अध्याय I : प्रस्तावना

1.1 प्रस्तावना

'खनिज' जिसे खान और खनिज विकास और विनियमन अधिनियम 1957 (एमएमडीआर अधिनियम) की धारा 3एए के तहत परिभाषित किया है, उसमें खनिज तेलों को छोड़कर सभी खनिज सम्मिलित हैं। राजस्थान राज्य में खनिजों की 81 किस्म हैं, जिनमें से 57 का व्यावसायिक रूप से दोहन किया जा रहा है। खनन न केवल राज्य के ग्रामीण और आदिवासी क्षेत्रों में रोजगार का प्रमुख साधन है, बल्कि सरकार के लिये राजस्व का प्रमुख स्रोत भी है, इसलिये राज्य के विकास में महत्वपूर्ण भूमिका अदा कर रहा है।

देश में सर्वाधिक खनन पट्टे राजस्थान में हैं। राज्य में 01 अप्रेल 2020 को प्रधान खनिज[1] के कुल 301 खनन पट्टे, अप्रधान खनिज[2] के 22,242 खनन पट्टे तथा 23,106 खदान अनुज्ञप्तियां[3] थी[4] । राज्य ने 2019-20 में खनिजों से रू 4,579.09 करोड़ का राजस्व अर्जित किया और इस क्षेत्र ने राज्य के राजस्व में 6.11 प्रतिशत का योगदान दिया ।

हालांकि राज्य को इस क्षेत्र में चुनौतियों का भी सामना करना पड़ता है। यहां अवैध खनन के कई मामले हैं और कई अध्ययन रिपोर्टों ने खनन के कारण अरावली क्षेत्र में हुये पर्यावरणीय नुकसान को उजागर किया है। यह इस तथ्य के बावजूद है कि राज्य के कई क्षेत्रों को पर्यावरण संवेदनशील क्षेत्र घोषित किया गया है, जहां खनन पूर्णतया प्रतिबंधित है।

खनन और अवैध खनन का विनियमन:

एमएमडीआर अधिनियम खानों एवं खनिजों के विकास के नियमन के लिये कानूनी ढांचा प्रदान करता है। यह खनन कार्यों के तरीके और प्रणाली, खनिजों के संरक्षण और व्यवस्थित विकास और इस अधिनियम के तहत बनाये गये नियमों के उल्लंघन के लिये दण्ड का भी प्रावधान करता है।

अधिनियम की धारा 13 केन्द्र सरकार को खनिजों के लिये नियम बनाने की शक्ति प्रदान करती है। धारा 15 राज्य सरकारों को अप्रधान खनिजों के लिये नियम बनाने की शक्ति प्रदान करती है। तद्नुसार राज्य सरकार, राजपत्र में अधिसूचना द्वारा, अप्रधान खनिजों के संबंध में खदान अनुज्ञप्तियों, खनन पट्टे या अन्य खनिज रियायतों को विनियमित करने के लिये और इससे जुड़े उद्देश्यों के लिये नियम बना सकती है। खनिजों से प्राप्तियों में मुख्य घटक अधिशुल्क होता है जो

[1] 'प्रधान खनिजों' से तात्पर्य ऐस्बेस्टोस, बेराइट्स, बॉक्साईट, कैडमियम, कोयला, तांबा, सीसा, मैंगनीज, निकल, रॉक फॉस्फेट, टंगस्टन, वोसास्टोनाइट, जिंक आदि जैसे खनिज से है जैसा कि खान एवं खनिज (विकास और विनियमन) अधिनियम 1957 के साथ संलग्न दूसरी अनुसूची में निर्दिष्ट है ।

[2] 'अप्रधान खनिजों' से तात्पर्य है, पत्थरों, बजरी, साधारण मिट्टी, साधारण मिट्टी के अलावा अन्य मिट्टी जिसका निर्धारित उद्देश्यों के लिये उपयोग किया जाता है, और अन्य कोई खनिज जिसे केन्द्र सरकार अधिकारिक राजपत्र में अधिसूचना द्वारा अप्रधान खनिज घोषित कर सकती है ।

[3] 'खदान अनुज्ञप्तियों' से तात्पर्य है, इन नियमों के तहत दी गयी अनुज्ञप्ति, जो निश्चित वार्षिक अनुज्ञप्ति शुल्क पर खनिज उत्खनन के लिये दिया जाता है, जिसमें अधिशुल्क शामिल नहीं है । खनन पट्टा एक हैक्टेयर से कम क्षेत्र के लिये नहीं दिया जा सकता है, जबकि खदान अनुज्ञप्ति 0.18 हैक्टेयर तक पर दी जा सकती है (अगस्त 2018 तक) ।

[4] स्रोत विभागीय वेब-साईट (https://mines.rajasthan.gov.in/).

खानों से निकाली गयी या खपत की गयी खनिज की मात्रा पर लगाया जाता है। राजस्थान सरकार ने राजस्थान अप्रधान खनिज रियायत नियम 1986 को मंजूरी दी थी, जिसे संशोधित कर राजस्थान अप्रधान खनिज रियायत नियम 2017 के रूप में अधिसूचित किया गया था, जो 1 मार्च 2017 से लागू है।

राजस्थान अप्रधान खनिज रियायत नियम 2017 के नियम 2 (XXX) के अनुसार **"अवैध खनन"** से तात्पर्य है कि किसी भी क्षेत्र में किसी व्यक्ति द्वारा, इन नियमों के अधीन स्वीकृत या अनुज्ञात कोई भी खनिज रियायत, अनुज्ञापत्र या कोई भी अन्य अनुज्ञा धारण किये बिना या, यथास्थिति, किसी भी विधिपूर्ण प्राधिकार के बिना किसी भी व्यक्ति द्वारा किसी भी क्षेत्र में की गयी कोई भी पूर्वेक्षण या खनन संक्रियाएं अभिप्रेत है। इस खण्ड के प्रयोजन के लिये आगे यह स्पष्ट किया जाता है कि:

(क) वैध खनिज रियायत, अनुज्ञा पत्र या इन नियमों के तहत दी गई किसी अन्य अनुमति के अधिकार के तहत किसी भी क्षेत्र में पूर्वेक्षण या खनन कार्यों के दौरान किसी भी नियम का उल्लंघन अवैध खनन नहीं माना जाएगा;

(ख) इन नियमों के अधीन स्वीकृत खनिज रियायत अनुज्ञापत्र या, एक अनुज्ञा के अधीन स्वीकृत किसी भी क्षेत्र को, जैसा भी मामला हो, अवैध खनन की सीमा अवधारित करते समय, ऐसे पट्टे, अनुज्ञप्ति या अनुज्ञापत्र के धारक द्वारा, विधिपूर्ण प्राधिकार के साथ धारित क्षेत्र माना जायेगा; और

(ग) महाविद्यालय के शिक्षकों और छात्रों द्वारा अपने क्षेत्र के पाठ्यक्रम के हिस्से के रूप में किए गए किसी भी शोध कार्य या क्षेत्र के अध्ययन को अवैध खनन नहीं माना जाएगा,

इसके अलावा, राजस्थान अप्रधान खनिज रियायत नियम 2017 के नियम 54 में प्रावधान है कि:

(1) कोई भी व्यक्ति इन नियमों के अधीन जारी खनिज रियायत, अनुज्ञा पत्र या अन्य कोई अनुमति धारण किये बिना किसी भी क्षेत्र में कोई भी पूर्वेक्षण या खनन संक्रियाएं नहीं करेगा और खानों से खनिज का प्रेषण खदान अनुज्ञप्त क्षेत्र या ईंटों को छोड़कर विधिमान्य रवन्ना[5] या ट्रांजिट पास के बिना नहीं करेगा।

(2) कोई व्यक्ति इन नियमों के प्रावधानों के अनुसरण के अन्यथा में, कोई व्यक्ति किसी खनिजों का परिवहन या संग्रहण नहीं करेगा अथवा न ही खनिजों का परिवहन या संग्रहण करने का कारण बनेगा।

(3) जो कोई भी उप-नियम (1) और (2) के प्रावधानों का उल्लंघन करता है तो वह कारावास जिसकी अवधि पांच वर्ष तक की हो सकेगी या ऐसे जुर्माने से, जो पांच लाख रुपये तक का हो सकेगा या दोनों से दंडित किया जायेगा।

तथापि सक्षम प्राधिकारी या तो अभियोजन शुरू करने से पहले या बाद में नियमों के उल्लंघन में किये गये अपराध को खनिज की कीमत और कम्पाउण्ड शुल्क के भुगतान पर प्रशमन कर सकता

[5] 'रवन्ना' से तात्पर्य है कि विभाग द्वारा सम्यक रूप से जारी किया गया रवन्ना या विभाग के वेब पोर्टल से इलैक्ट्रोनिक रूप से जनित रवन्ना या ई-रवन्ना से अभिप्रेत है और इसमें खनिज के प्रेषण, उपभोग या प्रसंस्करण के लिये या किसी खनिज रियायत या अनुज्ञापत्र के अधीन मंजूर विनिर्दिष्ट क्षेत्र से अतिभार के लिए सरकार द्वारा अधिसूचित कोई भी अन्य प्रणाली सम्मिलित है । 'ट्रांजिट पास' से तात्पर्य है, अधिशुल्क संदत्त खनिज के विधिपूर्ण परिवहन के लिए पट्टेधारी, स्टाकिस्ट, व्यापारी, व्यवहारी इत्यादि को विभाग द्वारा सम्यक रूप से जारी किया गया या ऑनलाइन जनित ई-ट्रांजिट पास सहित कोई पास अभिप्रेत है ।

है। स्वनिज की कीमत अधिशुल्क का दस गुना ली जायेगी जो कि किराया, अधिशुल्क, पर्यावरणीय अवनति हेतु क्षतिपूर्ति और विधिपूर्ण प्राधिकार के बिना कब्जा की गई भूमि पर प्रभार्य कर इत्यादि के बदले में होगी।

1.2 हमने यह विषय क्यों चुना?

राज्य में स्वनिजों के अवैध स्वनन के संबंध में समाचार पत्रों में अक्सर स्वबरें आती रहती थी। स्वान एवं भू विज्ञान विभाग, राजस्थान के अनुसार वर्ष 2015-16 से 2019-20 तक राजस्थान में अवैध स्वनन के 48,486 मामले थे। वर्ष 2019-20 को छोड़कर पिछले वर्षों के दौरान अवैध स्वनन के मामलों में (जैसा की अनुच्छेद संख्या 2.4 की तालिका 2.1 में दिया गया है) लगातार वृद्धि की प्रवृत्ति थी। 31 मार्च 2011 को समाप्त वर्ष के लिये सीएजी के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (अनुच्छेद संख्या 6.7.6) और 31 मार्च 2014 को समाप्त वर्ष के लिये लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (अनुच्छेद संख्या 7.4.11.1) आदि में राज्य में अवैध स्वनन की मात्रा को दर्शाया है। तत्पश्चात् इस कार्यालय द्वारा की गयी नियमित लेखापरीक्षा में भी अवैध स्वनन के मामलों को उजागर किया गया था। राजस्थान राज्य स्वनिज नीति, 2015 और आरएमएमसी नियम, 2017 राज्य सरकार द्वारा लागू किये गये हैं। इन नीति/नये नियमों के माध्यम से कुछ महत्वपूर्ण परिवर्तन की शुरूआत की गया थी। तथापि, एक जिले में 43 पट्टों के ड्रोन सर्वेक्षण को छोड़कर वैध तथा अवैध स्वनन का आंकलन करने के लिये विभाग द्वारा नई तकनीक का उपयोग नहीं किया गया था। नियमित लेखापरीक्षा के दौरान संबंधित अधिकारियों द्वारा पट्टों का अपर्याप्त निरीक्षण करना पाया गया।

विभाग ने रायल्टी की चोरी रोकने, प्रणाली में पारदर्शिता बढ़ाने और कागज रहित पर्यावरण अनुकूल तथा कार्य को सुगम बनाने के उद्देश्य से स्वनिजों के निर्गमन के लिए नवंबर 2017 से विभागीय वेब पोर्टल के माध्यम से रवन्ना/ट्रांजिट पास को ऑनलाइन जारी करने के लिए एक नई प्रणाली भी शुरू की। इस प्रणाली की शुरूआत से पहले और बाद में स्वनन की अवैध गतिविधियों का संक्षिप्त विवरण तालिका 1.1 और तालिका 1.2 में दिखाया गया है:

तालिका 1.1

ई-रवन्ना प्रणाली की शुरूआत से पहले विभाग द्वारा पहचानी गई अवैध खनन गतिविधियां

अवधि	अवैध स्वनन के मामले	अवैध परिवहन के मामले	अवैध भण्डारण के मामले	कुल
2015-16	625	4,159	125	4,909
2016-17	452	4,426	105	4,983
4/2017 से 10/2017	242	2,667	40	2,949
कुल मामले	1,319	11,252	270	12,841
2 साल 7 महीने में अवैध स्वनन गतिविधियों के कुल 12,841 मामलों की पहचान की गई।				

तालिका 1.2

ऑनलाईन ई-रवन्ना व्यवस्था लागू होने के बाद विभाग द्वारा चिन्हित की गई अवैध खनन गतिविधियां

अवधि	अवैध खनन के मामले	अवैध परिवहन के मामले	अवैध भण्डारण के मामले	कुल
11/2017 से 3/2018	237	5,292	46	5,575
2018-19	631	15,977	245	16,853
2019-20	606	12,141	470	13,217

कुल मामले	1,474	33,410	761	**35,645**
2 साल 5 महीने में अवैध खनन गतिविधियों के कुल 35,645 मामलों की पहचान की गई ।				

उपरोक्त तालिकाओं से स्पष्ट है कि ई-रवन्ना की शुरूआत होने के बाद अवैध खनन गतिविधियों की पहचान में उल्लेखनीय वृद्धि हुई थी। तथापि, ई-रवन्ना/ट्रांजिट पास की शुरूआत के बाद भी अनुपालन लेखापरीक्षा के दौरान कमियां देखी गई थी।

इसलिए, अवैध खनन गतिविधियों की पहचान करने के लिए विभागीय निगरानी प्रणाली की प्रभावशीलता और खनिजों के अवैध उत्खनन की जांच के लिए आधुनिक तकनीक जैसे रिमोट सेंसिंग डेटा[6] और भौगोलिक सूचना प्रणाली[7] (जीआईएस) के उपयोग की जांच के लिए इस विषय का चयन किया गया था।

1.3 संगठनात्मक व्यवस्था

समग्र रुप में राज्य में अवैध खनन गतिविधियों को रोकने के लिए निदेशक, खान और भूविज्ञान (डीएमजी) जिम्मेदार हैं। इसके अलावा, आरएमएमसी नियम, 2017 के नियम 33 (4) के अनुसार वन पदाधिकारी, वन भूमि में किसी भी अवैध खनन के खिलाफ वन नियमों के तहत आवश्यक कार्रवाई करेंगे । खान और भूविज्ञान विभाग के पासः

(i) खण्ड स्तर पर 49 खनि अभियंता/सहायक खनि अभियंता कार्यालय है जोः

- अनधिकृत खनन की जांच/राजस्व के रिसाव को रोकने के लिए उचित निगरानी और उचित उपाय करते है और
- एमएमडीआर अधिनियम 1957 और अप्रधान खनिज रियायत नियमों के प्रावधानों के अनुसार चैक पोस्टों के साथ-साथ प्रोसेसर, निर्माता, डीलर या व्यापारी या उनके अधिकार क्षेत्र में किसी भी अनुज्ञा पत्र धारक के खनिज भण्डार का निरीक्षण करते है ।

खनि अभियंता/सहायक खनि अभियंता को खनि कार्यदेशक और सर्वेयर द्वारा सहायता प्रदान की जाती है।

(ii) खनि अभियंता/सहायक खनि अभियंता के पर्यवेक्षण और खनिजों के अनाधिकृत निर्गमन पर नजर रखने के लिए वृत्त स्तर पर नौ अधीक्षण खनि अभियंता (एसएमई) हैं।

(iii) संभाग स्तर पर चार अतिरिक्त निदेशक खान (एडीएम), अधीक्षण खनि अभियंता और उनके अधीनस्थों के कामकाज की निगरानी करते हैं।

(iv) इसके अलावा, विभाग के पास एक विशेष सतर्कता शाखा है जिसमें 32 खनि अभियंता/सहायक खनि अभियंता कार्यालय शामिल हैं जोः

- अनाधिकृत खनन या अनाधिकृत उत्खनन और अनाधिकृत रुप से खनिजों को हटाने के विरुद्ध गहन जाँच करते है;

[6] रिमोट सेंसिंग दूर से जानकारी प्राप्त करने का विज्ञान है जिसका उपयोग पृथ्वी की कुछ विशेषताओं का आंकलन करने के लिये किया जा सकता है ।

[7] भौगोलिक सूचना प्रणाली एक अवधारणात्मक ढांचा है जो स्थानिक और भौगोलिक डेटा को पकड़ने और विश्लेषण करने की क्षमता प्रदान करता है ।

- सरकारी राजस्व के रिसाव को रोकने के लिए अपने अधिकार क्षेत्र में विभागीय चैक पोस्टों का बार-बार निरीक्षण करते है;
- यह सुनिश्चित करते है कि प्रोसेसर/निर्माताओं/स्टॉकिस्टों द्वारा उचित रिकॉर्ड रखा जाता है ।

(v) सतर्कता शाखा के खनि अभियंता/सहायक खनि अभियंता के पर्यवेक्षण एवं निगरानी वृत्त स्तर पर सात अधीक्षण खनि अभियन्ता (सतर्कता) और निदेशालय में एक अतिरिक्त निदेशक, खान (सतर्कता) द्वारा की जाती है।

प्रमुख शासन सचिव, खान एवं पेट्रोलियम शासन स्तर पर प्रशासन तथा संबंधित अधिनियमों एवं नियमों के क्रियान्वयन के लिए उत्तरदायी हैं।

विभाग के संपूर्ण संगठनात्मक संरचना को दर्शाने वाला एक मानचित्र नीचे दिया गया है: