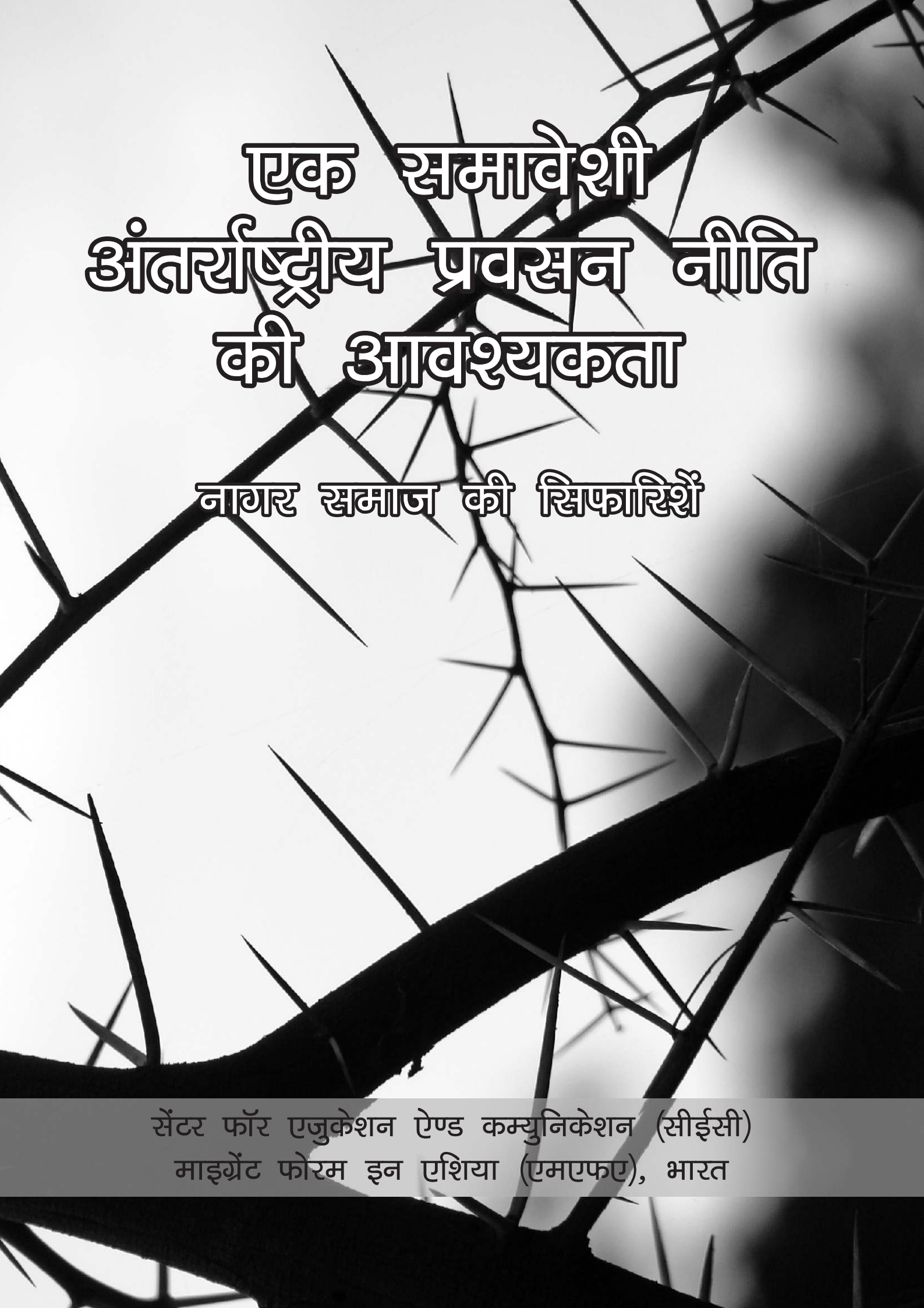

एक समावेशी अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन नीति की आवश्यकता

नागर समाज की सिफारिशें

सेंटर फॉर एजुकेशन ऐण्ड कम्युनिकेशन (सीईसी)
माइग्रेंट फोरम इन एशिया (एमएफए), भारत

एक समावेशी अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन नीति की आवश्यकता

नागर समाज की सिफारिशें

एक समावेशी अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन नीति की आवश्यकता

नागर समाज की सिफारिशें

सेंटर फॉर एजुकेशन ऐण्ड कम्युनिकेशन (सीईसी)

माइग्रेंट फोरम इन एशिया (एमएफए), भारत

सेंटर फॉर एजुकेशन ऐण्ड कम्युनिकेशन (सीईसी)

173-ए खिड़की गांव, मालवीय नगर
नई दिल्ली-110017
फोनः 011-29541841/29541858/29542473
ई-मेलः cec@cec-india.org
वेबसाइटः www.cec-india.org

नवंबर 2010

इस रिपोर्ट में दी गई सामग्री को साभार मुद्रित और पुनः प्रकाशित किया जा सकता है।

यामिनी आत्माविलास द्वारा तैयार की गई रिपोर्ट

इस रिपोर्ट के प्रकाशन और कंसल्टेशंस के लिए दानचर्चएड से आर्थिक सहायता प्राप्त हुई।

अनुवाद : योगेंद्र दत्त

पृष्ठ सज्जाः प्रवीण मिश्रा, अहमदाबाद

दि इन्फॉर्मेशन ऐण्ड फीचर ट्रस्ट
बी-107 (बेसमेंट), शिवालिक
मालवीय नगर, नई दिल्ली-1100017
टेलीफोनः 011-26692402/26693024
ई-मेलः edit@labourfile.org
वेबसाइटः www.labourfile.org

विषय सूची

आमुख	01
आभार	05
1. भूमिका	07
2. भारत और अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन	13
3. नीतिगत रूपरेखा	25
4. प्रशासकीय एवं वैधानिक सुधारों के लिए सिफारिशें	33

आमुख

आप्रवासी अधिनियम, 1983 में अनुबंध के आधार पर विदेशों में काम के लिए जाने वाले भारतीयों की रोजगार परिस्थितियों व शर्तों के 'नियमन' तथ उनके हितों की 'सुरक्षा' व 'निगरानी' की व्यवस्था की गई है। इस कानून के तहत प्रॉटेक्टर जनरल ऑफ एमिग्रेंट्स तथा प्रोटेक्टर्स ऑफ एमिग्रेंट्स मुख्य संस्थागत निकाय होते हैं। आप्रवासी अधिनियम, 1983 को आप्रवासी अधिनियम, 1922 के स्थान पर लागू किया गया था। 1922 का कानून औपनिवेशिक शासन का कानून था। आप्रवासी अधिनियम, 1983 का क्रियान्वयन बेहद असंतोषजनक रहा है। इस कानून के बावजूद प्रवासी मजदूरों के अधिकारों का खुलेआम हनन किया जा रहा है। यहां तक कि बहुत सारे कामगारों को पूरी मजदूरी भी नहीं मिलती, उनके साथ शारीरिक हिंसा होती है, उनके पासपोर्ट जब्त कर लिए जाते हैं। ग्राहक/लक्ष्य देशों (यानी जिन देशों में प्रवासी जा रहे हैं) से मिली रिपोर्टों के अनुसार भर्ती प्रक्रिया में प्रवासियों के साथ भारी धांधली होती है और भर्ती एजेंसियां तमाम तरह के उल्टे-सीधे हथकंडे अपना रही हैं। भारत सरकार ये सुनिश्चित करने में विफल रही है कि दूसरे देशों में जाने के इच्छुक लोग उचित सूचनाओं के आधार पर सोच-विचार कर फैसले ले सकें। सरकार ने न तो लक्ष्य देशों में प्रवासियों के अधिकारों की सुरक्षा के लिए संस्थागत व्यवस्था विकसित की है और न ही वापस लौटने पर उनके समेकीकरण या धांधलीबाज एजेंटों पर लगाम लगाने के लिए कोई इंतजाम किया है। इस बीच, भारत सरकार ने प्रोटेक्टर जनरल ऑफ एमिग्रेंट्स के पद को पहले तो गृह मंत्रालय से हटा कर उसे विदेश मंत्रालय के सुपुर्द किया और 2004 में उसे नवगठित विदेशी भारतीय मामले मंत्रालय (एमओआईए) के सुपुर्द कर दिया। सरकार ने प्रवसन की एक दोहरी व्यवस्था भी पैदा की है। इसका परिणाम ये हुआ है कि कक्षा 10 से कम शैक्षिक योग्यता वाले जो लोग सत्रह सूचीबद्ध देशों में जाने के लिए आवेदन देते हैं उन्हें अनिवार्य आप्रवासी जांच (ईसीआर) पासपोर्ट जारी किए जाते हैं। 2008 में विदेशी भारतीय मामले मंत्रालय ने एक आदेश जारी किया था जिसमें कहा गया था कि अगर 30 साल से कम उम्र की महिलाएं ईसीआर देशों में नौकरी के लिए आवेदन देंगी तो उनको प्रवसन क्लीयरेंस नहीं दी जाएगी।

सरकार ने पहले प्रवासी अधिनियम, 1983 में संशोधन का प्रस्ताव रखा था लेकिन बाद में उसके स्थान पर एक नया कानून बनाने का फैसला लिया। इसके साथ ही सरकार ने ये भी ऐलान किया कि भारत के लिए एक अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन समिति का मसौदा तैयार किया जाएगा। इसी संदर्भ में भारत सरकार ने सेंटर फॉर डेवलपमेंट स्टडीज़ (सीडीएस) और जवाहर लाल नेहरू विश्वविद्यालय से

आग्रह किया कि वे एक प्रवसन नीति विकसित करने में मदद दें।

हमारे देश में अभी तक कोई प्रवसन नीति नहीं थी इसीलिए जब सरकार ने ये ऐलान किया तो 1983 के अधिनियम के आधे-अधूरे क्रियान्वयन को देखते हुए नागर समाज संगठनों ने इस प्रस्ताव पर बेहद सावधानी भरी प्रतिक्रिया दी है। नागर समाज संगठन इस बात को लेकर चिंतित थे कि प्रवसन नीति तैयार करने के लिए सरकार किस मनोदशा के साथ काम कर रही है। गौरतलब है कि पहले प्रवसन संबंधी विमर्श 'प्रवासी कामगारों के अधिकारों' की अवधारणा पर केंद्रित था जो बाद में '*प्रवसन प्रबंधन*' की जरूरत पर केंद्रित हो गया। उदाहरण के लिए, अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन संस्थान (आइओएम) ने प्रवसन नीति के बारे में कहा है कि '.... अब सवाल ये नहीं है कि प्रवसन होना चाहिए या नहीं बल्कि सवाल ये है कि इस परिघटना के सकारात्मक आयामों को बढ़ाने के लिए *प्रवसन प्रबंधन* की प्रभावी व्यवस्था कैसे कायम की जाए। लिहाजा, अंतर्राष्ट्रीय समुदाय का मकसद ये पता लगाना है कि प्रवसन के मूल्य को कैसे बढ़ाया जा सकता है। इसके लिए रचनात्मक और प्रभावी प्रवसन प्रबंधन नीतियों की आवश्यकता होगी।'

कुछ इसी तरह की भावना 2006 में विदेशी भारतीय मामले मंत्रालय (एमओरआईए) द्वारा व्यक्त की गई थी। एमओरआईए की *प्रवासी भारतीय* नामक इलेक्ट्रोनिक पत्रिका में कहा गया था कि 'रवानगी से पहले ओरियंटेशन की क्षमता विकसित करने के अलावा एमओआईओ एक *प्रवसन प्रबंधन नीति* पर भी विचार कर रहा है ताकि नौकरी के लिए दूसरे देशों में जाने वाले भारतीयों को लाभ हो सके। इसका मकसद संभावित प्रवासी भारतीय कामगारों को निजी भर्ती उद्योग द्वारा उपलब्ध कराई जा रही रोजगारों सेवाओं के उपभोक्ताओं के रूप में स्थापित करना है। मंत्रालय मौजूदा परिदृश्य के अनुरूप प्रवासी अधिनियम, 1983 में समग्र संशोधनों पर भी विचार कर रहा है।'

'प्रवसन' और 'विकास' के अंतर्संबंध इस बहस के केंद्र में हैं। इन विषयों को सरकार का विशेषाधिकार माना जाता रहा है जिसका मकसद ये सुनिश्चित करने से है कि कामगार भेजने और प्राप्त करने वाले देशों को ज्यादा से ज्यादा आर्थिक लाभ मिले। वैश्वीकरण से इस समीकरण को और बल मिला है क्योंकि अर्थव्यवस्थाएं और श्रम बाजार दिनों-दिन एक-दूसरे के पास आते जा रहे हैं। एमओरआईए के दस्तावेज में कहा गया है कि जनरल ऐग्रीमेंट ऑन ट्रेड ऐण्ड सर्विसेज़ की मूलभूत व्यवस्था के अंतर्गत सेवाएं उपलब्ध कराने के लिए व्यक्तियों की अस्थायी आवाजाही में मामूली उदारीकरण से भी सालाना वैश्विक कल्याणकारी लाभों में 150 अरब से 200 अरब डॉलर तक इजाफा हो जाएगा जोकि वस्तु व्यापार उदारीकरण के लाभों से भी ज्यादा है। प्रवासियों से स्वदेश में आने वाली आय भी प्रवसन और विकास के संबंध को सिद्ध करने का एक महत्वपूर्ण साधन बन गई है। विश्व बैंक ने चीन और मैक्सिको के साथ-साथ भारत को भी प्रवासी मजदूरों के जरिए सबसे ज्यादा आय अर्जित करने वाले देशों की सूची में रखा है। उल्लेखनीय है कि 2005-06 में दूसरे देशों में जाकर नौकरी करने वाले भारतीयों ने यहां 24.1 अरब डॉलर की राशि भेजी थी जो 2007-08 में लगभग

28 अरब डॉलर हो गई थी। ये आंकड़े वित्त मंत्रालय ने जारी किए हैं। वैश्विक श्रम बाजार में कुशल श्रम की बढ़ती मांग और जनसांख्यिकीय दृष्टि से भारत की लाभदायक स्थिति (उल्लेखनीय है कि 2020 में भारतीयों की औसत उम्र 29 वर्ष होगी जबकि चीनियों की औसत उम्र 37 वर्ष, अमेरिकियों की 37 वर्ष, पश्चिमी यूरोपियों की 45 वर्ष और जापान के लागों की औसत उम्र 48 वर्ष होगी) को देखते हुए भारत सरकार ने ऐसे प्रवासियों के संबंध में एक नई व्यवस्था का प्रस्ताव रखा है जो 'मूल्य श्रृंखला' में ऊपर उठना चाहते हैं। यहां ये देखना भी महत्वपूर्ण है कि एमओआईए के गठन के बाद 'प्रवासी कामगारों' की बजाय अनिवासी भारतीयों (एनआरआई) तथा भारतीय मूल के व्यक्तियों (पीओआई) पर ज्यादा जोर दिया जाने लगा है ताकि उनको भारत में निवेश के लिए आकर्षित किया जा सके।

सेंटर फॉर एजुकेशन ऐण्ड कम्युनिकेशन (सीईसी) तथा माइग्रेंट फोरम इन एशिया (एमएफए) के सदस्यों ने दानचर्चएड की सहायता से तय किया है कि प्रवसन के बारे में नागर समाज के दृष्टिकोण को पुष्ट करने के लिए एक परामर्श प्रक्रिया चलाई जाए और एमओआईए के साथ एक संवाद किया जाए जिससे मंत्रालय की नीति को प्रभावित किया जा सके।

इसी फैसले के आधार पर कुछ परामर्श कार्यक्रम आयोजित किए गए थे। ये कार्यक्रम दिल्ली (8 नवंबर 2008), चेन्नई (30 नवंबर 2008), कोझीकोड़ (6 दिसंबर 2008), कोलकाता (11 दिसंबर 2008) तथा चंडीगढ़ (14 दिसंबर 2008) में आयोजित किये गए थे। दूसरा राष्ट्रीय कंसल्टेशन चेन्नई (8 जनवरी 2009) में उस समय आयोजित किया गया जब प्रवासी भारतीय दिवस मनाया जा रहा था। इन कंसल्टेशंस के जरिए प्रवासियों के समूहों, ट्रेड यूनियनों, महिला संगठनों, बुद्धिजीवियों, शोधकर्ताओं, वकीलों, मानवाधिकार संगठनों व कार्यकर्ताओं तथा अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन के मुद्दों से जुड़े अन्य नागर समाज शक्तियों को एक मंच पर लाने में सफलता मिली। यह रिपोर्ट इन्हीं विभिन्न साझीदारों और सहयात्रियों की चिंताओं व दृष्टिकोणों का सार-संकलन प्रस्तुत करती है।

इस दस्तावेज में एमओआईए तथा भारत सरकार से आह्वान किया गया है कि सरकार एक ऐसी नीति तैयार करे जो अधिकार आधारित समझदारी पर आधारित हो और जिसमें कुशल व अकुशल, महिला व पुरुष, दस्तावेजी और गैरदस्तावेजी, प्रवासी व आप्रवासी सभी तरह के पारदेशीय कामगारों को सुरक्षा मिले। अपने मूल देशों और भारत में प्रचलित कानूनों के बरक्स किसी मजदूर की स्थिति चाहे जो हो, भारत सरकार को सभी प्रवासियों को ऐसे व्यक्तियों के रूप में देखना चाहिए जिनको भारतीय संविधान, संयुक्त राष्ट्र मानवाधिकार घोषणापत्र और आइएलओ कन्वेंशनों में निहित सभी मौलिक नागरिक, राजनीतिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, आर्थिक अधिकारों का हक है। दस्तावेज में इस बात पर चर्चा की गई है कि महिलाओं के प्रवसन को सहज ही मानव व्यापार के साथ जोड़ दिया जाता है और उन्हें वेश्यावृत्ति के लिए होने वाले मानव व्यापार से जोड़कर देखा जाने लगता है। यह सोच एक तरफ तो महिलाओं के प्रवसन की विविधता को नजरअंदाज करती है और दूसरी तरफ

इन सारी आवाजाहियों की विशिष्टता को नजरअंदाज कर देती है। रिपोर्ट में सरकार को आगाह किया गया है कि ऐसी पित्रसत्तात्मक सुरक्षात्मक नीतियां फायदे की बजाय केवल नुकसान पहुंचाती हैं। सार्क देशों को लेकर एक क्षेत्रीय व्यवस्था विकसित करने का भी आह्वान किया गया है जो प्रवासी कामगारों के अधिकारों की रक्षा के लिए ज्यादा बेहतर व्यवस्था हो सकती है।

डॉ. यामिनी आत्माविलास (कंसल्टेंट) ने डॉ क्रिस्टियन वुल्फ के साथ मिलकर प्रवसन, प्रवासियों के अधिकारों और किसी भी प्रवसन नीति के निर्धारण से संबंधित मुख्य सरोकारों के बारे में नाना प्रकार के लोगों और संगठनों के दृष्टिकोणों को संकलित करने का एक प्रशंसनीय काम किया है। दानचर्चएड की सुश्री सीता शर्मा भी इन कंसल्टेशंस और चर्चाओं में बहुत उत्साही और सक्रिय सहभागी रही हैं। सुश्री पल्लवी मानसिंह ने इस प्रकाशन की कल्पना और मार्गदर्शन में अहम भूमिका निभाई है; सुश्री सरिता भोई ने दस्तावेज को अंतिम रूप दिया; और दि इन्फॉर्मेशन ऐण्ड फीचर ट्रस्ट (टिफ्ट) की सुश्री सिंधु मेनन तथा सुश्री ऐलट मैथ्यू ने इस दस्तावेज के प्रकाशन में मदद दी। जैसा की पीछे जिक्र किया जा चुका है, यह रिपोर्ट एक साझा प्रयास का नतीजा है। माइग्रेंट फोरम इंडिया (एमएफआई), माइग्रेंट राइट्स काउंसिल (एमआरसी), नैशनल सेंटर फॉर लेबर (एनसीएल), पीस ट्रस्ट तथा सेंटर फॉर इंडियन माईग्रेंट स्टडीज (सीआईएमएस) (ये सभी संगठन एमएसए, भारत के घटक हैं), सभी इस परियोजना में सक्रिय साझीदार रहे हैं। इनके अलावा भी कई संगठनों और व्यक्तियों ने इस परियोजना में अपना योगदान दिया है। लिहाजा, इस अंतिम रिपोर्ट में बहुत सारी क्षेत्रीय और सांगठनिक विधिताओं का समावेश किया गया है। हम आशा करते हैं कि भारत सरकार इस रिपोर्ट पर उचित गंभीरता से विचार करेगी।

जे. जॉन
कार्यकारी निदेशक, सीईसी
1 नवंबर 2010

इस पूरी प्रक्रिया को सभी मायनों में परामर्श आधारित साझीदारी का रूप देने में कई संगठनों और

आभार

व्यक्तियों ने महत्वपूर्ण योगदान दिया है। विभिन्न संगठनों ने देश के विभिन्न भागों में इन परामर्श बैठकों के आयोजन में मदद दी। इस अवसर पर सीईसी माइग्रेंट फोरम इंडिया का आभार व्यक्त करता है जिन्होंने चेन्नई (30 नवंबर 2008) में दक्षिण भारतीय क्षेत्रीय परामर्श बैठक के लिए स्थानीय आयोजन साझीदार की भूमिका निभाई। प्रवासी लोकम, कैराली टीवी का भी धन्यवाद जिन्होंने कोझीकोड़ में हुई कंसल्टेशन (6 दिसंबर 2008) के आयोजन में योगदान दिया। हम कॉमरेड अश्विन घोष, सचिव, यूटीयूसी के भी आभारी हैं जिन्होंने कोलकाता में पूर्वी क्षेत्रीय कंसल्टेशन (11 दिसंबर 2008) के संचालन व संयोजन में योगदान दिया। हम इंडियन काउंसिल फॉर सोशल साइंस रिसर्च (आईसीएसएसआर) के उत्तर-पश्चिमी केंद्र के भी आभारी हैं जिन्होंने चंडीगढ़ में पंजाब स्तरीय कंसल्टेशन (14 दिसंबर 2008) की मेजबानी और आयोजन में भारी मदद दी। हम माइग्रेंट फोरम, अरुणोदय माइग्रेंट इनीशिएटिव को भी धन्यवाद देना चाहते हैं जिन्होंने चेन्नई में राष्ट्रीय कंसल्टेशन एवं कार्यक्रमों (8 जनवरी 2009) के आयोजन में मदद दी। अंत में देश के विभिन्न भागों में सक्रिय उन सभी साझीदार संगठनों और व्यक्तियों का भी हार्दिक धन्यवाद जिन्होंने इन सभी परामर्श कार्यक्रमों में अपनी सामर्थ्य, सूचना व अनुभवों का योगदान दिया और चर्चाओं को समृद्ध किया। इनमें कई ट्रेड यूनियन संगठन, प्रवासी कामगार संगठन, स्वैच्छिक संगठन और अकादमिक संस्थान भी शामिल हैं।

1. भूमिका

रिपोर्ट के बारे में

जब विदेशी भारतीय मामले मंत्रालय (एनओआईए) ने भारत के लिए एक अंतराष्ट्रीय प्रवसन नीति का मसविदा तैयार करने का ऐलान किया था तभी से माइग्रेंट फोरम इन एशिया (एमएफए) के भारतीय सदस्यों व सहयोगी संगठनों सहित बहुत सारे नागर समाज संगठनों में इस नीति की संभावित विषयवस्तु को प्रभावित करने के लिए चर्चा और एडवोकेसी की प्रक्रिया शुरू हो गई थे। क्योंकि सेंटर फॉर एजुकेशन ऐण्ड कम्युनिकेशन (सीईसी), दिल्ली भी एमएफए, भारत का सदस्य है इसलिए सीईसी ने राष्ट्रीय स्तर पर ये प्रयास किया कि सभी प्रवासियों तथा प्रवासी अधिकार संगठनों की चिंताओं और आवाजों को इस नीति दस्तावेज में समाहित किया जाए तथा प्रवसन के अनुभव की पूरी जटिलता को दस्तावेज में शामिल किया जाए। इस प्रयास का मकसद यह सुनिश्चित करना था कि नीति दस्तावेज में प्रवासियों के हितों को उचित स्थान मिले। एमओआईए की ओर से जारी किए गए एक सार्वजनिक आमंत्रण के जरिये नागर समाज को भी इस प्रस्तावित नीति पर अपने सुझाव देने का मौका मिला।

यह रिपोर्ट इसी प्रसंग में आयोजित की गई परामर्श बैठकों पर आधारित है। इन परामर्श बैठकों में प्रवासी समूहों, ट्रेड यूनियनों, महिला संगठनों, बुद्धिजीवियों, शोधकर्ताओं, वकीलों, मानवाधिकार संगठनों व कार्यकर्ताओं तथा अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन मुद्दों से जुड़े अन्य लोगों व संगठनों सहित नाना प्रकार की नागर समाज शक्तियों ने हिस्सा लिया। परामर्श बैठकों के आयोजन में सीईसी तथा देश के विभिन्न भागों में सक्रिय दूसरे साझीदार संगठनों ने भी महत्वपूर्ण भूमिका निभाई। ये कार्यक्रम नवंबर और दिसम्बर 2008 में आयोजित किए गए थे। ये बैठकें दिल्ली (8 नवंबर, 2008), चेन्नई (30 नवंबर, 2008), कोझीकोड़ (6 दिसंबर, 2008), कोलकाता (11 दिसंबर, 2008), तथा चंडीगढ़ (14 दिसंबर, 2008) में आयोजित की गई थीं। प्रवासी भारतीय दिवस के मौके पर चेन्नई (जनवरी 8-9, 2009) में दूसरी राष्ट्रीय परामर्श बैठक का भी आयोजन किया गया।

यह रिपोर्ट विदेशी मामले मंत्रालय को सौंपी जा रही है ताकि मंत्रालय को भारत की अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन नीति का प्रारूप तैयार करने के लिए नागर समाज की राय से अवगत कराया जा सके। हमें उम्मीद है कि एमओआईए आगे के पन्नों में प्रस्तुत चर्चा पर गंभीरता से विचार करेगा और प्रशासनिक एवं कानूनी सुधारों के लिए दी गई सिफारिशों को ध्यान में रखेगा। हमें पूरा विश्वास है कि इस रिपोर्ट के साथ नागर समाज और मंत्रालय के बीच लंबे संबंधों का सूत्रपात होगा। हमारे

विचार में ये साझेदारी प्रस्तावित नीति के सरकारी मसविदों पर चर्चा तथा इस प्रक्रिया के नियोजन, कार्यक्रम निर्धारण एवं क्रियान्वयन चरणों में भी जारी रहनी चाहिए।

गौरतलब है कि प्रस्तावित नीति पत्र का जो संस्करण सार्वजनिक किया गया है और अधिकारियों के साथ जो चर्चाएं हुई हैं उनमें केवल कामगारों के प्रवसन पर जोर दिया जा रहा है। परंतु, विभिन्न परामर्श बैठकों और इस रिपोर्ट में हमने भी कामगारों के प्रवसन पर ही ज्यादा जोर दिया है ताकि नीति निर्धारकों के साथ सार्थक संवाद हो सके। इसका अर्थ है कि यह दस्तावेज भी प्रवसन से संबंधित सारे सरोकारों को संबोधित नहीं करता। गौरतलब है कि भारत और अन्य देशों में रहने वाले बहुत सारे प्रवासी मजबूरन दूसरे देशों में रहने को विवश है (और उनमें शरणार्थी भी शामिल हैं)। जो लोग राजनीति आपदाओं और राजनीतिक उथल-पुथल के कारण अपने देश से भाग आए हैं या जो आजीविका और उत्तरजीविका से जुड़े मुद्दों को प्रभावित करने वाले आर्थिक संकटों के कारण अपना देश छोड़ने पर विवश हुए हैं उन पर भी इस रिपोर्ट में पर्याप्त ध्यान नहीं दिया गया है। कहने की आवश्यकता नहीं है प्रवासी श्रमिकों से भी ज्यादा इन लोगों को सुरक्षा की आवश्यकता है। अंतर्राष्ट्रीय मानवाधिकार कानून के तहत भारत सरकार की जिम्मेदारी है हक वह इस तरह जबरिया विस्थापन के शिकार हुए लोगों को सुरक्षा प्रदान करे। हम सरकार और संबंधित विभागों से आह्वान करते हैं कि वे हमारे दस्तावेज की वर्तमान रूपरेखा के परे जाकर भी प्रवसन की जटिल और व्यापक चिंताओं को संबोधित करें।

विभिन्न चिंताएं

विदेशी मामले मंत्रालय ने भारत की पहली अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन नीति तैयार करने का जो ऐलान किया है वह एक स्वागतयोग्य और अत्यावश्यक फैसला है। दुनिया भर में फैले भारतीयों की संख्या और अनिवासी भारतीयों की ओर से भारत में निवेश की आशा व सांस्कृतिक आदान-प्रदान की जरूरत को देखते हुए भारत सरकार भी प्रवसन को एक महत्वपूर्ण मुद्दा मानने लगी है। दुनिया भर में प्रवसन एक बहुत बड़ी परिघटना बन चुकी है। पिछले कुछ सालों के दौरान इस बारे में कई महत्वपूर्ण अंतर्राष्ट्रीय रिपोर्ट और आयोग सामने आए हैं जिन्होंने राष्ट्रीय एवं वैश्विक अर्थव्यवस्था के साथ इस परिघटना के संबंधों और विकास व खुशहाली पर इसके प्रभावों का अध्ययन किया है। दुनिया के लगभग हर क्षेत्र में सम्मानजनक श्रम और मानवीय सुरक्षा की चाह में लोगों की आवाजाही बढ़ती जा रही है। इसके चलते नीति निर्माताओं का ध्यान भी इस सवाल पर केंद्रित हुआ है और विकास के लिए प्रवसन के अधिकारिक लाभ सुनिश्चित करने, प्रवसन का बेहतर प्रबंधन सुनिश्चित करने, मानवाधिकारों की रक्षा और चोरी-छिपे प्रवसन व मानव व्यापार की रोकथाम पर बहुउद्देशीय वार्ताएं शुरू हुई है।

भारत सरकार की यह पहल इन्हीं कारकों से प्रेरित है क्योंकि (क) अंतराष्ट्रीय स्तर पर प्रवसन को पूंजी व वस्तुओं की गतिशीलता के समकक्ष वैश्विक आदान-प्रदान और आयवर्धन का मुख्य परंतु

अनूठा रूप माना जा रहा है; (ख) पिछले 10-15 साल के दौरान पश्चिमी अर्थव्यवस्थाओं के श्रम बाजार में भारी खुलापन आया और भारत सरकार भी इस बात को वरीयता देने लगी है कि भारतीय कामगार इन अवसरों का लाभ उठाएं; (ग) मौजूदा सरकारी सुधार और विनियमन प्रक्रिया तथा वर्तमान मोड4 वार्ताओं में कामगारों की सुरक्षा के स्थान पर व्यवसाय जगत एवं निवेशकों के हितों की रक्षा पर बढ़ता आग्रह भी एक महत्वपूर्ण कारण है जो प्रवसन से जुड़े मुद्दों पर बहुत गहरा असर डालने वाला है; (घ) विशेषज्ञों में इस इस बात पर सहमति है कि हमारे देश में इस मुद्दे पर एक समग्र नीतिगत रूपरेखा नहीं है तथा मौजूदा प्रवसन तंत्र के बहुत सारे पहलू निरर्थक हो चुके हैं जिनके कारण संभावित प्रवासियों को भारी भ्रष्टाचार और शोषण का सामना करना पड़ रहा है; (च) वैश्वीकरण का बुनियादी अंतर्विरोध अभी भी बना हुआ है जिसके चलते पूंजी और वस्तुओं की सीमापार आवाजाही को बढ़ावा देने के लिए सारे अवरोध हटाए जा रहे हैं लेकिन मनुष्यों की आवाजाही को सख्त सीमा नियंत्रणों एवं राष्ट्रीय सुरक्षा हितों के नाम पर लगातार अवरुद्ध किया जा रहा है।

नागर समाज संगठन एक अंतराष्ट्रीय प्रवसन नीति का मसविदा तैयार करने की दिशा में एमओआईए की पहल का स्वागत करते हैं। हम मत्रांलय और भारत सरकार से आह्वान करते हैं कि वे एक ऐसी नीति तैयार करें जो **एक अधिकार आधारित रूपरेखा** के अनुसार हो ताकि कुशल व अकुशल, पुरुष व महिला, दस्तावेजी व गैरदस्तावेजी, आगम और निर्गम, सभी प्रकार के प्रवासियों को सुरक्षा प्रदान की जा सके। अपने मूल देशों तथा ग्राहक देशों के कानूनों में प्रवासियों की चाहे जो हैसियत हो उनको ऐसे सभी मौलिक, नागरिक, समाजिक, सांस्कृतिक एवं आर्थिक अधिकार मिलने चाहिए जो संयुक्त राष्ट्र घोषणा पत्र में दिए गए हैं।

संयुक्त राष्ट्र प्रवासी श्रमिक एवं परिवार अधिकार कन्वेंशन में एक व्यापक रूपरेखा प्रस्तुत की गई है जिसमें प्रवासियों एवं उनके परिवारों के कई महत्वपूर्ण अधिकारों को रेखांकित किया गया है। हम मंत्रालय से आह्वान करते हैं कि वे प्रस्तावित नीति की रूपरेखा तैयार करते समय इस कन्वेंशन भी विचार करें। हम ये भी चाहते हैं कि भारत सरकार जल्दी से जल्दी इस कन्वेंशन का आनुसमर्थन/रेटिफिकेशन करे।

प्रस्तावित नीति के लक्ष्य, परिधि और उद्दश्यों को नागर समाज तथा प्रवासियों के समक्ष समय-समय पर स्पष्ट किया जाना चाहिए।

प्रवसन कोई नई परिघटना नहीं है। लेकिन इसमें भी कोई संदेह नहीं है कि वैश्विकरण की वर्तमान प्रक्रिया ने विभिन्न प्रकार के व्यक्तियों व समुहों की अंतराष्ट्रीय गतिशीलता को बहुत बढ़ा दिया है। प्रस्तावित नीति में कुशल/अकुशल, दस्तावेजी/गैरदस्तावेजी, जबरिया/स्वैच्छिक या श्रम/टकरावग्रस्त/आपदाग्रस्त/विकास संबंधी, **सभी प्रकार के प्रवसन** पर ध्यान दिया जाना चाहिए और **सुरक्षित प्रवसन, मानवोचित श्रम व सुरक्षा की प्रवासियों की चाह** का सम्मान किया जाना

चाहिए।

दुनिया भर में भारतीय प्रवासियों के सुरक्षित प्रवसन, मानवोचित श्रम और सुरक्षा के अधिकारों को मान्यता दी जानी चाहिए और किसी भी देश से भारत में आने वाले प्रवासियों को भी ये सभी अधिकार मिलने चाहिए। राष्ट्रीय सुरक्षा चिंताओं के नाम पर इन अधिकारों को चोट पहुंचाने का कोई औचित्य नहीं है।

नीति निर्धारण प्रक्रिया पारदर्शी और खुली होनी चाहिए ताकि कामगार, मालिक, ट्रेड युनियन संगठन और नागर समाज सभी अपनी राय दे सकें।

हम इस बात से अवगत हैं कि इस नीति की रूपरेखा तैयार करने जा रहे विदेशी भारतीय मामले मंत्रालय का अधिकार क्षेत्र दूसरे देशों में रहने वाले भारतीयों तक ही सीमित है लेकिन, इस नीति का दायरा केवल इस बात से तय नहीं होना चाहिए कि मंत्रालय का प्रभाव क्षेत्र कहां तक है बल्कि इसका दायरा संबंधित मुद्दों के दायरे और गहराई से तय होना चाहिए। हमारे देश में प्रवसन एक जटिल, बहुआयामी परिघटना रही है। यहां से बड़ी संख्या में लोग बाहर जाते हैं, बहुत सारे लोग यहां आते हैं और बहुत सारे लोग दूसरे देशों से भारत होते हुए अन्य देशों में जाते हैं। लिहाजा, प्रस्तावित नीति इतनी व्यापक होनी चाहिए कि वैश्विक प्रवसन में भारत की इस जटिल उपस्थिति को समाहित किया जा सके। इस लक्ष्य को हासिल करने के लिए श्रम मंत्रालय और गृह मंत्रालय सहित अन्य मंत्रालयों की सार्थक एवं निष्पक्ष हिस्सेदारी व सहयोग भी बहुत आवश्यक है।

प्रस्तावित नीति में सिर्फ प्रवसन के अलग-अलग चरणों की बजाए प्रवसन, यात्रा, विदेश में प्रवास और वापसी (या स्थायी रूप स वहीं बस जाने) आदि सभी चरणों को एक शृंखला के रूप में देखा जाना चाहिए। यानी, संभावित नीति और कार्यक्रम इस पूरी परिघटना पर केंद्रित होना चाहिए।

प्रवसन एक आर्थिक, सामाजिक एवं राजनैतिक परिघटना है जो न केवल उनको प्रभावित करती है जो एक जगह से दूसरी जगह जा रहे हैं बल्कि यह उनको भी गहरे तौर पर प्रभावित करती है जो पीछे छूट जाते हैं। लिहाजा, इस नीति में उद्गम एवं लक्ष्य स्थानों पर प्रवासियों और उनके परिवारों की चिंताओं का भी समावेश किया जाना चाहिए।

नीति प्रस्ताव महिलाओं के प्रति संवेदनशील और उनके अधिकारों को मान्यता देने वाला होना चाहिए। हमारा मानना है कि महिलाओं के प्रवसन को भी अपने आप में एक वैध प्रक्रिया माना जाना चाहिए। हम ये भी मांग करते हैं कि जेंडर संबंधी अधिकारों के हनन की समस्या को संबोधित करने के लिए ठोस कदम उठाए जाएं।

मानव तरस्करी, मानव व्यापार (खासतौर पर महिलाओं व बच्चों की खरीद-फरोख्त) तथा गैर-दस्तावेजी प्रवसन से जुड़े मुद्दों को विशिष्ट रूप से संबोधित करना बहुत आवश्यक है।

प्रस्तावित नीति में इस बात पर ध्यान दिया जाना चाहिए कि प्रवसन प्रक्रिया के दौरान महिलाओं, पुरुषों और बच्चों को जिन अनुभवों से गुजरना पड़ता है उससे कई बार उनकी स्थिति खराब हो जाती है। उनके सामने गरीबी व रोजगार अवसरों के अभाव की आशंका पैदा हो जाती है; वे जेंडर असमानताओं और महिला विरोधी हिंसा की आशंका में पहुंच जाते हैं; वे अकसर जातिगत, सामुदायिक एवं सामाजिक रूप से हाशिए पर ढकेल दिए जाते हैं; बहुत सारे लोगों को टकरावों और विकास संबंधी विस्थापन का दंश झेलना पड़ता है; परंपरागत व्यवहारों को मानना पड़ता है। हमारी लंबी व शिथिल सरहदों की वजह से भी पड़ोसी देशों से भारत में आने-जाने वाले प्रवासियों का रास्ता खुल जाता है और इस मुद्दे पर भी ध्यान दिया जाना चाहिए।

2. भारत और अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन

उद्गम, लक्ष्य और मध्यस्थ देश के रूप में भारत का महत्व

अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन नीति में यह बात जरूर प्रतिबिंबित होनी चाहिए कि अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन में भारत का कितना महत्वपूर्ण स्थान है। फिलीपीन्स या चीन जैसे देश मुख्य रूप से प्रवासियों की आपूर्ति करने वाले देश रहे हैं जबकि भारत तीनों दृष्टियों से बहुत महत्वपूर्ण स्थिति में है। यहां से बहुत सारे प्रवासी बाहर जाते हैं, असंख्य प्रवासी अपने मूल देश से भारत होते हुए किसी तीसरे देश में जाते हैं और बहुत सारे प्रवासी भारत में आते हैं।

वर्ल्ड माइग्रेशन 2005: कॉस्ट ऐण्ड बेनिफिट्स ऑफ इंटरनैशनल माइग्रेशन नामक रपोर्ट के मुताबिक दुनिया भर के प्रवासी उद्गम देशों की सूची में चीन के बाद भारत का ही स्थान आता है। चीन से 3.5 करोड़ प्रवासी दूसरे देशों में जाते हैं जबकि भारत से 2 करोड़ लोग दूसरे देशों में जाते हैं (इन दो करोड़ लोगों में विदेशों में रहने वाले भारतीय नागरिक (एनआरआई) और भारतीय मूल के विदेशी व्यक्ति (पीआईओ), दोनों शामिल हैं)। ऐतिहासिक रूप से भारत के कुशल, अर्धकुशल और अकुशल, सभी प्रकार के लोग दुनिया भर के देशों में जाते रहे हैं। वे उन्नीसवीं शताब्दी के ब्रिटिश उपनिवेशों की खानों और बागानों में बहुत मामूली मजदूरी पर काम करने वाले गिरमिटिया मजदूर भी रहे हैं जो कैरीबियाई देशों, प्रशांत क्षेत्र के देशों, हिन्द महासागर और दक्षिण पूर्वी एशिया के देशों में जाते थे। दूसरी तरफ हमारे देश के बहुत सारे डॉक्टर, इंजीनियर, वैज्ञानिक, शिक्षक और उद्यमी आदि अत्यंत निपुण लोग भी बहुत सारे विकसित देशों में जाते रहे हैं। अमेरिका, ब्रिटेन और कनाडा के अलावा हाल के सालों में ऑस्ट्रेलिया, न्यूजीलैंड और यूरोपीय देशों में भी ऐसे बहुत सारे लोग गए हैं। 1970 के दशक में आए तेल उछाल के चलते मुख्य रूप से अर्धकुशल और अकुशल (और कुछ कुशल) कामगार खाड़ी के देशों में भी जाने लगे थे और अभी भी वहां जा रहे हैं।

दूसरे देशों से आने वाले प्रवासियों की संख्या के मामले में भारत आठवें स्थान पर आता है। 2005 में प्रकाशित *यूनाइटेड नेशंस ट्रेंड्स इन माइग्रेंट स्टॉक : ए 2005 रिवीजन* के मुताबिक इन आठ देशों में सबसे पहले अमेरिका का स्थान आता है जहां दूसरे देशों के 3.84 करोड़ लोग जाते हैं। इसके बाद, रूसी संघ के देशों में 1.21 करोड़, जर्मनी में 1.01 करोड़, यूक्रेन में 68 लाख, फ्रांस में 65 लाख, सउदी अरब में 64 लाख, कनाडा में 61 लाख और भारत में 57 लाख लोग दूसरे देशों से आकर काम कर रहे हैं।

भारत आने वाले प्रवासियों में नेपाली और बांग्लादेशियों की संख्या सबसे बड़ी है। भारतीय सीमा पर गैरकानूनी आवाजाही की भारी संभावना और भारत में आने तथा भारत से होकर गैरदस्तावेजी ढंग से जाने के असंख्य रास्तों के चलते यह आंकड़ा वास्तव में इससे बहुत ज्यादा भी हो सकता है।

यह अनुमान लगाना बेहद मुश्किल है कि दूसरे देशों के कितने नागरिक कहीं और जाते हुए भारत से गुजरते हैं लेकिन ट्रेड यूनियनों और श्रम व मानवाधिकार संगठनों के अनुमानों के अनुसार यह संख्या भी काफी बड़ी है। मध्यपूर्व, यूरोप और उत्तरी अमेरिका जाने वाले बांग्लादेश, नेपाल, भूटान और म्यांमार के बहुत सारे लोग भी भारतीय एजेंटों के जरिए भारत से होकर ही वहां जाते हैं।

सिफारिशें: हम जानते हैं कि प्रस्तावित नीति एमओआईए की पहल है जो मुख्य रूप से अनिवासी भारतीय (एनआरआई) तथा भारतीय मूल के व्यक्तियों (पीआईओ) के लिए काम करता है लेकिन हम एमओआईए का आवाह्न करते हैं कि वह अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन की पूरी परिघटना को ध्यान में रखे और इस नीति को निर्धारित व क्रियान्वित करने के लिए गृह, विदेश एवं श्रम मंत्रालय सहित अन्य मंत्रालयों के साथ मिलकर काम करे।

भारत की विशिष्ट स्थिति को देखते हुए ये जरूरी है कि सरकार एक समावेशी नीति तैयार करे जिसमें विदेशों में रहने वाले भारतीयों के अधिकारों और भारत में आने वाले विदेशी प्रवासियों की सुरक्षा व अधिकारों के बीच कोई फर्क न किया जाए। भारत आने वाले नेपाली और बांग्लादेशी प्रवासियों से जुड़ी श्रम संबंधी चिंताओं को राष्ट्रीय सुरक्षा संबंधी चिंताओं से अलग करके देखा जाना चाहिए। अगर हम ये मानते हैं कि बहुत सारे भारतीय नागरिक बेरोजगारी, टकराव, प्राकृतिक आपदा जैसे विभिन्न व्यक्तिगत एवं संरचनागत दबावों के चलते बाहर जाते हैं तो हमें इस बात को भी नजरअंदाज नहीं करना चाहिए कि इन्हीं दबावों के चलते बहुत सारे लोग भारत की तरफ भी आकर्षित होते हैं। पूरे दक्षिण एशियाई क्षेत्र में भारत की शक्तिशाली और स्थिर राजनीतिक अर्थव्यवस्था आसपास के देशों के लोगों को भारत आने पर सुरक्षा और स्थिरता का बोध देती है।

प्रस्तावित नीति में गतिशीलता का एक ज्यादा समावेशी फ्रेमवर्क अपनाया जाना चाहिए। इसके अलावा, आधारित समझदारी के जरिए इस नीति का एक मकसद ये होना चाहिए कि एक मौलिक अधिकार के रूप में अप्रवसन (सार्वभौमिक मानवाधिकार घोषणापत्र की धारा 13) और राष्ट्रीय संप्रभुता, इस अंतर्विरोध के कारण पैदा होने वाले कुछ कठोर परिणामों पर अंकुश लगाया जाए।

अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन नीति और अन्य देशों की सरकारों द्वारा ली जा रही पहलकदमियों में समन्वय होना चाहिए। जहां एक तरफ दूर-दूर के देशों में जाने वाले भारतीयों के हितों की रक्षा के लिए उन देशों के साथ समन्वय बनाना जरूरी है वहीं दूसरी तरफ जिन देशों के लोग भारत में आकर काम कर रहे हैं उनकी चिंताओं को भी संबोधित करना बहुत जरूरी है। वस्तुओं और सेवाओं की मुक्त

आवाजाही को सुगम बनाने वाली सीमारहित अर्थव्यवस्थाओं और क्षेत्रीय अप्रवसन नीतियों, खासतौर से यूरोपीय संघ की नीतियों में व्यक्तियों की आवाजाही पर लगी भारी पाबंदियों के चलते जो अंतर्विरोध पैदा होता है उससे बचने के लिए पूरी सावधानी बरती जानी चाहिए।

प्रवसन मार्गों, मंजिलों और अनुभवों की विविधता

प्रवसन कोई नई परिघटना नहीं है। ना ही यह विकास की विफलता का परिणाम या उसका विकल्प है। आर्थिक विकास ने पूंजी, वस्तुओं और सेवाओं की आवाजाही के साथ-साथ लोगों की आवाजाही को भी हमेशा बढ़ावा दिया है। लंदन, पेरिस, न्यूयॉर्क, मुम्बई, दिल्ली और बंगलौर जैसे खास वैश्विक और राष्ट्रीय शहरी क्षेत्र विभिन्न प्रांतों और विभिन्न देशों से बहुत सारे प्रवासी कामगारों को अपनी ओर आकर्षित करते रहे हैं।

विभिन्न अनुमानों के अनुसार, 2010 तक विकासशील विश्व में आर्थिक रूप से सक्रिय आबादी की संख्या में 73.3 करोड़ का इजाफा हो जाएगा जबकि विकसित विश्व में इस संख्या में केवल 5 करोड़ का इजाफा होगा। इसका मतलब यह है कि तेजी से बढ़ती अर्थव्यवस्थाओं और विकसित देशों में श्रमिकों की जो मांग बनी हुई है वह आने वाले समय में और बढ़ेगी। तुलनात्मक रूप से ज्यादा विकसित देशों में विकासशील देशों के कुशल और अर्धकुशल कामगार पहले ही बड़ी संख्या में काम कर रहे हैं। ये लोग बहुत लंबे फासले तय करते हैं इसलिए उनके आवागमन के साधन क्या होते हैं, वे कानूनी या गैरकानूनी ढंग से जाते हैं और कितना जोखिम लेते हैं, इन सारी चीजों को एक तरफ रखकर सबसे पहले इस बात पर ध्यान दिया जाना चाहिए कि प्रवसन आमतौर पर ऐसे उत्साही और संसाधन सम्पन्न लोगों द्वारा किया जाता है जो अपने तथा परिवार के जीवन में सुधार लाने के लिए नई निपुणता सीखने, नए अनुभव व बेहतर नौकरी हासिल करने के लिए या असुरक्षा, प्राकृतिक आपदा अथवा अकाल आदि से बचने के लिए दूसरे देशों में जाते हैं। यह बात बहुत सारे अध्ययनों में आ चुकी है कि चाहे किसी भी निपुणता स्तर के लोग हों, बहुत सारे प्रवासी ऐसे कम निपुणता वाले और कम पारिश्रमिक वाले रोजगार करते हैं जो संबंधित देश के स्थानीय लोग नहीं करना चाहते।

औद्योगिक एवं मध्यआय अर्थव्यवस्थाओं में मजदूरों की भारी कमी है जिसे विकासशील देशों के कामगार आसानी से पूरा कर सकते हैं। भारत जैसे विकासशील देशों के इच्छुक प्रवासियों की दृष्टि से ऐसे क्षेत्र उन्हें महत्वपूर्ण आर्थिक अवसर उपलब्ध करा रहे हैं जहां विकास और वृद्धि की गति तेज है। चीनी, फिलिपीनो, तुर्क और अन्य प्रवासियों के साथ-साथ भारतीय प्रवासी भी लंबे समय से पश्चिम (ब्रिटेन, अमेरिका और कनाडा के साथ-साथ कुछ हद तक शेष यूरोप, और हाल ही में ऑस्ट्रेलिया व न्यूजीलैण्ड) तथा मध्यपूर्व के देशों में बहुमूल्य श्रम उपलब्ध करा रहे हैं। विशेषज्ञों का मानना है कि यूरोप और अन्य पश्चिमी देशों के मुकाबले भारत जनसंख्या की दृष्टि से लाभ की स्थिति में है। जहां एक तरफ यूरोपीय आबादी की औसत उम्र बढ़ती जा रही है, और बहुत सारे

यूरोपीय देशों की जनसंख्या वृद्धि दर शून्य से भी नीचे जा चुकी है वहीं दूसरी तरफ भारत में युवाओं की एक विशाल आबादी है जो श्रम का एक बहुत बड़ा स्रोत मानी जा रही है। भारत और फिलीपींस जैसे विकासशील देशों के बहुत सारे लोग पहले ही विकसित अर्थव्यस्थाओं में कुशल व अर्धकुशल या निम्न कुशलता वाले श्रम की मांग पूरा कर रहे हैं।

अब बहुत सारी महिलाएं भी स्वतंत्र रूप से प्रवसन के मार्ग पर चलने लगी हैं। दुनिया भर में महिला कामगारों की बढ़ती मांग के चलते प्रवसन के इस बढ़ते 'नारीकरण' में इजाफा हुआ है। घरेलू कामों और सेवा-टहल जैसे कामों के लिए दुनिया भर में महिलाओं की ज्यादा मांग रहती है। इसका एक कारण ये है कि पश्चिम की बहुत सारी महिलाएं बड़ी संख्या में नौकरियों पर जाने लगी हैं और दूसरी तरफ सामाजिक सेवाओं व दिवसकालीन देखभाल व्यवस्थाओं में कमी आ रही है। इसका नतीजा ये हुआ है कि कामकाजी महिलाओं को घरेलू कामों और देखभाल सेवाओं के लिए बाजार पर निर्भर रहना पड़ता है। गरीब देशों की बहुत सारी प्रवासी महिलाएं उनकी इस जरूरत को पूरा करती हैं। हालांकि ये अवसर महिलाओं के लिए भारी उत्पीड़न और शोषण का स्रोत भी हो सकते हैं लेकिन बहुत सारी महिलाएं इसी तरह अपने परिवारों और समुदायों में अपनी स्थिति बेहतर बनाने में कामयाब रही हैं और वे स्वतंत्र रहते हुए खुद अपने फैसले लेने लगती हैं। लेकिन ऐसी स्थितियों में वे उत्पीड़न और मानव व्यापार जैसी आशंकाओं से भी घिर जाती हैं।

दरअसल, मध्यपूर्व में काम करने वाले अर्धकुशल और अकुशल भारतीयों के अनुभवों से पता चलता है कि वहां उनका जीवन बहुत सख्त कार्य परिस्थितियों में बंधा हुआ है। उनका प्रवास बेहद अस्थाई होता है और सउदी अरब जैसे कई देशों में उनके पास पारिवारिक मेल-जोल के अवसर बहुत कम होते हैं। वे वहां बस भी नहीं सकते और अन्त में उन्हें लाजिमी तौर पर भारत लौटना पड़ता है।

मेजबान देश में कठोर कार्यपरिस्थितियों तथा गतिशीलता व करियर संबंधी बदलावों पर लगी पाबंदी के चलते वहां बहुत सारे लोगों के लिए सामाजिक सुरक्षा और रोजगार सुरक्षा या निश्चित अवधि की नौकरी का भारी अभाव रहता है। इस तरह के हालात से प्रवासी कामगारों और उनके परिवारों के ऊपर बहुत दूरगामी भावनात्मक एवं मनावैज्ञानिक असर पड़ते हैं। कठोर कार्यपरिस्थितियों और स्वास्थ्य सुविधाओं तक सीमित पहुंच के चलते बहुत से प्रवासियों के स्वास्थ्य पर भी असर पड़ता है।

प्रवासन की किस्मों और मार्गों में भी भारी विविधता दिखाई देती है। यह लक्ष्य देशों में लागू आवेदन नीतियों में भिन्नता का परिणाम है। उदाहरण के लिए, औपचारिक, वैधानिक प्रवासी संरचना (जो प्रायः तात्कालिक होती है) जिसकी उपस्थिति से बहुत सारे निपुण भारतीयों को पश्चिम के देशों में जाने का मौका मिल जाता है। लेकिन इन्हीं देशों में अल्प एवं अर्धकुशल रोजगारों के लिए मजदूरों की भारी मांग के बावजूद ऐसे मजदूरों को यह वैधानिक व्यवस्था नहीं मिलती जिससे उन्हें गैर-दस्तावेजी ढंग से जाना पड़ता है। इसी के चलते पंजाब में 'कबूतरबाजी' जैसी व्यवस्थाएं

विकसित हुई हैं।

जब प्रवासियों को किसी देश के कानून के चलते वहां प्रवेश करने, ठहरने या काम करने की छूट नहीं मिलती है तो वहां जाने वाले प्रवासियों को गैर दस्तावेजी या अनियमित स्थिति वाला प्रवासी माना जाता है। दुनिया भर में इस तरह की अनुमति के बिना 3-4 करोड़ लोग दूसरे देशों में जाकर काम कर रहे हैं। इस तरह के लगभग 1.03 करोड़ लोग अमेरिका में और लगभग 70-80 लाख लोग यूरोपीय संघ के देशों में हैं। माना जाता है कि एशिया में भी ऐसे लाखों अन्य अप्रवासी हैं। भारत में नेपाली और बांग्लादेशी, पाकिस्तान तथा ईरान में अफगानी, मलेशिया में इंडोनेशियाई एवं फिलीपीनो तथा थाईलैंड में बहुत सारे बर्मी लोग इसी तरह गैरदस्तावेजी ढंग से प्रवेश करते हैं।

हमारे पास इस बात का पर्याप्त आलोचनात्मक आकलन नहीं है कि प्रवासी कामगार अनियमित श्रेणी में कैसे पहुंच जाते हैं इसलिए प्रायः इन्हीं को दोषी ठहरा दिया जाता है। जिन्हें अनियमित माना जाता है उनमें से बहुत बड़ी संख्या ऐसे शरणार्थियों की होती है जो युद्ध (तानाशाही सरकारों), बदहाली और अपने जन्मदेश में दमन के कारण दूसरे देशों में जाने को विवश हो जाते हैं। बहुत सारे लोगों को मानव व्यापारी भी खरीदकर या तस्करी के माध्यम से फर्जी दस्तावेजों के सहारे दूसरे देशों में भेज देते हैं। यह अनियमित परिस्थिति प्रशासनिक कारणों का भी परिणाम हो सकती है। उदाहरण के लिए, वीजा का पुनर्नवीकरण न हो पाना या खाड़ी में रह रहे बहुत सारे भारतीयों की तरह प्रवासी कामगार का मुख्य नियोक्ता से अलगाव हो जाना जबकि उसे कनूनन मूल नियोक्ता के साथ ही सम्बद्ध होना चाहिए। अनियमित प्रवासी (खासतौर से ऐसे लोग जिनको मानव व्यापार या तस्करी के जरिए भेजा गया है) विरले ही आधिकारिक आंकड़ों में दिखाई देते हैं। ऐसे लोगों के पास पहचान के दस्तावेज नहीं होते और वे प्रशासकीय निकायों से लगातार बचकर रहने की कोशिश करते हैं। ऐसे में अनियमित प्रवासियों को पहचानना और उनका पता लगाना बहुत मुश्किल होता है। गैरदस्तावेजी प्रवासियों के सामने नियोक्ता द्वारा शोषण या उत्पीड़न का खतरा सबसे ज्यादा रहता है। ऐसे लोग अक्सर अपने समुदाय के लोगों के उत्पीड़न व शोषण का भी शिकार बनते हैं क्योंकि लोग उनकी अनियमित स्थिति का लाभ उठाते हैं; और वे मानव व्यापारियों व अनियमित प्रवासन नेटवर्कों के भी शिकार बनते हैं जो बार-बार उनको झांसा देते हैं या उनका शोषण करते हैं।

मनुष्यों की तस्करी और मानव व्यापार प्रवसन की परिघटना का एक लगातार बढ़ता हिस्सा हैं। ये कहना कठिन है कि तस्करी या मानव व्यापार के जरिए दूसरे देशों में जा रहे लोगों की सही-सही संख्या क्या है। माना जाता है कि तस्करी के मुकाबले मानव व्यापार का दायरा अभी भी छोटा है। ग्लोबल एलायंस अगेंस्ट फोर्स्ड लेबर (2005) पर आईएलए द्वारा प्रकाशित की गई रिपोर्ट में अनुमान लगाया गया है कि मानव व्यापार के फलस्वरूप जबरिया श्रम परिस्थितियों में फंसे लोगों की संख्या 24.5 लाख के आस-पास है। मानव तस्करी के जरिए प्रायः ऐसे प्रवासियों को दूसरे देशों में भेजा जाता है जो अक्सर तस्करों की मदद से गैरकानूनी ढंग से किसी देश में जाना चाहते हैं।

जिन लोगों को खरीद-बेच कर बाहर भेजा जाता है उनको प्रायः धोखे से या जबर्दस्ती भेजा गया होता है। मानव व्यापारी जब किसी आदमी, औरत या बच्चे को दूसरे देश में ले जाते हैं तो वे वहां उसका शोषण करना चाहते हैं। मानव व्यापार के रास्ते से जाने वाले प्रवासियों में ज्यादातर लड़कियां होती हैं। यह व्यापार देशों के भीतर और देशों के बीच, दोनों स्तर पर चलता है। मानव व्यापार पीड़ितों का यौन शोषण हो सकता है लेकिन उनको किसी बॉंड के तहत जबरन काम करने या कर्ज के बदले बंधुआ मजदूरी करने या अन्य प्रकार के गैरकानूनी श्रम के लिए भी इस्तेमाल किया जा सकता है। मानव व्यापार को रोकने के लिए गरीबी, महिलाओं व लड़कियों के साथ भेदभाव और असमानता जैसी उन स्थितियों को दूर किया जाना चाहिए जिनके कारण यह समस्या पैदा हुई है।

सिफारिशें : प्रवसन मार्गों, प्रवासन के कारणों, मंजिलों और अनुभवों की इस भारी विविधता को देखते हुए ये जरूरी है कि प्रस्तावित नीति में ये सुनिश्चित किया जाए कि प्रवसन केवल स्वैच्छिक होना चाहिए और संबंधित व्यक्ति द्वारा सोच-समझ कर यह फैसला लिया गया हो। इसके लिए प्रमुख उद्गम क्षेत्रों में जिला और पंचायत स्तर सहित विभिन्न स्तरों पर जनशिक्षा एवं जागरूकता कार्यक्रम चलाए जाने चाहिए।

मंजिल एवं प्रेषक देशों के साथ होने वाली वार्ताओं और बहुपक्षीय वार्ताओं की विषयवस्तु इस सोच पर आधारित होनी चाहिए कि न्यूनतम श्रम मानकों के साथ सुनियोजित प्रवसन से न केवल प्रेषक देशों को बल्कि जहां प्रवासी जा रहे हैं, उन देशों को भी लाभ मिलता है। इससे पारिवारिक पुनर्मेल के स्पष्ट और संभव विकल्प भी सामने आते हैं। भारत सरकार ने उपचार समानता (सामाजिक सुरक्षा) से संबंधित आईएलओ की कन्वेंशन संख्या 118 का समर्थन/रेटिफिकेशन किया हुआ है जिसमें इलाज, बीमारी और प्रसूति लाभ जैसे विषय शामिल हैं। इस कन्वेंशन के जरिए उन देशों में प्रवासी मजदूरों के लिए सामाजिक सुरक्षा के लिए इन क्षेत्रों में समान व्यवहार का आश्वासन मिलता है जो इस कन्वेंशन पर दस्तख्त कर चुके हैं। इस कन्वेंशन की विषयवस्तु को ध्यान में रखते हुए उन लक्ष्य देशों के साथ भी वार्ता की जानी चाहिए जिन्होंने इस कन्वेंशन का रेटिफिकेशन नहीं किया है।

अनियमित रास्तों से जाने वाले बहुत सारे प्रवासी अपनी यात्रा से पहले, यात्रा के दौरान और यात्रा के बाद खुद को काफी संवेदनशील स्थिति में पाते हैं। इसके चलते उनके साथ उत्पीड़न हो सकता है और उनको जेल की हवा भी खानी पड़ सकती है। ऐसे हालात में प्रवासियों के मानवाधिकारों पर जोर देने से ऐसे कुछ भीषण परिणामों की रोकथाम की जा सकती है। लिहाजा, प्रस्तावित नीति में ऐसे लोगों के लिए एक हद तक सुरक्षा की व्यवस्था भी शामिल की जानी चाहिए जो किसी भी वजह से नाजुक स्थिति में फंस गए हैं। ऐसे लोग विस्थापन, तस्करी, मानव व्यापार या अन्य प्रकार के शोषण के पीड़ित हो सकते हैं। यह व्यवस्था सीधे भारत सरकार की निगरानी में चलनी चाहिए। इसके लिए भारत में या अन्य देशों में स्थित भारतीय दूतावासों में दफ्तर खोले जा सकते हैं।

भारत के लिए प्रवसन का महत्व

जहां तक 'दबाव' कारकों का सवाल है तो अकसर ये तर्क दिया जाता है कि प्रवसन आबादी के कमजोर तबकों के लिए व्यावहारिक सुरक्षा साधनों और श्रम व सुरक्षा (टकराव और आपदा जैसी स्थितियों में) के अभाव से पैदा होता है। लेकिन, बहुत सारे लोग नए अनुभवों और अवसरों के भी लिए दूसरे देशों में जाते हैं। चाहे कोई व्यक्ति दबावों की वजह से ये फैसला ले रहा हो या अपनी इच्छाओं की पूर्ति के लिए दूसरे देश में जा रहा हो, चाहे वह तनाव के कारण जा रहा हो या रोमांच के लिए जा रहा हो, प्रवसन से भारतीय समाज और राजनीतिक अर्थव्यवस्था को कई महत्वपूर्ण अर्थों में लाभ हुआ है। इससे भारत को विभिन्न देशों के साथ सांस्कृतिक और आर्थिक आदान-प्रदान तथा यात्रा अनुभवों के नए अवसर मिलते हैं। लक्ष्य देशों में होने वाली आय से भारत में जो पैसा आता है वह भी अर्थव्यवस्था में एक महत्वपूर्ण योगदान देता है।

प्रवासी नागरिकों से मिलने वाली आय के मामले में भारत और चीन लगातार एक दूसरे से होड़ कर रहे हैं। केंद्रीय वित्त मंत्रालय के मुताबिक 2005-06 में भारत को अपने प्रवासी मजदूरों से 24.1 अरब डॉलर की कमाई हुई थी जबकि 2007-08 में ये राशि 28 अरब डॉलर के आस-पास पहुंच चुकी थी। 130 देशों में फैले तकरीबन 2.5 करोड़ अनिवासी भारतीयों से आने वाली यह आय सकल विदेशी प्रत्यक्ष निवेश और अधिकृत आर्थिक प्रवाहों से भी ज्यादा रही है। गौर करने की बात है कि भारत में भेजा जाने वाला ज्यादातर पैसा उच्च निपुणता प्राप्त अनिवासी भारतीयों से नहीं आ रहा है जो पश्चिमी देशों में बड़ी-बड़ी तनख्वाहों पर काम कर रहे हैं बल्कि यह पैसा मध्यपूर्व और पूर्वी एशिया के ऐसे अकुशल और अर्द्धकुशल प्रवासी मजदूरों की तनख्वाह में से आ रहा है जो मुख्य रूप से गंदे, खतरनाक और कठोर कामों में नौकरी कर रहे हैं। कुछ समय पहले तक यह पैसा हवाला (जो जोखिम भरा, गैरदस्तावेजी माध्यम है) या खर्चीले आय हस्तांतरण माध्यमों से हो रहा था जिसमें बैंक और वित्तीय संस्थान भारी-भरकम कमीशन वसूल करते थे। अब भारतीय बैंकों ने भी इस आय के स्थानांतरण के लिए सस्ते और आसान विकल्प खोल दिए हैं लेकिन अभी इस विषय में काफी काम किया जाना है।

इन प्रवासी कामगारों से भारतीय अर्थव्यवस्था को भारी मात्रा में पैसा तो मिलता है लेकिन ये मजदूर और उनकी चिंताएं केंद्र सरकार के लिए मोटे तौर पर नजरों से ओझल रही हैं। कुछ ऐसे राज्यों की सरकारों ने इस दिशा में थोड़े-बहुत प्रयास जरूर किए हैं जो खाड़ी के देशों में बहुत सारे कामगार भेजते हैं जैसे केरल, लेकिन ये सरकारें भी सारी चिंताओं को संबोधित नहीं कर रही हैं। इस आय की संभावनाओं के बारे में और ज्यादा चर्चा व गंभीरता की जरूरत है। इसमें कोई शक नहीं कि अगर इस विकल्प को सही ढंग से संबोधित किया जाए तो विकास, निवेश, मानव पूंजी निर्माण और गरीबी पर अंकुश की दृष्टि से यह माध्यम भारत के लिए महत्वपूर्ण लाभों का स्रोत हो सकता है।

भारत आने वाली इस आय और विकास के संबंधों को विभिन्न स्तरों पर देखा जा सकता है। बड़े

स्तर पर यह आय विदेशी मुद्रा का एक महत्वपूर्ण स्रोत है जो मूल देश की अर्थव्यवस्था में पूंजी प्रवाह को बढ़ाती है। इस तरह यह व्यवस्था संबंधित राष्ट्रीय भुगतान संतुलन घाटे पर अंकुश लगाने में काफी मददगार रही है। अगर स्थानीय और सूक्ष्म स्तर पर देखें तो निम्नवर्गों के इच्छुक प्रवासियों के लिए निम्न कुशलता नौकरियों में जाने के अवसर उनके लिए गरीबी से निकलने का एक तेज रास्ता मुहैया कराते हैं। आर्थिक विश्लेषणों से पता चलता है कि अगर पिछले तीस साल के वैश्विक रुझान जारी रहे तो औद्योगिक देशों में होने वाला अस्थायी प्रवसन 2025 में 300 अरब डॉलर सालाना तक की आय प्रदान कर सकता है जो विकसित और विकासशील देशों के बीच समान रूप से वितरित होगा।[2] इनमें से ज्यादातर फायदे श्रम बाजार की जरूरतों को पूरा करने के लिए अकुशल मजदूरों के प्रवसन से हासिल किए जाएंगे। प्रवसन से परिवारों और समुदायों को भी लाभ होता है क्योंकि उनकी आय में इजाफा होता है, उन्हें नई निपुणता सीखने का मौका मिलता है, उनकी सामाजिक हैसियत में सुधार आता है और उनकी संपदाओं व जीवन स्तर में वृद्धि होती है। शिक्षा, घर निर्माण, व्यवसाय और अन्य प्रकार की सामाजिक गतिशीलता के लिए संसाधनों के स्तर पर परिवारों को काफी लाभ मिलता है।[3] इसके साथ ही समय-समय पर भारत आने वाले और स्थायी रूप से लौट आने वाले प्रवासी भी स्थानीय सेवाओं और व्यावसायिक विनिमयों पर अपनी आय खर्च करते हैं जिससे स्थानीय अर्थव्यवस्था को फायदा होता है। ये लोग अपने घरों को जो आय भेजते हैं वह उपहारों, सूचना, वस्तुओं, नई निपुणताओं और अन्य गैर-मौद्रिक रूपों में भी हो सकती है। सामुदायिक स्तर पर प्रवसन से तकनीकी हस्तांतरण, पर्यटन और परोपकारी गतिविधियों के स्तर पर प्रवासी समुदाय से सहायता की संभावना भी पैदा हो जाती है।

प्रवसन से सिर्फ भारत की अर्थव्यवस्था और समाज को विदेशों में रहने वाले भारतीय नागरिकों के योगदान से ही लाभ नहीं होता। बांगलादेश और नेपाल आदि देशों से आने वाले प्रवासी भारत में कृषि, शहरी उजरती श्रम, उद्योग और सेवा क्षेत्र सहित अर्थव्यवस्था के कई क्षेत्रों में काम करते हैं और आर्थिक उत्पादन में योगदान देते हैं। जो लोग अपने देशों में टकरवों या आपदाओं से बचने के लिए भारत में शरणार्थी के तौर पर रह रहे हैं वे भी भारत में काम के अवसर तलाश करते हैं। इस परिघटना को प्रस्तावित नीति में एक महत्वपूर्ण मूल्य संवर्धन के रूप में देखा जाना चाहिए। लेकिन, आम धारणा में उन्हें अकसर बोझ, घुसपैठिया और संभावित आतंकवादी की तरह ही देखा जाता है। यहां इस बात का उल्लेख किया जा सकता है कि 9/11 की घटनाओं के बाद विदेशों में रहने वाले भारतीयों को भी अकसर इस तरह की सोच और अंधराष्ट्रवादी हमलों का निशाना बनाया गया है। प्रस्तावित नीति में भारत तथा विदेशों में इस सवाल पर एक दृढ़ रवैया अपनाया जाना चाहिए।

सिफारिशें : हम एमओआईए से आह्वान करते हैं कि प्रस्तावित नीति में भारत में आने वाले सभी प्रवासियों से देश की अर्थव्यवस्था और समाज को मिल रहे लाभों पर ध्यान दिया जाना चाहिए। कुशल और अर्धकुशरल, पुरुष व स्त्रियां, बाहर जाने वाले और भारत में आकर काम करने वाले

प्रवासियों, सभी के योगदान को मान्यता दी जानी चाहिए और उनको आय हस्तांतरण के सुरक्षित, आसान और सस्ते विकल्प मुहैया कराने, तथा भारत में रहने और काम करने वाले प्रवासियों को सरक्षित, कानूनी, व अधिकार आधारित प्रणाली मुहैया कराने जैसे सभी सरोकारों के बारे में प्रर्याप्त और पारदर्शी व्यवस्था विकसित की जानी चाहिए।

एक दुर्बल आर्थिक संरचना, खराब भुगतान प्रणाली, पहुंच के भीतर वित्तीय संस्थानों की अनुपलब्धता, कमजोर उत्तरदायित्व तथा कमजोर नियमन व्यवस्था के चलते प्रवासियों के लिए अपने परिवारों और समुदायों में पैसा भेजना काफी कठिन और महंगा विकल्प बन जाता है। नई नीति में प्रवासियों के लिए आय हस्तांतरण की आसान, सुरक्षित और सस्ती व्यवस्था मुहैया करायी जानी चाहिए।

इसके अलावा श्रम क्षेत्र का व्यापक मूल्यांकन भी किया जाना चाहिए जिससे पड़ोसी देशों से आने वाले श्रमिकों के बारे में सुपरिभाषित प्रवेश श्रेणियां तय की जा सकती हैं।

प्रवसन परिघटना का अभिशासन

जैसा कि शब्द से ही पता चलता है, अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन एक ऐसी घटना है जो विभिन्न देशों को प्रभावित करती है। फिर भी, प्रवासियों के अधिकारों और परिस्थितियों को नियंत्रित करने वाली ज्यादातर वैधानिक और प्रशासकीय व्यवस्थाएं राष्ट्र राज्य और राजकीय संप्रभुता जैसी अवधारणाओं पर आश्रित हैं जो अकसर सीमा पार जाने पर अधिकारों और सुरक्षा को मुश्किल बना देती है। जहां एक तरफ प्रवासी अपनी देशों में वैधानिक नागरिक और अधिकार संपन्न व्यक्ति होते हैं वहीं दूसरे देशों में जाने पर वे उस देश के कानूनों के मातहत आ जाते हैं। लक्ष्य देश में मूलभूत अंतर्राष्ट्रीय मानवाधिकार संगठनों की मान्यता (जैसे मानवाधिकार कन्वेंशन, आईसीईएसआर तथा आईसीसीईआर) से बंधे होने के बावजूद वहां प्रवासियों के अधिकारों की सुरक्षा के लिए पर्याप्त प्रावधानों का अभाव हो सकता है। इस कमी को दूर करने के लिए तीन अंतर्राष्ट्रीय संधियां पारित की गई हैं - अंतर्राष्ट्रीय श्रम कार्यालय (आईएलओ) द्वारा दो और संयुक्त राष्ट्र (यूएन) द्वारा एक संधि।

आईएलओ ने प्रवासी कामगारों के विषय में कुछ स्पष्ट मानक विकसित किए हैं। दूसरे महायुद्ध के बाद 1949 में आईएलओ ने रोजगार हेतु प्रवसन कन्वेंशन (संशोधित), 1949 (संख्या 97) पारित की थी। इस कन्वेंशन में रोजगार के लिए प्रवासियों की भर्ती के मानक और उनकी कार्य परिस्थितियां तय की गई थीं। इसमें ये भी प्रावधान किया गया था कि प्रवासियों को ग्राहक देश के नागरिकों के समान रखा जाएगा। 1973 के तेल संकट के फलस्वरूप 1975 में संगठन ने प्रवासी श्रमिक (पूरक प्रावधान) कन्वेंशन, 1975 (संख्या 143) पारित की थी जिसमें संबंधित देशों को ये जिम्मेदारी दी गई थी कि वे सभी प्रवासी कामगारों को मूलभूत मानवाधिकार उपलब्ध कराएंगे। इन देशों की ये भी जिम्मेदारी दी गई थी कि वे प्रवासियों को रोजगार, ट्रेड यूनियन अधिकार, सांस्कृतिक अधिकार व

व्यक्तिगत व सामूहिक स्वतंत्रता तक पहुंच के समान अवसर सुनिश्चित करेंगे।

1990 में संयुक्त राष्ट्र द्वारा अंतर्राष्ट्रीय प्रवासी श्रमिक एवं परिजन अधिकार सुरक्षा कन्वेंशन पारित की गई थी। यह एक समावेशी कन्वेंशन है जो अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन के ज्यादातर आयामों को नियंत्रित करती है। इसमें कहा गया है कि प्रवासियों के साथ भेदभाव नहीं होना चाहिए, प्रवासियों की कानूनी स्थिति चाहे जो भी हो उनको मानवाधिकारों की सुरक्षा मिलनी चाहिए और जो वैध यानी दस्तावेजी प्रवासी हैं उनको अतिरिक्त अधिकार मिलने चाहिए। इसमें प्रवासी कामागरों के लिए 'ठोस, समतापरक, मानवीय तथा विधिसम्मत परिस्थितियों' की स्थापना की आवश्यकता को भी संबोधित किया गया था।

दुर्भाग्यवश, अभी भी इन संधियों का रेटिफिकेशन बहुत कम हुआ है। जनवरी 2009 तक आईएलओ कन्वेंशन संख्या 97 पर केवल 48 देशों ने, कन्वेंशन संख्या 143 पर 23 देशों ने और संयुक्त राष्ट्र की 1990 की कन्वेंशन पर केवल 55 देशों ने हस्ताक्षर किए थे। इन कन्वेंशनों पर हस्ताक्षर करने के इच्छुक बहुत सारे देशों ने अपने राष्ट्रीय कानूनों और इन कन्वेंशनों के प्रावधानों में भिन्नता का हवाला देते हुए हस्ताक्षर नहीं किए हैं। कई देशों को लगता है कि अगर वे इन कन्वेंशनों पर हस्ताक्षर करेंगे तो उन्हें प्रवासी कामगारों को ऐसे अधिकार भी देने होंगे जो वे खुद अपने नागरिकों को नहीं दे रहे हैं या उन्हें विदेशी नागरिकों के प्रवेश और निष्कासन के बारे में उन्हें मिली हुई पूरी आजादी में कटौती करनी पड़ेगी।

न तो भारत सरकार ने और न ही उन ज्यादातर देशों की सरकारों ने आईएलओ कन्वेंशनों या 1990 की यूएन कन्वेंशन पर हस्ताक्षर किए हैं जहां ज्यादातर भारतीय प्रवासी श्रमिक जाते हैं। ये प्रावधान फिलहाल इस क्षेत्र में प्रवसन नीति पर लागू नहीं हैं। इसके बावजूद भारत सरकार अपनी पहली अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन नीति के संबंध में इन कन्वेंशनों के बारे में अपनी पोजीशन पर पुनर्विचार कर सकती है क्योंकि इन दस्तावेजों में आधुनिक प्रवसन नीति के बहुत सारे प्रस्थानबिंदु समाहित हैं जिनमें सरकार और प्रवासियों, दोनों की जरूरतों को पर्याप्त सम्मान दिया गया है।

अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन को संचालित करने वाले इन वैश्विक दस्तावेजों के अलावा क्षेत्रीय और उपक्षेत्रीय स्तर पर अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन प्रवाहों के प्रबंधन की भी व्यवस्था की जा सकती है। यूरोपीय संघ, एंडीज समुदाय, मरकोसर राष्ट्र समूह, पूर्वी अफ्रीकी समुदाय और अफ्रीकी महाद्वीप के कई राजनीतिक निकायों ने प्रवसन के बारे में अपने-अपने प्रावधान बनाए हुए हैं। इसकी तुलना में एशिया में क्षेत्रीय नीतिगत सहयोग अभी भी काफी सीमित है। प्रवसन संबंधी बहुपक्षीय समझौते मोटे तौर पर मानव तस्करी एवं मानव व्यापार जैसे विशेष मुद्दों पर ही केंद्रित है (जिनको बाली प्रक्रिया में संबोधित किया गया है) या वे अनियमित प्रवसन से संबंधित हैं (बैंकॉक घोषणापत्र)।

विश्व व्यापार संगठन (डब्ल्यूटीओ) एक और अंतर्राष्ट्रीय संस्था है जो अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन को नियंत्रित

करने के लिए प्रयासरत है। डब्ल्यूटीओ के जनरल एग्रीमेंट ऑन ट्रेडस ऐण्ड सर्विसेज़ (गेट्स) में सेवाओं के मुक्त और नियंत्रण रहित प्रवाह की व्यवस्था की गई है। गेट्स के मोड4 प्रावधानों में प्राकृतिक व्यक्तियों की गतिशीलता को नियंत्रित करने की व्यवस्था दी गई है, जो कि फिलहाल वैश्विक सेवा व्यापार का सिर्फ एक प्रतिशत हिस्सा है। भविष्य में गेट्स की शर्तों को मानने और उसका हिस्सा बनने के लिए सभी देशों के बीच काफी सौदेबाजी और एडवोकेसी की संभावना है। मौजूदा प्रारूप में गेट्स के प्रावधान दुनिया भर में ऐसे असंख्य प्रवासी मजदूरों की समस्याओं के बारे में खामोश हैं जो वैश्विक अर्थव्यवस्था के निचले स्तरों पर काम कर रहे हैं। यह संधि मुख्य रूप से सरकारी तंत्र से प्रायः स्वायत्त निकायों के द्वारा निगरानी के जरिए सिर्फ एक तात्कालिक व्यवस्था सुझाती है।

वैश्विक या क्षेत्रीय प्रवसन संधियों का हिस्सा न बनने के कारण बहुत सारे देश अभी भी द्विपक्षीय समझौतों और खास देशों के बीच हुए समझौतों पर ही आश्रित हैं। दूरदर्शीय समझौतों में प्रवसन प्रवाहों को नियंत्रित करने के लिए प्रेक्षक और ग्राहक देशों की जिम्मेदारियों को चिन्हित किया गया है। ऐसे कई समझौतों में प्रवासियों की वार्षिक संख्या भी तय की गई है। इस व्यवस्था में ग्राहक देशों को कामगारों की एक निश्चित संख्या प्राप्त करने से लाभ मिलता है जबकि प्रेक्षक देशों को द्विपक्षीय समझौतों के जरिए विदेशों के श्रम बाजारों पर अपनी पकड़ बनाने और वहां से आने वाली आमदनी व अपने नागरिकों का कल्याण सुनिश्चित करने में मदद मिलती है।

इस तरह के बहुत सारे समझौतों पर प्राधिकृत एजेंसियों की एक सहमति आवश्यक होती है। ऐसे में लक्ष्य देश में उपलब्ध नौकरियों की एक सूची इन निकायों के पास भेजी जाती है जिसके अनुसार उद्गम देश के पहले से चुने गए आवेदकों की सूची के साथ उनका मिलान किया जाता है। इसके बाद दोनों देशों के अधिकारी आवेदकों को उचित वीजा और श्रम परमिट जारी करते हैं, उनके वैध और उदार अनुबंधों, स्वास्थ्य बीमा तथा अन्य कल्याण निधियों के प्रति मजदूरों के अनुपालन और कर भुगतान की व्यवस्था पर नजर रखते हैं। ये समझौते प्रवासियों के कल्याण और सुरक्षा की बजाय उनकी भर्ती प्रक्रिया पर ज्यादा केंद्रित हैं। इनमें निगरानी और क्रियान्वयन की व्यवस्था कमजोर दिखाई देती है।

सहमति पत्र आमतौर पर द्विपक्षीय समझौते के मुकाबले कम औपचारिक होता है और ज्यादातर लक्ष्य देश इसको ही वरीयता देते हैं। इसका कारण ये है कि इस व्यवस्था के प्रावधान बाध्यकारी नहीं होते इसलिए लक्ष्य देश बदलती आर्थिक एवं श्रम बाजार परिस्थितियों के अनुसार इन समझौतों की शर्तों में बदलाव कर सकते हैं।

हाल के सालों में भारत सरकार ने भी ऐसे कई द्विपक्षीय समझौतों और सहमति पत्रों पर हस्ताक्षर किए हैं। ये संधियां कतर, लेबनान, मलेशिया, फ्रांस एवं बेल्जियम सहित कई देशों के साथ हो चुकी हैं।

सिफारिशें : अपनी अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन नीति को निर्धारित करने वाली रूपरेखा के रूप में तथा खासतौर से ग्राहक एवं प्रेषक देशों के साथ भावी संधियों के विषय में मोलभाव के लिए भारत सरकार को आईएलओ की कन्वेंशन संख्या 97 और 143 तथा संयुक्त राष्ट्र की 1990 की कन्वेंशन के अनुसमर्थन और क्रियान्वयन पर गंभीरता से विचार करना चाहिए। अगर सरकार ऐसा करती है तो इससे आगे की सरकारों को भी प्रवासी कामगारों के बारे में विभिन्न मानकों के निर्धारण, क्रियान्वयन और निगरनी के लिए एक स्थिर व्यवस्था मिल जाएगी। ऐसे में भारत सरकार द्विपक्षीय वार्ताओं में श्रम अधिकारों एवं मानवाधिकारों की सुरक्षा पर भी जोर दे पाएगी।

सरकार को दूसरे देशों में काम कर रहे अपने नागरिकों के मानवाधिकारों व श्रम अधिकारों को किसी भी समझौते के मध्य में रखना चाहिए। यहां इस बात पर जोर देना जरूरी है कि भारत में प्रवासी कामगारों के रूप में आने वाले विदेशी नागरिकों के साथ समान अधिकार आधारित व्यवहार भी इस समग्र अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन नीति में सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

सार्थक क्रियान्वयन पर जोर देना भी समान रूप से महत्वपूर्ण है। इसका संबंध नीतिगत प्रावधानों को क्रियान्वयन योग्य कानूनों में रूपांतरित करने और उनके क्रियान्वयन से जुड़े अधिकारियों का विस्तृत क्षमतावर्धन करने से है। नियोक्ता संगठनों को भी इस बात के लिए कदम उठाने चाहिए कि उनके सदस्य मानव व्यापार और इस तरह की दूसरी परिघटनाओं के बारे में सचेत हों। ऐसे सदस्यों को इस बात के लिए शिक्षित किया जाना चाहिए कि वे मानव व्यापार प्रक्रियाओं में अपनी इच्छित या अनिच्छित हिस्सेदारी से कैसे बच सकते हैं और पालेरमो मानव व्यापार प्रोटोकॉल के प्रावधानों का कैसे पालन कर सकते हैं। रोजगार के लिए भारत आने वाले विदेशी नागरिकों के मामले में विदेश मंत्रालय के कर्मचारियों को रोजगार परमिट तथा अन्य वैधानिक व्यवस्थाओं का प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए। विदेशों में काम कर रहे भारतीय नागरिकों की जरूरत को पूरा करने के लिए भारतीय दूतावासों के कर्मचारियों का भी क्षमतावर्धन किया जाना चाहिए जिससे वह प्रवासी कामगारों के अधिकारों की रक्षा के लिए उन्हें ज्यादा प्रभावी और समग्र सहायता उपलब्ध करा सकें।

भारत सरकार के लिए मोड4 के संबंध में मोलभाव से उसकी प्रक्रियाओं व प्रावधानों को सिर्फ समन्वित करने की बजाय ये सुनिश्चित किया जा सकता है कि वे प्रवसन को मुकम्मल तौर पर संबोधित करने में सक्षम हों, उनमें कुशल व अर्द्धकुशल, सभी प्रवासी कामगारों का समावेश किया जा सके जो फिलहाल उसके दायरे से बाहर हैं; श्रम के विभिन्न रूपों व जटिलता पर ध्यान दिया जा सके बजाय इसके कि सेवाओं को सिर्फ वाणिज्यक उत्पादों के रूप में देखा जाए। इन प्रक्रियाओं के संबंध में भारत सरकार को भावी वार्ताओं में प्रवासियों के अधिकारों तथा सुरक्षा से संबंधित चिंताओं पर एक समझौताविहीन रवैया अपनाना चाहिए।

3. नीतिगत रूपरेखा

इस भाग में उन केंद्रीय पारिभाषिक सिद्धांतों को स्पष्ट किया गया है जिनके इर्द-गिर्द अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन नीति तय की जानी चाहिए। हमारा मानना है कि यह नीति कुछ बुनियादी सिद्धांतों पर अधारित होनी चाहिए : यह नीति अधिकार-आधारित हो; इसमें जेंडर को एक आधारभूत सिद्धांत के रूप में मान्यता दी जाए; इसको क्षेत्रीय, दक्षिण एशियाई दृष्टि से निर्धारित किया जाए; इसमें अंतःराष्ट्र, प्रांत स्तरीय विविधताओं और नीतिगत समन्वय की व्यवस्था होनी चाहिए; और, न केवल द्विपक्षीय स्तर पर बल्कि अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर भी बहुपक्षीय और क्षेत्रीय प्रवसन परिघटना को संबोधित किया जाना चाहिए।

अधिकार-आधारित रूपरेखा

प्रेषक, मध्यस्थ एवं ग्राहक, सभी देशों में प्रवासियों के मूलभूत अधिकारों का खुलेआम उल्लंघन किया जा रहा है। जैसा कि हमारी परामर्श बैठकों से पता चलता है, इससे न केवल विदेशों में जाने वाले भारतीय कामगारों पर बुरा असर पड़ता है बल्कि पड़ोसी देशों से काम के लिए भारत आने वाले विदेशी नागरिकों या जाने-अनजाने भारत से गुजर कर किसी अन्य देश में जाने वाले नागरिकों पर भी बहुत बुरा असर पड़ता है।

लिहाजा, किसी भी अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन नीति में सबसे पहले प्रवासियों की सुरक्षा की मौजूदा अंतर्राष्ट्रीय अधिकार-केंद्रित रूपरेखा के प्रति प्रतिबद्धता जरूर होनी चाहिए। तब यह नीति केवल आर्थिक उद्देश्यों से कहीं ज्यादा व्यापक होगी। दरअसल, प्रवसन के फलस्वरूप आर्थिक उन्नति का लक्ष्य हासिल करने और लंबे दौर में संबंधित देशों की सामाजिक तरक्की व कल्याण सुनिश्चित करने के लिए प्रवासियों के अधिकारों की रक्षा बहुत जरूरी है। यह मुद्दा राष्ट्रीय सुरक्षा के सवालों को भी प्रभावित करता है जहां शासन द्वारा प्रवासियों के अधिकारों का हनन असुरक्षा के वातावरण को पुष्ट करता है और जिससे प्रवासियों और ग्राहक समाज, दोनों पर बुरे असर पड़ते हैं।

अंतर्राष्ट्रीय अधिकार संधियां : प्रवसन के विषय में एक अधिकार आधारित रूपरेखा की आधारशिला सार्वभौमिक आर्थिक, सामाजिक एवं सांस्कृतिक अधिकार व राजनीतिक एवं नागरिक अधिकार अंतर्राष्ट्रीय उपसंविदा तथा मानवाधिकार घोषणापत्र में देखी जा सकती है। यह संधि सभी मनुष्यों को कुछ निश्चित सार्वभौमिक, अविभाज्य और अपृथकनीय अधिकार प्रदान करती है। महिला विरोधी भेदभाव उन्मूलन कन्वेंशन, नस्ली भेदभाव उन्मूलन कन्वेंशन तथा बाल अधिकार संधि भी उन आधारभूत संयुक्त राष्ट्र मानवाधिकार संधियों की फेहरिस्त में आती हैं जो गैर-नागरिक प्रवासी

कामगारों पर लागू होती है। भारत सरकार इन सभी संधियों पर हस्ताक्षर कर चुकी है।

खासतौर से प्रवासियों के अधिकारों को संबोधित करने के लिए तीन विशिष्ट दस्तावेज भी पारित किए गए हैं : आईएलओ कन्वेंशन संख्या 97 और 143 रोजगार के लिए होने वाले प्रवसन से संबंधित हैं, तथा 1990 की संयुक्त राष्ट्र संधि प्रवासी कामगारों और उनके परिवारों के अधिकारों की सुरक्षा से संबंधित है। भारत सरकार ने इन तीनों से से किसी भी संधि पर हस्ताक्षर नहीं किए हैं। अगर इन संधियों पर हस्ताक्षर कर दिए जाएं तो सही अर्थों में एक समावेशी अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन नीति विकसित करने के लिए हमें ठोस आधार मिल जाएगा जिसमें भारत में आने वाले प्रवासी कामगारों के अधिकारों के सम्मान व सुरक्षा को भी उतना ही महत्व दिया जाएगा जितना हम विदेशों में रहने वाले अपने भारतीय नागरिकों के अधिकारों की सुरक्षा को देते हैं।

राष्ट्रीय कानून : वैश्विक स्तर पर अंतर्राष्ट्रीय प्रवसन नीति अभी भी मोटे तौर पर लक्ष्य देशों की मर्जी से तय होती है जो प्रवासियों के आगमन और आवास की शर्तों और अवधि के बारे में अंतिम निर्णय लेने का अधिकार रखती हैं। इसके अलावा सभी राज्य अपने नागरिकों और अपने भू-क्षेत्र में रहने वाले विदेशी नागरिकों के अधिकारों के भी रक्षक बने हुए हैं। लिहाजा, राष्ट्रीय कानून प्रवासी कामगारों के अधिकारों की सुरक्षा के लिए बहुत महत्वपूर्ण हैं भले ही संबंधित सरकार ने उपरोक्त संधियों पर हस्ताक्षर न भी किए हों।

भारतीय संदर्भ में अंतर्राष्ट्रीय नागरिक एवं राजनीतिक अधिकार उपसंविदा, 1966 (आईसीसीपीआर) काफी महत्वपूर्ण है। इसमें नागरिकों और गैरनागरिकों, जिनमें प्रवासी भी शामिल हैं, सभी के लिए उपलब्ध अधिकारों को परिभाषित किया गया है (अनुच्छेद 2, पैरा 1)। अभी तक इसके प्रावधान लागू नहीं हो पाए हैं क्योंकि भारत सरकार ने आईसीसीपीआर के अंतर्गत अपने दायित्वों को क्रियान्वित करने के लिए आवश्यक घरेलू कानून पारित नहीं किए हैं। भारत सरकार ने अनुच्छेद 13 के खिलाफ अपनी आपत्ति भी दर्ज कराई है जिसमें यह प्रावधन किया गया है कि किसी विदेशी नागरिक को भी अपने निष्कासन के विरुद्ध अपना पक्ष प्रस्तुत करने का अवसर दिया जाना चाहिए और उसे केवल कानून के तहत निर्धारित प्रक्रिया के जरिए ही संबंधित देश के भू-क्षेत्र से निष्कासित किया जा सकता है। भारत सरकार ने दावा किया है कि उसे विदेशियों के बारे में अपने कानून लागू करने का अधिकार है।

बहरहाल, भारतीय संविधान की धारा 24, 21 और 25 में प्रवासियों सहित विदेशी नागरिकों को भी कुछ निश्चित अधिकार प्रदान किए गए हैं। धारा 24 में विदेशी नागरिकों को भारत के भू-भाग में किसी भी व्यक्ति को कानून के समक्ष समानता का अधिकार दिया गया है। धारा 21 में यह सुनिश्चित किया गया है कि किसी भी व्यक्ति को विधिसम्मत प्रक्रिया के अलावा और किसी भी तरीके से उसके जीवन या व्यक्तिगत स्वतंत्रता से वंचित नहीं किया जाएगा। धारा 25 में नागरिक या गैर-नागरिक, सभी को धार्मिक स्वतंत्रता का अधिकार दिया गया है।

फिलहाल इनमें से बहुत सारे अधिकारों को प्रभावी ढंग से सुरक्षा प्रदान नहीं की जा रही है। इसका कारण यह है कि या तो भारत में विदेशियों के द्वारा रोजगार की नियमित व्यवस्था के अभाव में प्रवासी मजदूरों को 'अवैधानिकता' की श्रेणी में धकेल दिया गया है या भारत में विधिसम्मत ढंग से रह रहे और काम कर रहे प्रवासियों को भी शासकीय एवं वैधानिक भेदभाव का सामना करना पड़ता है। इन चिंताओं को एक समग्र रोजगार परमिट कार्यक्रम के जरिए दूर किया जा सकता है जिसमें वैधानिकता और आवास अवधि के साथ-साथ कार्य परिस्थितियों और सामाजिक सुरक्षा पर भी ध्यान दिया गया हो।

अधिकारों को लागू करना : अंतर्राष्ट्रीय एवं राष्ट्रीय कानूनी नियमों के प्रति औपचारिक प्रतिबद्धता के अलावा एक अधिकार-आधारित रूपरेखा का महत्वपूर्ण प्रस्थानबिंदु यह भी है कि इन नियमों को लागू करने के लिए संस्थागत इच्छाशक्ति और क्षमता भी मौजूद हो। इसी प्रसंग में अधिकारों का विमर्श हाल के समय में 'प्रवसन प्रबंधन' के विभिन्न रूपों के विषय में सरकारों की बढ़ती कोशिशों के साथ टकराव में आ गया है जो मुख्य रूप से विनियमन और बाजार की सर्वोच्चता पर आधारित हैं।

संयुक्त राष्ट्र व्यवस्था के बाहर क्षेत्रीय एवं वैश्विक मंचों पर विकसित 'प्रवसन प्रबंधन' में अंतर्राष्ट्रीय मानवाधिकारों या प्रवसन संधियों को कोई खास सम्मान नहीं दिया गया है। प्रवसन प्रबंधन की व्यवस्था आर्थिक एकीकरण के रास्ते में आने वाले तथाकथित 'अवरोधों' को खत्म करने के नाम पर मानवाधिकारों को ठेस पहुंचा रही है जिसमें अकसर घरेलू और विदेशी कामगारों की सुरक्षा के लिए बनायी गयी नियमन व्यवस्थाओं को भी कमजोर कर दिया जाता है। इसके अलावा, 'प्रवसन प्रबंधन' एक निजी प्रवसन उद्योग के आदर्श पर आश्रित है जो प्रत्यक्षतः अर्थव्यवस्था (यानी निवेशक) और प्रवासियों की सूचना एवं सेवाओं से संबंधित बदलती जरूरतों को पूरा करने के लिए बेहतर स्थिति में है।

इस पद्धति में एक आधारभूत खामी यह है कि निजी प्रवसन सेवा प्रदाता व्यक्तियों के अधिकार सुनिश्चित नहीं कर सकते। जैसा कि हमारी परामर्श बैठकों में सामने आया है, निजी प्रवसन उद्योग की मौजूदा स्थिति प्रवासियों के असंख्य मूलभूत अधिकारों की अवहेलना में मददगार साबित हो रही है। इस तरह, इस क्षेत्र के तीव्र और अनियंत्रित विनिमयन की बजाय जरूरत इस बात की है कि संबंधित कानूनों को सख्ती से लागू किया जाए। सरकार को अपने नागरिकों की सुरक्षा का दायित्व कतई नहीं छोड़ना चाहिए।

विनियमन तथा घरेलू स्तर पर सुरक्षा मानकों में ढील से भी विदेशों में भारतीय कामगारों की असुरक्षा में इजाफा हो सकता है जहां प्रवासी श्रमिकों के शोषण की संभावना ही उन्हें प्रतिस्पर्धी क्षमता बनाए रखने का आकर्षक साधन बना देती है। हमें ऐसी परिस्थितियों से बचना चाहिए जहां निजी सेवा प्रदाता और भर्ती एवं रोजगार एजेंसियां खुद अपने ऐसे मानक बना लेती हैं जो कार्यस्थल सुरक्षा,

स्वास्थ्य, न्यूनतम मजदूरी और अन्य प्रवासी-श्रमिकों की 'असुविधाजनक' चिंताओं की परवाह नहीं करते। राजकीय संप्रभुता से जुड़े मुद्दों को देखते हुए यह सुरक्षा सुनिश्चित करना बार-बार मुश्किल साबित हुआ है और बहुत सारे दूतावासों की क्षमता में अभाव दिखाई देता है जिस पर अगले भाग की सिफारिशों में चर्चा की गई है। सरकार को रोजगार एजेंसियों के क्रियाकलापों और भूमिकाओं के स्पष्ट और सख्त निरीक्षण की व्यवस्था करनी चाहिए। सरकार को निजी रोजगार एजेंसियों से संबंधित आईएलओ कन्वेंशन संख्या 181 के प्रावधानों का पालन करना चाहिए जिससे इन एजेंसियों के क्रियाकलापों को पारदर्शी और प्रभावी बनाया जा सके।

वैध आर्थिक आवेदकों के रूप में महिला प्रवासियों को मान्यता और जेंडर संवेदनशीलता

दुनिया के मौजूदा प्रवासियों में से आधी से ज्यादा महिलाएं हैं। एशिया और लैटिन अमेरिका जैसे कुछ क्षेत्रों में तो 60 प्रतिशत से ज्यादा प्रवासी महिलाएं ही होती हैं। भारतीय महिला प्रवासियों के बारे में सरकारी आंकड़े बेहद अपर्याप्त हैं। सरकारी आंकड़ों के मुताबिक राष्ट्रीय स्तर पर कुल प्रवासियों में से दो प्रतिशत और केरल में 16 प्रतिशत प्रवासी महिलाएं हैं। इन आंकड़ों में केवल उन लोगों को ही ध्यान में रखा गया है जो प्रवसन अनुमति के लिए आवेदन करते हैं। यानी यह व्यवस्था ऐसे लोगों की विशाल संख्या से संबंधित नहीं है जो क्लीयरेंस के लिए आवेदन नहीं देते और गैरदस्तावेजी ढंग से दूसरे देशों में जाते हैं।

अधिकृत और प्रचलित विमर्श में महिलाओं के प्रवसन को एकायामी ढंग से देखा जाता रहा है। आमतौर पर महिलाओं को मानव व्यापार की पीड़ित, विदेशों में वेश्यावृत्ति/सेक्स वर्क के लिए जाने वाली पीड़ित-अपराधियों के रूप में (भारत में नेपाल, म्यांमार, बंगलादेश से आने वाली महिलाओं के संबंध में), श्रम शोषण की पीड़ितों के रूप में या पुरुषों के प्रवसन के कारण पारिवारिक बिखराव की पीड़ितों के रूप में। लेकिन वास्तविकता यह है कि पुरुषों की तरह महिलाएं भी श्रम बाजार में पैदा हो रहे नए अवसरों और पारिवारिक खुशहाली या जरूरतों को ध्यान में रखते हुए, शादी, रोजगार, शिक्षा, व्यापार के लिए या पर्यावरणीय आपदाओं अथवा विकास परियोजनाओं के कारण विस्थापन तथा एडवेंचर एवं सैर-सपाटे के लिए अकसर दूसरे देशों में जाने का फैसला लेती हैं।

बहुत सारी महिलाएं इस तरह का प्रवसन करती हैं। इस प्रक्रिया में वे किस तरह के श्रम बाजारों और नेटवर्कों तक पहुंच पाती हैं, यह बात उनकी वर्गीय, शैक्षिक, जातिगत/धार्मिक/क्षेत्रीय पृष्ठभूमि तथा संसाधनों तक पहुंच के हिसाब से अलग-अलग रहती है। अलग-अलग महिलाओं के अनुभवों में भी भारी भिन्नता रहती है। विभिनन प्रकार की निपुणता वाली महिलाएं दूसरे देशों में काम के लिए जाती हैं। वे नाना प्रकार के आजीविका विकल्पों और आर्थिक व सामाजिक हैसियत में सुधार का अनुभव करती हैं तो दूसरी तरफ बहुत सारी महिलाएं अलगाव, अकेलेपन, जबरिया श्रम व यौन शोषण सहित विभिन्न प्रकार के उत्पीड़न के अनुभवों से भी गुजरती हैं। कम निपुणता वाली, कम पढ़ी-लिखी महिलाएं भी लक्ष्य देशों की अर्थव्यवस्था के अनौपचारिक क्षेत्रों में जा पहुंचती हैं जहां उन्हें

घरेलू नौकरी और सेवा-टहल का काम मिलता है जो कि श्रम सुरक्षा प्रावधानों के दायरे से बाहर होता है। ऐसे में वे लंबी पालियों, खराब परिस्थितियों, कम मजदूरी, पहचान व श्रम दस्तावेजों के अभाव और अकेलेपन के रूप में नाना प्रकार के शोषण की आशंका में आ जाती हैं। घरेलू नौकरी करने वाली महिलाओं के सामने यौन शोषण का खास खतरा रहता है क्योंकि उनका कार्यस्थल किसी का निजी घर होता है और वहां का माहौल बेहद बंद और अकेलेपन वाला होता है। बहुत सारी घरेलू नौकरानियां शारीरिक, मौखिक एवं यौन उत्पीड़न झेलती हैं।

महिलाओं के प्रवसन से संबंधित कानून व नीतियां अकसर उनके प्रयासों में मदद देने की बजाय उनके हितों पर कुठाराघात करती हैं। महिलाओं के प्रवसन को अकसर मानव व्यापार से जोड़ दिया जाता है और मानव व्यापार को वेश्यावृत्ति से जोड़कर प्रस्तुत किया जाता है। इस तरह, एक तरफ तो हम महिलाओं के प्रवसन की विविधता को नजरअंदाज कर देते हैं और दूसरी तरफ इन अलग-अलग प्रवाहों की विशिष्टता को अनदेखा कर देते हैं। इस तरह के घालमेल की वजह से ही सरकारों ने ऐसी संरक्षणवादी नीतियां लागू की हैं जो पितृसत्तात्मक होती हैं और फायदे की बजाय नुकसान पहुंचाती हैं। मिसाल के तौर पर, भारत, नेपाल, बंगलादेश, म्यांमार, श्रीलंका और अन्य देशों में महिला प्रवासियों को मानव व्यापार से बचाने के लिए बनाई गई नीतियां नौकरी के लिए उनके प्रवसन की न्यूनतम उम्र तय कर देती हैं (जैसे भारत में 30 साल की उम्र तय की गई है) या केवल विवाहित महिलाओं को ही प्रवसन की छूट दी जाती है, या उनके परिवार के पुरुष सदस्यों की अनुमति को आवश्यक बना दिया जाता है। इस तरह के प्रावधान इन महिलाओं को सुरक्षा प्रदान करने की बजाय वास्तव में उनके हितों और सुरक्षा को भारी नुकसान पहुंचाते हैं। ऐसे में, जो महिलाएं किसी दूसरे देश में जाकर काम करना चाहती हैं उन्हें चोरी-छिपे जाना पड़ता है जिससे वे गैरकानूनी एजेंटों और मानव व्यापारियों के हाथों शोषण के और जयादा खतरे में पहुंच जाती हैं। यहां इस बात को भी ध्यान में रखना जरूरी है कि गैरकानूनी या गैरदस्तावेजी या अनियमित रूप से प्रवसन का फैसला लेने वाली सभी महिलाएं मानव व्यापार की शिकार नहीं होतीं। मानव व्यापार में बल प्रयोग, जबर्दस्ती, धोखाधड़ी और शोषण बहुत बड़े पैमाने पर होता है। मानव व्यापार पर राष्ट्रीय एवं अंतर्राष्ट्रीय सरकारी एवं गैर-सरकारी निकायों की प्रतिक्रिया भी काफी जटिल रही है और उससे मिश्रित नतीजे सामने आए हैं। इनमें यौन नैतिकता और महिलाओं के उचित स्थान को लेकर प्रचलित पितृसत्तात्मक मान्यताओं की भरमार रहती है। मानव व्यापार की शिकार महिलाओं को वापस उनके मूल निवास क्षेत्र में भेज देने जैसे प्रावधान भी उनकी असुरक्षा को जन्म देने वाले असली मुद्दों को संबोधित नहीं करते। ये प्रावधान उनकी गरीबी, पारिवारिक दबाव, आजीविका संकट या अन्य कारणों को दूर नहीं कर पाते। गरीबी और सामाजिक-सांस्कृतिक दुर्बलता की वजह से कुछ खास तरह के लोग और समूह श्रम एवं यौन शोषण के कारण मानव व्यापार की ज्यादा आशंका में रहते हैं। संयुक्त राष्ट्र महिला विरोधी हिंसा विशेष प्रतिनिधि ने दक्षिण एशिया में मानव व्यापार को बढ़ावा देने वाली परिस्थितियों का अध्ययन करके पाया है कि कानून और व्यवहार में मौजूद जेंडर आधारित

भेदभाव इस समस्या का असली कारण हैं। विशेष प्रतिनिधि ने कहा है कि इस क्षेत्र में शिक्षा, रोजगारों और उत्तराधिकार व भू-स्वामित्व के जरिए महिलाओं की सामाजिक-सांस्कृतिक और आर्थिक स्थिति में सुधार लाना जरूरी है। उनका कहना है कि बेची गई ज्यादातर महिलाएं निचली जातियों या अल्पसंख्यक समुदायों की रही हैं और ये दोनों ही समूह भारी भेदभाव का सामना करते हैं।

सरकार की दृष्टि से संवेदनशील माने जाने वाले समूहों की गतिशीलता पर रोक-टोक लगाने वाले बंधनों या प्रावधानों (जैसे महिलाओं के लिए 30 वर्ष की न्यूनतम उम्र) से कोई फायदा नहीं होता। दुनिया भर में सरकारें अपनी नियमन व्यवस्था को जितना सख्त करती हैं, मानव व्यापारियों की गतिविधियां उतनी ही फैल जाती हैं और मानव व्यापार और मानव तस्करी के रास्ते उतने ही खतरनाक हो जाते हैं। ऐसे में ये प्रवासी महिलाएं और ज्यादा संकटपूर्ण स्थितियों में फंसती जाती हैं।

महिलाओं के प्रवसन के अलावा पुरुषों का प्रवसन भी महिलाओं और उनके परिवारों को काफी प्रभावित करता है। 'गल्फ वाइफ सिंड्रोम' नामक परिघटना पर काफी अध्ययन हो चुका है। यह पद केरल की ऐसी महिलाओं के मनोवैज्ञानिक एवं सामाजिक तनाव को दर्शाने के लिए इस्तेमाल किया जाता है जो खाड़ी के देशों में काम करने गए अपने पतियों से अलग हो जाने के कारण झेलती हैं।

सिफारिशें : प्रस्तावित नीति में जेंडर के आधार पर जानकारियां जुटाने की ज्यादा बेहतर व्यवस्था होनी चाहिए जिससे महिलाओं के प्रवसन अनुभवों की विविधता को समझा जा सके और उन्हें उचित सेवाएं उपलब्ध कराई जा सकें। प्रवसन के लिए महिलाओं पर 30 वर्ष की न्यूनतम आयु की पाबंदी जैसे अवरोधक सुरक्षात्मक नियमों को हटा लिया जाना चाहिए और ऐसी नीतियां लागू की जानी चाहिए जो सभी अर्थों में महिला प्रवासियों को सहायता प्रदान करें। प्रस्तावित नीति में महिला प्रवासियों को स्वायत्त व्यक्तियों के रूप में देखा जाना चाहिए और अंतर्राष्ट्रीय अधिकार संधियों - महिला विरोधी भेदभाव उन्मूलन कन्वेंशन (सीबीटीडब्ल्यू) आदि - की पूरी शृंखला का इस्तेमाल करते हुए उनके नाना प्रवसन अनुभवों को ध्यान में रखा जाना चाहिए।

इस नीति में भी जेंडर को एक निर्धारक सिद्धांत के रूप में देखा जाना जरूरी है। इसका मतलब यह है कि अपने सभी रूपों और अवस्थाओं में यह नीति प्रवसन के उद्देश्य, पहुंच, अवसरों और अनुभवों के मामले में पुरुषों और महिलाओं की भिन्नता (क्षेत्र, धर्म, वर्ग और सामुदायिक पृष्ठभूमि तथा जेंडर के अंतर्संबंधों) पर ध्यान देती हो।

एक दक्षिण एशियाई दृष्टि की आवश्यकता

खाड़ी के देशों में मजदूरी और सामाजिक सुरक्षा मानकों में सुधार को रोकने वाली एक समस्या इस सोच से पैदा होती है कि अगर भारत सरकार बेहतर मजदूरी के लिए दबाव डालेगी और भारतीय मजदूरों के लिए बेहतर मानकों की मांग करेगी तो भारतीय मजदूरों की जगह बंगलादेशी या

पाकिस्तानी कामगारों को रख लिया जाएगा जो और भी कम तनख्वाहों पर काम करने को तैयार हैं। उदाहरण के लिए, भारतीय मजदूर कतर में 500 दीनार प्रति माह जैसी मामूली तनख्वाह पर भी काम करते हैं जबकि नेपाली और श्रीलंकाई मजदूर वही काम 200 दीनार में भी करने को तैयार हैं। ऐसे में भारतीय मजदूरों के लिए बेहतर तनख्वाह की मांग उनके हितों को चोट पहुंचाने वाली साबित हो सकती है। कहने का मतलब यह है कि उपमहाद्वीप के इन देशों के मजदूर (और महिला घरेलू कामगारों के मामले में फिलीपीनी कामगार आदि) असल में 'रसातल की तरफ दौड़' में फंसे हुए हैं। ये मजदूर श्रम बाजार में अपनी छोटी सी जगह बनाने के लिए कम से कम मजदूरी की होड़ कर रहे हैं जिससे दक्षिण एशिया में मानव व्यापार को बढ़ावा मिलता है और अंततः एक समूह के रूप में मजदूरों को नुकसान होता है तथा मालिकों को फायदा पहुंचता है। लिहाजा, इस बारे में भी चर्चा की गई कि सार्क क्षेत्र या और व्यापक क्षेत्र को लेकर एक क्षेत्रीय रूपरेखा विकसित की जाए जो प्रवासियों के अधिकारों के लिए एक ज्यादा शक्तिशाली ब्लॉक बन सकता है।

बहुत सारे प्रवासी गैरदस्तावेजी और असुरक्षित तरीकों से पड़ोसी देशों से भारत में आते हैं। अगर क्षेत्रीय समझदारी अपनाई जाए तो इस तरह की गैरकानूनी और असुरक्षित आवाजाही को रोकने और उनको कानून के दायरे में लाने में काफी मदद मिलेगी। लिहाजा, विभिन्न देशों में कार्य परिस्थितियों, स्वास्थ्य, सामाजिक सुरक्षा और अन्य लाभों में समन्वय लाने के लिए सार्क देशों की सरकारों के साथ संवाद शुरू किया जाना चाहिए। इस क्षेत्र में रोजगार परमिट व्यवस्था की संभावनाओं पर भी विचार करना जरूरी है।

एक अंतःराष्ट्र, राज्य स्तरीय रूपरेखा की आवश्यकता

समूचे भारत में भी अंतःप्रवसन और अंतर्प्रवासन के अनुभव समरूप नहीं हैं। पंजाब, केरल और तमिलनाडु जैसे कुछ राज्यों से बड़ी संख्या में मजदूर काम के लिए दूसरे इलाकों में जाते हैं जबकि उत्तरी और पूर्वोत्तर राज्यों में पश्चिमी राज्यों के मुकाबले ज्यादा अनुपात में बाहर के लोग आकर काम करते हैं। इसके अलावा, राज्यों के बीच भी प्रवसन की एक अलग तस्वीर दिखाई देती है। उदाहरण के लिए, केरल से मुख्यतः फारस की खाड़ी में लोग जाते हैं जबकि पंजाब के लोग मुख्य तौर पर पश्चिमी देशों को जाते हैं। केरल से खाड़ी के देशों में जाने वाले प्रवासी आमतौर पर लौट आते हैं जबकि पंजाब से पश्चिम में जाने वाले प्रवासी अकसर स्थायी रूप से वहां बस जाते हैं। प्रवसन की परिधि, प्रभाव और महत्व हर राज्य में अलग-अलग पाया गया है। लिहाजा, प्रस्तावित नीति और संसाधनों के बंटवारे को प्रत्येक संदर्भ की जरूरत के हिसाब से व्यवस्थित किया जाना चाहिए।

सिफारिशें : स्थानीय प्रवसन संबंधी मुद्दों को समझने के लिए मुख्य संबंधित पक्षों को लेकर राज्य स्तरीय परामर्श बैठकों का आयोजन किया जाए। अंतर्राष्ट्रीय एवं क्षेत्रीय सरोकारों को संबोधित करने के लिए एक क्षेत्रीय/प्रांतीय रूपरेखा विकसित की जाए। ऐसी व्यवस्था लागू की जाए जो राज्य स्तरीय गतिविधियों और राष्ट्रीय नीति के बीच समन्वय स्थापित करे।

4. प्रशासकीय एवं वैधानिक सुधारों के लिए सिफारिशें

बाहर जाने वाले प्रवासियों के बारे में

सरकार को सुनिश्चित करना चाहिए कि भारत में आने वाले प्रवासियों तथा भारत से बाहर जाने वाले प्रवासियों के लिए कानूनी प्रावधानों और नियमों के आधार पर सचेत, शोषण रहित और संबंधित व्यक्ति के अधिकारों के आश्वासन पर आधारित सुरक्षित प्रवसन की व्यवस्था की जाए। इसके लिए हम मांग करते हैं कि सरकार :

(क) ऐसे सभी अंतर्राष्ट्रीय समझौतों का अनुसमर्थन और क्रियान्वयन करे जो मानवीय, श्रम एवं जेंडर आधारित अधिकारों को प्रोत्साहन देते हैं जिनमें आईएलओ की कन्वेंशन संख्या 97 और 143 तथा संयुक्त राष्ट्र की 1990 की प्रवासी श्रमिक एवं परिजन अधिकार सुरक्षा कन्वेंशन शामिल हैं।

(ख) इन संधियों के आधार पर तथा अन्य मानवाधिकार मानकों के अनुसार लक्ष्य देशों की सरकारों के साथ द्विपक्षीय श्रम समझौते करे।

(ग) भारत में तथा दूसरे देशों में प्रवासियों के लिए चलाए जाने वाले कार्यक्रमों और नीतियों की रचना, क्रियान्वयन व निगरानी में ट्रेड यूनियनों, नागर समाज संगठनों और प्रवासियों की हिस्सेदारी सुनिश्चित की जाए।

हम मांग करते हैं कि **रवानगी से पहले** वाले संदर्भ में :

(1) कानूनी व्यवस्था में कोई भी बदलाव किया जाए तो उसमें भर्ती एजेंटों के नियमन की पूरी व्यवस्था होनी चाहिए। ऐसे एजेंटों पर पाबंदी और उनकी गिरफ्तारी जैसे सख्त कदमों की व्यवस्था की जानी चाहिए जो प्रवसन के लिए गैरकानूनी, असुरक्षित, फर्जी और अन्य अनुचित तौर-तरीके अपनाते हैं। सरकार को भर्ती एजेंसियों की लाइसेंसिंग और निगरानी की भूमिका जारी रखनी चाहिए और उनकी फीस तय करनी चाहिए। जहां संभव हो विभिन्न संबंधित पक्षों को प्रक्रिया में शामिल किया जाना चाहिए और इस व्यवस्था का विनियमन नहीं करना चाहिए।

(2) प्रवासियों के लिए प्रशासकीय सेवाओं की एकबद्ध व्यवस्था की जाए ताकि उन्हें जगह-जगह धक्के न खाने पड़ें।

(3) प्रवसन की इच्छा रखने वाली महिलाओं के लिए 30 वर्ष की न्यूनतम आयु सीमा की शर्त को हटा लिया जाना चाहिए जिससे उनकी गतिशीलता के अधिकार को सुरक्षा दी जा सके। वयस्क महिलाओं के प्रवसन पर किसी तरह की आयु सीमा नहीं होनी चाहिए।

(4) मौजूदा ईसीआर/ईसीएनआर व्यवस्था के कारण पैदा हो रही रुकावटों की पड़ताल के लिए वीजा प्रणाली की समीक्षा की जानी चाहिए। ऐसी ठोस वीजा प्रणाली विकसित की जाए जो सभी प्रवासियों के अधिकारों और सुरक्षा संबंधी चिंताओं को संबोधित कर सके।

(5) आप्रवासियों तथा प्रवासियों के लिए एक जेंडर, क्षेत्र, व्यवसाय और मंजिल आधारित पंजीकरण व्यवस्था विकसित की जाए ताकि भारत से जाने वाले प्रवासियों और भारत में आने वाले प्रवासियों का डेटाबेस तैयार किया जा सके। भावी नीतिगत दस्तावेजों, विश्लेषणों और सामाजिक सुरक्षा सेवाओं की व्यवस्था के लिए इन सूचनाओं का इस्तेमाल किया जाना चाहिए। प्रवासियों और उनके परिवारों को भी इन रिकॉर्ड्स तक पहुंच मिलनी चाहिए।

(6) सभी प्रवासियों को रवानगी से पहले पर्याप्त ओरिएंटेशन और प्रशिक्षण दिया जाए। इस प्रशिक्षण में विभिन्न जोखिमों और खतरों पर ध्यान दिया जाए, उनको निपुणता प्रशिक्षण दिया जाए, उन्हें वित्तीय प्रशिक्षण, भाषा प्रशिक्षण दिया जाए और लक्ष्य देश की संस्कृति, समाज, राजनीतिक हालात और कानूनी व्यवस्था के बारे में जानकारी दी जाए।

(7) प्रवासियों के लिए आर्थिक सहायता की व्यवस्था की जाए ताकि वे शुरुआती खर्चों का इंतजाम कर सकें।

(8) भारतीय हवाई अड्डों और प्रमुख लक्ष्य देशों में सूचना केंद्र स्थापित किए जाएं ताकि वहां प्रवासियों की विभिन्न चिंताओं को संबोधित किया जा सके।

(9) अवैध तौर-तरीकों, मानव तस्करी, मानव व्यापार और अनियमित प्रवसन की रोकथाम के लिए सख्त कानून और क्रियान्वयन व्यवस्था विकसित की जाए। संबंधित पक्षों की हिस्सेदारी के आधार पर एक समुचित निगरानी व्यवस्था भी स्थापित की जानी चाहिए।

(10) प्रवासियों को कानूनी सहायता सहित विभिन्न प्रकार की सूचना, सेवाएं और सहायता मुहैया कराने के लिए जिला एवं पंचायत स्तरों पर भी प्रयास किया जाए।

(11) परस्पर सहमति के आधार पर चिकित्सकीय जांच की जाए जिसके लिए दोनों पक्षों के लिए स्वीकार्य मानकों का इस्तेमाल हो।

हम भारत सरकार से मांग करते हैं कि वह **लक्ष्य देश** में :

(1) प्रवासी भारतीयों के आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक एवं सांस्कृतिक अधिकारों की सुरक्षा व प्रोत्साहन में सक्रिय भूमिका निभाए।

(2) अपने दूतावासों का क्षमतावर्धन करे ताकि वे विदेशों में रहने वाले भारतीय नागरिकों के अधिकारों की सुरक्षा कर सकें। मौजूदा सेवाओं के अलावा दूतावास स्टाफ में निम्नलिखित सहित प्रवासियों की विभिन्न आवश्यकताओं को पूरा करने की क्षमता होनी चाहिए :

i. श्रम, मानवाधिकार, यौन उत्पीड़न व निगरानी सहायता, काउंसलिंग एवं हस्तक्षेप सेवाएं ताकि किसी भी तरह के हनन की निगरानी और समाधान की व्यवस्था हो सके।

ii. नए प्रवासियों के लिए ओरिएंटेशन एवं सहायक सेवाओं की व्यवसथा की जाए जिसमें सामाजिक सेवाओं, सुरक्षित आवास और भाषा प्रशिक्षण पर विशेष ध्यान दिया जाना चाहिए।

iii. आपातकालिक एवं संक्रमण बिंदु सेवाएं।

iv. सभी विदेशी प्रवासियों को कानूनी, मनोवैज्ञानिक एवं सामाजिक काउंसलिंग व सहायता दी जाए।

v. भाषा सेवाएं

vi. महिला प्रवासियों को घरेलू, यौन, एवं शारीरिक हिंसा संबंधी सहायक सेवाएं प्रदान की जाएं।

vii. रेफरेल सेवाएं

viii. स्वास्थ्य सेवाएं

ix. मृतकों की स्वदेश वापसी

(3) विदेशों में रहने वाले भारतीयों के साथ उत्पीड़न और उनके अधिकारों का हनन होने पर उनको सुरक्षा प्रदान करने के लिए हस्तक्षेप करें।

(4) प्रवासियों द्वारा किए गए सभी श्रम अनुबंधों की शर्तों की जांच करे और श्रम परिस्थितियों की निगरानी के साथ-साथ उत्पीड़न की अवस्था में जरूरी कदम उठाए।

(5) वह लक्ष्य देशों के साथ समझौते करे और उनमें न्यूनतम मजदूरी, सामाजिक सेवाओं की उपलब्धता, स्वास्थ्य व सुरक्षा और आईएलओ प्रावधानों के अनुसार सम्माजनक कार्य

परिस्थितियों की व्यवस्था करे।

(6) सार्क स्तरीय न्यूनम मजदूरी एवं श्रम मानकों के लिए क्षेत्रीय संवाद शुरू किया जाए जिसका सभी सार्क देश दक्षिण एशिया में तथा अन्य देशों के साथ श्रम अनुबंधों के लिए इस्तेमाल करेंगे।

(7) यह सुनिश्चित करने के लिए प्रयास किया जाए कि जेंडर, निपुणता स्तर, स्वास्थ्य (खासतौर से एचआईवी) स्थिति, राष्ट्रीयता/क्षेत्र/धर्म तथा आयु सहित किसी भी आधार पर प्रवासी मजदूरों के साथ रोजगार और व्यवसाय के क्षेत्र में होने वाले सभी प्रकार के भेदभाव को समाप्त किया जाए।

The Information and Feature Trust

CEC & MFA India