भारतीय नागरिक कौन है? इसे कैसे परिभाषित किया जाता है?

लेखक - फैजान मुस्तफा (संवैधानिक कानून के विशेषज्ञ)

यह आलेख सामान्य अध्ययन प्रश्न पत्र-II (राजव्यवस्था) और III (आंतरिक सुरक्षा) से संबंधित है।

इंडियन एक्सप्रेस

22 अगस्त, 2019

"नागरिकता का निर्धारण जन्म स्थान या वंश-परम्परा द्वारा किया जा सकता है। देश के लिए कटऑफ की तारीख अलग है और असम के एनआरसी के लिए अलग है। इस आलेख में हम यह जानेंगे कि इस कानून की पृष्ठभूमि क्या रही है और यह कैसे विकसित हुआ।"

जैसे-जैसे हम असम में राष्ट्रीय नागरिक रजिस्टर (NRC) के अंतिम प्रकाशन तक पहुँच रहे हैं, देश में नागरिकता सबसे अधिक चर्चा का विषय बन गया है। जहाँ एक तरफ असम सरकार उन लोगों के संबंध में विभिन्न कदम उठा रही है जो एनआरसी से बाहर रहेंगे, वहीं दूसरी तरफ सर्वोच्च न्यायालय ने पिछले सप्ताह 24 मार्च, 1971 के बाद और 1 जुलाई, 1987 से पहले भारत में जन्म लेने वाले लोगों को शामिल करने की याचिका को खारिज कर दिया था। भले ही उनका जन्म अन्य किसी भारतीय राज्य में हुआ और वे जन्म से वहाँ के नागरिक रहे होंगे, लेकिन असम के लिए कानून अलग है।

नागरिकता कैसे निर्धारित होती है?

नागरिकता व्यक्तिगत और राज्य के बीच संबंध को दर्शाती है। यह राज्य एवं कानून के साथ शुरू और समाप्त होती है और इस प्रकार यह राज्य के बारे में होती है, न कि लोगों के बारे में। नागरिकता अपवर्जन का एक विचार है क्योंकि यह गैर-नागरिकों को शामिल नहीं करता है।

नागरिकता प्रदान करने के लिए दो प्रसिद्ध सिद्धांत हैं। जबकि जस सॉलि (भूमि का अधिकार, right of the soil) जन्म की जगह के आधार पर नागरिकता को स्वीकार करता है, जस सानुगिन (राष्ट्रीयता कानून का एक सिद्धांत है जिसके द्वारा नागरिकता एक या दोनों माता-पिता की राष्ट्रीयता द्वारा निर्धारित या अधिग्रहित की जाती है) रक्त संबंधों को मान्यता देता है। मोतीलाल नेहरू समिति (1928) के समय से, भारतीय नेतृत्व जस सॉलि की प्रबुद्ध अवधारणा के पक्ष में था। जस सानुगिन के नस्लीय विचार को संविधान सभा ने खारिज कर दिया क्योंकि यह भारतीय लोकाचार के खिलाफ था।

नागरिकता, संविधान के तहत संघ सूची में है और इस प्रकार संसद के अनन्य क्षेत्राधिकार के तहत है। संविधान 'नागरिक' शब्द को परिभाषित नहीं करता है, लेकिन अनुच्छेद 5 से 11 में, उन व्यक्तियों की विभिन्न श्रेणियों का विवरण देता है जो नागरिकता के हकदार हैं। संविधान के अन्य प्रावधानों के विपरीत, जो 26 जनवरी, 1950 को अस्तित्व में आया, इन अनुच्छेदों को 26 नवंबर, 1949 को ही लागू किया गया था, जब संविधान को अपनाया गया था। हालाँकि, अनुच्छेद-11 स्वयं संसद को यह कहकर व्यापक शक्तियां प्रदान करता है कि अग्रगामी प्रावधानों में कुछ भी नागरिकता से संबंधित अधिग्रहण तथा समाप्ति के संबंध में संसद की शक्ति को कम नहीं कर सकता है। इस प्रकार संसद संविधान के नागरिकता प्रावधानों के खिलाफ जा सकती है।

नागरिकता अधिनियम, 1955 को पारित किया गया और चार बार संशोधित किया गया है - 1986, 2003, 2005 और 2015 में। यह अधिनियम सरकार को ऐसे व्यक्तियों की नागरिकता निर्धारित करने का अधिकार देता है जिसका मामला संदेह में है। हालांकि, दशकों से, संसद ने जन्म के तथ्य के आधार पर नागरिकता के व्यापक और सार्वभौमिक सिद्धांतों को संकुचित कर दिया है। इसके अलावा, फॉरेनर्स अधिनियम यह साबित करने के लिए व्यक्ति पर साक्ष्य के लिए भारी बोझ डालता है कि वह विदेशी नहीं है।

तो भारत का नागरिक कौन है या नहीं है?

अनुच्छेद-5: इसके अनुसार, जन्म से प्रत्येक व्यक्ति जिसका जन्म संविधान लागू होने यानी कि 26 जनवरी, 1950 को या उसके पश्चात् भारत में हुआ हो, वह जन्म से भारत का नागरिक होगा। यहाँ तक कि जो लोग अधिवासित थे, परन्तु भारत में पैदा नहीं हुए थे, लेकिन उनके माता-पिता में से कोई भी भारत में पैदा हुए थे, उन्हें भारतीय नागरिक माना जाता है। कोई भी व्यक्ति जो पाँच साल से अधिक समय से देश में एक साधारण निवासी की तरह रह रहा हो, वह भी नागरिकता के लिए आवेदन करने का हकदार है।

अनुच्छेद-6: चूंकि स्वतंत्रता से पहले विभाजन और प्रवासन हुआ था, इसलिए अनुच्छेद-6 ने यह निर्धारित किया कि जो भी व्यक्ति 19 जुलाई, 1949 से पहले भारत में आया हो, वह स्वचालित रूप से एक भारतीय नागरिक बन जाएगा, यदि भारत में उसके माता-पिता या दादा-दादी में से कोई भी पैदा हुआ हो। लेकिन इस तारीख के बाद भारत में प्रवेश करने वालों को खुद को पंजीकृत करने की आवश्यकता पड़ेगी।

अनुच्छेद-7: ऐसे व्यक्ति के लिए, जो 1 मार्च, 1947 के बाद से पाकिस्तान स्थानांतरित हो गया हो और पुनः लौटकर भारत आया हो। ऐसे व्यक्ति पंजीकरण के माध्यम से भारत के नागरिक बन सकते हैं, किन्तु उन्हें प्रार्थना-पत्र के बाद 6 माह तक भारत में रहना होगा।

अनुच्छेद-8: संविधान के इस अनुच्छेद में विदेशों में रहने वाले भारतीय मूल के कुछ व्यक्तियों के लिये नागरिकता के अधिकार का उपबंध है।

इस अनुच्छेद में विदेशों में रहने वाले भारतीयों की नागरिकता संबंधी भावी जरूरतों का ध्यान रखा गया है। भारतीय मूल के अनेक व्यक्ति रोजगार के प्रयोजनों के लिए या अन्यथा विदेशों में रह रहे हैं या वहाँ प्रवास कर गए हैं। ऐसे व्यक्तियों के लिए अनुच्छेद-8 में प्रावधान किया गया है कि कोई व्यक्ति या उसके माता-पिता अथवा पितामह में से कोई भारत शासन अधिनियम, 1935 के अनुसार भारत में जन्मा था और जो भारत के बाहर किसी देश में सामान्यतया निवास कर रहा है, उसे भारत का नागरिक समझा जाएगा, लेकिन शर्त यह है कि उसे नागरिकता की प्राप्ति के लिए, सम्बद्ध देश में भारत के राजनयिक या कांउसिलीय प्रतिनिधि द्वारा भारत के नागरिक के रूप में पंजीकृत कर लिया गया हो।

1986 में संशोधन: संवैधानिक प्रावधान और मूल नागरिकता अधिनियम के विपरीत, जिसने भारत में पैदा हुए सभी को जस सॉलि के सिद्धांत पर नागरिकता प्रदान की, 1986 में धारा-3 में संशोधन कम समावेशी था क्योंकि इसमें यह शर्त जोड़ी गई थी कि जिनका जन्म भारत में 26 जनवरी, 1950 या उसके बाद हुआ हो लेकिन 1 जुलाई, 1987 से पहले हुआ हो, वे भारतीय नागरिक होंगे। 1 जुलाई 1987 के बाद और 4 दिसंबर, 2003 से पहले भारत में जन्म लेने वालों लोगों के लिए वे तभी भारत की नागरिकता प्राप्त कर सकते हैं, जब उनके जन्म के समय उनके माता-पिता में से कोई भी एक भारतीय नागरिक हो।

2003 में संशोधन: तत्कालीन एनडीए सरकार ने बांग्लादेश से घुसपैठ को ध्यान में रखते हुए उपरोक्त शर्त को और कठोर बना दिया। अब कानून के अनुसार, 4 दिसंबर, 2004 को या उसके बाद पैदा हुए लोगों के लिए, उनके स्वयं के जन्म के तथ्य के अलावा, माता-पिता दोनों भारतीय नागरिक होने चाहिए या माता-पिता में से किसी एक का भारतीय नागरिक होना और दूसरे का अवैध प्रवासी नहीं होना आवश्यक है। इन प्रतिबंधात्मक संशोधनों के साथ, भारत लगभग जस सिनुजिन या रक्त संबंध के संकीर्ण सिद्धांत की ओर बढ़ गया है, जो यह बताता है कि एक अवैध प्रवासी सात साल के लिए भारत का निवासी होने पर भी प्राकृतिककरण या पंजीकरण द्वारा नागरिकता का दावा नहीं कर सकता है।

नागरिकता (संशोधन) विधेयकः

संशोधन में पाकिस्तान, बांग्लादेश और अफगानिस्तान के छह समुदायों के सदस्यों – हिंदुओं, सिखों, बौद्धों, जैनियों, पारसियों और ईसाइयों – को भारत में रहने के लिए अनुमति देने का प्रस्ताव है, अगर वे 14 दिसंबर, 2014 से पहले भारत में प्रवेश करते हैं। यह पूर्ववर्ती 14 वर्षों में से 11 साल की नागरिकता की आवश्यकता को भी कम करते हुए सिर्फ 6 साल के लिए करता है। दो सूचनाओं ने भी इन प्रवासियों को पासपोर्ट अधिनियम और विदेशी अधिनियम से छूट दी है। असम में बड़ी संख्या में संगठनों ने इस विधेयक का विरोध किया है क्योंकि यह बांग्लादेशी हिंदू अवैध प्रवासियों को नागरिकता प्रदान कर सकता है।

GS World Committed to Excellence

असम में क्या अलग है?

अवैध अप्रवासन के खिलाफ असम आंदोलन ने अंततः 1985 के ऐतिहासिक असम समझौते का नेतृत्व किया, जो आंदोलन के नेताओं और राजीव गांधी सरकार द्वारा हस्ताक्षरित था। तद्नुसार, 1986 में नागरिकता अधिनियम में संशोधन ने असम के संबंध में नागरिकों की एक विशेष श्रेणी बनाई। नवसृजित धारा-6ए ने यह निर्धारित किया कि भारतीय मूल के सभी व्यक्ति जो 1 जनवरी, 1966 से पहले असम में प्रवेश कर चुके हैं और सामान्य निवासी हैं, उन्हें अन्य नागरिक समझा जाएगा। जो लोग 1 जनवरी, 1966 के बाद, लेकिन 25 मार्च, 1971 से पहले आये और सामान्य निवासी रहे हैं, उन्हें विदेशी के रूप में अपनी पहचान से 10 साल की समाप्ति पर नागरिकता मिल जाएगी। इस अंतरिम अवधि के दौरान, उनके पास वोट देने का अधिकार नहीं होगा, लेकिन भारतीय पासपोर्ट प्राप्त कर सकते हैं।

विदेशियों की पहचान अवैध प्रवासियों (ट्रिब्यूनल द्वारा निर्धारण) अधिनियम, (IMDT अधिनियम), 1983 के तहत की जानी थी, जो केवल असम में लागू थी, जबकि विदेशी अधिनियम, 1946 देश के बाकी हिस्सों में लागू था। IMDT अधिनियम के प्रावधानों ने अवैध प्रवासियों को निर्वासित करना मुश्किल बना दिया। सर्बानंद सोनोवाल (अब मुख्यमंत्री) की याचिका पर, अधिनियम को असंवैधानिक ठहराया गया था और 2005 में सुप्रीम कोर्ट ने इसे रद्द कर दिया था। अंततः इसे विदेशी (असम के न्यायाधिकरण) आदेश, 2006 के साथ बदल दिया गया।

आईएमडीटी मामले में, अदालत ने भौगोलिक विचार के आधार पर वर्गीकरण को अनुच्छेद-14 के तहत समानता के अधिकार का उल्लंघन माना था। वास्तव में, इस तरह की एक और विविधता पहले से ही थी। जहाँ एक तरफ पश्चिमी पाकिस्तान के लिए कटऑफ की तारीख 19 जुलाई, 1949 है, पूर्वी पाकिस्तान के लिए नेहरू-लियाकत पैक्ट ने इसे 1950 तक पहुंचा दिया।

धारा-6ए की संवैधानिकता

उच्चतम न्यायालय की पांच-न्यायाधीश की खंडपीठ द्वारा धारा-6ए की संवैधानिकता की जाँच करना अभी बाकी है, जिसके तहत वर्तमान एनआरसी तैयार किया गया है। न्यायमूर्ति मदन बी. लोकुर की अध्यक्षता वाली खंडपीठ ने 19 अप्रैल, 2017 को इसकी सुनवाई की, लेकिन यह अगस्त, 2017 में न्यायमूर्ति पीसी पंत की सेवानिवृत्ति के कारण पूरी न हो सकी। उच्चतम न्यायालय ने पिछले सप्ताह अपने आदेश में धारा-6ए में इनके लिए एक अलग व्यवस्था के मद्देनजर असम में संशोधनों के प्रतिबंधात्मक प्रावधानों को बढ़ाने से इनकार कर दिया था।

असम सम्मिलिता महासंघ (2014) मामले में जहाँ 1986 के संशोधन की संवैधानिकता को चुनौती दी गई थी और महासंघ ने तर्क दिया था कि असम के लिए कटऑफ वर्ष 1971 के बजाय 1951 होना चाहिए, अदालत ने मामले को संविधान पीठ को सौंप दिया था। जबकि धारा-6ए को असम समझौते के परिणामस्वरूप 1986 में शामिल किया गया, जिस पर अदालत ने लंबी चर्चा की है, अदालत ने 2014 में इसकी संवैधानिकता की चुनौती स्वीकार कर ली और संविधान पीठ ने 13 सवालों का उल्लेख किया, जैसे कि धारा-6ए संवैधानिक है और क्या यह मान्य है कि यह देश के बाकी हिस्सों के लिए संविधान (1949) में निर्धारित असम (1971) के लिए अलग कटऑफ तिथि निर्धारित करती है। लेकिन तब, यह प्रावधान संविधान के प्रारंभ होने पर नागरिकता के बारे में था।

GS World Committed To Excellence

राष्ट्रीय नागरिक रजिस्टर (NRC)

चर्चा में क्यों?

- हाल ही में असम में राष्ट्रीय नागरिक रजिस्टर के अंतिम मसौदे को जारी किया गया। जिसके अनुसार 40 लाख लोग ऐसे हैं जिन्हें भारत की नागरिकता नहीं मिली है।
- इसलिए कि वे अपनी पहचान फिलहाल साबित नहीं कर पाए और इनमें अधिकतर अवैध बांग्लादेशी होने की आशंका है। हालांकि अवैध बांग्लादेशियों की समस्या सिर्फ असम में नहीं है। केंद्र सरकार दो करोड़ से ज्यादा अवैध बांग्लादेशियों के भारत में होने की बात कह चुकी है।
- एनआरसी में शामिल होने के लिये 3.29 करोड़ लोगों ने आवेदन किया था, जिनमें से 2.89 करोड़ लोगों के नाम ही एनआरसी द्वारा जारी अंतिम सूची में शामिल हैं।

क्या है?

- एनआरसी वह रजिस्टर है, जिसमें सभी भारतीय नागरिकों का विवरण शामिल है। इसे 1951 की जनगणना के बाद तैयार किया गया था।
- रजिस्टर में उस जनगणना के दौरान गणना किये गए सभी व्यक्तियों के विवरण शामिल थे।
- इसमें केवल उन भारतीयों के नाम को शामिल किया जा रहा है जो कि 25 मार्च, 1971 के पहले से असम में रह रहे हैं। उसके बाद राज्य में पहुँचने वालों को बांग्लादेश वापस भेज दिया जाएगा।
- एनआरसी उन्हीं राज्यों में लागू होता है, जहाँ से अन्य देश के नागरिक भारत में प्रवेश करते हैं। एनआरसी की रिपोर्ट ही बताती है कि कौन भारतीय नागरिक है और कौन नहीं।

सिर्फ असम में ही क्यों?

- नागरिकता के पैमाने अन्य राज्यों की तुलना में असम में बिल्कुल अलग हैं। ऐसा वहाँ के पलायन के इतिहास को देखते हुए है। ब्रिटिश शासन के दौरान असम को बंगाल प्रेसीडेंसी में शामिल कर लिया गया था।
- 1826 से 1947 तक ब्रिटिश अधिकारी चाय बागानों के लिए दूसरे प्रांतों से यहाँ सस्ते मजदूर लाते रहे। मगर आजादी के बाद यहाँ दो बार पलायन का बड़ा दौर आया।
- पहला, भारत तथा पाकिस्तान के बंटवारे के वक्त, पूर्वी पाकिस्तान से। दूसरा, 1971 में पूर्वी पाकिस्तान से टूटकर बांग्लादेश बनने के बाद।
- 1979 से 1985 के बीच इस माइग्रेशन का जमकर विरोध हुआ। इसका नेतृत्व ऑल असम स्टूडेंट्स यूनियन (आसू) ने किया था।
- इसी वजह से 1985 में राजीव गांधी सरकार ने आसू और अन्य संगठनों के साथ असम अकॉर्ड समझौता किया।
- इसमें अवैध प्रवासियों की पहचान करने और उन्हें वापस भेजने का प्रावधान था। इसके लिए नागरिकता अधिनियम में धारा-6ए जोड़ा गया, जिसमें असम के लिए विशेष प्रावधान किए गए।

किसे माना गया असम का नागरिक?

- असम का वैध नागरिक तय करने के लिए कुछ विशेष प्रावधानों के तहत व्यवस्थाएं की गई और इसी आधार पर एनआरसी ड्राफ्ट किया गया।
- इसके तहत 1 जनवरी, 1966 से पहले असम में रहने वाला हर व्यक्ति यहाँ का नागरिक माना गया।
- 1 जनवरी, 1966 से 25 मार्च, 1971 के बीच असम आए विदेशियों को फॉरेनर्स ट्रिब्यूनल के पास रजिस्ट्रेशन करवाना अनिवार्य हुआ।
- नागरिक के तौर पर इन्हें सभी अधिकार दिए गए, लेकिन मतदान का अधिकार 10 साल बाद देने की शर्त रखी गई।
- 25 मार्च, 1971 को या इसके बाद असम में आने वाले किसी भी प्रवासी को नागरिकता का अधिकार नहीं दिया गया। अब एनआरसी के लिए आवेदकों को यह साबित करना पड़ रहा है कि वे या उनके पूर्वज इस तारीख से पहले असम के नागरिक थे।

असम समझौता

- अखिल असम छात्र संघ और दूसरे संगठनों तथा भारत सरकार के बीच 15 अगस्त, 1985 को एक समझौता हुआ, जिसे असम समझौते के नाम से जाना जाता है।
- इस समझौते के अनुसार, 25 मार्च, 1971 के बाद असम में प्रवेश करने वाले हिंदू-मुसलमानों की पहचान की जानी थी तथा उन्हें राज्य से बाहर किया जाना था।
- इस समझौते के तहत 1961 से 1971 के बीच असम आने

वाले लोगों को नागरिकता तथा अन्य अधिकार दिये गए, लेकिन उन्हें मतदान का अधिकार नहीं दिया गया। इसके अंतर्गत असम के आर्थिक विकास के लिये विशेष पैकेज भी दिया गया।

- साथ ही यह फैसला भी किया गया कि असमिया भाषी लोगों की सांस्कृतिक, सामाजिक और भाषायी पहचान की सुरक्षा के लिये विशेष कानून और प्रशासनिक उपाय किये जाएंगे। असम समझौते के आधार पर मतदाता सूची में संशोधन किया गया।

राष्ट्रीयता की परिभाषा

- 'किसी व्यक्ति की राष्ट्रीयता से उसकी जन्मभूमि का पता चलता है या यह पता चलता है कि व्यक्ति किस मूल का है।' राष्ट्रीयता एक व्यक्ति को कुछ अधिकरों और कर्त्तव्यों को प्रदान करती है।
- एक राष्ट्र अपने नागरिकों को विदेशी आक्रमण से सुरक्षा प्रदान करता है, जिसके बदले में वह नागरिकों से यह उम्मीद करता है कि राष्ट्र के प्रति अपने कर्त्तव्यों का भी पालन करें।
- अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलनों के अनुसार, हर संप्रभु देश अपने देश के कानून के अनुसार यह तय कर सकता है कि कौन व्यक्ति उस देश का सदस्य बन सकता है।

नागरिकता की परिभाषा

- किसी व्यक्ति को किसी देश की नागरिकता उसे देश की सरकार द्वारा तब दी जाती है, जब वह व्यक्ति कानूनी औपचारिकताओं का अनुपालन करता है।
- इस प्रकार नागरिकता के आधार पर किसी व्यक्ति की जन्म भूमि का पता नहीं लगाया जा सकता है।

संभावित प्रश्न (प्रारंभिक परीक्षा)

1. निम्नलिखित कथनों पर विचार कीजिए-

1. नागरिकता समवर्ती सूची का विषय है।
2. नागरिकता का उल्लेख संविधान के अनुच्छेद-5 से 12 में वर्णित 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. Citizenship is the subject under Concurrent List.
2. Citizenship is included under articles 5 to 12 of the Constitution.

Which of the above statements is/are correct?

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

संभावित प्रश्न (मुख्य परीक्षा)

प्रश्नः नागरिकता निर्धारण का उल्लेख करते हुए हाल ही में चर्चित राष्ट्रीय नागरिक रजिस्टर (NRC) के प्रमुख प्रावधानों की चर्चा कीजिए। (250 शब्द)

Q. Explaining citizenship determination, Discuss the major provisions of National Register of citizenship. (250Words)

नोट : 21 अगस्त को दिए गए प्रारंभिक परीक्षा (संभावित प्रश्न) का उत्तर 1 (a) होगा।