प्रेस वक्तव्य

यथेष्ट जीवन स्तर के अधिकार के एक अवयव के रूप में यथोचित आवास पर, और इस संदर्भ में गैर–भेदभाव के अधिकार पर विशेष प्रतिवेदन

सुश्री लैलानी फारहा

नई दिल्ली, 22 अप्रैल 2016

मैं भारत सरकार को मुझे और मेरी टीम को उनके आमंत्रण और उत्साहपूर्ण स्वागत के लिए धन्यवाद कहना चाहूंगी। मुझे यहां केंद्रीय, राज्य और स्थानीय स्तरों के कई सरकारी अधिकारियों से मिलने का अवसर प्राप्त हुआ है और विशद जानकारियां मिली हैं। मैं सिविल सोसायटी, सामुदायिक संगठनों, अधिवक्ताओं, वकीलों और शोधकर्ताओं के प्रति भी कृतज्ञता व्यक्त करना चाहती हूं जिन्होंने मेरे साथ भारत के सबसे जरूरी आवास के मुद्दों पर चर्चा करने के लिए समय निकाला, विशेष रूप से उनके प्रति जो उन स्थानों से यात्रा करके यहां आए, जहां मैं नहीं जा सकी। मैं उन बेघर लोगों, झुग्गी[1] वासियों, और आवासीय योजनाओं और परियोजनाओं के निवासियों की भी अत्यंत आभारी हूं जिन्होंने उदारतापूर्वक मुझे अपने घरों में आमंत्रित किया और अपनी रहन–सहन की स्थितियों और संघर्षों को मेरे साथ साझा किया। यह समृद्ध और गहन यात्रा थी जो हमेशा मेरे मन में रहेगी।

अपनी यात्रा के दौरान मैंने भारत की नीति, विधि–विधान और न्यायशास्त्र में अंतरराष्ट्रीय मानव अधिकार कानून की भूमिका के बारे में अनेक चर्चाएं कीं। आज का मेरा वक्तव्य उस संवाद के प्रथम चरण के रूप में प्रस्तुत है, जो मैं आशा करती हूं कि रचनात्मक होगा और जो उन तरीकों के बारे में चल रहा है जिनसे समुचित आवास के अधिकार का उपयोग, अन्य चीजों के अलावा, एक महत्त्वपूर्ण और प्रभावी औजार के रूप में किया जा सकता है ताकि भारत में आवासीय मुद्दों को समझा जा सके और सबसे साधनहीन लोगों के लिए व्यापक मानव अधिकार हासिल किए जा सकें। उदाहरण के लिए, मानव अधिकार सिद्धांतों का उपयोग करते हुए भारत में प्रमुख आवासीय मुद्दों को संबोधित करने से न केवल विद्यमान आवासीय शेष कार्यों को पूरा किया जा सकेगा, अपितु लाखों वंचित निवासियों को भी इसका लाभ मिलेगा और यथोचित आवास के लगातार महंगे होते जाने को भी संबोधित किया जा सकेगा। इससे यह भी सुनिष्चित किया जा सकेगा कि भारत अपने विकास के एजेंडे पर आगे बढ़ते हुए असमानता की खाई को संकरा करने में बेहतर समर्थ हो सके।

प्रस्तावना

भारत 1–3 अरब लोगों के साथ विश्व का दूसरा सबसे अधिक जनसंख्या वाला देश है। इसे गर्व से 'विश्व के सबसे विशाल लोकतंत्र' के रूप में जाना जाता है। मैं जिन व्यक्तियों से मिली उनमें से हरेक इसके

[1]मैंने इस वक्तव्य में "झुग्गी बस्ती" शब्द का प्रयोग किया है क्योंकि भारत में इसी शब्द का प्रयोग किया जाता है। वैसे मैं "अनौपचारिक बस्ती" शब्द का प्रयोग करना पसंद करती हूं।

स्वतंत्रता के पश्चात लोकतांत्रिक विकास के मील के पत्थरों के रूप में इसके संविधान, इसके कई विधि–विधानों और नीतियों का उत्सव मनाता है और उन्हें महत्त्व देता है। भारत को आज भी लोगों के विशेष समूहों, जैसे अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और महिलाओं की सामाजिक अपवंचना की गहरी धंसी हुई और सदियों पुरानी विरासत से संघर्ष करना पड़ रहा है। अपवंचना से मुकाबला करने के लिए जहां आरक्षण तथा कानूनी उपाय विकसित किए गए हैं, वहीं प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष भेदभाव अब भी प्रचलित है। एक संघीय राज्य होने के नाते, आवासीय क्षेत्र में संवैधानिक रूप से सौंपी गई शक्तियों के साथ, राज्यों के बीच अनेक भिन्नताएं हैं जिन पर राष्ट्रीय तस्वीर विकसित करते हुए अवश्य ही विचार किया जाना चाहिए।

भारत तीव्र विषमताओं से परिपूर्ण है : चरम संपदा के आगे चरम गरीबी और अभाव, यह वह खाई है जो निरंतर बढ़ रही है और साफ तौर पर दिखाई देती है। चौंधियाती हुई असमानताएं और कहीं भी उतनी स्पष्ट नहीं हैं जितनी शहरी आवास में हैं। कई सड़कों पर जब आप नीचे सरसरी नजर डालते हैं तो आपको गरीबों में भी सबसे गरीब दिखाई देते हैं – औरतें, आदमी और बच्चे – फुटपाथों पर खाते, सोते और खेलते हुए ; ऊपर देखें और आपकी नजरें मिलती हैं कांच और इस्पात की विलासितापूर्ण गगनचुंबी इमारतों से, जिन्हें समृद्ध लोग खरीदते और आबाद करते हैं।

जहां शहरीकरण की गति अन्य उभरती हुई अर्थव्यवस्थाओं की अपेक्षा धीमी रही है, वहीं भारत के क्षितिज पर कम से कम अगले दशक तक बड़े पैमाने पर शहरीकरण दिखाई देता है। 2010–15 की अवधि में शहरी जनसंख्या 2.4% के सुस्थिर वार्षिक औसत से बढ़ी है, वहीं ग्रामीण जनसंख्या में वार्षिक औसत वृद्धि मात्र 0.7 प्रतिशत रही है, जो शहरी और परि–शहरी केंद्रों की ओर परिगमन और बाध्य विस्थापन के रुझान की ओर इंगित करता है।

भारत की जनसंख्या अत्यधिक युवा है जिसमें 30% के करीब, अर्थात लगभग 38 करोड़ लोग 14 वर्ष या उससे कम आयु के हैं। घर–परिवार का औसत आकार 5 सदस्यों का अनुमानित किया जाता है, जो ग्रामीण और शहरी व्यवस्थाओं में अलग–अलग है।

2016 के लिए वास्तविक जीडीपी वृद्धि दर के 7.3 प्रतिशत से ऊपर के अनुमान के साथ भारत फलती–फूलती अर्थव्यवस्था भी है। कुछ का पूर्वानुमान है कि भारत का जीडीपी अगले दशक के दौरान वार्षिक 7 प्रतिशत की गति (चीन से लगभग दोगुनी) से बढ़ता रहेगा। दूसरे शब्दों में, इसके अधिकतम उपलब्ध संसाधनों के अर्थ में भारत के पास वह आर्थिक क्षमता है जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि समुचित आवास का अधिकार सबसे वंचित और कमजोर समूहों को भी प्राप्त होगा।

आवास और भूमि संदर्भ

विश्व में शहरी गरीब और भूमिहीन लोगों की सर्वाधिक संख्या भारत में है। 2011 की जनगणना के अनुसार, लगभग 13.75 मिलियन घर–परिवार या लगभग 65–70 मिलियन लोग शहरी झुग्गी बस्तियों में रहते हैं। मुंबई जैसे कुछ शहरों में झुग्गी बस्तियों में रहने वाले लोग शहरी जनसंख्या के लगभग 50% का प्रतिनिधित्व करते हैं। और मुंबई, चेन्नई, हैदराबाद और कोलकाता जैसे शहरों में भारत के कुल घर–परिवारों के 50% से अधिक झुग्गी बस्तियों में रह रहे हैं। बेघर लोगों की संख्या के 2011 की जनगणना पर आधारित आंकड़े 1.8 मिलियन के साथ इसे कम दिखलाते हैं, जबकि शोधकर्ताओं ने इस आंकड़े के 3 मिलियन के निकट होने का संकेत किया है।

मैं दिल्ली, मुंबई और बेंगलूरू में झुग्गी निवासियों और बेघर लोगों से मिली। मानव अधिकार के दृष्टिकोण से मैं कह सकती हूं कि उनका आवास और उनकी रहन–सहन की स्थितियां प्रायः अमानवीय हैं और मानवीय गरिमा का तिरस्कार हैं – जो यथोचित आवास के अधिकार का सार है।

मैं जिन शहरी केंद्रों पर गई, वहां अत्यंत महंगे रियल एस्टेट के विकास की रौबदार उपस्थिति को देखकर चकरा गई। समाचार पत्र और विज्ञापन पट्टिकाएं इन नए आवासीय कॉम्प्लेक्सों से प्राप्त होने वाले बेहतर जीवन के बारे में जोर जोर से प्रचार करते हैं और क्रेनों से घिरी हुई आकाशरेखाएं इस संबंध में आगे बढ़ने की पुष्टि करती हैं। इसमें कोई संदेह नहीं कि इस स्वरूप का निर्माण भारत की बढ़ती अर्थव्यवस्था में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाता है, किंतु यह सामाजिक–आर्थिक आधारों पर विभाजन भी पैदा करता है।

तेरह प्रतिशत ग्रामीण घर–परिवार ऐसे घरों में रहते हैं जिन्हें "कच्चे घर" के रूप में जाना जाता है। ये निम्न गुणवत्ता के सामानों से बने एक कमरे के कामचलाऊ स्थान होते हैं जिनमें न वातायन होते हैं और न ही स्वच्छता की सुविधाएं और न ही वर्षा, आंधी या धूल से बचाव के उपाय। अनुमान किया जाता है कि 40 मिलियन ग्रामीण आवासीय इकाइयों की कमी है और आवास की जरूरत वाले 90% ग्रामीण घर–परिवार गरीबी की रेखा के नीचे रह रहे हैं।

इस आवासीय भूदृश्य के बीच विगत दिनों अनेक घटनाक्रम हुए हैं और केंद्रीय तथा राज्य सरकारों ने अत्यंत महत्त्वपूर्ण कदम उठाए हैं, जो उल्लेख के योग्य हैं।

सकारात्मक घटनाक्रम

केंद्र सरकार ने विशेष महत्त्व के दो ध्वजवाहक कार्यक्रम आरंभ किए हैं – एक राष्ट्रीय आवास योजना और एक "स्वच्छ भारत योजना" – जिन्हें यदि पूरी तरह और प्रभावी ढंग से क्रियान्वित किया जाए तो समुचित आवास के अधिकार को साकार करने पर महत्त्वपूर्ण सकारात्मक प्रभाव डाल सकते हैं। दोनों योजनाएं केंद्र सरकार के साथ लागत में साझेदारी के आधार पर राज्यों के द्वारा क्रियान्वित की जा रही हैं। शहरी आवास योजना, प्रधानमंत्री आवास योजना (सबके लिए आवास) अभिप्राय में महत्त्वाकांक्षी योजना है जिसका लक्ष्य 2020 तक लगभग 20 मिलियन घर–परिवारों (100 मिलियन लोगों) को शहरी क्षत्रों में और 150 मिलियन से अधिक लोगों को ग्रामीण क्षेत्रों में मकान देना है।

इस सिद्धांत के आधार पर कि जहां तक संभव हो झुग्गी बस्ती का पुनरोद्धार यथास्थान ही होना चाहिए, सबसे लिए घर के शहरी पुनरोद्धार और पुनर्विकास अंश के अंतर्गत पात्र, झुग्गी वासियों को ट्रांजिट कैंपों में अस्थायी जगह प्रदान की गई है। एक बार नए मकानों का निर्माण होने के बाद घर–परिवारों को सभी मूलभूत सेवाओं और सुविधाओं से पूर्ण इकाई दी जाएगी, जिसके लिए उन्हें एकमुश्त एक भुगतान करना होगा। रखरखाव की लागत 10 वर्षों तक विकासकर्ता वहन करेगा जिसके बाद निवासी स्वयं उत्तरदायी और अपने घर के पूर्ण स्वामी बन जाएंगे।

मुंबई और बेंगलूरू में मैं कई ऐसे लोगों के घर गई जो वर्तमान में पुनरोद्धार किए गए घरों में रह रहे हैं – उदाहरण के लिए, एक युवा पेशेवर दंपती जो बच्चे की उम्मीद कर रहे हैं, कई पीढ़ियों वाला एक परिवार, और एक अधेड़ दंपती। मूलभूत सुविधाओं के अर्थ में ये इकाइयां उनकी झुग्गी झोंपड़ी से कहीं बेहतर हैं। निवासियों के ऊपर इसके सकारात्मक प्रभाव को भी कम करके नहीं आंका जा सकता है, जो पहली बार स्वामित्व की सुरक्षा का अनुभव कर रहे हैं। कुछ ने "अतिक्रमणकारी" से वैध निवासी में बदलने के बाद

आत्म के एक नए बोध को व्यक्त किया। कई ने संकेत किया कि उनके पुनरोद्धार किए गए स्थान के परिणामस्वरूप उनके व्यापक समुदाय में उनके साथ बेहतर व्यवहार होने लगा है।

इन योजनाओं में और कुछ पुनर्वास और पुनर्विकास योजनाओं में, अंतरराष्ट्रीय मानव अधिकार कानून का अनुपालन करते हुए, अत्यंत महत्त्वपूर्ण सिद्धांत यह है कि निवासियों को "अतिक्रमणकारी", "अवैध निवासी", या अन्य प्रकार से गैरकानूनी कब्जाधारी मानकर व्यवहार करने से हटकर इस धारणा की ओर बढ़ा जाए कि कम से कम कुछ झुग्गीवासियों को भी संपत्ति के अधिकारों का और रहने के लिए एक अच्छी – और सुसज्जित – जगह का हक है। सरकार को इस परिवर्तन को पूर्णतः अपनाने के लिए और दूसरों को भी ऐसा करने के लिए प्रोत्साहन देने के लिए प्रोत्साहित किया जाता है। साथ ही अंतरराष्ट्रीय मानव अधिकार कानून के अनुरूप योजना इस धारणा पर आधारित प्रतीत होती है कि जहां तक संभव हो यथास्थान पुनरोद्धार लक्ष्य होना चाहिए। दूसरे शब्दों में, योजना स्वीकार करती है कि झुग्गी वासियों को उस भूमि पर बने रहना चाहिए जहां वे पंद्रह या बीस सालों से अधिक समय से रह रहे हैं (पुनरोद्धार की एक शर्त) और जो उनके कार्यस्थल और स्कूल के निकट है।

मेरी रुचि विगत दिनों पारित रियल एस्टेट विनियमन और विकास विधेयक (मार्च 2016) के बारे में जानने में थी। मैं जानती हूं कि यह विधेयक रामबाण दवा नहीं है, किंतु यह अत्यंत आवश्यक है कि संपत्ति खरीदने वालों की सहायता के लिए नियंत्रणों, नियामक ढांचे और स्पष्टतर प्रक्रियाओं की स्थापना की जाए। उस समाज के लिए जो अत्यधिक बाजार–संचालित है और जहां फलता–फूलता आवासीय क्षेत्र प्राथमिक रूप से गृह स्वामियों की आवश्यकताएं पूरी कर रहा है, यह बहुत महत्त्वपूर्ण है कि केंद्रीय और राज्य सरकारें निजी कर्ताओं से व्यक्तियों और घर–परिवारों की रक्षा करने के अपने कर्तव्य में दृढ़ता से खरी उतरें और उचित कर्मठता के साथ ऐसा करें।

हालांकि क्रियान्वयन एक समस्या है, किंतु घरेलू हिंसा से महिलाओं का संरक्षण अधिनियम में मानव अधिकार उन्मुख प्रावधान हैं, जो घरेलू हिंसा की स्थिति में उनके घरों में रहने के अधिकार के माध्यम से और घर–परिवार के हिंसक सदस्य को उस परिसर में रहने से रोककर महिलाओं को स्वामित्व की सुरक्षा प्रदान करते हैं।

भारत के संविधान और न्यायालयों द्वारा उसकी व्याख्या का उल्लेख उचित होगा। जहां न्यायालयों ने आवास के अधिकार को स्वीकार करने से संबंधित विविध निर्णय लिए हैं और विगत दिनों अनेक तोड़–फोड़ की स्वीकृतियां दी हैं, वहीं सर्वोच्च न्यायालय और अनेक उच्च न्यायालयों ने अंतरराष्ट्रीय मानव अधिकार कानून के अंतर्गत यथोचित आवास के अधिकार के अनुरूप प्रगतिशील निर्णय सुनाए हैं।

उदाहरण के लिए, 2010 में दिल्ली न्यायालय ने दो निर्णय दिए जिनमें आवास के अधिकार के लिए संवैधानिक सुरक्षाओं की पुष्टि की और कहा कि "यथोचित आवास मानवीय कुशलता और विकास के लिए कुठाली का काम करता है", और यह भी कहा कि निकालने या बेदखल करने से पहले आधारभूत ढांचे, सेवाओं और सुविधाओं और अच्छे रहन–सहन से परिपूर्ण पुनर्वास स्थल अवश्य खोजा जाना चाहिए। सर्वोच्च न्यायालय ने भी कुछ महत्त्वपूर्ण निर्णय दिए हैं और आवास के अधिकार की पुष्टि की है। 'भोजन के अधिकार मुकदमे' में, जैसा कि इसे सामान्य रूप से जाना जाता है, सर्वोच्च न्यायालय ने दिल्ली की सड़कों पर रह रहे व्यक्तियों को आवास के अधिकार से वंचित किए जाने का अविलंब नोटिस लिया था और इससे जीवन के अधिकार के प्रति उत्पन्न खतरे को स्वीकार किया था। सर्वोच्च न्यायालय ने राज्यों के लिए समुचित और उपयुक्त सुविधाओं के साथ आश्रयस्थल स्थापित करने के तथा इस मोर्चे पर प्रगति के संबंध में न्यायालय के प्रति जवाबदेह रहने के विस्तृत दिशानिर्देश निर्धारित किए हैं।

चिंताएं

जहां ये सचमुच सराहनीय पहलू हैं, वहीं इस पूरे मिशन के दौरान भिन्न–भिन्न प्रकार के हितधारकों के साथ अपनी बातचीत के दौरान मुझे आवास से जुड़े अनेक मुद्दों को पहचानने में सहायता मिली है, जो गंभीर चिंता के विषय हैं और जिन पर तत्काल ध्यान देने की आवश्यकता है।

भेदभाव और सामाजिक बहिष्कार

मेरे आज्ञापत्र में आवास के संदर्भ में गैर–भेदभाव पर ध्यान देना सम्मिलित है। भेदभाव और समानता का मुद्दा भारत में आवास और भूमि क्षेत्र के आधारभूत मुद्दे के रूप में अनेक अवसरों पर मेरे समक्ष उठाया गया।

अनुसूचित जातियों और जनजातियों और तथाकथित पिछड़ी जातियों तथा साथ ही महिलाओं, विशेष रूप से अकेली और विधवा महिलाओं, के विरुद्ध भेदभाव की भारत की विरासत स्पष्ट ही है। भारत में बेघरों या निकृष्टतम आवासीय स्थितियों से परिपूर्ण झुग्गियों में रह रहे लोगों में से बहुसंख्यक इन्हीं तथा अन्य कमजोर समूहों के सदस्य हैं। अनुसूचित जातियां और जनजातियां भारत की जनसंख्या की 22% हैं (दलित 16% हैं, आदिवासी 8% हैं), किंतु गरीबों में इनका प्रतिनिधित्व इससे कहीं अधिक है। सकारात्मक कार्रवाई कार्यक्रमों और "आरक्षणों" के होते हुए भी इन समूहों के विरुद्ध उनके अपने समुदायों के बाहर प्रताड़ना और भेदभाव का व्यवहार जारी है। सिर पर मैला ढोने की प्रथा, कई वर्ष पहले अवैधानिक घोषित किए जाने के बाद भी रोजगार का प्रधान स्रोत बनी हुई है।

मुसलिम 14% जनसंख्या का प्रतिनिधित्व करते हैं। मुसलमानों के विरुद्ध भेदभाव भी वास्तविक चिंता का विषय है, जो वैसे तो पहले से ही प्रकट है, किंतु 9/11 के पश्चात सुरक्षा कार्यसूची की संस्थापना के बाद से बढ़ गया है। मुझे पता चला है कि उदाहरण के लिए गुजरात दंगों के बाद मुसलमानों के सामाजिक बहिष्कार ने मुसलमानों को उन स्थानों से बहिर्गमन के लिए बाध्य कर दिया है जहां वे सदियों से रह रहे थे। मुझे यह भी पता चला है कि निजी किराये के मकानों के बाजार में मुसलमानों के विरुद्ध भेदभाव सर्वव्यापी है : उन्हें किराये पर मकान लेने से रोका जाता है और जब वे किराये पर मकान ले भी लेते हैं तो उनसे प्रायः अधिक किराया वसूला जाता है और उन्हें अनुचित शर्तें मानने के लिए विवश किया जाता है। इससे उन्हें पृथक झुग्गियों में धकेल दिया जाता है जहां सुविधाओं का अभाव है। मैंने मुंबई में एक एंसी मुस्लिम झुग्गी बस्ती का दौरा किया। बहां लोग सार्वजनिक भूमि पर रह रहे थे जिसका रख रखाव नगरपालिका द्वारा किया जाता है। जिसकी स्थितियां मुश्किल से ही रहने योग्य थीं, विशेष रूप से स्वच्छता की सुविधाएं नहीं होने का परिणाम खुले में शौच था, और कचरे का निपटारा ना होना था।

आवास के मामले में विधवाओं और अकेली महिलाओं का भी भेदभाव का शिकार होना जारी है। मुझे यह जानकर आश्चर्य हुआ कि सरकारी अधिकारी भी घरेलू हिंसा और महिलाओं की आवासीय स्थितियों के बीच कोई संबंध नहीं देखते। मैं अनेक महिलाओं से मिली जो अपने हिंसक घर–परिवार को छोड़कर भाग आई थीं और कम ही कोई आवासीय विकल्प होने के कारण बेसहारा सड़क किनारे जीवन यापन कर रही थीं। महिलाओं को आवास, भूमि और संपत्ति तक पहुंच, नियंत्रण और स्वामित्व तथा उत्तराधिकार के संबंध में कई स्तरों पर भेदभाव का सामना करना पड़ता है। यद्यपि सरकार द्वारा कुछ प्रयास किये गए हए और कुछ स्कीमें बनाई गई हैं जिनसे यह सुनिश्चित किया गया है कि महिलाएं सम्पत्ति की मालिक बन सकती हैं, उदाहरण के लिए, आवास के संयुक्त स्वामित्व पर करों में छूट, आवास भूमि और संपत्ति के लिए उत्तराधिकार प्रथाओं जिनमें महिलाओं के शीर्षक से इनकार किया जाता था उसमें बदलाव।

सत्ताधारी वर्गों की भेदभावपूर्ण धारणाएं बेघर लोगों और झुग्गी वासियों को "अतिक्रमणकारियों" के रूप में देखती हैं, जो कहता है कि वे किसी न किसी रूप में यथोचित आवास के मानव अधिकार का उपभोग करने के अधिकारी नहीं हैं। बेघर लोगों को "बाहरी" माना जाता है क्योंकि उनमें से इतने सारे दूसरे समुदायों के प्रवासी हैं। ये भेदभावपूर्ण प्रवृत्तियां न केवल सरकार के नीतिगत हलकों में सामान्य बातचीत का अंग हैं, अपितु अनेक वैधानिक निर्णयों में भी प्रविष्ट कर गई हैं, जिससे कमजोर समूहों के लिए जबरन बेदखल किए जाने के विरुद्ध निषेधाज्ञा हासिल कर पाना और भी कठिन होता जा रहा है। इसका अर्थ है कि बेघर व्यक्तियों को किसी भी सामाजिक नीति या दीर्घकालिक आवासीय समाधान सुलभ होने से वंचित कर दिया जाता है। और यह बताता है कि वंचितों के हित विकासकर्ताओं और विकास के हितों से कभी जीत नहीं पाते।

अक्षमताओं से ग्रस्त व्यक्तियों, सड़कों में शामिल बच्चों, एचआईवी/एड्स से ग्रस्त व्यक्तियों और एलजीबीटीआई जैसे अन्य समूहों के विरुद्ध भेदभाव मेरे ध्यान में लाए गए थे और उन पर मेरी अंतिम रिपोर्ट में चर्चा की जाएगी।

शहरी बेघर

भारत में बेघर तत्काल ध्यान दिए जाने की मांग करते हैं। अधिकांशतः "फुटपाथ वासी" के रूप में चिह्नित सभी बेघर लोग अत्यंत खराब परिस्थितियों में रहते हैं और क्रूरता, हिंसा तथा स्वास्थ्य के खतरों के अनेक रूपों के आगे अनावृत होते हैं। मुझे प्राप्त जानकारी बताती है कि बेघर लोगों की बहुतायत साधनहीन वंचित समूहों से आ रही है।

वे उग्र मौसमों (गर्मियों की गर्मी, मॉनसून) को झेलते हैं। उनकी मृत्यु दर गैर—बेघर जनसंख्याओं की अपेक्षा 6 या 7 गुना अधिक है। महिलाएं और बच्चे हिंसा के निश्चित रूपों के शिकार होते हैं। चिकित्सा सेवाओं के सुलभ नहीं होने का, जिनसे बेघर महिलाओं को उनके बेघर होने के कारण वैसे भी प्रायः इनकार कर दिया जाता है, महिलाओं पर गैर—आनुपातिक प्रभाव पड़ा है, विशेषकर उन महिलाओं पर जो गर्भवती हैं, जिसमें प्रसववती माताएं भी शामिल हैं। बच्चे तीव्र कुपोषण के ग्रस्त हैं।

गरिमापूर्ण जीवन के लिए आवश्यक किसी भी और सभी सेवाओं तथा सुविधाओं जैसे भोजन, स्वच्छता और स्वास्थ्य देखभाल सेवाओं के अलावा, मुझे बताया गया है कि बेघर होने का सबसे विकट पहलू वह लांछन, प्रताड़ना, शत्रुता और उदासीनता है जो लोग समाज के हरेक व्यक्ति से अनुभव करते हैं - राहगीर, पुलिस अधिकारी, मीडिया और सरकारी अधिकारी।

भारत में बेघर जनसंख्याओं की उपेक्षा को सर्वोच्च न्यायालय के उन आयुक्तों ने भलीभांति दर्ज किया है, जिन्हें भोजन के अधिकार पर न्यायालय के निर्णयों और उत्तरवर्ती आदेशों के देशव्यापी क्रियान्वयन पर निगाह रखने के लिए नियुक्त किया गया था। केंद्रीय और राज्यों की सरकारें इस स्पष्ट दिखाई देने वाली जनसंख्या को अदृश्य मानती प्रतीत होती हैं। उन्होंने इस जनसंख्या की आसन्न आवश्यकताओं को संबोधित करने में कम ही रुचि दिखाई है, बेघर होने के कारणों पर सोचविचार और समुचित नीतिगत प्रत्युत्तरों की तो बात ही छोड़ दें। इस तथ्य के होते हुए भी कि बेघर लोग "शहर के निर्माता" हैं और शहरी कामकाज को सहारा देने वाला अनौपचारिक श्रम और सेवाएं प्रदान करते हैं, सरकारों ने इस जनसंख्या को बहुमूल्य भूमि और संसाधन देने की अनिच्छा ही प्रकट की है।

परिणामस्वरूप जरूरत को पूरा करने के लिए आपातकालीन आश्रयस्थल लगभग पर्याप्त भी नहीं है, और जहां आश्रयस्थल हैं भी वहां वे बच्चों, महिलाओं, अक्षमताओं से ग्रस्त व्यक्तियों या नशे की लतों के उपचार की जरूरत वाले व्यक्तियों जैसी विशिष्ट जनसंख्यों की आवश्यकताओं को कठिनाई से ही पूरा करते हैं।

ऐसे कहने के उपरांत, सर्वोच्च न्यायालय ने एक के बाद एक आदेशों के माध्यम से राज्यों के लिए विस्तृत दिशानिर्देश निर्धारित किए हैं और कहा है कि कितने आश्रयस्थलों का निर्माण किया ही जाना चाहिए और कौन–कौन–सी सेवाएं तथा सुविधाएं उनके भीतर प्रदान की ही जानी चाहिए।शहरी बेघर आश्रय के लिए–आवास बौर शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय ने राष्ट्रीय शहरी मिशन की स्थापना की है।

मैं यह भी उल्लेख करना चाहूंगी कि ऐसा कोई राष्ट्रीय विधान, नीति या कार्यक्रम नहीं है जो बेघरों को मध्यम तथा दीर्घकालिक आवासीय विकल्पों की सुलभता सुनिश्चित कर सके। उदाहरण के लिए, उन्हें सबके लिए आवास योजना में शामिल नहीं किया गया है। मुझे यह भी पता चला कि राजस्थान ने एक प्रगतिशील नीति अंगीकार की है, जिसमें आपातकालीन आश्रयस्थल पुनरोद्धार तथा पुनर्वास की ओर पहला कदम हैं, जो आश्रयस्थल वासियों को कौशल का प्रशिक्षण प्रदान करते हैं और रोजगार तथा दीर्घकालिक आवासीय विकल्पों की ओर उनके प्रस्थान में सहायता करते हैं। यह ऐसा मॉडल है जिसे अन्य शहरों के अधिकारी भी स्वीकार कर रहे हैं, जैसा कि उदाहरण के लिए दिल्ली में किया जा रहा है।

बेदखली या निकालना

भारत में मेरे संक्षिप्त प्रवास के दौरान मुझे बताया गया है कि देश के विभिन्न भागों में बेदखली का काम चल रहा है। दृष्टांत के लिए मैं तीन का उल्लेख करूंगी : 1) कनॉट प्लेस में बाबा खड़ग सिंह मार्ग के एक हिस्से में 30 सालों से रह रहे फुटपाथ वासियों का सामान जब्त कर लिया गया और उन्हें फुटपाथ से निकाल फेंका गया, उनकी जगह पौधों के गमले लगा दिए गए। 2) महाराष्ट्र में वहां के वन विभाग के मैंनग्रोव प्रकोष्ठ ने कथित तौर पर पुनर्वास के बगैर ही 1500 परिवारों को बेदखल करने की घोषणा कर दी। इस स्थल पर एक साल से बेदखली का काम चल रहा है और इसके परिणामस्वरूप कुल 4000 परिवार प्रभावित हुए हैं। 3) बताया जाता है कि इंदिरानगर, शिवाजीनगर, गवंडी, मुंबई में नगर निगम ने विरोध कर रहे झुग्गी वासियों पर पुलिस के लाठी चार्ज के साथ 100 परिवारों को जबरदस्ती बेदखल कर दिया।

जबरदस्ती बेदखली भारत में सामान्य बात है – एक नियमित प्रथा जिसका देश के विकास एजेंडे को आगे बढ़ाने के लिए बहुधा उपयोग किया जाता है। सरकारें प्रति वर्ष बेदखल किए गए लोगों के राष्ट्रीय आंकड़े संग्रहीत नहीं करतीं, और न ही राज्य विशेष ऐसा करते हैं। सिविल सोसायटी द्वारा एकत्र जानकारी इंगित करती है कि यह विशद पैमाने पर किया जाता है, उदाहरण के लिए, 2010–15 के बीच शहरी क्षेत्रों में 2,50,000 लोगों को बलपूर्वक उनके घरों से बेदखल किया गया।[2]

मुझे बताया गया है कि बेदखली बहुधा सबसे कमजोर जनसंख्याओं के विरुद्ध की जाती है : अनुसूचित जातियां और जनजातियां, भूमिहीन, अकेली और विधवा महिलाएं, बुजुर्ग व्यक्ति, शहर में नए आए प्रवासी और गरीबी की रेखा के नीचे रहने वाले अन्य लोग। जबरन बेदखली का कार्य प्रायः निवासियों के साथ किसी भी परामर्श, पर्याप्त या किसी भी नोटिस के बगैर क्रियान्वित किया जाता है और सामान्य रूप से इसका परिणाम लोगों के बेघर होने में होता है।

[2]एचएलआरएन : हाउसिंग ऐंड लैंड राइट्स इन इंडिया : स्टेटस रिपोर्ट फॉर हैबीटाट III, अनुसूची 3

बेदखली के पहले सच्चे परामर्श, पुनर्वास और नए स्थान पर बसाने की यदा–कदा ही गारंटी दी जाती है। यह राज्यों में अलग–अलग हो सकता है, किंतु जब पुनर्वास होता भी है, तो यह प्रायः शहरों की परिधियों पर होता है। दिल्ली के बाहरी क्षेत्र के एक पुनर्वास स्थल बापरोला में किए गए एक अध्ययन से पता चला कि बेदखल किए गए लोगों को दिए जा रहे आवास मूलतः रहने योग्य नहीं थे। इस स्थल पर कोई परिवहन सेवाएं नहीं थीं और पूर्व के रोजगार, स्कूलों, स्वास्थ्य सेवाओं या आजीविका के किसी भी साधन से इसकी दूरी 30 कि.मी. से अधिक थी। ये फ्लैट जर्जर स्थिति में थे, वहां पीने के पानी और अन्य मूलभूत सेवाओं का भी अभाव था। परिणामस्वरूप इनमें से कई इकाइयां उजाड़ छोड़ दी गई।

जबरन बेदखल किए गए लोगों के लिए वैधानिक उपायों तक पहुंच और न्याय का सहारा भारत में नाममात्र का ही प्रतीत होता है। दूसरे शब्दों में, अधिकांश मामलों में भारत में जबरन बेदखली बिना किसी सुनवाई के और दंडमुक्ति के साथ होती है। अन्य मामलों में समुदाय के पास बेदखली पर स्थगन प्राप्त करने के लिए केवल कुछेक घंटों का ही समय होता है। यह सब अंतरराष्ट्रीय मानव अधिकार कानून के विपरीत है, जिसके अंतर्गत जबरन बेदखलियों को घोर उल्लंघन माना जाता है और सर्वाधिक अपवादस्वरूप स्थितियों को छोड़कर इससे बचा ही जाना चाहिए और जब किया ही जाता है तो अंतरराष्ट्रीय मानकों के कठोर अनुपालन में ही किया जाना चाहिए।

मुझे पता चला कि जहां उच्च न्यायालय स्तर के कुछ न्यायिक निर्णयों ने रूपरेखा निर्धारित की है कि बेदखली किन तरीकों से ही की जानी चाहिए, और दिल्ली सरकार ने एक आदेश जारी किया है जिसमें जबरन बेदखली पर मोरेटोरियम या सावधिक स्थगन लगाया गया है, राष्ट्रीय स्तर पर ऐसा कोई विधान या आदेश विद्यमान नहीं है।

भारत की नीतियों में एक गंभीर असंगति है। एक ओर, सरकार अपनी "सबके लिए आवास" नीति के माध्यम से देश भर में अपर्याप्त आवास के अभिशाप को संबोधित करने के लिए प्रतिबद्ध है। दूसरी ओर, रियल एस्टेट निवेश और आधारभूत ढांचे के विकास के माध्यम से आर्थिक महाशक्ति बनने का उसका अभियान वास्तव में आवासहीनता और आवास साधनहीनता का निर्माण कर रहा है। यह ऐसा खेल हो गया है जिसका कुल जोड़ शून्य हैः प्रत्येक विलासितापूर्ण इकाई के निर्माण के लिए अनकही संख्या में घर–परिवारों को बेदखल किया जा सकता और बेघर छोड़ा जा सकता है।

आवास नीति

मैं जिनसे मिली उनमें से कई हितधारकों ने आवासीय योजनाओं और नीतियों में मानव अधिकार मानकों, जैसे कि वे आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक अधिकारों पर संयुक्त राष्ट्र समिति की सामान्य टिप्पणी 4 और 7 में व्यक्त किए गए हैं, को शामिल करने में सरकारों की विफलता पर हताषा का संकेत दिया। हितधारकों ने सबके लिए आवास योजना में गृह स्वामित्व पर एकांतिक बल दिए जाने और सभी दूसरी नीतिगत विकल्पों को बाहर रखने को लेकर भी चिंता व्यक्त की। उदाहरण के लिए, घर के स्वामित्व के अलावा किराया आवास योजना या भूमि का भोगाधिकार जैसे विभिन्न प्रकार के स्वामित्व को स्वीकार करने वाली योजनाएं नहीं बनाई गई हैं। मुझे बताया गया है कि वर्तमान में प्रारूप किराया आवास नीति प्रक्रिया में है और साथ ही प्रारूप मॉडल टेनेंसी कानून भी, जो आवासीय मानकों के अधिकार को षामिल करने का उत्कृष्ट अवसर प्रदान करता है, और मैं उन्हें स्वीकार किए जाने की आशा करती हूं।

इतना ही नहीं, जहां महत्त्वाकांक्षी सबके लिए आवास योजना घरों की भारी कमी और सबसे कमजोर आर्थिक तबकों की आवास जरूरतों को संबोधित करने में राष्ट्रीय स्तर पर रुचि को व्यक्त करती है, वहीं इस योजना के कई पक्षों में सुधार किया जा सकता है। उदाहरण के लिए :

- कुल लोग झुग्गी वासियों के लिए कार्यक्रम की आर्थिक वहनीयता पर प्रश्न उठाते हैं। उन झुग्गी बस्तियों के सभी घर–परिवार, जो पुनर्वास के योग्य पाई गई है, इकाई में जाने के लिए आवश्यक तत्काल नकद भुगतान का वहन करने समर्थ नहीं हैं। इसका अर्थ है कि उन्हें अधिक लंबे समय तक उन ट्रांजिट कैंपों में रहना पड़ेगा, जो अपने स्वरूप में अस्थायी हैं और लंबे समय तक रहने के लिए उपयुक्त नहीं हैं।

- अधिकांश योजनाओं में इकाइयां एकसमान आकार की हैं (उदाहरण के लिए : 25 वर्ग मीटर), फिर चाहे परिवार कितना ही बड़ा क्यों न हो। चिंता व्यक्त की गई है कि ये इकाइयां 5–8 सदस्यों के परिवारों के लिए अत्यंत छोटी हैं, जो अधिकांश झुग्गीवासी घर–परिवारों का औसत आकार है। आशंका यह है कि अत्यधिक भीड़भाड़ होने से इन पुनर्वास स्थलों पर भी जल्दी ही झुग्गी–जैसी परिस्थितियां उत्पन्न हो जाएंगी।

- मुझे ऐसे मामलों का पता चला है जिनमें निवासियों को 3 वर्ष से भी अधिक समय से ट्रांजिट कैंपों में रहने के लिए छोड़ दिया गया है और इससे भी निकृष्टतर यह कि जहां निवासी पुनर्वास की प्रतीक्षा कर रहे हैं, वहीं विकासकर्ता सरकार से निविदा प्राप्त होने के उपरांत भी पुनर्वास इकाई का निर्माण करने में विफल रहे हैं।

- राष्ट्रीय रूप से संचालित और राज्यों द्वारा क्रियान्वित योजना होने के नाते, यह चिंता भी व्यक्त की गई है कि क्रियान्वयन की गुणवत्ता और दक्षता के संदर्भ में भी राज्यों के बीच असंगतियां होंगी।

ग्रामीण क्षेत्रों में भूमिहीनता और विस्थापन

जमीन के संबंध में, कानून के दो हिस्सों को अनेक बार मेरे ध्यान में लाया गया। पहला, अनसूचित जनजातियों की रक्षा के क्रम में, वन 2005 का वन अधिकार कानून वनों के निवासियों के लिए भूमि अधिकार और इसके उपयोग के अधिकारों को एक सामूहिक अधिकार के तौर पर प्रदान करता हैय यह बिना उपयुक्त पुनर्वास के निष्कासन को प्रतिबंधित करने का निर्धारण करता है। दूसरा, 2013 का भूमि अधिग्रहण कानून जो अधिग्रहण से पहले सामाजिक प्रभाव के आकलन की जरूरत तय करता है और जो बेदखली के मामले में प्रभावित भवन मालिकों का पुनर्वास सुनिश्चित करता है।

इस कानून के बावजूद, विभिन्न अवसरों पर, मैंने बुनियादी ढांचा परियोजनाओं, अतिसक्रिय उद्योगों और औद्योगिक विकास की वजह से विस्थापन के बारे में सुना है। लगता है कि ग्रामीण भूमि पर दबाव बढ़ रहा है और ऐसे क्षेत्रों में जहां अनसूचित जातियों के अधिकार रक्षित हैं, वहां भूमि हथियाने के कुछ उदाहरण भी सामने हैं।

उदाहरण के लिए, बड़े पैमाने पर बांधों के निर्माण की वजह से पूरे देश में विस्थापित हुए लाखों लोग और आवास मालिक भूमि हीन हो गए, जिनमें से अनेक या अभी भी ग्रामीण इलाकों में ही हैं और बहुत ही खराब स्थितियों में हैं क्योंकि आवासीय योजनाओं को आवास क्षेत्र की जरूरत है या वे शहरी इलाकों के लिए संकटग्रस्त प्रवासी हो गए हैं। शहरों के लिए ये नए–नए आए लोगों में से बहुतायत शारीरिक काम के लिहाज से बहुत कम कुशल होते हैं और बहुत कम शिक्षित या बिल्कुल ही शिक्षित नहीं होते हैं, वे बहुधा

बहुत खराब हालात में रहते हैं और उनकी तादाद लगातार बढ़ रही है जो शहरों में अति खराब स्थितियों में रहते हैं। 2011–2012 में ग्रामीण विकास पर संसदीय स्थायी समिति ने रिपोर्ट दी थी कि नियोजित विकास के विस्थापित लोगों के केवल एक तिहाई हिस्से को बसाया गया है।

दूसरा उल्लेखनीय महत्वपूर्ण मुद्दा राष्ट्रीय योजना के अभाव का है जिसमें आवासीय क्षेत्रों का प्रावधान और मात्र निर्माण प्रोत्साहन व अनुदान शामिल नहीं है। इस पर विचार करते हुए कि करीब 780 मिलियन ग्रामीण निवासियों में बहुतायत भूमिहीन हैं, ज्यादा व्यापक तरीके से उनकी आवासीय स्थितियों को संबोधित करने की तात्कालिक आवश्यकता है, इसे ध्यान में रखते हुए कि बिना जमीन के एक टुकड़े के (यहां तक कि 0. 10 एकड़ तक का छोटा टुकड़ा) उपयुक्त आवासीय व्यवस्था और जीवनयापन दोनों की उपलब्धता में महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकते हैं।

न्यायिक प्रणाली तक पहुंच

बहरहाल, अनुपयुक्त तरीके से घरों में रहने वाले बहुतायत लोग और बेघर लोगों के पास तुलनात्मक रूप से बहुत कम कानूनी ज्ञान होता है विशेष तौर पर आवास से संबंधित मानव अधिकार के बारे में सीमित जानकारी होती है। गरीबी में जीवन बिता रहे लोगों के लिए कानूनी सहायता व्यवस्था या पात्रता की कोई व्यवस्था नहीं होती है, जिसका मतलब है अदालतों तक पहुंच नागरिक समाज के वादियों द्वारा जनहित प्रतिनिधित्व की योग्यता के लिए सीमित है और ऐसे लोगों की संख्या भी सीमित है। न्यायिक प्रणाली में लंबित मामले सुलझने में सालों का समय लग जाता है जिसके कारण गरीबो को न्याय मिलना चुनौती बना हुआ है।

मुझे मिली जानकारियों के आधार पर ऐसा लगता है कि आवासीय मामलों के संदर्भ के साथ सरकार के फैसले लेने को चुनौती देने के लिए बहुत सीमित अवसर हैं। उदाहरण के लिए, झुग्गियों में रहने वाले सभी के लिए आवास योजना के लिए अयोग्य समझे जाते रहे हैं उनके पास शिकायत तंत्र नहीं होता है। यह सरकार को उनके फैसलों के लिए जवाबदेह ठहराना मुश्किल बनाते हैं।

बेदखली के संदर्भ में, भारत में न्याय तक पहुंच उल्लेखनीय रूप से सीमित है। निष्कासन से पहले उल्लिखित प्रक्रियागत जरूरतों को पूरा करने और अंतर्राष्ट्रीय मानव अधिकार कानून के साथ शिकायत पर किसी स्पष्ट राष्ट्रीय नीति या कानून का अभाव है। बेदखल किए गए लोग यदि उनके पुनर्वास से इनकार कर दिया गया या उनके पास रहने के लिए कोई जगह नहीं होती और नहीं उनके पास अनुपयुक्त पुनर्वास के संदर्भ में शिकायत तंत्र तक पहुंच होती है।

मैं यह जानकर बहुत चिंतित हो गई थी कि हाल के वर्षों में वे लोग जो आवास और जमीन के अधिकार की रक्षा या दावे के लिए संघर्ष कर रहे थे, उन्हें राज्य द्वारा लक्षित किया गया और उनके साथ हिंसा, मानहानि, मनमाने तरीके से गिरफ्तारी और गैरकानूनी तरीके से हिरासत में रखा गया। इससे ऐसा लगता है कि पनबिजली बाधों की तरह की व्यापक पैमाने पर परियोजनाओं के खिलाफ जो अपने घरों और जमीनों की रक्षा के लिए खड़े हो रहे हैं उन्हें विशेष रूप से लक्षित किया जा रहा है।

प्रारंभिक निष्कर्ष और अनुशंसाएं

भारत एक महत्त्वपूर्ण मोड़ पर है। मेरे विचार से कुछ महत्त्वपूर्ण कदम उठाए गए हैं, जिनका यदि उत्साहपूर्वक और सतर्कतापूर्वक अनुशीलन किया गया, तो "सबके लिए आवास" से भी अधिक परिणाम प्राप्त हो सकते हैं। इनका परिणाम सैकड़ों लाख लोगों के लिए यथोचित आवास के अधिकार को हासिल करने के रूप में सामने आ सकता है। यद्यपि इस अधिक सुदृढ़ लक्ष्य की प्राप्ति के लिए सरकारों को रियल एस्टेट के विकास जैसे अन्य हितों के सम्मुख मानव अधिकारों के प्रति दृढ़ प्रतिबद्धता तय करनी होगी।

इस संबंध में, एक अत्यधिक महत्त्वपूर्ण अनुशंसा के रूप में, मैं सुझाव दूंगी कि भारत के लिए राष्ट्रीय और अंतरराष्ट्रीय मानव अधिकार प्रतिबद्धताओं पर आधारित राष्ट्रीय आवासीय विधानों को अंगीकार करने का समय आ गया है।

अंतरराष्ट्रीय मानव अधिकार कानून के अंतर्गत प्रमुख सिद्धांत और दिशानिर्देश विकसित किए गए हैं जिनका जानकार आवासीय योजनाओं और नीतियों को सुदृढ़ बनाने के लिए औजार या साधन के रूप में उपयोग किया जा सकता है। मैं आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक अधिकारों पर अंतरराष्ट्रीय प्रतिज्ञापत्र के अनुच्छेद 11 और आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक अधिकारों पर समिति की सामान्य टिप्पणियों 4, 7 और 20 के अनुरूप आवास से जुड़ी रूपरेखा और क्रियान्वयनों में मानव अधिकारों के सिद्धांतों पर घनिष्टतर ध्यान देने और उन्हें पूर्णतः समाहित करने की अनुशंसा करती हूं। मैं अपने पूर्ववर्तियों द्वारा विस्तारपूर्वक प्रस्तुत दो मार्गदर्शिकाओं के उपयोग के लिए भी प्रोत्साहित करती हूं : शहरी गरीबों के लिए स्वामित्व की सुरक्षा पर मार्गदर्शक सिद्धांत (ए/एचआरसी/25/54) और विकास आधारित विस्थापन मार्गदर्शिका।

इस संदर्भ में, मैं केंद्रीय सरकार को आमंत्रित करती हूं कि वह यह सुनिश्चित करने के लिए और कदम उठाए कि उसकी संस्थाएं और साथ ही राज्य अंतरराष्ट्रीय कानून के अंतर्गत यथोचित आवास के अधिकार और गैर–भेदभाव के संबंध में अपने दायित्वों को पूरा कर रहे हैं। मैं न्यायपालिका, जन हित याचिकाकर्ताओं, और सरकारी वकीलों को भी आमंत्रित करती हूं कि वे अपनी संवैधानिक व्याख्या और मुकदमेबाजी में अंतरराष्ट्रीय मानव अधिकार कानून के सिद्धांतों का प्रयोग करें।

सभी हितधारकों द्वारा अनेक सर्वाधिक जटिल आवासीय मुद्दों को, अत्यावश्यकता और प्राथमिकता के आधार पर, मानव अधिकार दृष्टिकोण से संबोधित करने से न केवल विद्यमान आवासीय संचित कार्यों, लाखों अपवंचित निवासियों के जीवन और यथोचित आवास के निरंतर महंगे होते जाने के लिए सकारात्मक परिणाम होंगे, अपितु यह आने वाले वर्षों और दशकों में भारत को असमानता और तेज शहरीकरण को संबोधित करने रास्ते पर भी अग्रसर करेगा। 2030 एजेंडे (टिकाऊ विकास लक्ष्य) को क्रियान्वित करने के प्रति भारत की वचनबद्धता और मानव बस्तियों (हैबिटाट III) पर होने वाले विश्व सम्मेलन के प्रकाश में जिसमें एक नया शहरी एजेंडा अंगीकार किया जाएगा, यह समयोचित भी होगा।

मैं निम्नलिखित अनुशंसाएं भी प्रस्तुत करना चाहूंगी :

1. लोगों के बेघर होने से टिकाऊ विकास लक्ष्यों के लक्ष्य 11.1 के अनुरूप अत्यावश्यक प्राथमिकता के आधार और 2030 तक इसका उन्मूलन करने के विचार के साथ निपटा जाना चाहिए। इस संबंध में:

    a. सरकारों को बेघर होने से संरचनागत कारणों की पहचान और उन्हें संबोधित करना ही चाहिए।
    b. शहरी बेघरों के लिए आश्रयस्थलों के निर्माण के संबंध में राष्ट्रीय शहरी आजीविका मिशन के दिशानिर्देशों का क्रियान्वयन किया ही जाना चाहिए।

c. विभिन्न और विशेष रूप से अधीन जनसंख्याओं (उदाहरण के लिए : परिवारों, हिंसक संबंधों को त्याग देने वाली महिलाओं, सड़कों से जुड़े बच्चों और युवाओं) के लिए आश्रयस्थलों की स्थापना अवश्य की जानी चाहिए।
d. बेघर आश्रयस्थलों को एक आवासीय निरंतरता के संदर्भ में समझा जाना चाहिए जिसमें विभिन्न प्रकार के आवासीय विकल्प और सहायताएं शामिल हैं।

2. जबरन बेदखली और तोड़–फोड़ के पर केंद्र सरकार द्वारा एक राष्ट्रीय मोरेटोरियम या सावधिक स्थगन लगाया जाना चाहिए, इस आधार पर कि ये मानव अधिकारों का घोर उल्लंघन हैं और केवल सर्वाधिक अपवादस्वरूप परिस्थितियों में अंतरराष्ट्रीय मानव अधिकार कानून के अंतर्गत ही किए जा सकते हैं।

3. शहरी और ग्रामीण क्षेत्रों की आवासीय योजनाओं में संवर्धित नीतिगत सामंजस्य और सम्मिलन और पानी तथा स्वच्छता के प्रावधान के लिए योजनाएं।

4. केंद्रीय और राज्य सरकारों को बेदखली के डाटा संग्रह के लिए प्रभावी और समयोचित तंत्र बनाना चाहिए, जिसमें बेदखल व्यक्तियों को आयु, लिंग, अक्षमता, जाति, धर्म के अनुसार अलग–अलग करके बताना शामिल हो। इसी प्रकार बेघर होने पर, झुग्गी वासियों पर और रहन–सहन की स्थितियों पर प्रभावी डाटा संग्रह को व्यवस्थित रूप से अद्यतन किया जाना चाहिए। इस जानकारी को सार्वजनिक किया जाना चाहिए और नीति निर्माण तथा राष्ट्रीय और अंतरराष्ट्रीय मानव अधिकार कानून के अनुपालन की निगरानी के लिए आधार के रूप में उपयोग किया जाना चाहिए।

5. राष्ट्रीय वासभूमि अधिकार विधेयक (2013) की यथोचित आवास के अधिकार के संबंध में अंतरराष्ट्रीय मानव अधिकार मानकों के अनुपालन के संदर्भ में समीक्षा की जानी चाहिए और इसे तत्काल अंगीकार किया जाना चाहिए ताकि अनुमानतः ग्रामीण क्षेत्रों में रह रहे 8 मिलियन गरीब, भूमिहीन और वासभूमि रहित लोगों को वासभूमि प्रदान की जा सके।

6. ग्रामीण आवास की योजनाओं और कार्यक्रमों में न केवल निर्माण अनुदान अपितु भूखंड का प्रावधान भी शामिल किया जाना चाहिए, ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि सर्वाधिक वंचित और निर्धनतम (भूमिहीन) लोग अपने आवास के और आजीविका के अधिकार को हासिल करना पर्याप्त ढंग से सुनिश्चित कर सकें।

7. सभी मौजूद झुग्गी बस्तियों का सर्वे करें और उन्हें स्वीकार करें, जिनमें वे झुग्गियां भी शामिल हैं जिनमें मुसलमान या अन्य धार्मिक अल्पसंख्यक रहते हैं, और सभी रहवासियों के लिए सुरक्षित स्वामित्व के साथ श्रेष्ठतम क्षमता के अनुसार यथास्थान उन्नयन और पुनर्वास प्रदान करें। मौजूदा झुग्गी बस्तियों में, विशेष रूप से जहां पुनर्वास की योजना नहीं बनाई गई है, नियमित कचरा संग्रह, उचित शौचालय और पानी की सुलभता प्रदान करें।

8. राष्ट्रीय मानव अधिकार आयोग और अन्य राष्ट्रीय आयोगों को, अपने विषयोचित अधिकारक्षेत्र के भीतर, देश भर में फैले लाखों लोगों के सम्मुख उपस्थित भीषण आवासीय मुद्दों पर अपना ध्यान बढ़ाना चाहिए।

9. किसी भी व्यक्ति या समूहों, विशेष रूप से धार्मिक और जातीय अल्पसंख्यकों, महिलाओं, दलितों और प्रवासियों के विरुद्ध वस्तुतः आवासीय भेदभाव के सभी रूपों पर नियंत्रण के लिए, किराये और मकान के स्वामित्व दोनों के लिए कानून बनाए जाएं।

10. अंतरराष्ट्रीय मानव अधिकार व्यवस्था के साथ भारत के जुड़ाव के संबंध में मैं दृढ़तापूर्वक अनुशंसा करती हूं कि भारत आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक अधिकाओं की समिति के सम्मुख अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करे, कि सार्वभौम आवधिक समीक्षा के दूसरे दौर से आवास, रहन–सहन की स्थितियों और गरीबी उन्मूलन से संबंधित अनुशंसाओं को क्रियान्वित की जाएं, और कि तीसरे दौर (2017 में निर्धारित) के लिए उसकी राष्ट्रीय रिपोर्ट में सर्वाधिक अपवंचित और हाशिये के लोगों के लिए यथोचित आवास के अधिकार को साकार करने की उपलब्धियों और बाधाओं का सुस्पष्ट और विशिष्ट रूप से उल्लेख किया जाए।

इसके अतिरिक्त अनेक मुद्दे मेरे ध्यान में लाए गए जिनके लिए अतिरिक्त अनुशंसाओं का आवश्यकता होगी, किंतु जिन पर यहां मैं समयाभाव के कारण टिप्पणी करने में असमर्थ हूं। मेरी अंतिम रिपोर्ट मानव अधिकार परिषद को मार्च 2017 में जेनेवा में उसके 34वें सत्र में प्रस्तुत की जाएगी।

दौरे के बारे में सूचना

भारत सरकार के निमंत्रण पर समुचित जीवन स्तर के अधिकार के एक तत्व के रूप में समुचित घर और इस संदर्भ में भेदभाव न होने के अधिकार की एक विशेष प्रतिविदेक, सुश्री लेईलानी फरहा 11 से 22 अप्रैल, 2016 तक भारत के दौरे पर आईं। उन्होंने सरकार के हर स्तर– केंद्र से पंचायत (स्थानीय प्रशासन) तक– किए गए सहयोग के साथ ही नागरिक समाज और सामाजिक–स्तर पर काम करने वाले संगठनों के सहयोग और जानकारियों के लिए आभार व्यक्त किया।

अपने दो हफ्ते के आधिकारिक दौरे के दौरान प्रतिवेदक नई दिल्ली, मुंबई और बेंगलुरू गईं। केंद्र सरकार में वह आवास और शहरी गरीबी उन्मूलन मंत्री और मंत्रालय के वरिष्ठ अधिकारियों से मिलीं. उन्होंने विदेश मंत्रालय, सामाजिक न्याय और आधिकारिता मंत्रालय– जिसमें विकलांगों के सशक्तिकरण वाला विभाग भी शामिल है, महिला और बाल विकास मंत्रालय, ग्रामीण विकास, पेयजल और स्वच्छता मंत्रालय, कानून और न्याय मंत्रालय और वित्त मंत्रालय के वरिष्ठ अधिकारियों से मुलाकात की। वह नीति आयोग, सांख्यिकी विभाग और राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग के अधिकारियों से भी मिलीं।

राज्य स्तर पर विशेष प्रतिवेदक नई दिल्ली में दिल्ली शहरी आश्रय सुधार बोर्ड और शहरी विकास विभाग के अधिकारोयं से मिलीं। मुंबई में वह आवास विभाग के वरिष्ठ राज्य और शहर स्तर के अधिकारियों, महाराष्ट्र के आवास और शहरी विकास कॉर्पोरेशन, झुग्गी पुनर्वास प्राधिकरण, शिवशाही पुनर्वास प्रोजेक्ट, धारावी पुनर्वास प्रोजेक्ट और मुंबई आवास और क्षेत्र विकास बोर्ड के अधिकारियों से मिलीं।

बेंगलुरू में वह कर्नाटक के मुख्य सचिव, शहरी विकास विभाग के वरिष्ठ अधिकारियों, ग्रामीण विकास और पंजायत राज, महिला और बाल विकास विभाग, योजना विभाग, मुंबई निगम प्रशासन, कर्नाटक आवास बोर्ड, राजीव गांधी ग्रामीण आवास कॉर्पोरेशन और कर्नाटक झुग्गी विकास बोर्ड के अधिकारियों से मिलीं। उन्हें तुमकूर में पंचायत अध्यक्ष और पूर्व अध्यक्ष से मिलने का मौका भी मिला।

विशेष प्रतिवेदक ने सामाजिक संस्थाओं, झुग्गी वासियों की संस्थाओं, अकादमिकों, शोधार्थियों, वकीलों, सामाजिक कार्यकर्ताओं और उन विशेषज्ञों की भी बहुत सराहना की जिनसे वह मिलीं। उनके प्रयासों और रुचि की वजह से विशेष प्रतिवेदक को, जिन शहरों और कस्बों में वह गई थीं, के साथ ही अन्य राज्यों, जैसे कि कोलकाता, तमिलनाडु, गुजरात, मध्य प्रदेश, मणिपुर, उत्तर प्रदेश, आंध्र प्रदेश, ओडिशा, बिहार और तेलंगाना के बारे में सूचनाएं और दस्तावेज मिल गए।

विशेष प्रतिवेदक ने संयुक्त राष्ट्र आवास संयोजक और उनकी टीम के साथ ही संयुक्त राष्ट्र कंट्री टीम; और मानवाधिकार उच्चायुक्त कार्यालय के अपने सहयोगियों को इस दौरे की योजना बनाने, तैयारी करने और संभव बनाने में उनके सहयोग के लिए धन्यवाद किया है।