पेसा (PESA) कायदा एक वास्तव

डॉ. सोमा पी गोंडाणे
राजीव गांधी कला महाविद्यालय,
पाटण तालुका जिवती जिल्हा चंद्रपूर
Email ID - bodhibandhu@gmail.com
Mob.No. - 7744999936

सारांश -

केंद्राने पंचायती राज कायद्याच्या निर्मितीसोबतच आदिवासी वर्गाच्या हक्कांसाठी पेसा कायदा केला. या अंतर्गत आदिवासी वर्गातील परकेपणाची भावना कमी करून सार्वजनिक संसाधनांच्या वापरावर चांगले नियंत्रण आणले. आदिवासीबहुल जिल्ह्यांमध्ये पायाभूत सुविधांच्या विकासाची कामे झाली पण ज्या गतीने व्हायला पाहिजे त्या गतीने होऊ शकले नाहीत. पेसा कायद्यांतर्गत ग्रामसभा आयोजित करण्याच्या सरकारच्या आदेशामध्ये ग्रामसभेसाठी चार विभागीय अजेंडा समाविष्ट करण्यात आला आहे. तो पुढील प्रमाणे – १) पंचायत आणि ग्रामीण विकास विभाग २) अन्न व नागरी पुरवठा विभाग ३) वन विभाग ४) आदिवासी किंवा अनुसूचित जाती विकास विभाग. दुसरीकडे, अनुसूचित जातींच्या जमिनीवर बेकायदेशीरपणे कब्जा, फसवी विक्री, सामुदायिक वनपट्टे, गौण खनिज लीज सर्वेक्षण, खाणकाम, भूसंपादनापूर्वी ग्रामसभेचा 'पेसा' अंतर्गत बेकायदेशीरपणे झालेला निर्णय यासारख्या अनुसूचित क्षेत्रांतील भीषण समस्या. अनुसूचित क्षेत्रांमध्ये नागरी संस्थांची निर्मिती इत्यादी समस्या गायब झाल्या आहेत. अशा प्रकारे, आदिवासी किंवा अनुसूचित क्षेत्राशी संबंधित महत्त्वाच्या मुद्द्यांवर चतुराईने दुर्लक्ष करून, केवळ 'पेसा' कायद्यानुसार ग्रामसभा घेण्याचे आदेश जारी करून, त्यांना निवडणुकीच्या वातावरणात लॉलीपॉप देऊन आदिवासींमधील असंतोष शमविण्याचा प्रयत्न असल्याचे दिसते.

आदिवासी बहुलतेच्या दृष्टीने भारत हा एक श्रीमंत देश आहे. आपल्या देशात सुमारे ७०० आदिवासी जमाती आहेत. देशातील एकूण आदिवासींपैकी १० टक्के आदिवासी एकट्या महाराष्ट्रात राहतात हेही वास्तव आहे. राज्याच्या एकूण क्षेत्रफळापैकी १६.५ टक्के क्षेत्रफळ म्हणजे ५० हजार ७५७ चौरस किमी हे आदिवासी बहुल जंगल आहे. हे स्वतःच बरेच विस्तृत आणि समृद्ध मानले जाऊ शकते.महाराष्ट्रात 15 जिल्हे आणि 68 तालुक्यांमध्ये मोठ्या प्रमाणात आदिवासी आहेत. 2011 च्या जनगणनेनुसार राज्यातील आदिवासी लोकसंख्या एक कोटीपेक्षा जास्त आहे, जी राज्याच्या एकूण लोकसंख्येच्या सुमारे दहा टक्के आहे.परंतु, दुसरीकडे सत्य हे आहे की, राज्यातील एवढी मोठी लोकसंख्या असलेला आदिवासी समाज आजही देशातील इतर आदिवासी बहुल भागांप्रमाणे विकासाच्या बाबतीत मागे आहे. हा प्रश्न अधिक महत्त्वाचा बनतो कारण मध्य प्रदेश, राजस्थान, बिहार, झारखंड, छत्तीसगड आणि ओरिसा या इतर राज्यांच्या तुलनेत महाराष्ट्र हे विकसित राज्य मानले जाते. खरे तर आदिवासींचे लोकशाही हक्क संविधानाने मान्य केले आहेत. इतकेच नव्हे तर त्यांच्या प्रतिनिधीत्वासाठी आरक्षणही देण्यात आले आहे. मात्र, आदिवासी समूह विखुरलेले आणि असंघटित आहेत, त्यामुळे त्यांना लोकसंख्येच्या प्रमाणात प्रतिनिधित्व दिले जात नाही, हेही वास्तव आहे.

मुख्य शब्द – ग्रामसभा, असंतोष, स्वराज्य, अधिकार, ग्रामपंचायत, दिरंगाई, मागासलेपणा, सर्वसामान्य, मतदार यादी, प्रकल्प, सुधारणा

प्रस्तावना -

१९९३ मध्ये ७३ व्या घटना दुरुस्तीच्या नंतर घटनेच्या कलम २४३ च्या बदलाने ग्रामसभेला घटनात्मक तरतूद देण्यात आलेली आहे. तथापि अनुसूची पाच मधील क्षेत्रांना या तरतुदी करण्याबाबत स्पष्टता नव्हती. घटनेच्या अनुसूची पाच मध्ये देशातील १० राज्यातील आदिवासी भाग येतो. या दहा राज्यांमध्ये आंध्र प्रदेश, छत्तीसगड, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, झारखंड, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, ओरिसा, राजस्थान आणि तेलंगाणा ही राज्ये येतात. या राज्यांना पाचव्या अनुसूचीमध्ये समाविष्ट करण्यात आलेले आहे. हा भाग आदिवासीबहुल भाग आहे. या भागांना देखील नवव्या भागातील तरतुदी लागू करण्यात आलेल्या आहेत. अनुसूचित

क्षेत्रातील भागांना या बाबी लागू व्हाव्यात या साठी मागणी १९९४ पासून आदिवासी क्षेत्रातील लोकांनी सुरवात केलेली होती. यामध्ये तत्कालीन खासदार दिलीपसिंग भुरिया यांच्या नेतृत्वाखाली एक समिती गठित करण्यात आली आणि समितीने अभ्यासांती १९९४ मध्ये आपला अहवाल सादर केला. १९९५ मध्ये तो स्वीकृत करण्याबाबत भारतीय शासनाने स्वीकृती दिली.आदिवासींच्या स्वयंशासनाच्या दृष्टीने उचललेले हे अत्यंत महत्त्वाचे पाऊल होय या पाचव्या अनुसूची मध्ये समाविष्ट असणाऱ्या भागातील आदिवासी गावांना या तरतुदीत लागू होतात आणि त्यामुळे त्यांचे हक्क अबाधित राहण्यास मदत होते. या पार्श्वभूमीवर २४ डिसेंबर १९९६ साली पेसा या कायद्याची निर्मिती झाली. पेसा कायदा मंजूर करण्यात आला. या कायद्याला Panchayat Extension in scheduled area (PESA) असे नामकरण करण्यात आलेले आहे . या कायद्याची व्याप्ती आणि तिची अंमलबजावणी करण्याची कायद्याची व्याप्ती व्यापक आहे. घटनेच्या नवव्या भागामध्ये ज्या तरतुदी पंचायतीबाबत उल्लेख केल्या त्या तरतुदी या भागात लागू होतात. या कायद्याने तथापि त्यामध्ये काही विशेष तरतुदी करण्यात आलेले आहेत.

पंचायत विस्तार (अनुसूचित क्षेत्र) अधिनियम 1996 (पेसा) हा कायदा २४ डिसेंबर १९९६ रोजी अस्तित्वात आला. या कायद्या अंतर्गत देशातील एकूण १० राज्यांचा समावेश होतो. त्यामध्ये- १) महाराष्ट्र २) गुजरात ३) आंध्र प्रदेश ४) मध्यप्रदेश ५) झारखंड ६) ओरिसा ७) छत्तिसगड ८) हिमाचल प्रदेश ९) राजस्थान १०) तेलंगाना या राज्यांनाच पेसा हा कायदा लागू आहे. तसेच, महाराष्ट्र राज्यातील एकूण १३ जिल्हे - १) अहमदनगर २) पुणे ३) ठाणे ४) पालघर ५) धुळे ६) नंदुरबार ७) नाशिक ८) जळगाव ९) अमरावती १०) यवतमाळ ११) नांदेड १२) चंद्रपूर 13) गडचिरोली यांना पेसा हा कायदा लागू आहे.

हा कायदा अनुसूचित क्षेत्रातील आदिवाशी लोकांशी संबंधित असून आदिवाशींची संस्कृती, प्रथा, परंपरा यांचे जतन व संवर्धन करणे व ग्रामसभेच्या माध्यमातून आदिवाशींची स्वशासन व्यवस्था बळकट करणे हे पेसा या कायद्याचे प्रमुख सूत्र आहे. या कायद्यान्वये अनुसूचित क्षेत्रातील ग्रामसभेस अनुसूचित क्षेत्राबाहेरील ग्रामसभेपेक्षा म.ग्रा.पं. अधिनियम १९५८, कलम ५४ ने विशेष अधिकार देण्यात आले आहेत.

पेसा कायद्याची उद्दिष्टे -

1) अनुसूचित क्षेत्रात राहणार्या लोकांसाठी ग्रामसभांद्वारे स्वशासन सुनिश्चित करणे.

2) आदिवासी समुदायांना, अनुसूचित क्षेत्रांतील रहिवाशांचा, त्यांच्या स्वत:च्या स्वराज्य प्रणालीद्वारे स्वतःचे शासन करण्याचा अधिकार कायदेशीररित्या मिळतो. आणि नैसर्गिक संसाधनांवरील त्यांचे पारंपारिक अधिकार मान्य करते.

3) ग्रामसभांना विकास योजना मंजूर करण्यात आणि सर्व सामाजिक क्षेत्रांवर नियंत्रण ठेवण्यासाठी महत्त्वाची भूमिका बजावण्याचे अधिकार देतात.

पेसा कायद्याची वैशिष्ट्ये आणि तरतुदी -

- या कायद्याचे मुख्य वैशिष्ट्य म्हणजे या कायद्याने आदिवासी समाजातील ग्रामसभांना प्रचंड अधिकार दिले आहेत.
- प्रत्येक गावात गावपातळीवर पंचायतीसाठी तयार करण्यात आलेल्या मतदार यादीत ज्यांची नावे समाविष्ट आहेत अशा सर्व व्यक्तींची ग्रामसभा असेल.
- प्रत्येक ग्रामसभा सामाजिक आणि आर्थिक विकासासाठी कार्यक्रम आणि प्रकल्पांना गाव पातळीवरील पंचायतीद्वारे अंमलबजावणीसाठी मंजूर करेल.
- या कायद्याचा उद्देश घटनेच्या भाग ९ मधील पंचायतींशी संबंधित तरतुदी आवश्यक सुधारणांसह अनुसूचित क्षेत्रांपर्यंत विस्तारित करणे हा आहे.
- दारिद्र्य निर्मूलन आणि इतर कार्यक्रमांसाठी लाभार्थ्यांची ओळख आणि निवड करण्यासाठी देखील ग्रामसभा जबाबदार असेल. या कार्यक्रम व योजनांच्या संदर्भात पंचायतींना ग्रामसभेकडून निधीचा योग्य वापर केल्याचे प्रमाणपत्र घ्यावे लागेल. राज्यघटनेच्या भाग 9 अंतर्गत ज्या समुदायांसाठी आरक्षणाची तरतूद आहे, त्यांना प्रत्येक पंचायतीमध्ये त्यांच्या लोकसंख्येच्या प्रमाणात अनुसूचित क्षेत्रामध्ये आरक्षण दिले जाईल. अनुसूचित जमातीचे आरक्षण एकूण जागांच्या

50% पेक्षा कमी नसावे आणि पंचायतीच्या सर्व स्तरावरील अध्यक्षांची पदे अनुसूचित जमातीसाठी राखीव असतील अशीही अट आहे.

- मध्यवर्ती आणि जिल्हास्तरीय पंचायतींमध्ये, राज्य सरकार त्या पंचायतींमध्ये प्रतिनिधित्व नसलेल्या अनुसूचित जमातींच्या प्रतिनिधींना देखील नामनिर्देशित करू शकते, परंतु अशा नामनिर्देशित प्रतिनिधींची संख्या निवडून द्यावयाच्या एकूण प्रतिनिधींच्या 10% पेक्षा जास्त नसावी.
- अनुसूचित क्षेत्रातील लहान जलस्रोतांचे नियोजन आणि व्यवस्थापन करण्याचे काम योग्य स्तरावरील पंचायतींवर सोपवले जाईल.
- अनुसूचित क्षेत्रातील गौण खनिजांसाठी परवाना किंवा खाणपट्टा मंजूर करण्यासाठी ग्रामसभांच्या योग्य स्तरावरील शिफारशी अनिवार्य केल्या जातील.
- राज्य विधानमंडळे राज्यघटनेच्या सहाव्या अनुसूचीमध्ये नमूद केलेल्या आदिवासी क्षेत्रांना लागू असलेल्या अनुसूचित क्षेत्रातील जिल्हा स्तरावर पंचायतींसाठी समान प्रशासकीय रचना तयार करण्याचा प्रयत्न करतील.
- आदिवासी उपयोजनांसह स्थानिक योजना आणि त्यांच्यासाठी निश्चित केलेल्या संसाधनांवर नियंत्रण ठेवण्याची शक्ती.

आदिवासी गटांमधील सहमतीवर आधारित स्वराज्याची परंपरा लक्षात घेऊन पंचायत राज व्यवस्थेने स्वराज्य कायदा-पंचायत विस्तार (अनुसूचित क्षेत्र) कायदा म्हणजेच 'पेसा' कायदा आदिवासी भागांसाठी लागू केला होता. हा कायदा 24 डिसेंबर 1996 रोजी लागू झाला. म्हणजेच 24 डिसेंबर २०२१ रोजी या कायद्याला 25 वर्षे पूर्ण झाली आहेत. त्यामुळे या कायद्याच्या अंमलबजावणीत ज्या त्रुटी आहेत त्याचा आढावा घेण्यात आला आहे.

असमाधानकारक अंमलबजावणी -

पेसा आदिवासींच्या सहभागावर आधारित स्व-शासनाच्या संस्कृतीला कायदेशीर मान्यता देते. इतकेच नाही तर या कायद्यांतर्गत सक्षमीकरणाच्या प्रक्रियेदरम्यान आदिवासींना केवळ सक्रिय सदस्य म्हणूनच नव्हे तर सक्षम निर्णयकर्ते, धोरणकर्ते, निरीक्षक आणि मूल्यांकनकर्ता म्हणूनही मान्यता देण्यात आली आहे. तरीही, दुर्दैवाने, अशा क्रांतिकारी कायद्याची अंमलबजावणी अत्यंत असमाधानकारक आहे. त्यामुळे पेसा कायद्याची प्रभावी अंमलबजावणी होत नसल्याने आदिवासींच्या अनेक हक्क व अधिकारांकडे दुर्लक्ष होत असल्याचे दिसून येते.

महाराष्ट्राच्या संदर्भात, केंद्र सरकारने 1996 मध्ये पेसा कायदा मंजूर केल्यानंतर, महाराष्ट्राने 1997 मध्ये पेसा कायद्यानुसार आपल्या ग्रामपंचायत कायद्यात सुधारणा केली. या बदलांनुसार अनुसूचित क्षेत्रासाठी विशेष तरतुदी करण्यात आल्या. परंतु, केंद्रीय पेसा कायदा आणि काही महत्त्वाच्या तरतुदींनुसार राज्यांनी लागू केलेला कायदा यामध्ये तफावत आहे. परिणामी, राज्यस्तरीय कायद्याची धार संकुचित झाली आहे, असे अनेक अभ्यासकांनी नोंदवले आहे. पंचायत राज व्यवस्थेत अग्रेसर असलेला महाराष्ट्र पेसा कायद्याच्या अंमलबजावणीत मागे आहे.

राज्यातही मर्यादित स्वरूप -

केंद्र सरकारने केलेल्या कायद्यात महाराष्ट्राने काही महत्त्वाच्या तरतुदींचा समावेश केलेला नाही. केंद्रीय पेसा कायदा ग्रामसभांना अनेक अधिकार प्रदान करतो, ज्यामध्ये वरिष्ठ स्तरावरील पंचायती (म्हणजे सरकार) अनुसूचित क्षेत्रातील ग्रामसभा आणि ग्रामपंचायतींच्या अधिकारांवर अतिक्रमण करणार नाहीत याची खात्री करण्यासाठी विशेष तरतुदी केल्या आहेत, परंतु महाराष्ट्रात पेसा कायदा नुसार ग्रामपंचायत कायद्यात केलेल्या बदलांमुळे ग्रामपंचायतींना निर्णय घेण्याचे अधिकार न देता ग्रामसभेला दिले. त्यामुळे या राज्यातील ग्रामसभेचे अधिकार केवळ सल्ला देणे आणि शिफारशी करण्यापुरते मर्यादित आहेत. उदाहरणार्थ, महाराष्ट्राने ग्रामसभेला आदिवासी भागातील जमीन हस्तांतरण, कर्ज , दुय्यम खनिज खाणींसाठी लिलाव परवाने यासारख्या अनेक महत्त्वाच्या बाबींवर शिफारसी करण्याचे अधिकार दिले आहेत.

त्याचवेळी, केंद्रीय कायदा असे नमूद करतो की, पेसा कायद्यातील तरतुदींनुसार इतर विषयांशी संबंधित कायद्यात योग्य ते बदल केले जातील, तर महाराष्ट्राने अबकारी कर, वनीकरण, खनिज संसाधने आणि खाणकाम, यामध्ये योग्य बदल केले आहेत.

कृषी बाजार, कर्जमुक्ती आणि भूसंपादन कायदा. आदिवासींच्या दृष्टीकोनातून अतिशय संवेदनशील आणि महत्त्वाचे असलेले बदल करण्यात आलेले नाहीत. शिवाय, राज्य कायद्याची भाषा केंद्रीय कायद्याच्या भाषेपेक्षा अधिक सूक्ष्म आहे. भारतातील संबंधित राज्यांच्या राज्यपालांना पाचव्या अनुसूची अंतर्गत येणार्या क्षेत्रांवर शासन करण्यासाठी विशेष अधिकार देण्यात आले आहेत. दुसरीकडे, इतर राज्यांप्रमाणे, महाराष्ट्राचे राज्यपाल (काही अपवाद वगळता) त्यांचे विशेषाधिकार वापरत नाहीत.

किंबहुना, कायद्यातील तरतुदींतील त्रुटी, नियम तयार करण्यात अक्षम्य दिरंगाई आणि अनुसूचित जमातीतील स्वराज्य संस्थांबाबत कमालीची उदासीनता यामुळे महाराष्ट्रातील आदिवासी स्वराज्याची अवस्था भूतकाळात गेली आहे.

कायद्याची योग्य अंमलबजावणी होत नाही -

आदिवासी स्वराज्याच्या कल्पनेशिवाय आदिवासी विकासाचा विचार पूर्ण होऊ शकत नाही. आदिवासी भागातील हिंसाचार रोखणे ही त्या भागातील मागासलेपणा दूर करण्यासाठी पूर्वअट आहे आणि आदिवासींचे मागासलेपण दूर करून त्यांना योग्य विकासाची संधी देण्यासाठी आदिवासी स्वराज्य संस्थांचा विचार करणे अत्यावश्यक आहे. पेसा कायद्याची प्रत्यक्ष अंमलबजावणी हे त्या दिशेने टाकलेले महत्त्वाचे पाऊल ठरू शकते. त्यासाठी राज्यस्तरावर तातडीने काहीतरी करण्याची गरज आहे आणि ते शक्यही आहे. सर्वात महत्त्वाचे म्हणजे राज्य ग्रामपंचायत कायद्यातील तरतुदींमधील त्रुटी दूर करून केंद्रीय पेसा कायद्याच्या अनुषंगाने तरतुदी करण्यात याव्यात. तसेच सर्वांगीण आदिवासी विकासाच्या दृष्टिकोनातून पेसा कायदा, वनहक्क कायदा आणि आदिवासी घटक योजना यांच्यात सुसंवाद प्रस्थापित झाला पाहिजे.

एका अर्थाने पेसा कायदा हा केवळ आदिवासी स्वराज्याच्या दृष्टिकोनातूनच नव्हे, तर देशाच्या लोकशाही व्यवस्थेच्या दृष्टिकोनातूनही महत्त्वाचा आहे. लोकसहभागावर आधारित प्रातिनिधिक लोकशाहीकडून खऱ्या लोकशाहीकडे जाणे महत्त्वाचे आहे. परंतू पेसा कायद्यानुसार प्रत्येक गुळ्याला गावाचा दर्जा मिळवून देणार्या प्रत्येक गावात ग्रामसभा सुरू करावी, परंतु राज्यातील अनुसूचित क्षेत्रात पेसा गाव घोषित करण्याची प्रक्रिया अत्यंत संथ गतीने सुरू आहे. . तथापि, पेसा गाव घोषित करण्याची प्रक्रिया सोपी आहे आणि पेसा नियमही स्पष्टपणे मांडलेले आहेत. पण, सत्य हे आहे की, सर्वसामान्य आदिवासीच नव्हे, तर नेते, अधिकारी, कार्यकर्त्यांनाही या प्रक्रियेची पुरेशी माहिती नाही.

राज्यभरातील पेसा गावे घोषित करण्याच्या प्रक्रियेला गती देण्यासाठी राज्य सरकारने कालबद्ध मोहीम राबवण्याची गरज आहे. गावाने पेसा गाव घोषित करण्याची विहित प्रक्रिया पूर्ण केली आहे, परंतु उपविभागीय अधिकारी किंवा जिल्हाधिकार्यांनी विहित मुदतीत कोणताही निर्णय घेतला नसेल, तर अशा गावांना राजपत्राद्वारे किंवा त्यांच्या स्वाक्षरीने पेसा गाव म्हणून घोषित करावे. राज्यपाल. त्याचबरोबर गावाला पत्र व प्रमाणपत्र देण्याची व्यवस्था करावी. म्हणजे अशाप्रकारे घोषित केलेली गावेही या योजनेचा लाभ देण्यास सरकारी यंत्रणेला बांधील असतील.

निष्कर्ष -

अनेक वर्षांच्या संघर्षानंतर या देशात आणि राज्यात आदिवासींना त्यांचे हक्क परत मिळाले आहेत. पण, एकीकडे खासगी मालकीची संकल्पना पुनरुज्जीवित झाली आहे आणि दुसरीकडे बाजाराच्या लालसेने व दबावामुळे त्या खासगी मालकीच्या साधनसंपत्तीचे नुकसान होत आहे. खऱ्या अर्थाने लोकशाही निर्णय प्रक्रिया आणि यंत्रणा असताना सुद्धा, आदिवासी समोर बाजार किंवा हिंसक प्रतिकार हा एकमेव पर्याय उरतो. त्यामुळे पेसा कायदा लागू होऊन 25 वर्षे पूर्ण होऊनही या कायद्याची जाणीवपूर्वक आणि कठोर अंमलबजावणी करण्याची गरज आहे.

संदर्भ -

१) आगलावे प्रदीप, आगलावे सरोज - भारतीय समाज संरचनात्मक प्रश्न आणि समस्या सामाजिक समस्या - श्री साईनाथ प्रकाशन नागपूर २०१८

२) शासनाचा राजपत्र

३) कऱ्हाडे बाबू - शास्त्रीय संशोधन पद्धती - पिंपळापुरे अँड पब्लिकेशन नागपुर 2011

४) महाराष्ट्र शासन - वन हक्क पेसा कायदा माहिती पुस्तिका

५) भारत सरकार - पंचायत राज मंत्रालय