# 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 निर्धारित 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 गई 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।*