इकाई 12 पाँचवी एवं छठी अनुसूची*

संरचना

12.0 उद्देश्य

12.1 प्रस्तावना

12.2 विशेष प्रावधान क्यों?

12.3 पाँचवी और छठी अनुसूची के अंतर्गत संवैधानिक प्रावधान

12.3.1 पाँचवी अनुसूची

12.3.2 छठी अनुसूची

12.4 पाँचवी और छठी अनुसूची में क्षेत्रों के प्रशासन का ऐतिहासिक परिप्रेक्ष्य

12.4.1 पाँचवी एवं छठी अनुसूचियों की उत्पत्ति

12.5 पाँचवी और छठी अनुसूचियाँ : एक तुलना

12.6 विशेष प्रावधानों से संबंधित राजनीति

12.6.1 पाँचवी अनुसूची

12.6.2 छठी अनुसूची

12.7 सारांश

12.8 उपयोगी संदर्भ

12.9 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

12.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद आप जान सकेंगे :

- देश के अन्य भागों से अलग उन क्षेत्रों को पहचानना जो कि प्रशासनिक रूप से भिन्न हो;
- संविधान की पाँचवी एवं छठी अनुसूचियों के अंतर्गत विशेष प्रावधान जानना;
- इन प्रावधानों को लागू करने के कारण बताना;
- पाँचवी और छठी अनुसूची के अंतर्गत प्रावधानों के अंतर को समझना; और
- इन विशेष प्रावधानों से संबंधित राजनीतिक डायनेमिक को समझना।

12.1 प्रस्तावना

भारत का संविधान वैसे तो पूरे देश के लिए समान कानून बनाने की बात करता है, लेकिन कुछ ऐसे क्षेत्र है जहां पर विशेष प्रावधान किये गये है। संविधान निर्माण के समय संविधान निर्माताओं ने यह बात नोट की कि देश में कुछ क्षेत्र एवं कुछ समुदाय ऐसे हैं जो कि पिछड़े हुए है, समाज से अलग है तथा उनका जीवन यापन आदिम या पोराणिक है। इसलिए इनके लिए विशेष ध्यान देने के जरूरत है और उनके हितों को सुरक्षित रखने की जरूरत है। तथा इनके सामाजिक और आर्थिक विकास को आगे बढ़ाने की जरूरत है। संविधान के अनुच्छेद 244 में भाग 10 के अंतर्गत एक विशेष प्रशासनिक व्यवस्था का

*डा. नोंगमेंथेम किशोरचंद सिंह, अकादमिक ऐसोसिएट, राजनीति विज्ञान संकाय, सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ, इग्नू, नई दिल्ली।

प्रावधान है। अनुच्छेद 244 (1) के अनुसार पाँचवी अनुसूची के प्रावधान अनुसचित क्षेत्रों एवं आदिवासी क्षेत्रों में लागू होंगे। इसमे उत्तर–पूर्व के राज्यों में अनुच्छेद लागू नहीं होगा, खासकर असम, मेघालय, त्रिपुरा और मिजोरम। जबकि इन चार राज्यों में अलग से संविधान की छठी सूची लागू करने का प्रावधान है। यह छठी संविधान के अनु. 244 (2) के अंतर्गत है। इस सूची में अलग से ''आदिवासी क्षेत्रों'' को अधिसूचित किया गया है। यह सूची पाँचवी सूची से भिन्न है। इस प्रकार संविधान की पाँचवी और छठी अनुसूची इन विशेष क्षेत्रों के प्रशासन और विशेष अधिकारों से संबंधित है।

12.2 विशेष प्रावधान क्यों?

अधिकतर आदिवासी समुदाय के लोग जिन्हें ''अनुसूचित जनजाति'' वर्ग में रखा गया है, वे जंगल एवं पहाड़ी इलाकों में देश के विभिन्न इलाकों में रहते है। इसलिए इन आदिवासी इलाकों में प्रशासन का कार्य करना चिंता का कारण है। जंगल एवं पहाड़ हमेशा एक रूकावट पैदा करते है, तथा जो पहाड़ी आदिवासी लोग हैं वो हमेशा मैदानों में रहने वाले लोगों से अलग रहते है। स्वतंत्रता प्राप्ति से पूर्व एवं संविधान लागू होने से पहले ब्रिटिश सरकार की अलगाववादी नीति आदिवासी लोगों के कार्यों में हस्तक्षेप नहीं करने के कारण इन लोगों को वापस जंगल एवं पहाड़ों की तरफ धकेल दिया। इस अलगाव के कारण आदिवासी लोग अशिक्षित, गरीब और पिछड़े बने रहे। वे उन पुरातन वादी कानून और रिवाज को मानते रहे जो कि प्राचीन काल से चला आ रहा है। इनमें से कुछ लोग खेती पर निर्भर है जबकि बाकी लोग अभी भी शिकार करना, भोजन इकट्ठा कर के अपना गुजर बिसर करने पर निर्भर है। इस प्रकार 'भूमि' और जंगल दो ही इन लोगों के जीवन–यापन का मुख्य जरीया या स्रोत है। उन्हें अपनी जमीन और जंगल से बेहद लगाव है। यह उन्हें सम्मान और सामाजिक एवं आर्थिक समृद्धि प्रदान करता है। इसके परिणामस्वरूप, उनका जीवन और दृष्टिकोण देश के अन्य लोगों से खासकर मैदानी इलाकों में रहने वाले लोगों से काफी भिन्न है। इस सामाजिक, आर्थिक और सांस्कृतिक परिवेश को पहचानने के बाद ही संविधान निर्माताओं ने इनके लिए संविधान में कुछ आवश्यक कदम उठाने को माना। ताकि इनकी पहचान बनी रहे। इन्हें शोषण से बचाया जा सके और इनके लिए विकास को बढ़ावा दे सके। पाँचवी और छठी अनुसूची इनमें से कुछ ऐसे ही उपाय है। इसके अलावा अनुच्छेद 275 (1) में यह प्रावधान भी दिया गया है कि इन दोनों सूचियों के लिए भारत की संचित निधि से फंड दिया जाय ताकि इनके कल्याण के कार्यों को पूरा किया जा सके। इसके परिणामस्वरूप, जब संविधान अपनाया गया तब यह परिकल्पना की गयी कि इससे निचले स्तर पर प्रशासनिक तंत्र को मजबूती मिलेगी आदिवासी इलाकों में विकास कार्य तेजी से होंगे। इसलिए संविधान में पाँचवी और छठी अनुसूची शामिल की गयी ताकि इन लोगों की अपेक्षाओं को पूरा किया जा सके और इन्हें देश की मुख्यधारा में लाया जा सके।

12.3 पाँचवी और छठी अनुसूची के अंतर्गत संवैधानिक प्रावधान

12.3.1 पाँचवी अनुसूची

संविधान के अनुच्छेद 244 (1) के अंतर्गत पाँचवी अनुसूची के प्रावधान शामिल है। ये प्रावधान उन आदिवासी क्षेत्रों में लागू होंगे जो असम, मेघालय, त्रिपुरा और मिजोरम राज्य से अलग हों। इन विशेष प्रावधानों का मुख्य उद्देश्य है आदिवासी लोगों के हितों की रक्षा करना एवं उनके भूमि, आर्थिक संसाधन एवं आवास की सुरक्षा करना। इसके अलावा इन प्रावधानों का प्रमुख उद्देश्य है उनके रीति–रिवाज, परंपरा को बचाके रखना और अनुसूचित

क्षेत्रों में तीव्र सामाजिक–आर्थिक विकास करना। ये अनुसूचित क्षेत्र वे क्षेत्र है जो पाँचवी अनुसूची के भाग सी में दिये गये है। ये वो क्षेत्र है जिनको राष्ट्रपति 'अनुसूचित क्षेत्र' घोषित करता है।

पाँचवी अनुसूची में जो अनुसूचित क्षेत्र घोषित करने का तरीका अपनाया गया है वह प्रथम अनुसूचित जनजाति आयोग की सिफारिशों पर आधारित है। यह आयोग देबर आयोग के नाम से भी जाना जाता है। इस आयोग की प्रमुख सिफारिशें इस प्रकार थीं :–

i) आदिवासी जनसंख्या की प्रधानता

ii) क्षेत्र की सघनता एवं उसका उचित आकार

iii) क्षेत्र की अविकसित प्रकृति, और

iv) लेगों की आर्थिक स्थिति में असमानता।

ये अनुसूचित क्षेत्र मूल रूप से आदिवासी लोगों के आवासीय क्षेत्र है, जिन्हें हम अनुसूचित जन जाति कहते है। ये आंध्र प्रदेश, तेलंगाना, बिहार, छत्तीसगढ़, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, मध्य प्रदेश, झारखंड, महाराष्ट्र, उड़ीसा और राजस्थान जैसे राज्यों में बहुतायत संख्या में पाये जाते है। पाँचवी अनुसूची के भाग 6 (2) में इन क्षेत्रों के परिवर्तन से संबंधित प्रावधान दिये गये है। इसके लिए राष्ट्रपति को यह अधिकार दिया गया है और वो इस पर अपना आदेश दे सकते हैं। राष्ट्रपति निम्नलिखित आदेश दे सकता है :–

i) किसी भी क्षेत्र को या उसके एक विशेष भाग को अनुसूचित क्षेत्र घोषित करने का आदेश दे सकते है

ii) राज्य सरकार के साथ बातचीत के पश्चात् किसी भी अनुसूचित क्षेत्र के आकार को बढ़ा सकते है,

iii) किसी भी राज्य की सीमा में परिवर्तन कर सकते हैं या किसी भी राज्य को केन्द्र में शामिल कर सकते या नया राज्य बना सकते है।

iv) वे राज्य के राज्यपाल के साथ वार्तालाप करके किसी भी राज्य के क्षेत्र से संबंधित नया आदेश दे सकते है या उनको अनुसूचित क्षेत्रों के रूप में पुनः पारिभाषित कर सकते हैं।

इस तरह राष्ट्रपति को पूर्ण अधिकार दिये गये है कि वह उपयुक्त प्रावधानों के अनुसार किसी भी क्षेत्र को अनुसूचित क्षेत्र घोषित कर सकते हैं या उसके किसी एक भाग को राज्यपाल से बातचीत करके अनुसूचित क्षेत्र घोषित कर सकते है। पाँचवी अनुसूची के प्रावधानों के अंतर्गत राज्यपाल को यह अधिकार दिया है कि वे अनुसचित क्षेत्रों के ऊपर पूरा नियंत्रण रखें तथा प्रशासनिक कार्यों का उचित क्रियान्वयन करें। राज्यपाल को राज्यों के बारे में वार्षिक रिपोर्ट तैयार करके राष्ट्रपति को प्रस्तुत करनी पड़ती है। राष्ट्रपति प्रशासन संबंधित सभी जानकारियाँ राज्यपाल से प्राप्त करते है। राज्यपाल राज्य सरकार को यह निर्देश देता है कि वे अनुसूचित क्षेत्रों में किसी अन्य विषयों को लागू न करें।

पाँचवी अनुसूची में राज्यपालों को विशेष जिम्मेदारी दी गयी है कि वे अनुसूचित क्षेत्रों में शांति एवं सुशासन स्थापित करे। इसके लिए राज्यपाल अनुसूचित क्षेत्रों के लिए कानून बना सकते हैं। राज्यपाल इन क्षेत्रों के लिये निम्न कानून बना सकते हैं।

i) अनुसूचित क्षेत्रों में अनुसूचित जनजातियों के सदस्यों की भूमि पर पाबंदी लगा सकते हैं या उनकी जमीन पर नियंत्रण लगा सकते है।

ii) अनुसूचित जनजातियों के सदस्यों को जमीन आंवटित करने के लिए नियम लगा सकते हैं।

iii) अनुसूचित जन जाति के लोगों को पैसे उधार देने के लिए साहूकारों के लिए कानून बनाना।

अनुसूचित क्षेत्रों एवं अनुसूचित जन जाति के ऊपर नियंत्रण रखने और प्रशासन के लिए एक अन्य महत्वपूर्ण प्रावधान भी किया गया है वह है आदिवासी सलाह परिषद। पाँचवी अनुसूची के भाग बी के खंड 4 में यह प्रावधान किया गया है कि सभी राज्यों को जहाँ अनुसूचित क्षेत्र है वहां पर इस आदिवासी सलाह परिषद का गठन करना संवैधानिक कर्तव्य है। राष्ट्रपति यह भी निर्देश दे सकता है कि जिन राज्यों में अनुसूचित जन जाति के लोग है लेकिन वह अनुसूचित क्षेत्र नहीं है वहां पर आदिवासी सलाह परिषद का गठन किया जा सकता है। इसमें 20 सदस्यों से अधिक नहीं होने चाहिये एवं उसमें भी तीन चौथाई सदस्य राज्य विधान सभा में अनुसूचित जन जाति के प्रतिनिधि होने चाहिए। जैसाकि पाँचवी अनुसूची के खंड 4 (2) में दिया गया है, आदिवासी सलाह परिषद की प्राथमिक जिम्मेदारी है, राज्य सरकार को अनुसूचित जन जाति के कल्याण से संबंधित मामलों में सलाह देना या अन्य ऐसे मामले जिसे राज्यपाल उचित समझता है।

इसके अलावा अनुच्छेद 399 (1) के अंतर्गत, राष्ट्रपति एक आयोग की नियुक्ति कर सकते हैं जो कि अनुसूचित जन जाति के कल्याण से संबंधित रिपोर्ट दे सकता है। जैसा कि यह अनिवार्य था कि संविधान के लागू होने के बाद दस वर्षों में इस आयोग का गठन करना आवश्यक था इसी कारण से, 1960 में प्रथम अनुसूचित जन जाति आयोग की नियुक्ति की गयी, जिसके अध्यक्ष यू. एन. ढ़ेबर थे। इसका मुख्य कार्य था आदिवासी लोगों की संपूर्ण स्थिति का पता लगाना जिसमें भूमि का मुद्दा एवं अन्य संबंधित मुद्दे शामिल थे। इस आयोग ने 1961 में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। इसके बाद 2002 में एक अन्य आयोग का गठन हुआ जिसे दूसरा अनुसूचित जनजाति आयोग कहा जाता है। इसके अध्यक्ष दिलीप सिंह भूरिया थे। बाद में यह भूरिया आयोग के नाम से भी जाना गया। इसका मुख्य कार्य था अनुसूचित जन जाति के कल्याण एवं विकास के संविधानिक उपायों का अवलोकन एवं समीक्षा करना।

इस प्रकार संविधान की पाँचवी अनुसूची के अंतर्गत आदिवासी सलाह परिषद के रूप में एक संस्थागत उपाय किया गया ताकि अनुसूचित क्षेत्रों को प्रशासन ठीक से चलाया जा सके। यह आदिवासी सलाह परिषद उत्तर–पूर्वी राज्यों जैसे असम, मेघालय, मिजोरम एवं त्रिपुरा को छोड़कर बाकी राज्यों में गठित की गयी थी। ये चार राज्य पाँचवी अनुसूची के अंतर्गत नहीं आते है इनके प्रशासन का दायित्व अलग से छठी अनुसूची में किया गया है।

12.3.2 छठी अनुसूची

उत्तरी पूर्वी राज्यों के लोगों की अलग रहन–सहन और दृष्टिकोण को देखते हुए संविधान सभा ने इस क्षेत्र में रहने वाले आदिवासी लोगों के लिए अलग प्रशासनिक ढ़ाँचे की आवश्यकता की जरूरत को पहचाना। इसलिए, संविधान के अनुच्छेद 244 (2) में छठी अनुसूची के अंतर्गत विशेष प्रावधान दिये गये है। ये विशेष प्रावधान अनुसचित क्षेत्रों जैसे कि असम, मेघालय, मिजोरम और त्रिपुरा राज्य के प्रशासन के लिए किये गये थे। छठी अनुसूची का प्रमुख प्रावधान था कि आदिवासी क्षेत्रों का प्रशासन पूर्ण रूप से स्वायत्त क्षेत्र होगा और इसमे स्वायत्त जिले होंगे। इस अनुसूची के अंतर्गत राज्यपाल को यह अधिकार दिया गया है कि वे ऐसे क्षेत्रों को निर्धारित करे जो कि स्वायत्त क्षेत्र या स्वायत्त जिले की

इकाई हो। राज्यपाल को यह अधिकार भी दिया गया है कि नये स्वायत्त क्षेत्र या स्वायत्त जिले सृजित कर सके या जो मौजूद स्वायत्त क्षेत्र और स्वायत्त जिले है उनके अधिकार क्षेत्र को बदल सकते है या उनके नाम में परिवर्तन कर सकते है। इन चार राज्यों में स्वायत्त क्षेत्रों या स्वायत्त जिलों का वर्णन दिया गया है जो कि छठी अनुसूची के खंड 20 के अंतर्गत है। इसमें भाग ए और बी दिये गये है। लेकिन वर्तमान में 10 ऐसे स्वायत्त क्षेत्र है जो चार भागों में है वे निम्नलिखित है :–

भाग I (असम)

1) उत्तरी–कचार पहाड़ी जिला (दीमा होलांग)
2) काबरी–ऐंगलोंग जिला
3) बोडोलैंड क्षेत्रीय जिला

भाग II (मेघालय)

1) खासी पहाड़ी जिला
2) जैन्टिया पहाड़ी जिला
3) गारो पहाड़ी जिला

भाग III ए (त्रिपुरा)

त्रिपुरा आदिवासी क्षेत्रीय जिला

भाग 3 (मिजोरम)

1) चकमा जिला
2) मारा जिला
3) लाई जिला

छठी अनुसूची के अंतर्गत स्वायत्त जिला परिषद और क्षेत्रीय परिषद बनाने का प्रावधान है। इन परिषदों को कुछ विधायी, कार्यपालिका, न्यायिक एवं वित्तीय अधिकार भी दिये गये है। हांलाकि प्रशासनिक शक्तियाँ और इनके कार्य प्रत्येक राज्य के अलग–अलग हैं। छठी अनुसूची के अंतर्गत जिला परिषद एवं क्षेत्रीय परिषद के विभिन्न प्रशासनिक प्रावधान दिये गये है। ये प्रावधान प्रत्येक राज्य के अलग–अलग है। खंड 12 असम के लिए, खंड 12 ए, मेघालय के लिए, खंड 12 एए त्रिपुरा के लिए एवं खंड 12 बी मिजोरम के लिए है।

छठी अनुसूची के खण्ड 2 (1) के अनुसार, सभी स्वायत्त जिलों में एक जिला परिषद होगी जिसमें 30 सदस्यों से अधिक नहीं होंगे। इन सदस्यों में चार सदस्य राज्यपाल द्वारा नामांकित किये जायेंगे, बाकी सदस्य वयस्क मताधिकार के आधार पर चुनकर जायेंगे। नवीन बोड़ो लैण्ड क्षेत्रीय परिषद एक अलग उदाहरण है क्योंकि इसमें 46 सदस्यों का प्रावधान है। छठी अनुसूची के अंतर्गत इन्हें कार्यपालिका, विधायी, और न्यायिक अधिकार दिये गये हैं ताकि ये अपनी भूमि पर कानून बना सके तथा जंगलों को मैनेज कर सके। इसके अलावा इन्हें परंपरागत मुखिया की नियुक्ति, संपति पर अधिकार, विवाह, सामाजिक रिति रिवाज एवं करों पर भी कानून बनाने का अधिकार दिया गया है। जिला परिषद एवं क्षेत्रीय परिषद के कार्य एवं अधिकार जो छठी अनुसूची में वर्णित है उनका संक्षिप्त विवरण इस प्रकार है :–

1) **विद्यायी कार्य :**

छठी अनुसूची की सबसे महत्वपूर्ण विशेषता है कि इसने जिला परिषद को कानून बनाने का अधिकार दिया है। छठी अनुसूची के खण्ड 3 में जिला परिषद एवं क्षेत्रीय परिषद को यह प्रावधान दिया गया है कि वह भूमि, जंगल, नहर या कृषि हेतु जल संसाधन, खेती संबंधी कानून, ग्राम या शहरी समितियाँ, इत्यादि कार्य करने का अधिकार एवं उन पर कानून बनाने का अधिकार दिया गया है। अनुसूची के खण्ड 10 में जिला परिषद को यह अधिकार दिया गया है कि वह व्यापार या उससे संबंधित कोई भी नियम बना सके ताकि अनुसूचित जन जाति के अलावा कोई भी व्यक्ति उस जिले में अपना कारोबार कर सके। हालांकि ये सभी कानून तब तक प्रभावी नहीं होंगे जब तक कि उन पर उस राज्य का राज्यपाल अपनी सहमति न दे।

2) **कार्यपालिका शक्तियाँ**

छठी अनुसूची के अंतर्गत जिला परिषद और क्षेत्रीय परिषद को व्यापक कार्यपालिका शक्तियाँ भी दी गयी है। इन परिषदों को प्राथमिक विद्यालयों का निर्माण करने, डिस्पेंसरी का निर्माण, बाजारों, मवेशियों का तालाब बनाने, रोड़ बनाने, एंव अन्य संबंधित कार्यों को करने की शक्तियाँ दी गयी है। इन परिषदों को प्राथमिक विद्यालय में भाषा निर्धारित करने एंव अनुदेश देने के तरीकों का भी अधिकार दिया गया है।

3) **न्यायिक शक्तियाँ**

जिला परिषद और क्षेत्रीय परिषदों को ग्रामीण एवं जिला न्यायालय बनाने का अधिकार भी दिया गया है। इनके अंदर सभी प्रकार के झगड़ों का निपटारा या विवादों को सुलझाया जाता है। अनुसूचित जनजाति से संबंधित सभी केसों की सुनवायी इन्हीं न्यायालयों में की जाती है। किसी अन्य न्यायालयों को सिवाय उच्च न्यायालय एवं सर्वोच्च न्यायालय के इनके मसलों को सुलझाने का अधिकार नहीं है। लेकिन इन परिषद न्यायालयों को यह अधिकार नहीं दिया है कि वे किसी जुर्म में मृत्युदंड की सजा दे सके या पांच वर्ष से अधिक जेल की सजा सुना सकें।

4) **वित्तीय शक्तियाँ**

छठी अनुसूची जिला परिषद एवं क्षेत्रीय परिषदों को कुछ वित्तीय अधिकार को प्रदान करती है। ये अपनी परिषद का बजट तैयार करने का अधिकार रखती है। छठी अनुसूची के खण्ड 8 में इन परिषदों को भूमि कर एंव राजस्व को एकत्र करने एवं आयकरदान करने का अधिकार दिया गया है। एवं ये व्यापारियों, मवेशियों, वाहनों, एवं व्यवसायों पर कर लगा सकती है। ये परिषदें माल का बाजार में प्रवेश पर भी कर लगा सकती है, विद्यालयों के रखरखाव, अस्पतालों के रखरखाव, एवं सड़कों के रखरखाव पर भी कर लगा सकती है। इस अनुसूची के खण्ड 9 के अंतर्गत परिषदों को यह अधिकार भी दिया गया है कि वे खदानों की खुदाई के लाइसेंस दे सके।

अभ्यास प्रश्न 1

नोट : 1) अपने उत्तर के लिये निम्न रिक्त स्थान का प्रयोग करें

2) इस इकाई के अंत में दिये गये उत्तर से अपने उत्तर की जाँच करें।

1) उत्तर–पूर्व भारत के लिए बनाये गये विशेष प्रावधानों का विवेचन कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

12.4 पाँचवी और छठी अनुसूची में दिये गये प्रशासन का ऐतिहासिक परिप्रेक्ष्य

भारत में आदिवासी लोगों के लिए अलग प्रशासन जिसका आधार परम्परागत व्यवस्था एवं सामुदायिक स्वशासन है उसका इतिहास बहुत पुराना है। यहां तक कि संविधान के लागू होने से पूर्व भी आदिवासी इलाकों में रहने वाले लोगों के खिलाफ हो रहे शोषण एवं अत्याचार पर ब्रिटिश सरकार के काल में भी उन्हें सुरक्षा देने की जरूरत महसूस की भूमि, जंगल, विवाद, जैसे मसलों को प्रचालित कानून के अनुसार सुलझाया जाता था जिस पर आदिवासी मुखिया का फैसला ही अंतिम होता था। ब्रिटिश औपनिवेशक शासन ने कई प्रकार के कानून एवं नियम लागू किये इनमें से कुछ कानून इस प्रकार है :– आंतरिक रेखा नियम, 1873, अनुसूचित जिला अधिनियम 1874, भारत सरकार अधिनियम 1919, एवं 1935 इत्यादि। अनुसूचित जिला अधिनियम 1874 ने सामान्य कानूनों एवं अधिनियमों को जिले में प्रतिबंधित किया । भारत सरकार अधिनियम 1919 ने इन क्षेत्रों को ''पिछड़ा क्षेत्र'' रूपांकित किया लेकिन बाद में 1935 में अधिनियम के अंतर्गत इन्हें 'बहिष्कृत' एवं 'आंशिक बहिष्कृत' क्षेत्र में बदला गया।

उत्तर–पूर्वी भारत के पहाड़ी इलाकों का इतिहास भारत के अन्य भाग से अलग है। इस क्षेत्र में शासन अन्य क्षेत्रों से काफी भिन्न है। भारत के सभी देशी राज्यों का शासन औपनिवेशिक प्रशासन के मामलों पर आधारित था। जबकि असम के पहाड़ी इलाकों को अप्रत्यक्ष रूप से ब्रिटिश शासन करते थे। आदिवासी क्षेत्रों के लागू होने के बाद उत्तर–पूर्व भारत में ब्रिटिश शासन ने प्रशासन की एक विशेषीकृंत प्रणाली को अपनाया। इसका मुख्य मकसद था आदिवासी समाजों के प्रशासनिक हस्तक्षेप को कम करना। भारत सरकार अधिनियम 1935, ने असम के पहाड़ी इलाकों को बाहर रखा गया। क्योंकि इस विस्तृत पहाड़ी क्षेत्रों को प्रशासित करना ब्रिटिश शासन के लिए काफी मुश्किल था, इसलिए इस पहाड़ी इलाके को परम्परागत कानून एवं रिति–रिवाजों द्वारा प्रशासित किया गया, इसमें ज्यादा खर्चा भी नहीं हुआ। इस इलाके मे लोग नहीं चाहते थे कि उन्हें कोई बाहरी शासन करे।

12.4.1 पाँचवी और छठी अनुसूची की उत्पत्ति

लेकिन स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् भारत के नीति–निर्माताओं ने इस ब्रिटिश औपनिवेशिक नीति को बदलने का निर्णय लिया। क्योंकि ब्रिटिश औपनिवेशिक नीति आदिवासी लोगों के कार्यों में हस्तक्षेप एवं अलगाववादी थी। इसलिए हमारे नीति निर्माताओं ने विकास एवं एकीकरण की नीति को अपनाया। विभिन्न जातिगत समूहों की विशेष जरूरतों को ध्यान में रखकर संविधान निर्माताओं ने विभिन्न प्रशासनिक उपाय करने का प्रावधान किया ताकि इनके रीति–रिवाज, परंपरा, संस्कृति, धार्मिक क्रिया–कलाप एवं भाषा इत्यादि का संरक्षण

किया जा सके। इसलिए संविधान सभा ने 1946 में एक सलाहकार समिति का गठन किया । यह समिति मौलिक अधिकारों, अल्पसंख्यकों और आदिवासी लोगों के लिए बनाई गयी थी तथा इसके अध्यक्ष सरदार बल्लभ भाई पटेल थे। इस समिति का मुख्य उद्देश्य था संविधान सभा को आदिवासी एवं बहिष्कृत क्षेत्रों के प्रशासन के लिए कुछ उचित योजना को बनाने की सलाह देना। इस सलाहकार समिति ने अपनी बैठक में 27 फरवरी 1947 को दो अन्य उप–समितियाँ को गठित करने का निर्णय लिया। इन दो उप–समितियों का नाम था (1) बहिष्कृत और आंशिक रूप से बहिष्कृत क्षेत्रीय उप– समिति (असम को छोड़कर) इसके अध्यक्ष ए. वी. ठक्कर थे तथा (2) उत्तर–पूर्व फ्रंरियर आदिवासी एवं बहिष्कृत क्षेत्रीय उप– समिति, इसके अध्यक्ष बोरदोलोई थे। इन समितियों का प्रमुख उद्देश्य था आदिवासी लोगों के मामलों पर गौर करें। इन दोनों उप–समितियों की सिफारिशों के आधार पर आदिवासी लोगों के स्थान को (असम के अलावा) अनुसूचित क्षेत्र घोषित किया गया। जबकि असम के आदिवासी लोगों के क्षेत्र को ''आदिवासी क्षेत्र'' घोषित किया गया। आदिवासी लोगों की मांग और सावधानीपूर्वक अध्ययन करने के पश्चात् इन उप–समितियों ने यह महसूस किया कि इन क्षेत्रों में रहने वाले लोगों की रक्षा एवं उनके हितों का संरक्षण करना अनिवार्य है ताकि ये अपनी आदिवासी पहचान को बचा सके एवं राजनीतिक जीवन में भी भागीदारी निभा सके।

उत्तर–पूर्व फ्रंटियर आदिवासी उप– समिति जो कि बोरदोलोई उप– समिति के नाम से भी जानी जाती है जिसके अध्यक्ष गोपीनाथ बोरदोलोई थे और वो अविभाजित असम के प्रधानमंत्री भी थे, उन्होंने असम के आदिवासी क्षेत्रों का भ्रमण किया तथा वहां के लोगों के साथ बातचीत की और उनके प्रतिनिधियों से भी बातचीत की। इस भ्रमण का उद्देश्य था लोगों की तकलीफों का जानना तथा आदिवासी लोगों की भावनाओं को पहचानना तथा इस क्षेत्र के पिछड़ेपन के कारणों का पता लगाना। इस बोरदोलोई उप– समिति ने यह पाया कि इस आदिवासी इलाके के लोगों की अपनी एक स्व–शासन की प्रणाली है जो कि लोकतांत्रिक तरीके से कार्य कर रही है एवं जो भी विवाद एवं मसले है उनका निपटारा अपने रिति–रिवाज एवं परंपरा के अनुसार से सुलझाये जाते हैं। वे अपनी भूमि, जंगल, जीवन चर्चा, और न्याय की परंपरावादी व्यवस्था के प्रति बहुत ही संवेदनशील थे। बोरदोलोई उप समिति ने यह अवलोकन किया कि इन ''बहिष्कृत'' क्षेत्रों में कुछ छोटे आदिवासी लोग है जिनकी अलग संस्कृति है, परंपरा है एवं अलग भाषा है, तथा उन्हें विशेष ध्यान देने की जरूरत है ताकि उनकी सांस्कृतिक पहचान एवं जातीय पहचान को ताकतवर आदिवासी समुदाय से बचाया जा सके। इस प्रकार, उपर्युक्त दो उप–समितीयों की सिफारिशों के आधार पर संविधान की प्रारूप समिति ने संविधान में पाँचवी एवं छठी अनुसूची के प्रावधान को शामिल किया फरवरी 1948 में, तथा बाद में 26 जनवरी 1950 को संविधान लागू होते समय इसमें विशेष प्रावधानों के अंतर्गत इन दोनों अनुसूचियों को शामिल किया।

अभ्यास प्रश्न 2

नोटः i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए रिक्त स्थान का प्रयोग करें।

ii) अपने उत्तरों की जाँच इस इकाई के अन्त में दिए गए आदर्श उत्तरों से करें।

1) उत्तर–पूर्व भारत के पहाड़ी इलाकों के लिये विशेष प्रावधान लागू करने के मुख्य कारण क्या थे?

.....

.....

12.5 पाँचवी और छठी अनुसूची : एक तुलना

यद्यपि पाँचवी और छठी अनुसूची के अंतर्गत दोनों क्षेत्र जो आदिवासी लोगों का निवास स्थान है इन्हें अनुसूचित जनजाति से वर्गीकृत किया गया है, संविधान इन्हें अन्य रूप से वर्गीकृत करना है, जैसे पाँचवी अनुसूची के अंतर्गत अनुसूचित क्षेत्र तथा छठी अनुसूची के अंतर्गत आदिवासी क्षेत्र। पाँचवी अनुसूची में जहां आदिवासी सलाह परिषद का प्रावधान है वहीं छठी अनुसूची में स्वायत्त जिला परिषद या क्षेत्रीय परिषद का प्रावधान दिया गया है। ये अपने निर्धारित क्षेत्रों में प्रशासनिक कार्यों का संस्थागत उपाय है। पाँचवी अनुसूची के अंतर्गत आदिवासी सलाह परिषद राज्य की विधान सभा द्वारा बनाई जाती है जबकि जिला परिषद या क्षेत्रीय परिषद छठी अनुसूची के अंतर्गत संविधान की उपज है और इन्हें संविधान द्वारा ही कार्य एवं शक्तियां प्राप्त है।

छठी अनुसूची के अंतर्गत जिला परिषद को संविधान द्वारा कार्यपालिका विधायी एवं न्यायिक शक्तियां प्राप्त है। जबकि पाँचवी अनुसूची के अंतर्गत आदिवासी सलाह परिषद को सीमित शक्तियां प्राप्त है क्योंकि इसका गठन विधान सभा द्वारा किया गया है। केवल इन्हें कार्यपालिका शक्तियां ही मिली हुई है। छठी अनुसूची की तरह विधायी, न्यायिक एवं वित्तीय शक्तियां पाँचवी अनुसूची के क्षेत्रों को देने का प्रावधान नहीं है। कार्यपालिका शक्तियां भी रज्य अनुसूचित क्षेत्रों को प्रदान करता है।

वित्तीय मामलों में भी, छठी अनुसूची जिला और क्षेत्रीय परिषदों को संसाधन जुटाने को अधिकृत करती है। वे अपने अधिकार क्षेत्र में कर एवं राजस्व एकत्र करने का अधिकार रखती है। जबकि पाँचवी अनुसूची के अंतर्गत आदिवासी सलाह परिषदों को वित्तीय शक्तियां नहीं प्रदान की गयी है। ये अपना बजट भी स्वयं तैयार नहीं कर सकती है। पाँचवी अनुसूची के प्रावधानों में आय के स्रोतों या सहायक अनुदानों का कहीं कोई जिक्र नहीं है । फिर भी, क्योंकि जिला परिषद या आदिवासी सलाह परिषद राज्य सरकार द्वारा निर्मित है इसलिए राज्य सरकार का यह नैतिक कर्तव्य है कि उन्हें वित्तीय सहायता दी जाये।

छठी सूची शक्तियों के प्रदान करने के लिए जिला और क्षेत्रीय परिषदों को एक लंबी सूची प्रदान करता है जिसमें ऐसे विषय है जिन पर ये परिषदें अपनी शक्तियों का इस्तेमाल कर सकती है। जबकि पाँचवी सूची के अंतर्गत आदिवासी सलाह परिषदों को नाम मात्र की शक्तियां प्रदान की गयी है जो कि राज्य मंत्रीमंडल द्वारा उस पर निर्णय लिया जाता है। इसलिये छठी अनुसूची के अंतर्गत स्थापित स्वायत्त जिला परिषदों को पाँचवी सूची के अंतर्गत दी गयी आदिवासी सलाह परिषदों की तुलना में ज्यादा शक्तियां प्राप्त है। वास्तव में, छठी सूची को कभी–कभी लघु संविधान की तरह भी देखा जाता है जबकि जिला एवं क्षेत्रीय परिषदों को लघु–राज्य या राज्य के अंदर राज्य क्योंकि इन्हें बहुत अधिक विधायी, कार्यपालिका, वित्तीय एवं न्यायिक शक्तियां मिली हुई है।

12.6 पाँचवी और छठी सूची से संबंधित राजनीति

विशेष प्रावधानों के बावजूद देश के सभी क्षेत्रों में इनके औचित्य एवं इनकी दक्षता पर असंतोष है जहां पर ये प्रावधान मौजूद है। कुछ लोग इन प्रावधानों का विरोध इसलिए करते है क्योंकि ये अपर्याप्त है जबकि कुछ इन्हें अनावश्यक मानकर विरोध करते है।

12.6.1 पाँचवी अनुसूची

जैसा कि हम पहले ही चर्चा कर चुके हैं पाँचवी अनुसूची उत्तर–पूर्व भारत के क्षेत्रों को छोड़कर शेष सभी राज्यों के आदिवासी क्षेत्रों पर लागू होती है। लेकिन आम धारणा य है कि पाँचवी अनुसूची अपने मकसद को पूरा करने में असफल रही है। वास्तव में पाँचवी अनुसूची के प्रावधानों को कभी भी पूरी तरह से लागू नहीं किया गया जितना उन्हें किया जाना चाहिये था। राज्य सरकार की तरफ से इसमें पूरी कमी दिखाई दे रही है क्योंकि राज्य सरकार ने कभी भी आदिवासी क्षेत्रों के विकास के लिए कोई ठोस योजना नहीं बनाई। ज्यादातर राज्यों में आदिवासी सलाह परिषद के सदस्य यह आरोप लगाते है कि राज्य सरकार उनकी सलाह एवं सुझानों को नहीं मानती जो कि आदिवासी लोगों के हितों के लिए महत्वपूर्ण होती है। उन्हें आदिवासी लोगों के मामलों में अपने विचार प्रस्तुत करने का बहुत कम अवसर मिलता है। इस प्रकार उनकी यह अनुपस्थिति उनकी लोकतांत्रिक अधिकारों से उन्हें वंचित करती है। क्योंकि यह उनका संविधान अधिकार है कि वे विकास की प्रक्रिया में और निर्णय–निर्माण प्रक्रिया में पूरी तरह से भागीदारी निभाये। ऐसी स्थिति में, अल्पसंख्यक आदिवासी लोगों की आवाज नीतियों के क्रियान्वयन में कहीं भी दिखाई नहीं देती।

दूसरी तरफ, यह भी देखने को मिला है कि स्थानीय स्तर पर नीतियों के क्रियान्वयन में बहुत कमियां मिली है। संविधान में दिये गये विभिन्न प्रावधानों के बावजूद, राज्यपाल की भूमिका भी बहुत नगण्य रही है। यद्यपि राज्यपाल राज्य का संविधानिक मुखिया होता है, जो केन्द्रिय सरकार द्वारा नियुक्त किया जाता है, संविधान के अनुच्छेद 163 के अंतर्गत, राज्यपाल राज्य के मंत्रिमंडल की सलाह पर कार्य करने को बाध्य होता है। ऐसी व्यवस्था के अंतर्गत राज्यपाल पाँचवी अनुसूची के अंतर्गत कोई खास भूमिका नहीं निभा सकता। यदि वह ऐसा करता है तो उसे राज्य के मंत्रिमंडल की सलाह लेना अनिवार्य है। अन्य शब्दों में राज्यपाल कैबिनेट के फैसलों को मानने को बाध्य है तथा चुनी हुई सरकार की नीतियों को लागू करना उनका दायित्व है। वैधानिक समर्थन की कमी की वजह से आदिवासी सलाह परिषद की कार्यप्रणाली राजनीतिक दलों पर निर्भर करती है या फिर जो दल राज्य के प्रशासन को चलाता है उसके ऊपर निर्भर करती है।

12.6.2 छठी अनुसूची

छठी अनुसूची की भी अपनी कुछ सीमाऐं है। इस सूची के अंतर्गत गठित स्वायत्त जिला परिषदों ने परंपरागत ढ़ाँचे को कमजोर किया है जिसका मुखिया आदिवासी समाज से होता था। जिला परिषदें वर्तमान में आधुनिक संगठन है जिसका नेतृत्व नई पीढ़ी के हाथों में है जो बहुत छोटा विशिष्ठ वर्ग है। इस प्रकार इन जिला परिषदों एवं क्षेत्रीय परिषदों के विरूद्व आदिवासी समाज के लोगों ने ही विरोध किया। खासकर मुखिया की तरफ से इसका भारी विरोध हुआ। पहाड़ी आदिवासी, करबी ऐंग्लौंग और उत्तरी कचार पहाड़ी आदिवासी छठी अनुसूची से पूरी तरह संतुष्ट नहीं थे। परपंरागत मुखिया विशेषकर लुसाई और खासी पहाड़ी आदिवासियों ने इसका विरोध किया क्योंकि उन्होंने यह महसूस किया कि इससे उन्हें उनके अधिकारों से वंचित रेखा जायेगा जो उन्हें परंपरागत आदिवासी प्रशासनिक व्यवस्था से मिले हैं।

फिर से कुछ आदिवासी समूहों को विशेष प्रावधान देने से अन्य समूहों ने भी अपनी मांग उठाने की कोशिश की। इसने इस क्षेत्र में रहने वाले लोगों के बीच असमानता पैदा की तथा इससे विभिन्न समूहों के बीच विवाद भी बढ़ा, आदिवासी बनाम आदिवासी तथा

आदिवासी बनाम गैर आदिवासी। प्रारंभ में केवल दो असम के पहाड़ी जिलों को छठी अनुसूची में शामिल किये गये थे, वे थे एक कर्बी ऐंगलोंग तथा दूसरा उत्तरी कचार पहाड़ी जिला। लेकिन बाद में बोडोलैण्ड क्षेत्रीय जिला को छठी अनुसूची के अंतर्गत लाया गया संविधान (उन्नीसवां संशोधन अधिनियम, 2003) में, तो बाद में असम के मैदानी इलाकों के आदिवासियों जैसे मिसिंग, लिड (तिवा) और राभास ने स्वायत्ता की मांग को बढ़ावा दिया। छठी अनुसूची के अंतर्गत बोडो को शामिल करने के बाद इन समुदायों में भारी असंतोष पैदा हुआ क्योंकि राज्य सरकार ने उन्हें पहले से ही स्वायत्त परिषद का दर्जा दे दिया था।

इसी तरह मणिपुर के पहाड़ी आदिवासी भी छठी अनुसूची में शामिल होने की मांग कर रहे है हालांकि उन्हें मणिपुर जिला परिषद अधिनियम 1971 के अंतर्गत विशेष प्रशासनिक प्रावधान दिये गये हैं। इससे विभिन्न समुदायों के बीच जातीय विभाजन पैदा हो गया था जिसने हिंसात्मक रूप धारण कर लिया। इस दौरान, अनेक आदिवासी समूहों और जिला परिषदों ने भी स्वायत्ता की मांग की एवं केन्द्र सरकार से सीधे फंड (धन) की मांग की ताकि उनके कार्य एवं शक्तियों को मजबूत बनाया जाये। ये समूह अपनी मांगों को पूरा करने के लिए कभी कभी हिंसात्मक आंदोलन भी करते हैं।

दूसरी ओर जिला एवं क्षेत्रीय परिषदों की कार्यप्रणाली के विरूद्व कई प्रकार की आलोचना देखने को मिली है। कुछ लोग यह आरोप लगाते है कि ये परिषदें कुछ निहित स्वार्थों को पूरा करती है तथा कुछ लोग इनमें भ्रष्टाचार और धन के दुरूपयोग का भी आरोप लगाते हैं। इसलिये ज्यादातर लोग विशेषकर, गैर आदिवासी इन परिषदों की प्रासंगिकता पर भी समय समय पर सवाल उठाते रहते है, तथा वे इन विशेष प्रावधानों को हटाना चाहते हैं।

12.7 सारांश

इस इकाई के अध्ययन के पश्चात् आपको यह पता चल गया होगा कि भारत में कुछ ऐसे क्षेत्र हैं जिन्हें संविधान की पाँचवी और छठी अनुसूची के अंतर्गत विशेष प्रावधान दिये गये है। ये क्षेत्र मुख्य रूप से उत्तर–पूर्वी भारत के पहाड़ी इलाके हैं तथा ये आदिवासी लोगों का अनुसूचित क्षेत्र माना जाता है। ये इलाके असम, मेघालय, मिजोरम एवं त्रिपुरा से अलग है। पाँचवी एवं छठी अनुसूची ने इन क्षेत्रों को विशेष प्रावधान दिये हैं ताकि अपना प्रशासन चला सके। ये विशेष प्रावधान उनकी सांस्कृतिक पहचान एवं अधिकारों को सुरक्षित रखने के लिये दिये गये है। विशेषकर बाहरी लोगों के अतिक्रमण को रोकने के लिए दिये गये हैं। पाँचवी अनुसूची में उन आदिवासी क्षेत्रों को शामिल किया गया है अनुसूचित क्षेत्र कहा गया है। तथा उन्हें संरक्षण प्रदान किया गया है, जबकि छठी अनुसूची असम, मेघालय, मिजोरम एवं त्रिपुरा के आदिवासी क्षेत्रों के लिये बनी है। यह अनुसूची इन क्षेत्रों को विधायी, प्रशासनिक, न्यायिक एवं वित्तीय शक्तियां प्रदान करती है। इस अनुसूची ने इन्हें स्वायत्ता जिला परिषद एवं क्षेत्रीय परिषद बनाने का भी प्रावधान दिया गया है। इस प्रकार जैसा कि हम चर्चा कर चुके है कई प्रकार की खामियों के बावजूद ये दोनों अनुसूचियों आदिवासी लोगों को संविधानिक संरक्षण प्रदान करती है।

12.8 उपयोगी संदर्भ

1) बसु डी. डी., (1985), भारत का संविधान, नई दिल्ली।

2) बक्शी, पी. एम., (1999), भारत का संविधान, दिल्ली, यूनिवर्सल ला पब्लिरिंग।

3) चौबे, एस. के., (1994), उत्तर–पूर्व भारत में हिल्स पालिटिक्स् ओरियंट लांगमैन नई दिल्ली।

4) भारत सरकार, (2004), एस. सी एण्ड टी रिपोर्ट, नई दिल्ली

5) भारत सरकार, (1971), ढ़ेबर समिती रिपोर्ट, नई दिल्ली

6) गृह मंत्रालय, भारत सरकार, (1961), अनुसूचित जन जाति आयोग रिपोर्ट, नई दिल्ली

7) भारत सरकार अधिनियम, (1935)

12.9 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

अभ्यास प्रश्न 1

1) पाँचवी अनुसूची : आदिवासी सलाहकार समिति (परिषद)

2) छठी अनुसूची : स्वायत्त जिला परिषदें और क्षेत्रीय परिषदें

अभ्यास प्रश्न–2

अपनी सांस्कृतिक, सामाजिक एवं ऐतिहासिक पहचान को बनाये रखना तथा अपने राजनीतिक एवं आर्थिक हितों की रक्षा करना।

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY