ऑक्सफैम इंडिया नीति संक्षिप्त

अंक 1, अगस्त 2012

ऑक्सफैम इंडिया
Oxfam India
Demanding Rights for All

भारतीय खनन विनियमन

एक मौका सुधारात्मक पहल के लिए

यदि प्रस्तावित खान एंव खनिज (विकास और–विनियमन) विधेयक गरीबी, पर्यावरण क्षरण और कमजोर कानूनी शासन जैसे मुद्दों को सम्बोधित करने में असफल रहता है तो भारतीय प्रकृतिक संसाधनो का अभिशाप के रूप में परिवर्तित होने का खतरा है।

सारांश

खनन क्षेत्र की वर्त्तमान परिस्थितियाँ पुरजोर– तौर पर इस बात की ओर इशारा करती है कि इस क्षेत्र में सुधारात्मक कदम उठाने की आवश्यकता है। प्रस्तावित खान एंव खनिज (विकास और विनियमन) विधेयक प्राकृतिक संसाधनों के जिम्मेवार उत्खनन् के लिए ठोस आधार रखने हेतु अनुठा मौका प्रदान करता है। पिछले दो दशकों में लाय गए संशेधनों की श्रृंखला में लें खनन् क्षेत्र को नीजि निवेश के लिए खोल दिया है। ऐसी आशा की गई थी की इस कदम से भारत के कुछ एक सबसे गरीब राज्यों में आर्थिक विकास के प्रयासों को समर्थन मिलेगा। हालाँकि; वास्तविक्ता अलग हैं: खनन हो रहे राज्यों में मानव संसाधनों का विकास देश के अन्य राज्यों की तुलना में मंद पाया गया है: सशक्त नियमों के अभाव में खनन अक्सर पर्यावरण को नुकसान पहँचाते हैं और स्थानीय आवादी के आजीविका को भी बाधित करते हैं, या उन्हें पर्याप्त मुआवजा के बिना ही विस्थापित कर देते हैं; विशुद्ध आर्थिक पैमानों पर इस उपक्रम का विकास आशा के अनुरूप नहीं हुआ है। वृहद पैमाने पर हो रहा अवैध खनन राज्य को मजबूत करने के वजाय सिर्फ कुछ एक लोगों की जेबों को भर रहा है। कई खनन राज्यों में तेजी से फैलता हुआ हिंसक संघर्ष इस बात की पुन: वकालत करता है कि इस क्षेत्र में तुरंत सुधारात्मक कदम उठाए जाए।

इस क्षेत्र का अनुमानित विस्तार इसमें सुधार के लिये अतिरिक्त तर्क प्रस्तृत करता है: अगले 15 वर्षो में अपने वर्तमान मूल्य 200609.38 करोड़ रूपये से इसके दुगना होने का अनुमान है। बेहतर एंव सशक्त कानून के अभाव में यह अंदेशा बना हुआ है कि इस उपक्रम के विस्तार से होने वाले लाभ की कीमत लोगों और पर्यावरण को चुकाना होगा।

ऐसी आशा की गई हैं कि प्रस्तावित विधेयक के अंतर्गत ऐसे कई एक प्रावधान रखे गए है जो कि स्थानीय लोगों के मूलभूत अधिकारों की रक्षा करेगा। यह प्रभावित समुदायों के बीच लाभ के अंश–विभाजन का मार्ग प्रशस्त करता है, प्रर्यावरण एंव सामाजिक सुरक्षा को दृष्टि प्रदान करता है, पट्टा देने से पहले स्थानीय निर्वाचित निकायों से परामर्श अनिवार्य करता है और इसके अन्तर्गत जनजातीय क्षेत्रों के लिए विशीष्ट प्रावधान भी शामिल है। फिर भी विधेयक का नवीनतम संस्करण कुछ महत्वपूर्ण पहलूओं पर उम्मीद पर खरा उतरने में असफल साबित होता है:

- प्रभावित समुदाय के बीच 26 प्रतिशत इक्वीटी का प्रस्तावित वितरण बेमानी साबित होता दिखता है: कुल लाभ का 26 प्रतिशत कोयला एंव लिग्नाइट उद्योगों के लिए और बराबर राशि वार्षिक रॉयल्टी के तौर पर अन्य प्रमुख खनिजों के लिए निर्धारित।
- विधेयक के अन्दर अप्रत्याशित रूप से पट्टे का आकार (100 वर्ग कि० मी०) और अवधि (30 वर्ष) को बढ़ा दिया गया है, इससे मानवीय क्षति की संभवनाएं बढ़ जाती है।
- महत्वपूर्ण प्रावधानों को सही एंव स्पष्ट ढंग से परिभाषित नही किया गया है, मापने योग्य एंव पारदर्शक सूचको का भी अभाव है।

ऑक्स्फैम इंडिया, सामाजिक संगठनों के समुह माईन्स, मिनिरल एंड पिपुल (एम० एम० एंड पी० MMP) के साथ निर्णय निर्धारिकों एंव सांसदो से आग्रह करते हुए दीर्धकालिक स्थिरता और लोगों के भलाई को अल्पकालिक लाभों के ऊपर तजरीह देते हुए विधेयक में निम्नलिखित संशोधनों को प्रस्तावित करती है:

अनुशंसाएँ:

- पट्टा देने से पूर्व स्थानीय समुदाय से खुले तौर पर सूचित अनुमति लेने कि प्रक्रिया को अनिवार्य बनाना।

- प्रभावित सनुदाय का 26 प्रतिशत इक्वीटी पर अधिकार, पुनर्वितरण एंव स्वामित्व के स्पष्ट व्यवस्था का प्रावधान।
- पट्टे का आकर 100 वर्ग कि० मी० से घटा कर 10 वर्ग कि० मी० और अवधि 30 साल से कम करके 10 साल किया जाय।
- ''प्रभावित व्यक्ति'' और ''समुचित मुआवजा'' के अवधारणा को स्पष्ट रूप से परिभाषित किया जाना चाहित।
- संस्थागत प्रारूप को मजबूत किया जाए: पर्यावरण एंव सामाजिक जवाबदेही के दिशा निर्देशों को और अधिक स्पष्टता प्रदान करने की जरूरत है; कार्यान्वयन के जवाबदेही को परिभाषित किया जाए और अपराधों के लिए कठोर दंड का प्रावधान हो।

खनन क्षेत्र

एक अनुमान के अनुसार वर्ष 2010-2011 में 87 विभिन्न प्रकार के खनिजों का खनन हुआ जिसकी कीमत 200,000 करोड़ रूपए आँकी गयी है। भारत के करीब आधे जिलों में उत्खनन का काम होता है। पर सबसे मूल्यवान खनिज संपन्न राज्य देश के सबसे गरीब राज्यों कि सूची में शामिल है-झारखंड़, उड़ीसा और छत्तीसगढ़।

खनन क्षेत्र में सम्भवित सामर्थ्य खोजने का दवाब और भी प्रबल हो जाता है जबकि देश-विदेश में लगातार बढ़ती हुई माँग इसके कीमत को और ऊपर ले जा रहा है। खनन मंत्रालय इस उपक्रम के विकास को दुगुना करना चाहता है, जिसका औसत विकास दर पिछले एक दशक में करीब 6.8 प्रतिशत रहा है। ऐसा अनुमान लगाय गया है कि उचित समर्थन के साथ प्रतिवर्ष 10-12 प्रतिशत की विकास दर को बनाए रखा जा सकता है। वर्त्तमान में, इस क्षेत्र का भारतीय सकल धरेलू उत्पादन (जी० डी० पी०) को सिर्फ 2.26 प्रतिशत का योगदान है। वर्ष 2025 में यह बढ़कर 7 प्रतिशत और छत्तीसगढ़ जैसे राज्य में 20 प्रतिशत होने की उम्मीद है।

भारतीय खनन क्षेत्र में पिछले कई कानूनी संशोधनों का एक मात्र उदेश्य ही रहा है: राष्ट्रीय खनिज नीति 1993 और 2008, इस क्षेत्र को निजी एंव विदेशी निवेश के लिए खोलना। प्रतिक्रया स्वरूप इससे उत्पादन में धीमी गति से वृद्धि हुई है, साथ ही बड़े पैमाने पर अवैध खनन को बढ़ावा मिला है। वर्ष 2010 में, देश भर के विभिन्न राज्य सरकारो द्वारा अवैध खनन के 82,00 मामले सूचित किए गये, हालाँकि इसमें एक ही स्थल से सम्बंधित मामले भी शामिल हो सकते है। विरोधाभास बात यह है कि, खनन मंत्रालय के अंतर्गत मात्र 9398 खान ही पंजीकृत है।

खनन क्षेत्र के अंतर्गत नियमन की प्रणाली भारत में अत्यंत कमजोर है; उत्खनन के लिए अनुमति पर्यावरण प्रभाव आकलन के आधार पर होता है, जो कि प्रस्तवित उत्खनन के नकारात्मक सामाजिक और पर्यावरणीय प्रभावों को अधिसूचित करने की प्रकिया है। कंपनी द्वारा स्वंय ही सलाहकार का चयन एंव उसके पारिश्रमिक का भुगतान, जिसको कि पर्यावरण प्रभाव का आंकलन करना होता है, इस पूरे प्रक्रिया के निष्पक्षता पर गंभीर सवाल खड़ा करता है।

सामाजिक और आर्थिक प्रकारण

भारत में प्राकृतिक संसाधनो से सबसे संपन्न क्षेत्र ही गरीबी से सबसे अधिक प्रभावित है। उदाहरणस्वरूप, बिहार के बाद छत्तीसगढ़ सबसे अधिक गरीबी प्रभावित (Incidence of Poverty : 48.7) राज्य है। समस्या के तौर पर, पिछले पाँच वर्षो में गरीबी का स्तर मात्र 1.3 प्रतिशत गिरावट के साथ स्थिर बना हुआ है, जब कि राष्ट्रीय स्तर दर 7.4 प्रतिशत रहा है। राष्ट्रीय औसत की तुलना में झारखण्ड़ (39) और उड़ीसा (37) की स्थिति भी निराशजनक बनी हुई है।

मानव विकास का निम्न सूचकॉक स्पष्ट तौर पर यह प्रदर्शित करते है कि खनन क्षेत्र से होने वाले मुनाफे का निचले तलकों के बीच पुनर्वितरण मजबूत तंत्र के बिना सम्भव नही है। खनन गतिविधियाँ स्थानीय आबादी को रोजगार के सीमित अवसर ही प्रदान करते है। 2005 में खनन क्षेत्र में 900,000 लोगों को रोजगार मिला था जो कि कुल आबादी का मात्र 0.07 प्रतिशत है जबकि क्षेत्र का भारत के कुल सकल घरेलू उत्पाद (जी० डी० पी०) का 2.26 प्रतिशत का योगदान है।

औपचारिक कर्मचारियों के तौर पर शायद ही स्थानीय लोगों की नियुक्ति होती है, ज्यादातर स्थानीय लोगअनौपचारिक कर्मचारी के रूप में खान के अन्दर एंव उसके इर्द-गिर्द कार्यरत रहते हैं। इन अनौपचारिक श्रमिकों की काम करने की परिस्थितियाँ सबसे जोखिम भरा माना जाता है: खनिको की जीवन प्रत्याश 45-55 वर्ष ही होती है। काम संबधी दुर्धटनाएँ भी बार-बार होते है, तपेदिक, सिलिकोसिस एंव फेफड़े की अन्य बीमारियों के मामले बड़े पैमाने पर पाए गए हैं। उत्खनन क्षेत्र के आस-पास रहने की सुविधाएँ भी निराशजनक पाई जाती है, स्वच्छता का अभाव होता है, पीने का पानी प्रदूषित होता है। अतएवं इस बात में कोई हैरानी नहीं है कि इन परिस्थितियों में खनन क्षेत्र के आस-पास रहने वालों का विकास सीमित होता है।

कमजोर ढंग से विनियोजित उत्खनन उद्योग, खान के आस-पास के इलाकों के अलावा अन्य क्षेत्रों में भी भारी मानवीय एंव पर्यावरणीय क्षति पहुँचाते है। हजारो, सम्भवत; लाखों की संख्या में लोग विस्थापित हो चुके हैं। उत्खनन के काम में भारी मात्रा में पानी की जरूरत पड़ती है। इससे आस-पास के समुदायों के लिए जल संकट का वास्तविक खतरा बना हुआ रहता है। इसके

आलावा कई एक अध्ययन जल, भूमि एंव वायु प्रदूषण के साक्ष्यों को प्रस्तृत करते हैं। कंपानियो द्वारा उचित समापन-प्रक्रिया का अनुपालन नहीं किए जाने से कई इलाकों में पीठ़ियों ने उपजाऊ भूमि खो दिया है।

विनियमन के कमजोर तरीके और बृहद्स्तर के लाभ स्थानीय संस्थानों की अखण्डता के लिए खतरा है: कमजोर स्थानीय संस्थाओं को और भी कम महत्त्व दिया जाता है, क्योकि अपराधिक समूहों के बीच देश के प्रकृतिक संसाधनों में हिस्सेदारी के लिए और अधिक प्रतिस्पर्धा बढ़ती है।

खनन क्षेत्र में बढ़ता हिसंक संधर्ष इस उपक्रम की निराशाजनक तस्वीर प्रस्तृत करता है। बहुताय में उपलब्ध साहित्य दुनिया भर से ऐसे कई उदाहरण पेश करते है जो यह दर्शाता है कि किस प्रकार से संसाधन भ्रष्ट कुलीन वर्ग को समर्थन प्रदान करते है, वह वर्ग को जो कि अपने जनसामान्य के जरूरतों और शिक्षा एंव स्वास्थ्य जैसे मूलभूत सुविधाओं की उपेक्षा करता रहा है। साथ ही ये विद्रोहियो को युद्व संबधी संसाधन मुहैया करवा कर लड़ाई को बढ़ावा देते रहे है।

महिलाओं के लिए खनन क्षेत्र विशिष्ट प्रकार से खतरनाक सा. बित होते रहे। खनन क्षेत्र के आस-पास वाले इलाकों सें बहुधा यौन-उत्पीड़न के मामले सामने आते है। उनकी आर्थिक निर्भरता अक्सर बढ़ जाती है: वे वन संसाधानों को उगाहने के अपने परंपरागत भूमिका भी खो देते है और खान शायद ही उन्हें आय के वैकलिपक साधन मुहैया कराते हैं। अंतत: जल-प्रदुषण से सबसे पहले महिलाएँ ही प्रभावित होती है क्योंकी कपड़े धोने एंव परिवार के लिए पानी की व्यवस्था करने की जिम्मेदारी उनकी ही होती है। अनसूचित जनजाति और जगंल पर निर्भर अन्य समुदाय, जो कि देश के सबसे खनिज सम्पन्न क्षेत्रों में रहते है विशेषतौर पर असुरक्षिक्त है। ऐसी आशा है कि सकारात्मक कानूनों की श्रृंखला उनके ऐतिहासिक बहिष्कार को कम करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाएगी। वन अधिकार विधेयक 2006 द्वार उनके जमीन के परंपारिक अधिकारो को जो मान्यता मिलती है, उससे शायद उनके विस्थापन का खतरा कम हो। यदि पंचायत (अनुसूचित क्षेत्रों का विस्तार) कानून 1996 (पेसा, PESA) का सही ढंग से अनुपालन किया जाए तो प्राकृतिक ससांधनों के मुद्दों पर समुदायों के मत की भूमिका बढ़ेगी। यह नितांत आवश्यक है कि प्रस्तावित खनन विधेयक के अन्तर्गत इन नीतियों का उल्लंधन न हो। प्रस्तावित विधेयक इन भावनाओं को समाहित करे और इसके विभिन्न प्रावधान मौजूदा कानूनों के साथ सांमजस्य बनाए।

विधेयक का इतिहास

प्रस्तावित विधेयक एक उच्यस्तरीय समिति द्वारा वर्ष 2006 में भारतीय खनन संहिता में संशोधन के सुझाव के बाद खनन मंत्रालय द्वारा खान एंव खनन (विकास और विनियमन) अधि नियम 1957 के जगह पर लाया गया। इस अधिनियम की अवध रणा सरकार एंव नागरिक समाज के बीच स्वस्थ्य बहस के बीच के रखी गई। एम० एम० एड० पी० (MMEP) जैसे समूहों के साथ विधेयक के मसौदे पर परामर्श किया गया। हालाँकि, इस रचनात्मक प्रक्रिया कि उपेक्षा करते हुए जुलाई 2010 में मंत्रियों के समूह ने विधेयक के कुछ एक सबसे प्रगतिशील प्रावधानों को कमजोर कर दिया। दिसम्बर 2011 में विधेयक का पहला प्रारूप संसद में पेश किया गया, लेकिन फिर उसे स्थायी समिति को भेज दिया गया। संशोधित विधेयक अब संसद मे चर्चा के लिए तैयार है। ऑक्सफैम इंडिया का ऐसा मानना है की समाज या समुह का यह कदम जो कि निजी स्वार्थ के दवाब मे उठाया गया था; एक नीतिगत चूक है। केवल निम्नलिखित सिफारिशों की अनुशंसा द्वारा ही यह विधेयक देश के नागरिको एंव दीर्घकालिक खनन के लिए अनुकूल माहौल तैयार करने में सक्षम होगा।.

अनुशंसाएँ

- **किसी भी रियायत देने के पूर्व स्थानीय समुदाय द्वारा मुक्त एंव सूचित सहमति लेना अनिवार्य हो**

  अनुमति देने से पूर्व ग्रामसभा एक अधिसूचना जारी करते हुए, कम से कम 30 दिनों तक प्रस्तावित विषय पर आपत्ति दर्ज कराने का प्रावधान रखे। अनुसूचित क्षेत्रों के लिए विशिष्ट प्रावधान रखे जाए ताकि पेसा (PESA) संबधी शासन संरचना की अवहेलना न हो। अधिकारियो द्वारा जनजातीय सलाहकार परिषद से सहमति ली जाई।

- **प्रभावित समुदायों का कंपनी के 26 प्रतिशत इक्विटी पर अधिकार, साथ ही पुनर्वितरण एंव स्वामित्व के स्पष्ट तंत्र की व्यवस्था**

  जब एक सार्वजनिक स्वामित्व वाली कंपनी उत्खनन का काम करे, इक्विटी का 26 प्रतिशत हिस्सा समुदाय को दिया जाए। कानून के अंतर्गत समुदायों को मलिकाना हक मिलने से उन्हें कानूनी अधिकार मिलता है कि अवैध खनन के परिस्थितियों में वे हस्तक्षेप करे तथा उन्हें लाभ का समुचित हिस्सा भी मिले। यह इस बात को भी सुनिश्चित करता है कि स्थानीय समुदाय एंव खनन कंपनियों के बीच असमान शक्ति संबधो और खनन उपक्रम मे अक्सर पार जाने वाले अपारदर्शिता से उन्हें सुरक्षा मिले। जब कोई व्यक्ति विशेष रियायत का लाभ उठाए, तब 26 प्रतिशत लाभ-अंश वार्षिक भत्ता के रूप में प्रदान किया जाए।

  स्थानीय समुदाय के प्राकृतिक संसाधनो के दोहण का आधि कार का सम्मान हो: जब कभी भी खनन सहकारी समितियों की संभावना हो उसे वरीयता दी जाए; ऐसा पेसा (PESA) क्षेत्रों में अनिवार्य कर दिया जाए।

- **रियायत के आकार एंव अवधि सीमित हो**

  प्रस्तावित विधेयक के अन्तर्गत 100 वर्ग कि० मी० क्षेत्र में खनन की अनुमति दी जाएगी। इतने विस्तृत क्षेत्र में अक्सर विभिन्न समुदायों के सामूहिक हित भी समाहित हो सकते है। खनन के आकार को घटाकर 10 वर्ग कि० मी० किया जाना चाहिए। प्रस्तावित विधेयक के अन्तर्गत उत्खनन पट्टा कि अवधि 20 से 30 साल के दिया जाना है। यह अवधि काल खान के समुचित निरिक्षण में बाधक साबित होगी। इसे घटाकर 10 वर्ष कर देना चाहए।

- **''प्रभावित व्यक्तियों'' और ''समुचित मुआवजा'' के परिधारणा को स्पष्ट रूप से परिभाषित किया जाए।**

  ''प्रभावित व्यक्ति'' की धारणा को परियोजना के सामाजिक, सांस्कृतिक एंव पर्यावरणीय प्रभावों के आधार पर स्पष्ट संकेतको के अनुरूप परिभाषित किया जाना चाहिए। इसके अन्तर्गत सिर्फ विस्थापित लोगों को नही बल्कि जिनकी आजीविका प्रभावित हुई है उन्हें भी शामिल किया जाना चाहिए।

  विधेयक का वर्तमान प्रारूप इस बात का गारंटी देता है कि प्रभावित व्यक्तियों को ''समुचित मुआवजा'' दिया जाएगा,

  परन्तु दी जानी वाली राशि के निर्धारण की स्वतत्रता राज्य सरकारो को दिया गया है। इसकी स्पष्ट विवेचना की जानी चाहिए। विधेयक के अतंर्गत गतिशील सूचकाँक जैसे कि उपभोकता मूल्य सूचकाँक के अनुरूप एक न्युनतम मुआवजा राशि परिभाषित की जानी चाहिए।

- **संस्थागत ढाँचे एंव निरिक्षण को मजबूत किया जाए।**

  सतत् विकास प्रारूप (Sustainable Development Framework -SDP) जो कि पर्यावरण एंव सामाजिक स्थिरता के लिए सरकार के द्वारा अधिसूचित दिशा निर्देश है, उसे उद्योगों के सामाजिक और पर्यावरणीय प्रभावों के माापनें के स्पष्ट संकेतकों पर आधारित होना चाहिए। विधेयक के अन्दर इस बात की स्पष्ट तौर पर विवेचना की जानी चाहिए कि कौन से घटक एस० डी० एक० को लागू कखाने के लिए, निगरानी हेतु और इस बात को सुनिश्चित करने के लिए जिम्मेवार होगें कि बाहरी क्षेत्र में उत्खनन नही हो। इसी प्रकार, पर्यावरण प्रभाव आकलन प्रकिया को और अधिक पारदर्शी बनाया जाए । इसके अंतर्गत ऐसे प्रावधानो की व्यवस्था हो जिसके आधार पर जब पर्यावरण और समुदाय पर पड़ने वाले दुष्प्रभाव असहनीय हो जाए तो उन परिस्थितियों में पर्यावरणीय मंजूरी को रद्द किया जा सके। साथ ही आवश्यक बातों के प्रगटीक एंव उल्लंघन की परिस्थितियों में कड़े दंड के भी प्रावधान है।

  विभिन्न ऐनोसयाँ को जो कि इस उपक्रम के विनियमन के लिए जिम्मेदार है, उनके बीच परस्पर समन्वय को और मजबूत किया जाए। राष्ट्रीय एंव राज्कीय खनन नियामक प्राधिकरणों की भूमिका को बेहतर ढंग से परिभाषित किया जाए और नीति निर्धारक इस बात को सुनिस्चित करे की ऐसे निकाय राष्ट्रीय समितियों द्वारा आच्छादित न हो।

ऑक्सफैम इंडिया अगस्त 2012

इन सिफारिशो के साथ, ऑक्सफैम इंडिया नागरिक सामाजिक सगंठनो एम० एम० एड० पी० (MM&P) के दाँवों को समर्थित करता है।

लेखक :- लुसीडुबोचेट, अंनुसधान प्रबंधक ऑक्सफैम इंडिया: मुख्य योगदानकर्त्ता शर्मिष्ठा बोस, कार्यक्रम समन्वयक, ऑक्सफैम इंण्डिया

Lead Contributors: *Sharmistha Bose, Programme Coordinator, Oxfam India; R. Sreedhar, Chairperson of mm&P and Managing Trustee of Environics.*

यह प्रकाशन कॉपीराइट है लेकिन इसके अंशों को वकालत, प्रचार, शिक्षा और अनुसंधान के प्रायजनों के लिए नि:शुल्क उपयोग किया जा सकता है, बशर्ते स्रोत को पूर्ण रूप से उल्लेखित किया गया हो। कॉपीराइट धारक अनुरोध करते है की इस तरह के कोई भी उपयोग प्रभाव मूल्यांकन के लिए पंजीकृत कराया जाए। किसी भी अन्य परिस्थिति में नकल के लिए, अनुमति ले लिया जाए।

ई मेल : policy@oxfamindia.com

प्रकाशक : ऑक्सफैम इंडिया, दुसरा तल, कम्युनिटी सेन्टर, न्यु फ्रेंड्स कालोनी नई दिल्ली 110025 भारत