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।