सत्यमेव जयते

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
का प्रतिवेदन
खाद्य संरक्षा तथा मानक अधिनियम, 2006
के कार्यान्वयन
की
निष्पादन लेखापरीक्षा

केंद्र सरकार (सिविल)
स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय
2017 की प्रतिवेदन सं. 37
(निष्पादन लेखापरीक्षा)

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
का प्रतिवेदन
खाद्य संरक्षा तथा मानक अधिनियम, 2006
के कार्यान्वयन
की
निष्पादन लेखापरीक्षा

केंद्र सरकार (सिविल)
स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय
2017 की प्रतिवेदन सं. 37
(निष्पादन लेखापरीक्षा)

विषय सूची

	विषय	पृष्ठ सं.
	प्राक्कथन	iii
	कार्यकारी सारांश	v
अध्याय-I	प्रस्तावना	1
अध्याय-II	विनियमन एवं प्रशासनिक ढाँचा	7
अध्याय-III	लाइसेंसिंग, पंजीकरण, निरीक्षण और नमूना चयन	50
अध्याय-IV	खाद्य विश्लेषण एवं अभियोजन	70
अध्याय-V	मानव संसाधन	90
	अनुबंध	101-107
	संकेताक्षरों की सूची	109-111

प्राक्कथन

खाद्य संरक्षा तथा मानक अधिनियम, 2006 को देश में खाद्य संरक्षा से संबंधित विविध नियमों का समेकन करने के लिए, एकल बिंदु संदर्भ प्रणाली स्थापित करने के लिए तथा खाद्य पदार्थों के लिए विज्ञान आधारित मानक तैयार करने एवं उनके निर्माण, भंडारण, वितरण, बिक्री और आयात को विनियमित करने के लिए तथा मानव उपयोग के लिए सुरक्षित एवं पौष्टिक भोजन की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए भारतीय खाद्य संरक्षा तथा मानक प्राधिकरण (एफएसएसएआई) स्थापित करने के लिए अधिनियमित किया गया।

निष्पादन लेखापरीक्षा द्वारा अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए विनियामक और प्रशासनिक तंत्र की प्रभावकारिता, खाद्य परीक्षण प्रयोगशाला अवसंरचना और मानव संसाधन कार्यतंत्र, अधिनियम के अनुसार लाइसेंसिंग और पंजीकरण प्रक्रियाओं का अनुपालन, निरीक्षण, नमूनाकरण और अभियोजन प्रक्रिया के लिए व्यवस्था की उपस्थिति, खाद्य वस्तुओं के आयात का विनियमन, शिकायत निवारण के लिए तंत्र, तथा एफएसएसएआई की आईईसी (सूचना, शिक्षा और संप्रेषण) की प्रभावकारिता की परीक्षा का प्रयत्न किया गया है।

लेखापरीक्षा में विभिन्न विनियमों और मानकों के निर्धारण में विलंब और कमियों सहित प्रणालीगत अक्षमताओं का पता चला। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि अधिनियम द्वारा निर्धारित आवश्यक प्रक्रियाओं की अवहेलना तथा सुप्रीम कोर्ट के विशिष्ट निर्देशों का उल्लंघन करके विनियमों में संशोधन किया गया। खाद्य परीक्षण तथा प्रमाणीकरण करने हेतु अधिकृत प्रयोगशालाओं में से अधिकांश में न केवल उपकरणों की कमी थी बल्कि उनके पास राष्ट्रीय परीक्षण एवं अंशशोधन प्रयोगशाला प्रत्यायन बोर्ड (एनएबीएल) का प्रत्यायन भी नहीं था। लाइसेंसिंग, पंजीकरण, निरीक्षण, नमूना चयन तथा अभियोजन संबंधी प्रवर्तन कार्यवाहियाँ अपर्याप्त पाई गयी। एफएसएसएआई भर्ती विनियमों के अंतिमीकरण में विफल रहा। अनुबंधित कर्मचारियों की नियुक्ति में भी अनियमतताएँ देखी गयी।

यद्यपि निष्पादन लेखापरीक्षा 2011-2012 से 2015-2016 की अवधि के लिए की गई, बाद की अवधि से संबंधित मामलों को भी, आवश्यकतानुसार, शामिल किया गया है।

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन जिसमें खाद्य संरक्षा तथा मानक अधिनियम, 2006 के कार्यान्वयन की लेखा परीक्षा के परिणाम शामिल हैं, भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के तहत भारत के राष्ट्रपति को प्रस्तुत करने हेतु तैयार किया गया है। लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा जारी लेखापरीक्षा मानकों के अनुरूप की गई है।

कार्यकारी सारांश

खाद्य संरक्षा पूरी खाद्य श्रृंखला को आवृत करती है, तथा इसमें खाद्य के विनिर्माण/तैयारी, रखरखाव, परिवहन और भंडारण के चरण शामिल है जो संदूषण और भोजन से उत्पन्न बीमारियों को रोकते हैं। खाद्य संरक्षा मानकों और उनके प्रवर्तन में किसी शिथिलता से अवैध, बेईमान निर्माताओं और आपूर्तिकर्ताओं का प्रसार हो सकता है, जो सार्वजनिक स्वास्थ्य हेतु हानिकारक है। सरकारों, उत्पादकों और उपभोक्ताओं के बीच अच्छी आपसी समझ, खाद्य संरक्षा तथा कुशल और प्रभावी प्रवर्तन सुनिश्चित करने के लिए योगदान कर सकती है।

स्वतंत्रता के पश्चात्, खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम (पीएफए) 1954, विशेषतः खाद्य क्षेत्र को लक्षित करने वाले अन्य कानून/आदेशों के साथ खाद्य संरक्षा को नियंत्रित करने वाला प्राथमिक कानून था। केन्द्र और राज्य सरकारों के विभिन्न मंत्रालयों और विभागों में फैले विभिन्न मानकों और प्रवर्तन एजेंसियों एवं वर्ष-दर-वर्ष बढ़ते हुए कानूनों से उपभोक्ताओं, व्यापारियों, निवेशकों और निर्माताओं के बीच भ्रम की स्थिति उत्पन्न हुई। इन कानूनों का प्रचालन करने वाले विभिन्न प्राधिकारियों के तहत श्रमशक्ति, खाद्य प्रयोगशालाओं और अन्य संसाधनों की अपर्याप्तता से विज्ञान आधारित खाद्य मानकों के प्रभावी निर्धारण तथा उनके प्रवर्तन पर प्रभाव पड़ा। मौजूदा अधिनियमों और आदेशों को समेकित कर शामिल करने और देश में एक एकल बिंदु संदर्भ प्रणाली स्थापित करने तथा मानव उपभोग के लिए सुरक्षित और पौष्टिक भोजन की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए विज्ञान आधारित मानक निर्धारित करने तथा खाद्य उत्पादों के विनिर्माण, भंडारण, वितरण, बिक्री और आयात को विनियमित करने हेतु खाद्य संरक्षा तथा मानक प्राधिकरण (खाद्य प्राधिकरण) की स्थापना करने हेतु संसद ने खाद्य संरक्षा तथा मानक अधिनियम, 2006 अधिनियमित किया। यह अधिनियम किसी भी किसान या मछुआरे या कृषि संचालन या फसलों या पशुधन या मत्स्य पालन या किसान/मछुआरे द्वारा प्रारंभिक उत्पादन स्तर पर उत्पादित फसलों के उत्पादों पर लागू नहीं होता है।

खाद्य संरक्षा पर यह निष्पादन लेखापरीक्षा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय (मंत्रालय), खाद्य प्राधिकरण और दस चयनित राज्यों के खाद्य प्राधिकरणों के निष्पादन का आकलन करने के उद्देश्य के साथ की गई थी।

निष्पादन लेखापरीक्षा के महत्त्वपूर्ण निष्कर्ष नीचे दिए गए हैः

नियामक और प्रशासनिक रूपरेखा

- अधिनियम लागू किये जाने के एक दशक बाद भी मंत्रालय और खाद्य प्राधिकरण द्वारा अभी तक विभिन्न प्रक्रियाओं, अधिनियम की विभिन्न धाराओं में विनिर्दिष्ट दिशा निर्देशों और तंत्रों को निर्धारित करने वाले विनियम बनाये जाने शेष थे।

(पैरा 2.2)

- खाद्य प्राधिकरण उन क्षेत्रों, जिन पर मानक निर्धारित/संशोधित किए जाने हैं, की निर्धारित समय सीमाओं के भीतर पहचान करने तथा मानकों के निर्धारण के लिए खाद्य उत्पादों के चयन के तरीके का निर्धारण करने के लिए कार्य योजनाएं बनाने में विफल रहा था। एफएसएसएआई ने कुछ खाद्य श्रेणियों के लिए मानकों के संशोधन का सुझाव देने का कार्य खाद्य कारोबार कर्ताओं (एफबीओ) के प्रतिनिधियों को सौंप दिया, जिनके सुझावों को निष्पक्ष नहीं माना जा सकता था। एफएसएसएआई ने हितधारकों की टिप्पणियों को ध्यान में न रखते हुए विनियमों और मानकों को अधिसूचित किया था। मुख्य रूप से नीतिगत दिशा निर्देशों और मानक संचालन प्रक्रियाओं (एसओपी) की अनुपस्थिति के कारण खाद्य प्राधिकरण ने संशोधनों को अधिसूचित करने में एक वर्ष से तीन वर्षों का समय लिया।

(पैरा 2.5, 2.6 तथा 2.7)

- सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अवैध घोषित उत्पाद अनुमोदन प्रणाली के तहत जारी लाइसेंसों की निगरानी तथा निरस्तीकरण करने में प्राधिकरण की विफलता के कारण असुरक्षित/असुरक्षित घोषित खाद्य पदार्थों के निर्माण/बिक्री जारी रहने की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता।

(पैरा 2.8)

- एफएसएसएआई केन्द्र सरकार के पूर्व अनुमोदन, पूर्व प्रकाशन और अधिसूचना (अधिनियम की धारा 92 में निहित) तथा ऐसे विनियमों तथा नियमों को संसद के समक्ष प्रस्तुत करने (धारा 93 में निहित) की प्रक्रिया का अनुसरण किए बिना निरंतर निर्देश जारी कर रहा है जबकि सर्वोच्च न्यायालय द्वारा ऐसी प्रक्रिया को अनिवार्य घोषित किया गया था। लेखापरीक्षा ने ऐसे कई उदाहरण पाए जहाँ एफएसएसएआई ने खाद्य प्राधिकरण और मंत्रालय की आवश्यक संस्वीकृति के बिना निर्देश जारी किए और विनियम अधिसूचित किए थे।

(पैरा 2.9, 2.10 तथा 2.11)

- केन्द्रीय सलाहकार समिति (सीएसी) द्वारा की गई कम से कम 75 *प्रतिशत* खाद्य लाइसेंस शुल्क संग्रहण को सूचना, शिक्षा और संप्रेषण (आईईसी) गतिविधियों के लिए उपयोग करने की अनुशंसा के बावजूद अधिकतर राज्यों ने इन गतिविधियों के लिए कोई बजट आबंटित नहीं किया था।

(पैरा 2.16)

लाइसेंसिंग, पंजीकरण, निरीक्षण और नमूना चयन

- एफएसएसएआई और राज्य खाद्य संरक्षा प्राधिकरणों ने अधिनियम के प्रवर्तन प्रबंधन तथा अपने अधिकार-क्षेत्र के अंतर्गत एफबीओ के हेतु सर्वेक्षण नहीं किए थे जबकि ऐसा करना अधिनियम के अंतर्गत आवश्यक था।

(पैरा 3.1.1)

- लेखापरीक्षा में नमूना परीक्षित 50 प्रतिशत से अधिक मामलों में, यह पाया गया कि अधूरे दस्तावेजों के आधार पर लाइसेंस जारी किए गए थे।

(पैरा 3.1.5)

- न तो एफएसएसएआई और न ही राज्य खाद्य प्राधिकरणों में जोखिम आधारित निरीक्षणों पर अभिलेखित नीतियों तथा प्रक्रियाएं मौजूद है, एवं एफएसएसएआई के पास खाद्य व्यवसाय पर राष्ट्रीय डाटाबेस नहीं है।

(पैरा 3.2)

- एफएसएसएआई द्वारा जारी गैर-अनुपालना रिपोर्ट पर सीमा शुल्क अधिकारियों द्वारा अनुवर्ती कार्यवाही तथा देश में असुरक्षित खाद्य का प्रवेश न होने देना सुनिश्चित करने में एफएसएसएआई विफल रहा।

(पैरा 3.6.3)

खाद्य एवं अभियोजन विश्लेषण

- 72 राज्य खाद्य प्रयोगशालाओं में से 65, जिनके पास एफएसएसएआई एवं राज्य खाद्य संरक्षा प्राधिकरणों ने परीक्षण हेतु नमूने भेजे थे, के पास राष्ट्रीय परीक्षण और अंशशोधन प्रयोगशाला प्रत्यायन बोर्ड (एनएबीएल) प्रत्यायन नहीं था। परिणामस्वरूप, इन प्रयोगशालाओं द्वारा किये गये परीक्षण की गुणवत्ता आश्वासित नहीं की जा सकती।

(पैरा 4.3)

- यद्यपि अधिनियम में पैनलबद्ध खाद्य प्रयोगशालाओं की राजपत्रित अधिसूचना का प्रावधान है, एफएसएसएआई ने सितंबर 2011 एवं मार्च 2014 के मध्य 67 खाद्य प्रयोगशालाओं को कार्यालय आदेशों द्वारा पैनलबद्ध किया।

(पैरा 4.4.1)

- एफएसएसएआई के पास पूर्ववर्ती खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम के अंतर्गत योग्य घोषित ऐसे लोक विश्लेषकों पर कोई आंकड़े नहीं थे, जो एफएसएस अधिनियम के अंतर्गत भी कार्यरत रहे। एफएसएसएआई के पास सभी अधिसूचित पैनलबद्ध खाद्य प्रयोगशालाओं में योग्य खाद्य विश्लेषक होने के आंकड़े भी नहीं थे। लेखापरीक्षा से प्रकट हुआ कि 16 खाद्य प्रयोगशालाओं में से 15 के पास योग्य खाद्य विश्लेषक नहीं थे।

(पैरा 4.6.1)

- राज्य खाद्य प्रयोगशालाओं एवं रेफरल प्रयोगशालाओं में योग्य श्रमशक्ति एवं कार्यशील खाद्य परीक्षण उपकरणों की कमी से खाद्य नमूनों का अपर्याप्त परीक्षण हुआ था।

(पैरा 4.7.1 तथा 4.7.2)

- न्याय निर्णायक अधिकारियों द्वारा मामलों के अंतिमीकरण में बहुत विलंब हुए। इसके अतिरिक्त, जुर्माना लगाये जाने के बाद भी, इसका एक उल्लेखनीय भाग वसूला नहीं जा सका।

(पैरा 4.9.1)

मानव संसाधन

- अधिनियम के लागू होने के एक दशक पश्चात् भी भर्ती विनियम तैयार करने में मंत्रालय तथा एफएसएसएआई की विफलता के परिणामस्वरूप विभिन्न स्तरों पर भारी स्टाफ कमी रही।

(पैरा 5.2 तथा 5.3)

- राज्यों में लाइसेंसिंग तथा प्रवर्तन अधिकारियों (अभिहित अधिकारियों तथा खाद्य संरक्षा अधिकारियों) की भारी कमी ने राज्यों में खाद्य संरक्षा संबंधी उपायों को गंभीर रूप से प्रभावित किया।

(पैरा 5.9)

अनुशंसाएं:

लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आधार पर कुछ अनुशंसाएं निम्नानुसार दी गई है:

- *मंत्रालय/एफएसएसआई उन क्षेत्रों, जिन्हें अधिनियम में विनिर्दिष्ट किया गया है, परन्तु उन्हें अब तक लिया नहीं गया है, पर विनियमों की अधिसूचना शीघ्र कराए।*

- *एफएसएसएआई मानक निर्धारण तथा समीक्षा पर मानक संचालन प्रक्रियाएं तैयार करे तथा यह सुनिश्चित करे कि इनकी अनुपालना की जाए।*

- *एफएसएसएआई यह सुनिश्चित करे कि उत्पाद अनुमोदनों की पूर्ववर्ती प्रणाली के तहत जारी किए गए सभी लाइसेंसों की समीक्षा की जाए और वर्तमान प्रक्रिया के अनुसार जैसा उचित हो, लाइसेंस रद्द तथा पुन: जारी किये जाएं।*

- *माननीय मुंबई उच्च न्यायालय तथा माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों के परिप्रेक्ष्य में एफएसएसएआई अधिनियम की धारा 16(5) के अंतर्गत जारी सभी निर्देशों की समीक्षा करे।*

- *एफएसएसएआई और राज्य खाद्य प्राधिकरणों को अपने अधिकार-क्षेत्र में आने वाली खाद्य व्यवसाय गतिविधियों का सर्वेक्षण करना चाहिए जिससे एफबीओ का एक व्यापक व विश्वसनीय डाटाबेस तथा अधिनियम का बेहतर प्रवर्तन व संचालन सुनिश्चित हो सके।*

- *एफएसएसएआई, निरीक्षण की आवधिकता सहित जोखिम आधारित निरीक्षणों पर नीतिगत दिशानिर्देशों और प्रक्रियाओं को बनाए और अधिसूचित करे। निरीक्षण की आवधिकता निर्दिष्ट करने तथा यह सुनिश्चित करने कि आवधिकता का पालन हो, हेतु सभी राज्यों को सहमत किया जाये।*

- *मंत्रालय सभी राज्य खाद्य प्रयोगशालाओं का प्रत्यायन सुनिश्चित करे और राज्य खाद्य प्रयोगशालाओं और रेफरल प्रयोगशालाओं का पूरी तरह सुसज्जित एवं कार्यात्मक रहना भी सुनिश्चित करे।*

- *मंत्रालय/एफएसएसएआई शीघ्र भर्ती विनियम अधिसूचित करने तथा रिक्तियां भरने के लिए कदम उठाए।*

अध्याय-I : प्रस्तावना

1.1 विहंगावलोकन

पर्याप्त एवं सुरक्षित भोजन की उपलब्धता जीवन की निरंतरता एवं उत्तम स्वास्थ्य को बढ़ावा देने हेतु अत्यावश्यक है। हानिकारक जीवाणु, विषाणु, परजीवियों अथवा रासायनिक पदार्थों से युक्त असुरक्षित भोजन - डायरिया से लेकर कैंसर तक - 200 से अधिक बीमारियों का कारण बनता है। अनुमानत: 60 करोड़ लोग - विश्व भर में लगभग 10 में से 1 व्यक्ति - संक्रमित भोजन खाकर प्रति वर्ष बीमार पड़ते हैं और 4.20 लाख लोग मर जाते हैं। पाँच वर्ष से कम आयु के बच्चे 40 प्रतिशत खाद्य जनित रोगों का सामना करते हैं, जिनसे प्रतिवर्ष 1.25 लाख मौतें होती हैं। खाद्य संरक्षा, पोषण एवं खाद्य सुनिश्चितता एक दूसरे से जटिल रूप से जुड़े हुए हैं। असुरक्षित भोजन रोग एवं कुपोषण का दुष्चक्र बनाता है, जिससे विशेष रूप से शिशु, छोटे बच्चे, बुजुर्ग और बीमार लोग प्रभावित होते हैं[1]।

भारत की भौगोलिक, आर्थिक एवं सामाजिक विविधता के कारण, यहाँ खाद्य संरक्षा सुनिश्चित करने की चुनौती बहुत बड़ी है। खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम (पीएफए), 1954 इस दिशा में उठाया गया पहला कदम था, जिसके बाद विशेषत: खाद्य क्षेत्र को नियंत्रित करने के लिए अन्य अधिनियम/आदेश जारी किये गये, जैसे - फल उत्पाद आदेश, 1955; मांस खाद्य उत्पाद आदेश, 1973; वनस्पति तेल उत्पाद (नियंत्रण) आदेश, 1947; खाद्य तेल पैकेजिंग (विनियम) आदेश, 1998; विलायक निष्कर्षित तेल, वितैलित अवचूर्ण, एवं खाद्य आटा (नियंत्रण) आदेश, 1967; दुग्ध एवं दुग्ध उत्पाद आदेश, 1992; एवं आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 (1955 का 10) के अंतर्गत जारी अन्य आदेश। वर्ष-दर-वर्ष विभिन्न मानकों सहित बदलते नियमों एवं विभिन्न मंत्रालयों/विभागों में फैली अलग-अलग प्रवर्तन संस्थाओं के सृजन से उपभोक्ताओं, निवेशकों, उत्पादकों एवं व्यापारियों में असमंजस की स्थिति उत्पन्न हो गई। श्रमशक्ति, खाद्य प्रयोगशालाओं एवं इन नियमों को संचालित

[1] विश्व स्वास्थ्य संगठन के खाद्य संरक्षा पर तथ्य पत्र (दिसम्बर 2015) से उद्धृत।

करने वाले विभिन्न प्राधिकरणों में अन्य संसाधनों की अपर्याप्तता ने भी विज्ञान आधारित खाद्य मानकों के प्रभावहीन निरूपण एवं प्रवर्तन में योगदान दिया।

मुद्दों के समाधान हेतु, सभी पूर्ववर्ती अधिनियमों एवं आदेशों को समाहित कर खाद्य संरक्षा तथा मानक अधिनियम, 2006 (अधिनयम) प्रचालित किया गया। इस अधिनयम द्वारा खाद्य संबंधित सभी नियमों को समेकित किया जाना था तथा खाद्य पदार्थों हेतु विज्ञान आधारित मानक तैयार करने तथा उनके उत्पादन, भण्डारण, वितरण, विक्रय एवं आयात को विनियमित करने के लिए भारतीय खाद्य संरक्षा तथा मानक प्राधिकरण (एफएसएसएआई) की स्थापना करना था, ताकि मानवीय उपभोग हेतु सुरक्षित एवं पोषक खाद्य पदार्थ की उपलब्धता सुनिश्चित की जा सके और उससे संबंधित अथवा अनुषंगी मामलों को सुलझाया जा सके। परंतु, अधिनियम, किसी किसान या मछुआरे अथवा कृषि संचालन या फसलों अथवा पशु या मत्स्यपालन अथवा खेती में प्रयुक्त या उससे उत्पन्न उत्पादनों अथवा किसी किसान/मछुआरे द्वारा प्रारंभिक स्तर पर उत्पादित फसल उत्पादों पर लागू नहीं होता है।

1.2 खाद्य प्राधिकरण के कर्तव्य एवं उत्तरदायित्व

भारत सरकार ने खाद्य प्राधिकरण को अध्यक्ष एवं 22 सदस्यों ***(अनुबंध - 1.1)*** से गठित एक निगमित निकाय के रूप में अधिसूचित किया (सितंबर 2008), जो केन्द्र सरकार (अर्थात् स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय) के अंतर्गत देशभर में खाद्य संरक्षा से संबंधित तकनीकी एवं प्रशासनिक मामलों का निर्धारण करने तथा उनपर निर्देश देने हेतु प्राधिकृत था। इन निर्देशों को अध्यक्ष एवं एफएसएसएआई के मुख्य कार्यकारी अधिकारी (सीईओ)[2] के नेतृत्व में एफएसएसएआई[3] द्वारा कार्यान्वित किया जाना था। एफएसएसएआई के पाँच क्षेत्रीय कार्यालय (चैन्नई, दिल्ली, कोलकाता, गुवाहाटी एवं मुंबई) तथा दो उप-क्षेत्रीय कार्यालय (चण्डीगढ़ एवं लखनऊ)[4] हैं।

---

[2] अध्यक्ष एवं सदस्यों की तरह ही एफएसएसएआई का सीईओ केन्द्र सरकार द्वारा नियुक्त किया जाता है। सीईओ एफएसएसएआई का सदस्य सचिव होता है लेकिन उसके पास मतदान की शक्ति नहीं होती।

[3] पूरे प्रतिवेदन में, 'खाद्य प्राधिकरण' शब्द का अभिप्राय अधिनियम के अंतर्गत सृजित अध्यक्ष एवं सदस्यों से गठित कार्पोरेट निकाय से है; 'एफएसएसएआई' का अर्थ खाद्य प्राधिकरण के कार्यकारी स्कंध से है जिसमें अध्यक्ष, सीईओ एवं उसके अंतर्गत प्रभाग आते हैं।

[4] अप्रैल 2016 में एफएसएसएआई ने चंडीगढ़ तथा लखनऊ स्थित उप-क्षेत्रीय कार्यालयों को बंद कर दिया और उनका कार्य क्षेत्रीय कार्यालय दिल्ली को स्थानांतरित कर दिया।

अधिनियम के अंतर्गत, खाद्य निर्माण, प्रसंस्करण, वितरण, विक्रय एवं आयात के विनियमन तथा निगरानी तथा खाद्य पदार्थों से संबंधित मानकों, दिशानिर्देशों आदि को विनियमों द्वारा निर्धारित करने के लिए खाद्य प्राधिकरण प्राधिकृत है।

1.3 प्रवर्तन संरचना

खाद्य प्राधिकरण एवं राज्य[5] खाद्य प्राधिकरण अधिनियम तथा एफएसएसएआई द्वारा अधिसूचित नियमों एवं विनियमों (एफएसएसएआई द्वारा दिसंबर 2016 तक अधिसूचित विभिन्न नियमों तथा विनियमों का विवरण **अनुबंध - 1.2** में दिया गया है) के प्रवर्तन हेतु उत्तरदायी हैं। ये प्राधिकरण एफबीओ (खाद्य कारोबार कर्ता) द्वारा पूरी की जाने वाली संबंधित आवश्यकताओं की निगरानी एवं सत्यापन, एक नियंत्रण प्रणाली के अनुरक्षण, खाद्य संरक्षा एवं जोखिम पर सार्वजनिक संवाद, खाद्य संरक्षा सतर्कता एवं खाद्य कारोबार के सभी चरणों की निगरानी गतिविधियों के लिए प्राधिकृत हैं। एफएसएसएआई का सीईओ केन्द्रीय खाद्य संरक्षा आयुक्त के रूप में कार्य करता है और अधिनियम के प्रवर्तन हेतु केन्द्रीय लाइसेंसिंग प्राधिकारी (सीएलए) के रूप में एक अभिहित अधिकारी (डीओ) को नियुक्त करता है। इसी प्रकार, संबंधित राज्य खाद्य आयुक्त, राज्य लाइसेंसिंग प्राधिकारी (एसएलए) के रूप में एक डीओ की नियुक्ति करता है। खाद्य संरक्षा अधिकारी (एफएसओ) डीओ की सहायता करते हैं।

1.4 लेखापरीक्षा दृष्टिकोण

1.4.1 लेखापरीक्षा उद्देश्य

इस निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था कि:

i) अधिनियम के कार्यान्वयन हेतु विनियामक एवं प्रशासनिक तंत्र मौजूद है;

ii) लाइसेंसिंग, पंजीकरण तथा नमूना चयन अधिनियम के अनुरूप परिचालित किए गये;

iii) खाद्य परीक्षण प्रयोगशाला तंत्र तथा अभियोजन प्रक्रियाएं मौजूद हैं; तथा

iv) मानव संसाधन की नियुक्ति तथा तैनाती वर्तमान निर्देशों/नियमों के अनुसार थे।

[5] इस पूरे प्रतिवेदन में, 'राज्य' शब्द में संघ शासित क्षेत्र भी शामिल है।

1.4.2 लेखापरीक्षा विषय-क्षेत्र

लेखापरीक्षा में अगस्त 2011 से मार्च 2016 की अवधि ली गई। स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय, एफएसएसएआई तथा इसके क्षेत्रीय एवं उप-क्षेत्रीय कार्यालय एवं नौ चयनित राज्यों तथा एक संघ शासित क्षेत्र (यूटी) में संबंधित विभागों/कार्यालयों ***(अनुबंध 1.3)*** के अभिलेखों का परीक्षण किया गया।

1.4.3 नमूना चयन की पद्धति

चयनित राज्यों में, निम्नतम दो एवं अधिकतम दस सहित, 20 प्रतिशत जिले पीपीएसडब्ल्यूओआर[6] का प्रयोग करते हुए चुने गये जिनमें नमूना आकार लाइसेंसों/पंजीकरण प्रमाण-पत्रों की कुल संख्या के बराबर लिया गया। प्रत्येक नमूना चयनित जिले में, प्रति वर्ष 40 लाइसेंस एवं 10 पंजीकरण प्रमाण-पत्र सामान्य आबादी, आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों एवं बच्चों/शिशुओं द्वारा खाद्य सामग्रियों के प्रयोग के आधार पर चुने गये। इसी मानदण्ड का प्रयोग करते हुए, केन्द्रीय लाइसेंसिंग प्राधिकरण (सीएलए), क्षेत्रीय कार्यालय एवं उप-क्षेत्रीय कार्यालय में से प्रत्येक में प्रतिवर्ष 25 लाइसेंसों का चयन किया गया। प्रत्येक नमूना चयनित जिले में, प्रति वर्ष 25 खाद्य नमूनों का चयन किया गया जो अनुरूप और गैर-अनुरूप दोनों नमूनों का मिश्रण था।

इसके अतिरिक्त**,** प्रत्येक चयनित राज्य में**,** कम से कम एक सहित 30 प्रतिशत राज्य प्रयोगशालाओं का चयन किया गया। दिल्ली, मुंबई, कोलकाता एवं चैन्नई स्थित खाद्य प्राधिकरणों के प्रत्येक क्षेत्रीय कार्यालय के अधिकार-क्षेत्र में आने वाले दो पत्तनों, जहाँ आयात/नमूनों के मामलों की संख्या अधिकतम थी, का चयन किया गया। इसके बाद, प्रति वर्ष प्रति पत्तन 50 प्रकरणों का चयन यादृच्छिक चयन के माध्यम से किया गया।

अत: नौ राज्यों एवं एक संघ शासित क्षेत्र में स्थित 53 जिलों तथा 20 राज्य प्रयोगशालाओं एवं आठ पत्तनों का चयन किया गया। नमूना चयनित राज्यों/केंद्रशासित प्रदेश तथा चयन के ब्यौरे ***अनुबंध - 1.3*** में दिये गये हैं।

---

[6] अप्रतिस्थापित आकार समानुपातिक संभाव्यता

1.5 लेखापरीक्षा पद्धति एवं खाद्य प्राधिकरण तथा मंत्रालय के उत्तर

निष्पादन लेखापरीक्षा का प्रारंभ स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय तथा एफएसएसएआई के अधिकारियों के साथ 03 मई 2016 को आगम सम्मेलन के साथ हुआ जिसमें लेखापरीक्षा का उद्देश्य, विषय-क्षेत्र एवं पद्धति की व्याख्या की गयी। आगम सम्मेलन राज्य स्तर पर भी किये गये।

लेखापरीक्षा दलों द्वारा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय, एफएसएसएआई मुख्यालय, एफएसएसएआई के क्षेत्रीय कार्यालयों/उप-क्षेत्रीय कार्यालयों, खाद्य संरक्षा आयुक्तों एवं चयनित राज्यों तथा केंद्र शासित प्रदेश में जिलों तथा प्रयोगशालाओं में खाद्य संरक्षा तथा मानक अधिनियम, 2006 के कार्यान्वयन से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा की गई।

मसौदा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सर्वप्रथम मंत्रालय को 03 नवम्बर 2016 को जारी किया गया। प्राप्त जवाबों एवं दस्तावेजों की अग्रिम जाँच के आधार पर, मसौदा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संशोधित किया गया और उसे 16 मई 2017 को पुन: जारी किया गया। मंत्रालय के साथ निर्गम सम्मेलन दिनांक 29 जून 2017 को आयोजित किया गया जिसमें प्रमुख लेखापरीक्षा निष्कर्षों एवं अन्य मामलों पर चर्चा की गई। मंत्रालय (जनवरी 2017, मार्च 2017 एवं जून 2017) एवं राज्य खाद्य प्राधिकरणों से प्राप्त उत्तरों तथा निर्गम सम्मेलन में चर्चाओं को ध्यान में रखकर उन्हें समुचित रूप से समाहित किया गया है।

1.6 लेखापरीक्षा मानदण्ड

इस निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु मानदंड निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त हुए थे:

i) मंत्रिमंडलीय टिप्पणियाँ।

ii) खाद्य संरक्षा तथा मानक अधिनियम, 2006।

iii) खाद्य संरक्षा तथा मानक नियम तथा खाद्य संरक्षा तथा मानक विनियम, 2011।

iv) मंत्रालय तथा एफएसएसएआई द्वारा समय-समय पर अधिसूचित/जारी दिशानिर्देश एवं नियम पुस्तिकाएं।

v) संयुक्त राष्ट्र के खाद्य एवं कृषि संगठन (एफएओ) का 2006 का दस्तावेज: 'राष्ट्रीय खाद्य नियंत्रण प्रणालियों का सुदृढ़ीकरण - क्षमता निर्माण आवश्यकताओं के आकलन हेतु दिशानिर्देश'।

vi) सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005 तथा समय-समय पर भारत सरकार द्वारा जारी निर्देश।

1.7 आभार

इस लेखापरीक्षा के दौरान स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय, एफएसएसएआई एवं राज्य सरकारों के खाद्य प्राधिकरणों द्वारा सहयोग के लिए लेखापरीक्षा आभारी है।

अध्याय-II: विनियमन एवं प्रशासनिक ढाँचा

2.1 प्रस्तावना

भारत सरकार में स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय के अंतर्गत भारतीय खाद्य संरक्षा तथा मानक प्राधिकरण (एफएसएसएआई), खाद्य संरक्षा तथा मानक अधिनियम 2006, खाद्य संरक्षा तथा मानक विनियम 2011 और खाद्य से संबंधित 2011 से अधिसूचित (एवं संशोधित) विभिन्न विनियमों के अनुरूप, देश में खाद्य संरक्षा के विनियमन एवं निगरानी के लिए उत्तरदायी है।

2.2 विनियम जो अभी बनाए जाने हैं

मार्च 2017 तक अर्थात् एफएसएस अधिनियम के लागू होने के एक दशक से भी अधिक समय के पश्चात् भी, एफएसएसएआई द्वारा, अधिनियम के विभिन्न भागों के अन्तर्गत आने वाले निम्नलिखित क्षेत्रों पर विभिन्न प्रक्रियाओं, दिशानिर्देशों तथा तंत्रों को संचालित करने हेतु विनियम बनाये जाने शेष हैं:

- खाद्य परीक्षण प्रयोगशालाओं का प्रत्यायन (धारा 16(2)(ई))।
- अधिनियम के प्रवर्तन और संचालन हेतु सर्वेक्षण करना (धारा 16(2)(जी))।
- जोखिम विश्लेषण/आकलन/संप्रेषण और प्रबंधन (धारा 16(2)(आई))।
- खाद्य व्यापार हेतु खाद्य संरक्षा प्रबंधन के प्रमाणीकरण में संलग्न खाद्य प्रमाणीकरण निकायों का प्रत्यायन (धारा 16(2)(सी))।
- कार्बनिक खाद्य पदार्थ (धारा 22)।
- विज्ञापनों पर निर्बंधन और अनुचित व्यापार प्रथाओं का निषेध (धारा 24)।
- वित्तीय विनियम (धारा 92(2)(टी))।

मंत्रालय ने (जून 2017) कहा कि एफएसएसएआई के लिए सभी विषयों पर विनियम बनाना अनिवार्य नहीं था और जहाँ अत्यावश्यक था उसने विनियम बनाए थे। तथ्य यह है कि अधिनियम लागू होने के एक दशक बाद भी एफएसएसएआई उपरोक्त क्षेत्रों में विनियम बनाने में विफल रहा। इसकी विस्तृत चर्चा इस प्रतिवेदन के संबंधित अध्यायों में की गई है।

2.3 कार्बनिक खाद्य पदार्थों को विनियमित करने में एफएसएसएआई की विफलता

अकेले 2015-16 में, भारत ने लगभग 1.35 मिलियन मैट्रिक टन प्रमाणित कार्बनिक उत्पादों का उत्पादन किया जिसमें खाद्य उत्पादों के सभी प्रकार शामिल हैं तथा 298 मिलियन[1] अमेरिकन डॉलर की लागत के कार्बनिक खाद्य पदार्थों का निर्यात किया। कृषि एवं प्रसंस्कृत खाद्य उत्पाद निर्यात विकास प्राधिकरण (एपीईडीए) द्वारा प्रत्यायित परीक्षण केन्द्र भारत में निर्मित कार्बनिक खाद्य पदार्थों को प्रमाणित करते है। लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि एफएसएस अधिनियम की धारा 22 कार्बनिक खाद्यों के निर्माण, वितरण, बिक्री अथवा आयात अधिनियम के अन्तर्गत किया जाना अनुबंधित करती है, एफएसएसएआई द्वारा कार्बनिक खाद्य पदार्थों से संबंधित कोई विनियम नहीं बनाये गए हैं।

एफएसएसएआई और मंत्रालय ने तथ्यों को स्वीकार किया (क्रमश: मई और जून 2017) परन्तु यह सूचित किया कि वाणिज्य एवं उद्योग मंत्रालय के मौजूदा राष्ट्रीय कार्बनिक उत्पादन कार्यक्रम तथा कृषि एवं किसान कल्याण मंत्रालय द्वारा अपनाई गई सहभागिता गारंटी प्रणाली (पीजीएस) को सम्मिलित करने का निर्णय लिया गया है जिसके अनुसार मसौदा विनियम बनाए गए हैं। परन्तु तथ्य यही है कि अधिनियम लागू होने के एक दशक के पश्चात भी कार्बनिक खाद्यों पर कोई विनियम अधिसूचित नहीं किए जा सके हैं।

2.4 विनिर्दिष्ट खाद्य पदार्थों के बीआईएस/एगमार्क प्रमाणीकरण के अंगीकरण में कमियाँ

भारत सरकार के कृषि और सहकारिता विभाग के अधीन विपणन और निरीक्षण निदेशालय (डीएमआई) और उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय, भारत सरकार के अन्तर्गत भारतीय मानक ब्यूरो (बीआईएस), क्रमशः कृषि और गैर-कृषि उत्पादों[2] को प्रमाणित करते हैं। एगमार्क और बीआईएस

---

[1] स्रोतः कृषि एवं प्रसंस्कृत खाद्य उत्पाद निर्यात विकास प्राधिकरण (एपीईडीए) की वेबसाईट

[2] क्रमशः कृषि उपज श्रेणीकरण एवं अंकन (एगमार्क) अधिनियम, 1937 तथा भारतीय मानक ब्यूरो (बीआईएस) अधिनियम, 1986 के अंतर्गत

प्रमाणीकरण वैकल्पिक हैं। एफएसएस विनियमों[3] के अनुसार एगमार्क और बीआईएस प्रमाणीकरण क्रमशः 8 और 14 खाद्य उत्पादों के लिए अनिवार्य है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एफएसएस विनियमों में सभी 22 अनिवार्य प्रमाणीकरण श्रेणियाँ पूर्ववर्ती खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम (पीएफए), 1954 से ली गई हैं तथा पीएफए अधिनियम के अंतर्गत अन्तिम श्रेणी जून 2009 में शामिल की गई। लेखापरीक्षा ने देखा कि यद्यपि खाद्य संरक्षा से संबंधित धारणाएं, संघटक, उत्पाद और प्रक्रियाएँ लगातार विकसित हो रही हैं और इसके कारण पूर्ववर्ती पीएफए अधिनियम के अन्तर्गत चिन्हित प्रमाणीकरण मानकों को संशोधित/हटाने/जोड़ने की आवश्यकता है, एफएसएसएआई ने 2011 और उसके उपरांत एफएसएस विनियम बनाते समय संभावित वृद्धि/हटाने के उद्देश्य से पीएफए अधिनियम के अंतर्गत अनिवार्य एगमार्क और बीआईएस प्रमाणीकरणों की सूची की समीक्षा हेतु कोई प्रयास नहीं किए। इस प्रक्रिया में वे क्षेत्र भी शामिल कर लिये जाते जिनमें मौजूदा बीआईएस/एगमार्क प्रमाणीकरण दोषयुक्त अथवा अपर्याप्त थे।

एफएसएसएआई ने अपने उत्तर (मई 2017) में कहा कि उद्योग या उपभोक्ताओं ने मिश्रित खाद्य वनस्पति तेलों जिन्हें अनिवार्य रूप से एगमार्क के अंतर्गत प्रमाणित किया जाना आवश्यक था, के अतिरिक्त अनिवार्य प्रमाणीकरण प्रावधानों को हटाये जाने हेतु अनुरोध नहीं किया था। मंत्रालय ने अपने उत्तर (जून 2017) में एफएसएसएआई के दृष्टिकोण का समर्थन किया।

मंत्रालय तथा एफएसएसएआई का तर्क स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एफएसएसएआई द्वारा अनिवार्य प्रमाणीकरणों को जोड़ने/घटाने के उद्देश्य से स्वतंत्र रूप से समीक्षा किया जाना अपेक्षित है।

2.5 मानक निर्धारण में कमियाँ

मानवीय उपभोग के लिए सुरक्षित और पौष्टिक खाद्य की उपलब्धता सुनिश्चित करने हेतु एफएसएसएआई विभिन्न खाद्य पदार्थों (उनके संघटकों तथा योज्यकों सहित) तथा उनके निर्माण, भंडारण, परिवहन और बिक्री इत्यादि की प्रक्रियाओं हेतु मानकों का निर्धारण करता है। लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि

[3] एफएसएस (बिक्री पर निषेध एवं निर्बंधन) विनियम, 2011 तथा एफएसएस (पैकेजिंग व लेबलिंग) विनियम, 2011

एफएसएसएआई ने विनियमों द्वारा मानकों का निर्धारण किया है, ये मानक 2011 और उसके बाद विभिन्न समयावधियों पर निर्धारित किए गए और मानकीकृत किये गये खाद्य उत्पादों की पहचान तथा अन्य उत्पादों से पहले चिन्हित किये जाने तथा कुछ खाद्य उत्पादों जैसे कि कार्बनिक खाद्य पदार्थों (उपरोक्त अनुच्छेद 2.3 में वर्णित) का मानकीकरण न किये जाने के कारण स्पष्ट नहीं थे। यद्यपि एफएसएसएआई ने वैज्ञानिक पैनल और वैज्ञानिक समिति की कार्यशैली पर विनियम निर्धारित किये हैं[4], वे क्षेत्र जिन पर पैनल/समिति ने विचार करना है, एफएसएसएआई की कार्यकारिणी द्वारा निर्धारित किये जाते हैं जो किसी निर्धारित संचालन प्रक्रिया (एसओपी) पर आधारित नहीं है। इसमें कोई स्पष्टता नहीं है कि यही क्षेत्र (और दूसरे क्यों नहीं) एफएसएसएआई द्वारा क्यों चुने गए। साथ ही, कुछ क्षेत्रों जैसे निजस्वमूलक खाद्य पदार्थों पर विनियम निर्धारण (निम्न अनुच्छेद 2.10(2) में वर्णित) में, एफएसएसएआई ने वैज्ञानिक पैनल/समिति को शामिल नहीं किया और इस अपवर्जन का आधार स्पष्ट नहीं है। एफएसएसएआई ने मानकों के प्रसंस्करण (प्रारूप अधिसूचना और अन्तिम अधिसूचना इत्यादि से संबंधित समय सीमाओं के अलावा) हेतु आन्तरिक समय सीमाएँ भी निर्धारित नहीं की हैं, जिसके परिणामस्वरूप असाधारण विलंब हुआ (उदाहरणत: निम्न अनुच्छेद 2.7.2 के नीचे दिए गए केस अध्ययन में वर्णित खाद्य योज्यक के रूप में पोटैशियम ब्रोमेट से संबंधित अन्तिम अधिसूचना, मुख्यतया आन्तरिक समय सीमा निर्धारण के अभाव में, जोखिमों की पहचान के पाँच वर्ष बाद जारी की गई)। अन्ततः एफएसएसएआई विनिर्दिष्ट समय-सीमा[5] में उन क्षेत्रों, जिनके आधार पर मानकों को निर्धारित अथवा यदि आवश्यक हों तो, संशोधित किया जाना था, की पहचान करने हेतु कार्य योजनाएँ बनाने में विफल रहा।

मंत्रालय ने सूचित किया (मार्च 2017) कि वैज्ञानिक पैनल/समिति के परीक्षण हेतु क्षेत्रों की पहचान तथा मानक निर्धारण वैज्ञानिक साक्ष्य पर आधारित हैं। साथ ही, लेखापरीक्षा अभ्युक्ति के उत्तर में यद्यपि मंत्रालय ने विनियमों के निर्धारण में शामिल प्रक्रिया/चरणों की रूपरेखा का विवरण प्रस्तुत किया,

---

[4] एफएसएसएआई (कारोबार परिचालन तथा वैज्ञानिक समिति तथा वैज्ञानिक पैनलों की प्रक्रिया) विनियम, 2010 (2016 में संशोधित)

[5] उदाहरण के लिए भारतीय मानक ब्यूरो में हर पाँच वर्षों के पश्चात् मानक संशोधन करने की व्यवस्था है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि पहले चरण (खाद्य उत्पादों की पहचान जिनके आधार पर मानकों को विकसित/समीक्षा किया जाना था, सहित) पर ही स्पष्टता नहीं थी, क्योंकि जिस प्रक्रिया पर यह पहचान आधारित होती है, उसके बारे में कोई सूचना नहीं थी।

प्रारंभिक लेखापरीक्षा अभ्युक्ति के उपरांत, एफएसएसएआई ने दिसंबर 2016 में विभिन्न खाद्य श्रेणियों पर लागू मौजूदा मानकों की समीक्षा तथा नए विस्तृत मानक प्रस्तावित करने के लिए आठ मानक समीक्षा समूह (एसआरजी) बनाए, एसआरजी की रिपोर्ट वैज्ञानिक पैनल के समक्ष समीक्षा तथा आवश्यक कार्यवाही हेतु रखी जानी थी। तथापि अधिनियम के अंतर्गत इस कार्य को केवल एफबीओ के प्रतिनिधियों से बनाए गए अन्य समूहों को सौंपें जाने का कोई प्रावधान नहीं है। इससे इस लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को अतिरिक्त विश्वसनीयता मिलती है कि परीक्षण के क्षेत्रों की पहचान वैज्ञानिक प्रक्रिया पर आधारित नहीं थी, क्योंकि मानकों की समीक्षा हेतु पहली बार में केवल आठ ही क्षेत्र चुने जाने का कोई औचित्य मौजूद नहीं था। यह भी पाया गया कि समूहों को इस कार्य हेतु कोई निर्धारित समय-सीमा नहीं दी गई थी। अतः उनके विचार/संस्तुतियाँ निष्पक्ष तथा आम आदमी को प्रभावित करने वाली खाद्य संरक्षा हेतु हितकर नहीं मानी जा सकती।

एफएसएसएआई ने अपने उत्तर (मई 2017) में कहा कि मानकों के संशोधन/नए मानकों के निर्धारण के संबंध में, खाद्य प्राधिकरण द्वारा सामान्यत: सबसे पहले खाद्य संरक्षा के मुद्दों को हल करने के लिए प्राथमिकता दृष्टिकोण को अपनाया जाता है। एफएसएसएआई ने आगे बताया कि एसआरजी को केवल नए कार्य क्षेत्रों का सुझाव देने हेतु ही कार्य सौंपा गया था। मंत्रालय ने अपने उत्तर (जून 2017) में एफएसएसएआई के मत का समर्थन किया और कहा कि यह कार्य की सुगमता हेतु एक आन्तरिक व्यवस्था है और ऐसे समूहों का निर्माण बिलकुल उचित और कई मामलों में वांछनीय है।

उत्तर तर्कसगंत नहीं हैं। एफएसएसएआई द्वारा दिये गए प्राथमिकता मार्ग अपनाए जाने संबंधी तर्क की पुष्टि हेतु कोई साक्ष्य उपलब्ध नहीं हैं। एसआरजी के गठन संबंधी आदेशों में स्पष्ट तौर पर कहा गया है कि उन्हें मौजूदा मानकों की समीक्षा तथा नए मानकों का सुझाव देने हेतु गठित किया गया है। अतः मानकों की समीक्षा, जो मुख्यतः एफएसएसएआई का उत्तरदायित्व है, हेतु

मुख्यतः उद्योग/ एफबीओ के मतों पर निर्भरता पर लेखापरीक्षा द्वारा व्यक्त चिंता का निवारण नहीं हो सका।

2.6 वैज्ञानिक पैनल/समिति की अनुशंसा की प्रतीक्षा किये बिना तथा हितधारकों की टिप्पणियों पर विचार किए बिना जारी अधिसूचना

अधिनियम की धाराओं 13 एवं 14 के अनुसार वैज्ञानिक पैनलों की सहायता से वैज्ञानिक समिति खाद्य प्राधिकरण को वैज्ञानिक परामर्श देती है। अधिनियम की धारा 18(2)(डी) के अनुसार एफएसएसएआई को विनियमों/मानकों के निर्माण एवं संशोधन के दौरान खुला और निष्पक्ष सार्वजनिक परामर्श सुनिश्चित करना है। अतः वैज्ञानिक पैनलों/समिति की भागीदारी तथा पारदर्शी सार्वजनिक परामर्श मानकों के विनियम अधिसूचित किये जाने की प्रक्रिया में अंतर्निहित हैं। परंतु, नमूना परीक्षण के दौरान लेखापरीक्षा ने विनियमों[6] में संशोधन से संबंधित एक मामला पाया (निम्नवर्णित) जिसमें एफएसएसएआई ने वैज्ञानिक पैनलों/समिति की अवहेलना की तथा अन्तिम अधिसूचना से पूर्व हितधारकों की टिप्पणियों को ध्यान में नहीं रखा।

केस अध्ययन

विभिन्न खाद्य पदार्थों में स्टेवियोल ग्लाइकोसाइड[7] को सम्मिलित करने की मसौदा अधिसूचना पर (फरवरी 2015) हितधारकों की टिप्पणियाँ 15 अक्तूबर 2015 को वैज्ञानिक पैनल की 23वीं बैठक के समक्ष रखी गईं, जिसमें आगामी विचार-विमर्श हेतु पैनल के एक सदस्य को इनकी समीक्षा के निर्देश दिए गए। हितधारकों की टिप्पणियों पर ध्यान दिए बिना और वैज्ञानिक पैनल की समीक्षा और संस्तुतियों की प्रतीक्षा किए बिना, एफएसएसएआई ने अधिनियम की धारा 92 के अन्तर्गत आवश्यक मंत्रालय की पूर्वानुमति के बिना ही अन्तिम विनियम अधिसूचित (13 नवम्बर 2015) कर दिये[8]। लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि हितधारकों की टिप्पणियों द्वारा अन्य बातों के अतिरिक्त मसौदा अधिसूचना में एक त्रुटि इंगित की गई थी - जिसके अनुसार इसमें भस्म की मात्रा निर्धारित

---

[6] एफएसएस (खाद्य उत्पाद मानक तथा खाद्य योज्यक) विनियम, 2011

[7] दक्षिण अमेरिकी पौधे स्टेविया रेबाउदियाना (एस्टरीसी) की पत्तियों के मीठे स्वाद के लिए उत्तरदायी रसायनिक यौगिक तथा 'स्टेविया' तथा अन्य व्यापारिक नामों के अंतर्गत कई स्वीटनरों का प्रमुख संघटक (अथवा पूर्ववर्ती)।

[8] मंत्रालय ने 25 नवंबर 2015 को कार्योत्तर मंजूरी प्रदान कर दी।

नहीं की गई थी। परन्तु यह त्रुटि अन्तिम अधिसूचना में बिना ठीक किये बनी रही।

अपने उत्तर में एफएसएसएआई/मंत्रालय ने (मई/जून 2017) कहा कि अधिकत्तर टिप्पणियाँ स्टेवियोल ग्लाईकोसाईड के प्रयोग हेतु विनियम में और खाद्य श्रेणियाँ शामिल करने से संबंधित थीं। अतः उक्त मानकों को उसी रूप में बिना विलंब अधिसूचित करने का निर्णय लिया गया तथा हितधारकों के और खाद्य श्रेणियाँ शामिल करने के प्रस्ताव को खाद्य योज्यक प्रावधानों से संबंधित आगामी अनुकूलीकरण प्रक्रिया में शामिल कर दिया जाता जो अब तक संपन्न की जा चुकी है। साथ ही, मसौदा मानकों का परिवर्तन जानबूझ कर नहीं छोड़ा गया बल्कि यह एक संपादकीय त्रुटि थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि इसकी पुष्टि अभिलेखों द्वारा नहीं की जा सकी कि और खाद्य श्रेणियों को सम्मिलित करने हेतु एफएसएसएआई द्वारा अलग से निर्णय किया गया था। किसी भी स्थिति में वैज्ञानिक पैनलों के परामर्श की प्रतीक्षा किये बिना विनियमों की अधिसूचना गलत थी।

2.7 विनियमों के संशोधन अधिसूचित करने में विलंब

फरवरी 2013 तथा दिसम्बर 2016 के बीच एफएसएसएआई ने खाद्य मानकों पर तीन विनियमों[9] में 43 संशोधन अधिसूचित किए। जून 2016 तक अधिसूचित 11 संशोधनों के नमूना परीक्षण के दौरान (25 संशोधन अधिसूचनाओं में से) लेखापरीक्षा द्वारा इन संशोधनों की अधिसूचना में देरी देखी गई, जो कि मानक संचालन प्रक्रिया (एसओपी) और नीतिगत दिशानिर्देशों की कमी के कारण थी। यह देखा गया कि वैज्ञानिक पैनल से अनुमोदन के बाद, एफएसएसएआई ने 6 संशोधनों को अधिसूचित करने हेतु 14 से 24 माह और 5 संशोधनों को अधिसूचित करने हेतु 28 से 39 माह का समय लिया। विवरण निम्नलिखित है:

[9] एफएसएस (खाद्य उत्पाद मानक तथा खाद्य योज्यक) विनियम 2011; एफएसएस (संदूषक, विषैले पदार्थ तथा अवशिष्ट) विनियम 2011 तथा एफएसएस (पैकेजिंग तथा लेबलिंग) विनियम 2011

2.7.1 मसौदा अधिसूचना मंत्रालय को अग्रेषित करने में कमियाँ और विलम्ब

लेखापरीक्षा ने खाद्य संरक्षा तथा मानक (खाद्य उत्पाद मानक तथा खाद्य योज्यक) विनियमों के संशोधनों से संबंधित छः मामलों में देरी पायी, जो कि निम्न वर्णित है:

केस अध्ययन 1

'पुल्लुलन'[10] को खाद्य योज्यक के रूप में शामिल करने हेतु खाद्य प्राधिकरण की स्वीकृति (सितम्बर 2012) के पश्चात, एफएसएसएआई के विनियमन प्रभाग ने फाइल 19 माह तक बिना किसी कार्यवाही के रोके रखी और इसके बाद वैज्ञानिक पैनल और वैज्ञानिक समिति को स्पष्टीकरण हेतु भेज दी। खाद्य प्राधिकरण द्वारा मामले पर अनुमोदन के पश्चात स्पष्टीकरण लेने की प्रभागीय कार्यवाही अनुचित थी जिसमें अधिसूचना प्रक्रिया में असाधारण विलंब हुआ जो अंततः अक्तूबर 2014 में जाकर संपन्न हुई।

केस अध्ययन 2

वैज्ञानिक पैनल ने एफएसएस (एफपीएस तथा एफए) विनियम, 2011 के संशोधन में 'नमकीन मछली/सुखाई मछली' हेतु पांच मुद्दे शामिल करने की सिफारिश (जनवरी 2014) की। परन्तु खाद्य प्राधिकरण ने पांचवे मुद्दे को भविष्य के संशोधन में शामिल करने हेतु छोड़कर केवल चार मुद्दे संशोधन में शामिल करने का निर्णय लिया। मसौदा अधिसूचना मंत्रालय को अनुमोदन हेतु भेजते समय (अगस्त 2014) पांचवे मुद्दे को छोड़ने का कारण सूचित करने में विफल रहा जिसके कारण मंत्रालय द्वारा स्पष्टीकरण (अगस्त 2014) मांगना पड़ा। यद्यपि पांचवे मुद्दे के छोड़ने का निर्णय खाद्य प्राधिकरण द्वारा लिया गया था न कि वैज्ञानिक पैनल (एसपी) या वैज्ञानिक समिति (एससी) द्वारा, विनियमन प्रभाग ने यह मामला अनावश्यक रूप से एसपी तथा एससी को अग्रेषित कर दिया (यद्यपि खाद्य प्राधिकरण का निर्णय विनियमन प्रभाग के पास फाईल में उपलब्ध था) जिससे मंत्रालय को स्पष्टीकरण भेजने में 5 माह की देरी हो गई। मसौदा विनियम वैज्ञानिक पैनल की सिफारिशों के 17 माह बाद (जून 2015) अधिसूचित किये गये।

[10] एक खाने योग्य मुख्यतः स्वादहीन बहुलक जिसका उपयोग विभिन्न श्वास फ्रेशनरों या मौखिक स्वच्छता उत्पादों में तथा खाद्य योज्यक के रूप में किया जाता है।

केस अध्ययन 3

पैनल की संस्तुतियों (जुलाई 2012) के बाद भी एफएसएसएआई ने ब्रैड में प्रयोग होने वाले विभिन्न एन्जाइमों के मानकों में परिवर्तन हेतु मसौदा अधिसूचना के अनुमोदन हेतु फाइल को मंत्रालय (मार्च 2014) को भेजने मे 19 माह से भी अधिक समय लिया।

केस अध्ययन 4

मिश्रित खाद्य वनस्पति तेल हेतु साबुनीकरण न किये जा सकने वाले तत्व[11] से संबंधित मानकों के पुनरीक्षण पर विनियम के संशोधन हेतु तथा आयातित बिनौला तेल में आयोडीन की मात्रा की छूट अथवा कोडेक्स मानकों[12] के साथ अनुकूलीकरण हेतु मसौदा अधिसूचना अनुमोदन हेतु मंत्रालय को भेजने में एफएसएसएआई ने विशेषज्ञ समूहों[13] की संस्तुतियों (मई 2013) के बाद 24 माह और खाद्य प्राधिकरण के अनुमोदन (जनवरी 2014) के पश्चात् 19 माह लगाए। विस्तृत लेखापरीक्षा जांच में पता चला कि खाद्य प्राधिकरण के अनुमोदन (जनवरी 2014) के बाद सीईओ, एफएसएसएआई द्वारा कुछ प्रश्न उठाए गए थे (मई 2014) जिन्हें विशेषज्ञ समूह में चर्चा करने हेतु प्रस्तावित किया गया परन्तु मामले पर न तो विशेषज्ञ समूह और न ही उसके स्थान पर गठित वैज्ञानिक पैनल में विचार किया गया। एक एफबीओ से एक अनुस्मारक प्राप्त होने पर ही (अगस्त 2015), एफएसएसएआई द्वारा अनुभव किया गया कि फाइल उनके पास अनावश्यक रूप से लंबित है तथा इसे सीईओ द्वारा उठाए गए प्रश्नों का समाधान किये बिना ही मंत्रालय को (नवम्बर 2015) भेज दिया गया।

केस अध्ययन 5

'सामान्य खाद्य नमक' से सम्बंधित विनियम में संशोधन हेतु मसौदा अधिसूचना को अनुमोदन हेतु मंत्रालय को भेजने (जनवरी 2014) में,

---

[11] एक तैलीय (तेल, वसा, मोम) मिश्रण के संघटक जो सोडियम हाईड्रॉक्साइड (लाई) अथवा पोटेशियम हाईड्रॉक्साइड के साथ मिलाए जाने पर भी साबुन का निर्माण नहीं करते।

[12] अंतर्राष्ट्रीय मान्यता प्राप्त मानकों, अभ्यास संहिताओं, दिशानिर्देशों एवं खाद्य, खाद्य उत्पादन तथा खाद्य संरक्षा से संबंधित अन्य अनुशंसाओं का संग्रह।

[13] विशिष्ट मुद्दों पर विशेषज्ञ समूहों को समुचित वैज्ञानिक पैनलों के गठन द्वारा प्रतिस्थापित कर दिया गया।

एफएसएआई ने वैज्ञानिक पैनल की संस्तुतियों (जुलाई 2012) के बाद भी 17 माह से अधिक समय लिया।

केस अध्ययन 6

शहद में प्रतिजैविकों की अधिकतम अवशिष्ट सीमा (एमआरएल) पर अन्तिम विनियमन पर मंत्रालय के अनुमोदन (जुलाई 2013) के पश्चात् एफएसएसएआई को विलंब से अनुभव हुआ कि इसे विश्व स्वास्थ्य संगठन की पूर्व सूचना हेतु भेजा जाना आवश्यक था, जो कि नहीं किया गया था। विनियम मंत्रालय के अनुमोदन के डेढ़ वर्ष पश्चात् अंततः दिसम्बर 2014 में अधिसूचित किया गया।

यद्यपि एफएसएसएआई ने केस अध्यनों 1,3,5 तथा 6 में वर्णित तथ्यों को स्वीकार किया, केस अध्यनों 2 तथा 4 पर उसने कोई उत्तर नहीं दिया।

2.7.2 अन्तिम विनियमनों की अधिसूचना में अनुचित देरी

लोक सभा की अधीनस्थ विधान समिति ने अन्य बातों के साथ अनुबद्ध किया (दिसम्बर 2011) कि यदि हितधारकों से अल्प संख्या में अथवा कोई टिप्पणी नहीं आती हैं तो मसौदा अधिसूचना पर हितधारकों से मिली टिप्प्णियां/सुझाव मिलने की अन्तिम तिथि से तीन माह के भीतर अन्तिम अधिसूचना को जारी किया जाना है[14]। लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि चार मामलों में मामूली प्रकृति की एक से दो टिप्पणियां मसौदा अधिसूचना पर प्राप्त हुई, एफएसएसएआई ने अन्तिम अधिसूचना हेतु पांच से दस माह का समय लिया।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (जून 2017) में एफएसएसएआई के उत्तर (मई 2017) का समर्थन किया जिसके अनुसार विनियम निर्धारण एक समय लेने वाली प्रक्रिया है जिसमें विभिन्न निकायों द्वारा सभी पहलुओं पर सावधानीपूर्वक आकलन की आवश्यकता होती है। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि समिति द्वारा छः माह की सीमा केवल उन मामलों हेतु लगाई गई थी जिनमें अधिक टिप्पणियाँ प्राप्त होती हैं, जो इस मामले में नहीं हुआ था। साथ ही, उत्तर में उन विशिष्ट मामलों को संबोधित नहीं किया गया, जहाँ विलम्ब परिहार्य थे।

[14] समिति के विनिर्देशों का विवरण अनुच्छेद 2.9 में नीचे दिया गया है।

केस अध्ययन

खाद्य योज्यक रूप में पोटाशियम ब्रोमेट पर प्रतिबंध लगाए जाने में विलंब

वैज्ञानिक पैनल द्वारा पोटाशियम ब्रोमेट को कैंसरजनीय पदार्थ मान कर इसे प्रतिबंधित करने के सुझाव (जुलाई 2011) के बाद भी एफएसएसएआई ने ब्रैड और बेकरी उत्पादों में इसके प्रयोग को प्रतिबंधित (जून 2016) करने में लगभग पांच वर्ष लगाए। लेखापरीक्षा जांच में पाया गया कि बिना अभिलेखों में दर्ज कारणों के खाद्य प्राधिकरण के विलंबित अनुमोदन (जून 2012) के पश्चात् भी एफएसएसएआई ने पहले मसौदा अधिसूचना जारी करने (अप्रैल 2013) में विलंब किया। तत्पश्चात, एफएसएसएआई बिना अभिलेखों में दर्ज किन्हीं कारणों के, मंत्रालय को बगैर सूचित किए, लोक सभा समिति द्वारा दी गई छ माह की सीमा के उल्लंघन में मसौदा अधिसूचना पर हितधारकों की टिप्पणियों पर कार्यवाही करने में विफल रहा। हालांकि, सितम्बर 2016 में अधिसूचित विनियमों[15] में अनुमेय योज्यकों की सूची से पोटाशियम ब्रोमेट को हटा दिया गया।

मंत्रालय ने तथ्यों को स्वीकारते हुए उत्तर दिया (मार्च 2017) कि पोटाशियम ब्रोमेट का मुद्दा खाद्य योज्यकों हेतु सामान्य कोडेक्स मानक[16] के साथ सभी योज्यक प्रावधानों के अनुकूलीकरण के कार्य के साथ जुड़ा था। उत्तर तर्कसंगत नहीं है। मंत्रालय के इस तर्क के पक्ष में कोई साक्ष्य नहीं था कि पोटाशियम ब्रोमेट का प्रतिबंध कोडेक्स के अनुकूलीकरण से जुड़ा हुआ था। (संयोग से कोडेक्स द्वारा पोटाशियम ब्रोमेट को 2012 में एक प्रतिबंधित मद घोषित कर किया गया था।) यह भी देखा गया कि जब अनुकूलीकरण की प्रक्रिया चल रही थी, एफएसएसएआई द्वारा दूसरे संशोधन अधिसूचित किये गये थे (उदाहरणार्थ पुल्लुलन का खाद्य योजक के रूप में समावेश)। अतः मानकों की अधिसूचना (किसी पदार्थ को प्रतिबंधित किये जाने सहित) की प्रक्रिया अनुकूलीकरण पर

---

[15] एफएसएस (खाद्य उत्पाद मानक तथा खाद्य योज्यक) संशोधन विनियम, 2015

[16] "कोडेक्स एलिमेंटेरियस" (खाद्य संहिता) का अवयव जो मानकों, दिशानिर्देशों तथा कोडेक्स एलिमेंटेरियस आयोग द्वारा अपनाई गई आचार संहिताओं का एक संग्रह है। यह आयोग खाद्य एवं कृषि संगठन (एफएओ)/विश्व स्वास्थ्य संगठन (डब्ल्यूएचओ) के संयुक्त खाद्य मानक कार्यक्रम का प्रधान अंग है जिसका गठन उपभोक्ता स्वास्थ्य की सुरक्षा तथा खाद्य क्षेत्रों में उत्तम व्यापार प्रथाओं को बढ़ावा देने हेतु किया गया था।

निर्भर नहीं है। अन्ततः तथा किसी भी स्थिति में, कैंसर पैदा करने वाले पदार्थों को दैनिक खाद्य के योज्यक के रूप में प्रतिबंधित किये जाने पर विनियम पांच वर्षों तक लम्बित नहीं रखा जाना चाहिए था।

2.8 उत्पाद अनुमोदन

जनवरी 2012 तथा मई 2013 के मध्य एफएसएसएआई ने मंत्रालय के अनुमोदन के बिना निजस्वमूलक खाद्यों की श्रेणी से संबंधित परामर्शों की एक श्रंखला जारी की। इन खाद्यों को अधिनियम की धारा 22 के अंतर्गत ऐसे खाद्य पदार्थों के रूप में परिभाषित किया गया है जिनके लिये मानक निर्धारित नहीं किए गए थे परन्तु वे असुरक्षित नहीं थे, बशर्ते इन खाद्यों में ऐसे कोई खाद्य तथा संघटक न हों जिन्हें अधिनियम तथा उसके अंतर्गत विनियमों के तहत प्रतिबंधित किया गया हो। इन परामर्शों द्वारा एफएसएसएआई को ऐसे उत्पादों हेतु एफबीओ को उत्पाद अनुमोदन जारी करने की अनुमति दी गई जो मौजूदा मानकों के अंतर्गत नहीं आते थे।

परन्तु, लेखापरीक्षा में देखा गया कि यद्यपि आरंभिक परामर्शों के अनुसार उत्पाद अनुमोदनों को वैज्ञानिक पैनलों की अनुशंसाओं के आधार पर होना चाहिए था, एफएसएसएआई ने अपने आगामी परामर्शों में वैज्ञानिक पैनलों की अनुशंसाएँ प्राप्त होने तक, एक वर्ष की अवधि हेतु एफएसएसएआई के उत्पाद अनुमोदन प्रभाग द्वारा अनापत्ति प्रमाण पत्र (एनओसी) जारी किया जाना निर्धारित कर दिया। इस प्रकार अस्थाई उत्पाद अनुमोदन जारी किये जाने का अधिनियम में प्रावधान नहीं है तथा साथ ही कोई खाद्य पदार्थ सुरक्षित है अथवा असुरक्षित (जैसा अधिनियम की धारा 22 में अनुबंधित है), इसका निर्णय वैज्ञानिक राय द्वारा ही लिया जा सकता है जिसे अधिनियम की धारा 13 एवं 14 के अनुसार केवल वैज्ञानिक पैनलों/समिति द्वारा ही दिया जा सकता है।

1 अगस्त 2014 को माननीय मुंबई उच्च न्यायालय द्वारा मई 2013 के अंतिम परामर्श को इस आधार पर रद्द कर दिया गया[17] (तथा माननीय सर्वोच्च न्यायलय ने 19 अगस्त 2015 को इस पर अपील को खारिज कर दिया) कि अधिनियम की धारा 92 (जिसके अनुसार मंत्रालय द्वारा पूर्व अनुमोदन तथा अधिसूचना द्वारा पूर्व प्रकाशन किया जाना है) और 93 (जिसमें अधिसूचित

[17] 2013 की रिट याचिका सं. 2746 दिनांक 1 अगस्त 2013

विनियमों को संसद के समक्ष प्रस्तुत करना निर्धारित है) के अंतर्गत निहित प्रक्रिया का पालन किये बिना एफएसएसएआई द्वारा जारी किये गए परामर्श वैधानिक रूप से मान्य नहीं है। परन्तु लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि एफएसएसएआई ने उत्पाद अनुमोदन व्यवस्था बंद कर दी थी, इसने अब अवैध घोषित व्यवस्था के तहत जारी किये गए लाइसेंसों को वापस लेने हेतु कार्यवाही नहीं की तथा उत्पाद वापसी को सुनिश्चित नहीं किया। इनमें से कुछ लाइसेंस निरर्थक प्रक्रिया के अंतर्गत भी रद्द किये जाने चाहिए थे क्योंकि एफएसएसएआई ने स्वयं एनओसी वापस ले लिए थे परन्तु उस समय लाइसेंसों का निरस्तीकरण सुनिश्चित नहीं कर सका था। परिणामस्वरूप अब अवैध हो चुके लाईसेंसों के आधार पर असुरक्षित खाद्य का अब भी आयात/उत्पादन/वितरण/बिक्री किये जाने की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता। विवरण नीचे दिये गए हैं।

2.8.1 दोषपूर्ण एनओसी प्रक्रिया के अंतर्गत जारी लाइसेंसों का प्रचलन में रहना

जैसा कि अगामी उपनुच्छेदों में दिये गये केस अध्ययनों में बताया गया है, लेखापरीक्षा में ऐसे अवसर देखे गये जहां उत्पाद अनुमोदन प्रभाग द्वारा पहले से जारी किए गए एनओसी को वापस ले लिया गया था क्योंकि वैज्ञानिक समिति/वैज्ञानिक पैनलों द्वारा समान या एक से उत्पादों के लिए उत्पाद अनुमोदन हेतु आवेदन अस्वीकार कर दिया गया था। अतः यह स्पष्ट है कि एफएसएसएआई द्वारा संभावित असुरक्षित खाद्य पदार्थों (तथा बाद में वैज्ञानिक पैनलों द्वारा असुरक्षित माने गये खाद्य पदार्थ) को देश में निर्मित, वितरित, विक्रय या आयात किये जाने की अनुमति दी गई। लेखापरीक्षा में आगे देखा गया कि यद्यपि एनओसी केवल एक वर्ष की अधिकतम अवधि के लिए ही मान्य थे, एफएसएसएआई ने यह सुनिश्चित नहीं किया था कि इन एनओसी के आधार पर जारी किए गए लाइसेंस तदनुसार एनओसी की अवधि के लिए ही मान्य रहेंगे। इसके अतिरिक्त, एनओसी वापस लेने के बाद, एफएसएएसएआई ने यह सुनिश्चित नहीं किया कि केन्द्रीय लाइसेंसिंग प्राधिकरण (सीएलए) भी उन लाइसेंसों को रद्द करे जो अब वापस लिये गये एनओसी के आधार पर जारी किये गये थे तथा एफबीओ द्वारा ऐसे उत्पादों का निर्माण, वितरण और बिक्री रोक दी गयी हो।

2.8.2 सर्वोच्च न्यायलय के आदेशों के उल्लंघन में लाइसेंसों को जारी रखना/ नवीकरण

जारी किये गये परामर्श के अनुसार, एनओसी एक वर्ष की अधिकतम अवधि के लिए वैध थे। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि मुंबई उच्च न्यायालय के परामर्श की प्रक्रिया को अवैध घोषित करने के निर्णय (01 अगस्त 2014) के बाद, एफएसएसएआई ने केन्द्रीय लाइसेंसिंग प्राधिकरण (सीएलए) को व्यापक निर्देश जारी कर (29 सितंबर 2014) एनओसी के आधार पर जारी किए गए सभी मौजूदा लाइसेंस नवीकृत/जारी रखने के आदेश दिए। परिणामस्वरूप, एफएसएसएआई ने संभावित असुरक्षित खाद्य पदार्थों के अनिश्चित काल तक निर्माण, वितरण, बिक्री या आयात की अनुमति प्रदान की। एफएसएसएआई ने सर्वोच्च न्यायलय के अंतिम आदेश (19 अगस्त 2015) के बाद इन व्यापक निर्देशों को वापस लेने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की। इसके अतिरिक्त, निजस्वमूलक खाद्य पदार्थों के संबंध में संशोधित विनियमों की अधिसूचना (अक्तूबर 2016) के बाद भी एफएसएसएआई व्यापक निर्देशों को वापस लेने में विफल रहा।

2.8.3 राज्य खाद्य प्राधिकरणों द्वारा निजस्वमूलक खाद्य पदार्थों के लिए अनधिकृत रूप से जारी उत्पाद अनुमोदन

परामर्श प्रणाली के अंतर्गत, केवल एफएसएसएआई को वैज्ञानिक पैनलों की सिफारिश पर निजस्वमूलक खाद्य पदार्थों के लिए उत्पाद अनुमोदन जारी करने का अधिकार था। परन्तु लेखापरीक्षा ने पाया कि एफएसएसएआई के पास यह सुनिश्चित करने के लिए कोई तंत्र नहीं था कि राज्य खाद्य प्राधिकरणों द्वारा निजस्वमूलक खाद्य पदार्थों पर लाइसेंस/उत्पाद अनुमोदन जारी नहीं किए जा रहे थे। लेखापरीक्षा में नमूना जांच से पता चला कि हिमाचल प्रदेश के सोलन और सिरमौर जिलों में अभिहित अधिकारियों ने 2014-15 के दौरान बिना प्राधिकार के कुल 20 निजस्वमूलक खाद्य उत्पादों के लिए उत्पाद अनुमोदन प्रदान किये।

2.8.4 गलत तरीके से जारी किए गए एनओसी को वापस लेना

2.8.4.1 पीएएंडएससी की अनुशंसाओं के आधार पर जारी एनओसी

अधिनियम की धारा 13 और 14 के अंतर्गत खाद्य प्राधिकरण को वैज्ञानिक सलाह प्रदान करने की जिम्मेदारी केवल वैज्ञानिक समिति/वैज्ञानिक पैनलों को

सौंपी गई है। उत्पाद अनुमोदन प्रणाली के तहत उत्पाद अनुमोदन के प्रस्तावों का वैज्ञानिक समिति/वैज्ञानिक पैनलों द्वारा निरीक्षण किया जाना था। एफएसएसएआई ने उत्पाद अनुमोदन प्रभाग के निदेशक की अध्यक्षता वाली एक उत्पाद अनुमोदन एवं स्क्रीनिंग समिति (पीएएंडएससी) का गठन किया जिसके द्वारा प्रारंभिक जोखिम आकलन के आधार पर प्रस्तावों की स्क्रीनिंग की जानी थी। परन्तु लेखापरीक्षा ने पाया कि वैज्ञानिक समिति/वैज्ञानिक पैनलों द्वारा निरीक्षण की आवश्यकता का उल्लंघन कर, उत्पाद अनुमोदन प्रभाग ने पीएएण्डएससी की अनुशंसा पर कार्यवाही कर एनओसी जारी किये। इसके अतिरिक्त, एफएसएसएआई ने न तो खाद्य उत्पादों को अनुमोदित करने हेतु सक्षम प्राधिकारी का निर्धारण करने के लिए कोई मानक संचालन प्रक्रिया (एसओपी) तैयार की थी और न ही इसने यह शक्तियाँ उत्पाद अनुमोदन प्रभाग को प्रत्यायोजित की थीं।

इसके अतिरिक्त, उत्पाद अनुमोदन के लिए आवश्यक पूरी जानकारी प्राप्त होने पर ही एनओसी जारी किये जाने चाहिए थे। परन्तु लेखापरीक्षा में ऐसे अवसर देखे गए जहां एफएसएसएआई ने तब भी एनओसी जारी किए जब उत्पाद की जानकारी अधूरी प्राप्त हुई थी। 20 मामलों में (जारी किए गए 212 एनओसी का 9 प्रतिशत), एफएसएसएआई द्वारा पहले से जारी किए गए एनओसी वापस लिये गये क्योंकि अन्य कारणों के अलावा एफबीओ द्वारा अपूर्ण जानकारी दी गयी थी। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि एफएसएएसएआई के पास अनुपलब्ध जानकारी तत्काल रूप से मांगे जाने तथा वांछित जानकारी की त्वरित प्राप्ति सुनिश्चित करने के लिए कोई तंत्र नहीं था। व्याख्यात्मक मामले नीचे दिए गए हैं:

केस अध्ययन 1

एफएसएएसएआई ने पीएएंडएससी की अनुशंसा के आधार पर फोर्टिफाईड कैंडीज (मिष्ठान्न) के लिए मेसर्स आर्ट लाइफ वेलनेस प्रॉडक्ट्स को एनओसी (अक्तूबर 2012) जारी किया। उसके बाद, वैज्ञानिक पैनल को प्रस्तुत करने के लिए आवश्यक पूरा विवरण प्रस्तुत करने में एफबीओ की विफलता के कारण एफएसएएसएआई ने एनओसी (फरवरी 2015) वापस ले लिया। इस प्रकार, एनओसी जारी करने से पूर्व एफएसएसएआई द्वारा पूर्ण दस्तावेज़ीकरण सुनिश्चित करने की विफलता के परिणामस्वरूप अक्तूबर 2012 और फरवरी

2015 के बीच 28 माह के लिए संभावित असुरक्षित खाद्य पदार्थों का निर्माण और बिक्री चलते रहे।

केस अध्ययन 2

एफएएसएआई ने पीएएंडएससी की अनुशंसा के आधार पर मेसर्स पुष्पम फूड्स एंड बेवरेजेज़ को चार प्रकार के एनर्जी ड्रिंक के लिए एनओसी जारी किया (अगस्त 2013)। यद्यपि, एनओसी को इस आधार पर वापस ले लिया गया था (नवंबर 2014) कि वैज्ञानिक पैनल द्वारा एक अन्य इसी तरह के मामले में पाया गया (मार्च 2014) कि उत्पाद में कैफीन और जिन्सेंग[18], के तर्कहीन संयोजन से मानव शरीर पर विपरीत प्रभाव पड़ता है। लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि एफएसएसएआई ने मई 2015 तक उत्पाद वापसी के लिए पत्र जारी करने में देरी की, जिससे एफबीओ को एक ऐसे उत्पाद का निर्माण और बिक्री छः महीने के लिए किया जाने दिया गया, जिसके लिए एनओसी वापस ले लिया गया था। कुल मिलाकर, उत्पाद अनुमोदन प्रभाग द्वारा वैज्ञानिक पैनल द्वारा टिप्पणी दिये जाने की तिथि से 15 महीनों की देरी से उत्पाद को वापस मंगाया गया। परिणामस्वरूप अगस्त 2013 तथा मई 2015 के बीच 21 महीनों के लिए असुरक्षित खाद्य उत्पादों (एनर्जी ड्रिंक्स) का निर्माण और विक्रय होता रहा।

केस अध्ययन 3

उपरोक्त मामले की तरह, पीएएंडएससी की अनुशंसा पर, एफएसएसएआई ने एक अन्य एनर्जी ड्रिंक के लिए उपरोक्त एफबीओ (मेसर्स पुष्पम फूड्स एंड बेवरेजेज) को एनओसी जारी (दिसंबर 2013) किया था, जिसे पूर्व मामले में बताये आधार पर वापस ले लिया गया (जून 2015)। इस प्रकार, वैज्ञानिक पैनल द्वारा जोखिम मूल्यांकन के बिना एफएसएसएआई द्वारा एनओसी जारी करने से दिसंबर 2013 तथा जून 2015 के बीच असुरक्षित खाद्य उत्पाद (एनर्जी ड्रिंक) का निर्माण और बिक्री होती रही। एफबीओ की वेबसाइट की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला (अप्रैल 2017) कि जून 2015 में एफएसएसएआई द्वारा एनओसी वापस लिये जाने के बावजूद उत्पाद (जिनसेंग युक्त निद्रा रहित कैफिन युक्त पेय पदार्थ) का विपणन जारी था।

[18] नारंग डानोन एक्सेस प्राइवेट लिमि. द्वारा मॉन्स्टर एनर्जी ड्रिंक का आयात, जिसका विवरण 2.8.4.2 में दिया गया है।

केस अध्ययन 4

एफएसएसएआई ने मैसर्स जगदाले इंडस्ट्रीज को चार उत्पादों (ड्रॉप्स, पाउडर, सिरप और कैप्सूल) के लिए चार एनओसी जारी (अप्रैल 2012) किये जिन्हे व्यापार नाम 'मुल्मिन' के अंतर्गत विक्रय किया जाता था। परन्तु, वैज्ञानिक पैनल द्वारा उत्पादों के अनुमोदन की अनुशंसा नहीं किये जाने (अप्रैल 2015) के पश्चात चारों एनओसी को वापस ले लिया गया (जून 2015)। लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि हालांकि उत्पाद अनुमोदन प्रभाग द्वारा जनवरी 2014 में एफबीओ से सभी वांछित जानकारी प्राप्त कर ली गई थी, रिकॉर्ड में अनुपस्थित कारणों से वैज्ञानिक पैनल के समक्ष इस मामले को रखने में 15 महीने लग गए। इस प्रकार, वैज्ञानिक पैनल द्वारा जोखिम मूल्यांकन के बिना एफएसएसएआई द्वारा जारी एनओसी के परिणामस्वरूप मई 2012 और जून 2015 के बीच असुरक्षित खाद्य उत्पादों का निर्माण और बिक्री होती रही। एफबीओ की वेबसाइट के लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला (अप्रैल 2017) कि जून 2015 में एफएसएसएआई द्वारा एनओसी वापस लेने के बावजूद व्यापार नाम 'मुल्मिन' के अंतर्गत विक्रय किए जा रहे असुरक्षित उत्पादों (ड्रॉप्स, पाउडर, सिरप और कैप्सूल) का विपणन जारी था।

2.8.4.2 एनर्जी ड्रिंक के लिए अनधिकृत और गलत रूप से एनओसी जारी किया जाना

मैसर्स नारंग डानोन एक्सेस प्राइवेट लिमिटेड नामक एफबीओ ने व्यापार नाम "मॉन्स्टर एनर्जी" के अंतर्गत विपणन हेतु एनर्जी ड्रिंक के दो प्रकारों हेतु उत्पाद अनुमोदन के लिए आवेदन (दिसंबर 2012) किया तथा सूचित किया कि आयात लाइसेंस के लिए आवेदन शीघ्र ही प्रस्तुत किया जाएगा। परन्तु, एफएसएसएआई के उत्पाद अनुमोदन की प्रतीक्षा किए बिना, एफबीओ ने माल का आयात किया, तथा एफएसएसएआई को सूचित किया (मार्च 2013) कि उत्पाद की (475 मिली. कैन) 50,632 पेटियाँ[19] नहावा शेवा बंदरगाह में रोक दी गई थीं तथा एक बार की मंजूरी का अनुरोध किया। कैन का आकार कैफीन युक्त पेय

[19] इस प्रेषित माल में प्रति पेटी कैन की संख्या ज्ञात नहीं है। हालांकि, डिब्बाबंद पेय पदार्थ सामान्यत: 24 कैन की पेटी में बेचे जाते हैं। (यद्यपि, कुछ अवसरों पर, यह 12 से 36 कैन प्रति पेटी हो सकता हैं)।

पदार्थ के लिए एफएसएसएआई के मसौदा मानकों (250 मिली.)[20] से अधिक था, जिसकी जानकारी एफबीओ को थी तथा जो अधिसूचना के अंतिम चरण में थे (मसौदा विनियम 18 अप्रैल 2013 को अधिसूचित किये गए) तथा आयात के पश्चात उत्पाद (इसकी प्रकृति के कारण) छोटे डिब्बे में पुन: पैक नहीं किया जा सकता था । यद्यपि, रिकॉर्ड में अनुपलब्ध कारणों से, एफएसएसएआई ने उत्पाद आयात करने और इसके घाट क्षेत्र से एफबीओ गोदाम तक परिवहन की अनुमति (अप्रैल 2013) जारी कर दी। उसके बाद, संबंधित एनर्जी ड्रिंक के संबंध में विभिन्न पहलुओं के निरीक्षण के लिए मामले को तीन विभिन्न वैज्ञानिक पैनलों[21] को भेज दिया गया। यद्यपि मामला इन वैज्ञानिक पैनलों के पास निरीक्षण हेतु लंबित था, तब भी एफएसएसएआई ने पीएएंडएससी की अनुशंसा पर एनओसी (अक्टूबर 2013) जारी कर दिया। पीएएंडएससी की अनुशंसा के आधार पर इस प्रकार एनओसी जारी किये जाने से एफएसएसएआई के परामर्शों का भी उल्लंघन हुआ जिनके अनुसार वैज्ञानिक पैनलों द्वारा परीक्षाधीन किसी भी आवेदन की पीएएंडएससी द्वारा समीक्षा का कोई प्रावधान नहीं था। इसके अलावा, एफएसएसएआई को ऐसे उत्पाद पर एनओसी जारी करने का कोई अधिकार नहीं था जो पैकेजिंग मानकों (250 मिली. कैन के बजाय 475 मिली. कैन) को पूरा नहीं करता था। अंततः, कार्यात्मक खाद्य पदार्थों इत्यादि पर गठित वैज्ञानिक पैनल ने उत्पाद को इस आधार पर अस्वीकृत कर दिया (मार्च 2014), कि इसमें कैफीन और जिन्सेंग का तर्कहीन संयोजन है, जिसका मानव शरीर पर विपरीत प्रभाव पड़ता है। एफएसएएसएआई ने एनओसी को वापस ले लिया (सितंबर 2014), परन्तु मुंबई उच्च न्यायलय ने मई, 2015 तक इस मामले पर रोक लगा दी जिसके बाद एफएसएसएआई ने एक बार फिर एनओसी वापस ले लिया और उत्पाद वापसी आदेश जारी कर दिये। परन्तु लेखापरीक्षा ने पाया कि एफएसएसएआई ने खाद्य वापसी पर अनुवर्ती कार्यवाही सुनिश्चित करने के लिए कोई कदम नहीं उठाया।

---

[20] 2 दिसंबर 2016 की अंतिम अधिसूचना में प्रति कैन आकार सीमा का संदर्भ हटा दिया गया तथा केवल यह निर्दिष्ट किया गया कि दैनिक खपत 500 मिली. प्रति दिन से अधिक नहीं होनी चाहिए।

[21] खाद्य योज्यक, फ्लेवरिंग, प्रसंस्करण सहायक और सामग्री पर वैज्ञानिक पैनल: लेबलिंग और दावा/विज्ञापन पैनल; तथा कार्यात्मक खाद्य पदार्थ, पौष्टिक-औषधीय पदार्थों, डायटेटिक उत्पाद और अन्य इसी तरह के उत्पादों पर वैज्ञानिक पैनल।

2.8.4.3 वैज्ञानिक पैनल द्वारा असुरक्षित घोषित खाद्य पदार्थों का लाइसेंस रद्द न किया जाना

लेखापरीक्षा ने पाया कि एनओसी की वापसी के बाद भी, यह सुनिश्चित करने के लिए कोई तंत्र नहीं था कि वापस लिये गये एनओसी के आधार पर जारी लाइसेंस रद्द कर दिए गए थे। नीचे दिए गए चार मामले वैज्ञानिक पैनलों द्वारा उत्पाद अनुमोदन अस्वीकार किए जाने के बाद एनओसी के वापस लेने से संबंधित हैं। परिणामस्वरूप, जैसा नीचे बताया गया है, वैज्ञानिक पैनल द्वारा अस्वीकृति के बावजूद असुरक्षित खाद्य पदार्थों का निर्माण, वितरण, विक्रय और आयात करना जारी रहा:

केस अध्ययन 1

एफएसएसएआई ने सुनोवा स्पिरिल्यूना टेबलेट्स के लिए मैसर्स सूर्या हर्बल लिमि. को एनओसी जारी किया था (अगस्त 2013)। परन्तु एफबीओ वैज्ञानिक पैनल द्वारा परीक्षण के लिए अपेक्षित आवेदन प्रस्तुत करने में विफल रहा और एनओसी वापस ले लिया गया (अगस्त 2014)। किन्तु लेखापरीक्षा ने पाया कि, एफबीओ का लाइसेंस तदनुसार संशोधित/रद्द नहीं किया गया था। केंद्रीय लाइसेंसिंग प्राधिकरण (दिल्ली) ने सूचित किया (अगस्त 2016) कि उन्हें उत्पाद की अस्वीकृति का कोई नोटिस नहीं मिला था और एनओसी (जो रद्द कर दिया गया है) के आधार पर जारी लाइसेंस दिसंबर 2017 तक वैध था।

केस अध्ययन 2

एफएसएसएआई ने पीएएंडएससी की अनुशंसा के आधार पर, दो उत्पादों के लिए मैसर्स एस.के. इंडस्ट्रीज को एनओसी जारी किया (जुलाई 2012)। इसके बाद, पीएएंडएससी ने अपने पूर्व निर्णय की समीक्षा की तथा एफएसएएसएआई ने एनओसी को वापस ले लिया (सितंबर 2014)। यद्यपि केंद्रीय लाइसेंसिंग प्राधिकरण (दिल्ली) ने सूचित किया कि उत्पाद का लाइसेंस रद्द कर दिया गया था, एफएसएसएआई की वेबसाइट ने यह दर्शाना जारी रखा कि लाइसेंस 01.07.2019 तक वैध था। अगस्त 2016 में लेखापरीक्षा अभ्युक्ति के परिणामस्वरूप, एफएसएसएआई ने इस तथ्य को अपनी वेबसाइट से हटा दिया। इस प्रकार, एनओसी को वापस लेने के बाद एफबीओ के लाइसेंस से खाद्य सामग्री को हटाने के लिए एफएसएसएआई ने लगभग दो वर्ष लगा दिये।

केस अध्ययन 3

एफएसएसएआई ने एस-एडेनोसिल मेथियोनीन टेबलेट्स के लिए मेसर्स बायोकॉन लिमि. को उत्पाद अनुमोदन जारी किया (जनवरी 2013)। परन्तु, अगस्त 2013 में, मैसर्स सन फार्मास्युटिकल इंडस्ट्रीज लिमि. को उसी उत्पाद के लिए उत्पाद अनुमोदन से इन्कार कर दिया गया। जब तक अक्तूबर 2014 में बायोकॉन के मामले में उत्पाद अनुमोदन वापस नहीं ले लिया गया, एफएसएसएआई एक वर्ष से अधिक तक इस विरोधाभास को हल करने में विफल रहा। इसके अतिरिक्त, बायोकॉन से उत्पाद अनुमोदन वापस लेने के बावजूद, एफएसएसएआई बायोकॉन के लाइसेंस को रद्द करने में विफल रहा, जो मई 2020 तक वैध हैं।

केस अध्ययन 4

एफएसएसएआई ने सितंबर 2012 में मैसर्स हेक्टर बेवरेजेज़ को तीन प्रकार के एनर्जी ड्रिंक्स के लिए एक संयुक्त एनओसी जारी किया। यद्यपि एफएसएसएआई ने एनओसी वापस ले कर (अप्रैल 2015) सभी तीन श्रेणियों के लिए उत्पाद वापस मंगाने के लिए निर्देश जारी कर दिए (मई 2015), लाइसेंस दिसंबर 2016 तक रद्द नहीं किया गया । केन्द्रीय लाइसेंसिंग प्राधिकरण (दिल्ली) ने कहा (अगस्त 2016) कि लाइसेंस कैफीन युक्त पेय पदार्थों के लिए था, न कि निजस्वमूल्क उत्पादों के लिए, जिसके लिए एनओसी वापस ले लिया गया था। उत्तर तर्कसंगत नहीं है। एनओसी की वापसी के लिए एक विशिष्ट आधार वैज्ञानिक पैनल का निष्कर्ष था कि कैफीन और जिन्सेंग के संयोजन वाले उत्पादों (जैसा कि तीन विचाराधीन एनर्जी ड्रिंक्स के मामले में था) को अनुमति नहीं दी जानी चाहिए। तदनुसार, एफएसएसएआई द्वारा उत्पाद लाइसेंस को रद्द करने में निष्क्रियता के परिणामस्वरूप एनओसी रद्द करने के एक वर्ष से अधिक तक असुरक्षित उत्पाद की बिक्री जारी रही।

2.8.5 एनओसी को वापस नहीं लिया जाना

2.8.5.1 वैज्ञानिक पैनल द्वारा अस्वीकृति के बावजूद एनओसी का वापस नहीं लिया जाना

50 मामलों के लेखापरीक्षा नमूना जांच (212 मामलों का 24 प्रतिशत, जिनमें एफएसएसएआई द्वारा एनओसी प्रदान किया गया था) में पता चला कि चार मामलों में, यद्यपि वैज्ञानिक पैनल ने खाद्य पदार्थों को अस्वीकृत कर दिया था,

वैज्ञानिक पैनल द्वारा अस्वीकृति के 31 से 47 महीने के बाद भी एनओसी को वापस नहीं लिया गया, जिसके परिणामस्वरूप संभावित हानिकारक खाद्य उत्पादों का निरंतर निर्माण/आयात और बिक्री जारी रही। इनकी व्याख्या नीचे की गई है।

केस अध्ययन 1

एफएसएसएआई ने मैसर्स पुष्पम फूड्स और बेवरेजेज़ को एक एनर्जी ड्रिंक के लिए, जिसमें कैफीन-जिन्सेंग संयोजन था, एनओसी जारी किया (दिसंबर 2013)। मुंबई उच्च न्यायलय द्वारा रोक हटाने (01 मई 2015) के बाद एक अन्य एफबीओ के मामले में जिसके उत्पाद में वहीं कैफीन-जिन्सेंग संयोजन था तथा जिसे एफएसएसएआई द्वारा अस्वीकृत कर दिया गया था[22], अध्यक्ष एफएसएसएआई ने मैसर्स पुष्पम को भी कारण बताओ नोटिस जारी करने का आदेश दिया (जुलाई 2015)। परन्तु, एफएसएसएआई एफबीओ को कारण बताओ नोटिस जारी करने में विफल रहा, जिसके परिणामस्वरूप एनओसी को वापस नहीं लिया गया था। (संयोग से, यह पाया गया कि एफएसएसएआई ने वैज्ञानिक पैनल की उसी अनुशंसा के आधार पर छः अन्य मामलों में कारण बताओ नोटिस जारी किए बिना एनओसी वापस ले ली थी)।

केस अध्ययन 2

एफएसएसएआई ने एक मशरूम आधारित पौष्टिक-औषिधीय पदार्थ के लिए मैसर्स केमिकल इंटरनेशनल को एनओसी जारी किया (अगस्त 2012)। यद्यपि इसके बाद वैज्ञानिक पैनल ने एफबीओ द्वारा दावा किए गए प्रतिरक्षा लाभ पर चिकित्सीय आंकड़ों की अनुपस्थिति के आधार पर आवेदन को अस्वीकार कर दिया (सितंबर 2012), एफएसएसएआई एनओसी को रद्द करने में विफल रहा।

केस अध्ययन 3

एफएसएसएआई ने ब्रांड नाम "ज़िंकोविट" वाले तीन उत्पादों (सिरप और टैबलेट) के लिए मेसर्स एपेक्स लैबोरेटरीज को एनओसी जारी किया (जुलाई 2012)। लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि उत्पाद अनुमोदन प्रभाग में तकनीकी अधिकारी ने सूचित किया (अप्रैल 2012) कि सिरप में ऐसे विभिन्न तत्व शामिल थे जिन्हें

[22] मैसर्स नारंग डानोन एक्सेस द्वारा मॉनस्टर एनर्जी ड्रिंक का आयात, उपरोक्त पैरा 2.8.4.2 में संदर्भित है।

पौष्टिक-औषिधीय पदार्थों में अनुमति नहीं है, पीएएंडएससी ने सिरप में प्रयोग किये गए तत्वों की सुरक्षा और अनिवार्यता संबंधी चिंताओं को ध्यान में रखे बिना एनओसी जारी करने की अनुशंसा की। इसके बाद, यहाँ तक कि वैज्ञानिक पैनल ने भी उत्पादों की अस्वीकृति की अनुशंसा की (दिसंबर 2013)। परन्तु एफएसएसएआई ने एनओसी को रद्द नहीं किया है।

मामला अध्ययन 4

एफएसएसएआई ने ब्रांड नाम "ए टू जेड एनएस टेबलेट्स" वाली मल्टीविटामिन टेबलेट्स के लिए मैसर्स एल्केम लैबोरेटरीज को एनओसी जारी किया (जुलाई 2012)। यद्यपि इसके बाद, वैज्ञानिक पैनल ने उत्पादों की अस्वीकृति की अनुशंसा की थी (दिसंबर 2013), एफएसएसएआई ने एनओसी को रद्द नहीं किया।

2.8.5.2 एफबीओ की विफलताओं के बावजूद कार्यवाही नहीं किया जाना

लेखापरीक्षा ने पाया कि निम्नलिखित सात मामलों में (ऊपर बताए गए 50 मामलों का 14 प्रतिशत), एफएसएसएआई ने एफबीओ द्वारा आवेदन चरण में पूरी जानकारी देने में विफलता के बावजूद एनओसी जारी किया; उसके बाद, एफएसएसएआई ने वांछित जानकारी की मांग करने में देरी की; और अंत में, यद्यपि एफबीओ जानकारी प्रदान करने में विफल रहे, एफएसएसएआई एनओसी को वापस लेने में विफल रहा। परिणामस्वरूप, संभावित हानिकारक खाद्य उत्पादों का निर्माण/आयात तथा बिक्री जून 2012 से ही जारी रहे। निम्नलिखित केस अध्ययनों में इनकी व्याख्या की गई है।

केस अध्ययन 1

एफएसएसएआई ने तरल क्लोरोफिल, गुवाराना (कैफीन युक्त एक पौधा), गनोडर्मा (मशरूम की एक प्रजाति), बकरी के दूध की कैंडी और जिनसेंग युक्त उत्पादों के लिए मैसर्ज जीवनसेवा एंटप्राईजेज़ को सात एनओसी जारी किये (अप्रैल 2013)। परन्तु, एफएसएसएआई ने वैज्ञानिक पैनल को प्रस्तुत करने हेतु एफबीओ से अतिरिक्त सूचना मांगते हुए एनओसी को जारी करने के सत्रह माह पश्चात् एफबीओ को लिखा (सितम्बर 2014)। उसके तुरंत बाद, एफबीओ ने एफएसएसएआई को अपने नाम में परिवर्तन के बारे में सूचित किया (अक्तूबर 2014) परन्तु कोई अन्य सूचना प्रस्तुत नहीं की। यद्यपि, नाम में परिवर्तन ही

एनओसी की स्थिति और वैधता में तत्काल परिवर्तन करने हेतु पर्याप्त थे, एफएसएसएआई कोई कार्यवाही करने में विफल रहा और सातों एनओसी की स्थिति में कोई परिवर्तन नहीं हुआ।

केस अध्ययन 2

एफएसएसएआई ने न्यूजीलैंड़ रॉयल जैली (चबाने वाली गोलियां) के लिए मैसर्ज सोनर्ज फार्मा को एनओसी जारी किया (जून 2012) । परन्तु, एफएसएसएआई ने वैज्ञानिक पैनल के समक्ष प्रस्तुतीकरण के लिए मामले पर कार्यवाही करने के लिए छः माह ले लिये और अतिरिक्त सूचना हेतु एफबीओ को लिखा जोकि आज तक प्रदान नहीं की गई है। परन्तु, एफएसएसएआई एफबीओ के विरूद्ध कोई कार्यवाही करने में विफल रहा है।

केस अध्ययन 3

एफएसएसएआई ने एक ऊर्जा पेय के लिए मैसर्ज जेनेक्स्ट लैब को एनओसी जारी किया (जनवरी 2013)। परन्तु, एफएसएसएआई ने वैज्ञानिक पैनल के समक्ष प्रस्तुतीकरण के लिए मामले पर कार्यवाही करने के लिए अठारह महीने लिए और अतिरिक्त सूचना मांगते हुए एफबीओ को लिखा (जुलाई 2015)। परन्तु, एफबीओ द्वारा सूचना प्रदान करने में विफलता के बावजूद एफएसएसएआई एफबीओ के विरूद्ध कोई कार्यवाही करने में विफल रहा।

केस अध्ययन 4

एफएसएसएआई ने कैफीन युक्त उर्जा पेय के लिए मैसर्ज एबीएन एंटर्प्राईज़ को एनओसी जारी किया (सितम्बर 2014)। यद्यपि, एफबीओ सितम्बर 2014 और जुलाई 2015 में एफएसएसएआई द्वारा माँगी गई सूचना प्रस्तुत करने में विफल रहा, एफएसएसएई एफबीओ के विरूद्ध कोई कार्यवाही करने में विफल रहा।

केस अध्ययन 5

एफएसएसएआई ने मैसर्ज सुंदयोता न्यूमैन्डीस प्रोबायोस्यूटिकलस को एनओसी जारी किया (जनवरी 2013) परंतु वैज्ञानिक पैनल के समक्ष प्रस्तुतिकरण के लिये मामले पर कार्यवाही करने के लिए बीस माह ले लिए, जिस के लिये सूचना मांगते हुए एफएसएसएआई ने एफबीओ को लिखा (सितम्बर 2014)। परन्तु, सूचना प्रदान करने में एफबीओ की विफलता के बावजूद एफएसएसएआई एफबीओ के विरूद्ध कोई कार्यवाही करने में विफल रहा है।

केस अध्ययन 6

एफएसएसएआई ने "रेड बुल" ब्रांड ऊर्जा पेय के लिए मैसर्ज रेड बुल इंडिया को एनओसी जारी किया (फरवरी 2013) परंतु वैज्ञानिक पैनल के समक्ष प्रस्तुतीकरण के लिए मामले पर कार्यवाही करने के लिए उन्नत्तीस माह लिए जिसके लिए आवेदन में कुछ कमियों पर स्पष्टीकरण मांगते हुए एफएसएसएआई ने एफबीओ को लिखा (जुलाई 2015)। परन्तु सूचना प्रदान करने में एफबीओ की विफलता के बावजूद एफएसएसएआई एफबीओ के विरूद्ध कोई कार्यवाही करने में विफल रहा।

केस अध्ययन 7

एफएसएसएआई ने ऊर्जा पेय के लिये मैसर्ज पॉवर हॉर्स इंडिया को एनओसी जारी किया (जून 2013) परंतु कभी भी संबंधित वैज्ञानिक पैनल को मामला प्रस्तुत न कर सका। इसी बीच, एफएसएसएआई ने स्वयं आवेदन में कुछ कमियां पायी और एफबीओ से स्पष्टीकरण मांगे (जुलाई 2015)। परन्तु सूचना प्रदान करने में एफबीओ की विफलता के बावजूद एफएसएसएआई एफबीओ के विरूद्ध कोई कार्यवाही करने में विफल रहा।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (मार्च 2017) कि एफएसएसएआई ने 2,094 मामलों, जहां सूचना/दस्तावेजों को एफबीओ द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया था, में उत्पाद अनुमति और एनओसी जारी न करने का निर्णय लिया था। उत्तर असंगत है क्योंकि वैज्ञानिक पैनल द्वारा जांच के लिए आवेदनों पर कार्यवाही करने में एफएसएसएआई के विलंब (एक वर्ष से अधिक के लिए और लगभग तीन वर्षों के लिए) और सूचना प्रस्तुत न करने वाले एफबीओ के विरूद्ध कार्यवाही करने में उसकी विफलता के मुद्दे का समाधान इसके द्वारा नहीं किया गया है।

2.8.6 स्पष्ट पीएएंडएससी अनुशंसाओं के बावजूद वैज्ञानिक पैनलों को एनओसी मामले प्रस्तुत न किया जाना

पीएएंडएससी ने 212 एनओसी जारी किये परन्तु एफएसएसएआई लेखापरीक्षा के समक्ष इन 212 मामलों में से वैज्ञानिक पैनल को भेजे गये मामलों की संख्या की पुष्टि नहीं कर पाया। किन्तु लेखापरीक्षा ने पाया, कि यद्यपि नमूना परीक्षित 50 मामलों में से 27 (54 प्रतिशत) में, पीएएण्डएससी ने परीक्षण एवं समुचित निर्णय हेतु मामलों को वैज्ञानिक पैनल के पास भेजने की अनुशंसा की

थी, एफएसएसएआई ऐसा करने में विफल रहा, और कोई कारण दर्ज किये बगैर इन सभी मामलों में इसने एनओसी (अक्तूबर 2012 से जनवरी 2015) जारी कर दिये।

पैराग्राफ 2.8 (तथा उसके नीचे उप-पैराग्राफों में) में दी गई लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों के उत्तर में मंत्रालय (जून 2017) ने एफएसएसएआई के उत्तर (मई 2017) को दोहराया कि तत्कालीन उत्पाद अनुमोदन प्रणाली से संबंधित मामले, माननीय मुंबई उच्च न्यायालय एवं उच्चतम न्यायालय के निर्देशो पर इसकी वापसी के मद्देनजर निरर्थक थे। इसके अतिरिक्त मंत्रालय/एफएसएसएआई ने बताया कि खाद्य प्राधिकरण ने गैर-विशिष्ट खाद्यों एवं संघटकों के अनुमोदन से संबंधित नए विनियम मई 2017 में अनुमोदित कर दिये हैं और सभी पुराने मामलों को, एक बार इन्हें अधिसूचित किये जाने के बाद सुलझा लिया जाएगा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि इनमें प्रमुख लेखापरीक्षा चिंता को संबोधित नहीं किया गया है कि माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा अवैध घोषित उत्पाद अनुमोदन प्रक्रिया के अंतर्गत जारी लाइसेंसों का निरस्तीकरण तथा उत्पाद वापसी करने में एफएसएसएआई विफल रहा था जिसके परिणामस्वरूप संभावित असुरक्षित खाद्य पदार्थों का देशभर में आयात/निर्माण/वितरण/बिक्री जारी रहा। इस उत्तर कि मामला अब निरर्थक था, से उत्पाद अनुमोदन कार्यव्यवस्था में गंभीर कमियों की अनदेखी नहीं की जा सकती जो स्वयं एफएसएसएआई की व्यवस्थागत कार्यशैली में कमी का द्योतक है।

2.9 धारा 16(5) के तहत विनियमों का दोषपूर्ण क्रियान्वयन

मुंम्बई उच्च न्यायालय तथा उच्चतम न्यायालय के निर्णयों (ऊपर पैराग्राफ 2.8 में निर्दिष्ट) के अनुसार धारा 16(1) तथा धारा 16(5)[23] के तहत खाद्य प्राधिकरण द्वारा प्रयोग की गयी शक्तियां, धारा 18 में निहित खाद्य संरक्षा के सामान्य सिद्धान्त तथा धारा 22 में निजस्वमूलक खाद्य से सम्बंधित विशेष प्रावधान अधिनियम की धारा 92 तथा 93 के व्यापक प्रावधानों के अधीन होंगे।

[23] धारा 16(1) के अंतर्गत खाद्य प्राधिकरण के कर्तव्य बताये गए है, धारा 16(5) खाद्य प्राधिकरण को खाद्य संरक्षा आयुक्तों (अर्थात् केन्द्र के संबंध में एफएसएसएआई का सी.ई.ओ. तथा संबंधित राज्य सरकारों द्वारा नामित आयुक्त) को बाध्यकारी निर्देश देने की शक्तियाँ देती है।

धारा 92 में अन्य के अतिरिक्त यह अनुबंध है कि एफएसएसआई (अ) केन्द्र सरकार की पूर्व सहमति लेकर (ब) पूर्व प्रकाशन के बाद (स) अधिसूचना द्वारा, अधिनियम के तहत विनियमों का निर्माण करेगा। धारा 93 के अनुसार सभी नियमों तथा विनियमों को उन्हें बनाने के बाद, संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष रखे जाने की आवश्यकता है। अधीनस्थ विधान पर समिति[24] की रिपोर्ट में अनुबंधित किया गया था कि, किसी अधिनियम के तहत पूर्व प्रकाशन की आवश्यकताओं को पूरा करने से पहले निम्नलिखित प्रक्रिया का पालन किया जाना था, अर्थात् कानून तथा न्याय मंत्रालय से परामर्श द्वारा नियमों के प्रारूप बनाना, तीस दिन के भीतर आपत्तियों तथा सुझावों को आमंत्रित करते हुए शासकीय राजपत्र में उनका प्रकाशन, इच्छुक समूहों से रजिस्टर्ड डाक द्वारा सुझाव प्राप्त करना, आपत्तियों/सुझावों पर विचार करना, अन्त में नियमों का (कानून एवं न्याय मंत्रालय से, परामर्श द्वारा) टिप्पणियों की प्रप्ति की अन्तिम तिथि से छः माह के भीतर (यदि प्रत्युत्तरों की संख्या अधिक है) तथा तीन माह के भीतर (यदि प्रत्युत्तरों की संख्या कम अथवा शून्य हो) अधिसूचित करना।

लेखापरीक्षा ने कई उदाहरण देखे जहां, उपरोक्त आवश्यकताओं के विपरीत एफएसएसएआई ने अधिनियम की धारा 92 व 93 के निर्धारणों का पालन किए बिना धारा 16 (5) के तहत निर्देश जारी किए। एफएसएसएआई ने इन निर्देशों द्वारा विभिन्न वस्तुओं के लिए कोडेक्स मानकों का गलत संचालन किया, चाय में लौह बुरादे की स्वीकार्य सीमा निर्धारित की, संदूषकों की सूची से जिंक को हटा दिया तथा शिथिल मानकों के साथ असंसाधित छिलकायुक्त कच्ची दालों के लिए एक नयी श्रेणी को शुरू किया। विवरण नीचे दिया गया है-

2.9.1 खुले और पारदर्शी सार्वाजनिक परामर्श की अनदेखी कर जारी किए गए निर्देश

केस अध्ययन

एफएसएसएआई ने (अधिनियम की धारा 18(2) (डी) के तहत अनिवार्य) खुली और पारदर्शी सार्वजनिक परामर्श की प्रक्रिया को दरकिनार करके, केन्द्र सरकार की पूर्व सहमति तथा अधिसूचना द्वारा पूर्व प्रकाशन के बिना धारा 16(5) के

[24] 15 वीं लोकसभा (2011-12) दिनाँक 16 दिसंबर 2011

अंतर्गत अपनी शक्तियों का प्रयोग कर अनेक वस्तुओं के लिए कोडेक्स मानक लागू (अप्रैल 2016) कर दिये।

2.9.2 मसौदा अधिसूचना के जारी करने के चरण के आगे प्रगति किये बिना जारी किए गए निर्देश

केस अध्ययन 1

एफएसएसएआई ने चाय में लौह चूर्ण की स्वीकार्य सीमा के निर्धारण के लिए तीन परामर्श (मई 2014, नवम्बर 2014 तथा मई 2015) जारी किए थे। यद्यपि ये परामर्श 19 अगस्त 2015 से (सर्वोच्च न्यायालय निर्णय की तिथि) अवैध हो गए, एफएसएसएआई ने निर्णय के उल्लंघन में तीसरे परामर्श को उसकी सामान्य वैधता तिथि 21 नवम्बर 2015 तक जारी रखने की अनुमति प्रदान की। तत्पश्चात् एफएसएसआई ने 4 दिसम्बर 2015 को मसौदा अधिसूचना तथा उसके बाद, 17 मई 2016 को संशोधित मसौदा अधिसूचना जारी कर दी। 22 अप्रैल 2016 को (अर्थात् दूसरी मसौदा अधिसूचना जारी करने से पूर्व) एफएसएसएआई ने खाद्य प्राधिकरण अथवा मंत्रालय की अनुमति के बिना अधिनियम की धारा 16(5) के तहत निर्देश जारी कर मसौदा मानक लागू कर दिया जिसके अनुसार चाय में लौह चूर्ण की सीमा 150 मिग्रा/किग्रा निर्धीरित कर दी गयी। अधिनियम के अनधिकृत संचालन के आठ महीने पश्चात् 29 दिसम्बर 2016 को इसे अंतिम रूप से अधिसूचित किया गया । अधिनियम की धारा 92 तथा 93 के अंतर्गत निरूपित प्रक्रिया पूर्ण किये बिना धारा 16(5) के अंतर्गत मानकों का परिचालन अधिनियम का उल्लंघन करता था।

केस अध्ययन 2

एफएसएसएआई ने 4 अगस्त 2015 को 11,000 खाद्य योज्यकों के लिए मसौदा अधिसूचना जारी की। 20 जून 2016 को, अंतिम अधिसूचना जारी किए बिना तथा खाद्य प्राधिकरण अथवा मंत्रालय की अनुमति के बिना तथा सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय का उल्लंघन करते हुए एफएसएसएआई ने धारा 16(5) के तहत निर्देश जारी कर मानकों का संचालन किया। विनियम अंतिम रूप से 05 सितम्बर 2016 को अधिसूचित किये गए।

केस अध्ययन 3

एफएसएसएआई ने संदूषकों की सूची से जिंक को हटाने के लिए मसौदा अधिसूचना (अप्रैल 2016) जारी की। तथापि, एफएसएसएआई ने अधिनियम की धारा 16(5) के तहत निर्देश जारी कर तथा अंतिम विनियमों को अधिसूचित करने से पूर्व 2 मई 2016 से विनियम कार्यान्वित कर दिये। धारा 16(5) का इस तरह धारा 92 के प्रावधानों का पालन किये बगैर प्रयोग अधिनियम के उल्लंघन में था। विनियम अंतिम रूप से 10 अक्तूबर 2016 को अधिसूचित किये गये।

केस अध्ययन 4

एफएसएसएआई ने एक नयी श्रेणी: "असंसाधित छिलकायुक्त कच्ची दालें (प्रत्यक्ष मानव उपभोग के लिए नहीं)" बनाने के लिए मसौदा अधिसूचना (28 अप्रैल 2016) जारी की जिसमें सामान्य कच्ची दालों की श्रेणी पर अन्यथा लागू बाह्य (असंगत) पदार्थ की स्वीकार्य सीमा से घटाये हुए मानक शामिल थे। अंतिम विनियम 14 सितम्बर 2016 को अधिसूचित किया गया । लेखापरीक्षा ने पाया कि मसौदा अधिसूचना के जारी होने से पहले ही, एफएसएसआई ने अधिनियम के उल्लंघन में; तुरंत प्रभाव से प्रस्तावित विनियम को कार्यान्वित करने के लिए, धारा 16 (5) के तहत निर्देश (13 अप्रैल 2016) जारी कर दिये थे।

2.9.3 संशोधन अधिसूचना के बिना विनियम के कार्यान्वयन की तिथि का विस्तार

निम्नलिखित दो मामलों में, अधिनियम की धारा 92 के तहत अनिवार्य की गयी प्रक्रिया का पालन किए बिना तथा सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय का उल्लंघन करते हुए एफएसएसएआई ने राजपत्रित अधिसूचना में निर्दिष्ट कार्यान्वयन की तिथि का विस्तार करने कि लिए धारा 16(5) का गलत रूप से प्रयोग किया।

केस अध्ययन 1

खाद्य वनस्पति तैल/वसा की श्रेणी में पूर्व पैकेज्ड खाद्य पदार्थों की लेबलिंग पर विनियमों के संशोधन के लिए राजपत्रित अधिसूचना (मई 2016) में निर्धारित था कि संशोधन 25 मई 2016 से प्रभाव में आएगा। फिर भी एफएसएसएआई ने 30 जुलाई 2016 को धारा 16(5) का आह्वान करते हुए,

राजपत्रित अधिसूचना के माध्यम से पूर्व विनियम में संशोधन की आवश्यकता को दर-किनार करते हुए वैधता तिथि को 2 दिसम्बर 2016 तक बढ़ा दिया।

केस अध्ययन 2

मार्जरीन एवं चिकनाई युक्त स्प्रैड पर विनियमों के संशोधन के लिए 4 अगस्त 2016 की राजपत्रित अधिसूचना 27 अगस्त 2016 से प्रभावी होनी थी। 10 अगस्त 2016 को एफएसएसएआई ने अधिनियम की धारा 16(5) का गलत रूप से प्रयोग करते हुए तथा राजपत्रित अधिसूचना के माध्यम से संशोधन की आवश्यकता की अनदेखी करते हुए वैधता तिथि का विस्तार 27 फरवरी 2017 तक कर दिया।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा तर्क को स्वीकार किया (जून 2017) कि केन्द्रीय सरकार की स्वीकृति से शासकीय राजपत्र में अधिसूचित किसी विनियम की संचालन तिथि को केन्द्रीय सरकार की स्वीकृति से शासकीय राजपत्र में अधिसूचना किये बिना संशोधित नहीं किया जाना चाहिए।

जैसा कि उपरोक्त सात केस अध्ययनों में वर्णित है, एफएसएसएआई ने अधिनियम की धारा 92 में अनुबंधित प्रक्रिया को पूरा किए बिना विनियमों के संचालन के लिए अधिनियम की धारा 16(5) का सहारा लेकर अधिनियम एवं सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय का उल्लंघन किया।

लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों के प्रत्युत्तर में, मंत्रालय ने कहा (जनवरी 2017 तथा मार्च 2017) कि न्यायिक घोषणा केवल पौष्टिक-औषधीय पदार्थों से सम्बधित एक विशेष मामले से सम्बंधित थी तथा आयुक्तों के लिए बाध्यकारी निर्देशों को जारी करने के लिए अधिनियम की धारा 16(5) के तहत एफएसएसएआई को प्रदत्त शक्तियों पर लागू नहीं थी। मंत्रालय ने यह भी कहा कि ये निर्देश अंतरिम आधार पर मानकों के संचालन के लिए जारी किये गए थे जिससे एफबीओ मानकों का प्रयोग कर सकें ताकि उनकी प्रतिक्रिया के आधार पर, मानकों को अंतिम अधिसूचना के समय संशोधित किया जा सके। मंत्रालय ने आगे कहा कि धारा 16(5) का अनुप्रयोग वैध था तथा उत्पाद अनुमोदन प्रणाली के बंद होने के बाद अपरिहार्य हो गया था तथा पूर्व अनुमोदित उत्पादों को नियमित नहीं किया जा सकता था तथा नए प्रस्तावों पर भी विचार नहीं किया जा सकता था।

मंत्रालय के उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं। यद्यपि मुम्बई उच्च न्यायालय की दो सदस्यीय पीठ द्वारा मामले में रिट याचिका एक सीमित मुद्दे पर सुनी जा रही थी, दोनों जजों के बीच विचारों में भिन्नता होने के कारण उन्होंने मामले को उच्च न्यायालय के प्रधान न्यायाधीश को अग्रेषित कर दिया ताकि इस आधारभूत मुद्दे पर मामले का निर्धारण हो सके कि एफएसएसएआई को अधिनियम की धारा 92 तथा 93 में वर्णित प्रक्रियाओं का पालन किए बिना धारा 16(5) सहित, अधिनियम के अन्य प्रावधानों को लागू करने का अधिकार है अथवा नहीं। इन परिस्थितियों में, जब एक बार मुख्य न्यायधीश द्वारा गठित उच्च न्यायालय की तीन सदस्यीय पीठ ने यह निर्णय (जिस पर सर्वोच्च न्यायालय ने हस्तक्षेप करने से मना कर दिया) दे दिया कि अधिनियम की सभी धाराएं, धारा 92 तथा 93 से गौण हैं, धारा 16(5) के तहत जारी किए गए अंतरिम निर्देशों के सम्बंध में मंत्रालय द्वारा दिये गए तर्क असमर्थनीय भी हैं। मुम्बई उच्च न्यायालय तथा सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय के आदेशों की व्यापकता की व्याख्या स्वयं करने के बजाये, मंत्रालय को कानून मंत्रालय से राय लेनी चाहिए थी।

एफएसएसएआई ने अपने आगामी उत्तर (मई 2017) में कहा कि यदि मंत्रालय सहमत हो तो, कानून मंत्रालय की राय ली जाएगी।

2.10 निजस्वमूलक खाद्यों से संबंधित विनियमों के संशोधन में कमियाँ

मुंबई उच्च न्यायालय तथा माननीय सर्वोच्च न्यायालय के क्रमशः अगस्त 2014 तथा अगस्त 2015 के निर्णयों के पश्चात् एफएसएसएआई ने अगस्त 2015 से उत्पाद अनुमोदन प्रक्रिया बंद कर दी। इसके पश्चात् एफएसएसएआई ने निजस्वमूलक खाद्यों के विनियमन हेतु विनियमों को अधिसूचित करने की प्रक्रिया आरंभ कर दी। यह प्रक्रिया 12 जनवरी 2016 को निजस्वमूलक खाद्यों पर अंतरिम विनियमों की अधिसूचना से आरंभ हुई तथा 10 अक्तूबर 2016 को निजस्वमूलक खाद्यों के लिए खाद्य संरक्षा तथा मानक (खाद्य उत्पाद मानक तथा खाद्य योज्यक) संशोधन विनियम, 2016 की अधिसूचना के साथ संपन्न हुई।

लेखापरीक्षा ने निजस्वमूलक खाद्यों के लिए अंतिम अधिसूचना में निहित प्रक्रिया में निम्नलिखित कमियाँ देखीं:

(1) अधिनियम की धारा 92 के अंतर्गत तथा अधीनस्थ विधान पर लोकसभा समिति द्वारा निरूपित प्रक्रिया के अनुसार खुला तथा पारदर्शी सार्वजनिक परामर्श सुनिश्चित करने के लिए सभी विनियमों में हितधारकों के साथ एक विस्तृत परामर्श की आवश्यकता है। तथापि, अधिनियम की धारा 18(2)(डी) में एक अपवाद है, जिसके अंतर्गत खाद्य प्राधिकरण को इस प्रकार के परामर्श के बिना विनियम बनाने और संशोधन करने की अनुमति है, जब उसके मतानुसार खाद्य संरक्षा अथवा लोक स्वास्थ्य के मामले में ऐसा किया जाना अत्यावश्यक हो। तथापि यह अपवाद इस शर्त के अधीन है कि इस प्रकार के विनियम छः माह से अधिक लागू नहीं रहेंगे। लेखापरीक्षा ने देखा कि 11 दिसम्बर 2015 को मंत्रालय ने अधिनियम की धारा 85 (जिसमें मंत्रालय को अन्य सहित, एफएसएसएआई को निर्देश जारी करने की शक्ति दी गई है) के अंतर्गत निर्देश जारी कर यह कहा कि मौजूदा परामर्शों के स्थान पर विनियमों को बनाये जाने तक एफएसएसएआई अत्यावश्यकता उपबंध अर्थात् धारा 18(2)(डी) के संचालन द्वारा सार्वजनिक परामर्श के बिना तीन माह से कम अवधि के लिए विनियम जारी कर सकती है। यद्यपि अन्तरिम विनियमों को तदनुसार 12 जनवरी 2016 को अधिसूचित कर दिया गया, एफएसएसएआई मंत्रालय द्वारा निर्धारित समय के भीतर अंतिम विनियमों को अधिसूचित करने में विफल रहा, जिसके परिणामस्वरूप 11 अप्रैल 2016 के बाद अंतरिम विनियम वैध नहीं रहे। समय से अंतिम विनियमों को अधिसूचित करने की विफलता का निवारण करने के लिए एफएसएसएआई ने 19 अप्रैल 2016 को जारी किए गए मसौदा विनियमों को लागू करने के लिए गलत तरीके से (22 अगस्त 2016) धारा 16(5) के प्रावधानों का प्रयोग किया। धारा 92 में निर्दिष्ट प्रावधानों के बिना धारा 16(5) के अंतर्गत विनियमों का संचालन किया जाना अधिनियम का उल्लंघन था जिसकी पुष्टि मुम्बई उच्च न्यायालय तथा सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों के परिप्रेक्ष्य में होती है। लेखापरीक्षा ने पाया कि 11 अप्रैल 2016 (अन्तरिम विनियमों की समाप्ति की तिथि) तथा 21 अगस्त 2016 (धारा 16(5) को लागू करने की तिथि) के बीच, एफएसएसएआई ने 118 लाइसेंस जारी किए तथा 22 अगस्त 2016 तथा 10 अक्तूबर 2016 (अन्तिम विनियमों की अधिसूचना की तिथि) के बीच एफएसएसएआई ने 20 लाइसेंस जारी किए।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (मार्च 2017) कि सर्वोच्च न्यायालय के आदेश के फलस्वरूप उत्पाद अनुमोदन की प्रक्रिया तथा परामर्श जारी रखना और संभव

नहीं था। अत: कई खाद्य उत्पाद, घरेलू और आयातित दोनों, जिसके लिए सर्वोच्च न्यायालय का निर्णय आने से पहले एफएसएसएआई से उत्पाद अनुमोदन मांगा गया था, अधर में लटक गये थे। इसके अतिरिक्त, उद्योग से प्राप्त किसी भी नए प्रस्ताव पर विचार नहीं किया जा सकता था। अतः खाद्य संरक्षा के मुद्दों को हल करने और गैर-मानकीकृत खाद्य उत्पादों, जो उत्पादन अनुमोदनों का एक बड़ा भाग है, को विनियमित करने के लिए तत्काल प्रभाव से इन मानकों को लागू करना आवश्यक हो गया।

उत्तर अस्वीकार्य है क्योंकि एफएसएसएआई तथा मंत्रालय ने सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों के चार महीने से अधिक समय बाद 12 जनवरी 2016 को 18(2)(डी) के अत्यावश्यक प्रावधानों को लागू किया था। साथ ही, एफएसएसएआई/मंत्रालय ने धारा 18(2)(डी) का आह्वान किये जाने के पश्चात् नौ महीने तथा सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों के 13 महीने पश्चात् 10 अक्तूबर 2016 को जाकर अन्तिम विनियमों को अधिसूचित किया। इन समय रेखाओं का पालन करने में एफएसएसएआई की अक्षमता के कारणों को भी मंत्रालय द्वारा स्पष्ट नहीं किया गया।

(2) कार्य तंत्र (एफएसएसएआई द्वारा कथित रूप से अपनाये जा रहे) के अनुसार मानकों के संबंध में पहले सभी मामलों को वैज्ञानिक पैनलों और वैज्ञानिक समिति को भेजा जाना चाहिए। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि 10 अक्तूबर 2016 को अधिसूचित निजस्वमूलक खाद्यों पर विनियमों को किसी भी चरण पर वैज्ञानिक पैनलों और वैज्ञानिक समिति को नहीं भेजा गया।

मंत्रालय ने (मार्च 2017) उत्तर दिया कि 2011 के मूल विनियमों में निजस्वमूलक खाद्यों की परिभाषा दी गई थी। इस परिभाषा की व्यापकता को ध्यान में रखते हुए, जिसमें निजस्वमूलक खाद्यों में प्रयोग किये जा सकने वाले खाद्य योज्यकों सहित संघटकों की व्याख्या तथा सूक्ष्मजैवीय गुणवत्ता, लेबलिंग इत्यादि से संबंधित अन्य आवश्यकताएं बताई गईं हैं, वैज्ञानिक पैनलों और वैज्ञानिक समिति से किसी तकनीकी अभिमतों की आवश्यकता नहीं थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इसमें इस बात का कोई प्रमाण नहीं है कि इस मामले में वैज्ञानिक पैनल और वैज्ञानिक समिति को संदर्भित न किये जाने के लिए सक्षम प्राधिकारी द्वारा एक सचेत निर्णय लिया गया। इसके अतिरिक्त, जैसा कि नीचे उप-पैराग्राफ में बताया गया है, 2016 के अंतिम विनियम में

निजस्वमूलक खाद्य पदार्थों और आदर्श खाद्यों की परिभाषा अधिनियम में दी गई व्याख्या से भिन्न है, जिसे 2011 के मूल विनियमों में शामिल किया गया था। कम से कम इसी कारण से विनियमों को वैज्ञानिक पैनलों और वैज्ञानिक समिति को भेजा जाना चाहिए था।

(3) अधिनियम की धारा 22 निजस्वमूलक खाद्यों व आदर्श खाद्यों को समान (उन्हे एक मानते हुए) रूप से परिभाषित करता है जिसके अनुसार वे ऐसे खाद्य पदार्थ हैं जिनके लिए मानकों को निर्दिष्ट नहीं किया गया है परन्तु वे असुरक्षित नहीं हैं या इनमें अधिनियम और विनियमों के अनुसार निषिद्ध कोई भी पदार्थ और संघटक नहीं है। इस परिभाषा का पालन 2011 के मूल (संशोधन) विनियमों में किया गया था। परन्तु, लेखापरीक्षा ने पाया कि 2016 के संशोधित विनियमों में दी गई निजस्वमूलक खाद्य की परिभाषा से आदर्श खाद्यों को बाहर रख दिया गया है।

2016 के अधिनियम और विनियमों के बीच परिभाषा में अंतर को स्वीकार करते हुए, मंत्रालय ने उत्तर दिया (मार्च 2017) कि इसे किये जाने का मुख्य उद्देश्य उद्योग द्वारा नवाचारों को सुविधा प्रदान करना तथा उपभोक्ता हितों की सुरक्षा था। यद्यपि अधिनियम में निजस्वमूलक खाद्य और आदर्श खाद्य के लिए एक ही परिभाषा दी गई है, तकनीकी रूप से, आदर्श खाद्य वे खाद्य होते हैं जिनमें शामिल संघटकों तथा योज्यकों के किसी विशेष क्षेत्र/देश में उपयोग का इतिहास नहीं होता है, या वे पारंपरिक तकनीक से इतर किसी नई तकनीक के उपयोग से निर्मित खाद्य होते हैं।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है। किसी भी विनियम में अन्तर्निहित अधिनियम से अलग परिभाषा नहीं हो सकती है। इसलिए मंत्रालय द्वारा विनियमों में परिभाषा में संशोधन किया जाना आवश्यक है ताकि वह अधिनियम के अनुसार हो अन्यथा अधिनियम में संशोधन करने के लिए उपाय किये जाएँ।

(4) लेखापरीक्षा में यह भी देखा गया कि संशोधित विनियमों में, केवल यह कहा गया है कि व्यक्तिगत संघटक एफएसएसएआई द्वारा निर्धारित मानकों (या सूक्ष्म पोषकों, अर्थात विटामिन और खनिजों के मामले में, दैनिक अनुसंशित

औसत की सीमाएँ[25]) के अनुरूप हों परन्तु यह नहीं बताया गया है कि संघटकों (व्यक्तिगत तौर पर यद्यपि मानकों के अनुरूप), के किन सम्मिश्रणों से खाद्य संरक्षा के समग्र प्रावधानों का उल्लंघन होता है। उदाहरणार्थ वैज्ञानिक पैनल द्वारा (जनवरी 2014 और मार्च 2014 में) ऊर्जा पेय में कैफीन जिनसेंग संयोजन को इस आधार पर रद्द कर दिया गया था कि इससे मानव शरीर पर विपरीत प्रभाव पड़ता है (पैराग्राफ 2.8.4.1 के नीचे केस अध्ययन 2 और 3, पैराग्राफ 2.8.4.2, पैराग्राफ 2.8.4.3 के नीचे केस अध्ययन 4 तथा पैराग्राफ 2.8.5.1 के नीचे केस अध्ययन 1 में जिसकी चर्चा की गई है)।

एफएसएसएआई ने कहा (मई 2017) कि वह अन्तर्राष्ट्रीय सर्वोत्तम अभ्यासों के आधार पर निकट भविष्य में कैफीन और जिन्सेंग सहित अन्य संघटकों के मिश्रण के प्रभावों के मुद्दे पर समग्र रूप से विचार करेगा।

मंत्रालय ने (जून 2017) लेखापरीक्षा से सहमति व्यक्त की कि किन्ही भी विनियमों को लागू/अधिसूचित करने से पहले मंत्रालय की स्वीकृति ली जानी चाहिए।

2.11 आयात विनियमों के संचालन में कमियाँ

एफएसएसएआई ने 17 मई 2013 को खाद्य संरक्षा तथा मानक (खाद्य आयात) विनियमों को अधिसूचित किया, लेकिन इसे अंतिम रूप प्रदान करने में असफल रहा। इस मध्यावधि में, एफएसएसएआई ने आयात पर कई परामर्श जारी कर दिये, जो 19 अगस्त 2015 के सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय के कारण अवैध हो गए। इसके बावजूद अवैध परामर्शों के आधार पर निर्णय लिया जाना जारी रहा।

14 जनवरी 2016 को अधिनियम की धारा 18(2)(डी) में दिये गए अत्यावश्यक उपबंध का हवाला देते हुए, एफएसएसएआई ने एक संशोधित मसौदा विनियम लागू किया और इसे अपनी वेबसाइट पर डाल दिया। एफएसएसएआई की इस कार्रवाई से अधिनियम का उल्लंघन हुआ क्योंकि अधिनियम की धारा 92(2)(जी) के अनुसार धारा 18(2)(डी) के प्रयोग हेतु केन्द्र सरकार के पूर्व अनुमोदन की

[25] यद्यपि वैज्ञानिक समिति/पैनलों द्वारा भारतीय चिकित्सा अनुसंधान परिषद (आईसीएमआर) द्वारा निर्धारित सूक्ष्म पोषकों हेतु दैनिक अनुशंसित औसत समीमाओं का संदर्भ दिया जाता है, एफएसएसएआई द्वारा विनियमों में इस प्राधिकार का वर्णन नहीं किया गया।

आवश्यकता है। इस मामले में, चूंकि पिछले मसौदा अधिसूचना को संशोधित अधिसूचना द्वारा बदल दिया गया था, जिसकी स्वीकृति 15 जुलाई 2016 को जाकर मंत्रालय द्वारा दी गई[26], केन्द्र सरकार की पूर्व स्वीकृति की शर्त पूरी नहीं की गई। इसके बावजूद, मंत्रालय ने धारा 18(2)(डी) लागू करने हेतु कार्योत्तर अनुमोदन (15 जुलाई 2016) प्रदान कर दिया।

अत्यावश्यकता उपबंध से संबंधित अधिनियम की धारा 18(2)(डी) में निर्दिष्ट छः महीने की समय सीमा को ध्यान में रखते हुए, मंत्रालय ने अधिनियम की धारा 85 के तहत अपनी शक्तियों का प्रयोग कर इस अवधि को तीन महीने तक सीमित कर दिया[27]। अतः यदि 14 जनवरी 2016 के विनियम वैध भी रहते तो, वे केवल 13 अप्रैल 2016 तक ही प्रभावी रहते। चूंकि एफएसएसएआई ने इस तिथि से पहले अंतिम विनियम अधिसूचित नहीं किये, उपरोक्त अमान्य विनियम भी जारी किये जाने के तीन महीने के भीतर समाप्त हो गए। एफएसएसएआई ने अंततः 2 सितम्बर 2016 को नए निर्देश जारी कर अधिनियम की धारा 16(5) के साथ पठित धारा 18(2)(डी) का आह्वान कर मसौदा संशोधित विनियम लागू कर दिये। चूंकि एफएसएसएआई इस गलत धारणा में था कि पिछला संचालन छः महीने तक लागू रहा था, उसने विनियमों को 15 जुलाई 2016 से पूर्वव्यापी रूप से लागू कर दिया। दूसरा संचालन भी पहले संचालन की समान कमियों से ग्रस्त था क्योंकि इसे भी केन्द्र सरकार के पूर्व अनुमोदन के बिना जारी किया गया था। इसके अलावा, धारा 16(5) और 18(2)(डी) का एक साथ प्रयोग विरोधाभासी है, क्योंकि पहली धारा अधिनियम, विनियम और नियमों को आगे बढ़ाने की एफएसएसएआई की विशेष शक्तियों से सम्बंधित है, जबकि दूसरी धारा पूर्व अनुमोदन प्रदान करने की मंत्रालय की विशेष शक्ति से संबंधित है। किसी भी स्थिति में, एफएसएसएआई को इस मामले में धारा 16(5) लागू करने का कोई अधिकार नहीं था, क्योंकि पूर्व के परामर्शों को बदलने के लिए विनियमों को जारी करने की एफएसएसएआई की स्थिति तभी उत्पन्न हुई जब मुंबई उच्च न्यायालय और सर्वोच्च न्यायालय द्वारा यह निर्णय लिया गया कि एफएसएसएआई की धारा 16(5) के तहत

---

[26] संशोधित मसौदा विनियम दिनांक 25 अक्तूबर 2016 को अधिसूचित किये गये।

[27] स्वास्थ्य तथा परिवार कल्याण मंत्रालय आदेश सं. पी 15025/250/2015(1)-डीएफक्यूसी दिनांक 11 दिसंबर 2015

शक्तियां अधिनियम की धारा 92 और 93 के प्रावधानों से ऊपर नहीं हैं। इसके अलावा, न एफएसएसएआई और न ही मंत्रालय के पास अधिनियम की धारा 18(2)(डी) के अपवाद उपबंध में निहित अधिकतम छः महीने की अवधि को बढाने की शक्ति है। किसी भी स्थिति में, एफएसएसएआई ने दूसरे परिचालन को किसी भी समय मंजूरी के लिए मंत्रालय को अग्रेषित नहीं किया। अंत में, अधिनियम में विनियमों को कोई पूर्वव्यापी प्रभाव दिये जाने का प्रावधान नहीं है।

पहले संचालन की ही तरह, एफएसएसएआई गलत धारणा के तहत था कि दूसरा संचालन 14 जनवरी 2017 तक लागू रहेगा। तदनुसार और चूंकि संशोधित मसौदा अधिसूचना (25 अक्तूबर 2016 को जारी) के बाद से विनियम के रूप में अधिसूचित किये जाने के लिए प्रक्रियाधीन थी, एफएसएसएआई ने अपनी अनधिकृत और त्रुटिपूर्ण कार्यवाही को जारी रखते हुए विनियम को तीसरी बार 14 जनवरी 2017 से कार्यान्वयित कर दिया। अंतिम विनियम 9 मार्च 2017 को अधिसूचित किये गये।

उनके उत्तर (मार्च 2017) में, मंत्रालय ने धारा 18(2)(डी) के उपयोग को यह कहकर सही ठहराने का प्रयत्न किया है कि सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय के बाद आयात पर मौजूदा परामर्शों के निष्प्रभावी हो जाने पर यह अपरिहार्य हो गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि मंत्रालय इस तथ्य से ही अवगत नहीं था कि एफएसएसएआई ने दूसरे और तीसरे अवसर पर धारा 18(2)(डी) के तहत अपवाद उपबंध का प्रयोग किया था। इसके अलावा, सभी तीन मौकों पर मंत्रालय के पूर्व अनुमोदन के बिना धारा 18(2)(डी) के तहत अपवाद उपबंध का प्रयोग तथा साथ ही अधिनियम के उल्लंघन में 14 जुलाई 2016 (छः माह की अधिकतम अवधि) से आगे विस्तारों को न्यायोचित नहीं ठहराया जा सकता।

एफएसएसएआई ने अपने उत्तर (मई 2017) में कहा कि उसे यह गलत धारणा नहीं थी कि कार्यान्वयन छः महीने हेतु प्रभावी था क्योंकि ऐसा अधिनियम में विशेष रूप से वर्णित है। एफएसएसएआई ने यह भी तर्क दिया है कि धारा 18(2)(डी) में किसी विनियम हेतु अत्यावश्यकता उपबंध केवल एक बार ही प्रयोग किया जाना वर्णित नहीं है। परन्तु मंत्रालय ने कहा (जून 2017) कि किसी भी विनियम को परिचालित करने से पूर्व मंत्रालय का अनुमोदन लिया जाना चाहिए। मंत्रालय का मत लेखापरीक्षा तर्क की पुष्टि करता है।

2.12 खाद्य जनित बीमारियां

अधिनियम की धारा 35 के अनुसार, खाद्य प्राधिकरण अधिसूचना द्वारा, अधिसूचना में निर्दिष्ट किसी भी स्थानीय क्षेत्र में अपना व्यवसाय चलाने वाले पंजीकृत चिकित्सा व्यवसायियों से यह अपेक्षा कर सकेगा कि वे ऐसे विनिर्दिष्ट अधिकारी को अपनी जानकारी में आने वाली खाद्य विषाक्तता की सभी घटनाओं की रिपोर्ट करें। लेखापरीक्षा ने हालांकि, यह देखा कि खाद्य प्राधिकरण द्वारा ऐसी कोई सूचना कभी भी जारी/प्रकाशित नहीं की गई।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार करते हुए उत्तर दिया (मार्च 2017) कि खाद्य प्राधिकरण अधिसूचना जारी करने की प्रक्रिया में था।

2.13 संकट प्रबंधन के लिए सामान्य योजना तैयार नहीं किया जाना

अधिनियम की धारा 16 की उप-धारा 3(डी) में कहा गया है कि खाद्य प्राधिकरण खाद्य संरक्षा के संबंध में संकट प्रबंधन प्रक्रियाओं के क्रियान्वयन में तथा संकट प्रबंधन हेतु एक सामान्य योजना बनाये जाने तथा केन्द्र सरकार द्वारा गठित संकट इकाई के निकट सहयोग में कार्य करने हेतु केन्द्र सरकार और राज्य सरकारों को वैज्ञानिक और तकनीकी सहायता प्रदान करेगा। लेखापरीक्षा में देखा गया कि एफएसएसएआई ने केन्द्र और राज्य सरकारों को तकनीकी सलाह देने के लिए कोई तंत्र आरंभ नहीं किया है।

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

2.14 राज्य/जिला सलाहकार समितियां

खाद्य संरक्षा तथा मानक (खाद्य व्यापार लाइसेंसिंग और पंजीकरण) विनियम, 2011 की धारा 2.1.15 तथा एफएसएसएआई की केन्द्रीय सलाहकार समिति के निर्देशों (जुलाई 2012) के अनुसार, एक राज्य स्तरीय संचालन समिति (एसएलएससी) या राज्य सलाहकार समिति (एसएसी), जिसकी अध्यक्षता मुख्य सचिव द्वारा की जाये तथा जिला स्तर संचालन समिति (डीएलएससी) या जिला सलाहकार समिति (डीएसी) जिसकी अध्यक्षता जिला कलेक्टर द्वारा की जाये, राज्य में खाद्य संरक्षा से संबंधित किसी मुद्दे पर सहयोग, सहायता या सलाह देने के लिए गठित की जायेंगी। इन समितियों की मासिक बैठकों में लिए गए निर्णयों को कार्रवाई के लिए उपयुक्त प्राधिकारी को भेजा जाना अपेक्षित है।

दस राज्यों में नमूना परीक्षण में पता चला कि ओडिशा और पश्चिम बंगाल में एसएसी का गठन नहीं किया गया था। दिल्ली, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश और तमिलनाडु में एसएसी ने कोई बैठक नहीं की। असम, गुजरात, उत्तर प्रदेश में एसएसी ने पूरी लेखापरीक्षा अवधि के दौरान केवल एक बार बैठक की और महाराष्ट्र में दो बार बैठके हुईं।

ओडिशा, दिल्ली और हरियाणा के नमूना परीक्षित जिलों में कोई भी डीएसी नहीं बनायी गयी। महाराष्ट्र में छः नमूना परीक्षित जिलों में से केवल एक, तमिलनाडु में नमूना परीक्षित पांच जिलों में से तीन जिलों, उत्तर प्रदेश में नमूना परीक्षित दस जिलों में से सात जिलों और पश्चिम बंगाल में नमूना परीक्षित पांच जिलों में से एक जिले में डीएसी थीं। केन्द्रीय सलाहकार समिति द्वारा नियमित बैठकें आयोजित करने के निर्देश (जुलाई 2012) जारी करने के बाद भी, आज तक (मार्च 2016) असम के पांच नमूना परीक्षित जिलों में से चार जिलों में कोई बैठक नहीं हुई थी तथा केवल एक जिले में ही दो बैठकें हुई थी; महाराष्ट्र में, छः नमूना परीक्षित जिलों में से पांच जिलों में समितियां ही नहीं थीं तथा छठे जिले में पांच बैठकें हुई थीं; तमिलनाडु में छः नमूना परीक्षित जिलों में से दो जिलों में समितियों की कोई बैठक नहीं हुई थी, एक जिले में दो बैठकें हुईं और शेष तीन जिलों में से प्रत्येक में एक बैठक हुई; उत्तर प्रदेश में दस नमूना परीक्षित जिलों में से तीन जिलों में कोई समिति नहीं बनाई गई, शेष सात जिलों में से पांच जिलों में समिति ने कोई बैठक नहीं की, एक जिले में दस बैठकें हुई और अंतिम जिले में केवल एक बैठक हुई; पश्चिम बंगाल में, पांच नमूना परीक्षित जिलों में से चार में कोई समिति नहीं बनाई गई थी तथा एक जिले में तीन बैठकें हुईं; गुजरात और हिमाचल प्रदेश में किसी भी नमूना परीक्षित डीएसी द्वारा पूरी लेखापरीक्षा अवधि के दौरान कोई भी बैठक आयोजित नहीं की गई थी।

लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने उत्तर दिया (जनवरी और मार्च 2017) कि एसएसी और डीएसी की नियमित बैठकें आयोजित करने का मुद्दा सीएसी की विभिन्न बैठकों में चर्चा का मुद्दा रहा था तथा खाद्य संरक्षा आयुक्तों को यह सुनिश्चित करने के निर्देश दोहराए गए थे। परन्तु तथ्य यही है कि एसएसी तथा डीएसी के गठन/नियमित बैठकों की आवश्यकता का पूर्ण रूप से अनुपालन नहीं किया जा रहा है।

2.15 आंतरिक रूप से जनित निधियों का प्रबंधन

2.15.1 उपयोग न की गयी निधियां

जीएफआर, 2005 के नियम 209(6)(XIV) के अनुसार, अनुदान प्रक्रिया का विनियमन करते समय अनुदान संस्वीकृति प्राधिकारियों को आंतरिक रूप से उत्पन्न किए गए संसाधनों को ध्यान में रखना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एफएसएसएआई ने लाइसेंस शुल्क, परीक्षण और प्रयोगशाला शुल्क आदि के माध्यम से 2008 के बाद से ₹ 100.73 करोड़ एकत्रित किए थे, जो कि अप्रयुक्त रहे हैं। एफएसएसएआई ने इन राशियों के सदुपयोग हेतु विनियम नहीं बनाये।

एफएसएसएआई ने अपने उत्तर (मार्च 2017) में कहा कि इस संबंध में वित्तीय विनियम/दिशानिर्देश बनाये जा रहे हैं।

2.15.2 उत्पाद अनुमोदन शुल्क की वापसी न होना

लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि उच्चतम न्यायालय के निर्णय (19 अगस्त 2015) के बाद से 1,876 आवेदन लंबित पड़े थे, एफएसएसएआई द्वारा आवेदकों को ₹ 4.69 करोड़ (@ ₹ 25,000 प्रति आवेदन) वापस नहीं लौटाया गया था। अपने उत्तर (जनवरी, मार्च एवं मई 2017) में, एफएसएसएआई/मंत्रालय ने बताया कि एफएसएसएआई ने यह निर्णय लिया कि जहाँ आवेदनों पर प्रत्यक्ष कार्रवाई की गयी थी, वहाँ शुल्क लौटाने की आवश्यकता नहीं थी तथा सभी लंबित आवेदनों को मौजूदा विनियमों एवं नये विनियमों, जब और जिस रूप में अनुसूचित हों, के आधार पर निपटाया जाएगा। मंत्रालय ने "प्रत्यक्ष कार्रवाई" की व्याख्या उस प्रक्रिया के रूप में की है जिसके अंतर्गत ये विनियमों के अनुसार स्क्रीनिंग, परीक्षण, प्रसंस्करण, पृथक्करण एवं लाइसेंस जारी करने की अनुशंसा किये जाने सम्मिलित है। यह तर्क दिया गया था कि आवेदन शुल्क को केवल एनओसी उत्पाद अनुमोदन जारी करने के उद्देश्य से ही नहीं माना जाए बल्कि आवेदन पर कार्रवाई करने के लिए भी माना जाए। उत्तर स्वीकार्य नहीं है। उच्चतम न्यायालय के निर्णय के परिप्रेक्ष्य में, एफएसएसएआई के पास कोई और एनओसी/ उत्पाद अनुमोदन जारी करने का प्राधिकार नहीं था तथा इसलिए आवेदनो पर कार्यवाही करने का कोई औचित्य

भी नहीं था। मंत्रालय इस मुद्दे पर स्पष्टता हेतु वित्त मंत्रालय से संपर्क करने पर विचार कर सकता है।

निर्गम सम्मेलन (जून 2017) में एफएसएसएआई/मंत्रालय ने कहा कि शुल्क वापस नहीं किये जा सकते, परन्तु उत्पादन अनुमोदन प्रक्रिया के स्थान पर बनाये गए नए विनियमों के अंतर्गत ऐसे आवेदकों से शुल्क नहीं लिया जायेगा।

2.16 राज्यों द्वारा अपर्याप्त सूचना, शिक्षा और संप्रेषण (आईईसी) गतिविधियां

केन्द्रीय सलाहकार समिति (सीएसी) ने अपनी 8वीं बैठक (जुलाई 2012) में परामर्श दिया कि खाद्य लाइसेंस शुल्क संग्रहणों (लेखापरीक्षा की अवधि के दौरान ₹ 302.85 करोड़) का कम से कम 75 प्रतिशत आईईसी गतिविधियों के लिए प्रयोग किया जाऐ। दस चयनित राज्यों में नमूना परीक्षण से पता चला कि ऐसा नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त किसी भी राज्य सरकारों द्वारा आईईसी गतिविधियों के लिए कोई नीति तैयार नहीं की गई है। केवल दो राज्यों (असम और तमिलनाडु) द्वारा आईईसी गतिविधियों के लिए बजट आवंटित किया गया था, जबकि अन्य राज्यों (ओडिशा, हिमाचल प्रदेश, गुजरात, पश्चिम बंगाल, उत्तर प्रदेश, हरियाणा और दिल्ली[28]) ने आईईसी गतिविधियों के लिए कोई भी बजट आवंटित नहीं किया।

मंत्रालय ने (मार्च और जून 2017) कहा कि, सीएसी के उपरोक्त निर्णय के कार्यान्वयन के लिए आवश्यक उपाय करने हेतु वह लगातार राज्य सरकारों को स्मरण करा रहा था। तथ्य यही है कि सीएसी के परामर्श की अनुपालना नहीं की जा रही है।

2.17 एफएसएसएआई प्रकाशनों पर एफबीओ द्वारा विज्ञापनों का उपयोग

सामान्य जनता के लिए सुरक्षित खाद्य प्रथाओं की व्याख्या के लिए एफएसएसएआई ने दो पुस्तिकाएं[29] प्रकाशित की। परन्तु लेखापरीक्षा ने पाया कि प्रकाशनों के पिछले पृष्ठ पर दो प्रमुख एफबीओ द्वारा विज्ञापन दिए गए हैं। इस प्रकार की प्रथाओं से जनता में भ्रान्ति होगी कि इन एफबीओ के पास एफएसएसएआई की खाद्य नियामक की क्षमता में आधिकारिक मंजूरी है, जो

---

[28] महाराष्ट्र के संबंध में कोई जानकारी उपलब्ध नहीं है।

[29] डार्ट-डिटेक्ट एडल्ट्रेशन विद रैपिड टेस्ट तथा (ii) द पिंक बुक- घर पर सुरक्षित तथा पौष्टिक भोजन हेतु आपकी मार्गदर्शिका

वांछनीय नहीं है, और एक स्वतंत्र नियामक के रूप में एफएसएसएआई की भूमिका पर प्रतिकूल प्रभाव डालती है।

एफएसएसएआई ने अपने उत्तर (मई 2017) में कहा की एफबीओ द्वारा इन गतिविधियों को सार्वजनिक हित में सीएसआर (कारपोरेट सामाजिक दायित्व) के तहत किया गया क्योंकि इन दस्तावेजों को एफएसएसएआई वेबसाइट और अन्य पोर्टल्स द्वारा सार्वजनिक ज्ञानक्षेत्र में ओपनसोर्स इनपुट के तौर पर उपलब्ध कराया गया है। अधिक स्पष्टता के लिए, सार्वजनिक हित में सीएसआर और अन्य स्वैच्छिक प्रयासों के उपयोग पर एक नीति को खाद्य प्राधिकरण ने 25 मई 2017 को आयोजित अपनी बैठक में मंजूरी दे दी है। मंत्रालय ने (जून 2017) एफएसएसएआई के रूख को दोहराया। परन्तु उत्तर लेखापरीक्षा की विशिष्ट चिंताओं को संबोधित नहीं करता है। मंत्रालय को यह सुनिश्चित करने के लिए दिशानिर्देशों का निर्धारण करना चाहिए कि एक स्वतंत्र नियामक के तौर पर एफएसएसएआई की भूमिका से समझौता न किया जा सके।

2.18 शिकायत निवारण में दोष और कमियाँ

एफएसएसएआई मुख्य रूप से प्रशासनिक सुधार एवं लोक शिकायतें विभाग (डीएआरपीजी) के केन्द्रीकृत लोक शिकायत निवारण और निगरानी प्रणाली (सीपीजीआरएएमएस) के माध्यम से प्राप्त शिकायतें, शिकायतकर्ताओं के पत्र, विभिन्न मंत्रालयों, फैक्स और इसके स्वयं के वेब पोर्टल के माध्यम से प्राप्त शिकायतों का प्रबंधन करता है। परन्तु, एफएसएसएआई ने शिकायतों के प्रबंधन, निवारण और निपटान पर किसी भी मानक परिचालन प्रक्रिया (एसओपी) का निर्धारण नहीं किया है। लेखापरीक्षा जांच में यह भी पता चला कि शिकायत का निवारण करने और शिकायतकर्ता को जवाब देने के लिए कोई तंत्र नहीं बनाया गया था।

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि एफएसएसएआई में अगस्त 2011 से मार्च 2016 तक आठ राज्यों अर्थात् दिल्ली, गुजरात, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, महाराष्ट्र, ओडिशा, तमिलनाडु तथा उत्तर प्रदेश से संबंधित प्राप्त की गई 163 शिकायतों में से 11 मामलों को संबंधित राज्य खाद्य आयुक्तों को नहीं भेजा गया, जबकि बाकी मामलों में राज्य खाद्य संरक्षा आयुक्तों ने कोई जवाब नहीं दिया। दिल्ली राज्य खाद्य प्राधिकरण एफएसएसएआई द्वारा इसे अग्रेषित 58 मामलों में से केवल दस मामलों के संबंध में ही निवारण के दस्तावेजी प्रमाण लेखापरीक्षा को

प्रस्तुत कर सका। तीन राज्यों (ओडिशा, हिमाचल प्रदेश और तमिलनाडु) के पास शिकायत निवारण तंत्र नहीं था। पांच राज्यों (असम, दिल्ली, हरियाणा, गुजरात तथा उत्तर प्रदेश) में, शिकायत निवारण तंत्र प्रभावी नहीं था।

एफएसएसएआई/मंत्रालय ने (मई/जून 2017) लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार किया।

निष्कर्ष:

अधिनियम के लागू किये जाने के एक दशक से अधिक के बाद भी, एफएसएसएआई ने अधिनियम की विभिन्न धाराओं में विनिर्दिष्ट विभिन्न प्रक्रियाओं, दिशानिर्देशों और तंत्रों के प्रबंधन हेतु विनियमों का अभी तक निर्धारण नहीं किया है। एफएसएसएआई उन क्षेत्रों की पहचान करने के लिए, जिन पर निर्दिष्ट समय सीमाओं के भीतर मानकों का निर्धारण/समीक्षा की जानी है तथा मानकों के निर्धारण हेतु खाद्य उत्पादों के चयन के तरीकों के लिए कार्यवाही योजना तैयार करने में विफल रहा। कुछ खाद्य पदार्थों के मानकों के निर्माण में एफएसएसएआई ने वैज्ञानिक पैनलों/वैज्ञानिक समिति को शामिल नहीं किया। हितधारकों की टिप्पणियों पर विचार किए बिना अधिनियम के उल्लंघन में एफएसएसएआई ने विनियमों तथा मानकों को अधिसूचित किया। मानक परिचालन प्रक्रियाओं (एसओपी) की अनुपस्थिति के कारण, एफएसएसएआई ने संशोधनों को सूचित करने के लिए एक वर्ष से लेकर तीन वर्ष तक का समय लगाया। एनओसी के लिए दोषपूर्ण प्रक्रिया के तहत तथा यहां तक कि सर्वोच्च न्यायालय द्वारा एनओसी एवं उत्पाद अनुमोदन पर परामर्श जारी करने की सम्पूर्ण प्रक्रिया को अवैध घोषित किये जाने के पश्चात भी जारी किये गए लाइसेंसों की निगरानी और निरस्तीकरण करने में एफएसएसएआई की विफलता के कारण असुरक्षित घोषित खाद्य पदार्थों के निर्माण और बिक्री के जारी रहने की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता। सर्वोच्च न्यायालय द्वारा इन प्रक्रियाओं के अवैध ठहराये जाने के आदेशों के बावजूद, एफएसएसएआई अधिनियम की धारा 92 और 93 के तहत प्रक्रिया को न अपनाकर अधिनियम की धारा 16(5) के तहत निर्देश जारी कर रहा है। एफएसएसएआई ने अपने अधिकार क्षेत्र में खाद्य विषाक्तता की सभी घटनाओं की पंजीकृत चिकित्सकीय चिकित्सकों द्वारा रिपोर्ट करने हेतु अभी तक अधिसूचनाएँ जारी नहीं की हैं। एफएसएसएआई ने खाद्य संकट प्रबंधन के लिए सामान्य योजना तैयार नहीं की

है और न ही इसके कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए किसी तंत्र की शुरूआत की है। एफएसएसएआई ने यह सुनिश्चित नहीं किया है कि सभी राज्यों ने राज्य और जिला सलाहकार समितियों का गठन किया है और ये प्रभावी रूप से कार्य कर रहे हैं। एफएसएसएआई द्वारा 2008 से लाइसेंस शुल्क, परीक्षण तथा प्रयोगशाला शुल्क इत्यादि के रूप में एकत्रित ₹100.73 करोड़ की धनराशि के उपयोग हेतु विनियम नहीं बनाए गए हैं। केन्द्रीय सलाहकार समिति (सीएसी) की सिफारिश के बावजूद जिसके अनुसार कम से कम 75 प्रतिशत खाद्य लाइसेंस शुल्क संग्रहण का उपयोग सूचना, शिक्षा और संप्रेषण (आईईसी) गतिविधियों के लिए किया जाना चाहिए, ज्यादातर राज्यों ने इस गतिविधियों के लिए कोई बजट आवंटित नहीं किया था।

अनुशंसाएं:

- *मंत्रालय/एफएसएसएआई उन क्षेत्रों पर कानूनों की अधिसूचना में तेजी लाये जो अधिनियम में निर्दिष्ट है किन्तु अभी तक इन्हें शामिल नहीं किया गया है।*
- *एफएसएसएआई मानकों की तैयारी और समीक्षा पर मानक संचालन प्रक्रियाऐं तैयार करे और यह सुनिश्चित करे कि इनकी अनुपालना की जाए।*
- *एफएसएसएआई यह सुनिश्चित करे कि उत्पाद अनुमोदनों की पूर्ववर्ती प्रणाली के तहत जारी किए गए सभी लाइसेंसों की समीक्षा हो तथा वर्तमान प्रक्रिया के अनुसार, जैसा उचित हो, लाईसेंस रद्द तथा पुनः जारी किये जाएं।*
- *एफएसएसएआई अधिनियम की धारा 16(5) के तहत जारी किए गए सभी निर्देशों की माननीय मुंबई उच्च न्यायालय तथा माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्देशों के परिप्रेक्ष्य में समीक्षा करे।*
- *एफएसएसएआई लाईसेंस शुल्क, परीक्षण तथा प्रयोगशाला शुल्क इत्यादि के तौर पर 2008 से संग्रहित धनराशि के उपयोग हेतु वित्तीय विनियमों की अधिसूचना पर त्वरित कार्यवाही करे।*

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

3.1 लाइसेंसिंग और पंजीकरण[1]

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

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

लाइसेंस प्राप्त करने की प्रक्रिया

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

---

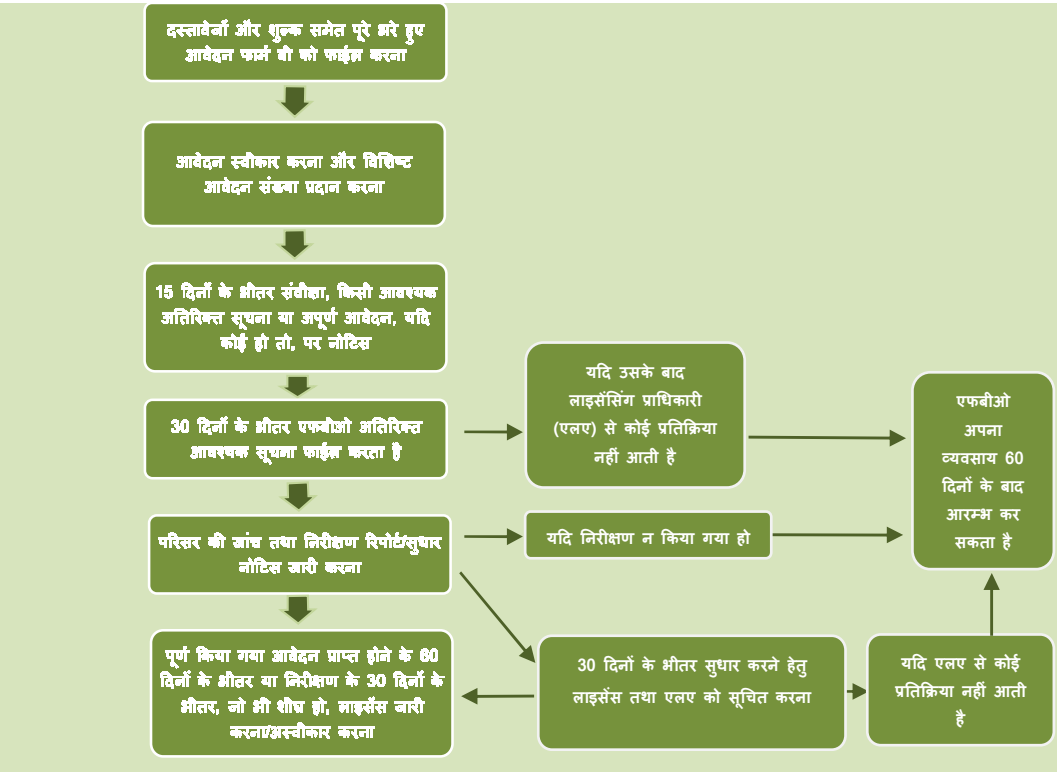
[1] खाद्य संरक्षा तथा मानक (खाद्य व्यवसाय की लायसेंसिंग और पंजीकरण) नियम, 2011 के अंतर्गत

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

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

[4] एफएसएसएआई द्वारा लेखापरीक्षा को प्रस्तुत सूचना के अनुसार

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



रेखाचित्र 3.1: लाइसेंसिंग प्रक्रिया को स्पष्ट करता हुआ प्रवाह चित्र

3.1.1 एफबीओ की पहचान के लिए सर्वेक्षण न होना

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

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

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

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

3.1.2 लाइसेंसों के परिवर्तन के लिए समय में अनावश्यक वृद्धि

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

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

---

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

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

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

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

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

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

3.1.3 निर्यातक एफबीओ हेतु मानकों में ढील देना

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

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

इस संबंध में, लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित पायाः

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

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

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

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

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

3.1.4 लाइसेंस जारी करने की प्रक्रिया में कमियाँ

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

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

लेखापरीक्षा नमूना जांच से निम्नलिखित तथ्य सामने आए:

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

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

---

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

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

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

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

3.1.5 अपूर्ण दस्तावेजों के आधार पर जारी किए गए लाइसेंस

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

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

केस अध्ययन

दस्तावेजी साक्ष्य के सत्यापन के बिना लाइसेंस का नवीकरण

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

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

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

3.2 खाद्य निरीक्षण

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

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

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

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

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

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

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

3.3 नमूने उठाना

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

---

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

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

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

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

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

3.3.2 खाद्य नमूने उठाने की प्रक्रिया का उल्लंघन

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

केस अध्ययन 1

नमूना संभालने की प्रक्रिया

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

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

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

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

केस अध्ययन 2

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

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

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

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

3.3.3 नमूना-चयन के लिए पर्याप्त अवसंरचना की अनुपलब्धता

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

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

मंत्रालय ने तथ्यों को स्वीकार किया (जून 2017)।

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

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

3.4 खाद्य संरक्षा लेखापरीक्षा : विनियमों का उल्लंघन

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

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

---

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

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

3.5 केन्द्रीय लाइसेंस प्राप्त एफबीओ का प्रवर्तन

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

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

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

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

3.6 एफएसएसएआई और सीमा शुल्क प्राधिकारियों में समन्वय की कमी

3.6.1 बंदरगाहों में एफएसएसएआई की अनुपस्थिति

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

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

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

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

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

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

मंत्रालय ने (जून 2017) तथ्यों को स्वीकार किया ।

उत्तम कार्य व्यवस्था

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

3.6.2 नमूनों पर कोई अंतिम कार्यवाही नहीं किया जाना

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

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

[21] तत्कालीन मसौदा आयात विनियमों का उपबंध 11

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

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

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

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

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

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

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

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

[24] पूर्ववर्ती मसौदा आयात विनियमों का उपबंध 11.3

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

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

निष्कर्ष:

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

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

अनुशंसाएँ:

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

अध्याय-IV : खाद्य विश्लेषण एवं अभियोजन

4.1 प्रस्तावना

खाद्य नमूनों का भौतिक, रासायनिक एवं सूक्ष्मजैविकीय संदूषण हेतु विश्लेषण घरेलू रूप से उत्पन्न या आयातित खाद्य की संरक्षा एवं गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए तथा उपभोक्ता सुरक्षा हेतु यथासंभव समुचित कार्रवाई ले सकने हेतु आवश्यक है। अधिनियम की धारा 38 के अनुसार, खाद्य संरक्षा अधिकारी, उस स्थानीय इलाके जिसके भीतर इन्हे उठाया गया, के खाद्य विश्लेषक के पास नमूने भेजने के लिए प्राधिकृत है। अधिनियम की उप-धारा 43(1) के साथ पठित उप-धारा 46(2) के अनुसार, खाद्य विश्लेषक ऐसे नमूनों का राष्ट्रीय परीक्षण तथा अंशशोधन प्रयोगशाला प्रत्यायन बोर्ड (एनएबीएल)[1] या अन्य किसी प्रत्यायन अभिकरण द्वारा प्रत्यायित[2] खाद्य प्रयोगशालाओं एवं अनुसंधान संस्थानों द्वारा विश्लेषण करवाना होगा। अधिनियम की उप-धारा 43(2) एवं (3) के अनुसार रेफरल खाद्य प्रयोगशालाओं की अधिसूचना एवं इस प्रयोजन हेतु विनियमों का बनाया जाना निर्धारित है। खाद्य संरक्षा एवं मानक (प्रयोगशाला एवं नमूना विश्लेषण) विनियम, 2011 का पैराग्राफ 2.2.1 रेफरल प्रयोगशालाओं द्वारा किये जाने वाले कार्यों का वर्णन करता है। अधिनियम की धारा 47(1) (सी) में व्यवस्था है कि खाद्य संरक्षा अधिकारी खाद्य नमूने के एक भाग को खाद्य विश्लेषक, दो भाग अभिहित अधिकारी और एक भाग एक एफबीओ के अनुरोध पर प्रत्यायित प्रयोगशाला को भेजेगा। खाद्य विश्लेषण की रिपोर्ट के खिलाफ किसी अपील के मामले में या जिस प्रयोगशाला में खाद्य विश्लेषक ने नमूना भेजा हो और जिस प्रयोगशाला को एफबीओ के अनुरोध पर नमूना भेजा गया हो, की जाँच रिपोर्टों में अंतर के मामले में क्रमशः उपधारा 46(4) एवं धारा 47(सी)(iii) के नीचे प्रदत्त शर्त में अभिहित अधिकारी द्वारा रेफरल खाद्य प्रयोगशाला को मामला प्रस्तुत करने की व्यवस्था की गई है।

---

[1] एनएबीएल, विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी विभाग, विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी मंत्रालय, भारत सरकार के अंतर्गत एक स्वायत्त निकाय है।

[2] प्रयोगशाला प्रत्यायन वह प्रक्रिया है जिसके अंतर्गत एक प्राधिकृत संस्था अंतर्राष्ट्रीय मानकों के आधार पर विशिष्ट परीक्षणों/पैमाईशों हेतु तकनीकी कुशलता की औपचारिक मान्यता प्रदान करती है।

4.2 एफएसएस अधिनियम के अंतर्गत प्रयोगशालाएं

दिसंबर 2016 को खाद्य नमूनों के परीक्षण हेतु एफएसएसएआई द्वारा मान्यता-प्राप्त 209 प्रयोगशालाएं थीं। इसमें निम्नलिखित शामिल हैः

i) राज्य/संघ शासित सरकारों के अंतर्गत कार्यरत 72 प्रयोगशालाएं[3] (खाद्य विश्लेषकों द्वारा नमूनों के प्राथमिक विश्लेषण हेतु)। इनमें से केवल 62 ही काम कर रही हैं[4]।

ii) एफएसएसएआई द्वारा अधिसूचित 121 एनएबीएल प्रत्यायित प्रयोगशालाएं[5]।

iii) केन्द्र सरकार के विभिन्न मंत्रालयों एवं विभागों[6] के अंतर्गत 16 रेफरल प्रयोगशालाएं[7]।

4.3 राज्य खाद्य प्रयोगशालाओं एवं रेफरल प्रयोगशालाओं का अप्रत्यायन

72[8] राज्य खाद्य प्रयोगशालाओं में से केवल सात[9] एवं 16[10] रेफरल प्रयोगशालाओं में से केवल आठ[11] ही सितम्बर 2016 तक एनएबीएल द्वारा प्रत्यायित थी।

---

[3] तत्कालीन खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम के अंतर्गत कार्यरत 72 राज्य खाद्य परीक्षण प्रयोगशालाएं। (अधिनियम की धारा 98 पूर्ववर्ती अधिनियमों से ऐसे परिवर्तनों की अनुमति देती है)

[4] गैर-क्रियाशील प्रयोगशालायेः कर्नाटक (4 में से 1 प्रयोगशाला), पंजाब (3 में से 2 प्रयोगशालाएं), राजस्थान (8 में से 3 प्रयोगशालाऐं), तमिलनाडु (7 में से 1 प्रयोगशाला) तथा पश्चिमी बंगाल (5 में से 3 प्रयोगशालाएं)

[5] 109 अधिसूचित प्रयोगशालाएं निजी प्रयोगशालाएं है और 12 केन्द्र/राज्य सरकारों के अंतर्गत है।

[6] इनमें से, कोलकाता एवं गाजियाबाद में स्थित केन्द्रीय खाद्य प्रयोगशालाएं एफएसएसएआई के अंतर्गत कार्यरत हैं।

[7] चार रेफरल प्रयोगशालाएं खाद्य संरक्षा एवं मानक (प्रयोगशाला एवं नमूना विश्लेषण) विनियम, 2011 के माध्यम से अधिसूचित की गयी थीं। उसके बाद, 12 अन्य रेफरल प्रयोगशालाएं गजट के माध्यम से अधिसूचित की गयी थीं (दिसंबर 2016 तक)।

[8] दमन एवं दीव तथा उत्तराखंड में कोई राज्य खाद्य प्रयोगशाला नहीं है; 15 राज्यों में से प्रत्येक में एक राज्य खाद्य प्रयोगशाला है; महाराष्ट्र में अधिकतम राज्य खाद्य प्रयोगशालाएं हैं (11)।

[9] गुजरात में चार, एवं महाराष्ट्र, तेलंगाना एवं उत्तर प्रदेश में से प्रत्येक में एक।

[10] आंध्र प्रदेश (1), गुजरात(1), जम्मू व कश्मीर(1), कनार्टक (2), केरल(2), महाराष्ट्र(2), तमिलनाडु(2), तेलंगाना(2), उत्तर प्रदेश(2) एवं पश्चिम बंगाल(1)। इनमें से, जम्मू-कश्मीर, केरल, तमिलनाडु एवं तेलंगाना में से प्रत्येक में एक-एक रेफरल प्रयोगशाला 2015-16 में स्थापित की गयी थी।

[11] आंध्र प्रदेश(1), कर्णाटक(2), केरल(1), महाराष्ट्र (1), तमिलनाडु(2), पश्चिम बंगाल(1)।

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय ने सूचित किया (मार्च 2017) कि अक्तूबर 2016 में घोषित नयी योजना के अंतर्गत, सभी राज्य प्रयोगशालाओं को दो वर्षों के भीतर एनएबीएल प्रत्यायन प्राप्त करना होगा। मंत्रालय द्वारा आगे यह बताया गया कि अधिनियम के अंतर्गत रेफरल प्रयोगशालाओं की अधिसूचना हेतु एनएबीएल प्रत्यायन कोई पूर्व-शर्त नहीं है। यह देखा गया कि एफएसएसएआई/ मंत्रालय ने राज्य सभा को जुलाई 2015 में यही सूचित किया था कि, रेफरल प्रयोगशालाओं को एनएएबीएल द्वारा प्रत्यायन प्राप्त करना अनिवार्य नहीं है, और इन्हें खाद्य प्राधिकरण द्वारा ही अधिसूचित किया जाना होता है। परन्तु एफएसएस (प्रयोगशाला तथा नमूना विश्लेषण) विनियम, 2011 के पैरा 2.2.1(5) के अनुसार रेफरल प्रयोगशालाओं को प्रयोगशालाओं के संचालनों में यथार्थता, विश्वसनीयता तथा प्रामाणिकता के उच्च मानक बनाये रखने चाहिए तथा प्रत्यायन एवं विश्वसनीयता के आवश्यक स्तर प्राप्त करने तथा बनाये रखने चाहिए। इन विनियमों के परिप्रेक्ष्य में यह वाँछनीय हो गया कि वे अपनी यथार्थता, विश्वसनीयता तथा प्रामाणिकता स्थापित करने तथा सिद्ध करने हेतु एनएबीएल से प्रत्यायित हों।

प्रयोगशालाओं के अप्रत्यायन तथा प्रत्यायित प्रयोगशालाओं द्वारा अप्रत्यायित मानदंडों हेतु परीक्षण की माननीय मुंबई उच्च न्यायालय[12] द्वारा आलोचना की गयी थी। 2011-2016 के बीच गुजरात की दो प्रत्यायित राज्य प्रयोगशालाओं (अहमदाबाद एवं वडोदरा) में किये गए 183 एवं 374 परीक्षणों की लेखापरीक्षा जांच से प्रकट हुआ कि, औसतन, अहमदाबाद में राज्य प्रयोगशाला द्वारा किये गये 68 प्रतिशत परीक्षण एवं वडोदरा में राज्य प्रयोगशाला द्वारा किये गए 77 प्रतिशत परीक्षण उन मानदंडों के लिए थे जिनका राज्य प्रयोगशालाओं के पास एनएबीएल प्रत्यायन नहीं था।

उपरोक्त के मद्देनजर, 72 राज्य खाद्य प्रयोगशालाओं में से 65 और 16 रेफरल प्रयोगशालाओं में से 8 द्वारा किये गये परीक्षणों की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की जा सकती।

एफएसएसएआई ने रेफरल प्रयोगशालाओं के विषय में बताया (मई 2017) कि इनमें से 14 एनएबीएल प्रत्यायित हैं, अतः खाद्य परीक्षण की गुणवत्ता एवं वैधानिकता का अनुरक्षण किया जा रहा है। उत्तर इसलिये स्वीकार्य नहीं हैं

[12] एफएसएसएआई बनाम नेसले इंडिया एवं अन्य रिट याचिका 1688/2015.

क्योंकि राज्य खाद्य परीक्षण प्रयोगशालाओं तथा रेफरल प्रयोगशालाओं को अनिवार्य रूप से यथार्थता, विश्वसनीयता तथा प्रामाणिकता के उच्च मानकों का अनुरक्षण करना आवश्यक है।

4.4 खाद्य परीक्षण प्रयोगशालाओं की अधिसूचना

अधिनियम की उप-धारा 43 (1) में खाद्य विश्लेषकों द्वारा नमूनों के विश्लेषण हेतु खाद्य प्रयोगशालाओं की अधिसूचना, एवं रेफरल खाद्य प्रयोशालाओं की अधिसूचना की व्यवस्था की गई है। अधिनियम की धारा 43(2) तथा 43(3) खाद्य प्राधिकरण द्वारा रेफरल प्रयोगशालाओं की अधिसूचना तथा ऐसी प्रयोगशालाओं के क्रियाकलापों तथा उनकी गतिविधियों के स्थानीय क्षेत्रों को निर्धारित करने हेतु विनियम बनाना निर्धारित करतीं हैं।

4.4.1 खाद्य परीक्षण प्रयोगशालाओं की अनियमित मान्यता/अधिसूचना

सितंबर 2011 से मार्च 2014 तक, एफएसएसएआई ने कार्यालय आदेश (अधिसूचना के बिना) के माध्यम से 67 प्रयोगशालाओं को पैनलबद्ध किया था, जिससे अधिनियम की धारा 43(1) का उल्लंघन हुआ। पैनल बनाने का कार्य खाद्य प्राधिकरण एवं मंत्रालय के आवश्यक अनुमोदन के बगैर भी किया गया था। इस लेखापरीक्षा अभ्युक्ति पर मंत्रालय ने उत्तर दिया (मार्च 2017) कि एफएसएसएआई ने दिसंबर 2014 तक 64 खाद्य प्रयोगशालाओं को अधिसूचित किया था। उत्तर गलत है क्योंकि एफएसएसएआई ने सितंबर 2011 एवं मार्च 2014 के मध्य 67 प्रयोगशालाओं को अधिसूचना के स्थान पर कार्यालय आदेश के द्वारा मान्यता प्रदान की थी। 02 दिसंबर 2014 को एफएसएसएआई ने मंत्रालय के अनुमोदन से 64 प्रत्यायित प्रयोगशालाओं को पहली बार अधिसूचित किया था जिसमें पूर्व में पैनलबद्ध 56 प्रयोगशालाएं शामिल थी। अतः अधिनियम में विनिर्दिष्ट अधिसूचना द्वारा मान्यता देने की प्रक्रिया का एफएसएसएआई द्वारा पालन नहीं किया जा रहा था।

4.4.2 रेफरल प्रयोगशालाओं की अनियमित अधिसूचना

विनियमों[13] के उपबंध 2.2.2 में कोलकाता, मैसूर, पुणे एवं गाजियाबाद में चार रेफरल प्रयोगशालाऐं एवं उनके कार्य-क्षेत्र के विशिष्ट स्थानीय इलाके निर्धारित

[13] 01 अगस्त 2011 को अधिसूचित खाद्य संरक्षा एवं मानक (प्रयोगशाला एवं नमूना विश्लेषण) विनियम, 2011.

किये गये हैं। इन प्रावधानों के परिप्रेक्ष्य में, रेफरल खाद्य प्रयोगशालाओं की संख्या, विषय-क्षेत्र एवं उनके कार्य क्षेत्र में किसी प्रकार का परिवर्तन, खाद्य प्राधिकरण द्वारा राजपत्रित अधिसूचना के माध्यम से विनियमों के संशोधन द्वारा ही किया जा सकता है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि मई 2013 से मार्च 2016 के दौरान एफएसएसएआई द्वारा खाद्य प्राधिकरण के अनुमोदन के बिना 14 रेफरल प्रयोगशालाएं अधिसूचित की गईं थीं। इसके अतिरिक्त, कार्यालय आदेशों तथा अधिसूचनाओं द्वारा प्रयोगशालाओं के क्रियात्मक क्षेत्रों में परिवर्तन किये गये। अतः संशोधन की प्रक्रिया विनियमों में संशोधन द्वारा न करके कार्यालय आदेशों अथवा साधारण अधिसूचनाओं द्वारा किये जाने से अधिनियम का उल्लंघन हुआ।

मंत्रालय ने एफएसएसएआई के तर्क (मई 2017) की पुष्टि (जून 2017) की जिसके अनुसार खाद्य प्राधिकरण के पास रेफरल खाद्य प्रयोगशालाओं को अधिसूचित करने का पूर्ण अधिकार है तथा अध्यक्ष द्वारा इन अधिसूचनाओं का पूर्व अनुमोदन खाद्य प्राधिकरण द्वारा अगली बैठकों में पुष्टि की प्रत्याशा में किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं। मंत्रालय एवं एफएसएसआई द्वारा इस पहलू पर ध्यान नहीं दिया गया कि अधिनियम के अंतर्गत रेफरल प्रयोगशालाओं की अधिसूचना तथा इन प्रयोगशालाओं के कार्यक्षेत्र एवं उनके स्थानीय क्षेत्रों का विनिर्देशन करने हेतु विनियम बनाये जाने निर्धारित हैं। कार्यक्षेत्र में कोई परिवर्तन केवल विनियमों में संशोधन द्वारा ही किया जा सकता है न कि केवल कार्यालय आदेशों/अधिसूचनाओं के द्वारा। इसके अतिरिक्त यद्यपि एफएसएसएआई द्वारा रेफरल खाद्य प्रयोगशालाओं से संबंधित प्रशासकीय आदेश/अधिसूचनाएँ जारी किये गए फिर भी इनकी संपुष्टि खाद्य प्राधिकरण द्वारा 25 मई 2017 (न कि दिसंबर 2016 में जैसा एफएसएसएआई द्वारा गलत रूप से बताया गया है) में की गई।

4.5 एनएबीएल प्रत्यायित प्रयोगशालाओं में खाद्य परीक्षण

4.5.1 उपयुक्त प्रयोगशालाओं में नमूने भेजने की प्रक्रिया सुनिश्चित करने में एफएसएसएआई की विफलता

लेखापरीक्षा ने पाया कि, यद्यपि एफएसएसएआई द्वारा ऊर्ध्वाधर एवं क्षैतिज

उत्पाद मानकों[14] हेतु विनियमों[15] का निर्धारण किया गया था फिर भी उपभोक्ताओं एवं हितधारकों द्वारा विशिष्ट खाद्य श्रेणियों पर लागू होने वाले संदूषकों, विषैले पदार्थों एवं अवशिष्ट मानकों की सीधे तौर पर पहचान हेतु इन मानकों का एकीकरण नहीं किया गया था। एफएसएसएआई के पास अपने किसी मानक को पैनल हेतु आवेदन करने वाले एनएबीएल प्रयोगशालाओं के विशिष्ट प्रत्यायन के साथ जोड़ने के लिए कोई तंत्र भी नहीं था। ऐसी तुलनात्मकता महत्वपूर्ण है क्योंकि एनएबीएल विशिष्ट विधाओं (उदाहरणार्थ रासायनिक परीक्षण, जैविक परीक्षण आदि) तथा उनसे और नीचे के स्तरों[16] के लिए प्रयोगशालाओं को प्रत्यायित करता है। परीक्षण मानदंडों के अंदर अनेकों विशिष्ट परीक्षण हैं (उदाहरण के लिए, धातु अपशिष्टों के मानदंड में विशिष्ट परीक्षण हैं, जैसे कैडमियम, पारा, संखिया, सीसा, मिथाइल पारा आदि) तथा एनएबीएल प्रत्यायित प्रयोगशालाओं के पास विशिष्ट परीक्षणों के लिए प्रत्यायन हो सकता है। इस प्रकार की तुलनात्मकता से विशिष्ट परीक्षणों के लिए मानकों का उन विशिष्ट परीक्षणों के साथ एक पारदर्शी संबंध स्थापित कर पाना संभव हो सकेगा, जिनके लिए पैनलबद्ध प्रयोगशालाऐं प्रत्यायित की गयी हैं। इससे एफएसएसएआई प्रयोगशालाओं को पैनलबद्ध किये जाने के लिए योग्यता के बेहतर मूल्यांकन में सक्षम होगा और उन उपयुक्त प्रयोगशालाओं का अभिहित चयन कर सकेगा जिनको प्रवर्तन शाखाएँ (राज्यों एवं एफएसएसएआई के अधिक प्रभावी अधिकारी तथा आयात के संबंध में प्राधिकृत अधिकारी[17]) परीक्षण हेतु नमूने भेजती है।

---

[14] ऊर्ध्वाधर मानक किसी विशिष्ट खाद्य पदार्थ पर लागू होते है, जबकि क्षैतिज मानक समूचे खाद्य प्रक्षेत्र अथवा उसके वर्गों पर लागू होते है। उदाहरण के लिए, एफएसएस (खाद्य उत्पाद मानक एवं खाद्य योज्यक) विनियम में ऊर्ध्वाधर मानक दिये गए है जिनमें खाद्य उत्पादों की श्रेणी विशेष की प्रकृति, संघटन एवं गुण सम्मिलित हैं, एवं उनमें अनुमत्य योज्यकों/संदूषकों आदि की सीमा का निर्धारण करने वाले क्षैतिज मानक भी सन्निहित है, जो विभिन्न खाद्य श्रेणियों के लिए अलग हो सकते हैं (उदाहरण के लिए सीसे की अनुमेय सीमा खाद्य तैल के लिए 0.5 पीपीएम भाग प्रति मिलियन है, बेकिंग पाउडर के लिए 10 पीपीएम है, आदि)

[15] एफएसएस (खाद्य उत्पाद मानक एवं खाद्य योज्यक) विनियम, एफएसएस (निषेध एवं विक्रय पर नियंत्रण) विनियम, एवं एफएसएस (संदूषक, विषैले पदार्थ एवं अवशिष्ट) विनियम।

[16] उदाहरण के लिए प्रथम स्तर, अर्थात्, स्तर I उत्पाद श्रेणी है (जैसे खाद्य एवं कृषि उत्पाद); स्तर II उप-उत्पाद श्रेणी है (उदाहरण के लिए मत्स्य एवं मत्स्य उत्पाद); स्तर III स्तर II से संबंधित परीक्षण मानदंड है (उदाहरणतः मत्स्य एवं मत्स्य उत्पाद में धातु अवशिष्ट); एवं स्तर IV, स्तर III से संबंधित विशेष परीक्षण है (उदाहरणतः मत्स्य में पारा के लिए परीक्षण)।

[17] अधिनियम की आयात से संबंधित धारा 25 के साथ पठित अधिनियम की धारा 47(5) के अनुसार एफएसएसएआई के सीईओ द्वारा नियुक्त

एफएसएसएआई ने पैनलबद्ध करने के लिए आवेदनों के परीक्षण एवं अनुमोदन हेतु किसी मानक परिचालन प्रक्रिया (एसओपी) का निर्धारण नहीं किया था। एफएसएसएआई के पास पैनलबद्ध प्रयोगशालाओं की एनएबीएल प्रत्यायन की स्थिति का तुरंत अद्यतन करने हेतु तंत्र भी नहीं है (ऐसी अद्यतित अवस्था में एनएबीएल प्रत्यायन वापस लिया जाना या विशिष्ट परीक्षणों को जोडना/हटाना, जिसके लिए प्रत्यायन दिया गया है, शामिल है)।

यद्यपि एनएबीएल प्रत्यायन न केवल विशिष्ट विधा हेतु बल्कि विविध चरणों या नीचे के स्तरों के लिए भी प्रदान किया जाता है (जैसा कि फुटनोट 16 में बताया गया है), एफएसएसएआई पैनलबद्ध प्रयोगशालाओं को एफएसएसएआई तथा राज्यों की प्रवर्तन शाखाओं को चरण/स्तरीय ब्यौरे प्रदान किये बगैर वृहद विधाओं में से केवल दो (रासायनिक एवं जैविक) के लिए ही अधिसूचित करता है।

अतः प्रवर्तन शाखाऐं प्रयोगशाला के एनएबीएल प्रत्यायन की वर्तमान स्थिति या खाद्य पदार्थों, जिनका नमूना लिया जाना तथा विश्लेषण किया जाना प्रस्तावित है, पर किये जाने वाले विशिष्ट परीक्षण या संबंधित प्रयोगशाला के पास विशिष्ट खाद्य श्रेणी हेतु एनएबीएल प्रत्यायन है अथवा नहीं तथा मानदण्ड अथवा परीक्षण जिन्हें किया जाना आवश्यक है, जाने बगैर पैनलबद्ध प्रयोगशालाओं को नमूने भेजती थीं।

एफएसएसएआई तथा मंत्रालय ने अपने उत्तरों (क्रमशः मई 2017 तथा जून 2017) में कहा कि इस मुद्दे के समाधान हेतु एक प्रणाली बनाई जा रही है।

4.5.2 प्रत्यायन अथवा पैनलीकरण के बिना प्रयोगशालाओं द्वारा नमूनों का परीक्षण

लेखापरीक्षा ने देखा कि जनवरी 2014 एवं मार्च 2016 के बीच की विभिन्न अवधियों में चार अधिसूचित प्रयोगशालाओं का एनएबीएल प्रत्यायन समाप्त हो गया था/प्रयोगशालाओं की अधिसूचित सूची में नहीं थीं। इसके बावजूद, चैन्नई, दिल्ली एवं मुंबई में एफएसएसएआई के क्षेत्रीय कार्यालयों ने उन अवधियों के दौरान परीक्षण के लिए इन प्रयोगशालाओं को 6,845 आयात नमूने भेजे थे जब वे मान्यता प्राप्त/अधिसूचित नहीं थीं।

एफएसएसएआई तथा मंत्रालय ने अपने उत्तरों (क्रमशः मई तथा जून 2017) में लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को स्वीकार किया।

4.5.3 विशिष्ट मानदंडों के लिए अप्रत्यायित प्रयोगशालाओं द्वारा नमूनों का परीक्षण

चार क्षेत्रीय कार्यालयों (चैन्नई, दिल्ली, कोलकाता एवं मुंबई) द्वारा पैनलबद्ध खाद्य प्रयोगशालाओं को अगस्त 2011 एवं मार्च 2016 के मध्य भेजे गये 1,803 आयात नमूनों की लेखापरीक्षा जांच से प्रकट हुआ कि 264 मामलों (14.64 प्रतिशत) में, निजी प्रयोगशाला के पास उन मानदंडों (उदाहरणार्थ इथाइल अल्कोहल, घटती शर्करा, एस्टर्स जैसे ईथाइल एसिटेट, उच्चतर अल्कोहल जैसे एमाइल अल्कोहल, अल्डेहाइड, सल्फर डायऑक्साइड आदि) के लिए प्रत्यायन नहीं था, जिन पर उसके द्वारा परीक्षण किया गया।

उत्तर में, मंत्रालय ने बताया (मार्च 2017) कि किसी प्रयोगशाला के लिए सभी खाद्य उत्पादों पर सभी परीक्षण मानदंडों के लिए प्रत्यायन प्राप्त करना व्यावहारिक रूप से संभव नहीं है तथा सभी अधिसूचित प्रयोगशालाओं को पूरे परीक्षण हेतु अपनी सुविधाओं को उन्नयित करने एवं एफएसएस विनियमों की आवश्यकता के अनुसार एनएबीएल प्रत्यायन प्राप्त करने के लिए कह दिया गया है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि अधिनियम की धारा 43 (1) के अंतर्गत यह सुनिश्चित करना खाद्य प्राधिकरण का दायित्व है कि निजी प्रयोगशालाऐं केवल उन्हीं मानदंडों पर परीक्षण एवं रिपोर्ट करें जिसके लिए वे प्रत्यायित हैं, ताकि उपरोक्त पैरा 4.3 में उल्लिखित मुंबई उच्च न्यायालय जैसी आलोचनाओं से बचा जा सके।

एफएसएसएआई तथा मंत्रालय ने अपने उत्तरों (क्रमशः मई 2017 तथा जून 2017) में कहा कि इस मुद्दे के समाधान हेतु एक प्रणाली बनाई जा रही है।

4.5.4 सभी निर्धारित मानदंडों पर नमूनों का परीक्षण नहीं होना

विनियमों[18] में मानकों (संगठक, पोषक तत्व एवं गुणों आदि के अनुसार) एवं संदूषकों, विषाक्त पदार्थों, योज्यकों एवं अवशिष्टों की अनुमेय सीमाओं का निर्धारण किया गया है। प्रयोगशालाओं द्वारा खाद्य विशेष पर लागू मानदंडों पर

[18] खाद्य संरक्षा एवं मानक (खाद्य उत्पाद मानक एवं खाद्य योज्यक) विनियम, 2011 एवं खाद्य संरक्षा एवं मानक (संदूषक, विषाक्त पदार्थ एवं अवशिष्ट) विनियम, 2011

परीक्षण करना आवश्यक है। हालांकि, 1,309 आयात मामलों की लेखापरीक्षा जांच से प्रकट हुआ कि 303 मामलों (23.15 प्रतिशत) में, जिन प्रयोगशालाओं को चैन्नई, कोलकाता एवं मुंबई स्थित एफएसएसएआई के क्षेत्रीय कार्यालयों ने नमूने भेजे थे, उन्होंने विशिष्ट खाद्य मदों पर लागू सभी निर्धारित मानदंडों पर परीक्षण नहीं किया था, जिसके बावजूद संबंधित क्षेत्रीय कार्यालयों ने इन मदों के आयात हेतु अनापत्ति प्रमाण-पत्र (एनओसी) जारी कर दिया।

उत्तर में, मंत्रालय ने बताया (मार्च 2017) कि आयातित खाद्य मदों की त्वरित निकासी के उद्देश्य हेतु, सबसे सामान्य एवं अनिवार्य सुरक्षा मानदंडों पर, जोखिम कारकों से समझौता किये बगैर परीक्षण किये जाते हैं। उत्तर स्वीकार्य नहीं है। एफएसएसएआई ने यह निर्धारण नहीं किया है कि इसके कौन से मानदंड अनिवार्य हैं और कौन से अनिवार्य नहीं हैं।

4.5.5 पैनलबद्ध प्रयोगशालाओं के कामकाज की अप्रभावी निगरानी

एनएबीएल प्रत्यायन के अतिरिक्त, एफएसएसएआई द्वारा यह सुनिश्चित करना आवश्यक है कि पैनलबद्ध प्रयोगशालाओं का कामकाज संतोषजनक है। परन्तु, एफएसएसएआई ने, दिसंबर 2014 से पहले पैनलबद्ध की गई प्रयोगशालाओं के साथ कोई अनुबंध नहीं किया था। परिणामस्वरूप, एफएसएसएआई के पास यह सुनिश्चित करने हेतु कोई तंत्र नहीं था कि पैनलबद्ध प्रयोगशालाएं पैनल निर्माण की शर्तों का पालन कर रही थीं। यद्यपि प्रयोगशालाओं के साथ वर्तमान अनुबंध के उपबंध 2.3 के अनुसार मान्यता प्रदान किये जाने के समय निर्धारित आवश्यकताओं के निरंतर अनुपालन की एफएसएसएआई द्वारा निगरानी आवश्यक है, तथा यह एफएसएसएआई को एनएबीएल मूल्यांकन से इतर, अतिरिक्त अथवा अनिर्धारित मूल्यांकन या जांच का अधिकार देता है, एफएसएसएआई द्वारा अभी तक प्रयोगशालाओं की निगरानी लेखापरीक्षा, विशेष/पर्यवेक्षी दौरों की अवधि एवं निलंबन/निलंबन के निरस्तीकरण, नवीकरण, मान्यता समाप्त करने आदि के लिए किसी प्रक्रिया[19] का निर्धारण नहीं किया गया है। परिणामस्वरूप, एफएसएसएआई द्वारा पैनलबद्ध प्रयोगशालाओं की प्रभावी मॉनीटरिंग नहीं हो रही है।

[19] उदाहरणतः भारतीय मानक ब्यूरो (बीआईएस) ने इस संबंध में विस्तृत दिशानिर्देश तैयार किये हैं।

एफएसएसएआई तथा मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को स्वीकार (क्रमशः मई 2017 तथा जून 2017) कर लिया।

4.6 खाद्य विश्लेषक

अधिनियम की धारा 46 की शर्तों के अनुसार खाद्य विश्लेषकों द्वारा, अन्य बातों के अतिरिक्त प्राधिकृत अधिकारी (आयातों के संबंध में) अथवा खाद्य संरक्षा अधिकारी (अन्य सभी मामलों में) द्वारा भेजे गए खाद्य नमूनों का विश्लेषण किया जाना अपेक्षित है। अधिनियम की धारा 45 अधिसूचना के माध्यम से खाद्य विश्लेषकों की नियुक्ति निर्धारित करती है तथा यह भी व्यवस्था करती है कि ऐसे व्यक्तियों के पास केन्द्रीय सरकार द्वारा निर्धारित योग्यताएं होनी चाहिए। ऐसी योग्यताएं एफएसएस नियमावली के अनुच्छेद 2.1.4(1)(i) तथा (ii) के अंतर्गत निर्धारित की गई हैं तथा अधिनियम के अंतर्गत कार्यरत खाद्य विश्लेषकों हेतु अनिवार्य हैं (पूर्ववर्ती खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम के अंतर्गत लोक विश्लेषक के रूप में नियुक्ति हेतु योग्य घोषित हुए व्यक्तियों, जो एफएसएस नियमावली के आरंभ होने की तिथि को लोक विश्लेषक के रूप में कार्य कर रहे थे, के अतिरिक्त)। नियमावली का अनुच्छेद 2.1.4(1)(ii) निर्धारित करता है कि खाद्य विश्लेषक को, एफएसएसएआई द्वारा नियुक्त एवं अधिसूचित बोर्ड द्वारा योग्य घोषित किया जाना चाहिए। एफएसएसएआई द्वारा नियमावली बनाने के बाद फरवरी 2012 से अधिनियम के अंतर्गत खाद्य विश्लेषकों को पात्रता प्रदान करने के उद्देश्य हेतु परीक्षाएँ आयोजित की गई है[20]। परिणामतः एफएसएसएआई द्वारा गठित बोर्ड द्वारा 57 अभ्यर्थियों को पात्र घोषित किया गया था[21]। इसके अतिरिक्त दिसम्बर 2014[22] से प्रयोगशालाओं को पैनलबद्ध करने हेतु एफएसएसएआई द्वारा किए गए अनुबंधों के अनुसार अधिनियम के अंतर्गत खाद्य प्रयोगशालाओं में खाद्य नमूनों की जांच हेतु एक योग्यता प्राप्त खाद्य विश्लेषक होना चाहिए।

---

[20] फरवरी 2012, जनवरी तथा जुलाई 2014 (वर्तमान प्रतिवेदन में शामिल) तथा फरवरी 2017।

[21] लेखापरीक्षा में ली गई अवधि के लिए। फरवरी 2017 में आयोजित की गई परीक्षा के आधार पर बोर्ड द्वारा अतिरिक्त 127 अभ्यर्थियों को पात्र घोषित किया गया था।

[22] जैसा कि इस प्रतिवेदन के पैराग्राफ 4.5.5 में उल्लेख किया गया है, एफएसएसएआई तथा सूचीबद्ध निजी प्रयोगशालाओं के बीच दिसम्बर 2014 से पहले कोई औपचारिक अनुबंध नहीं था।

4.6.1 अधिसूचित खाद्य प्रयोगशालाओं में बोर्ड द्वारा योग्यता प्राप्त किये बिना कार्यरत खाद्य विश्लेषक

लेखापरीक्षा ने देखा कि एफएसएसएआई के पास उन योग्य व्यक्तियों का कोई ब्यौरा नहीं है जो पूर्ववर्ती खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम के अंतर्गत लोक विश्लेषक के रूप में कार्य कर रहे थे तथा जिन्होनें एफएसएस नियमावली बनने के पश्चात् लोक विश्लेषक/खाद्य विश्लेषक के पदों पर कार्य करना जारी रखा। इसके अतिरिक्त, पैनलबद्ध अधिसूचित खाद्य प्रयोगशालाओं में योग्य विश्लेषकों की उपलब्धता पर एक लेखापरीक्षा प्रश्न के प्रत्युत्तर में एफएसएसएआई ने स्वीकार किया (दिसंबर 2016) कि ऐसा कोई रिकार्ड उपलब्ध नहीं था। तथापि, लेखापरीक्षा नमूना जांच में पाया गया कि 16 अधिसूचित खाद्य प्रयोगशालाओं, जिनमें 2015-16 के दौरान दिल्ली तथा मुंबई में प्राधिकृत अधिकारियों ने आयातित खाद्य नमूनों के 49193 मामले परीक्षण के लिए भेजे, में से 15 खाद्य प्रयोगशालाओं में एफएसएसएआई बोर्ड द्वारा, अर्हता प्राप्त खाद्य विश्लेषक नहीं थे। यह स्पष्ट नहीं है कि इनमें से कितने नमूने उन खाद्य विश्लेषकों द्वारा जाँच के लिये भेजे गये थे, जो खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम अथवा एफएसएसएआई बोर्ड के आदेशों के अनुसार योग्य हैं। अतः उन राज्य खाद्य प्रयोगशालाओं तथा पैनलबद्ध निजी प्रयोगशालाओं, जिनमें निर्धारित अर्हता वाले खाद्य विश्लेषक नहीं हैं, द्वारा किये गए परीक्षण नियमों के उल्लंघन में थे।

एफएसएसएआई तथा मंत्रालय ने अपने उत्तरों (क्रमशः मई 2017 तथा जून 2017) में लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को स्वीकार किया और कहा कि अब अधिसूचित प्रयोगशालाओं द्वारा अधिनियम के अनुसार खाद्य विश्लेषकों की नियुक्ति पर जोर दिया जायेगा।

4.6.2 खाद्य विश्लेषको की पात्रता हेतु एफएसएसएआई बोर्ड की गैर-अधिसूचना न किया जाना

लेखापरीक्षा में पाया गया कि एफएसएस नियमावली के अनुच्छेद 2.1.4(1)(ii) में दिये गए निर्देश के विपरीत एफएसएसएआई ने लेखापरीक्षा में ली गई अवधि के लिए खाद्य विश्लेषकों को पात्रता प्रदान करने हेतु बोर्ड को अधिसूचित नहीं

किया था[23]। अत: लेखापरीक्षा अवधि के दौरान प्रयोगशालाओं में ऐसे बोर्ड द्वारा अनुमोदित खाद्य विश्लेषकों द्वारा खाद्य परीक्षण किये गए जिसे नियमों के अनुसार अधिसूचित नहीं किया गया था।

एफएसएसएआई तथा मंत्रालय ने अपने उत्तरों (क्रमशः मई 2017 तथा जून 2017) में कहा कि बोर्ड को अब अधिसूचित कर दिया गया है तथा यह कार्यरत है। परन्तु उत्तर में उन खाद्य विश्लेषकों के मुद्दे का समाधान नहीं किया गया है जिन्हे गैर-अधिसूचित बोर्ड द्वारा पात्र घोषित किया गया था।

4.7 राज्य खाद्य एवं रेफरल प्रयोगशालाएं

एफएसएसएआई द्वारा किए गए आधार रेखा सर्वेक्षण (सितंबर 2013 और जनवरी 2014 के बीच) में पाया गया कि 72 राज्य खाद्य प्रयोगशालाओं में से केवल 62 प्रयोगशालाएं कार्यात्मक थीं, जिनमें से अधिकतर प्रयोगशालाओं में जीव-मारक अवशिष्टों, भारी धातुओं, प्राकृतिक रूप से उत्पन्न विषैले पदार्थों तथा सूक्ष्मजैविकीय मानदण्डों के लिए परीक्षण सुविधाएं नहीं थीं।

20 राज्य खाद्य प्रयोगशालाओं तथा एक रेफरल प्रयोगशाला, केन्द्रीय खाद्य प्रयोगशाला, कोलकाता (सीएफएलके) की लेखापरीक्षा नमूना जाँच से पता चला कि वहाँ तकनीकी श्रमशक्ति की कमी थी तथा महत्वपूर्ण खाद्य परीक्षण उपकरण या तो उपलब्ध नहीं थे या गैर-कार्यात्मक थे। इसके परिणामस्वरूप 2011-16 के दौरान इन प्रयोगशालाओं में प्राप्त खाद्य नमूनों का विनियमों[24] में निर्धारित धातु संदूषक, कृषि संदूषक, कीटनाशक/जीव-मारक, सूक्ष्मजैविकी के संबंध में विश्लेषण किये जाने में पूर्ण/आंशिक विफलता रही। विस्तृत विवरणों की चर्चा आगामी पैराग्राफों में की गई है:

---

[23] यद्यपि जिस बोर्ड द्वारा फरवरी 2017 की परीक्षाएं आयोजित की गईं थी, वह अधिसूचित था।

[24] एफएसएस (संदूषक, विषैले पदार्थ एवं अवशिष्ट) विनियम 2011 तथा एफएसएस (खाद्य उत्पाद मानक तथा खाद्य योज्यक) विनियम 2011

4.7.1 तकनीकी स्टाफ की कमी

नमूना जांच की गई प्रयोगशालाओं में से 5 प्रयोगशालाओं में 18 से 30 *प्रतिशत*, 3 प्रयोगशालाओं में 30 से 40 *प्रतिशत* तथा 10 प्रयोगशालाओं में 40 *प्रतिशत* से अधिक तकनीकी स्टाफ की कमी थी। सीएफएलके में 53 संस्वीकृत पदों के प्रति केवल 29 तकनीकी कर्मी थे। इससे प्रयोगशालाओं के कार्य पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा जैसा निम्नलिखित केस अध्ययन में स्पष्ट किया गया है:

केस अध्ययन

लोक स्वास्थ्य प्रयोगशाला, सूरत नगर निगम (एसएमसी)

यह प्रयोगशाला खाद्य विश्लेषक के रिक्त पद के कारण अगस्त 2014 से गैर-कार्यात्मक थी यद्यपि अन्य सभी सुविधाएं जैसे उपकरण तथा स्टाफ उपलब्ध थे। फलस्वरूप नगरपालिका में खाद्य संरक्षा अधिकारियों (एफएसओ) ने अगस्त 2014 और मार्च 2015 के बीच कोई खाद्य नमूने नहीं उठाए। खाद्य नमूने उठाना अप्रैल 2015 के पश्चात ही आरंभ हो सका परन्तु नमूने राजकोट तथा भुज की खाद्य प्रयोगशालाओं में विश्लेषण के लिए भेजे गए।

4.7.2 कार्यात्मक खाद्य परीक्षण उपकरण का अभाव

पांच राज्य प्रयोगशालाओं तथा केन्द्रीय खाद्य प्रयोगशाला कोलकाता (सीएफएलके) में फरवरी 2003 और जुलाई 2015 के बीच खरीदे गए ₹8.83 करोड़[25] मूल्य के 18 महत्वपूर्ण खाद्य परीक्षण उपकरण मरम्मत अथवा स्थापित न किये जाने के कारण गैर-कार्यात्मक थे। चयनित राज्यों[26] में राज्य प्रयोगशालाओं की लेखापरीक्षा नमूना जांच से पता चला कि उनमें कई अनिवार्य मानदण्डों जैसे सूक्ष्मजैविकीय, कीटनाशकों तथा भारी धातु संदूषण की जांच हेतु सुविधाओं का अभाव था।

[25] सीएफएलके द्वारा ₹1.26 करोड़ मूल्य के तीन उपकरण 2005 तथा 2007 के बीच खरीदे गए।

[26] असम (1), दिल्ली (1), गुजरात (6 राज्य प्रयोगशालों में से 3 की जाँच की गई), हरियाणा (2), हिमाचल प्रदेश (1), महाराष्ट्र (11 में से 4), ओड़िशा (1), तमिलनाडु (7 में से 2), उत्तर प्रदेश (3) तथा पश्चिम बंगाल (5 में से 2)

राज्य खाद्य प्रयोगशालाओं के 4,895[27] खाद्य विश्लेषण रिपोर्टों के लेखापरीक्षा सत्यापन से पता चला कि इन प्रयोगशालाओं ने 4,866 मामलों (99 *प्रतिशत*) तथा 4,698 मामलों (96 *प्रतिशत*) में क्रमशः अनिवार्य कीटनाशक तथा सूक्ष्मजैविकीय तत्वों के लिए परीक्षण नहीं किए थे।

केस अध्ययन 1

दिल्ली में गैर-प्रत्यायित तथा उपकरण अभावयुक्त प्रयोगशाला द्वारा सब्जियों और फलों का जीव-मारक अवशिष्टों के लिए परीक्षण

राज्य कृषि विपणन निदेशालय की राज्य ग्रेडिंग प्रयोगशाला, जिसे दिल्ली के खाद्य संरक्षा विभाग ने 2014-15 के दौरान खाद्य नमूने विश्लेषण के लिए भेजे थे, ने 2,676 नमूनों को मानकों के अनुरूप घोषित किया था। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि प्रयोगशाला ना तो एनएबीएल द्वारा प्रत्यायित थी और न ही एफएसएसएआई द्वारा अधिसूचित थी। इसके अतिरिक्त, एफएसएस विनियमों के अनुसार फलों एवं सब्जियों के लिए जांच हेतु आवश्यक 113 प्रकार के जीव-मारकों (53 प्रतिबंधित जीव-मारकों सहित) के प्रति प्रयोगशाला में केवल 28 प्रकार के जीव-मारकों (18 प्रतिबंधित जीव-मारकों सहित) की जांच हेतु उपकरण उपलब्ध थे। फलस्वरूप खाद्य संरक्षा को प्रभावित करने वाले संभावित हानिकारक जीव-मारक युक्त (प्रतिबंधित जीव-मारक सहित) खाद्य उत्पादों को मानव उपभोग के लिए सुरक्षित घोषित किया गया।

केस अध्ययन 2

उपकरण अभावयुक्त राज्य प्रयोगशाला द्वारा अपर्याप्त दुग्ध परीक्षण

दिल्ली में 5 अगस्त 2011 से 31 मार्च 2016 तक दुग्ध विश्लेषण के 324 नमूनों में से 274 नमूने दिल्ली राज्य प्रयोगशाला द्वारा 'विशुद्ध' घोषित किये गए जबकि प्रयोगशाला में सूक्ष्मजैविकीय संरक्षा, धातु संदूषक, जीव-मारकों की जांच के लिए आवश्यक उपकरण तथा कर्मी नहीं थे। इसके अतिरिक्त प्रयोगशाला ने कास्टिक सोडा, परिष्कृत सफेद पेंट, परिष्कृत तैल तथा दूध में तालाब का पानी मिलाने से उत्पन्न नाइट्रेट की उपस्थिति के लिए परीक्षण नहीं

[27] दुग्ध एवं दुग्ध उत्पाद (1,190 मामले), खाद्य तैल (641 मामले), पैकेज्ड पेय जल (114 मामले), मिष्ठान्न एवं कन्फेक्शनरी (686 मामले), मसाले (274 मामले) तथा अन्य खाद्य (1,990 मामले)

किये। फलस्वरूप खाद्य संरक्षा को प्रभावित कर रहे संभावित हानिकारक संदूषक युक्त खाद्य उत्पादों को मानव उपभोग के लिए सुरक्षित घोषित किया गया। विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया (सितबंर 2016)।

केस अध्ययन 3

उपकरण अभावयुक्त रेफरल प्रयोगशाला द्वारा खाद्य नमूनों की अपर्याप्त जांच

सीएफएलके द्वारा लेखापरीक्षा अवधि के दौरान विश्लेषित 293 खाद्य नमूनों की लेखापरीक्षा नमूना जांच से निम्नलिखित का पता चलाः

(i) सीएफएलके ने उपरोक्त खाद्य नमूनों में से 178 नमूनों (60.75 *प्रतिशत*) को मानकों के अनुरूप घोषित किया यद्यपि इन्हें विभिन्न मानदण्डों जैसे जीव-मारक, भारी धातु, धातु संदूषण, सूक्ष्मजैविकी इत्यादि के लिये विश्लेषित नहीं किया गया।

(ii) इन खाद्य उत्पादों में परीक्षण के लिए आवश्यक 149 प्रकार के कीटनाशक अवशिष्टों के प्रति, सीएफएलके केवल 12 प्रकार के जीव-मारक अवशिष्टों के विश्लेषण हेतु सज्जित था।

(iii) फरवरी 2015 के पश्चात उपकरणों की टूट-फूट तथा जीर्ण स्थिति के कारण कोई जीव-मारक/कीटनाशक अवशिष्ट विश्लेषण नहीं किया जा सका।

फलस्वरूप खाद्य संरक्षा को प्रभावित कर रहे संभावित हानिकारक कीटनाशक की उपस्थिति वाले खाद्य उत्पादों को मानव उपभोग के लिए सुरक्षित घोषित किया गया। सीएफएलके ने तथ्यों को स्वीकार किया (जून 2016)।

एफएसएसएआई तथा मंत्रालय ने अपने उत्तरों (क्रमशः मई 2017 तथा जून 2017) में लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को स्वीकार किया तथा कहा कि आवश्यक कदम उठाये जा रहे हैं।

4.7.3 खाद्य विश्लेषकों द्वारा रिपोर्ट प्रेषित करने में विलंब

एफएसएस नियमावली 2011 के नियम 2.4.2 में यह प्रावधान है कि खाद्य विश्लेषक की रिपोर्ट विश्लेषण के लिए खाद्य पदार्थ की प्राप्ति के 14 दिनों के अंदर भेजी जाएगी। परन्तु रेफरल प्रयोगशालाओं के संबंध में ऐसी कोई समय सीमा निर्धारित नहीं की गई है। लेखापरीक्षा में देखा गया कि खाद्य विश्लेषकों द्वारा रिपोर्ट भेजने में काफी विलंब था जिसकी चर्चा नीचे की गई हैः

- चार राज्यों[28] में, नमूना परीक्षित 2,637 मामलों में से, 1,638 मामलों (62 *प्रतिशत*) में विलंब[29] देखे गए। अत्यधिक विलंब (95 *प्रतिशत* मामलों में) उत्तर प्रदेश में पाया गया जिसमें से 558 मामले (47 *प्रतिशत*) दो महीनों के बाद भी रिपोर्ट नहीं किए गए; इनमें से 42 मामलों में, नौ महीने (सितंबर 2016) के बाद भी रिपोर्टें प्राप्त नहीं हुई थी।
- यादृच्छिक चयनित 124 रेफरल नमूना मामलों में से (लेखापरीक्षा अवधि के दौरान सीएफएलके द्वारा परीक्षण किए गए 3,217 मामलों में से) 100 मामलों (81 प्रतिशत) में, सीएफएलके ने रिपोर्ट भेजने में 14 से 210 दिनों का समय लिया था। सीएफएलके ने तथ्यों को स्वीकार किया (अगस्त 2016) और अवसंरचना एवं श्रमशक्ति में कमी को विलंब का कारण बताया।

एफएसएसएआई तथा मंत्रालय ने अपने उत्तरों (क्रमशः मई 2017 तथा जून 2017) में लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को स्वीकार किया तथा कहा कि इस समस्या का समुचित निवारण किया जायेगा।

4.8 अभियोजन

अधिनियम की धारा 42 में निहित है कि अभिहित अधिकारी (डीओ) खाद्य विश्लेषक की रिपोर्ट की जांच के बाद यह निर्णय लेगा कि क्या उल्लंघन केवल कारावास या जुर्माने से दंडनीय है और कारावास होने की दशा में अभियोजन की मंजूरी देने के लिए अपनी सिफारिशें चौदह दिनों के भीतर खाद्य संरक्षा आयुक्त को भेजेगा। एफएसएस नियमावली के अंतर्गत, डीओ एफएसओ को न्यायनिर्णायक अधिकारी (एओ) के पास आवेदन प्रस्तुत करने का प्राधिकार देते हैं, जो अधिनियम की धारा 68 के अंतर्गत एफबीओ पर जुर्माना लगाने हेतु सक्षम हैं। अधिनियम की धारा 96 में आगे यह भी व्यवस्था है कि यदि लगाये गये जुर्माने का भुगतान नहीं किया गया, तो यह भू-राजस्व के बकाए के रूप में वसूला जाएगा और दंड का भुगतान होने तक दोषी का लाइसेंस निलंबित रहेगा।

---

[28] गुजरात, हिमाचल प्रदेश, उत्तर प्रदेश तथा पश्चिम बंगाल

[29] 337 में 1 से 10 दिनों का विलंब, 407 मामलों में 11 से 30 दिन, 301 मामलों में 31 से 60 दिन तथा 593 मामलों में 60 से अधिक का विलंब।

जैसा कि पैराग्राफ 3.5 में बताया गया है केन्द्रीय लाइसेंस मामलों के प्रवर्तन को राज्य खाद्य संरक्षा अधिकारियों को प्रत्यायोजित कर दिया गया है, जिनके पास इन मामलों की अलग से निगरानी करने की कोई व्यवस्था नहीं है। इसलिए, लेखापरीक्षा ने केन्द्रीय लाइसेंसिंग और राज्य लाइसेंसिंग अभियोजन प्रकरणों को पृथक नहीं किया है। फिर भी राज्य खाद्य संरक्षा अधिकारियों द्वारा अभियोजन से संबंधित निष्कर्ष नीचे दिए गए हैं।

अधिनियम की धारा 42(4) खाद्य संरक्षा आयुक्त को अपराधों की गंभीरता के आधार पर यह तय करने का अधिकार देता है कि मामले को विशेष न्यायालय (तीन वर्ष से अधिक के कारावास के लिए दंडनीय अपराधों के लिए) को या सामान्य न्यायालय (कम अवधियों के लिए कारावास से दंडनीय अपराधों के लिए) को प्रस्तुत करे। लेखापरीक्षा ने पाया कि दस नमूना परीक्षित राज्यों में से केवल तीन राज्यों (असम, दिल्ली और उत्तर प्रदेश) में विशेष न्यायालय स्थापित किए गए हैं। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि यद्यपि अधिनियम की धारा 42(4)(बी), जहां कोई विशेष न्यायालय मौजूद नहीं है सामान्य न्याय-क्षेत्र की अदालतों द्वारा मुकदमें चलाने की अनुमति देती है, तमिलनाडु में राज्य खाद्य संरक्षा प्राधिकारियों द्वारा तीन वर्ष से अधिक के कारावास से दंडनीय अपराधों पर इस आधार पर अभियोजन आरंभ किया गया कि राज्य सरकार द्वारा अभी तक विशेष न्यायालय स्थापित नहीं किये गए हैं। इससे एक विसंगति की स्थिति उत्पन्न हो गई है जिससे कम गंभीर अपराधों के आरोपित एफबीओ पर जुर्माना/अभियोग लगाया गया है, जबकि अधिक गंभीर अपराधों के अभियुक्त दंड से बचे हुए हैं।

एफएसएसएआई तथा मंत्रालय ने अपने उत्तरों (क्रमशः मई 2017 तथा जून 2017) में कहा कि इन अभ्युक्तियों को सुधारात्मक कार्यवाही हेतु राज्य तथा यूटी सरकारों को भेजा जाएगा।

4.9 न्यायनिर्णयन

4.9.1 न्यायनिर्णयन में विलंब

एफएसएस नियमावली के नियम 3.1.1(4) और 9 में बताया गया है कि न्यायनिर्णायक अधिकारी (एओ) पहली सुनवाई की तारीख से 90 दिनों के अंदर अंतिम आदेश पारित करेगा। दस चयनित राज्यों के नमूना परीक्षित जिलों में, लेखापरीक्षा ने पाया कि लेखापरीक्षा अवधि (2011-16) के दौरान दर्ज 8,294

मामलों में से 2,126 (26 *प्रतिशत*) मामले एओ के पास पहली सुनवाई की तिथि से 90 दिनों से अधिक तक लंबित (मार्च 2016) थे। मार्च 2016 को अधिकतम विलंबता महाराष्ट्र (694 मामले या 20 *प्रतिशत*) और उत्तर प्रदेश (1,107 मामले या 44 *प्रतिशत*) में थी।

एफएसएसएआई तथा मंत्रालय ने अपने उत्तरों (क्रमशः मई 2017 तथा जून 2017) में लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को स्वीकार किया तथा कहा कि इन अभ्युक्तियों को सुधारात्मक कार्यवाही हेतु राज्य तथा यूटी सरकारों को भेजा जाएगा।

4.9.2 खाद्य कारोबार कर्ताओं से जुर्माने की गैर-वसूली

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 2011-16 के दौरान 10 नमूना परीक्षित राज्यों/संघ शासित प्रदेशों में संबंधित न्यायनिर्णायक अधिकारियों द्वारा एफबीओ पर ₹12.92 करोड़ का जुर्माना लगाया था, जिसमें से ₹6.83 करोड़ का जुर्माना एफओबी द्वारा जमा किया गया और शेष ₹6.09 करोड़ (47 प्रतिशत) की राशि अभी तक एफबीओ से वसूल नहीं की जा सकी थी। अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार जुर्माने की वसूली या लाइसेंस निलंबित करने के लिए विभाग द्वारा कोई और कार्रवाई नहीं की गई थी।

एफएसएसएआई तथा मंत्रालय ने अपने उत्तरों (क्रमशः मई 2017 तथा जून 2017) में कहा कि लाईसेंसिंग प्रणाली में आवश्यक सुधारात्मक उपाय लागू किये जाऐंगे।

4.10 अपील अधिकरण

अधिनियम की धारा 70 के तहत केन्द्र/राज्य सरकारें, जैसा भी मामला हो, न्यायनिर्णायक अधिकारी के निर्णयों पर अपीलों की सुनवाई करने के लिये अधिसूचना द्वारा एक या अधिक न्यायाधिकरणों की खाद्य संरक्षा अपील अधिकरण के नाम से स्थापना कर सकतीं हैं। लेखापरीक्षा ने पाया कि दस नमूना परीक्षित राज्यों में से दो (ओड़िशा और तमिलनाडु) में खाद्य संरक्षा अपील अधिकरण स्थापित नहीं किए गए हैं, जिससे इन राज्यों में अपीलीय मामले बिना सुनवाई के पड़े हुए थे। महाराष्ट्र में, अप्रैल 2013 में एक अंतरिम उपाय के तौर पर जिला उपभोक्ता मंच के अध्यक्षों को खाद्य संरक्षा अपील अधिकरणों के अध्यक्ष के रूप में घोषित किया गया।

एफएसएसएआई तथा मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को स्वीकार (क्रमशः मई 2017 तथा जून 2017) कर लिया।

निष्कर्ष:

कई राज्य खाद्य प्रयोगशालाएं एवं रेफरल प्रयोगशालाएं, जिन्हें एफएसएसएआई तथा राज्य खाद्य संरक्षा अधिकारियों द्वारा परीक्षण के लिए खाद्य नमूनें भेजे जाते हैं, एनएबीएल प्रत्यायित नहीं हैं। यद्यपि अधिनियम में पैनलबद्ध खाद्य प्रयोगशालाओं की राजपत्रित अधिसूचना निर्धारित थी, परन्तु एफएसएसएआई ने कार्यालय आदेशों के माध्यम से खाद्य प्रयोगशालाओं को पैनलबद्ध किया। अधिनियम के प्रावधानों के विपरीत, एफएसएसएआई (न कि खाद्य प्राधिकरण) ने आदेशों या अधिसूचना (न कि विनियमों के माध्यम से) द्वारा रेफरल प्रयोगशालाओं की संख्या, कार्यक्षेत्र और स्थानीय क्षेत्रों में संशोधन किया। एफएसएसएआई ने अपने ऊर्ध्वाधर और क्षैतिज खाद्य उत्पाद मानकों को एकीकृत नहीं किया है और न ही उन्हें एनएबीएल प्रत्यायन के अंतर्गत विशिष्ट परीक्षणों से जोड़ा है। एफएसएसएआई पैनलबद्ध प्रयोगशालाओं के एनएबीएल प्रत्यायन की वर्तमान स्थिति को मॉनीटर करने में विफल रहा। खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम के अंतर्गत पात्रता प्राप्त ऐसे लोक विश्लेषकों का, जो एफएसएस अधिनियम के तहत भी कार्य कर रहे हैं, एफएसएसएआई के पास कोई ब्यौरा नहीं है। सभी अधिसूचित पैनलबद्ध खाद्य प्रयोगशालाओं में योग्य खाद्य विश्लेषक होने संबंधी सूचना भी एफएसएसएआई के पास नहीं है। एफएसएस नियमों के विपरीत, एफएसएसएआई ने जून 2016 तक, योग्य खाद्य विश्लेषकों की योग्यता निर्धारित करने के लिए बोर्ड अधिसूचित नहीं किया था। राज्य खाद्य प्रयोगशालाओं और रेफरल प्रयोगशालाओं में योग्य श्रमशक्ति और कार्यात्मक खाद्य परीक्षण उपकरणों की कमी के कारण खाद्य नमूनों का त्रूटिपूर्ण परीक्षण हुआ। सात राज्यों में तीन वर्षों से अधिक के कारावास से दंडनीय अपराधों के लिए विशेष न्यायालय स्थापित नहीं किए गए थे। न्यायनिर्णायक अधिकारियों द्वारा मामलों के अंतिमीकरण में अत्यधिक विलंब हुए तथा लगाये गये जुर्माने का एक महत्वपूर्ण अंश वसूला नहीं जा सका।

अनुशंसाएँ:

- *मंत्रालय को सभी राज्य खाद्य प्रयोगशालाओं का प्रत्यायन तथा राज्य खाद्य प्रयोगशालाओं और रेफरल प्रयोगशालाओं का पूरी तरह सुसज्जित एवं कार्यात्मक होना सुनिश्चित करना चाहिए।*
- *मंत्रालय को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि खाद्य प्रयोगशालाएँ अधिसूचना के माध्यम से पैनलबद्ध की जायें और विनियमों के माध्यम से रेफरल प्रयोगशालाओं से संबंधित संशोधन, अधिनियम में निर्धारित समुचित प्रक्रिया के अनुसार किए जाये तथा खाद्य प्राधिकरण और मंत्रालय की पूर्व स्वीकृति प्राप्त करने की प्रक्रिया को नजरअंदाज़ न किया जाये।*
- *एफएसएसएआई को (i) प्रयोगशालाओं का पैनल बनाने के लिए पारदर्शी मानक परिचालन प्रक्रियाओं (एसओपी) का निर्धारण करना चाहिए; (ii) एनएबीएल प्रत्यायन में निहित विशिष्ट परीक्षणों के साथ ऊर्ध्वाधर और क्षैतिज उत्पाद मानकों को एकीकृत करना चाहिए; (iii) पैनलबद्ध प्रयोगशालाओं के प्रत्यायन की स्थिति में परिवर्तन होने पर इसकी त्वरित सूचना प्रवर्तन शाखाओं को दिया जाना सुनिश्चित करना चाहिए; (iv) पैनलबद्ध प्रयोगशालाओं के निष्पादन की अधिक प्रभावी ढंग से निगरानी करनी चाहिए; (v) पूर्ववर्ती खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम के अनुसार पात्रता प्राप्त लोक विश्लेषकों, जो एफएसएस अधिनियम के अंतर्गत भी कार्य कर रहे हैं, का डाटाबेस रखना चाहिए; (vi) यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सभी पैनलबद्ध प्रयोगशालाओं में योग्य खाद्य विश्लेषक हैं; तथा (vii) यह सुनिश्चित करना चाहिए कि खाद्य विश्लेषकों की योग्यता का निर्धारण करने वाले बोर्ड को सदैव अधिसूचित किया जाये।*
- *एफएसएसएआई को यह सुनिशिचित करना चाहिए कि सभी राज्यों द्वारा विशेष न्यायालयों और खाद्य संरक्षा अपील अधिकरणों की स्थापना की जाये तथा न्यायनिर्णायक अधिकारियों, खाद्य संरक्षा न्यायालयों और अपील अधिकरणों के कामकाज की प्रभावी ढंग से निगरानी करने हेतु राज्यों को कहा जाये।*

अध्याय-V: मानव संसाधन

5.1 प्रस्तावना

एफएसएसएआई के अधिदेश में खाद्य मानकों के संबध में विनियम बनाना, मौजूदा सार्वजनिक खाद्य प्रयोगशालाओं का उन्नयन तथा नई प्रयोगशालाओं की स्थापना, खाद्य संरक्षा तथा मानकों का प्रभावशाली प्रवर्तन सुनिश्चित करना तथा सभी हितधारकों का प्रशिक्षण शामिल है जिसके लिए उसके कार्यों का निष्पादन करने हेतु विविध कार्यकौशल तथा ज्ञान की आवश्यकता है। अधिनियम संपूर्ण भारत पर लागू होता है जिसके प्रवर्तन के लिये राज्य प्राधिकारियों के साथ समन्वय की आवश्यकता होती है। इसकी उद्देश्यपूर्ति केवल अनुकूलतम मानव संसाधन प्रबंधन के माध्यम से प्राप्त की जा सकती है जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ तकनीकी, वैज्ञानिक तथा प्रशासनिक योग्यताधारी मानव संसाधनों की न्यायसंगत तैनाती की आवश्यकता है।

अधिनियम की धारा 9(2) में अनुबद्ध है कि खाद्य प्राधिकरण, केन्द्रीय सरकार के अनुमोदन से, उसके कार्यों के लिए अपेक्षित अधिकारियों तथा कर्मचारियों की संख्या, प्रकृति, तथा श्रेणियां निर्धारित कर सकता है। अधिनियम की धारा 9(3) के अनुसार, एफएसएसएआई के सीईओ, अधिकारियों तथा कर्मचारियों के वेतन, भत्ते तथा अन्य सेवा शर्तें केन्द्र सरकार के अनुमोदन से खाद्य प्राधिकरण के विनियमों द्वारा विनिर्दिष्ट किए जाएंगे।

5.2 एफएसएसएआई में नियमित मानवशक्ति की गंभीर कमी के परिणामस्वरूप अनुबंधित कर्मचारियों पर अत्यधिक निर्भरता

मंत्रालय ने एफएसएसएआई के लिए विभिन्न स्तरों पर 356 पद संस्वीकृत किए थे। तथापि, चूंकि एफएसएसएआई द्वारा अपने भर्ती-विनियमों (आरआर) का अंतिमीकरण नहीं किया गया था, सभी श्रेणियों[1] में अधिकतर पद नियमित कर्मचारियों द्वारा नहीं भरे गए। दिसंबर 2016 को एफएसएसएआई की नियमित स्टाफ स्थिति 115 थी जबकि इसने 261 अनुबंधित स्टाफ की नियुक्ति की।

[1] उदाहरणार्थ दिसम्बर 2016 तक 12 संस्वीकृत वरिष्ठ स्तर पदों में से केवल आठ (सीईओ सहित) भरे गए हैं (33 प्रतिशत रिक्तता); वैज्ञानिक सेवा श्रेणी में 30 पदों में से केवल 3 भरे गए (90 प्रतिशत रिक्तता); तकनीकी सेवाओं में 74 पदों में से केवल 24 भरे गए (68 प्रतिशत रिक्तता); तथा प्रयोगशालाओं के 87 पदों में से केवल 24 पद भरे गए (72 प्रतिशत रिक्तता)।

ऐसे अनुबंधित कर्मचारी एफएसएसएआई के 9 प्रतिशत ग्रुप ए, 88 प्रतिशत ग्रुप बी तथा 89 प्रतिशत ग्रुप सी संस्वीकृत पदों पर तैनात थे। कुल मिलाकर, एफएसएसएआई में कार्यरत 73 प्रतिशत कर्मी अनुबंध पर थे **(अनुबंध - 5.1)**।

एफएसएसएआई ने अपने उत्तर में बताया (मई 2017) कि 356 संस्वीकृत पदों के प्रति, एफएसएसएआई में 327 कर्मचारी कार्यरत थे तथा इस प्रकार, एफएसएसएआई में स्टाफ की कोई कमी नहीं थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है। क्योंकि अधिकांश नियमित पद भरे नहीं गये थे अकेले ग्रुप ए संवर्ग में, 72 पद (52 प्रतिशत) खाली पड़े थे।

5.3 भर्ती विनियमों को एक दशक के पश्चात् भी अधिसूचित करने में विफलता

एफएसएसएआई (अधिकारियों तथा कर्मचारियों के वेतन, भत्ते तथा अन्य सेवा शर्तें) विनियम, 2013 तथा मसौदा एफएसएसएआई (भर्ती तथा नियुक्ति) विनियम एफएसएसएआई द्वारा मंत्रालय को 2012 में भेजे गए थे। एफएसएसएआई (अधिकारियों तथा कर्मचारियों के वेतन, भत्ते तथा अन्य सेवा शर्तें) विनियम, 2013 24 जुलाई 2013 को अधिसूचित किए गए, परन्तु एफएसएसएआई (भर्ती तथा नियुक्ति) विनियम अभी अंतिमीकरण किये जा रहे हैं तथा इन्हे सार्वजनिक राय हेतु मार्च 2016 में परिचालित किया गया तथा इनको अभी मई 2017 तक अंतिम रूप दिया जाना शेष था।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने बताया (जून 2017) कि विनियमों के अंतिमीकरण में काफी विलंब हो गया है। इसने आगे सूचित किया कि मसौदा भर्ती विनियम पुनः बनाए गए हैं तथा नए भर्ती विनियमों पर खाद्य प्राधिकरण का अनुमोदन अब ले लिया गया है।

तथ्य यही है कि अधिनियम के लागू होने के एक दशक पश्चात् भी खाद्य प्राधिकरण ने अपने भर्ती विनियम अधिसूचित नहीं किये हैं।

5.4 अनुबंधित आधार पर अप्राधिकृत नियुक्तियां

एफएसएसएआई में (दिसंबर 2016 को) तकनीकी, वैज्ञानिक, प्रशासनिक तथा सामान्य श्रेणियों में 261 अनुबंधित कर्मचारी कार्यरत थे। लेखापरीक्षा में देखा गया कि ये अनुबंधित कर्मचारी रोजमर्रा के क्रियाकलापों में कार्यरत थे जिससे अनुबंधित कर्मचारियों की निश्चित अवधि के विशिष्ट कार्यों हेतु नियुक्ति का

प्रयोजन निष्फल होता है। उपरोक्त में से, 51 अनुबंधित कर्मचारी केवल 2016 में ही नियुक्त किये गये थे। इसके अतिरिक्त 61 अनुबंधित कर्मचारी एफएसएसएआई में पाँच वर्षों से भी अधिक से कार्य कर रहे थे[2] (दिसंबर 2016 तक)। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि एफएसएसएआई द्वारा उनकी नियुक्ति से पूर्व उनके द्वारा किये जाने वाले विशिष्ट कार्य, अपेक्षित परिणाम तथा कार्य समाप्ति हेतु समयावधि निर्दिष्ट नहीं की गई थी। लेखापरीक्षा संवीक्षा के दौरान पाई गई कमियों की चर्चा आगामी पैराग्राफों में की गई है।

एफएसएसएआई ने स्वीकार किया (मई 2017) कि अनुबंधित स्टाफ को पाँच वर्षों से भी अधिक की अवधि हेतु संलग्न किया गया था तथा वे (अंशकालिक विशेषज्ञों के अतिरिक्त) नियमित स्टाफ की ही तरह कार्य कर रहे हैं तथा किसी समयबद्ध विशिष्ट कार्यकलाप में कार्यरत नहीं है। इससे लेखापरीक्षा संकथन की पुष्टि होती है।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (जून 2017) में बताया कि चूंकि एफएसएसएआई एक सामान्य सरकारी विभाग न होकर एक विशिष्ट प्रकृति के कार्य करने वाला पेशेवर निकाय है, कुछ भर्तियों को अनुबंधित आधार पर किया गया है जिसका प्रावधान विनियमों में है। परन्तु तथ्य यही है कि अधिकांश स्टाफ अनुबंधित आधार पर था।

निर्गम सम्मेलन (जून 2017) में एफएसएसएआई ने बताया कि सभी अनुबंधित नियुक्तियों की, उनके पारिश्रमिक, वेतन वृद्धि तथा कार्यकाल सहित समीक्षा हेतु एक आंतरिक समिति गठित की गई थी।

5.4.1 तकनीकी अधिकारियों की नियुक्ति में कमियाँ

तकनीकी अधिकारियों (टीओ) के संवर्ग में 17 रिक्तियों के प्रति, 93 अनुबंधित कर्मचारी दिसंबर 2016 को कार्यरत थे। ऐसी नियुक्तियां मंत्रालय द्वारा अनुमोदित टीओ संवर्ग की संस्वीकृत संख्या से अधिक थी।

एफएसएसएआई ने अपने उत्तर (मई 2017) में कहा कि टीओ ग्रुप बी संवर्ग के अंतर्गत आते हैं, तथा 111 संस्वीकृत ग्रुप बी पदों के प्रति, 115 कर्मचारी हैं जबकि ग्रुप ए में 64 लोगों की कमी है। चूंकि एफएसएसएआई वरिष्ठ तथा

[2] मसौदा भर्ती विनियमों के उपबंध 17 के विपरीत, जिसके अनुसार अनुबंधित नियुक्तियाँ अधिकतम तीन वर्षों की अवधि तक सीमित की जानी हैं।

मध्य स्तरों पर भर्तियाँ नहीं कर सका, कई पद निम्न श्रेणियों पर संचालित किये जा रहे हैं। इससे कार्य से समझौता किए बिना खाघ प्राधिकरण को महत्वपूर्ण बचतें हुईं हैं। मंत्रालय ने अपने उत्तर (जून 2017) में एफएसएसएआई के तर्क का समर्थन किया। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि प्रत्येक संवर्ग के अंतर्गत पदों की श्रेणियाँ मंत्रालय द्वारा विशिष्ट रूप से संस्वीकृत की गई हैं तथा इन्हें आपस में बदला नहीं जा सकता।

5.5 सलाहकारों (आईटी पेशेवरों के अतिरिक्त) को संलग्न करने हेतु योजना

5.5.1 योजना में कमियाँ

दिसंबर 2014 में निरूपित सलाहकारों (आईटी पेशेवरों के अतिरिक्त) की संलग्नता हेतु योजना कई त्रुटियों से ग्रस्त थी जो निम्नानुसार हैं: (क) एफएसएसएआई के विनियमों में सलाहकारों की श्रेणी शामिल नहीं है, अतः एफएसएसएआई द्वारा इस श्रेणी का निर्माण अनधिकृत था; (ख) योजना एफएसएसएआई अध्यक्ष के स्तर पर अनुमोदित थी तथा इसे खाद्य प्राधिकरण/ मंत्रालय को प्रस्तुत नहीं किया गया था जैसा कि तत्पश्चात आईटी पेशेवरों को संलग्न करने की योजना के मामले में किया गया था; (ग) यद्यपि सलाहकार लगाये जाने हेतु सामान्य शर्तों (योजना के उपबंध I में वर्णित) में विशेष रूप से कहा गया है कि सलाहकारों को निरपवाद रूप से पूर्णकालिक आधार पर ही नियुक्त किया जाये, योजना के उपबंध 5.2 में अंशकालिक संलग्नता हेतु पारिश्रमिक का भी प्रावधान किया गया है; अतः ये दोनों उपबंध परस्पर विरोधी प्रतीत होते हैं; (घ) योजना के अंतर्गत, अंशकालिक सलाहकारों, जिन्हें महीने में दो सप्ताह कार्य करना अपेक्षित था, को प्रति माह चारों सप्ताह कार्य करने वाले पूर्णकालिक सलाहकारों द्वारा प्राप्त पारिश्रमिक के दो-तिहाई से तीन-चौथाई का भुगतान किया गया; दूसरी ओर जहाँ पूर्णकालिक सलाहकारों को कोई परिवहन सुविधा प्राप्त नहीं थी, अंशकालिक सलाहकारों को वापसी हवाई किराये की पात्रता थी। इसका औचित्य अभिलेखों में नही है। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि एफएसएसएआई ने योजना का विज्ञापन भी नहीं निकाला था तथा नियुक्तियाँ सेवानिवृत सरकारी सेवकों एवं अन्य से प्राप्त आवेदनों के आधार पर की गई थीं। अतः यह योजना समानता, प्रतिस्पर्धा तथा पारदर्शिता के सिद्धांतों का उल्लंघन करती थी।

मंत्रालय ने (जून 2017) एफएसएसएआई के उत्तर (मई 2017) की पुष्टि की जिसके अनुसार कमियों के कारण योजना अब प्रचलन में नहीं थी। योजना के अंतर्गत सात सेवानिवृत व्यक्ति पूर्णकालिक आधार पर लगाए गये थे तथा एक को अंशकालिक आधार पर योजना चालू रहते लगाया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि योजना बंद किये जाने का कोई साक्ष्य नहीं था तथा सेवानिवृत व्यक्ति अभी भी योजना की उन्हीं शर्तों पर एफएसएसएआई में कार्य कर रहे थे। योजना के अंतर्गत नियुक्त अंशकालिक कर्मचारी को अब एफएसएसएआई द्वारा 2016 में निर्मित एक नई योजना[3] में स्थानांतरित कर दिया गया है।

5.5.2 पूर्णकालिक अनुबंधित स्टाफ की नियुक्ति में कमियाँ

उपरोक्त योजना के अंतर्गत, एफएसएसएआई ने मार्च 2015 में तीन पूर्णकालिक सलाहकार नियुक्त किये। लेखापरीक्षा में देखा गया कि यद्यपि योजना के अंतर्गत, ऐसी नियुक्तियाँ अस्थाई हैं, जिन्हें प्रत्येक मामले के आधार पर विशिष्ट कार्य तथा उसकी समाप्ति हेतु समयावधि के अनुसार बढ़ाया जा सकता है, इन सलाहकारों को बिना विशिष्ट समयावधि के नियमित तथा सामान्य कार्यों के लिए संलग्न किया गया था तथा उनका कार्यकाल समय-समय पर बढ़ाया गया था। उदाहरण के लिये, दो सलाहकारों को मार्च 2015 में मानक निर्धारण के विशिष्ट कार्य हेतु तथा उत्पाद अनुमोदन तथा स्क्रीनिंग समिति (पीएएण्डएससी) के सदस्यों के तौर पर लगाया गया। यह दोनों सलाहकार पीएएण्डएससी के कार्य में कार्यरत नहीं थे तथा वैसे भी सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों के पश्चात् उत्पाद अनुमोदन प्रक्रिया अगस्त 2015 में बंद कर दी गई थी। इन सलाहकारों द्वारा किये गये कार्य के सबंध में एकमात्र आलेख वैज्ञानिक पैनलों के समन्वय के संदर्भ में था, परन्तु यह कार्य सामान्य तथा नियमित प्रकृति का है जिसे सलाहकारों की नियुक्ति की योजना के अनुरूप एक विशिष्ट कार्य के रूप में वर्गीकृत नहीं किया जा सकता। इसके बावजूद इन सलाहकारों के कार्यकाल समय-समय पर बढाये गए हैं तथा इन्हे एफएसएसएआई द्वारा अब भी संलग्न किया हुआ है। इसी प्रकार एक अन्य सलाहकार, जिसे मार्च 2015 में संलग्न किया गया था, को स्थापना तथा सतर्कता के नियमित कार्य दिये गए हैं, जो योजना के दिशानिर्देशों के अनुकूल नहीं है तथा वह सामयिक विस्तारों सहित उसी पद पर कार्यरत है।

---

[3] विशेषज्ञ संसाधन, पेशेवर तथा व्यक्तिगत सलाहकार (अंशकालिक) के पैनलीकरण हेतु योजना।

मंत्रालय ने (जून 2017) एफएसएसएआई के उत्तर (मई 2017) की पुष्टि की जिसके अनुसार सलाहकार सामान्य तथा नियमित प्रकृति के बजाए विशिष्ट कार्य कर रहे थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं। वैज्ञानिक पैनलों के साथ समन्वय तथा स्थापना एवं सतर्कता संबंधी कार्य विशिष्ट कार्य नहीं कहे जा सकते।

5.6 योजना के बाहर पूर्णकालिक सलाहकार की नियुक्ति में कमियाँ

भारत सरकार के एक सेवानिवृत संयुक्त सचिव को एफएसएसएआई द्वारा एकल स्त्रोत आधार पर अत्यावश्यकता तथा अस्थाई प्रबंध के तौर पर जनवरी 2016 में नियुक्त किया गया। एफएसएसएआई द्वारा नियुक्ति के लिए जीएफआर 176 का संदर्भ लिया गया, जिसके अनुसार पूर्ण औचित्य फाईल में दर्ज कर सक्षम प्राधिकारी की अनुमति से एकल स्त्रोत चयन अनुमत्य है। उपरोक्त व्यक्ति को मुख्य प्रबंधन सेवा अधिकारी (सीएमएसओ) के रिक्त पद के प्रति नियुक्त किया गया था। अप्रैल 2016 में सीएमएसओ के पद पर एक नियमित अधिकारी द्वारा कार्यग्रहण के उपरोक्त भी सलाहकार की सेवाएं समाप्त नहीं की गई जबकि पद अस्थाई आधार पर भरे जाने की अत्यावश्यकता की मौलिक शर्त मौजूद नहीं थी। इसके स्थान पर, उसे सामान्य प्रशासन प्रभाग प्रमुख के रूप में नियुक्त कर लिया गया, जिस पद को सीएमएसओ के मौजूदा पद से निर्मित किया गया था जिसके लिए मंत्रालय का अनुमोदन उपलब्ध नहीं था।

मंत्रालय/एफएसएसएआई के उत्तर लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों के संगत नहीं थे ।

5.7 अनुबंधित कर्मचारियों की एक श्रेणी को अनियमित रूप से उच्चतर ग्रेड दिया जाना

मंत्रालय के स्वीकृति आदेशों (सितंबर 2010) के अनुसार एफएसएसएआई के सहायक तथा लेखा सहायक/प्रशासन-सह-लेखा सहायक केवल ₹4200 के ग्रेड वेतन के पात्र हैं। परन्तु खाद्य प्राधिकरण/मंत्रालय की स्वीकृति के बिना सीईओ, एफएसएसएआई ने सहायक तथा लेखा सहायक/प्रशासन-सह-लेखा सहायक का कार्य कर रहे अनुबंधित कर्मचारियों का वेतन निर्धारण ₹4,600 के ग्रेड वेतन पर अनुमोदित (मार्च 2015) कर दिया।

एफएसएसएआई ने तथ्य स्वीकार कर लिये (मई 2017) तथा कहा कि उपरोक्त का औचित्य अब तक अभिलेखों में नहीं मिल सका है। यदि कोई उचित कारण नहीं पाए जाते तो इसे वापस ₹4,200 कर दिया जायेगा।

5.8 कुछ विशिष्ट सलाहकारों को एफएसएसएआई द्वारा निर्धारित दरों से अधिक का अनियमित भुगतान

अप्रैल तथा जून 2016 के मध्य, एफएसएसएआई ने तीन विधाओं में नौ अनुबंधित कर्मचारियों (सलाहकार के रूप में पदनामित) की नियुक्ति की, जैसे (i) कौशल प्रशिक्षण तथा क्षमता निर्माण (तीन सलाहकार); (ii) वैधानिक आलेखन, विधि एवं विनियामक मामले (चार सलाहकार); तथा (iii) आईटी- तथा डाटा विश्लेषण (दो सलाहकार)। यह नियुक्तियाँ युवा पेशेवर कार्यक्रम के अंतर्गत नीति आयोग की योजना (जुलाई 2015) को अंगीकृत कर की गई। लेखापरीक्षा द्वारा निम्न कमियां देखी गईः

(क) नीति आयोग की योजना एक साधारण योजना नहीं थीं तथा इसे किसी अन्य सरकारी निकाय द्वारा अपनाए जाने का कोई प्रावधान नहीं था।

(ख) यद्यिप नीति आयोग के दिशानिर्देशों द्वारा पारिश्रमिक ₹40,000 से ₹70,000 की श्रेणी में निर्धारित किया गया था, एफएसएसएआई के आवेदन आमंत्रण नोटिस (फरवरी 2016) में कहा गया कि पारिश्रमिक की उच्चतम सीमा उपयुक्त अनुभव के वर्षों के आधार पर समुचित रूप से बढाई जा सकती है। इस विचलन के कारण अभिलेखों में नहीं पाए गए।

(ग) कौशल प्रशिक्षण तथा क्षमता विनिर्माण विधा हेतु कार्य विवरण के अनुसार निर्धारित आवश्यकता एफएसएसएआई की जरूरतों के प्रति उन्मुख कौशल तथा उपलब्ध श्रमशक्ति के मध्य दूरियों की पहचान तथा प्रशिक्षण एवं क्षमता विनिर्माण मॉड्यूल विकसित करने की थी। अतः एफएसएसएआई में कौशल तथा क्षमता विनिर्माण हेतु योग्यता के लिए एक महत्वपूर्ण आवश्यकता खाद्य व्यवसाय में अनुभव है। परन्तु एफएसएसएआई ने किसी भी विषय, अग्रेजी में वाँछनीय, में स्नातकोत्तर तथा विद्यालयों/कौशल विकास में संगत अनुभव को अर्हता के रूप में निर्धारित किया तथा खाद्य कारोबार में अनुभव को कोई तरजीह नही दी।

(घ) चयन समिति द्वारा अभ्यर्थियों की रैंकिंग तथा विभिन्न पारिश्रमिक पैकेज दिये जाने के आधार का कोई दस्तावेजी प्रमाण नहीं है। उदाहरण के तौर पर यद्यपि चयन समिति ने नियुक्ति हेतु पाँच अभ्यर्थियों की सिफारिश की तथा योग्यता अनुसार क्रमबद्ध किया, समिति द्वारा उनके

पारिश्रमिक क्रमशः ₹70,000, ₹50,000, ₹75,000, ₹90,000 तथा ₹50,000 अनुशंसित किये गये। इस प्रकार योग्यता क्रम में निचला स्थान प्राप्त अभ्यर्थी उच्च स्थान प्राप्त अभ्यर्थियों से अधिक पारिश्रमिक हेतु अनुशंसित किये गए।

(ङ) इसके अतिरिक्त, योग्यता क्रम में चौथे स्थान पर रखे गये अभ्यर्थी को न केवल अन्य सभी उच्चतर स्थान प्राप्त अभ्यर्थियों से अधिक पारिश्रमिक हेतु अनुशंसित किया गया बल्कि अभ्यर्थी को अतंत: ₹1.10 लाख के उच्चतर मासिक परिश्रमिक का भुगतान इस आधार पर किया गया कि उसे 20 वर्षों का अनुभव था। परन्तु लेखापरीक्षा में देखा गया कि अभ्यर्थी को छ: वर्षों से कम का शिक्षण तथा प्रशिक्षण अनुभव (नियुक्ति हेतु आवश्यक) था।

मंत्रालय ने एफएसएसएआई के उत्तर (मई 2017) की पुष्टि (जून 2017) की जिसके अनुसार सलाहकारों की इस श्रेणी की तुलना सूचना प्रौद्योगिकी (आईटी) सलाहकारों से की जानी चाहिए जो मार्केट दरों पर आधारित समेकित पारिश्रमिक प्राप्त करते हैं तथा प्रत्येक मामले में, राशि, पिछली नियुक्ति के वेतन एवं 15 प्रतिशत वृद्धि पर आधारित थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योकि इससे योग्यता क्रम में निचला स्थान प्राप्त अभ्यर्थियों के उच्चतर स्थान प्राप्त अभ्यर्थियों से अधिक पारिश्रमिक की अनुशंसा तथा भुगतान के मामले का समाधान नहीं होता। इसके अतिरिक्त आईटी क्षेत्र की पेशेवर योग्यताओं की तुलना कौशल प्रशिक्षण एवं क्षमता विनिर्माण तथा वैधानिक आलेखन, विधि व विनियामक मामलों जैसे कार्यों के साथ नहीं की जा सकती।

5.9 राज्यों में अभिहित आधिकारियों (डीओ) तथा खाद्य संरक्षा अधिकारियों (एफएसओ) की कमी

अधिनियम की धारा 36 के अनुसार, एफएसएसएआई तथा राज्य खाद्य प्राधिकरणों के अंतर्गत अभिहित अधिकारियों को अन्य के अतिरिक्त, खाद्य बिक्री निषिद्ध करने, खाद्य संरक्षा अधिकारियों से खाद्य नमूने प्राप्त करने तथा उनका विश्लेषण कराने तथा अधिनियम के तहत अभियोजन संस्वीकृति की सिफारिश करने का अधिकार प्राप्त है। अधिनियम की धारा 38 के अनुसार एफएसओ को अन्य के अतिरिक्त, खाद्य नमूने उठाने तथा उनका निरीक्षण

कराने, शिकायतों की पड़ताल करने तथा अपने क्षेत्रों के भीतर सभी एफबीओ के डाटाबेस का अनुरक्षण करने के अधिकार प्राप्त हैं।

केन्द्रीय सलाहकार समिति की अनुशंसा (अगस्त 2014) जिसके अनुसार प्रति जिले हेतु एक डीओ तथा ग्रामीण इलाकों में प्रत्येक ब्लॉक तथा शहरी इलाकों में प्रति एक हजार एफबीओ हेतु एक एफएसओ की आवश्यकता बताई गयी थी, के अनुसरण में एफएसएसएआई ने एक अंतर विश्लेषण (सितंबर 2016) कराया जिसके अनुसार 12 राज्यों में डीओ की कमियाँ 5 से 80 प्रतिशत के बीच पाई गई; सभी राज्यों में 17,003 की आवश्यकता के प्रति 2,952 एफएसओ उपलब्ध थे जिसके कारण सभी राज्यों में कमियाँ 33 से 99 प्रतिशत थीं जिसमें से 12 राज्यों में 90 प्रतिशत से अधिक की कमियाँ रहीं। लेखापरीक्षा में छः राज्यों (असम, दिल्ली, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, ओडिशा तथा उत्तर प्रदेश) में डीओ की कमी 7 से 81 प्रतिशत थी तथा नमूना परीक्षित राज्यों में एफएसओ की कमी 34 से 98 प्रतिशत थी। इन कमियों से राज्य खाद्य संरक्षा प्राधिकरणों के क्रियाकलापों पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा जैसा इस प्रतिवेदन के पैराग्राफ 3.2 तथा 3.3.1 में चर्चा की गई है।

एफएसएसएआई तथा मंत्रालय ने अपने उत्तर (मई/जून 2017) में लेखापरीक्षा संकथनों को स्वीकार किया तथा कहा कि सुधारात्मक कदम उठाये जा रहे हैं।

निष्कर्षः

एक दशक से अधिक बीत जाने के बाद भी मंत्रालय/एफएसएसएआई द्वारा भर्ती विनियमों को अधिसूचित करने में विफलता के कारण विभिन्न स्तरों पर नियमित स्टाफ में गंभीर न्यूनताएं रह गई (महत्वपूर्ण पदों पर 33 प्रतिशत से 90 प्रतिशत)। अनुबंधित कर्मचारियों की नियुक्ति में अनियमितताएँ तथा राज्य खाद्य संरक्षा प्राधिकरणों में अभिहित अधिकारियों तथा खाद्य संरक्षा अधिकारियों की कमी देखी गईं।

अनुशंसाएं:

- मंत्रालय/एफएसएसएआई भर्ती विनियमों को अधिसूचित करने हेतु त्वरित कार्यवाही करे तथा रिक्त पद भरे।
- मंत्रालय, एफएसएसएआई द्वारा की गई सभी अनुबंधित कर्मचारियों की नियुक्ति की व्यापक समीक्षा करे।
- मंत्रालय तथा एफएसएसएआई अभिहित अधिकारियों तथा खाद्य संरक्षा अधिकारियों के संवर्ग में भारी रिक्तताओं को भरने हेतु राज्य खाद्य संरक्षा प्राधिकरणों को परामर्श देने हेतु अधिक प्रभावकारी कदम उठायें।

नई दिल्ली
दिनांक: 04 अगस्त 2017

(मुकेश प्रसाद सिंह)
महानिदेशक लेखापरीक्षा
केन्द्रीय व्यय

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 08 अगस्त 2017

(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

अनुबंध

अनुबंध - 1.1

(पैरा 1.2 के संदर्भ में)

खाद्य प्राधिकरण की संरचना

खाद्य प्राधिकरण में एक अध्यक्ष तथा निम्नलिखित बाईस सदस्य होते है, जिसमें, एक-तिहाई महिलाएं होनी चाहिए :

क. सात सदस्यों, जो भारत सरकार में संयुक्त सचिव के पद से नीचे न हो तथा जो क्रमशः केन्द्र सरकार के निम्नलिखित विषयों से संबंधित मंत्रालयों तथा विभागों का प्रतिनिधित्व करते हों, की नियुक्ति केन्द्र सरकार द्वारा की जानी है।

i. कृषि,

ii. वाणिज्य,

iii. उपभोक्ता मामले,

iv. खाद्य प्रसंस्करण,

v. स्वास्थ्य,

vi. वैधानिक मामले तथा

vii. लघु उद्योग,

तथा जो पदेन सदस्य होंगे;

ख. खाद्य उद्योग से दो प्रतिनिधि जिनमें से एक लघु उद्योगों से हो;

ग. उपभोक्ता संगठनों से दो प्रतिनिधि;

घ. तीन ख्याति प्राप्त खाद्य प्रौद्योगिकीविद या वैज्ञानिक;

ङ. प्रत्येक तीन वर्षों में आवर्तन आधार पर नियुक्त किये जाने वाले पाँच सदस्य जिनमें से प्रत्येक, राज्यों तथा केन्द्र शासित प्रदेशों का प्रतिनिधित्व करने हेतु प्रथम अनुसूची में विनिर्दिष्ट क्षेत्रों से क्रमानुसार होगा;

च. कृषक संगठनों का प्रतिनिधित्व करने वाले दो व्यक्ति;

छ. फुटकर व्यापारी संगठनों का प्रतिनिधित्व करने वाला एक व्यक्ति।

अनुबंध-1.2

(पैरा 1.3 के संदर्भ में)

एफएसएसएआई द्वारा अधिसूचित नियम और विनियम (दिसंबर 2016 तक)

- खाद्य संरक्षा तथा मानक नियमावली, 2011,
- 2013 और 2016 में संशोधित खाद्य संरक्षा तथा मानक (खाद्य व्यवसाय की लाईसेंसिंग और पंजीकरण) विनियम, 2011,
- 2016 में संशोधित खाद्य संरक्षा तथा मानक (पैकेजिंग तथा लेबलिंग) विनियम, 2011,
- समय-समय पर संशोधित खाद्य संरक्षा तथा मानक (खाद्य उत्पाद मानक और खाद्य योज्यक) विनियम, 2011,
- खाद्य संरक्षा तथा मानक (संदूषक, विषैले पदार्थ तथा अवशिष्ट) विनियम, 2011,
- खाद्य संरक्षा तथा मानक (बिक्री पर निषेध तथा प्रतिबंध) विनियम, 2011,
- खाद्य संरक्षा तथा मानक (प्रयोगशाला तथा नमूना विश्लेषण) विनियम, 2011,
- 2016 में संशोधित खाद्य संरक्षा तथा मानक (अपनी बैठकों में कार्यवाही का संव्यवहार) विनियम, 2010,
- 2015 और 2016 में संशोधित खाद्य संरक्षा तथा मानक (केन्द्रीय सलाहकार समिति की कार्यवाही के संव्यवहार की प्रक्रिया) विनियम, 2010,
- 2016 में संशोधित खाद्य संरक्षा तथा मानक (वैज्ञानिक समिति और वैज्ञानिक पैनल की प्रक्रिया) विनियम, 2010,
- भारतीय खाद्य संरक्षा तथा मानक प्राधिकरण (अधिकारियों तथा कर्मचारियों का वेतन, भत्ते तथा सेवा की अन्य शर्तें) विनियम, 2013, तथा
- खाद्य संरक्षा तथा मानक (स्वास्थ्य अनुपूरकों के लिए खाद्य, पौष्टिक-औषधीय पदार्थ, विशेष आहार उपयोग हेतु खाद्य, विशेष चिकित्सकीय उद्देश्य के लिए खाद्य, कार्यात्मक खाद्य, तथा आर्दश खाद्य) विनियम, 2015.

अनुबंध -1.3

(पैरा 1.4.2 एवं 1.4.3 के संदर्भ में)

नमूना चयन[1]

(क) लेखापरीक्षा संवीक्षा हेतु चयनित राज्यों, यूटी, एफएसएसएआई के क्षेत्रीय एवं उप क्षेत्रीय कार्यालयों का विवरण

चयनित राज्य एवं संघ शासित क्षेत्र		खाद्य प्राधिकरण के क्षेत्रीय/उप-क्षेत्रीय कार्यालय (आरओ/एसआरओ)	
		क्षेत्रीय कार्यालय (आरओ)	उप-क्षेत्रीय कार्यालय (एसआरओ)[2]
असम	दिल्ली (यूटी)	आरओ मुम्बई	एसआरओ चंड़ीगढ़
पश्चिम बंगाल	हरियाणा	आरओ चेन्नई	एसआरओ लखनऊ
ओड़िशा	हिमाचल प्रदेश	आरओ दिल्ली	
महाराष्ट्र	उत्तर प्रदेश	आरओ कोलकाता	
गुजरात	तमिलनाडु	आरओ गुवाहाटी	

(ख) लेखापरीक्षा में चयनित जिलों का विवरण

राज्य	जिला	जांच परीक्षित लाईसेंसों की सं.	नमूना परीक्षित पंजीकरणों की सं.	नमूना परीक्षित खाद्य नमूनों की सं.
असम	डिब्रूगढ़	145	18	117
	गोलाघाट	148	36	87
	जोरहाट	165	35	121
	कामरूप	162	42	125
	नागांव	160	55	119
कुल		**780**	**186**	**569**
दिल्ली	पूर्वी	120	30	125
	पश्चिम	120	30	125
	दक्षिणी	120	30	125
कुल		**360**	**90**	**375**

[1] जिलें जहां लाईसेंसों, पंजीकरणों, खाद्य नमूनों तथा आयात के लिए उपलब्ध मामलों की संख्या निर्धारित नमूना आकारों की तुलना में कम थे, उपलब्ध मामलों की वास्तविक संख्या इसी प्रयोजन के लिए चयनित की गयी थीं।

[2] 31 मार्च 2016 तक की स्थिति। अप्रैल 2016 में, एफएसएसएआई ने चंड़ीगढ़ एवं लखनऊ के उप-क्षेत्रीय कार्यालयों को बंद कर, उनके कार्यों को क्षेत्रीय कार्यालय दिल्ली को स्थानांतरित कर दिया था।

गुजरात	अहमदाबाद	200	50	125
	आनंद	200	50	125
	बनासकंठा	160	50	125
	दाहोड़	191	50	125
	जूनागढ़	196	50	125
	राजकोट नगर निगम	160	40	125
	सूरत नगर निगम	160	40	125
कुल		**1267**	**330**	**875**
हरियाणा	अम्बाला	164	50	122
	फरीदाबाद	160	50	125
	गुरुग्राम	167	40	106
	सोनीपत	160	45	125
कुल		**651**	**185**	**478**
हिमाचल प्रदेश	कांगड़ा	162	50	95
	सोलन	169	40	125
कुल		**331**	**90**	**220**
महाराष्ट्र	नागपुर	200	49	95
	भंडारा	200	50	77
	औरंगाबाद	200	50	27
	नासिक	200	50	41
	मुम्बई	200	45	53
	पुणे	200	50	30
कुल		**1200**	**294**	**323**
ओडिशा	बालासोर	162	101	19
	देवगढ़	33	5	0
	कंधमल	106	102	15
	केन्द्रपाड़ा	152	103	15
	झारसुगुड़ा	161	43	5
	मयूरभंज	160	100	23
कुल		**774**	**454**	**77**
तमिलनाडु	चैन्नई	200	40	100
	कोयम्बटुर	178	40	108
	सलेम	160	40	113
	थेनी	160	50	71
	तिरूनेलवेली	160	50	70

	त्रिची	160	50	60
कुल		**1018**	**270**	**522**
उत्तर प्रदेश	वाराणसी	167	40	125
	आगरा	160	40	125
	चंदौली	181	40	125
	बदायूं	160	40	125
	गौतम बुद्ध नगर	172	40	125
	हथरस	160	40	125
	कानपुर नगर	120	30	125
	लखीमपुर खेड़ी	160	40	125
	सीतापुर	160	40	125
	रायबरेली	200	40	125
कुल		**1640**	**390**	**1250**
पश्चिम बंगाल	दार्जिलिंग	160	100	91
	कोलकाता	161	100	91
	पश्चिम मेदिनीपुर	163	111	1
	पुरूलिया	196	125	13
कुल		**680**	**436**	**196**

(ग) लेखापरीक्षा में नमूना परीक्षित राज्य/लोक प्रयोगशालाओं का विवरण

क्र.सं.	राज्य का नाम	परीक्षित प्रयोगशाला की संख्या	प्रयोगशालाओं का नाम
1.	**असम**	1	राज्य लोक स्वास्थ्य प्रयोगशाला, गुवाहाटी
2.	**दिल्ली**	1	संयुक्त खाद्य एवं औषध प्रयोगशाला, दिल्ली
3.	**गुजरात**	3	खाद्य एवं औषध प्रयोगशाला, बडोदरा लोक स्वास्थ्य प्रयोगशाला, अहमदाबाद लोक स्वास्थ्य प्रयोगशाला, सूरत
4.	**हरियाणा**	2	(i) जिला खाद्य प्रयोगशाला, सिविल अस्पताल, करनाल (ii) राज्य खाद्य, जल एवं उत्पाद शुल्क प्रयोगशाला, हरियाणा सरकार, चंडीगढ़
5.	**हिमाचल प्रदेश**	1	समग्र परीक्षण प्रयोगशाला, कंडाघाट, सोलन
6.	**महाराष्ट्र**	4	मुम्बई, नासिक, औरंगाबाद, नागपुर
7.	**ओडिशा**	1	राज्य लोक स्वास्थ्य प्रयोगशाला, भुवनेश्वर

8.	**तमिलनाडु**	2	मदुरै तथा सलेम
9.	**उत्तर प्रदेश**	3	क्षेत्रीय लोक विश्लेषक प्रयोगशाला, आगरा एवं वाराणसी तथा राज्य प्रयोगशाला, लखनऊ
10	**पश्चिम बंगाल**	2	लोक स्वास्थ्य प्रयोगशाला, कोलकाता केन्द्रीय खाद्य प्रयोगशाला, कोलकाता
कुल		**20**	

(घ) लेखापरीक्षा के लिए चयनित पत्तनों का विवरण

क्षेत्र का नाम	चयनित पत्तन का नाम	चयनित नमूनों की सं.
कोलकाता	कोलकाता समुद्र पत्तन, हल्दिया समुद्र पत्तन	500
मुम्बई	जेएनपीटी, मुम्बई एयर कार्गो	409
दिल्ली	आईजीआई एयरपोर्ट, आईसीडी तुगलकाबाद	496
चैन्नई	सीमा शुल्क भवन चैन्नई, सीमा शुल्क भवन कोचीन	400

अनुबंध-5.1

(पैरा - 5.2 के संदर्भ में)

दिसंबर 2016 को एफएसएसएआई में कर्मचारियों की तैनाती:

श्रेणी	स्वीकृत पद	आमेलित*/सीधी भर्ती	मानित प्रतिनियुक्ति*	प्रतिनियुक्ति	अनुबंधित कर्मचारी#
ग्रुप क	139	20	1	36	13
ग्रुप ख	125	04	10	01	110
ग्रुप ग	92	01	42	0	82
कुल	**356**	**25**	**53@**	**37**	**205**

** इन दो श्रेणियों से कर्मचारियों ने अधिनियम की धारा 90 के अंतर्गत अन्य मंत्रालयों से एफएसएसएआई में कार्यग्रहण किया। अंतर यह है कि बाद वाली श्रेणी में ऐसे कर्मचारी शामिल हैं जिन्होंने एफएसएसएआई में आमेलन के विकल्प को नहीं चुना था।*

 # केवल अनुबंधित कर्मचारियों पर लागू होता है जिनके सकल वेतन स्वीकृत पदों के अनुरूप हैं। 18 सेवानिवृत अधिकारी/कर्मचारी तथा 38 आईटी/'विशिष्ट कार्यात्मक क्षेत्र' कार्मिक जो विभिन्न परिलब्धियों पर कार्यरत थे शामिल नहीं हैं। परिणामस्वरूप, एफएसएसएआई में, 261 गैर-नियमित कर्मचारी कार्यरत हैं।

@ अस्थायी पदों के प्रति नियुक्त दो व्यक्ति शामिल नहीं हैं।

संकेताक्षरों की सूची

संकेताक्षरों की सूची

शब्द	विवरण
एगमार्क	कृषि उत्पाद श्रेणीकरण और चिन्हीकरण
एओ	प्राधिकृत अधिकारी
एपीईडीए	कृषि एवं प्रसंस्कृत खाद्य उत्पाद निर्यात विकास प्राधिकरण
बीआईएस	भारतीय मानक ब्यूरो
सीएसी	केंद्रीय सलाहकार समिति
सीएजी	भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
सीईओ	मुख्य कार्यकारी अधिकारी
सीएफएल	केंद्रीय खाद्य प्रयोगशाला
सीएफएलके	केंद्रीय खाद्य प्रयोगशाला कोलकाता
सीएलए	केंद्रीय लाईसेंसिंग प्राधिकरण
सीएमएसओ	मुख्य प्रबंधन सेवा अधिकारी
सीपीजीआरएएमएस	केंद्रीकृत लोक शिकायत निवारण और मॉनीटरिंग प्रणाली
सीएसआर	कार्पोरेट सामाजिक दायित्व
सीटीएल	समग्र परीक्षण प्रयोगशाला
डीएसी	जिला सलाहकार समिति
डीएआरपीजी	प्रशासनिक सुधार एवं लोक शिकायत विभाग
डार्ट	त्वरित परीक्षण द्वारा अपमिश्रण का पता लगाना
डीएलएससी	जिला स्तर संचालन समिति
डीओ	अभिहित अधिकारी
ईडीआई	इलेक्ट्रॉनिक डाटा इनपुट प्रणाली
ईएफसी	व्यय वित्त समिति
ईओयू	निर्यातोन्मुख ईकाई
एफए	खाद्य विश्लेषक
एफएओ	संयुक्त राष्ट्र खाद्य और कृषि संगठन
एफबीओ	खाद्य कारोबार कर्ता
एफआईसीएस	खाद्य आयात और निकासी प्रणाली
एफएलआरएस	खाद्य लाइसेंसिंग और पंजीकरण प्रणाली
एफपीएस एंड एफए	खाद्य उत्पाद मानक और खाद्य योज्यक
एफएसएमएस	खाद्य संरक्षा प्रबंधन प्रणाली
एफएसओ	खाद्य संरक्षा अधिकारी

एफएसएस	खाद्य संरक्षा और मानक
एफएसएसएआई	भारतीय खाद्य संरक्षा तथा मानक प्राधिकरण
एफएसएसआर	खाद्य संरक्षा तथा मानक नियम/विनियम
जीएफआर	सामान्य वित्त नियमावली
एचक्यू	मुख्यालय
आईसीएमआर	भारतीय चिकित्सा अनुसंधान संस्थान
आईडीईए	आइडिया डाटा विश्लेषण सॉफ्टवेयर
आई कोड	आयात निर्यात कोड
आईईसी	सूचना, शिक्षा और संचार
आईटी	सूचना प्रौद्योगिकी
जेएनपीटी	जवाहरलाल नेहरू पत्तन न्यास
एमआरएल	अधिकतम अवशिष्ट सीमा
एमटी	मीट्रिक टन
एनएबीएल	राष्ट्रीय परीक्षण तथा अंशशोधन प्रयोगशाला प्रत्यायन बोर्ड
एनसीसी	गैर-अनुपालना प्रमाणपत्र
एनसीआर	गैर-अनुपालना रिपोर्ट
नीति	राष्ट्रीय भारत परिवर्तन संस्था
एनओसी	अनापत्ति प्रमाण पत्र
पीए	उत्पाद अनुमोदन
पीए एण्ड एससी	उत्पाद अनुमोदन एवं स्क्रीनिंग समिति
पीएफए	खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम
पीपीएसड्ब्लूओआर	प्रतिस्थापन पद्धति के बिना आकार आनुपातिक संभाव्यता
आरडीए	अनुशंसित आहार भत्ता
आरओ	क्षेत्रीय कार्यालय
आरआर	भर्ती विनियम
एसएसी	राज्य सलाहकार समिति
एससी	वैज्ञानिक समिति
एसएफएससी	राज्य खाद्य संरक्षा आयुक्त
एसएलए	राज्य लाइसेंसिंग प्राधिकरण
एसएलएससी	राज्य स्तर संचालन समिति
एसएमसी	सूरत नगर निगम
एसओपी	मानक संचालन प्रक्रियाएं
एसपी	वैज्ञानिक पैनल

एसपीएचएल	राज्य लोक स्वास्थ्य प्रयोगशाला
एसआरओ	उप क्षेत्रीय कार्यालय
एसआरजी	मानक समीक्षा दल
एसडब्ल्यूआईएफटी	व्यापार को सुविधाजनक बनाने के लिए सिंगल विंडो इंटरफ़ेस
टीओ	तकनीकी अधिकारी
यूएसडी	यूनाइटेड स्टेट डॉलर
यूटी	संघ शासित प्रदेश
डब्ल्यूएचओ	विश्व स्वास्थ्य संगठन
डब्ल्यूटीओ	विश्व व्यापार संगठन

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