अध्याय-I

प्रस्तावना

1.1 लेखापरीक्षिती के बारे में सामान्य सूचना

पासपोर्ट नागरिकता का एक प्रमाण है जिसे एक प्रभुसत्ता सम्पन्न देश अपने नागरिकों को जारी करता है। पासपोर्ट अधिनियम-1967 के अन्तर्गत विदेश यात्रा करने वाले भारतीय नागरिक के पास भारत सरकार द्वारा जारी पासपोर्ट अथवा यात्रा दस्तावेज होना चाहिए। केन्द्रीय पासपोर्ट संगठन (सी.पी.ओ.) के माध्यम से एम.ई.ए. का कान्सूलर, पासपोर्ट तथा वीजा (सी.पी.वी.) प्रभाग और विदेश में भारतीय मिशनों की पासपोर्ट, वीजा तथा कोन्सूलर शाखाएं पासपोर्ट सम्बन्धित सेवाएं प्रदान करते हैं। भारत में पासपोर्ट सम्बन्धित सेवाएं देने के लिए सी.पी.ओ. नोडल यूनिट है और संयुक्त सचिव (सी.पी.वी.) मुख्य पासपोर्ट अधिकारी की भूमिका में सी.पी.ओ. की अध्यक्षता करता है।

2014-15 तक भारत में सी.पी.ओ. के अन्तर्गत 37 क्षेत्रीय पासपोर्ट कार्यालय (आर.पी.ओ.) हैं। प्रत्येक आर.पी.ओ. का पासपोर्ट अधिकारी अध्यक्ष होता है। नीचे की तालिका गत कुछ वर्षों में जारी पासपोर्टों की संख्या में महत्वपूर्ण वृद्धि दर्शाती है:

तालिका 1.1 एम.ई.ए. द्वारा जारी पासपोर्ट

	2010	2011	2012	2013	2014
जारी पासपोर्टों की संख्या (लाख में)	52.51	58.69	59.40	68.05	81.29
पूर्व अवधि से प्रतिशत वृद्धि	4.43[1]	11.76	1.20	14.56	19.45

स्त्रोत: एम.ई.ए. की वार्षिक रिपोर्ट और पी.एस.पी. के प्रकाशित वार्षिक डाटा

[1] 2009 में जारी 50.28 लाख पासपोर्ट

1.2 पासपोर्ट सेवा परियोजना

पासपोर्ट मांगने वालों की संख्या में त्वरित वृद्धि के कारण पासपोर्टों के जारी किए जाने (निर्गमन) की वर्तमान प्रणाली को सुधारने की एम.ई.ए में आवश्यकता महसूस की गई (2005-06)। इस आवश्यकता को पूरी करने के लिए राष्ट्रीय ई-गवर्नेंस योजना के अन्तर्गत मिशन मोड परियोजना (एम.एम.पी.) की पहचान की गई थी (अगस्त 2007)। पासपोर्ट सेवा परियोजना (पी.एस.पी.) नामक एम.एम.पी. का उद्देश्य पासपोर्टों पर सरल तथा कारगर प्रक्रियाओं और वचनबद्ध प्रशिक्षित एवं प्रेरित कार्यदल के माध्यम से सामयिक, पारदर्शक, अधिक अभिगम्य विश्वसनीय रीति में एवं सुखद वातावरण में नागरिकों को सभी पासपोर्ट सम्बन्धित सेवाएं देना था।

परियोजना के कार्यान्वयन के प्रति पहले कदम के रूप में एम.ई.ए. ने नेशनल इंस्टीट्यूट फॉर स्मार्ट गवर्नमेंट (एन.आई.एस.जी.) के माध्यम से एक अध्ययन किया। एन.आई.एस.जी. से विस्तृत रिपोर्ट की प्राप्ति पर एम.ई.ए. ने अन्य बातों के साथ निम्न के लिए (6 सितम्बर 2007) संघ केबिनेट का अनुमोदन प्राप्त किया।

- अग्रान्त पासपोर्ट सेवाओं की सुपुर्दगी का आउटसोर्स करना,
- सम्पूर्ण देश में पासपोर्ट सेवा केन्द्रों (पी.एस.के.) की स्थापना करना,
- सभी पी.एस.के., आर.पी.ओ./पी.ओ., पुलिस तथा डाक विभाग को जोड़कर केन्द्रीयकृत आई.टी. प्रणाली स्थापित करना और
- प्रत्येक सेवा के लिए सेवा प्रभार उदग्रहीत करने के लिए निजी भागीदारों को अनुमति प्रदान करना।

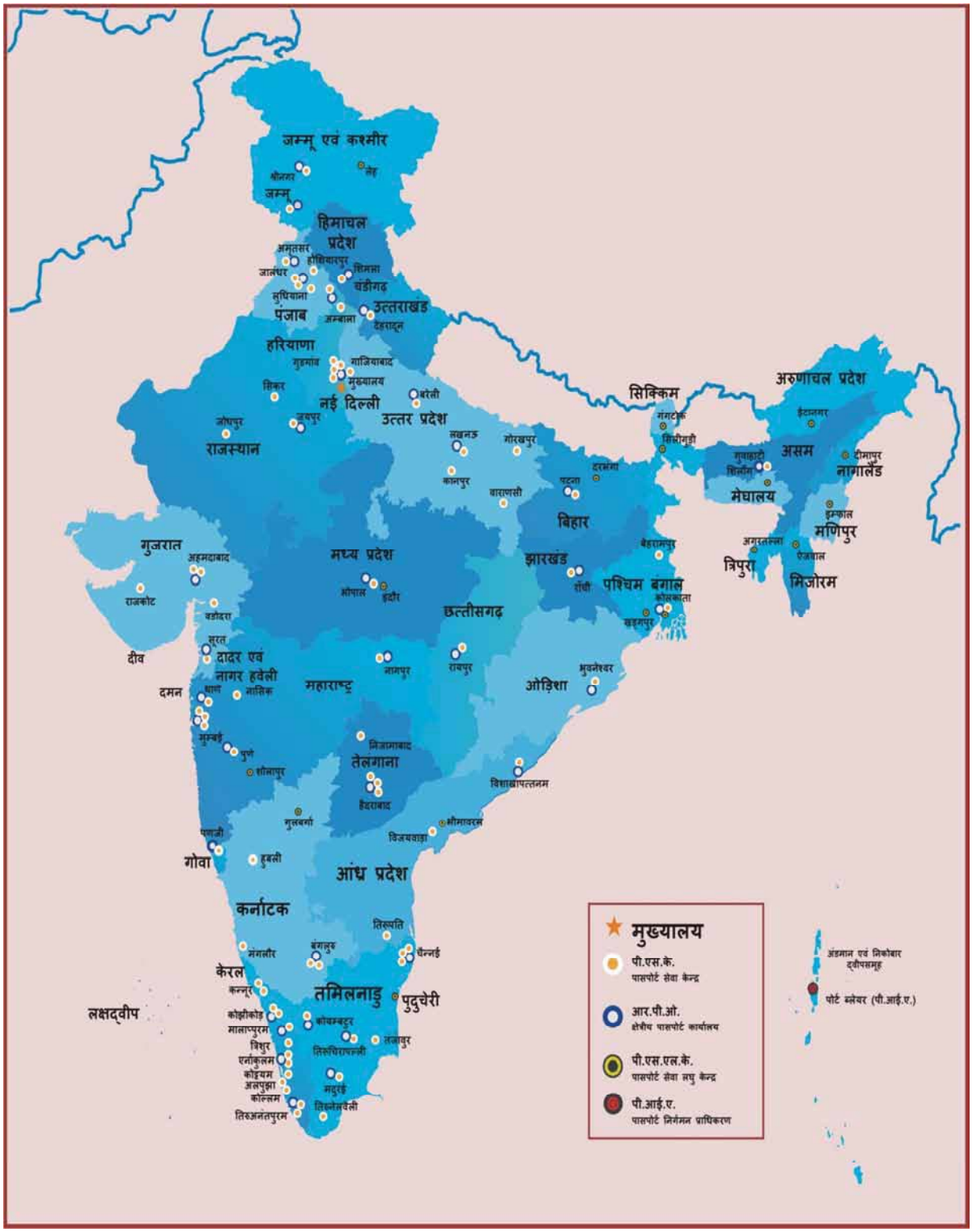
प्रस्तावित प्रणाली तीन भिन्न चरणों - आवेदन करना, पी.एस.के. में जाना और पासपोर्ट जारी करने से पूर्व पृष्ठ अन्त संसाधन के साथ सरल और कारगर रीति में पासपोर्ट जारी करने की नागरिक केन्द्रित, तेज और सुविधाजनक विधि होनी परिकल्पित की गई थी जैसा अगले पृष्ठ पर चित्र में दर्शाया गया है:

चित्र 1.1

पासपोर्ट आवेदन प्रक्रिया
आवेदन तथा अपॉइंटमेंट
आवेदक www.pasportindia.gov.in पर लाग ऑन करता है, आवेदन पत्र भरता है तथा शुल्क अदा करता है। इसके पश्चात वह पी.एस.के. जाने के लिए अपॉइंटमेंट लेता है तथा अपने आवेदन पत्र तथा सहायक दस्तावेज प्रस्तुत करता है।
पासपोर्ट सेवा केन्द्र
काउंटर सी
सरकारी अधिकारियों द्वारा संचालित सूची की जांच के पश्चात पासपोर्ट प्रदान करता है
काउंटर बी
सरकारी अधिकारियों द्वारा संचालित सहायक दस्तावेजों तथा फोटोग्राफ की जांच करना तथा सत्यापन करना
काउंटर ए
सेवा प्रदात्ता द्वारा संचालित आवेदन पत्र की संवीक्षा, बायोमैट्रिक सूचना तथा फोटोग्राफ लेना
पासपोर्ट आवेदन पत्र पुलिस जांच हेतु भेजा जाता है
आर.पी.ओ. पासपोर्ट को प्रिंट, लेमिनेट तथा प्रेषण करता है।
डाक विभाग पासपोर्ट की सुपुर्दगी करता है।

परियोजना के कार्यान्वयन हेतु अतिरिक्त सचिव (सी.पी.वी. तथा प्रशासन) के अधीन एक परियोजना प्रबन्धन यूनिट (पी.एम.यू.) स्थापित की गई थी। एम.ई.ए. ने सेवा प्रदाता के चयन हेतु बोलियां आमंत्रित की (अक्तूबर 2007) जुलाई 2008 में सेवा प्रदाता के रूप में मै. डाटा कंसल्टेंसी सर्विसेज लिमि. (मै.टी.सी.एस.) का चयन किया गया था। अक्तूबर 2008 में एम.ई.ए. तथा मै. टी.सी.एस. के बीच एक मास्टर सेवा अनुबन्ध (एम.एस.ए.) हस्ताक्षर किया गया था। बंगलुरू तथा चण्डीगढ़ में क्रमश: मार्च 2010 तथा अगस्त 2010 में पायलट परियोजना आरम्भ की गई थी। आवश्यक मानकीकरण तथा परीक्षण के बाद एम.एस.ए. की शर्तों के अनुसार परियोजना छ: वर्षों की अवधि अर्थात् 12 जून 2012 (गो-लिव की तारीख) से 11 जून 2018 तक के लिए आरम्भ की गई थी। वर्तमान में 77 पी.एस.के. प्रचालन में हैं जैसा अगले पृष्ठ पर चित्र में दिया गया है।

चित्र 1.2: आर.पी.ओ. तथा पी.एस.के. की स्थिति मानचित्र



स्रोत: वि.मं. वेबसाईट

1.3 परियोजना के अंतर्गत प्रगति

परियोजना सम्पूर्ण भारत में स्थित 37 आर.पी.ओ. के अन्तर्गत 77 पासपोर्ट सेवा केन्द्रों (पी.एस.के.) के माध्यम से सेवा प्रदाता मै. टी.सी.एस. के साथ जनता निजी भागीदारी (पी.पी.पी.) विधि में चल रही थी। टौल फ्री नम्बर का उपयोग कर 17 भाषाओं में वास्तविक समय स्थिति और अद्यतन सूचना प्रदान करने के लिए एक काल सेंटर स्थापित किया गया था। अद्यतन वास्तविक समय सूचना प्रदान करने के लिए पासपोर्ट पोर्टल http:www.passportindia.gov.in स्थापित किया गया था। इनके अतिरिक्त अपने पासपोर्ट आवेदनों और लम्बित कार्रवाइयों की प्रगति से सम्बन्धित चेतावनी और अद्यतन जानकारी प्राप्त करने के लिए नागरिकों को समर्थ करने के लिए पी.एस.पी. के अन्तर्गत नागरिकों को एक एस.एम.एस. चेतावनी सुविधा भी प्रदान की गई थी। पी.एस.के. से काफी दूर स्थित जनता तक पहुँचने के उद्देश्य से मंत्रालय द्वारा 2014 से 135 पासपोर्ट सेवा कैम्प आयोजित किए गए थे। पासपोर्ट सेवाओं की बढ़ती मांग को पूरा करने के लिए जनवरी 2013 से अगस्त 2015 तक 718 पासपोर्ट मेला आयोजित किए गए थे।

1.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह सत्यापन करना था कि क्या:

(i) नागरिकों को पासपोर्ट सम्बन्धित सेवाएं निर्धारित समय में दी गई थी;

(ii) नागरिकों को पासपोर्ट सम्बन्धित सेवाओं के लिए अभिगम्य तथा सुखद वातावरण में उपलब्ध था;

(iii) मास्टर सेवा अनुबन्ध का कार्यान्वयन और तत्संबंधी अभिशासन ढ़ांचा पर्याप्त और प्रभावी था।

1.5 क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

मंत्रालय की पासपोर्ट सेवा परियोजना की निष्पादन लेखापरीक्षा जून 2012 से अगस्त 2015 तक की अवधि के लिए की गई थी जिसमें जून 2012 से अगस्त 2015 तक की अवधि के लिए लेखापरीक्षा को केवल प्रकाशित प्रतिवेदनों, पाक्षिक डाटा प्रवृत्तियां और आन्तरिक पत्राचार उपलब्ध कराए गए थे। इसके अलावा जून-अगस्त 2015 में 37 आर.पी.ओ./77 पी.एस.के. से सम्बन्धित डैसबोर्ड डाटा[2]

[2] डैसबोर्ड डाटा: पी.एस.पी. का डैसबोर्ड डाटा सम्पूर्ण देश के लिए पूर्व दिवस की शाम के संवरण का पासपोर्ट डाटा प्रदर्शित कर उस तारीख की वर्तमान स्थिति दर्शाता है। यह गतिशील है और प्रत्येक दिन परिवर्तित होता है। डैसबोर्ड में आने वाली रिपोर्टें मंत्रालय द्वारा परियोजना की निगरानी हेतु परिकल्पित की गई हैं।

लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराया गया था। जहाँ कहीं आवश्यक माना गया, प्रतिवेदन में पूर्व अवधि से संबंधित तथ्यों का भी उल्लेख किया गया है। स्थापन्न आधार बिना यादृच्छिक नमूना आधार पर चयनित छः आर.पी.ओ. (नई दिल्ली, चेन्नई, पटना, सूरत, कोचीन तथा भुवनेश्वर) के अधीन 15 पी.एस.के. से लेखापरीक्षा प्रश्नावली के माध्यम से सूचना भी एकत्र की गई थी।

निष्पादन लेखापरीक्षा संयुक्त सचिव (सी.पी.ओ. एवं पी.एस.पी.) के साथ 9 मार्च 2015 को एन्ट्री कान्फ्रेंस के साथ आरम्भ हुई जिसमें लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली, क्षेत्र, उद्देश्य तथा मानदण्ड पर चर्चा की गई थी। संयुक्त सचिव (सी.पी.ओ. एवं पी.एस.पी.) के साथ 28 अक्तूबर 2015 को एक्जिट कान्फ्रेस आयोजित की गई थी जिसमें सिफारिशों के साथ महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गई थी। 17 नवम्बर 2015 एवं 17 फरवरी 2016 को यथा प्राप्त ड्राफ्ट प्रतिवेदन के उत्तर पर यथोचित ढंग से विचार किया गया और प्रतिवेदन में सम्मिलित किए गए।

1.6 क्षेत्र प्रतिबन्ध

लेखापरीक्षा को निम्नलिखित सूचना/अभिलेख उपलब्ध नहीं कराए गए:-

(i) वर्ष 2014 के लिए कालवार विश्लेषण सहित पासपोर्टों के मुद्रण तथा प्रेषण के लिए सभी आर.पी.ओ. में लिया गया समय। (पैरा 2.3)

(ii) सभी आर.पी.ओ. में वर्ष 2014 के लिए डाक विभाग द्वारा पासपोर्टों की सुपुर्दगी हेतु लिया गया समय। (पैरा 2.4)

(iii) निर्धारित मानकों के प्रति पी.एस.के. के निष्पादन का निर्धारण करने के लिए वर्ष 2014 के लिए आवेदन संसाधन से सम्बन्धित डाटा। (पैरा 3.3)

(iv) 2014 के दौरान शिकायतों के निवारण में लिया गया वास्तविक समय। (पैरा 3.5)

(v) स्थान्तरित/अंकीकृत डाटा के अनुमोदन की भौतिक फाइलों सहित पैतृक सम्पत्ति डाटा स्थानान्तरण के अभिलेख। (पैरा 4.4)

पासपोर्टों के मुद्रण तथा प्रेषण के लिए 2014 में सभी आर.पी.ओ. में लिए गए समय का विश्लेषण करने और कालवार विश्लेषण करने के उद्देश्य से हमने वर्ष 2014 के पासपोर्टों के मुद्रण तथा प्रेषण से संबंधित डाटा के लिए अनुरोध किया। परन्तु 2014 का डाटा प्रस्तुत न करने के कारण पासपोर्टों के मुद्रण तथा प्रेषण से सम्बंधित लेखापरीक्षा आपत्तियां, डैसबोर्ड सुविधा का उपयोग कर वर्तमान तारीख के डाटा का विश्लेषण करने, के द्वारा तैयार की गई थीं। इसी प्रकार वर्ष 2014

के लिए शिकायतों के कालवार लम्बन की अनुपलब्धता के कारण शिकायतों से संबंधित लेखापरीक्षा पैरा डैसबोर्ड सुविधा का उपयोग कर वर्तमान तारीख के डाटा का विश्लेषण कर तैयार किया गया था। हमने एस.एल.ए. मानदण्डों का विश्लेषण करने के उद्देश्य से किसी एक तिमाही के लिए पी.एस.पी. के साफ्ट डाटा का भी अनुरोध किया। मंत्रालय द्वारा डाटा प्रस्तुत न करने के कारण निर्धारित मानकों के प्रति पी.एस.के. का निष्पादन निर्धारित करने के लिए एस.एल.ए. मापविद्या के डाटा का सत्यापन नहीं किया जा सका था। इसलिए मैं. टी.सी.एस. लिमिटेड द्वारा दिए गए डाटा के आधार पर पैरा तैयार किए गए हैं और उसी आधार पर निष्कर्ष निकाले गए हैं।

1.7 लेखापरीक्षा मानदण्ड के स्त्रोत

पासपोर्ट सेवा परियोजना/सेवा केन्द्रों के निष्पादन का लेखापरीक्षा मानदण्डों के प्रति मूल्यांकन निम्नलिखित स्त्रोतों से किया गया था:

- प्रस्तावों का अनुरोध;
- मास्टर सेवा अनुबन्ध;
- सेवा स्तर अनुबन्ध;
- पासपोर्ट अधिनियम;
- पासपोर्ट नियम पुस्तक;
- सरकार द्वारा निर्धारित नियम;
- सरकार द्वारा समय-समय पर जारी निर्देश/मार्गनिर्देश;
- एम.ई.ए. की नीति;
- आई टी अधिनियम 2000 (आज तक यथा संशोधित) आदि।

1.8 आभार

लेखापरीक्षा प्रक्रिया के दौरान विदेश मंत्रालय द्वारा दिए गए सहयोग का लेखापरीक्षा आभार प्रकट करता है।