

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का कार्यालय

नई दिल्ली

06 अप्रैल, 2022

**‘विशिष्ट पहचान प्राधिकरण की कार्यप्रणाली’ पर भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के निष्पादन लेखापरीक्षा की प्रतिवेदन संसद में प्रस्तुत**

‘विशिष्ट पहचान प्राधिकरण की कार्यप्रणाली’ पर भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के निष्पादन लेखापरीक्षा की प्रतिवेदन संख्या 24 वर्ष 2021 संघ सरकार (इलेक्ट्रॉनिक्स और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय) राज्य सभा में 5.4.22 और लोक सभा के पटल पर आज रखा गया।

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की इस रिपोर्ट में इलेक्ट्रॉनिक्स और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय (एम ई आई टी वाई) के तहत ‘भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण के कामकाज’ पर आयोजित निष्पादन लेखापरीक्षा की महत्वपूर्ण टिप्पणियां और सिफारिशें शामिल हैं।

निष्पादन लेखापरीक्षा में 2014-15 से 2018-19 की अवधि के लिए नामांकन और अद्यतन के साथ-साथ यू आई डी ए आई के प्रमाणन प्रणाली का मूल्यांकन शामिल था। मार्च 2021 तक जो भी आंकड़े प्राप्त हुए हैं, उन्हें अद्यतन किया गया है। लेखापरीक्षा ने नामांकन से लेकर, आधार संख्या की डिलीवरी और प्रमाणीकरण सेवाओं के बाद के उपयोग तक होने वाली प्रक्रियाओं की जांच की। डेटा की सुरक्षा और गोपनीयता बनाए रखने के लिए स्थापित प्रणालियां भी लेखापरीक्षा जांच के अधीन थीं।

रिपोर्ट में सात अध्याय हैं। **अध्याय 1** विषय का परिचय देता है। **अध्याय 2** लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र, लेखापरीक्षा उद्देश्यों, लेखापरीक्षा मानदंड एवं प्रयुक्त लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली के साथ-साथ प्राधिकरण द्वारा अपनायी गई अच्छी एवं लेखापरीक्षा के दौरान आने वाली बाध्यताओं की व्याख्या करता है। **अध्याय 3** "नामांकन एवं अद्यतन पारिस्थितिकी तंत्र" तथा "प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र" से संबंधित लेखापरीक्षा निष्कर्षों का वर्णन करता है जबकि **अध्याय 4** में "वित्त तथा संविदाओं का प्रबंधन" पर लेखापरीक्षा निष्कर्ष समाहित हैं। **अध्याय 5** एवं **अध्याय 6** क्रमशः "आधार सूचना प्रणाली की सुरक्षा" तथा "ग्राहक परिवादों के निवारण" से संबंधित हैं। अंत में, **अध्याय 7** लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का निष्कर्ष देता है।

**क. यू आई डी ए आई के निष्पादन का सारांश**

यू आई डी ए आई के पास नागरिकों को यूनिक आईडेंटिफिकेशन (यू आई डी) जारी करने का उत्तरदायित्व है, जो नकली या नकली पहचान को खत्म करने के लिए पर्याप्त मजबूत थी और इसे

कभी भी, कहीं भी सत्यापित और प्रमाणित किया जा सकता था। यू आई डी ए आई द्वारा 'आधार' ब्रांड नाम के साथ स्थापित डिजिटल पहचान मंच ने सितंबर 2010 में पहला यूआईडी बनाया। तब से आधार डेटाबेस मार्च 2021 तक 129.04 करोड़ तक पहुंच गया है और इसे दुनिया की सबसे बड़ी बायोमेट्रिक आधारित पहचान प्रणाली में से एक माना जाता है। आधार अब नागरिकों के लिए एक महत्वपूर्ण पहचान दस्तावेज के रूप में स्थापित हो गया है। सरकार के विभिन्न मंत्रालयों/विभागों के साथ-साथ अन्य संस्थाएं जैसे बैंक, मोबाइल ऑपरेटर, आवेदक की पहचान के लिए आधार पर भरोसा करते हैं। 2021 के दौरान, यू आई डी ए आई द्वारा 1524.65 करोड़ लेनदेन को प्रमाणित किया गया था जिसमें 111.25 करोड़ ई-के वाई सी लेनदेन शामिल थे। 2021 के दौरान यू आई डी ए आई ने ₹331.65 करोड़ कमाए।

क.1

### महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष

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

( पैराग्राफ 3.2.1)

- डी डी-डुप्लीकेशन प्रक्रिया के माध्यम से स्थापित आवेदक की पहचान की विशिष्टता आधार की सबसे महत्वपूर्ण विशेषता है। यह देखने में आया था कि यू आई डी ए आई को 4.75 लाख से अधिक आधार (नवंबर 2019) को समरूप होने के कारण निरस्त करना पड़ा। विभिन्न निवासियों को एक ही बायोमेट्रिक डेटा के साथ आधार जारी करने के दृष्टांत थे जो डी-डुप्लीकेशन प्रक्रिया में खामियों तथा दोषपूर्ण बायोमेट्रिक्स एवं प्रपत्रों पर आधार जारी करने को इंगित करते हैं। यद्यपि यू आई डी ए आई ने बायोमेट्रिक्स की गुणवत्ता में सुधार के लिए कार्रवाई की है एवं आधार हेतु नामांकन के लिए आईरिस आधारित प्रमाणीकरण सुविधाओं को भी समाविष्ट किया है तब भी डेटाबेस में दोषपूर्ण आधार हैं जो पूर्व में जारी किए गए थे।

(पैराग्राफ .3.22)

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

( पैराग्राफ 3.2.3)

- समस्त आधार नंबरों को उनके धारकों की व्यक्तिगत सूचनाओं से संबंधित प्रपत्रों को सम्बद्ध नहीं किया गया था तथा लगभग दस वर्षों के पश्चात् भी यू आई डी ए आई बेमेल की सही सीमा की पहचान नहीं कर सका। यद्यपि इनलाइन स्कैनिंग (जुलाई 2016) के आरंभ के साथ व्यक्तिगत सूचना प्रपत्रों को सी आई डी आर में संग्रहीत किया गया था तथापि पूर्व की अवधि के अयुग्मित बायोमेट्रिक डेटा का अस्तित्व डेटा प्रबंधन में कमी को इंगित करता था।

( पैराग्राफ .3.24)

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

(पैराग्राफ 3.3.1)

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

(पैराग्राफ (3.5.1

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

(पैराग्राफ 3.5.2)

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

(पैराग्राफ 3.6.1)

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

(पैराग्राफ 3.6.2)

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

(पैराग्राफ 4.2.1)

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

(पैराग्राफ 4.4.1)

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

(पैराग्राफ 4.4.2.1)

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

(पैराग्राफ 4.4.2.2)

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

(पैराग्राफ 4.4.3)

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

(पैराग्राफ 4.4.4)

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

(पैराग्राफ 5.2.)

- शिकायतों /परिवादों को प्राप्त करने की प्रक्रिया को सुव्यवस्थित नहीं किया गया है तथा यह विश्लेषण के लिए एक स्पष्ट रूप प्रदर्शित नहीं करता है। साथ ही आर ओ स्तर पर दायर परिवादों पर यू आई डी ए आई मुख्यालय ने ध्यान नहीं दिया, जिसके कारण परिवादों के समाधान में विलंब के अतिरिक्त परिवाद निवारण तंत्र की प्रभावशीलता से समझौता हुआ।

(पैराग्राफ 6.2.)

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

(पैराग्राफ 3.2.1)

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

(पैराग्राफ 3.2.2)

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

(पैराग्राफ 3.2.3)

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

(पैराग्राफ 3.2.4)

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

(पैराग्राफ 3.3.1)

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

(पैराग्राफ 3.5.1)

- ❖ यू आई डी ए आई आधार पारिस्थितिकी तंत्र में संस्थाओं अनुरोध करने वाली संस्था एवं) प्रमाणीकरण सेवा संस्थाओंको सम्मिलित करने से पूर्व प्रपत्रों (, आधारभूत तंत्र एवं तकनीकी आधार की उपलब्धता के दावों का गहन सत्यापन कर सकता है।

(पैराग्राफ 3.5.2)

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

(पैराग्राफ 3.6.1)

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

(पैराग्राफ 3.6.2)

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

(पैराग्राफ 4.2.1)

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

(पैराग्राफ 4.4.1)

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

(पैराग्राफ 4.4.2.1)

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

(पैराग्राफ 4.4.2.2)

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

(पैराग्राफ 4.4.3)

- ❖ यू आई डी ए आई राज्य प्राधिकरणों को दिए गए अनुदानों के वित्तीय प्रबंधन में उचित निगरानी करके तथा उनसे उपयोगिता प्रमाण पत्र की नियमित तथा समय पर प्राप्ति सुनिश्चित करके सुधार कर सकता है। आधार संख्या जारी करने के लिए पांच वर्ष से कम

उम्र के अवयस्क बच्चों के नामांकन के लिए राज्यों /स्कूलों तथा अन्य संस्थाओं को दी जाने वाली मौद्रिक सहायता को भी रोका जा सकता है।

(पैराग्राफ 4.4.4)

- ❖ यू आई डी ए आई यह सुनिश्चित कर सकता है कि मौजूदा आर ई तथा ए एस ए में से प्रत्येक का यू आई डी ए आई द्वारा या उसके द्वारा नियुक्त लेखापरीक्षक द्वारा तीन वर्षों के चक्र के भीतर लेखा-परीक्षा की जाए ताकि इसके विनियमों के अनुपालन के लिए पर्याप्त आश्वासन दिया जा सके।
- ❖ यू आई डी ए आई आर ई तथा ए एस ए की सेवाओं के निलंबन पर विचार कर सकता है यदि वे विनियम द्वारा निर्धारित समय पर वार्षिक लेखापरीक्षा करने में विफल रहते 2016 हैं।
- ❖ यू आई डी ए आई आधार डेटा भंडार प्रक्रिया के कार्यान्वयन को सुनिश्चित कर सकता है तथा स्वतंत्र आवधिक लेखापरीक्षा स्थापित/ सुनिश्चित कर सकता है जिससे उपयोगकर्ता संगठनों द्वारा आधार संख्या संग्रहण डेटा की सुरक्षा को बढ़ाया जा सके। यू आई डी ए आई अधिनियम के अनुसार निर्देशों का पालन न करने के प्रकरणों को ए यू ए/ के यू ए (प्रमाणीकरण उपयोगकर्ता संस्थाओं तथा ई-के वाई सी उपयोगकर्ता संस्थाओं) के साथ अनुबंध में प्रतिबंधों के अनुसार सुलझा सकता है।

(पैराग्राफ 5.2.1, 5.2.2 तथा 5.2.3.)

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

(पैराग्राफ 6.2.1 तथा 6.2.2))