असम में निहित/विवादस्पद नागरिकता:

(Contested Citizenship in Assam):

संवैधानिक प्रक्रिया और मानव लागत पर जन-पंचाट

People's Tribunal on Constitutional Processes and Human Cost

7 & 8 सितम्बर, 2019

इंडियन सोसाइटी ऑफ़ इंटरनेशनल लॉ, भगवानदास रोड, नई दिल्ली

जूरी सदस्य:

न्यायमूर्ति (अवकाशप्राप्त) मदन लोकुर, न्यायमूर्ति (अवकाशप्राप्त) कुरियन जोसफ, न्यायमूर्ति (अवकाशप्राप्त) अजीत प्रकाश शाह, राजदूत देब मुखर्जी, सुश्री गीथा हरिहरन, डॉ. सयीदा हमीद, प्रोफ. मोनिरुल हुसैन, और डॉ. फैज़ान मुस्तफा.

अंतरिम जूरी रिपोर्ट

(Interim Jury Report)

असम में नागरिकों के राष्ट्रीय रजिस्टर (National Register of Citizens) से जिन लोगों को बाहर रखा गया है, उनके विचारों और अनुभवों को ट्रिब्यूनल के सदस्यों ने सुना, और साथ ही तमाम प्रमुख विशेषज्ञों को सुना. हम सभी सहमत हैं कि एन.आर.सी. (NRC) ने एक मानवीय संकट (humanitarian crisis) पैदा किया है. हम चिंतित हैं क्योंकि इस संकट के खात्मे के कोई भी संकेत दिखाई नहीं देते. असम में बड़ी संख्या में अल्पसख्यक इस डर के साए में जी रहे हैं कि एक दिन उन्हें यह बता दिया जायेगा कि वे देश के नागरिक हैं ही नहीं, जिनमें

धार्मिक, भाषाई व् जातीय अल्पसख्यक शामिल हैं. किसी समय भी उन्हें संदेहस्पद मतदाताओं के तौर पर चिन्हित किया जा सकता है (डी), और उन्हें मताधिकार प्रयोग से रोका जा सकता है. उन्हें डर है कि कोई भी स्थानीय सीमा पुलिस कांस्टेबल फिर से एक बार, किसी समय भी, उनपर विदेशी होने का आरोप मढ़ सकता है, और उनके मामलों को एक निरोध केंद्र (detention centre) में भेज सकता है. अंतिम रजिस्टर तैय्यार होने के बाद भी, चयनात्मक पुन: सत्यापन (selective re-verification) के लिए कई मांगें उठ रही हैं.

इस पंचाट की कार्यवाही के दौरान, जूरी ने एन.आर.सी. प्रक्रिया को निर्मित और सक्षम करने वाली परिस्थितियों के बारे में सुना; और इस अभ्यास में सरकार व् सुप्रीम कोर्ट की भूमिका के बारे में भी सुना. इस पंचाट ने केंद्र द्वारा प्रस्तावित नागरिकता विधेयक (संशोधन) 2019 (Citizenship Amendment Bill) और उसके साथ ही विदेशी ट्रिब्यूनल संशोधन आदेश, 2019 (Foreigners Tribunal Amendment Order, 2019) पर भी ध्यान दिया. इसके साथ-साथ देश भर में एन.आर.सी. और अधिकरणों (tribunals) के प्रस्तावित विस्तार को भी पंचाट ने ध्यान में रखा.

जूरी ने तमाम ऐसे लोगों की गवाही सुनी, जो दरिद्रता और निरक्षरता के बोझ तले दबे हुए हैं:

- यह साबित करने का बोझ कि वे नागरिक थे, निवासियों पर स्थानांतरित कर दिया गया;

- जन्म, स्कूल और भू-स्वामित्व सम्बन्धी दस्तावेज़ों को पेश करने पर ज़ोर दिया गया, जिन्हें हासिल करने में दरिद्र और निरक्षर ग्रामीण निवासी कहीं भी क्यों न हों, मुश्किल का सामना करेंगे ही;
- यहां तक कि जब दस्तावेज़ों को पेश किया गया तो विसंगतियों के चलते उन्हें अक्सर अस्वीकृत कर दिया गया, जैसे कि बंगाली नामों का अंग्रेज़ी भाषा में हिज्जे करने में, या उम्र के सम्बन्ध में;

जन-पंचाट ने यह तय किया कि वह गैर-कानूनी आप्रवासन (illegal immigration) के दावों से सम्बंधित सवालों पर अपना ध्यान केन्द्रित नहीं करेगा, और न ही असम में एन.आर.सी. की मांग की वैधता पर. असम में विभिन्न जातीय और भाषाई पृष्ठभूमि के लोगों को बिना ध्यान से सुने हुए, हमारे लिए यह कतई न्यायसंगत नहीं होगा यदि हम इन सवालों पर कोई भी फैसला सुनाएं.

जूरी ने चार सवालों पर विचार किया:

1. क्या एन.आर.सी. प्रक्रिया संविधान के अनुरूप थी;

एन.आर.सी. प्रक्रिया को दो भागों में बांटा जा सकता है. पहला है : सुप्रीम कोर्ट का फैसला जो ***सर्बनान्दा सोनोवाल बनाम भारत संघ (****Sarbananda Sonowal v Union of India*) में दिया गया; और दूसरा : 2013 – 2019 के बीच एन.आर.सी. प्रक्रिया की 'देख-रेख' में सुप्रीम कोर्ट की भूमिका. दोनों ही दौर अहम् संवैधानिक चिंताओं (constitutional concerns) पर गौर करने को बाध्य करते हैं.

सर्बनान्दा सोनोवाल बनाम भारत संघ के फैसले में सुप्रीम कोर्ट ने असत्यापित डेटा - और अब जिसे अप्रमाणित किया गया – (unverified – and

now disproved – data) पर भरोसा किया; यह मानने के लिए कि प्रवासन (migration) अपने आप में भारत में "बाहरी आक्रमण" ("external aggression") की मानिंद है. इस आधार पर सुप्रीम कोर्ट ने संविधान के अनुच्छेद 355 को लागू कर इस कानून को ख़त्म कर दिया, जिसके ज़रिये राज्य की यह ज़िम्मेदारी बनती थी कि वह विदेशी के मामले (foreigner's case) में यह साबित करे कि वह 'विदेशी' है. इस फैसले के ज़रिए न्यायालय ने एक *संवैधानिक आवश्यकता* (*constitutional requirement*) की स्थापना की कि अब यह ज़िम्मेदारी हमेशा उस व्यक्ति की होगी जिस पर 'विदेशी' होने का आरोप मढ़ा गया हो.

- दूसरे चरण ने भी गंभीर स्तर के संवैधानिक मुद्दे उठाये हैं. इनमें निम्नलिखित शामिल हैं:
  - एन.आर.सी. के तहत विरासत (वंश-वृक्ष) (family tree) स्थापित करने के तरीकों का निर्धारण करने के लिए सील कवर का व्यापक उपयोग;
  - न्यायालय स्वयं यह सुनिश्चित करे, जब कि अनिवार्य रूप से यह एक प्रशासनिक प्रक्रिया (administrative process) है, याने कि एन.आर.सी. सूची तैयार करना. जब न्यायालय ही ऐसी प्रक्रियाओं को अपने हाथों में लेते हैं ("take charge"), तो उपचार की प्रणाली (system of remedies) बेशक दरकिनार हो जाती है;

- विदेशी न्याय-प्राधिकरणों (Foreigners Tribunals) का गठन गृह मंत्रालय द्वारा जारी एक कार्यकारी आदेश के ज़रिये किया गया था. इसके बाद विदेशी न्याय-प्राधिकरणों को जो भी मसले भेजे गए – असम बॉर्डर पुलिस बल और साथ ही चुनाव आयोग द्वारा – उन्हें इस तरह से संदर्भित करने के

लिए ज़रूरी पूर्व जांच के या आधारों के बिना मनमाने तरीके से संसाधित (processed) किया गया. सत्यापन प्रपत्र (verification forms) केवल नाम और पते के अलावा अक्सर खाली थे. कारण नहीं दर्शाए गए थे.

- न्याय-प्राधिकरण स्वतंत्र रूप से कार्य नहीं करते हैं, और कार्यकारी प्रभाव (executive influence) से मुक्त नहीं हैं. कार्यकाल और वेतन सरकार द्वारा तय किए जाते हैं, सदस्यों को नियुक्ति प्राधिकारी (appointing authority) की निगरानी और नियंत्रण में रखा जाता है. इसका साथ ही, न्याय-प्राधिकरणों द्वारा दिए गए फैसलों में से दो-तिहाई मामलों में तो एकपक्षीय आदेश (ex parte orders) जारी होते हैं, और कई बार तो विदेशी न्याय-प्राधिकरणों द्वारा संदिग्ध व्यक्तियों के लिए जारी नोटिस में मुख्य कारण नहीं दर्शाए जाते हैं.

2. संवैधानिक प्रक्रियाओं और नैतिकता को बरक़रार रखने में न्यायापलिका की क्या भूमिका रही है?

* ***सर्बनान्दा सोनोवाल बनाम भारत संघ*** के फैसले में गलत तरीके से प्रवासन को “बाहरी आक्रमण” या घुसपैठ के समीकृत समझा गया जो, दरअसल, प्रवासियों का अमानवीकरण है, और उनकी व्यक्तिगत स्वतंत्रता और मानवीय गरिमा के अधिकारों का हनन भी. बाहरी आक्रामकता (External aggression) और आंतरिक अशांति (internal disturbance) इस प्रकार एक कथा बन गई, जिसके चलते विदेशियों के कानून (The Foreigners Act) के तहत जितनी भी कार्यवाही बाद में की गई, उन पर इसने असर डाला.

- न्यायिक आदेशों ने निरोध शिविरों से रिहाई के लिए कठिन शर्तें निर्धारित कर दीं - ऐसी शर्तें जो हाशिये पर पड़े और कमज़ोर वर्गों द्वारा कभी भी पूरी नहीं की जा सकती हैं.
- एक बड़े पैमाने पर इस अभ्यास के बावजूद, न्यायपालिका द्वारा समय सीमा तय करने की ज़िद के चलते इस प्रक्रिया और इसमें शामिल लोगों दोनों पर ही दबाव बढा दिया.

३. मानवीय संकट क्या था?

***ऐतिहासिक, राजनितिक और सामाजिक जटिलताएँ:**

(Historical, political and social complexities**)**

असम के लोगों की भाषाई और सांस्कृतिक सुरक्षा की ज़रुरत को उस मानव त्रासदी के खिलाफ खड़ा कर दिया गया, जो पिछले दो दशकों में उभरी है. बेशक जूरी असम के लोगों के गुस्से के प्रति सहानिभूति रखती है**,** लेकिन इस गुस्से के समतुल्य अगर भारी मानवीय कीमत चुकानी पड़े तो उसे सही ठहराना मुश्किल है.

- **अविरत चिंता:** (Ongoing anxiety): अपनी नागरिकता को प्रमाणित करने के लिए बड़ी संख्या में लोगों को सत्यापन अधिकारियों के समक्ष हाज़िर होने को कहा गया, वह भी दूर-दराज़ के इलाकों में कई-कई बार. अधिकतर मामलों में सत्यापन की प्रक्रिया गृह ज़िला के बाहर हुई. जो लोग छार इलाकों (नदी के द्वीप) (River Island) में निवास करते थे, उन्हें सबसे ज़्यादा नुकसान हुआ.

- **आत्महत्या:** (Suicide): एन .आर.सी. से बाहर किये जाने, एक विदेशी घोषित किये जाने, और अंत में हिरासत केन्द्रों में भेजे जाने के डर ने, कमज़ोर समुदायों के बीच स्थायी व्यामोह/ मानसिक विक्षेप (permanent paranoia) की स्थिति पैदा कर दी है, खासकर बंगाली मूल के असमिया मुसलमानों और बंगाली हिन्दुओं में, जो असम राज्य में निवास करते हैं. इस डर ने एक भयावह चिंता पैदा की, और कई लोगों को आत्महत्या के लिए प्रेरित किया।
- **कमज़ोर वर्गों पर अनुपातहीन बोझ**: (Disproportionate burden on vulnerable groups**)**: इस प्रक्रिया के दौरान महिलाओं और बच्चों ने एक भारी बोझ झेला है. क्योंकि इस इलाके में कम उम्र में शादी-ब्याह एक आम चलन है, और महिलाएं शादी के बाद ही मतदाता बनती हैं. दस्तावेज़ों में पतियों के नाम होते हैं, और इससे विरासत स्थापित करने में मदद नहीं मिलती. ज़्यादातर मामलों में, महिलाओं के पास कोई भी ऐसा दस्तावेज़ नहीं होता जैसे कि ज़मीन, उम्र या स्कूल सम्बन्धी. असम राज्य में जिन महिलाओं को मनमाने तरीके से विदेशी करार दिया गया है, और निरोध केन्द्रों में नज़रबंद कर रखा गया है, वे अनुपातहीन/ असम्मानजनक रूप से पीड़ित (suffer disproportionately) हैं. नागरिकता खो जाने के अलावा, यह प्रक्रिया उनको उनकी गरिमा के अधिकार**,** गोपनीयता और व्यक्तिगत स्वच्छता (right to dignity, access to privacy and personal hygiene) तक हासिल करने के अवसर को भी सीमित करती है।

- **आजीविका का नुकसान:** (Loss of Livelihood): एक बड़ी संख्या में गरीब और दरिद्र प्रवासी मज़दूर असम के बाहर कई नगरों में निर्माण स्थलों में,

घरेलु मदद के रूप में , या रद्दी बीनने के काम में शामिल हैं. क्योंकि उन्हें एन.आर.सी. प्रक्रिया के लिए वापस आना पड़ा, और इसके मनमाने तंत्र के अधीन होना पड़ा, उनकी आजीविका बुरी तरह से प्रभावित हुई है.

- **बाल अधिकारों का उल्लंघन: (**Violation of Child Rights**)** : एन.आर.सी. प्रक्रिया ने बच्चों के कल्याण को समग्र तौर पर प्रभावित किया है. कई मामलों में, जहां बच्चे एकल माताओं /बहु-विवाह की शिकार माताओं से पैदा हुए हैं, उनका ज़िक्र वंश-वृक्ष में कहीं नहीं किया गया. यह अक्सर अंतिम एन.आर.सी. से उन्हें बाहर रखने का कारण बना, और हिरासत में रखने का आसान तरीका.

4. **एन.आर.सी. को देश के बाकी हिस्सों में लागू करने के निहितार्थ:**

(The implications of extending NRC to the rest of the country):

केन्द्रीय सरकार ने दो सूचनाएं जारी की हैं, दोनों में ही बढती भेद्यता (vulnerability) की क्षमता है. 30 मई 2019 को गृह मंत्रालय ने एक आदेश जारी किया जिसके ज़रिये विदेशियों के न्यायाधिकरणों की स्थापना की शक्ति का विकेंद्रीकरण हुआ. इस आदेश के पहले, केवल केन्द्रीय सरकार ही न्यायाधिकरणों को स्थापित कर सकती थी, जिन्हें द फॉरेनर्स (ट्रिब्यूनल) ऑर्डर, 1964 के अंतर्गत व्यक्तियों की नागरिकता निर्धारित करने का अधिकार छेत्र प्राप्त था. 30 मई के बाद से अब इस अधिकार का इस्तमाल राज्य सरकार, केंद्र शासित प्रदेश प्रशासन, ज़िलाधीश या दंडाधिकारी कर सकते हैं. इस प्रकार यह आदेश सरकार के विभिन्न स्तरों को देश के हर कोने में न्यायाधिकरणों को स्थापित करने की अनुमति देता है. यह आदेश सामाजिक संघर्ष को बढ़ावा दे सकता है, और भारत की संवैधानिक व्यवस्था को बदल

सकता है. इसके आलावा इस आदेश को न तो सार्वजानिक बहज़ या न ही संसद में चर्चा के बाद पारित किया गया.

- 31 जुलाई 2019 को दूसरी अधिसूचना के तहत, केन्द्रीय सरकार ने भारत के रजिस्ट्रार जनरल (आर.जी.आई.) को दिशानिर्देश दिया है कि वह 'राष्ट्रीय जनसंख्या रजिस्टर' (एन.पी.आर.) ('National Population Register') को अप्रैल से सितम्बर 2020 के बीच अपडेट करे. नागरिकता (नागरिकों का पंजीकरण और राष्ट्रीय पहचान पत्र जारी करना) नियम, 2003 (Citizenship (Registration of Citizens and Issue of National Identity Cards) Rules, 2003) में एन.पी.आर. को परिभाषित करते हुए बताया गया है कि : "*आमतौर पर एक गाँव या ग्रामीण क्षेत्र या कस्बे या वार्ड या सीमांकित क्षेत्र में रहने वाले व्यक्तियों का विवरण ... एक कस्बे या शहरी क्षेत्र में एक वार्ड के भीतर.*" *("the register containing details of persons usually residing in a village or rural area or town or ward or demarcated area…within a ward in a town or urban area.")*

- यह दोनों ही अधिसूचनाएं औपचारिक तौर पर अखिल-भारतीय एन.आर.सी. की पहल भले ही नहीं करती हैं. लेकिन यह इसी प्रकार के अभ्यास के लिए ज़मीनी स्तर पर नींव तो डालती ही हैं.

- एन.पी.आर. की अधिसूचना को अन्य कानूनी प्रावधानों के सन्दर्भ में देखने की भी ज़रुरत है, और इसके दुरूपयोग की सम्भावना के मद्देनज़र भी. तीन चरणों में संचालित यह प्रक्रिया संवेदनशील और असुरक्षित डेटा के संग्रह और रखरखाव की अनुमति दे सकता है, और संभवता: असुरक्षित व्यक्तियों और समूहों को लक्षित करने के लिए उपयोग किये जाने की.

राष्ट्रीय जनसंख्या रजिस्टर निजता के अधिकार (Right to Privacy) का भी उल्लंघन करता है.

कुल मिलाकर, असम के संदर्भ में -- साथ ही पूरे देश के संदर्भ में – जूरी इस बात पर ज़ोर देना चाहेंगे कि नागरिकता, जो अधिकारों के हासिल करने का अधिकार है, (citizenship, as the right to have rights), आधुनिक समाजों में सबसे बुनियादी, मौलिक मानवाधिकारों में से एक है.

- अंग्रेज़ी मूल से अनुवादित

-राजेन्द्र सायल

<rajendrasail@gmail.com>