

अध्याय – III

भूमि अधिग्रहण

भूमि को सी.ए.पी.एफ. संरचनाओं की सामयिक स्थापना में एक मुख्य संसाधन होने से, लेखापरीक्षा में भूमि उपलब्धता की पर्याप्तता, भूमि अधिग्रहण में प्रतिबंधों, अधिग्रहण में लिए गए समय तथा भूमि के उपयोग का पता लगाने हेतु एक प्रयास किया गया था।

एक नई इकाई के निर्माण हेतु जब कभी भूमि की आवश्यकता उजागर होती है तो एम.एच.ए. से इकाई की मुख्य स्थान योजना (के.एल.पी.) की स्वीकृति प्राप्त करनी होती है। के.एल.पी. वह स्थान है जहां नई फील्ड संरचना को स्थापित किया जा सकता है तथा यह एक सामरिक निर्णय है। इसके पश्चात, सी.ए.पी.एफ. द्वारा एक स्थल चयन समिति का गठन किया जाता है जो विशिष्ट स्थल की पहचान तथा निर्धारण करती है। एम.एच.ए. की स्वीकृति के पश्चात, सी.ए.पी.एफ. को भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 (1.1.2014 से संशोधित), भूमि अधिग्रहण में उचित क्षतिपूर्ति तथा पारदर्शिता के अधिकार, तथा पुनर्वास तथा पुनर्स्थापना अधिनियम (जो 1 जनवरी 2014 से लागू हुआ) के प्रावधानों के अनुसार राज्य सरकारों के माध्यम से भूमि अधिग्रहित करनी होती है। एम.एच.ए. ने मार्च 2009 में समयबद्ध प्रकार से भूमि अधिग्रहण प्रक्रिया को पूर्ण करने हेतु लिए जाने वाले समय को अपने 2¼ वर्षों के पूर्व स्तर को 1 वर्ष 7 दिनों तक कर दिया।

मार्च 2009 में एम.एच.ए. द्वारा सी.ए.पी.एफ. द्वारा भूमि अधिग्रहण के संबंध में जारी दिशानिर्देशों ने उल्लिखित किया कि:

- एम.एच.ए. से इकाई की मुख्य स्थान योजना (के.एल.पी.) की स्वीकृति भूमि अधिग्रहण कारवाइयों के प्रारम्भ करने से पहले प्राप्त किया जाना है।
- भूमि राज्य सरकार के माध्यम से प्राप्त की जानी चाहिए न कि भूमि स्वामियों से सीधे बात-चीत के माध्यम से।
- प्रस्तावित भूमि अवैध कब्जे से मुक्त होनी चाहिए तथा भूमि के स्वामित्व के सम्बन्ध में कोई विवाद नहीं होना चाहिए।
- भूमि दस्तावेजों अर्थात् राजपत्र अधिसूचना की प्रति, स्टाम्प लगी हुई रसीद, बिक्रीनामा (निजी भूमि हेतु) तथा भूमि अधिकार प्रमाणपत्र जिलाधीश या संबंधित राज्य सरकार से प्राप्त किया जाना चाहिए।

- उचित रूप से सी.ए.पी.एफ. के नाम पर संशोधित तथा भूमि अभिलेखों/राजस्व प्राधिकारियों द्वारा प्रमाणित भूमि की डैग सं./प्लॉट सं. सहित पट्टा/छिटास दर्शाने वाला भूमि का सर्वेक्षण नक्शा प्राप्त किया जाना चाहिए।
- बाउंडरी पिलरो को खड़ा करके तथा भूमि की घेराबन्दी, जहां सम्भव हो, करके भूमि का उपयुक्त सीमांकन किया जाना चाहिए।
- प्रस्तावित भूमि से कोई हाईटेंशन (एच.टी.) पावर लाईन नहीं गुजरनी चाहिए तथा यदि एच.टी. लाईन अपरिहार्य है तो बल को अतिरिक्त भूमि खरीदनी चाहिए।

पट्टे की वैधता 99 वर्ष होनी चाहिए। अगर प्रारम्भिक पट्टा अवधि 99 वर्षों से कम है तो पट्टेनामे में आगे के विस्तार की धारा अवश्य होनी चाहिए। इसके अतिरिक्त, किसी भी चरण पर भूमि खाली करने की घटना में सी.ए.पी.एफ. द्वारा सृजित भवनों तथा अन्य परिसम्पत्तियों हेतु क्षतिपूर्ति का दावा करने का प्रावधान भी पट्टेनामे में शामिल किया जाना चाहिए। ड्राफ्ट पट्टेनामे को निष्पादन से पूर्व पुनर्निरीक्षण/स्वीकृति हेतु बल मुख्यालय को प्रेषित किया जाना चाहिए।

3.1 भूमि अधिग्रहण में विचलन

लेखापरीक्षा ने सी.ए.पी.एफ. में ₹415 करोड़ की कीमत के 14320 एकड़ वाले भूमि अधिग्रहण के 132 मामलों की संवीक्षा की। यह पाया गया था कि भूमि अधिग्रहण में समग्र निष्पादन संतोषजनक नहीं था। भूमि अधिग्रहण मामलों जिन्होंने विपथन दर्शाया, का नीचे तालिका में परिणाम दिया गया है तथा इसके पश्चात उल्लेख किया गया है।

तालिका 3.1: सी.ए.पी.एफ. में भूमि अधिग्रहण में विलम्ब तथा विचलन का ब्यौरा

(₹ करोड़ में)

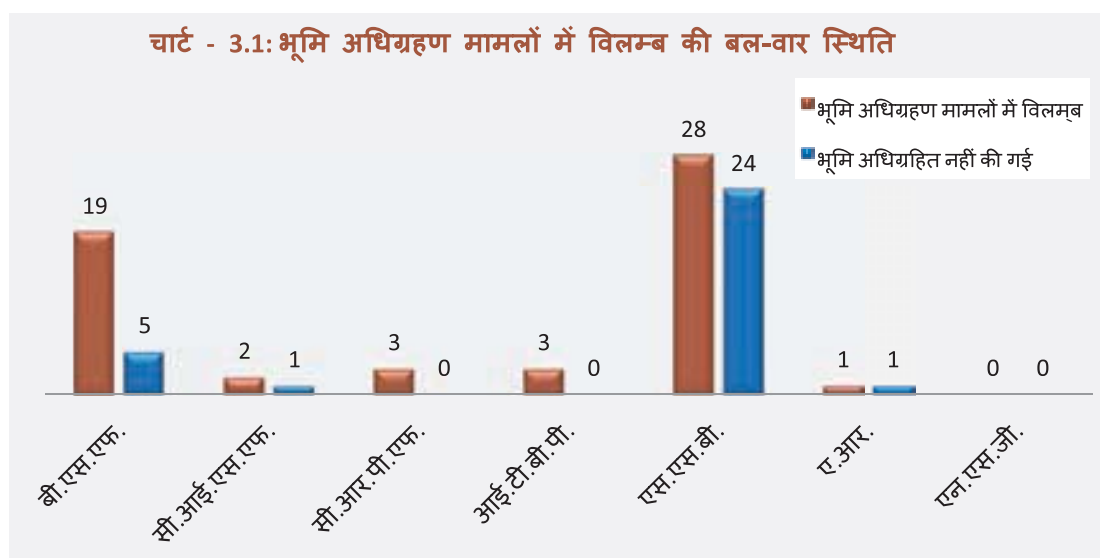
| विचलन के मामले | मामलो की सं. | धनराशि |
|---|--------------|-----------------|
| भूमि का विलम्बित गैर अधिग्रहण (अनुबंध-1.2) | | |
| अधिग्रहण में विलम्ब | 56 | 236.05 |
| भूमि का गैर-अधिग्रहण | 31 | 147.85 |
| अधिग्रहण में विचलन (अनुबंध-3.4) | | |
| - अधिक अधिग्रहण | 23 | 134.58 (29.21)* |
| - कम अधिग्रहण | 44 | |

* भूमि के अधिक अधिग्रहण पर अधिक व्यय

भूमि के अधिग्रहण हेतु एम.एच.ए. द्वारा निर्धारित समय अवधि को 2¼ वर्षों से 1 वर्ष 7 दिनों तक घटा दिया गया था जिससे कि भूमि का उपयोग जल्द से जल्द किया जा सके। लेखापरीक्षा ने पाया कि 132 चयनित भूमि अधिग्रहण मामलों में से 87 मामलों (66%) में काफी विलम्ब था जो के.एल.पी. की स्वीकृति से भूमि का अधिकार प्राप्त करने तक भूमि अधिग्रहण में 5 महीनों से 9.7 वर्षों के बीच था। (अनुबंध-1.2, क्र.सं. 1 से 87) ।

इनमें से, ₹147.85 करोड़ की संस्वीकृत लागत वाले 877.57 एकड़ के भूमि अधिग्रहण के 31 मामलों (23%) में, सी.ए.पी.एफ. में संबंधित राज्य सरकार को लागत जमा कराने के पश्चात भी दिसंबर 2014 तक भूमि प्राप्त नहीं की थी। 23 मामलों में, सी.ए.पी.एफ. ने प्राधिकरण से अधिक भूमि का अधिग्रहण किया था जिसके कारण ₹29.21 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया गया था। भूमि के गैर-अधिग्रहण के मुख्य कारण राज्य सरकार के साथ उपयुक्त समन्वय तथा उपयुक्त स्तर तक मामले को आगे बढ़ाने हेतु सी.ए.पी.एफ. द्वारा प्रयासों की कमी थी। इसके अतिरिक्त, राज्य भूमि अधिग्रहण अधिकारी (एस.एल.ए.ओ.) को अपेक्षित दस्तावेजों का गैर-प्रस्तुतीकरण, त्रुटिपूर्ण सर्वेक्षण, भूमि की खरीद का निर्णय लेने में विलम्ब तथा एस.एल.ए.ओ. से अनुमान प्राप्त करने में लिया गया असाधारण समय विलम्ब के अन्य कारण थे। कई मामलों में सी.ए.पी.एफ. राज्य तथा एम.एच.ए. के बीच लम्बे पत्राचार ने भूमि अधिग्रहण मामलों को कार्यान्वित करने में लम्बा समय लिया।

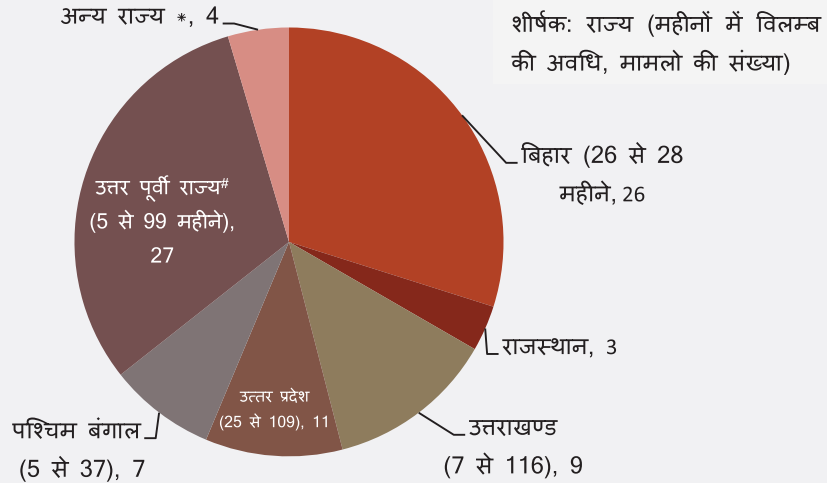
भूमि का विलम्बित तथा गैर अधिग्रहण के बल-वार मामले नीचे दर्शाये गए हैं:-



सी.ए.पी.एफ. ने विलम्ब को स्वीकार किया तथा इसे राज्य सरकारों की ओर से विलम्ब पर आरोपित किया।

लेखापरीक्षा ने बाद में भूमि अधिग्रहण में राज्य वार विलम्बो का विश्लेषण किया जिसकी स्थिति नीचे आरेख में दर्शाई गई थी:

चार्ट 3.2: भूमि अधिग्रहण में विलम्ब की राज्य वार स्थिति



*तेलंगाना, गुजरात, गोवा, महाराष्ट्र प्रत्येक से एक मामला शामिल है

असम-11, अरुणाचल प्रदेश-1, मिजोरम-2, सिक्किम-3, त्रिपुरा-8, मेघालय-2 शामिल है

यह पाया गया था कि भूमि अधिग्रहण मामलों की स्थिति बिहार में सबसे खराब थी जहां 26 मामलों 26 से 82 महीनों के बीच तक विलम्बित थे तथा जिसमें से 17 मामले अभी भी दिसंबर 2014 तक लंबित थे।

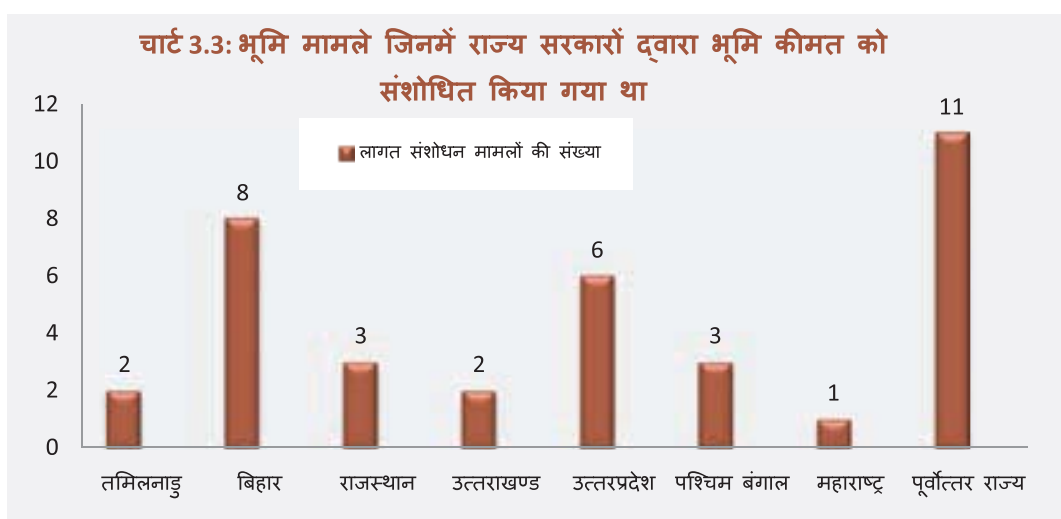
एम.एच.ए. ने अपने उत्तर (जुलाई 2015) में यह बताते हुए अभ्युक्तियों/अनुशंसाओं को स्वीकार किया कि उन्होंने भूमि अधिग्रहण तथा कार्य के निष्पादन के मामले में लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों के आधार पर जून 2015 में सभी सी.ए.पी.एफ. को एक व्यापक दिशानिर्देश जारी किए हैं।

एम.एच.ए. ने आगे बताया कि सी.ए.पी.एफ. द्वारा किए गए अनुरोध के आधार पर, जब कभी भूमि अधिग्रहण में सामना किए गए भारी विलम्ब/कठिनाई के किसी मामले को सी.ए.पी.एफ. द्वारा सूचित किया गया है तो एम.एच.ए. द्वारा भूमि अधिग्रहण में विलम्ब का कारण बन रहे मामलों को निपटाने हेतु इसे उच्चतर स्तर पर संबंधित राज्य सरकार के साथ उठाया है। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि राज्य सरकारों की ओर से भूमि अधिग्रहण मामलों में भारी विलम्ब दर्शाते हैं कि एम.एच.ए. द्वारा हस्तक्षेप उपयुक्त स्तर

पर नहीं था जिसके कारण सी.ए.पी.एफ. तथा राज्य सरकारों के बीच भूमि अधिग्रहण से संबंधित मुद्दों को समय पर नहीं सुलझाया गया था।

3.1.1 भूमि अधिग्रहण मामलों में कीमत का संशोधन

चूंकि राज्य सरकारों को सी.ए.पी.एफ. द्वारा अदा की जाने वाली भूमि की कीमत का निर्णय किया जाना था इसलिए यह पाया गया था कि समय-समय पर उन्होंने भूमि की कीमत को बढ़ाना जारी रखा। 132 चयनित मामलों में से 36 मामलों में लेखापरीक्षा ने पाया कि राज्यों द्वारा भूमि की कीमत को ₹105.10 करोड़ से ₹223.57 करोड़ तक संशोधित किया गया था (अनुबंध 3.1)। कीमत के राज्य-वार संशोधन का ब्यौरा चार्ट 3.3 में दिया गया है।



सात मामलों में कीमत का संशोधन एक से अधिक बार हुआ। दो मामलों में यह पाया गया था कि वृद्धि भूमि की मूल कीमत से 1000% अधिक थी।

अनुशंसा:

एम.एच.ए. को उपयुक्त स्तरों पर नियमित पारस्परिक विचार विमर्शों के एक संरचित क्रियाविधि स्थापित करके राज्यों के साथ प्रशासनिक मामलों का समाधान करके सामयिक आधार पर भूमि प्राप्त करने हेतु सी.ए.पी.एफ. को सुविधा प्रदान करनी चाहिए।



भूमि अधिग्रहण में अध्ययन किए गए कुछ मामलों का नीचे ब्यौरा दिया गया है:

मामला अध्ययन – 3.1

शंगशाक, उखरूल, मणिपुर में ए.आर. की एक बटालियन के पास 1991 से 445.23 एकड़ भूमि थी। इसके अतिरिक्त, उन्होंने 13.051 एकड़ की पास की निजी भूमि को भी कब्जा रखा था। अक्टूबर 1996 में मणिपुर राज्य सरकार ने इस निजी भूमि के अधिग्रहण हेतु ₹7.00 लाख की कीमत निर्धारित की थी। इसे ए.आर. द्वारा नहीं किया गया था। बाद में 2003 में भूमि मालिक ने गुवाहटी उच्च न्यायालय की इम्फाल बेंच को सिफारिश की जिसने ए.आर. को क्षतिपूर्ति अदा करने का निर्देश दिया। तदनुसार, अगस्त 2012 में ए.आर. ने ₹30.54 लाख की क्षतिपूर्ति अदा की। एक केन्द्र सरकार संगठन होने के बावजूद ए.आर. ने 1991 से निजी भूमि को अपने पास रखा। इसके अतिरिक्त, उन्होंने ₹7.00 लाख की कीमत पर भूमि को कानूनी तौर पर तब भी प्राप्त नहीं किया था जब राज्य द्वारा 1996 में प्रस्ताव किया गया था। इस प्रकार, उन्होंने न केवल कानून का उल्लंघन किया था बल्कि ₹23.54 लाख की अतिरिक्त क्षतिपूर्ति भी अदा की थी।

असम राईफल्स ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया तथा बताया कि एम.एच.ए. के प्राधिकरण से अधिक प्राप्त की गई भूमि का भविष्य में उपयोग किया जाएगा।

मामला अध्ययन – 3.2

ए.आर. ने 80 एकड़ के प्राधिकरण के प्रति नवम्बर 2008 में असम राज्य सरकार से जोहराट, असम में एक बटालियन मुख्यालय को स्थापित करने हेतु एक निजी भूमि मालिक से संबंधित 150 एकड़ का अधिग्रहण करने का अनुरोध किया था। यद्यपि ए.आर. भूमि पर अतिक्रमण से अवगत थी फिर भी उसने यह सुनिश्चित किए बिना कि भूमि को राज्य सरकार द्वारा अतिक्रमण मुक्त करवाया जाएगा, सितंबर 2011 में राज्य सरकार के पास भूमि की ₹7.09 करोड़ की कीमत जमा कराई थी। इसके कारण, केवल 149 एकड़ माप की अतिक्रमण मुक्त भूमि को दिसंबर 2013 में अर्थात् राज्य सरकार के पास धन जमा कराने की तिथि से 2 वर्षों से अधिक के पश्चात, प्राप्त किया जा सका था। इसके अतिरिक्त, प्राधिकरण मापदण्डों से अधिक भूमि के अधिग्रहण के कारण ₹3.28 करोड़ का अधिक व्यय किया गया था।

मामला अध्ययन – 3.3

एम.एच.ए. ने गुवाहटी, असम में बी.एस.एफ. की एक इकाई स्थापित करने हेतु के.एल.पी. को स्वीकृत (नवम्बर 2004) किया। बी.एस.एफ. बोर्ड की कार्रवाई के अनुसार 125 एकड़ भूमि की आवश्यकता थी। परंतु बी.एस.एफ. ने मार्च 2006 में पियाबरी, असम में 85 एकड़ माप की निजी भूमि के अधिग्रहण हेतु असम सरकार की सिफारिश की। उन्होंने बाद में (सितंबर 2006) में 40 एकड़ माप के भूमि के एक अन्य टुकड़े हेतु अनुरोध किया। एम.एच.ए. ने अगस्त 2007 में 85 एकड़ भूमि की कीमत के प्रति ₹5.77 करोड़ की स्वीकृति प्रदान की। राज्य में आम जनता की अशांति के कारण असम सरकार ने 6 वर्षों (जून 2013) के पश्चात पानबाड़ी कहे

जाने वाले एक अन्य स्थान पर ₹33.05 एकड़ माप के भूमि के टुकड़े (कीमत ₹3.76 करोड़) को संपूर्ण किया। इस प्रकार, नवम्बर 2004 में अभिकल्पित इकाई की स्थापना को प्रत्याशित स्थल पर अभी भी मूर्त रूप दिया जाना था। इसके अतिरिक्त, ₹2.01 करोड़ की शेष राशि अगस्त 2007 से राज्य सरकार के पास पड़ी थी।

डी.जी., बी.एस.एफ. ने यह बताते हुए अभ्युक्ति को स्वीकार किया कि भूमि का अधिग्रहण उपलब्धता तथा युद्धनिति/सुरक्षा आवश्यकताओं पर निर्भर था। इसलिए, कुछ मामलों में, भूमि का क्षेत्र प्राधिकरण से अधिक अथवा कम हो सकता है।

मामला अध्ययन - 3.4

बी.एस.एफ. की दो बटालियन तथा एक सेक्टर मुख्यालय रोशनबाग, पश्चिम बंगाल में एक स्थान से कार्य कर रहे थे। परिसर का क्षेत्र (75.52 एकड़) एक बटालियन हेतु एम.एच.ए. द्वारा निर्धारित क्षेत्र (77.19 एकड़) से भी कम था। बी.एस.एफ. ने अपनी एक बटालियन को स्थानांतरित करने हेतु 43.53 एकड़ माप की पास की एक भूमि अभिमुक्त करने हेतु 2003 में बंगाल राज्य सरकार से कहा था। तदनुसार राज्य सरकार ने जुलाई 2003 में बी.एस.एफ. ₹77.86 लाख जमा कराने को कहा अगस्त 2003 में उन्होंने बी.एस.एफ. को सावधान भी किया कि 11 दिसंबर 2003 तक धन जमा कराने में विफलता के मामले में अनुमान अमान्य हो जाएगा। इसके बावजूद, बी.एस.एफ. ने केवल 22 दिसंबर 2003 को अंतिम तिथि के पश्चात राशि को जमा कराया हालांकि एम.एच.ए. ने 5 दिसंबर 2003 को स्वीकृति प्रदान की थी। बाद में अक्टूबर 2004 में, राज्य सरकार ने बी.एस.एफ. को अतिरिक्त ₹41.10 लाख जमा कराने को कहा क्योंकि पहले की भूमि अधिग्रहण कार्रवाई कीमत के संशोधन के कारण समाप्त हो गई थी। भूमि को बाद में भी प्राप्त नहीं किया जा सका था क्योंकि भूमि मालिकों ने राज्य सरकार पर क्षतिपूर्ति राशि को स्वीकार नहीं किया मजबूरन राज्य सरकार ने क्षतिपूर्ति राशि का संशोधन ₹5.22 करोड़ किया जिसे बी.एस.एफ. द्वारा स्वीकार नहीं किया गया था।

राज्य सरकार ने बलरामपुर, पश्चिम बंगाल में 75.72 एकड़ माप की अन्य भूमि के अधिग्रहण हेतु ₹22.41 करोड़ की अनुमानित कीमत के संबंध में बी.एस.एफ. को सूचित (मार्च 2013) किया। तथापि, इसे अभी भी कार्यान्वित किया जाना था क्योंकि राज्य सरकार ने सितंबर 2013 में केवल 30 एकड़ प्रति बटालियन का आबंटन करने का निर्णय लिया था। इस कारण जून 2014 में एम.एच.ए. की स्वीकृति के बावजूद 2003 से पहले प्रारम्भ भूमि अधिग्रहण अनिर्णायक रहा तथा दो बटालियनों तथा सेक्टर मुख्यालय ने आज तक उसी स्थान से कार्य करना जारी रखा।

लेखापरीक्षा ने उच्चतर स्तर पर राज्य सरकार के साथ प्रतिपादन का कोई प्रमाण नहीं पाया था जबकि भूमि अधिग्रहण मामला पिछले 11 वर्षों से अनिर्णित रहा।

बी.एस.एफ. ने बताया कि राज्य सरकार विभाग द्वारा भूमि अधिग्रहण को भूमि मालिकों द्वारा क्षतिपूर्ति बढ़ाने की मांग तथा मुकदमे में परिणीत होने के कारण अंतिम रूप नहीं दिया जा सका था। बी.एस.एफ. ने अधिक क्षतिपूर्ति अदा न करने का विचारशील निर्णय लिया। उत्तर

स्वीकार्य नहीं था क्योंकि बी.एस.एफ. द्वारा अपनाए गए दृष्टिकोण ने अभी तक मामले का समाधान नहीं किया था।

मामला अध्ययन - 3.5

खाप्राँल, पश्चिम बंगाल में एस.एस.बी. बटालियन मुख्यालय की स्थापना करने हेतु एम.एच.ए. ने जनवरी 2007 में के.एल.पी. को स्वीकृत किया। खाप्राँल, पश्चिम बंगाल में 74.49 एकड़ निजी भूमि के अधिग्रहण हेतु एस.एस.बी. के अनुरोध पर राज्य सरकार ने जुलाई 2008 एस.एस.बी. को कुल ₹8.04 करोड़ की भूमि की अंतरिम कीमत जमा कराने को कहा। एम.एच.ए. की स्वीकृति से (अगस्त 2009) एस.एस.बी. ने राशि जमा कराई (नवम्बर 2009)। राज्य सरकार ने नवम्बर 2010 में फिर से एस.एस.बी. को ₹8.07 करोड़ भूमि की शेष राशि को जमा करने को कहा क्योंकि कीमत ₹16.11 करोड़ थी। यद्यपि एम.एच.ए. ने जुलाई 2011 में शेष राशि स्वीकृत की थी फिर भी एस.एस.बी. ने यह जानते हुए कि भूमि की कीमत को जमा करने हेतु एक वर्ष की समय सीमा 19 अगस्त 2011 को समाप्त हो गई थी, केवल सितंबर 2011 में जाकर ही राज्य सरकार के पास राशि जमा कराई थी। परिणामस्वरूप, एस.एस.बी. को नया मांग प्रस्तुत करना पड़ा (दिसंबर 2011) तथा भूमि प्रक्रिया नए सिरे से प्रारम्भ हुई। सितंबर 2013 में, राज्य सरकार ने एक बटालियन की स्थापना करने हेतु केवल 30 एकड़ भूमि का आबंटन करने के अपना निर्णय सूचित किया। यद्यपि एस.एस.बी. ने एम.एच.ए. की स्वीकृति के बिना अपनी सहमति व्यक्त की थी फिर भी भूमि का अभी भी आबंटन किया जाना था तथा बटालियन ने किराए के स्थान से कार्य करना जारी रखा। एस.एस.बी. ने अप्रैल 2008 से मार्च 2014 तक ₹58.82 लाख का किराया अदा किया था। इसके अतिरिक्त, एस.एस.बी. द्वारा अदा की गई ₹9.62 करोड़ की अनुपाती अधिक कीमत 13 महीनो (सितंबर 2013 से अक्टूबर 2014) तक राज्य सरकार के पास रही।

एस.एस.बी. ने बताया कि जुलाई 2011 में एम.एच.ए. की संस्वीकृति के पश्चात निधि का आबंटन प्राप्त करने तथा धन के आहरण की प्रक्रिया ने समय लिया था। तथापि, एम.एच.ए. की संस्वीकृति प्राप्त करने में लिए गए 9 महीनों का कोई औचित्य नहीं था जबकि राज्य सरकार ने नवम्बर 2010 में स्वयं समय सीमा को सूचित किया था जिसके भीतर राशि को जमा कराया जाना था।

मामला अध्ययन - 3.6

तमिलनाडु सरकार (जी.ओ.टी.एन.) से सी.आई.एस.एफ. हेतु सिवांगगई जिले में 100 एकड़ भूमि के लिए ए 1 अधिसूचना¹ (फरवरी 2009) में जारी की थी। इसने अप्रैल 2012 में ₹10.03 करोड़ पर कीमत को निर्धारित किया जिसे सी.आई.एस.एफ. द्वारा फरवरी 2013 में अदा किया

¹ अधिसूचना: जब कभी उपयुक्त सरकार को यह प्रकट होता है कि किसी सार्वजनिक उद्देश्य हेतु किसी स्थान में भूमि की आवश्यकता है अथवा आवश्यकता होने की संभावना है तो उस संबंध में एक अधिसूचना को सरकारी राजपत्र तथा दो दैनिक समाचार पत्रों में प्रकाशित किया जाएगा तथा तत्पश्चात जिलाधीश ऐसी अधिसूचना के विषय का सार्वजनिक नोटिस जारी करेगा तथा ऐसी सार्वजनिक सूचना देगा तथा तत्पश्चात प्रकाशन की जो कि सूचना की तिथि को संदर्भित करेगा (भूमि अधिग्रहण अधिनियम 1984 तथा 2013 की धारा 4(1))

गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि अधिसूचना कि तिथि को राजस्व अभिलेखों के अनुसार क्षेत्र में तथा आसपास के क्षेत्र में कीमत केवल ₹52,000/- प्रति एकड़ थी जिसका तहसीलदार, कराईकुडी द्वारा समर्थन किया गया था। तदनुसार भूमि की कीमत ₹0.60 करोड़ होनी चाहिए थी। सी.आई.एस.एफ. राज्य सरकार को अधिसूचना को जारी करने के समय प्रचलित दर पर मूल्य का निर्धारण करने का अनुपालन कराने में विफल रहा जिसका परिणाम ₹9.43 करोड़ के अधिक भुगतान में हुआ। भुगतान के बावजूद भूमि का स्वामित्व राज्य सरकार द्वारा अभी भी बदला जाना था।

सी.आई.एस.एफ. ने बताया (अक्टूबर 2014) कि ₹9.73 करोड़ का शेष मुख्यालय से सहमति प्राप्त करने के पश्चात अदा किया गया था क्योंकि जी.ओ.टी.एन. ने दर को 2010 में प्रचलित ₹23 प्रति वर्ग मीटर पर निर्धारित किया। सी.आई.एस.एफ. ने यह भी कहा कि तहसीलदार, कराईकुडी ने जिलाधीश की जानकारी के बिना भूमि की कुल कीमत को ₹0.60 करोड़ के रूप में उल्लेखित किया था तथा वह भूमि की कीमत निर्धारित करने हेतु प्राधिकृत नहीं था क्योंकि यह जिलाधीश की सीमा में था। विभाग का उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि सी.आई.एस.एफ. राज्य सरकार को अधिसूचना को जारी करने के समय प्रचलित दरों पर कीमत का निर्धारण कराने में विफल रहा था।

3.2 भूमि अधिग्रहण में अन्य अनियमितताएं

भूमि अधिग्रहण मामलों की जांच के दौरान लेखापरीक्षा विभिन्न अनियमितताएं, अर्थात् के.एल.पी. की स्वीकृति, स्थल चयन समिति के गठन के बिना भूमि अधिग्रहण, प्रस्ताव प्रस्तुत करने से पूर्व अनुपयुक्त सर्वेक्षण, अतिक्रमित भूमि का अधिग्रहण, पाई थीं। इन अनियमितताओं पर नीचे चर्चा की गई है:

3.2.1 प्रस्ताव प्रस्तुत करने से पूर्व अनुपयुक्त सर्वेक्षण

- एस.एस.बी. द्वारा लखिमपुर खीरी, उत्तर प्रदेश में 83.5 एकड़ के भूमि अधिग्रहण हेतु जनवरी 2005 में गठित स्थल चयन समिति (एस.एस.सी.) ₹938.42 लाख की कीमत के स्थल के भीतर गैर-अधिग्रहीत भूमि के भागों को सूचित करने में विफल रही।

एस.एस.बी. ने अपने उत्तर (जून 2015) में बताया कि वास्तविक कब्जे के समय विसंगति पाई गई है। चूंकि अंतराल भागों का अधिग्रहण अपरिहार्य था इसलिए उनके अधिग्रहण का प्रस्ताव प्रस्तुत किया गया है तथा एम.एच.ए. को संस्वीकृति हेतु प्रेषित किया गया है।

- एम.एच.ए. ने एस.एस.बी. को महाराजगंज (यू.पी.) में 2.21 एकड़ माप की भूमि प्राप्त करने हेतु 2008 में ₹16.08 लाख संस्वीकृत किए। बाद में यह पाया गया था कि

भूमि को किसानों द्वारा लिए गए कर्जों की एवज में बैंक के पास गिरवी रखा गया था तथा इसलिए प्राप्त नहीं किया जा सकता। यह सुस्पष्ट था कि भूमि के अधिग्रहण के प्रस्ताव को प्रस्तुत करने से पूर्व एस.एस.बी. द्वारा उचित सर्वेक्षण नहीं किया गया था।

एस.एस.बी. ने अपने उत्तर (जून 2015) में बताया कि अधिग्रहण प्रक्रिया के दौरान विसंगति पर ध्यान नहीं दिया जा सका था तथा शीघ्र ही भूमि के नए टुकड़े हेतु नया प्रस्ताव प्रस्तुत किया गया था।

- एन.एस.जी. ने भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण (ए.ए.आई.) से आई.जी.आई. हवाई अड्डे में पट्टे आधार पर 2009 में ₹29.75 लाख की 5 एकड़ भूमि का अधिकार लिया था जो एक गहरा क्षेत्र था तथा ₹12.25 लाख की लागत का प्रारम्भिक कार्य करवाया। तथापि, एन.एस.जी. ने फरवरी 2009 में इस भूमि के स्थान पर भूमि के अन्य टुकड़े का आबंटन करने हेतु ए.ए.आई. के अनुरोध किया। ए.ए.आई. ने अप्रैल 2009 में 5 एकड़ भूमि के अन्य टुकड़े को प्रस्तावित किया। इस प्रकार, सर्वेक्षण किए बिना भूमि अधिग्रहण की प्रक्रिया को प्रारम्भ करने ने न केवल अधिग्रहण को विलम्बित किया बल्कि इसका परिणाम ₹12.25 लाख के व्यर्थ व्यय में भी हुआ। एन.एस.जी. (अक्टूबर 2014) ने उत्तर दिया कि भूमि के पहले टुकड़े पर किए गए ₹12.25 लाख के व्यय में से ₹2.33 लाख की कीमत की मदों को बचा लिया गया था तथा उनका अन्य स्थान पर उपयोग किया गया था। यह सुस्पष्ट था कि कुल ₹9.22 लाख का शेष व्यय व्यर्थ हो गया था।
- एस.एस.बी. ने सर्वेक्षण के बिना डी.डी.ए. से ₹57.59 लाख की कुल लागत पर अप्रैल 2007 में महिपालपुर, दिल्ली में 0.7 एकड़ भूमि प्राप्त की थी। जब डी.डी.ए. ने एस.एस.बी. को भूमि का अधिकार लेने को कहा तो एस.एस.बी. ने भूमि का निरीक्षण किया तथा पाया कि कथित भूमि सामान्य तल स्तर से लगभग 15 मीटर से अधिक नीचे थी तथा उन्होंने डी.डी.ए. को भूमि के अन्य टुकड़े का आबंटन करने का अनुरोध किया। लम्बे पत्राचार के पश्चात, डी.डी.ए. ने दिसंबर 2010 में भूमि के दूसरे टुकड़े का आबंटन किया जिसका परिणाम तीन वर्षों के विलम्ब में हुआ।
- एस.एस.बी. ने बताया कि डी.डी.ए. ने उनकी उपयुक्तता तथा उपलब्धता के अनुसार भूमि का आबंटन किया था परंतु जब यह देखा गया था कि प्रस्तावित भूमि उपयुक्त नहीं थी तो एक वैकल्पिक भूमि का आबंटन किया गया था। उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि एस.एस.बी. को अधिग्रहण को अंतिम रूप देने से पहले भूमि का निरीक्षण करना अपेक्षित था। यह उल्लेख करने योग्य है कि इस मामले में उससे एक अलग भूमि को प्राप्त किया गया था जिसे बल द्वारा प्रारम्भ में अंतिम रूप दिया गया था।

- एन.एस.जी. ने मुंबई में क्षेत्रीय हब की स्थापना हेतु 23 एकड़ भूमि प्राप्त की थी। यह पाया गया था कि वहां न केवल अतिक्रमण था बल्कि प्राप्त की गई भूमि के ऊपर से हाई टेंशन तार भी जा रही थी। एन.एस.जी. को हाई टेंशन तार को दूसरी जगह ले जाना था जिसमें ₹3.74 करोड़ की अतिरिक्त राशि लगेगी।

एम.एच.ए. ने अपने उत्तर (जुलाई 2015) में यह बताते हुए अभ्युक्ति को स्वीकार किया कि मुंबई में क्षेत्रीय हब की स्थापना हेतु भूमि महाराष्ट्र सरकार द्वारा मुफ्त में प्रदान की गई थी।

3.2.2 अनुपयुक्त पट्टानामा

केरल में पट्टा आधार पर प्राप्त भूमि के संबंध में बी.एस.एफ., आई.टी.बी.पी. तथा सी.आर.पी.एफ. के पांच मामलों के विश्लेषण ने प्रकट किया कि पट्टानामे में समाप्ति के पश्चात इसके विस्तार हेतु किसी शर्त को शामिल नहीं किया गया था जो एम.एच.ए. द्वारा जारी दिशानिर्देशों के उल्लंघन में था। केरल सरकार द्वारा बी.एस.एफ., आई.टी.बी.पी. तथा सी.आर.पी.एफ. को पट्टा किराया आधार पर उनकी इकाईयों की स्थापना हेतु पट्टे पर दी गई भूमि के विवरणों का ब्यौरा निम्नानुसार था:

तालिका 3.2: सी.ए.पी.एफ. में पट्टा किराया आधार पर भूमि के ब्यौरे

| क्र.सं. | भूमि के ब्यौरे | बल | पट्टा किराया | पट्टा अवधि | पट्टानामा की तिथि | स्थिति |
|---------|---|-----------|---------------------|------------|-------------------|------------------------------|
| 1. | बी.एस.एफ. हेतु एक सेक्टर मुख्यालय की स्थापना हेतु तिरुअनंतपुरम जिले में मुठाथार गांव में 15 एकड़ भूमि | बी.एस.एफ. | ₹1000/ एकड़/वर्ष | 30 वर्ष | 20.9.2011 | भूमि बी.एस.एफ. के अधिकार में |
| 2. | नादापूरम में बी.एस.एफ. बटालियन की स्थापना हेतु कोझीकोड जिले में वटाकरा में तालूका छेकियाद गांव में 55 एकड़ भूमि | बी.एस.एफ. | ₹100 / एकड़/वर्ष | 30 वर्ष | 5.1.2012 | भूमि बी.एस.एफ. के अधिकार में |
| 3. | एक बी.एस.एफ. बटालियन की स्थापना हेतु त्रिशुर जिले में काईनूर में 60 एकड़ भूमि | बी.एस.एफ. | ₹100/ एकड़/वर्ष | 50 वर्ष | 13.7.2010 | भूमि बी.एस.एफ. के अधिकार में |

| | | | | | | |
|----|---|--------------|-----------------|---------|-----------|---------------------------------|
| 4. | एक आई.टी.बी.पी. बटालियन की स्थापना हेतु अलपूझा जिले में नूरान्द में 50 एकड़ भूमि का आबंटन किया गया था | आई.टी.बी.पी. | ₹100/ एकड़/वर्ष | 30 वर्ष | 25.9.2013 | भूमि आई.टी.बी.पी. के अधिकार में |
| 5. | एक सी.आर.पी.एफ. बटालियन की स्थापना हेतु कोझीकोड जिले में छकितपारा में 40 एकड़ भूमि | सी.आर.पी.एफ. | ₹100/ एकड़/वर्ष | 30 वर्ष | 10.7.2013 | भूमि सी.आर.पी.एफ. के अधिकार में |

इसके अतिरिक्त, पट्टानामा 'गैर-सांस्कृतिक उद्देश्यों हेतु अस्थायी अधिकार के लिए राज्य की भूमि का अनुमति आदेश' के रूप में था। केरल सरकार द्वारा सी.ए.पी.एफ. को पट्टे पर प्रदान की गई भूमि का बलों द्वारा अधिकार लिया गया था तथा इन भूमियों पर करोड़ों रूपयों की लागत के नए निर्माण किए जा रहे थे। इसलिए पट्टा करारों में शर्तों को बल के हित में अहितकर थी किया गया था।

एम.एच.ए. ने बताया (जुलाई 2015) कि इसकी पहले के दिशानिर्देश में पट्टे की वैधता 99 वर्ष थी। विभिन्न राज्यों ने अपने स्वयं के पट्टे करार निर्धारित किए हैं। इस प्रकार सभी राज्यों के लिए एक मानक पट्टा करार को निर्धारित नहीं किया जा सकता है। तथापि, भूमि पट्टा करार का संबंधित राज्य सरकारों के साथ सी.ए.पी.एफ. के हस्ताक्षर करने से पहले विधि एवं न्याय मंत्रालय द्वारा पुनर्निरीक्षण किया जाता है जिससे कि सी.ए.पी.एफ. के हित को सुरक्षित रखा जा सके। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि मार्च 2014 तक निष्पादित किए गए पहले के पट्टेनामों का विधि एवं न्याय मंत्रालय तथा एम.एच.ए. द्वारा पुनर्निरीक्षण नहीं किया गया था। एम.एच.ए. ने केवल हाल में (जुलाई 2015) सभी सी.ए.पी.एफ. को निर्देश दिया है कि पट्टेनामों को विधि एवं न्याय मंत्रालय तथा एम.एच.ए. से पुनर्निरीक्षण के पश्चात निष्पादित किया जाना चाहिए।

3.2.3 चारदीवारी का निर्माण न होना

यह पाया गया था कि 15 भूमि अधिग्रहण मामलों में चारदीवारी का निर्माण नहीं किया गया था जो एम.एच.ए. के दिशानिर्देशों के उल्लंघन में था। एम.एच.ए. के दिशानिर्देशों के उल्लंघन में चारदीवारी का निर्माण न किए जाने के कारण भिलाई में हुए सी.आर.पी.एफ. की भूमि के अतिक्रमण के एक दिलचस्प मामले की नीचे मामला अध्ययन के रूप में चर्चा की गई है:

मामला अध्ययन - 3.7

सी.आर.पी.एफ. ने 1970 में भिलाई में एक गुप केन्द्र स्थापित करने की योजना बनाई थी तथा 250 एकड़ भूमि की खरीद हेतु फरवरी 1971 में भिलाई इस्पात संयंत्र को ₹2.19 लाख अदा किए थे परंतु सी.आर.पी.एफ. को अप्रैल 1972 में वास्तव में केवल 232.02 एकड़ भूमि संपूर्ण हुई थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि सी.आर.पी.एफ. द्वारा सीमा स्तंभों को खड़ा करके भूमि का उचित सीमांकन नहीं किया गया था तथा भूमि को राजस्व अभिलेखों में भिलाई इस्पात संयंत्र से गुप केन्द्र, सी.आर.पी.एफ. भिलाई के नाम हस्तांतरित नहीं किया गया था। बाद में, सी.आर.पी.एफ. ने उत्तर-पूर्व में विद्रोह-विरोधी कार्य हेतु कुछ समय तक अपने कार्मिकों को हटाया था। इसके पश्चात् सी.आर.पी.एफ. ने असुरक्षित भूमि को भू-अतिक्रमकों की दया पर छोड़ दिया। बाद में अक्टूबर 2012 में सी.आर.पी.एफ. ने छत्तीसगढ़ में तैनात टुकड़ियों का प्रबन्ध के लिए भिलाई में कैम्पिंग साइट/गुप केन्द्र बटालियन की स्थापना करने का निर्णय किया। भौतिक सर्वेक्षण पर यह पाया गया था कि कुछ अभिकरणों द्वारा लगभग पूर्ण भूमि को प्लॉटों में विभाजित कर दिया गया था तथा बेचा गया था। सीमा स्तंभ खड़े करके भूमि के उचित सीमांकन की कमी, 1977 से भूमि के अधिकार क्षेत्र की गैर-मॉनीटरिंग तथा चारदीवारी का निर्माण न करने का परिणाम भारी अतिक्रमण तथा किसी अभिकरण द्वारा भूमि को बेचे जाने में हुआ। इस प्रकार, एम.एच.ए. के दिशानिर्देशों के उल्लंघन में सी.आर.पी.एफ. के गैर-जिम्मेदाराना कार्य का परिणाम मूल्यवान भूमि के निर्वासन में हुआ।

सी.आर.पी.एफ. ने बताया (जुलाई 2014) की राज्य सरकार को सत्य को स्थापित करने/अभिकरण जिसने भूमि को विभाजित किया था का उत्तरदायित्व निर्धारित करने हेतु संयुक्त सर्वेक्षण करने तथा इस संबंध में जांच कराने हेतु सिफारिश की जा रही थी। सी.आर.पी.एफ. ने आगे बताया (जून 2015) कि संबंधित अभिकरणों से दस्तावेजी प्रमाण की मांग की गई है तथा प्राप्ति पर प्रस्तुत किया जाएगा।

3.2.4 अनुचित प्रलेखन

18 मामलों (अनुबंध-3.2) में यह पाया गया था कि बिक्रीनामा/दाखिल खारीज को निष्पादित नहीं किया गया था जो एम.एच.ए. के दिशानिर्देशों के उल्लंघन में था। ये सभी भूमि आगे निर्माण कार्यों के लिए थीं जिनका आरम्भ पूर्ण प्रलेखन तथा भूमि के हस्तांतरण के पश्चात् किया जा सकता था तथा अनुचित प्रलेखन निर्माण कार्यों में बाधा डालेगा। एम.एच.ए. ने अपने तर्क प्रस्तुत नहीं किए।

3.2.5 भूमि का गैर-अधिकार

➤ ग्राम मौजपुर (अलवर), राजस्थान में स्थल दौरे के दौरान लेखापरीक्षा ने पाया कि आबंटित भूमि में 11 खसरों² का एस.एस.बी. को हस्तांतरण नहीं किया गया था जबकि इन खसरों की स्थिति स्थल के भीतर थीं। यह भविष्य में विवाद उत्पन्न करेंगे तथा इन खसरों को सुरक्षा कारणों से भी अधिग्रहण के बाहर नहीं छोड़ जाना चाहिए क्योंकि उनकी स्थिति प्राप्त क्षेत्र के भीतर है।

एस.एस.बी. ने स्वीकार (जून 2015) किया कि ऐसी विसंगति पर प्रस्ताव के प्रारम्भिक चरण पर ध्यान नहीं दिया जा सका था जब प्रारम्भिक चरण पर सभी विस्तृत राजस्व अभिलेख उपलब्ध नहीं थे तथा इसलिए यह पूर्ण अधिग्रहण प्रक्रिया से गुजरता है। पहले की अधिग्रहण प्रक्रिया में छोटे खसरों के प्रस्ताव अब प्रक्रिया में हैं।

एम.एच.ए. ने अपने उत्तर (जुलाई 2015) में अभियुक्तियों/अनुशंसाओं को यह बताते हुए स्वीकार किया कि उन्होंने भूमि अधिग्रहण के उपर्युक्त मामले में लेखापरीक्षा अभियुक्तियों के आधार पर जून 2015 में सभी सी.ए.पी.एफ. द्वारा अनुपालन किए जाने वाले व्यापक दिशानिर्देश जारी किए हैं।

3.3 प्राप्त भूमि का अनुपयोग

सामान्य वित्तीय नियमावली के अनुसार व्यय किए गए सरकारी धन को प्रत्याशित उद्देश्य, जिसके लिए राशि संस्वीकृत की गई थी, को पूरा करना चाहिए। लेखापरीक्षा ने पाया कि 13 मामलों में ₹49.11 करोड़ की कीमत की भूमि को उपयोग में नहीं लाया गया था (अनुबंध-3.3)। इन मामलों में सी.ए.पी.एफ. द्वारा प्राप्त भूमि विभिन्न प्रकार की स्थापनाओं के निर्माण के लिए थी परंतु भूमि का आज तक प्रत्याशित उद्देश्य हेतु उपयोग नहीं किया गया था। सी.ए.पी.एफ. ने बताया (जून 2015) कि उपयोग न करने का एक कारण अदालती मामले तथा मुकदमेबाजी है।

3.4 राज्य प्राधिकरणों को अधिक भुगतान

लेखापरीक्षा ने पाया कि निम्नलिखित मामलों में सी.ए.पी.एफ. ने भूमि अधिग्रहण में ₹21.65 लाख का अधिक व्यय किया था। विवरण तालिका में दिए गए हैं।

² राज्य सरकार के भूमि राजस्व अभिलेख में दर्ज विशिष्ट स्वामित्व सहित भूमि पहचान संख्या

तालिका 3.3: सी.ए.पी.एफ. द्वारा राज्यों को भूमि के लिए किए गए अधिक भुगतान का विवरण
(₹ लाख में)

| बल | प्राप्त भूमि के विवरण | अदा की गई अधिक राशि | लेखापरीक्षा अभ्युक्ति |
|-----------|---|---------------------|--|
| एस.एस.बी. | भूमि का अधिग्रहण, पिथौरागढ़, उत्तराखण्ड | 12.65 | एस.एस.बी. ने 3.17 एकड़ भूमि के लिए जिला प्राधिकरणों को ₹15.15 लाख जमा किए थे। प्रस्ताव को एस.एस.बी. द्वारा रद्द कर दिया गया था तथा ₹2.50 लाख की कीमत की 1.24 एकड़ भूमि के अधिग्रहण हेतु एक नया प्रस्ताव मई 2014 में स्वीकृत किया गया था। ₹12.65 लाख का शेष अभी भी राज्य सरकार के पास पड़ा था। एस.एस.बी. में तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया कि मामले को जिला/राज्य प्राधिकरण के साथ आगे बढ़ाया जा रहा है। |
| बी.एस.एफ. | लखनऊ में 65.343 एकड़ भूमि का अधिग्रहण | 9.00 | बी.एस.एफ. ने जिला राज्य प्राधिकरणों के पास ₹2.99 करोड़ जमा किए। क्षतिपूर्तियों, दण्डों के भुगतान तथा अन्य बकायों के समायोजन के पश्चात् ₹9.00 लाख की राशि जुलाई 2012 से जिलाधीश के पास पड़ी थी। इस राशि की वापसी हेतु कोई प्रयास नहीं किए हैं। बी.एस.एफ. ने अपने उत्तर (जून 2015) में बताया कि जिला एल.ए. प्राधिकरण को वापसी हेतु कहा गया था। |
| कुल | | 21.65 | |

3.5 निष्कर्ष

यह देखा गया था कि सी.ए.पी.एफ. में भूमि के अधिग्रहण की स्थिति संतोषजनक नहीं थी। लेखापरीक्षा ने न तो एम.एच.ए. और न ही सी.ए.पी.एफ. में किसी प्रभावी भूमि अधिग्रहण मॉनीटरिंग प्रणाली को पाया जिसका परिणाम राज्य सरकार के पास भूमि की कीमत को जमा कराने के पश्चात् भी अधिग्रहण में विलम्ब/गैर अधिग्रहण में हुआ। इसके अतिरिक्त, भूमि अधिग्रहण में विलम्ब का कारण बन रहे मामलों का समाधान करने हेतु सी.ए.पी.एफ./एम.एच.ए. के तथा राज्य राजस्व विभाग उच्च प्राधिकारियों के बीच किसी संरचित बातचीत का अभाव था। लेखापरीक्षा जांच ने पाया कि 66 प्रतिशत भूमि अधिग्रहण मामलों में असाधारण विलम्ब थे जो सबसे खराब मामले में नौ वर्षों तक था। इसके अतिरिक्त, भूमि अधिग्रहण के दौरान एम.एच.ए. के दिशानिर्देशों/मापदण्डों के उल्लंघन, प्रस्ताव को प्रस्तुत करने से पूर्व अपर्याप्त सर्वेक्षण आदि के कुछ उदाहरण थे।

अनुशंसा:

एम.एच.ए. को सी.ए.पी.एफ. द्वारा भूमि अधिग्रहण हेतु निर्धारित एक वर्ष तथा सात दिनों की समय सीमा को फिर से देखना चाहिए क्योंकि इसे लेखापरीक्षा द्वारा संवीक्षा किए गए किसी भी मामले में पूरा नहीं किया गया था। सी.ए.पी.एफ. को सर्वेक्षण के दौरान यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता है कि भूमि सभी बाधाओं से मुक्त थी।

