अध्याय VII

प्रवर्तन

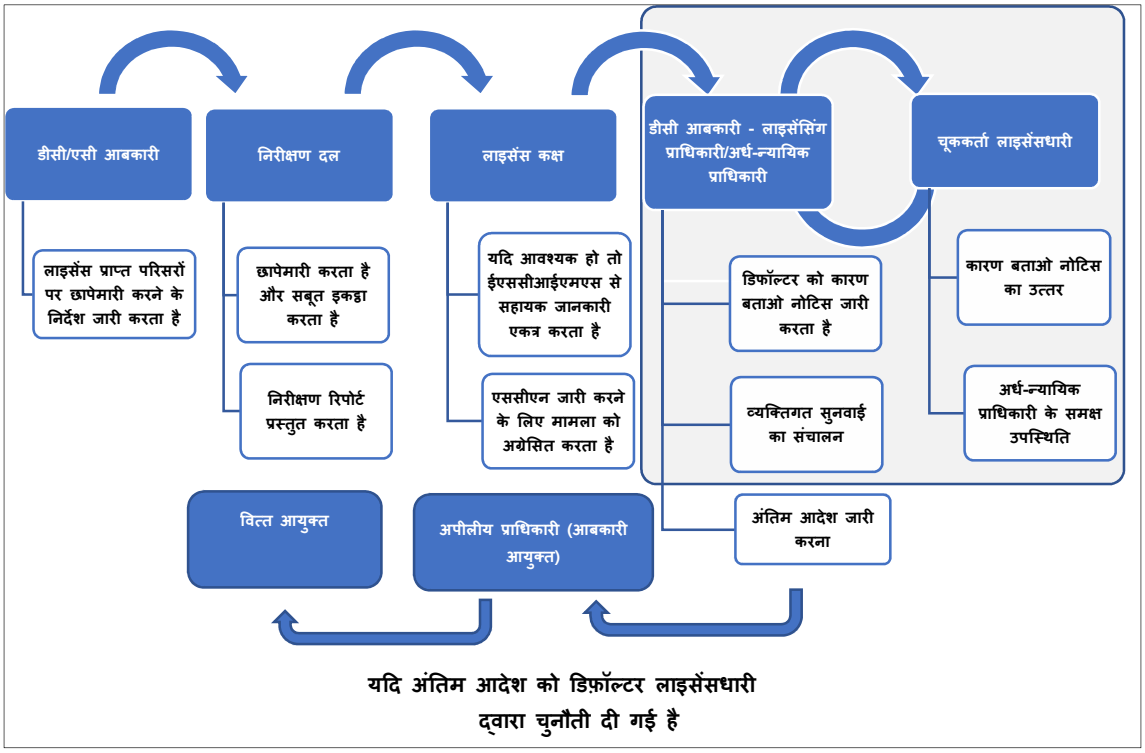
अध्याय VII: प्रवर्तन

आबकारी विभाग के पास निहित अर्ध-न्यायिक शक्तियों का प्रयोग करते हुए, प्रवर्तन शाखा को लाइसेंस वाले परिसरों में निरीक्षण करने और निरीक्षण के दौरान दिल्ली आबकारी अधिनियम/नियमों का कोई उल्लंघन होने पर, आगे अभियोजन के लिए साक्ष्य के साथ अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करने की जिम्मेदारी सौंपी गई है। इस प्रक्रिया के कई चरणों में निरीक्षण की योजना बनाने से लेकर इन्हें संचालित करने और बाद में मुकदमा चलाने तक कमियां देखी गईं। प्रवर्तन निरीक्षण सुनियोजित और समन्वित नहीं थे। मानक संचालन प्रक्रिया (एसओपी) के अभाव में, की गयी छापेमारी किसी भी उचित मानदंड जैसे जोखिम आधारित रैंकिंग, सिस्टम जनित रेड फ्लैग, और डेटा विसंगति के अन्तर्गत नहीं थे। इसके फलस्वरूप, खराब साक्ष्य संग्रह, अपर्याप्त कारण बताओ नोटिस, गलत निरीक्षण रिपोर्ट, ईएससीआईएमएस में उपयोग की जाने वाली त्रुटिपूर्ण मिलान विधियों, आदि के कारण मामलों की कमजोर प्रस्तुति हुई। इस तरह के अनियोजित दृष्टिकोण से प्रवर्तन शाखा गैर-शुल्क भुगतान वाली शराब की बिक्री को रोकने में अप्रभावी हो जाती है और सरकार को राजस्व हानि का खतरा बढ़ जाता है।

7.1 परिचय

प्रवर्तन शाखा आबकारी विभाग की एक महत्वपूर्ण शाखा है जिसे आबकारी लाइसेंस वाले परिसरों में औचक निरीक्षण करने और नियमों के उल्लंघन (आबकारी अधिनियम, 2009 के तहत) की रिपोर्ट करने की जिम्मेदारी सौंपी गई है। प्रवर्तन दल उच्च अधिकारियों के निर्देश पर या विभिन्न लाइसेंसधारियों के खिलाफ शिकायतों के आधार पर निरीक्षण करते हैं। यह इन उल्लंघनों के साक्ष्य एकत्र करता है और एक निरीक्षण प्रतिवेदन (आईआर) तैयार करता है जो आगे की जांच और अभियोजन का आधार बनता है जैसा कि **चार्ट 7.1** में दिखाया गया है।

चार्ट 7.1: जांच और अभियोजन प्रक्रिया



आबकारी विभाग को इस संबंध में निर्णय लेने की अर्ध-न्यायिक शक्तियां प्राप्त है। कारण बताओ नोटिस जारी करने वाला प्राधिकारी और अर्ध-न्यायिक शक्ति का प्रयोग करने वाला प्राधिकारी उपायुक्त होता है। आयुक्त (आबकारी) अपीलीय प्राधिकारी होते हैं, और यदि आयुक्त द्वारा अपील खारिज कर दी जाती है, तो लाइसेंसधारी वित्त आयुक्त के न्यायालय में जा सकता है और निर्णय से असंतुष्ट होने पर दिल्ली उच्च न्यायालय में अपील कर सकता है।

प्रवर्तन शाखा उनके द्वारा किए गए निरीक्षणों की एक वार्षिक पंजिका रखता है। वर्ष 2018-19 और 2019-20 के लिए प्रवर्तन शाखा द्वारा किए गए निरीक्षणों का विवरण ब्यौरा (वर्ष 2017-18, 2020-21 और 2021-22 के लिए निरीक्षण पंजिकाएं लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं करवाई गई) **तालिका 7.1** में दिया गया है:

तालिका 7.1: निरीक्षण और उल्लंघन - तुलना

अवधि	2018-19		2019-20	
लाइसेंस के प्रकार	निरीक्षणों की संख्या	पाए गए उल्लंघनों की संख्या	निरीक्षणों की संख्या	उल्लंघनों की संख्या
एल-15, एल16, एल17, एल18	344	87	98	66
एल1/एल1एफ और एल31/एल32	12	9	2	1
एल6	40	1	55	26
एल8	6	1	3	2
एल-10	44	10	19	8

अवधि	2018-19		2019-20	
लाइसेंस के प्रकार	निरीक्षणों की संख्या	पाए गए उल्लंघनों की संख्या	निरीक्षणों की संख्या	उल्लंघनों की संख्या
एल7	26	4	23	13
एल12	14	5	7	6
एल3 और एल33	0	0	0	0

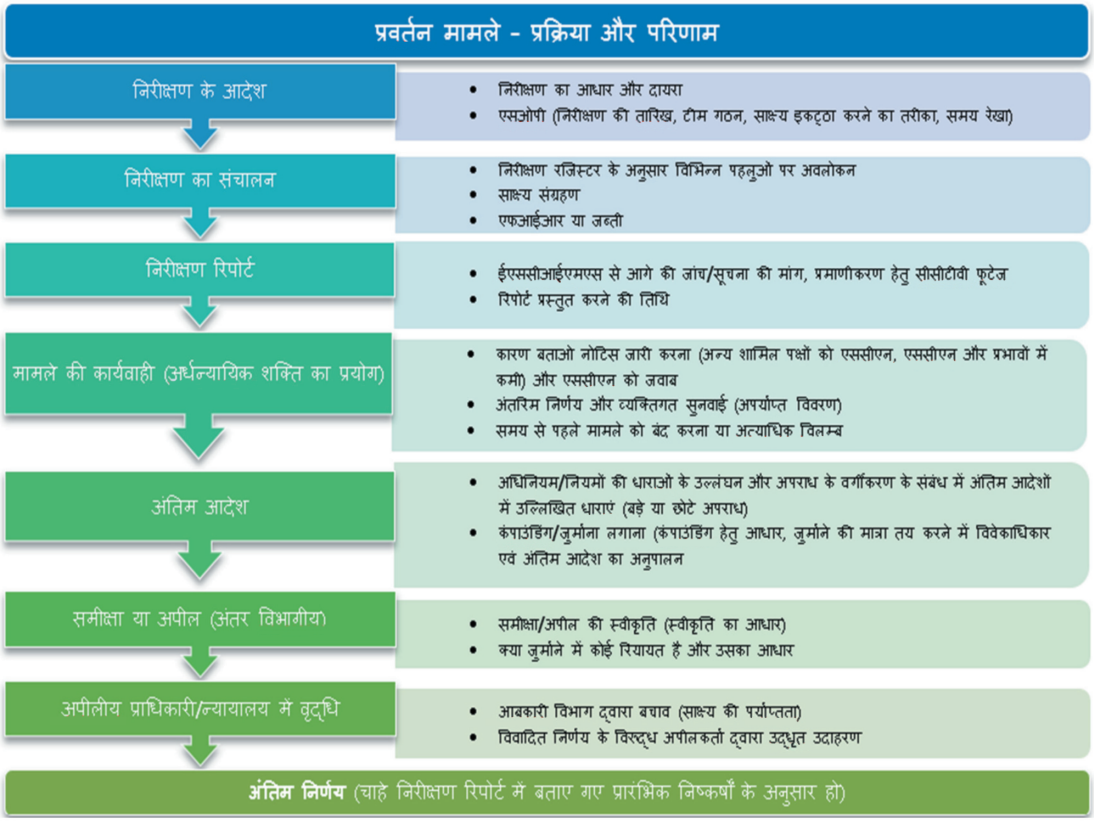
लेखापरीक्षा ने नमूना जांच के लिए 37 अपेक्षित लाइसेंसधारियों की फाइलों के प्रति केवल 19 फाईलें (1 एल1, 2 एल7, 3 एल10, और 12 रेस्तरां, 1 क्लब) प्राप्त की, जिसमें 38 निरीक्षणों (इसके बाद "निरीक्षण मामलों" के रूप में उल्लिखित) के बारे में विवरण शामिल थे।

सरकार ने अपने जवाब में कहा कि वर्ष 2017-18 और 2020-21 के लिए निरीक्षण पंजिका की प्रति उपलब्ध करा दी गयी थी। हालांकि यह न तो लेखापरीक्षा को प्राप्त हुई और न ही जवाब के साथ उसकी कोई प्रति संलग्न पाई गई थी।

7.2 प्रवर्तन प्रक्रिया और परिणाम में कमियां

प्रवर्तन मामलों के प्रक्रिया प्रवाह और प्रत्येक चरण के दायरे की समझ हासिल करना अनिवार्य है ताकि खामियों की पहचान की जा सके। इसे **चार्ट 7.2** में स्पष्ट रूप से दर्शाया गया है।

चार्ट 7.2: प्रवर्तन मामले - प्रक्रिया और परिणाम



प्रवर्तन प्रक्रिया और दस्तावेजीकरण में देखी गई विभिन्न कमियों पर आगे के पैरा में चर्चा की गई है।

7.2.1 निरीक्षण के लिए योजना और निर्धारित प्रक्रियाओं का अभाव

प्रवर्तन प्रयासों को प्रभावी बनाने के लिए, निरीक्षण के लिए उचित योजना और निर्धारित कार्यवाही आवश्यक है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग ने इन पहलुओं को पर्याप्त महत्व नहीं दिया।

(i) निरीक्षण के लिए योजना

आबकारी विभाग द्वारा दी गई जानकारी के अनुसार, प्रवर्तन शाखा द्वारा कोई नियमित निरीक्षण नहीं किए जाते हैं। इसके बजाय, उच्च अधिकारियों के निर्देश पर या शिकायत के आधार पर औचक निरीक्षण किए जाते हैं। लेखापरीक्षा द्वारा जांचे गए सभी मामलों में, यह स्पष्ट नहीं था कि निरीक्षण उच्च प्राधिकारी के निर्देशों के आधार पर शुरू किया गया था या बाहरी शिकायत और जोखिम मूल्यांकन के आधार पर औचक निरीक्षण करना पड़ा। विभाग द्वारा ऐसा कोई वर्गीकरण नहीं रखा गया है।

इसके अलावा, नियोजित निरीक्षण ठोस खुफिया जानकारी पर आधारित होना चाहिए या डेटा आधारित होना चाहिए। नियोजित निरीक्षण के अभाव और ईआईबी मॉड्यूल (जिसमें कोई डेटा नहीं है जिसका उपयोग प्रवर्तन छापे की योजना बनाने के लिए किया जा सकता था, जैसा कि **पैराग्राफ 2.4** में बताया गया है), का गैर-संचालन आबकारी विभाग के नियामक कार्य के निष्पादन के लिए जोखिम पैदा करता है।

(ii) मानक संचालन प्रक्रिया (एसओपी) का अभाव

निरीक्षण की योजना और संचालन के संबंध में कोई एसओपी/मैनुअल तैयार नहीं किया गया था। किसी भी एसओपी/मैनुअल के अभाव में, निरीक्षण टीमों ने विवेकाधीन, खंडित और अनियोजित तरीके से छापे/निरीक्षण किए। एसओपी को निम्नलिखित महत्वपूर्ण पहलुओं पर ध्यान देना चाहिए जो लेखापरीक्षा जांच के दौरान नहीं पाए गए थे:

क) **संदिग्ध स्टॉक की जांच के लिए कोई नमूना प्रक्रिया नहीं** - लेखापरीक्षा द्वारा परीक्षण की गई 38 निरीक्षण रिपोर्टों में से किसी एक में भी नमूना जांच प्रक्रिया को अपनाया नहीं गया था। कुछ निरीक्षणों में यह बताया गया कि स्टॉक की यादृच्छिक जांच की गई। कुछ अन्य दूसरे मामलों में सभी स्टॉक की जाँच की गई। कुछ मामलों में यह स्पष्ट नहीं था कि कितनी बोतलों/पेटियों की जांच की गई। उन मामलों के लिए

जहां स्टॉक को यादृच्छिक रूप से जांचा गया था, यादृच्छिक चयन के लिए अपनाई गई विधि का उल्लेख नहीं किया गया था। किसी भी दस्तावेजी प्रक्रिया के अभाव में, निरीक्षण दल केवल अपने निर्णय और समझ के आधार पर निरीक्षण कर रहे थे जिससे महत्वपूर्ण उल्लंघनों से चूकने का जोखिम था जिससे प्रवर्तन कार्य की प्रभावशीलता पर समझौता हो रहा था।

ख) **अपर्याप्त साक्ष्य एकत्र करना** - यह देखा गया कि एकत्र किए गए साक्ष्य अक्सर बहुत खराब होते थे और न्यायिक प्रक्रिया की जांच में सक्षम नहीं थे, जिसके परिणामस्वरूप मामला कमजोर हो जाता था या पर्याप्त साक्ष्यों के बिना समझौता हो जाता था। साक्ष्य जुटाने में कमियों वाले मामलों पर **पैराग्राफ 7.2.2 (iii)** में चर्चा की गई है।

ग) **अंतरिम निर्णय** - जब मामले की कार्यवाही चल रही हो साक्ष्यों के साथ छेड़-छाड़ के जोखिम को कम करने के लिए, प्रारंभिक निष्कर्ष के आधार पर, जो निर्णय लेना है, जैसा कि ट्रांसफर परमिट (टीपी) को बंद करने, शराब की दुकान को सील करने या लाइसेंसधारी आदि को निलंबित करने, उसे स्पष्ट रूप से उल्लेखित किया जाना चाहिए। एक उदाहरण में, लेखापरीक्षा ने देखा कि एक एचसीआर लाइसेंसधारी के परिसर में 12 बोतलें पाई गई, जिनकी बारकोड स्थिति से संकेत मिलता है कि वे "वेयरहाउस" में थी। आबकारी विभाग इन बोतलों के बारकोड को ब्लाक करने या उनके टीपी को रोकने में विफल रहा। नतीजतन, निरीक्षण के तीन महीने बाद, जबकि जाँच अभी भी चल रही थी, समान बारकोड वाली वही 12 बोतलें टीपी के साथ जोड़कर वेयरहाउस से भेज दी गई और बाद में लाइसेंसधारी द्वारा प्राप्त की गई।

घ) **समयसीमा** - निरीक्षण रिपोर्ट और सहायक साक्ष्य प्रस्तुत करने के लिए समयसीमा और कारण बताओ नोटिस (एससीएन) जारी करने के लिए समयसीमा निर्धारित की जानी चाहिए और उसका पालन किया जाना चाहिए।

(iii) कारण बताओ नोटिस की संरचना - एक टिप्पणी कॉलम के साथ एससीएन की एक मानक संरचना निर्धारित की जानी चाहिए, जिसमें विशेष रूप से उल्लंघनों पर लागू होने वाले आबकारी अधिनियम/नियमों की धाराओं का उल्लेख हो जिनके बिना एससीएन अस्पष्ट और गैर-संगत हो सकते है जिससे अभियोजन प्रक्रिया कमजोर होती है।

(iv) निरीक्षण का दायरा परिभाषित नहीं है

पूर्णतया परिभाषित एसओपी के अभाव में, निरीक्षण का आदेश देने वाले प्राधिकारी का यह कर्तव्य है कि वह विशिष्ट मामलों के लिए निरीक्षण दल को स्पष्ट आदेश प्रदान करे। इसमें मुख्य रूप से निरीक्षण के दौरान जांच किए जाने वाले विभिन्न पहलुओं जैसे एनडीपीएल, एमएसआर गैप, स्वीकृत क्षमता से अधिक सीटें, रिकॉर्ड का रखरखाव न करना, कम उम्र में शराब पीना आदि के बारे में एक चेकलिस्ट शामिल होगी। उन कुछ क्षेत्रों पर भी आश्वासन दिया जाना चाहिए जिनकी जांच की गई थी और विशेष रूप से वर्तमान निरीक्षण के दायरे से बाहर रखे गए क्षेत्रों का उल्लेख करना चाहिए। किसी भी मामले में, ऐसा विशिष्ट शासनादेश नहीं मिला।

सरकार ने अपने जवाब में कहा कि मानक संचालन प्रक्रिया (एसओपी) उपलब्ध नहीं थी, लेकिन सभी लेखापरीक्षा टिप्पणियों को शामिल करने के लिए एक नया एसओपी तैयार किया जा रहा था, जिससे प्रवर्तन शाखा की दक्षता बढ़ाई जा सके। फरवरी 2023 तक एसओपी को अंतिम रूप नहीं दिया गया था।

7.2.2 निरीक्षण का संचालन

निरीक्षण में विभिन्न कमियाँ इस प्रकार थीं:

(i) निरीक्षण रजिस्टर का खराब रखरखाव

विभाग द्वारा निरीक्षण रजिस्टरों को मौलिक तरीके से बनाए रखा गया था, जिसमें केवल तारीख, लाइसेंसधारी का नाम और क्या कोई उल्लंघन पाया गया था या नहीं का उल्लेख किया गया था। इसके अतिरिक्त, निरीक्षण रजिस्टरों का रख-रखाव इएससीआईएमएस के प्रवर्तन मॉडयूल में नहीं किया गया था। प्रवर्तन मॉड्यूल उल्लंघन के प्रकार, लगाए गए जुर्माने आदि पर अतिरिक्त डेटा फ़ील्ड प्रदान करता है जिसके अद्यतनीकरण से मामलों की निगरानी के लिए बेहतर तस्वीर उपलब्ध होती। यह निरीक्षण रिकॉर्ड की प्रमाणिकता को बनाए रखने के लिए भी आवश्यक है।

(ii) स्टॉक से संबंधित पहलुओं पर रिपोर्टिंग में असंगति

निरीक्षण के दौरान रिपोर्ट किए गए निष्कर्षों में उन क्षेत्रों का उल्लेख होना चाहिए जिनकी जांच की गई थी, और उस पर आश्वासन प्रदान किया जाना चाहिए। कई मामलों में स्टॉक निरीक्षण रिपोर्ट में विसंगतियों की सूचना नहीं दी गई। यह स्पष्ट नहीं है कि स्टॉक की जांच की गई थी, और निरीक्षण के दौरान आश्वासन मिला था।

एचसीआर के कुल 28 मामलों में से सात में स्टॉक मुद्दों पर कोई टिप्पणी नहीं की गई है। कुछ मामलों में निरीक्षण रिपोर्ट में एक विशिष्ट टिप्पणी की गई है- "कोई एनडीपीएल नहीं मिला"। निरीक्षण रिपोर्ट में स्पष्ट रूप से स्टॉक की मात्रा बताई जानी चाहिए जिसे यादृच्छिक रूप से जांचा गया था और स्पष्ट रूप से इंगित करना चाहिए कि जांच किए गए स्टॉक के भीतर एनडीपीएल पाया गया या नहीं। बारकोड स्थिति रिपोर्ट के साथ इस तरह के आश्वासन के आधार का उल्लेख, अर्थात् इस तरह के निष्कर्ष पर पहुंचने के लिए नमूनाकरण प्रक्रिया रिपोर्ट में किया जाना चाहिए, इन 28 मामलों के विवरण **अनुलग्नक X** में दिए गए हैं।

सरकार ने अपने जवाब में यह कहते हुए अभ्युक्ति का खंडन किया कि यदि स्टॉक से संबंधित पहलुओं पर कोई टिप्पणी नहीं है तो स्टॉक की जांच की गई है और ठीक पाया गया है। इसमें आगे उल्लेख किया गया है कि जो नया एसओपी तैयार किया जा रहा है, उससे इस मुद्दे का समाधान होने की संभावना है।

उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि स्टॉक पर आश्वासन की कल्पना नहीं की जा सकती है, बल्कि किए गए निरीक्षण से तार्किक रूप से निष्कर्ष निकाला जाना चाहिए, जो निरीक्षण रिपोर्ट तैयार करने के तरीके में संभव नहीं था।

(iii) ख़राब साक्ष्य संग्रह

यह देखा गया कि निरीक्षण के दौरान, निष्कर्ष को सिद्ध करने और न्यायिक/ अर्ध-न्यायिक प्रक्रिया के लिए सक्षम साक्ष्यों को बनाए रखने पर पर्याप्त महत्व नहीं दिया गया। उचित साक्ष्य के अभाव में, मामलों की तार्किक निष्कर्ष तक जांच भी नहीं की गई।

अमान्य/नकली/कोई बारकोड नहीं/अन्य दुकान बोतल/एक्सपायर्ड स्टॉक/एमएसआर गैप (स्टॉक की बिक्री पहले से ही बेची गई के रूप में चिह्नित) पाया गया लेकिन अंततः आरोपों को संदेह से परे स्थापित नहीं किया जा सका और अधिकांश मामलों में कोई निर्णायक कार्रवाई नहीं की जा सकी। निरीक्षण दल के निष्कर्ष की उचित जांच करने का कोई प्रयास नहीं किया गया। स्टॉक भिन्नता वाले मामलों में, बारकोड की सटीक स्थिति की पुष्टि करने के लिए निर्णायक साक्ष्य (समय-मुद्रांकित डेटा, परमिट की मैपिंग और पाए गए स्टॉक के रूप में) ईएससीआईएमएस से लिया जाना चाहिए था।

स्टॉक विसंगतियों और अपर्याप्त साक्ष्य संग्रहण से संबंधित आपत्तियों का सार इस प्रकार है:

बोतलों का अधूरा विवरण पहले से ही बेचा हुआ दिखाया गया है (एमएसआर गैप के रूप में घोषित) लेकिन निरीक्षण के दौरान फिर से दुकानों पर पाए गये - यदि ऐसे स्टॉक जिसे ईएससीआईएमएस में एमएसआर गैप के रूप में घोषित किया गया है, निरीक्षण के दौरान संबंधित बारकोड में पाया जाता है, तो डुप्लिकेट/नकली बारकोड की संभावना को स्थापित/विस्थापित करने के लिए बारकोड/टीपी/आईपी आदि के समय-मुद्रांकित डेटा के माध्यम से बारीकी से जांच की जानी चाहिए। सात खुदरा लाइसेंसधारियों से संबंधित 10 निरीक्षण के दौरान कुल 8,119 संदिग्ध बोतलें पाई गईं, जिनमें से 1,632 बोतलों को पहले ही बेचा हुआ दिखाया गया था और "एमएसआर गैप" के रूप में घोषित किया गया था। हालांकि लेखापरीक्षा द्वारा जांचे गए तीन निरीक्षणों में से, जिनमें खुदरा विक्रेता में संदिग्ध बोतलें पाई गई, केवल एक मामले में ऐसे एमएसआर गैप चिह्नित स्टॉक का पूरा विवरण प्रदान किया गया था। अन्य सभी मामलों में, निरीक्षण रिपोर्ट, एससीएन या सुनवाई के दौरान प्राप्त ईएससीआईएमएस रिपोर्ट से विवरण गायब थे। आबकारी विभाग द्वारा मामले की कार्यवाही से इन महत्वपूर्ण विवरणों की चूक अनिवार्य रूप से डिफॉल्टर के खिलाफ मामले को कमजोर करता है।

सरकार ने अपने जवाब में कहा कि ऐसे एमएसआर गैप चिह्नित वाले स्टॉक नियमित पाए जाते हैं क्योंकि उन्हें पिछली समाधान प्रक्रिया के दौरान स्कैन किए बिना छोड़ दिया गया था और इसलिए माना जाता है कि यह एनडीपीएल नहीं हैं।

उत्तर लेखापरीक्षा आपत्ति की पुष्टि करता है क्योंकि सबसे पहले एमएसआर गैप प्रणाली में एक महत्वपूर्ण खामी पेश करता है, जिसका उपयोग एमएसआर गैप के रूप में चिह्नित स्टॉक के डुप्लिकेट बारकोड के उपयोग के माध्यम से गैर-शुल्क भुगतान वाली शराब बेचने के लिए आसानी से किया जा सकता है, क्योंकि इसे कभी भी निर्णायक रूप से सत्यापित नहीं किया जा सकता है कि स्टॉक वास्तव में बेचा गया था या नहीं, और दूसरी बात यह कि इस तरह के गलत एमएसआर से ईएससीआईएमएस और बारकोड स्कैनिंग के माध्यम से शराब की बोतलों को ट्रैक करने का उद्देश्य विफल हो जाता है।

जब्त नहीं की गई संदिग्ध बोतलें - संदिग्ध बोतलें लाइसेंसधारी परिसर में पाए जाने वाले किसी भी अनियमित स्टॉक को संदर्भित करती हैं, जिसमें गैर-शुल्क भुगतान वाली शराब, "एमएसआर-गैप के रूप में बेची गई", समाप्त हो चुका स्टॉक नष्ट नहीं हुआ, "अन्य विक्रेताओं का स्टॉक", "ट्रांजिट में स्टॉक", "अतिरिक्त स्टॉक' आदि। विभाग ने सबूत के तौर पर इन संदिग्ध बोतलों को जब्त नहीं किया, जिन्हें अगर लाइसेंसधारी

के परिसर में (सील करने के बाद) छोड़ दिया जाता है, तो लाइसेंसधारी द्वारा छेड़छाड़ की जा सकती है। विभाग ने नकली शराब की संभावना को खारिज करने के लिए इन संदिग्ध बोतलों का परीक्षण भी नहीं किया।

होटल/रेस्तरां को उनके द्वारा ग्राहकों को परोसी जाने वाली शराब पर अतिरिक्त आबकारी शुल्क का भुगतान करना होगा। इसलिए, होटल और रेस्तरां केवल एल1 लाइसेंसधारियों से शराब खरीदने के लिए अधिकृत हैं। एचसीआर में 11 निरीक्षणों के दौरान वेंड्स की 298 बोतलें और एल1 लाइसेंसधारी की 12 बोतलें पाई गईं। हालांकि, इन होटलों/रेस्तरां पर न तो अतिरिक्त आबकारी शुल्क की चोरी का कोई विशेष आरोप लगाया गया था और न ही खुदरा विक्रेताओं और थोक विक्रेताओं को कोई कारण बताओ नोटिस जारी किया गया था।

बियर की समयावधि समाप्त बोतलें स्वास्थ्य के लिए बड़ा खतरा है। यदि ये बोतलें होटल/रेस्तरां में ग्राहकों को परोसी जाती है, तो इससे गंभीर स्वास्थ्य समस्याएं हो सकती हैं। खुदरा लाइसेंसधारियों के दो निरीक्षणों के दौरान, 195 समयावधि समाप्त बोतलें पाई गई और एचसीआर लाइसेंसधारियों के दो निरीक्षणों के दौरान, 143 समयावधि समाप्त बोतलें पाई गई। हालांकि, निरीक्षण दल द्वारा इन्हें जब्त नहीं किया गया।

लेखापरीक्षा द्वारा जांचे गए 10 निरीक्षणों के दौरान जब्त की गई/जब्त नहीं की गई बोतलों का विवरण **तालिका 7.2** में दिया गया है।

तालिका 7.2: निरीक्षण के दौरान जब्त की गई बोतलों का विवरण

क्र.सं.	लाइसेंस के प्रकार	लाइसेंसधारी की संख्या	निरीक्षणों की संख्या	निरीक्षण के दौरान मिली संदिग्ध बोतलों की संख्या	जब्त की गई बोतलों की संख्या
1	खुदरा लाइसेंस (एल7, एल10 और एल6)	7	10	8119	53
2	एचसीआर	10	12	3592	52
3	एल1	1	1	19428	0

सरकार ने जवाब दिया कि वह केवल छोटे अपराध की श्रेणी में आने वाली एनडीपीएल बोतलें और अन्य संदिग्ध बोतलें जब्त करती है, जिन्हें दुकान परिसर में सील कर दिया जाता है और जरूरत पड़ने पर आगे की जांच के दौरान इस्तेमाल किया जाता है।

उत्तर असंतोषजनक है क्योंकि निरीक्षण दल, आगे की जांच के बिना, यह तय नहीं कर सकता कि जब्त बोतलें एनडीपीएल है या नहीं।

एचसीआर लाइसेंसधारी के संबंध में, सरकार ने जवाब दिया कि समाप्त स्टॉक कोविड लॉकडाउन के दौरान सफदरजंग क्लब से संबंधित है। इसे सील कर दिया गया और कार्यवाही के समापन के बाद इसे नष्ट कर दिया जाएगा।

एचसीआर से संबंधित संदिग्ध बोतलों का विवरण **अनुलग्नक XI** में दिया गया है।

7.2.3 निरीक्षण रिपोर्ट (आईआर) में विसंगतियाँ

लेखापरीक्षा ने निरीक्षण के दस्तावेज़ीकरण में निम्नलिखित कमियां देखीं:

- एक एल-1 लाइसेंसधारी (अप्रैल 2019 के निरीक्षण) के मामले में, आईआर में "केस बारकोड" के बजाय बैच नंबर की सूचना दी गई थी।

  सरकार ने अपने जवाब में कहा कि लाइसेंसधारियों के लिए बैच नंबर के बजाय बारकोड का उल्लेख किया जाना चाहिए था और एसओपी तैयार की जा रही थी। टीसीएस (ईएससीआईएमएस सर्विस प्रोवाइडर) ने इस संबंध में आबकारी विभाग को रिपोर्ट दी है। हालांकि, इसे लेखापरीक्षा के साथ साझा नहीं किया गया।

- एक एल-7 लाइसेंसधारी के मामले में, निरीक्षण के दौरान (26 नवंबर 2020), दुकान पर पाई गई शराब की 20 पेटियां और 696 बोतलें स्कैनिंग के माध्यम से ग्राहकों को पहले ही बेची हुई दर्शाई गई थीं। हालाकि, इस महत्वपूर्ण पहलू को आईआर में अन्य स्टॉक विसंगतियों के साथ जोड़ दिया गया था।

- अन्य एल-10 लाइसेंसधारी के मामले में, दो निरीक्षण रिपोर्टें थीं, एक दुकान मैनेजर द्वारा हस्ताक्षरित और दूसरी अहस्ताक्षरित। यदि निरीक्षण रिपोर्ट में ऐसी अस्पष्टता मौजूद है, तो यह मामले को कमजोर कर देती है।

  निरीक्षण रिपोर्ट के दो संस्करणों की उपस्थिति के संबंध में, यह उत्तर दिया गया कि विजिट रिपोर्ट की हस्ताक्षरित प्रति (दुकान मैनेजर द्वारा) दुकान पर रखे गए निरीक्षण रजिस्टर में लिखी जाती है और विभाग को वापस भेजी गई विस्तृत विजिट रिपोर्ट को दुकान मैनेजर द्वारा हस्ताक्षरित करने की आवश्यकता नहीं है।

  उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि दोनों निरीक्षण रिपोर्टें निरीक्षण के अलग-अलग संस्करण देती है। एक रिपोर्ट "निरीक्षण के दौरान कोई गैर-शुल्क भुगतान वाली शराब नहीं मिली" का प्रमाण पत्र देती है और दूसरी रिपोर्ट बिना स्कैन की गई शराब की बोतलों के बारे में बात करती है। यह भी देखा गया कि पहली रिपोर्ट का अभियोजन प्रक्रिया में आगे उपयोग किया गया। निरीक्षण रिपोर्ट के अलग-अलग संस्करणों का विद्यमान होना एक गंभीर मुद्दा है जिसकी जांच की जानी चाहिए।

7.2.4 निरीक्षण रिपोर्ट पर अनुवर्ती कार्रवाई

निरीक्षण को कदाचार निवारक बनाने के निरीक्षण के दौरान पाए गए उल्लंघनों की आगे जांच की जानी चाहिए और चूककर्ताओं को दंडित किया जाना चाहिए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि कई उल्लंघनों की पूरी तरह से जांच नहीं की गई, जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

(i) अनियमित स्टॉक (ईएससीआईएमएस और भौतिक सूची) की जांच नहीं की गई

10 निरीक्षणों में, सात खुदरा लाइसेंसधारियों के परिसर में 1077 संदिग्ध बोतलें पाई गईं। ईएससीआईएमएस तार्किक सूची के अनुसार, इन 1077 बोतलों में से 330 बोतलें एल1 लाइसेंसधारियों से संबंधित और 15 बोतलें अन्य दुकानों से संबंधित थीं। हालांकि, अन्य लाइसेंसधारियों (थोक और खुदरा विक्रेताओं) को कोई कारण बताओ नोटिस जारी नहीं किया गया था।

ईएससीआईएमएस स्थिति "समान बारकोड" वाली 55 बोतलें और "अमान्य / ईएससीआईएमएस का हिस्सा नहीं" स्थिति वाली बोतलें एनडीपीएल/अवैध शराब को छिपाने के लिए डुप्लिकेट बारकोड का उपयोग किए जाने के जोखिम को दर्शाती है, जिससे सख्ती से निपटा जाना चाहिए था। हालांकि, निरीक्षण दल ने अपने मामले को मजबूत करने के लिए सबूत के तौर पर ऐसी बोतलें जब्त नहीं की। इसके अलावा, कारण बताओ नोटिस केवल जब्त की गई बोतलों को स्टॉक भिन्नता के रूप में संयुक्त रूप से प्रस्तुत करता है क्योंकि इस मुद्दे की आगे जांच नहीं की गई।

समय सीमा समाप्त परिवहन परमिट (टीपी) से संबंधित बोतलें (ऐसे समय सीमा समाप्त टीपी से संबंधित स्टॉक संबंधित गोदाम में वापस लौटाए जाने योग्य हैं) प्राप्त की गई और बिना स्कैनिंग के दुकानों पर बेची गई। यह स्पष्ट नहीं है कि इन बोतलों को थोक विक्रेता (एल1) को वापस न करने के बावजूद, बॉन्ड निरीक्षकों ने बॉन्डेड वेयरहाउस में स्टॉक का मिलान कैसे किया। समय सीमा समाप्त हो चुके टीपी को ट्रैक करना बहुत महत्वपूर्ण है क्योंकि स्टॉक को आसानी से होटल और रेस्तरां में ले जाया जा सकता है जिससे अतिरिक्त उत्पाद शुल्क (डब्ल्यूएसपी का 20 *प्रतिशत* / 30 *प्रतिशत)* का नुकसान हो सकता है। प्रवर्तन शाखा द्वारा इस पहलू की जांच नहीं की गई।

खुदरा विक्रेताओं से संबंधित उपर्युक्त अनियमित स्टॉक का विवरण **अनुलग्नक XII** में दिया गया है।

सरकार ने अपने जवाब में लेखापरीक्षा द्वारा बताये गये मामलों का समाधान किए बिना नकली बारकोड और एनडीपीएल की संभावना से इनकार किया। उन्होंने यह भी उल्लेख किया कि लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को स्वीकार किया जाता है और आश्वासन दिया जाता है कि भविष्य में अधिक ध्यान रखा जाएगा।

(ii) त्रुटिपूर्ण कारण बताओ नोटिस (एससीएन)

एससीएन से महत्वपूर्ण विवरण छूट जाने से डिफॉल्टर को पहले राहत मिलती है क्योंकि उसे स्पष्टीकरण के लिए जवाबदेह नहीं ठहराया जाता है। लेखापरीक्षा में विचार किए गए कुछ निरीक्षणों का विवरण इस प्रकार है:

- एक एल-10 लाइसेंसधारी के मामले में, 11 जनवरी 2021 के निरीक्षण में, दुकान पर "एमएसआर गैप" चिह्नित स्टॉक पाया गया था, लेकिन जिस अवधि के दौरान बोतल पर एमएसआर चिह्नित किया गया (1.5 वर्ष पूर्व) एससीएन में छोड़ दिया गया था। यह अवधि नकली/डुप्लिकेट बारकोड का मजबूत संकेत देती है, लेकिन लाइसेंसधारी ने "स्टॉक भिन्नता" का अनुरोध किया, बिना यह उल्लेख किए कि बेचा गया इतना पुराना स्टॉक उसकी दुकान पर कैसे पाया जा सकता है।
- एल-7 लाइसेंसधारी के एक मामले में, कुछ बोतलों की निरीक्षण स्थिति "बॉन्डेड वेयरहाउस में प्राप्त" और "बॉन्डेड वेयरहाउस में क्षतिग्रस्त" के रूप में दिखाई गई थी, जिसका स्पष्ट अर्थ है कि ये बोतलें डिस्टिलरी/वेयरहाउस की थीं। लेकिन स्टॉक विवरण जैसे ब्रांड नाम और इससे संबंधित डिस्टिलरीज का निरीक्षण रिपोर्ट में उल्लेख नहीं किया गया था और इसमें शामिल डिस्टिलरी/गोदामों को कोई एससीएन जारी नहीं किया गया था।

  सरकार ने जवाब दिया कि लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को गंभीरता से स्वीकार किया गया है और आश्वासन दिया कि आईएमएफएल शाखा द्वारा टिप्पणियों का पालन किया जाएगा। हालांकि, वर्ष 2021-22 के लिए नई आबकारी नीति के कार्यान्वयन के कारण 30 सितंबर 2021 से एल-7 लाइसेंस निरर्थक हो गए हैं, इसलिए मामले पर आगे कार्यवाही नहीं की जा सकती है।

  उत्तर असंतोषजनक है क्योंकि अपराध पहले ही आबकारी अधिनियम के तहत किया जा चुका था जब पार्टी मौजूदा आबकारी व्यवस्था की लाइसेंसधारी थी। इसके अलावा, सरकार 1 सितंबर 2022 से पुरानी नीति पर वापस लौट आई है।

- खुदरा विक्रेताओं के 10 मामलों में स्कैनिंग के माध्यम से पहले बेची गई 72 बोतलें, निरीक्षण के समय खुदरा विक्रेताओं के पास फिर से पाई गई जो नकली/डुप्लीकेट बारकोड के उपयोग के जोखिम को उजागर करती है। हालांकि, कारण बताओ नोटिस में आरोपों के विशिष्ट विवरण का उल्लेख नहीं किया गया था।
- एल7 लाइसेंसधारियों के दो मामलों में, ईएससीआईएमएस डेटा की तुलना में 632 अतिरिक्त बोतलें पाई गईं और 4,784 बोतलें गायब थीं। मामले को केवल स्टॉक भिन्नता के रूप में एससीएन में प्रस्तुत किया गया था। 632 अतिरिक्त बोतलों की स्थिति के बारे में कुछ भी नहीं बताया गया, क्या ये बिना बारकोड वाली एनडीपीएल/अवैध शराब/ट्रांजिट में स्टॉक/अन्य दुकानों से संबंधित स्टॉक आदि थे।
- एल-1 लाइसेंसधारी से संबंधित एक मामले में, 19428 बोतलें अधिक पाई गईं और 8808 बोतलें गायब थीं, लेकिन एससीएन में निरीक्षण के समय अतिरिक्त या कम पाए गए स्टॉक के बारे में विशिष्ट जानकारी दिए बिना इस मुद्दे को सिर्फ स्टॉक भिन्नता के रूप में दिखाया। एससीएन में लाइसेंसधारी के खिलाफ लगाए गए आरोपों के बारे में भी खास नहीं बताया। दिल्ली आबकारी अधिनियम/नियमों से संबंधित प्रासंगिक खंड, जिनका उल्लंघन कथित "स्टॉक भिन्नता" के कारण हुआ, का कारण बताओ नोटिस में उल्लेख नहीं किया गया।

एक अन्य मामले में उसी लाइसेंसधारी का, जहां निरीक्षण दल ने 1-डी बारकोड के बजाय 20 मामलों का बैच नबंर नोट किया था, टीसीएस द्वारा इन 20 मामलों के 1 डी बारकोड की स्थिति प्रस्तुत करने के बाद भी, इस मामले को कारण बताओ नोटिस में नहीं उठाया गया, जिससे एल1 लाइसेंसधारी को लाभ हुआ।

सरकार ने उत्तर दिया कि निरीक्षण रिपोर्ट तार्किक सूची का विवरण देती है जबकि भौतिक सूची शून्य है। बिक्री के समय स्कैन न होने के कारण बोतलें गायब है। अतिरिक्त बोतल इसलिए है क्योंकि एक कर्मचारी ने बाहर से खरीदकर टूटी हुई बोतल को बदल दिया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह, स्पष्ट करने में विफल है कि गायब स्टॉक के लिए एमएसआर गैप मार्किंग क्यों नहीं की गई थी।

सरकार ने अपने उत्तर में आगे कहा कि निरीक्षण करने वाली टीम इस भिन्नता को निम्नानुसार इंगित करती है:

1. दुकान पर बेचा गया- स्टॉक को सील कर दिया गया है और उक्त स्टॉक को न बेचने के निर्देश के साथ अलग रखा गया है। इसे स्टॉक भिन्नता माना जाता है
2. दुकान पर- यदि बार काउंटर पर पाया जाता है तो उसे न बेचने के निर्देश के साथ सील कर दिया जाएगा और अलग रखा जाएगा। इसे स्टॉक भिन्नता माना जाता है
3. एक्सपायर हो चुकी बियर - सील करके अलग रखा गया और न बेचने के निर्देश दिया गया तथा लाइसेंसधारी को एससीएन जारी किया गया।

   उपरोक्त मामलों को स्वतः ही लघु अपराध माना जाता है तथा स्टॉक को विभागीय कार्यवाही के दौरान साक्ष्य के रूप में सुरक्षित रखा जाता है।
4. एनडीपीएल- बोतलों को सील किया गया, जब्त किया गया और औपचारिक शिकायत और एफआईआर के साथ स्थानीय पुलिस को सौंप दिया गया।

उत्तर असंतोषजनक है क्योंकि इसमें अतिरिक्त स्टॉक के कारणों के संबंध में कोई टिप्पणी नहीं की गई है। इसके अलावा, पहले तीन मामलों में इसे स्वचालित रूप से एक मामूली अपराध माना जाता है, जबकि, जब तक बाद की जांच से इनकार नहीं किया जाता है, तब तक संभावना है कि पाए गए बारकोड डुप्लिकेट हैं और मूल स्टॉक पहले ही बेचा जा चुका है या एमएसआर के रूप में चिह्नित किया गया है।

(iii) सम्मिलित अन्य लाइसेंसधारियों/विक्रेताओं को कारण बताओ नोटिस जारी नहीं किया गया सात मामलों में, विदेशी विक्रेता बोतल या बोतल उद्भव के कारण अन्य लाइसेंसधारी शामिल थे, लेकिन इन पार्टियों को कोई एससीएन जारी नहीं किया गया था। ऐसे मामलों में, आबकारी विभाग मुद्दे की ठीक से जांच न करके और सभी पक्षों को जवाबदेह न ठहराकर अपना नियामक कार्य करने में विफल रहा। विवरण **अनुलग्नक XIII** में हैं।

सरकार ने अपने जवाब में एससीएन जारी न होने की बात स्वीकार की और कहा कि भविष्य में सभी जुड़े लाइसेंसधारियों को एससीएन जारी किया जाएगा।

7.2.5 बार-बार उल्लंघन करने पर सजा नहीं बढ़ाई गई

आबकारी अधिनियम की धारा 53 में "पिछली सजा के बाद सजा में वृद्धि" के प्रावधान का उल्लेख है। 11 मामले ऐसे पाए गए जहां पिछले निरीक्षण में देखे गए उल्लंघन

बाद में दोहराए गए। निरीक्षण प्रतिवेदन के अनुसार बार-बार उल्लंघन के बावजूद धारा 53 लागू नहीं की गई। विवरण **अनुलग्नक XIV** में दिया गया है।

सरकार ने अपने जवाब में स्वीकार किया कि उपरोक्त मामलों में धारा 53 लागू नहीं की गई थी और इसके लिए खेद है।

7.3 निष्कर्ष और अनुशंसाएं

आबकारी विभाग को अर्ध-न्यायिक शक्तियाँ प्रदान की गई हैं, जिनका कुशल प्रयोग प्रवर्तन कार्य की पारदर्शिता, प्रमाणिकता और निष्पक्षता पर निर्भर है। आबकारी विभाग की प्रवर्तन शाखा जिसे लाइसेंस प्राप्त परिसरों में निरीक्षण करने का कार्य सौंपा गया है, योजना की कमी, मानक संचालन प्रक्रियाओं (एसओपी) के अभाव और कमजोर साक्ष्य संग्रह के कारण महत्वपूर्ण कमियों से ग्रस्त है। प्रवर्तन कार्य की प्रभावशीलता राजस्व रिसाव को रोकने, आबकारी उल्लंघनों के लिए प्रभावी निवारक के रूप में कार्य करने और एक प्रभावी नियामक व्यवस्था बनाए रखने में सबसे महत्वपूर्ण निर्धारकों में से एक है। असंगत और अपर्याप्त रिपोर्टिंग के साथ-साथ जोखिम मूल्यांकन पर आधारित अच्छी तरह से समन्वित निरीक्षणों की अनुपस्थिति, प्रवर्तन गतिविधियों की प्रभावशीलता को कमजोर करती है जिससे गैर-शुल्क भुगतान वाली शराब की बिक्री के जोखिम बढ़ जाते हैं। प्रवर्तन कार्य को प्रभावी और जवाबदेह बनाने के लिए ऊपर उल्लिखित कमजोरियों और निरीक्षण को ध्यान में रखा जाना चाहिए और उनका समाधान किया जाना चाहिए। ऊपर चर्चा किए गए सभी मामले विस्तृत परीक्षण और अन्वेषण के योग्य हैं।

अनुशंसा 7.1: मानक संचालन प्रक्रिया के निर्माण, सावधानीपूर्वक साक्ष्य संग्रहण और अन्वेषण तथा मामले के शीघ्र निपटान से प्रवर्तन कार्यों को मजबूत किया जाना चाहिए।

अनुशंसा 7.2: मामले के विवरण के संबंध में विस्तृत डेटा वाले प्रवर्तन पंजिका को ईएससीआईएमएस में रखा जाना चाहिए, जो कार्रवाई योग्य खुफिया जानकारी उत्पन्न करने के लिए डेटा के विश्लेषण में मदद कर सकता है।

अनुशंसा 7.3: पारदर्शिता और जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए निरीक्षण रिपोर्टों और उसके बाद अपनाई जाने वाली प्रक्रिया का कम्प्यूटरीकरण किया जाना चाहिए।