सत्यमेव जयते

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
का प्रतिवेदन

भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण
की कार्यप्रणाली

लोकहितार्थ सत्यनिष्ठा
Dedicated to Truth in Public Interest

AADHAAR

संघ सरकार
(इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय)
वर्ष 2021 की प्रतिवेदन संख्या 24
(निष्पादन लेखापरीक्षा)

MANISH KUMAR

Digitally signed by MANISH KUMAR
Date: 2022.03.28 11:22:51 +05'30'

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
का प्रतिवेदन

भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण की कार्यप्रणाली

संघ सरकार

(इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय)

वर्ष 2021 की प्रतिवेदन संख्या 24

(निष्पादन लेखापरीक्षा)

विषय सूची

पैरा	विवरण	पृष्ठ
	कार्यकारी सार	**v-xii**
	अध्याय 1 - प्रस्तावना	**1-9**
1.1	प्रस्तावना	**1**
1.2	आधार की संवैधानिक वैधता	**2**
1.3	यू आई डी ए आई प्राधिकरण	**4**
1.3.1	प्राधिकरण की शक्तियां	**4**
1.3.2	संगठनात्मक ढांचा	**6**
1.3.3	निबंधक	**7**
1.3.4	नामांकन संस्थायें	**8**
1.4	विधान, नियम एवं अधिनियम	**8**
1.5	प्रतिवेदन की संरचना	**8**
	अध्याय 2 - लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र, लेखापरीक्षा उद्देश्य एवं कार्यप्रणाली	**11-15**
2.1	लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र	**11**
2.2	लेखापरीक्षा उद्देश्य	**11**
2.3	लेखापरीक्षा मानदंड	**11**
2.4	लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली	**12**
2.5	प्रशंसनीय आचरण	**13**
2.6	आभार एवं बाध्यतायें	**14**
	अध्याय 3 - नामांकन, अद्यतन एवं प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र	**17-47**
3.1	नामांकन एवं अद्यतन पारिस्थितिकी तंत्र	**17**
3.1.1	प्रमुख विनियम एवं संशोधन	**18**
3.1.2	आधार नामांकन एवं अद्यतन की स्थिति	**20**
3.1.3	आधार संतृप्ति स्थिति	**22**
3.1.4	आधार पारिस्थितिकी तंत्र के घटक	**22**

3.1.5	डी-डुप्लीकेशन प्रक्रिया	**23**
3.1.6	बायो-मीट्रिक उपकरण प्रमाणन	**24**
3.1.7	अनुबंधित सेवा प्रदाता	**24**
3.1.8	शासकीय जोखिम अनुपालन एवं निष्पादन-सेवा प्रदाता	**24**
3.2	आधार नामांकन पारिस्थितिकी पर लेखापरीक्षा टिप्पणियां	**25**
3.2.1	आवेदकों की 'निवासी' स्थिति का सत्यापन	**25**
3.2.2	एकाधिक आधार का निर्माण	**27**
3.2.3	पांच वर्ष से कम आयु के अवस्यक बच्चों के आधार के लिए नामांकन	**29**
3.2.4	आधार प्रपत्रों का प्रबंधन	**32**
3.3	आधार अद्यतन पारिस्थितिकी तंत्र पर लेखापरीक्षा अवलोकन	**34**
3.3.1	स्वैच्छिक बॉयोमीट्रिक अद्यतन	**34**
3.4	आधार प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र	**36**
3.4.1	आधार प्रमाणीकरण भागीदार	**37**
3.4.2	प्रमुख विनिमय एवं संशोधन	**38**
3.4.3	प्रमाणीकरण लेनदेन की स्थिति	**39**
3.5	आधार (प्रमाणीकरण) विनियम 2016 के प्रावधानों के अनुपालन पर पारिस्थितिकी तंत्र साझीदारों की निगरानी पर लेखापरीक्षा टिप्पणियां	**40**
3.5.1	प्रमाणीकरण त्रुटियों की घटनाएँ	**41**
3.5.2	अनुरोध करने वाली संस्थाओं एवं प्रमाणीकरण सेवा संस्थाओं के आधारभूत तंत्र व तकनीकी समर्थन का सत्यापन न करना	**42**
3.6	अन्य संबंधित लेखापरीक्षा प्रेक्षण	**44**
3.6.1	डेटा अभिलेखीय नीति	**44**
3.6.2	आधार प्रपत्रों का वितरण	**45**
	अध्याय - 4 वित्त तथा संविदाओं का प्रबंधन	**49-68**
4.1	प्रस्तावना-बजट तथा वित्त	**49**

4.2	राजस्व प्रबंधन पर लेखापरीक्षा टिप्पणियां	**50**
4.2.1	प्रमाणीकरण सेवाओं के वितरण पर प्रभारों का गैर-अध्यारोपण	**50**
4.3	संविदा प्रबंधन	**53**
4.3.1	संविदाओं का चयन	**53**
4.4	संविदा प्रबंधन पर लेखापरीक्षा टिप्पणियां	**54**
4.4.1	बायोमेट्रिक समाधानों के खराब प्रदर्शन पर परिनिर्धारित हर्जाना (एल डी) का ना लगाया जाना	**54**
4.4.2	एन आई एस जी के साथ संविदाओं की निगरानी में कमियां	**59**
4.4.2.1	राष्ट्रीय स्मार्ट गवर्नेंस संस्थान (एन आई एस जी) के साथ राज्य संसानिधि कार्मिक (एस आर पी) संविदा आई सी टी दिशानिर्देशों में परिकल्पित अवधि से आगे बढ़ाया जाना	**60**
4.4.2.2	क्षेत्र सेवा अभियंताओं (एफ एस ई) की नियुक्ति में कमियां	**62**
4.4.3	आधार के प्रेषण पर फ्रैंकिंग मूल्यों पर छूट का लाभ नहीं लिया जाना	**64**
4.4.4	राज्यों को दी गयी सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी (आई सी टी) सहायता की निगरानी	**65**
	अध्याय - 5 आधार सूचना प्रणाली की सुरक्षा	**69-77**
5.1	प्रस्तावना	**69**
5.2	यू आई डी ए आई के प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र भागीदारों की गतिविधियों की निगरानी	**69**
5.2.1	आर ई तथा ए एस ए के संचालन की वार्षिक सूचना प्रणाली लेखा परीक्षा	**70**
5.2.2	बायोमैट्रिक आंकड़े संगृहीत करने वाले 'क्लाईंट एप्लीकेशन' सिस्टम का सूचना प्रणाली लेखापरीक्षा सुनिश्चित न किया जाना	**73**
5.2.3	आधार भंडार में आकड़ो की सुरक्षा	**76**
	अध्याय - 6 ग्राहकों की शिकायतों का निवारण	**79-82**
6.1	प्रस्तावना	**79**

6.2	लेखापरीक्षा टिप्पणियां	**80**
6.2.1	शिकायतों तथा उनके निवारण पर आंकड़े	**80**
6.2.2	सी आर एम के माध्यम से प्राप्त शिकायते	**81**
	अध्याय - 7 निष्कर्ष	**83-85**
	परिशिष्ट-I	**87-98**
	अनुलग्नक-I	**99-103**
	शब्द संक्षेप	**104-106**

प्राक्कथन

इस प्रतिवेदन को भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के तहत राष्ट्रपति को प्रस्तुत करने के लिए तैयार किया गया है।

इस प्रतिवेदन में 2014-15 से 2018-19 की अवधि के लिए भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण की कार्यप्रणाली पर निष्पादन लेखा परीक्षा से उद्भूत मामले शामिल हैं। प्रतिवेदन में संदर्भित आधार बनाने, अद्यतन एवं प्रमाणीकरण सेवाओं पर सांख्यिकीय सूचनायें तथा वित्तीय सूचनाओं को यू आई डी ए आई द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचनाओं के अनुसार मार्च 2021 तक अद्यतन किया गया है।

लेखापरीक्षा भारत के नियत्रंक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा जारी लेखापरीक्षा मानकों के अनुरूप की गई है।

कार्यकारी सार

विभिन्न कल्याणकारी योजनाओं को प्रारंभ करते समय केंद्र एवं राज्य सरकारों के समक्ष सही व्यक्तियों, विशेष रूप से लक्षित लाभार्थियों की पहचान एक बड़ी बाधा थी। एक वैध एवं प्रमाणित पहचान प्रपत्र की अनुपस्थिति विभिन्न सरकारी कल्याण योजनाओं के क्रियान्वयन तथा वितरण पर प्रतिकूल प्रभाव डाल रही थी। नागरिकों को विभिन्न सरकारी एवं निजी एजेंसियों को पहचान प्रमाण के रूप में पासपोर्ट, ड्राइविंग लाइसेंस तथा राशन कार्ड आदि जैसे कई प्रपत्र प्रस्तुत करना पडता था, जिससे यह उनके लिए असुविधाजनक हो गया विशेष रूप से जिनके पास इनमें से कोई पहचान प्रपत्र नहीं था। चुनौती को दूर करने के लिए, केंद्र सरकार ने भारत के निवासियों के लिए एक विशिष्ट पहचान (यू आई डी) प्रारंभ करने का निर्णय लिया तथा इस परियोजना को लागू करने के लिए, उसने जनवरी 2009 में भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण (यू आई डी ए आई) की स्थापना की। प्राधिकरण को "आधार" परियोजना को कार्यान्वित करने के लिए योजनाओं एवं नीतियों को तैयार करने हेतु अधिकृत किया गया था जिसने यू आई डी ए आई को भारत के निवासियों को आधार बनाने एवं जारी करने का अधिकार दिया।

प्रथम यू आई डी, एक 12-अंकीय अद्वितीय संख्या जिसे डिजिटल रूप से प्रमाणित किया जा सकता है, ब्रांड नाम "आधार" के साथ सितंबर 2010 में तैयार किया गया था। तब से, यू आई डी ए आई ने मार्च 2021 के अंत तक 129 करोड़ से अधिक आधार बनायें हैं एवं आधार अब निवासियों के लिए एक महत्वपूर्ण पहचान प्रपत्र के रूप में स्थापित हो गया है। सरकार के विभिन्न मंत्रालयों/ विभागों के साथ-साथ अन्य संस्थायें जैसे बैंक, मोबाईल ऑपरेटर, आवेदक की पहचान के लिए आधार पर विश्वास करते हैं।

परन्तु आधार योजना को समय-समय पर कई याचिकाकर्ताओं द्वारा विभिन्न न्यायालयों में चुनौती दी गई थी। माननीय सर्वोच्च न्यायालय की पांच न्यायाधीशों की संविधान पीठ ने 26 सितंबर 2018 के एक ऐतिहासिक निर्णय में आधार (वित्तीय एवं अन्य सब्सिडी तथा लाभ का लक्षित वितरण) अधिनियम 2016 (आधार अधिनियम, 2016) की संवैधानिक वैधता को बनाए रखा। न्यायालय ने विभिन्न योजनाओं एवं सेवाओं का लाभ उठाने हेतु निवासियों के लिए आधार की अनिवार्य एवं स्वैच्छिक आवश्यकताओं पर स्पष्ट रूप से निर्णय दिया है।

मार्च 2021 के अंत में यू आई डी ए आई के दिल्ली मुख्यालय में कर्मचारियों की संख्या 130 थी तथा क्षेत्रीय मुख्यालयों में कर्मचारियों की संख्या 219 थी। यह कार्य अधिकतर या तो प्रतिनियुक्ति पर अधिकारियों एवं कर्मचारियों द्वारा अथवा बाह्य स्त्रोत संस्थाओं से किया जा रहा था। इसके अतिरिक्त यू आई डी ए आई ने राज्यों को आई सी टी सहायता भी प्रदान की तथा जागरूकता उत्पन्न करने एवं आधार जारी करने के लिए

राष्ट्रीय स्मार्ट गवर्नेंस संस्थान (एन आई एस जी) के माध्यम से राज्य स्तर के कर्मियों को प्रदान किया। 2020-21 में यू आई डी ए आई का बजट ₹613 करोड़ व वास्तविक व्यय ₹892.67 करोड़ था (अतिरिक्त व्यय को 2018-19 एवं 2019-20 के अव्ययित शेष से पूरा किया गया) जबकि विभिन्न लाइसेंस शुल्क, प्रभारों, दंड आदि के कारण अर्जित राजस्व ₹322.40 करोड़ था।

2014-15 से 2018-19 की अवधि के लिए निष्पादन लेखापरीक्षा ने भारत में निवास करने वाले व्यक्तियों को, सुशासन के रूप में, विशिष्ट पहचान संख्या प्रदान करने के सरकार के दृष्टिकोण का समर्थन करने में यू आई डी ए आई की कार्यप्रणाली का परीक्षण किया। यद्धपि, प्रतिवेदन में संदर्भित आधार बनाने, अद्यतन एवं प्रमाणीकरण सेवाओं पर सांख्यिकीय सूचनायें तथा वित्तीय सूचनाओं को यू आई डी ए आई द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचनाओं के अनुसार मार्च 2021 तक अद्यतन किया गया है।

महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे दिए गए हैं:

- आधार अधिनियम यह निर्धारित करता है कि आधार प्राप्त करने हेतु पात्र होने के लिए एक व्यक्ति को आवेदन की तिथि से ठीक पहले के बारह महीनों में 182 दिनों या उससे अधिक की अवधि के लिए भारत में निवास करना चाहिए। सितंबर 2019 में, वैध भारतीय पासपोर्ट रखने वाले अनिवासी भारतीयों के लिए इस प्रतिबंध में छूट दी गई थी। हालांकि, यू आई डी ए आई ने निर्दिष्ट अवधि के लिए क्या एक आवेदक भारत में निवास करता है, की पुष्टि करने हेतु कोई विशिष्ट प्रमाण/ प्रपत्र या प्रक्रिया निर्धारित नहीं की है तथा आवेदक से अनौपचारिक स्व-घोषणा के माध्यम से आवासीय स्थिति का पुष्टिकरण प्राप्त करता है। आवेदक की अभिपुष्टियों के परीक्षण के लिए कोई व्यवस्था नहीं थी। इस प्रकार, इस का कोई आश्वासन नहीं है कि देश में सभी आधार धारक आधार अधिनियम में परिभाषित 'निवासी' हैं।

  आधार अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप आवेदकों के निवास की स्थिति की पुष्टि एवं प्रमाणित करने के लिए यू आई डी ए आई स्व-घोषणा के अतिरिक्त एक प्रक्रिया एवं आवश्यक प्रपत्रीकरण निर्धारित कर सकता है।

  (पैराग्राफ 3.2.1)

- डी-डुप्लीकेशन प्रक्रिया के माध्यम से स्थापित आवेदक की पहचान की विशिष्टता आधार की सबसे महत्वपूर्ण विशेषता है। यह देखने में आया था कि यू आई डी ए आई को 4.75 लाख से अधिक आधार (नवंबर 2019) को समरूप होने के कारण निरस्त करना पड़ा। विभिन्न निवासियों को एक ही बायोमेट्रिक डेटा के साथ आधार जारी करने के दृष्टांत थे जो डी-डुप्लीकेशन प्रक्रिया में खामियों तथा दोषपूर्ण बायोमेट्रिक्स एवं प्रपत्रों पर आधार जारी करने को इंगित करते हैं।

यद्यपि यू आई डी ए आई ने बायोमेट्रिक्स की गुणवत्ता में सुधार के लिए कार्रवाई की है एवं आधार हेतु नामांकन के लिए आईरिस आधारित प्रमाणीकरण सुविधाओं को भी समाविष्ट किया है तब भी डेटाबेस में दोषपूर्ण आधार हैं जो पूर्व में जारी किए गए थे।

यू आई डी ए आई बायोमेट्रिक सेवा प्रदाताओं (बी एस पी) के एस एल ए मापदंडों को कड़ा कर सकता है, अद्वितीय बायोमेट्रिक डेटा कैप्चर करने के लिए पूर्ण सुरक्षित तंत्र विकसित कर सकता है एवं अपनी निगरानी प्रणालियों में सुधार कर सकता है ताकि वे सक्रिय रूप से पहचान कर सकें एवं कम से कम एकाधिक/ समरूप आधार संख्या उत्पन्न कर सकें। यू आई डी ए आई प्रौद्योगिकी के नियमित अद्यतनीकरण की भी समीक्षा कर सकता है। यू आई डी ए आई को स्वचालित बायोमेट्रिक पहचान प्रणाली को भी मजबूत करने की आवश्यकता है ताकि प्रारंभिक चरण में ही एकाधिक/ डुप्लिकेट आधारों के निर्माण पर अंकुश लगाया जा सके।

(पैराग्राफ 3.2.2)

- पांच वर्ष से कम उम्र के अवयस्क बच्चों को उनके माता-पिता के बायोमेट्रिक्स के आधार पर आधार संख्या जारी करना, बायोमेट्रिक पहचान की विशिष्टता की पुष्टि किए बिना आधार अधिनियम के मूल सिद्धांत के विरुद्ध है। वैधानिक प्रावधानों का उल्लंघन करने के अतिरिक्त, यू आई डी ए आई ने 31 मार्च 2019 तक बाल आधार जारी करने पर ₹310 करोड़ का परिहार्य व्यय भी किया है। आई सी टी सहायता के द्वितीय चरण में राज्यों/ स्कूलों को मुख्य रूप से अवयस्क बच्चों को आधार जारी करने के लिए वर्ष 2020-21 तक पुन: ₹288.11 करोड़ की अतिरिक्त राशि जारी की गई। यू आई डी ए आई को पांच बर्ष से कम उम्र के अवयस्क बच्चों के लिए आधार के जारी करने की समीक्षा करने एवं उनकी विशिष्ट पहचान स्थापित करने के वैकल्पिक उपाय ज्ञात करने की आवश्यकता है, विशेषकर जब से सर्वोच्च न्यायालय ने कहा है कि आधार प्रपत्र के अभाव में किसी भी बच्चे को किसी भी लाभ से वंचित नहीं किया जाएगा।

यू आई डी ए आई पांच वर्ष से कम आयु के अवस्यक बच्चों के लिए बायोमेट्रिक पहचान की विशिष्टता प्राप्त करने के लिए वैकल्पिक उपायों का पता लगा सकता है क्योंकि व्यक्ति के बायोमेट्रिक्स के माध्यम से स्थापित पहचान की अद्वितीयता आधार की सबसे विशिष्ट विशेषता है।

(पैराग्राफ 3.2.3)

- समस्त आधार नंबरों को उनके धारकों की व्यक्तिगत सूचनाओं से संबंधित प्रपत्रों को सम्बद्ध नहीं किया गया था तथा लगभग दस बर्षों के पश्चात् भी यू

आई डी ए आई बेमेल की सही सीमा की पहचान नहीं कर सका। यद्यपि इनलाइन स्कैनिंग (जुलाई 2016) के आरंभ के साथ व्यक्तिगत सूचना प्रपत्रों को सी आई डी आर में संग्रहीत किया गया था तथापि पूर्व की अवधि के अयुग्मित बायोमेट्रिक डेटा का अस्तित्व डेटा प्रबंधन में कमी को इंगित करता था।

यू आई डी ए आई, 2016 से पूर्व निर्गत किए गए आधार धारकों को किसी भी कानूनी जटिलता या असुविधा से बचाने के उद्देश्य से अपने डेटाबेस में लुप्त प्रपत्रों की पहचान करने एवं पूर्ण करने के लिए यथाशीघ्र सक्रिय कदम उठा सकता है।

(पैराग्राफ 3.2.4)

- 2018-19 के दौरान कुल 3.04 करोड़ बायोमेट्रिक अद्यतनों में से 73 प्रतिशत से अधिक, शुल्क के भुगतान के बाद दोषपूर्ण बायोमेट्रिक्स के लिए निवासियों द्वारा किए गए स्वैच्छिक अद्यतन थे। स्वैच्छिक अद्यतनों की भारी मात्रा ने इंगित किया कि प्रारंभिक आधार जारी करने के लिए ग्रहण किए गए डेटा की गुणवत्ता पहचान की विशिष्टता स्थापित करने के लिए पर्याप्त नहीं थी।

  यू आई डी ए आई निवासियों के बायोमेट्रिक्स के स्वैच्छिक अद्यतन के लिए शुल्क वसूलने की समीक्षा कर सकता है, क्योंकि वे (यू आई डी ए आई) बायोमेट्रिक विफलताओं के कारणों की पहचान करने की स्थिति में नहीं थे तथा दोषपूर्ण गुणवत्ता वाले बायोमेट्रिक्स प्रग्रहण में निवासियों का कोई दोष नहीं था।

  (पैराग्राफ 3.3.1)

- यू आई डी ए आई के पास प्रमाणीकरण त्रुटियों के कारण कारकों का विश्लेषण करने के लिए कोई प्रणाली नहीं थी।

  यू आई डी ए आई विफलता के प्रकरणों का विश्लेषण करके प्रमाणीकरण लेनदेन की सफलता दर में सुधार के प्रयास कर सकता है।

  (पैराग्राफ 3.5.1)

- आधार (प्रमाणीकरण) विनियमों में प्रतिबंधों के बावजूद, यू आई डी ए आई ने प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र में नियुक्ति से पहले अनुरोध करने वाली संस्थाओं तथा प्रमाणीकरण सेवा संस्थाओं का अवसंरचना एवं तकनीकी आधार का सत्यापन नहीं किया।

  यू आई डी ए आई आधार पारिस्थितिकी तंत्र में संस्थाओं (अनुरोध करने वाली संस्था एवं प्रमाणीकरण सेवा संस्थाओं) को सम्मिलित करने से पूर्व प्रपत्रों,

आधारभूत तंत्र एवं तकनीकी आधार की उपलब्धता के दावो का गहन सत्यापन कर सकता है।

(पैराग्राफ 3.5.2)

- यू आई डी ए आई संसार के विशालतम बायोमेट्रिक डेटाबेसों में से एक का रखरखाव कर रहा है; लेकिन उसके पास डेटा संग्रह नीति नहीं थी, जिसे एक महत्वपूर्ण भंडारण प्रबंधन सर्वोत्तम पद्धति माना जाता है

यू आई डी ए आई, डेटा संरक्षण की भेद्यता के जोखिम को कम करने एवं अनावश्यक एवं अवांछित डेटा के कारण मूल्यवान डेटा स्थान की संतृप्ति को कम करने के लिए अवांछित डेटा को लगातार हटाने हेतु एक उपयुक्त डेटा अभिलेखीय नीति तैयार कर सकती है।

(पैराग्राफ 3.6.1)

- डाक विभाग के साथ यू आई डी ए आई की व्यवस्था सही प्रेषिती को आधार पत्र के वितरण का आश्वासन देने के लिए पर्याप्त नहीं थी, जैसा कि बड़ी संख्या में आधार पत्रों के बिना वितरण के रूप में वापस किए जाने से देखा जा सकता है।

यू आई डी ए आई एक अनुकूलित वितरण मॉडल तैयार करके अपने लॉजिस्टिक भागीदार अर्थात् डाक विभाग के साथ वितरण समस्याओं का समाधान कर सकता है, जो सही पते पर आधार पत्रों का वितरण सुनिश्चित करेगा।

(पैराग्राफ 3.6.2)

- यू आई डी ए आई ने मार्च 2019 तक बैंकों, मोबाइल ऑपरेटरों तथा अन्य एजेंसियों को अपने स्वयं के विनियमों के प्रावधानों के विपरीत, सरकार को राजस्व से वंचित करते हुए प्रमाणीकरण सेवाएं प्रदान कीं।

यू आई डी ए आई को सेवाओं के वितरण के लिए शुल्क से संबंधित प्रकरणों में सतर्क तथा सावधान रहने की आवश्यकता है तथा यह सुनिश्चित करना चाहिए कि शुल्क न लगाने के निर्णय उचित प्रक्रिया तथा अनुमोदन के साथ लिए गए हैं, जो उचित रूप से प्रलेखित हैं तथा किसी भी हितधारक द्वारा सत्यापन के लिए उपलब्ध हैं।

(पैराग्राफ 4.2.1)

- यू आई डी ए आई ने अनुबंधित सेवा प्रदाता को बायोमेट्रिक समाधानों के निष्पादन में अपेक्षित सेवा स्तरों को प्राप्त करने में विफलता के लिए दंडित नहीं किया।

यू आई डी ए आई बायोमेट्रिक डी-डुप्लीकेशन (एफ पी आई आर/ एफ एन आई आर) तथा बायोमेट्रिक प्रमाणीकरण (एफ एम आर/ एफ एन एम आर) के संबंध में उनके प्रदर्शन में कमियों के लिए बायोमेट्रिक सेवा प्रदाताओं पर जुर्माना लगा सकता है। यदि आवश्यक हो तो इस संबंध में अनुबंधों को संशोधित किया जाना चाहिए|

(पैराग्राफ 4.4.1)

- राज्यों को दी जाने वाली आई सी टी सहायता के माध्यम से राष्ट्रीय स्मार्ट गवर्नेंस संस्थान (एन आई एस जी) द्वारा प्रदान किए जाने वाले राज्य संसाधन कर्मियों के माध्यम से सहायता सेवाओं को कैबिनेट समिति द्वारा मात्र एक वर्ष के लिए विधिवत अनुमोदित किया गया था, लेकिन यू आई डी ए आई द्वारा अनुमोदित के रूप में यह वर्षों तक लगातार जारी रहा।

यू आई डी ए आई को आधार जारी करने के लिए अपनी जिम्मेदारी स्वीकार करनी होगी तथा सहयोग हेतु अन्य संस्थाओं पर उनकी निरंतर निर्भरता को सीमित/ कम करना होगा। आधार जारी करने हेतु नामांकन कार्यों को बढ़ाने के लिए वे राज्य सरकारों के साथ साझेदारी कर सकते हैं।

(पैराग्राफ 4.4.2.1)

- एन आई एस जी से किराए पर लिए जाने वाले क्षेत्र सेवा अभियंता (एफ एस ई) संसाधनों की आवश्यकताओं के आकलन तथा उन्हें किए गए भुगतान की निगरानी में कमी थी।

यू आई डी ए आई को सेवाओं की खरीद करते समय वित्तीय औचित्य के मानकों का कड़ाई से पालन करना चाहिए तथा यह सुनिश्चित करना चाहिए कि अग्रिमों का भुगतान आवश्यकताओं से अधिक न किया जाये।

(पैराग्राफ 4.4.2.2)

- यू आई डी ए आई प्रिंट सेवा प्रदाताओं के साथ उनके अनुबंधों में कमी के कारण डाक विभाग द्वारा प्रस्तावित ₹30.19 करोड़ के फ्रैंकिंग मूल्यों पर छूट का लाभ नहीं उठा सका।

यू आई डी ए आई समस्त संस्थाओं के साथ अपने अनुबंधों में उपयुक्त उपनियमों को सम्मिलित कर सकता है जिसमें स्पष्ट रूप से उल्लेख किया गया हो कि यू आई डी ए आई के संसाधनों के कारण होने वाले लाभों को हस्तांतरित करने तथा विक्रेताओं को यू आई डी ए आई को उनके कार्यों के कारण होने वाली हानि /लागत की क्षतिपूर्ति करने की आवश्यकता है।

(पैराग्राफ 4.4.3)

- यू आई डी ए आई ने अवसंरचना के निर्माण हेतु आई सी टी सहायता के लिए सहायता अनुदान के रूप में राज्यों को जारी निधियों की प्रभावी निगरानी नहीं की थी।

यू आई डी ए आई राज्य प्राधिकरणों को दिए गए अनुदानों के वित्तीय प्रबंधन में उचित निगरानी करके तथा उनसे उपयोगिता प्रमाण पत्र की नियमित तथा समय पर प्राप्ति सुनिश्चित करके सुधार कर सकता है। आधार संख्या जारी करने के लिए पांच वर्ष से कम उम्र के अवयस्क बच्चों के नामांकन के लिए राज्यों/ स्कूलों तथा अन्य संस्थाओं को दी जाने वाली मौद्रिक सहायता को भी रोका जा सकता है।

(पैराग्राफ 4.4.4)

- प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र भागीदारों की सूचना प्रणाली संचालन की निगरानी इस सीमा तक कम थी कि यू आई डी ए आई अपने स्वयं के नियमों के अनुपालन की पुष्टि नहीं कर सका।

यू आई डी ए आई यह सुनिश्चित कर सकता है कि मौजूदा आर ई तथा ए एस ए में से प्रत्येक का यू आई डी ए आई द्वारा या उसके द्वारा नियुक्त लेखापरीक्षक द्वारा तीन वर्षों के चक्र के भीतर लेखा-परीक्षा की जाए ताकि इसके विनियमों के अनुपालन के लिए पर्याप्त आश्वासन दिया जा सके।

यू आई डी ए आई आर ई तथा ए एस ए की सेवाओं के निलंबन पर विचार कर सकता है यदि वे विनियम 2016 द्वारा निर्धारित समय पर वार्षिक लेखापरीक्षा करने में विफल रहते हैं।

यू आई डी ए आई आधार डेटा भंडार प्रक्रिया के कार्यान्वयन को सुनिश्चित कर सकता है तथा स्वतंत्र आवधिक लेखापरीक्षा स्थापित/ सुनिश्चित कर सकता है जिससे उपयोगकर्ता संगठनों द्वारा आधार संख्या संग्रहण डेटा की सुरक्षा को बढ़ाया जा सके। यू आई डी ए आई अधिनियम के अनुसार निर्देशों का पालन न करने के प्रकरणों को ए यू ए/ के यू ए (प्रमाणीकरण उपयोगकर्ता संस्थाओं तथा ई-केवाईसी उपयोगकर्ता संस्थाओं) के साथ अनुबंध में प्रतिबंधों के अनुसार सुलझा सकता है।

(पैराग्राफ 5.2.1, 5.2.2 व 5.2.3)

- शिकायतों /परिवादों को प्राप्त करने की प्रक्रिया को सुव्यवस्थित नहीं किया गया है तथा यह विश्लेषण के लिए एक स्पष्ट रूप प्रदर्शित नहीं करता है। साथ ही आर ओ स्तर पर दायर परिवादों पर यू आई डी ए आई मुख्यालय ने ध्यान

नहीं दिया, जिसके कारण परिवादों के समाधान में विलंब के अतिरिक्त परिवाद निवारण तंत्र की प्रभावशीलता से समझौता हुआ।

यू आई डी ए आई एकल केंद्रीकृत प्रणाली आरंभ करने की संभावना तलाश सकता है जहां क्षेत्रीय कार्यालयों में भी दर्ज परिवादों/ शिकायतों को प्राप्त किया जा सके ताकि ग्राहक सेवा की गुणवत्ता में वृद्धि हो सके।

(पैराग्राफ 6.2.1 एवं 6.2.2)

यू आई डी ए आई ने 14 अक्टूबर 2020 को हुई निर्गम बैठक में लेखापरीक्षा अनुशंसाओं को मान लिया था।

अध्याय 1

प्रस्तावना

अध्याय 1 प्रस्तावना

1.1 प्रस्तावना

भारतीय निवासियों हेतु राष्ट्रीय स्तर पर स्वीकृत पहचान प्रपत्र जारी करने से पूर्व, कई प्रपत्र यथा, ड्राइविंग लाइसेंस, स्थायी खाता संख्या (पैन), मतदाता पहचान पत्र आदि, पहचान एवं पते के प्रमाण के रूप में उपयोग में थे। आसानी से सत्यापित होने वाले पहचान प्रपत्रों की अनुपस्थिति पहचान संबंधी धोखाधड़ियों एवं सरकार द्वारा प्रायोजित योजनाओं से लाभ वितरण की प्रणाली में कमियों के लिये सहायक थी तथा इसलिए देश के निवासियों हेतु एक विशिष्ट पहचान रखने की आवश्यकता थी।

विशिष्ट पहचान की अवधारणा पर प्रथम बार 2006 में चर्चा की गई तथा उस पर कार्य किया गया, जब "बीपीएल परिवारों हेतु विशिष्ट आई डी" परियोजना के लिए प्रशासनिक स्वीकृति 03 मार्च 2006 को तत्कालीन सूचना प्रौद्योगिकी विभाग (डी आई टी), संचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय द्वारा दी गयी थी। तत्पश्चात्, बीपीएल परिवारों हेतु विशिष्ट आईडी परियोजना के अंतर्गत कोर डेटाबेस से डेटा फ़ील्ड को अद्यतन करने, संशोधन, करने, जोड़ने एवं हटाने हेतु प्रक्रियाओं का सुझाव देने के लिए एक प्रक्रिया समिति का गठन (03 जुलाई 2006) को किया गया था।

डी आई टी ने प्रक्रिया समिति को एक "रणनीतिक दृष्टि- निवासियों का विशिष्ट पहचान" प्रस्तुत की, जिसने प्राधिकरण हेतु एक समस्त विभागीय एवं तटस्थ पहचान सुनिश्चित करने के लिए तत्कालीन योजना आयोग (अब नीति आयोग) के तत्वावधान में एक कार्यकारी आदेश द्वारा एक यू आई डी प्राधिकरण की आवश्यकता की सराहना की तथा अनुमोदन किया। प्रक्रिया समिति ने संसाधन मॉडल के आधार पर "सैद्धांतिक" अनुमोदन प्राप्त करने के लिए तत्कालीन योजना आयोग को एक विस्तृत प्रस्ताव प्रस्तुत करने का निर्णय लिया (30 अगस्त 2007)।

सचिवों की समिति की संस्तुतियों एवं अधिकार प्राप्त मंत्रियों के समूह (ई जी ओ एम) के निर्णय के आधार पर भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण को, तत्कालीन योजना आयोग के सम्बद्ध कार्यालय के रूप में, 28 जनवरी 2009 (2015 में नीति आयोग[1] द्वारा प्रतिस्थापित किया गया)[2] को बनाया गया। भारत की विशिष्ट पहचान प्राधिकरण (यू आई डी ए आई) पर प्रधान मंत्री परिषद (22 अक्टूबर 2009 को यू आई डी ए आई पर एक कैबिनेट समिति द्वारा प्रतिस्थापित) का गठन 30 जुलाई 2009 को मंत्रालयों/ विभागों, हितधारकों एवं भागीदारों के मध्य समन्वय

---

1 नीति (नेशनल इंस्टीट्यूशन फॉर ट्रांसफॉर्मिंग इंडिया) आयोग भारत सरकार की प्रमुख नीति 'थिंक टैंक' है, जो दिशात्मक एवं नीतिगत दोनों इनपुट प्रदान करता है।

2 सितंबर 2015 में, यू आई डी ए आई को तत्कालीन संचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय (एम ओ सी आई टी) के इलेक्ट्रॉनिक्स एवं सूचना प्रौद्योगिकी विभाग (डी ई आई टी वाई) से सम्बद्ध किया गया था।

सुनिश्चित करने के लिए यू आई डी ए आई को कार्यक्रम, कार्यप्रणाली तथा कार्यान्वयन पर परामर्श देने के लिए किया गया था।

कैबिनेट के अनुमोदन के अनुसार, आधार नामांकन का कार्य प्रारंभ में यू आई डी ए आई तथा भारत के रजिस्ट्रार जनरल (आर जी आई) के मध्य भौगोलिक रूप से विभाजित किया गया था। तद्नुसार, यू आई डी ए आई को 24 राज्यों एवं केंद्र शासित प्रदेशों में आधार नामांकन करने का कार्य सौंपा गया था तथा आर जी आई को 12 राज्यों एवं केंद्र शासित प्रदेशों में नामांकन करना था।

सितंबर 2015 में, यू आई डी ए आई को इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय (एम ई आई टी वाई) (तत्कालीन इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी विभाग) के अंतर्गत लाया गया था। यू आई डी ए आई को वैधानिक स्थायित्व देने हेतु, आधार (वित्तीय एवं अन्य सब्सिडी, लाभ तथा सेवाओं का लक्षित वितरण) विधेयक, 2016 को संसद में 03 मार्च 2016 को धन विधेयक के रूप में पेश किया गया था, जिसे आधार (वित्तीय एवं अन्य सब्सिडी, लाभ तथा सेवाओं का लक्षित वितरण) अधिनियम, 2016 (2016 का 18) के रूप में अधिसूचित (26 मार्च 2016) किया गया था।

यू आई डी ए आई के पास सभी निवासियों को एक विशिष्ट पहचान (यू आई डी) जारी करने का उत्तरदायित्व है, जो समरूप अथवा जाली पहचान को समाप्त करने के लिए पर्याप्त सुदृढ़ थी तथा इसे कभी भी, कहीं भी सत्यापित एवं प्रमाणित किया जा सकता था। यू आई डी ए आई द्वारा ब्रांड नाम 'आधार' के साथ स्थापित डिजिटल पहचान मंच ने सितंबर 2010 में प्रथम यू आई डी बनाया एवं महत्वाकांक्षी आधार योजना 29 सितंबर 2010 को भारत में महाराष्ट्र राज्य के नंदुरबार जिले के एक गांव टेम्भली में आरंभ की गई, जहां से प्रथम आधार जारी किया गया था। मार्च 2021 तक आधार डेटाबेस 129.04 करोड़ तक पहुंच गया है तथा इसे संसार की सबसे वृहद् बायोमेट्रिक आधारित पहचान प्रणालियों में से एक माना जाता है।

1.2 आधार की संवैधानिक वैधता

आधार के शुभारम्भ के पश्चात्, सरकार ने उत्तरोत्तर कई कल्याणकारी योजनाओं हेतु आधार कार्ड को अनिवार्य कर दिया। इनमें सार्वजनिक वितरण प्रणाली के अंतर्गत सब्सिडीयुक्त खाद्य पदार्थ, महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के अंतर्गत श्रमिकों को मजदूरी की गारन्टी, पैन कार्ड सम्बद्ध करना, दूरसंचार ग्राहक सत्यापन आदि सम्मिलित हैं। हालांकि, आधार योजना को समय-समय पर कई याचिकाकर्ताओं द्वारा विभिन्न विधि न्यायालयों में चुनौती दी गई थी तथा इसकी संवैधानिक वैधता 2010 से विचाराधीन थी। माननीय सर्वोच्च न्यायालय के पांच न्यायाधीशों की संविधान पीठ ने 26 सितंबर 2018 के अपने ऐतिहासिक

निर्णय में आधार (वित्तीय वितरण का लक्षित वितरण एवं अन्य सब्सिडी, लाभ तथा सेवाएं) अधिनियम, 2016, के संवैधानिक[3] होने को मान्य ठहराया।

भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय[4] के मुख्य बिंदु निम्न प्रकार हैं:

अ. आधार अधिनियम, 2016 निजता के मौलिक अधिकार का उल्लंघन नहीं करता है। अधिनियम की धारा 7 संवैधानिक है। 'लाभ' एवं 'सेवाएं' वे होनी चाहिए जिनमें किसी प्रकार की सब्सिडी का बिम्ब हो नामत: सरकार की कल्याणकारी योजनाएं जिसके अंतर्गत सरकार ऐसे लाभ दे रही है जो एक विशेष वंचित वर्ग को लक्षित कर रहे हैं।

ब. निवासियों को आधार संख्या प्राप्त करने का अधिकार है, लेकिन ऐसा नामांकन स्वैच्छिक प्रकृति का था, यद्धयपि, यह उन लोगों के लिए अनिवार्य हो जाता है जो सरकार की कल्याणकारी योजनाओं के अंतर्गत कोई सब्सिडी, लाभ अथवा सेवाएं प्राप्त करना चाहते हैं, जिसका व्यय भारत की संचित निधि से वहन किया जाना है। इस प्रकार सी बी एस ई, एन ई ई टी, जे ई ई, यू जी सी आदि संस्थान छात्रों के लिए आधार की आवश्यकता को अनिवार्य नहीं बना सकते हैं।

स. प्रमाणीकरण की विफलता पर किसी भी पात्र व्यक्ति को योजना के लाभ से वंचित नहीं किया जाएगा एवं वैकल्पिक माध्यमों से पहचान स्थापित करने के लिए उपयुक्त प्रावधान करना उचित होगा।

द. किसी भी बच्चे को धारा 7 के अंतर्गत किसी भी कल्याणकारी योजना के लाभ से वंचित नहीं किया जाएगा, यदि, किन्हीं कारणों से, वह आधार संख्या को प्रस्तुत करने में सक्षम नहीं है तो किसी अन्य प्रपत्र के आधार पर पहचान की पुष्टि करके लाभ दिया जाएगा।

य. आधार (प्रमाणीकरण) विनियम 2016 के विनियम 27, जो पांच वर्षों के लिए डेटा संग्रहीत करने का प्रावधान करता है, को निरस्त कर दिया गया। छह माह से अधिक के डेटा को बनाये रखने की अनुमति नहीं थी।

र. धारा 57 जिसने निगमित निकाय एवं व्यक्तियों को प्रमाणीकरण प्राप्त करने में सक्षम बनाया, को असंवैधानिक व शून्य माना गया।

---

[3] भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष 2012 की रिट याचिका (सिविल) संख्या 494, जिसने 26 सितंबर 2018 के अपने निर्णय में कई अन्य रिट याचिकाओं पर भी विचार किया।

[4] पीठ ने अपना 4:1 का निर्णय दिया:-

- मुख्य न्यायाधीश दीपक मिश्रा, न्यायमूर्ति ए.के. सीकरी एवं न्यायमूर्ति ए.एम. खानविलकर की बहुमत राय
- न्यायमूर्ति अशोक भूषण की सहमति राय
- न्यायमूर्ति डी.वाई. चंद्रचूड़ की असहमति राय

ल. आयकर अधिनियम 1961 की धारा 139 एए (पैन की आधार से सम्बद्धता हेतु) को संवैधानिक ठहराया गया था।

व. संशोधित पी एम एल ए नियम, 2017 का नियम 9, जो आधार की बैंक खातों से सम्बद्धता अनिवार्य करता है, को असंवैधानिक ठहराया गया था।

प. दूरसंचार विभाग के परिपत्र दिनांक 23 मार्च 2017, जो मोबाइल नंबरों की आधार से सम्बद्धता अनिवार्य करता है, को असंवैधानिक ठहराया गया था।

इस प्रकार, यद्यपि आधार एक विधिक प्रपत्र है एवं सरकारी योजनाओं तथा कार्यक्रमों का लाभ प्राप्त करने के लिए अनिवार्य है, फिर भी निवासी अन्य सेवाओं के प्रकरण में भी अपनी पहचान सिद्ध करने हेतु इसे स्वेच्छा से प्रस्तुत कर सकते हैं। सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय को कार्यान्वित करने के लिए, सरकार ने अपने नागरिकों की व्यक्तिगत जानकारी के दुरुपयोग को रोकने तथा पात्र व्यक्तियों को सेवाओं एवं लाभों से वंचित होने से बचाने के लिए डेटा की गोपनीयता की आगे रक्षा तथा सुरक्षा उपायों को समाहित करने हेतु, संसद में आधार एवं अन्य विधि (संशोधन) अधिनियम, 2019 (23 जुलाई 2019 को अधिसूचित)[5] पारित किया। इसके अतिरिक्त, आधार के माध्यम से श्रेष्ठतर सेवाओं की सुविधा प्रदान करने के लिए, भारतीय टेलीग्राफ अधिनियम, 1885 तथा धन शोधन निवारण अधिनियम, 2002 में क्रमशः आवश्यक परिवर्तनों के साथ, सिम कार्ड प्राप्त करने एवं बैंक खाते खोलने के लिए आधार प्रमाणीकरण का स्वैच्छिक उपयोग प्राविधित किया गया था।

1.3 यू आई डी ए आई प्राधिकरण

1.3.1 प्राधिकरण की शाक्तियां

यू आई डी ए आई, आधार (वित्तीय एवं अन्य सब्सिडी, लाभ तथा सेवाओं का लक्षित वितरण) अधिनियम, 2016 की धारा 23 एवं 23 ए द्वारा परिभाषित कार्य निष्पादित करता है। इसके पास इस अधिनियम के अंतर्गत व्यक्तियों को आधार संख्या जारी करने एवं प्रमाणीकरण करने के लिए नीति, प्रक्रिया एवं प्रणालियाँ विकसित करने का अधिकार है।

प्राधिकरण की शक्तियों एवं कार्यों में, अन्य बातों के साथ-साथ, सम्मिलित हैं

(अ) विनियमों द्वारा, नामांकन के लिए आवश्यक जनसांख्यिकीय सूचनायें एवं बायोमेट्रिक सूचनायें तथा उसके संग्रह एवं सत्यापन के लिए प्रक्रियाओं को निर्दिष्ट करना;

(ब) आधार संख्या की मांग करने वाले किसी भी व्यक्ति से जनसांख्यिकीय सूचनायें एवं बायोमेट्रिक सूचनायें इस तरह से एकत्र करना जैसा कि विनियमों द्वारा विनिर्दिष्ट किया जा सकता है;

---

[5] भारत सरकार ने 02 मार्च 2019 को "आधार एवं अन्य विधि (संशोधन) अध्यादेश, 2019" प्रस्तुत किया, जिसे 23 जुलाई 2019 को एक अधिनियम के रूप में अधिसूचित किया गया।

(स) केंद्रीय पहचान डेटा संग्राहक संचालित करने के लिए एक या अधिक संस्थाओं की नियुक्ति;

(द) व्यक्तियों के आधार संख्या सृजित करना एवं प्रदान करना;

(य) आधार संख्या का प्रमाणीकरण करना;

(र) केंद्रीय पहचान डेटा संग्राहक में व्यक्तियों की सूचनाओं को इस तरह से अनुरक्षित एवं अद्यतन करना जैसा कि विनियमों द्वारा निर्दिष्ट किया जा सकता है;

(ल) आधार संख्या एवं उससे संबंधित सूचनाओं को ऐसी विधि से विलोपित एवं निष्क्रिय करना जो विनियमों द्वारा निर्दिष्ट किया जा सकता है;

(व) विभिन्न सब्सिडी, लाभ, सेवाओं एवं अन्य उद्देश्यों को प्रदान करने अथवा प्राप्त करने के प्रयोजनों के लिए आधार संख्या के उपयोग की प्रक्रिया को निर्दिष्ट करना, जिसके लिए आधार संख्या का उपयोग किया जा सकता है;

(प) विनियमों द्वारा, निबंधकों, नामांकन संस्थाओं एवं सेवा प्रदाताओं की नियुक्ति तथा उनकी नियुक्तियों के निरसन के लिए नियमों एवं प्रतिबंधों को निर्दिष्ट करना;

(फ) केंद्रीय पहचान डेटा संग्राहक की स्थापना, संचालन एवं अनुरक्षण;

(ब) इस अधिनियम के प्रावधानों के अधीन, आधार संख्या धारकों की सूचनाओं को विनियमों द्वारा निर्दिष्ट विधि से साझा करना;

(भ) इस अधिनियम के अंतर्गत नियुक्त केंद्रीय पहचान डेटा संग्राहक, निबंधकों, नामांकन संस्थाओं एवं अन्य संस्थाओं के इस अधिनियम के प्रयोजनों हेतु सूचनाओं एवं अभिलेखों की मांग करना, निरीक्षण, पूछताछ तथा संचालन की लेखापरीक्षा करना;

(म) विनियमों द्वारा, इस अधिनियम के अंतर्गत डेटा प्रबंधन, सुरक्षा प्रोटोकॉल एवं अन्य प्रौद्योगिकी सुरक्षा उपायों से संबंधित विभिन्न प्रक्रियाओं को विनिर्दिष्ट करना;

(त) शुल्क अध्यारोपित एवं एकत्र करना अथवा निबंधकों, नामांकन संस्थाओं अथवा अन्य सेवा प्रदाताओं को इस अधिनियम के अंतर्गत उनके द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं के लिए ऐसा शुल्क एकत्र करने के लिए अधिकृत करना जैसा कि विनियमों द्वारा निर्दिष्ट किया जा सकता है;

प्राधिकरण

(अ) सूचना के संग्रह भंडारण, सुरक्षा अथवा प्रसंस्करण अथवा व्यक्तियों को आधार संख्या का वितरण या प्रमाणीकरण करने के संबंध में किसी भी कार्य को करने के उद्देश्य से केंद्र सरकार या राज्य सरकारों या केंद्र शासित प्रदेशों या अन्य संस्थाओं के साथ अनुबंध ज्ञापन या अनुबंध, जैसा भी प्रकरण हो, कर सकता है,

(ब) ऐसी संख्या में निबंधकों को नियुक्त करने, ऐसी संस्थाओं को सम्मिलित एवं अधिकृत करने ताकि वे सूचनायें को एकत्र, संग्रह, सुरक्षित, संसाधित कर सकें अथवा प्रमाणीकरण करने या इस प्रकार के अन्य कार्यों को करने, जो इस अधिनियम के प्रयोजनों के लिए आवश्यक हो सकते हैं, अधिसूचना द्वारा कर सकता है।

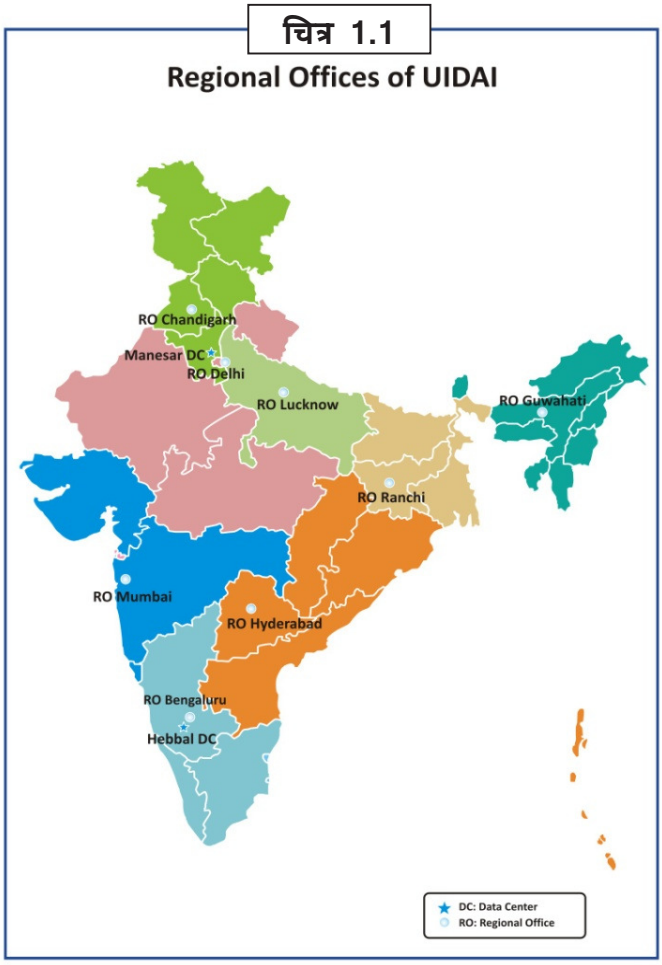
प्राधिकरण ऐसे भत्तों या पारिश्रमिक एवं नियमों तथा प्रतिबंधों पर जैसा कि संविदा द्वारा विनिर्दिष्ट किया जा सकता है, अधिनियम के अंतर्गत अपने कार्यों के कुशल निर्वहन के लिए आवश्यक परामर्शदाताओं, मंत्रणाकारों एवं अन्य व्यक्तियों को नियुक्त कर सकता है।

प्राधिकरण, इस अधिनियम, या इसके अंतर्गत बनाए गए किसी भी नियम या विनियम के अंतर्गत अपने कार्यों के निर्वहन के लिए, समय-समय पर आधार पारिस्थितिकी तंत्र में किसी भी इकाई को, जैसा वह आवश्यक समझे, ऐसे निर्देश जारी कर सकता है। आधार पारिस्थितिकी तंत्र में जारी किए गए प्रत्येक निर्देश का पालन इकाई द्वारा किया जाएगा, जिसे इस प्रकार के निर्देश जारी किए गये हैं।

1.3.2 संगठनात्मक ढांचा

यू आई डी ए आई का मुख्यालय नई दिल्ली में है एवं देशभर में इसके आठ (8) क्षेत्रीय कार्यालय (आर.ओ) हैं। क्षेत्रीय कार्यालयों (आर.ओ) का स्थान एवं उनके क्षेत्राधिकार में आने वाले राज्य/ केंद्र शासित प्रदेश **चित्र 1.1** में दर्शायें गये हैं। यू आई डी ए आई दो डाटा सेंटर (डी सी) भी संचालित करता है, एक हेब्बल, बेंगलुरु, कर्नाटक में एवं दूसरा मानेसर, हरियाणा में।

चित्र 1.1



अंशकालिक आधार पर नियुक्त एक अध्यक्ष दो अंशकालिक सदस्यों तथा एक मुख्य कार्यकारी अधिकारी (सी ई ओ) के साथ प्राधिकरण का प्रमुख होता है, जो यू आई डी ए आई का सदस्य-सचिव भी होता है। सीईओ प्राधिकरण का वैधानिक प्रतिनिधि है एवं इसके दैनिक प्रशासन तथा इसके कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी है, जिसमें यू आई डी ए आई को प्रदत्त किये गये कार्यों के निर्वहन से उत्पन्न प्रस्तावों को तैयार करना, लेखों की तैयारी करना आदि समाहित हैं। मुख्यालय में सी ई ओ को उप महानिदेशक (डी डी जी) द्वारा सहयोग प्रदान किया जाता है जो भारत सरकार के संयुक्त सचिव स्तर का अधिकारी होता है एवं यू आई डी ए आई के विभिन्न प्रभागों के प्रभारी हैं। यू आई डी ए आई के आठ क्षेत्रीय कार्यालयों में से प्रत्येक का नेतृत्व एक डी डी जी करता है। 31 मार्च 2021 तक यू आई डी ए आई मुख्यालय में विभिन्न संवर्गों में 130 स्वीकृत पद[6] थे, जबकि धारित-स्थिति 95 थी। 31 मार्च 2021 तक यू आई डी ए आई के आठ क्षेत्रीय कार्यालयों में कुल 219 स्वीकृत पदों में से धारित-स्थिति 148 थी। प्राधिकरण ने अधिकतर विभिन्न सरकारी विभागों से प्रतिनियुक्ति पर कार्यरत अधिकारियों के साथ कार्य किया है।

1.3.3 निबंधक

यू आई डी ए आई निवासियों को नामांकित करने के उद्देश्य से संस्थाओं को निबंधक के रूप में अधिकृत करता है। उनकी भूमिकाओं एवं उत्तरदायित्वों को यू आई डी ए आई के साथ उनके द्वारा हस्ताक्षरित अनुबंध ज्ञापन (एमओयू) द्वारा परिभाषित किया गया है। केंद्र एवं राज्य सरकार के विभागों, बैंकों एवं अन्य सार्वजनिक क्षेत्र के संगठनों को निंबधक के रूप में नियुक्त किया जा सकता है। निबंधक के पास विकल्प होता है कि या तो वह स्वयं अथवा

[6] डाटा स्रोत: यू आई डी ए आई द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना

उसके द्वारा उप-अनुबंधित की गयी नामांकन संस्थाओं के माध्यम से नामांकन करा सकता है। यू आई डी ए आई ने 31 मार्च 2021 तक 177[7] निंबधको को अधिकृत किया था।

1.3.4 नामांकन संस्थायें

नामांकन प्रक्रिया के अंतर्गत यू आई डी ए आई या निबंधक निवासियों की जनसांख्यिकीय एवं बायोमेट्रिक सूचनायें एकत्र करने हेतु नामांकन संस्थाओं (ई ए) की नियुक्ति करते हैं। नामांकन संस्थाओं (ई ए) ने निवासियों के नामांकन एवं निवासी डेटा के सुधार/अद्यतन हेतु नामांकन केंद्र स्थापित किये है। नामांकन संस्थायें (ई ए) उन संचालकों को नियुक्त करती हैं जो निवासियों के नामांकन, नामांकन सॉफ्टवेयर का उपयोग करके जनसांख्यिकीय एवं बायोमेट्रिक सूचनाओं को एकत्र करने, केंद्रीय पहचान डेटा संग्राहक (सी आई डी आर)[8] में अपलोड करने के लिए उत्तरदायी होते हैं। निवासियों की जनसांख्यिकीय सूचनाओं के संबंध में नामांकन संस्थाओं (ई ए) द्वारा एकत्र किए गए प्रपत्रों की गुणवत्ता, गुणवत्ता नियंत्रण दल द्वारा बैक-ऑफ़िस गुणवत्ता जांच सत्यापन प्रक्रिया के माध्यम से जांच की जाती है। 31 मार्च 2021 तक 436 नामांकन संस्थायें थीं।

1.4 विधान, नियम एवं विनियम

आधार (वित्तीय एवं अन्य सब्सिडी, लाभ तथा सेवाओं का लक्षित वितरण) अधिनियम 2016 (इसके पश्चात् आधार अधिनियम के रूप में संदर्भित) तथा आधार एवं अन्य विधि (संशोधन) अधिनियम 2019 यू आई डी ए आई के संचालन के लिए वैधानिक आधार प्रदान करते हैं। 2016 के अधिनियम द्वारा प्रदत्त शक्तियों से, यू आई डी ए आई ने अपने अनिवार्य उत्तरदायित्वों के निर्वहन के लिए विभिन्न विनियमों को अधिसूचित किया। आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016, आधार (प्रमाणीकरण) विनियम 2016, आधार (डेटा सुरक्षा) विनियम 2016 तथा आधार (सूचना साझेदारी) विनियम 2016 एवं इसमें किये गये संशोधन यू आई डी ए आई की कार्य पद्धति एवं गतिविधियों से संबंधित कार्यकलापों को विनियमित करते हैं। सामान्यत: यह विनियम यू आई डी ए आई के संचालन के सभी क्षेत्रों को कवर करते हैं। अधिनियम की आवश्यकताओं एवं विभिन्न विनियमों में संबंधित प्रावधानों को **परिशिष्ट-I** में दर्शाया गया है। यू आई डी ए आई आपूर्ति मैनुअल 2014 एवं जीएफआर 2005/2017 संगठन में क्रय एवं आपूर्ति को विनियमित करते हैं।

1.5 प्रतिवेदन की संरचना

निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सात अध्याय हैं। **अध्याय 1** विषय का परिचय देता है। **अध्याय 2** लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र, लेखापरीक्षा उद्देश्यों, लेखापरीक्षा मानदंड एवं प्रयुक्त

---

[7] डाटा स्रोत: यू आई डी ए आई द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना

[8] जनसांख्यिकीय एवं बायोमेट्रिक सूचनाओं के साथ जारी किये गये आधार नंबर केंद्रीकृत डाटाबेस में सुरक्षित हैं अर्थात् बंगलौर में स्थित यू आई डी ए आई का सी आई डी आर।

लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली के साथ-साथ प्राधिकरण द्वारा अपनायी गई अच्छी एवं लेखापरीक्षा के दौरान आने वाली बाध्यताओं की व्याख्या करता है। **अध्याय 3** "नामांकन, अद्यतन एवं प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र" तथा "प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र" से संबंधित लेखापरीक्षा निष्कर्षों का वर्णन करता है जबकि **अध्याय 4** में "वित्त तथा संविदाओं का प्रबंधन" पर लेखापरीक्षा निष्कर्ष समाहित हैं। **अध्याय 5** एवं **अध्याय 6** क्रमशः "आधार सूचना प्रणाली की सुरक्षा" तथा "ग्राहकों की शिकायतों का निवारण" से संबंधित हैं। अंत में, **अध्याय 7** लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का निष्कर्ष देता है।

अध्याय 2

लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र, लेखापरीक्षा उद्देश्य एवं कार्यप्रणाली

अध्याय 2 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र, लेखापरीक्षा उद्देश्य एवं कार्यप्रणाली

2.1 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

निष्पादन लेखापरीक्षा में 2014-15 से 2018-19 तक की अवधि यू आई डी ए आई के लिए नामांकन तथा अद्यतन पारिस्थितिकी तंत्र के साथ-साथ के प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र का मूल्यांकन समाहित है। मार्च 2021 तक जहां कहीं भी आंकड़े प्राप्त हुए हैं, उन्हें अद्यतन किया गया है। लेखापरीक्षा ने नामांकन से प्रारंभ करके आधार संख्या का वितरण एवं उसके पश्चात् प्रमाणीकरण सेवाओं के उपयोग तक की प्रक्रियाओं की संवीक्षा की। डेटा की सुरक्षा एवं गोपनीयता बनाए रखने के लिए स्थापित प्रणालियां भी लेखापरीक्षा जांच के अधीन थीं। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने चयनित परियोजना के लिए अवसंरचना की आपूर्ति की भी जांच की।

2.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का मुख्य लेखापरीक्षा उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था कि क्या:

1. यू आई डी ए आई ने आधार अधिनियम के अंतर्गत सौंपी गये उत्तरदायित्वों का पालन करने के लिए व्यापक नियम विकसित किए हैं।
2. आधार एवं प्रमाणीकरण सेवाओं को जारी करने के लिए स्थापित पारिस्थितिकी तंत्र कुशलतापूर्वक तथा वैधानिक आवश्यकताओं के अनुपालन में कार्य करता है।
3. यू आई डी ए आई ने अपने संचालन से जुड़े आई टी सिस्टम की दक्षता की निगरानी के लिए एक प्रणाली स्थापित की है।
4. आई टी एवं अन्य सेवाओं की आपूर्ति हेतु यू आई डी ए आई में संविदा प्रबंधन प्रणाली सरकारी नियमों के अनुरूप है तथा संचालन में मितव्ययिता व दक्षता प्राप्त करने के लिए निष्पादित की जाती है।
5. आधार संबंधी के समाधान हेतु यू आई डी ए आई द्वारा स्थापित परिवाद निवारण तंत्र प्रभावी था।

2.3 लेखापरीक्षा मानदंड

निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु अपनाए गए महत्वपूर्ण मानदंड थे:

क. यू आई डी ए आई के गठन एवं व्यय वित्त समिति (ई एफ सी) के निर्णयों पर कैबिनेट अनुमोदन।

ख. आधार के प्रावधान (वित्तीय एवं अन्य सब्सिडी, लाभ तथा सेवाओं का लक्षित वितरण) अधिनियम, 2016 एवं उसके पश्चात् के संशोधन।

ग. सामान्य वित्तीय नियम (जी एफ आर), 2005 तथा इसके संशोधित संस्करण जी एफ आर 2017 के अंतर्गत प्रासंगिक प्रावधान, जिसमें आपूर्ति, सामग्री एवं भंडार के संरक्षण, उनके निस्तारण आदि हेतु विस्तृत रूप से निर्धारित प्रक्रियाएं हैं।

घ. यू आई डी ए आई द्वारा जारी आपूर्ति नियमावली 2014 (01 अप्रैल 2014 से प्रभावी) में यू आई डी ए आई के उद्देश्यों हेतु वस्तुओं एवं सेवाओं की आपूर्ति से संबंधित सिद्धांत एवं प्रक्रिया समाहित है तथा इसे जी एफ आर 2005 के नियम 135 से लिया गया है।

ङ. आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम, 2016।

च. आधार (प्रमाणीकरण) विनियम, 2016।

छ. आधार (डेटा सुरक्षा) विनियम, 2016।

ज. आधार (सूचना की साझेदारी) विनियम, 2016

झ. उपरोक्त विनियमों के पश्चात् के संशोधन तथा सरकार/ यू आई डी ए आई द्वारा जारी किए गए किसी भी अन्य निर्देश/ अधिसूचनाओं/ विनियमों, जिनका यू आई डी ए आई की परियोजना एवं कार्यप्रणाली पर प्रभाव पड़ता है।

2.4 लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा फरवरी 2019 में यू आई डी ए आई के शीर्ष प्रबंधन के साथ एक प्रवेश बैठक के साथ यू आई डी ए आई मुख्यालय नई दिल्ली में प्रारंभ हुई जहां प्रबंधन को लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र, लेखापरीक्षा उद्देश्यों आदि के विषय में बताया गया। यू आई डी ए आई मुख्यालय, इसके क्षेत्रीय कार्यालयों[9] तथा बेंगलुरु में यू आई डी ए आई टेक सेंटर में रखी गई पंजिकाओ एवं अभिलेखों की लेखापरीक्षा में समीक्षा की गयी।

हमने सांख्यिकीय नमूनाकरण तकनीकों के आधार पर संवीक्षा के लिए अनुबंधों का चयन किया। प्रपत्रों के परीक्षण के अतिरिक्त, हमने लेखापरीक्षिती द्वारा प्रस्तुत किए गए लेखापरीक्षा प्रश्नों के उत्तर के माध्यम से तथा इसके विभिन्न संचालनों में सम्मिलित यू आई डी ए आई के प्रमुख कर्मियों के साथ बैठकों के माध्यम से सूचनाएँ प्राप्त की।

लेखापरीक्षा के पूर्ण होने पर, हमने अक्टूबर 2020 में एक निर्गम बैठक में यू आई डी ए आई प्रबंधन के साथ महत्वपूर्ण टिप्पणियों पर चर्चा की। निर्गम बैठक के दौरान तथा लिखित उत्तर के माध्यम से दिए गए लेखापरीक्षिती की प्रतिक्रिया को इस प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से समाहित किया गया है। सांख्यिकीय सूचनाओं को 31 मार्च 2021 तक अद्यतन किया गया है।

[9] क्षेत्रीय कार्यालय गुवाहाटी को छोड़कर

प्रतिवेदन को अंतिम रूप देने में इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय (एम ई आई टी वाई) के जून 2021 में दिए गए उत्तर को भी ध्यान में रखा गया है।

2.5 प्रशंसनीय आचरण

यू आई डी ए आई ने वृहद संख्या में एजेंसियों/ संस्थाओं के समन्वय से पहला आधार (सितंबर 2010) जारी होने के एक दशक के अंदर देश भर में फैली भारत के 125 करोड़ से अधिक निवासियों को एक पहचान दस्तावेज प्रदान किया है। यू आई डी ए आई ने सूचना सुरक्षा प्रबंधन प्रणाली की स्थापना की है तथा एस टी क्यू सी द्वारा आई एस ओ 27001:2013 प्राप्त किया है एवं राष्ट्रीय महत्वपूर्ण सूचना अवसंरचना संरक्षण केंद्र (एन सी आई आई पी सी) ने आई टी सुरक्षा आश्वासन की एक और परत जोड़ते हुए इसके सी आई डी आर को "संरक्षित प्रणाली" घोषित किया है।

हमने देखा कि यू आई डी ए आई के पास खराब/ दोषपूर्ण गुणवत्ता कार्य के लिए अपने नामांकन पारिस्थितिकी तंत्र भागीदारों पर वित्तीय दंड लगाने की एक प्रणाली है। निवासियों से अधिक शुल्क लेने के परिवादों पर आगे की कार्यवाही की जाती है तथा निबंधकों पर वित्तीय निरुत्साहन अधिरोपित किया जाता है। यह पाया गया कि यू आई डी ए आई टेक सेंटर से सफलतापूर्वक तैयार आधारों की सूची के साथ क्रॉस-चेकिंग के बाद ही निबंधकों को भुगतान जारी किया जाता है।

वर्चुअल आई डी एवं बायोमेट्रिक लॉकिंग सुविधा जैसी सुविधाएं आधार से संबंधित सेवाओं का लाभ उठाने के दौरान आधार धारकों को अधिक छूट प्रदान करती हैं। वर्चुअल आई डी एक अस्थायी एवं प्रतिसंहरणीय 16-अंकीय यादृच्छिक संख्या है तथा इसे आधार के साथ मैप किया जाता है ताकि प्रमाणीकरण हेतु आधार के स्थान पर इसका उपयोग किया जा सके। बायोमेट्रिक लॉकिंग सुविधा आधार धारक को जब चाहे तब अपने बायोमेट्रिक्स को लॉक/ अनलॉक करने में सहायता करती है। ये पहल आई डी का उपयोग करते समय आधार धारकों के विश्वास को बढ़ाने में सहायता करती हैं।

2019 में, निवासियों के लिए सभी आधार सेवाओं के लिए सिंगल स्टॉप डेस्टिनेशन के रूप में कार्य करने के लिए देश के 41 चयनित स्थानों में "आधार सेवा केंद्र" (ए एस के) प्रारंभ किए गए थे। ये ए एस के पूर्व से उपलब्ध 35,000 आधार नामांकन एवं अद्यतन केंद्रों के अतिरिक्त थे।

चित्र सौजन्य: यू आई डी ए आई

ए एस के सप्ताह के सभी सात दिवसों में निवासियों को समर्पित आधार नामांकन एवं अद्यतन सेवाएं प्रदान करते हैं।

2.6 आभार एवं बाध्यतायें

हम लेखापरीक्षा के दौरान यू आई डी ए आई के प्रबंधन द्वारा लेखापरीक्षा दल को दिए गए समर्थन और सहयोग का आभार प्रकट करते हैं। लेखापरीक्षा दल की समझ के लिए प्राधिकरण की कार्यप्रणाली पर एक विस्तृत प्रस्तुतिकरण दिया गया। लेखापरीक्षा दल द्वारा मांगे गए अभिलेख/ आंकड़े सामान्य तौर पर प्रस्तुत किए गए थे लेकिन लेखापरीक्षा में अभिलेखों की अत्यधिक देरी/ आपूर्ति न करने के कई उदाहरण देखे गए जो लेखापरीक्षा कार्य में बाधा उत्पन्न करते थे। जिन अभिलेखों को नहीं देखा जा सका, उनमें सूचना प्रौद्योगिकी-सूचना प्रणाली सुरक्षा, आधार प्रपत्र प्रबंधन प्रणाली, नामांकन के समय एकत्र किए गए प्रपत्रों को नष्ट करना, प्रमाणीकरण तथा उसके लेखांकन का विवरण, प्रमाणीकरण एवं नामांकन तथा अद्यतन गतिविधियों, हेतु दरों/ शुल्कों का निर्धारण ग्राहकों की शिकायतें/परिवाद, हितधारकों की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (यथा नामांकन केंद्र या ए एस ए/ए यू ए) आदि। हम मार्च 2021 तक सांख्यिकीय एवं अन्य सूचनाओं को अद्यतन करने में प्रदान किए गए सहयोग की भी सराहना करते हैं।

यू आई डी ए आई ने आधार अधिनियम के अंतर्गत एक प्राधिकरण के रूप में यू आई डी ए आई (जुलाई 2016) के गठन से पूर्व की अवधि के लिए डेटा उपलब्ध कराने में कठिनाई व्यक्त की। डेटा की अनिरंतर आपूर्ति, विलंब प्रस्तुतीकरण तथा लेखापरीक्षा प्रश्नों के आंशिक उत्तरों ने लेखापरीक्षा प्रक्रिया को सुचारू रूप से पूर्ण करने में बाधा उत्पन्न की थी। हम प्रबंधित सेवा प्रदाताओं, डेटा केंद्र विकास संस्थाओं एवं आधार प्रपत्र प्रबंधन प्रणाली भागीदारों या सरकारी जोखिम अनुपालन व निष्पादन - सेवा प्रदाताओं की भूमिकाओं में महत्वपूर्ण सेवाओं के प्रबंधन के लिए यू आई डी ए आई द्वारा नियुक्त विक्रेताओं की चयन प्रक्रिया पर उचित आश्वासन नहीं दे सके। यद्यपि, हमने इस निष्कर्ष पर पहुंचने के लिए यू आई डी ए आई के लेखनों एवं पंजिकाओं की जांच पर विश्वास किया कि निर्धारित नियमों, प्रक्रियाओं तथा उचित विवेक का पालन करके सेवाएं[10] प्रदान करने के लिए सेवा भागीदारों का चयन प्रतिस्पर्धी तरीके से किया

[10] जिन सेवाओं को निर्धारित नमूनों के पश्चात् लेखापरीक्षा संवीक्षा के लिए चयनित किया गया था।

गया था। व्यावसायिक संसाधनों की आपूर्ति के लिए एन आई एस जी के साथ अनुबंध नामांकन के आधार पर किए गए थे।

इसलिए, लेखापरीक्षा एवं लेखा पर सी ए जी के विनियमों के क्षेत्र को ध्यान में रखते हुए, जिस सीमा तक डेटा तथा सूचना/ पंजीकायें लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं की गईं, हम उपरोक्त उल्लिखित क्षेत्रों पर अपने आश्वासन प्राप्त नहीं कर सके।

अध्याय 3

नामांकन, अद्यतन एवं प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र

अध्याय 3 नामांकन, अद्यतन एवं प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र

3.1 नामांकन एवं अद्यतन पारिस्थितिकी तंत्र

देश का प्रत्येक निवासी अपनी जनसांख्यिकीय तथा बायोमेट्रिक सूचना प्रस्तुत करके आधार संख्या प्राप्त करने का पात्र है। यू आई डी ए आई द्वारा इस सूचना के सत्यापन के पश्चात् आधार नंबर निर्गत किए जाते हैं। यू आई डी ए आई, डी-डुप्लीकेशन प्रक्रिया के माध्यम से एक निवासी की पहचान की विशिष्टता की पुष्टि करता है, जहां प्रत्येक नए नामांकनकर्ता द्वारा प्रस्तुत की गई सूचना को अन्य लोगों के आधार डेटाबेस से मिलान करके यह सुनिश्चित किया जाता है कि आवेदक पहले से नामांकित नहीं है। पहचान की विशिष्टता सिद्ध होने के पश्चात, एक 12-अंकीय यादृच्छिक संख्या उत्पन्न होती है एवं आवेदक को निर्गत की जाती है। यह विशिष्ट आजीवन संख्या किसी अन्य व्यक्ति को अभिहस्तांकित नहीं की जा सकती है। तथापि, सी आई डी आर में सूचना की अविच्छिन्नित सटीकता सुनिश्चित करने हेतु, आधारधारकों के जनसांख्यिकीय तथा बायोमेट्रिक विवरण को अद्यतन किया जा सकता है।

एक आधार संख्या इसके प्रमाणीकरण[11] होने की अवस्था में, विनिर्दिष्ट लाभ, सब्सिडी एवं सेवाओं, जिसके लिए व्यय की आपूर्ति भारत की संचित निधि/राज्य की संचित निधि से की जाती है, को प्राप्त करने के लिए आधार संख्या धारक की पहचान के वैध प्रमाण के रूप में स्वीकार की जाती है। तथापि, आधार अपने धारक को नागरिकता या अधिवास की प्रमाणिकता प्रदान नहीं करता है तथा यह मात्र पहचान का प्रमाण है।

"निवासी" की परिभाषा प्रमुख महत्व रखती है क्योंकि यह आधार संख्या की पात्रता के लिए बुनियादी योग्यता मानदंड निर्धारित करती है। अधिनियम के अनुसार, एक "निवासी", वह व्यक्ति है, जो नामांकन के लिए आवेदन की तारीख से ठीक पहले के 12 महीनों में कुल मिलाकर 182 दिनों या उससे अधिक की अवधि के लिए भारत में रहा हो।

नामांकन प्रक्रिया एक निवासी द्वारा नामांकन संस्था (ई ए) को अपनी जनसांख्यिकीय एवं बायोमेट्रिक सूचना, नामांकनकर्ता की पहचान, जन्म तिथि तथा पता स्थापित करने के लिए निर्धारित सहायक प्रपत्रों के साथ, प्रस्तुत करने से प्रारंभ होती है। सूचना, आगे की प्रक्रिया एवं आधार संख्या उत्पन्न करने के लिए सीआईडीआर को प्रस्तुत की जाती है। यू आई डी ए आई ने आधार संख्या के नामांकन एवं अद्यतन के लिए निबंधक एवं ई ए से युक्त एक स्तरीय मॉडल अपनाया है। नामांकन के समय प्रदान की जाने वाली सूचना इस प्रकार है:

---

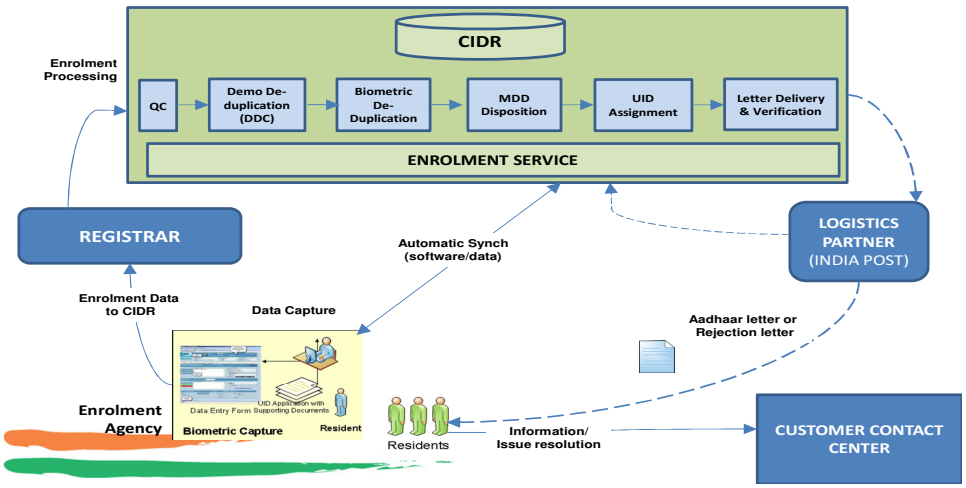
[11] प्रमाणीकरण वह प्रक्रिया है जिसमें द्वारा किसी व्यक्ति की जनसांख्यिकीय सूचना या बायोमेट्रिक सूचना के साथ आधार संख्या को यूआईडीएआई के केंद्रीय पहचान डेटा संग्राहक को इसके सत्यापन के लिए प्रस्तुत किया जाता है और वह संग्राहक उपलब्ध सूचना के आधार पर शुद्धता, या इसकी कमी की पुष्टि करता है।

जनसांख्यिकीय सूचना	नाम, सत्यापित जन्म तिथि या घोषित आयु, लिंग, पता, मोबाइल नंबर (वैकल्पिक) एवं ईमेल आई डी (वैकल्पिक), परिचयकर्ता-आधारित नामांकन के मामले में- परिचयकर्ता का नाम एवं परिचयकर्ता का आधार नंबर, परिवार के मुखिया आधारित नामांकन के मामले में- परिवार के मुखिया का नाम, संबंध एवं परिवार के मुखिया की आधार संख्या; बच्चे के नामांकन के मामले में- किसी एक पैत्रिक की नामांकन आईडी या आधार संख्या, संबंध का प्रमाणपत्र (पी ओ आर)।
बायोमेट्रिक सूचना	दस उंगलियों के निशान, दो आईरिस स्कैन एवं चेहरे की तस्वीर

निवासियों के लिए आधार नामांकन (एवं अनिवार्य बायोमेट्रिक अद्यतन) निःशुल्क किया जाता है। यद्यपि, सभी नामांकन एवं अनिवार्य बायोमेट्रिक अद्यतन के लिए यू आई डी ए आई, निबंधकों को समय-समय पर उनके द्वारा निर्धारित दरों पर भुगतान करता है [12]

नामांकन प्रक्रिया को चित्र **3.1** में दर्शाया गया है।

चित्र 3.1 नामांकन प्रक्रिया



छवि सौजन्य: यू आई डी ए आई

3.1.1 प्रमुख विनियम एवं संशोधन

नामांकन एवं अद्यतन, आधार संरचना के केंद्र हैं। निबंधक एवं ई ए, जोकि नामांकन प्रक्रिया के लिए व्यक्तियों की जनसांख्यिकीय एवं बायोमेट्रिक सूचना एकत्र करने के लिए उत्तरदायी

[12] आधार संख्या के सफल सृजन के परिणामस्वरूप प्रत्येक नामांकन की दर ₹100 निर्धारित की गई है, जो कि जनवरी 2019 से प्रभावी है। इसी तरह, सभी अनिवार्य बायोमेट्रिक अपडेट के लिए यू आई डी ए आई जनवरी 2019 से रजिस्ट्रार को प्रति अनुरोध ₹100 का भुगतान करता है। यद्यपि, जनसांख्यिकीय या बायोमेट्रिक सूचना के सभी स्वैच्छिक अपडेट के लिए, यू आई डी ए आई ने प्रति अनुरोध ₹50 (09 मई 2020 से स्वैच्छिक बायोमेट्रिक अपडेट के लिए प्रति अनुरोध वृद्धि करके ₹100) का शुल्क निर्धारित किया है तथा इसका भुगतान आधार संख्या धारक द्वारा किया जाना है।

हैं। इस पारिस्थितिकी तंत्र के मुख्य घटक हैं। यू आई डी ए आई द्वारा निर्धारित प्रक्रियाओं का पालन करने तथा आकड़ों की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए ई ए उत्तरदायी हैं। आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016 तथा इसके संशोधन, इस पारिस्थितिकी तंत्र से जुड़ी गतिविधियों को नियंत्रित करते हैं। आधार नामांकन एवं अद्यतन प्रक्रिया को नियंत्रित करने वाले प्रमुख विनियम एवं संशोधन **तालिका 3.1** में दिए गए हैं।

आधार-प्रणाली के आधार होने के कारण, यह महत्वपूर्ण है कि विनियम, आधार अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप विधियों एवं प्रक्रियाओं का निर्धारण करे तथा यू आई डी ए आई यह व्यवस्था स्थापित करे, जो यह सुनिश्चित करे कि उत्पादित आधार संख्याएं, अधिनियम में दी गई सभी विशेषताओं एवं गुणों को सन्तुष्ट करती हैं।

तालिका 3.1: आधार नामांकन एवं अद्यतन पारिस्थितिकी तंत्र को नियंत्रित करने वाले प्रमुख विनियम एवं इसके संशोधन

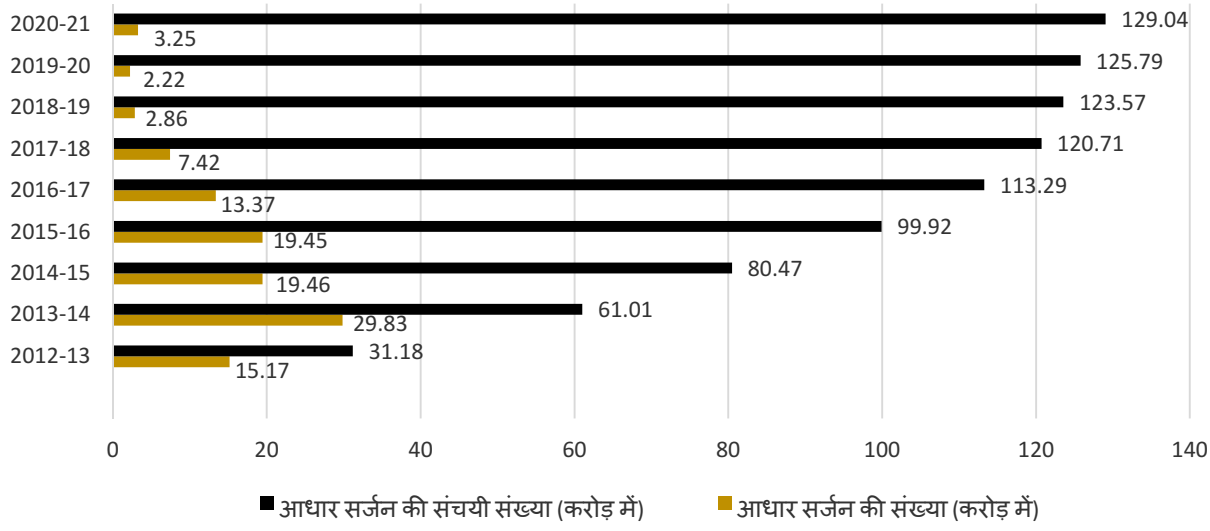
प्रमुख विनियम	प्रमुख विशेषताऐं
आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016 (2016 की क्रम संख्या 02) **दिनांक 14 सितंबर 2016**	✓ निवासी नामांकन प्रक्रिया: आवश्यक बायोमेट्रिक तथा जनसांख्यिकीय सूचनायें, निबंधक की भूमिका, सूचना का संग्रह, उपकरण, नामांकन में प्रयुक्त सॉफ्टवेयर आदि। ✓ आधार संख्या का सृजन, अस्वीकृति एवं वितरण। ✓ निवासी सूचना का अद्यतन: अनिवार्य अद्यतन, अद्यतन के तरीके, अद्यतन के लिए लिया जाने वाला सुविधा शुल्क ✓ निबंधकों, नामांकन संस्थाओं एवं अन्य सेवा प्रदाताओं की नियुक्ति ✓ आधार संख्या की चूक या निष्क्रिय होना ✓ परिवाद निवारण तंत्र। ✓ नामांकन का प्रारूप/सुधार एवं अद्यतन प्रपत्र, प्रपत्रों की सूची (पी ओ आई, पी ओ ए, पी ओ आर, जन्म तिथि आदि), सेवा प्रदाताओं के लिए आचार संहिता
आधार (ई एंड यू)) (द्वितीय संशोधन) विनियम 2017 (2017 की क्रम संख्या 02) **दिनांक 07 जुलाई 2017**	✓ विनियम 12ए का परिवर्धन : कोई भी केंद्रीय या राज्य विभाग या संस्था जिसे किसी भी सब्सिडी, लाभ या सेवाओं की प्राप्ति के लिए प्रमाणीकरण या आधार के परिग्रह की आवश्यकता होती है, ऐसे को अपने परिसर में नामांकन केंद्र स्थापित करके व्यक्ति का नामांकन सुनिश्चित करे जो अभी तक या तो नामांकित नहीं है या फिर उसने अपना आधार विवरण का अद्यतन नहीं कराया है।
आधार (ई एंड यू)) (चतुर्थ संशोधन) विनियम 2017 (2017 की क्रम संख्या 5) **दिनांक 31 जुलाई 2017**	✓ निबंधक या नामांकन संस्था या किसी सेवा प्रदाता या किसी अन्य व्यक्ति की गतिविधियों का तत्काल निलंबन या वित्तीय निरुत्साहन या किसी भी विनियमन, प्रक्रिया, मानक, दिशानिर्देश या आदेश के उल्लंघन के लिए उन्हें निर्गत किए गए क्रेडेंशियल, कोड या अनुमति को निरस्त करना।

आधार (ई एंड यू)) (छठा संशोधन) विनियम 2018 (2018 की क्रम संख्या 02) दिनांक 31 जुलाई 2018	✓ अक्षम व्यक्ति की नई परिभाषा। ✓ निवासी की जन्म तिथि केवल एक बार अद्यतन की जा सकती है। यदि जन्मतिथि को एक से अधिक बार अद्यतन किया जाना है, तो यह केवल एक अपवाद प्रबंधन प्रक्रिया के माध्यम से किया जा सकता है जिसके लिए निवासी को यूआईडीएआई के क्षेत्रीय कार्यालय (आरओ) का दौरा करने की आवश्यकता हो सकती है। ✓ अद्यतन डेटा के सत्यापन में संशोधन, अवयस्कों के मामले में माता-पिता को सूचना का प्रकटीकरण / माता-पिता द्वारा हस्ताक्षरित प्रपत्र। ✓ पते का स्वीकार्य प्रमाण नहीं रखने वाले निवासियों के लिए आधार पता अद्यतन पिन सेवा का परिचय।
आधार (ई एंड यू)) (सातवां संशोधन) विनियम 2019 (2019 की क्रम संख्या 3) दिनांक 05 सितंबर 2019	✓ ई एंड यू विनियम, 2016 [विनियमन 10(2)] की अनुसूची II के अंतर्गत पी ओ आई, पी ओ ए, पी ओ आर एवं जन्म तिथि की सूची में वृद्धि

3.1.2 आधार नामांकन एवं अद्यतन की स्थिति

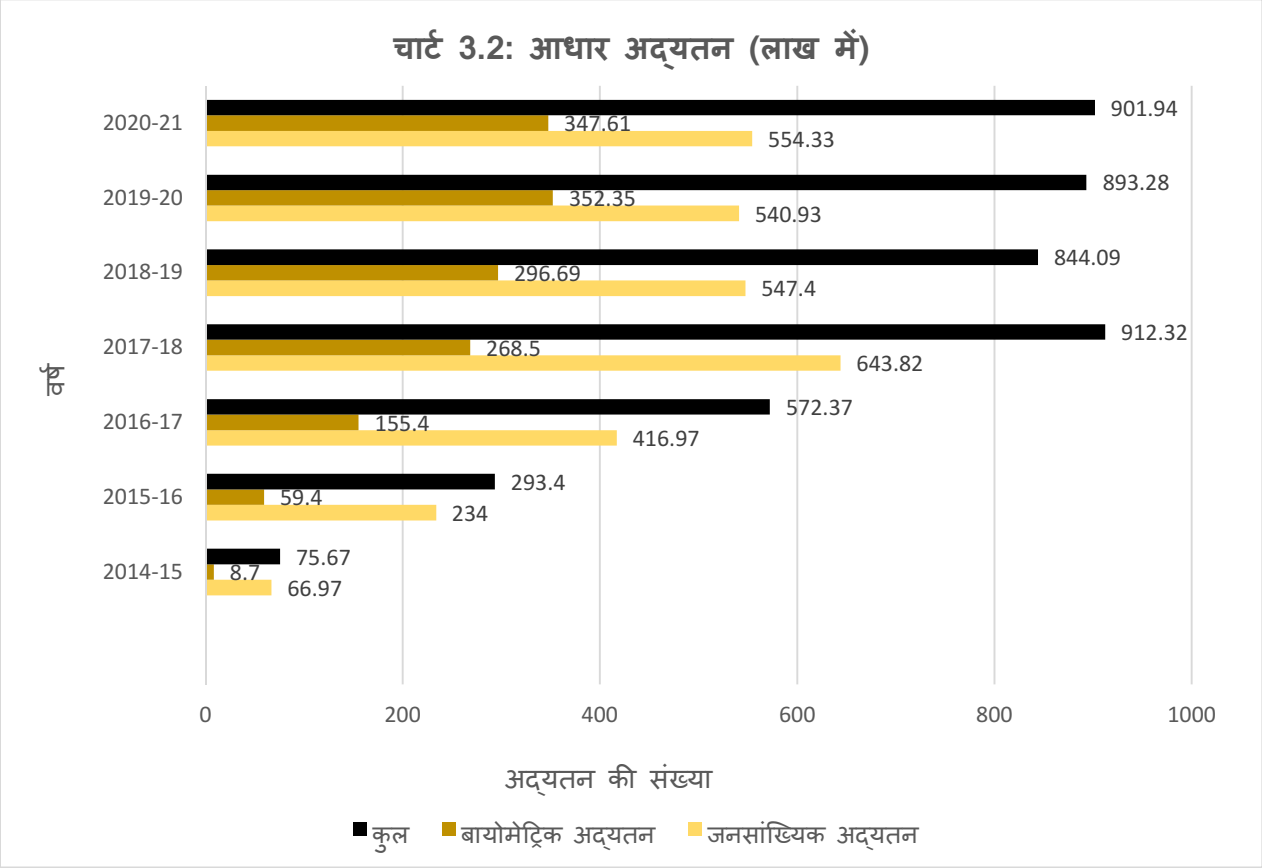
यू आई डी ए आई ने मार्च 2021 तक देश के निवासियों के लिए 129.04 करोड़ आधार संख्या सृजन किए थे, जो अनुमानित जनसंख्या का लगभग 94 प्रतिशत है। 2012-13 से 2020-21 के दौरान सृजन एवं अद्यतन किए गए आधार की संख्या क्रमशः **चार्ट 3.1** एवं **चार्ट 3.2** में दी गई है।

चार्ट 3.1: आधार सर्जनता (करोड़ में)



(डाटा सौजन्य: यू आई डी ए आई)

चार्ट 3.1 दर्शाता है कि 2013-14 में पिछले वर्ष की तुलना में आधार की वृद्धि 95.67 प्रतिशत थी एवं धीरे-धीरे यह 2017-18 के पश्चात् यह शीर्ष पर पहुंच गई, जब यह वृद्धि पिछले वर्ष की तुलना में तीन प्रतिशत से भी कम हो गई।

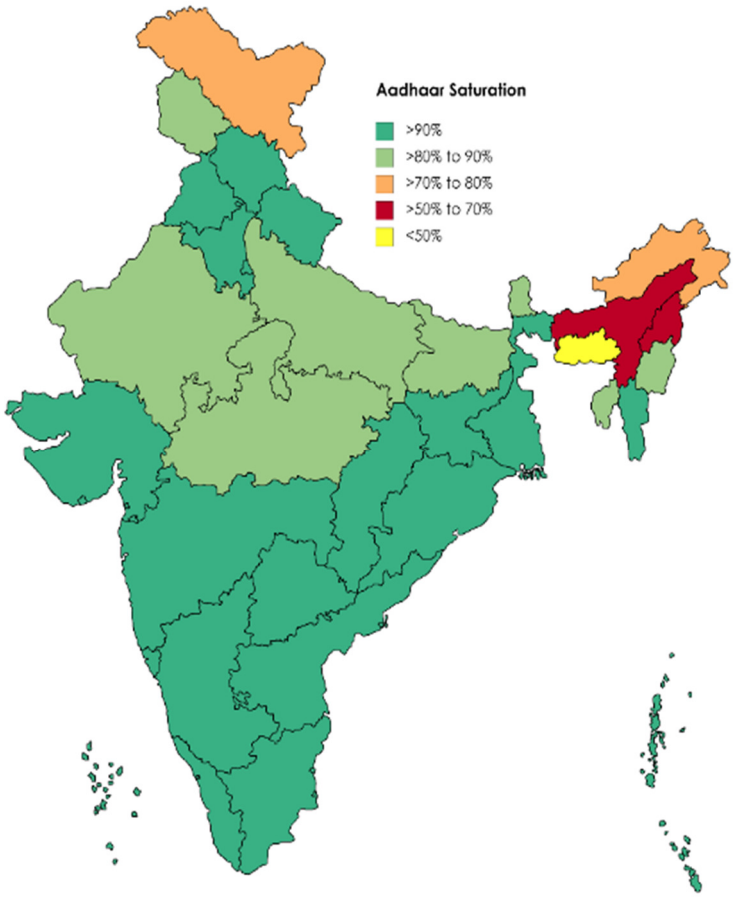


चार्ट 3.2 दर्शाता है कि 2015-16 के पश्चात् से आधार अद्यतन की वृद्धि में तेजी आई है। 2014-15 के अंत में स्थित अद्यतन 75.67 लाख, 2020-21 के अंत तक पांच वर्षों में लगभग 12 गुना होकर 901.94 लाख तक पहुंच गया।

3.1.3 आधार संतृप्ति स्थिति

आकृति 3.2 आधार संतृप्ति स्थिति

(31-03-2021)



आकृति 3.2 31 मार्च 2021 तक राज्यों एवं केंद्र शासित प्रदेशों में आधार की संतृप्ति स्थिति को दर्शाती है । यू आई डी ए आई ने 31 मार्च 2021[13] तक 124.67 करोड़ (लाइव) से अधिक आधार निर्गत किए एवं तेईस (23) राज्यों/ केंद्र शासित प्रदेशों में 90 प्रतिशत से अधिक संतृप्ति स्तर प्राप्त किया जबकि आठ राज्यों/ केंद्र शासित प्रदेशों में लगभग 80 से 90 प्रतिशत की संतृप्ति थी। दो राज्यों/ केंद्र शासित प्रदेशों (अरुणाचल प्रदेश एवं लद्दाख) में संतृप्ति स्तर 70 से 80 प्रतिशत के बीच है जबकि अन्य दो राज्यों (असम एवं नागालैंड) में संतृप्ति की स्थिति 50 प्रतिशत से ऊपर लेकिन 70 प्रतिशत से कम थी।

यद्यपि, एक राज्य (मेघालय) 50 प्रतिशत के संतृप्ति स्तर तक नहीं पहुंचा है । पूरे भारत में आधार निर्गत करने में कुल मिलाकर 91 प्रतिशत की संतृप्ति थी।

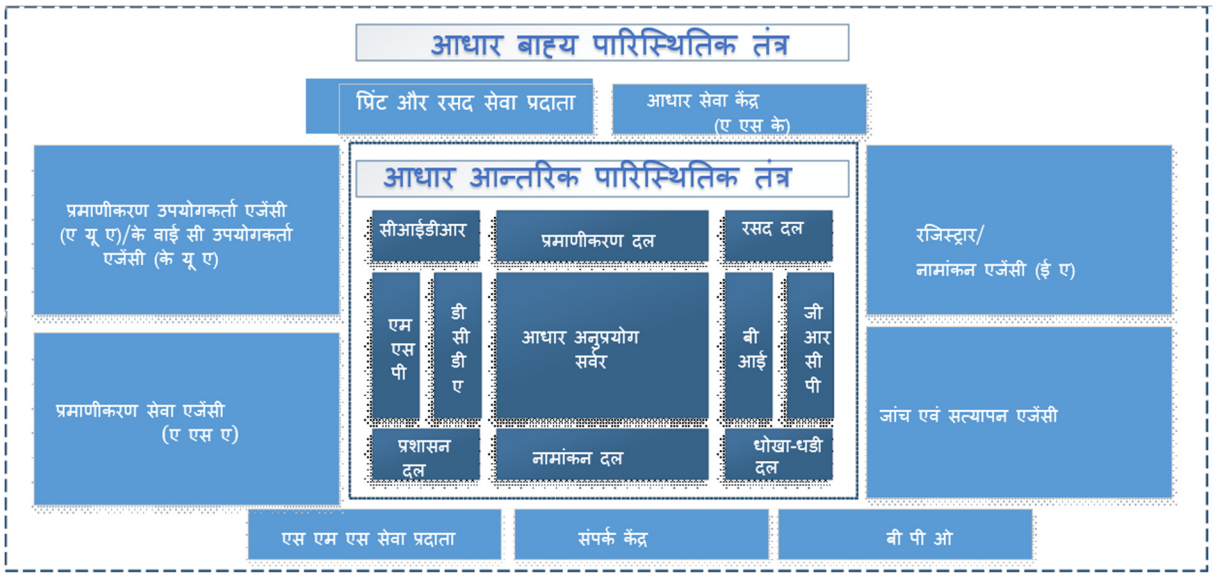
इस प्रकार, यू आई डी ए आई को आधार पात्र निवासियों को नामांकित करने एवं उन राज्यों में जिन्होंने 90 प्रतिशत मानदंड प्राप्त नहीं किया है, नामांकन बढ़ाने के अपने प्रयासों को जारी रखने की आवश्यकता है।

3.1.4 आधार पारिस्थितिकी तंत्र के घटक

प्रमाणीकरण से नामांकन तक, आधार कार्ड मुद्रण से अंतरण तक एवं ग्राहक सहायता में सम्मिलित पारिस्थितिकी तंत्र के बाह्य एवं आंतरिक विभिन्न घटकों को **आकृति 3.3** में दर्शाया गया है।

[13] स्त्रोतः यू आई डी ए आई की आधार संतृप्ति रिपोर्ट 31 मार्च 2021 तक

आकृति 3.3: आधार पारिस्थितिकी तंत्र



3.1.5 डी-डुप्लीकेशन प्रक्रिया

यू आई डी ए आई ने डुप्लीकेट नामांकन की पहचान के लिए दो चरणों वाली प्रक्रिया अपनाई है। पहले चरण में, जनसांख्यिकीय डेटा का मिलान किया जाता है एवं दूसरे चरण में आधार डेटाबेस में नामांकित अन्य सभी के डेटाबेस के साथ फिंगरप्रिंट एवं आईरिस का बायोमेट्रिक मिलान डुप्लिकेट की पहचान करने एवं नामांकित व्यक्ति की विशिष्टता स्थापित करने के लिए किया जाता है। डी-डुप्लीकेशन चरण में सफल प्रक्रिया के बाद, एक 12-अंकीय आधार संख्या उत्पन्न होती है जिसे यू आई डी ए आई के लॉजिस्टिक्स पार्टनर इंडिया पोस्ट के माध्यम से निवासी को सूचित किया जाता है। जिन निवासियों ने नामांकन के दौरान अपना मोबाइल नंबर प्रस्तुत किया है, वे ई-आधार[14] डाउनलोड भी कर सकते हैं।

यू आई डी ए आई ने स्वचालित बायोमेट्रिक पहचान प्रणाली (ए बी आई एस) प्रदान करने के लिए तीन वेंडरों के साथ अनुबंध किया है। इन वेंडरों का चयन प्रबंधित सेवा प्रदाताओं (एम एस पी) द्वारा किया गया था। यदि एक ए बी आई एस एक डुप्लिकेट की पहचान करता है, तो यह सटीकता बढ़ाने के लिए दूसरे ए बी आई एस द्वारा सत्यापन के अधीन होगा। इसके अतिरिक्त, यू आई डी ए आई की एक भौतिक न्यायनिर्णयन प्रणाली भी है जहां पहचान किए गए डुप्लीकेट्स की अस्वीकृति से पहले एक अन्य सत्यापन होता है। यू आई डी ए आई नामांकन के समय एक निवासी द्वारा प्रस्तुत जनसांख्यिकीय डेटा में त्रुटियों की पहचान करने के लिए जनसांख्यिकीय डी-डुप्लीकेशन भी करता है।

---

[14] ई-आधार, आधार पत्र का एक इलेक्ट्रॉनिक रूप है जिसे यू आई डी ए आई की वेबसाइट के ई-आधार पोर्टल से डाउनलोड किया जा सकता है। निवासी, ई-आधार को पी डी एफ प्रारूप में https://eaadhaar.uidai.gov.in पर जाकर डाउनलोड कर सकते हैं। वे या तो नामांकन के समय प्राप्त 28 अंकों की नामांकन संख्या अथवा 12 अंकों की आधार संख्या का उपयोग कर सकते हैं।

दिनांक 31 मार्च 2019 तक यू आई डी ए आई द्वारा किए गए डी-डुप्लीकेशन का विवरण नीचे दिए गए हैं:

अ. बायोमेट्रिक निवासी

बायोमेट्रिक द्वारा उत्पन्न आधार डी-डुप्लीकेशन के माध्यम से

(i) ए बी आई एस: 111,11,40,041

(ii) भौतिक डी-डुप्लीकेशन: 89,45,010

ब. गैर-बायोमीट्रिक निवासी:

बायोमेट्रिक के बिना उत्पन्न आधार

(i) पाँच वर्ष से कम आयु के बच्चे: 11,48,27,267

(ii) 100 प्रतिशत बायोमेट्रिक अपवाद श्रेणी वाले निवासी: 5,69,196

बड़ी संख्या में किये गए डी-डुप्लीकेशन एवं अवस्यक बच्चों को निर्गत आधार के प्रकरणों पर प्रतिवेदन में टिप्पणी की गई है।

3.1.6 बायो-मीट्रिक उपकरण प्रमाणन

मानकीकरण, परीक्षण एवं गुणवत्ता प्रमाणन (एस टी क्यू सी) निदेशालय, जो एम ई आई टी वाई का एक सम्बद्ध-कार्यालय है, यू आई डी ए आई के लिए नामांकन एवं प्रमाणीकरण उपकरणों की आवश्यकताओं के लिए विनिर्देशों के साथ-साथ प्रमाणन गतिविधि को पूरा करने के लिए नियुक्त नोडल संस्था है।

3.1.7 अनुबंधित सेवा प्रदाता

यू आई डी ए आई के संपूर्ण प्रौद्योगिकी बुनियादी ढांचे का प्रबंधन, जिसमे डेटा सेंटर संचालन, यू आई डी ए आई के क्षेत्रीय कार्यालयों के आई टी सिस्टम का प्रबंधन, तकनीकी हेल्पडेस्क आदि सम्मिलित हैं, अनुबंधित सेवा प्रदाता (एम एस पी) अर्थात मेसर्स एच सी एल इंफोसिस्टम्स लिमिटेड द्वारा किया जाता है। रुचि की अभिव्यक्ति एवं प्रस्ताव के लिए अनुरोध पद्धति से अगस्त 2012 में सात वर्ष की अवधि के लिए एम एस पी नियुक्त किया गया था। वर्तमान में (मार्च 2021), एम एस पी विस्तार अवधि के अंतर्गत कार्य कर रहा है। एमएसपी के साथ अनुबंध का कुल मूल्य ₹1,978.62 करोड़ था।

3.1.8 शासन जोखिम अनुपालन एवं निष्पादन - सेवा प्रदाता

सरकारी जोखिम अनुपालन एवं निष्पादन - सेवा प्रदाता (जी आर सी पी-एस पी), यू आई डी ए आई की ओर से एक स्वतंत्र निगरानी संस्था है, जिसे यू आई डी ए आई पारिस्थितिकी तंत्र के अनुपालन एवं सुरक्षा को सुनिश्चित करने के लिए प्राधिकरण द्वारा नियोजित किया गया

है। जी आर सी पी-एस पी की भूमिका यू आई डी ए आई को दृश्यता, प्रभावशीलता एवं नियंत्रण के संदर्भ में संचालित करने के लिए एक मजबूत, व्यापक, सुरक्षित वातावरण के निर्माण की सुविधा प्रदान करना है (बाह्य संस्थाओं सहित जैसे निबंधक, नामांकन एजेंसियां, आधार सेवा केंद्र, ए एस ए, ए यू ए/ के यू ए/ उप-के यू ए, संपर्क केंद्र, एस एम एस सेवा प्रदाता एवं तार्किक सेवा प्रदाता इत्यादि)।

सभी अनुबंधों की सेवा स्तर की निगरानी जी आर सी पी-एस पी के महत्वपूर्ण कार्यों में से एक है, जो यू आई डी ए आई को वित्तीय नियंत्रण रखने में मदद करता है। भुगतान से संबंधित सभी डेटा जी आर सी पी लेखापरीक्षा के अधीन हैं एवं उनके प्रतिवेदन के आधार पर भुगतान की प्रक्रिया की जाती है।

3.2 आधार नामांकन पारिस्थितिकी पर लेखापरीक्षा टिप्पणियां

आधार अधिनियम 2016 के प्रावधानों की तुलना में आधार नामांकन पर लेखापरीक्षा अवलोकन अनुवर्ती पैराग्राफों में दिए गए हैं:

3.2.1 आवेदकों की 'निवासी' स्थिति का सत्यापन

यू आई डी ए आई ने आधार नामांकन के समय निवासियों द्वारा उनकी 'निवासी' स्थिति के संबंध में की गई स्व-घोषणा पर विश्वास किया एवं इस प्रकार निवासी या अनिवासी की स्थिति असत्यापित रही।

आधार अधिनियम, 2016 के प्रावधानों के अनुसार, देश का प्रत्येक निवासी नामांकन की प्रक्रिया से गुजरते हुए अपनी जनसांख्यिकीय एवं बायोमेट्रिक सूचना प्रस्तुत करके आधार संख्या प्राप्त करने का अधिकारी है। अधिनियम के अनुसार एक "निवासी" वह व्यक्ति है, जो नामांकन के लिए आवेदन की तारीख से ठीक पहले के 12 महीनों में कुल मिलाकर 182 दिनों या उससे अधिक की अवधि या अवधियों तक भारत में रहा है। "**निवासी**" की परिभाषा आधार प्राप्त करने के लिए प्रत्येक व्यक्ति द्वारा पूरी की जाने वाली बुनियादी पात्रता मानदंड निर्धारित करती है।

आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016 प्रपत्रों की प्रकृति को निर्धारित करता है, जो एक निवासी को पहचान के प्रमाण (पी ओ आई), पते के प्रमाण (पी ओ ए), जन्म तिथि (डी ओ बी), संबंध के प्रमाण (पी ओ आर) आदि के रूप में ई ए को प्रस्तुत करना चाहिए। जब भी कोई निवासी नामांकन/ सुधार/ अद्यतन के लिए आवेदन करता है, तो उसे आवासीय स्थिति पर टिक करने के साथ-साथ स्वयं के जनसांख्यिकीय विवरण वाले एक मानक फॉर्म को भरना होता है।

यद्यपि, यह नोट किया गया था कि यू आई डी ए आई ने निवासी के रूप में अर्हता प्राप्त करने के लिए "निवासी" प्रावधान की पुष्टि के लिए विनियमन में कोई प्रमाण/ प्रपत्र निर्दिष्ट नहीं किया था। आवेदक के साक्ष्य की सत्यता की जांच के लिए कोई प्रक्रिया निर्धारित नहीं की गई है। इस प्रकार यू आई डी ए आई ने निवासियों की पहचान करने की मूलभूत आवश्यकता को पूरा करने के लिए कोई प्रणाली नहीं बनाई थी। लेखापरीक्षा का विचार है कि निवास की स्थिति का सत्यापन न करने से गैर-वास्तविक निवासियों को आधार निर्गत किया जा सकता है।

यू आई डी ए आई ने कहा (सितंबर 2019) कि पहचान, पता, जन्म तिथि आदि के समर्थन में व्यक्तिगत आवेदकों द्वारा प्रदान किए गए प्रपत्रों की वैधता नामांकन के दौरान पुष्टि की जाती है एवं धोखाधड़ी के रूप में प्रदर्शित होने वाले प्रकरणों को आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016 के प्रावधानों के अनुसार निस्तारित किया जाता है। यू आई डी ए आई (अक्टूबर 2020) ने जोर देकर कहा कि निर्धारित प्रपत्रों के साथ स्व-घोषणा आवेदकों की निवासी स्थिति का पता लगाने का एकमात्र व्यावहारिक साधन था। इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय (एम ई आई टी वाई) ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों के साथ सहमति व्यक्त की (जून 2021)।

यू आई डी ए आई/ एम ई आई टी वाई के उत्तर तर्कसंगत नहीं हैं क्योंकि आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016 केवल आधार संख्या के सृजन के पश्चात् ही धोखाधड़ी के प्रकरणों के विरुद्ध कार्रवाई करने के लिए कहता है, जबकि यहां प्रकरण आवेदक की आवासीय स्थिति का पता लगाने के लिए पूर्व जांच करने का है जो कि आधार अधिनियम 2016 में प्रदत्त आधार निर्गत करने की एक प्रतिबंध है। यू आई डी ए आई को अधिनियम के अंतर्गत निर्धारित मानदंडों के आधार पर निवास की स्थिति के सत्यापन की एक व्यावहारिक प्रणाली का पता लगाना चाहिए। इस उद्देश्य के लिए एक निवासी की परिभाषा की समीक्षा ने इस तथ्य के प्रकाश में अधिक महत्व प्राप्त किया है कि एक वैध भारतीय पासपोर्ट रखने वाले अनिवासी भारतीय भी राजपत्र अधिसूचना दिनांक 20 सितंबर 2019 के अनुसार भारत में आने के पश्चात् 182 दिनों के निवास मानदंड की उपेक्षा करके आधार संख्या के अधिकारी थे।

अनुशंसा: ***आधार अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप आवेदकों के निवास की स्थिति की पुष्टि एवं प्रमाणित करने के लिए यू आई डी ए आई स्व-घोषणा के अतिरिक्त एक प्रक्रिया एवं आवश्यक प्रपत्रीकरण निर्धारित कर सकता है।***

3.2.2 एकाधिक आधार का निर्माण

कई आधार संख्याएं सृजन हेतु डी-डुप्लीकेशन प्रक्रिया भेद्य बनी रही एवं समस्या का निस्तारण करने के लिए मैन्युअल हस्तक्षेप करना पड़ा।

डी-डुप्लीकेशन प्रक्रिया यह सुनिश्चित करती है कि सृजित आधार संख्या अद्वितीय है एवं यू आई डी ए आई डेटाबेस में अभिलेखों के साथ नामांकन की प्रक्रिया के अंतर्गत एकत्र की गई निवासी की जनसांख्यिकीय एवं बायोमेट्रिक सूचना की तुलना करके उसी निवासी को कोई दूसरा नंबर नहीं सौंपा गया है। यह भी सुनिश्चित करता है कि पहले से निर्दिष्ट आधार संख्या वाले डेटा का उपयोग किसी अन्य निवासी को नया नंबर बनाने के लिए नहीं किया जा सकता है।

यू आई डी ए आई तकनीकी केंद्र द्वारा प्रदान की गई सूचना के अनुसार, नवंबर 2019 तक लगभग 4.75 लाख डुप्लिकेट आधार नंबर निरस्त कर दिए गए थे। इस डेटा ने संकेत दिया कि 2010 के पश्चात् से नौ वर्षों की अवधि के दौरान प्रत्येक दिन सृजित कम से कम 145 आधार डुप्लिकेट नंबर थे जिनके निरस्तीकरण की आवश्यकता दी।

इसके अतिरिक्त, यू आई डी ए आई क्षेत्रीय कार्यालय बेंगलुरु में अभिलेखों की जांच से पता चला कि 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान निवासियों ने कई आधार निर्गत किये जाने के 5,388[15] प्रकरणों की सूचना दी, जिसने प्राप्त शिकायतों के आधार पर यू आई डी ए आई को निर्गत किए गए दूसरे आधार को निरस्त करने के लिए बाध्य किया। हम अन्य क्षेत्रीय कार्यालय पर रिपोर्ट किए गए कई आधारों की संख्या का पता नहीं लगा सके क्योंकि हमें संबंधित प्रपत्रों तक पहुंच नहीं दी गई थी। यू आई डी ए आई मुख्यालय भी कई आधारों की संख्या पर क्षेत्रीय कार्यालय वार डेटा प्रदान नहीं कर सका एवं कहा (सितंबर 2019) कि ऐसा डेटा उनके पास उपलब्ध नहीं है। एक ही निवासी को कई आधार निर्गत करने के अतिरिक्त, अलग-अलग निवासियों को एक ही बायोमेट्रिक डेटा के साथ आधार निर्गत करने के प्रकरण भी आर ओ बेंगलुरु में सूचित देखे गए।

इसके अतिरिक्त, पहले आधार के निर्गत होने की तिथि, पश्चात् के आधारों को निर्गत करने की तिथि एवं उन्हें पहचानने एवं निरस्त करने में लगने वाले समय जैसी सूचना भी लेखापरीक्षा को प्रदान नहीं की गई जिसने इस प्रकरण पर आगे की जांच के लिए हमारे क्षेत्र को सीमित कर दिया।

यू आई डी ए आई ने कहा (सितंबर 2019) कि बायोमेट्रिक डी-डुप्लीकेशन 99.9 प्रतिशत की सटीकता के साथ विशिष्टता सुनिश्चित करता है, लेकिन ऐसे प्रकरणों में जहां दोषित बायोमेट्रिक्स के साथ निवासी नामांकन करते हैं, उनकी सटीकता थोड़ी दोषित हो सकती है

---

[15] रिपोर्ट किए गए मल्टीपल आधार के कुल 5,388 मामलों में वर्ष 2015-16, 2016-17, 2017-18, 2018-19 और 2019-20 के अंतर्गत क्रमशः 1,131, 2,339, 330, 860 और 728 प्रकरण सम्मिलित हैं।

जिससे कई आधारों का निर्माण हो सकता है। यह भी बताया गया कि यू आई डी ए आई ने डुप्लिकेट आधारों की पहचान करने एवं सुधारात्मक कार्रवाई करने के लिए स्वतः-शोधन प्रणाली (एक स्वचालित प्रक्रिया) नियोजित की है। यद्यपि, जुलाई 2020 तक स्वतः-शोधन प्रणाली के परिनियोजन की आवृत्ति, प्रक्रिया के माध्यम से पता लगाए गए डुप्लिकेट की संख्या आदि पर कोई विवरण नहीं दिया गया। इस तथ्य नें कि 2018-19 के दौरान निवासियों ने अकेले बेंगलुरु आर ओ में कई आधारों के 860 प्रकरणों की सूचना दी, सुझाव दिया कि यू आई डी ए आई द्वारा नियोजित स्वतः-शुद्धता प्रणाली, कमियों का पता लगाने एवं उन्हें रोकने में पर्याप्त प्रभावी नहीं थी। यद्यपि रिपोर्ट किए गए प्रकरणों की संख्या को सृजित आधारों की कुल संख्या के साथ तुलना करने पर नाममात्र का कहा जा सकता है।

यू आई डी ए आई ने बाद में, (अक्टूबर 2020) डी-डुप्लीकेशन प्रक्रिया के माध्यम से एक वास्तविक व्यक्ति को आधार से वंचित करने की स्थिति में लागू "श्वेतसूचीकरण प्रक्रिया" के बारे में बताया। इसने तीन बायोमेट्रिक सेवा प्रदाताओं (बी एस पी) में से प्रत्येक के लिए स्वतंत्र रूप से सेवा स्तर समझौते (एस एल ए) एवं नए अनुबंधों में अन्य एस एल ए मापदंडों यथा एफ एन आई आर ए[16], आक्रमण प्रस्तुति वर्गीकरण त्रुटि दर आदि को सम्मिलित करने के पश्चात डुप्लिकेट एवं धोखाधड़ी नामांकन का पता लगाने में महत्वपूर्ण सुधार का दावा किया। यू आई डी ए आई ने यह भी बताया कि "आत्मनिर्भरता" प्राप्त करने के लिए स्वदेशी तकनीक विकसित करने हेतु बायोमेट्रिक के क्षेत्र में आई आई आई टी, हैदराबाद के साथ एक परियोजना चल रही थी। एम ई आई टी वाई ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों से सहमति व्यक्त की (जून 2021)।

यह स्पष्ट है कि यू आई डी ए आई को कई आधारों के निर्माण के बारे में पता था जो उनके ध्यान में लाए जाने तक अज्ञात/ लुप्त थे। यह भी नोट किया गया कि निवासियों को विशिष्ट पहचान का प्रावधान सुनिश्चित करने के लिए, यू आई डी ए आई ने उन प्रकरणों में मैनुअल डी-डुप्लीकेशन (एम डी डी) प्रक्रियाओं का भी सहारा लिया है जहां बी.एस.पी. द्वारा बायोमेट्रिक डेटा को अस्वीकार कर दिया गया था। एम डी डी के माध्यम से डुप्लीकेट आधार को निरस्त करना या आधार बनाना यू आई डी ए आई द्वारा नियुक्त बी.एस.पी. के प्रचालन में कमियों का संकेत देता है। डी-डुप्लीकेशन में विफलता के परिणामतः आधार से अस्वीकृति पीड़ित निवासियों के लिए श्वेतसूची प्रक्रिया को लागू करके अस्वीकृत किया जा सकता है। परिणामस्वरूप, यू आई डी ए आई/ एम ई आई टी वाई को अद्वितीय बायोमेट्रिक डेटा लेने के लिए पूर्ण सुरक्षित तंत्र विकसित करने की आवश्यकता है। यू आई डी ए आई को स्वचालित बायोमेट्रिक पहचान प्रणाली (ऑटोमेटेड बायोमेट्रिक आइडेंटिफिकेशन सिस्टम) को भी मजबूत करने की आवश्यकता है ताकि प्रारंभिक चरण में ही कई आधारों के निर्माण पर अंकुश लगाया जा सके।

---

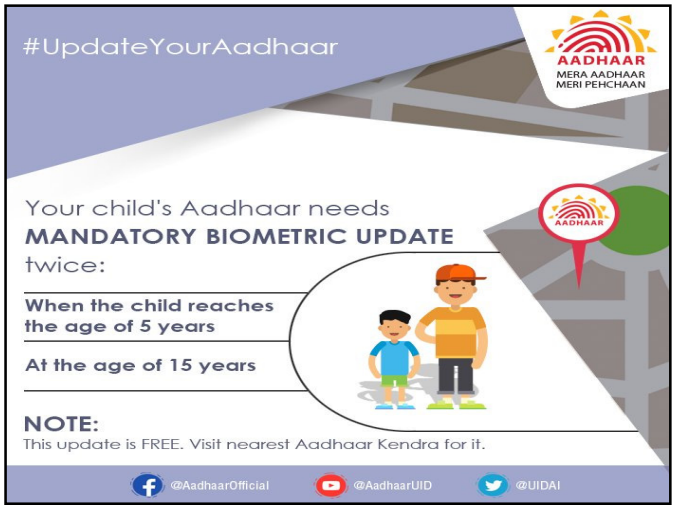
[16] एफ एन आई आर ए: विषम मिलानों के लिए मिथ्या नकारात्मक पहचान दर

अनुशंसा: ***यू आई डी ए आई बायोमेट्रिक सेवा प्रदाताओं (बी एस पी) के एसएलए मापदंडों को कड़ा कर सकता है, अद्वितीय बायोमेट्रिक डेटा लेने के लिए पूर्ण सुरक्षित तंत्र विकसित कर सकता है एवं उनकी निगरानी प्रणाली में सुधार कर सकता है ताकि वे पहचान कर सकें एवं कई / डुप्लिकेट सृजित आधार संख्या को कम से कम करने हेतु सक्रिय रूप से कदम उठा सकें। यू आई डी ए आई प्रौद्योगिकी के नियमित अद्यतनीकरण की भी समीक्षा कर सकता है। यू आई डी ए आई को स्वचालित बायोमेट्रिक पहचान प्रणाली को भी मजबूत करने की आवश्यकता है ताकि प्रारंभिक चरण में ही एकाधिक/डुप्लिकेट आधारों के निर्माण पर अंकुश लगाया जा सके।***

3.2.3 पांच वर्ष से कम आयु के अवस्यक बच्चों के आधार के लिए नामांकन

पहचान की विशिष्टता जो आधार की विशिष्ट विशेषताओं में से एक है, पांच वर्ष से कम आयु के अवस्यक बच्चों को आधार निर्गत करते समय सुनिश्चित नहीं की गयी थी।

आधार अधिनियम, 2016 के प्रावधानों के अनुसार, देश में प्रत्येक निवासी नामांकन प्रक्रिया के भाग के रूप में अपनी जनसांख्यिकीय एवं बायोमेट्रिक सूचना प्रस्तुत करके आधार संख्या प्राप्त करने का अधिकारी है। यद्यपि, आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016 के अनुसार, पांच वर्ष से कम आयु के अवस्यक बच्चों के सन्दर्भ में आधार बनाने के लिए बायोमेट्रिक्स को नहीं लिया जाता है। उनके यू आई डी को इस विनियम की धारा 5 (1) के अनुसार माता-पिता में से किसी एक का यू आई डी के साथ सम्बद्ध कर जनसांख्यिकीय सूचना एवं मुख के चित्र के आधार पर तैयार किया जाता है। इन बच्चों को पश्चात् में अपने बायोमेट्रिक्स (दस अंगुलियों, आईरिस एवं मुख के चित्र) को अद्यतन करने की आवश्यकता होती है, जब वे पांच वर्ष के हो जाते हैं एवं फिर पंद्रह वर्ष की आयु प्राप्त करते हैं।



(छवि सौजन्य: यू आई डी ए आई)

यू आई डी ए आई विनियम कहते हैं कि यदि कोई बच्चा पांच या पंद्रह वर्ष की आयु प्राप्त कर लेता है, एवं ऐसी आयु प्राप्त करने के दो वर्ष के भीतर अपनी बायोमेट्रिक सूचना को अद्यनित करने में विफल रहता है, तो उसका आधार नंबर निष्क्रिय कर दिया जाएगा। ऐसे प्रकरणों में जहां निष्क्रिय करने के एक वर्ष की समाप्ति पर इस प्रकार के अद्यतन को नहीं किया जाएगा तो आधार नंबर को हटा दिया जाएगा।

पुन:, यू आई डी ए आई ने अधिसूचित किया (सितंबर 2018) कि यदि एक बच्चे के रूप में नामांकित आधार धारक की वर्तमान आयु 15 वर्ष से अधिक हो गई है और यदि उसके बायोमेट्रिक्स अद्यनित नहीं किए गए हैं तो ऐसे आधार को निरस्त कर दिया जाएगा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि चूंकि यू आई डी ए आई आधार बनाने के लिए पांच वर्ष से कम आयु के अवस्यक बच्चों के बायोमेट्रिक्स को नहीं लेता है, आधार निर्गत करने का मूल प्रावधान यथा पहचान की विशिष्टता पूरी नहीं हो रही थी। उपलब्ध कराई गई सूचना के अनुसार, यू आई डी ए आई ने मार्च 2019 तक पांच वर्ष से कम आयु के बच्चों के लिए लगभग 11.48 करोड़ आधार तैयार किए थे। निबंधक/ नामांकन संस्थाओं को नामांकन के लिए ₹27 प्रति बच्चे की दर से संबंधित लागत के साथ ₹310 करोड़ की सहायता प्रदान की गई।

यू आई डी ए आई ने सूचित किया, कि उन्होंने 01 नवंबर 2019 तक बायोमेट्रिक अद्यतन के अभाव में लगभग 40.91 लाख आधार को निष्क्रिय कर दिया था। संतृप्ति स्तर में वृद्धि के साथ, इस बात की हमेशा संभावना बनी रहती है कि जिन बच्चों के आधार को निष्क्रिय कर दिया गया है, जैसा कि उपर उल्लिखित किया गया है, उन्होंने बाद में पांच वर्ष की आयु पार कर लेने के पश्चात् अपने बायोमेट्रिक्स के साथ स्वयं को नए सिरे से नामांकित किया होगा।

(छवि सौजन्य: यू आई डी ए आई)

माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय के आधार पर[17], किसी भी बच्चे को जिसे कोई आधार संख्या नहीं दी गई है, कोई सब्सिडी, लाभ या सेवाओं से वंचित नहीं किया जा सकता है, हमारा विचार है कि पांच वर्ष से कम आयु के बच्चों को बायोमेट्रिक प्रमाणीकरण से रहित कार्ड निर्गत करने से सम्मिलित लागतों को देखते हुए सीमित उद्देश्य पूर्ण हुआ।

यू आई डी ए आई ने कहा (जून 2020) कि बच्चों सहित सभी निवासियों को आधार संख्या निर्गत करना अनिवार्य है। भले ही, बच्चों के बायोमेट्रिक्स एकत्र नहीं किए जाते हैं, लेकिन माता-पिता के प्रमाणीकरण के आधार पर बच्चे का आधार निर्गत किया जाता है। आगे कहा गया कि बायोमेट्रिक डेटा के अभाव में भी डुप्लीकेट आधार के निर्माण की संभावना बहुत कम

[17] रिट याचिका (सिविल) 2012 की संख्या 494 पर सुप्रीम कोर्ट की पंच पीठ का निर्णय दिनांक 26 सितंबर, 2018 एवं सम्बद्ध प्रकरण।

थी, एवं प्राप्त/ रिपोर्ट की गई डुप्लिकेट संख्याओं की संख्या नगण्य थी। उन्होंने दावा किया कि एक बच्चे को पहचान निर्गत करने से राजकोष के लिए मौद्रिक बचत हुई चूंकि इससे अपात्र लाभार्थियों को हटाने में सहायता मिली, और इसलिए यह लाभदायक था। उनका विचार था कि व्यय की गई लागत नगण्य थी।

अपने अनुवर्ती उत्तर (अक्टूबर 2020) में, यू आई डी ए आई ने स्वीकार किया कि जनसांख्यिकीय डेटा एवं छायाचित्र के आधार पर किया गया डी-डुप्लीकेशन स्वचालित बायोमेट्रिक पहचान प्रणाली (ए बी आई एस) जितना मजबूत नहीं हो सकता है। वे उन सभी माता-पिता/ अभिभावकों को एस एम एस एवं पत्र निर्गत करते हैं जिनके बच्चे आधार पारिस्थितिकी तंत्र में वापस लाने के लिए अनिवार्य अद्यतन के उपयुक्त थे। एम ई आई टी वाई ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों से सहमति व्यक्त की (जून 2021)।

हमारा विचार है कि यू आई डी ए आई का अधिदेश एक निवासी को उसके बायोमेट्रिक्स के माध्यम से आवेदक की विशिष्टता स्थापित करने के पश्चात् आधार संख्या निर्गत करना है। इसलिए, बायोमेट्रिक डेटा के बिना बच्चों को आधार संख्या निर्गत करना धारक की विशिष्टता स्थापित करने के मानदंडों को पूरा नहीं करता तथा इसे बच्चों सहित सभी निवासियों को आई डी निर्गत करने के अधिदेश के आधार पर उचित नहीं ठहराया जा सकता। इसके अतिरिक्त, आधार पर सुप्रीम कोर्ट के निर्णय के अनुसार, आधार संख्या के अभाव में किसी बच्चे को किसी भी सब्सिडी, लाभ या सेवाओं से वंचित नहीं किया जा सकता है।

पांच वर्ष से कम आयु के अवस्यक बच्चों को उनकी विशिष्ट पहचान लिए बिना, बाल आधार निर्गत करना यू आई डी ए आई द्वारा सुझाए गए अगणित लाभों के आधार पर उचित नहीं ठहराया जा सकता है। तथ्य यह है कि एक व्यक्ति को पांच वर्ष पूर्ण करने के पश्चात् नियमित आधार कार्ड के लिए दो चरणों में आवेदन करना आवश्यक है, यू आई डी ए आई को पांच वर्ष से कम आयु के अवस्यक बच्चों के लिए गैर-अनिवार्य आधार के प्रकरण की समीक्षा करने की आवश्यकता है। वे इसके अधिदेश को ध्यान में रखते हुए, पांच वर्ष से कम आयु के अवस्यक बच्चों की विशिष्ट पहचान प्राप्त करने की वैकल्पिक प्रणाली का पता लगा सकते हैं।

अनुशंसा: ***यू आई डी ए आई पांच वर्ष से कम आयु के अवस्यक बच्चों के लिए बायोमेट्रिक पहचान की विशिष्टता प्राप्त करने के लिए वैकल्पिक उपायों का पता लगा सकता है क्योंकि व्यक्ति के बायोमेट्रिक्स के माध्यम से स्थापित पहचान की अद्वितीयता आधार की सबसे विशिष्ट विशेषता है।***

3.2.4 आधार प्रपत्रों का प्रबंधन

यू आई डी ए आई डेटाबेस में संग्रहीत सभी आधार नंबर निवासी की जनसांख्यिकीय सूचना पर प्रपत्रों के साथ समर्थित नहीं थे, जिससे कारण 2016 से पूर्व यू आई डी ए आई द्वारा एकत्र एवं संग्रहीत निवासी के डेटा की शुद्धता एवं पूर्णता के बारे में संदेह रहा।

जुलाई 2016 तक, आधार दस्तावेज़ प्रबंधन प्रणाली (ए डी एम एस) मैसर्स हेवलेट पैकार्ड सेल्स इंडिया प्राइवेट लिमिटेड (एच पी) का उत्तरदायित्व था कि वह नामांकन के समय व्यक्तियों द्वारा प्रदान किए गए अभिलेखों के भौतिक सेट को इलेक्ट्रॉनिक के साथ-साथ भौतिक रूप, दोनों में सुरक्षित विधि से संग्रहीत करे। नामांकन/ अद्यतन के दौरान नामांकन संस्थाओं (ई ए) द्वारा एकत्र किए गए अभिलेख[18] स्कैनिंग एवं एक पोर्टल में अपलोड करने के लिए ई ए से ए डी एम एस संस्था द्वारा नियमित रूप से लिए गए थे। जुलाई 2016 से प्रभावी ए डी एम एस संस्था द्वारा प्रपत्रों के लेने को समाप्त करने के लिए यू आई डी ए आई ने जून 2017 में निवासियों के प्रपत्रों[19] की इनलाइन स्कैनिंग[20] अनिवार्य कर दी।

चूंकि किए गए नामांकनों एवं निबंधकों/ ई ए द्वारा डी एम एस संस्था को प्रस्तुत प्रपत्रों में महत्वपूर्ण अंतरालों को देखा गया था, यू आई डी ए आई (दिसंबर 2015) ने डी एम एस संस्था, तकनीकी केंद्र, आर ओ एवं निबंधकों/ ई ए द्वारा अनुपालन के लिए अंतराल को कम करने एवं लुप्त प्रपत्रों के पुनर्निर्माण के उद्देश्य से निर्देशों का एक सेट निर्गत किया। तदनुसार, तकनीकी केंद्र को डी एम एस संस्था से प्राप्त नामांकन पहचान (ई आई डी[21]) की सूची की तुलना करनी थी एवं ऐसे ई आई डी की राज्य/ निबंधक/ ई ए वार सूची तैयार करनी थी जिसके सापेक्ष आधार बनाया गया था लेकिन संस्था द्वारा तैयार डेटा लुप्त था। पंजीयकों को तकनीकी केंद्र से लुप्त प्रपत्रों के संग्रह के संबंध में प्राप्त सूचना को अपने ई ए को अग्रेषित करना था। आर ओ को अपनी बारी में, डेटा के पुनर्निर्माण के लिए निबंधकों/ ई ए का मार्गदर्शन करना था एवं उनके क्रियाकलापों की निगरानी करनी थी। आर ओ को पुनर्निर्माण की आवश्यकता वाले ई आई डी की संख्या, ई आई डी की संख्या जिनका पुनर्निर्माण पूर्ण हो चुका है एवं ई आई डी की संख्या जिसके लिए पुनर्निर्माण पूर्ण नहीं किया गया है, को दर्शाते हुए मासिक प्रगति प्रतिवेदन (राज्य/ निबंधक/ ई ए वार) यू आई डी ए आई मुख्यालय को प्रस्तुत करना था।

---

[18] नामांकन/अद्यतन प्रपत्र की प्रति के साथ पहचान के प्रमाण, पते के प्रमाण, जन्म तिथि या संबंध आदि के प्रमाण के रूप में निवासियों से एकत्र किए गए नामांकन पहचान अभिलेख।

[19] पहचान का प्रमाण, पते का प्रमाण, जन्म तिथि या संबध आदि का प्रमाण

[20] इनलाइन स्कैनिंग वह प्रक्रिया है जहां नामांकन/अपडेट के समय मूल प्रपत्रों को स्कैन किया जाता है और नामांकन/अपडेट फॉर्म के साथ सीआईडीआर में अपलोड किया जाता है और इसलिए ऑपरेटरों द्वारा कोई भौतिक प्रति नहीं रखी जाती है।

[21] ईआईडी- का अर्थ नामांकन के समय निवासियों को आवंटित 28 अंकों की नामांकन पहचान संख्या है।

इन निर्देशों ने आगे यह सुझाया कि यू आई डी ए आई डेटाबेस में संग्रहीत समस्त आधार संख्या निवासी की जनसांख्यिकीय सूचना पर प्रपत्रों से समर्थित नहीं थे जो यू आई डी ए आई द्वारा एकत्र एवं संग्रहीत निवासी के डेटा की शुद्धता एवं पूर्णता पर प्रश्न उठाते हैं।

ई आई डी की संख्या का डाटा जिसके सापेक्ष आधार बनाया गया है, लेकिन प्रपत्र लुप्त थे एवं लुप्त प्रपत्रों की प्रकृति के साथ उनके पुनर्निर्माण की स्थिति पर डेटा यू आई डी ए आई से मांगा गया था। यू आई डी ए आई ने सूचित किया (जून 2020) कि एम एस पी (प्रबंधित सेवा प्रदाता) को ई आई डी-यू आई डी लिंकेज को मैप करने का उत्तरदायित्व दिया गया था जिसके लिए सॉफ्टवेयर का विकास प्रगति पर था। यह भी बताया गया कि 01 जुलाई 2016 से प्रभावी, नामांकन एवं अद्यतन पैकेट के साथ इनलाइन स्कैनिंग एवं व्यक्तिगत पहचान वाली सूचना (पी आई आई) प्रपत्रों के अपलोड को अनिवार्य बना दिया गया है एवं इसलिए 01 जुलाई 2016 के पश्चात् बनाए गए एवं अद्यतित सभी नए आधार संख्या को माना जाता है कि उनके पी आई आई प्रपत्र हैं। आगे कहा गया था कि चूंकि निवासियों द्वारा आधार संख्या का अद्यतन एक नियमित गतिविधि है, पी आई आई प्रपत्रों का पुनर्निर्माण एक सतत प्रक्रिया थी एवं निबंधकों एवं ई ए से एकत्र किए गए प्रपत्रों को अपलोड/मिलान किया जा रहा है। पी आई आई प्रपत्रों की कमी की यथार्थ स्थिति को नहीं निकाला गया।

यू आई डी ए आई की प्रतिक्रिया ने सुझाव दिया कि सभी आवश्यक प्रपत्रों की उपलब्धता की पुष्टि किए बिना नामांकन किए गए थे। यू आई डी ए आई ने, इस तथ्य से अवगत होने के पश्चात् भी सभी आधार संख्याओं को उनके धारकों की व्यक्तिगत सूचना के साथ सम्बद्ध नहीं किया, अभी तक बेमेल की सही सीमा की पहचान करना शेष था, जबकि पहले आधार को निर्गत किए लगभग दस वर्ष व्ययतीत हो चुके हैं। जनसांख्यिकीय सूचना के साथ सिस्टम में बायोमेट्रिक डेटा को सम्बद्ध नहीं किया जाना यू आई डी ए आई द्वारा निर्गत निर्देशों के अनुरूप नहीं था एवं प्राधिकरण के पास पी आई आई प्रपत्रों की अनुपलब्धता, जो पहले से ही निवासियों से एकत्र किए गए थे, आधार डेटाबेस की विश्वसनीयता को प्रभावित करते हैं। इसके अतिरिक्त, आधार निर्गत करने के पश्चात् यू आई डी ए आई द्वारा जनसांख्यिकीय डेटा की किसी भी गुणवत्ता जांच इन आधार संख्याओं को निष्क्रिय करा सकती है जैसा कि विनियमों द्वारा निर्धारित किया गया है। तथ्य यह है कि, 01 नवंबर 2019 तक, 37,551 आधार नंबर विवादित पी आई आई प्रपत्रों के कारण निष्क्रिय कर दिये गये थे।

इसलिए, यू आई डी ए आई, सम्बद्ध किए गए पी आई आई प्रपत्रों के अभाव में आधार के निलंबन/निष्क्रिय होने के कारण आधार धारक को किसी भी कानूनी जटिलता या असुविधा से बचाने के लिए यथाशीघ्र सक्रिय कदम उठाकर लुप्त प्रपत्रों की पहचान कर उन्हें पूर्ण कर सकता है।

यू आई डी ए आई ने लेखापरीक्षा की अनुशंसा से सहमति (अक्टूबर 2020) जताई एवं आधार धारकों को होने वाली परिहार्य असुविधा के बिना प्रपत्रीकरण में अंतराल को समाप्त करने की

संभावना ढूंढने का आश्वासन दिया। एम ई आई टी वाई ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों से सहमति व्यक्त की (जून 2021)।

अनुशंसा: ***यू आई डी ए आई, 2016 से पूर्व निर्गत किए गए आधार धारकों को किसी भी कानूनी जटिलता या असुविधा से बचाने के उद्देश्य से अपने डेटाबेस में लुप्त प्रपत्रों की पहचान करने एवं पूर्ण करने के लिए यथाशीघ्र सक्रिय कदम उठा सकता है।***

3.3 आधार अद्यतन पारिस्थितिकी तंत्र पर लेखापरीक्षा अवलोकन

आधार अद्यतन पारिस्थितिकी तंत्र पर लेखापरीक्षा अवलोकन नीचे दिए गए हैं:

3.3.1 स्वैच्छिक बॉयोमीट्रिक अद्यतन

स्वैच्छिक बायोमेट्रिक अद्यतन की अधिक संख्या ने नामांकन के अंतर्गत बायोमेट्रिक प्रग्रहण में कमी का संकेत दिया, जिसके परिणामस्वरूप प्रमाणीकरण विफल हो गया परिणामत: निवासियों को अपने बायोमेट्रिक्स का अद्यतन करना पड़ा।

बायोमेट्रिक अद्यतन दो श्रेणियों में आते हैं, यथा अनिवार्य अद्यतन एवं स्वैच्छिक अद्यतन।

अ. अनिवार्य अद्यतन साधारणतया निम्नलिखित स्थितियों में उत्पन्न होते हैं:

क. प्रारंभिक नामांकन के समय पांच वर्ष से कम आयु के बच्चे को पांच वर्ष की आयु प्राप्त करने पर बायोमेट्रिक सूचना प्रदान करनी होती है एवं इस प्रारंभिक प्रग्रहण को मौजूदा आधार के अनिवार्य अद्यतन के रूप में माना जाता है।

ख. नामांकन के समय पांच से 15 वर्ष की आयु के बच्चों को 15 वर्ष के होने पर अद्यतन के लिए सभी बायोमेट्रिक्स प्रस्तुत करना होता है।

ब. स्वैच्छिक अद्यतन निम्नलिखित स्थितियों में उत्पन्न होते हैं:

क. नामांकन के समय 15 वर्ष से अधिक आयु - निवासियों को हर दस वर्ष में अपने बायोमेट्रिक डेटा को अद्यतन करने की संस्तुति की जाती है।

ख. बायोमेट्रिक अपवाद की ओर ले जाने वाली घटनाएं यथा दुर्घटनायें या रुग्णता|

ग. प्रमाणीकरण विफलताओं से उत्पन्न होने वाले बायोमेट्रिक अद्यतन (त्रुटिपूर्ण अस्वीकृति -जहां वैध आधार संख्या के साथ एक निवासी के प्रमाणीकरण प्रयासों को अस्वीकार कर दिया जाता है) जो नामांकन के समय त्रुटिपूर्ण बायोमेट्रिक प्रग्रहण या दोषित बायोमेट्रिक गुणवत्ता के परिणामस्वरूप होते हैं।

निवासियों के लिए अनिवार्य अद्यतन निःशुल्क हैं जबकि स्वैच्छिक अद्यतन यू आई डी ए आई द्वारा निर्धारित दरों पर निवासियों के लिए प्रभार योग्य हैं।

वर्ष 2018-19 के लिए बायोमेट्रिक अद्यतन के डेटा के विश्लेषण से पता चलता है कि वर्ष 2018-19 के दौरान यू आई डी ए आई ने 3.04 करोड़ बायोमेट्रिक्स डेटा का सफलतापूर्वक अद्यतन किया। सफल अद्यतनों में से 0.81 करोड़ (26.55 प्रतिशत) अनिवार्य थे एवं शेष 2.23 करोड़ (73.45 प्रतिशत) स्वैच्छिक अद्यतन थे।

यू आई डी ए आई के अनुसार, बायोमेट्रिक अद्यतन की आवश्यकता प्रमाणीकरण विफलताओं के कारण बढ़ सकती है (जिसे "त्रुटिपूर्ण अस्वीकार" कहा जाता है - जहां एक वैध आधार संख्या के साथ एक सही निवासी को गलत तरीके से निस्तारित कर दिया जाता है), जो कि नामांकन के समय गलत बायोमेट्रिक प्रग्रहण या दोषित बायोमेट्रिक गुणवत्ता के कारण उत्पन्न हुआ। इस प्रकार, स्वैच्छिक बायोमेट्रिक अद्यतन के इस उच्च प्रतिशत ने प्रमाणीकरण विफलताओं में उच्च दर की ओर संकेत किया, जो आधार संख्या धारकों को अपने बायोमेट्रिक्स को अद्यतन करने के लिए बाध्य करता है। यह आधार संख्या धारक की विशिष्टता को स्थापित करने के लिए सी आई डी आर में संग्रहीत बायोमेट्रिक डेटा की गुणवत्ता को भी दर्शाता था। यह देखा गया कि यू आई डी ए आई बायोमेट्रिक प्रग्रहण में कमी के लिए कोई उत्तरदायित्व नहीं लेता है एवं बायोमेट्रिक अद्यतन करने का उत्तरदायित्व आधार संख्या धारकों पर डाल दिया जाता है एवं उन्हें इस प्रकार के अद्यतन के लिए भुगतान भी करना होता है।

यू आई डी ए आई ने सूचित किया (जुलाई 2020) कि प्रमाणीकरण विफलताओं के कारणों का पता लगाना या पृष्ठभूमि में बायोमेट्रिक्स को त्रुटिपूर्ण/ दोषित गुणवत्ता वाला घोषित करना संभव नहीं था। यद्यपि, इस बात की पुष्टि की गई कि नामांकन के समय बायोमेट्रिक प्रग्रहण की दोषित गुणवत्ता, प्रमाणीकरण के समय उंगली का अनुचित स्थापन, त्रुटियुक्त आधार संख्या प्रविष्ट करना एवं मशीन की गुणवत्ता के प्रकरणों जैसे कारणों से बायोमेट्रिक बेमेल हो सकता है। यू आई डी ए आई ने यह भी कहा कि नामांकन के लिए स्वीकृत प्रक्रिया के अनुसार, बायोमेट्रिक डेटा को प्रग्रहण करने के चार असफल प्रयासों के पश्चात, ऑपरेटर दोषित गुणवत्ता वाले बायोमेट्रिक्स के साथ "फोर्स्ड कैप्चर" के माध्यम से नामांकन पूर्ण कर सकते हैं। यह बताया गया कि आधार कार्यक्रम में निवासियों की समावेशिता में सुधार के लिए इस प्रक्रिया को अपनाया गया था।

यू आई डी ए आई (अक्टूबर 2020) ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों के साथ सहमति व्यक्त की एवं बताया कि अधिकांश प्रमाणीकरण उंगलियों के निशान पर आधारित थे जो वयस्कों में उनकी नौकरी के प्रकार के आधार पर समय के साथ परिवर्तित होते हैं। इसके अतिरिक्त, प्रमाणीकरण की दो अन्य प्रणालियों जैसे "आइरिस" एवं "चेहरे" का भी उपयोग किया जा सकता है, लेकिन आईरिस जांच के लिए उपकरण, उंगलियों के निशान प्रमाणीकरण उपकरणों की तुलना में अधिक महंगे एवं आईरिस जांच के लिए तकनीकी रूप से प्रमाणित उपकरणों को सम्मिलित करने के प्रयास जारी है। यह भी कहा गया कि उनके द्वारा अपने पारिस्थितिकी तंत्र भागीदारों से आईरिस प्रमाणीकरण उपकरणों को नियोजित करने का अनुरोध किया जा रहा था। यू आई

डी ए आई ने मुख प्रमाणीकरण के लिए एक मॉडल भी विकसित किया था जो परीक्षण के चरण में था, एवं इसने उंगलियों के चिन्ह प्रमाणीकरण में आने वाली कमियों को दूर करने के लिए प्रमाणीकरण के सभी तीनों साधनों का उपयोग करने की योजना बनाई थी। एम ई आई टी वाई (जून 2021) द्वारा भी लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों से सहमति व्यक्त की गई।

बायोमेट्रिक्स प्रग्रहण करने में सुधार के लिए यू आई डी ए आई द्वारा की गई/ प्रस्तावित कार्यवाही को देखते हुए, हमारा विचार है कि नामांकन के समय दोषपूर्ण गुणवत्ता वाले बायोमेट्रिक्स की स्वीकृति से पता चलता है कि यू आई डी ए आई ने सी आई डी आर में सम्मिलित बायोमेट्रिक डेटा की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की जो कि आधार संख्या धारक की विशिष्टता स्थापित करने के कार्यक्रम के उद्देश्य पर प्रतिकूल प्रभाव डाल रही है। इसके अतिरिक्त, कार्यक्रम के अंतर्गत नामांकन का विस्तार करने के तर्क पर दोषपूर्ण गुणवत्ता वाले बायोमेट्रिक्स की स्वीकृति एवं फिर आधार धारकों को बायोमेट्रिक्स अद्यतन हेतु देय शुल्क का बोझ देना उचित नहीं लगता। चूंकि यू आई डी ए आई बायोमेट्रिक्स के प्रमाणीकरण विफलताओं के कारणों की पहचान करने की स्थिति में नहीं है, इसलिए यह अनुभव किया गया है कि निवासियों से उनके बायोमेट्रिक्स के स्वैच्छिक अद्यतन के लिए शुल्क लेना उचित नहीं था, जबकि इसमें उनकी कोई गलती नहीं थी।

अनुशंसा: ***यू आई डी ए आई निवासियों के बायोमेट्रिक्स के स्वैच्छिक अद्यतन के लिए शुल्क वसूलने की समीक्षा कर सकता है, क्योंकि वे (यू आई डी ए आई) बायोमेट्रिक विफलताओं के कारणों की पहचान करने की स्थिति में नहीं थे तथा दोषपूर्ण गुणवत्ता वाले बायोमेट्रिक्स प्रग्रहण में निवासियों का कोई दोष नहीं था।***

3.4 आधार प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र

आधार सक्षम सेवाएं प्रदान करने वाली संस्थाएं यू आई डी ए आई की प्रमाणीकरण सेवाओं का लाभ उठा सकती हैं। प्रमाणीकरण सुविधा हां/नहीं प्रतिक्रिया या ई-केवाईसी डेटा प्रदान करके आधार संख्या धारक की पहचान सूचना के सत्यापन की अनुमति देती है।

प्रमाणीकरण सेवाएं इसके डेटा केंद्रों के माध्यम से ऑनलाइन एवं वास्तविक समय के आधार पर एवं निम्नलिखित प्रारूपों के माध्यम से प्रदान की जाती हैं:

अ. जनसांख्यिकीय प्रमाणीकरण: प्रमाणीकरण के लिए प्रस्तुत आधार संख्या एवं जनसांख्यिकीय डेटा का सी आई डी आर में संदर्भित डेटा से मिलान किया जाता है।

ब. वन टाइम पिन (ओटीपी) आधारित प्रमाणीकरण: प्राधिकरण के साथ पंजीकृत आधार धारक के मोबाइल नंबर या ई-मेल पते पर ओटीपी भेजा जाता है एवं आधार संख्या एवं ओटीपी का यू आई डी ए आई द्वारा भेजे गए ओटीपी से मिलान किया जाता है।

स. बायोमेट्रिक आधारित प्रमाणीकरण: आधार धारक द्वारा प्रस्तुत की गई आधार संख्या एवं बायोमेट्रिक सूचना का मिलान सी आई डी आर में संग्रहीत उक्त आधार संख्या के बायोमेट्रिक डेटा से किया जाता है।

द. बहु-कारक प्रमाणीकरण: उपरोक्त दो या अधिक साधनों का संयोजन।

3.4.1 आधार प्रमाणीकरण भागीदार

प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र में मुख्य सहयोगी प्रमाणीकरण उपयोगकर्ता एजेंसियां (ए यू ए[22])/ ई-केवाईसी उपयोगकर्ता संस्था[23][(के यू ए) या अनुरोध करने वाली इकाई (आर ई)[24] एवं प्रमाणीकरण सेवा एजेंसियां[25] (ए एस ए) हैं। अनुरोध करने वाली संस्था प्रमाणीकरण के लिए सी आई डी आर को आधार संख्या एवं जनसांख्यिकीय सूचना या किसी व्यक्ति की बायोमेट्रिक सूचना ए एस ए के माध्यम से प्रस्तुत करती है। प्रमाणीकरण हेतु अनुरोध करने वाली इकाई को समर्थ करने के लिए संयोजकता एवं संबंधित सेवाओं के लिए आधारभूत तंत्र ए एस ए द्वारा प्रदान किया जाता है। 31 मार्च 2021 तक 164 ए यू ए, 162 के यू ए एवं 22 ए एस ए सक्रिय थे। आधार प्रमाणीकरण प्रक्रिया को **आकृति 3.4** में दर्शाया गया है।

---

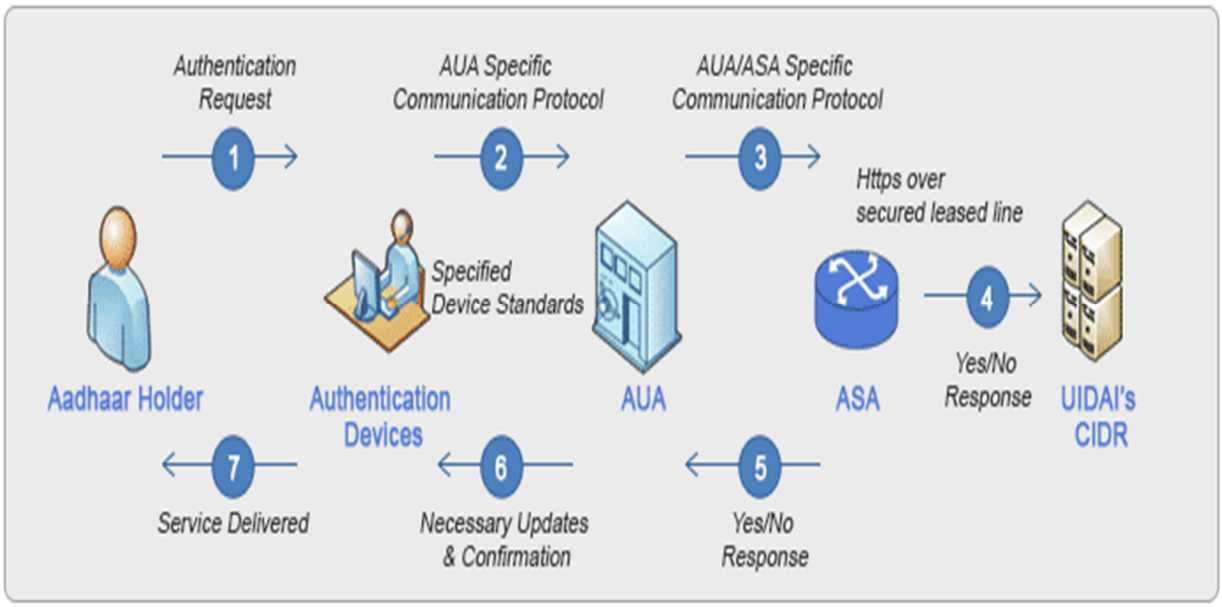
[22] अनुरोध करने वाली संस्थायें, जिन्हे प्रमाणीकरण उपयोगकर्ता एजेंसी (ए यू ए) कहा जाता है, के माध्यम से यू आई डी ए आई हां/नहीं प्रमाणीकरण सेवाएं प्रदान करता है। ए यू ए भारत में पंजीकृत कोई भी सरकारी/सार्वजनिक कानूनी इकाई है जो निवासियों/ग्राहकों को अपनी सेवाएं प्रदान करने के लिए आधार प्रमाणीकरण का उपयोग करती है। एक ए यू ए एक ए एस ए के माध्यम से यू आई डी ए आई डाटा सेंटर/ केंद्रीय पहचान डेटा संग्रह (सी आई डी आर) से जुड़ा है।

[23] के यू ए एक अनुरोध करने वाली इकाई है, जो ए यू ए होने के अतिरिक्त, ई-केवाईसी प्रमाणीकरण सुविधा का उपयोग करती है।

[24] अनुरोध करने वाली संस्थाएं प्रमाणीकरण उपयोगकर्ता एजेंसियां (ए यू ए) एवं ई-केवाईसी उपयोगकर्ता एजेंसियां (के यू ए) हैं।

[25] ए एस ए एक एजेंसी है जिसने सी आई डी आर के साथ लीज लाइन कनेक्टिविटी प्राप्त की है। वे सी आई डी आर के साथ स्थापित सुरक्षित संयोजन के माध्यम से मध्यवार्तियों को सक्षम बनाने की भूमिका निभाते हैं। ए एस ए, ए यू ए के प्रमाणीकरण अनुरोधों को सी आई डी आर को सूचित करते हैं एवं सी आई डी आर की प्रतिक्रिया को ए यू ए को वापस सूचित करते हैं।

आकृति 3.4: आधार प्रमाणीकरण प्रक्रिया



(छवि सौजन्य: यू आई डी ए आई)

3.4.2 प्रमुख विनियम एवं संशोधन

आधार प्रमाणीकरण से संबंधित प्रमुख नियम **तालिका 3.2** में दिए गए हैं।

तालिका 3.2: आधार प्रमाणीकरण प्रणाली को नियंत्रित करने वाले प्रमुख विनियम एवं संशोधन।

प्रमुख विनियम	प्रमुख विशेषताऐं
आधार (प्रमाणीकरण) विनियम 2016 (2016 की संख्या 03) **दिनांक 14 सितंबर 2016**	✓ **प्रमाणीकरण ढांचा: -** प्रमाणीकरण के प्रकार / विधियाँ, बायोमेट्रिक सूचना को प्रग्रहण करना, धारक की सहमति/अधिसूचना, उपकरण, उपयोग किया गया क्लाइंट आवेदन, बायोमेट्रिक संरक्षण आदि। ✓ **अनुरोध करने वाली संस्थाओं एवं प्रमाणीकरण सेवा संस्थाओं की नियुक्ति-** (प्रक्रियाएं, पात्रता मानदंड, भूमिका एवं जिम्मेदारियां, दायित्व, आचार संहिता, लॉग का रखरखाव, लेखापरीक्षा, डेटा सुरक्षा, अभ्यर्पण, देनदारी चूक आदि के प्रकरण में कार्रवाई) ✓ **हां/नहीं एवं ई-केवाईसी प्रमाणीकरण का उपयोग** ✓ **प्रमाणीकरण लेनदेन डेटा एवं उसके अभिलेखों** - लेनदेन डेटा का भंडारण एवं अनुरक्षण, भंडारण की अवधि, आधार धारक द्वारा एक्सेस
आधार (आधार प्रमाणीकरण	✓ आधार प्रमाणीकरण सेवाओं के लिए प्रत्येक ई-केवाईसी लेनदेन के लिए ₹20 की दर से शुल्क (करों सहित) एवं संस्थाओं से अनुरोध

सेवाओं के मूल्य निर्धारण) विनियम 2019 **दिनांक 06 मार्च 2019**	करने वाले प्रत्येक हां/नहीं प्रमाणीकरण लेनदेन के लिए @ ₹0.50 की दर से लिया जाएगा। ✓ सरकारी संस्थाओं एवं डाक विभाग को छूट एवं आधार नामांकन एवं अद्यतन सुविधाओं में लगे अनुसूचित वाणिज्यिक बैंकों को प्रतिबंधात्मक छूट

3.4.3 प्रमाणीकरण लेनदेन की स्थिति

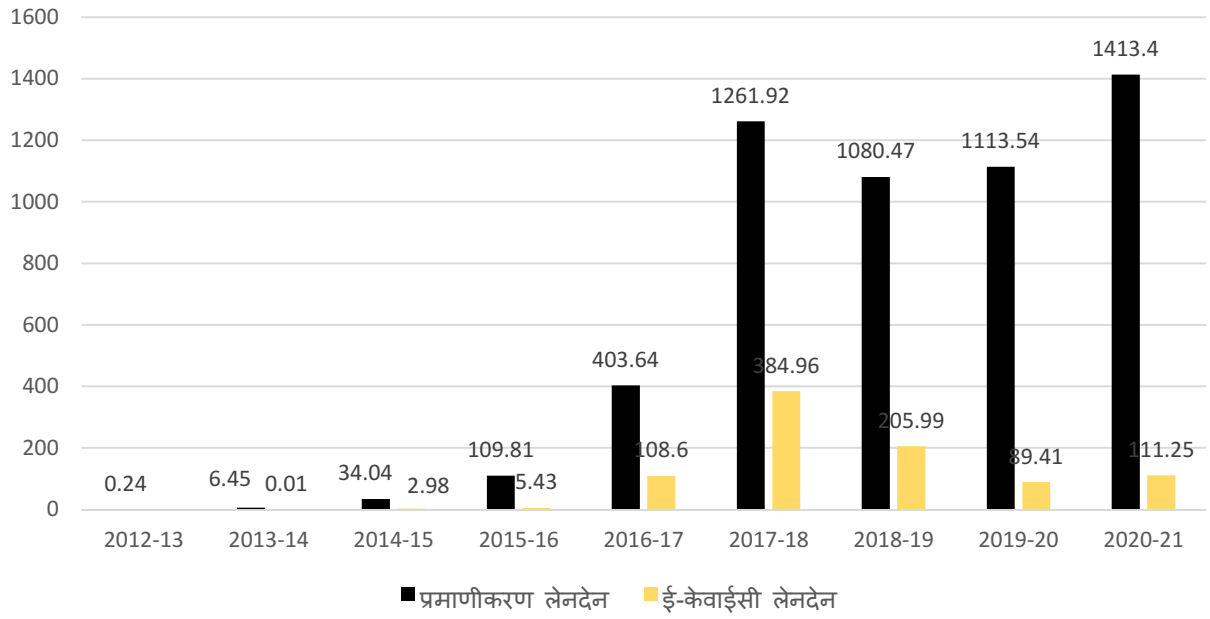
आधार प्रमाणीकरण वह प्रक्रिया है जिसके द्वारा सी आई डी आर, उसके पास उपलब्ध सूचना के आधार पर, सत्यापन के लिए जनसांख्यिकीय एवं बायोमेट्रिक सूचना के साथ प्रस्तुत की गई आधार संख्या की शुद्धता की पुष्टि करता है। यू आई डी ए आई दो प्रकार की प्रमाणीकरण सेवाएं प्रदान करता है, "हाँ/ नही[26] "प्रमाणीकरण सुविधा एवं "ई-केवाईसी[27]''आधार का उपयोग करके प्रमाणीकरण सुविधा।

मार्च 2021 तक, यू आई डी ए आई ने 5,400 करोड़ से अधिक प्रमाणीकरण लेनदेन एवं 900 करोड़ से अधिक ई-केवाईसी लेनदेन किए हैं। वर्षवार प्रमाणीकरण एवं ई-केवाईसी लेनदेन **चार्ट 3.3** के अनुसार हैं।

[26] "हां/नहीं" प्रमाणीकरण: यू आई डी ए आई ने फरवरी 2012 में हां/नहीं प्रमाणीकरण सुविधा प्रारंभ की जिसके अंतर्गत अनुरोध करने वाली संस्था आधार एवं आवश्यक जनसांख्यिकीय तथा/या ओटीपी तथा/या आधार संख्या धारक की बायोमेट्रिक सूचना एन्क्रिप्टेड प्रारूप में प्रेषित करती है। यू आई डी ए आई सी आई डी आर में संग्रहीत डेटा के सापेक्ष इनपुट पैरामीटर को मान्य करता है एवं 'हां या नहीं' प्रतिक्रिया में प्रमाणित करता है।

[27] ई-केवाईसी प्रमाणीकरण: यू आई डी ए आई ने मई 2013 में ई-केवाईसी प्रमाणीकरण सुविधा प्रारंभ की जिसके अनुसार अनुरोध करने वाली संस्था आधार संख्या धारक से एन्क्रिप्टेड प्रारूप में आधार एवं आवश्यक बायोमेट्रिक सूचना तथा /या ओटीपी प्रेषित करती है। यू आई डी ए आई सी आई डी आर में संग्रहीत डेटा के सापेक्ष इनपुट पैरामीटर को मान्य करता है तथा एक एन्क्रिप्टेड डिजिटली हस्ताक्षरित ई-केवाईसी के रूप में प्रमाणीकरण प्रतिक्रिया देता है।

चार्ट 3.3: प्रमाणीकरण व ई-केवाईसी लेनदेन (करोड़ में)



3.5 आधार (प्रमाणीकरण) विनियम 2016 के प्रावधानों के अनुपालन पर पारिस्थितिकी तंत्र साझीदारों की निगरानी पर लेखापरीक्षा टिप्पणियां

आधार प्रमाणीकरण ढांचे में आर ई एवं ए एस ए सम्मिलित हैं। ये संस्थाएं सत्यापन उद्देश्यों के लिए आधार धारक की बायोमेट्रिक सूचना एकत्र करती हैं। आधार संख्या धारकों एवं यू आई डी ए आई के साथ उनकी अंतर्क्रिया डिजिटल मोड के माध्यम से होती है। आधार (प्रमाणीकरण) विनियम 2016 एवं समय-समय पर अधिसूचित यू आई डी ए आई के अन्य निर्देशों में उन व्यवस्थाओं पर निर्देश समाहित हैं जिनका प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र में सम्मिलित सभी संस्थाओं को निवासियों के डेटा की सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए पालन करना चाहिए। विनियमन पारिस्थितिकी तंत्र साझीदारों यथा ए एस ए, ए यू ए, के यू ए आदि द्वारा इसके निर्देशों के साथ ई-अनुपालन की निगरानी में यू आई डी ए आई के उत्तरदायित्व को निर्दिष्ट करता है।

आर ई एवं ए एस ए की क्रियाकलापों की निगरानी के लिए यू आई डी ए आई द्वारा विनियमों के प्रावधानों एवं प्रक्रियाओं के अनुपालन पर लेखापरीक्षा टिप्पणियों को अनुवर्ती पैराग्राफों में दिया गया है।

3.5.1 प्रमाणीकरण त्रुटियों की घटनाएं

आधार की सफल प्रमाणीकरण के माध्यम से आधार संख्या धारकों को सब्सिडी, लाभ एवं सेवाओं के एक सुशासन, कुशल, पारदर्शी एवं लक्षित वितरण के रूप में प्रदान करने के लिए कल्पना की गई थी। फिंगरप्रिंट प्रमाणीकरण लेनदेन की सफलता दर बायोमेट्रिक प्रमाणीकरण विफलताओं के कारण उपयोगकर्ताओं के बीच असंतोष का कारण बनी रही।

यू आई डी ए आई की प्रमाणीकरण सेवाएं सरकारी विभागों द्वारा सरकारी योजनाओं एवं कार्यक्रमों से विभिन्न लाभों के प्राप्तकर्ताओं की वास्तविकता की पुष्टि करने के लिए विश्वास किया जाने वाला एक साधन है। इसलिए त्रुटिपूर्ण प्रमाणीकरण, सेवाओं एवं लाभों के प्रभावी वितरण के लिए परिणामी निहितार्थों के साथ पहचान में त्रुटियों को जन्म देगा। इसके अतिरिक्त, प्रमाणीकरण त्रुटियां आधार संख्या धारक को अपना बायोमेट्रिक डेटा अद्यतन करने के लिए बाध्य करती हैं। भारत सरकार के प्रतिवेदन[28] के अनुसार कुछ राज्यों में आधार प्रमाणीकरण विफलताएं 2016-17 में 49 प्रतिशत तक पहुंच गई थीं।

प्रमाणीकरण त्रुटियों के विषय पर, यू आई डी ए आई ने सूचित किया (जुलाई 2020) कि उसे प्रमाणीकरण के दौरान स्थान/ अवस्थिति डेटा प्राप्त नहीं होता है, एवं प्रमाणीकरण विफलताओं पर राज्य-वार सूचना के अभाव में इसके कारणों का विश्लेषण नहीं किया गया है।

यू आई डी ए आई ने आगे बताया (अक्टूबर 2020) कि विभिन्न कारणों से प्रथम प्रयास में फिंगरप्रिंट प्रमाणीकरण में विफलता हो सकती है, लेकिन अनुवर्ती प्रयास सफल हो सकते हैं। यह दावा किया कि लेनदेन वार फिंगरप्रिंट प्रमाणीकरण सफलता की दर में सुधार हुआ था जो कि 2016-17 में 70-72 प्रतिशत से 2019-20 में 74-76 प्रतिशत हो गया। इसने उल्लेख किया कि संयोजकता प्रकरणों को संबोधित करने के लिए, आर ई को बफर प्रमाणीकरण की अनुमति दी गई थी एवं इसके अतिरिक्त, पायलट आधार पर आईरिस प्रमाणीकरण को बढ़ावा देने एवं फेस प्रमाणीकरण को प्रारंभ करने के प्रयास चल रहे थे। एम ई आई टी वाई ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों से सहमति व्यक्त की (जून 2021)।

---

[28] वित्त मंत्रालय द्वारा प्रकाशित आर्थिक सर्वेक्षण 2016-17 (संदर्भ 9.76): "जबकि आधार कवरेज की गति अनुकरणीय रही है, एक अरब से अधिक आधार कार्ड वितरित किए जा रहे हैं, कुछ राज्य प्रमाणीकरण विफलताओं को सूचित करते हैं: अनुमानों में विफलता दर, झारखंड के लिए 49 प्रतिशत, गुजरात के लिए छह प्रतिशत, आंध्र प्रदेश में कृष्णा जिले के लिए पांच प्रतिशत एवं राजस्थान के लिए 37 प्रतिशत, सम्मिलित हैं।"

छवि 3.1: प्रमाणीकरण सफलता की निदर्शी छवि। छवि सौजन्य: www.basunivesh.com

यद्यपि फिंगरप्रिंट प्रमाणीकरण के कई कारण हो सकते हैं, जिनमे प्रमाणीकरण के लिए कई प्रयासों की आवश्यकता होती है, परिणामतः बार-बार बायोमेट्रिक प्रमाणीकरण विफलताओं से आधार धारकों में असंतोष हो सकता है। बायोमेट्रिक प्रमाणीकरण के अन्य रूपों के बढ़ावा या प्रारम्भ करने से लेनदेन की सफलता दर में सुधार हो सकता है लेकिन उनके निष्पादन का अभी तक बड़े पैमाने पर परीक्षण नहीं किया गया है।

साथ ही लेखापरीक्षा को कोई आधार प्रदान नहीं किया गया है जिस पर यू आई डी ए आई ने यहां उल्लिखित सफलता दर को विफलता दर में सुधार के रूप में दावा किया है।

लेखापरीक्षा का विचार है कि चूंकि आधार एक उपकरण के रूप में प्रमाणीकरण के माध्यम से सुशासन की सुविधा प्रदान करता है, यू आई डी ए आई प्रमाणीकरण की सफलता दर में सुधार करने के प्रयास कर सकता है एवं विफलता के प्रकरणों का विश्लेषण करने के लिए भी कार्रवाई कर सकता है।

अनुशंसा: ***यू आई डी ए आई विफलता के प्रकरणों का विश्लेषण करके प्रमाणीकरण लेनदेन की सफलता दर में सुधार के प्रयास कर सकता है।***

3.5.2 अनुरोध करने वाली संस्थाओं एवं प्रमाणीकरण सेवा संस्थाओं के आधारभूत तंत्र व तकनीकी समर्थन का सत्यापन न करना।

यू आई डी ए आई ने आधार प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र में संस्थाओं को सम्मिलित करने से पहले आर ई एवं ए एस ए द्वारा दावा किए गए आधारभूत तंत्र एवं तकनीकी समर्थन को स्वतंत्र रूप से सत्यापित नहीं किया था।

आधार (प्रमाणीकरण) विनियम 2016 निर्धारित करता है कि आर ई एवं ए एस ए बनने की इच्छुक संस्थाओं को यू आई डी ए आई द्वारा निर्धारित मानदंडों को पूरा करना चाहिए। आधार (प्रमाणीकरण) विनियम के नियम 12 में आर ई एवं ए एस ए की नियुक्ति के लिए प्रतिबंधों का विवरण दिया गया है। विनियम यू आई डी ए आई को आवेदनों के अनुमोदन से पूर्व आवेदकों द्वारा उनकी पात्रता के समर्थन में प्रस्तुत सूचना को प्रपत्रों, आधारभूत तंत्र एवं तकनीकी समर्थन के भौतिक सत्यापन माध्यम से सत्यापित करने के लिए अधिकृत करता है।

इस संदर्भ में, आर ई के रूप में नियुक्ति के लिए आवेदकों द्वारा दावा किए गए **आधारभूत तंत्र** एवं तकनीकी समर्थन के भौतिक सत्यापन के लिए सिस्टम पर डेटा एवं आर ई की नियुक्ति से पूर्व आर ई के आधारभूत तंत्र एवं तकनीकी प्रणालियों के किये गए लेखापरीक्षा का विवरण यू आई डी ए आई से मांगा गया था (जुलाई 2019)। प्रत्युत्तर में यू आई डी ए आई ने सूचित किया (जून 2020) कि उन्होंने अब तक आवेदकों के साथ अनुबंध पर हस्ताक्षर करने से पूर्व उनके **आधारभूत तंत्र** एवं तकनीकी प्रणालियों का भौतिक सत्यापन करने की आवश्यकता अनुभव नहीं की थी। आगे यह भी बताया गया कि आर ई को पूर्व-उत्पादन से उत्पादन परिवेश में जाने के दौरान सी ई आर टी-इन पैनल में सम्मिलित लेखापरीक्षक से आईएस लेखापरीक्षण प्रतिवेदन प्रस्तुत करने की आवश्यकता थी, जिसकी यू आई डी ए आई द्वारा जांच की गई थी।

मार्च 2021 तक, 326 आर ई (164 ए यू ए एवं 162 के यू ए) एवं 22 ए एस ए सी आई डी आर के उत्पादन परिवेश में सक्रिय थे। इन 326 आर ई में से 43 ए यू ए एवं 41 के यू ए सरकारी संस्थाएं थीं जबकि 22 ए एस ए में से 12 ए एस ए सरकारी संस्थाएं थीं। इसके अतिरिक्त मार्च 2021 तक पूर्व-उत्पादन परिवेश में छह सरकारी आर ई (तीन ए यू ए एवं तीन के यू ए) एवं 44 गैर -सरकारी आर ई (22 ए यू ए एवं 22 के यू ए) को अनुमति थी। यू आई डी ए आई ने स्वतंत्र रूप से (अक्टूबर 2020) किसी भी आवेदक द्वारा प्रस्तुत सूचना को सत्यापित नहीं किया।

यू आई डी ए आई ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार (अक्टूबर 2020) किया एवं आश्वस्त किया कि यह आधार पारिस्थितिकी तंत्र में संस्थाओं (आर ई एवं ए एस ए) को सम्मिलित करने से पूर्व प्रपत्रों, **आधारभूत तंत्र** एवं तकनीकी समर्थन का गहन सत्यापन करेगा। इसमें कहा गया है कि इस तरह का सत्यापन यद्यपि, ए यू ए/ के यू ए की प्रकृति एवं प्रमाणीकरण सेवा को कार्यान्वित करने की तात्कालिकता को ध्यान में रखते हुए यू आई डी ए आई के विवेक पर किया जाएगा। यू आई डी ए आई मौजूदा कोविड-19 महामारी के कारण उत्पन्न बाधाओं को ध्यान में रखते हुए इसे यथासंभव लागू करने के उपाय भी आरंभ करेगा। एम ई आई टी वाई ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों से सहमति व्यक्त की (जून 2021)।

इसलिए, यू आई डी ए आई को आधार प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र में आई एस सुरक्षा के उच्च मानकों को सुनिश्चित करने के लिए संस्थाओं (आर ई एवं ए एस ए) को सम्मिलित करने से पूर्व प्रपत्रों, **आधारभूत तंत्र** एवं तकनीकी समर्थन के भौतिक सत्यापन के लिए एक तंत्र स्थापित करना चाहिए। लेखापरीक्षा यू आई डी ए आई के आधार पारिस्थितिकी तंत्र में संस्थाओं (आर ई एवं ए एस ए) के सम्मिलित होने से पूर्व प्रपत्रों, **आधारभूत तंत्र** एवं तकनीकी समर्थन का भौतिक सत्यापन करने के निर्णय की सराहना करता है। यद्यपि, किसी भी सत्यापन का संचालन नहीं करने के लिए विवेकाधीन शक्ति का उपयोग एक सुपरिभाषित मानदंड/

मानदंड द्वारा शासित किया जाना चाहिए एवं संस्थाओं के भौतिक सत्यापन से छूट केवल असाधारण प्रकरणों में, आई एस प्रयोजनों के हित में दी जा सकती है।

अनुशंसा: ***यू आई डी ए आई आधार पारिस्थितिकी तंत्र में संस्थाओं (अनुरोध करने वाली संस्था एवं प्रमाणीकरण सेवा संस्थाओं एस ए) को सम्मिलित करने से पूर्व प्रपत्रों, आधारभूत तंत्र एवं तकनीकी आधार की उपलब्धता के दावो का गहन सत्यापन कर सकता है।***

3.6 अन्य संबंधित लेखापरीक्षा प्रेक्षण

आधार नामांकन, अद्यतन एवं प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र से संबंधित विनियम के प्रावधानों एवं यू आई डी ए आई द्वारा स्थापित प्रक्रियाओं के अनुपालन पर लेखापरीक्षा प्रेक्षणों पर पूर्वगामी पैराग्राफों में पहले ही चर्चा की जा चुकी है। अन्य महत्वपूर्ण एवं संबंधित प्रेक्षणों पर निम्नलिखित पैराग्राफों में चर्चा की गई है:

3.6.1 डेटा अभिलेखीय नीति

यू आई डी ए आई संसार के सबसे वृहद बायोमेट्रिक डेटाबेस में से एक का अनुरक्षण कर रहा है; लेकिन उसके पास डेटा संग्रह नीति नहीं थी, जिसे एक महत्वपूर्ण भंडारण प्रबंधन हेतु सर्वोत्तम अभ्यास माना जाता है।

डेटा संग्रह सक्रिय रूप से लंबे समय तक प्रयोग नहीं आये डेटा को किसी अन्य संचयन उपकरण में स्थानांतरित करने की प्रक्रिया है जिससे उनका दीर्घ अवधि तक प्रतिधारण हो सके। संग्रह डेटा में पुराना डेटा होता है जो भविष्य के संदर्भ या नियामक अनुपालन कारणों से संगठन के लिए महत्वपूर्ण रहता है। यह भंडारण स्थान के कुशल उपयोग एवं निष्पादन में वृद्धि के लिए एक भंडारण प्रबंधन का श्रेष्ठकर अभ्यास है। यू आई डी ए आई संसार के सबसे वृहद बायोमेट्रिक डेटाबेस में से एक का अनुरक्षण कर रहा है एवं इसलिए एकत्र किए गए डेटा को संग्रहित करने की नीति बनाना संगठन के लिए महत्वपूर्ण है।

लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि आधार नामांकन प्रक्रिया के अंतर्गत, निवासियों की जनसांख्यिकीय एवं बायोमेट्रिक सूचना वाले डेटा पैकेट गुणवत्ता जांच (क्यू सी), जनसांख्यिकी डी-डुप्लीकेशन, बायोमेट्रिक डी-डुप्लीकेशन, मैनुअल डी-डुप्लीकेशन (एम डी डी) आदि विभिन्न प्रक्रियाओं के अधीन हैं, जिससे त्रुटिपूर्ण/ डुप्लिकेट/ जंक पैकेटों की पहचान कर हटाया जा सके। लेखापरीक्षा ने देखा कि क्यू सी स्तर पर अस्वीकार किए गए पैकेट यू आई डी ए आई डेटाबेस में स्वीकृत पैकेटों के साथ विद्यमान थे। इसलिए जहां पैकेट डी-डुप्लीकेशन के कारण अस्वीकार कर दिए गए हैं, यू आई डी ए आई के पास एक ही निवासी के बायोमेट्रिक डेटा के एक से अधिक सेट होंगे -एक आधार संख्या के साथ सम्बद्ध एवं अन्य एक आधार संख्या (नया नामांकन अनुरोध) को छोड़कर सभी विवरणों के साथ होंगे एवं समस्त डेटा सी आई डी आर में रखा जाता है। किसी भी डेटा को संरक्षित रखने के लिए मूल्यवान संसाधनों की आवश्यकता होती है, इसलिए वैध एवं आवश्यक डेटा ही मात्र संग्रहीत किया जाना चाहिए। डेटा संग्रहण

नीति के अभाव में, यू आई डी ए आई बड़ी मात्रा में अनावश्यक/ अतिरिक्त डेटा को दीर्घ अवधि के लिए बनाए रखते एवं संरक्षित करता है।

एक सुदृढ़ डेटा अभिलेखीय नीति के साथ, यू आई डी ए आई जैसे संगठन के पास न केवल आवश्यकता पड़ने पर सभी वर्गों के डेटा तक पहुंच हो सकती है, बल्कि नियमित रूप से अनावश्यक डेटा का निस्तारित करके भंडारण के आकार को भी कम किया जा सकता है। इसलिए यह महत्वपूर्ण है कि यू आई डी ए आई एक डेटा अभिलेखीय नीति तैयार करे एवं इसे सख्ती से लागू करे। यू आई डी ए आई ने लेखापरीक्षा अनुशंसा से सहमति व्यक्त की (अक्टूबर 2020) एवं एक उपयुक्त डेटा संग्रह नीति तैयार करने की दिशा में कार्य करने का आश्वासन दिया। एम ई आई टी वाई (जून 2021) द्वारा भी लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों से सहमति व्यक्त की गई|

अनुशंसा: ***यू आई डी ए आई, डेटा संरक्षण की भेद्यता के जोखिम को कम करने एवं अनावश्यक एवं अवांछित डेटा के कारण मूल्यवान डेटा स्थान की संतृप्ति को कम करने के लिए अवांछित डेटा को लगातार हटाने हेतु एक उपयुक्त डेटा अभिलेखीय नीति तैयार कर सकती है।***

3.6.2 आधार प्रपत्रों का वितरण

यू आई डी ए आई ने अंतिम बिन्दु तक आधार पत्रों के सफल वितरण को सुनिश्चित करने के लिए डाक विभाग के साथ अनुकूलित वितरण समाधान पर कार्य नहीं किया।

सफल नामांकन एवं अद्यतन के सभी प्रकरणों में यू आई डी ए आई द्वारा लैमिनेटेड रूप में आधार कार्ड मुद्रित एवं प्रेषित किये जाते हैं। डाक विभाग प्रथम श्रेणी मेल (साधारण डाक) के रूप में आधार पत्रों के वितरण हेतु लॉजिस्टिक भागीदार है। भारतीय डाक की साधारण डाक सेवाएं कोई व्यक्तिगत प्रेषण संख्या या ट्रैकिंग सुविधा प्रदान नहीं करती हैं।

चूंकि सरकार की 250 से अधिक कल्याणकारी योजनाओं के लिए आधार के माध्यम से पहचान की आवश्यकता होती है, इसलिए निवासियों के लिए इन योजनाओं का लाभ उठाने के लिए आधार का होना महत्वपूर्ण है। इस प्रकार यह सुनिश्चित करने के लिए कि आधार पत्र इच्छित व्यक्तियों को वितरित किए जाएं, एक प्रभावी वितरण तंत्र महत्वपूर्ण है। साथ ही आधार अधिनियम 2016 के अनुसार, आधार धारक की पहचान संबंधी सूचना की सुरक्षा के लिए यू आई डी ए आई उत्तरदायी है। डाक द्वारा आधार पत्र प्राप्त न होने की स्थिति में, कोई व्यक्ति यू आई डी ए आई के परिवाद प्रकोष्ठ से संपर्क करके या ई-आधार डाउनलोड करके मूल आधार पत्र प्राप्त कर सकता है। यू आई डी ए आई ने दिसंबर 2018 में "आर्डर आधार पुनर्मुद्रण" (ओ ए आर) सेवा भी आरंभ की।

(छवि सौजन्य: यू आई डी ए आई)

लेखापरीक्षा ने पाया कि यू आई डी ए आई को अपने बेंगलुरु केंद्र में मार्च 2019 तक निवासियों को वितरित न होने के कारण 50 लाख आधार पत्र वापस मिले। निवासियों द्वारा भी यू आई डी ए आई परिवाद प्रकोष्ठ में शिकायते की है तथा आर टी आई अनुरोध भी किये है। आधार पत्रों का वितरण न होने की परिवाद किए गए।

इसके अतिरिक्त, विभिन्न समाचार माध्यमों में भी निवासियों को वितरित किए बिना आधार पत्रों को वृहद मात्रा में डंपिंग/ छोड़ने पर प्रकाश डाला गया था।

चूंकि यू आई डी ए आई ने डाक विभाग से साधारण डाक सेवाओं का लाभ उठाया है, इसलिए वह पत्र पाने वाले द्वारा आधार कार्ड की भौतिक प्राप्ति को ट्रैक करने की स्थिति में नहीं था। भारतीय डाक के साथ आधार पत्रों के वितरण के उपायों के संबंध में किसी औपचारिक अनुबंध या अनुबंध ज्ञापन के अभाव में, यू आई डी ए आई द्वारा निर्गत किए गए आधार कार्ड के गोपनीयता पक्ष को सुनिश्चित नहीं किया गया।

यू आई डी ए आई ने (जुलाई 2020) सूचित किया कि 122 करोड़ से अधिक आधार पत्र सफलतापूर्वक वितरित किए गए हैं एवं आधार पत्रों का वितरण सुनिश्चित एवं सुदृढ़ करने के लिए डाक विभाग को नियमित रूप से संबोधित किया जा रहा है।

यू आई डी ए आई ने आगे (अक्टूबर 2020) सूचित किया कि उसने डाक विभाग से अनुरोध किया है कि वह आधार पत्रों के लिए एक अनुकूलित ट्रैकिंग प्रणाली विकसित करे ताकि उनके वितरण की निगरानी की जा सके एवं निवासियों को उचित वितरण सुनिश्चित करने के लिए उनके कर्मियों/ कर्मचारियों को संवेदनशील बनाया जा सके। इसके अतिरिक्त, यू आई डी ए आई ने निवासियों को अपना 'ई-आधार' डाउनलोड करने या आधिकारिक मोबाइल ऐप 'एम-आधार' का उपयोग करने के विकल्प के साथ सुविधा प्रदान की है। इसके अतिरिक्त, यू आई डी ए आई ने निवासियों के लिए ऑर्डर आधार रि-प्रिंट (ओ ए आर) सेवा शुरू की (दिसंबर 2018) जिसके उपयोग से कोई भी आधार धारक प्रति आदेश ₹50 का भुगतान करके ऑनलाइन आधार पत्र आदेश कर सकता है एवं इसे डाक विभाग की स्पीड पोस्ट सेवा के माध्यम से प्राप्त कर सकता है। एम ई आई टी वाई (जून 2021) द्वारा भी लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों से सहमति व्यक्त की गई।

इस संबंध में, लेखापरीक्षा ने यू आई डी ए आई द्वारा की गई कार्रवाई को देखा लेकिन वे आधार पत्रों के वितरण के लिए एक अनुकूलित वितरण समाधान के लिए भारतीय डाक के साथ समझौता कर सकते थे। 'ई-आधार', 'एम-आधार' एवं 'ओएआर' जैसे विकल्पों की भी अपनी कई सीमाएँ हैं, जिसके लिए निवासियों को अतिरिक्त संसाधनों एवं प्रयासों की आवश्यकता होती है, जबकि लैमिनेटेड आधार पत्रों के डोरस्टेप वितरण का सभी क्षेत्रों के निवासियों के लिए अपना लाभ है। चूंकि बड़ी संख्या में आधार कार्ड/ पत्र वास्तव में निवासियों को वितरित नहीं किए गए थे, यह निर्गत किए गए आधार कार्डों की संख्या पर संदेह पैदा करता है। इस प्रकार यू आई डी ए आई को पहचान की सूचना की सुरक्षा के साथ निर्गत किए गए कार्डों के प्रभावी ढंग से वितरण सुनिश्चित करने के लिए अपने अंतिम बिन्दु वितरण तंत्र को सुदृढ़ करना चाहिए।

अनुशंसा: ***यू आई डी ए आई एक अनुकूलित वितरण मॉडल तैयार करके अपने लॉजिस्टिक भागीदार अर्थात् डाक विभाग के साथ वितरण समस्याओं का समाधान कर सकता है, जो सही पते पर आधार पत्रों का वितरण सुनिश्चित करेगा।***

अध्याय 4

वित्त तथा संविदाओं का प्रबंधन

अध्याय 4 वित्त तथा संविदाओं का प्रबंधन

4.1 प्रस्तावना-बजट तथा वित्त

आधार (वित्तीय एवं अन्य सब्सिडी, लाभ तथा सेवाओं का लक्षित वितरण) अधिनियम, 2016, यह निर्धारित करता है कि यू आई डी ए आई के व्यय को केंद्र सरकार के अनुदान से पूरा किया जाना है। प्राधिकरण द्वारा एकत्र किया गया शुल्क या राजस्व को अलग यू आई डी ए आई निधि के निर्माण तक भारत की संचित निधि में जमा किया जाना है। यू आई डी ए आई का व्यय **तालिका 4.1** में नीचे दिया गया है।

तालिका 4.1: यू आई डी ए आई का बजट (संशोधित) अनुमान तथा व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट (संशोधित) अनुमान	व्यय
2009-14	4,400.18	4,365.28
2014-15	1,617.73	1,615.34
2015-16	1,880.93	1,680.44
2016-17	1,135.27	1,132.84
2017-18	1,150.00	1,149.38
2018-19	1,344.99	1,181.86
2019-20	836.78	856.12[29]
2020-21	613.00	892.67[30]

(स्रोत: यू आई डी ए आई तथा यू आई डी ए आई वेबसाइट द्वारा दी गई सूचना)

यू आई डी ए आई का व्यय मुख्य रूप से स्थापना तथा परिचालन पर होता है। यू आई डी ए आई का बजट तथा व्यय 2009-14 से आज तक कम हुआ है। आधार (संशोधन) अधिनियम 2019 के अनुसार, एक अलग यूआईडीएआई निधि[31] बनाया गया था जिसमें प्राधिकरण द्वारा प्राप्त सभी अनुदान, शुल्क तथा प्रभार जमा किए जाने थे। इस प्रकार सृजित निधि का उपयोग वेतन एवं भत्तों तथा कार्यों को पूरा करने के लिए किया जाना था। 31 मार्च 2021 को इस निधि में शेष राशि ₹322.40 करोड़ थी।

भारत की संचित निधि (सी एफ आई) में जमा की गई वर्ष-वार राजस्व तथा यू आई डी ए आई के पास उपयोग की गई या पड़ी शेष राशि नीचे **तालिका 4.2** में दिखाई गई है:

---

[29] 2018-19 के अव्ययित शेष से अतिरिक्त व्यय पूरा किया गया।

[30] 2018-19 तथा 2019-20 के अव्ययित शेष तथा यूआईडीएआई निधि से अतिरिक्त व्यय पूरा किया गया।

[31] आधार तथा अन्य विधि (संशोधन) अध्यादेश 2019 (2019 की संख्या 9) (दिनांक 2 मार्च 2019) जो आधार तथा अन्य विधि (संशोधन) अधिनियम (दिनांक 23 जुलाई 2019) बन गए।

तालिका 4.2: अर्जित राजस्व तथा उसके उपयोग को दर्शाने वाला विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	अर्जित राजस्व	भारत की संचित निधि में जमा[32]	शेष[33]
2009-17	राशि अलग से उपलब्ध नहीं है क्योंकि यू आई डी ए आई योजना आयोग तथा इलेक्ट्रानिकी और सूचना प्रोद्योगिकी मंत्रालय (एम ई आई टी वाई) के अंतर्गत एक सम्बद्ध कार्यालय के रूप में कार्य कर रहा था।		
2017-18	160.76	160.76	0.00
2018-19	65.38	22.09	43.30
2019-20	224.59	21.82	202.77
2020-21	331.65	9.25	322.40

(स्रोत: यू आई डी ए आई द्वारा दी गई सूचना)

यू आई डी ए आई की ब्याज तथा अव्ययित सहायता अनुदान सहित सभी आय 2017-18 तक सी एफ आई में जमा कर दी गई थी। 2018-19 के पश्चात् से, पूरा राजस्व यू आई डी ए आई निधि में जमा किया गया था तथा तब से, उन्होंने केवल सी एफ आई में सहायता अनुदान पर अर्जित ब्याज जमा किया है।

4.2 राजस्व प्रबंधन पर लेखापरीक्षा टिप्पणियां

यू आई डी ए आई के राजस्व के प्रमुख स्रोत में ए एस ए तथा ए यू ए से वसूली योग्य लाइसेंस शुल्क, ओटीपी के रूप में बायोमेट्रिक सत्यापन के लिए प्रमाणीकरण शुल्क, ई-केवाईसी तथा सेवाओं में कमियों के लिए ठेकेदारों/ भागीदारों आदि पर लगाए गए वित्तीय प्रोत्साहन समाहित हैं। राजस्व संसाधनों पर लेखापरीक्षा टिप्पणिया नीचे दी गयी है:

4.2.1 प्रमाणीकरण सेवाओं के वितरण पर प्रभारों का गैर-अध्यारोपण

यू आई डी ए आई ने प्रमाणीकरण सेवाओं के लिए कार्यान्वित शुल्क तय करने के लिए आधार अधिनियम 2016 के अधिनियमन से तीन वर्ष का समय लिया तथा अपने स्वयं के विनियमों के उल्लंघन में, बिना किसी शुल्क के बड़ी संख्या में प्रमाणीकरण लेनदेन की अनुमति दी जिसके परिणामस्वरूप सरकार को राजस्व की हानि हुई।

आधार अधिनियम 2016 की धारा 8(1) तथा आधार (प्रमाणीकरण) विनियम 2016 की धारा 12(7) यू आई डी ए आई को शुल्क के भुगतान पर आधार धारक की आधार संख्या का

---

[32] वर्ष 2018-19 से यू आई डी ए आई द्वारा प्राप्त सहायता अनुदान पर अर्जित ब्याज की राशि को ही सी एफ आई में जमा किया गया है।

[33] शेष राशि में यू आई डी ए आई द्वारा उपयोग की गई राशि के साथ-साथ यू आई डी ए आई निधि में जमा राशि सम्मिलित है।

प्रमाणीकरण करने के लिए अधिकृत करती है। सेवा प्रदान करने के प्रतिबंधों तथा कार्यान्वित शुल्क यू आई डी ए आई द्वारा निर्धारित किया जाना चाहिए। तदनुसार, यू आई डी ए आई ने (मार्च 2019), आधार (आधार प्रमाणीकरण सेवाओं का मूल्य निर्धारण) विनियम, 2019 को अधिसूचित किया, जिसमें आधार प्रमाणीकरण सेवाओं के लिए शुल्क प्रत्येक ई-केवाईसी लेनदेन के लिए ₹20 (कर सहित) तथा प्रत्येक हां/नहीं प्रमाणीकरण लेनदेन अनुरोध करने वाली संस्थाओं के लिए ₹0.50 (कर सहित) निर्धारित किया गया था। सरकारी संस्थाओं तथा डाक विभाग को प्रमाणीकरण लेनदेन शुल्क से छूट दी गई थी। प्रमाणीकरण लेनदेन शुल्क की वसूली 07 मार्च 2019 से आरंभ होनी थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यू आई डी ए आई ने प्रमाणीकरण सेवाओं के लिए कार्यान्वित शुल्क निर्धारित करने में आधार अधिनियम 2016 के अधिनियमन से लगभग तीन वर्ष का समय लिया। इस बीच, दूरसंचार विभाग (डी ओ टी) ने दूरसंचार सेवा प्रदाताओं (टी एस पी) को आधार आधारित ई-केवाईसी प्रक्रिया के माध्यम से अपने सभी मोबाइल ग्राहकों को पुन: सत्यापित करने की अनुमति (मार्च 2017) दी तथा केंद्र सरकार ने भारतीय रिजर्व बैंक के परामर्श से (अक्टूबर 2017) धन शोधन निवारण (अभिलेखों का रखरखाव) दूसरा संशोधन नियम, 2017 के अंतर्गत आधार संख्या को बैंक खाते से जोड़ना अनिवार्य किया था। इस प्रकार, टी एस पी तथा बैंकों ने यू आई डी ए आई की ई-केवाईसी सेवाओं का उपयोग करके अपने डेटाबेस को अद्यतन किया। ई-केवाईसी तथा प्रमाणीकरण पर डेटा से ज्ञात हुआ है कि यू आई डी ए आई ने मार्च 2019 तक लगभग 637[34] करोड़ ई-केवाईसी लेनदेन किए, जिनमें से 598 करोड़ लेनदेन (94 प्रतिशत) अकेले टी एस पी तथा बैंकों के लिए थे। इसके अतिरिक्त, आधार को एक वैध पहचान प्रपत्र के रूप में स्वीकार करने से प्रमाणीकरण लेनदेन में भी वृद्धि हुई तथा इसी अवधि के अंतर्गत यू आई डी ए आई ने 2,491 करोड़ प्रमाणीकरण लेनदेन (हां/नहीं) किए। प्रमाणीकरण सेवाओं के लिए शुल्क अध्यारोपित करने के विलंबित निर्णय के परिणामस्वरूप पार्टियों को निःशुल्क सेवाएं मिलीं, भले ही आधार अधिनियम ने ऐसी सेवाओं के लिए शुल्क लिया जाना निर्धारित किया था।

यू आई डी ए आई ने कहा (अक्टूबर 2019) कि आधार प्रमाणीकरण की कल्पना सुशासन के एक प्रवर्तक के रूप में की गई थी, न कि राजस्व सृजन के उपाय के रूप में तथा प्रमाणीकरण सेवाओं के लिए शुल्क लेने से "सरकार के सुशासन के प्रयास बाधित" होंगे। इसके अतिरिक्त, चूंकि आधार अधिनियम की संवैधानिकता को चुनौती देने वाली रिट याचिकाओं पर सर्वोच्च न्यायालय में सुनवाई हो रही थी, प्राधिकरण ने प्रमाणीकरण शुल्क प्रारंभ करने से पूर्व नीति संरचना की स्पष्टता तथा स्थिरीकरण की प्रतीक्षा की। इस प्रकार, उपयोगकर्ता शुल्क को

[34] 637 करोड़ के ई-केवाईसी आंकड़े 12 सितंबर 2016 (आधार अधिनियम 2016 के प्रभाव की तारीख) से 06 मार्च 2019 (आधार प्रमाणीकरण सेवा विनियम, 2019 के मूल्य निर्धारण के प्रभाव से पूर्व की तारीख) तक संबंधित वर्षों के लिए आनुपातिक आंकड़े है। इसी तरह 2,491 करोड़ के प्रमाणीकरण (हां/नहीं) के आंकड़े आए हैं।

संदेहास्पद विधि से प्रस्तुत करना एक जागरूक निर्णय था क्योंकि आधार के उपयोग को बढ़ावा देने की प्राथमिकता थी। यू आई डी ए आई प्रबंधन ने यह भी विचार किया कि वे सेवाओं के लिए मूल्य निर्धारण पर निर्णय लेने के लिए एकमात्र सक्षम प्राधिकारी थे तथा केवल वैधानिक तथा विधिक परिदृश्य पर्याप्त परिपक्व होने पर अपेक्षित शुल्क वसूलने पर एक सुविचारित नीतिगत निर्णय लिया।

टीएसपी को निःशुल्क ई-केवाईसी सेवा की व्याख्या करते हुए यह कहा गया कि मोबाइल ग्राहकों का पुन: सत्यापन सरकारी नीति तथा विधि द्वारा अनिवार्य था, यू आई डी ए आई से ई-केवाईसी सेवाओं के प्रावधान द्वारा पुन: सत्यापन को अधिकृत करने की अपेक्षा की गई थी तथा इसके लिए किसी भी प्रकार का शुल्क अध्यारोपित करना गलत तथा जनहित में नहीं होता। एम ई आई टी वाई ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों से सहमति व्यक्त की (जून 2021)।

लेखापरीक्षा यू आई डी ए आई के विचारों से सहमत नहीं है क्योंकि आधार अधिनियम के संदर्भ में, यू आई डी ए आई को सेवा के लिए शुल्क निर्दिष्ट करना अनिवार्य था, तथा प्रमाणीकरण सुविधाओं के लिए निःशुल्क सेवाएं प्रदान करने का सरकार का आशय कभी नहीं था। न्यायालय में लंबित मामले की याचिका पर शुल्क की वसूली को रोकना भी स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यू आई डी ए आई ने नामांकन प्रक्रिया तथा प्रमाणीकरण सेवाओं को जारी रखा था तथा प्रकरण न्यायालय में लंबित रहने के अंतर्गत आर ई तथा ए एस ए द्वारा उपयोग की जाने वाली सेवाओं के लिए लाइसेंस शुल्क भी निर्धारित किया था, जबकि केवल प्रमाणीकरण सेवाओं के लिए शुल्क अध्यारोपित नहीं किया गया था। यह प्रतिक्रिया कि सक्षम प्राधिकारी ने शुल्क अध्यारोपित करने के लिए अपनी विवेकाधीन शक्तियों का प्रयोग किया, वह भी स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह संसद द्वारा पारित अधिनियम के स्पष्ट प्रावधानों को अवहेलना नहीं कर सकता है। इसके अतिरिक्त यू आई डी ए आई ने अपने बयान को प्रमाणित करने के लिए लेखापरीक्षा को कोई पत्रावली या अभिलेख नहीं दिया कि टी एस पी तथा अन्य को प्रदान की जाने वाली प्रमाणीकरण सेवाओं के लिए किसी भी शुल्क को स्थगित करना/ अधिरोपित नहीं करना संगठन का एक "सचेत निर्णय" था।

यह तर्क कि टी एस पी को दी गई ई-केवाईसी सेवाओं के लिए शुल्क का आरोपण जनहित में नहीं था, सही नहीं है क्योंकि टी एस पी के लिए एक ग्राहक की साख का सत्यापन अनिवार्य है, जो किसी भी प्रकरण में अन्य केवाईसी विधियों का उपयोग करके उसी पर व्यय कर रहा था। निःशुल्क ई-केवाईसी सेवा का प्रस्ताव करके, यू आई डी ए आई ने टीएसपी तथा बैंकों को सरकार द्वारा विचारणीय लागत पर स्थापित आधार डेटाबेस तक आसान पहुंच प्रदान करके अपने स्वयं के विनियमों का उल्लंघन किया। इस प्रक्रिया में, एक विलंबित निर्णय के परिणामस्वरूप सरकार को राजस्व की हानि भी हुई है।

अनुशंसा: यू आई डी ए आई को सेवाओं के वितरण के लिए शुल्क से संबंधित प्रकरणों में सतर्क तथा सावधान रहने की आवश्यकता है तथा यह सुनिश्चित करना चाहिए कि शुल्क न लगाने के निर्णय उचित प्रक्रिया तथा अनुमोदन के साथ लिए गए हैं, जो उचित रूप से प्रलेखित हैं तथा किसी भी हितधारक द्वारा सत्यापन के लिए उपलब्ध हैं।

4.3 संविदा प्रबंधन

डाटा सेंटर संचालन, यू आई डी ए आई क्षेत्रीय कार्यालयों के आई टी पद्धति के प्रबंधन, तकनीकी हेल्पडेस्क आदि सहित यू आई डी ए आई के संपूर्ण प्रौद्योगिकी आधारभूत संरचना का प्रबंधन मेसर्स एच सी एल इंफोसिस्टम्स लिमिटेड नामक प्रबंधन सेवा प्रदाता (एम एस पी) द्वारा किया जाता है।

एम एस पी संविदा के अतिरिक्त, यू आई डी ए आई के पास प्रोजेक्ट मैनेजमेंट यूनिट (पी एम यू) कार्यों, आधार को रोल आउट करने के लिए राज्य सरकारों को सहायता प्रदान करने के लिए संसाधनों की आपूर्ति, तकनीकी असाइनमेंट, प्रपत्र प्रबंधन, आधार पत्रों की छपाई तथा प्रेषण आदि, के लिए संविदा हैं ।

4.3.1 संविदाओं का चयन

यू आई डी ए आई द्वारा किए गए संविदाओं तथा अनुबंधों को सांख्यिकीय नमूना तकनीक के आधार पर जांच के लिए चुना गया था। ₹100 करोड़ से कम मूल्य के 25 प्रतिशत संविदाओं का चयन यादृच्छिक नमूना द्वारा किया गया था। यद्यपि, ₹100 करोड़ तथा उससे अधिक के सभी संविदाओं को जांच के लिए चुना गया था। चयनित संविदाओं का संक्षिप्त विवरण **अनुलग्नक-I** में दिया गया है। संक्षेप में रखे गए प्रमुख संविदा इस प्रकार हैं:

तालिका 4.3: प्रमुख संविदाओं का संक्षिप्त विवरण दर्शाने वाला विवरण

संविदा	विक्रेता तथा संविदा की लागत	विवरण
अनुबन्धित सर्विस प्रोवाइडर (एम एस पी)	मेसर्स एच सी एल इंफोसिस्टम्स लिमिटेड (एच सी एल आई) **₹1,978.62 करोड़**	✓ एम एस पी के चयन के लिए रुचि की अभिव्यक्ति (ई ओ आई) जून 2010 में जारी की गई थी (बारह कंपनियों ने ई ओ आई जमा की थी) तथा मूल्यांकन के बाद प्रस्ताव के लिए अनुरोध (आर एफ पी) 24 जनवरी 2011 को नौ कंपनियों को जारी किया गया था। ✓ छह बोलीदाताओं ने अपनी बोली जमा की तथा अंत में दो बोलीदाताओं ने तकनीकी मूल्यांकन तथा उचित परिश्रम पर अर्हता प्राप्त की। मेसर्स

		एच सी एल आई सभी प्रकार के मूल्यांकन[35] के बाद सफल हुआ तथा 07 अगस्त 2012 को सात वर्ष की वैधता का संविदा किया गया। ✓ संविदा को 07 अगस्त 2019 से 06 मई 2020 तक नौ महीने के लिए बढ़ाया गया था। विक्रेता मध्यस्थता न्यायाधिकरण में चला गया तथा ट्रिब्यूनल के निर्देशों के अंतर्गत संविदा को ग्यारह महीने के लिए 06 अप्रैल 2021 तक बढ़ा दिया गया था। दोनों एक्सटेंशन मूल संविदा के समान नियम तथा शर्तों के साथ थे। ✓ संविदा विस्तार प्रारंभिक संविदा के अव्ययित शेष से प्रबंधित किए गए थे ✓ मध्यस्थता की कार्यवाही अभी भी प्रगति पर थी (सितंबर 2021)
डाटा सेंटर डेवलपमेंट संस्था (डी सी डी ए)	मेसर्स विप्रो लिमिटेड (विप्रो) विस्तार सहित कुल सम्मिलित लागत ₹238.11 करोड़ थी (बेंगलुरू डी सी के लिए ₹118.51 करोड़ तथा मानेसर डी सी के लिए ₹119.61 करोड़)	✓ बेंगलुरू तथा मानेसर डेटा केंद्रों के लिए डी सी डी ए के चयन के संबंध में कोटेशन के लिए अनुरोध (आर एफ क्यू) 16 सितंबर 2011 को जारी किया गया था। नौ बोलीदाताओं ने भाग लिया तथा पांच बोलीदाताओं को अप्रैल 2012 में जारी किए गए प्रस्ताव के लिए अनुरोध (आर एफ पी) में चुना गया था। ✓ मेसर्स विप्रो लिमिटेड सबसे कम बोली लगाने वाले (एल1) के रूप में आया तथा संविदा 06 दिसंबर 2012 से प्रभावी हुआ। ✓ पूंजीगत व्यय (केपेक्स) संविदा बेंगलुरु डी सी के लिए 12 अगस्त 2014 तक तथा मानेसर डी सी के लिए 30 सितंबर 2014 तक वैध था। ✓ परिचालन व्यय (ओपेक्स) संविदा 13 अगस्त 2014 से 14 अगस्त 2019 तक बेंगलुरु डीसी के लिए तथा 1 अक्टूबर 2014 से 30 सितंबर 2019 तक मानेसर डीसी के लिए वैध था।

[35] तकनीकी मूल्यांकन, उचित परिश्रम, वाणिज्यिक मूल्यांकन तथा गुणवत्ता तथा लागत आधारित चयन (क्यू सी बी एस) मूल्यांकन।

		✓ ओपेक्स संविदा को प्रत्येक 6 महीने के लिए बढ़ाया गया था तथा नई वैधता क्रमशः बेंगलुरु तथा मानेसर डेटा केंद्रों के लिए 14 फरवरी 2020 तथा 31 मार्च 2020 तक थी।
गवर्नेंस रिस्क कंप्लायंस एंड परफॉरमेंस सर्विस प्रोवाइडर (जी आर सी पी)	मेसर्स प्राइस वाटरहाउस कूपर्स (पी डब्ल्यू सी) ₹17.53 करोड़	✓ छह बोलीदाताओं को 03 नवंबर 2014 को आर एफ पी जारी किया गया था। पूर्व योग्यता/ तकनीकी तथा वित्तीय मूल्यांकन के बाद मैसर्स पी डब्ल्यू सी को 06 अक्टूबर 2015 को 28 फरवरी 2018 तक संविदा दिया गया था। ✓ संविदा चार बार बढ़ाया गया था- • पहला विस्तार एक वर्ष के लिए 28 फरवरी 2019 तक। • दूसरा, तीसरा तथा चौथा विस्तार क्रमश: तीन महीने के लिए 31 मई 2019, 31 अगस्त 2019 तथा 30 नवंबर 2019 तक। • पाँचवाँ विस्तार एक महीने के लिए था तथा संविदा 31 दिसंबर 2019 को बंद कर दिया गया था। ✓ विस्तार सहित विक्रेता को जारी की गई कुल राशि ₹20.59 करोड़ थी।
आधार डॉक्यूमेंट मैनेजमेंट पद्धति (ए डी एम एस)	मेसर्स एच पी इंडिया सेल्स प्राइवेट लिमिटेड (एच पी आई एस पी) 95.22 करोड़ ई आई डी के लिए पांच वर्षों के लिए सेवाओं की लागत ₹278.61 करोड़ थी	✓ 15 जनवरी 2011 को आरएफपी जारी किया गया था। 27 जनवरी 2011 को तीस संगठनों के साथ प्री-बिड कॉन्फ्रेंस आयोजित की गई तथा सात बोलियां जमा की गईं। ✓ तकनीकी समिति के मूल्यांकन के बाद छह बोलीदाता वाणिज्यिक बोलियां खोलने के लिए पात्र हो गए तथा मैसर्स एच पी आई एस पी निविदा मूल्यांकन प्रक्रिया के पूरा होने के बाद सफल हुआ। ✓ संविदा पर 07 जून 2011 को हस्ताक्षर किए गए थे तथा यह पांच वर्ष के लिए वैध था। नामांकन आई डी (ई आई डी) की संख्या के आधार पर सेवाओं की लागत सालाना बदल जाएगी।

		✓ संविदा को 16 सितंबर 2016 को ₹49.37 करोड़ के लिए 15 करोड़ की तथा ई आई डी के लिए विस्तार दिया गया था। 110.22 करोड़ प्रपत्रों की कुल लागत ₹327.98 करोड़ थी। संविदा को 07 जून 2021 को सफलतापूर्वक बंद कर दिया गया था।

4.4 संविदा प्रबंधन पर लेखापरीक्षा टिप्पणियां

चूंकि उपरोक्त संविदा प्रदान करने से संबंधित पूर्ण फाइलें उपलब्ध नहीं कराई गई थीं, इसलिये लेखापरीक्षा इन संविदाओं पर एक उचित आश्वासन प्रदान नहीं कर सका। तथापि, यू आई डी ए आई द्वारा विभिन्न संविदाओं के प्रबंनिधि पर लेखापरीक्षा टिप्पणियों को अनुवर्ती पैराग्राफों में लाया गया है:

4.4.1 बायोमेट्रिक समाधानों के खराब प्रदर्शन पर परिनिर्धारित हर्जाना (एल डी) का ना लगाया जाना

यू आई डी ए आई ने दोषयुक्त बायोमेट्रिक सेवा प्रदाताओं (बी एस पी) को उनकी सेवाओं में कमियों के बावजूद दंडित नहीं किया।

एम एस पी संविदा की सेवा स्तर अनुबंध (एस एल ए) अनुबन्ध बायोमेट्रिक समाधानों के प्रदर्शन सहित सेवा प्रदाता द्वारा प्रदान किए जाने वाले अपेक्षित सेवा स्तरों को निर्धारित करती हैं। बायोमेट्रिक समाधानों के गलत निर्णयों से एक ही निवासी को कई आधार (एफ एन आई आर[36]) जारी किए जा सकते हैं या एक वास्तविक आवेदक (एफ पी आई आर[37]) को आधार जारी किए जाने से इनकार किया जा सकता है। इसी तरह, प्रमाणीकरण लेनदेन के गलत परिणामों के परिणामस्वरूप या तो एक वास्तविक व्यक्ति को इच्छित लाभ (एफ एन एम आर[38]) नहीं मिल रहा है या कोई गलत व्यक्ति अनुचित लाभ (एफ एम आर)[39] प्राप्त कर रहा

---

[36] एफ एन आई आर- झूठी नकारात्मक पहचान बायोमेट्रिक प्रणाली का एक गलत निर्णय है कि यू आई डी के लिए एक आवेदक, मान्यता से बचने का कोई प्रयास नहीं करते हुए, पहले पद्धति में नामांकित नहीं हुआ है, जबकि वास्तव में उसके पास है। एफ एन आई आर नामांकित व्यक्तियों द्वारा नामांकन लेनदेन की कुल संख्या के लिए झूठे नकारात्मक पहचान निर्णयों की संख्या का अनुपात है।

[37] एफ पी आई आर-झूठी सकारात्मक पहचान बॉयोमीट्रिक प्रणाली का एक गलत निर्णय है जिसे आवेदक ने पहले ही आधार में नामांकित कर लिया है जबकि उसने नहीं किया है। एफ पी आई आर गैर-नामांकित व्यक्तियों द्वारा नामांकन लेनदेन की कुल संख्या के लिए झूठे सकारात्मक पहचान निर्णयों की संख्या का अनुपात है।

[38] एफ एन एम आर - डेटा विषयों द्वारा किए गए प्रमाणीकरण लेनदेन की संख्या का अनुपात जिसके परिणामस्वरूप लेन-देन की कुल संख्या में गलत गैर-मिलान होता है।

[39] एफ एम आर - प्रमाणीकरण विषयों द्वारा किए गए प्रमाणीकरण लेनदेन की संख्या का अनुपात जिसके परिणामस्वरूप लेन-देन की कुल संख्या में गलत मिलान होता है।

है। इस प्रकार, यह अनिवार्य था कि बायोमेट्रिक समाधान संबंधित स्तरों को यथासंभव परिभाषित सीमा स्तरों के करीब बनाए रखा जाए। प्रदर्शन स्तर के गैर-अनुपालन में गंभीरता के स्तर के आधार पर अनुबंधों के अनुसार परिनिर्धारित हर्जाना (एल डी) लगेगा। सभी एस एल ए पर कार्यान्वित संचयी परिनिर्धारित हर्जाना (एल डी) यानी परिनिर्धारित हर्जाना प्रत्येक तिमाही के देय शुल्क के 20 प्रतिशत तक सीमित था तथा तिमाही भुगतान में उस तिमाही में देय प्रकोष्ठ[40] की परिशोधित लागत तथा उस तिमाही के लिए प्रबंधित सेवाओं की लागत सम्मिलित थी।

संविदा के अनुसार, एम एस पी यू आई डी ए आई की आवश्यकताओं को पूरा करने वाले बायोमेट्रिक समाधानों के चयन तथा मूल्यांकन एवं तीन बायोमेट्रिक समाधानों[41] के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि प्रमाणीकरण लेन-देन में एफ एम आर तथा एफ एन एम आर लक्ष्यों का नियमित उल्लंघन हुआ था जिसके कारण हर तिमाही में दो प्रतिशत का परिनिर्धारित हर्जाना लगाना चाहिए था। तदनुसार, तकनीकी केंद्र, बेंगलुरु ने जनवरी 2019 तक की अवधि के लिए एम एस पी पर ₹13.29 करोड़ का परिनिर्धारित हर्जाना लगाने की संस्तुति की थी। यद्यपि, यू आई डी ए आई ने अंततः खराब प्रदर्शन के लिए एमएसपी पर कोई परिनिर्धारित हर्जाना नहीं लगाया।

यू आई डी ए आई ने कहा (फरवरी 2020) कि एमएसपी संविदा के अनुसार बायोमेट्रिक भुगतान तिमाही भुगतान का हिस्सा नहीं है जिस पर परिनिर्धारित हर्जाना कार्यान्वित किया जा सके। इसके अतिरिक्त यह इंगित किया गया था कि बायोमेट्रिक एस एल ए में विचलन को तिमाही के लिए गणना किए गए परिनिर्धारित हर्जाना (लिक्विडेटेड डैमेज) में सम्मिलित किया गया है जिसमें बायोमेट्रिक ट्रैक एस एल ए के लिए एल डी प्रतिशत को तिमाही के लिए गणना किए गए कुल एल डी प्रतिशत में सम्मिलित किया गया है तथा 20 प्रतिशत की अधिकतम दर प्रत्येक तिमाही में विक्रेता पर लगाया जाता है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि एल डी लगाने के लिए 20 प्रतिशत की सीमा थी जो अन्य एस एल ए मानकों को पूरा करने में विफलता के कारण पहले ही अधिकतम तक पहुंच गई

---

[40] प्रकोष्ठ का अर्थ है प्रौद्योगिकी तथा भौतिक घटकों का कोई भी सेट जो यू आई डी ए आई की व्यावसायिक आवश्यकताओं के सेट को निष्पादित/सक्षम करने वाले सॉफ़्टवेयर प्रोग्रामों को सामूहिक रूप से मेजबानी करता है। मेसर्स एच सी एल के साथ एम एस पी अनुबंध के अनुसार एक प्रकोष्ठ **2** करोड़ आधार नामांकन को दर्शाता है। 'प्रकोष्ठ की परिशोधित लागत' को प्रकोष्ठ घटकों की शेष 30 प्रतिशत लागत के रूप में माना गया है जिसका भुगतान एम एस पी को हर तिमाही में समान किश्तों में किया जा रहा है।

[41] बायोमेट्रिक समाधान में मुख्य रूप से दोहराव रोकने के लिए बहुविध "स्वचालित बायोमेट्रिक पहचान उपप्रणाली (ऐ बी आई एस) तथा सॉफ्टवेयर विकास किट (एस डी के) शामिल है। विक्रेता स्वतंत्र तथा प्रौद्योगिकी तटस्थ समाधान सुनिश्चित करने के लिए तीन विक्रेताओं (बी एस पी-बायोमेट्रिक सेवा प्रदाता के रूप में जाना जाता है) द्वारा बहुविध समाधानों का उपयोग किया जा रहा है।

थी। वास्तव में, बायोमेट्रिक एस एल ए में विचलन के संबंध में तकनीकी केंद्र द्वारा अनुशंसित एलडी की गणना कभी नहीं की गई जैसा कि तथ्य से स्पष्ट है कि कार्यान्वित होने वाले एल डी की मात्रा एक तिमाही में केवल 'प्रकोष्ठ देय' तथा 'अनुबंधित सेवाओं की लागत' की परिशोधित लागत का योग थी। अनुबंध के आधार पर एलडी लगाने के लिए बायोमेट्रिक समाधान की लागत पर कभी विचार नहीं किया गया। आधार की सफलता बायोमेट्रिक प्रतिलिपिकरण सेवाओं की दक्षता पर निर्भर करती है तथा इसलिए यह सुनिश्चित करना महत्वपूर्ण था कि बायोमेट्रिक सेवा प्रदाता (बी एस पी) सेवा में किसी भी कमी के लिए उत्तरदायी हों। जब बायोमेट्रिक सेवाओं के भुगतान को एल डी के दायरे से बाहर रखा जाता है तो बी एस पी द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं में कमियों को एम एस पी संविदा में पर्याप्त रूप से सम्मिलित नहीं किया गया था।

हमने आगे पाया कि एम एस पी तथा बी एस पी के बीच अनुबंध (जून 2013) के अनुसार, एम एस पी बायोमेट्रिक समाधानों के खराब प्रदर्शन के लिए बी एस पी पर एल डी लगा सकता है। यद्यपि, यू आई डी ए आई की सहमति से उक्त प्रतिबन्ध में संशोधन (नवंबर 2016) किया गया था कि एम एस पी संविदा के अंतर्गत एम एस पी के लिए यू आई डी ए आई द्वारा माफ किए जाने पर एम एस पी सभी एस एल ए को माफ कर देगा। यू आई डी ए आई द्वारा बायोमेट्रिक सेवाओं के लिए भुगतान को एम एस पी के तिमाही भुगतान के दायरे से बाहर रखने के साथ एम एस पी ने बायोमेट्रिक सेवाओं के प्रदर्शन में कमियों के लिए बी एस पी से देय एल डी को माफ कर दिया। इस प्रकार, बायोमेट्रिक सेवाओं के लिए प्रदर्शन स्तर में उल्लंघनों पर न तो यू आई डी ए आई तथा ना ही एम एस पी द्वारा दंडित किया गया जिससे एम एस पी/ बी एस पी को अनुचित लाभ दिया गया।

यू आई डी ए आई ने आगे सूचित किया (अक्टूबर 2020) कि प्रकरण मध्यस्थता के अधीन था तथा बायोमेट्रिक्स के भुगतान से वसूल किए जाने वाले एलडी सहित प्रतिरोधी दावों को सितंबर 2020 में ट्रिब्यूनल को प्रस्तुत किया गया था। यू आई डी ए आई ने आगे प्रस्तुत किया कि उसने यू आई डी ए आई तथा बी एस पी के बीच सीधे हस्ताक्षरित विशेष संविदाओं के माध्यम से तीन नए बी एस पी को नियुक्त किया है जिसमें बायोमेट्रिक एस एल ए तथा एल डी का प्रावधान है जो इन एस एल ए के किसी भी उल्लंघन के लिए बी एस पी पर अध्यारोपित किया जाएगा। एम ई आई टी वाई ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों से सहमति व्यक्त की (जून 2021)।

अनुशंसा: ***यू आई डी ए आई बायोमेट्रिक डी-डुप्लीकेशन (एफ पी आई आर/ एफ एन आई आर) तथा बायोमेट्रिक प्रमाणीकरण (एफ एम आर/ एफ एन एम आर) के संबंध में उनके प्रदर्शन में कमियों के लिए बायोमेट्रिक सेवा प्रदाताओं पर जुर्माना लगा सकता है। यदि आवश्यक हो तो इस संबंध में अनुबंधों को संशोधित किया जाना चाहिए।***

4.4.2 एन आई एस जी के साथ संविदाओं की निगरानी में कमियां

यू आई डी ए आई ने राष्ट्रीय स्मार्ट गवर्नेंस संस्थान (एन आई एस जी)[42] के साथ परियोजना प्रबंनिधि, संचालन प्रबंधन प्रौद्योगिकी सहायता, आधार परियोजना के कार्यान्वयन के लिए राज्य सरकारों को सहायता प्रदान करने आदि के लिए एक पेशेवर रूप से प्रबंधित टीम की स्थापना के लिए भागीदारी की थी। यू आई डी ए आई के लिए एन आई एस जी द्वारा संभाले गए असाइनमेंट का विवरण **तालिका 4.4** में हैं।

तालिका 4.4: एन आई एस जी द्वारा किया गया कार्य

संविदा	अनुबंध की तारीख	अनुबंध की अवधि	संविदा मूल्य (₹ करोड़)	जारी की गई राशि (₹ करोड़)	उपयोग की गई राशि (₹ करोड़)
1. परियोजना प्रबंधन इकाई (पी एम यू) की स्थापना	30 नवम्बर 2009	नवम्बर 2014 तक	47.91	110.20	107.74
	परिशिष्ट-I 18 दिसम्बर 2013	मार्च 2017 तक	40.68		
	परिशिष्ट-II 01 अप्रैल 2017	मार्च 2020 तक	28.10		
2. राज्य पंजीयकों की सहायता के लिए परियोजना प्रबंधन संसाधन (एस आर पी)	22 नवम्बर 2010	नवम्बर 2013 तक	संविदा का मूल्य संविदा में निर्दिष्ट नहीं है	17.23	17.23
	परिशिष्ट-I	नवम्बर 2016 तक			
	परिशिष्ट-II	मार्च 2017 तक			
	परिशिष्ट-III 01 अप्रैल 2017	मार्च 2020 तक			
3. आधार सक्षम अनुप्रयोग समूह (ऐ ई ऐ जी)	18 अप्रैल 2011	मार्च 2016 तक	28.50	22.71	22.71
	परिशिष्ट-I 08 जुलाई 2015	मार्च 2017 तक	*		
	परिशिष्ट-II 01 अप्रैल 2017	मार्च 2020 तक	16.50		
4. यू आई डी ए आई के लिए प्रौद्योगिकी सेवा इकाई (टी एस यू) की स्थापना	22 मई 2013	मार्च 2018 तक	62.30	31.20	30.47
	परिशिष्ट-I 01 अप्रैल 2017	मार्च 2020 तक	*		
5. यू आई डी ए आई के लिए फील्ड सपोर्ट इंजीनियर पी एम यू की स्थापना	31 अगस्त 2012	अगस्त 2014 तक	5.43	23.34	23.34
	28 अगस्त 2014	मार्च 2017 तक	19.21		
	परिशिष्ट-I 01 अप्रैल 2017	मार्च 2020 तक	9.90		

(* मूल संविदा में परिशिष्ट-I के संविदा की राशि मूल संविदा की बचत से पूरी की गई थी)

(स्रोत: यू आई डी ए आई के अनुबंध तथा निधि उपयोग विवरण की प्रतियां)

[42] एन आई एस जी 2002 में पी पी पी में स्थापित एक गैर-लाभकारी कंपनी है जिसमें निजी क्षेत्र द्वारा 51 प्रतिशत इक्विटी तथा सार्वजनिक क्षेत्र द्वारा 49 प्रतिशत का योगदान है। यह नागरिकों, व्यवसायों तथा समाज के सभी वर्गों को सेवाओं में सुधार के लिए ई-शासन पहल में केंद्र तथा राज्य सरकारों की सहायता करता है।

इस प्रकार, मार्च 2020 के अंत तक, यू आई डी ए आई ने एन आई एस जी को ₹204.68 करोड़ का भुगतान जारी किया था, जिसमें से एन आई एस जी ने ₹201.49 करोड़ की राशि का उपयोग किया था।

यहां यह उल्लेख करना उचित होगा कि यू आई डी ए आई के पास स्वयं के कार्मिक संसाधन नहीं हैं जबकि यह ज्यादातर प्रशासनिक तथा वित्तीय प्रकृति के कार्यों के प्रबंधक के लिए प्रतिनियुक्ति पर सरकारी कर्मचारियों को नियुक्त करता है, तकनीकी सहायता संसाधनों को एन आई एस जी से किराए पर लिया गया था। यू आई डी ए आई ने विशेष रूप से तकनीकी संवर्ग में अपना समर्पित स्टाफ रखने के लिए कोई गंभीर प्रयास नहीं किया है। अधिकारियों तथा कर्मचारियों की नियुक्ति के लिए एक अधिसूचना हाल ही में (जनवरी 2020) जारी की गई थी, लेकिन मार्च 2021 तक संसाधनों के चयन को अंतिम रूप नहीं दिया जा सका। यह चिंता का विषय है कि यू आई डी ए आई ने निर्दिष्ट क्षेत्रों में अपनी विशेषज्ञता और क्षमता के निर्माण की कीमत पर बाह्य स्रोत के लोगों पर लगातार भरोसा किया है।

यू आई डी ए आई द्वारा एन आई एस जी के साथ अनुबंधों के प्रबंधन पर लेखापरीक्षा आपत्तियां अनुवर्ती पैराग्राफों में हैं:

4.4.2.1 राष्ट्रीय स्मार्ट गवर्नेंस संस्थान (एन आई एस जी) के साथ राज्य संसाधन कार्मिक (एस आर पी) संविदा आई सी टी दिशानिर्देशों में परिकल्पित अवधि से आगे बढ़ाया जाना

राज्यों को राज्य संसाधन कर्मियों के रूप में एन आई एस जी द्वारा आई सी टी सहायता के माध्यम से दी गई सेवा कैबिनेट समिति द्वारा केवल एक वर्ष के लिए विधिवत अनुमोदित किया गया था लेकिन यह यू आई डी ए आई द्वारा अनुमोदन की वजह से वर्षों तक जारी रहा।

एन आई एस जी की सेवाएं राज्यों को कुशल परियोजना प्रबंधन संसाधन कार्मिक (एस आर पी) प्रदान करने के लिए ऐसे संसाधनों की मांग करने वाले राज्यों को सूचना तथा संचार प्रौद्योगिकी (आई सी टी) के बुनियादी ढांचे के लिए वित्तीय सहायता का हिस्सा थीं। एन आई एस जी के साथ अनुबंध के अनुसार प्रत्येक एस आर पी को विस्तार के विकल्प के साथ एक वर्ष के संविदा प्रति माह रूपए एक लाख के समेकित पारिश्रमिक पर लगाया जाना था। एन आई एस जी को उनकी सेवाओं के लिए शुल्क के रूप में संसाधन लागत से अधिक वास्तविक जनशक्ति लागत का 15 प्रतिशत भुगतान किया जाना था। भर्ती प्रक्रिया से संबंधित सभी लागत यथा उम्मीदवारों तथा पैनल के सदस्यों की यात्रा लागत तथा विज्ञापनों की लागत, यदि कोई आवश्यक हो, यू आई डी ए आई द्वारा वास्तविक व्यय वहन किया जाना था। यह देखा गया कि एस आर पी की सांकेतिक लागत, जो व्यय पर नियंत्रण करने के लिए महत्वपूर्ण थी, एन आई एस जी द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं के लिए अनुमानित नहीं थी।

अनुबंध, जो प्रारंभ में तीन वर्ष की अवधि के लिए था, प्रारंभ में तीन वर्ष के लिए अर्थात नवंबर 2016 तक तथा फिर मार्च 2017 तक तथा अंततः मार्च 2020 तक बढ़ा दिया गया था। इस प्रकार, आई सी टी अवसंरचना सहायता दिशानिर्देशों के अनुसार सहायता की परिकल्पना केवल एक वर्ष के लिए की गई थी जबकि यह नौ वर्षों से अधिक समय तक जारी रही तथा उस समय तक आधार संतृप्ति देश में वयस्क आबादी का 98 प्रतिशत पार कर चुकी थी या संख्या के संदर्भ में 125 करोड़ से अधिक (मार्च 2020) आधार पत्र जारी किए गए थे। शुरुआत में केवल एक वर्ष के लिए परिकल्पित अनुबंध का बार-बार वर्षों तक विस्तार किया गया।

यू आई डी ए आई ने सूचित किया (अक्टूबर 2020) कि एस आर पी को राज्यों में मुख्य रूप से राज्य विभागों/ संस्थाओं को आधार प्रमाणीकरण के साथ उनकी योजनाओं को कार्यान्वित करने में सहायता करने के लिए तैनात किया गया था। इसने परियोजना की आवश्यकता के आधार पर राज्य/ संघ राज्य क्षेत्र के विभागों/ संस्थाओं के साथ एस आर पी की निरंतर भागीदारी को उचित ठहराया क्योंकि यू आई डी ए आई का सभी राज्यों/ संघ शासित प्रदेशों में अपना कार्यालय नहीं था। अंततः एस आर पी को पी एम यू का हिस्सा बना दिया गया जिसकी कल्पना नहीं की गयी थी। इसमें कहा गया है कि इस सेवा की लागत आधार के साथ अपनी योजनाओं को एकीकृत करने में राज्य सरकारों द्वारा की गई प्रगति पर निर्भर करती है तथा एस आर पी की लागत को राज्य की समग्र आई सी टी सहायता में सम्मिलित किया गया। एम ई आई टी वाई ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों से सहमति व्यक्त की (जून 2021)।

उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि आई सी टी दिशानिर्देशों में राज्य को प्रदान की गई यह सहायता आई सी टी सहायता से केवल एक वर्ष की अवधि के लिए परिकल्पना की गई थी। संविदा मूल्य का उल्लेख नहीं किया गया था क्योंकि यह संबंधित राज्यों/ संघ राज्य क्षेत्रों द्वारा रखी गई मांगों पर निर्भर करता था। स्पष्ट रूप से इस तर्क पर वित्त पोषण के लिए कोई अलग से अनुमोदन नहीं मांगा गया था कि यू आई डी ए आई पर कैबिनेट समिति द्वारा आई सी टी के लिए सहायता को स्वीकृति दी गई थी। यह पाया गया कि यू आई डी ए आई इच्छित हैंडहोल्डिंग के अतिरिक्त विभिन्न अतिरिक्त कार्यों के लिए संसाधनों का उपयोग करने के लिए उत्सुक था तथा अब संसाधनों को पी एम यू का हिस्सा बना दिया गया है जो स्पष्ट रूप से इस दृष्टिकोण का समर्थन करता है कि एस आर पी सेवाओं को किसी न किसी कारण से जारी रखा जा रहा था। यू आई डी ए आई ने आई सी टी पर बाद में दिशानिर्देश जारी करने के पश्चात भी संसाधन कार्मिकों से संबंधित कोई भी संशोधन नहीं किया।

इस तथ्य के आलोक में कि आधार संख्या पूरे देश के लिए संतृप्ति सीमा के करीब है, राज्यों को राज्य संसाधन कर्मियों के माध्यम से निरंतर सहायता तथा एन आई एस जी को उनके सेवा शुल्क सहित परिणामी भुगतान की समीक्षा की जानी चाहिए। यू आई डी ए आई को

आधार जारी करने के लिए अपनी जिम्मेदारी स्वीकार करनी होगी तथा सहायता के लिए अन्य संस्थाओं पर अपनी निरंतर निर्भरता को सीमित करना होगा।

अनुशंसा: ***यू आई डी ए आई को आधार जारी करने के लिए अपनी जिम्मेदारी स्वीकार करनी होगी तथा सहयोग हेतु अन्य संस्थाओं पर उनकी निरंतर निर्भरता को सीमित/ कम करना होगा। आधार जारी करने हेतु नामांकन कार्यों को बढ़ाने के लिए वे राज्य सरकारों के साथ साझेदारी कर सकते हैं।***

4.4.2.2 क्षेत्र सेवा अभियंताओं (एफ एस ई) की नियुक्ति में कमियां

एन आई एस जी से किराए पर लिए जाने वाले क्षेत्र सेवा अभियंता (एफ एस ई) संसाधनों के लिए आवश्यकताओं के आकलन तथा उन्हें किए गए भुगतान की निगरानी में कमी।

यू आई डी ए आई ने पी एम यू अनुबंध (अगस्त 2012) में यू आई डी ए आई के क्षेत्रीय कार्यालयों में क्षेत्र सेवा अभियंता (एफ एस ई) दल की नियुक्ति के लिए दो वर्ष की अवधि के लिए ₹5.43 करोड़ के अतिरिक्त सांकेतिक मूल्य के साथ एक परिशिष्ट जोड़ा। दो वर्ष की अवधि (अगस्त 2014) के पूरा होने पर मार्च 2017 तक की अवधि के लिए ₹19.21 करोड़ की सांकेतिक लागत के लिए एक नए अनुबंध पर हस्ताक्षर किए गए थे जिसे ₹9.90 करोड़ की अतिरिक्त लागत पर मार्च 2020 तक बढ़ा दिया गया था जिससे लागत कुल मिलाकर ₹29.11 करोड़ हो गई।

हमने पाया कि यू आई डी ए आई ने एन आई एस जी को संविदा की अंतिम तिमाही के लिए अग्रिम के रूप में ₹1.5 करोड़ जारी किए (मई 2014) जबकि एफ एस ई का उपभोग पिछली किसी भी तिमाही में कभी भी ₹34 लाख से अधिक नहीं हुआ, जिसके परिणामस्वरूप अगस्त 2014 में अनुबंध की अवधि के अंत में ₹1.28 करोड़ की अव्ययित शेष राशि एन आई एस जी के पास उपलब्ध थी। सरकार को अव्ययित शेष राशि वापस करने के स्थान पर, अगस्त 2014 में हस्ताक्षरित हुये नए अनुबंध में एन आई एस जी को इसका उपयोग करने की अनुमति दी गई थी। हमने यह भी देखा कि पूरी अवधि में एफ एस ई अनुबंधों के लिए स्वीकृत लागत हमेशा वास्तविक व्यय से अधिक थी जैसा कि **तालिका 4.5** में दर्शाया गया है।

तालिका 4.5: क्षेत्र सेवा अभियंताओं के लिये उपयोग का विवरण

संविदा का प्रकार तथा प्रभावी अवधि	राशि (₹ करोड़ में)		
	स्वीकृत	जारी	उपयोग किया गया
पुराना परिशिष्ट 31 अगस्त 2012 से 30 अगस्त 2014	5.43	3.02	1.75
नया अनुबंध 31 अगस्त 2014 से 31 मार्च 2017	19.21	7.43	7.03
नए अनुबंध का परिशिष्ट 01 अप्रैल 2017 से 31 मार्च 2020	9.90[43]	12.89	14.57

उपरोक्त ने एन आई एस जी से किराये पर लिए जाने वाले संसाधनों की आवश्यकताओं का आकलन करने और उन्हें किये गए भुगतान की निगरानी में कमी का संकेत दिया।

यू आई डी ए आई ने उत्तर दिया (जून 2020) कि एन आई एस जी द्वारा उपलब्ध कराए गए अनुमानों के आधार पर एन आई एस जी को निधियां स्वीकृत की गई थीं तथा ये अधिकतम स्वीकार्य व्यय को दर्शाने वाले सांकेतिक मूल्य हैं। इसके अतिरिक्त, यह कहा गया कि वास्तविक व्यय संसाधनों के वास्तविक परिनियोजन पर निर्भर करता है। वास्तविक व्यय तथा उपयोग की गई राशि में अंतर यू आई डी ए आई द्वारा आउटसोर्स किए गए संसाधनों के सी टी सी को विनियमित करने की सक्रिय नीतियों के कारण था। इसके अतिरिक्त यह भी कहा गया कि यू आई डी ए आई का प्रयास लागत कम करना तथा व्यय के औचित्य को प्रोत्साहित करना है।

यू आई डी ए आई ने आगे सूचित किया (अक्टूबर 2020) कि लेखापरीक्षा दल द्वारा इंगित की गई कमी को पहले ही संज्ञान में लिया जा चुका है तथा तदनुसार वे पी एम यू तथा टी एस यू की आवश्यकताओं का आकलन करने के लिए बेहतर स्थिति में हैं। अनुबंध के नवीनतम विस्तार के समय एन आई एस जी द्वारा प्रदान किए गए अनुमानों को पहले ही युक्तिसंगत बनाया जा चुका है। एम ई आई टी वाई ने लेखापरीक्षा दल की टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों से सहमति व्यक्त की है (जून 2021)।

यह उत्तर आश्वस्त करने वाला नहीं था क्योंकि इस तथ्य से अवगत होने के बाद, कि जारी की गई निधिराशि वास्तविक व्यय से कम थी, सेवा विक्रेता को लगातार अतिरिक्त निधिराशी जारी की गयी। यह वित्तीय औचित्य के विरुद्ध तथा संस्थाओं के पास निधि छोड़ने के समान था। इसके अतिरिक्त, जैसा कि ऊपर पैरा 4.4.2.1 में चर्चा की गई है, संगठन के भीतर विशेषज्ञता के किसी भी समान सृजन के बिना आउटसोर्स कर्मियों पर निरंतर निर्भरता थी।

[43] 31 अगस्त 2014 से संचयी योग ₹29.11 करोड़ (₹29.1- ₹19.21= ₹9.90)

अनुशंसा: ***यू आई डी ए आई को सेवाओं की खरीद करते समय वित्तीय औचित्य के मानकों का कड़ाई से पालन करना चाहिए तथा यह सुनिश्चित करना चाहिए कि अग्रिमों का भुगतान आवश्यकताओं से अधिक न किया जाय।***

4.4.3 आधार के प्रेषण पर फ्रैंकिंग मूल्यों पर छूट का लाभ नहीं लिया जाना

आधार पत्रों के वितरण के लिए डाक विभाग के साथ संविदा में कमी, यू आई डी ए आई को फ्रैंकिंग मशीनों में लोड किए गए डाक शुल्क पर छूट से वंचित कर दिया, जबकि यू आई डी ए आई ने फ्रैंकिंग की लागत को पूरा किया।

आधार पत्र, नए नामांकन तथा निवासी विवरण के अद्यतन या संशोधन के संबंध में डाक विभाग (डी ओ पी) के माध्यम से प्रथम श्रेणी मेल[44] के रूप में निवासियों को लैमिनेटेड प्रपत्र के रूप में भेजे तथा वितरित किए जाते हैं। यू आई डी ए आई ने तीन प्रिंट सेवा प्रदाताओं[45] (पी एस पी) के साथ आधार प्रपत्रों को प्रिंट करने के लिए अनुबंध किया है जो मणिपाल, मुंबई तथा संगारेड्डी (तेलंगाना) में स्थित है। अनुबंधों के अनुसार, पी एस पी को आवश्यक डाक के साथ डिजिटल रूप से फ्रैंक करने के बाद पिन कोड के आधार पर आधार प्रपत्रों को एकत्रित कर बैग में रखना था। आवश्यक निधि के साथ फ्रैंकिंग मशीनों को लोड करके यू आई डी ए आई द्वारा डाक शुल्क वहन किया जाता है। एकत्रित किए गए तथा बैग में रखे गए प्रपत्रों को तब डाक विभाग को प्रेषण के लिए प्रस्तुत किया जाना था। फ्रैंकिंग संचालन के लिए पी एस पी को डी ओ पी द्वारा जारी एक वैध वाणिज्यिक लाइसेंस रखना आवश्यक था।

जब भी मीटर को रीसेट किया जाता है अर्थात मशीन में क्रेडिट अपलोड किया जाता है तो डाक विभाग ने फ्रैंक मूल्य पर तीन प्रतिशत की छूट की अनुमति दी। इसके अतिरिक्त, पिन-कोड आधारित छंटनी किए गए डाक की प्रस्तुति पर दो प्रतिशत की अतिरिक्त छूट भी उपलब्ध थी। यू आई डी ए आई ने वर्ष 2012-13 से 2018-19 तक कर्नाटक (मणिपाल), महाराष्ट्र (मुंबई) तथा आंध्र प्रदेश/ तेलंगाना (संगारेड्डी) डाक परिमंडल को आधार पत्रों की डिलीवरी के लिए फ्रैंकिंग मशीनों में लोड किए गए डाक शुल्क को भरने के लिए ₹648 करोड़ जारी किए जिसका सर्किलों ने ₹603.84 करोड़ का उपयोग किया।

उपरोक्त अवधि के लिए फ्रैंक मूल्य पर प्रतिदाय के रूप में उपलब्ध छूट की राशि तीन प्रतिशत की दर से ₹18.12 करोड़ थी तथा चूंकि आधार प्रपत्रों में पिन-कोड डाल कर तथा पिन-कोड वार छंटनी करके डाक विभाग को प्रस्तुत किया जाता है, ₹12.08 करोड़ की अतिरिक्त

---

[44] प्रथम श्रेणी डाक डाक विभाग द्वारा भारत के भीतर पत्र, पोस्ट कार्ड तथा पत्र कार्ड के लिए निःशुल्क हवाई हस्तांतरण के साथ दी जाने वाली एक सेवा है।

[45] मेसर्स मणिपाल टेक्नोलॉजीज लिमिटेड, मणिपाल, मेसर्स शेषसाई बिजनेस फॉर्म्स (पी) लिमिटेड, मुंबई तथा मेसर्स केएल हाई-टेक सिक्योर प्रिंट लिमिटेड, संगारेड्डी, तेलंगाना।

दो प्रतिशत छूट भी उपलब्ध थी। इस प्रकार, फ्रैंक मूल्य पर उपलब्ध कुल छूट ₹30.19 करोड़ थी।

हमने पाया कि, चूंकि यू आई डी ए आई ने पी एस पी के साथ अनुबंधों पर हस्ताक्षर किए थे, जिसमें पी एस पी को उन्हें लाभ देने के लिए बाध्य करने वाला कोई उपनियम नहीं था, संपूर्ण फ्रैंकिंग लागत वहन करने के बाद भी दोषपूर्ण संविदाओं ने यू आई डी ए आई को वर्ष 2012-13 से 2018-19 में ₹30.19 करोड़ की छूट से वंचित कर दिया।

हमारी टिप्पणी का उत्तर देते हुए, यू आई डी ए आई प्रबंधन ने कहा (मार्च 2020) कि मामले को पूर्वव्यापी तथा भविष्य के लिए स्वीकार्य छूट /छूट प्राप्त करने के लिए डी ओ पी प्राधिकारियों को भेजा गया था। यद्यपि, डाक विभाग ने स्पष्ट रूप से कहा (जुलाई 2020) कि पी एस पी को छूट दी गई थी क्योंकि वे फ्रैंकिंग मशीनों के लाइसेंस धारक थे।

यू आई डी ए आई ने प्रिंट भागीदारों द्वारा उपयोग की जा रही छूट के बारे में अपनी अनभिज्ञता को स्वीकार किया (अक्टूबर 2020)। भविष्य के अनुबंधों में अनुपालन के लिए लेखापरीक्षा की संस्तुति को नोट किया गया तथा प्रिंट भागीदारों द्वारा उपभोग की गयी छूट को यू आई डी ए आई को हस्तांतरित करने के लिए मौजूदा संविदा के प्रावधानों के अनुसार प्रकरण पर कार्यवाही की जा रही है। एम ई आई टी वाई ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों से सहमति व्यक्त की (जून 2021)।

अनुशंसा: ***यू आई डी ए आई समस्त संस्थाओं के साथ अपने अनुबंधों में उपयुक्त उपनियमों को सम्मिलित कर सकता है जिसमें स्पष्ट रूप से उल्लेख किया गया हो कि यू आई डी ए आई के संसाधनों के कारण होने वाले लाभों को हस्तांतरित करने तथा विक्रेताओं को यू आई डी ए आई को उनके कार्यों के कारण होने वाली हानि/ लागत की क्षतिपूर्ति करने की आवश्यकता है।***

4.4.4 राज्यों को दी गयी सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी (आई सी टी) सहायता की निगरानी

सहायता अनुदान तथा बुनियादी ढांचे के निर्माण के लिए आई सी टी सहायता के उपयोग का अनुचित प्रबंधन

यू आई डी ए आई पर कैबिनेट समिति ने अपने पद्धति को यू आई डी के अनुरूप बनाने के लिए सूचना तथा संचार प्रौद्योगिकी (आई सी टी) के बुनियादी ढांचे की स्थापना के लिए राज्यों तथा केंद्र शासित प्रदेशों में रजिस्ट्रारों/ अन्य विभागों को सहायता के रूप में सितंबर 2010 में ₹350 करोड़ की स्वीकृति दी। यू आई डी ए आई द्वारा आई सी टी अवसंरचना के लिए सहायता को विनियमित करने के लिए सितंबर 2010 में दिशानिर्देश बनाये थे। प्रारंभ में प्रत्येक राज्य को सहायता के रूप में ₹10 करोड़ की एक मानक राशि स्वीकृत की गई थी जिसे पांच चरणों में जारी किया जाना था। प्रत्येक किश्त की मात्रा राज्यों द्वारा हासिल किए जाने वाले प्रदेय/ उपलब्धि से जुड़ी हुई थी।

सहायता के पहले चरण के अंतर्गत, वर्ष 2010-11 से 2018-19 के अंतर्गत आई सी टी अवसंरचना के लिए 38 संस्थाओं (राज्यों/ विभागों/ मंत्रालयों) को ₹147.80 करोड़ की सहायता अनुदान राशि जारी की गई थी। इसके बाद वर्ष 2019-20 से 2020-2021 के अंतर्गत दस अन्य संस्थाओं को ₹19.50 करोड़ की आई सी टी सहायता राशि प्रदान की गई।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि एक बार जब आधार सृजन 100 करोड़ का आंकड़ा पार कर गया तथा वयस्क जनसंख्या की संतृप्ति 98 प्रतिशत तक पहुंच गई तो सितंबर-2010 के मौजूदा चरण-I के दिशानिर्देशों को संशोधित करके आई सी टी सहायता की एक नई धारा (सितंबर 2016) प्रारंभ की गई। मानक राशि के ₹10 करोड़ में से अव्ययित राशि को नामांकन किट की खरीद के लिए अतिरिक्त सहायता के रूप में दिया गया था। इन किटों का उपयोग मुख्य रूप से लक्षित नामांकन, विशेष रूप से नवजात तथा स्कूल जाने वाले बच्चों के नामांकन तथा पांच तथा 15 वर्ष की आयु में अनिवार्य बायोमेट्रिक अद्यतन को कवर करने वाले बच्चों के लिए किया जाना था। इसके अतिरिक्त, किट का उपयोग प्रत्यक्ष लाभ कार्यक्रमों के वयस्क लाभार्थियों जिन्हें पहले आधार डेटाबेस में नामांकित नहीं किया गया था, के नामांकन के लिए किया जाना था। आई सी टी सहायता की मात्रा राज्य की कुल आई सी टी सहायता का अधिकतम 50 प्रतिशत निर्धारित की गई थी, अर्थात रूपए पांच करोड़ जो कि प्रत्येक ₹2.5 करोड़ के दो चरणों में जारी की जानी थी। सहायता से उपकरणों की खरीद के अतिरिक्त, बुनियादी ढांचे, कर्मियों की तैनाती, परिचालन व्यय, रखरखाव इत्यादि जैसी सहायक लागत राज्यों द्वारा वहन की जानी थी।

इसके बाद, (अगस्त 2018) यू आई डी ए आई ने माना कि नवजात या 0-5 वर्ष की आयु के बच्चों के नामांकन की आवश्यकता तथा पांच एवं पंद्रह वर्ष की आयु में बायोमेट्रिक अद्यतन की अनिवार्य आवश्यकता निरंतर होगी। इस श्रेणी के निवासियों के लिये समर्पित रूप से नियोजित आधार नामांकन किट (ए ई के) के प्रावधान के लिए राज्य सरकारों को, केंद्रीय विद्यालय संगठन (के वी एस) तथा नवोदय विद्यालय समिति (एन वी एस) को सहायता प्रदान करने हेतु इस तरह नए आई सी टी दिशानिर्देश (चरण-II) (सितंबर 2018) जारी किए गए थे। इन संशोधित दिशानिर्देशों ने बीएसएनएल को भी नामांकन तथा अद्यतन सेवाएं प्रदान करने के लिए अपने प्रत्येक ग्राहक सेवा केंद्र में दो ए ई के स्थापित करने में सहायता प्रदान की। इस खाते पर कुल सहायता राशि ₹315 करोड़ अनुमानित की गई थी। योजना के अंतर्गत वित्तीय सहायता ₹1.5 लाख प्रति किट थी। तदनुसार, यू आई डी ए आई ने ए ई के की खरीद के लिए वर्ष 2018-19 के अंतर्गत 33 संस्थाओं को ₹280.31 करोड़ जारी किये। वर्ष 2019-20 तथा 2020-21 में क्रमशः ₹0.3 करोड़ तथा ₹7.5 करोड़ की राशि एक और संस्था को जारी की गई। ये निधियां पहले चरण के अंतर्गत राज्यों को दी जाने वाली सहायता के अतिरिक्त थी। दूसरे चरण के दिशानिर्देशों में परिकल्पना की गई थी कि प्रति ब्लॉक दो किटों की खरीद के बाद बचत, यदि कोई हो, को वापस किया जाएगा।

यू आई डी ए आई द्वारा विभिन्न चरणों के अंतर्गत विभिन्न संस्थाओं को जारी आई सी टी सहायता तथा उपयोग की समीक्षा ने निम्नलिखित को उजागर किया:

(क) सामान्य वित्तीय नियम 2005 में प्रावधान है कि किसी संस्था या संगठन को अनावर्ती अनुदानों के संबंध में सहायता अनुदान राशि स्वीकृत करने वाले प्राधिकारी को उस उद्देश्य के लिए अनुदानों के वास्तविक उपयोग के लिए निर्धारित प्रपत्र में एक प्रमाण पत्र पर विशेष ध्यान देना चाहिए जिसके लिए वह स्वीकृत किया गया था। संस्था/ संगठन को वित्तीय वर्ष की समाप्ति के बारह महीनों के भीतर उपयोगिता प्रमाणपत्र (यू सी) जमा करना होता है। यह देखा गया कि यू आई डी ए आई ने 2018-19 तक ₹147.80 करोड़ का अनुदान तथा 2019-20 में ₹19.50 करोड़ का अतिरिक्त जी आई ए चरण-I के अंतर्गत जारी किया था, जिसमें से ₹25.34 करोड़ के यू सी 31 मार्च 2021 तक राज्यों से लंबित थे।

(ख) यह भी देखा गया कि फरवरी 2014 तक जारी अनुदानों के उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करने के लिए लंबित थे। 38 संस्थाओं में से सात (7) संस्थाओं ने वर्ष 2013-14 तथा 2014-15 में जारी सहायता सहित आंशिक उपयोगिता प्रमाण पत्र भी प्रस्तुत नहीं किया था।

(ग) जी एफ आर की शर्तों के अनुसार अप्रयुक्त निधियों पर अर्जित ब्याज को भी सहायता का हिस्सा बनाया जाना चाहिए। यद्यपि, आई सी टी अनुदानों पर अर्जित उपार्जित ब्याज का लेखा केवल जम्मू एवं कश्मीर तथा हिमाचल प्रदेश राज्यों द्वारा यू सी में किया गया था। अन्य राज्यों ने न तो अर्जित ब्याज दिखाया था तथा न ही यू आई डी ए आई ने इसकी समीक्षा की थी।

(घ) चरण-II के आई सी टी दिशानिर्देशों में यूसी जमा करने के आधार पर संपूर्ण निधि को किश्तों के स्थान पर संस्थाओं को एकमुश्त जारी किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि अनुदेयी संस्थाएं यूसी प्रस्तुत करने या अव्ययित शेष को वापस करने में अनियमित/ असंगत थीं। इस परिदृश्य में, निधि के रुके रहने या अन्य उपयोग के लिए व्यपवर्तित होने की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता है। एक उदाहरण के रूप में, यह बताया गया है कि एन वी एस क्षेत्रीय कार्यालय, पुणे ने 20 ए ई के ₹1,19,068 प्रति ए ई के की खरीद की थी, जबकि उन्हें प्रदान की गई सहायता ₹1.5 लाख प्रति ए ई के थी। इससे पता चलता है कि इस संस्था के पास अव्ययित शेष/ अतिरिक्त निधि थी।

(ङ) चरण-II दिशानिर्देशों के अंतर्गत आई सी टी सहायता प्रदान करने का मुख्य उद्देश्य पांच वर्ष से कम आयु वर्ग से संबंधित गैर-नामांकित जनसंख्या को लेना था। यद्यपि, ये सहायता, स्कूलों या राज्य रजिस्ट्रारों को स्कूलों में ए ई के का उपयोग करने के निर्देश के साथ जारी की गई थी। चूंकि स्कूल जाने वाले बच्चों की आयु

पांच वर्ष से अधिक है, इसलिए स्कूलों में नवजात या 0-5 वर्ष की आयु के बच्चों के नामांकन के लिए एईके की खरीद के वित्तपोषण का निर्णय त्रुटिपूर्ण था।

इसके अतिरिक्त, जैसा कि इस प्रतिवेदन के पैरा 3.2.3 में उल्लेख किया गया है कि बच्चे के बायोमेट्रिक्स के बिना बाल आधार का प्रकरण आधार अधिनियम के अंतर्गत परिकल्पित पहचान की विशिष्टता की बुनियादी शर्तों के अनुरूप नहीं है। इसलिए, पांच वर्ष से कम उम्र के बच्चों के नामांकन के लिए राज्यों को दी गई आई सी टी सहायता (द्वितीय चरण) के लिए अनुदान के रूप में व्यय परिहार्य था।

यू आई डी ए आई ने एक किश्त में चरण-II के लिए आई सी टी सहायता जारी करने को इस आधार पर उचित ठहराया कि यह एक बार की सहायता थी तथा साथ ही 0-5 वर्ष तथा 5-18 वर्ष आयु समूहों में कम संतृप्ति को देखते हुए स्कूलों को ए ई के प्रदान करने का निर्णय था। उन्होंने आगे कहा (जुलाई 2020) कि नोडल संस्थाओं से यू सी प्राप्त करने के प्रयास चल रहे थे तथा यू सी को जमा न करने का प्रकरण दोषी राज्यों के मुख्य सचिवों से उठाया गया है। यह भी कहा कि ये राज्यों/ केंद्र शासित प्रदेशों द्वारा जमा की गई निधियों पर अर्जित ब्याज पर इनपुट प्राप्त कर रहे थे। एम ई आई टी वाई ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों से सहमति व्यक्त की (जून 2021)।

यू सी से संबंधित उत्तरों से पता चलता है कि यू आई डी ए आई ने राज्यों को आई सी टी सहायता के रूप में जारी की गई निधियों के उपयोग की नियमित रूप से निगरानी नहीं की है तथा वित्तीय प्रबंधन के प्रकरणों में सुधारात्मक कार्रवाई करने की आवश्यकता है।

अनुशंसा: ***यू आई डी ए आई राज्य प्राधिकरणों को दिए गए अनुदानों के वित्तीय प्रबंधन में उचित निगरानी करके तथा उनसे उपयोगिता प्रमाण पत्र की नियमित तथा समय पर प्राप्ति सुनिश्चित करके सुधार कर सकता है। आधार संख्या जारी करने के लिए पांच वर्ष से कम उम्र के अवयस्क बच्चों के नामांकन के लिए राज्यों/ स्कूलों तथा अन्य संस्थाओं को दी जाने वाली मौद्रिक सहायता को भी रोका जा सकता है।***

अध्याय 5

आधार सूचना प्रणाली की सुरक्षा

अध्याय 5 आधार सूचना प्रणाली की सुरक्षा

5.1 प्रस्तावना

आधार प्रमाणीकरण ढांचे में आर ई तथा ए एस ए सम्मिलित हैं। ये संस्थाएं सत्यापन उद्देश्यों के लिए आधार धारक की बायोमेट्रिक जानकारी एकत्र करती हैं। आधार नंबर धारकों तथा यू आई डी ए आई के साथ उनकी बातचीत डिजिटल मोड के माध्यम से होती है। आधार (प्रमाणीकरण) विनियम 2016 तथा समय-समय पर अधिसूचित यू आई डी ए आई के अन्य निर्देशों में उन व्यवस्थाओं पर निर्देश सम्मिलित हैं जो प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र में सम्मिलित सभी संस्थाओं को निवासियों के डेटा की सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए पालन करना चाहिए। ई-अनुपालन की निगरानी में विनियम यू आई डी ए आई के उत्तरदायित्वों को पारिस्थितिकी तंत्र भागीदारों- ए एस ए, ए यू ए, के यू ए आदि द्वारा अपने निर्देशों के साथ निर्दिष्ट करता है।

आर ई तथा ए एस ए की गतिविधियों की निगरानी के लिए यू आई डी ए आई द्वारा विनियमों के प्रावधानों तथा प्रक्रियाओं के अनुपालन पर लेखापरीक्षा टिप्पणियों को अनुवर्ती पैराग्राफों में दिया गया है।

5.2 यू आई डी ए आई के प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र भागीदारों की गतिविधियों की निगरानी

आधार धारकों को प्रमाणीकरण उपयोगकर्ता संस्थाओं (ए यू ए) या ई-केवाईसी उपयोगकर्ता संस्थाओं (के यू ए) के माध्यम से आधार समर्थ सेवाएं प्रदान की जाती हैं। ए यू ए/ के यू ए के अतिरिक्त ऐसे उप-ए यू ए हैं जो मौजूदा अनुरोधकर्ता इकाई (आर ई) के माध्यम से अपनी सेवाओं को समर्थ करने के लिए आधार प्रमाणीकरण का उपयोग करते हैं। आधार अधिनियम 2016, आधार (प्रमाणीकरण) विनियम, 2016, आधार (डेटा सुरक्षा) विनियम 2016 तथा यू आई डी ए आई द्वारा जारी अन्य निर्देश इन संस्थाओं के उत्तरदायित्वों तथा गतिविधियों को नियंत्रित करते हैं। चूंकि, प्रमाणीकरण सुविधा आधार धारक की जनसांख्यिकीय तथा बायोमेट्रिक जानकारी का उपयोग करती है इसलिए यह सुनिश्चित करने के लिए एक मजबूत तथा प्रभावी निगरानी तंत्र स्थापित करना अनिवार्य था कि ये संस्थाएं अपनी सूचना प्रणाली का संचालन तथा रखरखाव करते समय यू आई डी ए आई द्वारा निर्धारित मानकों का अनुपालन करती हों।

यू आई डी ए आई द्वारा प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र भागीदारों की गतिविधियों की निगरानी पर लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ निम्नलिखित पैराग्राफों में हैं।

5.2.1 आर ई तथा ए एस ए के संचालन की वार्षिक सूचना प्रणाली लेखा परीक्षा

यू आई डी ए आई न तो आवश्यक आश्वासन प्राप्त करने में सक्षम था कि प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र में सम्मिलित संस्थाओं ने अपनी सूचना प्रणाली बनाए रखी थी जो निर्धारित मानकों के अनुरूप थी और न ही नियुक्त संस्थाओं द्वारा सूचना प्रणाली लेखापरीक्षा का अनुपालन करना सुनिश्चित किया।

प्रमाणीकरण पर यू आई डी ए आई विनियमों के अनुसार आर ई तथा ए एस ए को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि यू आई डी ए आई के मानकों तथा विनिर्देशों के अनुपालन को सुनिश्चित करने के लिए वार्षिक आधार उनके संचालन तथा पद्धति की लेखापरीक्षा किसी मान्यता प्राप्त निकाय द्वारा विधिवत प्रमाणित एक सूचना प्रणाली लेखापरीक्षक द्वारा किया जायें। इन लेखापरीक्षकों की रिपोर्ट, अनुरोध पर प्राधिकरण के साथ साझा की जानी चाहिए। इसके अतिरिक्त, आर ई अपने उप-ठेकेदारों के प्रमाणीकरण कार्यों के लिए उत्तरदायी होंगे तथा यह सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी होंगे कि ऐसी तृतीय-पक्ष संस्थाओं के प्रमाणीकरण संबंधी संचालन यू आई डी ए आई द्वारा निर्धारित मानकों तथा विशिष्टताओं का अनुपालन करते हों। अनुमोदित स्वतंत्र लेखा परीक्षा संस्थाओं द्वारा सभी इकाइयों के संचालन की नियमित रूप से लेखा परीक्षा की जानी है।

महत्वपूर्ण सूचना प्रणाली (आईएस) लेखापरीक्षा आवश्यकताओं को **तालिका 5.1** में संक्षेपित किया गया है।

तालिका 5.1: सूचना प्रणाली लेखापरीक्षा अपेक्षाएं

आर ई	ए एस ए	यू आई डी ए आई
• वार्षिक आधार पर किसी मान्यता प्राप्त निकाय द्वारा प्रमाणित सूचना प्रणाली लेखापरीक्षक द्वारा इसके संचालन तथा प्रणालियों की लेखापरीक्षा सुनिश्चित करें। • अनुरोध पर प्राधिकरण के साथ लेखापरीक्षा रिपोर्ट साझा करें। • प्रमाणीकरण संचालन तथा तीसरे पक्ष द्वारा इसके उप-संविदा के परिणामों के लिए उत्तरदायी। • सुनिश्चित करें कि ऐसी तृतीय-पक्ष संस्थाओं के प्रमाणीकरण संबंधी संचालन प्राधिकरण मानकों तथा विशिष्टताओं का अनुपालन करते हैं तथा अनुमोदित स्वतंत्र लेखा परीक्षा संस्थाओं द्वारा उनकी नियमित रूप से लेखा परीक्षा की जाती है।	• सुनिश्चित करें कि किसी मान्यता प्राप्त निकाय द्वारा प्रमाणित एक सूचना प्रणाली लेखापरीक्षक वार्षिक रूप से इसके संचालन की लेखापरीक्षा करता है।	• अनुरोध करने वाली संस्थाओं के संचालन, बुनियादी ढांचे, प्रणालियों तथा प्रक्रियाओं की लेखापरीक्षा, जिसमें वे एजेंसियां या संस्थाएं सम्मिलित हैं जिनके साथ उन्होंने लाइसेंस कुंजी साझा की है या वे संस्थाएं जिनकी ओर से उन्होंने प्रमाणीकरण किया है, तथा प्रमाणीकरण सेवा संस्थाओं, या तो स्वयं या इनके द्वारा नियुक्त लेखापरीक्षा संस्थाओं के माध्यम से किया गया हों। • प्राधिकरण या तो स्वयं या प्राधिकरण द्वारा नियुक्त एक लेखापरीक्षक के माध्यम से उपरोक्त का संचालन कर सकता है तथा लेखा परीक्षा की लागत संबंधित इकाई द्वारा वहन की जाएगी।

प्रमाणित लेखा परीक्षा रिपोर्ट प्राधिकरण को अनुरोध पर या प्राधिकरण द्वारा निर्दिष्ट समयावधि पर प्रस्तुत की जानी हैं। उपरोक्त लेखापरीक्षा के अतिरिक्त, विनियम प्राधिकरण को या तो स्वयं या प्राधिकरण द्वारा नियुक्त लेखापरीक्षक के माध्यम से ऐसी संस्थाओं या व्यक्तियों के संचालन तथा प्रणालियों के लेखापरीक्षा करने का अधिकार देता है।

इस प्रकार, विनियम प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र में सम्मिलित सभी संस्थाओं को अपनी सूचना प्रणाली को यू आई डी ए आई मानकों के पूर्ण अनुपालन में रखने के लिए अनिवार्य करता है तथा यू आई डी ए आई को अपनी बारी में स्वतंत्र लेखापरीक्षा के माध्यम से अनुरूपता की निगरानी करनी चाहिए।

इसके अतिरिक्त, आधार (डेटा सुरक्षा) विनियम यह निर्धारित करता है कि यू आई डी ए आई को रजिस्ट्रार, ई ए, आर ई तथा ए एस ए द्वारा अपनाए जाने वाले सुरक्षा उपायों को निर्दिष्ट करना चाहिए तथा आंतरिक लेखापरीक्षा या स्वतंत्र संस्थाओं के माध्यम से सुरक्षा आवश्यकताओं के अनुपालन की निगरानी करनी चाहिए। यू आई डी ए आई ने तीन वर्ष की अवधि के लिए सभी यू आई डी ए आई प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र भागीदारों की सूचना सुरक्षा मूल्यांकन करने के लिए संस्था के रूप में मैसर्स डेलॉइट टौच तोहमत्सु इंडिया एलएलपी (डी टी टी आई एल एल पी) को पैनल में सम्मिलित किया (अप्रैल 2018)। व्यवस्था के अनुसार, आधार प्रमाणीकरण विनियम 2016 में निर्धारित सूचना सुरक्षा मूल्यांकन को प्रारंभ करने के लिए प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र भागीदार व्यक्तिगत रूप से डी टी टी आइ एल एल पी तक पहुंचेंगे। संस्था वर्ष में एक बार सूचना सुरक्षा मूल्यांकन करेगी तथा संबंधित इकाई को अपनी लेखापरीक्षा रिपोर्ट प्रस्तुत करेगी। डी टी टी आइ एल एल पी को हर माह के अंत में यू आई डी ए आई को लेखापरीक्षित भागीदार का नाम बताना था।

लेखापरीक्षा कवरेज के पांच वर्षों के अंतर्गत किए गए आर ई तथा ए एस ए की लेखापरीक्षा का विवरण **तालिका 5.2** में है।

तालिका 5.2: आर ई तथा ए एस ए की आई एस लेखापरीक्षा का विवरण

वर्ष	अनुरोध करने वाली संस्था			प्रमाणीकरण सेवा संस्थाएं		
	एजेंसियां	संस्थायें जिनकी लेखापरीक्षा आईएस लेखापरीक्षक द्वारा की गयी थी	संस्थायें जिनकी लेखापरीक्षा यूआईडीएआई द्वारा की गई थी	एजेंसियां	संस्थायें जिनकी लेखापरीक्षा आईएस लेखापरीक्षक द्वारा की गयी थी	संस्थायें जिनकी लेखापरीक्षा यूआईडीएआई द्वारा की गई थी
2014-15	92	एनए[46]	एनए	16	एनए	एनए
2015-16	223	2	एनए	23	एनए	एनए
2016-17	355	121	8	27	3	1
2017-18	308	110	29	26	3	3
2018-19	204	106	8	27	9	1

उपरोक्त आंकड़ों के विश्लेषण से पता चला है कि किसी भी आर ई या ए एस ए ने अपने संचालन की वार्षिक लेखापरीक्षा, प्रमाणित सूचना प्रणाली लेखापरीक्षक के माध्यम से या तो स्वयं या यू आई डी ए आई द्वारा नहीं करायी गयी थी।

इस प्रकार, यह स्पष्ट था कि यू आई डी ए आई विनियमों ने सूचना प्रणाली लेखापरीक्षक द्वारा आर ई एवं ए एस ए दोनों के संचालन तथा प्रणालियों की वार्षिक लेखापरीक्षा निर्धारित की थी, जिसका अनुपालन बहुत खराब था। यू आई डी ए आई भी आर ई तथा ए एस ए के संचालन, बुनियादी ढांचे, प्रणालियों तथा प्रक्रियाओं की लेखापरीक्षा के लिए या तो स्वयं या इसके द्वारा नियुक्त लेखापरीक्षा संस्थाओं के माध्यम से अपने विशेषाधिकार को कार्यान्वित करने में विफल रहा। इस प्रकार यह आवश्यक आश्वासन कि, प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र में सम्मिलित संस्थाएं यू आई डी ए आई मानकों के पूर्ण अनुपालन में अपनी सूचना प्रणाली का रखरखाव कर रही हैं, प्राप्त करने में असमर्थ था।

यू आई डी ए आई ने सूचित किया (जनवरी 2020) कि यू आई डी ए आई तथा रजिस्ट्रारों के बीच अनुबंध ज्ञापन में नामांकन प्रक्रियाओं की सामयिक लेखापरीक्षा के प्रावधान हैं। यह कहा गया कि आर ओ ने रजिस्ट्रार, ई ए और स्वयं सेवा अद्यतन पोर्टल (एस एस यू पी) के नामांकन संचालन का तथा बी पी ओ द्वारा प्रदान की गयी बैक-एंड सेवाओं की लेखापरीक्षा तथा निरीक्षण किया। टिप्पणी का उत्तर प्रसांगिक नहीं था, चूंकि यह यू आई डी ए आई तथा रजिस्ट्रारों के बीच अनुबंध ज्ञापनों से संबंधित है तथा नामांकन प्रक्रियाओं के अनुपालन से संबंधित है, जबकि, लेखापरीक्षा टिप्पणी आर ई तथा ए एस ए के प्रमाणीकरण

[46] एनए का अर्थ है- डेटा यू आई डी ए आई के पास उपलब्ध नहीं है।

संबंधी संचालन के प्रमाणीकरण विनियमों के अंतर्गत आईएस लेखापरीक्षा की आवश्यकता से संबंधित है।

यू आई डी ए आई ने पुनः सूचित किया (अक्टूबर 2020) कि ए यू ए द्वारा आई एस लेखापरीक्षा रिपोर्ट प्रस्तुत करने में लगातार वृद्धि हुई है अर्थात 2016-17 तथा 2017-18 में लगभग 35 प्रतिशत से 2018-19 में 52 प्रतिशत तक था एवं आर ई के साथ इस पहलू के लिए प्रयास किया गया तथा उन्हें प्रशिक्षण सत्रों के माध्यम से लेखा परीक्षा के महत्व को संवेदनशील बनाया|

यू आई डी ए आई ने कोविड-19 महामारी से उत्पन्न वर्तमान बाधाओं के दौरान तीन वर्ष के चक्र के भीतर अपने द्वारा नियुक्त लेखापरीक्षक द्वारा मौजूदा आर ई तथा ए एस ए का लेखापरीक्षा करने की संस्तुति को स्वीकार कर लिया। एम ई आई टी वाई ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों से सहमति व्यक्त की (जून 2021)।

अनुशंसा: ***यू आई डी ए आई यह सुनिश्चित कर सकता है कि मौजूदा आर ई तथा ए एस ए में से प्रत्येक का यू आई डी ए आई द्वारा या उसके द्वारा नियुक्त लेखापरीक्षक द्वारा तीन वर्षों के चक्र के भीतर लेखा-परीक्षा की जाए ताकि इसके विनियमों के अनुपालन के लिए पर्याप्त आश्वासन दिया जा सके।***

5.2.2 बायोमेट्रिक आंकड़ें संग्रहीत करने वाले क्लाइंट एप्लिकेशन' सिस्टम का सूचना प्रणाली लेखापरीक्षा सुनिश्चित न किया जाना

यू आई डी ए आई पर्याप्त आश्वासन प्रदान नहीं दे सका कि क्लाइंट सिस्टम का आई एस लेखापरीक्षा अनिवार्य करने के निर्देश (जून 2017) जारी करने के पश्चात भी आर ई तथा ए एस ए द्वारा अप्रैल 2018 से पहले उपयोग किए गए गैर-पंजीकृत बायोमेट्रिक उपकरणों द्वारा आधार धारकों की व्यक्तिगत जानकारी प्राप्त तथा संग्रहीत करने का निवारण किया गया।

यू आई डी ए आई ने सभी ए यू ए/ ए एस ए को निर्देश (जनवरी 2017) दिया कि 01 जून 2017 से प्रभावी प्रमाणीकरण अनुरोध केवल "पंजीकृत उपकरणों"[47] के माध्यम से स्वीकार किए जाएंगे जो एस टी क्यू सी (मानकीकरण परीक्षण तथा गुणवत्ता प्रमाणन) द्वारा

[47] सार्वजनिक उपकरण बायोमेट्रिक कैप्चर उपकरण हैं जो एप्लिकेशन को आधार के अनुरूप बायोमेट्रिक डेटा प्रदान करते हैं, जो प्रमाणीकरण उद्देश्यों के लिए उपयोग करने से पहले डेटा को कूट्लेखित करता है। एक पंजीकृत उपकरण एक सार्वजनिक उपकरण है जिसमें उपकरण की पहचान, संग्रहीत बायोमेट्रिक्स के उपयोग को समाप्त करने तथा एक मानकीकृत आरडी सेवा जैसी सार्वजनिक उपकरण की तुलना में अतिरिक्त सुविधाएं होती हैं। पंजीकृत उपकरणों को यह सुनिश्चित करना होगा कि; (i) किसी भी बाहरी कार्यक्रम के लिए संग्रहीत बायोमेट्रिक्स प्रदान करने तथा इसे हस्ताक्षरित तथा कूट्लेखित करने के लिए कोई तंत्र नहीं होना चाहिए तथा (ii) बायोमेट्रिक्स पर हस्ताक्षर करने के लिए उपयोग की जाने वाली डिवाइस निजी कुंजी प्राप्त करने के लिए बाहरी कार्यक्रम/जांच के लिए कोई तंत्र नहीं होना चाहिए।

प्रमाणित होगा। पंजीकृत उपकरण की एक महत्वपूर्ण विशेषता यह थी कि यह अपने अन्दर बायोमेट्रिक कैप्चर, हस्ताक्षरीकरण तथा बायोमेट्रिक कूटलेखन को समाहित करता है। अतः, गैर-पंजीकृत उपकरणों का उपयोग निवासियों की गोपनीयता को खतरे में डालेगा। यू आई डी ए आई ने पुन: निर्देश (फरवरी 2017) जारी किया कि सभी ए यू ए/ के यू ए को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि उप-ए यू ए या प्रमाणीकरण सेवाएं प्रदान करने वाली अन्य संस्थाओं द्वारा उपयोग किए जाने वाले क्लाइंट एप्लिकेशन आधार धारक के बायोमेट्रिक डेटा को संग्रहीत करने में सक्षम न हों तथा बायोमेट्रिक्स/ पी आई डी ब्लॉक अग्रांत उपकरण/ क्लाइंट स्तर पर कूत्लेखित हों। ए यू ए/ के यू ए को यह सुनिश्चित करना था कि क्लाइंट एप्लिकेशन किसी भी परिस्थिति में संग्रहीत बायोमेट्रिक डेटा में किसी भी प्रमाणीकरण अनुरोध को पुनःनहीं चलाता है तथा एस टी क्यू सी/ सी ई आर टी-आईएन[48] द्वारा प्रमाणित सूचना प्रणाली लेखापरीक्षक द्वारा क्लाइंट एप्लीकेशन की लेखापरीक्षा की जानी चाहिए। अनुपालन लेखापरीक्षा रिपोर्ट यू आई डी ए आई को प्रस्तुत की जानी थी तथा उप-ए यू ए केवल विधिवत लेखापरीक्षित क्लाइंट एप्लीकेशन के माध्यम से प्रमाणीकरण सेवाओं को प्राप्त कर सकेंगे। ए यू ए/ के यू ए को निर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित करना था तथा 31 मार्च 2017 तक यू आई डी ए आई को अपने मुख्य कार्यकारी अधिकारी द्वारा विधिवत हस्ताक्षरित प्रमाण पत्र के साथ लेखापरीक्षा रिपोर्ट प्रस्तुत करनी थी। इन निर्देशों का पालन सुनिश्चित करना महत्वपूर्ण था क्योंकि गैर-पंजीकृत उपकरणों के उपयोग से निवासियों की गोपनीयता जोखिम में पड़ सकती थी। ए यू ए/ के यू ए के लिए पंजीकृत उपकरण में एप्लिकेशन के उन्नयन को पूरा करने की समय-सीमा प्रारंभ में मई 2017 तक थी तथा बाद में इसे अप्रैल 2018 तक आगे बढाया गया जब सभी गैर-पंजीकृत उपकरणों को निष्क्रिय कर दिया गया था।

लेखापरीक्षा को सूचित (जुलाई 2020) किया गया कि यू आई डी ए आई को फरवरी 2017 के उनके निर्देशों के अनुपालन में निर्धारित तिथि के भीतर किसी भी ए यू ए/ ए एस ए से कोई लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्राप्त नहीं हुई थी, पुन: हमारे इस प्रश्न पर की किस प्रकार यह सुनिश्चित किया गया कि अग्रांत उपकरण ई-केवाईसी बायोमेट्रिक/ पी आई डी को संग्रह करने में सक्षम नहीं थे, लेखापरीक्षा को सूचित किया गया कि आधार(प्रमाणीकरण) विनियमन यह निर्धारित करता है कि क्लाइंट एप्लिकेशन को इनपुट पैरामीटर (अनुरोध करने वाली संस्थाओं द्वारा प्रदान किए गए आधार संख्या या कोई अन्य पहचान) को हस्तांतरण से पहले पी आई डी ब्लॉक में पैकेज तथा कूट्लेखित करना चाहिए। इसलिए, अनुरोध करने वाली संस्थाओं के लिए आधार अधिनियम के प्रावधानों तथा यू आई डी ए आई द्वारा जारी संबंधित नियमों तथा निर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित करना अनिवार्य था।

---

[48] भारतीय कंप्यूटर इमरजेंसी रिस्पांस टीम इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय का एक कार्यात्मक संगठन है। भारतीय साइबर स्पेस को सुरक्षित करने के उद्देश्य के अतिरिक्त सी ई आर टी-इन सुरक्षा गुणवत्ता प्रबंधन सेवा भी प्रदान करता है।

यू आई डी ए आई ने पुन: (अक्टूबर 2020) कहा कि देश भर में चल रही सेवाओं को बाधित किए बिना एक महत्वपूर्ण तकनीकी परिवर्तन को कार्यान्वित करने के लिए एक कैलिब्रेटेड दृष्टिकोण की आवश्यकता है तथा प्रारंभ में परिकल्पित समय की तुलना में अधिक समय लग सकता है। यू आई डी ए आई ने अप्रैल 2018 तक प्रमाणीकरण प्रणाली के लिए बायोमेट्रिक पंजीकृत उपकरणों के कार्यान्वयन को पूरा कर लिया साथ ही साथ यह सुनिश्चित करते हुए कि क्लाइंट एप्लिकेशन को भेजने से पूर्व बायोमेट्रिक्स को उपकरण पर ही कूट्लेखित किया गया था। कोई भी आर ई गैर-पंजीकृत उपकरण का उपयोग करके प्रमाणीकरण नहीं कर सकता। इस प्रकार, उसके पश्चात, क्लाइंट एप्लिकेशन पर बायोमेट्रिक डेटा संग्रहीत होने का कोई जोखिम नहीं था। एम ई आई टी वाई ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों से सहमति व्यक्त की (जून 2021)।

लेखापरीक्षा ने पाया कि अप्रैल 2017 से मार्च 2018 की अवधि में यू आई डी ए आई द्वारा लगभग 385 करोड़ ई-केवाईसी लेनदेन किए गए थे। यह वर्ष 2013-2014 के पश्चात किए गए कुल ई-केवाईसी लेनदेन के 76 प्रतिशत से अधिक था। ऐसा कोई आश्वासन नहीं है कि इनमें से कई लेनदेन ऐसे क्लाइंट एप्लिकेशन का उपयोग करके किए गए होंगे जो निवासियों के बायोमेट्रिक डेटा को संग्रहीत करने में सक्षम थे।

यद्यपि यू आई डी ए आई ने दावा किया था कि उसने अप्रैल 2018 तक प्रमाणीकरण प्रणाली के लिए बायोमेट्रिक पंजीकृत उपकरणों के कार्यान्वयन को पूरा कर लिया था, यह पुष्टि करने के लिए कोई प्रणाली नहीं थी कि प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र भागीदारों द्वारा अप्रैल 2018 से पूर्व प्रमाणीकरण सेवाएं प्रदान करने के लिए क्लाइंट एप्लिकेशन सिस्टम का उपयोग किया गया, आधार संख्या धारकों का बायोमेट्रिक डेटा संगृहीत करने में सक्षम नहीं थे। इस प्रकार, इस बात का अपर्याप्त आश्वासन था कि ए एस ए/ ए यू ए/ उप-ए यू ए पहले गैर-पंजीकृत उपकरणों के माध्यम से आधार धारकों की व्यक्तिगत सूचना प्राप्त करने तथा संग्रहीत करने के जोखिम को यू आई डी ए आई द्वारा जून 2017 में क्लाइंट पद्धति के आई एस लेखापरीक्षा को अनिवार्य करने के निर्देश जारी करने के पश्चात निवारण किया गया था।

अनुशंसा: ***यू आई डी ए आई आर ई तथा ए एस ए की सेवाओं के निलंबन पर विचार कर सकता है यदि वे विनियम 2016 द्वारा निर्धारित समय पर वार्षिक लेखापरीक्षा कराने में विफल रहते हैं।***

5.2.3 आधार भंडार में आकड़ों की सुरक्षा

आधार नंबर तथा किसी भी जुड़े आधार डेटा को एक अलग आधार डेटा भंडार पर अनिवार्य रूप से संग्रहीत किया जाना था। यू आई डी ए आई तर्कसंगत आश्वासन नहीं दे सका कि प्रतिभागी संस्थाओं ने प्रक्रियाओं का पालन किया।

सी आई डी आर सूचना की सुरक्षा निवासियों की डेटा सुरक्षा के लिए सर्वाधिक महत्वपूर्ण है। जानकारी की गोपनीयता, प्रमाणिकता तथा उपलब्धता नियंत्रित तरीके से होनी चाहिए। यू आई डी ए आई ने सूचना सुरक्षा प्रबंधन प्रणाली की स्थापना करके एस टी क्यू सी से आई एस ओ 27001:2013 प्रमाणन प्राप्त किया है। यू आई डी ए आई - सी आई डी आर को राष्ट्रीय महत्वपूर्ण सूचना अवसंरचना संरक्षण केंद्र (एन सी आई आई पी सी) द्वारा "संरक्षित प्रणाली" के रूप में भी घोषित किया गया है जिससे आई टी सुरक्षा आश्वासन की एक अतिरिक्त परत जुड़ गयी है। यद्यपि, प्रमाणीकरण भागीदारों सहित पूरे आधार पारिस्थितिकी तंत्र में समान स्तर के सुरक्षा उपायों के साथ आधार डेटा की सुरक्षा को बनाए रखना होगा।

आधार संख्या को संग्रहीत करने के लिए सुरक्षा स्तर को बढ़ाने की दृष्टि से, यू आई डी ए आई ने सभी ए यू ए / के यू ए/ उप-ए यू ए तथा अन्य संस्थाएं जो विशिष्ट उद्देश्यों के लिए आधार संख्या एकत्र तथा संग्रहीत कर रही हैं उनको आधार भंडार[49] को कार्यान्वित करना अनिवार्य (जुलाई 2017) किया है। यू आई डी ए आई ने आधार भंडार के कार्यान्वयन की प्रक्रिया भी निर्धारित की है तथा गैर-अनुपालन पर आधार अधिनियम के सामान्य दंड प्रावधानों को अध्यारोपित करेगा। इसके अतिरिक्त, यू आई डी ए आई ए यू ए/ के यू ए अनुबंध में निर्धारित किये गये प्रतिबंधों के अनुसार वित्तीय दंड भी अध्यारोपित कर सकता है। चूंकि संस्थाओं को आधार संख्या को जनसांख्यिकीय सूचना तथा आधार धारक की तस्वीर के साथ संग्रह करने की अनुमति दी गई थी, यू आई डी ए आई ने सुरक्षा तथा सुरक्षा उपायों को निर्धारित किया था जिनका पालन करने के लिए संस्थाओं को आधार भंडार को कार्यान्वित करना आवश्यक था।

आधार डेटा भंडार को कार्यान्वित करने के लिए उपयोगकर्ता संस्थाओं/ इकाइयों द्वारा निर्देशों के अनुपालन की निगरानी के लिए स्थापित उपरोक्त आवश्यकताओं तथा प्रणालियों के अनुपालन के सत्यापन के लिए यू आई डी ए आई ने लेखापरीक्षा (जुलाई 2020) को सूचित किया कि आर ई को यह सुनिश्चित करना था कि आधार संख्याओं के सुरक्षित भंडारण के उद्देश्य की पूर्ति होती है। यू आई डी ए आई ने आधार डेटा भंडार के कूट्लेखन के लिए कोई कूट्लेखन एल्गोरिदम या प्रमुख सामर्थ्य निर्दिष्ट नहीं की है। पुनः उल्लेख किया

---

[49] आधार डेटा भंडार आधार अधिनियम तथा विनियम, 2016 के अंतर्गत विशिष्ट उद्देश्यों के लिए ए यू ए/के यू ए/ उप-ए यू ए/ या किसी अन्य संस्थाओं द्वारा एकत्र किए गए सभी आधार संख्याओं के लिए एक केंद्रीकृत भंडारण है। यह केवल संबंधित संस्थाओं के बुनियादी अवसंरचना के अंतर्गत एक सुरक्षित प्रणाली है जिसे आवश्यकता के आधार पर ही खोला जा सकता है।

(अक्टूबर 2020) कि आधार डेटा भंडार (ए डी वी) एक विशिष्ट उत्पाद नहीं था बल्कि एक सुरक्षित तरीके से आधार संख्या के भंडारण के लिए एक प्रक्रिया तथा अवधारणा थी तथा इसके कार्यान्वयन की निगरानी आर ई द्वारा प्रस्तुत लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के माध्यम से की गई थी। एम ई आई टी वाई ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों से सहमति व्यक्त की (जून 2021)।

उपरोक्त स्थिति से संकेत मिलता है कि यू आई डी ए आई ने इस बात की पुष्टि करने के लिए कोई उपाय/ प्रणाली स्थापित नहीं की थी कि प्रतिभागी संस्थाओं ने प्रक्रियाओं का पालन किया है तथा यह काफी हद तक उन्हें प्रस्तुत की गई लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर निर्भर है। उन्होंने संतोषजनक आश्वासन प्राप्त करने की प्रक्रिया के अनुपालन का कोई स्वतंत्र सत्यापन नहीं किया था।

आधार संख्या भारतीयों के लिए जीवन भर की पहचान है और इसका उपयोग वित्तीय लेनदेन से जुड़ी विभिन्न सेवाओं का लाभ प्राप्त करने के लिए किया जाता है तथा इसलिए आधार संख्याओं तक अनाधिकृत पहुंच का कई तरह से दुरुपयोग किया जा सकता है। इसलिए यू आई डी ए आई उपयोगकर्ता संगठनों द्वारा संग्रहीत डेटा की सुरक्षा बढ़ाने के लिए आवधिक लेखापरीक्षा स्थापित करके आधार डेटा भंडार के कार्यान्वयन को सुनिश्चित कर सकता है। इसे अधिनियम के अनुसार तथा ए यू ए/ के यू ए के साथ अनुबंध में प्रतिबंधों के अनुसार गैर-अनुपालन को से सख्ती से सुलझाना चाहिए।

अनुशंसा: ***यू आई डी ए आई आधार डेटा भंडार प्रक्रिया के कार्यान्वयन को सुनिश्चित कर सकता है तथा स्वतंत्र आवधिक लेखापरीक्षा स्थापित/ सुनिश्चित कर सकता है जिससे उपयोगकर्ता संगठनों द्वारा आधार संख्या संग्रहण डेटा की सुरक्षा को बढ़ाया जा सके। यू आई डी ए आई अधिनियम के अनुसार निर्देशों का पालन न करने के प्रकरणों को ए यू ए/ के यू ए (प्रमाणीकरण उपयोगकर्ता संस्थाओं तथा ई-केवाईसी उपयोगकर्ता संस्थाओं) के साथ अनुबंध में प्रतिबंधों के अनुसार सुलझा सकता है।***

अध्याय 6

ग्राहकों की शिकायतों का निवारण

अध्याय 6 ग्राहकों की शिकायतों का निवारण

6.1 प्रस्तावना

यू आई डी ए आई भारत की पूरी जनसंख्या की आवश्यकता को पूरा करता है और इसलिए ग्राहक संबंध प्रबंधन (सी आर एम) इसके कार्यप्रणाली का एक महत्वपूर्ण पहलू है। आधार (नामांकन तथा अद्यतन) विनियम 2016, निवासियों के प्रश्नों तथा शिकायतों के निवारण के लिए एक केंद्रीय बिंदु के रूप में कार्य करने के लिए संपर्क केंद्र की स्थापना का प्रावधान करता है। संपर्क केंद्र निवासियों के लिए टोल फ्री नंबर (नंबरों) तथा/ या ई-मेल के माध्यम से सुलभ होना चाहिए। तदनुसार, यू आई डी ए आई ने निम्नलिखित चैनलों के माध्यम से शिकायतें प्राप्त करने के लिए केंद्रीय रूप से एक शिकायत निवारण तंत्र स्थापित किया है:

छवि सौजन्य: यू आई डी ए आई

अ. संपर्क केंद्र के माध्यम से: यू आई डी ए आई ने एक संपर्क केंद्र स्थापित किया है जिसमें एक टोल-फ्री नंबर तथा ईमेल आई डी क्रमशः 1947 तथा help@uidai.gov.in है।

ब. डाक द्वारा: यू आई डी ए आई मुख्यालय में डाक/ हार्डकॉपी के माध्यम से शिकायतें प्राप्त होती हैं।

स. भारत सरकार के लोक शिकायत पोर्टल के माध्यम से: भारत सरकार के लोक शिकायत पोर्टल (pgportal.gov.in) पर दर्ज की गई शिकायतें निवारण के लिए सरकारी संस्थाओ से प्राप्त की जाती हैं।

द. अन्य माध्यम: कभी-कभी ईमेल, प्रत्यक्ष निवासियों, फोन, वेबसाइट, आर टी आई आदि के माध्यम से यू आई डी ए आई के कर्मचारियों द्वारा शिकायतें प्राप्त की जाती हैं।

सी आर एम भागीदार[50] संपर्क केंद्र (सी आर एम चैनल) में प्राप्त शिकायतों का निवारण करते हैं। सी आर एम माध्यम के अतिरिक्त अन्य माध्यम से प्राप्त शिकायतों का परीक्षण किया जाता है तथा निवारण के लिए क्षेत्रीय कार्यालयों/ संबंधित अनुभागों को अग्रेषित किया जाता है।

---

[50] मैसर्स टाटा बिजनेस सपोर्ट सर्विसेज लिमिटेड तथा मैसर्स स्ट्रैटेजिक मार्केटिंग प्राइवेट लिमिटेड जून 2018 तक सीआरएम भागीदार थे तथा मेसर्स सीबीएसएल एंड मैसर्स टेक एम वर्तमान सीआरएम भागीदार हैं।

संबंधित क्षेत्रीय कार्यालय/ अनुभाग यू आई डी ए आई मुख्यालय के शिकायत प्रकोष्ठ को सूचित करते हुए सीधे शिकायतकर्ताओं को जवाब देकर शिकायतों का निपटान करते हैं। केंद्रीय सी आर एम प्रणाली के अतिरिक्त, यू आई डी ए आई के क्षेत्रीय कार्यालयों में भी परिवादों/ शिकायतों को सीधे प्राप्त करने की एक प्रणाली है।

2014-15 से 2018-19 की अवधि में सी आर एम चैनल में दर्ज शिकायतों की कुल संख्या **तालिका 6.1** में दर्शाया गया है।

तालिका संख्या 6.1: सी आर एम द्वारा वर्ष-वार तथा श्रेणी वार प्राप्त शिकायतें

वर्ष	प्राप्त शिकायतें-श्रेणी वार						निस्तारित शिकायतें-श्रेणी वार		
	नामांकन		अद्यतन		सत्यापन		नामांकन	अद्यतन	सत्यापन
	प्रारंभिक शेष	नया	प्रारंभिक शेष	नया	प्रारंभिक शेष	नया	निस्तारित	निस्तारित	निस्तारित
2014-15	20,315	4,03,014	0	1,94,629	17	1,965	3,05,665	1,93,831	1,133
2015-16	1,17,664	6,08,553	798	9,79,695	849	20,981	7,24,133	9,79,045	21,710
2016-17	2,084	5,78,855	1,448	7,82,502	120	20,684	5,79,494	7,71,400	20,525
2017-18	1,445	10,59,107	12,550	19,51,611	279	48,041	10,57,171	19,54,305	47,002
2018-19	3,381	9,66,975	9,856	56,66,501	1,318	4,46,269	9,66,975	56,66,501	4,46,269

(स्रोत: यू आई डी ए आई द्वारा दी गई जानकारी)

यू आई डी ए आई के शिकायत निवारण तंत्र पर अनुवर्ती पैराग्राफों में लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ हैं।

6.2 लेखापरीक्षा टिप्पणियां

6.2.1 शिकायतों तथा उनके निवारण पर आकड़ें

शिकायतों/ परिवादों को प्राप्त करने की कोई सुव्यवस्थित प्रक्रिया नहीं है तथा न ही विश्लेषण के लिए एक स्पष्ट तस्वीर प्रदर्शित करती है।

यू आई डी ए आई क्षेत्रीय कार्यालय के पास केंद्र में उपलब्ध सी आर एम चैनलों के अतिरिक्त फोन तथा ईमेल के माध्यम से शिकायतें/ परिवाद सूचना प्राप्त करने के लिए अपना प्रबंध/ अतिरिक्त चैनल हैं। क्षेत्रीय कार्यालय डाक, ई-मेल, फोन, व्यक्तिगत रूप से तथा आर टी आई आवेदनों के माध्यम से भी प्राप्त शिकायतों पर विचार करते हैं। यू आई डी ए आई के क्षेत्रीय कार्यालय में प्राप्त शिकायतों/ परिवाद को सी आर एम पद्धति द्वारा प्राप्त नहीं किया जाता है तथा इस प्रकार शिकायतों/ परिवादों को केंद्रीय रूप से दर्ज तथा निगरानी नहीं की जाती है। यह पाया गया कि क्षेत्रीय कार्यालय में प्राप्त होने वाले परिवादों की संख्या, जो सी आर एम तंत्र में दर्ज़ नहीं थे, काफी अधिक थी। वर्तमान प्रणाली क्षेत्रीय कार्यालय स्तर पर निस्तारित नहीं होने वाली शिकायतों को अगले स्तर पर निवारण के लिए अग्रसारित नहीं करती है जिससे शिकायतकर्ता नई शिकायत दर्ज करने के लिए बाध्य होते

हैं। परिणामस्वरूप यू आई डी ए आई शिकायतों के घटनाक्रम को ट्रैक नहीं कर सकता है तथा शिकायत निवारण प्रणाली की दक्षता का आकलन भी नहीं कर सकता है।

यू आई डी ए आई ने कहा (अक्टूबर 2020) कि मौजूदा पुरानी प्रणाली का उन्नयन/ प्रतिस्थापन प्रक्रियाधीन है। नई सी आर एम प्रणाली को केंद्रीकृत प्रणाली के रूप में शिकायतों के प्रभावी एवं व्यापक निपटान तथा निगरानी के लिए उपलब्ध अत्याधुनिक तकनीक के साथ एकल केंद्रीकृत प्रणाली के रूप में डिजाइन किया गया है। एम ई आई टी वाई ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों से सहमति व्यक्त की (जून 2021)।

6.2.2 सी आर एम के माध्यम से प्राप्त शिकायतें

क्षेत्रीय कार्यालय स्तर पर दर्ज शिकायतों पर यू आई डी ए आई मुख्यालय का ध्यान नहीं गया जिससे शिकायतों के निपटान में देरी के अतिरिक्त शिकायत निवारण तंत्र की प्रभावशीलता पर भी विपरीत प्रभाव पड़ा।

सी आर एम के माध्यम से दर्ज शिकायतों के संबंध में एक आयुवार लंबित रिपोर्ट प्रतिदिन स्वतः सृजित होती है। 31 दिसंबर 2019 को ऐसी लम्बित रिपोर्ट के विश्लेषण में यह देखा गया कि विभिन्न क्षेत्रीय कार्यालयों/ मंडलों में 58,697 शिकायतें निपटान के लिए लंबित थीं। इनमें से 6,326 मामले निवारण के लिए 30 दिनों से अधिक समय से लंबित थे जिनमें से 960 मामले 90 दिनों से अधिक समय से लंबित थे।

हमने पाया कि अधिकांश लंबित मामले तकनीकी सहायता से संबंधित हैं। तकनीकी सहायता से संबंधित कुल 28,276 शिकायतों में से 23,426 मामले (82.85 प्रतिशत) सी आई डी आर में लंबित थे। इसके अतिरिक्त, 26,247 प्रकरण (92.82 प्रतिशत) एक माह से अधिक समय से तथा 202 मामले नौ महीने से अधिक समय से लंबित थे।

यू आई डी ए आई ने कहा (अक्टूबर 2020) कि शिकायतों का समाधान/ निवारण एक सतत प्रक्रिया थी तथा लंबित प्रकरणों को 58,697 से घटाकर 27,654 प्रकरणों (14 सितम्बर 2020 तक) करने के प्रयास किए गए थे। इसके अतिरिक्त 90 दिनों से अधिक के 960 प्रकरणों सहित 30 दिनों से अधिक के 6,326 प्रकरणों के लम्बित प्रकरणों को क्रमशः 2,609 प्रकरणों तथा 442 प्रकरणों तक लाया गया है (14 सितंबर 2020 तक)। कुछ प्रकरण ऐसे हैं जिनमें भ्रष्टाचार तथा धोखाधड़ी के कारण उचित जांच-पड़ताल/ जांच की आवश्यकता है तथा इनके निवारण के लिए पर्याप्त समय की आवश्यकता होती है। एम ई आई टी वाई ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों से सहमति व्यक्त की (जून 2021)।

31 मार्च 2021 की लम्बित रिपोर्ट यह बताती है कि 48,000 मामले निवारण के लिए लंबित थे। इन कुल लम्बित प्रकरणों में से 7,020 प्रकरण निवारण हेतु 30 दिनों से अधिक समय से लंबित थे जिनमें से 496 प्रकरण 90 दिनों से अधिक समय से लंबित थे।

उपरोक्त तथ्यों से पता चलता है कि शिकायत निवारण में लगने वाला समय अधिक था और चूंकि क्षेत्रीय कार्यालय स्तर पर दर्ज शिकायतों पर यू आई डी ए आई मुख्यालय का ध्यान नहीं जाता है, अतः यह शिकायत निवारण तंत्र की प्रभावशीलता पर विपरीत असर डालता है।

अनुशंसा: ***यू आई डी ए आई एकल केंद्रीकृत प्रणाली आरंभ करने की संभावना तलाश सकता है जहां क्षेत्रीय कार्यालयों में भी दर्ज परिवादों/ शिकायतों को प्राप्त किया जा सके ताकि ग्राहक सेवा की गुणवत्ता में वृद्धि हो सके।***

अध्याय 7

निष्कर्ष

अध्याय 7 निष्कर्ष

आधार, भारत के लिए एक विशिष्ट आई डी कार्यक्रम की कल्पना देश के निवासियों हेतु एक स्वैच्छिक पहचान प्रणाली के रूप में की गई थी एवं यू आई डी ए आई का गठन उपयुक्त रणनीति एवं योजनाओं को विकसित करने के लिए जनादेश के साथ परियोजना को संचालित करने के लिए किया गया था। मार्च 2021 तक, यू आई डी ए आई ने सितंबर 2010 में प्रथम आधार जारी होने के पश्चात से 129 करोड़ से अधिक आधार कार्ड बनाए थे। परियोजना अपने संचालन के लिए एक जटिल अत्याधुनिक प्रौद्योगिकी का उपयोग करती है एवं संसार के सबसे वृहद बायोमेट्रिक डेटाबेस में से एक पर चलती है। निवासी आवेदक की विशिष्ट पहचान स्थापित करने के लिए प्रौद्योगिकी बायोमेट्रिक्स पर आधारित है। निवासी की बायोमेट्रिक पहचान का प्रमाणीकरण, आधार का उपयोग करके सरकार को इसे स्थिति में रखने एवं लाभार्थियों को सरकारी सेवाओं के वितरण में हानि/ नुकसान को रोकने के अपने प्रयासों में एक प्रमुख साधन के रूप में उपयोग करने में सहायता करता है। आधार पहचान का स्वैच्छिक उपयोग बैंकों एवं दूरसंचार ऑपरेटरों जैसी अन्य संस्थाओं को भी आवेदकों की पहचान सत्यापित करने में सक्षम बनाता है ताकि उन्हें सेवाएं प्रदान की जा सकें।

यू आई डी ए आई की चयनित नामांकन एवं प्रमाणीकरण प्रणाली की निष्पादन लेखापरीक्षा ने उनके कार्यकलाप एवं सेवाओं के वितरण तथा कई क्षेत्रों में जहां प्राधिकरण के कार्यकलाप में सुधार की संभावना है, कुछ कमियों को प्रकट किया।

यह देखा गया था कि यू आई डी ए आई ने धारक की अपूर्ण सूचनाओं/ प्रपत्रों के साथ आधार संख्या तैयार की थी, उचित प्रपत्रों के साथ आवेदकों के निवास की स्थिति की गैर-स्थापना, आधार डेटाबेस के साथ निवासी के कागजात की गैर-समीक्षा/ मिलान एवं खराब गुणवत्ता की बायोमेट्रिक्स स्वीकृति के परिणामस्वरूप एक ही व्यक्ति के कई/ प्रतिलिपि आधार नंबर प्राप्त होते हैं। खराब गुणवत्ता वाले बायोमेट्रिक्स वाले आधार नंबर प्रमाणीकरण त्रुटियों को प्रेरित करते हैं। यू आई डी ए आई इसके लिए कोई उत्तरदायित्व नहीं लेता है एवं बायोमेट्रिक्स का अद्यतन करने का दायित्व निवासी को हस्तांतरित करता है एवं इस हेतु शुल्क भी प्रभारित करता है। पांच वर्ष से कम आयु के अवस्यक बच्चों के लिए बाल आधार का प्रकरण बड़े पैमाने पर बच्चों की पहचान की विशिष्टता स्थापित किए बिना, आधार पदचिह्न के विस्तार पर केंद्रित था। इन बाल आधार नंबरों को जारी करने के लिए सरकार की लागत परिहार्य थी।

यू आई डी ए आई द्वारा स्थापित नियंत्रण तंत्र यह सुनिश्चित करने के लिए कि सभी प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र भागीदार आई टी अवसंरचना के अनुरक्षण में निर्धारित मानकों

का पालन करते हैं, को सुदृढ़ करने की आवश्यकता है क्योंकि यह देखा गया था कि यू आई डी ए आई के विनियमों में वार्षिक आई एस लेखापरीक्षा निर्धारित करने के बावजूद आर ई एवं ए एस ए के एक बड़े प्रतिशत के संचालन की सूचना प्रणाली लेखापरीक्षा कभी नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त, यू आई डी ए आई ने यह सुनिश्चित नहीं किया था कि इसके प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र भागीदारों द्वारा उपयोग किए जाने वाले क्लाइंट एप्लिकेशन निवासियों की व्यक्तिगत जानकारी को संग्रहीत करने में सक्षम नहीं थे, जो निवासियों की गोपनीयता को जोखिम में डालते हैं। प्राधिकरण ने आधार भंडार में डेटा की सुरक्षा सुनिश्चित नहीं की थी। उन्होंने स्वतंत्र रूप से सम्मिलित प्रक्रिया के अनुपालन का कोई सत्यापन नहीं किया था।

यू आई डी ए आई के अपने स्वयं के विनियमों का अनुपालन प्रमाणीकरण सेवाओं के लिए शुल्क की विलंबित वसूली के कारण कम पाया गया, जिसने मार्च 2019 तक सरकार को उसके मिलने वाले राजस्व से वंचित कर दिया, यद्यपि आधार डेटाबेस का उपयोग बैंकों एवं मोबाइल ऑपरेटरों द्वारा आवेदकों की पहचान के प्रमाणीकरण के लिए बड़े पैमाने पर किया गया था।

इसके पश्चात देय शुल्क का निर्धारण किया गया।

यू आई डी ए आई द्वारा किए गए विभिन्न अनुबंधों के प्रबंधन में कमियां थीं। बायोमेट्रिक समाधान प्रदाताओं के लिए दंड को माफ करने का निर्णय प्राधिकरण के हित में नहीं था, जो समाधान प्रदाताओं को अनुचित लाभ दे रहा था, साथ ही उसके द्वारा प्रग्रहण किए गए बायोमेट्रिक्स की खराब गुणवत्ता की स्वीकृति का गलत संदेश प्रेषित कर रहा था।

सही पते पर आधार पत्रों का वास्तविक वितरण सुनिश्चित करने के लिए डाक विभाग के पास लाजिस्टिक व्यवस्था प्रभावी नहीं थी जो आधार वितरण तंत्र की दक्षता में सुधार के लिए नामांकन प्रक्रिया के अंतिम बिन्दु प्रबंधन को सही करने की आवश्यकता की ओर इंगित करते है।

यू आई डी ए आई मुख्यालय एवं क्षेत्रीय कार्यालयों में शिकायत निवारण प्रणाली अप्रभावी थी तथा परिवादों के निवारण में विलंब से ग्रस्त थी।

निष्पादन लेखापरीक्षा से निकलने वाली टिप्पणियों से ज्ञात होता है कि यू आई डी ए आई बायोमेट्रिक्स के माध्यम से स्थापित विशिष्ट पहचान के आधार पर बड़ी संख्या में निवासियों को एक पहचान प्रपत्र जारी करने में सफल रहा था। इससे निस्संदेह सरकारी तथा निजी संस्थाओं को सेवाओं के वितरण से पूर्व निवासियों की पहचान स्थापित करने में सहायता मिली है।

निवासियों के लिए आधार को जारी करना एक सतत् चलने वाली परियोजना है एवं यू आई डी ए आई विभिन्न वैधानिक अधिनियमों के माध्यम से सरकार उन्हें दी गई अपनी भूमिका एवं उत्तरदायित्व को सक्रिय रूप से स्वीकार करने के लिए अच्छा करेगा तथा नामांकन प्रक्रिया के लिए आउटसोर्स संस्थाओं पर अपनी निरंतर निर्भरता को कम करेगा तथा इसके स्थान पर राज्य सरकारों के साथ भागीदारी करेगा।

लेखापरीक्षा अवलोकन एवं अनुशंसाएं यू आई डी ए आई प्रबंधन को उन क्षेत्रों, जिनमें संशोधन की आवश्यकता है. की पहचान करने में, इसकी कार्यप्रणाली में सुधार, अपने स्वयं के नियमों के अनुपालन को सुनिश्चित करने के लिए विद्यमान प्रणालियों की समीक्षा एवं उनके द्वारा अनुरक्षित आधार डेटाबेस में सूचनायें सुरक्षित करने में सहायता कर सकती हैं।

मनीष कुमार
महानिदेशक लेखापरीक्षा
(वित्त एवं संचार)

नई दिल्ली
दिनांक: 03 जनवरी 2022

प्रतिहस्ताक्षरित

(गिरीश चंद्र मुर्मू)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली
दिनांक: 31 जनवरी 2022

परिशिष्ट एवं शब्द संक्षेप

परिशिष्ट-I

आधार अधिनियम 2016 के प्रावधान

(पैराग्राफ सं 1.4 में संदर्भित)

क्र. सं.	आधार अधिनियम 2016 की अनुच्छेद सं.	अधिनियम विवरण	क्या विनियमन विद्यमान है ?	विनियमन विवरण	पारिस्थितिकी तंत्र
1	2(एए)*	"आधार पारिस्थितिकी तंत्र" में नामांकन संस्थायें, निबंधक, अनुरोध करने वाली संस्थायें, ऑफ़लाइन सत्यापन चाहने वाली संस्था तथा कोई अन्य संस्था या संस्थाओं का समूह समाहित है जैसा कि नियमों द्वारा निर्दिष्ट किया जा सकता है;	आंशिक	आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016 तथा आधार (प्रमाणीकरण) विनियम 2016 ऑफ़लाइन सत्यापन के लिए विनियमन में कोई संशोधन नहीं है।	नामांकन एवं अद्यतन (ई एंड यू) तथा प्रमाणीकरण
2	2(पीए)*	"ऑफ़लाइन सत्यापन" का अर्थ है बिना प्रमाणीकरण के आधार संख्या धारक की पहचान को सत्यापित करने की प्रक्रिया - ऐसे ऑफ़लाइन मोड के माध्यम से जो विनियमों द्वारा विनिर्दिष्ट किए जा सकते हैं।	नहीं	ऑफ़लाइन सत्यापन हेतु विनियमन में कोई संशोधन नहीं है।	प्रमाणीकरण
3	2(जी) 54(2)(ए)	"बायोमेट्रिक सूचनाओ" का अर्थ है फोटोग्राफ, फिंगर प्रिंट, आइरिस स्कैन, अथवा किसी व्यक्ति की ऐसी अन्य जैविक विशेषताएं जो विनियमों द्वारा विनिर्दिष्ट की जा सकती हैं।	हाँ	आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016 (2016 की संख्या 02)	ई एंड यू
4	2(जे)	“कोर बायोमेट्रिक सूचनाओं" का अर्थ है फिंगर प्रिंट, आइरिस स्कैन, अथवा किसी व्यक्ति की ऐसी अन्य जैविक विशेषता जो विनियमों द्वारा विनिर्दिष्ट की जा सकती है।	हाँ	आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016 (2016 की संख्या 02)	ई एंड यू
5	2(के) 54(2)(ए)	“जनसांख्यिकीय सूचनाओं" में किसी व्यक्ति के नाम, जन्म तिथि, पता एवं अन्य प्रासंगिक जानकारी से संबंधित सूचनायें समाहित है, जैसा कि आधार	हाँ	आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016 (2016 की संख्या 02)	ई एंड यू

क्र. सं.	आधार अधिनियम 2016 की अनुच्छेद सं.	अधिनियम विवरण	क्या विनियमन विद्यमान है ?	विनियमन विवरण	पारिस्थितिकी तंत्र
		संख्या जारी करने के उद्देश्य से विनियमों द्वारा विनिर्दिष्ट किया जा सकता है, लेकिन इसमें वंश, धर्म, जाति, जनजाति, जातीयता, भाषा, पात्रता के अभिलेख, आय अथवा चिकित्सा इतिहास समाहित नहीं होगा।			
6	2(एम) 54(2)(ए)	"नामांकन" का अर्थ है प्रक्रिया, जैसा कि विनियमों द्वारा विनिर्दिष्ट की जा सकती है, इस अधिनियम के अंतर्गत ऐसे व्यक्तियों को आधार संख्या जारी करने के उद्देश्य से नामांकन संस्थाओं द्वारा व्यक्तियों से जनसांख्यिकीय और बायोमेट्रिक सूचनायें एकत्र करना।	हाँ	आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016 (2016 की संख्या 02)	ई एंड यू
7	3(2)	नामांकन एजेंसी, नामांकन के समय, निम्नलिखित विवरणों के नामांकन कराने वाले व्यक्ति को इस तरह से सूचित करेगी जैसा कि विनियमों द्वारा विनिर्दिष्ट किया जा सकता है, अर्थात्: - (ए) जिस विधि से जानकारी का उपयोग किया जाएगा।	हाँ	आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016 (2016 की संख्या 02)	ई एंड यू
8	3(3) 54(2) (बी)	उप-धारा (1) के अंतर्गत जनसांख्यिकीय सूचनायें एवं बायोमेट्रिक सूचनायें प्राप्त होने पर, प्राधिकरण जानकारी को सत्यापित करने के पश्चात्, नियमों द्वारा विनिर्दिष्ट विधि से, ऐसे व्यक्ति को आधार संख्या जारी करेगा।	हाँ	आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016 (2016 की संख्या 02) [खंड 10 एवं 13(2)] तथा 6वां संशोधन	ई एंड यू
9	3(4) * 54(2) (बीई)	उप-धारा (3) के अंतर्गत किसी व्यक्ति को जारी की गई आधार संख्या बारह अंकों की पहचान संख्या होगी तथा किसी व्यक्ति की वास्तविक आधार संख्या के विकल्प के रूप में कोई	हाँ	आधार संख्या शब्द में वर्चुअल आईडी भी समाहित है।	आधार

क्र. सं.	आधार अधिनियम 2016 की अनुच्छेद सं.	अधिनियम विवरण	क्या विनियमन विद्यमान है ?	विनियमन विवरण	पारिस्थितिकी तंत्र
		वैकल्पिक आभासी पहचान प्राधिकरण द्वारा इस प्रकार से तैयार की जाएगी जैसा कि विनियमों द्वारा विनिर्दिष्ट हो सकता है।			
10	3ए(2) * 54(2) (बीबी)	एक बच्चा जो आधार संख्या धारक है, अठारह वर्ष की आयु प्राप्त करने के छह महीने की अवधि के अंदर, प्राधिकरण को अपनी आधार संख्या को निरस्त करने के लिए आवेदन कर सकता है, जैसा कि विनियमों द्वारा विनिर्दिष्ट किया जा सकता है तथा प्राधिकरण उसका आधार नंबर निरस्त करेगा।	हाँ	आधार (नामांकन एवं अद्यतन) (आठवां संशोधन विनियम 2020)। (2020 का 3 दिनांक 30 जून 2020)	ई एंड यू
11	4(3) 54(2) (सी)	एक आधार संख्या, प्रमाणीकरण एवं अन्य प्रतिबंधों के अधीन भौतिक अथवा इलेक्ट्रॉनिक रूप में, जैसा कि विनियमों द्वारा विनिर्दिष्ट किया जा सकता है, किसी भी उद्देश्य हेतु आधार संख्या धारक की पहचान के प्रमाण के रूप में स्वीकार की जा सकती है। **के रूप में प्रतिस्थापित* *प्रत्येक आधार संख्या धारक अपनी पहचान स्थापित करने के लिए, स्वेच्छा से अपने आधार संख्या का उपयोग इस प्रकार से जैसा कि विनियमों द्वारा विनिर्दिष्ट किया जा सकता है, भौतिक अथवा इलेक्ट्रॉनिक रूप में प्रमाणीकरण अथवा ऑफ़लाइन सत्यापन के माध्यम से, अथवा ऐसे अन्य रूप में कर सकता है जिसे अधिसूचित किया जा सकता है।*	हाँ	आधार (प्रमाणीकरण) विनियम 2016 (2016 की संख्या 03) (12/09/16) ऑफलाइन सत्यापन हेतु विनियमन में कोई संशोधन नहीं है।	प्रमाणीकरण

क्र. सं.	आधार अधिनियम 2016 की अनुच्छेद सं.	अधिनियम विवरण	क्या विनियमन विद्यमान है ?	विनियमन विवरण	पारिस्थितिकी तंत्र
12	4(4) * 54(2) (सीए)	*एक इकाई को प्रमाणीकरण करने की अनुमति दी जा सकती है, यदि प्राधिकरण संतुष्ट है कि अनुरोध करने वाली इकाई है- (ए) नियमों द्वारा विनिर्दिष्ट गोपनीयता एवं सुरक्षा के ऐसे मानकों की अनुपालक है;*	हाँ	आधार (प्रमाणीकरण) विनियम 2016 (2016 की संख्या 03) (12/09/16)	प्रमाणीकरण
13	4(5) * 54(2) (सीओबी)	*प्राधिकरण, विनियमों द्वारा, यह निर्णय कर सकता है कि अनुरोध करने वाली संस्था को प्रमाणीकरण के दौरान वास्तविक आधार संख्या अथवा मात्र एक वैकल्पिक आभासी पहचान के उपयोग की अनुमति दी जाएगी।*	हाँ	मात्र एक वैकल्पिक वर्चुअल नंबर के उपयोग हेतु कोई विनियमन नहीं है। यद्धयपि, प्रमाणीकरण नियमों के अंतर्गत आधार संख्या के उपयोग की अनुमति है एवं आधार संख्या में वर्चुअल नंबर (संशोधन के अनुसार) समाहित है।	प्रमाणीकरण
14	5 54(2) (डी)	*प्राधिकरण महिलाओं, बच्चों, वरिष्ठ नागरिकों, विकलांग व्यक्तियों, अकुशल व असंगठित कामगारों, खानाबदोश जनजातियों अथवा ऐसे अन्य व्यक्तियों को जिनके पास कोई स्थायी आवास नहीं है एवं ऐसे व्यक्तियों के अन्य वर्गों को आधार संख्या जारी करने के लिए विशेष उपाय करेगा जैसा कि विनियमों द्वारा विनिर्दिष्ट किया जा सकता है।*	हाँ	आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016 (2016 की संख्या 02)	ई एंड यू
15	6 54(2)(ई)	*प्राधिकरण को आधार संख्या धारकों से समय-समय पर अपनी जनसांख्यिकीय सूचनाओं एवं बायोमेट्रिक सूचनाओं को इस प्रकार से अद्यतन करने की आवश्यकता हो सकती है, जैसी कि विनियमों द्वारा विनिर्दिष्ट की जा सकती है, ताकि केंद्रीय पहचान डेटा संग्राहक में उनकी सूचनाओं की निरंतर विशुद्धता सुनिश्चित हो सके।*	हाँ	आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016 (2016 की संख्या 02) बच्चों का बायो मात्र	ई एंड यू

क्र. सं.	आधार अधिनियम 2016 की अनुच्छेद सं.	अधिनियम विवरण	क्या विनियमन विद्यमान है ?	विनियमन विवरण	पारिस्थितिकी तंत्र
16	8(1) 54(2) (एफ)	*प्राधिकरण किसी भी अनुरोध करने वाली संस्था द्वारा प्रस्तुत आधार संख्या धारक के आधार संख्या के संबंध में उसकी बायोमेट्रिक सूचनाओं अथवा जनसांख्यिकीय सूचनाओं का प्रमाणीकरण, ऐसी प्रतिबंधों के अधीन तथा ऐसे शुल्कों के भुगतान पर एवं इस प्रकार से जो नियमों द्वारा विनिर्दिष्ट किया जा सकता है, कर सकता है।*	हाँ	आधार (प्रमाणीकरण) विनियम 2016 (2016 की संख्या 03) (खंड 12(7))	प्रमाणीकरण
17	8(2)(ए) 54(2) (एफ) *	एक अनुरोध करने वाली संस्था- जब तक इस अधिनियम में अन्यथा प्रदान नहीं किया जाता है, किसी व्यक्ति की सहमति प्राप्त करेगी *अथवा बच्चे के प्रकरण में प्रमाणीकरण के प्रयोजनों हेतु उसकी पहचान की सूचनाएँ एकत्र करने से पूर्व उसके माता-पिता अथवा अभिभावक* की सहमति प्राप्त करेगी जैसा कि विनियमों द्वारा विनिर्दिष्ट किया जा सकता है।	हाँ	आधार (प्रमाणीकरण) विनियम 2016 (2016 की संख्या 03) (खंड 16)	प्रमाणीकरण
18	8(2) (बी) * 54(2) (एफ ए)	*"प्रावधान है कि अनुरोध करने वाली संस्था, रुग्णता, चोट अथवा दुर्बलता के कारण वृद्धावस्था अथवा अन्यथा अथवा किसी तकनीकी या अन्य कारणों से प्रमाणित करने में विफलता के प्रकरण में, व्यक्ति की पहचान के ऐसे वैकल्पिक एवं व्यवहार्य साधन प्रदान करेगी, जैसा कि विनियमों द्वारा विनिर्दिष्ट किया जा सकता है"।*	नहीं	किसी व्यक्ति की पहचान के वैकल्पिक एवं व्यवहार्य साधन प्रदान करने हेतु विनियमों में कोई संशोधन नहीं पाया गया।	प्रमाणीकरण
19	8(3) 54(2) (एफ)	*एक अनुरोध करने वाली संस्था, इस प्रकार से जैसा कि विनियमों द्वारा निर्दिष्ट किया जा सकता है, प्रमाणीकरण के लिए अपनी पहचान की जानकारी प्रस्तुत करने वाले व्यक्ति के प्रमाणीकरण के संबंध में निम्नलिखित विवरण, अर्थात्:- (ए) प्रमाणीकरण पर साझा की जा सकने*	हाँ	आधार (प्रमाणीकरण) विनियम 2016 (2016 की संख्या 03)	प्रमाणीकरण

क्र. सं.	आधार अधिनियम 2016 की अनुच्छेद सं.	अधिनियम विवरण	क्या विनियमन विद्यमान है ?	विनियमन विवरण	पारिस्थितिकी तंत्र
		वाली सूचनाओं की प्रकृति; (बी) प्रमाणीकरण के दौरान प्राप्त सूचनाओं का उपयोग अनुरोधकर्ता संस्था द्वारा किया जा सकता है; तथा (सी) अनुरोध करने वाली इकाई को पहचान की जानकारी जमा करने के विकल्प, सूचित करेगी।			
20	8ए (2)(ए) *	*प्रत्येक ऑफ़लाइन सत्यापन चाहने वाली संस्था, - (ए) ऑफ़लाइन सत्यापन करने से पूर्व, किसी व्यक्ति, या बच्चे के प्रकरण में, उसके माता-पिता या अभिभावक की सहमति प्राप्त करेगी, जैसा कि नियमों द्वारा निर्दिष्ट किया जा सकता है।*	आंशिक	ऑफ़लाइन सत्यापन के लिए विनियमन में कोई संशोधन नहीं है, यद्धयपि अन्य प्रकरणों में यह प्रमाणीकरण विनियमन में उपलब्ध है।	प्रमाणीकरण
21	8ए (3) *	ऑफ़लाइन सत्यापन चाहने वाली संस्था ऑफ़लाइन सत्यापन के दौर से गुजर रहे व्यक्ति को, या बच्चे के प्रकरण में, उसके माता-पिता या अभिभावक को, ऑफ़लाइन सत्यापन के संबंध में निम्नलिखित विवरणों को इस प्रकार से सूचित करेगी, जैसा कि विनियमों द्वारा विनिर्दिष्ट किया जा सकता है,	आंशिक	ऑफ़लाइन सत्यापन के लिए विनियमन में कोई संशोधन नहीं है, यद्धयपि अन्य प्रकरणों में यह प्रमाणीकरण विनियमन में उपलब्ध है।	प्रमाणीकरण
22	8ए (4) (सी) *	*कोई भी ऑफ़लाइन सत्यापन चाहने वाली संस्था- (सी) उस पर किसी भी दायित्व के विपरीत कोई कार्रवाई नहीं करेगी जैसा कि विनियमों द्वारा निर्दिष्ट किया जा सकता है।*	नहीं	ऑफ़लाइन सत्यापन के लिए विनियमन में कोई संशोधन नहीं है।	प्रमाणीकरण
23	10 54(2) (जी)	प्राधिकरण एक या एक से अधिक संस्थाओं को केंद्रीय पहचान डेटा संग्राहक स्थापित करने एवं बनाए रखने तथा विनियमों द्वारा विनिर्दिष्ट किसी भी अन्य कार्यों को करने के लिए नियुक्त कर सकता है।	हाँ	आधार (डेटा सुरक्षा) विनियम 2016 (2016 की संख्या 04)	आईएस /टेक

क्र. सं.	आधार अधिनियम 2016 की अनुच्छेद सं.	अधिनियम विवरण	क्या विनियमन विद्यमान है ?	विनियमन विवरण	पारिस्थितिकी तंत्र
24	18(2)(ई)	मुख्य कार्यकारी अधिकारी प्राधिकरण का विधिक प्रतिनिधि होगा एवं (ई) ऐसे अन्य कार्यों को करने, अथवा ऐसी अन्य शक्तियों का प्रयोग करने के लिए, जैसी कि विनियमों द्वारा विनिर्दिष्ट की जा सकती हैं, हेतु उत्तरदायी होगा।	हाँ	यूआईडीएआई (प्राधिकरण की बैठकों में व्यवसाय का लेनदेन) विनियम, 2016 (2016 की संख्या 1)	प्रशासन
25	19(1) 54(2) (एच)	प्राधिकरण ऐसी बैठकों में कोरम को सम्मिलित करते हुए, ऐसे समय एवं स्थानों पर बैठक करेगा तथा अपनी बैठकों में व्यवसाय के लेन-देन के संबंध में प्रक्रिया के ऐसे नियमों का पालन करेगा, जैसा कि विनियमों द्वारा विनिर्दिष्ट किया जा सकता है।	हाँ	यूआईडीएआई (प्राधिकरण की बैठकों में व्यवसाय का लेनदेन) विनियम, 2016 (2016 की संख्या 1) [खंड 3]	प्रशासन
26	21(2) 54(2) (आई) *21(1)* ∗ 54(2) (एक्स)	प्राधिकरण के मुख्य कार्यकारी अधिकारी एवं अन्य अधिकारियों व अन्य कर्मचारियों को देय वेतन एवं भत्ते तथा सेवा के अन्य नियम एवं प्रतिबंध ऐसी होंगे जो केंद्र सरकार के अनुमोदन से विनियमों द्वारा विनिर्दिष्ट किये जा सकते हैं। ∗के रूप में प्रतिस्थापित *"(1) प्राधिकरण ऐसे अधिकारियों एवं कर्मचारियों की नियुक्ति करेगा जो इस अधिनियम के अंतर्गत इसके कार्यों के निर्वहन के लिए आवश्यक हों। (2) प्राधिकरण के अधिकारियों व कर्मचारियों को देय वेतन एवं भत्ते तथा सेवा के अन्य नियम व प्रतिबंध ऐसे होंगे जो विनियमों द्वारा विनिर्दिष्ट किए जा सकते हैं।"*	**नहीं** **हाँ**	यूआईडीएआई (अधिकारियों एवं कर्मचारियों की नियुक्ति) विनियम, 2020 (2020 की संख्या 1) दिनांक 21-01-2020 तथा यूआईडीएआई (कर्मचारियों की सेवा के वेतन, भत्ते एवं अन्य नियम तथा प्रतिबंध) विनियम, 2020 (2020 की संख्या 2) दिनांक 21-01-2020	प्रशासन
27	23(2)(ए) ∗	उप-धारा (1) के पूर्वाग्रह के बिना, प्राधिकरण की शक्तियों एवं कार्यों में, अन्य बातों के साथ-साथ, सम्मिलित हैं- (ए) विनियमों द्वारा, नामांकन के लिए आवश्यक जनसांख्यिकीय सूचनायें एवं बायोमेट्रिक सूचनायें तथा	हाँ	आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016 (खंड 3,4,5,10) तथा 6वां, 7वां संशोधन।	ई एंड यू

क्र. सं.	आधार अधिनियम 2016 की अनुच्छेद सं.	अधिनियम विवरण	क्या विनियमन विद्यमान है ?	विनियमन विवरण	पारिस्थितिकी तंत्र
		उसके संग्रह व सत्यापन के लिए प्रक्रियाओं को निर्दिष्ट करना;			
28	23(2) (बी) *	उप-धारा (1) के पूर्वाग्रह के बिना, प्राधिकरण की शक्तियों एवं कार्यों में, अन्य बातों के साथ-साथ, सम्मिलित हैं- (बी) आधार संख्या की मांग करने वाले किसी भी व्यक्ति से जनसांख्यिकीय सूचनायें तथा बायोमेट्रिक सूचनायें एकत्र करना, जैसा कि विनियमों द्वारा निर्दिष्ट किया जा सकता है।	हाँ	आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016 (खंड 3,4,5,10) तथा 6वां, 7वां संशोधन।	ई एंड यू
29	23(2)(एफ) * 54(2)(के)	उप-धारा (1) के पूर्वाग्रह के बिना, प्राधिकरण की शक्तियों एवं कार्यों में, अन्य बातों के साथ-साथ, सम्मिलित हैं- ((एफ) केंद्रीय पहचान डेटा संग्राहक में व्यक्तियों की सूचनाओं को इस प्रकार से बनाए रखना एवं अद्यतन करना जैसा कि विनियमों द्वारा निर्दिष्ट किया जा सकता है।	हाँ	आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016 (2016 की संख्या 2)	ई एंड यू
30	23(2) (जी) 54(2)(I)	उप-धारा (1) के पूर्वाग्रह के बिना, प्राधिकरण की शक्तियों एवं कार्यों में, अन्य बातों के साथ-साथ, सम्मिलित हैं- (जी) आधार संख्या एवं उससे संबंधित जानकारी को इस प्रकार से हटाना एवं निष्क्रिय करना जो विनियमों द्वारा निर्दिष्ट किया जा सकता है।	हाँ	आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016 (2016 की संख्या 2) (खंड 27, 28)	ई एंड यू
31	23(2) (आई) 54(2) (एन)	उप-धारा (1) के पूर्वाग्रह के बिना, प्राधिकरण की शक्तियों एवं कार्यों में, अन्य बातों के साथ-साथ, सम्मिलित हैं- (आई) विनियमों द्वारा, निबंधकों, नामांकन एजेंसियों तथा सेवा प्रदाताओं की नियुक्ति के लिए नियम व प्रतिबंध एवं उनकी नियुक्तियों का निरसन, विनिर्दिष्ट करना।	हाँ	आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016 (2016 की संख्या 2) तथा दूसरा एवं चौथा संशोधन	ई एंड यू

क्र. सं.	आधार अधिनियम 2016 की अनुच्छेद सं.	अधिनियम विवरण	क्या विनियमन विद्यमान है ?	विनियमन विवरण	पारिस्थितिकी तंत्र
32	23(2) (के) 54(2) (ओ)	उप-धारा (1) के पूर्वाग्रह के बिना, प्राधिकरण की शक्तियों एवं कार्यों में, अन्य बातों के साथ-साथ, इस अधिनियम के प्रावधानों के अधीन, आधार संख्या धारकों की सूचनायें, जो विनियमों द्वारा विनिर्दिष्ट की जा सकती हैं, साझा करना सम्मिलित है।	हाँ	आधार (सूचना साझा करना) विनियम, 2016 (2016 की संख्या 05)	आई एस
33	23(2) (एम) 54(2) (पी)	उप-धारा (1) के पूर्वाग्रह के बिना, प्राधिकरण की शक्तियों एवं कार्यों में, अन्य बातों के साथ-साथ, सम्मिलित हैं- (एम) विनियमों द्वारा, इस अधिनियम के अंतर्गत डेटा प्रबंधन, सुरक्षा प्रोटोकॉल एवं अन्य प्रौद्योगिकी सुरक्षा उपायों से संबंधित विभिन्न प्रक्रियाओं को निर्दिष्ट करना।	हाँ	आधार (डेटा सुरक्षा) विनियम 2016 (2016 की संख्या 04)	आई एस
34	23(2) (एन) 54(2) (क्यू)	उप-धारा (1) के पूर्वाग्रह के बिना, प्राधिकरण की शक्तियों एवं कार्यों में, अन्य बातों के साथ-साथ, सम्मिलित हैं- (एन) विनियमों द्वारा, विद्धमान आधार संख्या धारक को नई आधार संख्या जारी करने के लिए प्रतिबंधों एवं प्रक्रियाओं को निर्दिष्ट करना।	**नहीं**	***यूआईडीएआई के नामांकन एवं अद्यतन विभाग ने सूचित किया कि अधिनियम में प्रावधान का उद्देश्य उन्हें नहीं ज्ञात था।***	ई एंड यू
35	23(2) (ओ) 54(2) (आर)	उप-धारा (1) के पूर्वाग्रह के बिना, प्राधिकरण की शक्तियों एवं कार्यों में, अन्य बातों के साथ-साथ, सम्मिलित हैं- (ओ) शुल्क लगाना एवं एकत्र करना अथवा इस अधिनियम के अंतर्गत निबंधकों, नामांकन संस्थाओं या अन्य सेवा प्रदाताओं को उनके द्वारा प्रदान की गई सेवाओं हेतु ऐसा शुल्क एकत्र करने के लिए अधिकृत करना जैसा कि विनियमों द्वारा निर्दिष्ट किया जा सकता है।	हाँ	आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016 (2016 की संख्या 2)	ई एंड यू
36	23(2) (आर) 54(2) (एस)	उप-धारा (1) के पूर्वाग्रह के बिना, प्राधिकरण की शक्तियों एवं कार्यों में, अन्य बातों के साथ-साथ, सम्मिलित हैं- (आर) निबंधकों, नामांकन संस्थाओं	हाँ	आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016 (2016 की	ई एंड यू

क्र. सं.	आधार अधिनियम 2016 की अनुच्छेद सं.	अधिनियम विवरण	क्या विनियमन विद्यमान है ?	विनियमन विवरण	पारिस्थितिकी तंत्र
		एवं अन्य सेवा प्रदाताओं के लिए विनियमों, नीतियों तथा प्रथाओं को विकसित एवं निर्दिष्ट करना।		संख्या 2)	
37	28(3)	प्राधिकरण यह सुनिश्चित करने के लिए समस्त आवश्यक उपाय करेगा कि इस अधिनियम या इसके अंतर्गत बनाए गए नियमों के अंतर्गत पहुँच, उपयोग या प्रकटीकरण अनुमत्य नहीं है, तथा आकस्मिक अथवा जानबूझकर विनाश, हानि या क्षति के विरुद्ध प्राधिकरण के आधिपत्य अथवा नियंत्रण में सूचनाएँ, जिसमें केंद्रीय पहचान डेटा संग्राहक में संग्रहीत जानकारी सम्मिलित है, संरक्षित एवं सुरक्षित हैं।	हाँ	आधार (डेटा सुरक्षा) विनियम 2016 (2016 की संख्या 04)	आई एस
38	28(5) * 54(2) (टी)	प्रावधान है कि आधार संख्या धारक प्राधिकरण से उसे अपनी मूल बायोमेट्रिक सूचनसाओं को छोड़कर अपनी पहचान की सूचनाओं तक पहुंच प्रदान करने का अनुरोध कर सकता है, जैसा कि विनियमों द्वारा निर्दिष्ट किया जा सकता है।	हाँ	आधार (प्रमाणीकरण) विनियम 2016 (2016 की संख्या 03) [खंड 28]	प्रमाणीकरण
39	29(2) 54(2) (यू)	इस अधिनियम के अंतर्गत एकत्रित अथवा सृजित की गई मूल बायोमेट्रिक सूचनाओं के अतिरिक्त अन्य पहचान सूचनाओं को मात्र इस अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार तथा ऐसे तरीके से साझा किया जा सकता है जैसा विनियमों द्वारा विनिर्दिष्ट किया जा सकता है।	हाँ	आधार (सूचना साझा करना) विनियम, 2016 (2016 की संख्या 05)	आई एस
40	29(4)	आधार संख्या धारक के संबंध में इस अधिनियम के अंतर्गत एकत्रित अथवा सृजित की गई कोई आधार संख्या या कोर बायोमेट्रिक सूचनायें सार्वजनिक रूप से प्रकाशित, प्रदर्शित या पोस्ट नहीं की जायेगीं मात्र उन उद्देश्यों के जो	हाँ	आधार (सूचना साझा करना) विनियम, 2016 (2016 की संख्या 05) [खंड 6]	आई एस

क्र. सं.	आधार अधिनियम 2016 की अनुच्छेद सं.	अधिनियम विवरण	क्या विनियमन विद्यमान है ?	विनियमन विवरण	पारिस्थितिकी तंत्र
		विनियमों द्वारा निर्दिष्ट किए जा सकते हैं।			
41	31 (1) 54(2) (वी)	यदि आधार संख्या धारक की कोई जनसांख्यिकीय सूचना गलत पाई जाती है अथवा पश्चात् में परिवर्तित हो जाती है, तो आधार संख्या धारक प्राधिकरण से केंद्रीय पहचान डेटा संग्राहक में अपने अभिलेख में ऐसी जनसांख्यिकीय सूचना को इस प्रकार से बदलने का अनुरोध करेगा जैसा कि विनियमों द्वारा निर्दिष्ट किया जा सकता है।	हाँ	आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016 (2016 की संख्या 2) तथा संशोधन (सातवाँ, छठवाँ)	ई एंड यू
42	31(2) 54(2) (वी)	यदि आधार संख्या धारक की कोई बायोमेट्रिक सूचना नष्ट हो जाती है अथवा पश्चात् में किसी भी कारण से परिवर्तित जाती है, तो आधार संख्या धारक प्राधिकरण से केंद्रीय पहचान डेटा संग्राहक में अपने अभिलेख में इस प्रकार से आवश्यक परिवर्तन करने का अनुरोध करेगा जैसा कि विनियमों द्वारा निर्दिष्ट किया जा सकता है।	हाँ	आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016 (2016 की संख्या 2) तथा संशोधन (सातवाँ, छठवाँ)	ई एंड यू
43	31(4)	इस अधिनियम अथवा इस संबंध में बनाए गए नियमों में प्रदान की गई विधि को छोड़कर केंद्रीय पहचान डेटा संग्राहक में कोई पहचान सूचना नहीं परिवर्तित की जाएगी।	आंशिक	परिवर्तन को सम्मिलित करने हेतु प्रमाणीकरण विनियम (सीएल 26) में कोई संशोधन नहीं पाया गया।	प्रमाणीकरण
44	32 (1) 54(2) (डब्ल्यू)	प्राधिकरण प्रमाणीकरण अभिलेख इस प्रकार से तथा ऐसी अवधि हेतु अनुरक्षित करेगा जैसा कि विनियमों द्वारा निर्दिष्ट किया जा सकता है।	हाँ	आधार (प्रमाणीकरण) विनियम 2016 (2016 की संख्या 03)	प्रमाणीकरण
45	32 (2) 54(2)	प्रत्येक आधार संख्या धारक अपने प्रमाणीकरण अभिलेख को इस प्रकार	हाँ	आधार (प्रमाणीकरण) विनियम 2016	प्रमाणीकरण

क्र. सं.	आधार अधिनियम 2016 की अनुच्छेद सं.	अधिनियम विवरण	क्या विनियमन विद्यमान है ?	विनियमन विवरण	पारिस्थितिकी तंत्र
	(डब्ल्यू)	से प्राप्त करने का अधिकारी होगा जैसा कि विनियमों द्वारा निर्दिष्ट किया जा सकता है।		(2016 की संख्या 03)	
46	37	जो कोई भी, नामांकन या प्रमाणीकरण के दौरान एकत्र की गई किसी भी पहचान की जानकारी का जानबूझकर खुलासा, प्रसारित, प्रतिलिपि या अन्यथा किसी भी व्यक्ति को प्रसार करता है जो इस अधिनियम अथवा इसके अंतर्गत बनाए गए नियमों के अंतर्गत अधिकृत नहीं है या इस अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार किए गए किसी अनुबंध या व्यवस्था के उल्लंघन में है, कारावास जिसकी अवधि तीन वर्ष तक हो सकती है या अर्थदंड जो दस हजार रुपए तक हो सकता है अथवा कंपनी के प्रकरण में, एक लाख रुपए तक के अर्थदंड या दोनों दंडनीय होगा।	हाँ	अधिनियम का भाग एवं प्रमाणीकरण विनियमों, डेटा साझाकरण विनियमों तथा सूचना विनियमों के साझाकरण में सम्मिलित है।	आई एस
47	54(2) (एक्स)	कोई अन्य प्रकरण जो होना आवश्यक है, अथवा हो सकता है, विनिर्दिष्ट किया जा सकता है, या जिसके संबंध में प्रावधान किया जाना है या विनियमों द्वारा किया जा सकता है।	हाँ	आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम 2016 (2016 की संख्या 2) विनिमय संख्या 10(2) एवं सातवाँ संशोधन	ई एंड यू

परिशिष्ट-I **आधार एवं अन्य विधि (संशोधन) अधिनियम** (दिनांक 23 जुलाई 2019)[51] तथा यू आई डी ए आई द्वारा 31 मार्च 2020 तक जारी किए गए विभिन्न विनियमों में संबंधित प्रावधानों सहित आधार (वित्तीय एवं अन्य सब्सिडी, लाभ तथा सेवाओं का लक्षित वितरण) अधिनियम, 2016, ("**आधार अधिनियम 2016")** की आवश्यकताओं को दर्शाता है।

* **आधार एवं अन्य कानून (संशोधन) अध्यादेश 2019** (2019 की संख्या 9) (दिनांक 02 मार्च 2019) द्वारा आधार अधिनियम 2016 में संशोधन के अनुसार विनियमों की आवश्यकता को दर्शाता है, जो **आधार एवं अन्य कानून (संशोधन) अधिनियम** बन गए हैं (दिनांक 23 जुलाई 2019)।

[51] आधार एवं अन्य विधि (संशोधन) अध्यादेश 2019 (2019 की संख्या 9) (दिनांक 02 मार्च 2019)

अनुलग्नक-I

(पैराग्राफ सं 4.3.1 में संदर्भित)

निर्धारित नमूना आकार के आधार पर ₹100 करोड़ एवं उससे अधिक मूल्य के छह संविदाओं में से छह तथा ₹100 करोड़ से कम मूल्य वाले छब्बीस संविदाओं में से सात को जाँच हेतु चयनित किया गया था। संविदाओं की चयनित सूची नीचे दी गयी है:

ए. संविदा > ₹ 100 करोड़ यू आई डी ए आई द्वारा अनुबंधित					
क्रम संख्या	**विवरण**	**फर्म का नाम**		**मूल्य (₹ करोड़ में)**	**टिप्पणी**
I	II	III	IV	V	VI
1	डेटा सेंटर डेवलपमेंट एजेंसी (डीसीडीए), बेंगलुरु के साथ अनुबंध	मैसर्स विप्रो लिमिटेड,	06-12-2012 से 05-12-2017	116.06	एएमसी पार्ट से सम्बंधित पत्रावली मात्र संवीक्षा हेतु उपलब्ध कराई गयी थी। विक्रेता की चयन प्रक्रिया से सम्बंधित पत्रावली उपलब्ध नहीं करायी गयी थी। चूंकि संविदा में तकनीकी प्रकरण सम्मिलित थे अत: यह संवीक्षा हेतु लेखापरीक्षा के क्षेत्र से बाहर था।
2	डीसीडीए, मानेसर के साथ अनुबंध			117.18	
3	**प्रबंधित सेवा प्रदाता (एमएसपी)**	मैसर्स एचसीएल इन्फोसिस्टम लिमिटेड	20-6-2012 से 19-6-2019	**1,978.62**	
	ए1 35 सैल्स की लागत- मूल्य-1			585.91	
	ए2 गैर-सैल कॉम्प की लागत- मूल्य-2			325.49	
	बी1 प्रबंधित सेवा हेतु स्टाफ की लागत - मूल्य-3			347.38	
	बी2 सैल कॉम्प हेतु एएमसी- मूल्य-3			210.85	
	गैर-सैल कॉम्प की लागत हेतु एएमसी- मूल्य-3			144.86	

	बी4 एन/वर्क कनेक्टिविटी लागत-मूल्य-3			21.22	एमएसपी से सम्बंधित निविदा/ संविदा की पत्रावलियों को गोपनीयता का उल्लेख करते हुए अस्वीकार कर दिया गया था। चालानों एवं भुगतानों से सम्बन्धित पत्रावलियों को बाद में संवीक्षा हेतु उपलब्ध कराया गया था। विक्रेता के चयन से सम्बंधित पत्रावली उपलब्ध नहीं कराई गयी थी। यह लेखापरीक्षा कार्य क्षेत्र से बाहर था। आगे विस्तृत समीक्षा नहीं की गयी क्योंकि तकनीकी प्रवृति के प्रकरणों को लेखापरीक्षा के कार्य क्षेत्र से बाहर रखा गया था। लेखापरीक्षा द्वारा की गयी टिप्पणियों को प्रतिवेदन के अध्याय-4 में प्रस्तुत किया गया है।
	सी सॉफ्टवेयर डेवलपमेंट- मूल्य-4			27.91	
	डी बायोमेट्रिक सलूशन्स की लागत-मूल्य-5			315.00	
4	आधार प्रपत्र प्रबंधकीय प्रणाली (एडीएमएस)	मेसर्स हेवलेट-पैकार्ड इंडिया सेल्स प्रा. लिमिटेड	07-06-2011 से 06-06-2016	327.98	परिसर में लेखापरीक्षा दल की उपस्थिति के दौरान प्रबंधन ने लेखापरीक्षा संवीक्षा के लिए पत्रावली प्रस्तुत नहीं की। आरओज् के प्रतिवेदनों एवं उत्तरित ज्ञापनों के माध्यम से एकत्र की गई सूचनाओं के आधार पर टिप्पणियाँ दी गयीं थीं। यद्धयपि, वे बाद में

					इसे प्रदान करने के लिए सहमत हुए।
5	**व्यवसायिकों की भर्ती (एनआईएसजी)**	मैसर्स नेशनल इंस्टिट्यूट आफ स्मार्ट गवर्नेंस (एनआईएसजी) हैदराबाद	**31-03-2020 तक**		पत्रावलियों की संवीक्षा हेतु लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किया गया था। एनआईएसजी द्वारा अधिकारियो की आपूर्ति से सम्बंधित संविदाओं पर की गयी टिप्पणियों को प्रतिवेदन में दर्शाया गया है। एसआरपी की वित्तीय लागत राज्यों को भुगतान की गयी आईसीटी सहायता से पूरी की जानी थी ।
	फील्ड सपोर्ट इंजीनियरस् (एफएसई)		30-11-2009	5.43	
	परियोजना प्रबंधन इकाई (पीएमयू)		30-11-2009 एवं 18-12-2013	40.68	
	आधार समर्थ अनुप्रयोग समूह (एईएजी)		18-04-2011	28.50	
	परियोजना प्रबंधन संसाधन (एसआरपी)		22-11-2013		
	तकनीकी सेवा इकाई		22-05-2013	62.30	
6	जीवन भारती भवन, कनाट सर्कस, नई दिल्ली में किराये पर आवास का किराया	मैसर्स भारतीय जीवन बीमा निगम (एलआईसी)	01-11-2009 से 31-10-2014 एवं 01-11-2014 से 31-10-2019		पीए टीम को परिसर में उनकी उपस्थिति के दौरान कोई पत्रावली उपलब्ध नहीं कराई गई थी। यद्धयपि, बाद में दिसंबर 2020 के दौरान अनुपालन लेखापरीक्षा दल/एलएपी को पत्रावलियाँ प्रदान की गईं थीं।

बी. संविदा < ₹ 100 करोड़ यूआईडीएआई द्वारा अनुबंधित					
क्रम संख्या	विवरण	फर्म का नाम	अवधि	मूल्य (₹ करोड़ में)	टिप्पणी
I	II	III	IV	V	VI
1	अभिशासन जोख़िम अनुपालन एवं निष्पादन (जीआरसीपी) सेवा प्रदाता	मेसर्स प्राइस वाटर हाउस - कूपर	06-10-2015 से 05-10-2018	17.53	लेखापरीक्षा को पत्रावली उपलब्ध नहीं कराई गई। कुछ अवधियों हेतु जीआरसीपी प्रतिवेदन अलग कक्ष में उनकी निगरानी एवं संरक्षण के अंतर्गत साझा की गयीं।
2	निवासियों के अद्यतन अनुरोधों का प्रसंस्करण स्वयं सेवा अद्यतन का बैक - एंड कार्य आदि।	मैसर्स कारवी आँकड़ा प्रवन्धन सेवा लिमिटेड	28-05-2017 से 02-07-2018	16.52	आरएफपी पत्रावली प्रदान की गयी थी परन्तु रिपोर्टिंग के लायक कुछ भी नहीं मिला।
3	यूआईडीएआई के संपर्क केंद्र सेवाओं का संचालन	मेसर्स टाटा बिजनेस सपोर्ट सर्विसेज लिमिटेड	06-04-2016 से 05-04-2017 एवं 06-04-2017 से 05-04-2018	24.93	चयन प्रक्रिया एवं पत्राचार से संबंधित पत्रावलियाँ लेखापरीक्षा को उपलब्ध करायी गयी थी लेकिन टिप्पणी हेतु महत्वपूर्ण कुछ पर्याप्त नहीं पाया गया।
4	यूआईडीएआई मुख्यालय में आउटबाउंड क्षमताओं का विस्तार	मैसर्स वैल्यू फर्स्ट डिजिटल मीडिया प्राइवेट लिमिटेड	23-03-2013 से 22-03-2016 एवं 23-03-2016 से 22-03-2017	4.86	आरएफपी पत्रावली प्रदान की गयी थी लेकिन टिप्पणी हेतु महत्वपूर्ण कुछ पर्याप्त नहीं पाया गया।
5	आधार प्रपत्रों की छपाई एवं फ्रैंकिंग	मैसर्स मणिपाल टेक्नोलॉजीज लिमिटेड, मणिपाल	01-07-2013 से 31-10-2016 एवं	74.29	आरएफपी पत्रावलियाँ प्रदान की गई थीं। एसएलए मापदंडों को पूर्ण करने एवं भुगतानों

			15-12-2016 से 14-12-2018	50.47	हेतु स्वीकृति पर जीआरसीपी प्रतिवेदनों के साथ चालान प्रदान किए गए थे। इससे मिलने वाली टिप्पणियों को प्रतिवेदन में प्रकाश में लाया गया है।
6	आधार प्रपत्रों की छपाई एवं फ्रेंकिंग	मैसर्स सेशासाई बिज़नेस फॉर्म्स (पी) लिमिटेड वाडाला मुंबई	21-06-2013 से 21-10-2016 एवं 20-12-2016 से 19-12-2018	44.57 25.24	
7	आंकड़ा निगरानी सेवाओं का डी-डुपलीकेशन	मेसर्स एचसीएल इंफोसिस्टम्स लिमिटेड	01-11-2017 से 31-10-2018	22.63	पत्रावलियों की आपूर्ति नहीं की गई।

शब्द संक्षेप

सूची	विवरण
ए बी आई एस	स्वचालित बायो मेट्रिक पहचान प्रणाली
ए डी एम एस	आधार दस्तावेज प्रबंधन प्रणाली
ए ई ए जी	आधार सक्षम अनुप्रयोग समूह
ए ई के	आधार नामांकन किट
ए एस ए	प्रमाणीकरण सेवा एजेंसी
ए एस के	आधार सेवा केन्द्र
ए यू ए	प्रमाणीकरण उपयोग कर्ता एजेंसी
बी एस पी	बायो मेट्रिक सेवा प्रदाता
सी ई ओ	मुख्य कार्यकारी अधिकारी
सी ई आर टी -आई इन	भारतीय संगणक आपातकालीन प्रतिकिया दल
सी आई डी आर	केन्द्रीय पहचान आँकड़ा कोष
सी आर एम	ग्राहक सम्बन्ध प्रबन्धन
डी सी	डेटा केंद्र
डी डी जी	उप महा निदेशक
डी ई आई टी वाई	इलेक्ट्रानिक एवं सूचना प्रोद्योगिकी विभाग
डी एम एस	प्रलेख प्रबंध प्रणाली
डी ओ बी	जन्म तिथि
डी ओ पी	भारतीय डाक विभाग
ई ए	नामांकन एजेंसी
ई एफ सी	व्यय वित्त समिति
ई आई डी	नामांकन आई डी
ई-के वाई सी	इलेक्ट्रॉनिक- अपने ग्राहक को जाने
एफ एम आर	असत्य मिलान दर
एफ एन आई आर ए	विषम मिलानों के लिए असत्य नकारात्मक पहचान दर
एफ एन एम आर	असत्य गैर- मिलान दर
एफ पी आई आर	असत्य सकारात्मक पहचान दर

एफ एस ई	क्षेत्रीय सेवा अभियंता
जी एफ आर	सामान्य वित्तीय नियम
जी आर सी पी	शासन जोख़िम अनुपालन और प्रदर्शन
एच् क्यू	मुख्यालय
आई सी टी	सूचना और संचार तकनीकी
आई डी	पहचान दस्तावेज
आई एस	सूचना सुरक्षा
आई टी	सूचना प्रोद्योगिकी
ई- केवाईसी यू ए	ई- के वाई सी उपयोग कर्ता एजेंसी
एल डी	परिसमापन क्षतिपूर्ती
एल एल पी	सीमित देयता भागीदारी
एम डी डी	द्वि- दोहराव नियमावली
एम ई आई टी वाई	संचार एवं सूचना प्रोद्योगिकी मंत्रालय
एम ओ यू	समझौता ज्ञापन
एम एस पी	प्रबंधित सेवा प्रदाता
एन आई एस जी	स्मार्ट गवर्नेंस के लिए राष्ट्रीय संस्थान
एन वी एस	नवोदय विद्यालय समिति
ओ ए ई	अन्य प्रशासनिक व्यय
ओ ए आर	आधार पुनर्मुद्रण आदेश
ओ टी पी	वन टाइम पिन
पी ए एन	स्थायी खाता संख्या
पी आई आई	व्यक्तिगत पहचान की जानकारी
पी आई डी	व्यक्तिगत पहचान आंकड़े
पी एम यू	परियोजना प्रवंध इकाई
पी ओ ए	पते का प्रमाण
पी ओ आई	पहचान का प्रमाण
पी ओ आर	रिश्ते का प्रमाण
पी एस पी	प्रिंट सेवा प्रदाता

क्यू सी	गुणवत्ता जाँच
आर ई	अनुरोध करने वाली इकाई
आर ओ	क्षेत्रीय कार्यालय
आर टी आई	सूचना का अधिकार
एस एल ए	सेवा स्तर अनुबंध
एस आर पी	राज्य संसाधन व्यक्ति
एस टी क्यू सी	मानकीकरण परीक्षण और गुणवत्ता प्रमाणन
टी एस पी	दूरसंचार सेवा प्रदाता
टी एस यू	प्रोद्योगिकी सेवा ईकाई
यू सी	उपयोगिता प्रमाणपत्र
यू आई डी	विशिष्ट पहचान
यूआईडीएआई	भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण
यू टी	केन्द्र शासित प्रदेश

©भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
www.cag.gov.in