

भारत में शहरी सड़क विक्रेताओं से संबंधित राष्ट्रीय नीति, 2009 का मूल्यांकन
A Critique of the National Policy on Urban Street Vendors in India, 2009

ऋताज्योति बंद्योपाध्याय
Ritajyoti Bandyopadhyay
September 26, 2011

पिछले कई वर्षों से फुटपाथों, पार्कों और सबवे जैसे सार्वजनिक स्थलों पर माल बेचने वाले सड़क विक्रेताओं की पहुँच सही उपयोक्ताओं तक न हो पाने का मामला दुनिया-भर के बड़े शहरों में बहुत विवादग्रस्त बन गया है। आम तौर पर फेरीवालों की समस्या के समाधान के रास्ते में कई जटिल और आपस में उलझे हुए मामले हैं, जैसे अनौपचारिक अर्थव्यवस्था, माल के निर्माण और विपणन में ग्रामीण-शहरी संपर्क, शहर के गरीब लोगों का दुःसाध्य जीवन, शहरी पुनर्निर्माण और मध्यम-श्रेणी की राजनीति, सड़क की संस्कृति, माल की खरीदारी और बिक्री के तौर-तरीके और माल के वितरण में परिवर्तन।

हाल ही में केंद्र सरकार द्वारा जारी शहरी सड़क विक्रेता, 2009 की राष्ट्रीय नीति से संबंधित प्रकाशन का लोगों ने बड़े उत्साह से समर्थन किया है और राज्यों की विधान सभाओं द्वारा पारित होकर यह विधेयक अधिनियम में परिणत हो जाएगा। इस नीति का पहला प्रारूप व्यापक विचार-विमर्श के लिए सार्वजनिक किया गया था। देश-भर में फैले अनेक सड़क विक्रेता संघों, कार्यकर्ताओं और शिक्षाविदों ने इस राष्ट्रव्यापी बहस में भाग लिया। 2004 की नीति के प्रारूप में की गई सिफारिशों के आधार पर राष्ट्रीय नीति तैयार करके इसे प्रकाशित किया गया है। यद्यपि कई राज्य शुरू में राष्ट्रीय नीति को स्वीकार करने में झिझक रहे थे, लेकिन सड़क विक्रेताओं के मामले को सुलझाने के लिए अब तक जनता की व्यापक राय राष्ट्रीय नीति के अधिनियमन और कार्यान्वयन के पक्ष में थी।

राष्ट्रीय नीति की विशेषताएँ

राष्ट्रीय नीति, सड़क विक्रेताओं को शहरी फुटकर व्यापार और वितरण प्रणाली के अविभाज्य अंग के रूप में मान्यता प्रदान करती है। इसका उद्देश्य सड़क विक्रेताओं को कानूनी हैसियत प्रदान करना है। प्रत्येक सड़क विक्रेता को संबंधित नगर पालिका के आयुक्त के पर्यवेक्षण में गठित नगर सड़क विक्रय समिति (टीवीसी) के अंतर्गत पंजीकृत किया जाएगा और कोड नं. और वर्ग सहित परिचय पत्र दिया जाएगा।

राष्ट्रीय नीति में सिफारिश की गयी है कि नगरों में स्थित नगर पालिकाओं के अधिकारी सड़क विक्रेताओं को ठोस मल निपटान, सार्वजनिक शौचालय, बिजली, पानी और भंडारण की सुविधा जैसी नागरिक सुविधाएँ प्रदान करें। इसके विनिमय स्वरूप नगर सड़क विक्रय समिति (टीवीसी) विक्रेता के स्थान और व्यापार के प्रकार के अनुसार सड़क विक्रेताओं से पंजीकरण शुल्क और मासिक रख-रखाव प्रभार की वसूली करेगी।

राष्ट्रीय नीति के अंतर्गत जो महत्वपूर्ण पहलें की गयीं, वे हैं, सड़क विक्रेताओं को ऋण की सुविधा, कौशल विकास, आवासन और क्षमता निर्माण, स्वास्थ्य चर्चा के लाभ और पेंशन योजनाएँ। परंतु, यदि 2004 की नीति के प्रारूप से 2009 के संशोधित दस्तावेज़ की तुलना की जाए तो सबसे महत्वपूर्ण संशोधन यही है कि नगर पालिका के वर्तमान दमनकारी कानून से सड़क विक्रेताओं के संरक्षण संबंधी प्रावधान को निकाल दिया गया है।

राष्ट्रीय नीति, 2009 में तीन क्षेत्रीय कोटियों को लागू किया गया है, “प्रतिबंध-रहित विक्रय क्षेत्र”, “प्रतिबंधित विक्रय क्षेत्र” और “विक्रय-शून्य क्षेत्र” इस नीति के कई मुख्य केंद्रीय तत्व हैं: नगर सड़क विक्रय समिति (टीवीसी) के मुख्य कार्य, पंजीकरण और रिकॉर्ड निर्माण की प्रक्रिया और बेदखली के तौर-तरीके. राष्ट्रीय नीति में घोषणा की गयी है कि नगर सड़क विक्रय समिति (टीवीसी) का एक मुख्य कार्य होगा, हितधारकों के बीच सर्वानुमति के आधार पर नगर-विशिष्ट क्षेत्रण-नियम बनाना. विक्रय क्षेत्रों का परिसीमन करते हुए नगर सड़क विक्रय समिति (टीवीसी) यातायात, सार्वजनिक स्वास्थ्य और पर्यावरण के मामलों से समझौता किये बिना प्रयोग किये जाने वाले स्थानों और विक्रेताओं की संख्या में उचित संतुलन बनाये रखेगी. इसके लिए प्रत्येक शहर में प्रशिक्षित पेशेवर लोगों द्वारा सड़क विक्रेताओं का डिजिटिकृत जनसांख्यिकीय डेटाबेस (पुरालेख) तैयार किया जाएगा. इससे नगर सड़क विक्रय समितियों (टीवीसी) को पंजीकरण प्रमाणपत्र जारी करने, अतिचारियों की पहचान करने, स्थानिक और अन्य उल्लंघनों को रोकने, कर संग्रह करने, नागरिक सुविधाएँ प्रदान करने और कल्याणकारी योजनाएँ लागू करने में मदद मिलेगी. इसका अर्थ यह है कि कम से कम राष्ट्रीय नीति के संदर्भ में कानूनी मान्यता मिलने से कुछ गतिविधियों को कानूनी और कुछ गतिविधियों को गैर-कानूनी सिद्ध किया जा सकता है, जिसके आधार पर दंड और बेदखली की जा सकेगी. इससे ही सड़क विक्रेताओं को कानूनी और गैरकानूनी स्वरूप साथ-साथ प्रदान किया जा सकता है? ये मुख्यतः स्थानिक नियम ही हैं, जिनके कारण एक गरीब आदमी जैसे-तैसे जीने लायक अपने जीवन को संवैधानिक अधिकार के रूप में जी सकता है, जबकि उसके उल्लंघन से जुर्माने, जब्ती और बेदखली का शिकार भी हो सकता है.

संक्षेप में, राष्ट्रीय नीति में सड़क विक्रेताओं के प्रबंधन और संगठन के लिए तीन उपायों को प्रस्तावित किया गया है: क) स्थिर सड़क विक्रेताओं के लिए क्षेत्रण नियम लागू करना; ख) नगर सड़क विक्रय समितियों (टीवीसी) में भागीदारी लाना; ग) सड़क विक्रेताओं के लिए खास तरह की सामाजिक सुरक्षा के उपाय करना. यह उल्लेखनीय है कि राष्ट्रीय नीति आम तौर पर अनौपचारिक अर्थव्यवस्था को शासित करने और सड़क विक्रेताओं के सवाल को शहरी योजना के सरोकारों से जोड़ने का भारत सरकार का एक प्रकार से पहला सम्मिलित प्रयास है. उसके बाद ही अनेक राज्य सरकारों ने राष्ट्रीय नीति के अनुरूप सड़क विक्रेताओं के संबंध में राज्य स्तर की नीतियाँ बनाना शुरू किया.

एक मूल्यांकन

एक ओर अधिकांश राज्य एक प्रकार के सामाजिक सुरक्षा के ढाँचे में सड़क विक्रेताओं को लाने के लिए सहमत तो हो गए, लेकिन गैर-विक्रय क्षेत्रों को परिभाषित करने और नगर सड़क विक्रय समितियों (टीवीसी) के गठन को निर्धारित करने में उनकी राय अलग-अलग थी. राष्ट्रीय नीति पर पिछले कुछ वर्षों से चल रही नीतिकारों और कार्यकर्ताओं की यह बहस अधिकांशतः दो महत्वपूर्ण मुद्दों पर ही केंद्रित रही. सबसे पहले तो सड़क विक्रेता संघों ने उन राज्यों में, जहाँ उच्च स्तर के कार्यपालकों की संख्या काफी ज्यादा है, नगर सड़क विक्रय समितियों (टीवीसी) में हितधारकों की सीमित भागीदारी को लेकर सवाल उठा दिया है. दूसरी बात यह है कि संबंधित कार्यकर्ता समूहों ने भी नगर विशिष्ट उन कानूनी ढाँचों को लेकर सवाल खड़े कर दिये हैं, जिनके अंतर्गत किसी भी सड़क विक्रेता नीति का कार्यान्वयन होगा. उदाहरण के लिए पश्चिम बंगाल में तो सड़क विक्रेताओं को दमनकारी नगर निगम अधिनियम (1951 और 1997) के तहत मामलों में फँसा भी दिया गया है. धारा 371 के तहत सड़क पर बिक्री करना गैर-जमानती और संज्ञेय अपराध है. हाल ही में राष्ट्रीय सलाहकार परिषद ने “सड़क विक्रेताओं की आजीविका के अधिकारों के संरक्षण और सामाजिक सुरक्षा के लिए केंद्रीय कानून

बनाने का सिफ़ारिशी नोट” तैयार किया है. राष्ट्रीय सलाहकार परिषद (एनएसी) के नोट में सही कहा गया है कि राष्ट्रीय नीति, 2009 को कार्यान्वित करने के लिए भारतीय दंड संहिता और विभिन्न शहरों में लागू नगर पालिका के विभिन्न कानूनों के तहत वर्तमान कानूनी प्रावधानों में सड़क विक्रेताओं के पक्ष में संशोधन करने की आवश्यकता है.

राष्ट्रीय नीति में राज्यों के लिए ऐसा कोई दिशा-निर्देश नहीं है कि इस क्षेत्र की अतिरिक्त श्रमशक्ति का उपयोग कैसे किया जाए. यही कारण है कि राष्ट्रीय नीति को राज्यों के नेतृत्व में चलायी जा रही व्यापक रोज़गार सृजन नीति से जोड़ा जाना चाहिए और फिर इन विक्रेताओं के संरक्षण के लिए किसी स्पष्ट कानून के अभाव में स्थानिक प्रतिबंध लागू करने और पंजीकरण तंत्र के कार्यान्वयन के लिए सरकारों को सशक्त लॉबी और स्थानीय स्तर के शासन के कार्यकर्ताओं के पक्ष में कुछ करने की छूट मिल जाएगी. इससे बर्बर आंतरिक अव्यवस्था को बढ़ावा मिलेगा.

राष्ट्रीय नीति के वर्तमान प्रारूप का स्वरूप सामाजिक से अधिक स्थानीय है. उदाहरण के लिए इसमें सड़क विक्रय क्षेत्र के अंतर्गत आंतरिक पदानुक्रम पर ध्यान नहीं दिया गया है. इसमें यह भी सुनिश्चित नहीं किया गया है कि नगर सड़क विक्रय समितियों (टीवीसी) के 40 प्रतिशत से अधिक सदस्य सड़क विक्रेता संघों से होंगे. साथ ही यह इस बात को लेकर भी मौन है कि भारत में सड़क विक्रेताओं का बहुत थोड़ा अनुपात ही संघों के दायरे में आता है. नगर सड़क विक्रय समितियों (टीवीसी) में संघों के दायरे से बाहर इतनी बड़ी संख्या वाले सड़क विक्रेताओं का प्रतिनिधित्व कौन करेगा? और फिर राष्ट्रीय नीति में भागीदारी अपवर्जन को एक विशेष प्रकार का संस्थागत स्वरूप देने का संकल्प किया गया है.

सन् 2010 में पश्चिम बंगाल ने “पश्चिम बंगाल सड़क विक्रेता नीति” बनायी, जिसके अंतर्गत प्रस्ताव किया गया है कि कोलकाता शहर के सभी व्यस्त चौराहों के सौ मीटर अर्धव्यास के अंदर आने वाले क्षेत्र को और साथ ही अस्पतालों, स्कूलों, कार्यालयों और विरासत के भवनों के आसपास के क्षेत्रों को गैर-विक्रय क्षेत्र घोषित कर दिया जाए. मेरी यह तर्कपूर्ण मान्यता है कि नीतिगत दस्तावेज़ के इस बयान की गहरी छानबीन होनी चाहिए और इस पर जबर्दस्त सार्वजनिक बहस होनी चाहिए. गैर-विक्रय क्षेत्र का यह तर्क चौराहों पर सड़क विक्रेताओं और सघन यातायात के बीच के मान लिये गये संबंध पर ही आधारित है. तर्क यह है कि सड़क विक्रेता केवल चौराहों पर ही केंद्रित रहते हैं, इससे पैदल यात्रियों को चलने में दिक्कत होती है और वे सुरक्षित फुटपथों को छोड़कर सड़क पर चलने के लिए बाध्य हो जाते हैं. इसके कारण वे दुर्घटनाओं के शिकार हो सकते हैं और इसी भगदड़ में वाहनों का यातायात बाधित हो जाता है. सड़कों पर चलने वाले पैदल यात्री भी यातायात के नियमों की अवहेलना करते हुए सड़क पार करने के लिए बेहद आतुर रहते हैं. शहरी जीवन के इस गतिरोध का समाधान यही है कि भीड़भाड़ वाले चौराहों पर और पारगमन के केंद्रों के फुटपथों पर फेरी लगाने को गैर-कानूनी घोषित कर दिया जाए. राष्ट्रीय नीति में इस सामान्य बुद्धि का अभाव दिखाई पड़ता है कि भीड़भाड़ और मानवीय गतिविधियों की सघनता के कारण ही सड़क विक्रेता कहीं और नहीं, बल्कि चौराहों के आसपास ही फेरी लगाते हैं. वास्तव में राष्ट्रीय उन्नत अध्ययन संस्थान (एनआईएस) के शहरी अनुसंधान और नीतिगत कार्यक्रम (यूआरपीपी) द्वारा कोलकाता में निर्धारित बाईस चौराहों पर किये गये फ़िल्ड अध्ययन के दौरान यह बात सामने आयी कि भीड़भाड़ बढ़ाने में फुटपथ विक्रेताओं की भूमिका मामूली ही है. साथ ही यह भी पता चला कि इस भीड़भाड़ के और भी अनेक कारण हैं, जिनका सड़क विक्रेताओं से कोई वास्ता नहीं

है, जैसे, चौराहे के पास ही कार पार्किंग क्षेत्र, ऑटो रिक्शा स्टैंड, सड़क की मरम्मत का काम, यातायात की मात्रा की तुलना में संकरे रास्ते और छोटे फुटपाथ, फुटपाथ की जगह का अतिक्रमण करने वाले खुदरा व्यापारी और पैदल चलने वालों और मोटर-कारों द्वारा यातायात के नियमों के सहज उल्लंघन के कारण चौराहों के आसपास अव्यवस्था फैलती है.

नीति सुधार

इस बहस से निम्नलिखित निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं. पहली बात तो यह है कि सड़क विक्रेताओं के क्षेत्रण कानून से चौराहों पर यातायात की भीड़भाड़ की समस्या को सुलझाया नहीं जा सकता, क्योंकि कोलकाता में एनआईएएस-यूआरपीपी के अध्ययन के अनुसार चौराहों पर भीड़भाड़ का प्रमुख कारण मात्र सड़क विक्रेता नहीं हैं. इससे कोई लाभ नहीं होगा, बल्कि सड़क विक्रेता अपनी आजीविका से हाथ धो बैठेंगे. दूसरी बात यह है कि सड़क विक्रेताओं की अधिकतम सीमा, प्रमुख सड़क विक्रेता संघों के साथ समय-समय पर परामर्श करके तय की जा सकती है. एक बेसलाइन तय की जा सकती है. परंतु ऐसा करते समय, कार्यान्वयन करने वाली एजेंसियों को दो चीजों का ध्यान रखना चाहिए: क) आजीविका छिन जाने के जोखिम से बचाने के लिए हर हाल में सड़क विक्रेताओं की उच्चतम सीमा वर्तमान सड़क विक्रेताओं की संख्या से कम होनी चाहिए और ख) सड़क विक्रेताओं की उच्चतम संख्या तभी तय की जानी चाहिए जब सरकार यह आश्वासन दे दे कि सड़क विक्रेताओं को यदि अधिक नहीं तो उतने ही मुनाफे के साथ ठोस रोजगार का विकल्प दिया जाएगा. रोजगार के विकल्प को सुनिश्चित करने के लिए और उच्चतम सीमा के बेहतर कार्यान्वयन के लिए लंबे समय के लिए स्थायी ग्रामीण और शहरी रोजगार गारंटी योजना आवश्यक होगी.

ऋताज्योति बंद्योपाध्याय भारतीय विज्ञान संस्थान, बेंगलूरु के राष्ट्रीय उन्नत अध्ययन संस्थान में पोस्ट डॉक्टरल एसोसिएट हैं.

हिंदी अनुवाद: विजय कुमार मल्होत्रा, पूर्व निदेशक (राजभाषा), रेल मंत्रालय, भारत सरकार
<malhotravk@hotmail.com>