अध्याय-II
दूरसंचार विभाग

2.1 गैर वापसी योग्य एकमुश्त प्रवेश शुल्क का समंजन

यूनिटेक ग्रुप ऑफ कम्पनीज, मैसर्स वीडियोकॉन टेलीकम्यूनिकेशन लिमिटेड (वी टी एल), मैसर्स आइडिया सेल्यूलर लिमिटेड (आई सी एल) और मैसर्स सिस्टेमा श्याम टेलीसर्विसेज लिमिटेड (एस एस टी एल) द्वारा जनवरी 2008 में यू ए एस लाइसेंस जिनको कि माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा फरवरी 2012 में असंवैधानिक घोषित एवं निरस्त कर दिया गया था, को प्राप्त करने के लिए भुगतान किए गये गैर वापसी योग्य एकमुश्त प्रवेश शुल्क ₹ 5476.30 करोड़ का नवम्बर 2012/मार्च 2013 में सम्पन्न निविदा में 1800 मेगा हर्टज़/800 मेगा हर्टज़ स्पेक्ट्रम के लिए देय नीलामी राशि के विरूद्व समंजन (सेट–ऑफ) ने सरकार को उस सीमा तक राजस्व से वंचित किया।

माननीय उच्चतम न्यायालय ने फरवरी 2012 में कहा कि तत्कालीन 'संचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्री के नेतृत्व में डी ओ टी के अधिकारियों द्वारा सितम्बर 2007 और मार्च 2008 के मध्य किये गये कार्य पूर्ण रूप से स्वच्छन्द, अनियमित एवं लोकहित के प्रतिकूल थे। न्यायालय के समक्ष प्रस्तुत सामग्री दर्शाती है कि तत्कालीन संचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्री जनता के राजकोश की कीमत पर कुछ कम्पनियों का पक्षपात करना चाहते थे।' न्यायालय द्वारा यह निर्देशित किया गया था कि '10 जनवरी 2008 को जारी की गई दो प्रेस विज्ञप्तियों के अनुसरण में निजी प्रतिवादियों को 10 जनवरी 2008 को या उसके पश्चात आवंटित लाइसेंसों तथा तत्पश्चात् लाइसेंस धारकों को प्रदत्त स्पेक्ट्रम असंवैधानिक एवं निरस्त घोषित किये जाते हैं'।

माननीय उच्चतम न्यायालय के निर्णय के फलस्वरूप 2008 के दौरान नौ दूरसंचार सेवा प्रदाताओं[1] (टी एस पी) को जारी किये गये 122 यू ए एस लाइसेंस, जिनमें यूनिटेक ग्रुप के 22 लाइसेंस, मैसर्स वीडियोकॉन टेलीकम्युनिकेशन लिमिटेड (वी टी एल) के 21 लाइसेंस, मैसर्स आइडिया सेल्यूलर लिमिटेड के नौ लाइसेंस और मैसर्स सिस्टमा श्याम टेलीसर्विसेज (एस एस टी एल) के 21 लाइसेंस शामिल थे, सहित लाइसेंस धारियों को तत्पश्चात् आवंटित स्पेक्ट्रम अवैध एवं निरस्त घोषित कर दिये गये थे।

माननीय उच्चतम न्यायालय ने छह प्रतिवादियों पर यह कहते हुये दण्ड़ भी आरोपित किया की 'प्रतिवादी संख्या [2] 2, 3 और 9 जो कि डी ओ टी के यू एएस लाइसेंस प्रदान करने एवं 2जी बैंड के स्पेक्ट्रम आवंटन करने के पूर्णतया मनमाने एवं असंवैधानिक कृत्य द्वारा जनता के राजकोष की कीमत पर लाभान्वित हुये थे तथा इक्विटी के नवीन निषेचन या इक्विटी के नये हस्तांतरण के नाम पर कई हजार करोड़ के अपने हिस्सों को बेच दिया था, प्रत्येक ₹ 5 करोड़ दंड का भुगतान करेगें। प्रतिवादी संख्या[3] 4, 6, 7 और 10 प्रत्येक ₹ 50 लाख का भुगतान करेगें क्योंकि वे भी डी ओ टी द्वारा अपनाए गए पूर्णतया मनमाने

1 मेंसर्स एलाइन्ज इन्फ्राटैक प्राइवेट लि०, मेसर्स इतिस्लाट डी. बी. टेलीकॉम प्राईवेट लि०, मेसर्स आईडिया सेल्युलर लि०, मेसर्स लूप टेलीकॉम लि०, मेसर्स एस टेल प्राईवेट लि०, मेसर्स सिस्टेमा श्याम टेलीसर्विसेज लि०, मेसर्स टाटा टेलीसर्विसेज लि०, मेसर्स यूनिटेक वायरलेस प्राईवेट लि०, मेसर्स वीडियोकॉन टेलीकम्यूनिकेशन लि०

2 मैसर्स इतिस्लात डीबी टेलीकॉम प्राईवेट लि०, मेसर्स यूनिटेक वायरलेस ग्रुप एवं मेसर्स टाटा टेलीसर्विसेज लि०

3 मेसर्स लूप टेलीकॉम प्राईवेट लि०, मेसर्स एस टेल लि०, मेसर्स एलाइन्ज इन्फ्राटैक (प्राइवेट) लि० एवं मेसर्स सिस्टेमा श्याम टेलीसर्विसेज लि०

और असंवैधानिक कृत्य द्वारा यू ए एस लाइसेंस प्रदान करने और 2जी बैंड में स्पेक्ट्रम के आवंटन से लाभान्वित हो चुके थे।' माननीय उच्चतम न्यायालय ने आगे यह भी निर्देशित किया था कि ट्राई 22 सेवा क्षेत्रों में नीलामी द्वारा 2 जी स्पेक्ट्रम के आवंटन हेतु नई संस्तुतियाँ करेगा जैसा कि 3जी स्पेक्ट्रम के आवंटन में हुआ था। उन्होंने यह भी निर्देशित किया कि 'केन्द्र सरकार ट्राई की संस्तुतियों पर विचार करेगी और अगले एक माह के भीतर उचित निर्णय लेगी तथा नये लाइसेंस नीलामी के द्वारा प्रदान किये जायेंगें'।

तद्नुसार डी ओ टी ने ट्राई की संस्तुतियाँ माँगी और उनकी संस्तुतियों के आधार पर (अप्रैल 2012) 1800 मेगाहर्ट्ज़ और 800 मेगाहर्ट्ज़ बैंड में स्पेक्ट्रम की नीलामी के लिये 28 सितम्बर 2012 को एक आवेदन आमंत्रण करने की सूचना (एन आई ए) जारी की गयी। एन आई ए का उपनियम 3.2 (i) निर्धारित करता था कि कम्पनी/लाइसेंस धारक जिनके लाइसेंस उच्चतम न्यायालय के दिशा निर्देशों के अनुसार खारिज किये जाने थे 'नये प्रवेशी' माने जायेंगे और उन्हें डीओटी के दिशानिर्देशों के अनुसार बोली प्रक्रिया और यूनिफाइड लाइसेंस (एसेस सेवा) प्राप्त करने के लिये निर्धारित दोनों शर्तों को पूरा करना होगा। 18 सितम्बर 2012 को जारी प्रश्नों एवं प्रत्युत्तरों में डी ओ टी ने, नीलामी द्वारा 1800 मेगाहर्ट्ज़ एवं 800 मेगाहर्ट्ज़ बैंड में प्रस्तावित स्पेक्ट्रम आवंटन के संबंध में, इंगित किया था कि लाईसेंस धारको के द्वारा, जिनके कि लाइसेंस माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा निरस्त कर दिए गए थे, भुगतान किए गए प्रवेश शुल्क का देय नीलामी भुगतान के विरूद्ध समायोजन नहीं किया जाएगा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि खारिज लाइसेंस धारक (मैसर्स वी टी एल) ने डी ओ टी को 2008 में नीलामी मूल्य के विरूद्ध एकमुश्त भुगतान किये गये प्रवेश शुल्क के समायोजन के लिये अभ्यावेदन (05 अक्टूबर 2012) प्रस्तुत किया क्योंकि उन्होनें दावा किया कि उनका लाइसेंस उनकी किसी गलती के बगैर निरस्त किया गया था। लाइसेंस धारक के अनुरोध के आधार पर डीओटी द्वारा मंत्रियों के अधिकार प्राप्त समूह (ईजीओएम) की बैठक के लिए 06 अक्टूबर 2012 को एक नोट तैयार किया और उसे ईजीओएम की बैठक के समक्ष 08 अक्टूबर 2012 को प्रस्तुत किया गया। बैठक के मिनट्स 10 अक्टूबर 2012 को परिचालित किए गए, जिसमें यह कहा गया कि यद्यपि 'ई जी ओ एम ने, समान राहत के सिद्धांत पर, अनुशंसा की है कि इस नीलामी में स्पेक्ट्रम विजित करने की स्थिति मे केवल बयाना जमा राशि (ईएमडी) तथा देय भुगतान के विरूद्ध समंजन (सेट–आफ) की अनुमति दी जा सकती है इस प्रकार के समंजन की कुल धनराशि इकाई द्वारा उसके उन सभी लाईसेंसों, जो कि उच्चतम न्यायालय द्वारा निरस्त किए जा चुके है, के लिए भुगतान किए गए सकल प्रवेश शुल्क से सीमित होगी। इस राशि पर कोई ब्याज देय नहीं होगा।'

इसके अतिरिक्त डी ओ टी ने एन आई ए पर प्रश्नों एवं प्रत्युत्तरों में स्पष्ट किया (12 अक्टूबर 2012) कि यदि लाइसेंस धारक के बिना किसी दोष के कारण उच्चतम न्यायालय द्वारा लाईसेंस निरस्त किया गया था तब प्रस्तावित नीलामी में स्पेक्ट्रम पाने की स्थिति में समान राहत के सिद्वान्त पर बयाना जमा राशि (ई एम डी) एवं देय भुगतान के विरूद्व समंजन स्वीकृत किया जायेगा। हालांकि यह पाया गया था कि सूचना एवं प्रसारण मंत्री (ई जी ओ एम के सदस्यों में से एक) के पत्र दिनांक 12 अक्टूबर 2012 के अनुसार, 08 अक्टूबर 2012 की बैठक में इस संदर्भ में कोई अंतिम निर्णय नहीं लिया गया था। उपरोक्त प्रकरण पुनः विचारित किया गया एवं अंततः 18 अक्टूबर 2012 को ई जी ओ एम की बैठक मे अनुमोदित हुआ।

नवम्बर 2012/मार्च 2013 में आयोजित 1800 मेगाहर्ट्ज़/800 मेगाहर्ट्ज़ बैंड में 2जी स्पेक्ट्रम की नीलामी से संबंधित अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच मार्च–अप्रैल 2013 में प्रकट हुआ कि 1800 मेगाहर्ट्ज़ में स्पेक्ट्रम हेतु नवम्बर 2012 में आयोजित नीलामी में पाँच बोलीदाताओं (मैसर्स वीटीएल, मैसर्स आई सी एल, मैसर्स टी सी एस पी एल, मैसर्स भारती ऐयरटेल एवं मैसर्स वोडाफोन) ने भाग लिया तथा 800 मेगाहर्ट्ज़ में स्पेक्ट्रम हेतु मार्च 2013 में आयोजित नीलामी में एक बोलीदाता (मैसर्स एस एस टी एल) ने भाग लिया। इन छह बोली दाताओं में तीन बोली दाता– मैसर्स वी टी एल (21 लाइसेंस), मैसर्स आई सी एल (9 लाइसेंस) और मैसर्स एस एस टी एल (21 लाइसेंस) वह टी एस पी थे जिनका लाइसेंस माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा निरस्त किया गया था। जबकि मैसर्स भारती एयरटेल और मैसर्स वोडाफोन मौजूदा आपरेटर थे, मैसर्स टेलीविंग कम्यूनिकेशन सर्विसेज प्राइवेट लिमिटेड (टी सी एस पी एल) एक नया प्रवेशी था।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि मैसर्स वी टी एल, मैसर्स आई सी एल, मैसर्स टी सी एस पी एल[4] और मैसर्स एस एस टी एल को नवम्बर 2012/मार्च 2013 में देय नीलामी फीस के विरूद्व ₹ 5476.30 करोड़[5] का समंजन दिया गया। लेखापरीक्षा के कथन निम्न हैं:

- यू ए एस लाइसेंस के नियम एवं शर्तों के अनुसार लाइसेंस धारकों द्वारा भुगतान किया गया प्रवेश शुल्क एक गैर वापसी योग्य एकमुश्त प्रवेश शुल्क था। इसके अतिरिक्त, डी ओ टी की शंका 'क्या लाइसेंस धारकों द्वारा भुगतान किए गए प्रवेश शुल्क की वापसी की आवश्यकता है जैसा कि लाइसेंस धारकों द्वारा मांग की जा रही है?' पर मांगी गई विधिक सलाह के अपने प्रत्युत्तर में भारत के एटॉर्नी जनरल ने कहा (अगस्त 2012) कि इस चरण में लाइसेंस धारकों द्वारा भुगतान किए गए प्रवेश शुल्क की वापसी का प्रश्न ही नहीं उठता।

- एन आई ए ने निर्धारित किया कि कम्पनियाँ/लाईसेंस धारक, जिनके लाईसेंस उच्चतम न्यायालय के निर्देशानुसार खारिज किए जाने थे, एक 'नया प्रवेशी' माने जाएँगे। इसका तात्पर्य था कि उनको पूरी निविदा फीस, उनके खारिज लाईसेंसों हेतु भुगतान किए गए प्रवेश शुल्क से किसी भी प्रकार से न जोड़ते हुए, जमा करनी थी।

- इसके अतिरिक्त उच्चतम न्यायालय द्वारा नौ आपरेटरों के 122 लाइसेंसों को निरस्त करते समय लाइसेंस धारकों के बीच कोई भेद नहीं किया गया था। परन्तु डी ओ टी ने ऑपरेटरों की दलील पर, कि बिना उनकी किसी गलती के उनके लाईसेंस निरस्त किए गए थे, खारिज लाईसेंस धारको की दो श्रेणियाँ बना दी – वह लाईसेंस धारक जिनके लाईसेंस उनकी गलती के कारण निरस्त किए गए थे और वह लाईसेंस धारक जिनके लाईसेंस उनकी बिना किसी गलती के खारिज किए गए थे, और समान राहत के सिद्धांत पर समंजन को स्वीकृति किया।

- डी ओ टी ने यह सुनिश्चित करने के लिये कोई यथोचित परिश्रम भी नहीं किया कि क्या इन कम्पनियों का आचरण वास्तव में निर्दोष था और उनके लाइसेंसों के निरस्तीकरण के लिए ऐसा कोई कारण नहीं था जो उन पर लागू होता हो। लेखापरीक्षा संवीक्षा ने पाया कि

4 मैसर्स टी सी एस पी एल माननीय उच्चतम न्यायालय के निर्णय के उपरान्त टेलीनॉर द्वारा फरवरी 2012 में भारत में निगमित एक कम्पनी थी, पूर्व में टेलीनॉर ने 2008 में यूनिटेक ग्रुप ऑफ कम्पनीज़ में 67 प्रतिशत हिस्सेदारी प्राप्त की थी जिसका लाइसेंस भी खारिज कर दिया गया था।

5 मैसर्स वीडियोकॉन– ₹ 1506.82 करोड़, मैसर्स आईडिया– ₹ 684.59 करोड़, मैसर्स टी सी एस पी एल– ₹1658.57 करोड़ और मैसर्स एस एस टी एल– ₹ 1626.32 करोड़

खारिज लाइसेंस धारकों के समंजन हेतु अनुरोध को उनके द्वारा प्रस्तुत किए गये आधार के बिना किसी प्रमाणीकरण के स्वीकार कर लिया गया विशेषकर तब जब कि लाइसेंस माननीय उच्चतम न्यायालय के निर्देश पर निरस्त हो चुके थे।

✓ भारत के नियंत्रक एवं महा–लेखापरीक्षक द्वारा वर्ष 2010-11 के निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 19 में भी यह इंगित किया गया था कि वी टी एल और यूनीटेक प्रारम्भ से ही यू ए एस लाइसेंस प्राप्त करने हेतु अयोग्य थे।

✓ जहाँ तक मैसर्स एस एस टी एल का संबध है, एटार्नी जनरल ने अपनी विधिक राय में कहा था[6] (अगस्त 2012) कि एस एस टी एल आवेदन की तिथि पर अयोग्य थी क्योंकि कम्पनी के पास आवश्यक परिलब्धियाँ नहीं थी।

ई जी ओ एम को प्रस्तुत 06 अक्टूबर 2012 को तैयार किए गए नोट में वी टी एल एवं एस एस टी एल के बारे में उपरोक्त तथ्यों को शामिल नहीं किया गया था।

- मैसर्स टी सी एस पी एल ने डी ओ टी को मैसर्स यूनीटेक द्वारा 22 लाईसेंसों को 2008 में प्राप्त करने हेतु, जिनको कि माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा निरस्त कर दिया गया था, भुगतान किए गए एक मुश्त प्रवेश शुल्क ₹ 1658.57 करोड के समंजन हेतु निवेदन किया (अक्टूबर 2012)। 23 फरवरी 2013 को डी ओ टी द्वारा निर्णय लिया गया था कि टी सी एस पी एल को गैर–वापसी योग्य प्रवेश शुल्क का समंजन इस आधार पर कि समंजन केवल निविदा में भाग लेने वाले खारिज लाईसेंस धारको को ही स्वीकृत किया जाएगा, नहीं दिया जाएगा और चूंकि मैसर्स टी सी एस पी एल एक खारिज लाईसेंस धारक नहीं था, यूनीटेक (खारिज लाईसेंस धारक) द्वारा भुगतान किए गए प्रवेश शुल्क का टी सी एस पी एल (भाग लेने वाली इकाई) द्वारा देय भुगतान के विरूद्ध समंजन ई जी ओ एम के अनुमोदन के अनुरूप नहीं था। 05 मार्च 2013 को टी सी एस पी एल ने पुनः डी ओ टी से निवेदन किया कि यद्यपि वे अलग इकाई थे, उनके विरूद्ध देय भुगतान को यूनीटेक द्वारा भुगतान किये गये एक मुश्त प्रवेश फीस से डी ओ टी द्वारा समायोजित करना चाहिए। उसी तिथि पर (यानि 05 मार्च 2013) ई जी ओ एम के लिए एक नोट तैयार किया गया जिसको कि 06 मार्च 2013 को हुई ई जी ओ एम की बैठक में अनुमोदित किया गया था।

➢ लेखापरीक्षा ने देखा कि ई जी ओ एम को प्रस्तुत 05 मार्च 2013 को तैयार अनुपूरक नोट यूनीटेक ग्रुप द्वारा अपने आवेदन को प्रस्तुत करते समय महत्वपूर्ण सूचना को छिपाने, असत्य प्रमाण पत्र प्रस्तुत करने ओर तथ्यों के मिथ्या निरूपण इत्यादि को सम्मिलित नहीं करता था हालांकि यह सी एण्ड ए जी द्वारा 2010-11 के प्रतिवेदन सख्या 19 में उल्लेखित किए जा चुके थे और डी ओ टी का निर्णय भी कि टी सी एस पी एल को गैर वापसी योग्य प्रवेश शुल्क का समंजन स्वीकृत नहीं था। इसके अतिरिक्त मा0 भारत के उच्चतम न्यायालय के यू ए एस लाइसेंस के निरस्तीकरण पर निर्णय (02 फरवरी 2012) के काफी समय पश्चात केवल 24 फरवरी 2012 को टी सी एस पी एल निगमित किया गया था।

6 माननीय उच्चतम न्यायालय के समक्ष सिविल अपील संख्या 2010 की 10660 में आई ए संख्या 2011 की 27 के फॉर्म में सेन्टर फॉर पब्लिक इन्टरेस्ट लिटिगेशन तथा अन्य से प्राप्त शिकायत के संबध में।

यह इंगित किए जाने पर डी ओ टी ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2013) कि,

- भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक नीतिगत मामलों में टिप्पणी और आपत्ति नहीं कर सकते हैं।
- जहाँ तक मैसर्स यूनिटेक वायरलेस से सम्बन्धित आपराधिक उत्तरदायित्वों का मामला है, प्रकरण विभिन्न न्यायालयों के समक्ष लम्बित है और इसको स्थापित किए बगैर सिविल एक्शन लेने का कोई विधिक आधार नहीं है। इसके अलावा, अपने आदेश के क्रियात्मक भाग में, माननीय उच्चतम न्यायालय ने आपरेटरों को संचालन जारी रखने एवं स्पेक्ट्रम हेतु निविदा प्रक्रिया में भाग लेने की स्वीकृति देते समय ऑपरेटरों के मध्य ऐसा कोई विभेद नहीं किया था।
- समंजन की अनुमति प्रवेश शुल्क वापसी की प्रकृति की नहीं थी तथा उन किसी भी निरस्त लाइसेंस धारकों को नहीं दी गई थी जिन्होनें नीलामी में भाग नहीं लिया और स्पेक्ट्रम नहीं पाया।
- समंजन प्रदान करने की अनुमति का निर्णय ई जी एम ओ एम द्वारा हिस्सेदारों के विभिन्न अभ्यावेदनों एवं प्रस्तुतियों के आलोक में समान राहत के सिद्वान्त के दिशानिर्देशों के अनुरूप किया गया था।
- समंजन पूर्ण अप फ्रंट भुगतान के रूप में लिया गया था और किसी भी सेट ऑफ को भविष्य की किश्तों के विरूद्ध आगे ले जाने की अनुमति नहीं दी गयी थी।
- डी ओ टी द्वारा उस समय प्रकरण पर विद्यमान नीति/दिशानिर्देशों के अनुसार टेलीनॉर समूह का अनुरोध माना नहीं गया था तथा इसलिए सक्षम प्रधिकारी द्वारा प्रकरण को ई जी ओ एम को संदर्भित करने का निर्णय लिया गया एवं ई जी ओ एम द्वारा 06 मार्च 2013 को लिया गया समंजन की अनुमति का निर्णय एक प्रशासनिक निर्णय था।
- जहाँ तक सी ए जी के अपने 2010-11 की निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 19 में 'अपात्र आवेदकों को यू एस लाइसेंस निर्गमन' से सम्बन्धित प्रेक्षणों का विषय है, वीटीएल को उसके 21 यू ए एस लाइसेंस समाप्ति हेतु कारण बताओ नोटिस जारी किया गया था। प्रकरण की जाँच समय समय पर कारपोरेट कार्य मंत्रालय एवं विधि व न्याय मंत्रालय से परामर्श कर की गयी थी तथा आवेदन की तिथि पर कम्पनी की पात्रता के प्रकरण पर निर्णय अभी भी लम्बित है।
- मार्च 2014 में, डी ओ टी ने पुनः अपने पूर्व दृष्टिकोण को दोहराते हुए कहा कि ड्राफ्ट आडिट अनुच्छेदों में सम्मिलित मुद्दों को जनवरी 2014 में ई जी ओ एम को सन्दर्भित किया गया था जिसने तब डी ओ टी को सरकार के निर्णय की युक्ति एवं तथ्यों से सी एण्ड ए जी को अवगत् करने हेतु निर्देशित किया था। आगे यह कहा गया कि ई जी ओ एम द्वारा समंजन पर विचार तथा स्वीकृति इस तथ्य के दृष्टिगत दी गयी थी कि टी एस पी द्वारा किया गया प्रवेश शुल्क भुगतान 20 वर्ष की अवधि हेतु था। जहाँ एक ओर, टी एस पी से लाइसेंस के संचालन की अवधि (2008-12) हेतु आनुपातिक भुगतान कर दिए जाने की अपेक्षा की जा

सकती थी, वहीं दूसरी ओर शेष अवधि की आनुपातिक कुल राशि पर ब्याज सहित वापसी का दावा भी किया जा सकता था। डी ओ टी ने एक बार फिर कहा कि इन सभी निर्णयों में नीतिगत एवं वैद्यानिक प्रकरण समाहित थे, जो कि लेखापरीक्षा के प्राधिकार से परे थे।

डीओटी के उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि

- दरअसल लेखापरीक्षा ने सरकार की नीति पर प्रश्न नहीं किया है। लेखापरीक्षा ने ई जी ओ एम को प्रस्तुत की गई सूचनाओं की अपूर्णता तथा अपर्याप्तता पर टिप्पणी की है।

- डी ओ टी द्वारा वीटीएल एवं यूनीटेक ग्रुप को यू ए एस लाइसेंस हेतु आवेदन प्रस्तुत करने की तिथि पर उनकी पात्रता के संबंध में निर्गत कारण–बताओ नोटिस पर निर्णय, ई जी ओ एम को समंजन के लिए नोट प्रस्तुत करने के समय डी ओ टी के पास लम्बित था। डी ओ टी द्वारा इस तथ्य को भी अपने नोट में ई जी ओ एम के संज्ञान में नहीं लाया गया था। इसके अतिरिक्त डी ओ टी को मैसर्स यूनिटेक वायरलैस के अपराधिक उत्तरदायित्वों के प्रकरणों के विभिन्न न्यायालयों में लम्बित होने की जानकारी के बावजूद डी ओ टी न तो इसे अपने नोट में ई जी ओ एम के संज्ञान में लाया न ही इन प्रकारणो के निर्णीत होने तक की प्रतीक्षा की और मैसर्स टी सी एस पी एल द्वारा देय नीलामी मूल्य के विरूद्ध मेसर्स यूनीटेक द्वारा भुगतान किए गए एक–मुश्त प्रवेश शुल्क के समंजन की अनुमति दी।

- चूँकि टी सी एस पी एल एक पृथक विधिक इकाई थी तथा माननीय उच्चतम न्यायालय के निर्णय (02 फरवरी 2012) के पश्चात् निगमित (24 फरवरी 2012) एक नई कम्पनी थी यह किसी अन्य विधिक इकाई द्वारा किए गए भुगतान के विरूद्ध समंजन की पात्र नहीं थी। डी ओ टी ने समंजन के प्रस्ताव को इस आधार पर प्रारम्भ में स्वीकार नहीं किया था, परन्तु बाद में समंजन के अनुरोध को ई जी ओ एम को प्रेषित कर दिया था, जिसको ई जी ओ एम द्वारा 06 मार्च 2013 को अनुमोदित कर दिया गया था।

- चूँकि लाइसेंस अनुबंध के अनुसार ऑपरेटरों द्वारा एक बार देय प्रवेश शुल्क गैर–वापसी योग्य था, डी ओ टी द्वारा कथित शेष अवधि हेतु आनुपातिक धनराशि पर ब्याज सहित वापसी के दावे का कोई प्रश्न ही नहीं उठता।

- ई जी ओ एम को गैर–वापसी योग्य प्रवेश शुल्क के समजंन हेतु नोट तैयार करते समय डी ओ टी द्वारा खारिज लाइसेन्सों से कम्पनियों द्वारा 2008 से कमाए गए ₹ 7741.65 करोड़[7] के राजस्व कमाने का संज्ञान तक नहीं लिया गया था। इस प्रकार से लाइसेन्स धारक अपने लाइसेन्स गँवाने पर पारितोषिक पाते हुए प्रतीत होते हैं, क्योंकि लाइसेन्स के संचालन की अवधि (2008 व 12) हेतु समजंन की अनुमति दिए जाने के कारण कोई प्रवेश शुल्क लाइसेंस धारकों पर आरोपित नहीं किया गया था।

इस प्रकार उन लाईसेंस धारकों द्वारा भुगतान किए गए गैर–वापसी योग्य प्रवेश शुल्क ₹ 5476.30 करोड़ का जिनके लाईसेंस माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा अवैध घोषित एवं खारिज कर दिए गए थे, नवम्बर

7 मैसर्स यूनिटेक– ₹ 3859.89 करोड़; मैसर्स एस एस टी एल– ₹ 1833.43 करोड़; मैसर्स आई सी एल– ₹ 1292.33 करोड़; मैसर्स वी टी एल–₹ 756 करोड; कुल–₹ 7741.65 करोड

2012/मार्च 2013 में 1800 मेगाहर्ट्ज़/800 मेगाहर्ट्ज़ में स्पेक्ट्रम हेतु देय नीलामी मूल्य के विरूद्ध समंजन अनुपयुक्त था और उस सीमा तक सरकार राजस्व से वंचित रही।

2.2 3.3-3.4 गीगा हर्ट्ज बैंड में स्पैक्ट्रम की नीलामी नहीं होने के कारण राजस्व की हानि

भारत के दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण (ट्राई) ने सिफारिश की थी (2006) कि जिन ऑपरेटरों के पास 3.3-3.4 गीगा हर्ट्ज में स्पैक्ट्रम हैं उन्हें परिमंडल आधारित सेवा क्षेत्र में स्थानान्तरण करने का एक विकल्प दिया जाये तथा आपरेटरों को 2.3 गीगा हर्ट्ज बैंड में बी डब्ल्यू ए स्पैक्ट्रम की नीलामी मूल्य के बराबर एक बार के स्पैक्ट्रम अधिग्रहण फीस का अग्रिम भुगतान करना चाहिये। सितम्बर 2006 व जुलाई 2008 में ट्राई द्वारा सिफारिश किये जाने के बावजूद, दू वि ने 3.3 गीगा हर्टज बैंड में बी डब्ल्यू ए स्पेक्ट्रम का विस्तार/आबंटन जारी रखा तथा 2010 में बी डब्ल्यू ए स्पेक्ट्रम की नीलामी के पांच वर्षों के बाद तक भी 3.3 गीगा हर्ट्ज में स्पेक्ट्रम नीलामी नहीं की। 3.3 गीगा हर्ट्ज में बी डब्ल्यू ए स्पैक्ट्रम की नीलामी नहीं की जाने से सरकार को राजस्व की हानि हुई।

बी डब्ल्यू ए सेवाओं के लिये सभी आपरेटरों के मध्य लेवल प्लेइंग फील्ड कायम रखने के उद्देश्य से, ट्राई ने सिफारिश की थी (सितम्बर 2006) कि जिन ऑपरेटरों के पास 3.3.3.4 गीगा हर्ट्ज बैंड में स्पेक्ट्रम है उन्हें परिमंडल आधारित सेवा क्षेत्र में स्थानान्तरण करने का विकल्प दिया जाना चाहिये। ऐसा करने में, इन आपरेटरों के लिए आवश्यक होगा कि वे रोल आउट तथा वार्षिक स्पेक्ट्रम प्रभारों से सम्बन्धित नई शर्तों को स्वीकार करेंगे, एक समय की स्पेक्ट्रम अधिग्रहण फीस का अग्रिम भुगतान करेंगे तथा परिमंडल स्तर पर प्रचालन शुरू करेंगे।

ट्राई ने 2.3-2.4 गीगा हर्ट्ज, 2.5-2.6 गीगा हर्ट्ज तथा 3.3-3.6 गीगा हर्ट्ज बैंड के लिये आबंटन व कीमत निर्धारण पर अपनी सिफारिशों (जुलाई 2008) में दोहराया था कि सभी सेवा सम्भरक, जिनके पास 3.3-3.4 गीगा हर्ट्ज बैंड में स्पेक्ट्रम है, से तुरंत परिमंडल स्तर प्रचालन में स्थान्नतरण करने को कहा जाये। प्राधिकरण ने यह भी महसूस किया कि 3.3-3.6 गीगा हर्ट्ज बैंड में स्पेक्ट्रम का बेहतर उपयोग विशेष रूप से ग्रामीण क्षेत्रों में उभरती हुई बेतार प्रौद्योगिकी के प्रोत्साहन, जो कि समय की मांग थी, के द्वारा स्थिर बॉडबैड़ की वृद्धि को बढ़ाने में हो सकता था और सिफारिश की कि

- '3.3 गीगा हर्ट्ज बैंड में, पहले से ही 6-7 सेवा सम्भरक हैं। ये सेवा सम्भरक एम सी डब्ल्यू[8] फारमूला पर आधारित स्पेक्ट्रम प्रभारों का भुगतान कर रहे हैं। दू वि की डब्ल्यू पी सी यूनिट के अनुसार, 3.3-3.4 गीगा हर्टज बैंड में 49-49 मेगार्हट्ज स्पेक्ट्रम आबंटित किया गया है। तथापि, परिमंडल स्तर के लिये स्थानान्तरण के बाद, बड़ी संख्या में सेवा क्षेत्र होंगे जहां स्पेक्ट्रम नये प्रवेशकों को नीलामी के लिये उपलब्ध होंगे। इन सेवा क्षेत्रों के लिये स्पेक्ट्रम की नीलामी की जायेगी। लेवल प्लेइंग फील्ड रखने के उद्देश्य से, विद्यमान सेवा सम्भरकों को भी इन सेवा क्षेत्रों में नीलामी के दौरान प्राप्त सर्वोच्च बोली कीमत का भुगतान करना पड़ेगा'।
- इसके अतिरिक्त, यह उल्लेख किया गया था कि 'अथॉरिटी ने इस विचार के साथ बी डब्ल्यू ए के लिये स्पेक्ट्रम आबंटन पर अपनी सिफारिश दी थी (सितम्बर 2006) कि 3.3-3.6 गीगा

8 एम सी डब्ल्यू–माइक्रोवेव फार्मूला फॉर डिटरमाइनिंग द रेट्स फॉर माइक्रोवेव कैरियर्स अलॉटेड

हर्टज बैंड में स्पेक्ट्रम का उपयोग करने वाले ब्राडबैंड बेतार नेटवर्क का तत्काल परियोजन डिजिटल विभाजन कम करने के लक्ष्य में अपेक्षित प्रोत्साहन देगा। तथापि, सिफारिशें करने के 20 माह से अधिक समय बाद भी इन्हें कार्यान्वित नहीं किया गया है। इस बीच, बी डब्ल्यू ए प्रौद्योगिकी में प्रौद्योगिकीय प्रगति और अधिक फोकस के परिणामस्वरूप ट्रिपल प्ले[9] सहित विभिन्न एप्लीकेशन के लिये इस बैंड के सम्भाव्य उपयोग में वृद्धि हुई। इस बैंड को भविष्य में परीक्षण (बैंड श्रेणी 4 व 5)[10] के लिये मोबाइल वाइमैक्स सर्टिफिकेट प्रोफाइल में भी शामिल किया गया। अतः भविष्य में, स्थिर व मोबाइल ब्राडबैंड दोनों ही तथा अन्य सेवायें बैंड में उपलब्ध हो जायेंगी। पूर्ववर्ती के मद्देनजर अब अथॉरिटी, जहां तक नीलामी के रिजर्व मूल्य के निर्धारण का संबंध है, 3.3-3.4 गीगा हर्ट्ज बैंड को 2.3 व 2.5 गीगा हर्ट्ज से अलग मानने का कोई औचित्य नहीं समझती'।

दूरसंचार विभाग के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला (नवम्बर 2014) किः–

- दू वि ने महानगरों व शहरों में सेवा सम्भरकों को बिना एक समय स्पैक्ट्रम प्रभार के भुगतान के 3.3 गीगा हर्ट्ज में स्पेक्ट्रम आबंटित किया था जिनका वार्षिक नवीनीकरण किया गया था।

- दू वि ने 2.5 गीगा हर्ट्ज बैंड में स्पेक्ट्रम नीलाम करने के लिय दिशा निर्देश जारी किये थे (अगस्त 2008) तथा यह बताया भी था कि 2.3-2.4 गीगा हर्ट्ज तथा 3.3-3.4 गीगा हर्ट्ज में स्पेक्ट्रम की नीलामी तब की जायेगी जब वे उपलब्ध होंगे। दो पी एस यू (बी एस एन एल व एम टी एन एल) को 2008 में 2.5 गीगा हर्ट्ज बैंड में प्रशासनिक रूप से स्पेक्ट्रम आबंटित किये गये थे और उन्हें बताया गया था कि उन्हें 2.3 गीगा हर्ट्ज बैंड के लिये नीलामी अन्वेषित कीमत का भुगतान करना पड़ेगा। ट्राई की सिफारिशों के अनुसार, बी डब्ल्यू ए सेवाओं के लिये 2010 में 2.3 गीगा हर्ट्ज बैंड की नीलामी की गई थीं। दोनों पी एस यू ने जून 2010 में 2.3 गीगा हर्ट्ज में स्पेक्ट्रम की नीलामी की कीमत के आधार पर 2.5 गीगा हर्ट्ज बैंड स्पेक्ट्रम के लिये भुगतान किया था। तथापि, आज तक सेवा सम्भरकों जिनके पास 3.3-3.4 गीगा हर्ट्ज बैंड में स्पेक्ट्रम है को न तो परिमंडल स्तर परिचालन में स्थानान्तरित करने के लिये कहा गया और न ही 3.3-3.4 गीगा हर्ट्ज बैंड में स्पेक्ट्रम की नीलामी के लिये कोई कार्रवाई की गई थी और इस प्रकार सेवा सम्भरकों, जिनको यह स्पेक्ट्रम आबंटित था, को अनुचित लाभ दिया गया।

- 2006 व पुनः 2008 में ट्राई की सिफारिशों के बावजूद बिना नीलामी किये तथा बिना एक बार के स्पैक्ट्रम प्रभार के भुगतान के वर्ष–प्रतिवर्ष वाणिज्यिक आपरेटरों के 3.3 गीगा हर्ट्ज बैंड के स्पैक्ट्रम के निरंतर प्रशासनिक आंबटन से सेवा सम्भरकों को अनुचित लाभ हुआ तथा सार्वजनिक कोष को हानि हुई। चूंकि कोई नीलामी नहीं हुई थी, लेखापरीक्षा सार्वजनिक कोष में हुई हानि का सही निर्धारिण नहीं कर सका। तथापि 2010 में 2.3 गीगा हर्ट्ज बैंड में बी. डब्ल्यू.ए. स्पैक्ट्रम के लिए रिजर्व मूल्य जिसकी सिफारिश ट्राई ने 3.3-3.4 गीगा हर्ट्ज बैंड के लिये भी की थी (2008), के आधार पर, नीलामी नहीं की जाने के कारण 1 सितम्बर 2010

9 दूरसंचार में ट्रिपल प्ले उसे कहते है जिसमें ध्वनि वीडियो तथा डाटा भी एक ही एक्सेस सब्सक्रिप्सन में होते हैं

10 स्रोतः वाईमैक्स फोरम टीएम मोबाइल सिस्टम प्रोफाइल 4 रिलीज 1.0 अप्रूव्ड स्पेसिफिकेशन (रिविजन 1.2.2 : 2006-11-17)

से 1 सितम्बर 2015 के बीच हुई हानि ₹ 1014 करोड़[11] थी जो निम्नानुसार है:

क्र. सं.	आपरेटर का नाम	कब आंवटन हुआ	एसए की संख्या जहां टी एस पी के पास 3.3 गीगा हर्ट्ज़ स्पैक्ट्रम है	आवंटित स्पैक्ट्रम (3.3 गीगा हर्ट्ज़ बेंड में)	एल एस ए की संख्या जहां आपरेटर ने नीलामी द्वारा 2.3 गीगा हर्ट्ज़ में 20 मेगा हर्ट्ज़ बी डब्ल्यू ए स्पेक्ट्रम प्राप्त किया	5 वर्षों हेतु बी डब्ल्यू ए की अनुपातिक मूल्य (₹ करोड़ में)
1	भारती एयरटेल (168 शहर)	अप्रैल 2005 से जुलाई 2009	22	2X6 मेगा हर्ट्ज़ (165 शहरों में) तथा 2 X 1.75 मेगा हर्टज़ (3 शहरों में)	8	228.50
2	एयरसेल (80 शहर)	अक्तूबर 2004 से अप्रैल 2010	16	2X6 मेगा हर्ट्ज़	8	228.75
3	आर सी आई एल (12 शहर)	अक्तूबर 2004 से फरवरी 2010	8	6 मेगा हर्ट्ज़	.	177.00
4	टी सी एल (396 शहर)	अक्तूबर 2004 से मार्च 2008	22	6 मेगा हर्ट्ज़	.	131.25
5	ट्रेक ऑनलाइन (4 शहर)	मार्च 2004 से सितम्बर 2005	4	2 X 1.75 मेगा हर्ट्ज़	.	28.00
6	टयूलिप (121 शहर)	मार्च 2008	19	2X6 मेगा हर्ट्ज़	.	220.50
कुल						1014.00

(विवरण अनुलग्नक I से VI में दर्शाये गये हैं)

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने पर दू वि द्वारा उत्तर दिया गया (अप्रैल 2015) कि–

- ट्राई की सिफारिशों की जांच करने के लिये वायरलेस एडवाइजर की अध्यक्षता में एक समिति गठित की गई थी। समिति की सिफारिशों के अनुसार (जून 2007), 3.3-3.4 गीगा हर्ट्ज बैंड अभी तक विश्व भर में बी डब्ल्यू ए अप्लीकेशन से मेल नहीं खाता, इसलिये यह सिफारिश की गई थी कि बी डब्ल्यू ए स्पैक्ट्रम का आबंटन 2.5 गीगा हर्ट्ज बैंड के साथ शुरू किया जाना चाहिये और उसके बाद अन्य सेवा सम्भरकों को 2.3 गीगा हर्ट्ज बैंड, 3.3-3.4 गीगा हर्ट्ज बैंड तथा 3.4-3.6 गीगा हर्ट्ज बैंड में (संगतता स्थापित हो जाने के बाद) वैकल्पिक स्पैक्ट्रम के आबंटन पर विचार किया जा सकता है। समिति की रिपोर्ट के आधार पर, दूरसंचार आयोग के लिये प्रस्ताव तैयार किया गया था जिसे दूरसंचार आयोग ने 29 जून 2007 को अनुमोदित किया।

- 2.3/2.5 गीगा हर्ट्ज बेंड को शामिल कर स्पैक्ट्रम की नीलामी के लिये दिशानिर्देश जारी किये गये थे (अगस्त 2008) तथा नीलामी के लिये 3.3-3.5 गीगा हर्ट्ज स्पैक्ट्रम पर विचार नहीं किया गया था। उचित परिश्रम के बाद, एन आई ए फरवरी 2010 में प्रकाशित किया गया था तथा 2.3 गीगा हर्ट्ज बैंड में बी डब्ल्यू ए स्पैक्ट्रम की नीलामी 2010 के दौरान की गई थी'।

11 (क) चूंकि ट्राई ने अपनी 2008 की सिफारिशों में नीलामी के लिये रिजर्व मूल्य निर्धारण हेतु 3.3-3.4 गीगा हर्ट्ज को 2.3 व 2.5 गीगा हर्ट्ज से अलग नहीं माना था, हानि की गणना बी डब्ल्यू ए स्पैक्ट्रम (2.3 गीगा हर्ट्ज) जिसकी नीलामी 2010 में की गई थी, के निर्धारित रिजर्व मूल्य के अधार पर की गई है।

(ख) नीलामी में स्पैक्ट्रम सामान्यतः 20 वर्षों के लिये दिया जाता है। यदि हानि की गणना 20 वर्षों के लिये रिजर्व प्राइज के आधार पर की जाये तो यह ₹ 4056 करोड़ आता है (1014 ÷ 4 = 4056)

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि

- 3.3–3.4 गीगा हर्ट्ज बैंड के वैश्विक सर्व स्वीकार्यता में कमी के सम्बंध में दू वि का उत्तर सुसंगत नहीं है। अक्तूबर 2007 में, अर्न्तराष्ट्रीय दूरसंचार संघ[12] (आई टी यू) ने अर्न्तराष्ट्रीय मोबाइल दूरसंचार (आई एम टी) एप्लिकेश्न के लिये 3.4–3.6 गीगा हर्ट्ज बैंड को शामिल करने का निर्णय किया था। उसी निर्णय में, आई टी यू द्वारा 2.3-2.4 गीगा हर्ट्ज बैंड भी आई एम टी एप्लिकेश्न के लिये शामिल किया गया था, जिसकी बाद में 2010 में नीलामी कर दी गई थी। इसके अतिरिक्त, 2010 तक, यूरोपियन व एशियन पैसिफिक देशों[13] में बी डब्ल्यू ए सेवाओं के लिये 3.3 से 3.6 गीगा हर्ट्ज सबसे ज्यादा आबंटित स्पैक्ट्रम हो गया था।

- 2.5 गीगा हर्ट्ज बैंड में स्पैक्ट्रम नीलामी अनुमोदित करते समय (अगस्त 2008), दू वि द्वारा 2.3-2.4 गीगा हर्ट्ज तथा 3.3-3.4 गीगा हर्ट्ज बैंड में स्पैक्ट्रम नीलाम न करने के लिये कारण दिया गया था कि उपरोक्त बैंड में स्पैक्ट्रम की नीलामी तब की जायेगी जब यह उपलब्ध होगा। तथापि, स्पैक्ट्रम (3.3-3.4 गीगा हर्ट्ज बैंड) दू वि के पास 2008 से प्रभावपूर्ण तरीके से उपलब्ध था क्योंकि इस स्पैक्ट्रम का आबंटन केवल वार्षिक आधार पर था, जिसे दू वि द्वारा प्रति वर्ष बिना नीलामी किए नवीनीकरण किया जा रहा था।

इस प्रकार, आपरेटरों को बिना एक मुश्त प्रभारों के प्रशासनिक तौर पर प्रतिवर्ष 3.3 गीगा हर्ट्ज बैंड में स्पैक्ट्रम का आबंटन/विस्तार जारी रखने के परिणामस्वरूप सार्वजनिक कोष में उल्लेखनीय हानि हुई।

यह पैराग्राफ मंत्रालय को जून 2015 में जारी किया गया था। उत्तर प्रतीक्षित है (नवम्बर 2015)।

2.3 ट्राई द्वारा क्षेत्रीय कार्यालयों को खोले जाने पर अनियमित व्यय

भारत के दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण (ट्राई) ने केन्द्र सरकार के निर्देशों, अपने ही लीगल डिवीजन तथा विधि, न्याय तथा कार्पोरेट मामलों के मंत्रालय की राय की अनदेखी करते हुए देश भर में क्षेत्रीय कार्यालय खोले तथा 2012-14 के दौरान ₹ 14.12 करोड़ का अनियमित व्यय किया।

पहले से केन्द्र सरकार में निहित दूरसंचार सेवाओं के विनियमन जिसमें दूरसंचार सेवाओं के टैरिफ का निर्धारण/संशोधन शामिल है, के लिए भारत के दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण (ट्राई) की स्थापना ट्राई अधिनियम 1997 के द्वारा की गई थी (यहां से इसे 'अधिनियम' कहा जायेगा)। बाद में अधिनियम में ट्राई (संशोधन) अधिनियम 2000 के तहत संशोधन किया गया।

12 आई टी यू संयुक्त राष्ट्र की एक एजेन्सी है जिसका उद्देश्य विश्व भर में दूरसंचार ऑपरेशन तथा सेवाओं का समन्वय करना है।
13 स्रोतः बुक ऑन वाइमैक्स नेटवर्कस– टेक्नो इकोनॉमिक वर्जन एण्ड चैलेंजेज बाई रामजी प्रसाद एण्ड फर्नेडो वेलेज

अधिनियम के तहत, ट्राई अधिसूचना के द्वारा अधिनियम के प्रयोजनों के पालन हेतु अधिनियम व इसके तहत बने नियमों के अनुरूप विनियम बना सकता है (अनुच्छेद 36)[14] तथा ऐसे विनियम अनुच्छेद 37 में निर्धारित समय सीमा के भीतर संसद के दोनों सदनों के समक्ष रखे जाने आवश्यक है। ट्राई को यह अधिकार है कि अधिनियम के तहत (अनुच्छेद 10 (1)) अपने प्रकार्यों के कुशलता पूर्वक निष्पादन हेतु जैसा आवश्यक समझे अधिकारियों व कर्मचारियों की नियुक्ति कर सकता है। इसके अतिरिक्त, केन्द्र सरकार को अधिनियम के प्रयोजनों के संचालन हेतु नियम बनाने का (अनुच्छेद 35 (1)), समय–समय पर नीतिगत मामलों पर प्राधिकरण को निर्देश, जिनका अनुपालन आवश्यक होगा, जारी करने का (अनुच्छेद 25 (1 व 2)) तथा प्राधिकरण के अधिकारियों व अन्य कर्मचारियों की सैलरी, तथा भत्तों व सेवा के अन्य नियमों को निर्धारित करने का अधिकार है (अनुच्छेद 10(2))। प्राधिकरण के प्रशासनिक व्यय, अधिकारियों व कर्मचारियों के वेतन भत्तों व पेंशन सहित, केन्द्र सरकार से प्राप्त अनुदान (अनुच्छेद 21 व 22) में से किये जाते हैं।

अगस्त 2011 में आयोजित इसकी 344 वीं बैठक में, ट्राई ने पूरे देश में दस विभिन्न स्थानों[15] में क्षेत्रीय कार्यालय (क्षे का) खोलने का प्रस्ताव अनुमोदित किया। अप्रैल 2012 में आयोजित इसकी 357वीं बैठक में दिल्ली में एक और क्षेत्रीय कार्यालय खोलने का अनुमोदन किया गया। 360वीं बैठक (मई 2012) में, ट्राई ने पूर्ववर्ती अनुमोदन में संशोधन करते हुए निर्णय किया कि क्षे का ट्राई की कैपिसिटी बिल्डिंग के भाग के रूप में ट्राई की 'योजना निधि' के तहत 'पायलट परियोजना आधार' पर दो वर्षों अर्थात् 2012-13 व 2013 14 के लिये संचालित किये जायेंगे। यह भी निर्णय किया गया कि भविष्य में 'गैर योजना' निधि के तहत आवश्यक संस्वीकृति प्राप्त करने के लिये प्रकरण पर प्रयास किया जाएगा।

क्षे का की भूमिका व कार्य [16] के निर्धारण सहित सभी 11 कार्यालयों को खोलने के लिये कार्यकारी आदेश जून 2012 में जारी किये गये थे, जिसके तहत इन कार्यालयों को चलाने के लिये ट्राई द्वारा सलाहकार के 11 पद, संयुक्त सलाहकार/उप सलाहकार के 22 पद, वरिष्ठ अनुसंधान अधिकारी के 22 पद व सहायक के 11 पद भी सृजित किये गये थे। ट्राई ने इन क्षे.का. में 26 अधिकारी/कर्मचारी (9 सलाहकार, 11 वरिष्ठ अनुसंधान अधिकारी तथा 6 सहायक) तैनात किये तथा मार्च 2014 तक ₹ 14.12 करोड़ का व्यय किया जैसाकि **अनुलग्नक-VII** में दर्शाया गया है।

लेखापरीक्षा द्वारा यह पाया गया कि ट्राई अधिनियम ट्राई को स्वंय क्षे का खोलने व पद–निर्माण के लिये अधिकृत नहीं करता है। यहां तक कि जब ट्राई ने अपने लीगल डिवीजन से क्षे का खोलने के सम्बंध में परामर्श किया तो उसने फरवरी 2011 में राय दी कि ट्राई अधिनियम में विशिष्ट प्रावधान न होने से, पूरे देश में अपने आप क्षे का खोलना प्राधिकरण के लिये सम्भव नहीं होगा।

14 अनुच्छेद 36 के अंतर्गत ट्राई ने 15 फरवरी 2001 को ट्राई (ऑफिसर्स व स्टाफ नियुक्ति) विनियमन 2001 अधिसूचित किया है जिसे संसद में दिसम्बर 2002 में पेश किया गया था।

15 भोपाल, बंगलौर, चण्डीगढ़, गुवाहटी, हैदराबाद, जयपुर, कोलकाता, लखनऊ, मुम्बई और पटना।

16 टैरिफ से संबंधित दिशा निर्देशों का पालन सुनिश्चित करना तथा रिटेल टैरिफ की प्रभावी मॉनिटरिंग, रेगुलेटरी व मार्केटिंग पहलू के संबंध में सेवा सम्भरकों से उचित समन्वय, सेवा की गुणवत्ता की मॉनिटरिंग व उपभोक्ताओं की शिकायतों का निपटान, ट्राई की ओ एच डी/सी ए जी बैठकें आयोजित करना, लेखापरीक्षा का समन्वय तथा मॉनिटरिंग व ट्राई द्वारा नियुक्त स्वतंत्र एजेंसियों से सर्वे कराना, कंज्यूमर एडवोकेसी ग्रुप्स (सी ए जी) का जिला ब्लॉक स्तर तक विकास तथा सी ए जी से निकट इंटरएक्शन उपभोक्ता शिक्षा वर्कशाप आयोजित करना, दू वि के टर्म सेल से निकट इंटरएक्शन एम एन पी तथा यू सी सी की मॉनिटरिंग इत्यादि।

इसके अतिरिक्त, क्षे.का. खोलने के लिये अतिरिक्त व्यय पूरा करने हेतु वर्ष 2012-13 के लिये ट्राई के बजट आकलन (गैर–योजना' के तहत) पर, दूरसंचार विभाग (दू वि) ने क्षे का में पदों के सृजन हेतु केन्द्र सरकार के अनुमोदन पर जोर दिया (नवम्बर 2011) तथा ट्राई से कहा कि वह दू वि/वित्त मंत्रालय (वि मं) द्वारा दिये गये अनुमोदन की प्रतियों की आपूर्ति करें। दू वि ने पुनः दोहराया (मई 2012) कि प्रस्तावित क्षे का के लिये पदों का सृजन केवल वि मं तथा यूनियन कैबिनेट के अनुमोदन से किया जा सकता है। दू वि ने ट्राई से ट्राई के क्षे का के लिये प्रस्तावित पदों के सृजन हेतु वित मंत्रालय (वि मं) के अनुमोदन हेतु स्वतः पूर्ण प्रस्ताव भी औचित्य के साथ भेजने को कहा था। बाद में, 2012-13 में गैर योजना के तहत निधि जारी करने हेतु सभी संस्वीकृति आदेशों में दू वि ने स्पष्ट रूप से कहा था कि निधि इस शर्त पर दी गई थी कि ट्राई के क्षेत्रीय कार्यालयों के सम्बंध में स्थापना व्यय हेतु निधि उसमें शामिल नहीं की गई थी। तथापि, जब दू वि ने 'गैर योजना' के तहत निधि आबंटन के लिये उनकी मांग स्वीकार नहीं की तो, ट्राई ने दू वि के सभी आपत्तियों की अनदेखी करते हुए ग्यारह क्षेत्रीय कार्यालय खोलने व अस्थायी पदों के सृजन के लिये कार्यकारी आदेश जून 2012 में जारी जिसके लिए व्यय ट्राई की कैपेसिटी बिल्डिंग परियोजना के एक भाग के रूप में ट्राई की 'योजना निधि' से पूरा किया जाना था।

यह भी देखा गया कि निम्नलिखित पूर्ववर्ती अवसरों पर भी, भारत सरकार के मंत्रालयों ने स्पष्ट रूप से राय दी थी कि ट्राई को स्वयं पदों का सृजन का अधिकार नहीं था।

1. जनवरी 2000 में, वि मं ने दू वि को बताया था कि प्रत्यक्ष बजटीय व पालिसी निहितार्थों को ध्यान में रखकर, पदों का सृजन आदि वि मं के अनुमोदन से ही किया जाना चाहिये।

2. जुलाई 2001 में, विधि न्याय व कारपोरेट मामलों के मंत्रालय ने दू वि को राय दी कि पदों का सृजन केन्द्र सरकार में निहित है तथा ट्राई अधिनियम के अनुच्छेद 10 के तहत 'नियुक्ति' शब्द ट्राई द्वारा पदों का सृजन शामिल नहीं करता। इसे दू वि ने जुलाई 2001 में ट्राई को इस अनुरोध के साथ सूचित किया था कि प्रस्तावित ट्राई (अधिकारी व स्टाफ नियुक्ति) विनियमन 2001 में अपेक्षित संशोधन करें।

3. अप्रैल 2004 में वि मं ने दू वि को स्पष्ट किया कि पदों के सृजन पर प्रतिबंध को ध्यान में रखते हुये ऐसे मामलों में वि मं की सहमति आवश्यक होगी तथा यह पालिसी सभी विनियामक निकायों पर लागू थी।

इसके अतिरिक्त, कैपिसिटी बिल्डिंग के भाग के रूप में क्षेत्रीय कार्यालयों को संचालित करने का निर्णय उचित नहीं था क्योंकि कैपिसिटी बिल्डिंग परियोजना का अभिप्राय दक्षता विकास तथा प्रशिक्षण संस्थाओं को मजबूत करना व विकसित करना था और किसी भी तरह इसमें क्षेत्रीय कार्यालयों की स्थापना को संचालित करना शामिल नहीं था। यह इस तथ्य से भी स्पष्ट था कि प्रारंभ में, ट्राई ने गैर योजना के तहत निधि से क्षे का संचालित करने का निर्णय किया। यह वित्तीय शक्ति प्रत्यावर्तन नियम (नियम 10) का भी उल्लंघन था, जिसके तहत निधि का योजना शीर्ष से गैर योजना शीर्ष में वित मंत्रालय की सहमति के बिना पुर्नविनियोजन निषेध है।

तथापि, एक्ट के प्रावधानों, केन्द्र सरकार द्वारा दिये गये निर्देशों व स्पष्टीकरण तथा अपने ही लीगल डिवीजन की राय को न मानते हुये, प्राधिकरण ने पूरे देश में क्षेत्रीय कार्यालय खोलने व उसमें काम करने के लिये पदों का सृजन केन्द्र सरकार से अनुमोदन लिये बिना किया।

लेखापरीक्षा द्वारा यह इंगित किये जाने पर, प्राधिकरण ने बताया कि (जून 2015) कि;

1) क्षेत्रीय कार्यालय पायलट परियोजना के तहत काम कर रहे थे तथा ट्राई की नियमित स्थापना का भाग नहीं थे। क्षे.का. नियमित कार्यालय नहीं बनाये जाने थे, इसकी पुष्टि इस बात से भी होती है कि पायलट परियोजना के निष्पादन की समीक्षा में निर्णय किया गया कि 11 क्षेत्रीय कार्यालयों में से पांच[17] बंद कर दिये जायें तथा इनमें सृजित 30 अस्थायी पद 31 मार्च 2014 से समाप्त कर दिये जायें। शेष छः[18] कार्यालयों की अवधि 31 मार्च 2016 तक बढ़ाई गई तथा उन्हें बनाये रखने की आवश्यकता या अन्यथा के बारे में कोई निर्णय लेने से पहले उनकी स्थिति/निष्पादन का पुनर्मूल्यांकन किया जायेगा। इसके अतिरिक्त, कार्यालय खोले जाने से पूर्व, श्री हरेन पी रावल, अतिरिक्त सॉलिसिटर जनरल से विशेषज्ञ कानूनी राय ली गई थी (जुलाई 2011) जिन्होंने राय दी कि अधिनियम में किसी प्रकार के सांविधिक प्रावधानों की अनुपस्थिति में, ट्राई के लिये सारे देश में क्षेत्रीय कार्यालय खोलना विधिक रूप से अनुमत्य था।

ट्राई का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकिः

- मात्र विशिष्ट निषेध प्रावधान न होने से ट्राई को स्वयं क्षेत्रीय कार्यालय खोलने का अधिकार नहीं मिल जाता। यहां तक कि, उसके स्वयं के लीगल डिवीजन की राय थी (फरवरी 2011) कि क्षेत्रीय कार्यालयों को खोलने का उद्देश्य ट्राई अधिनियम में उचित संशोधन द्वारा ही प्राप्त किया जा सकता था। इसके अतिरिक्त, पॉलिसी मामलों (अनुच्छेद 25) पर ट्राई को निर्देश जारी करने के केन्द्र सरकार के अधिकारों के तहत भी यह जरूरी था कि क्षे का खोलने तथा उस पर भारत के समेकित निधि से प्राप्त अनुदान में से व्यय करने हेतु केन्द्र सरकार का अनुमोदन लिया जाए।

- सामान्य स्थापना के भाग के रूप में क्षेत्रीय कार्यालय बनाने हेतु ट्राई का इरादा इस तथ्य से स्पष्ट था कि प्रारंभ में, इसकी स्थापना के लिये निधि का अनुरोध 'गैर योजना' के तहत किया गया था। जैसा कि ट्राई के प्रधान सलाहकार (एफ व ई ए) की राय (सितम्बर 2013) से स्पष्ट था कि कुछ क्षेत्रीय कार्यालयों को बन्द करने का मुख्य कारण दू वि से पर्याप्त निधि की उपलब्धता नहीं होनी थी। इस प्रकार, यह बिल्कुल स्पष्ट है कि क्षे का खोलने के पायलेट प्रोजेक्ट का उद्देश्य उन्हें नियमित क्षे.का में परिवर्तित करने का था अन्यथा यह अनुपयोगी और अनावश्यक प्रयोग/व्यय होता।

17 चण्डीगढ़, गुहावटी, लखनऊ, मुम्बई तथा पटना।

18 बंगलौर, भोपाल, दिल्ली, हैदराबाद, जयपुर और कोलकाता

2) (i) वर्ष 2000 में ट्राई अधिनियम में संशोधन से पूर्व, प्राधिकरण आवश्यकतानुसार पदों का सृजन कर रहा था। इसके अतिरिक्त संशोधन अधिनियम 2000 द्वारा, केवल अनुच्छेद 10 (2) में संशोधन किया गया है तथा अनुच्छेद 10(1) अपरिवर्तित रहा और इस प्रकार पद–सृजन करने का ट्राई का अधिकार प्राधिकरण से नहीं लिया गया है।

(ii) अधिनियम के खंड 36 के तहत, ट्राई ने ट्राई (अधिकारी व स्टाफ नियुक्ति) विनियमन 2001 अधिसूचित किया है जिसमें यह अनुबंध किया गया है कि प्राधिकरण ग्रेड व पदों की संख्या के संबंध में समय–समय पर जैसा आवश्यक समझे निर्णय ले सकता है। यह विनियमन दिसम्बर 2002 में संसद के दोनों सदनों के समक्ष पेश किया गया था। विनियमन में संशोधन के लिये दू वि से सूचना मिलने पर (जुलाई 2001), ट्राई ने दिसम्बर 2001 में भारत के भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश श्री ए एस आनंद की राय प्राप्त की थी, जिन्होंने राय दी थी कि पदों के सृजन के अधिकार को अधिनियम के अनुच्छेद 10(1) के तहत नियुक्ति के लिये ट्राई के अधिकार में सम्मिलित माना जाना चाहिये। बाद में, प्राधिकरण के तत्कालीन अध्यक्ष द्वारा तत्कालीन माननीय मंत्री सं व सू प्रौ को मामले की समीक्षा हेतु तथा संशोधन में आग्रह किये बिना संसद में विनियमन प्रस्तुत करने हेतु 13 फरवरी 2002 को एक पत्र भी लिखा गया था। उसके बाद संसद के सामने विनियमन प्रस्तुत किया गया जैसाकि दूरसंचार विभाग में फरवरी 2013 में बताया। तब से चूंकि इस सम्बंध में दू वि से कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ, इससे एक आम धारणा बनी कि दिनांक 13 फरवरी 2002 के पत्र के अनुसार ट्राई द्वारा स्पष्ट की गई स्थिति दू वि को स्वीकार्य थी।

ट्राई का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकिः

- 'नियुक्ति' व 'पदों का सृजन' के अर्थ अलग–अलग हैं। कानूनी मामलों के विभाग के अनुच्छेद 10(1) की व्याख्या के अनुसार 'नियुक्ति' शब्द में पदों का सृजन शामिल नहीं है।

- संसद में ट्राई (अधिकारी व स्टाफ नियुक्ति) विनियमन 2001 मूल रूप से प्रस्तुत करने के संबंध में, लेखापरीक्षा ने देखा कि चूंकि ट्राई पदों के सृजन के संबंध में ट्राई (अधिकारी व स्टाफ नियुक्ति) विनियमन 2001 में संशोधन करने पर सहमत नहीं था, दू वि ने संशोधन किये बिना संसद में विनियमन मूल रूप में प्रस्तुत किया। इसलिये ट्राई को पदों का सृजन करने का अधिकार नहीं था। दू वि के बाद में ट्राई से नवम्बर 2011 व मई 2012 में ट्राई के बजट प्रस्तावों पर पत्राचार से भी यह स्थापित होता है कि दू वि इस बात से सहमत नहीं था कि ट्राई को पदों का सृजन करने का अधिकार है।

3) मई 2012 में दू वि से संदर्भ प्राप्त होने से पूर्व क्षेत्रीय कार्यालयों में पदों को भरे जाने की प्रक्रिया पूरी हो गई थी तथा कुछ अधिकारियों ने पदभार ग्रहण भी कर लिया था। पुनः चूंकि दू वि के अधिकारियों को क्षेत्रीय कार्यालयों में नये पद पर कार्यभार ग्रहण करने के लिये स्वयं दू वि द्वारा ही कार्यमुक्त किया गया था, इससे पता लगता है कि पदों के सृजन में सरकार का

अपेक्षित अनुमोदन था। तथापि, मई 2012 से दू वि से सूचना प्राप्त होने पर, क्षेत्रीय कार्यालयों के लिये पदों के सृजन हेतु एक विस्तृत औचित्य दू वि को जून 2012 में भेजा गया था और उसके बाद मामले में कोई उत्तर दू वि से प्राप्त नहीं हुआ।

ट्राई का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ट्राई ने क्षेत्रीय कार्यालय खोलने के लिये आदेश जून 2012 में जारी किया था तथा क्षेत्रीय कार्यालयों ने 2012 के अंत में कार्य करना शुरू कर दिया था, जबकि दू वि ने नवम्बर 2011 में ही क्षेत्रीय कार्यालयों के लिये बजट प्रस्तावों पर आपत्तियां उठाई थी। दू वि ने मई 2012 में अपने सूचना में विशेष रूप से बताया भी था कि क्षेत्रीय कार्यालयों में पदों का भरा जाना पदों के सृजन हेतु वि मं के अनुमोदन के बाद ही हो सकता था। ऐसी परिस्थितियों में, ट्राई ने सरकार के सभी निर्देशों के उल्लंघन में क्षे का में स्वयं द्वारा सृजित अस्थायी पदों को भरना जारी रखा।

लेखापरीक्षा के निष्कर्ष से सहमत होकर मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2015) कि ट्राई का दावा ट्राई अधिनियम तथा भारत सरकार द्वारा मामले पर जारी सम्बन्धित नियमों/अनुदेशों के अनुसार उचित नहीं था।

इस प्रकार, ट्राई ने केन्द्र सरकार के निर्देशों, अपने लीगल डिवीजन व विधि न्याय व कम्पनी के मंत्रालय की राय नहीं मानते हुए पूरे देश में क्षेत्रीय कार्यालय खोले तथा मार्च 2014 तक ₹ 14.12 करोड़ का अनाधिकृत व्यय किया। भविष्य में भी व्यय तब तक किया जायेगा जब तक क्षे.का कार्यरत रहेंगे।