

अध्याय 1: प्रस्तावना

1.1 प्रस्तावना

आयकर अधिनियम, 1961 (अधिनियम) में एक निर्धारिती पर शास्ति लगाने का प्रस्ताव है, यदि निर्धारण अधिकारी (एओ)/आयकर आयुक्त-अपील/आयकर आयुक्त (सीआईटी) संतुष्ट है कि कानून का अनुपालन नहीं हुआ है या उनका उल्लंघन हुआ है और विफलता का कोई उचित कारण नहीं है। वर्तमान कानून के अन्तर्गत अपराधी के अभियोजन के बिना अभियोजन के प्रस्तावित अपवंचित कर के अधिकतम तीन गुना तक शास्ति लगाने का प्रावधान है। इन प्रावधानों में एओ अथवा किसी अन्य प्राधिकारी को प्रारंभ किए गए किसी अभियोजन को छोड़ने/माफ करने का भी अधिकार है बशर्ते शर्तें पूरी की गई हों।

अधिनियम के अध्याय XXII में निहित अभियोजन प्रावधान, दंडनीय अपराधों के रूप में चूक के कुछ कार्यों की घोषणा करते हैं। अधिनियम के अन्तर्गत अपराध और अभियोजन अन्य कानूनों जैसे भारतीय दंड संहिता (आईपीसी), आपराधिक प्रक्रिया संहिता (सीआर पीसी) और भारतीय साक्ष्य अधिनियम (आईईए) के साथ ही पढ़े जाते हैं।

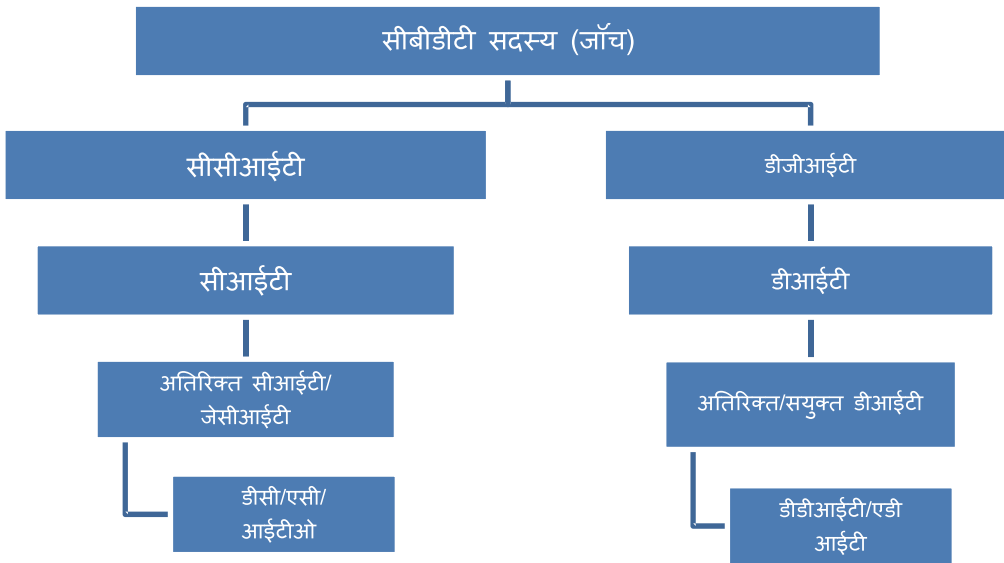
1.2 संगठनात्मक ढांचा

केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (सीबीडीटी) वित्त मंत्रालय (मंत्रालय) के अन्तर्गत राजस्व विभाग (डीओआर) में शीर्ष निकाय है जिस को प्रत्यक्ष कर के प्रशासन का कार्य भार दिया गया है। सीबीडीटी में सदस्य (जाँच) अधिनियमों के अध्याय XXI के अंतर्गत आने वाले सभी मामलों और अन्य अनुरूप प्रत्यक्ष कर अधिनियमों के प्रावधानों सहित तकनीकी और प्रशासनिक मामलों में संबंधित कर अपवंचन रोकने और उसका पता लगाने से संबंधित मामलों के लिए उत्तरदायी हैं।

आयकर विभाग (आईटीडी) जोकि सीबीडीटी के पर्यवेक्षण और नियंत्रण में कार्य करता है क्षेत्रों में बंटा है और प्रत्येक क्षेत्र का मुखिया, मुख्य आयकर आयुक्त (सीसीआईटी) या एक महानिदेशक आयकर (डीजीआईटी) होता है। आयुक्त/

निदेशक आयकर (सीआईटी/डीआईटी) निर्धारण कार्यो के प्रमुख होते हैं, जोकि अतिरिक्त सीआईटी/डीआईटी, जेसीआईटी/ जेडीआईटी और डीडीआईटी/डीसी/ एडीआईटी/एसी/आईटीओ के माध्यम से किए जाते हैं। निर्धारण कार्य करने वाले अधिकारी और अधिनियम में निर्दिष्ट वे अन्य प्राधिकारी, निर्धारितियों द्वारा की जाने वाली चूकों के लिए दंड लगा सकते हैं। प्रशासन और शास्ति लगाने के लिए आयकर विभाग का संगठनात्मक ढांचा निम्नानुसार है:

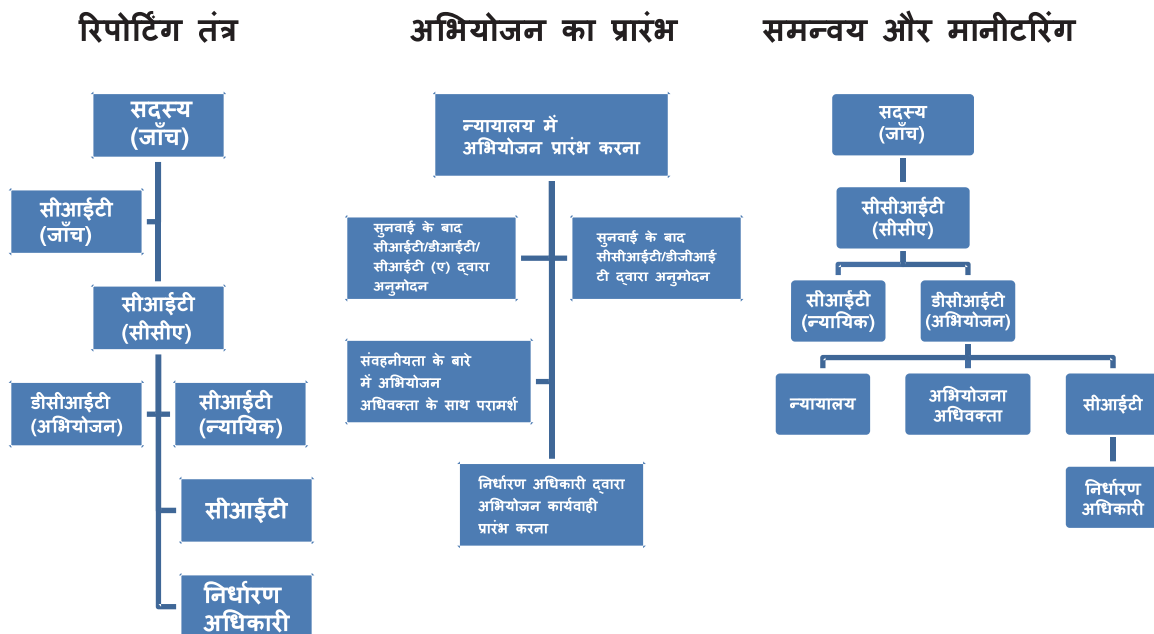
चार्ट 1.1 : शास्ति का संगठनात्मक ढांचा



आयकर विभाग में सीबीडीटी में सदस्य (जांच) के पास अभियोजन कार्य का समग्र प्रभार है। उनकी सीआईटी (जाँच), निदेशक (जाँच) और डीडीआईटी (अभियोजन) द्वारा सहायता की जाती है। यह संगठन आयकर विभाग में एमआईएस रिपोर्टों और अभियोजन के काम-काज और मॉनीटरिंग को संभालते है।

क्षेत्रीय कार्यो में अभियोजन विंग सीआईटी (न्यायिक) के साथ सीसीआईटी के अन्तर्गत नियंत्रण प्राधिकारी के रूप में कार्य करते हैं। सीआईटी (न्यायिक) के अन्तर्गत डीसीसीआईटी (अभियोजन) की निरीक्षक द्वारा सहायता की जाती है और अन्य स्टाफ नोडल अधिकारी होता है जो रोजमर्रा के कार्यक्रमों में भाग लेता है। आयकर विभाग में सीबीडीटी और क्षेत्रीय संरचना में अभियोजन कार्य का ढांचा निम्नानुसार है:

चार्ट 1.2 : अभियोजन का संगठनात्मक ढांचा



1.3 हमने यह विषय क्यों चुना

1975 की वांचू समिति रिपोर्ट ने सिफारिश की कि आयकर विभाग को मजबूत अभियोजन नीतियाँ विकसित करने और उन्हें आगे बढ़ाने की आवश्यकता है। उसने यह भी कहा कि हमेशा मौद्रिक शास्तियाँ लगाना ही काफी नहीं होता। वित्त मंत्रालय द्वारा काले धन पर मई 2012 में प्रकाशित श्वेत पत्र में वर्णित है कि करदाता कर अपवंचन का सोचा समझा जोखिम लेने को तैयार, हो सकते हैं और इसे एक 'व्यावसायिक जोखिम' के रूप में साबित भी कर सकते हैं। ऐसे सोचे समझे जोखिम को प्रभावी अभियोजन द्वारा अधिक प्रभावशाली तरीके से रोका जा सकता है। देश में काले धन के सृजन पर अंकुश लगाने के लिए सख्त कानूनी उपायों की जाँच के लिए सीबीडीटी के अध्यक्ष की अध्यक्षता में मई 2011 में गठित एक समिति ने विदेशों में इसके कानूनी तरीके से हस्तांतरण और इसकी वसूली के लिए मौजूदा संरचना के भीतर एक विशेष न्यायिक संगठन की स्थापना के साथ-साथ विभिन्न राजकोषीय संविधियों में संशोधन की सिफारिश की ताकि वह मजबूत बन सके। आयकर विभाग ने भी सामान्य रूप से कर अपवंचन और विशेष रूप से आय कर के प्रति कारगर और मजबूत निवारक तंत्र बनाने के लिए कई प्रयास किए हैं।

चूंकि शास्ति और अभियोजन महत्वपूर्ण निवारक तंत्र है अतः हमने कर अपवंचन से जूझने के लिए सीबीडीटी और इसके क्षेत्रीय संगठनों द्वारा शास्ति और अभियोजन तंत्र के प्रशासन और कार्यान्वयन की जाँच करना आवश्यक समझा। हम इसे वर्तमान संरचनाओं, इसके उपयोग और प्रभावशीलता की जाँच द्वारा हासिल करेंगे।

पिछले पाँच वर्षों के दौरान शास्ति कार्यवाहियों की स्थिति नीचे दी गई है:

तालिका 1.1: शास्ति कार्यवाहियों की स्थिति (संख्या में)

विवरण	वि व 09	वि व 10	वि व 11	वि व 12
1. किए गए कुल संवीक्षा निर्धारण	5,38,505	4,29,585	4,55,212	3,69,320
2. कुल लम्बित शास्ति कार्यवाहिया	2,28,696	2,49,071	2,34,795	2,56,414
3. शास्ति कार्यवाहियों का निपटान	69,692	81,208	1,46,337	85,661
4. शेष शास्ति कार्यवाहियाँ	1,59,004	1,67,863	1,67,314	1,70,753

स्रोत : केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड

तालिका के आंकड़े दर्शाते हैं कि प्रति वर्ष संवीक्षा मामलों में किए गए लगभग पचास प्रतिशत निर्धारणों में दंडात्मक प्रावधान किए गए हैं। निर्धारणों की संवीक्षा के लिए मामले पूर्व निर्धारित मापदण्डों के आधार पर चुने गए हैं जहाँ आय के कर से बचने के मामले बहुत अधिक हैं।

अभियोजन की स्थिति निम्नानुसार है:

तालिका 1.2: अभियोजन मामलों की स्थिति

वित्तीय वर्ष	अभियोजन का प्रारंभ	निर्णित मामले	दोषी	संयोजित	निर्दोष
वि व 08	263	280	11	13	256
वि व 09	162	146	14	13	119
वि व 10	312	599	32	291	276
वि व 11	244	356	51	83	222
वि व 12	209	593	14	397	182
मार्च 2013 तक कुल लम्बित मामलों की संख्या:				3,088	
मार्च 2012 तक शिकायतों की कुल संख्या:				10,538	

स्रोत: केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड

उपरोक्त तालिका दर्शाती है कि अभियोजन मामलों में निर्दोषों के मामले अधिक थे।

अभियोजन मामलों की समयबद्धता और निपटान की पर्याप्तता महत्वपूर्ण है। मामलों के समय से निपटान की आवश्यकता को रेखांकित करते हुए सर्वोच्च न्यायालय ने कहा है:

एक मुकदमा अक्सर कई वर्षों तक चलता रहता है और यह अवांछनीय है कि एक आपराधिक अभियोजन तब तक इंतजार करे जब तक सभी संबंधित लोग उस अपराध के बारे में सबकुछ भूल जाएं। लोक हित के लिए आपराधिक न्याय शीघ्र एवं निश्चित होना चाहिए; दोषी को उस समय सजा मिलनी चाहिए जब घटनाएं जनता के दिमाग में अभी ताजा हों एवं निर्दोष व्यक्तियों को एक उचित एवं निष्पक्ष सुनवाई के साथ जल्द से जल्द दोषमुक्त किया जाना चाहिए। अन्य कारण यह है कि मुकदमों को इतना लटकाना भी ठीक नहीं कि बातें इतनी पुरानी हो जाएं कि उन पर विश्वास करना ही कठिन हो।

इस पृष्ठभूमि में हमने यह महसूस किया कि धोखेबाजी और अपवंचन पर निवारक तंत्र के कार्य का निष्पादन अध्ययन उचित होगा।

1.4 समीक्षा के उद्देश्य

हमारी लेखापरीक्षा के उद्देश्य निम्नानुसार थे:-

अ. शास्ति के संबंध में

क. क्या शास्तियों की विभिन्न चूकों के लिए प्रशासन और कार्यान्वयन के लिए तंत्र मौजूद है और कार्य कर रहा है,

ख. क्या शास्ति कार्यवाहियों का वास्तव में कर अपवंचकों पर निवारक प्रभाव पड़ा जैसा कि शास्ति के प्रभाव से मापा गया।

ब. अभियोजन के संबंध में

क. क्या अभियोजन तंत्र का प्रयोग केवल दुर्लभतम मामलों में किया गया है;

ख. क्या विभिन्न स्तरों पर अभियोजन तंत्र की कार्यात्मक दक्षता मौजूद हैं,

¹ सर्वोच्च न्यायालय 18.02.2011 का राधेश्याम केजरीवाल बनाम पश्चिम बंगाल राज्य (2003 की आपराधिक अपील सं.1097)

ग. क्या कर अपवंचन को रोकने में अभियोजन का आवश्यक प्रभाव पड़ा था।

1.5 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं कार्य प्रणाली

इस निष्पादन लेखापरीक्षा में, हमने अध्ययन किया कि क्या शास्ति एवं अभियोजन के प्रावधानों को कर निवारण के लिए उचित रूप से लागू एवं विवेक पूर्ण रूप से संचालित किया गया है। हमने सभी राज्यों को कवर करने वाले सभी 18 सीसीआईटी (सीसीए) क्षेत्रों की लेखापरीक्षा की।

हमने प्रशासनिक एवं क्रियान्वयन तंत्रों पर ध्यान केन्द्रित करते हुए अभियोजन प्रक्रियाओं की जाँच की। समीक्षा में वि.व. 10, वि.व. 11 तथा वि.व. 12 के दौरान शास्ति कार्यवाहियों के लिए सम्पन्न हुए आँकलों की जाँच उल्लिखित है। अभियोजन के सम्बन्ध में, हमने उन सभी मामलों की जाँच की जो वि.व. 10, वि.व. 11 एवं वि.व. 12 के दौरान दोष सिद्धि, दोष मुक्ति, भुगतान के द्वारा निर्णीत किये गये थे। चालू मामलों के संबंध में, हमने मामलों के पचास प्रतिशत की जाँच की।

हमने सीसीआईटी (सीसीए) के अन्तर्गत अभियोजन का संचालन करने वाले क्षेत्राधिकारी एओज तथा कार्यालयों के पास उपलब्ध अभिलेखों की जाँच की। कुछ एक मामलों में, हमने क्षेत्राधिकारी न्यायालयों के साथ भी सम्पर्क स्थापित किया जहाँ मामले तथाकथित रूप से लम्बित थे। निगरानी तंत्रों द्वारा बनाई गई रूपरेखा के अनुसार, भेजे जा रहे डाटा के परस्पर संबंध हेतु सीबीडीटी में कुछ अभिलेखों तथा रिपोर्टों की भी जाँच की गई थी।

1.6 विवेक शक्ति

ब्याज के उद्ग्रहण से अलग जोकि क्षतिपूरक प्रकृति की होती है, एक शास्ति का अधिरोपण एक चूक के होने पर तथ्यतः परिणामस्वरूप नहीं होता है। सक्षम अधिकारी शास्ति का उद्ग्रहण न करने के लिए स्वतंत्र है यदि निर्धारित उचित कारण दर्शा सके। यह अंतर्निहित है कि जब विधि एक शक्ति प्रदान करती है, तो इसका प्रयोग उस उद्देश्य के लिए जिसके लिए यह प्रदान की गई है, एक तार्किक ढंग से किया जाना चाहिए। शास्ति की कार्यवाही

निर्धारण अधिकारी (एओ) द्वारा केवल उसकी संतुष्टि पर, जो सुनिश्चित एवं स्पष्ट सूचना पर आधारित होनी चाहिए, शुरू की जानी चाहिए।

1.7 विधिक प्रावधान

अधिनियम के अध्याय XXI तथा XXII शास्ति लगाने तथा निर्धारिती द्वारा की गई विभिन्न चूकों/अपराधों के लिए अभियोजन की व्यस्था हेतु आयकर विभाग की शक्तियों का वर्णन करते हैं। सीबीडीटी द्वारा समय-समय पर जारी किये किये गये विभिन्न परिपत्र भी अभियोजन के लिए तौर-तरीके उपलब्ध कराते हैं। धारा 271 से 272बीबीबी विभिन्न चूकों के लिए शास्ति के उद्ग्रहण से संबंधित हैं जबकि धारा 275ए से 280 अपराधों एवं अभियोजन से संबंधित हैं। (विवरणों के लिए **अनुबंध क** देखें)

1.8 आभार

हमने नवम्बर 2012 में सदस्य (लेखापरीक्षा एवं न्यायिक) के साथ एक एन्ट्री कान्फ्रेंस आयोजित की जिसमें हमने लेखापरीक्षा उद्देश्यों, कार्यक्षेत्र, कार्यप्रणाली एवं लेखापरीक्षा जाँच के महत्व वाले क्षेत्रों की व्याख्या की। भारतीय लेखा एवं लेखापरीक्षा विभाग लेखापरीक्षा करने में आयकर विभाग के सहयोग की सराहना करता है।

हमने अक्टूबर 2013 में मंत्रालय/सीबीडीटी के साथ एग्जिट कान्फ्रेंस की थी जिसमें हमने हमारे निष्कर्षों और सिफारिशों पर चर्चा की। हमने मंत्रालय/सीबीडीटी द्वारा व्यक्त विचारों को इस प्रतिवेदन में शामिल किया है।