प्रवास की संकीर्ण समझ

लेखक -एस. इरुदय राजन (प्रोफेसर, सेंटर फॉर डेवलपमेंट स्टडीज, केरल) और वरुण अग्रवाल (भारत प्रवास के संस्थापक)

यह आलेख सामान्य अध्ययन प्रश्न-पत्र-II (सामाजिक मुद्दें) से संबंधित है।

द हिन्दू

18 जून, 2019

"प्रारूप उत्प्रवास विधेयक, 2019 मानवीय ढांचे के मुकाबले मानव संसाधनों के निर्यात के प्रबंधन के बारे में अधिक है।"

भारत दुनिया में उत्प्रवास का सबसे लंबे और सबसे बड़े उदाहरण में से एक है। दूसरी शताब्दी ईसा पूर्व से लेकर, जब अलेक्जेंडर द ग्रेट भारतीयों को मध्य एशिया और यूरोप ले गए, वर्तमान समय तक भारतीय अपनी मर्जी से आगे बढ़ रहे हैं और दुनिया के सबसे बड़े आबादी वाले प्रवासियों में से एक बनकर उभरे हैं। यह आबादी हर पहलू में विविध है, इसकी भौगोलिक उपस्थिति और कौशल से प्रवास और प्रवास की रणनीतियों के लिए उनके उद्देश्यों को निर्धारित करती है।

एक बड़ी उत्प्रवास आबादी से भारत को कई लाभ हैं, जिसमें बहुचर्चित अंतर्राष्ट्रीय प्रेषण (जो 2018 में 80 बिलियन डॉलर तक पहुंच गया)और विदेशी प्रत्यक्ष निवेश, व्यापार और विदेशी संबंधों पर भी सकारात्मक प्रभाव पड़ता है। भारतीय प्रवासी भी सतत् विकास लक्ष्यों को प्राप्त करने में मदद करने के लिए स्वास्थ्य और शिक्षा में बहुत आवश्यक परोपकारी गतिविधियों को प्रदान करता है। हांलाकि, वे चुनाव के दौरान अपनी पसंद के राजनीतिक दलों को भी फंड प्रदान करते हैं।

भारतीय उत्प्रवास कहानी का एक और पक्ष है, जो शोषण, अमानवीय जीवन स्थितियों, हिंसा और मानव अधिकारों के उल्लंघन को शामिल करने के लिए वैश्विक श्रम बाजारों में सूचना और शक्ति विषमता की विशेषता है।

ध्यान की कमी

आजादी के बाद से, कम कौशल वाले प्रवासियों की लगातार बढ़ती संख्या पश्चिम एशिया के गंतव्यों में चली गई। उनके अधिकारों और कल्याण की रक्षा के लिए, सरकार ने उत्प्रवास अधिनियम, 1983 को अधिनियमित किया। शायद यह एक ऐसा अधिनियम था, जिसे 19वीं शताब्दी की मानसिकता के साथ तैयार किया गया, 20वीं शताब्दी में अधिनियमित किया गया और 21वीं सदी में लागू किया गया।

पिछले 35 वर्षों में, सरकार का हवाला देते हुए, प्रवास की प्रकृति, पैटर्न, दिशाएं, और मात्रा में एक बदलाव आया है। इसलिए, इस ढांचे को अपडेट और अपग्रेड करने के प्रयास में, एक मसौदा उत्प्रवास विधेयक, 2019 जारी किया गया था। इसे बनाने में लगभग एक दशक लग गये, इसका उद्देश्य उत्प्रवास के नियमन से उसके प्रबंधन में स्थानांतरित करना है।

दुर्भाग्य से, इसके प्रावधान अपने उद्देश्यों की महत्वाकांक्षाओं से मेल खाने में विफल हैं। वे 1983 के बाद के प्रवास के प्रति तदर्थ दृष्टिकोण को जारी रखते हैं, जो कि भर्ती एजेंटों / नियोक्ताओं के विनियमन और सरकार के विवेक पर निर्भर करते हैं। वास्तव में, इसका मूल नए वैधानिक निकायों की स्थापना और उन्हें व्यापक व अस्पष्ट रूप से परिभाषित कार्य देने पर ध्यान केंद्रित करता है।

महत्वपूर्ण बहिष्करण

मसौदा विधेयक के बारे में सबसे सकारात्मक बात यह है कि इसके दायरे में सभी छात्रों और प्रवासी श्रमिकों को शामिल किया गया है और किसी व्यक्ति की शैक्षणिक योग्यता के आधार पर दो पासपोर्ट (आवश्यक निकासी की मंजूरी आवश्यक नहीं है और प्रवासन निकासी या ईसीआर और ईसीएनआर) शासन को समाप्त कर दिया गया है। यह वर्तमान प्रणाली की तुलना में माइग्रेशन फ्लो डेटा के संग्रह में काफी सुधार करेगा, जो भारत छोड़ने वाले अधिकांश प्रवासियों को बाहर करता है। इन विकासों के बावजूद, भारत से प्रवासन के अधि कांश क्षेत्रों को बाहर रखा जाना जारी है।

उदाहरण के लिए,विदेशों में परिवार के सदस्यों के साथ फिर से जुड़ने वाले (जो भारतीय प्रवासी, अनिवासी भारतीय या विदेशी नागरिक हो सकते हैं) भारत से बाहर प्रवास का एक बड़ा हिस्सा हैं। अध्ययनों से पता चलता है कि उत्प्रवासी परिवारों का प्रत्येक सदस्य अक्सर घर वापस भेजे जाने वाले धन प्रेषण के लिए योगदान देते है। कई परिवार के प्रवासी अक्सर अपनी आव्रजन स्थिति को बदल देते हैं और श्रमिक बन जाते हैं, जो कि 2019 के मसौदा विधेयक में सोचा गया कारक नहीं है।

विश्व स्तर पर प्रवासियों के लिए तेजी से शत्रुतापूर्ण राजनीतिक वातावरण में, इन 'आश्रित प्रवासियों' का अपने गंतव्य पर आर्थिक या राजनीतिक स्वतंत्रता बहुत कम है, उदाहरण के लिए अमेरिका में ट्रम्प प्रशासन द्वारा हाल ही में उच्च-कुशल H1B आप्रवासियों (भारत

से सबसे अधिक) के जीवनसाथी (Spouse) की रोजगार पात्रता को निरस्त करना। इसके अलावा, भारतीय जीवनसाथी को विवाह के जरिए विदेश जाने का प्रतिलोभन देकर उन्हें फंसाया जाता है या उनका शोषण किया जाता है। जनवरी 2015 से नवंबर 2017 के बीच सरकार को ऐसी शिकायतें 3,328 मिलीं है।

एक अन्य अपवर्जित श्रेणी अप्रत्यक्ष प्रवासियों की है। धारणा यह है कि अनिर्दिष्ट प्रवासी वे व्यक्ति हैं जो अनौपचारिक चैनलों के माध्यम से भारत छोड़ते हैं, लेकिन अधिकांश प्रवासी समाप्त हो चुके वीजा/परमिट के कारण अनियमित हो जाते हैं। पश्चिम एशिया में, जब प्रवासी श्रमिक शोषण से बचने के लिए अपने नियोक्ताओं को छोड़कर भाग जाते हैं, तो पुलिस की एक भी शिकायत उनके किसी दोष के लिए उन्हें 'अनिर्दिष्ट' बना सकती है। अमेरिका और यूरोप के डेटा से प्रवास से संबंधित अपराधों के लिए भारतीयों की संख्या में नाटकीय वृद्धि देखी जा सकती है। ये प्रवासी गरीबी में जीने साथ-साथ अविश्वसनीय रूप से अनिश्चित परिस्थितियों में रहते हैं।

बिचौलियों का विनियमन

मसौदा विधेयक में कई पहले से स्थापित तदर्थ नियमों और एजेंटों की भर्ती के लिए दायित्वों को शामिल किया गया है। इसमें सबएजेंट्स (अक्सर संभावित रिश्तेदार के एक रिश्तेदार या दोस्त) और छात्र नामांकन एजेंसियों को इसके नियामक दायरे में शामिल किया जाता है। ये बिचौलिये सूचना विषमता और प्रवास लागत को कम करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। इस प्रकार, किसी भी नियामक ढांचे को भावी श्रमिकों और छात्रों के लिए सस्ती मध्यस्थ सेवाओं की कुशल आपूर्ति के साथ प्रवासी कल्याण को नष्ट करने वाली प्रथाओं के लिए मजबूत दंडात्मक कार्यवाही सुनिश्चित करने की आवश्यकता है।

हालांकि, पिछले एक दशक में, जबकि भारत से पश्चिम एशिया में उत्प्रवास कम हो रहा है, बांग्लादेश से इस क्षेत्र में प्रवासन उसी अवधि में बढ़ गया है, जिसका श्रेय अधिक उदार उत्प्रवास नीति को जाता है। इससे पता चलता है कि भारत में निर्धारित विनियामक प्रक्रिया ने अनजाने में प्रवासन में बाधाएँ पैदा की हैं - उदाहरण के लिए, नर्सों को केवल सरकारी भर्ती एजेंसियों के माध्यम से भर्ती किया जा सकता है - और प्रवासन की लागत में वृद्धि हुई है।

अब प्रश्न उठता है कि वापस आने वाले प्रवासियों के बारे में क्या किया जायेगा? प्रभावी ढंग से उनके कल्याण को सुनिश्चित करने के लिए, किसी भी उत्प्रवासन नीति ढांचे को पूर्ण प्रवास चक्र के विचार पर ध्यान देने की आवश्यकता है अर्थात पूर्व प्रस्थान, यात्रा, गंतव्य और वापसी। 2019 ड्राफ्ट बिल केवल चक्र के पहले तीन भागों को संबोधित करता है जबकि पूरी तरह से वापसी प्रवासन की अनदेखी करता है। विश्व स्तर पर, चार प्रवासियों में से एक वापसी करने वाला प्रवासी है। वास्तव में, पश्चिम एशिया में अधिकांश भ. ारतीय प्रवासियों की घर वापसी होती है - केवल केरल में वापसी प्रवास का वर्तमान अनुमान 1.2 से 1.5 मिलियन के बीच है, (1998 से सेंटर फॉर डेवलपमेंट स्टडीज द्वारा संचालित केरल प्रवासन सर्वेक्षण के अनुसार)

सभी के लिए अधिकार आधारित दृष्टिकोण

मसौदा या प्रारूप विधेयक में कई निरीक्षण भारत से प्रवासन की सरकार की प्रतिबंधित समझ को दोहराते हैं, विदेशों में भारतीय प्रवासियों की पूरी डेटाबेस संख्या नहीं है। एक गलत धारणा यह भी है कि एक विकसित गंतव्य देश में भारतीय प्रवासियों के पास पर्याप्त सुरक्षा और कल्याण है। मसौदा विधेयक, सरकार की प्राथमिक नीति को विदेशी प्रवासियों की सुरक्षा के लिए मानवीय ढांचे के बजाय मानवीय संसाधनों के निर्यात के प्रबंधन के लिए एक प्राथमिक साधन के रूप में दर्शाता है।

प्रवासियों और उनके गंतव्यों के लगातार विकसित प्रोफाइल के साथ प्रवासन एक जटिल और अत्यधिक गतिशील प्रक्रिया है। केवल एक पूर्व-प्रवासी अधिकार-आधारित दृष्टिकोण जो विदेशों में सभी भारतीय प्रवासियों को शामिल करता है, इस पर विचार कर सकता है और उन्हें पर्याप्त सुरक्षा और कल्याण प्रदान कर सकता है। बहुपक्षीय प्रवास से संबंधित संधियों और सम्मेलनों की एक पूरी मेजबानी की जा रही हैं जो वास्तव में दूरदर्शी और भविष्य के सबूत भारतीय उत्प्रवास नीति ढांचे के लिए आवश्यक मार्गदर्शन प्रदान कर सकते हैं।

विधेयक के दृष्टिकोण के कठोर बदलावों के बिना, हम ग्लोबल कॉम्पैक्ट फॉर सेफ, ऑर्डर्ली और रेगुलर माइग्रेशन के कठिन-साझा उद्देश्यों को पूरा करने का अवसर चूक जाएंगे।

प्रारूप उत्प्रवास विधेयक, 2019

परिचय

- भारतीय नागरिकों के उत्प्रवास से संबंधित सभी मामलों के लिए मौजूद विधायी ढांचे का निर्धारण उत्प्रवास अधिनियम, 1983 के द्वारा किया जाता है।
- पिछले साढ़े तीन दशकों से अधिक समय से प्रवास के स्वरूप, पैटर्न, दिशा एवं आयाम में बहुआयामी बदलाव आया है। विकसित देशों में जाने वाले हमारे कौशल प्राप्त व्यावसायियों विदेशों में अध्ययन हेतु जाने वाले छात्रों का व्यापक पैमाने पर प्रवास तथा रोजगार हेतु खाड़ी देशों में हमारे नागरिकों की बढ़ती मौजूदगी, कुछ मुख्य गतिविधियाँ है।

आवश्यकता क्यों?

- उत्प्रवास अधिनियम, 1983 का अधिनियम खाड़ी क्षेत्रों में बड़े पैमाने पर भारतीय कामगारों के उत्प्रवास के विशेष सन्दर्भ में किया गया था। इस अधिनियम की समसामयिक प्रवास प्रवृत्तियों को संबोधित करने का दायरा कुछ मायनों में सीमित है।
- उत्प्रवास अधिनियम, 1983 की सीमाओं से कई बार मौजूदा संसाधनों के उप-इष्टतम उपयोग, अवैध एजेंटो पर मुकदमा चलाने में विलम्ब, विभिन्न कार्यक्रमों जैसे प्रस्थान-पूर्व अनुकूलन, कौशल उन्नयन तथा प्रवासी कामगारों के कल्याण एवं संरक्षण के उद्देश्य से किये गए अन्य उपायों के लिए प्रभावी रूपरेखा तैयार करने में विधायी प्रावधानों की कमी परिलक्षित होती हैं।
- इस विधेयक में उत्प्रवासियों के समग्र कल्याण और संरक्षण को सुनिश्चित करने के लिए केन्द्र सरकार द्वारा एक उत्प्रवास प्रबंधन प्राधिकरण (ईएमए) का गठन करने का प्रस्ताव है।
- यह प्राधिकरण प्रवास प्रबंधन से जुड़े मामलों नीतिगत मार्गदर्शन करने, व्यापक समीक्षा करने एवं पर्यावलोकन करने के लिए महत्त्वपूर्ण प्राधिकरण होगा।
- ईएमए की अध्यक्षता विदेश मंत्रालय के सचिव स्तर के अधिकारी द्वारा की जाएगी।

मुख्य बिन्दु

- संबंधित राज्यों एवं संघ शासित प्रदेशों द्वारा नोडल प्राधिकरणों की स्थापना की जाएगी। जिसकी अध्यक्षता प्रधान सचिव स्तर के अधिकारी करेंगे और इसमें गृह, एनआरआई, श्रम तथा कौशल विभागों का प्रतिनिधित्व होगा।
- यह विधेयक प्रवासी रोजगार हेतु जाने वाले सभी श्रेणियों के भारतीय कामगारों एवं विदेशों में उच्च अध्ययन करने वाले छात्रों के अनिवार्य पंजीकरण/सूचना का प्रावधान करता है।
- इस विधेयक में आवश्यक प्रावधानों को शामिल किया गया है जिससे कुछ श्रेणियों को जरूरत पड़ने पर अनिवार्य पंजीकरण से बाहर रखा जा सकता है।
- विधेयक में व्यापक प्रावधान किए गए है जिनमें बीमा, प्रस्थान-पूर्व दिशा-निर्देश, कौशल उन्नयन, कानूनी सहायता, प्रवासी सहायता केन्द्र, हेल्प डेस्क, प्रवास एवं मोबिलिटी साझेदारियाँ, श्रमिक एवं मानवशक्ति सहयोग करार/समझौता ज्ञापन आदि शामिल है, जिनका उद्देश्य विदेशों में भारतीय कामगारो का कल्याण एवं सुरक्षा को सुदृढ़ करना है।

उद्देश्य

- प्रस्तावित उत्प्रवास विधेयक, 2019 का उद्देश्य सम्पूर्ण प्रवास चक्र दृष्टिकोण और सूचित विकल्पों के माध्यम से हमारे कामगारों का सशक्तिकरण करने के आधार पर एक प्रगतिशील सक्षम विधायी ढांचा प्रदान करना है।
- यह प्रवास के सभी पहलुओं की पूरा करता है। इस विधेयक में एक मजबूत संस्थागत फ्रेमवर्क स्थापित करने की मंशा निहित है जो जिम्मेदार, आसानी से उपलब्ध प्रौद्योगिकी संचालित हो और विदेशों में भारतीय नागरिकों का कल्याण और सुरक्षा सुदृढ़ करता हो।

Comm

संभावित प्रश्न (प्रारंभिक परीक्षा)

1. **निम्नलिखित कथनों पर विचार कीजिए-**

   1. भारतीय नागरिकों के उत्प्रवास से संबंधित सभी मामलों के लिए मौजूद विधायी ढाँचे का निर्धारण उत्प्रवास अधिनियम, 1983 के द्वारा किया जाता है।
   2. प्रारूप उत्प्रवास विधेयक में उत्प्रवासियों के समग्र कल्याण और संरक्षण को सुनिश्चित करने के लिए केन्द्र सरकार उत्प्रवास प्रबंधन प्राधिकरण का गठन करने का प्रस्ताव है।

   उपर्युक्त में से कौन-सा/से कथन सत्य है/हैं?

   (a) केवल 1 (b) केवल 2
   (c) 1 और 2 दोनों (d) न तो 1, न ही 2

Expected Questions (Prelims Exams)

1. **Consider the following statements-**

   1. The extant legislative framework for all matters related to emigration of Indian nationals is prescribed by the Emigration Act 1983.
   2. The Draft Emigration Bill proposes to constitute an Emigration Management Authority (EMA) by the Central Government to ensure the overall welfare and protection of emigrants.

   Which of the above statements is/are correct?

   (a) Only 1 (b) Only 2
   (c) Both 1 and 2 (d) Neither 1 Nor 2

Expected Questions (Mains Exams)

प्रश्न: प्रस्तावित उत्प्रवास विधेयक 2019 के प्रावधानों की चर्चा करते हुए बताएं कि यह भारतीय कामगारों को सशक्तिकरण और सुरक्षा प्रदान करने में कहा तक सक्षम होगा? चर्चा कीजिए।

(250 शब्द)

Q. **Discussing the Draft Emigration Bill, 2019 explain to what extent will it be able to empower and provide security to Indian workers.**

(250 Words)

नोट : 17 जून को दिए गए प्रारंभिक परीक्षा (संभावित प्रश्न) का उत्तर 1(d) होगा।

Committed To Excellence