अध्याय-III : लाइसेंसिंग, पंजीकरण, निरीक्षण और नमूना चयन

3.1 लाइसेंसिंग और पंजीकरण[1]

अधिनियम की धारा 31 के अनुसार छोटे विनिर्माताओं या छोटे फुटकर विक्रेताओं, जिन्हें स्वयं को खाद्य प्राधिकरण के साथ पंजीकृत करना होता है, के अलावा कोई अन्य व्यक्ति लाइसेंस के बिना किसी प्रकार का खाद्य व्यवसाय आरम्भ अथवा प्रचालित नहीं कर सकेगा। एक ही क्षेत्र में एक या विविध प्रतिष्ठानों/परिसरों में बनाये/बेचे जा रहे एक अथवा अधिक खाद्य पदार्थों के लिए अलग लाइसेंस जारी किए जाऐंगे। पंजीकरण प्राधिकारी का अर्थ है राज्य खाद्य संरक्षा आयुक्तों (एसएफएससी) द्वारा नियुक्त अभिहित अधिकारी (डीओ), खाद्य संरक्षा अधिकारी (एफएसओ) या पंचायत, नगर निगम अथवा क्षेत्र के किसी स्थानीय निकाय का कोई अधिकारी, जिसे खाद्य संरक्षा आयुक्तों[2] द्वारा तद्नुसार अधिसूचित किया गया हो। लाइसेंसिंग प्राधिकारी का अर्थ केन्द्रीय लाइसेंसिंग प्राधिकारी (सीएलए) अर्थात् खाद्य संरक्षा आयुक्त की क्षमता में एफएसएसएआई के सीईओ द्वारा नियुक्त डीओ या फिर राज्य लाइसेंसिग प्राधिकारी (एसएलए) अर्थात् एसएफएससी[3] द्वारा नियुक्त डीओ से है। अधिनियम की धारा 63 में लाइसेंस के बिना खाद्य व्यवसाय चलाने से संबंधित दंडात्मक प्रावधान निहित हैं।

31 मार्च 2016 तक, एफएसएसएआई तथा राज्य सरकारों द्वारा 27.65 लाख पंजीकरण और 7.09 लाख लाइसेंस[4] जारी किए गये थे।

लाइसेंस प्राप्त करने की प्रक्रिया

एफएसएसएआई द्वारा अपने क्षेत्रीय कार्यालयों (सीएलए) के माध्यम से केन्द्रीय लाइसेंस जारी किए जाते है, जबकि राज्य कार्यालयों (एसएलए) द्वारा राज्य

---

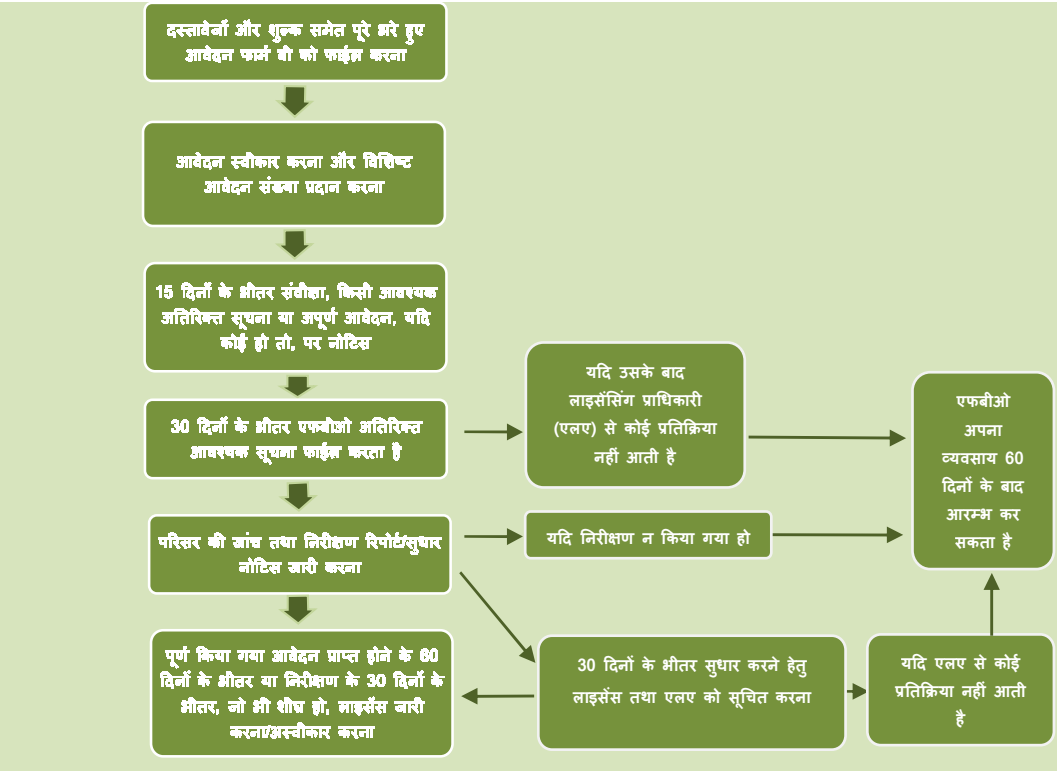
[1] खाद्य संरक्षा तथा मानक (खाद्य व्यवसाय की लायसेंसिंग और पंजीकरण) नियम, 2011 के अंतर्गत

[2] 2011 के विनियमों के पैराग्राफ 1.2.1(5) के अनुसार

[3] 2011 के विनियमों में क्रमशः पैराग्राफ 1.2.1(1) और (6) में परिभाषित

[4] एफएसएसएआई द्वारा लेखापरीक्षा को प्रस्तुत सूचना के अनुसार

लाइसेंस जारी किए जाते हैं। लाइसेंस प्राप्त करने के लिए प्रक्रिया को नीचे दर्शाया गया है:



रेखाचित्र 3.1: लाइसेंसिंग प्रक्रिया को स्पष्ट करता हुआ प्रवाह चित्र

3.1.1 एफबीओ की पहचान के लिए सर्वेक्षण न होना

अधिनियम की उप-धारा 16(2)(जी) के अंतर्गत यह एफएसएसएआई का कर्तव्य है कि वह अधिनियम के प्रवर्तन तथा प्रबंधन के लिए सर्वेक्षण करें। इसी प्रकार, उप-धारा 30(2)(बी) के अनुसार एसएफएससी राज्य में खाद्य उत्पादन या प्रसंस्करण में लगी हुई औद्योगिक इकाइयों का सर्वेक्षण करेगा। इसके अतिरिक्त, एफएसएस नियम, 2011 के उपबंध 2.1.3 (4)(iii) (एफ) में कहा गया है कि यह एफएसओ का कर्तव्य है कि वह उसे सौंपे गए क्षेत्र के भीतर सारे खाद्य व्यवसाय का डाटाबेस अनुरक्षित करें। परंतु, लेखापरीक्षा ने पाया कि न तो एफएसएसएआई और न ही लेखापरीक्षा के लिए चयनित 10 राज्यों के खाद्य संरक्षा आयुक्तों ने ऐसे कोई सर्वेक्षण संचालित किए थे और न ही करवाए थे। ऐसे आँकड़ों की अनुपस्थिति में, लेखापरीक्षा में देखा गया कि

एफएसएसएआई द्वारा अलग-अलग अवसरों पर भिन्न आँकड़े प्रस्तुत किए गए[5] जिनके आधार पर सरकार तथा खाद्य प्राधिकरण ने महत्वपूर्ण निर्णय लिये।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (जनवरी 2017) कि लाइसेंसिंग और पंजीकरण एक निरंतर प्रक्रिया है। लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में संदर्भित एफबीओ की कुल संख्या उस समय केवल अनुमान के आधार पर बताई गई थी। राज्य/यूटी के खाद्य संरक्षा आयुक्तों से खाद्य लाइसेंसिंग और पंजीकरण प्रणाली (एफएलआरएस) में एफबीओ के कवरेज के लिए गहन सर्वेक्षण करने का निवेदन किया गया है। मंत्रालय ने अगले उत्तर (मई 2017) में बताया कि एफएसएसआई द्वारा प्रस्तुत आँकड़ों में भिन्नता जानबूझ कर नहीं की गई थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इससे यह स्पष्ट नहीं होता कि अधिनियम और नियमों में निर्धारित सर्वेक्षण कराने के लिए कोई कदम क्यों नहीं उठाए गए थे। इसके अतिरिक्त, न केन्द्र तथा राज्य सरकारों और न ही एफएसएसएआई के पास निर्णय हेतु विश्वसनीय आँकड़े थे। साथ ही, निर्णय लेते समय न तो मंत्रालय और न ही खाद्य प्राधिकरण को यह सूचित किया गया कि उन्हें प्रस्तुत आँकड़े सही नहीं थे।

3.1.2 लाइसेंसों के परिवर्तन के लिए समय में अनावश्यक वृद्धि

अधिनियम की उप-धारा 97(3) के अनुसार पूर्ववर्ती अधिनियमों और आदेशों के अंतर्गत जारी लाइसेंस अपनी समाप्ति की तिथि तक मान्य रहेंगे। अधिनियमों[6] के उपबंध 2.1.2 (1) के अंतर्गत ऐसे एफबीओ को, जिन्हें पूर्व अधिनियमों/आदेशों के अंतर्गत लाइसेंस जारी किए थे, एक वर्ष की अवधि के भीतर अधिनियम के अंतर्गत अपने लाईसेंसों को अधिनियम के अंतर्गत लाईसेंसों/पंजीकरणों में परिवर्तित करने की स्वीकृति प्रदान की गई थी।

विभिन्न हितधारकों जैसे राज्य सरकारों, संसद सदस्य तथा व्यापार निकायों के आग्रह पर मंत्रालय ने अधिनियम की धारा 85 का आह्वान करते हुए समय-

---

[5] 03.01.2014 को व्यय वित्त समिति (ईएफसी) को दिये गए 05.06.2013 तक 550 लाख एफबीओ के आंकड़े तथा एक लेखापरीक्षा प्रश्न के उत्तर में प्रस्तुत अक्तूबर 2016 को 103.11 लाख एफबीओ के आँकड़े

[6] 5 अगस्त 2011 से प्रभावी एफएसएस (खाद्य कारोबार की लाइसेंसिंग तथा पंजीकरण) विनियम, 2011। जब तक अन्यथा न कहा गया हो, विनियमों का इस अध्याय में अभिप्राय इन्हीं विनियमों से होगा।

समय पर मौजूदा लाईसेंसों के परिवर्तन की अवधि बढ़ाने हेतु एफएसएसएआई को (4 अगस्त 2016 तक) निर्देश जारी किये।

लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि ऐसे एफबीओ जिनके लाइसेंस अधिनियम को लागू करने के पश्चात् भी पूर्व के अधिनियमों/आदेशों के अंतर्गत वैध थे, की संख्या से संबंधित कोई सूचना न तो मंत्रालय और न ही एफएसएसएआई के पास थी। लाईसेंसों में परिवर्तन की तिथि में बार-बार बढ़ोत्तरी करने के मंत्रालय के निर्देशों के कारण ऐसी परिस्थिति उत्पन्न हो गई जहाँ ऐसे एफबीओ जिनके लाइसेंस समाप्त हो गए थे, बिना किसी लाइसेंस के भी खाद्य व्यवसाय चलाते रहे। इसे एफएसएसएआई और विभिन्न राज्य खाद्य संरक्षा आयुक्तों द्वारा समय-समय पर इंगित किया जाता रहा जिनके अनुसार इन निरंतर विस्तारों के कारण एफबीओ अपने पंजीकरणों और लाईसेंसों को नवीकृत करने में इच्छुक नहीं थे। अतः, मंत्रालय के दिशानिर्देशों पर 04 अगस्त 2016 तक परिवर्तन के लिए समय में बार-बार विस्तार न केवल अधिनियम के उल्लंघन में थे बल्कि वे अनावश्यक भी थे जिसके परिणामस्वरूप ऐसे एफबीओ जिनके लाइसेंस समाप्त हो चुके थे, बिना लाइसेंस के भी खाद्य व्यवसाय करते रहे (जैसा पैराग्राफ 3.1.4(i) तथा (ii) में चर्चा की गई है) जिससे खाद्य संरक्षा उपायों पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा और इस प्रकार देश का सार्वजनिक स्वास्थ्य भी खतरे में रहा।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (जून 2017) में बताया कि परिचालन संबंधी मामलों को एफएसएसएआई अपने स्तर पर निपटा लेता है तथा मंत्रालय को ऐसे विवरणों को अनुरक्षित करने की आवश्यकता नहीं है। इसके अतिरिक्त, निर्विघ्न परिवर्तन सुनिश्चित करने के लिए विस्तार आवश्यक थे और तदनुसार निर्णय लिया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि स्वयं राज्य प्राधिकारियों और एफएसएसएआई ने इस तथ्य को स्वीकार किया है कि बार-बार दिए गए विस्तारों के कारण एफबीओ में एफएसएसएआई से लाइसेंस प्राप्त करने को लेकर अनिश्चितता है। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय स्वयं को इस जिम्मेदारी से विमुक्त नहीं कर सकता क्योंकि उसने अधिनियम की धारा 85 के अंतर्गत अपनी शक्तियों का प्रयोग किया था और एफएसएसएआई को विस्तारों के लिए आवश्यक आदेश जारी करने के निर्देश दिए थे।

3.1.3 निर्यातक एफबीओ हेतु मानकों में ढील देना

अधिनियम की उप-धारा 3(1) (एन) में दी गई परिभाषा के अनुसार, खाद्य व्यवसाय में अन्य गतिविधियों के अलावा खाद्य पदार्थ का निर्माण, प्रसंस्करण, पैकेजिंग, भंडारण और ढुलाई सम्मिलित है। उप-धारा 16(1) के अनुसार खाद्य निर्माण, प्रसंस्करण, संवितरण, बिक्री और आयात को विनियमित करना खाद्य प्राधिकरण का कर्तव्य होगा। इसके अतिरिक्त, विनियमों की अनुसूची 1 के मद vi के अंतर्गत सीएलए के कार्यक्षेत्र के अंतर्गत आने वाले खाद्य व्यवसायों की सूची में 100 प्रतिशत निर्यात उन्मुख इकाईयों (ईओयू)[7] को निर्दिष्ट किया गया है।

अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि पूर्ववर्ती खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम के अंतर्गत ऐसे एफबीओ, जिन्होंने 100 प्रतिशत ईओयू योजना का चयन नहीं किया था परंतु अपने उत्पादन का संपूर्ण रूप से योजना से बाहर निर्यात किया था ('केवल निर्यातक' एफबीओ के रूप में नामित), सहित खाद्य व्यवसाय में कार्यरत सभी एफबीओ को लाइसेंस जारी कर दिए गए थे। एफएसएसएआई ने व्यापार की सुविधा के लिए ऐसे 'केवल निर्यातक एफबीओ' को लाइसेंस जारी करने की स्वीकृति देते हुए "निर्यातक एफबीओ" की एक विशिष्ट श्रेणी बनाकर दिनांक 21 जनवरी 2015 को एक आदेश जारी किया। 30 सितम्बर 2016 तक, इस श्रेणी के अंतर्गत एफबीओ को 731 लाइसेंस जारी किए जा चुके थे।

इस संबंध में, लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित पायाः

i) 21 जनवरी 2015 के आदेश अधिनियम की धारा 16(5) के अंतर्गत जारी किए गए थे, जिसके अनुसार कोई भी दिशानिर्देश खाद्य प्राधिकरण द्वारा जारी किये जाने होते हैं। परन्तु, एफएसएसएआई ने खाद्य प्राधिकरण और मंत्रालय की स्वीकृति लिये बिना अध्यक्ष की स्वीकृति से आदेश जारी किए थे।

[7] कुछ आवश्यकताओं और प्रतिबंधों सहित, '100 प्रतिशत ईओयू' अन्य लाभों के अतिरिक्त केन्द्रीय उत्पाद शुल्क, सीमा शुल्क और केन्द्रीय बिक्री कर छूट प्राप्त करते है और विशिष्ट सीमाओं तक घरेलू बाजार में भी पहुँच रखते हैं।

ii) उपरोक्त आदेशों के अंतर्गत 'केवल निर्यातक एफबीओ' को लाइसेंस उनके खाद्य उत्पादों के आयातक देशों में संबंधित मानकों और विनिर्देशों से अनुरूपता के आधार पर किये जा सकेंगे, इसे सुनिश्चित करने हेतु कोई तंत्र नहीं था।

iii) यह आदेश इन एफबीओ को अपने उत्पाद देश के भीतर बेचने की अनुमति देते थे बशर्ते वे खाद्य उत्पादों की भारतीय मानकों से अनुपालना का प्रमाणपत्र प्रस्तुत करें। इन एफबीओ को देश के भीतर अपने उत्पाद बेचने की अनुमति ऐसे अन्य एफबीओ के विरूद्ध प्रतिकूल भेदभाव उत्पन्न करती थी जिन्हें लाइसेंस प्राप्त करते समय और कठोर मानकों की अनुपालना करनी होती है।

मंत्रालय ने (जून 2017) कहा कि अधिनियम का कोई उल्लंघन नहीं हुआ क्योंकि एफएसएसएआई परामर्श के माध्यम से 'केवल निर्यातक' एफबीओ को भी लाइसेंस जारी करने में सक्षम था और इसपर खाद्य प्राधिकरण ने 25 मई 2017 की अपनी बैठक में स्वीकृति प्रदान की थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अधिनियम के अंतर्गत खाद्य प्राधिकरण के पास मानक निर्धारित करने वाले विनियमों के बिना खाद्य कारोबार विनियमित करने का अधिकार नहीं है। निर्गम सम्मेलन (जून 2017) में एफएसएसएआई ने इस मामले की समीक्षा करने की सहमति प्रदान की।

3.1.4 लाइसेंस जारी करने की प्रक्रिया में कमियाँ

विनियमों के उपबंध 2.1.7(1) से (5) के अनुसार कोई भी पंजीकरण या लाइसेंस, जारी किये जाने की तिथि से 1 से 5 वर्ष की एफबीओ द्वारा यथा चयनित अवधि के लिए लागू रहेगा। इसके अतिरिक्त, ऐसे पंजीकरण या लाइसेंस के नवीकरण के लिए आवेदन पंजीकरण/लाइसेंस में दर्शायी गयी अंतिम तिथि से 30 दिन पूर्व जमा करना होगा; या फिर यदि देर से, परन्तु पंजीकरण/लाइसेंस में दर्शाई अंतिम तिथि से पूर्व, आवेदन जमा किया गया हो तो विलंब के प्रत्येक दिन के लिए विलम्ब शुल्क का भुगतान करना होगा। पंजीकरण या लाइसेंस, जिसके नवीकरण के लिए उपरोक्त अवधि के भीतर आवेदन नहीं किया गया है, वह समाप्त हो जाएगा तथा एफबीओ अपने परिसर में सभी व्यावसायिक गतिविधियां बंद कर देगा और यदि वह व्यवसाय पुनः शुरू करना चाहता है तो उसे नए पंजीकरण या लाइसेंस के लिए आवेदन करना होगा।

एफएसएस नियमों के उपबंध 2.1.3(4)(iii)(एफ) के अनुसार यह एफएसओ का कर्तव्य होगा कि वह उसे दिए गए क्षेत्र के भीतर सारे खाद्य व्यापार के डाटाबेस का अनुरक्षण करेगा।

लेखापरीक्षा नमूना जांच से निम्नलिखित तथ्य सामने आए:

i) सीएलए, कोलकाता और गुवाहटी से संबंधित 49 मामलों में, एफबीओ ने पूर्व के अधिनियमों/आदेशों के अंतर्गत जारी लाइसेंसों की अवधि (2011-14) समाप्त होने के पश्चात् उनके नवीकरण के लिए आवेदन किया था। इस तथ्य के बावजूद कि आवेदन के समय लाइसेंस समाप्त हो चुके थे और विनियमों के उपबंध 2.1.7 के अंतर्गत नए लाइसेंस जारी करने के बजाय सीएलए ने लाईसेंसों का नवीकरण कर दिया। नियमों के और उल्लंघन में, सीएलए ने लाईसेंसों को पूर्वप्रभावी रूप से उस अवधि के लिए भी नवीकृत कर दिया था जिसमें पूर्व के अधिनियम/आदेश परिचालन में थे (आठ मामलों में लाइसेंसों की समाप्ति और उनके अनियमित नवीकरण के बीच एक वर्ष से साढ़े पांच वर्ष तक का अंतराल था)। ऐसे अनियमित पूर्वप्रभावी नवीकरणों द्वारा सीएलए ने अनियमित रूप से खाद्य व्यवसायों की समयावधि को वैध कर दिया जिसके दौरान अधिनियम की धारा 31 के उल्लंघन में एफबीओ बिना वैध लाइसेंसों के कार्य करते रहे। इसके साथ ही, सीएलए द्वारा एफएसएस नियमों के अंतर्गत अपने क्षेत्र में सारे खाद्य व्यवसायों का डाटाबेस अनुरक्षित नहीं किया गया था।

ii) नौ राज्यों[8] और एफएसएसएआई के छः केन्द्रीय[9] कार्यालयों में लेखापरीक्षा द्वारा ऐसे उदाहरण पाए गए जहां अधिनियम के अंतर्गत जारी लाइसेंस/पंजीकरण समाप्त हो गए थे। एसएलए में नमूना परिक्षित 7,056 लाइसेंसों में से, 2,616 (37.07 प्रतिशत), तथा सीएलए में नमूना परीक्षित 2,863 लाइसेंसों में से 626 (21.87 प्रतिशत) लाइसेंस समाप्त पाए गए थे। राज्यों में नमूना परीक्षित 2,299 पंजीकरणों में से, 698 (30.36 प्रतिशत) पंजीकरण समाप्त पाये गये। एसएलए ने पुष्टि की कि वे यह सुनिश्चित नहीं कर पाए कि इन एफबीओ द्वारा अपने लाइसेंसों/पंजीकरणों की समाप्ति के पश्चात सभी खाद्य व्यापार गतिविधियाँ रोक दी गयीं थीं। ओडिशा में,

[8] असम, दिल्ली, गुजरात, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, महाराष्ट्र, ओडिशा, तमिलनाडु और पश्चिम बंगाल

[9] चण्डीगढ़, चेन्नई, दिल्ली, कोलकाता, लखनऊ और मुम्बई

लेखापरीक्षा और एफएसओ के अधिकारियों के दल द्वारा संयुक्त भौतिक जांच के दौरान यह पाया गया कि 40 नमूना परीक्षित एफबीओ में से 15 अपने लाइसेंसों की समाप्ति के बावजूद कार्य कर रहे थे। एफएसएसएआई आरओ, मुम्बई में एक अन्य लेखापरीक्षा नमूना जांच से पता चला कि छः एफबीओ, जो पूर्व लाइसेंसों के नवीकरण के लिए आवेदन न करने के बावजूद व्यवसाय जारी रखे हुए थे और बिना लाइसेंस की इस अवधि के दौरान उन्होंने ₹252.64 करोड़ की कीमत का खाद्य व्यापार किया था।

निर्गम सम्मेलन (जून 2017) में एफएसएसएआई/मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार किया तथा सीईओ, एफएसएसएआई ने सूचित किया कि राज्य खाद्य प्राधिकरणों के समक्ष मामले को उठाया जायेगा।

3.1.5 अपूर्ण दस्तावेजों के आधार पर जारी किए गए लाइसेंस

विनियम 2.1.3 के अनुसार लाइसेंस प्राप्त करने हेतु आवेदन के साथ निर्धारित प्रारूप में स्व-प्रमाणित घोषणापत्र के साथ दस्तावेज़ों की प्रतियां अर्थात् रूपरेखा, पूरे पते और संपर्क विवरणों सहित निदेशकों की सूची, उपकरण एवं मशीनरी के नाम और सूची, एफबीओ की पहचान और पते का प्रमाण, आदि संलग्न होने चाहिए। परन्तु, पांच एसएलए और तीन सीएलए की लेखापरीक्षा नमूना जांच से पता चला कि नमूना परीक्षित 5,915 मामलों में से 3,119 (52.73 प्रतिशत) में अपूर्ण दस्तावेजों के आधार पर एफबीओ को लाइसेंस जारी किए गए थे।

मंत्रालय ने निर्गम सम्मेलन (जून 2017) के दौरान बताया कि ऑनलाईन एफएलआरएस (खाद्य लाइसेंसिंग तथा पंजीकरण प्रणाली) में व्यवस्थागत सुधारों के द्वारा आवश्यक कार्यवाही की जाएगी।

केस अध्ययन

दस्तावेजी साक्ष्य के सत्यापन के बिना लाइसेंस का नवीकरण

नये लाइसेंस के लिए आवेदन करते समय (9 मई 2014), पैकेज्ड पेयजल, कार्बनयुक्त पानी आदि के निर्माता मैसर्स ओम साई राम इंडस्ट्रीज, ओडीशा द्वारा तकनीकी प्रचालन प्रभारी की योग्यता '10वी पास' बतायी गयी। चूंकि 'लाइसेंस की शर्तों' से संबंधित एफएसएस (खाद्य व्यापार लाइसेंसिंग तथा पंजीकरण) विनियमों की अनुसूची 2 के अनुबंध-3 के अनुसार एफबीओ द्वारा उत्पादन प्रक्रिया का पर्यवेक्षण करने के लिए कम से कम एक तकनीकी व्यक्ति

नियुक्त करना होता है जिसके पास कम से कम विज्ञान की एक डिग्री हो, सीएलए, कोलकाता ने उस एफबीओ का आवेदन वापस कर दिया जिसने विनियमों के अनुसार शैक्षिक योग्यता का प्रमाण प्रदान किए बिना उसी व्यक्ति की योग्यता को 'बीएससी रसायन विज्ञान (ऑनर्स) में बदलकर संशोधित आवेदन (29.05.2014) प्रस्तुत कर दिया। आगे की जांच किए बिना, सीएलए, कोलकाता ने लाइसेंस जारी कर दिया (नवम्बर 2014) और बाद में इसे नवीकृत भी कर दिया, जिससे विनियमों की अनुसूची 2 के अनुबंध - 2 में दी गई उस शर्त का उल्लंघन हुआ जिसके अनुसार लाइसेंस नवीकरण के समय अर्हता के दस्तावेजों का सत्यापन किया जाना होता है।

अतः सीएलए, कोलकाता लाइसेंस नवीकरण के चरण पर सहायक दस्तावेजों का सत्यापन करने में विफल रहा।

3.2 खाद्य निरीक्षण

नियमों और विनियमों[10] और अधिनियम की उप-धारा 16(2)(i) में संग्रहण, विश्लेषण और रिर्पोटिंग परिभाषित एवं निर्धारित किये गये हैं जिसके अनुसार एफएसएसएआई विनियमों के द्वारा यह बताने हेतु कर्तव्यबद्ध है कि जोखिम आकलन, जोखिम विश्लेषण, जोखिम संप्रेषण और जोखिम प्रबंधन किस तरह तथा किस प्रक्रिया के तहत किये जायें। परन्तु, लेखापरीक्षा ने पाया कि इस संदर्भ में एफएसएसएआई ने विनियम अधिसूचित नहीं किये हैं।

न तो एफएसएसएआई और न ही राज्यों के पास देश में निर्मित खाद्य पदार्थ के जोखिम आधारित निरीक्षण (नमूना चयन समेत) के लिए कोई लिखित नीति या प्रक्रियाएं थीं। अगस्त 2016 में केवल आयातित खाद्य हेतु जोखिम आधारित नमूना चयन प्रचालित किया गया। साथ ही, एफएसएसएआई के पास खाद्य निरीक्षणों पर कोई डाटाबेस नहीं है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि विनियमों में वर्ष में कम से कम एक बार पंजीकृत एफबीओ के निरीक्षण का प्रावधान है, परंतु लाइसेंस प्राप्त एफबीओ[11] के

[10] अधिनियम की धारा 46(2) और 47, एफएसएस नियम, 2011 का पैराग्राफ 2.1.3.4, एफएसएस (लाइसेंसिंग और पंजीकरण) विनियम, 2011 का अध्याय 2 और एफएसएस (प्रयोगशाला और नमूना विश्लेषण) विनियम, 2011

[11] अधिनियम की धारा 31 के अनुसार, पंजीकरण प्रक्रिया छोटे निर्माताओं पर लागू होती है।

संदर्भ में ऐसी कोई अवधि निर्धारित नहीं की गई है। बल्कि, विनियमों में निरीक्षणों की अवधि का निर्णय डीओ के विवेक पर छोड़ दिया गया है। ऐसे भेदभाव के कारण स्पष्ट नहीं है। लेखापरीक्षा ने पाया कि दस चयनित राज्यों में से, केवल हिमाचल प्रदेश ने आवधिकता को निर्धारित किया था परंतु इन निर्देशों का भी अनुसरण नहीं किया गया था और निरीक्षणों की आवधिकता कम या शून्य भी थी। 10 चयनित राज्यों के 52 जिलों में 6,02,677 एफबीओ से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि 1,02,595 एफबीओ (17 प्रतिशत) वाले 15 जिलों[12] में 2011-16 के दौरान कोई निरीक्षण नहीं किया गया था। तमिलनाडु एवं उत्तरप्रेदश में, नमूना परीक्षित जिलों के डीओ के पास संचालित निरीक्षणों की उच्च संख्या के अपने दावों को सिद्ध करने के लिए कोई अभिलेख नहीं थे[13] और इसलिए इन दो राज्यों द्वारा किए गए दावे स्वीकार नहीं किए जा सकते। लेखापरीक्षा ने पाया कि संस्वीकृत संख्या या एफएसएसएआई की केन्द्रीय सलाहकार समति द्वारा अनुशंसित संख्या की तुलना में एफएसओ की तैनाती बहुत कम थी (विवरणों के लिए इस रिपोर्ट के अध्याय 5 के पैरा 5.9 का संदर्भ लें)।

एफएसएसएआई ने (मई 2017) कहा कि आवश्यक संशोधन प्रस्तावित किये जायेंगे।

3.3 नमूने उठाना

अधिनियम की धारा 38(1) के अनुसार, एफएसओ किसी ऐसे खाद्य या किसी पदार्थ का नमूना ले सकता है जो उसे लगे कि बिक्री के लिए रखा गया हो या मानवीय खपत के लिए बेचा गया हो या जो ऐसे किसी परिसर में उसके द्वारा पाया गया हो जो उसके पास मौजूद कारणों के आधार पर अधिनियम के किसी प्रावधान या उसके अंतर्गत विनियमों या आदेशों के तहत कार्यवाही में प्रमाण के रूप में आवश्यक होगा।

---

[12] दिल्ली (दक्षिण दिल्ली); गुजरात (जूनागढ़, राजकोट नगर निगम और सूरत नगर निगम); हरियाणा (अम्बाला, फरीदाबाद, गुरूग्राम और सोनीपत); हिमाचल प्रदेश (कांगड़ा); ओडीशा (बालासोर, देवगढ़, केन्द्रपाड़ा और मयूरभंज); उत्तर प्रदेश (कानपुर नगर); और पश्चिम बंगाल (पश्चिम मेदिनीपुर)।

[13] उदाहरणस्वरूप, छः चयनित जिलों में से तीन में अभिहित अधिकारियों ने 100 प्रतिशत निरीक्षण का दावा किया था।

3.3.1 उठाये गये नमूने, जारी किए गए लाइसेंसों और पंजीकरणों की संख्या के अनुरूप न होना

2011-16 की अवधि के लिए दस चयनित राज्यों के 53 चयनित जिलों में लेखापरीक्षा ने पाया कि खाद्य प्राधिकारियों ने 7,17,628 एफबीओ में से विश्लेषण के लिए 51,972 खाद्य पदार्थों के नमूने लिए थे। लेखापरीक्षा ने पाया कि 53 चयनित जिलों में 29 (55 प्रतिशत) में कुल लाइसेंस प्राप्त और पंजीकृत एफबीओ के 10 प्रतिशत से भी कम नमूने लिए गए थे; और इसमें से सात जिलों[14] में एक प्रतिशत से भी कम नमूने लिए गए थे। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि 10 चयनित राज्यों में से पांच[15] में नमूने लेने के लिए कोई लक्ष्य निर्धारित नहीं किए गए थे। शेष पांच[16] राज्यों में एफबीओ की विभिन्न श्रेणियों के लिए जोखिम आकलन के बिना लक्ष्य निर्धारित किए गए थे, जिन्हें अधिकतर एफबीओ द्वारा प्राप्त नहीं किया गया था। राज्य प्राधिकारियों द्वारा लक्ष्यों की प्राप्ति न किए जाने के कारण स्टाफ की कमी और धन की कमी बताए थे।

एफएसएसएआई (मई 2017) तथा मंत्रालय (जून 2017) ने तथ्यों को स्वीकार कर लिया और कहा कि आवश्यक कार्यवाही की जा रही है।

3.3.2 खाद्य नमूने उठाने की प्रक्रिया का उल्लंघन

एफएसएस नियम, 2011 का नियम 2.4.1 नमूने उठाने की प्रक्रिया को निर्धारित करता है। लेखापरीक्षा में खाद्य संरक्षा प्राधिकारियों द्वारा प्रक्रिया के अनुसरण में कमियां पायी गयी जिनका विवरण नीचे दिया गया हैः

केस अध्ययन 1

नमूना संभालने की प्रक्रिया

ओडिशा में सात जिलों से संबंधित पंद्रह नमूनों में एफएसओ ने प्रक्रिया के अनुसार फॉरमेलिन को परिरक्षक घोषित किये बिना जांच के लिए भेजे गए दूध के नमूनों में उसे मिला दिया था। परिणामस्वरूप, जांच को दोषपूर्ण घोषित कर दिया गया। संबंधित एफएसओ ने सूचित किया कि उन्हें नमूना उठाने, रखने एवं उन्हें प्रयोगशाला में भेजने की प्रक्रिया के लिए प्रशिक्षित नहीं किया गया था।

[14] ओडिशा में देवगढ़ और झारसुगुडा; थेनी, तिरूनेवेली और त्रिची (तमिलाडु); पश्चिम मेदिनीपुर और पुरुलिया (पश्चिम बंगाल)

[15] असम, दिल्ली, महाराष्ट, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल

[16] गुजरात, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, ओडीशा, तमिलनाडु

केस अध्ययन 2

विश्लेषण के लिए भेजे गए नमूनों की प्राप्ति की स्थिति की निगरानी करने में डीओ की विफलता

(क) सीटीएल, कंडाघाट के खाद्य विश्लेषक ने एफएसओ, कुल्लू, हिमाचल प्रदेश से दो खाद्य नमूने प्राप्त किए (जून-जुलाई 2013) जो विश्लेषण के लिए अयोग्य पाये गये। यद्यपि प्रयोगशाला ने अधिनियम की उप-धारा 47(1)(सी) के प्रावधान के अनुसार नमूने का दूसरा भाग मंगाया, परंतु डीओ नमूना भेजने में विफल रहा। डीओ ने लेखापरीक्षा को सूचित किया कि खाद्य नमूनों के दूसरे भाग को मंगाने वाले पत्र प्राप्त नहीं हुए थे।

(ख) एक उत्पाद (स्वादयुक्त पानी) के नमूनों के प्रथम और द्वितीय भागों के जांच निष्कर्षों में अंतर के कारण तीसरा नमूना कोलकाता में रेफरल प्रयोगशाला को भेजा गया (जनवरी 2014)। डीओ, थेनी, तमिलनाडु ने उत्पाद की शेल्फ आयु समाप्त (जून 2014) होने के पश्चात् फरवरी 2015 में प्रयोगशाला को ईमेल अनुस्मारक भेजा। प्रयोगशाला ने सूचित किया कि अभिलेखों में उनके द्वारा यह नमूना प्राप्त किये जाने का प्रमाण नहीं था। डीओ ने अनुस्मारक जारी करने में विफलता का कारण अत्यधिक कार्यभार और श्रमशक्ति की कमी बताया। उत्तर स्वीकार्य नहीं है। लेखापरीक्षा में नमूना परीक्षित सभी राज्यों में, तमिलनाडु, सभी वर्षों में 14 से लेकर 17 प्रतिशत तक की रिक्तियों के साथ श्रमशक्ति के संदर्भ में सबसे बेहतर स्थिति में है। 2014 और 2015 में, 14 एफएसओ की संस्वीकृत संख्या के प्रति डीओ थेनी में 10 से 11 एफएसओ थे।

मंत्रालय द्वारा तथ्य स्वीकार कर लिये गये (जून 2017)।

3.3.3 नमूना-चयन के लिए पर्याप्त अवसंरचना की अनुपलब्धता

अधिनियम की उप-धारा 47(1)(सी) के अनुसार एफएसओ द्वारा विश्लेषण के लिए एक नमूना प्राप्त करने पर वह विश्लेषण के लिए एक भाग खाद्य विश्लेषक को और दो भाग सुरक्षित अभिरक्षा में रखने के लिए डीओ के पास भेजेगा। लेखापरीक्षा ने नमूनों की सुरक्षित अभिरक्षा के लिए अपेक्षित अवसंरचना जैसे कि तालायुक्त/सुरक्षित फ्रिज/फ्रीज़र, कोल्ड चेन डिब्बे, विद्युत-रोधित डिब्बे, आदि की कमियां पायी थीं। अपेक्षित अवसंरचना की अनुपस्थिति में, नमूनों को अलमारियों और कपबर्डों में रखा गया था। परिणामस्वरूप, नमूने क्षय/खराब/क्षतिग्रस्त हो रहे थे और विश्लेषण के लिए योग्य नहीं थे। उदाहरण स्वरूप असम के कामरूप जिले

में, दुग्ध उत्पादों के दो नमूने रेफरल प्रयोगशाला द्वारा अस्वीकार कर दिए गए थे क्योंकि स्टील की अलमारी में रखा नमूना खराब हो गया था। उपयुक्त भंडारण सुविधाओं की अनुपस्थिति के कारण, असम, हिमाचल प्रदेश के नमूना परीक्षित जिलों में फलों और सब्जियों जैसे खराब होने वाले खाद्य पदार्थों के नमूने नहीं उठाये गये। तमिलनाडु में, एफबीओ से जब्त चाय के नमूनों को मिलावट की जांच करने के लिए भेजा गया था। पहले भाग को जांच के लिए भेजने के पश्चात शेष तीन भागों को डीओ, थेनी द्वारा अपने पास रख लिया गया। प्रयोगशाला रिपोर्ट द्वारा मिलावट की पुष्टि के उपरांत डीओ थेनी ने पाया कि नमूनों (जिन्हें अपर्याप्त भंडारण स्थान के कारण खुले में रखा गया था) के साथ छेड़छाड की गयी थी/क्षतिग्रस्त कर दिए गए थे। परिणामस्वरूप, एफबीओ के प्रति कोई कानूनी कार्रवाई नहीं की जा सकी।

मंत्रालय ने तथ्यों को स्वीकार किया (जून 2017)।

पैराग्राफ-3.1 कांगड़ा जिले में एक अलमारी में रखे गये खाद्य नमूने

पैराग्राफ -3.2 & 3.3 कामरूप (मेट्रो) जिला में स्टील अलमारी में रखे गए खाद्य नमूने

3.4 खाद्य संरक्षा लेखापरीक्षा : विनियमों का उल्लंघन

अधिनियम की धारा 44 के अनुसार, खाद्य संरक्षा प्रबंधन प्रणाली (एफएसएमएस) के अनुपालन पर नजर रखने और खाद्य संरक्षा लेखापरीक्षा के उद्देश्यों के लिए खाद्य प्राधिकरण अधिनियम और नियम या उसके अंतर्गत बनाए गए विनियमों के अंतर्गत किसी भी संगठन या अभिकरण को मान्यता प्रदान कर सकता है। विनियम के उपबंध 2.1.3 के अनुसार, एफबीओ द्वारा नए लाइसेंसों या उनके नवीकरण के लिए अपने आवेदनों के साथ एफएसएमएस योजना या प्रमाणपत्र[17], यदि कोई हो तो, प्रस्तुत करना आवश्यक था। परन्तु, परिवर्तनकाल अवधि के दौरान एफबीओ द्वारा झेली गई कठिनाईयों के आधार पर एफएसएसएआई द्वारा एक परामर्श जारी किया (अप्रैल 2012) जिसमें एफबीओ के लिए एफएसएमएस योजना या प्रमाणपत्र को प्रस्तुत करना वैकल्पिक बना दिया गया तथा एफबीओ को गैर-न्यायिक स्टैंप पैपर (जिसे तत्पश्चात मार्च 2015 में एफएसएसएआई द्वारा एफबीओ की स्व-घोषणा से प्रतिस्थापित कर दिया गया) पर अनुपालना से संबंधित शपथ-पत्र प्रस्तुत करने की अनुमति प्रदान कर दी गई।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एफएसएसएआई के पास विनियम के प्रावधानों में छूट देने का ऐसा परामर्श जारी करने का कोई प्राधिकार नहीं था। इसके अतिरिक्त, एक वर्ष की परिवर्तन अवधि के लिए अपनाये गये अंतरिम उपाय को स्थायी बना दिया गया। इस बीच, एफएसएसएआई ने जनवरी 2012 में आठ खाद्य संरक्षा लेखापरीक्षा अभिकरणों और अक्तूबर 2012 में चार अभिकरणों का पैनल बनाया। ऐसा पैनल बनाना अनियमित था क्योंकि अधिनियम की उप-धारा 16(2) (सी) के अनुसार, एफएसएसएआई द्वारा ऐसे विनियम तैयार करना अपेक्षित है जिनमें ऐसे प्रमाणीकरण निकायों के प्रत्यायन के लिए क्रिया-विधि और दिशानिर्देश विनिर्दिष्ट हों, जो नहीं किया गया था। अंततः इन आठ अनियमित रूप से पैनलबद्ध किये गए प्रत्यायन निकायों को कोई कार्य नहीं सौंपा गया तथा एफएसएसएआई ने भी एक वर्ष की उनकी आरंभिक अवधि को न बढ़ाने का निर्णय लिया। परिणामस्वरूप, अधिनियम एवं विनियमों में निर्धारित संपूर्ण खाद्य संरक्षा लेखापरीक्षा प्रणाली शुरू नहीं हो सकी ।

[17] प्रमाणीकरण ऐसी प्रक्रिया है जिसके द्वारा आधिकारिक प्रमाणीकरण निकायों और ऐसे आधिकारिक रूप से मान्यता प्राप्त निकायों द्वारा लिखित या समतुल्य आश्वासन दिया जाता है कि खाद्य या खाद्य नियंत्रण प्रणालियां आवश्यकताओं के अनुरूप है।

मंत्रालय ने (जून 2017) में तथ्यों को स्वीकार किया।

3.5 केन्द्रीय लाइसेंस प्राप्त एफबीओ का प्रवर्तन

अधिनियम की उप-धारा 29(1) के अनुसार खाद्य प्राधिकरण व राज्य खाद्य संरक्षा अधिकारी अधिनियम को लागू करने के लिए उत्तरदायी हैं। लेखापरीक्षा में पाया गया कि केंद्रीय सलाहकार समिति की सिफारिश के आधार पर, खाद्य प्राधिकरण या मंत्रालय से अनुमोदन प्राप्त किए बगैर एफएसएसएआई द्वारा एक परामर्श जारी कर (जून 2013) केंद्रीय लाइसेंस प्राप्त एफबीओ से संबंधित प्रवर्तन गतिविधियों को एफएसएसएआई से राज्य संरक्षा आयुक्तों को हस्तांतरित कर दिया गया। राज्य खाद्य प्राधिकारियों को केंद्रीय खाद्य लाइसेंस प्रदान करने की शक्तियां इस प्रकार प्रत्यायोजित करना अधिनियम की धारा 10(5) (जिसमें सीईओ, एफएसएसएआई को खाद्य संरक्षा आयुक्त की शक्तियाँ सौंपी गई हैं), के साथ पठित उप-धारा 30(2), जिसमें खाद्य संरक्षा आयुक्त के कर्तव्य दिये गए हैं, अधिनियम की उप-धारा 30(3) जिसके अनुसार खाद्य संरक्षा आयुक्त की शक्तियों का प्रत्यायोजन केवल अधीनस्थ अधिकारियों (राज्य खाद्य प्राधिकारी सीईओ, एफएसएसएआई के अधीन नहीं हैं) को किये जा सकने की अनुमति है और उप-धारा 29(1) (जिसमें अन्य बातों के साथ केन्द्रीय लाइसेंसिंग प्राधिकारी के विषय क्षेत्र में आने वाले व्यवसायों के संबंध में खाद्य प्राधिकारी को अधिनियम के प्रवर्तन का उत्तरदायित्व सौंपा गया है) का उल्लंघन करता था।

एफएसएसएआई ने बताया (मार्च 2017) कि राज्य सरकार के कार्यालयों को केंद्रीय लाइसेंसी इकाईयों के प्रवर्तन का भी कार्य सौंपने का निर्णय जान बूझकर लिया गया था क्योंकि उनके पास आवश्यक श्रमशक्ति है और साथ ही उनका एफबीओ से सीधा संपर्क है क्योंकि उनके पास जिला स्तर पर एफएसओ/डीओ हैं। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह प्रत्यायोजन उस समय मंत्रालय का अनुमोदन प्राप्त किए बिना किया गया। इसके अतिरिक्त, राज्य लाइसेंस प्राधिकारियों के पास भी अपनी प्रवर्तन गतिविधियों को प्रभावी रूप से पूरा करने के लिए पर्याप्त स्टाफ नहीं हैं। लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि राज्य खाद्य प्राधिकरण केन्द्रीय लाइसेंसों से संबंधित सूचना का रखरखाव या निगरानी नहीं कर रहे हैं जिससे वे अनुपालना का प्रवर्तन सुनिश्चित करने की स्थिति में

नहीं हैं। फलस्वरूप एफएसएसएआई यह सुनिश्चित नहीं कर सका कि केंद्रीय लाइसेंस प्राप्त इकाईयाँ लाइसेंस संबंधी आवश्यकताएँ को पूरा कर रही हैं।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (जून 2017) में कहा कि अधिनियम के अंतर्गत केन्द्रीय अथवा राज्य लाइसेंसों हेतु कोई प्रावधान नहीं था तथा यह विभाजन बाद में प्रशासनिक सुविधा के मद्देनजर तथा एफबीओ के विशिष्ट परिणाम/कारोबार इत्यादि के आधार पर एफएसएसएआई तथा राज्य खाद्य संरक्षा प्राधिकरणों को अतिरिक्त जिम्मेदारी सौंपने हेतु किया गया है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि केन्द्रीय तथा राज्य लाइसेंसों हेतु प्रावधान एफएसएस (खाद्य करोबार की लाइसेंसिंग तथा पंजीकरण) विनियम, 2011 में समाहित किये गये थे तथा यह मात्र एक प्रशासनिक विभाजन नहीं था। साथ ही, राज्य खाद्य प्राधिकरण केवल राज्य लाइसेंसों के प्रवर्तन हेतु उत्तरदायी है तथा उन्हें केन्द्रीय लाइसेंसों का प्रवर्तन प्रत्यायोजन करने का निर्णय विनियमों का उल्लंघन करता था।

3.6 एफएसएसएआई और सीमा शुल्क प्राधिकारियों में समन्वय की कमी

3.6.1 बंदरगाहों में एफएसएसएआई की अनुपस्थिति

भारत में खाद्य उत्पादों का आयात एफएसएसएआई द्वारा अधिनियम की धारा 25 से नियंत्रित किया जाता है जिसमें यह प्रावधान है कि कोई असुरक्षित, गलत ब्राण्ड या खराब गुणवत्ता वाले उत्पाद को भारत में आयात न किया जाए।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि भारत के कुल 635 प्रवेश बिंदुओं में से एफएसएसएआई की उपस्थिति मात्र छः[18] बंदरगाहों के मात्र 21 बिंदुओं में है और 135 बिंदुओं के लिये एफएसएसएआई ने अधिनियम की धारा 47(5) के अंतर्गत सीमा शुल्क अधिकारियों को प्राधिकृत अधिकारियों[19] (एओ) के पदनाम द्वारा नियुक्त किया है। पदनाम द्वारा नियुक्ति विनियमों का उल्लंघन है जिसमें निर्धारित है कि प्राधिकृत अधिकारी/एफएसओ के लिए किसी मान्यताप्राप्त विश्वविद्यालय से निर्दिष्ट विषयों[20] में से एक में डिग्री अनिवार्य होगी। इसके अतिरिक्त नियुक्तियां न केवल देर से की गईं बल्कि अपर्याप्त भी

[18] चेन्नै, कोचीन, दिल्ली, कोलकाता, मुंबई, तूतीकोरिन

[19] आयात के संबंध में एफएसओ जिस पदनाम से कहलाए जाते हैं।

[20] खाद्य प्रौद्योगिकी, डेयरी प्रौद्योगिकी, जैव प्रौद्योगिकी, तैलीय प्रौद्योगिकी, कृषि विज्ञान, पशु चिकित्सा विज्ञान, जैव-रासायनिकी, सूक्ष्म जैविकी, रसायन तथा चिकित्सा शास्त्र

थीं क्योंकि मार्च 2016 अर्थात् अधिनियमन के दस वर्ष बीतने के बाद यह नियुक्तियाँ पहली बार की गई। इसके अतिरिक्त शेष प्रवेश बिंदुओं में एफएसएसएआई की उपस्थिति न तो सीधे तौर पर, न ही प्राधिकृत प्रतिनिधियों के माध्यम से है जिससे इन प्रवेश बिंदुओं से आने वाले उत्पाद अधिनियम के अंतर्गत विनियमित नहीं किये जा रहे। इसके अतिरिक्त, एओ के रूप में कार्य करने वाले सीमा शुल्क कर्मियों के कार्य की निगरानी की कोई प्रणाली एफएसएसएआई के पास नहीं है।

मंत्रालय ने (जून 2017) तथ्यों को स्वीकार किया ।

उत्तम कार्य व्यवस्था

सीमा शुल्क विभाग ने एफएसएसएआई समेत अन्य भागीदार एजेंसियों से परामर्श द्वारा व्यापार की सुगमता हेतु एक सिंगल विंडो इंटरफेस (स्विफ्ट) आरंभ किया है। एकीकृत आवेदन स्विफ्ट पर फाइल किये जाते हैं जो जाँच के लिए नमूनों के चयन हेतु जोखिमों का आकलन करता है। यदि जांच और नमूना चयन की आवश्यकता हो तो आवेदन एफएसएसएआई के खाद्य आयात निपटान प्रणाली (एफआईसीएस) को अग्रेषित कर दिया जाता है।

3.6.2 नमूनों पर कोई अंतिम कार्यवाही नहीं किया जाना

आयात विनियमों का उपबंध 14[21] एओ को यह निर्देश देता है कि वह इन विनियमों के अंतर्गत आयातित खाद्य पदार्थों की संरक्षा के निर्धारण के पश्चात् खाद्य पदार्थ के आयात की अनुमति देने या रोकने हेतु अपने हस्ताक्षर व सील के अंतर्गत अनापत्ति प्रमाणपत्र (एनओसी) अथवा गैर-अनुपालना रिपोर्ट (एनसीआर) जारी करे और इस आदेश को सीमा शुल्क एवं खाद्य आयातक को विनिर्दिष्ट तरीके से सूचित करे। इसके अतिरिक्त विनियम का उपबंध 13(2)(एस)[22] एओ को सीमा शुल्क प्राधिकारी से आयातित खाद्य वस्तुओं के विषय में आंकड़े या सूचना प्राप्त करने का अधिकार प्रदान करता है।

2011-2016 के दौरान मुंबई और दिल्ली के क्षेत्रीय कार्यालयों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा से आयात के ऐसे 9,264 मामलों[23] का पता चला जिनमें विश्लेषण

[21] तत्कालीन मसौदा आयात विनियमों का उपबंध 11

[22] तत्कालीन मसौदा आयात विनियमों का उपबंध 10(2) (एस)

[23] मुंबई में 9,203 मामले तथा दिल्ली में 61 मामले

के लिए नमूना लेने वाले एफएसएसएआई अधिकारियों ने एनओसी या एनसीआर जारी नहीं किये जिससे ऐसे आयातित माल का क्या हुआ, यह पता नहीं चल सका।

अपने उत्तर में मंत्रालय ने (जून 2017) बताया कि यद्यपि कुछ मामलों में भुगतान होने पर नमूना पहचान संख्या तो जनित होती है, परंतु कभी-कभी आयातक अनुवर्ती कार्यवाही/प्रक्रिया अर्थात् प्रत्यक्ष निरीक्षण के लिए उपस्थित नहीं होता है अतः इन मामलों में एनओसी/एनसीआर जारी नहीं किये गए थे। इसके अतिरिक्त, सीमा शुल्क विभाग इन आवेदनों के अंतिम परिणाम से संबंधित विवरण एफएसएसएआई को नहीं देता।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि यह एओ का कर्तव्य था कि वह आयातित खाद्य पदार्थों की संरक्षा का निर्धारण करे और तदनुसार एनओसी या एनसीआर जारी करे। इसके अतिरिक्त, प्रमुख आयात विनियामक होने के नाते एफएसएसएआई को सुनिश्चित करना चाहिए कि अनापत्ति प्रमाण पत्र के बगैर कोई भी खाद्य उत्पाद देश में प्रवेश न कर सके। लेखापरीक्षा में किसी अभिलेख से यह पता नहीं चला कि एफएसएसएआई ने सीमा शुल्क विभाग को इस संबंध में विवरण देने का कभी अनुरोध किया।

3.6.3 आयातित खाद्य उत्पादों पर एनसीआर पर अनुवर्ती कार्यवाही करने में विफलता

आयात विनियमों का उपबंध 14(7)[24] एओ को खाद्य प्राधिकरण के पूर्व अनुमोदन से उन खाद्य वस्तुओं को अनिवार्य रूप से नष्ट करने हेतु आवश्यक निर्देश पारित करने का निर्देश देता है, जिनके विरूद्ध एनसीआर जारी किए गए हों। उपबंध 14(8) यह बताता है कि सीमा शुल्क विभाग एओ को एक रिपोर्ट उपलब्ध कराएगा जिसमें नष्ट किए जाने की कार्यवाही संबंधी सभी आवश्यक विवरण हों।

चेन्नई और कोच्चि में एफएसएसआई के क्षेत्रीय कार्यालयों के अभिलेखों की नमूना जाँच और भारतीय सीमा शुल्क इलेक्ट्रॉनिक डाटा इंटरचेंज एक्सचेंज (ईडीआई) प्रणाली से प्रतिसत्यापन करने पर पता चला कि सीमा शुल्क प्राधिकारियों ने आयातित खाद्य पदार्थों को उनके विरूद्ध एनसीआर जारी होने के

[24] पूर्ववर्ती मसौदा आयात विनियमों का उपबंध 11.3

बावजूद 24 खाद्य प्रेषण मुक्त कर दिये (चेन्नई में 06 और कोच्चि में 18) । इस प्रकार विनियमों के प्रावधान लागू नहीं किए गए।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (जून 2017) में बताया कि आयातित प्रेषण पर अंतिम निर्णय सीमा शुल्क विभाग को लेना होता है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अधिनियम के अंतर्गत एफएसएसआई खाद्य आयात विनियमित करने हेतु प्रतिबद्ध है जिसकी इन मामलों में अनुपालना में वह विफल रहा तथा उसने इसका उत्तरदायित्व सीमा शुल्क प्राधिकारियों पर डालने का प्रयास किया।

निष्कर्ष:

एफएसएसएआई और राज्य खाद्य संरक्षा प्राधिकारियों ने अधिनियम के प्रवर्तन और क्रियान्वयन हेतु और अपने क्षेत्राधिकार में आने वाले एफबीओ के अपेक्षित सर्वेक्षण नहीं किए। तत्कालीन अधिनियमों और आदेशों के अंतर्गत जारी लाइसेंसों को अधिनियम के अंतर्गत परिवर्तन हेतु एफबीओ को दी गई समयावधि में समय-समय पर विस्तार प्रदान किये गये। 'केवल निर्यातक एफबीओ' को लाइसेंस जारी करने का एफएसएसआई का निर्णय बिना यह सुनिश्चित किये कि वे भारतीय मानकों के अनुसार हैं, अधिनियम के प्रावधानों का उल्लंघन करता था। ऐसे मामले पाए गए जिनमें वैधता समाप्त लाइसेंसों को पूर्व प्रभाव से नवीकृत किया गया। एफएसएसएआई और एसएलए में से कोई इस तथ्य की पुष्टि नहीं कर पाया कि जिन एफबीओ के लाइसेंस/पंजीकरण की वैधता समाप्त हो चुकी थी, उन्होने सभी खाद्य व्यावसायिक गतिविधियां बंद कर दी अथवा नहीं। अपूर्ण दस्तावेजों के आधार पर लाइसेंस प्रदान किए गए। न एफएसएसएआई और न ही राज्य खाद्य प्राधिकरणों के पास जोखिम आधारित निरीक्षणों पर कोई लिखित नीति तथा प्रक्रियाएँ हैं। यद्यपि अधिनियम में पंजीकृत एफबीओ के निरीक्षण हेतु आवधिकता निर्धारित है, लाइसेंस प्राप्त एफबीओ के मामले में ऐसी कोई आवधिकता निर्धारित नहीं है। एफएसएसएआई ने अधिनियम और विनियमों के उन प्रावधानों को अनदेखा कर दिया, जिनमें खाद्य संरक्षा प्रबंधन प्रणाली (एफएसएमएस) के अनुसार खाद्य व्यवसाय का प्रमाणीकरण निर्दिष्ट है, तथा एफबीओ को स्व-प्रमाणीकरण प्रस्तुत करने की अनुमति दी। अंततः अधिनियम व विनियमों में निर्धारित संपूर्ण खाद्य संरक्षा लेखापरीक्षा प्रणाली विफल हो गई। अधिनियम का उल्लंघन करते हुए एफएसएसएआई ने केंद्रीय लाइसेंस इकाईयों के प्रवर्तन का अपना उत्तरदायित्व

राज्य खाद्य प्राधिकरणों को सौंप दिया। खाद्य आयात प्रवेश बिंदुओं पर एफएसएसएआई की सीमित उपस्थिति थी जिससे छोड़े हुए प्रवेश बिंदुओं से आने वाली खाद्य वस्तुऐं अविनियमित रह गई हैं। एफएसएसएआई यह सुनिश्चित करने में विफल रही है कि उनके द्वारा एनसीसी/एनसीआर जारी करने के बाद सीमा शुल्क अधिकारियों द्वारा असुरक्षित खाद्य पदार्थ देश में प्रवेश न करने हेतु उचित कार्यवाही की गई है।

अनुशंसाएँ:

- *एफएसएसएआई और राज्य खाद्य प्राधिकरणों को अपने अधिकार-क्षेत्र में आने वाली खाद्य व्यवसाय गतिविधियों का सर्वेक्षण करना चाहिए जिससे एफबीओ का एक व्यापक व विश्वसनीय डाटाबेस सुनिश्चित हो सके और अधिनियम का बेहतर प्रवर्तन व क्रियान्वयन सुनिश्चित हो सके।*
- *एफएसएसएआई और खाद्य प्राधिकरण द्वारा ऐसी प्रणालियाँ प्रारंभ की जाएँ जिनसे सुनिश्चित हो कि जिन एफबीओ के लाइसेंस और पंजीकरण की समयावधि समाप्त हो जाए, वे विनियमों की अनुपालना में समाप्ति रिपोर्ट प्रस्तुत करें और वैध लाइसेंस/पंजीकरण के बिना खाद्य व्यवसाय संचालित न करें।*
- *एफएसएसएआई जोखिम आधारित निरीक्षणों पर उनकी आवधिकता समेत नीतिगत दिशानिर्देश तथा प्रक्रियाएं बनाकर उन्हे अधिसूचित करे। सभी राज्यों को निरीक्षणों की आवधिकता निर्धारित करने तथा उसकी अनुपालना सुनिश्चित करने को कहा जाये।*
- *मंत्रालय/एफएसएसएआई देश के सभी प्रवेश बिंदुओं से खाद्य वस्तुओं के प्रवेश की प्रभावी ढंग से निगरानी करने हेतु एक प्रणाली बनाये।*
- *मंत्रालय/एफएसएसएआई को ऐसे कदम उठाने चाहिए जिससे सुनिश्चित हो सके कि सीमा शुल्क प्राधिकारी एनसीआर पर एफएसएसएआई के विनिर्देशों का पूर्ण रूप से पालन कर रहे हैं।*