अध्याय-IV : खाद्य विश्लेषण एवं अभियोजन

4.1 प्रस्तावना

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

---

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

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

4.2 एफएसएस अधिनियम के अंतर्गत प्रयोगशालाएं

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

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

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

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

4.3 राज्य खाद्य प्रयोगशालाओं एवं रेफरल प्रयोगशालाओं का अप्रत्यायन

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4 खाद्य परीक्षण प्रयोगशालाओं की अधिसूचना

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

4.4.1 खाद्य परीक्षण प्रयोगशालाओं की अनियमित मान्यता/अधिसूचना

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

4.4.2 रेफरल प्रयोगशालाओं की अनियमित अधिसूचना

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

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

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

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

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

4.5 एनएबीएल प्रत्यायित प्रयोगशालाओं में खाद्य परीक्षण

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

लेखापरीक्षा ने पाया कि, यद्यपि एफएसएसएआई द्वारा ऊर्ध्वाधर एवं क्षैतिज

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

4.5.2 प्रत्यायन अथवा पैनलीकरण के बिना प्रयोगशालाओं द्वारा नमूनों का परीक्षण

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

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

4.5.3 विशिष्ट मानदंडों के लिए अप्रत्यायित प्रयोगशालाओं द्वारा नमूनों का परीक्षण

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

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

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

4.5.4 सभी निर्धारित मानदंडों पर नमूनों का परीक्षण नहीं होना

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

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

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

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

4.5.5 पैनलबद्ध प्रयोगशालाओं के कामकाज की अप्रभावी निगरानी

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

---

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

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

4.6 खाद्य विश्लेषक

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.7 राज्य खाद्य एवं रेफरल प्रयोगशालाएं

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

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

---

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

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

4.7.1 तकनीकी स्टाफ की कमी

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

केस अध्ययन

लोक स्वास्थ्य प्रयोगशाला, सूरत नगर निगम (एसएमसी)

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

4.7.2 कार्यात्मक खाद्य परीक्षण उपकरण का अभाव

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

---

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

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

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

केस अध्ययन 1

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

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

केस अध्ययन 2

उपकरण अभावयुक्त राज्य प्रयोगशाला द्वारा अपर्याप्त दुग्ध परीक्षण

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

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

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

केस अध्ययन 3

उपकरण अभावयुक्त रेफरल प्रयोगशाला द्वारा खाद्य नमूनों की अपर्याप्त जांच

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

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

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

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

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

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

4.7.3 खाद्य विश्लेषकों द्वारा रिपोर्ट प्रेषित करने में विलंब

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

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

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

4.8 अभियोजन

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

---

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

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

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

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

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

4.9 न्यायनिर्णयन

4.9.1 न्यायनिर्णयन में विलंब

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

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

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

4.9.2 खाद्य कारोबार कर्ताओं से जुर्माने की गैर-वसूली

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

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

4.10 अपील अधिकरण

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

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

निष्कर्ष:

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

अनुशंसाएँ:

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