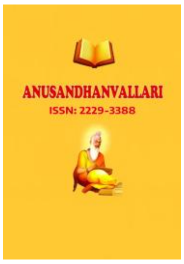


Anusandhanvallari
Vol 2024, No.1
September 2024
ISSN 2229-3388

“ग्रामसभा आणि पेसा कायदा: आदिवासी भागातील लोकशाही सक्षमीकरण”

[1]ज्ञानेश जी बनसोड, [2]प्रा. डॉ. प्रमोद एस शंभरकर

[1]संशोधक, संशोधन केंद्र ,एस पी महाविद्यालय चंद्रपूर

[2]मार्गदर्शक, एस पी महाविद्यालय चंद्रपूर

सारांश: भारतीय लोकशाहीची खरी ताकद ही स्थानिक स्वराज्य संस्थांमध्ये आहे. आदिवासी भागांमध्ये ग्रामसभा ही केवळ प्रशासनिक संस्था नसून, लोकांच्या थेट सहभागाचे आणि स्वशासनाचे प्रतीक आहे. १९९६ मध्ये लागू झालेला पेसा कायदा (Panchayats Extension to Scheduled Areas Act) हा आदिवासी समाजाला संविधानिक मान्यता व सक्षमीकरण देणारा महत्त्वपूर्ण टप्पा ठरला. या लेखामध्ये द्वितीयक माहितीच्या आधारे ग्रामसभेचे महत्त्व, पेसा कायद्याच्या तरतुदी, तसेच या दोन्हींच्या माध्यमातून आदिवासी समाजात घडणारे सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक आणि राजकीय लोकशाही सक्षमीकरण याचे वर्णनात्मक स्वरूपात विश्लेषण करण्यात आले आहे. तसेच अंमलबजावणीत येणारी प्रमुख आव्हाने व भविष्यातील दिशाही या संशोधनातून स्पष्ट केली आहे.

शब्द सूची: ग्रामसभा, पेसा कायदा, आदिवासी समाज, लोकशाही सक्षमीकरण, स्थानिक स्वराज्य संस्था

प्रस्तावना

भारतीय लोकशाही ही केवळ प्रतिनिधी निवडण्यापुरती मर्यादित नसून ती समाजातील प्रत्येक घटकापर्यंत पोहोचली पाहिजे, ही भूमिका भारतीय राज्यघटनेने स्पष्टपणे मांडली आहे. यामध्ये स्थानिक स्वराज्य संस्था विशेषतः ग्रामसभा, या लोकशाहीच्या मूलभूत पायाभूत रचना मानल्या जातात.

आदिवासी भागांतील सामाजिक-आर्थिक स्थिती, सांस्कृतिक वेगळेपणा आणि पारंपरिक स्वशासनाच्या पद्धतींना संवैधानिक मान्यता मिळावी या उद्देशाने १९९६ मध्ये पेसा कायदा लागू करण्यात आला. हा कायदा अनुसूचित क्षेत्रांमध्ये ग्रामसभेला केंद्रस्थानी ठेवून आदिवासींना थेट सत्तेचा अधिकार प्रदान करतो.

या संशोधन लेखाचा उद्देश म्हणजे – ग्रामसभेची भूमिका, पेसा कायद्याच्या तरतुदी व त्यांचा आदिवासी भागातील लोकशाही सक्षमीकरणावर झालेला परिणाम या मुद्द्यांचा अभ्यास करणे.

ग्रामसभेचे महत्त्व

ग्रामसभा ही भारतीय ग्रामीण लोकशाहीचे मूलस्थान आहे. “गावकुसाबाहेरचे सर्व निर्णय गावकुसात” या संकल्पनेतून ग्रामसभेचे महत्त्व अधोरेखित होते.

- **संकल्पना व व्याख्या** : संविधानानुसार, गावातील सर्व प्रौढ नागरिक मिळून बनवलेली सर्वसाधारण सभा म्हणजे ग्रामसभा.

- **आदिवासी समाजातील पारंपरिक स्वरूप** : आदिवासी समाजात अनेक वर्षांपासून पाटलांच्या किंवा पारंपरिक नेत्यांच्या माध्यमातून सामूहिक निर्णय घेतले जात होते. ग्रामसभा ही या पारंपरिक लोकशाहीला औपचारिक कायदेशीर मान्यता देते.
- **लोकशाही सक्षमीकरणाचे साधन** : ग्रामसभा ही थेट लोकशाहीचे प्रत्यक्ष रूप आहे. निर्णय प्रक्रियेत पारदर्शकता, लोकांचा सहभाग आणि स्थानिक गरजांनुसार योजना राबविण्याची क्षमता यातून विकसित होते.

पेसा कायदा : संकल्पना व तरतुदी

भारतीय राज्यघटनेनुसार पंचायतराज व्यवस्था ही स्थानिक स्वराज्याची पायाभूत रचना आहे. परंतु, अनुसूचित क्षेत्र (Scheduled Areas) असलेल्या आदिवासी भागांमध्ये पारंपरिक स्वशासन, सामाजिक-आर्थिक मागासलेपणा आणि वेगळ्या सांस्कृतिक परंपरा या वैशिष्ट्यांमुळे सर्वसामान्य पंचायतराज व्यवस्थेची अंमलबजावणी तशीच करता येत नव्हती.

या पार्श्वभूमीवर १९९६ मध्ये "पंचायती राज प्रणालीचा अनुसूचित क्षेत्रांमध्ये विस्तार करण्याबाबतचा कायदा" (Panchayats Extension to Scheduled Areas Act – PESA) मंजूर करण्यात आला. या कायद्याने अनुसूचित क्षेत्रातील ग्रामसभेला केंद्रस्थानी ठेवून, आदिवासी समाजाला स्वशासनाचा संवैधानिक अधिकार दिला.

पेसा कायदा हा केवळ प्रशासकीय सुधारणा नसून, आदिवासींच्या पारंपरिक स्वायत्तता, सांस्कृतिक ओळख आणि नैसर्गिक संसाधनांवरील हक्क यांना कायदेशीर स्वरूप देणारा ऐतिहासिक टप्पा आहे. Panchayats Extension to Scheduled Areas Act (PESA), 1996 हा कायदा अनुसूचित जमाती व अनुसूचित क्षेत्रांना विशेष संवैधानिक अधिकार देतो.

ऐतिहासिक पार्श्वभूमी : संविधानातील अनुच्छेद २४३ नुसार पंचायतराज व्यवस्था सुरु झाली. परंतु अनुसूचित क्षेत्रातील वेगळेपणा लक्षात घेऊन १९९६ मध्ये पेसा कायदा आणला गेला.

मुख्य तरतुदी :

1. ग्रामसभेला केंद्रस्थानी ठेवून सर्व निर्णय प्रक्रियेवर नियंत्रण.
2. जमीन, वन व जलस्रोतांवरील पारंपरिक हक्कांना कायदेशीर मान्यता.
3. खनिज संसाधनांच्या वापरावर ग्रामसभेचा अधिकार.
4. परंपरागत कायदे व प्रथांना मान्यता.
5. विकास प्रकल्प, जमीन अधिग्रहण, विस्थापन यावर ग्रामसभेची संमती अनिवार्य.

उद्दिष्टे

1. आदिवासी भागातील ग्रामसभेची रचना व कार्यपद्धती अभ्यासून, पेसा कायद्यामुळे त्यांच्या लोकशाही सक्षमीकरणात झालेल्या बदलांचे विश्लेषण करणे.
2. पेसा कायद्याच्या अंमलबजावणीत येणाऱ्या प्रमुख आव्हानांचा अभ्यास करून, त्यावर उपाययोजना व भविष्यातील दिशांचा शोध घेणे.

संशोधन पद्धती

- **संशोधनाचा प्रकार** : वर्णनात्मक
- **माहितीचे स्वरूप** : द्वितीयक माहिती
- **माहितीचे स्रोत** :
  - सरकारी अहवाल (Ministry of Panchayati Raj, Planning Commission, Xaxa Committee Report)
  - संशोधन लेख व शैक्षणिक ग्रंथ
  - एनजीओ आणि संस्थांचे अभ्यास अहवाल (TISS, Tribal Research Institutes)
  - वृत्तपत्रे व नियतकालिक लेख
- **दृष्टीकोन** : विषयाधारित (Thematic Analysis) – ग्रामसभा, पेसा कायदा, लोकशाही सक्षमीकरण, आव्हाने आणि भविष्यकालीन दिशा.

परिकल्पना

1. पेसा कायद्याच्या अंमलबजावणीमुळे आदिवासी भागातील ग्रामसभा ही स्थानिक लोकशाहीची खरी ताकद बनते.
2. ग्रामसभेद्वारे संसाधनांचे व्यवस्थापन आणि निर्णय प्रक्रिया आदिवासी समाजाच्या सामाजिक-आर्थिक व राजकीय सक्षमीकरणास थेट हातभार लावते.
3. अंमलबजावणीत प्रशासनिक व राजकीय अडथळे असले तरी पेसा कायदा आदिवासी स्वशासनासाठी प्रभावी साधन आहे.

व्याप्ती

- या संशोधनाचा केंद्रबिंदू पेसा कायदा (1996) आणि त्याचा प्रभाव आदिवासी भागातील ग्रामसभांच्या लोकशाही सक्षमीकरणावर राहील.
- संशोधनात केवळ द्वितीयक माहिती (Secondary Data) वापरली जाईल.
- अभ्यासाचा भौगोलिक संदर्भ: भारतातील अनुसूचित क्षेत्रे (विशेषतः मध्यप्रदेश, महाराष्ट्र, छत्तीसगड इत्यादी).

- संशोधनात सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक व राजकीय या सर्व पैलूंचा विचार केला जाईल.

मर्यादा

1. संशोधन हे द्वितीयक माहितीवर आधारित असल्याने प्रत्यक्ष क्षेत्रीय सर्वेक्षण करण्यात आलेले नाही.
2. उपलब्ध माहिती व अहवाल वेगवेगळ्या राज्यांच्या धोरणांवर अवलंबून असल्याने तुलनात्मक विश्लेषण मर्यादित आहे.
3. सरकारी व बिगर सरकारी स्त्रोतांमध्ये आकडेवारीतील फरकांमुळे काही बाबतीत डेटा विसंगती संभवते.
4. अभ्यासाचा कालावधी पेसा कायदा 1996 पासून आजपर्यंत मर्यादित ठेवलेला आहे.

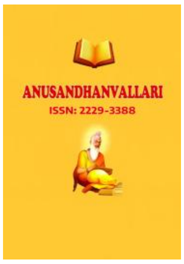
तक्ता १: ग्रामसभा व पेसा कायदा – लोकशाही सक्षमीकरणातील क्षेत्रनिहाय परिणाम

घटक (Aspect)	**ग्रामसभेची भूमिका** (Role of Gram Sabha)	**लोकशाही सक्षमीकरणावर परिणाम** (Impact on Democratic Empowerment)
सामाजिक (Social)	निर्णय प्रक्रियेत सर्वांचा सहभाग	स्त्रिया व वंचित घटकांना आवाज मिळतो
आर्थिक (Economic)	स्थानिक संसाधनांचे व्यवस्थापन	रोजगार निर्मिती, संसाधनांवरील नियंत्रण
सांस्कृतिक (Cultural)	पारंपरिक कायदे व प्रथांना मान्यता	सांस्कृतिक ओळख व परंपरा जतन
राजकीय (Political)	ग्रामसभेचे निर्णय बंधनकारक	स्वशासनाची क्षमता, थेट लोकशाहीचा विकास
प्रशासनिक (Administrative)	विकास योजना व प्रकल्पांवरील नियंत्रण	पारदर्शकता, उत्तरदायित्व, स्थानिक शासन बळकट

ग्रामसभा व पेसा कायदा : लोकशाही सक्षमीकरणातील प्रभाव

ग्रामसभा व पेसा कायदा यांच्या संयोगातून आदिवासी समाजात अनेक पातळ्यांवर लोकशाही सक्षमीकरण दिसून येते.

- **सामाजिक सक्षमीकरण** : स्त्रिया, युवक आणि वंचित घटकांना ग्रामसभेत आवाज मिळाला.
- **आर्थिक सक्षमीकरण** : स्थानिक संसाधनांवरील नियंत्रणामुळे आदिवासींचा अर्थव्यवस्थेत थेट सहभाग वाढला.
- **सांस्कृतिक सक्षमीकरण** : पारंपरिक कायदे, रूढी, उत्सव आणि परंपरांना कायदेशीर संरक्षण मिळाले.
- **राजकीय सक्षमीकरण** : स्वशासनाची क्षमता वाढली, बाह्य हस्तक्षेपावर मर्यादा आली.



आव्हाने

पेसा कायद्याचा उद्देश आदिवासी समाजाला खऱ्या अर्थाने स्वशासन देणे हा असला तरी त्याच्या अंमलबजावणीत अनेक गंभीर अडथळे दिसून येतात :

1. **अपूर्ण अंमलबजावणी**
   - अनेक राज्य सरकारांनी पेसा कायद्याच्या तरतुदी स्वतःच्या कायद्यांमध्ये पूर्णपणे समाविष्ट केल्या नाहीत.
   - परिणामी ग्रामसभेला प्रत्यक्ष अधिकार मिळत नाहीत.
2. **प्रशासकीय हस्तक्षेप**
   - अधिकारी वर्ग व स्थानिक प्रशासन अनेकदा ग्रामसभेच्या निर्णयांना दुय्यम मानतात.
   - विकास योजना ठरवताना ग्रामसभेला सल्लामसलत न करता थेट अंमलबजावणी केली जाते.
3. **राजकीय दबाव**
   - स्थानिक निवडणुकांमध्ये राजकीय पक्षांचा हस्तक्षेप वाढला आहे.
   - ग्रामसभेचे निर्णय स्वायत्त न राहता राजकीय हेतूंना बांधले जातात.
4. **जनजागृतीचा अभाव**
   - अनेक आदिवासींना पेसा कायद्याच्या तरतुदी व त्यांचे अधिकार याची माहितीच नाही.
   - माहितीच्या अभावामुळे ग्रामसभेची क्षमता मर्यादित राहते.
5. **संसाधनांवरील बाह्य हस्तक्षेप**
   - खनिज उद्योग, वनव्यवसाय आणि मोठे प्रकल्प यामध्ये ग्रामसभेच्या अधिकाराकडे दुर्लक्ष केले जाते.
   - नैसर्गिक संसाधनांवरील आदिवासींचे पारंपरिक हक्क धोक्यात येतात.
6. **प्रशिक्षण व क्षमता विकासाचा अभाव**
   - ग्रामसभेतील सदस्यांना निर्णयप्रक्रिया, आर्थिक नियोजन, कायदेशीर अधिकार याबाबत योग्य प्रशिक्षण मिळत नाही.

निष्कर्ष

ग्रामसभा आणि पेसा कायदा हे आदिवासी भागातील लोकशाही सक्षमीकरणासाठी एक ऐतिहासिक पाऊल ठरले आहे. पेसा कायद्यामुळे ग्रामसभेला केवळ औपचारिक अधिकार न राहता प्रत्यक्ष निर्णय प्रक्रियेतील केंद्रबिंदू म्हणून मान्यता मिळाली. "जळ-जंगल-जमीन" या नैसर्गिक संसाधनांवरील नियंत्रण ग्रामसभेला दिल्यामुळे आदिवासी समाजाचे आर्थिक, सामाजिक व सांस्कृतिक आयुष्य अधिक मजबूत झाले.

या कायद्याने आदिवासींच्या पारंपरिक प्रथा, रूढी, न्यायनिवाडा पद्धतींना मान्यता दिली, ज्यामुळे त्यांच्या सांस्कृतिक ओळखीला संविधानिक संरक्षण मिळाले. तसेच ग्रामसभेच्या माध्यमातून स्त्रिया, युवक आणि वंचित घटकांचा लोकशाही प्रक्रियेत सहभाग वाढला.

तथापि, पेसा कायद्याची अपूर्ण अंमलबजावणी, प्रशासकीय हस्तक्षेप, जनजागृतीचा अभाव आणि बाह्य आर्थिक-राजकीय दबाव ही गंभीर आव्हाने आहेत. अनेक ठिकाणी ग्रामसभेचे अधिकार कागदोपत्री मर्यादित राहतात.

म्हणूनच, पेसा कायद्याचा खरा लाभ आदिवासी समाजापर्यंत पोहोचवण्यासाठी शासन, स्वयंसेवी संस्था आणि स्थानिक समाज यांनी एकत्रितपणे प्रयत्न करण्याची गरज आहे. जनजागृती, प्रशिक्षण, पारदर्शक प्रशासन आणि राजकीय इच्छाशक्ती या माध्यमातून ग्रामसभा आणि पेसा कायदा हे लोकशाहीचे सशक्त साधन ठरू शकतात.

शेवटी असे म्हणता येईल की, ग्रामसभा ही आदिवासी भागातील खरी "लोकशाहीची शाळा" आहे, आणि पेसा कायदा या शाळेला कायदेशीर बळ देतो. जर अंमलबजावणी प्रभावी झाली तर हा कायदा भारतातील आदिवासी समाजाच्या सर्वांगीण विकासासाठी एक मजबूत पाया ठरेल.

ग्रामसभा आणि पेसा कायदा हे आदिवासी भागातील लोकशाही सक्षमीकरणाचे प्रभावी साधन आहेत. या माध्यमातून आदिवासी समाजाला सामाजिक, आर्थिक, राजकीय व सांस्कृतिक स्तरावर अधिकार प्राप्त झाले. तथापि, कायद्याच्या अंमलबजावणीत अजूनही अनेक त्रुटी आहेत.

भविष्यातील दिशा :

पेसा कायद्याचा खरा उद्देश साध्य करण्यासाठी पुढील दिशा आवश्यक आहेत :

1. **प्रभावी अंमलबजावणी**

- सर्व राज्यांनी पेसा कायद्याच्या तरतुदी राज्य कायद्यांत पूर्णपणे लागू कराव्यात.
- अंमलबजावणीवर देखरेख करण्यासाठी स्वतंत्र यंत्रणा स्थापन करावी.

2. **ग्रामसभेचे सशक्तीकरण**

- ग्रामसभेला निर्णय प्रक्रियेत अंतिम अधिकार देणे.
- ग्रामसभेच्या निर्णयांना कायदेशीर बळ देऊन प्रशासनाला बांधील करणे.

3. **जनजागृती मोहिमा**

- आदिवासी समाजामध्ये पेसा कायद्याची माहिती पोहोचवण्यासाठी जनजागृती मोहीमा राबवणे.
- स्थानिक भाषांमध्ये माहितीपत्रके, कार्यशाळा व प्रशिक्षण शिबिरे आयोजित करणे.

4.

5. **प्रशिक्षण व क्षमता विकास**

- ग्रामसभेतील सदस्यांना नियोजन, अर्थसंकल्प, पर्यावरण व्यवस्थापन व कायदेशीर अधिकार या विषयांवर प्रशिक्षण देणे.
- स्त्रिया व युवकांचा सक्रिय सहभाग वाढवणे.

6. **पारदर्शकता व उत्तरदायित्व**

- ग्रामसभेच्या बैठकींचे दस्तऐवजीकरण व नोंदी सार्वजनिक करणे.
- निधीच्या वापरावर ग्रामसभेची थेट देखरेख सुनिश्चित करणे.

7. **संसाधनांचे संरक्षण**

- "जळ-जंगल-जमीन" या संसाधनांवरील ग्रामसभेचा हक्क व्यवहार्य स्वरूपात लागू करणे.
- खनिज व औद्योगिक प्रकल्पांमध्ये ग्रामसभेची संमती बंधनकारक करणे.

संदर्भ सूची

01. आदिवासी समुदायांवरील झाक्सा समितीचा अहवाल, 2014.
02. बाविस्कर, ए. (2005) इन द बेली ऑफ द रिव्हरः भारतातील विकासावरून आदिवासी संघर्ष.
03. टीआयएसएस (टाटा इन्स्टिट्यूट ऑफ सोशल सायन्सेस)-आदिवासी प्रशासन अभ्यास.
04. पेसा कायदा 1996, भारत सरकार संशोधन कायदा.
05. भारत सरकार (1996) पंचायतींच्या तरतुदी (अनुसूचित क्षेत्रांपर्यंत विस्तार) कायदा, 1996 (पेसा कायदा) नवी दिल्लीः पंचायती राज मंत्रालय.
06. पंचायती राज मंत्रालय (2010) पेसा-मार्गदर्शक तत्वे, अधिसूचना आणि परिपत्रकांचा संग्रह. भारत सरकार.
07. झाक्सा, व्हर्जिनियस (2014) भारतीय आदिवासी समुदायांच्या सामाजिक-आर्थिक, आरोग्य आणि शैक्षणिक स्थितीवरील उच्चस्तरीय समितीचा अहवाल. नवी दिल्लीः भारत सरकार.
08. बाविस्कर, अमिता (2005) इन द बेली ऑफ द रिव्हरः भारतातील विकासावरून आदिवासी संघर्ष. ऑक्सफोर्ड युनिव्हर्सिटी प्रेस
09. शर्मा, के. आणि शर्मा, आर. (2012) स्थानिक प्रशासन आणि आदिवासी विकासः भारतातील पेसाचा अभ्यास. नवी दिल्लीः संकल्पना प्रकाशन.
10. टाटा इन्स्टिट्यूट ऑफ सोशल सायन्सेस (टीआयएसएस) (2010) आदिवासी स्वशासन आणि पेसा अंमलबजावणीः स्थिती अहवाल. मुंबईः टीआयएसएस
11. राव, एम. (2009) "पेसा कायद्याद्वारे आदिवासी स्वशासन सशक्तीकरण". इंडियन जर्नल ऑफ पब्लिक ॲडमिनिस्ट्रेशन, खंड. 55 (3) पृ. 543-560.

12. एक्का, एलेक्स (2007) "झारखंड राज्यातील पेसाची स्थितीः एक विश्लेषण". झारखंड जर्नल ऑफ डेव्हलपमेंट अँड रिसर्च स्टडीज, खंड. 4 (2) पृ. 34-52.
13. भारतीय नियोजन आयोग (2011) आदिवासी भागातील प्रशासकीय समस्यांवरील अहवाल. नवी दिल्ली.
14. भारत सरकार, पंचायती राज मंत्रालय.
15. कुमार, गिरीश (2006) भारतातील आदिवासी राजकारण आणि प्रशासन. नवी दिल्लीः सेज पब्लिकेशन्स.