विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई.डी.) : नीतिगत सुधारों का माध्यम बन सकता है?

Unique Identity Numbers: The Enabler of Policy Reform?

सुधीर कृष्णस्वामी

Sudhir Krishnaswamy
2.1.10

भारतीय विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई.डी.) प्राधिकरण के गठन और श्री नंदन निलेकणी (इन्फ़ोसिस के पूर्व मुख्य कार्यपालक अधिकारी) को उसका अध्यक्ष नियुक्त करने से भारतीय विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई.डी.) परियोजना को लेकर बहुत उत्साह का वातावरण निर्मित हो गया है. इस प्राधिकरण ने यह संकल्प किया है कि दो वर्षों में विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई.डी.) का पहला बैच तैयार कर लिया जाएगा. इस घोषणा का मीडिया ने भी हर्ष और उल्लास के साथ स्वागत किया है. निश्चय ही इस स्वयं घोषित लक्ष्य को हासिल करना अपने–आप में ही टैक्नोलॉजी और लॉजिस्टिक्स के क्षेत्र में एक महत्वपूर्ण और असाधारण करतब माना जाएगा. लेकिन भारतीय विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई.डी.) प्राधिकरण (*UIDAI)* के लिए यह जोखिम उठाना भी खतरे से खाली नहीं है, क्योंकि सार्वजनिक सेवा की वितरण प्रणाली में भारी बदलाव लाने और आंतरिक सुरक्षा के वातावरण में मूलभूत परिवर्तन लाने में इसकी भूमिका बहुत ही महत्वपूर्ण सिद्ध होगी. इन महत्वपूर्ण लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए भारतीय विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई.डी.) प्राधिकरण (*UIDAI)* को चाहिए कि वह सर्वप्रथम उन तमाम प्रमुख संवैधानिक, कानूनी और संस्थागत नीति संबंधी चुनौतियों को चिह्नित करे और फिर उन्हें लोकतांत्रिक और भागीदारी की भावना से हल करे, क्योंकि इस परियोजना के महत्वपूर्ण मापदंडों में सुधार लाने और उन्हें फिर से नियोजित करने पर आर्थिक और राजनीतिक लागत इतनी अधिक आएगी कि उसे मध्यावधि रूप में फिर से लागू करना संभव ही नहीं हो पाएगा. इसलिए भारतीय विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई.डी.) प्राधिकरण (*UIDAI)* को एक ऐसा महत्वपूर्ण अवसर मिला है कि उसे आरंभ में ही नीति संबंधी परस्पर संबद्ध प्रश्नों को हल कर लेना चाहिए. इनमें तीन ऐसी माँगें हैं, जिन पर तत्काल ध्यान देने की आवश्यकता हैः संस्थागत परिकल्पना, निजता और नागरिकता. यदि भारतीय विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई.डी.) प्राधिकरण (*UIDAI)* इन मसलों को सुलझाने में विफल होता है तो निश्चय ही सरकारी प्रक्रिया में क्रांतिकारी परिवर्तन लाने का सपना पूरा नहीं हो पाएगा.

सबसे पहले हम विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई. एन .) परियोजना की संस्थागत स्थिति पर विचार करना चाहेंगे. एक कार्यकारी आदेश के ज़रिए गठित भारतीय विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई.डी.) प्राधिकरण (*UIDAI* भारतीय योजना आयोग के तत्वावधान में स्वतंत्र एजेन्सी के रूप में कार्यरत है. यह ध्यान रखने की बात है कि योजना आयोग का गठन भी

मंत्रिमंडल के एक संकल्प के ज़रिए ही हुआ था. इसका कोई संवैधानिक या सांविधिक दर्जा नहीं है. इसलिए यह उचित नहीं है कि भारत के निवासियों का सबसे महत्वपूर्ण डेटाबेस एक ऐसी संस्था के पास रहे जिसकी अपनी कोई कानूनी हैसियत नहीं है. भारतीय विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई.डी.) प्राधिकरण (*UIDAI)* का यह दायित्व होगा कि वह डेटाबेस का निर्माण करे, उसका अनुरक्षण करे और यथासंभव उसका उपयोग भी सुनिश्चित करे. इसलिए यह बहुत महत्वपूर्ण है कि इसके कानूनी अधिकारों और दायित्वों को स्पष्ट रूप में बहुत ही सावधानी से लिपिबद्ध किया जाए. विशिष्ट पहचान नंबरों (यू.आई. एन .) के डेटाबेस के संरक्षक को धुँधली कानूनी स्थितियों के बीच नहीं छोड़ा जा सकता.

सबसे प्राथमिक सवाल तो यही है कि सभी प्रकार की राष्ट्रीय पहचान प्रणालियों को यह देखना होगा कि पहचान पत्र या नंबर (क्रमांक) अनिवार्य रहे या स्वैच्छिक. भारतीय विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई.डी.) प्राधिकरण के अध्यक्ष ने यह घोषणा की है कि भारतीय प्रणाली में यह व्यवस्था स्वैच्छिक रहेगी. देश के निवासियों को पहचान पत्र या नंबर चुनने की छूट देकर भारतीय विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई.डी.) प्राधिकरण के अध्यक्ष ने निजता के कानून की मूल भावना के प्रति अपना अगाध सम्मान प्रदर्शित किया है. तदनुसार सूचना देने वाले व्यक्ति की सहमति से ही यह जानकारी एकत्र की जानी चाहिए. परंतु इस सहमति को सार्थक बनाने के लिए सूचना के विषय के अंतर्गत यह भी स्पष्ट रूप से उल्लिखित होना चाहिए कि यह सूचना किस प्रयोजन से दी जा रही है. यह सुनिश्चित करते हुए कि व्यक्तिगत डेटा नागरिकों की स्वायत्तता के संरक्षण के लिए एक महत्वपूर्ण साधन है, सूचना संबंधी विषय के अंतर्गत सूचना के उपयोग के बारे में यह स्पष्ट होना चाहिए कि कब, कहाँ और कैसे इसका उपयोग किया जाएगा. इसलिए इसके उपयोग के हर मुद्दे पर सहमति ली जानी चाहिए और कुछ महत्वपूर्ण सूचनाओं के लिए तो स्वैच्छिक सहमति के बिना विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई. एन .) का उपयोग किसी व्यक्ति या एजेन्सी द्वारा नहीं किया जा सकेगा. इन संरक्षणों के बिना विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई. एन .) का स्वैच्छिक स्वरूप भ्रामक बना रहेगा. जब आप यह मानते हैं कि भारतीय विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई.डी.) प्राधिकरण (*UIDAI)* को यह आशा है कि विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई. एन .) बुनियादी सुविधाओं के लिए अपरिहार्य है तो उसे मात्र स्वैच्छिक बनाकर सूचना संबंधी विषय की स्वायत्तता को पर्याप्त रूप में संरक्षित नहीं किया जा सकता.

एक और मामला है जो सूचना संबंधी विषय की निजता पर प्रहार करता है और वह है डेटा की मात्रा और गुणवत्ता,जिसे भारतीय विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई.डी.) प्राधिकरण (*UIDAI)* एकत्र करेगा और उसे चिह्नित व्यक्ति के विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई. एन .) के रूप में उपलब्ध कराएगा. विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई. एन .) देने के लिए जो डेटा एकत्र किया जाएगा उसका उपयोग व्यक्ति की पहचान की जाँच के लिए किया जाएगा और इससे मूल रूप में यह उस व्यक्ति से संबद्ध हो जाएगा. भारतीय विशिष्ट पहचान नंबर

(यू.आई.डी.) प्राधिकरण (*UIDAI)* ने यह संकेत दिया है कि वे बायोमेट्रिक डेटा के साथ-साथ इस डेटा का उपयोग व्यक्ति की मूल पहचान सुनिश्चित करने के लिए ही किया जाएगा. इसके अलावा अन्य सूचनाओं के साथ–साथ उसके नाम, जन्म तिथि, निवास स्थान और समुदाय की पहचान आदि को उसकी स्पष्ट और विशिष्ट पहचान बनाने के लिए इसे उसके बायोमेट्रिक डेटा के साथ जोड़ दिया जाएगा. इस श्रेणी का डेटा उन तमाम प्रकार के कार्यों के लिए महत्वपूर्ण समझा जा रहा है, जिन्हें विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई. एन .) के लिए प्रस्तावित किया जाता रहा है.

लेकिन सूचना के जिस स्वरूप और मात्रा को एकत्र करने का संकल्प किया गया है और इस डेटा के संरक्षकत्व का दायित्व जिस संस्था को सौंपा जा रहा है, वह बहुत महत्वपूर्ण है और उसकी सहायता से ही सूचना संबंधी विषयों की निजता के संभावित प्रभाव का आकलन किया जा सकेगा. इस श्रेणी की व्यक्तिगत सूचनाएँ एकत्र करने और इस डेटा को समन्वित करके एक डेटाबेस में रखने और एक ही संस्था द्वारा इस डेटा का उपयोग करने के प्रस्ताव से राष्ट्रीय सुरक्षा के लिए गंभीर सवाल उठ सकते हैं. सामान्य नियम तो यही है कि यह प्रयास होना चाहिए कि समन्वित डेटा यथासंभव किसी एक संस्था या एजेन्सी के पास कम से कम ही उपलब्ध रहे. यदि सभी प्रकार की व्यक्तिगत सूचनाओं को एकत्र करना आवश्यक भी हो तो भी यह अनिवार्य होना चाहिए कि ऐसी सूचनाओं को अलग-अलग डेटाबेस में रखा जाए और उसका अनुरक्षण भी अलग-अलग एजेन्सियों द्वारा किया जाए और उस तक पहुँचने के लिए कड़ी संस्थागत नियम-संहिताएँ लागू की जाएँ और यह सारी कार्यवाही विधिवत् की जाए. इन संस्थागत और प्रक्रिया संबंधी संरक्षणों के बिना विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई. एन .) डेटाबेस निजता के उन अधिकारों का भी उल्लंघन करेगा जिन्हें संविधान के अनुच्छेद *21* के अंतर्गत जीवन के अधिकार के साथ संबद्ध किया गया है. निजता के सांविधिक संरक्षण के अभाव में विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई. एन .) परियोजना को इसकी स्वीकृति नहीं मिल सकती. संवैधानिक स्वरूप के प्रशासनिक कानून के क्षेत्र से इस प्रकार के डेटाबेस को मिलने वाली कानूनी चुनौतियाँ और भी बढ़ जाएँगी.

नागरिकों को अपनी गोपनीयता और निजता के संरक्षण के प्रयोजन से उनके विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई. एन .) के उपयोग के लिए उन्हें विकल्प देने का मामला बहुत महत्वपूर्ण है. भारतीय विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई.डी.) प्राधिकरण ने यह संकेत दिया है कि वह नागरिकों को चिह्नित करने के लिए इसका प्रयोग व्यवस्थित और क्रमिक रूप में करने के बजाय यादृच्छिक रूप में ही करेगा ताकि सरल पहचान के कारण की जा सकने वाली गंभीर प्रकार की ज़्यादतियों को रोका जा सके. रवांडा में हुए नरसंहार और गुजरात के दंगों में नौकरशाही के साधन के रूप में पहचान पत्रों और मतदाता सूचियों का उपयोग करते हुए ही सामूहिक हिंसा का तांडव रचा गया था. राजनीति और संवैधानिक कानून के छात्र यह जानते हैं कि सत्तासीन लोगों के इरादे कितने भी नेक क्यों न हों, यह सुनिश्चित नहीं किया जा

सकता कि विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई. एन .) का दुरुपयोग नहीं किया जाएगा. इसके घृणित और भयावह उपयोग का खतरा विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई. एन .) के डेटाबेस और उसके संरक्षकों पर हमेशा ही मंडराता रहेगा.

विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई. एन .) के डेटाबेस का निर्माण सरकारी प्रक्रिया में सुधार लाने के लिए किया जा रहा है, इसलिए विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई. एन .) और ऊँची हैसियत वाले और स्पष्ट पहचान रखने वाले उसके नियंताओं के बीच एस संपर्कसूत्र हमेशा ही कायम रहना चाहिए. प्राथमिक कानूनी चिह्नक तो यही होगा कि विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई. एन .) को नागरिकता से जोड़ा जाए. परंतु यह स्पष्ट नहीं है कि विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई. एन .) केवल नागरिकों को मिलेगा या सभी निवासियों को. भारतीय विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई.डी.) प्राधिकरण की आरंभिक घोषणाओं में कहा गया था कि वे नागरिकता की निर्धारण संबंधी कठिन समस्याओं को हाथ में नहीं लेंगे. बहु-उद्देश्यीय राष्ट्रीय पहचान पत्र परियोजना जैसी मार्गदर्शी परियोजनाओं के ज़रिए गृह मंत्रालय द्वारा किए गए आरंभिक प्रयासों के फलस्वरूप ही नागरिक अधिनियम, *1955* की धारा *18* के अंतर्गत (नागरिकों के पंजीकरण और राष्ट्रीय पहचान पत्र जारी करने से संबंधित) नागरिकता नियम, *2003* लागू किए गए. इन नियमों के अंतर्गत नागरिकता के आधार पर पहचान पत्र जारी करने की प्रक्रिया में स्पष्टता लाई गई.

नागरिकता से संबंधित कानून की उलझी हुई स्थिति को सुलझाने के लिए गृह मंत्रालय के कार्यक्षेत्र में दखल देने में भारतीय विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई.डी.) प्राधिकरण की आनाकानी समझी जा सकती है. नागरिकता और मूल निवास से संबंधित विवाद उन तमाम पेचीदा कानूनी और राजनीतिक समस्याओं का प्रमाण है जिसे सार्वजनिक नीति के इस क्षेत्र में सुलझाना आवश्यक है. परंतु गरीबों को सार्वजनिक सेवाओं के वितरण का हक और लाभ उनके दावेदारों की विशिष्ट कानूनी स्थिति के निर्धारण से जुड़ा हुआ है. यह कानूनी स्थिति नागरिकता, निवास, आय का स्तर, जाति या धर्म की पृष्ठभूमि में से किसी की भी हो सकती है. इसके अलावा प्रत्येक योजना के अधीन लाभ पाने वाला यह सामाजिक यूनिट व्यक्ति, परिवार, घर का सदस्य या समुदाय भी हो सकता है. सार्वजनिक सेवाओं के वितरण में कोई भी सुधार तभी हो सकता है जब इस बात का अधिकृत रूप में निर्धारण हो जाए कि कानूनी हक या लाभ के लिए उचित रूप में दावा किया गया है. इसलिए भारतीय विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई.डी.) प्राधिकरण को चाहिए कि वह सार्वजनिक सेवाओं में सुधार लाने जैसी कठिन समस्याओं को टालने के बजाय उनका समाधान करे. यदि ऐसा नहीं किया गया तो सार्वजनिक सेवाओं के वितरण में सुधार लाने में विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई. एन .) की कोई महत्वपूर्ण भूमिका नहीं रह जाएगी.

अगले चौबीस महीनों में भारतीय विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई.डी.) प्राधिकरण पहले बैच के विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई. एन .) जारी करने में कामयाब हो सकता है. परंतु जब

तक विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई. एन .) सभी पात्रता प्राप्त निवासियों या नागरिकों का सांविधिक और कानूनी हक नहीं बन जाता तब तक इसे हासिल करना एक झंझट ही लगता रहेगा और सरकारी या सरकार द्वारा अधिकृत ऑपरेटर लोगों से अपना किराया वसूलने के धंधे में लगे रहेंगे. परंतु विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई. एन .) को सार्वजनिक सेवा में सुधार करते हुए और समझदारी से कानून का प्रवर्तन करते हुए सामाजिक सुधार का माध्यम बनाने के लिए निजता और दावेदार की कानूनी स्थिति के क्षेत्र में निष्क्रिय पड़े कानूनी ढाँचे का अच्छी तरह से विश्लेषण और कायाकल्प करने की आवश्यकता होगी. हमें एक ऐसा विशिष्ट पहचान नंबर (यू.आई. एन .) चाहिए जो न केवल इन नीतिगत समस्याओं का समाधान करे, बल्कि अपने वायदे के मुताबिक इसमें पहल भी करे.

सुधीर कृष्णस्वामी कोलकाता के विधीय विज्ञान (जुरैडिकल साइन्स) विश्वविद्यालय में कानून के प्रोफ़ेसर हैं और भारत में लोकतंत्र और संविधानवादः मूल संरचना के सिद्धांत का अध्ययन *(ऑक्सफ़ोर्ड युनिवर्सिटी प्रैस 2009) के लेखक हैं. .*

हिंदी अनुवादः विजय कुमार मल्होत्रा, पूर्व निदेशक (राजभाषा),रेल मंत्रालय, भारत सरकार

<malhotravk@gmail.com>