

दिल्ली उच्च न्यायालय : नई दिल्ली

निर्णय आरक्षित: 13 फरवरी 2023

निर्णय सुनाया गया: 10 अप्रैल 2023

ले.प.अ. 742/2022, कैव 462/2022, सि.वि.आ.
56085/2022, सि.वि.आ. 56087/2022, सि.वि.आ.
56088/2022

आयुक्त (खाद्य सुरक्षा),
रा.रा.क्षे.दि.रा.सर.

...अपीलार्थी

द्वारा : श्री गौतम नारायण, अतिरिक्त
स्थायी अधिवक्ता के साथ सुश्री
अस्मिता सिंह और श्री हर्षित
गोयल, रा.रा.क्षे.दि.रा.सर. के
अधिवक्तागण

बनाम

सुगंधी स्नफ किंग प्राइवेट
लिमि. और अन्य

...प्रत्यर्थीगण

द्वारा : सुश्री सी.एस. वैद्यनाथन, डॉ.
अभिषेक मनु सिंघवी और श्री विवेक
कोहली, वरिष्ठ अधिवक्तागण के
साथ श्री नलिन तवर, श्री मनोज
गुप्ता, श्री सुनील त्यागी, सुश्री प्रेरणा

कोहली, सुश्री येशी रिनछेन, श्री विष्णु आनंद, श्री आकाश यादव, श्री हर्षित महालवाल, श्री जुवास रावल और श्री विनायक गोयल, प्रत्यर्थी सं. 1 और 2।

श्री पवन नारंग, श्री हिमांशु सेठी, सुश्री ऐश्वर्या छाबड़ा और श्री शिवेन खुराना, एस.के. तंबाकू & गांधी तम्बाकू के अधिवक्तागण

श्री भगवान स्वरूप शुक्ला, कें.सर.स्था.अधि. के साथ श्री सरवन कुमार, भारत संघ के अधिवक्ता।

ले.प.अ. 748/2022 और सि.वि.आ. 56613/2022, सि.वि.आ. 6615/2022

भारत संघ

... अपीलार्थी

द्वारा : श्री कीर्तिमान सिंह, कें.सर.स्था.अधि. के साथ सुश्री मनमीत कौर, श्री वैज अली नूर, सुश्री विधि जैन, श्री प्रतीक ढांडा, श्री ताहा यासीन, सुश्री कुंजाला भारद्वाज, श्री माधव बजाज, श्री यश उपाध्याय, सुश्री श्रेया मेहरा और श्री रंजीत सिंह, यूओआई के

लिए अधिवक्ता।

बनाम

सुगंधी स्नफ किंग
प्राइ.लिमि. और अन्य

...प्रत्यर्थागण

द्वारा :

सुश्री सी.एस. वैद्यनाथन, डॉ.
अभिषेक मनु सिंघवी और श्री
विवेक कोहली, वरिष्ठ
अधिवक्तागण के साथ श्री नलिन
तवर, श्री मनोज गुप्ता, श्री सुनील
त्यागी, सुश्री प्रेरणा कोहली, श्री
संदीप भुरारिया, सुश्री येशी रिन्छेन,
श्री विष्णु आनंद, श्री आकाश
यादव, श्री हर्षित महालवाल, श्री
जुवास रावल, प्रत्यर्था सं. 1 और 2।
श्री पवन नारंग, श्री हिमांशु सेठी,
सुश्री ऐश्वर्या छाबड़ा और श्री शिवन
खुराना एस.के. तंबाकू और गांधी
तंबाकू के अधिवक्तागण।

कोरम :

माननीय मुख्य न्यायाधीश

माननीय न्यायमूर्ति श्री यशवंत वर्मा

निर्णय

संदर्भ की सरलता के लिए तालिका को इस प्रकार देखें:-

क.	आवश्यक तथ्य	अनुच्छेद 1-15
ख.	नियामक व्यवस्था	अनुच्छेद 16-33
ग.	रा.रा.क्षे.सर. के प्रतिविरोध	अनुच्छेद 34-68
घ.	भारत संघ की ओर से प्रस्तुतियां दी गईं	अनुच्छेद 69-86
ङ.	रिट याचीगण का पक्ष	अनुच्छेद 87-104
च.	प्रविष्टि 52 और लाभ की घोषणा	अनुच्छेद 105-117
छ.	कोटपा और एफएसएसए-मूल सिद्धांत	अनुच्छेद 118-136
ज.	आक्षेपित अधिसूचनाओं का उद्देश्य	अनुच्छेद 137-142
झ.	“तंबाकू भोजन के रूप में” का प्रश्न	अनुच्छेद 143-151
ञ.	एफएसएसए के तहत प्रतिबंध लगाने की शक्ति	अनुच्छेद 152-160
ट.	धारा 30(2)(क) का औपचारिक निवेश	अनुच्छेद 161-173
ठ.	अनुच्छेद 14 पर बहस	अनुच्छेद 174-175
ड.	निति और न्यायिक पुनर्विलोकन	अनुच्छेद 176-182
ढ.	बाह्य समस्याएँ	अनुच्छेद 183-185
ण.	कार्यकारी निर्देश	अनुच्छेद 186

क. आवश्यक तथ्य

1. केंद्र सरकार के स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली² सरकार के साथ मिलकर वर्तमान अपीलों को न्यायालय के विद्वान एकल न्यायाधीश द्वारा दिनांक 27 सितंबर 2022 को पारित निर्णय की सत्यता पर सवाल उठाते हुए दायर किया है। यह निर्णय रिट याचिकाओं के एक जत्थे पर दिया गया, जिसमें दिनांक 25 मार्च, 2015 को आयुक्त (खाद्य सुरक्षा), रा.रा.क्षे.दि.रा.सर. द्वारा जारी अधिसूचना सं. एफ.1(3)डीओ- I/2012/10503-1021 की वैधता पर सवाल किया गया था, जिसमें तंबाकू, फ्लेवर्ड/सुगंधित तंबाकू के उत्पादन, भंडारण, वितरण या बिक्री और इसे गुटखा, पान मसाला, फ्लेवर्ड/सुगंधित तंबाकू, *खर्चा* या किसी अन्य नाम से इसके पैक या अनपैक रूप में राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में अलग से या एक संयुक्त उत्पाद के रूप में बेचने पर प्रतिबंध लगाया गया था।

2. निर्विवाद रूप से, आरम्भ में उक्त मूल अधिसूचना प्रकाशन की तारीख से एक वर्ष की अवधि के लिए अभिभावी होने के लिए मूल रूप से निर्धारित होने के बावजूद इसे समय-समय पर बाधा दिया गया था और वर्षों के दौरान जारी की गई समान अधिसूचनाओं द्वारा अनुपूरित किया गया था। उन अधिसूचनाओं को संक्षिप्तता के कारण यहां इसके बाद “आक्षेपित अधिसूचनाओं”

के रूप में संदर्भित किया जाएगा। दिनांक 25 मार्च, 2015 की मूल अधिसूचना इस प्रकार है:-

“(दिल्ली राजपत्र भाग-IV असाधारण में प्रकाशनार्थ)

खाद्य सुरक्षा विभाग,
राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार,
8^{वीं} मंजिल, मयूर भवन
कनॉट प्लेस, नई दिल्ली-110001

दूरभाष सं.- 23413488, ई-मेल आईडी: cfss.delhi@nic.in

सं. एफ-1(3)/डीओ-1/2012/10503-10521

दिनांक: 25/3/15

अधिसूचना

जबकि, गुटका, पान मसाला सुगन्धित/सुवासित तम्बाकू, खर्चा और इसी प्रकार के अन्य उत्पाद जिनमें तम्बाकू है, चाहे किसी भी नाम से पुकारा जाए, ग्राहकों के स्वास्थ्य को भारी क्षति पहुंचा सकते हैं और ये आने वाली भावी पीढ़ियों की जैविक संरचना में परिवर्तन करके उन पर प्रतिकूल प्रभाव भी डाल सकते हैं;

जबकि, तम्बाकू, चाहे सुस्वाद, सुगन्धित हो या अन्य घटकों जैसे निकोटीन, भारी धातु एन्टी-केकिंग एजेंट (घटकों के रूप में विशेष रूप से अनुमत सीमा तक) चांदी के वर्क बाइंडर्स की सुस्वाद सुगन्ध, सुगन्ध, प्रतिबंधित रसायन के साथ मिश्रित किया गया हो या इन घटकों में से कोई एक (उक्त घटक इसके बाद सामूहिक रूप से या अलग रूप से जैसा संदर्भ में अपेक्षित हो, उक्त व्यसन के रूप में

संदर्भित है) खाद्य संरक्षा एवं मानक अधिनियम, 2006 की धारा 3 के खंड (ज) के अन्तर्गत 'खाद्य पदार्थ' है;

जबकि, केन्द्र सरकार ने तम्बाकू और निकोटिन वाले उत्पादों को खाद्य संरक्षा एवं मानक (निशेध तथा बिक्री पर प्रतिबंध) विनियम, 2011 के विनियम, 2.3.4 तथा खाद्य संरक्षा मानक (खाद्य उत्पाद मानक तथा खाद्य व्यसन), विनियम, 2011 के विनियमों 3.1.7 के अन्तर्गत एंटी केकिंग एजेंट (विस्तारित अनुमति से परे) में प्रतिबंधित किया है;

जबकि, उक्त खाद्य पदार्थों का उपयोग मानव स्वास्थ्य और तंदुरुस्ती के लिए हानिकारक होगा और जबकि इन खाद्य पदार्थों को बिना प्रतिबन्ध के अनुमत किया जाता है तो ऐसा करना वर्तमान एवं भावी पीढ़ियों की तंदुरुस्ती से समझौता होगा;

जबकि, कानून के अधीन तथा जनस्वास्थ्य के हित में ऐसे किसी खाद्य पदार्थ के विनिर्माण, भंडारण, वितरण या बिक्री पर प्रतिबंध लगाने हेतु आयुक्त खाद्य संरक्षा उत्तरदायी है और जबकि खाद्य संरक्षा एवं मानक अधिनियम, 2006 की धारा 30 (2)(क) के अन्तर्गत यह आदेश करने के लिये विधिवत् प्राधिकृत है;

अब इसलिए खाद्य संरक्षा तथा मानक अधिनियम, 2006 की धारा 30 की उपधारा (2) के खंड (क) के द्वारा प्रदत्त इन भाक्तियों का प्रयोग करते हुए, अधोहस्ताक्षरी, आयुक्त (खाद्य संरक्षा), राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली में सरकारी राजपत्र में इस अधिसूचना के प्रकाशन की तिथि से एक वर्ष की अवधि के लिए तम्बाकू के विनिर्माण, भंडार वितरण या बिक्री का जन स्वास्थ्य

के हित में प्रतिबन्धित करता हूँ जो उक्त व्यवसन में किसी के साथ या तो सुगन्धित, सुवासित या मिश्रित की गई हो और चाहे गुटका, पान मसाला, सुगन्धित, सुवासित तम्बाकू या खर के नाम से या रूप में हो या अन्यथा किसी भी नाम से पुकारा जाए चाहे यह पैकेज में हो या बिना पैकेज के हो तथा/ अथवा एक उत्पाद के रूप में बेची गई हो, अथवा पैकेज में अलग उत्पादों के रूप में बेची या वितरित इस प्रकार से की जाए ताकि सेवन करने के लिए उपभोक्ता द्वारा सुविधापूर्वक मिलाया जा सके।

एस/-

(के. के. जिंदल, आईएस)

आयुक्त (खाद्य सुरक्षा),

राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार

सं.एफ.1(3)/डीओ-1/2012/10503-10521

दिनांक:25/3/15”

3. रिट याचिगण ने कई आधारों पर पूर्वोक्त अधिसूचना की वैधता पर विरोध किया था जिन पर विद्वान एकल न्यायाधीश द्वारा आक्षेपित निर्णय में विधिवत ध्यान दिया गया है और विचार किया गया है। हालाँकि, मुख्य चुनौती सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पादों (विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार तथा वाणिज्य, उत्पादन, प्रदाय और वितरण ,का विनियमन(अधिनियम, 2003 के प्रावधानों के आसपास केंद्रित प्रतीत होती है और जो याचीगण के अनुसार, पान मसाला या तंबाकू या गुटखा युक्त किसी अन्य चबाने वाली सामग्री का निर्माण, उत्पादन, विक्रय और वितरण करने का उन्हें अधिकार प्रदान किया। रिट

याचिगण जो उपस्थित हुए यह भी तर्क देते हैं कि खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 को याचिगण को सि द्वारा प्रदत्त (COTPA).अ.उ.तं.अ. अधिकारों को रोकने और अवरूद्ध करने हेतु प्रतिबन्धात्मक आदेश पारित करने के लिए प्रत्यर्थी को सशक्त करने वाला एक अधिनियम नहीं माना जा सकता है। रिट याचिगण ने प्रतिबन्धात्मक आदेशों की वैधता पर 'औचित्य के घोषणा' किया था और जनहित की अभिव्यक्त के प्रकाश में प्रश्न जिसमें वह संघ की तंबाकू उद्दोग का नियन्त्रण सांतवे अनुसूची की सूची I-के प्रविष्टि 52-के तहत अपनेअंदर लेती है।

4. विद्वान एकल न्यायाधीश के समक्ष उठाई गई चुनौती की सराहना करने के प्रयोजनों के लिए, रिट याचिकाओं के समूह में तैयार किए प्रमुख तर्कों और मुद्दों को पुनः प्रस्तुत करना उचित होगा। विद्वान एकल न्यायाधीश ने, सम्बोधित प्रस्तुतियों पर ध्यान देने पर निम्नलिखित प्रमुख मुद्दों की पहचान की थी:-

“पहला कारण यह है कि एफएसएसए की धारा 2 के तहत उद्दोग 'खाद्य से संबंधित समीचीनता की घोषणा के कार्यक्षेत्र' है। इस न्यायालय के समक्ष अन्य प्रश्न यह है कि “क्या व्यापार और वाणिज्य, निर्माण, आपूर्ति और तम्बाकू वितरण खाद्य, उद्दोग के तहत आता है”। तंबाकू के व्यापार, निर्माण, आपूर्ति और वितरण को शामिल किया गया है।

दूसरा, “जब सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) पूरे क्षेत्र पर्यानी शुरू से अंत तक अपनी आदिपत्य जमा लेगा ; क्या FSSA “अधिकृत क्षेत्र” पर कब्जा करेगा?

तीसरा, “एफएसएसए का अधिनियमन (2006 में) किसी भी तरह से सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) की प्रवर्तनीयता (2003 में अधिनियमित) पर प्रभाव नहीं डालता है जो अभी भी प्रयोज्य और लागू है। एफएसएसए द्वारा सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) का कोई “अभिव्यक्त” या “निहित” निरसन नहीं है।

चौथा, “एक पूर्व ‘विशेष कानून’ (सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) बाद के ‘सामान्य कानून’ (एफएसएसए) पर प्रबल होगा।

पांचवां, “एफएसएसए के तहत परिभाषित “खाद्य” इसके दायरे या क्षेत्र में तंबाकू को शामिल नहीं करता है।

छठा, एफएसएसए का क्षेत्र, इरादा और उद्देश्य खाद्य के लिए मानकों को स्थापित और विनियमित करना है। भोजन के मानकों को विनियमित करने की शक्ति। विनियमन की शक्ति इसके दायरे में प्रतिबंध की शक्ति शामिल नहीं है। किसी भी मामले में, प्रतिबंध लगाने की शक्ति खाद्य आयुक्त में निहित नहीं है। निम्नलिखित के बीच शक्तियों का वितरण: (i) संघ; (ii) राज्य; और (iii) सांविधिक प्राधिकरण- खाद्य सुरक्षा प्राधिकरण और खाद्य आयुक्त; स्पष्ट रूप से इंगित करता है कि खाद्य आयुक्त प्रतिबंध का निर्णय नहीं ले सकते हैं और वह भी स्थायी रूप से”।

सातवां एफएसएसए के तहत और उसके संदर्भ में जोखिम का आकलन, विश्लेषण, प्रबंधन और संचार और धारा 18 के संदर्भ में अनिवार्य प्रक्रिया का पालन नहीं किया गया है जो यह दर्शाता

हैं कि वर्तमान मामले में इसका पालन करना तो दूर की बात इस पर विचार भी नहीं किया गया है।

आठवाँ, “धारा 30(2)(क) तत्काल और आपातकालीन परिस्थितियों को संबोधित करने के लिए एक बहुत ही अस्थायी शक्ति प्रदान करती है। इसका उपयोग किसी उत्पाद पर “प्रतिबंध” या “प्रतिषेध” लगाने या किसी उत्पाद में व्यापार करने के लिए नहीं किया जा सकता है। किसी भी मामले में, अस्थायी शक्ति को साल-दर-साल निराधार और बेईमान कार्य द्वारा कायम नहीं रखा जा सकता है”।

नौवाँ भाग, “अनुच्छेद 47 तंबाकू से संबंधित नहीं है। वास्तव में, संविधान सभा में एक बहस के बाद तंबाकू को विशेष रूप से अनुच्छेद 47 के दायरे से बाहर रखा गया था”।

दसवाँ, “अनुच्छेद 14- धुआं रहित तंबाकू और धूम्रपान तंबाकू के बीच भेदभाव”।”

5. विद्वान एकल न्यायाधीश ने संबोधित प्रस्तुतियों को ध्यान में रखते हुए, निम्नलिखित प्रमुख मुद्दों की पहचान की थी: -

“238. पक्षकारों द्वारा दी गई प्रस्तुतियों और दस्तावेजों और भरोसा किए गए निर्णयों पर विचार करते हुए और ऊपर उल्लिखित विस्तृत चर्चा और तर्क को ध्यान में रखते हुए, इस न्यायालय का विचार है कि:-

(क) धारा 30(2)(क) के तहत शक्तियों का प्रयोग करते हुए विनियमन 2.3.4 के मददेनजर खाद्य सुरक्षा आयुक्त द्वारा पारित

आक्षेपित अधिसूचनाएं एफएसएसए द्वारा उन्हें प्रदत्त शक्तियों के दायरे से बाहर हैं।

(ख) सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) अनुसूचित तंबाकू उत्पादों के विक्रय और वितरण से संबंधित एक व्यापक कानून है और इसलिए तंबाकू उत्पादों से संबंधित पूरे क्षेत्र पर अधिकार रखता है। इसलिए, सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA), एक विशेष कानून होने के नाते तंबाकू और तंबाकू उत्पादों के लिए पूरे क्षेत्र पर अधिकार रखता है और एफएसएसए पर प्रबल होगा जो एक सामान्य कानून है।

(ग) संसद का यह कभी भी इरादा नहीं रहा है कि तंबाकू और/या तम्बाकू उत्पादों के विनिर्माण, विक्रय, वितरण और भंडारण पर पूर्ण प्रतिबंध लगाया जाए। हालाँकि, संसद का इरादा सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) के अनुसार तम्बाकू और तम्बाकू उत्पादों के व्यापार और वाणिज्य को विनियमित करना है जो एक केन्द्रीय अधिनियम है जो तम्बाकू उद्योग से संबंधित है।

(घ) निहित निरसन के सिद्धांत का वर्तमान मामले में कोई अनुप्रयोग नहीं है क्योंकि एफएसएसए और सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) अलग-अलग क्षेत्रों पर अधिकार रखते हैं यानी पूर्वव्रती “खाद्य उद्योग” पर लागू होता है जबकि उत्तरवर्ती में “तंबाकू उद्योग” पर लागू होता है। इसलिए, एफएसएसए सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) के प्रावधानों को स्पष्ट रूप से निरस्त नहीं करता है।

(ड) तम्बाकू को एफएसएसए के प्रावधानों के अर्थ के तहत “भोजन” के रूप में नहीं माना जा सकता है।

(च) एफएसएसए की धारा 30(2)(क) को एफएसएसए की धारा 18 के अनुरूप पढ़ा जाना चाहिए। धारा 30(2)(क) के तहत शक्ति

अस्थायी प्रकृति की है और खाद्य सुरक्षा आयुक्त संबंधित खाद्य ऑपरेटर(ओं) को सुनवाई का अवसर देने के बाद केवल आकस्मिक परिस्थितियों में प्रतिषेधात्मक आदेश जारी कर सकता है। हालाँकि, आक्षेपित अधिसूचनाएं प्रत्यर्थी सं. 1 द्वारा एफएसएसए की धारा 18 और 30(2)(क) के तहत निर्धारित सामान्य सिद्धांतों का पालन किए बिना यांत्रिक तरीके से वर्ष दर वर्ष जारी की गई हैं जो एफएसएसए के तहत उन्हें दी गई शक्तियों का स्पष्ट दुरुपयोग है।

(छ) धुआं रहित और धूम्रपान करने वाले तंबाकू के बीच वर्गीकरण बनाने की मांग हेतु आक्षेपित अधिसूचनाओं को जारी करने को उचित ठहराना स्पष्ट रूप से संविधान के अनुच्छेद 14 का उल्लंघन करती हैं।

6. विद्वान एकल न्यायाधीश ने सबसे पहले एफएसएसए के दायरे की जांच की है। न्यायालय अंततः इस निष्कर्ष पर पहुंचा कि एफएसएसए खाद्य सुरक्षा अधिकारियों को भोजन की गुणवत्ता के लिए मानक स्थापित करने का अधिकार दे सकता है लेकिन यह तंबाकू के निर्माण, विक्रय, भंडारण और वितरण को प्रतिबंधित करने की शक्ति को अपने दायरे में शामिल नहीं करेगा और यह तब होगा जब तंबाकू उत्पादों को सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) द्वारा विनियमित उत्पादों की अनुसूची में सूचीबद्ध किया गया हो। उपर्युक्त मुद्दे से निपटते हुए, विद्वान एकल न्यायाधीश ने निम्नानुसार निर्णय दिया है: -

“**189.** एफएसएसए खाद्य से संबंधित सभी कानूनों को समेकित करने और खाद्य वस्तुओं के लिए विज्ञान-आधारित मानकों को निर्धारित करने के लिए एफएसएसएआई की स्थापना करने के

लिए एक अधिनियम है एफएसएसए की प्रस्तावना के अनुसार, एफएसएसए का उद्देश्य उपभोक्ताओं को सुरक्षित, पौष्टिक और मिलावट रहित भोजन प्रदान करना है। सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) के उद्देश्यों और कारणों के विवरण में कहा गया है कि यह सिगरेट और “अन्य तंबाकू उत्पादों और उनसे संबंधित मामलों में” व्यापार और वाणिज्य और उत्पादन, आपूर्ति और वितरण के विनियमन के लिए एक अधिनियम।

190. एफएसएसए के दायरे में माल के लिए गुणवत्ता के मानकों को स्थापित करने की शक्ति में किसी भी माल के निर्माण, विक्रय, भंडारण और वितरण को प्रतिबंधित करने की शक्ति शामिल नहीं है, इसके अलावा, जब माल को सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) के तहत अनुसूचित तंबाकू उत्पाद प्रतिबंधित करने की मांग की जाती है।

191. माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने हिम्मत लाल के. शाह (पूर्वोक्त) के मामले में स्पष्ट रूप से माना है कि विनियमित करने की शक्ति में आम तौर पर प्रतिबंध करने की शक्ति शामिल है। विनियमित करने की शक्ति का अर्थ उस चीज के निरंतर अस्तित्व से है जिसे विनियमित किया जाना है। हिम्मत लाल (पूर्वोक्त) के द्वारा निर्धारित अनुपात और एफएसएसए की पूरी योजना के अवलोकन करने से, यह स्पष्ट है कि विनियमों को फ्रेम करने की शक्ति में उत्पाद के वितरण, भंडारण और विक्रय, विनिर्माण, को प्रतिबंधित करने की शक्ति शामिल नहीं है।

7. इसके बाद खाद्य सुरक्षा और मानक (विक्रय प्रतिषेध और निबंधन)

विनियम, 2011 के विनियम 2.3.4 के प्रावधानों की ओर मुड़ते हुए एकल

न्यायाधीश ने कहा कि विनियम 2.3.4 का उद्देश्य खाद्य उत्पादों में अवयव के रूप में तंबाकू और निकोटीन के उपयोग को प्रतिबंधित करना नहीं है, बल्कि वर्जित करना है। विद्वान एकल न्यायाधीश के अनुसार, विनियमन 2.3.4 को खाद्य सुरक्षा प्राधिकारियों को तंबाकू को विनियमित करने के लिए सशक्त बनाने के रूप में नहीं पढ़ा जा सकता है। तदनुसार, विद्वान न्यायाधीश ने यह माना कि तंबाकू का विनियमन विशेष रूप से सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) के प्रावधानों द्वारा शासित होगा। यह आक्षेपित निर्णय के निम्नलिखित सार से स्पष्ट है: -

“193. विनियम 2.3.4 के अवलोकन पर, यह स्पष्ट है कि इरादा किसी भी खाद्य उत्पाद में अवयव के रूप में तंबाकू के उपयोग को प्रतिबंधित करना नहीं बल्कि वर्जित करना है। इस न्यायालय की सुविचारित राय में विनियम 2.3.4 की भाषा तंबाकू या निकोटीन के विनिर्माण, वितरण, भंडारण या विक्रय को विनियमित करने का सुझाव नहीं देती है लेकिन एफएसएसए के अंतर्गत भोजन के मानकों को विनियमित करने का अभिप्राय देती है। इसलिए, जिन चीजों को विनियम 2.3.4 के तहत विनियमित किया जाना चाहिए वह तंबाकू रहित भोजन है न कि खुद तंबाकू जो सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) के तहत एक अनुसूचित मद है, जिसे तदनुसार सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) के प्रावधानों के तहत विनियमित किया जाना चाहिए।”

8. उपर्युक्त विषय पर आगे चर्चा करते हुए विद्वान एकल न्यायाधीश निम्नलिखित निष्कर्ष पर पहुंचे: -

“196. उपर्युक्त को ध्यान में रखते हुए, खाद्य सुरक्षा आयुक्त द्वारा धारा 30(2)(क) के तहत शक्तियों का प्रयोग करते हुए विनियमन 2.3.4 के मददेनजर पारित आक्षेपित अधिसूचनाएं, जहां तक वे सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) के तहत अनुसूचित तंबाकू उत्पादों के संबंध में तंबाकू और निकोटीन के उपयोग को प्रतिबंधित करती हैं, एफएसएसए द्वारा प्रदत्त शक्तियों के दायरे से परे हैं।”

9. इसके बाद औचित्य की घोषणा के सवाल पर और यह देखते हुए कि सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) के साथ-साथ एफएसएसए दोनों ने तंबाकू और खाद्य उद्योगों को अपने नियंत्रण में लेने के लिए संघ के इरादे को मूर्त रूप दिया, विद्वान एकल न्यायाधीश ने निम्नानुसार कहा:-

“197. एफएसएसए की धारा 2 में प्रावधान है कि लोक हित में यह समीचीन है कि संघ को खाद्य उद्योग को अपने नियंत्रण में लेना चाहिए, जबकि सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) की धारा 2 में प्रावधान है कि लोक हित में यह समीचीन है कि संघ तंबाकू उद्योग को अपने नियंत्रण में ले। उपर्युक्त प्रावधानों के तुलनात्मक अध्ययन पर, यह देखा जा सकता है कि एफएसएसए “खाद्य उद्योग” से संबंधित है और सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) “तंबाकू उद्योग” से संबंधित है। यह ध्यान रखना उचित है कि सूची 1 की प्रविष्टि 52 को ध्यान में रखते हुए, संसद ने तंबाकू और खाद्य उद्योग पर कानून बनाने की विधायी शक्ति ग्रहण

कर ली है। खाद्य उद्योग का अधिग्रहण करने के लिए एफएसएसए की धारा 2 के तहत घोषणा इसके दायरे में तंबाकू को शामिल नहीं कर सकती है क्योंकि सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) के अधिनियमन के साथ इसे पहले से ही “तंबाकू उद्योग” के तहत कवर किया गया है।

198. सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) को संसद द्वारा संविधान की अनुसूची VII की सूची I की प्रविष्टि 52 के तहत अधिनियमित किया गया था और एक बार जब संसद सूची III की प्रविष्टि 33 के संदर्भ में अपनी क्षमता का प्रयोग करने का विकल्प चुनती है तो यह गतिविधियों के सभी पहलुओं को अपने हाथ में ले सकती है सूची II की प्रविष्टि 26 और प्रविष्टि 27 के अधीन राज्य के भीतर व्यापार और वाणिज्य और वस्तुओं के उत्पादन, आपूर्ति और वितरण से संबंधित कानून अधिनियमित करने की राज्य विधानसभाओं की शक्ति सूची III की प्रविष्टि 33 के अधीन है, जो संसद को अन्य बातों के साथ-साथ तंबाकू उद्योग के संबंध में उपर्युक्त मामलों के संबंध में कानून बनाने में सक्षम बनाता है। जब कोटपा को सूची I की प्रविष्टि 52 सहपठित सूची III की प्रविष्टि 33 के तहत अधिनियमित किया गया था तो संसद ने तंबाकू उद्योग को अपने नियंत्रण में ले लिया और इस प्रकार राज्यों सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) के तहत शामिल अनुसूचित तंबाकू उत्पाद पर कानून बनाने के लिए बाध्य किया। इसलिए, एक बार जब संसद ने सूची की प्रविष्टि 52 के तहत संपूर्ण तंबाकू उद्योग अपने नियंत्रण में लेने हेतु अपनी शक्ति का प्रयोग किया तो राज्य विधानमंडल उक्त विषय पर कानून बनाने में सक्षम हैं।

199. सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) एक व्यापक, आत्म-निहित, निर्बाध कानून है जो अनुसूचित तंबाकू उत्पाद के विक्रय और वितरण से संबंधित है और इसलिए, संबंधित पूरे क्षेत्र पर अधिकार रखता है तंबाकू उत्पाद। दूसरी ओर, एफएसएसए एक सामान्य कानून है। बेशक, आक्षेपित अधिसूचनाएं प्रत्यर्थी सं. 1 द्वारा कार्यकारी कार्यवाही के रूप में विनियम 2.3.4 की आड में एफएडएडए की धारा 30(2)(क) में प्रदत्त शक्तियों के तहत है। सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) इसलिए, एफएसएसए को ओवरराइड नहीं कर सकता। जो एक केंद्रीय अधिनियम है जो पूरी तरह से तंबाकू और उसके उत्पादों के विनियमन उद्देश्य के लिए अधिनियमित किया गया है।

200. सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) एक विशेष अधिनियम है जो तंबाकू से संबंधित है और विशेष रूप से और व्यापक रूप से तंबाकू और तंबाकू उत्पादों से सम्बंधित है। जैसा कि *गोडावत पान मसाला (पूर्वोक्त)*, सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) के मामले में कहा गया है एक विशेष अधिनियम है जिसका उद्देश्य तंबाकू और तंबाकू उत्पादों से सम्बंधित है, जबकि पीएफए एक सामान्य अधिनियमन है, इसलिए, सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) की अनुसूची में सूचीबद्ध तंबाकू उत्पादों के विक्रय या निर्माण को प्रतिबंधित करने की शक्ति के संबंध में पीएफए के प्रावधानों को निरस्त करता है। मैं *गोडावत पान मसाला (पूर्वोक्त)*, माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने आगे कहा कि सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) एक विशेष अधिनियम है जिसका उद्देश्य तंबाकू और तंबाकू उत्पादों से सम्बंधित है और इसलिए यह खाद्य अपमिश्रण निवारण की धारा 7(iv) को निरस्त कर देगा। प्रासंगिक भाग, *अन्य बातों के साथ-साथ*, निम्नानुसार है:-

“सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पाद के प्रावधान (विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार एवं वाणिज्य, उत्पादन, आपूर्त और वितरण का विनियमन) अधिनियम, 2003 खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 की धारा 7(iv) के उपबंधों के साथ सीधे विरोधाभासी है। पूर्ववर्ती अधिनियम एक विशेष अधिनियम है जिसका उद्देश्य विशेष रूप से तंबाकू और तंबाकू उत्पादों से सम्बंधित है जबकि अंतरवर्ती का अधिनियमन एक सामान्य अधिनियमन है। इस प्रकार, 2003 का अधिनियम 34 एक विशेष अधिनियम होने के नाते, और बाद में आने से, 2003 के अधिनियम 34 की अनुसूची में सूचीबद्ध तंबाकू उत्पादों के विक्रय या निर्माण को प्रतिबंधित करने की शक्ति के संबंध में खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 की धारा 7 (iv) के प्रावधानों को निरस्त करता है”

202. यहां तक कि सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) भी तम्बाकू और तम्बाकू उत्पादों के विक्रय और वितरण पर प्रतिबंध नहीं लगाता है, सिवाय इसके कि कुछ शर्तों को लागू किया जाता है और उनके विज्ञापन और विक्रय को विनियमित करने के लिए विभिन्न नियंत्रण और संतुलन होते हैं। इसके अलावा, क्या किसी सामान को निषिद्ध किया जाना है अतिरिक्तवाणिज्य/ विधायी नीति का मामला है और विधायिका के एक अधिनियम से उत्पन्न होना चाहिए, न कि केवल एक कार्यकारी प्राधिकरण द्वारा जारी अधिसूचना द्वारा। इस प्रकार, सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) के तहत लगाए गए कुछ प्रतिबंधों के अधीन तंबाकू के व्यापार, विक्रय और वितरण की अनुमति है

और इसे केवल विनियमित किया गया है और निषिद्ध नहीं किया गया है।

205. उपर्युक्त को ध्यान में रखते हुए, यह स्पष्ट रूप से उभरता है कि एफएसएसए खाद्य से संबंधित कानूनों को समेकित करने और खाद्य वस्तुओं के लिए विज्ञान-आधारित मानकों को निर्धारित करने और मानव उपभोग और आकस्मिक मामलों के लिए सुरक्षित और पौष्टिक भोजन सुनिश्चित करने के लिए उनके निर्माण, भंडारण, वितरण, विक्रय और आयात को विनियमित करने के लिए एक अधिनियम है। जबकि सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) एक व्यापक कानून है जो तंबाकू और तंबाकू उत्पादों के विज्ञापन, व्यापार, विक्रय और वितरण से संबंधित है। केंद्र सरकार ने खाद्य उद्योग और तंबाकू उद्योग दोनों के संबंध में कानून बनाने का नियंत्रण ग्रहण कर लिया है, इसलिए यह निश्चित है कि एफएसएसए के अधिनियमन के समय विधायिका न केवल सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) के अस्तित्व के बारे में जागरूक और सचेत थी, जिसे 2003 में अधिनियमित किया गया था बल्कि सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) के तहत विभिन्न नियम बनाए और एफएसएसए के 2006 में अधिनियमन के बाद भी इसके तहत बनाए गए प्रावधानों और नियमों में कई संशोधन किए।

206. तदनुसार, यह देखा जा सकता है कि सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA), ‘विशेष कानून’, होने के नाते तंबाकू और तंबाकू उत्पादों के क्षेत्र पर अधिकार रखता है और एफएसएसए पर हावी होगा जो एक ‘सामान्य कानून’ है।“

10. आगे बढ़ते हुए, विद्वान् एकल न्यायाधीश ने इस सवाल पर विचार किया कि क्या एफएसएसए को सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) को निहित निरसन करने के लिए कहा जा सकता है। अंततः यह निष्कर्ष निकाला गया कि, चूंकि एफएसएसए और सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) दोनों अलग-अलग क्षेत्रों पर अधिकार रखते हैं इसलिए पूर्व को सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) के प्रावधानों को निहित निरसन के लिए नहीं कहा जा सकता है।

11. विद्वान एकल न्यायाधीश के विचार के लिए जिन प्रमुख मुद्दों पर आग्रह किया गया था, उनमें से एक यह था कि क्या तंबाकू उत्पादों को "खाद्य" कहा जा सकता है। उक्त प्रश्न पर विभिन्न उच्च न्यायालयों द्वारा व्यक्त किए गए अलग-अलग विचारों को ध्यान में रखते हुए विद्वान एकल न्यायाधीश ने निम्नानुसार टिप्पणी की: -

“218. उपर्युक्त के अलावा, विनियम 2.3.4 में यह निर्धारित किया गया है कि तम्बाकू और निकोटीन का उपयोग किसी भी खाद्य उत्पादों में अवयव के रूप में नहीं किया जाएगा। उक्त विनियम एफएसएसए के तहत विरचित किया गया है जो एफएसएसए के दायरे में भोजन के मानकों को विनियमित करने के लिए है और इस न्यायालय के विचार में, मानकों और/या तंबाकू के निर्माण और विक्रय को विनियमित करने के लिए नहीं कहा जा सकता है। वास्तव में, खाद्य सुरक्षा और मानक (खाद्य उत्पाद मानक और खाद्य एडिटिव्स) विनियम, 2011, तंबाकू को परिभाषित नहीं करता है, क्योंकि तंबाकू के लिए मानक संभवतः

निर्धारित नहीं किए जा सकते हैं, जो आगे इस तथ्य की पुष्टी करता है कि तंबाकू नहीं है। यदि “तंबाकू” एफएसएसए के तहत “खाने” के रूप में माना या समझा गया, “भोजन” फिर आशय/उद्देश्य जिसके साथ विनियम 2.3.4 तैयार किया गया है (अर्थात्, एफएसएसए के तहत भोजन के मानकों को विनियमित करना) वह अनावश्यक हो जाएगा। इसके अलावा, इस तरह की व्याख्या पूरी तरह से एफएसएसए के प्रावधानों का उल्लंघन, जो खाद्य उद्योग से संबंधित व्यापक कानून है।

219. यह भी ध्यान देने योग्य है कि विनियमन 2.3.4 भोजन में अवयव के रूप में तंबाकू और निकोटीन के उपयोग पर प्रतिबंध “खाद्य” के मानकों को विनियमित करता है और “तंबाकू” के मानक और व्यापार। इसलिए, उक्त विनियमन सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) के किसी भी प्रावधान के साथ संघर्ष में कहा नहीं जा सकता है। उक्त विनियम केवल भोजन के लिए सामान्य सिद्धांत निर्धारित करता है। उक्त विनियमन खाद्य सुरक्षा के सामान्य सिद्धांत को स्थापित करता है और एफएसएसए के किसी भी अर्थ में “तंबाकू” को “खाद्य” नहीं मान सकती है।

220. दिए गए तर्कों और पक्षकारों द्वारा दिए गए निर्णयों पर विचार करने के बाद, एफएसएसए में परिभाषित “खाद्य” में तंबाकू को इसके दायरे या क्षेत्र में शामिल नहीं किया गया है और इसलिए तंबाकू को एफएसएसए के अर्थ के भीतर “भोजन” नहीं कहा जा सकता है।”

12. विद्वान एकल न्यायाधीश ने तब इस सवाल पर विचार किया कि क्या एफएसएसए की धारा 30(2)(क) को आयुक्त (खाद्य सुरक्षा) को

प्रतिबंधात्मक आदेश पारित करने के लिए सशक्त बनाने के रूप में मान्यता दी जा सकती है और जिसे एक वर्ष की अवधि से आगे भी संचालित किया जा सकता है। उपर्युक्त मुद्दे पर निर्णय देने के लिए कार्यवाही करते हुए विद्वान एकल न्यायाधीश ने निम्नानुसार निर्णय दिया: -

221. एफएसएसए की धारा 30(2)(क) के अनुसार, खाद्य सुरक्षा आयुक्त को प्रदान किए गए प्रतिबंध की शक्ति सीमित थी और पूरे राज्य या किसी भी क्षेत्र या उसके हिस्से में खाद्य अवयव होने के कारण निषिद्ध उत्पाद के अधीन अधिकतम एक वर्ष की अवधि तक थी। इस प्रकार, इस तरह से प्रदान किए गए प्रतिबंध की शक्ति अस्थायी की थी।

222. एफएसएसए की धारा 30(2)(क) का अवलोकन उक्त प्रावधान के तहत खाद्य सुरक्षा आयुक्त द्वारा प्रतिषेधात्मक आदेश जारी करने के संबंध में विभिन्न सिद्धांतों को दर्शाता है जो इस प्रकार हैं: (ए) जनता के हित में केवल आकस्मिक परिस्थितियों में राज्य के पूरे या एक हिस्से में खाद्य वस्तु का निर्माण, विक्रय, वितरण और भंडारण निषिद्ध किया जा सकता है; (ख) ऐसे प्रतिबंधात्मक आदेश की अवधि अस्थायी प्रकृति की होती है और यह अपनी संपूर्णता में एक (1) वर्ष से अधिक नहीं हो सकती है; (ग) प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों के अनुपालन के बाद ही आदेश जारी करना/जारी रखा जाए; और (घ) प्रतिबंध को खाद्य व्यवसाय ऑपरेटर के नाम और ब्रांड नाम को इंगित करना चाहिए।

223. यह कानून की एक स्थापित स्थिति है कि आदेश देने से पहले, प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों के अनुपालन में सुनवाई का

उचित अवसर देने की आवश्यकता है, जिसका प्रभावित पक्षकारों के लिए प्रतिकूल सिविल परिणाम होगा।

224. एफएसएसए की धारा 18 उन सामान्य सिद्धांतों को निर्धारित करती है जिनका अधिनियम के लागू होने में अनिवार्य रूप से पालन किया जाना है। प्रतिबंध का प्रयोग करने के लिए वैकल्पिक नीतियों का मूल्यांकन किया जाना है; इच्छुक पार्टियों से परामर्श किया जाना है और जोखिम विश्लेषण, जोखिम मूल्यांकन और जोखिम प्रबंधन का पता लगाया जाना है; इच्छुक पक्षकारों से स्वास्थ्य की सुरक्षा के लिए प्रासंगिक कारकों के सम्बंध में परामर्श किया जाता है और एफएसएसए की धारा 18 के तहत निर्धारित अन्य सिद्धांतों के अनुपालन के अलावा उचित रोकथाम/नियंत्रण विकल्पों का चयन किया जाता है। इसके अलावा, एफएसएसए की धारा 18 में “किया जाएगा” शब्द का उपयोग स्पष्ट रूप से पालन की जाने वाली प्रक्रिया की अनिवार्य प्रकृति को दर्शाता है तदनुसार, खाद्य सुरक्षा आयुक्त को प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग एफएसएसए की धारा 18 के अंतर्गत यथा निर्धारित अनिवार्य सिद्धांतों के अनुपालन की शर्त पर किया जाना है।

225. हालांकि, यह उल्लेख करना उचित है कि वर्तमान मामले में, प्रत्यर्था 1 द्वारा आक्षेपित अधिसूचना जारी करने से पहले एफएसएसए की धारा 18 के साथ पढ़ी गई धारा 30(2)(क) के तहत कोई अनुपालन नहीं किया गया है। प्रारंभ में, वर्तमान मामले में कोई जोखिम विश्लेषण, जोखिम मूल्यांकन या जोखिम प्रबंधन नहीं किया गया है। इसके अलावा, उन आकस्मिक परिस्थितियों का कोई उल्लेख नहीं है जिनके कारण आक्षेपित अधिसूचनाएं जारी/पारित की गईं। वास्तव में, उन हितधारकों को

सुनवाई का कोई अवसर प्रदान नहीं किया गया है जो इस तरह के प्रतिबन्धात्मक आदेश अर्थात् आक्षेपित अधिसूचनाएं जारी करने से प्रतिकूल रूप से प्रभावित होंगे।

226. इस संबंध में, यह **ऑकार एजेंसी (पूर्वोक्त)** के मामले में चर्चा की गई है:

26. अब प्रश्न यह है कि: क्या धारा 30 के अधीन आदेश देने से पहले आयुक्त को प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों का अनुपालन करना अपेक्षित है?

27. ओल्गा टेलिस बनाम बॉम्बे नगर निगम मामले में जैसा कि (1985) 3 एससीसी 545 में बताया गया था माननीय सर्वोच्च न्यायालय की एक संविधान पीठ के पास बॉम्बे नगर निगम अधिनियम, 1888 की धारा 314 के प्रावधानों पर विचार करने का अवसर था। माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा यह अभिनिर्धारित किया गया था कि धारा 314 आयुक्त को नोटिस के साथ या बिना अतिक्रमण हटाने का विवेकाधिकार प्रदान करती है। उस विवेकाधिकार का उपयोग उचित तरीके से किया जाना चाहिए ताकि संवैधानिक जनादेश का पालन किया जा सके कि लोक अधिनियम के प्रदर्शन के साथ प्रक्रिया निष्पक्ष और उचित होनी चाहिए। न्यायालय को इस व्याख्या के पक्ष में झुकना चाहिए क्योंकि यह कानून की वैधता को बनाए रखने में मदद करता है। ओल्गा टेलिस (पूर्वोक्त) में आगे यह अभिनिर्धारित किया गया कि आयुक्त को बिना किसी सूचना के कार्य करने की शक्ति प्रदान करते समय विधायिका का इरादा था कि शक्ति का प्रयोग संयम से किया जाना चाहिए और तात्कालिकता के

मामलों में जिसमें कोई देरी नहीं होती है। अन्य सभी मामलों में, ऑडी अल्टरम पार्टम नियम से कोई बदलाव नहीं माना जा सकता है। धारा 314 के प्रावधानों पर माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने ओल्गा टेलिस (पूर्वोक्त) में कहा कि यह इस तरह से डिज़ाइन किया गया है कि प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों को अपवाद के रूप में बाहर रखा जाए न कि एक सामान्य नियम के रूप में। ऐसी स्थितियां हैं जो समय, स्थान, संदिग्ध खतरे आदि जैसे विभिन्न कारकों के कारण प्राकृतिक न्याय के नियमों को बाहर करने की मांग करती हैं। साधारण नियम जो सभी प्रक्रियाओं को विनियमित करता है वो यह है कि जिन व्यक्तियों के प्रस्तावित कार्यवाही से प्रभावित होने की संभावना है उन्हें यह सुनने का अवसर दिया जाना चाहिए कि यह कार्यवाही क्यों नहीं की जानी चाहिए। प्रत्येक स्थिति के तथ्यों के आधार पर सुनवाई व्यक्तिगत रूप से या सामूहिक रूप से दी जा सकती है। प्राकृतिक न्याय के इस मौलिक नियम से हटने का इरादा विधायिका द्वारा केवल उन परिस्थितियों में माना जा सकता है जो इसकी आवश्यकता हैं। ऐसी परिस्थितियों को जब आवश्यक हो अस्तित्व में दिखाया जाना चाहिए और दायित्व उन लोगों पर पड़ता है जो अपने अस्तित्व की पुष्टि करते हैं।

28. ओल्गा टेलिस (पूर्वोक्त) में दिखाई देने वाले प्रासंगिक अवलोकनों को यहां निम्नानुसार पुनः प्रस्तुत किया जा रहा है:-

अनुच्छेद 44 “...(उक्त धारा) आयुक्त को नोटिस के साथ या उसके बिना अतिक्रमण हटाने का विवेकाधिकार प्रदान करती है। उस विवेकाधिकार का उपयोग उचित तरीके से

किया जाना चाहिए ताकि संवैधानिक जनादेश का पालन किया जा सके जो लोक अधिनियम के निष्पादन के साथ प्रक्रिया निष्पक्ष और उचित होनी चाहिए। (न्यायालय) को इस व्याख्या के पक्ष में झुकना चाहिए क्योंकि यह कानून की वैधता को बनाए रखने में मदद करता है।”

अनुच्छेद 45 ...“यह भी माना जाना चाहिए कि आयुक्त को बिना किसी सूचना के कार्य करने की शक्ति प्रदान करते समय विधायिका का इरादा था कि शक्ति का उपयोग संयम से और तात्कालिकता के मामलों में किया जाना चाहिए जिसमें कोई देरी नहीं होती है। अन्य सभी मामलों में, ऑडी अल्टरनम पार्टम नियम (‘दूसरे पक्ष को सुनने’) से कोई बदलाव नहीं माना जा सकता है। धारा 314 को इस तरह से डिजाइन किया गया है कि प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों को अपवाद के रूप में बाहर रखा जाए न कि एक सामान्य नियम के रूप में। ऐसी स्थितियां हैं जो समय, स्थान, संभावित खतरे आदि जैसे विभिन्न कारकों के कारण प्राकृतिक न्याय के नियमों को बाहर करने की मांग करती हैं। सामान्य नियम जो सभी प्रक्रियाओं को विनियमित करता है वह यह है कि जिन व्यक्तियों को प्रस्तावित कार्यवाही से प्रभावित होने की संभावना है उन्हें सुनने का अवसर दिया जाना चाहिए कि यह कार्यवाही क्यों नहीं की जानी चाहिए। प्रत्येक स्थिति के तथ्यों के आधार पर सुनवाई व्यक्तिगत रूप से या सामूहिक रूप से दी जा सकती है। प्राकृतिक न्याय के इस मौलिक नियम से हटने का इरादा विधायिका द्वारा केवल उन परिस्थितियों में माना जा सकता है जो इसकी

आवश्यकता होती हैं। ऐसी परिस्थितियों को जब ऐसा आवश्यक हो अस्तित्व में दिखाया जाना चाहिए और दायित्व उन लोगों पर पड़ता है जो अपने अस्तित्व की पुष्टि करते हैं।”

29. ओल्गा टेलिस (पूर्वोक्त) के मामले में की गई उपरोक्त टिप्पणियों पर भरोसा करते हुए माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने (1993) 1 एससीसी 78 के रूप में प्रकाशित सीबी गौतम बनाम भारत संघ के मामले में अभिनिर्धारित किया है कि तथापि, यह ध्यान में रखा जाना चाहिए कि न्यायालयों ने आम तौर पर संबंधित धाराओं के प्रावधानों में आदेश दिए जाने से पहले सुनवाई का उचित अवसर देने की आवश्यकता को पढ़ा है जिसके प्रभावित पक्षकारों के लिए प्रतिकूल सिविल परिणाम होंगे। यह विशेष रूप से ऐसे मामले में होगा जहां इस तरह के अवसर की कमी के लिए धारा की वैधता एक गंभीर चुनौती के लिए खुली होगी।

30. (2004) 7 एससीसी 68 के रूप में प्रकाशित गोडावत पान मसाला बनाम भारत संघ के मामले में सूचित किया है कि माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने महाराष्ट्र राज्य द्वारा दी गई इस दलील को खारिज कर दिया कि आक्षेपित अधिसूचनाएं विधायी अधिनियम होने के कारण प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों का अनुपालन करने का कोई प्रश्न ही नहीं है। गोडावत पान मसाला (पूर्वोक्त) मामले में माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने माना है कि यदि इस तरह की दलीलों को स्वीकार किया जाता है तो प्रत्येक कार्यकारी अधिनियम एक विधायी अधिनियम का छद्मवेष धारण कर सकते हैं और न्यायपूर्ण व्यवहार और प्राकृतिक न्याय के प्रक्रियात्मक तंत्र से बच सकता है। इस संबंध में तमिलनाडु

राज्य बनाम के. सबनायगम, (1998) 1 एससीसी 318 के मामले पर भरोसा किया गया था जिसमें यह देखा गया है कि विधायी कार्य करते समय भी प्रतिनिधि को किसी दिए गए मामले में उस दृष्टिकोण पर विचार करने की आवश्यकता हो सकती है जो शक्ति के प्रयोग से प्रभावित होने की संभावना हो सकती है।

31. जैसा कि बताया गया है, के. सबनायगम (पूर्वोक्त) में, एक सशर्त कानून को मोटे तौर पर तीन श्रेणियों में वर्गीकृत किया जा सकता है:-

क. जब विधायिका ने एक कानून को लागू करने के अपने कार्य को पूरा कर लिया है और कानून की पूरी अधिरचना तैयार है लेकिन किसी दिए गए क्षेत्र में इसकी भविष्य की प्रयोज्यता को प्रतिनिधि की व्यक्तिपरक संतुष्टि पर छोड़ दिया जाता है।

ख. जहां प्रतिनिधि को यह निर्णय लेना होता है कि क्या और किन परिस्थितियों में कोई कानून, जो पहले से ही लागू हो चुका है, किसी दिए गए क्षेत्र में या दिए गए मामलों में आंशिक रूप से संचालन से वापस लिया जाना है ताकि व्यक्तियों के किसी दिए गए वर्ग पर लागू न हो जो अन्यथा अधिनियम द्वारा शासित हैं, और

ग. जहां सशर्त विधान का प्रयोग ऐसे व्यक्तियों के एक वर्ग द्वारा रखे गए वस्तुनिष्ठ तथ्यों पर प्रतिनिधि की संतुष्टि पर निर्भर करेगा, जो इस तरह के अभ्यास का लाभ चाहते हैं ताकि प्रतिद्वंद्वी वर्ग के व्यक्तियों को वंचित किया जा सके, जिन्हें अन्यथा, अधिनियम के तहत पहले से ही वैधानिक लाभ

मिल चुके होंगे और प्रतिनिधि द्वारा ऐसी शक्ति का प्रयोग करने के कारण जिनके मौजूदा लाभ खोने की संभावना है।

32. माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने के. सबनायगम के मामले (पूर्वोक्त) में जोर देकर कहा कि तीसरे प्रकार के मामलों में प्रतिनिधि की संतुष्टि अनिवार्य रूप से वस्तुनिष्ठ विचारों पर आधारित होनी चाहिए और इस तथ्य के बावजूद कि क्या ऐसी शक्ति के प्रयोग में न्यायिक या अर्ध-न्यायिक कार्य शामिल है जिसे फिर भी एक कार्य के रूप में माना जाना चाहिए जिसके लिए एक पक्ष द्वारा सेवा में लगाए गए प्रासंगिक तथ्यात्मक डेटा पर वस्तुनिष्ठ विचार की आवश्यकता होती है जिसका दूसरे पक्ष द्वारा खंडन किया जा सकता है जो प्रतिनिधि द्वारा शक्ति का ऐसा प्रयोग किए जाने पर प्रतिकूल रूप से प्रभावित होगा।

33. उपर्युक्त तर्क को ध्यान में रखते हुए खाद्य अधिनियम की धारा 30(क) के अंतर्गत प्रतिषेध आदेश जारी करने के संबंध में निम्नलिखित तथ्य सामने आते हैं:-

क. आदेश पारित करने से पहले वस्तुनिष्ठ सामग्रियों पर आधारित आकस्मिक परिस्थितियां होनी चाहिए कि लोक स्वास्थ्य के हित में पूरे राज्य या किसी भी क्षेत्र या उसके हिस्से में खाद्य पदार्थों के निर्माण, भंडारण, वितरण या विक्रय को प्रतिषेधित किया जाए;

ख. प्रतिषेधात्मक आदेश की अवधि प्रकृति में अस्थायी होनी चाहिए और इसकी संपूर्णता में 1 (एक) वर्ष से अधिक नहीं होनी चाहिए, अब प्रतिषेधात्मक आदेश का कोई भी विस्तार

वस्तुतः और प्रभावी रूप से कार्यकारी आदेश द्वारा कानून बनाने के बराबर होगा;

ग. धारा 30 (क) के तहत शक्तियों का प्रयोग करते हुए ऑडी अल्टरेम पार्टम का सिद्धांत लागू होता है और निषेध आदेश को जारी रखने से पहले पीड़ित व्यक्तियों को सुना जाना चाहिए, और

घ. चूंकि प्रतिषेध एक खाद्य व्यवसाय ऑपरेटर के संदर्भ में है इसलिए निषेध को खाद्य व्यवसाय ऑपरेटर के नाम और ब्रांड नाम, यदि कोई हो, को इंगित करना चाहिए जिसके तहत खाद्य व्यवसाय किया जाता है।

227. धारा 30(2)(क) स्पष्ट रूप से निर्धारित करता है कि अधिकतम अवधि जिसके लिए इस तरह के निषेधात्मक आदेश पारित किए जा सकते हैं, वह एक (1) वर्ष से अधिक नहीं है। हालांकि, यह ध्यान दिया गया है वर्तमान मामले में चुनौती दिए गए आक्षेपित अधिसूचनाओं को साल-दर-साल यांत्रिक तरीके से एफएसएसए के धारा 18 और 30(2)(क) के तहत निर्धारित सामान्य सिद्धांत को पालन किए बिना जारी की गई हैं जो कि एफएसएसए के तहत खाद्य सुरक्षा आयुक्त को प्रदत्त शक्तियों का स्पष्ट दुरुपयोग है। यह स्पष्ट रूप से एक ऐसा अधिनियम है जिसके प्रयोग का केवल विधायिका को अधिकार है और एफएसएसए के प्रावधानों के अनुसार खाद्य सुरक्षा आयुक्त को ऐसी कोई शक्ति निहित नहीं की गई है। इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि प्रत्यर्थी सं. 1 ने स्पष्ट रूप से आक्षेपित अधिसूचनाओं को जारी कर अपनी शक्ति और प्राधिकार को पार कर लिया है जो एफएसएसए के तहत उन्हें दी गई शक्तियों का उल्लंघन।”

13. रिट याचीगण ने 2015 की अधिसूचना को इस आधार पर चुनौती दी है कि इसमें धूम्रपान और धुआं रहित तंबाकू के बीच तर्कहीन और मनमाने ढंग से भेदभाव किया गया है। रिट याचीगण ने अनिवार्य रूप से जोर देकर कहा था कि लोक स्वास्थ्य पर तंबाकू उत्पादों की उन दोनों श्रेणियों के हानिकारक प्रभाव को ध्यान में रखते हुए सिर्फ धुआं रहित तंबाकू के संबंध में प्रतिषेध लगाने का कोई औचित्य नहीं है। उपर्युक्त निवेदन को विद्वान एकल न्यायाधीश का समर्थन मिला जो अंततः निम्नानुसार अभिलेख पर आए:-

“228. याचीगण की ओर से यह तर्क दिया गया है कि प्रत्यर्थी तंबाकू की बनावटी रूप से बनाई गई उपश्रेणी अर्थात् ‘धुआं रहित तंबाकू’ पर प्रतिषेध लगाने का दावा कर रहे हैं जिसमें चबाने वाला तंबाकू, पान मसाला, गुटखा, आदि और के तहत सूचीबद्ध अन्य अनुसूचित तंबाकू उत्पाद शामिल हैं। तथापि, धुआं रहित तंबाकू उत्पादों के विनिर्माण, भंडारण, बिक्री और वितरण पर रोक लगाने वाली आक्षेपित अधिसूचनाओं द्वारा प्राप्त किए जाने वाले उद्देश्य के साथ कोई तर्कसंगत संबंध प्रतीत नहीं होता है। जाहिर है, आक्षेपित अधिसूचनाओं की प्रकृति में उक्त निषेधात्मक आदेश (ओं) द्वारा प्राप्त किए जाने वाले उद्देश्य "सार्वजनिक स्वास्थ्य है। हालांकि, धुआं रहित और धूम्रपान करने वाले तंबाकू में इस तरह के भेदभाव करने का कोई औचित्य नहीं है, जो अपने रूपों में भिन्न हो सकते हैं लेकिन सार्वजनिक स्वास्थ्य पर उनके प्रभाव के संदर्भ में अलग नहीं हैं। यह ध्यान देने योग्य है कि सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) जो केंद्रीय अधिनियम है तंबाकू

उद्योग को नियंत्रित करता है और अपनी अनुसूची के तहत धुआं रहित और धूम्रपान तंबाकू के बीच ऐसा कोई भेद नहीं करता है।

229. उपर्युक्त टिप्पणियों के आलोक में यह स्पष्ट है कि धुआं रहित और धूम्रपान करने वाले तंबाकू के बीच उक्त वर्गीकरण/अंतर का आक्षेपित अधिसूचनाओं द्वारा प्राप्त किए जाने वाले उद्देश्य से कोई संबंध नहीं है। वास्तव में, उक्त भेदभाव जिसे आक्षेपित अधिसूचनाओं द्वारा बढ़ावा दिया जा रहा है धुआं रहित तंबाकू पर तंबाकू धूम्रपान करने के लिए प्रोत्साहित करता है, जिससे न केवल स्पष्ट रूप से भेदभावपूर्ण लेकिन संविधान के अनुच्छेद 14 का उल्लंघन भी है।

230. इसके अलावा, आक्षेपित अधिसूचनाएं कथित रूप से विनियम 2.3.4 की आड़ में जारी की गई हैं जो किसी भी खाद्य पदार्थ में तंबाकू और निकोटीन के उपयोग पर प्रतिषेध लगाती हैं। हालांकि, निश्चित रूप से, तंबाकू और निकोटीन न केवल धुआं रहित तंबाकू में पाए जाते हैं बल्कि धूम्रपान वाले तंबाकू में भी पाए जाते हैं, जिसे आक्षेपित अधिसूचनाओं की कठोरता से आसानी से बाहर रखा गया है। इसलिए, धुआं रहित और धूम्रपान वाले तंबाकू के बीच वर्गीकरण के लिए कोई औचित्य नहीं है जो प्रत्यर्थियों द्वारा आक्षेपित अधिसूचनाओं को जारी कर मांगी गई। इसके अलावा, आक्षेपित अधिसूचनाओं के आधार पर धुआं रहित और धूम्रपान तंबाकू के बीच भेदभाव करके लगाया गया प्रतिषेध संविधान के अनुच्छेद 19(6) के तहत मौलिक अधिकारों के प्रयोग पर उचित प्रतिबंध नहीं है।

231. याचिकाकर्ताओं की ओर से आगे तर्क दिया गया है कि सबूत का दायित्व प्रत्यर्थियों पर है कि तंबाकू उत्पादों के बीच

एक बनावटी उप-वर्गीकरण का निर्माण, यानी, धुआं रहित और धूम्रपान करने वाले तंबाकू, आक्षेपित अधिसूचनाओं द्वारा प्राप्त किए जाने वाले उद्देश्य यानी लोक हित के लिए एक स्पष्ट या उचित संबंध रखता है। हालांकि, प्रत्यर्थियों द्वारा दिए गए तर्क और प्रस्तुतियों पर इस न्यायालय का विचार है कि उक्त दायित्व प्रत्यर्थियों द्वारा पर्याप्त रूप से नहीं निभाया गया है जो नतीजतन उक्त वर्गीकरण/भेद को संविधान के अनुच्छेद 14 के परीक्षण में उत्तीर्ण करने से चूक जाते हैं। परिणामस्वरूप, आक्षेपित अधिसूचनाओं द्वारा प्राप्त किए जाने वाले उद्देश्य का इसके साथ कोई संबंध नहीं है इसलिए कि संविधान के अनुच्छेद 14 के तहत एक वैध वर्गीकरण को सही ठहराने के लिए।

232. पक्षकारों की ओर से दिए गए विस्तृत तर्कों और उपरोक्त चर्चा किए गए स्पष्टीकरण और कारणों को ध्यान में रखते हुए, इस न्यायालय का विचार है कि धुआं रहित और धूम्रपान तंबाकू के बीच बनाया जाने वाला वर्गीकरण स्पष्ट रूप से संविधान के अनुच्छेद 14 का उल्लंघन है।”

14. ऐसा प्रतीत होता है कि अपिलार्थियों ने माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा पारित विभिन्न आदेशों अंकुर गुटका बनाम इंडियन अस्थमा केयर सोसाइटी और अन्य⁵ और केंद्रीय अरेकानट & कोको विपणन और प्रसंस्करण सहकारी लिमिटेड के आलोक में आक्षेपित अधिसूचना और प्रतिषेधात्मक आदेश जारी करने की अनिवार्यता की स्थापना की है। यह उनकी प्रस्तुति थी कि उपरोक्त मामलों में माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा जारी निर्देशों को प्रभावी बनाने के लिए आक्षेपित अधिसूचना जारी की गई थी और जिसके कारण देश के कई

राज्यों ने तंबाकू और/या निकोटिन के साथ गुटखा और पान मसाला के वितरण और विक्रय पर प्रतिबंध लगा दिया था। इस पहलू से निपटते हुए विद्वान एकल न्यायाधीश ने निम्नानुसार माना कि:-

“234. यह ध्यान दिया गया है कि माननीय सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष अंकुर गुटका (पूर्वोक्त) और सेंट्रल अरेकानट (पूर्वोक्त) के मामले में यह प्रस्तुत किया गया है कि ऐसे राज्यों में तंबाकू और/या निकोटीन के साथ गुटखा और पान मसाला पर पूर्ण प्रतिबंध लगाए जाने के बावजूद, निर्माताओं ने गुटखा और पान मसाला को अलग-अलग पाउच में बेंचकर ताल-मटोल किया है और इस तरह से प्रतिबंध का उल्लंघन किया जा रहा है। माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा जारी अंतरिम निर्देशों के मद्देनजर यह स्पष्ट है कि तंबाकू और/या निकोटीन के साथ गुटखा और पान मसाला के विनिर्माण और विक्रय पर लगाए गए प्रतिबंध का अनुपालन सुनिश्चित किया जाना है। यद्यपि मुख्य मामला(ए) निर्णय के लिए लंबित है, माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा पारित उपरोक्त निर्देश विनियम 2.3.4 के अनुरूप हैं जैसा कि यह निर्देश देता है “तंबाकू और/या निकोटीन के साथ गुटखा और पान मसाला के विनिर्माण और विक्रय पर लगाए गए प्रतिबंध के अनुपालन हेतु”। विनियम 2.3.4 का सार तम्बाकू और निकोटीन के किसी भी खाद्य उत्पादों में सामग्री के रूप में उपयोग पर रोक लगाना है और स्वतः तंबाकू और/या निकोटीन के निर्माण और विक्रय पर प्रतिबंध लगाना नहीं। इस विचार में, वर्तमान मामला अलग है क्योंकि यह तंबाकू चबाने से संबंधित है और ना कि गुटखा और पान मसाला के साथ तंबाकू और/ या निकोटीन।”

15. रिट याचिकाओं को अंततः आक्षेपित अधिसूचनाओं को अपास्त करने के साथ अनुमति दी गई और विद्वान एकल न्यायाधीश इस निष्कर्ष पर पहुंचे कि आयुक्त (खाद्य सुरक्षा) ने न केवल एफएसएसए के तहत उन्हें दी गई शक्ति और अधिकार को पार किया था, बल्कि इसका उल्लंघन भी किया था। इन अपीलों पर संबोधित प्रस्तुतियों पर ध्यान देने से पहले, न्यायालय प्रासंगिक वैधानिक प्रावधानों पर ध्यान देना उचित समझता है क्योंकि यह उन प्रावधानों की पृष्ठभूमि में है कि चुनौती का अंततः मूल्यांकन करना होगा।

ख. नियंत्रक व्यवस्था

16. कोटपा को 2003 में संसद द्वारा प्रख्यापित किया गया था। कोटपा की प्रस्तावना इस प्रकार है:-

“एक अधिनियम जो सिगरेट और अन्य तम्बाकू उत्पादों के विज्ञापन पर रोक लगाने और वितरण में व्यापार और वाणिज्य के विनियमन हेतु और उनके उत्पादन, आपूर्ति और उनसे संबंधित या आनुषंगिक मामलों के लिए।

जबकि, 39वीं विश्व स्वास्थ्य सभा (डब्ल्यूएचओ) द्वारा 15 मई, 1986 को आयोजित अपनी चौदहवीं पूर्ण बैठक में पारित संकल्प में डब्ल्यूएचओ के सदस्य राष्ट्रों, जिन्होंने अभी तक यह सुनिश्चित करने के उपायों को लागू करने का आग्रह नहीं किया कि धूम्रपान न करने वालों को तंबाकू के धुएं के अनैच्छिक संपर्क से प्रभावी सुरक्षा प्रदान की जाए और बच्चों व युवाओं को तंबाकू के उपयोग के आदी होने से बचाया जाए;

और जबकि, 43वीं विश्व स्वास्थ्य सभा ने 17 मई, 1990 को आयोजित अपनी चौदहवीं पूर्ण बैठक में 39वीं विश्व स्वास्थ्य सभा में पारित संकल्प में व्यक्त की गई चिंताओं को दोहराया और सदस्य राष्ट्रों से आग्रह किया कि वे अपने नागरिकों की रक्षा खासतौर पर जोखिम समूहों जैसे गर्भवती महिलाओं और बच्चों को तंबाकू के धुएं के अनैच्छिक संपर्क से बचाने के लिए अपनी तंबाकू नियंत्रण रणनीतियों की योजनाओं के लिए कानून और अन्य प्रभावी उपायों पर विचार करें, तंबाकू के उपयोग को माना करें और प्रगतिशील प्रतिबंध लगाए और अंततः तंबाकू से संबंधित सभी प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष विज्ञापन, प्रचार और प्रायोजन को समाप्त करने के लिए ठोस कार्यवाही करें;

और जबकि, लोक हित में और लोक स्वास्थ्य की रक्षा के लिए तंबाकू पर एक व्यापक कानून बनाना समीचीन माना जाता है;

और जबकि, संविधान के अनुच्छेद 47 द्वारा सामान्य रूप से लोक स्वास्थ्य में सुधार प्राप्त करने की दृष्टि से सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पादों के सेवन को प्रतिबंधित करना समीचीन है जो स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हैं;

और जबकि, सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पादों के के विज्ञापन, व्यापार और वाणिज्य का नियंत्रण, उत्पादन, आपूर्ति और वितरण को प्रतिबंधित करना और उनसे संबंधित या प्रासंगिक मामलों के लिए समीचीन है।

17. धारा 2 में सातवीं अनुसूची की सूची-1 में आने वाली प्रविष्टि-52 के संदर्भ में केंद्र सरकार के इरादे की अभिव्यक्ति है। यह प्रावधान निम्नानुसार है:-

“2. संघ द्वारा नियंत्रण के औचित्य के बारे में घोषणा-यह घोषित किया जाता है कि लोक हित में यह समीचीन है कि संघ को तंबाकू उद्योग अपने नियंत्रण में लेना चाहिए।”

18. सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) की धारा 4 और 5 में सार्वजनिक स्थानों पर धूम्रपान और सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पादों के विज्ञापन के संबंध में विधायिका द्वारा लगाए गए प्रतिबंध हैं। उन प्रावधानों को नीचे दिया गया है:-

“4. सार्वजनिक स्थान पर धूम्रपान का निषेध- कोई भी व्यक्ति किसी भी सार्वजनिक स्थान पर धूम्रपान नहीं करेगा:

परन्तु तीस कमरों वाले होटल या तीस या उससे अधिक व्यक्तियों के बैठने की क्षमता वाले रेस्तरां में और हवाई अड्डों में धूम्रपान क्षेत्र या स्थान के लिए एक अलग प्रावधान किया जा सकता है।”

5. सिगरेटों और अन्य तंबाकू उत्पादों के विज्ञापन का प्रतिषेध-

(1) कोई व्यक्ति, जो सिगरेटों या किसी अन्य तंबाकू उत्पादों के उत्पादन, प्रदाय या वितरण में लगा है या लगा होना तात्पर्यित है, इसका विज्ञापन नहीं करेगा और कोई ऐसा व्यक्ति, जिसका किसी माध्यम पर नियंत्रण हो, उक्त माध्यम द्वारा सिगरेटों या किसी अन्य तंबाकू उत्पाद का विज्ञापन नहीं होने देगा और कोई व्यक्ति किसी ऐसे विज्ञापन में भाग नहीं लेगा जिसमें प्रत्यक्षतः या अप्रत्यक्षतः सिगरेटों या किन्हीं अन्य तंबाकू उत्पादों के उपयोग या उपभोग का सुझाव दिया गया हो या संप्रवर्तन किया गया हो।

(2) कोई व्यक्ति किसी प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष आर्थिक फायदे के लिए-

(क) सिगरेटों या किसी अन्य तंबाकू उत्पाद के किसी विज्ञापन का संप्रदर्शन नहीं करेगा, संप्रदर्शन नहीं कराएगा या उसे संप्रदर्शन के लिए अनुज्ञात या प्राधिकृत नहीं करेगा; या

(ख) किसी ऐसी फिल्म या वीडियो टेप का विक्रय नहीं करेगा या विक्रय नहीं कराएगा या विक्रय करने के लिए अनुज्ञात या प्राधिकृत नहीं करेगा जिसमें सिगरेटों या किसी अन्य तंबाकू उत्पाद का विज्ञापन हो; या

(ग) ऐसे किसी पर्णक, पर्चे या दस्तावेज का, जो सिगरेट या किसी अन्य तंबाकू उत्पाद का विज्ञापन है या जिसमें ऐसा विज्ञापन है, जनता में वितरण नहीं करेगा, वितरण नहीं कराएगा या उसे वितरण के लिए अनुज्ञात या प्राधिकृत नहीं करेगा; या

(घ) सिगरेट या किसी अन्य तंबाकू उत्पाद के किसी विज्ञापन का किसी भूमि, भवन, दीवाल, होर्डिंग, फ्रेम, पोस्ट या संरचना पर या उसके ऊपर या किसी यान में या उसके ऊपर न परिनिर्माण करेगा, न प्रदर्शन करेगा, उसे न लगाएगा और न लगाए रखेगा और न ही उसका किसी भी स्थान में किसी भी रीति से प्रदर्शन करेगा:

परंतु यह उपधारा,-

(क) सिगरेट या अन्य तंबाकू उत्पाद अंतर्विष्ट करने वाले किसी पैकेज में या उस पर सिगरेट या तंबाकू उत्पाद के किसी विज्ञापन ;

(ख) सिगरेट या किसी अन्य तंबाकू उत्पाद के विज्ञापन, जो किसी ऐसे भांडागार या दुकान के प्रवेश स्थान पर या उसके भीतर प्रदर्शित किया गया है जहां सिगरेट या कोई अन्य तंबाकू उत्पाद वितरण या विक्रय के लिए प्रस्थापित है, के संबंध में लागू नहीं होगी।

(3) कोई व्यक्ति किसी संविदा के अधीन या अन्यथा किसी अन्य व्यक्ति द्वारा दिए गए या दिए जाने के लिए करार में प्रयोजन, दान, पुरस्कार या छात्रवृत्ति के लिए विनियम में,-

(क) सिगरेट या किसी अन्य तंबाकू उत्पाद के उपयोग वा खपत का; या

(ख) सिगरेट या किसी अन्य तंबाकू उत्पाद के किसी व्यापार चिह्न या ब्राण्ड नाम का संबर्धन नहीं करेगा या उसके संबर्धन के लिए करार नहीं करेगा।

19. सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) की धारा 6 और 7 में 18 वर्ष से कम आयु के व्यक्ति को सिगरेट के विक्रय के संबंध में निषेध और सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पादों के उत्पादन, आपूर्ति और वितरण पर वैधानिक रूप से लगाए गए प्रतिबंध शामिल हैं। वे दो प्रावधान इस प्रकार हैं:-

6. अठारह वर्ष से कम आयु के व्यक्ति को, और विशिष्ट क्षेत्र में सिगरेट या अन्य तंबाकू उत्पादों के, विक्रय पर प्रतिषेध- कोई व्यक्ति,-

(क) ऐसे किसी व्यक्ति को जो अठारह वर्ष से कम आयु का है, और

(ख) किसी शैक्षिक संस्था की एक सौ गज की परिधि के भीतर किसी स्थान पर,

सिगरेट या किसी अन्य तम्बाकू उत्पाद का विरूप विक्रय करने की प्रस्थापना का विय करने की अनुमति नहीं देगा।

7. सिगरेटों या अन्य तंबाकू उत्पादों के व्यापार और वाणिज्य तथा उनके उत्पादन, प्रदाय और वितरण पर निर्बन्धन- (1) कोई व्यक्ति, तब तक प्रत्यक्ष रूप से या अप्रत्यक्ष रूप से, सिगरेटों या अन्य तंबाकू उत्पादों का उत्पादन, प्रदाय या वितरण नहीं करेगा जब तक कि सिगरेटों या किसी अन्य तंबाकू उत्पाद के प्रत्येक पैकेज या उसके सेवन पर जो उसके द्वारा उत्पादित किया गया है, प्रदाय किया गया है या वितरित किया गया है, [ऐसी विनिर्दिष्ट चेतावनी नहीं है जिसके अंतर्गत सचित्र चेतावनी भी है, जो विहित की जाए]

(2) कोई व्यक्ति तब तक सिगरेटों या किन्हीं अन्य तंबाकू उत्पादों का व्यापार या वाणिज्य नहीं करेगा जब तक कि सिगरेट या अन्य तंबाकू उत्पाद के प्रत्येक पैकेज या उसके लेबल पर जिसका उसके द्वारा विक्रय, प्रदाय या वितरण किया गया है, विनिर्दिष्ट चेतावनी नहीं है।

(3) कोई व्यक्ति तब तक मूल्यवान प्रतिफल के लिए या वितरण या प्रदाय के लिए या भारत में विक्रय के लिए सिगरेटों

या अन्य तंबाकू उत्पादों का आयात नहीं करेगा जब तक कि उसके द्वारा इस प्रकार आयातित सिगरेटों या अन्य तंबाकू उत्पादों के प्रत्येक पैकेज या उसके लेबल पर विनिर्दिष्ट चेतावनी नहीं है।

(4) ऐसे पैकेज के जिसमें सिगरेट या कोई अन्य तंबाकू उत्पाद मूल्यवान प्रतिष्ठत के लिए वितरण, विक्रय या प्रदाय हेतु पैक किए गए हैं वृहत्तम पैनल पर विनिर्दिष्ट चेतावनी दृश्यमान होगी।

(5) कोई भी व्यक्ति, सिगरेटों या किन्हीं अन्य तंबाकू उत्पादों का प्रत्यक्षतः या अप्रत्यक्षतः उत्पादन, प्रदाय या वितरण तब तक नहीं करेगा जब तक कि उसके द्वारा उत्पादित, प्रदाय किए गए या वितरित, यथास्थिति, सिगरेटों या किन्हीं अन्य तंबाकू उत्पादों के प्रत्येक पैकेज पर या उसके लेबल पर निकोटीन और टार अंतर्वस्तु को उसकी अधिकतम अनुज्ञेय सीमा सहित उपदर्शित न किया गया हो:

परंतु निकोटीन और टार अंतर्वस्तुएं उसकी अधिकतम अनुज्ञेय मात्रा से, जो इस अधिनियम के अधीन बनाए गए नियमों द्वारा विहित की जाएं, अधिक नहीं होंगी।

20. धारा 8 और 9 ने तंबाकू उत्पादों वाले पैकेजों पर विशिष्ट चेतावनियों को जिस भाषा में ऐसी चेतावनियां व्यक्त की जानी हैं उसमें मुद्रित करने की वैधानिक आवश्यकता निर्धारित की। धारा 10 अक्षरों के आकार और उन आंकड़ों

को निर्धारित करता है जिनमें पैकेजिंग पर निर्दिष्ट चेतावनियां प्रदर्शित की जानी हैं। सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) एक परीक्षण प्रयोगशाला की स्थापना की भी परिकल्पना करता है जिसे संघ द्वारा मान्यता दी जा सकती है और सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पादों में निकोटीन और टार सामग्री का परीक्षण करने का कार्य सौंपा जा सकता है। सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) की धारा 13 और 14 में दंडात्मक उपाय शामिल हैं जिन्हें अधिनियमन के तहत सक्षम प्राधिकारी इसके प्रावधानों के उल्लंघन के मामले में अपनाने के हकदार हैं। सि.अ.तं.उ.अ.(COTPA) की धारा 20, 21, 22 में उक्त अधिनियम के प्रावधानों के उल्लंघन के लिए विभिन्न दंडों का प्रावधान है।

21. तम्बाकू उत्पाद वे हैं जो धारा 3(त) के संदर्भ में अनुसूची में निर्दिष्ट हैं। उक्त अनुसूची निम्नानुसार है:-

- “1. सिगरेट
2. सिगार
3. चुरुट
4. बीड़ी
5. सिगरेट, तम्बाकू, पाइप तंबाकू और हुक्का तम्बाकू
6. चवर्ण तम्बाकू
7. सुंघनी
8. पान मसाला या कोई चवर्ण सामग्री जिसमें तम्बाकू उसके एक संघटक के रूप में हो (चाहे वह किसी भी नाम से ज्ञात हो)

9. गुटका
10. तम्बाकू से युक्त दूध पाउडर।
22. एफएसएसए का रुख करते हुए न्यायालय सबसे पहले अपने उद्देश्यों और कारणों के कथन को संदर्भित करना उचित समझता है जो इस प्रकार है: -

“उद्देश्यों और कारणों का विवरण

1. खाद्य कानूनों, मानक निर्धारण और प्रवर्तन एजेंसियों की बहुलता खाद्य के विभिन्न क्षेत्रों में व्याप्त है, जो उपभोक्ताओं, व्यापारियों, निर्माताओं और निवेशकों के मन में भ्रम पैदा करती है। खाद्य योजकों, संदूषकों, खाद्य रंगों, परिरक्षकों आदि की स्वीकार्यता और स्तरों के बारे में विभिन्न कानूनों के तहत विस्तृत प्रावधान और अन्य संबंधित आवश्यकताओं के इन कानूनों के तहत विभिन्न मानक हैं। मानक अक्सर कठोर होते हैं और वैज्ञानिक प्रगति और आधुनिकीकरण के प्रति गैर-प्रभावनीय होते हैं। कानूनों की बहुलता को देखते हुए उनके प्रवर्तन और मानक निर्धारण के साथ-साथ विभिन्न कार्यान्वयन एजेंसियां नए खाद्य प्रसंस्करण उद्योग के विकास के लिए हानिकारक हैं और खाद्य मानकों के प्रभावी निर्धारण और उनके प्रवर्तन के लिए अनुकूल नहीं हैं।

2. सबसे पहले वर्ष 1998 में ही, प्रधानमंत्री की व्यापार और उद्योग परिषद ने खाद्य और कृषि उद्योग पर एक विषय समूह नियुक्त किया था जिसने घरेलू और निर्यात दोनों बाजारों से संबंधित खाद्य नियामक प्राधिकरण के साथ खाद्य पर एक व्यापक कानून बनाने की सिफारिश की थी। कीटनाशक अवशेषों पर संयुक्त संसदीय समिति ने 2004 में अपनी रिपोर्ट में सभी मौजूदा खाद्य कानूनों को एक साथ मिलाने और एक एकल नियामक निकाय बनाने की आवश्यकता पर जोर दिया। समिति

ने भारत में लोक स्वास्थ्य और खाद्य सुरक्षा पर अपनी चिंता व्यक्त की। कृषि संबंधी संसद की स्थायी समिति ने अप्रैल, 2005 में प्रस्तुत अपनी 12वीं रिपोर्ट में यह इच्छा व्यक्त की थी कि समेकित खाद्य कानून पर अति आवश्यक विधान में तेजी लाई जानी चाहिए।

3. एक सतत प्रक्रिया के रूप में, भारत के विधि आयोग के तत्कालीन सदस्य-सचिव को विभिन्न विकासशील और विकसित देशों के खाद्य कानूनों और इस विषय पर अन्य प्रासंगिक अंतर्राष्ट्रीय समझौतों और उपकरणों की व्यापक समीक्षा करने के लिए कहा गया था। अंतर्राष्ट्रीय परिदृश्य का गहन सर्वेक्षण करने के बाद तत्कालीन सदस्य-सचिव ने सिफारिश की कि नए खाद्य कानून को नवजात खाद्य प्रसंस्करण उद्योग को इसकी आय, रोजगार और निर्यात क्षमता को देखते हुए बढ़ावा देने की समग्र संभावना में देखा जाना चाहिए। यह सुझाव दिया गया है कि खाद्य से संबंधित सभी अधिनियमों और आदेशों को प्रस्तावित एकीकृत खाद्य कानून में समाहित किया जाए क्योंकि अंतर्राष्ट्रीय प्रवृत्ति बहु-स्तरीय और बहु-विभागीय नियंत्रण को समाप्त करने के साथ खाद्य मानकों के विनियमों के आधुनिकीकरण और अभिसरण की ओर है। वर्तमान में, जोर (क) निर्माताओं की जिम्मेदारी, (ख) रिकॉल, (ग) आनुवंशिक रूप से संशोधित और कार्यात्मक खाद्य पदार्थ, (घ) आपातकालीन नियंत्रण, (ङ) जोखिम का विश्लेषण और संचार (च) खाद्य सुरक्षा और अच्छी विनिर्माण चलन और प्रक्रिया नियंत्रण *अर्थात्*, जोखिम विश्लेषण और महत्वपूर्ण नियंत्रण बिंदु पर है।

4. इस पृष्ठभूमि में, भारत सरकार द्वारा गठित मंत्रियों के समूह ने व्यापक विचार-विमर्श किया और कुछ संशोधनों के साथ प्रस्तावित एकीकृत खाद्य कानून को मंजूरी दे दी गई। एकीकृत

खाद्य कानून को खाद्य सुरक्षा और मानक विधेयक, 2005 का नाम दिया गया है। इस विधेयक का मुख्य उद्देश्य खाद्य से संबंधित एकल कानून लाना और खाद्य प्रसंस्करण उद्योगों के व्यवस्थित और वैज्ञानिक विकास का प्रावधान करना है। भारतीय खाद्य सुरक्षा और मानक प्राधिकरण की स्थापना का प्रस्ताव है, जो खाद्य मानकों को निर्धारित करेगा और खाद्य के विनिर्माण, आयात, प्रसंस्करण, वितरण और विक्रय को विनियमित/देख-रेख करेगा, ताकि लोगों के लिए सुरक्षित और पौष्टिक भोजन सुनिश्चित किया जा सके। खाद्य प्राधिकरण को मानकों को तय करने में समितियों और पैनलों द्वारा और कार्य की प्राथमिकता में एक केंद्रीय सलाहकार समिति द्वारा सहायता प्रदान की जाएगी। इस कानून को लागू करने का काम राज्य खाद्य सुरक्षा आयुक्त, उनके अधिकारियों और पंचायती राज/नगर निकायों के माध्यम से किया जाएगा।

5. विधेयक, *अन्य बातों के साथ-साथ*, इसमें खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 (1954 का 37) के मुख्य प्रावधानों को शामिल किया गया है और यह अंतर्राष्ट्रीय कानूनों, साधनों और कोडेक्स आहार आयोग (जो खाद्य सुरक्षा मानदंडों से संबंधित है) पर आधारित है। संक्षेप में, विधेयक अंतर्राष्ट्रीय चलन का ध्यान रखता है और खाद्य पदार्थों के निर्माण, विपणन, प्रसंस्करण हैंडलिंग, परिवहन, आयात और विक्रय में शामिल व्यक्तियों का मार्गदर्शन और विनियमन करने के लिए व्यापक नीतिगत ढांचे और एकल राह के प्रावधान की परिकल्पना करता है। विधेयक की मुख्य विशेषताएं इस प्रकार हैं:

(क) बहु-स्तरीय और बहु-विभागीय नियंत्रण से आदेश की एकीकृत दिशा की ओर;

(ख) नवीन/आनुवंशिक रूप से संशोधित खाद्य पदार्थों, अंतर्राष्ट्रीय व्यापार जैसे रणनीतिक मुद्दों के लिए एकीकृत प्रतिक्रिया;

(ग) खाद्य उत्पादों के निर्माण के लिए लाइसेंस, जो वर्तमान में विभिन्न अधिनियमों और आदेशों के तहत केंद्रीय एजेंसियों द्वारा प्रदान किया जाता है वह खाद्य सुरक्षा आयुक्त और उनके अधिकारी को विकेंद्रीकृत किया जाएगा;

(घ) खाद्य सुरक्षा और मानक, विनियम और प्रवर्तन संबंधित सभी मामलों के लिए एकल संदर्भ बिंदु;

(ङ) खाद्य सुरक्षा प्रबंधन प्रणालियों के माध्यम से केवल विनियामक व्यवस्था से स्व-अनुपालन की ओर बदलाव;

(च) खाद्य व्यवसाय ऑपरेटर्स पर यह सुनिश्चित करने की जिम्मेदारी है कि खाद्य प्रसंस्करण, निर्मित, आयातित या वितरित घरेलू खाद्य कानूनों के अनुपालन में है; और

(छ) अपराध की गंभीरता के आधार पर श्रेणीबद्ध दंड का प्रावधान और तदनुसार, मामूली अपराधों के लिए सिविल दंड और गंभीर उल्लंघनों के लिए दंड।

6. उपर्युक्त विधेयक समकालीन व व्यापक है और इसका उद्देश्य खाद्य सुरक्षा प्रबंधन प्रणालियों के माध्यम से बेहतर उपभोक्ता सुरक्षा सुनिश्चित करना और विज्ञान और पारदर्शिता के आधार पर मानकों को स्थापित करना और साथ ही भारतीय खाद्य व्यापार और उद्योग और अंतर्राष्ट्रीय व्यापार की गतिशील आवश्यकताओं को पूरा करना है।

विधेयक पूर्वोक्त उद्देश्यों को प्राप्त करने का प्रयास करता है।”

23. जैसा कि एफएसएसए की प्रस्तावना से स्पष्ट होगा, यह अनिवार्य रूप से एक अधिनियम है जिसका उद्देश्य खाद्य से संबंधित कानूनों को समेकित करना और **भारतीय खाद्य सुरक्षा और मानक प्राधिकरण¹**को खाद्य वस्तुओं के लिए विज्ञान-आधारित मानकों को निर्धारित करना और उनके निर्माण, भंडारण, वितरण, विक्रय और आयात को विनियमित करने हेतु स्थापित करना है। अधिनियम का मुख्य उद्देश्य खाद्य सुरक्षा को सुविधाजनक बनाना और मानव उपभोग के लिए और उससे संबंधित मामलों के लिए सुरक्षित और पौष्टिक भोजन की उपलब्धता सुनिश्चित करना है। एफएसएसए में सातवीं अनुसूची की सूची 1 में आने वाली प्रविष्टि 52 के संदर्भ में एक घोषणा भी है और उक्त घोषणा इसकी धारा 2 में सन्निहित है। यह अधिनियम 23 अगस्त 2006 को प्रख्यापित किया गया था। हालांकि, इसके विभिन्न प्रावधानों को अलग-अलग तारीखों से लागू किया गया था। वर्तमान अपीलों में उठाई गई चुनौती का मूल्यांकन करने के प्रयोजनों के लिए निम्नलिखित परिभाषाओं का नीचे उल्लेख करना उचित होगा जैसा कि एफएसएसए की धारा 3 में निर्धारित किया गया है:-

“3. परिभाषाएं - (1) इस अधिनियम में, जब तक कि संदर्भ से अन्यथा अपेक्षित न हो,

¹ FSSAI

ले.प.अ. 742/2022, और ले.प.अ. 748/2022

(ज) “खाद्य” से ऐसा कोई पदार्थ अभिप्रेत है, चाहे वह प्रसंस्कृत है, या आंशिक रूप से प्रसंस्कृत है या अप्रसंस्कृत है, जो मानव उपभोग के लिए आशयित है और जिसके अन्तर्गत खंड (यट) में परिभाषित सीमा तक प्राथमिक खाद्य, आनुवंशिक रूप से उपांतरित था निर्मित खाद्य या ऐसे संघटकों से युक्त खाद्य, शिशु खाद्य, पैक किया गया पीने का जल, अल्कोहोली पेय, चिविंगम, तथा कोई अन्य पदार्थ हैं, जिसके अन्तर्गत खाद्य के विनिर्माण, निर्माण या उपचार के दौरान प्रयुक्त किया गया जल भी है, किन्तु इसके अंतर्गत कोई पशु खाद्य, जीवित पशु तब तक, जब तक कि उन्हें मानव उपभोग के लिए बाजार में लाने हेतु तैयार या प्रसंस्कृत नहीं किया जाता, कटाई से पूर्व पौधे, औषधि और औषधीय उत्पाद, प्रसाधन सामग्री, स्वापक या मनः प्रभावी पदार्थ नहीं हैं :

परन्तु केन्द्रीय सरकार, राजपत्र में अधिसूचना द्वारा, किसी अन्य वस्तु को, उसके उपयोग, प्रकृति, सार या क्वालिटी को ध्यान में रखते हुए, इस अधिनियम के प्रयोजनों के लिए खाद्य घोषित कर सकेगी;

(ट) “खाद्य योज्यक” से ऐसा कोई पदार्थ अभिप्रेत है, जिसका सामान्यतः स्वयं किसी खाद्य के रूप में उपभोग नहीं किया जाता है या जिसे खाद्य के विशिष्ट संघटक के रूप में उपयोग में लाया जाता है चाहे उसका पोषक मूल्य है या नहीं, ऐसे खाद्य के विनिर्माण, प्रसंस्करण, निर्माण, उपचार, पैकिंग, पैकेजिंग, परिवहन या धारण करने में प्रौद्योगिक (जिसके अन्तर्गत आर्गेनोलैप्टिक भी है) प्रयोजन के लिए खाद्य में जिसके साशय मिश्रण के परिणामस्वरूप प्रत्यक्षतः

या परोक्षतः या युक्तियुक्त रूप से निर्माण की संभावना है या जिसका उपोत्पाद ऐसे खाद्य का संघटक बन जाता है, उसका निर्माण होता है या ऐसे खाद्य की विशेषताओं को अन्यथा प्रभावित करता है किन्तु इसके अन्तर्गत खाद्य में पोषक क्वालिटियों को बनाए रखने या उनमें सुधार करने के लिए मिलाए गए "संदूषक" या पदार्थ सम्मिलित नहीं हैं;

(म) "संघटक" से कोई पदार्थ अभिप्रेत है, जिसके अन्तर्गत खाद्य के विनिर्माण या निर्मिति में प्रयुक्त कोई खाद्य योज्यक भी है और जो अन्तिम उत्पाद में, संभवतः उपान्तरित रूप में, विद्यमान है

(यब) "पदार्थ" के अन्तर्गत कोई प्राकृतिक या कृत्रिम पदार्थ या अन्य वस्तु अभिप्रेत है, चाहे वह ठोस अवस्था में हो या द्रव रूप या गैस या वाष्प रूप में;

24. अधिनियम की धारा 18 अधिनियम के प्रावधानों को लागू करते समय उपयुक्त सरकारों के साथ-साथ एफएसएसएआई द्वारा ध्यान में रखे जाने वाले सामान्य सिद्धांतों को निर्धारित करती है। उक्त प्रावधान निम्नानुसार हैं:-

"18. अधिनियम के प्रशासन में अनुसरित किए जाने वाले साधारण सिद्धांत- यथास्थिति, केन्द्रीय सरकार, राज्य सरकारें, खाद्य प्राधिकरण और अन्य अभिकरण, इस अधिनियम के उपबंधों को कार्यान्वित करते समय, निम्नलिखित सिद्धांतों द्वारा मार्गदर्शित अर्थात्:-

(1)(क) मानव जीवन और स्वास्थ्य के संरक्षण और खाद्य सुरक्षा मानकों और पद्धतियों के संदर्भ में सभी किस्म के खाद्य

व्यापार में उचित व्यवहारों सहित उपभोक्ताओं के हितों के संरक्षण के समुचित स्तर को प्राप्त करने का प्रयास करना;

(ख) जोखिम प्रबंध करना जिसके अंतर्गत, विनियमों के साधारण उद्देश्यों को प्राप्त करने की दृष्टि से जोखिम निर्धारण के परिणामों और ऐसे अन्य कारकों को गणना में लेना भी है, जो खाद्य प्राधिकरण की राय में विचाराधीन विषय के लिए सुसंगत हैं और जहां परिस्थितियां सुसंगत हैं;

(ग) जहां किन्हीं विनिर्दिष्ट परिस्थितियों में, उपलब्ध सूचना के निर्धारण के आधार पर स्वास्थ्य पर हानिप्रद प्रभाव अधिसंभाव्यता की पहचान की जाती है किन्तु वैज्ञानिक अनिश्चितता बनी रहती है, वहां अधिक व्यापक जोखिम निर्धारण के लिए अतिरिक्त वैज्ञानिक जानकारी के प्राप्त होने तक स्वास्थ्य सुरक्षा के समुचित स्तर सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक जोखिम प्रबंधन उपाय अंगीकार किए जा सकेंगे।

(घ) खंड (ग) के आधार पर अंगीकार किए गए उपाय आनुपातिक होंगे और स्वास्थ्य सुरक्षा के समुचित स्तर प्राप्त करने हेतु व्यापार के लिए जितना अपेक्षित है उससे अधिक अवरोधक नहीं होंगे, विचाराधीन विषय में तकनीकी और आर्थिक साध्यता को और अन्य युक्तियुक्त और उचित समझे गए कारकों को ध्यान में रखा जाएगा;

(ङ) अंगीकृत उपायों का उचित समय अवधि के भीतर पुनर्विलोकन किया जाएगा, जो पहचान की गई जीवन या स्वास्थ्य की जोखिम की प्रकृति और वैज्ञानिक अनिश्चितता को स्पष्ट करने के लिए और कोई अधिक व्यापक जोखिम निर्धारण करने के लिए आवश्यक वैज्ञानिक प्रकार की जानकारी पर आधारित होगा;

(घ) ऐसी दशाओं में, जहां यह संदेह करने के लिए युक्तियुक्त आधार हैं कि कोई खाद्य मानव स्वास्थ्य के लिए जोखिम उत्पन्न कर सकता है, तब उस जोखिम की प्रकृति, गंभीरता और सीमा पर निर्भर करते हुए, खाद्य प्राधिकरण और खाद्य सुरक्षा आयुक्त, खाद्य की या ऐसे किस्म के खाद्य की संभावित पूरी सीमा तक पहचान करते हुए स्वास्थ्य के लिए जोखिम की प्रकृति, वह जोखिम जो उत्पन्न होता है और उस जोखिम को रोकने, कम करने या दूर करने के लिए किए गए या किए जाने वाले उपायों को साधारण जनता को सूचित करने के लिए समुचित कार्रवाई करेंगे;

(छ) जहां कोई खाद्य, जो खाद्य सुरक्षा की अपेक्षाओं का पालन करने में असफल रहता है, उसी वर्ग या विवरण के खाद्य के बैच, लॉट या पारेषण का भाग हैं, वहां जब तक कि उसके विपरीत साबित नहीं कर दिया जाता है, यह उपधारणा की जाएगी कि उस बैच, लॉट या पारेषण का संपूर्ण खाद्य उन अपेक्षाओं का पालन करने में असफल रहा है।

(2) खाद्य प्राधिकरण इस अधिनियम के अधीन विनियम बनाते समय या मानक विनिर्दिष्ट करते समय- (क) निम्नलिखित को ध्यान में रखेगा-

(i) देश में प्रचलित प्रथाएं और परिस्थितियां, जिनके अंतर्गत कृषि संबंधी व्यवहार तथा उठाई - धराई, भंडारण और परिवहन दशाएं भी हैं; और

(ii) अंतरराष्ट्रीय मानक और पद्धतियां जहां अंतरराष्ट्रीय मानक या पद्धतियां विद्यमान हैं या विरचित किए जाने की प्रक्रिया में हैं,

जब तक कि उसकी यह राय न हो कि ऐसी प्रचलित प्रथाओं और परिस्थितियों या अंतरराष्ट्रीय मानकों या पद्धतियों या उनके किसी विशिष्ट भाग को ध्यान में रखना प्रभावी नहीं होगा या ऐसे विनियमों के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए समुचित साधन नहीं होगा या जहां कोई वैज्ञानिक न्यायोचित्य है या जहां उसके देश में समुचित रूप में अवधारित संरक्षण के स्तर से भिन्न परिणाम हैं;

(ख) जोखिम विश्लेषण के आधार पर खाद्य मानक अवधारित करेगा, सिवाय वहां के जहां उसकी यह राय है कि उस मामले की परिस्थितियों या प्रकृति में ऐसा विश्लेषण उचित नहीं है,

(ग) उपलब्ध वैज्ञानिक साक्ष्य पर आधारित और किसी स्वतंत्र वस्तुनिष्ठ और पारदर्शी रीति से जोखिम का निर्धारण करेगा;

(घ) यह सुनिश्चित करेगा कि विनियमों को तैयार करने, उनके मूल्यांकन और पुनरीक्षण के दौरान प्रत्यक्षतः या पंचायतों के सभी स्तरों सहित प्रतिनिधि निकायों के माध्यम से खुला और पारदर्शी लोक परामर्श है, सिवाय वहां के जहां उसकी यह राय है कि खाद्य सुरक्षा या लोक स्वास्थ्य के संबंध में विनियम को बनाने या उनमें संशोधन करने की अत्यावश्यकता है और ऐसे मामले में ऐसे परामर्श से छूट दी जा सकेगी:

परन्तु ऐसे विनियम छह मास से अधिक के लिए प्रवृत्त नहीं रहेंगे;

(ङ) उपभोक्ताओं के हितों का संरक्षण करेगा और वे उपभोक्ताओं को उन खाद्यों के संबंध में, जिनका वे उपभोग करते हैं, अवगत चयन करने के लिए आधार उपलब्ध करेगा;

(च) निम्नलिखित का निवारण सुनिश्चित करेगा- सके; और

(i) कपटपूर्ण, प्रवंचक या अनुचित व्यापारिक व्यवहार जो उपभोक्ता को भ्रमित कर सके या हानि पहुंचा

(ii) असुरक्षित या संदूषित या अवमानक खाद्य।

(3) इस अधिनियम के उपबंध किसी कृषक या मछुआरे या कृषि संक्रियाओं या फसलों या पशुधन या जलकृषि और कृषि में प्रयुक्त या उत्पादित प्रदायों या किसी कृषक फार्म या किसी मछुआरे द्वारा अपनी संक्रियाओं में उत्पादित उत्पादों को लागू नहीं होंगे

25. जिन आक्षेपित अधिसूचनाओं को विद्वान न्यायाधीश के समक्ष चुनौती दी गई थी उनके बारे में दावा किया गया था कि उन्हें संबंधित राज्य सरकारों के खाद्य सुरक्षा आयुक्त को प्रदत्त शक्तियों के आधार पर प्रख्यापित किया गया था। वे शक्तियां, जैसा कि धारा 30 में वर्णित है, उस प्रावधान के निम्नलिखित सार से स्पष्ट होंगी: -

“30. राज्य का खाद्य सुरक्षा आयुक्त -

(1) राज्य सरकार, खाद्य सुरक्षा और मानकों तथा इस अधिनियम और इसके अधीन बनाए गए नियमों और विनियमों के अधीन अधिकथित अन्य अपेक्षाओं के दक्ष कार्यान्वयन के लिए राज्य के लिए खाद्य सुरक्षा आयुक्त नियुक्त करेगी।

(2) खाद्य सुरक्षा आयुक्त निम्नलिखित सभी या किन्हीं कृत्यों का पालन करेगा, अर्थात्:-

(क) लोक स्वास्थ्य के हित में किसी खाद्य वस्तु के संपूर्ण राज्य में या उसके किसी क्षेत्र या भाग में ऐसी अवधि के लिए, जो एक वर्ष से अधिक की नहीं होगी, जो राजपत्र में इस निमित्त अधिसूचित आदेश में विनिर्दिष्ट की जाए, विनिर्माण, भंडारण, वितरण या विक्रय को प्रतिषिद्ध करना;

(ख) राज्य में खाद्य विनिर्माण या प्रसंस्करण में लगी हुई औद्योगिक इकाइयों का सर्वेक्षण करना जिससे यह पता लगाया जा सके कि ऐसी इकाइयों द्वारा विभिन्न खाद्य वस्तुओं के लिए खाद्य प्राधिकारी द्वारा अधिसूचित मानकों का पालन किया जा रहा है अथवा नहीं;

(ग) खाद्य सुरक्षा आयुक्त के कार्यालय के कार्मिकों के लिए व्यापक पैमाने पर खाद्य सुरक्षा के बारे में जागरूकता पैदा करने के लिए खाद्य श्रृंखला के विभिन्न खंडों के संबंध में प्रशिक्षण कार्यक्रम चलाना या आयोजित करना;

(घ) यथाविनिर्दिष्ट मानकों और अन्य अपेक्षाओं के प्रभावी और एकरूप कार्यान्वयन को सुनिश्चित करना तथा वस्तुविकता, जवाबदेही, व्यावहारिकता, पारदर्शिता और विश्वसनीयता के उच्च मानकों को भी सुनिश्चित करना;

(ङ) इस अधिनियम के अधीन कारावास से दंडनीय अपराधों के लिए अभियोजन की मंजूरी देना;

(च) ऐसे अन्य कृत्य करना जिन्हें राज्य सरकार, खाद्य प्राधिकरण के परामर्श से, विहित करे।

(3) खाद्य सुरक्षा आयुक्त आदेश द्वारा इस अधिनियम के अधीन अपनी ऐसी शक्तियों और कृत्यों को (अभिहित अधिकारी, खाद्य सुरक्षा अधिकारी और खाद्य विश्लेषक को नियुक्त करने की शक्ति के सिवाय), जिन्हें वह आवश्यक या समीचीन समझे, अपने अधीनस्थ किसी अधिकारी को आदेश में यथाविनिर्दिष्ट शर्तों और निबंधनों के अधीन रहते हुए प्रत्यायोजित कर सकेगा।

26. धारा 89 एफएसएसए अधिनियम के प्रावधानों का अन्य सभी खाद्य संबंधित कानूनों पर एक अभिभावी प्रभाव प्रदान करती है। यह धारा इस प्रकार है:-

“89. इस अधिनियम का अन्य सभी खाद्य संबंधी विधियों पर अध्यारोही प्रभाव होना— इस अधिनियम के उपबंध, तत्समय प्रवृत्त किसी अन्य विधि में या इस अधिनियम से भिन्न किसी अन्य विधि के फलस्वरूप प्रभावी किसी अन्य लिखत में इसके असंगत किसी बात के होते हुए भी प्रभावी होंगे।“

27. चूंकि मुख्य विवाद जो उठाया गया है वह **खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर निषेध और प्रतिबंध) विनियम, 2011²**, अधिनियम के विनियम 2.3.4 पर केंद्रित है वही नीचे दिया गया है:-

“2.3.4: उत्पाद में कोई भी ऐसा पदार्थ नहीं होना चाहिए जो स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हो सकता है: तंबाकू और निकोटीन

² निषेध विनियम 2011

का उपयोग किसी भी खाद्य उत्पादों में सामग्री के रूप में नहीं किया जाना चाहिए।”

28. खाद्य पदार्थ के रूप में पान मसाला को विनियम 2.11 शीर्षक है 'अन्य खाद्य उत्पाद और सामग्री' में निहित प्रावधानों के आधार पर विनियमित किया जाता है और खाद्य सुरक्षा और मानक (खाद्य उत्पाद मानक और और खद्य योजक) विनियमन 2011⁸ का हिस्सा है। खाद्य सुरक्षा और मानक (खाद्य उत्पाद मानक और खाद्य सहयोज्य) विनियम 2011। विनियम 2.11.5 जो विशेष रूप से पूर्वोक्त खाद्य सामग्री से संबंधित है, वह इस प्रकार है:-

“2.11.5 पान मसाला का अभिप्राय है आम तौर पर इस तरह का या पान के साथ संयोजन में लिया जाने वाला भोजन, इसमें हो सकता है -

सुपारी, चुना, नारियल, केसर, इलायची, सुखा मेवा, मुलेठी, सबनरमूसा, अन्य सुवासित जड़ी-बूटियों व मसालों, चीनी, ग्लिसरीन, ग्लूकोज, अनुमतिप्राप्त प्राकृतिक रंगों, मेंथॉल तथा गैर-प्रतिबंधित सुगंध।

यह अतिरिक्त कोलतार रंग सामग्री और स्वास्थ्य के लिए हानिकारक किसी अन्य सामग्री से मुक्त होगा।

यह भी निम्नलिखित मानकों के अनुरूप होगा नामतः

कुल राख	भार (शुष्क आधार पर)
तरल एचसीएल अम्ल	के अनुसार 8.0

में अघुलनशील राख

प्रतिशत से अधिक नहीं

भार (शुष्क आधार पर) के अनुसार 0.5 प्रतिशत से अधिक नहीं

29. **खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954** के कुछ प्रमुख प्रावधानों पर भी ध्यान देना उचित होगा क्योंकि यह एफएसएसए द्वारा निरसित किए जाने से पूर्व विद्यमान था। "खाद्य" शब्द को उपरोक्त अधिनियमिति की धारा 2(फ) में निम्नानुसार परिभाषित किया गया है:-

"धारा-2 (फ)

(फ) " खाद्य " से ऐसी कोई वस्तु अभिप्रेत है जिसका उपयोग दवाओं तथा जल के अतिरिक्त मानव उपभोग के लिए खाद्य या पेय के रूप में किया जाता है और इसके अंतर्गत निम्नलिखित शामिल हैं-

क. कोई भी वस्तु जो सामान्यतः मानव भोजन में प्रवेश करती है या मानव भोजन के सम्मिश्रण या तैयारी में उपयोग की जाती है,

ख. कोई सुगंध सामग्री या मसाले, और

ग. कोई अन्य वस्तु जिसे केंद्र सरकार इसके उपयोग, प्रकृति, पदार्थ या गुणवत्ता को ध्यान में रखते हुए,

राजपत्र में अधिसूचना द्वारा, इस अधिनियम के प्रयोजनों के लिए खाद्य के रूप में घोषित कर सकती है।”

30. यह स्मरण करना उचित होगा कि गोडावत पान मसाला प्रोडक्ट्स आई. पी. लिमिटेड व अन्य बनाम भारत संघ व अन्य वाले मामले में सर्वोच्च न्यायालय को खाद्य वस्तुओं की बिक्री पर प्रतिबंध लगाने के लिए खाद्य स्वास्थ्य प्राधिकरण की अधिकारिता पर विचार करने के लिए कहा गया था। खाद्य स्वास्थ्य प्राधिकरण की पूर्वोक्त कार्रवाई और प्रयोग की गई शक्तियों की उक्त अधिनियम की धारा 7 की पृष्ठभूमि में जांच की गई थी। निरसित अधिनियमिति का वह प्रावधान इस प्रकार है:-

“धारा-7. खाद्य पदार्थों की कुछ वस्तुओं के उत्पादन, बिक्री आदि पर प्रतिषेध:-

कोई व्यक्ति स्वयं या उसकी ओर से किसी व्यक्ति द्वारा विक्रय के लिए उत्पादन या भंडारण, विक्रय या वितरण नहीं करेगा -

- (i) कोई भी अपमिश्रित भोजन,
- (ii) कोई भी गलत ब्रांडेड खाद्य,
- (iii) कोई खाद्य वस्तु, जिसका विक्रय करने के लिए अनुज्ञप्ति विहित की गई है, अनुज्ञप्ति की शर्तों के अनुसार के सिवाय

(iv) खाद्य की कोई वस्तु, जिसका विक्रय खाद्य (स्वास्थ्य) प्राधिकरण द्वारा [सार्वजनिक स्वास्थ्य हित में] तत्समय प्रतिषिद्ध है,

(v) इस अधिनियम के किसी अन्य प्रावधान या इसके अंतर्गत बनाए गए किसी नियम के उल्लंघन में कोई खाद्य वस्तु, [या]

(vi) कोई अपमिश्रक”

व्याख्या- इस धारा के प्रयोजन हेतु, कोई व्यक्ति खंड (iii) या खंड (iv) या खंड (v) में निर्दिष्ट किसी अपमिश्रित खाद्य या गलत ब्रांड खाद्य या खाद्य की किसी वस्तु का भंडारण करने वाला माना जाएगा, यदि वह ऐसे खाद्य के विक्रय के लिए किसी खाद्य वस्तु के उत्पाद के लिए भंडारित करता है।”

31. हालाँकि न्यायालय इस निर्णय के बाद के हिस्सों में *गोदावत* के निर्णय पर विस्तार से विचार करेगा, इस स्तर पर, केवल यह ध्यान दिया जा सकता है कि एक प्रश्न जो प्रतिपादित किया गया था वह यह था कि क्या पान मसाला को “खाद्य” के रूप में माना जा सकता है। इस प्रश्न का न्यायालय द्वारा स्पष्ट रूप से सकारात्मक उत्तर दिया गया जिसमें न्यायालय ने इस प्रतिविरोध को अस्वीकार कर दिया कि पान मसाला को पीएफए की धारा 2 (फ) के दायरे में नहीं आता है। खाद्य स्वास्थ्य प्राधिकरण द्वारा जारी किये गए आदेशों को सर्वोच्च न्यायालय द्वारा यह पाते हुए दरकिनार कर दिया गया कि जारी की गई अधिसूचनाएं अधिनियम के अधिकारातीत, असंवैधानिक तथा शून्य

है। सर्वोच्च न्यायालय ने इस निष्कर्ष पर पहुँचते हुए अभिनिर्धारित किया था कि पीएफए की धारा 7(iv) शक्ति का एक स्वतंत्र स्रोत नहीं है जिसका राज्य प्राधिकारियों द्वारा लाभ उठाया जा सकता है या उपयोग किया जा सकता है। यह पाया गया कि राज्य खाद्य स्वास्थ्य प्राधिकरण की शक्ति का प्रयोग केवल संबंधित नियमों के अंतर्गत किया जा सकता था, जो तैयार किए गए थे। यह भी उचित रूप से देखा गया है कि इस प्रकार खाद्य स्वास्थ्य प्राधिकरण को प्रदत्त शक्तियां अस्थायी प्रकृति की थीं और खाद्य पदार्थों की किसी वस्तु को प्रतिबंधित करने या प्रतिषेध करने की शक्ति ऐसी थी जो पीएफए की धारा 23(1-क)(च) में निहित प्रावधानों के आलोक में केंद्र सरकार में विशेष रूप से निहित थी।

32. *गोदावत* में दिए गए निर्णय के बाद, **खाद्य अपमिश्रण निवारण नियम 1955** में नियम 44छ को शामिल किया गया। यह प्रावधान इस प्रकार है:-

“44छ. उत्पाद में ऐसा कोई पदार्थ न होना जो स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हो- तंबाकू तथा निकोटिन का उपयोग किसी भी खाद्य उत्पाद में अवयव के रूप में नहीं किया जाना चाहिए।”

33. खाद्य सामग्री के रूप में पान मसाला को 1955 के नियमों के परिशिष्ट ख में आने वाले खंड क.30 के अनुसार विनियमित किया गया था। उक्त खंड निम्नानुसार उद्धृत किया गया है:-

“क.30-पान मसाला का अभिप्राय है आम तौर पर इस तरह का या पान के साथ संयोजन में लिया जाने वाला भोजन, इसमें हो सकता है -

सुपारी, चुना, नारियल, केसर, इलायची, सुखा मेवा, मुलेठी, सबनरमूसा, अन्य सुवासित जड़ी-बूटियों व मसालों, चीनी, ग्लिसरीन, ग्लूकोज, अनुमतिप्राप्त प्राकृतिक रंगों, मेंथॉल तथा गैर-प्रतिबंधित सुगंध।

यह अतिरिक्त कोलतार रंग सामग्री और स्वास्थ्य के लिए हानिकारक किसी अन्य सामग्री से मुक्त होगा।

यह भी निम्नलिखित मानकों के अनुरूप होगा नामतः

कुल राख- भार (शुष्क आधार पर) के अनुसार 8.0 प्रतिशत से अधिक नहीं।

तरल एचसीएल अम्ल में अघुलनशील राख- भार (शुष्क आधार पर) के अनुसार 0.5 प्रतिशत से अधिक नहीं।”

ग. रा.रा.क्षे.दि.स. के प्रतिविरोध

34. वर्तमान अपीलों में चुनौती का नेतृत्व करने वाले रा.रा.क्षे.दि.स. की ओर से प्रस्तुत होने वाले विद्वान अति.स्था.अधि. श्री गौतम नारायण ने

निम्नलिखित प्रस्तुतियों को संबोधित किया। श्री नारायण ने प्रारंभ में ही प्रस्तुत किया कि रिट याचीगण के साथ-साथ विद्वान एकल न्यायाधीश ने स्पष्ट रूप से तंबाकू के उत्पादन, भंडारण और बिक्री हेतु आक्षेपित अधिसूचनाओं का अर्थ लगाने में त्रुटि की। विद्वान अधिवक्ता ने प्रस्तुत किया कि आक्षेपित अधिसूचनाओं का कभी भी शुद्ध तंबाकू या कच्चे तंबाकू को विनियमित या प्रतिबंधित करने का इरादा नहीं था। विद्वान अधिवक्ता ने इस तथ्य पर जोर दिया गया है कि अधिसूचनाओं में तंबाकू की बिक्री को प्रतिबंधित करने की मांग की गई है जो सुगंधित, सुवासित या अन्य अवयवों के साथ मिश्रित है। यह उनकी प्रस्तुति है कि जब तम्बाकू को सुगन्धित या सुवासित पदार्थ या अन्य अवयव के साथ मिश्रित किये जाने पर यह स्पष्ट रूप से एफएसएसए के अंतर्गत खाद्य की अपेक्षित परिभाषा में आता है। विद्वान अधिवक्ता ने प्रस्तुत किया कि आक्षेपित अधिसूचनाओं का प्राथमिक उद्देश्य सुगंधित या सुवासित तंबाकू की बिक्री पर प्रतिबंध को लागू करना और रिट याचीगण और इसी तरह के अन्य उत्पादकों द्वारा पान मसाला से अलग एक थैली में चबाने वाले तंबाकू की बिक्री के लिए उपलब्ध कराने के अपनाए गए तरीकों को संबोधित करना और इस प्रकार गुटका पर प्रतिबंध को परस्त करना था। श्री नारायण के अनुसार, उपरोक्त दो उत्पादों को अलग-अलग थैलियों/पैकेटों में और कभी-कभी

समग्र संयोजन के रूप में बेचकर इस प्रतिबंध को टालने की कोशिश की गई थी।

35. श्री नारायण ने प्रस्तुत किया कि जैसे ही तंबाकू को पान मसाला के साथ मिलाया जाता है, यह स्पष्ट रूप से विनियम 2.3.4 का उल्लंघन होगा। यह प्रतिविरोध किया गया कि यह पूर्वोक्त तथ्य था जिसने अपीलार्थीगण को आक्षेपित अधिसूचनाएं जारी करने के लिए विवश किया। श्री नारायण ने आगे प्रस्तुत किया कि *अंकुर गुटका* और *सेंट्रल ऐरेकानट* में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा पारित आदेशों के अनुपालन हेतु आक्षेपित अधिसूचनाएं स्वयं प्रख्यापित हो गईं। विद्वान अधिवक्ता ने *अंकुर गुटका* में 7 दिसंबर, 2010 को पारित आदेश की ओर न्यायालय का ध्यान आकृष्ट किय, जिसमें विभिन्न अन्य निर्देशों के साथ, सर्वोच्च न्यायालय ने सॉलिसिटर जनरल से राष्ट्रीय जन स्वास्थ्य संस्थान से यह अपेक्षा करने के लिए कहा कि वह देश में उत्पादित गुटखा, तंबाकू, पान मसाला और इसी तरह की वस्तुओं की सामग्री और इसके सेवन के हानिकारक प्रभावों के संबंध में व्यापक विश्लेषण और अध्ययन करे।

36. दिनांक 07 दिसम्बर, 2010 के आदेश का प्रासंगिक उद्धरण निम्नानुसार उद्धृत है:- -

“पक्षकारगण हेतु विद्वान अधिवक्ता को सुना तथा डॉ. मनोरंजन होता, निदेशक, पर्यावरण और वन मंत्रालय, भारत सरकार के शपथ पत्र और इसके साथ संलग्न दस्तावेजों सहित अभिलेख का अवलोकन किया।

अंतरिम आदेश दिनांकित 7.9.2007 और इस न्यायालय द्वारा पारित इसी तरह के अन्य आदेश बातिल किए जाते हैं और निम्नलिखित निर्देश दिए जाते हैं:

- 1) विद्वान सॉलिसिटर जनरल को देश में उत्पादित गुटखा, तंबाकू, पान मसाला और इसी तरह की वस्तुओं की सामग्री और इस तरह की वस्तुओं के सेवन के हानिकारक प्रभावों का व्यापक विश्लेषण और अध्ययन करने के लिए संबंधित मंत्रालयों को राष्ट्रीय जन स्वास्थ्य संस्थान से संपर्क करने का निर्देश देना चाहिए। विद्वान सॉलिसिटर जनरल प्रस्तुत करते हैं कि इस तरह के अध्ययन पर आधारित आख्या आठ सप्ताह के भीतर उपलब्ध कराई जाएगी।
- 2) प्लास्टिक (विनिर्माण, उपयोग और अपशिष्ट प्रबंधन) नियम, 2009 को आज से आठ सप्ताह की अवधि के भीतर अंतिम रूप दिया जाए, अधिसूचित किया जाए और लागू किया जाए।
- 3) जुर्माना लगाने के लिए उच्च न्यायालय के आक्षेपित आदेश में निहित निर्देश पर रोक रहेगी।
- 4) प्रत्यर्थी सं. 3 से 15 और गुटखा, तंबाकू, पान मसाला के अन्य निर्माताओं को गुटखा, तंबाकू और पान मसाला के थैलों में प्लास्टिक सामग्री का उपयोग करने से रोका जाता है। यह निर्देश 1 मार्च, 2011 से प्रभावी होगा।

37. तब यह प्रस्तुत किया गया कि पूर्वोक्त निर्देश के आलोक में **राष्ट्रीय स्वास्थ्य और परिवार कल्याण संस्थान**, नई दिल्ली ने एक आख्या प्रस्तुत की थी। श्री नारायण ने आख्या के प्रासंगिक हिस्सों की ओर न्यायालय का ध्यान आकर्षित करते हुए प्रस्तुत किया कि एनआईएचएफडब्ल्यू ने गुटखा और चबाने वाले तंबाकू के सेवन से उत्पन्न होने वाली कई स्वास्थ्य समस्याओं को गिनाया और प्रस्तुत किया। श्री नारायण ने उस आख्या के निम्नलिखित उद्धरणों पर जोर दिया:-

“हानिकारक प्रभाव

कैंसर

मुख पूर्व-दुर्दम विक्षति / स्थितियां

कई अध्ययनों में, जिनमें से अधिकांश भारत से थे, धूम्ररहित तंबाकू के उपयोग और ल्यूकोप्लाकिया, एरिथ्रोप्लाकिया, सबम्यूकस फाइब्रोसिस या लाइकेन प्लैनस (या तो अकेले या संयोजन में) जैसे मुख पूर्व-दुर्दम / पूर्व कर्कटी विक्षतियों के बीच एक *मजबूत संबंध की जानकारी मिली है* (अनुलग्नक 1(घ), 39-45)। धूम्ररहित तंबाकू के उपयोग की अवधि और आवृत्ति के साथ इन विक्षतियों का जोखिम *बढ़ता हुआ पाया गया है* (अनुलग्नक 1(घ), 39,42)।

मुख कैंसर

भारत से बड़ी संख्या में अध्ययन देश में उपयोग किए जाने वाले धूम्ररहित तंबाकू के विभिन्न रूपों (गुटखा, मिश्री, गुडाकू, खैनी आदि) के उपयोग के साथ मुह के कैंसर के बढ़ते जोखिम के संगत होने का परिणाम प्रदान करते हैं (अनुलग्नक 46-55)। इसी तरह के परिणाम अंतर्राष्ट्रीय अध्ययनों व समीक्षाओं जिसमें आईएआरसी मोनोग्राफ शामिल है, में भी देखे गए हैं (अनुलग्नक 1 (घ), 56,57)। इस बात के भी सटीक प्रमाण हैं कि मुख के कैंसर के विकसित होने का खतरा सीधे तौर पर तंबाकू सेवन की अवधि और आवृत्ति से जुड़ा हुआ है (अनुलग्नक 1 (डी), 46-48, 52,53)।

ग्रासनली कैंसर

भारत और विदेशों के कई अध्ययनों द्वारा ग्रासनली के कैंसर के लिए एक महत्वपूर्ण जोखिम कारक के रूप में धूम्ररहित तंबाकू का उपयोग या तंबाकू चबाना बताया गया है (अनुलग्नक 1 (घ), 54, 58 - 62)। इसके अतिरिक्त अध्ययन के परिणामों से पता चलता है कि धूम्ररहित तंबाकू के उपयोग की अवधि और आवृत्ति में वृद्धि के साथ ग्रासनली कैंसर का खतरा बढ़ जाता है (अनुलग्नक 60 - 62)।

आमाशय कैंसर

कुछ भारतीय और अंतर्राष्ट्रीय अध्ययनों की पहचान की गई है, जिनमें धूम्ररहित तंबाकू के उपयोग से पेट के कैंसर का खतरा बढ़ना बताया गया है (अनुलग्नक 1 (घ), 59, 63)।

अग्न्याशय कैंसर

इस विषय के लिए पहचाने गए सभी प्रासंगिक अध्ययन भारत के बाहर किए गए हैं और उनके परिणाम धूम्ररहित तंबाकू और अग्न्याशय कैंसर के मध्य मजबूत संबंध का संकेत देते हैं (अनुलग्नक 1 (घ), 58,64 -66)। अन्य परिवर्तियों के समायोजन के बाद भी यह संबंध महत्वपूर्ण है।

कंठ (ग्रसनी तथा स्वरयंत्र) कैंसर

विभिन्न अध्ययनों के परिणामों से पता चलता है कि धूम्ररहित तंबाकू के विभिन्न रूपों के उपयोग से ग्रसनी कैंसर और / या स्वरयंत्र कैंसर का खतरा बढ़ जाता है (अनुलग्नक 47, 53, 54, 67 - 69)। दो अध्ययनों में चबाने वाले तंबाकू और ग्रसनी कैंसर के जोखिम के बीच एक मजबूत खुराक-प्रतिक्रिया संबंध का भी पता चला (अनुलग्नक 54, 68) है।

वृक्क कैंसर

आईएआरसी मोनोग्राफ में शामिल अधिकांश अध्ययनों में धूम्ररहित तंबाकू के उपयोग से वृक्क कोशिका कैंसर का खतरा 3-4 गुना बढ़ा बताया गया है (अनुलग्नक 1 (घ))

मृत्युदर

कुछ अध्ययनों के परिणाम गैर-धूम्रपान करने वालों की तुलना में धूम्रपान रहित तंबाकू का उपयोग करने वालों में सभी कारणों से होने वाली मृत्यु या सभी तरह के कैंसर से होने वाली मृत्यु के जोखिम में वृद्धि का संकेत देते हैं (अनुलग्नक 70 -73), और

बढ़ा हुआ जोखिम मुख्य रूप से महिला उपयोगकर्ताओं में देखा गया था। इसके अलावा, एक स्वीडिश अध्ययन ने उपयोगकर्ताओं के बीच हृदय रोग से मरने का बढ़ा हुआ खतरा बताया है (अनुलग्नक 74)।

गैर-कैंसर रोग / स्थितियां

मुख-दन्त स्वास्थ्य

इस भाग के तहत पहचाने गए सभी भारतीय अध्ययनों ने धुंआ रहित तंबाकू के उपयोग और विभिन्न प्रकार के परिदंत रोगों (सूजन, दन्तमास अप्रभाव तथा रक्तस्राव, अभिरंजन, दन्तहानि) और/या क्षरण के मध्य घनिष्ठ संबंध दर्शाया है (अनुलग्नक 75-80)। गुटखा के उपयोग से जुड़े मुख श्लेष्मकला विकारों की समीक्षा में भी परिदंत शोथ का खतरा पाया गया है (अनुलग्नक 43)।

अतिरिक्तदाब एवं हृद्वाहिका रोग

कई अध्ययनों के परिणामों से पता चलता है कि धूम्रपान रहित तंबाकू के नियमित उपयोग से अतिरिक्तदाब का खतरा बढ़ जाता है (अनुलग्नक 81-86) साथ ही हृद्वाहिका रोग का भी (अनुलग्नक 82, 84, 86, 87)। स्वीडन और अमेरिका के अवलोकन अध्ययनों की एक व्यवस्थित समीक्षा ने भी घातक हृत्पेशी रोधगलन का बढ़ा हुआ जोखिम बताया है (अनुलग्नक 88)।

तंत्रिका तंत्र रोग

दो बड़े अध्ययनों में धूम्ररहित तंबाकू के उपयोग और घातक प्रमस्तिष्कवाहिका आघात (या आघात) के जोखिम के बीच एक महत्वपूर्ण संबंध पाया गया है (अनुलग्नक 89, 90)।

चयापचयी अपसामान्यताएं

स्वीडन के एक अध्ययन में स्नस/स्नफ और चयापचयी संलक्षण के उच्च मात्रा सेवन के बीच महत्वपूर्ण संबंध की जानकारी दी गई, जिसे उदरीय स्थूलता, उच्च कोलेस्ट्रॉल स्तर, उच्च ट्राइग्लिसराइड स्तर, अतिरिक्तदाब और मधुमेह या हाइपरग्लाइसेमिया की 3 या अधिक अपसामान्यताओं के रूप में परिभाषित किया गया है (अनुलग्नक 91)। एक अन्य अध्ययन में पाया गया है कि धूम्ररहित तंबाकू उपयोगकर्ताओं में ट्राइग्लिसराइड और कोलेस्ट्रॉल का स्तर बढ़ा हुआ पाया गया है (अनुलग्नक 86)।

प्रजनन स्वास्थ्य

कई अध्ययनों ने पुरुषों और महिलाओं के प्रजनन स्वास्थ्य और गर्भावस्था के दौरान धूम्ररहित तंबाकू के प्रतिकूल प्रभावों की जानकारी दी है। एक बंध्यता क्लिनिक में भाग लेने वाले भारतीय पुरुषों के एक अध्ययन में शुक्राणु की गुणवत्ता और शुक्राणु गणना में *कमी* के साथ एक मजबूत संबंध की जानकारी दी गई (अनुलग्नक 92), जबकि एक अन्य अध्ययन में महिलाओं में गर्भाशय विक्षतियों का खतरा पाया गया (अनुलग्नक

93)। गर्भावस्था के दौरान इसका उपयोग जन्म उपद्रव और अरक्तता (अनुलग्नक 94, 95), भ्रूण हानि का बढ़ता जोखिम (अनुलग्नक 96, 97) और समय से पहले जन्म लेने वाले शिशुओं का प्रादुर्भाव और जन्म पर कम वजन वाले शिशुओं (अनुलग्नक 98-100) से जुड़ा हुआ है।

अन्य रोग (जठरांत्र तथा श्वसन)

कुछ अध्ययनों के परिणामों में धूम्रपान रहित तंबाकू का उपयोग करने वालों में सुदम्य जठरांत्र रोगों (ग्रासनलिकाशोथ, सब-म्यूकस फाइब्रोसिस) की अधिक संभवता पाई गई है (अनुलग्नक 101, 102)। इसके अलावा यह क्रोनिक उपयोग के साथ चिरकारी यकृत शोथ और क्षीण फफुस कार्यक्षमता से जुड़ा हुआ है (अनुलग्नक 103, 104)।”

38. यह ध्यान देने योग्य है कि एनआईएचएफडब्ल्यू ने वैश्विक वयस्क भारत तंबाकू सर्वेक्षण का संज्ञान लिया था जिसमें बताया गया था कि भारत में 35% से अधिक वयस्क किसी न किसी रूप में तंबाकू का उपयोग करते हैं। उस आख्या में यह भी दर्ज किया गया था कि उपरोक्त प्रतिशत में से 21% वयस्क धूम्रपान रहित तंबाकू का सेवन करने वाले थे, 9% धूम्रपान करने वाले थे तथा 5% ऐसे थे जो धूम्रपान के साथ-साथ धूम्रपान रहित तंबाकू का सेवन करते थे। भारत में तंबाकू सेवन करने वालों की संख्या 274.9 मिलियन होने का अनुमान लगाया गया था, जिनमें से 163.7 मिलियन केवल धूम्ररहित तंबाकू सेवन करने वाले थे, 68.9 मिलियन धूम्रपान करने वाले थे और 42.3 मिलियन ऐसे थे जो ले.प.अ. 742/2022, और ले.प.अ. 748/2022

दोनों का सेवन करते थे। जीएटीएस भारत ने यह भी पाया कि धूम्ररहित तंबाकू का सेवन करने वालों में “छोड़ने वालों का अनुपात” लगभग 5% था। तम्बाकू के उपयोग से जुड़े हुए हानिकारक प्रभावों को आगे उल्लिखित करते हुए, एनआईएचएफडब्ल्यू ने पाया कि धूम्ररहित तंबाकू का सेवन न केवल कैंसर की विभिन्न श्रेणियों का प्रमुख कारक है, बल्कि इसका मृत्युदर पर सीधा प्रभाव पड़ता है और यह अतिरिक्तदाब, हृद्वाहिका रोग, तंत्रिका तंत्र के रोगों, चयापचय अपसामान्यताओं तथा अल्प प्रजनन स्वास्थ्य सहित विभिन्न गैर-कैंसर रोगों का मूल कारक भी है। एनआईएचएफडब्ल्यू ने धूम्ररहित तंबाकू के उपचार की आर्थिक लागत का चौंकाने वाला अनुमान 285 मिलियन अमेरिकी डॉलर लगाया है। आगे यह भी पाया गया कि तंबाकू के इस्तेमाल की कुल आर्थिक लागत 1.7 मिलियन अमेरिकी डॉलर है।

39. उस आख्या के भाग के रूप में साक्ष्य का सारांश निम्नानुसार है:-

“साक्ष्य सारांश

पहचान किए गए अधिकांश प्रासंगिक अध्ययन भारत, स्वीडन और संयुक्त राज्य अमेरिका के हैं, जिसमें भारत के अध्ययन का सबसे बड़ा योगदान है। कई अध्ययनों से ऐसे ठोस और सुसंगत साक्ष्य हैं जो मुख कैंसर तथा ग्रसनी कैंसर, ग्रासनली कैंसर और धूम्ररहित तंबाकू के उपयोग के साथ अग्न्याशय कैंसर के महत्वपूर्ण जोखिम को इंगित करते हैं। धूम्रपान रहित तंबाकू के

उपयोग की बढ़ती मात्रा और आवृत्ति के साथ इन कैंसरों का खतरा बढ़ता हुआ पाया गया है।

कई अध्ययनों के परिणामों से इस बात के ठोस और निरंतर प्रमाण मिलते हैं कि धूम्रपान रहित तंबाकू का प्रमुख रूप से संबंध क्षीण मुख-दन्त स्वास्थ्य, अतिरिक्तदाब और हृद्वाहिका रोगों के जोखिम और प्रजनन स्वास्थ्य पर प्रतिकूल प्रभाव (विशेष रूप से गर्भावस्था के दौरान जन्म उपद्रवों के साथ, भ्रूण हानि, कम जन्म वजन, कुसमयता) से है। अन्य रोगों / स्थितियों के लिए उपलब्ध साक्ष्य सीमित हैं, लेकिन महिला उपयोगकर्ताओं में सभी कारण मृत्युदर और सभी कारण कैंसर मृत्युदर के बढ़ते जोखिम और सभी उपयोगकर्ताओं के बीच प्रमस्तिष्कवाहिका आघात, चयापचय अपसामान्यताओं, ग्रासनली रोगों और श्वसन रोगों के बढ़ते जोखिम को दर्शाने में सुसंगत हैं।

इस बात के भी कुछ प्रमाण हैं कि भारत में तंबाकू के उपयोग की कुल हेल्थकेयर की आर्थिक लागत तंबाकू नियंत्रण पर वार्षिक सरकारी व्यय से कई गुना अधिक है और तंबाकू से उत्पन्न कुल कर राजस्व से लगभग 16% अधिक है।”

40. उपर्युक्त आख्या को उपर्युक्त उल्लिखित कार्यवाहियों में सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष विधिवत प्रस्तुत किया गया। यह ध्यान देने योग्य है कि इस समय तक एफएसएसए लागू हो चुका था। अपीलार्थीगण के अनुसार, प्रतिषेध विनियम 2011 को 5 अगस्त 2011 से लागू किया गया था और इसमें विनियम 2.3.4 का लागू होना देखा गया था। श्री नारायण के अनुसार, उक्त

विनियम प्रत्यक्ष रूप से उन विभिन्न निष्कर्षों से संबंधित था जो एनआईएचएफडब्ल्यू द्वारा दर्ज किए गए थे और स्पष्ट रूप से उपर्युक्त अभिशाप से लड़ने के उद्देश्य से थे। श्री नारायण ने न्यायालय का ध्यान केंद्र सरकार के स्वास्थ्य मंत्रालय के विशेष सचिव द्वारा 21 नवंबर, 2012 को जारी एक पत्र की ओर दिलाया, जिसमें राज्यों को राज्य स्तर पर तंबाकू और निकोटिन युक्त गुटखा, पान मसाला और अन्य चबाने वाले उत्पादों के उत्पादन और बिक्री पर प्रतिबंध लगाने के लिए आवश्यक आदेश पारित करने पर विचार करने की सलाह दी गई थी। उपर्युक्त परामर्श, विनियम 2.3.4 के साथ-साथ मिजोरम सरकार द्वारा लिए गए निर्णय, जिसमें उपर्युक्त वस्तुओं पर प्रतिबंध लगाने की दिशा में कदम बढ़ाया गया, का सहारा लेता है।

41. इसके बाद *अंकुर गुटका* को 3 अप्रैल, 2013 को सर्वोच्च न्यायालय में बुलाया गया। उपर्युक्त कार्यवाही में, सर्वोच्च न्यायालय ने संघ की ओर से दिया गया बयान दर्ज किया कि 23 राज्यों की सरकारों और 5 केंद्र शासित प्रदेशों के प्रशासकों ने तंबाकू के साथ गुटखा और पान मसाला पर पूर्ण प्रतिबंध लगाने के लिए अधिसूचनाएं जारी करने की प्रक्रिया शुरू कर दी है। अतिरिक्त सॉलिसिटर जनरल ने उपर्युक्त वस्तुओं के उत्पादकों द्वारा अपनाए गए एक छल का भी उल्लेख किया था, जिनके बारे में कहा गया था कि वे उपभोक्ताओं द्वारा मसाले के मिश्रण के साथ तंबाकू के मिश्रण को सुगम बनाने के लिए एक सुविधाजनक *ले.प.अ. 742/2022, और ले.प.अ. 748/2022*

दोहरे पैकेट में गुटखा और पान मसाला बेचकर प्रतिबंध से बचने का प्रयास कर रहे हैं। उपर्युक्त को ध्यान में रखते हुए, सर्वोच्च न्यायालय ने निम्नलिखित निदेश पारित किए:-

“सुश्री इंदिरा जयसिंह, विद्वान अतिरिक्त सॉलिसिटर जनरल ने तंबाकू और/या निकोटिन के साथ गुटखा और पान मसाला पर पूर्ण प्रतिबंध लगाने के लिए 23 राज्यों और 5 केंद्र शासित प्रदेशों के प्रशासकों द्वारा जारी की गई अधिसूचनाओं की ओर न्यायालय का ध्यान आकर्षित किया और फिर कहा कि प्रतिबंध के अध्यारोही, उत्पादकों ने गुटखा और पान मसाला को अलग-अलग पाउच में बेचने के लिए एक छल की योजना बनाई है और इस तरह प्रतिबंध का उल्लंघन किया जा रहा है।

सुश्री इंदिरा जयसिंह ने स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय, भारत सरकार के विशेष सचिव द्वारा मध्य प्रदेश, केरल, बिहार, राजस्थान, महाराष्ट्र, हरियाणा, छत्तीसगढ़ और झारखंड को छोड़कर सभी राज्यों के मुख्य सचिवों को प्रेषित डी.ओ. सं. 16012/12/11-पार्ट-1 दिनांकित 27.08.2012 की जेरॉक्स कॉपी न्यायालय के समक्ष भी प्रस्तुत की और प्रस्तुत किया कि न्यायालय शेष राज्यों और केन्द्र शासित प्रदेशों से आवश्यक अधिसूचनाएं जारी करने की अपेक्षा कर सकता है।

विद्वान अतिरिक्त सॉलिसिटर जनरल के कथन को ध्यान में रखते हुए, हम राज्यों के मुख्य सचिवों और संघ शासित प्रदेशों के प्रशासकों को नोटिस जारी करने का आदेश देते हैं, जिन्होंने अब तक 2006 के अधिनियम के संदर्भ में अधिसूचना जारी नहीं की है, ताकि इस न्यायालय को उन कारणों से अवगत

कराया जा सके कि उन्होंने पत्र दिनांकित 27.08.2012 के अनुसरण में कार्रवाई क्यों नहीं की है।

हम सभी 23 राज्यों और 5 केंद्र शासित प्रदेशों के सचिवों, स्वास्थ्य विभाग को तंबाकू और/या निकोटिन के साथ गुटखा और पान मसाला के उत्पाद व बिक्री पर प्रतिबंध के पूर्ण अनुपालन के मुद्दे पर चार सप्ताह के भीतर अपने शपथपत्र दायर करने का भी निर्देश देते हैं।”

42. श्री नारायण के अनुसार, सर्वोच्च न्यायालय द्वारा जारी किए गए उपर्युक्त निर्देशों के आलोक में ही रा.रा.क्षे.दि.स ने आक्षेपित अधिसूचनाएं जारी की थीं। श्री नारायण ने *सेंट्रल ऐरेकानट* में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा 23 सितंबर, 2016 को पारित आदेश का भी सन्दर्भ दिया है जिसमें *अंकुर गुटका* में जारी निर्देशों को दोहराया गया था। न्यायालय उस आदेश से निम्नलिखित प्रासंगिक अंश को उद्धृत उचित समझता है:-

“इस स्तर पर, विद्वान न्याय मित्र ने इस न्यायालय द्वारा दिनांक 3.4.2013 को पारित आदेश की ओर न्यायालय का ध्यान आकर्षित किया है। उक्त आदेश का प्रासंगिक भाग इस प्रकार है:

“सुश्री इंदिरा जयसिंह, विद्वान अतिरिक्त सॉलिसिटर जनरल ने तंबाकू और / या निकोटिन के साथ गुटखा और पान मसाला पर पूर्ण प्रतिबंध लगाने के लिए 23 राज्यों और 5 केंद्र शासित प्रदेशों

के प्रशासकों द्वारा जारी की गई अधिसूचनाओं की ओर न्यायालय का ध्यान आकर्षित किया और फिर कहा कि प्रतिबंध के अध्यारोही, उत्पादकों ने गुटखा और पान मसाला को अलग-अलग पाउचों में बेचने के लिए एक छल की योजना बनाई है और इस तरह प्रतिबंध का उल्लंघन किया जा रहा है।

सुश्री इंदिरा जयसिंह ने भारत सरकार के स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के विशेष सचिव द्वारा मध्य प्रदेश, केरल, बिहार, राजस्थान, महाराष्ट्र, हरियाणा, छत्तीसगढ़ और झारखंड राज्यों को छोड़कर सभी राज्यों के मुख्य सचिवों को भेजे गए दिनांक 27.08.2012 के डी.ओ. सं. 16012/12/11-पार्ट-1 की जेरॉक्स प्रति भी न्यायालय के समक्ष प्रस्तुत की और प्रस्तुत किया कि न्यायालय शेष राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों से आवश्यक अधिसूचनाएं जारी करने की अपेक्षा करता है।

विद्वान अतिरिक्त सॉलिसिटर जनरल के कथन को ध्यान में रखते हुए, हम राज्यों के मुख्य सचिवों और संघ शासित प्रदेशों के प्रशासकों को नोटिस जारी करने का आदेश देते हैं, जिन्होंने अब तक 2006 के अधिनियम के संदर्भ में अधिसूचना जारी नहीं की है, ताकि इस न्यायालय को उन कारणों से अवगत कराया जा सके कि उन्होंने दिनांक 27.08.2012 के पत्र के अनुसार कार्रवाई क्यों नहीं की है।

हम सभी 23 राज्यों और 5 केंद्र शासित प्रदेशों के सचिवों, स्वास्थ्य विभाग को तंबाकू और / या निकोटिन के साथ गुटखा और पान मसाला के उत्पाद और बिक्री पर प्रतिबंध के पूर्ण अनुपालन के मुद्दे पर चार सप्ताह के भीतर अपने शपथपत्र दायर करने का भी निर्देश देते हैं।“

विद्वान न्याय मित्र ने वि.अ.या.(सि) सं. 16308/2007 में स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय, भारत सरकार की ओर से लिखित प्रस्तुतियों के अनुच्छेद 21 की ओर हमारा ध्यान आकर्षित किया है, जो इस प्रकार है:

21. यह प्रस्तुत किया गया है कि गुटखे की बिक्री पर प्रतिबंध से बचने के लिए, उपभोक्ता अलग-अलग थैलियों में सुगंधित चबाने वाले तंबाकू के साथ पान मसाला (तंबाकू रहित) बेच रहे हैं, लेकिन अक्सर एक ही परिसर से एक ही विक्रेता द्वारा एक साथ बेचा जाता है, ताकि उपभोक्ता पान मसाला और सुगंधित चबाने वाले तंबाकू को खरीद सकें और दोनों को मिलाकर खा सकें। इसलिए, पहले के “खाने के लिए तैयार मिश्रण” के बजाय, चबाने वाली तंबाकू कंपनियां गुटखा को दो पैक में बेच रही हैं, जिन्हें एक में मिलाया जा सकता है”

न्याय मित्र ने यह भी बताया है कि इस न्यायालय ने खाद्य सुरक्षा और मानक (विक्रय प्रतिषेध और निर्बंधन) विनियम, 2011 की धारा विनियम 2.3.4 पर कोई रोक प्रदान नहीं की गई है और संबंधित प्राधिकारी उक्त विनियम को खाद्य

सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 की धारा 92 सहपठित धारा 26 के तहत बनाए गए विनियम लागू करने के लिए बाध्य हैं।

उपर्युक्त को ध्यान में रखते हुए, संबंधित वैधानिक प्राधिकरणों को विधि के उपरोक्त आदेश का अनुपालन करने का निर्देश दिया जाता है। हम सभी राज्यों और केंद्र शासित प्रदेशों के सचिवों, स्वास्थ्य विभाग को भी निर्देश देते हैं कि वे तंबाकू और/या निकोटिन के साथ गुटखा और पान मसाला के उत्पाद और बिक्री पर प्रतिबंध के पूर्ण अनुपालन के मुद्दे पर सुनवाई की अगली तारीख से पहले अपना शपथपत्र दायर करें।”

43. जैसा कि पूर्वोक्त उद्धरणों के पठन से स्पष्ट और प्रकट होगा, ऐसा प्रतीत होता है कि सर्वोच्च न्यायालय ने सभी संबंधित वैधानिक प्राधिकरणों से अंकुर गुटका में जारी निर्देशों को आगे बढ़ाने और विनियम 2.3.4 के अनिवार्य प्रावधानों का पालन करने के लिए कहा है।

44. उपर्युक्त निर्देश के पारित होने के तुरंत बाद, केंद्र सरकार के स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने सर्वोच्च न्यायालय द्वारा जारी किए गए उपर्युक्त निर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित करने और उत्पादकों द्वारा की जा रही किसी भी प्रतिकूल गतिविधियों पर रोक लगाने के लिए संबंधित राज्यों और केंद्र शासित प्रदेशों से अपने अनुरोध को दोहराया है, ताकि प्रतिषेध को ताला न जा सके और विनियम 2.3.4 में शामिल निषेध को दूर किया जा सके। एफएसएसएआई द्वारा 9 अक्टूबर, 2017 के अपने पत्र के संदर्भ में

सभी राज्यों और केंद्र शासित प्रदेशों को भी इसी तरह का अनुरोध किया गया है। यह श्री नारायण की प्रस्तुति है कि चूंकि आक्षेपित अधिसूचनाएं मुख्य रूप से सर्वोच्च न्यायालय के बाध्यकारी निर्देशों को प्रभावी बनाने के लिए जारी की गई थीं, इसलिए विद्वान एकल न्यायाधीश के लिए इसे अपास्त करने का कोई न्यायोचितता नहीं थी।

45. आक्षेपित निर्णय को दी गई चुनौती के साथ आगे बढ़ते हुए, श्री नारायण का निवेदन था कि चबाने वाली तंबाकू चबाना स्पष्ट रूप से एक ऐसी वस्तु है जो मानव उपभोग के लिए आशयित है और इसलिए एफएसएसए की धारा 3(1)(ज) में परिभाषित “खाद्य” है। विद्वान अधिवक्ता के अनुसार, विनियम 2.3.4 का प्रमुख आशय यह सुनिश्चित करना है कि तंबाकू और निकोटिन का उपयोग किसी भी खाद्य उत्पाद में अवयवों के रूप में न किया जाए। विद्वान अधिवक्ता ने इस तथ्य पर जोर दिया कि पान मसाला, निर्विवाद रूप से, खाद्य है और धारा 3(1)(ज) के दायरे में आएगा। श्री नारायण ने अधिनियम में अंतर्विष्ट “खाद्य” की परिभाषा और इसके विपरीत कि उक्त अभिव्यक्ति को पीएफए के अंतर्गत कैसे परिभाषित किया गया, के मध्य सूक्ष्म और फिर भी महत्वपूर्ण अंतर पर जोर दिया। श्री नारायण ने प्रस्तुत किया की पीएफए ने खाद्य को यह अभिप्रेत करते हुए परिभाषित किया कि ‘ऐसी कोई भी वास्तु जिसे मानव उपभोग हेतु खाद्य तथा पेय पदार्थ के रूप में उपयोग किया

जाए जिसमें ऐसी सामग्री शामिल है जो सामान्यतः मानव भोजन की तैयारी और संघटन में प्रयुक्त एवं उपयोग की जाए। श्री नारायण के अनुसार, एफएसएसए 'खाद्य' को अधिक व्यापक तरीके से परिभाषित करता है और इसे 'मानव उपभोग के लिए आशयित किसी भी पदार्थ' के रूप में परिभाषित किया गया है। धारा 3(1)(ज) पर जोर दिया गया है जिसमें अभिव्यक्ति "से अभिप्रेत है", "शामिल है" के साथ साथ "लेकिन यह शामिल नहीं है" प्रयुक्त है। श्री नारायण ने प्रस्तुत किया कि धारा 3(1)(ज) इस प्रकार न केवल स्पष्ट रूप से अधिनियम के तहत परिकल्पित खाद्य को परिभाषित और वर्णित करती है, बल्कि इसमें विभिन्न वस्तु भी शामिल हैं जो इसके दायरे में आती हैं। इस बात पर भी जोर दिया गया कि केवल पशु आहार, जीवित पशु, कटाई से पहले के पौधे, ड्रग्स और औषधीय उत्पाद, सौंदर्य प्रसाधन, नारकोटिक या साइकोट्रोपिक पदार्थ जैसे कुछ ही उत्पाद विशेष रूप से शामिल नहीं किये गए हैं। विद्वान अधिवक्ता ने इस तथ्य को उजागर करना चाहा है कि पान मसाला या गुटखा को अपवर्जित वस्तुओं की सूची में नहीं रखा गया है और इस प्रकार उनकी इस प्रस्तुति को मजबूत किया कि वे खाद्य के दायरे में आएंगे जैसा कि परिभाषित है।

46. यह प्रस्तुत किया गया कि किसी भी मामले में पान मसाला एक खाद्य उत्पाद था जो विशेष रूप से पीएफए के साथ-साथ अधिनियम के तहत ले.प.अ. 742/2022, और ले.प.अ. 748/2022

बनाए गए विनियमों में निपटा गया था। यह, विद्वान अधिवक्ता के अनुसार, 1995 के नियम तथा खाद्य उत्पाद विनियम 2011 के खंड 2.11.5 को पढ़ने से यह सुस्पष्ट हो जाता है। इसके बाद श्री नारायण ने प्रस्तुत किया कि एफएसएसए के लागू होने से पहले भी “खाद्य” शब्द को लगातार व्यापक अर्थ दिया जाता रहा है। इस संबंध में **बम्बई राज्य बनाम वीरकुमार गुलाबचंद शाह** वाले मामले में सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय में उल्लिखित निम्नलिखित प्रासंगिक टिप्पणियों पर भरोसा जताया है, जिसमें हल्दी को खाद्य पदार्थ माना गया था। इस निर्णय के निम्नलिखित अंश से यह स्पष्ट है:-

“18. अभी उद्धृत चाय के विषय में अंग्रेजी निर्णय की तुलना उसी वर्ष के कुछ महीनों बाद चाय के बारे में एक अन्य निर्णय के साथ की जा सकती है: सैंसबरी बनाम सौंडर्स [सैंसबरी बनाम सौंडर्स, 88 एलजे केबी 441]। दो न्यायाधीश, डार्लिंग और एवरी, न्या. पहले के निर्णय में पक्षकार थे। उन्होंने अभिनिर्धारित किया कि हालांकि पहले के मामले में यह माना गया था कि 1917 के खाद्य जमाखोरी आदेश के उद्देश्य के लिए चाय एक “खाद्य” नहीं थी, लेकिन नवीन मंत्रालय एवं सचिव अधिनियम, 1916 सह पठित रियल्म विनियम के निश्चित रक्षा विनियमों में उपयोग की गई अभिव्यक्ति के अर्थ के भीतर यह एक “खाद्य सामग्री” थी जिसने खाद्य नियंत्रक को “देश की खाद्य आपूर्ति” और “खाद्य पदार्थों की आपूर्ति और खपत तथा उत्पादन” को विनियमित करने के लिए सशक्त बनाया। एवरी, न्या. ने यह भी माना कि चाय इन कानूनों के उद्देश्य के लिए खाद्य की एक

वस्तु थी हालाँकि डार्लिंग, न्या. ने अपने पहले के दृष्टिकोण का पालन करना पसंद किया। सभी तीनों न्यायाधीशों ने यह भी अभिनिर्धारित किया कि प्रावधान इतने व्यापक थे कि खाद्य नियंत्रक को उन वस्तुओं पर प्रहार करने में समर्थ बनाया जा सके जो बिल्कुल भी खाद्य नहीं थे, जैसे कि थैली और टिन के कंटेनर (डार्लिंग, न्या.), जब तक कि वह इन साधनों द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से भी अप्रत्यक्ष रूप से अनियमित “खाद्य” पदार्थों की आपूर्ति को विनियमित करने में समर्थ, योग्य थे, किंतु निर्णय का वह भाग हमें यहां चिंतित नहीं करता है क्योंकि वे जिन विधियों की व्याख्या कर रहे थे, वे अधिक व्यापक रूप से अभिव्यक्त की गई थीं।

19. अब एक अधिनियम की तुलना दूसरे अधिनियम से करना खतरनाक है, खासकर तब जब तुलना के लिए उपयोग किया जाने वाला अधिनियम एक अंग्रेजी अधिनियम और एक युद्धकालीन उपाय है और मेरा उस गलती में पड़ने का कोई इरादा नहीं है। मैं यहां अपने समक्ष इस अधिनियम के बारे में चिंतित हूँ और मुझे अन्य अधिनियमों में प्रयुक्त अभिव्यक्तियों, हालाँकि कितनी भी समान हो, से प्रभावित हुए बिना इसके प्रावधानों की व्याख्या करनी चाहिए। मैंने उपरोक्त चर्चित मामलों का सन्दर्भ लिया है, उनका उल्लेख तुलना के लिए नहीं किया है, बल्कि यह दर्शाने के लिए किया है कि ‘खाद्य’ और ‘खाद्य पदार्थों’ शब्दों का व्यापक और संकीर्ण दोनों अर्थों में उपयोग किया जा सकता है और यह कि परिस्थितियों और पृष्ठभूमि से ही निर्धारित किया जा सकता है कि किसी भी मामले में कौन सा उचित है।

20. जिस अधिनियम से हमारा सरोकार है, उस पर ध्यान देते हुए इसके इतिहास का पुनः उल्लेख करना आवश्यक होगा। नियम 81(2) व्यापक और सर्वव्यापी था और 1944 का आदेश स्पष्ट रूप से इसकी परिधि के भीतर आता था। यह भी ध्यान देना सुसंगत है कि इस आदेश का एक उद्देश्य, जैसा कि इसकी प्रस्तावना में बताया गया है, “समुदाय के जीवन के लिए आवश्यक आपूर्ति को बनाए रखना” था। चूंकि हल्दी को विशेष रूप से कुछ अन्य मसालों के साथ शामिल किया गया था, इसलिए यह स्पष्ट है कि तब हल्दी को समुदाय के जीवन के लिए आवश्यक वस्तु माना जाता था, अर्थात्, इसे एक आवश्यक वस्तु माना जाता था और केवल एक विलासिता नहीं माना जाता था, जिसे मितव्ययिता के समय समाप्त किया जा सकता था।

21. फिर, जब हम अध्यादेश और 1946 के अधिनियम की ओर ध्यान देते हैं, तो हम प्रस्तावना से पाते हैं कि विधानमंडल ने माना कि यह अभी भी आवश्यक था -

“... खाद्य पदार्थों के उत्पादन, आपूर्ति और वितरण तथा व्यापार और वाणिज्य को नियंत्रित करने हेतु ... शक्तियों को जारी रखने हेतु प्रावधान बनाए जाए ...”

(जोर दिया गया)

अधिनियम की धारा 3(1) इस विषय को आगे बढ़ाती है:

“3. आवश्यक वस्तुओं के उत्पादन, आपूर्ति, वितरण आदि को नियंत्रित करने की शक्तियां - (1) केंद्रीय सरकार, जहां तक उसे किसी आवश्यक वस्तु आपूर्ति बनाए रखने या बढ़ाने के लिए आवश्यक या समीचीन प्रतीत होता है, या उचित मूल्यों पर उनके समान वितरण और उपलब्धता को

सुनिश्चित करने के लिए, अधिसूचित आदेश द्वारा उनके उत्पादन, आपूर्ति और वितरण और उनके व्यापार और वाणिज्य को विनियमित या प्रतिषिद्ध करने के लिए उपबंध कर सकती है।

(जोर दिया गया)

अध्यादेश भी इसी संदर्भ में है।

22. अब मुझे इसमें कोई संदेह नहीं है कि यदि केंद्रीय सरकार ने 1946 में अध्यादेश या 1946 के अधिनियम के पारित होने के बाद 1944 के आदेश को फिर से लागू कर दिया होता तो आदेश अच्छा होता। जैसा कि हमने देखा है, हल्दी अंतरराष्ट्रीय स्तर के शब्दकोश के साथ-साथ कई अंग्रेजी निर्णयों में दी गई "खाद्य" और "खाद्य पदार्थ" की व्यापक परिभाषा के भीतर आती है। मुझे लगता है कि जितना "खाद्य पदार्थ" व्यापक अर्थ में साँसेज, खाल, बेकिंग पाउडर और चाय का है, उतना ही यह भी है। इन सबके बावजूद मुझे यह मानना मुश्किल लगता है कि हल्दी जैसी कोई चीज 'खाद्य पदार्थ' के व्यापक अर्थ के दायरे में नहीं आ सकती। यदि 1944 के आदेश में हल्दी को निर्दिष्ट नहीं किया गया होता और उसमें केवल "खाद्य पदार्थों" में अग्रिम अनुबंधों को प्रतिबंधित नहीं किया गया होता, तो मैं पहले के चाय के मामले के अनुरूप यह मानता कि किसी व्यक्ति को उस वस्तु में व्यापार करने के लिए दंडित करने का यह उचित तरीका नहीं है, जिसे आमतौर पर खाद्य सामग्री नहीं माना जाता। लेकिन 1944 के आदेश के मददेनजर, जिसमें विशेष रूप से हल्दी शामिल है, कोई भी यह शिकायत नहीं कर सकता है कि इस विशेष वस्तु में व्यापार पर निषेध की ओर उनका ध्यान नहीं आकर्षित किया गया था और यदि इसके बावजूद, वह आदेश

की अवहेलना करता है और कानून की अदालत में इसकी वैधता का परीक्षण करता है, तो वह शायद ही इस बात की शिकायत कर सकता है कि वह फंस गया था या अनजान था, जो भी उसने सोचा हो कि वह हर तरह से सतर्क था। जैसा कि मैं इसे देख रहा हूँ, यहां परीक्षा यह है कि क्या 1944 का आदेश एक अच्छा आदेश होता यदि इसे 1946 के अध्यादेश के बाद फिर से लागू किया जाता। मेरी राय में, यह होता, और इससे यह निष्कर्ष निकलता है कि इसकी रक्षा अध्यादेश और अधिनियम के रक्षक खंडों द्वारा की जाती है।

23. मैं पहले ही अध्यादेश का खंड 5 वर्णित कर चुका हूँ। मेरी राय में, 1944 का आदेश इसकी परिधि के भीतर आता है और यदि इसकी इससे रक्षा की जाती है तो इसकी अधिनियम की धारा 17(2) द्वारा समान रूप से रक्षा की जा सकती है।

17.(2) कोई भी ऐसा आदेश ... जो उक्त अध्यादेश के अधीन किया गया समझा जाएगा और इस अधिनियम के प्रारंभ से ठीक पहले लागू था, लागू बना रहेगा और इस अधिनियम के अधीन किया गया आदेश समझा जाएगा।

24. मेरी राय में, दोषसिद्धि सटीक थी और उच्च न्यायालय ने इसे दरकिनार करके गलत किया था, लेकिन हालांकि इस मामले में विद्वान सॉलिसिटर जनरल द्वारा प्रत्यर्थी के खिलाफ आगे कार्यवाही न करने के वचन के कारण मामले की यहां कोई प्रासंगिकता नहीं है, मुझे लगता है कि यह कहना सही होगा कि प्रथम चाय मामले में विद्वान अंग्रेजी न्यायाधीशों का रवैया इस तरह के कई मामलों में दंडादेश के प्रश्न पर प्रासंगिकता के बिना नहीं होगा। मुझे लगता है कि इसमें कोई संदेह नहीं है कि जो व्यापारी अधिवक्ता नहीं हैं, उन्हें यह सोचने के लिए गुमराह

किया जा सकता है कि अध्यादेश और अधिनियम का इरादा 1944 के आदेश को जीवित रखने का नहीं था, क्योंकि अध्यादेश और अधिनियम ने कुछ निर्दिष्ट मसालों से संबंधित आदेश दिया था, जबकि अध्यादेश और अधिनियम ने नाम बदल दिया था और स्वयं को “खाद्य पदार्थों” तक सीमित कर दिया था, जो एक ऐसा शब्द है जिसके संकीर्ण दृष्टिकोण में बघार और मसाले शामिल नहीं होंगे। हालांकि, ये टिप्पणियां यहां प्रासंगिक नहीं हैं क्योंकि हमें दोषसिद्धि या सजा को बहाल करने के लिए नहीं कहा गया है। इसे ध्यान में रखते हुए, आगे कोई आदेश नहीं दिया जाएगा और दोषमुक्ति जैसी है वैसी ही छोड़ दी जाएगी।”

47. श्री नारायण ने तब **प्यारली के. तेजनी बनाम महादेव रामचंद्र डांगे** वाले मामले में सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय का उल्लेख किया जिसमें सुपारी को पीएफए के अधीन “खाद्य” पदार्थ माना गया था। विद्वान अधिवक्ता ने प्रस्तुत किया कि **प्यारली के. तेजनी** में संवैधानिक पीठ ने इस प्रतिविरोध को सिरे से नकार दिया था कि पीएफए के अंतर्गत “खाद्य” शब्द का अर्थ उन वस्तुओं तक सीमित समझा जाना स्वाभाविक था जिनका उपभोग पोषण तथा स्वाद के लिया किया जाता है। उक्त निर्णय के प्रासंगिक उद्धरण निम्नानुसार हैं:-

“14. अब हम अपीलार्थी द्वारा न्यायालय को यह समझाने के लिए की गई साहसिक प्रयास पर विचार करने के लिए आगे बढ़ते हैं कि सुपारी खाद्य की एक वस्तु नहीं है और, इस प्रकार, किसी भी मिठास का मिश्रण बिल्कुल भी दंडात्मक प्रावधानों को आकर्षित नहीं कर सकता है। जो व्यक्ति अधिनियम की धारा

2(फ) में दी गई परिभाषा को मानता है और पढ़ता है, वह इसका जवाब देगा कि सुपारी खाद्य ही है। शब्दकोश संबंधी अध्ययन, फार्माकोपिक विद्वता, प्राचीन चिकित्सा साहित्य और विश्वकोश के उद्धरण जो हमारे समक्ष अत्यंत परिश्रम से प्रस्तुत किए गए हैं, वे और भी अधिक सारभूत प्रस्तुतीकरण के योग्य हैं। वास्तव में, विद्वान अधिवक्ता ने हम को एक व्यापक अध्ययन से अवगत कराया जिससे पता चलता है कि सुपारी एक खाद्य नहीं बल्कि एक दवा थी। उन्होंने सुपारी के वनस्पति विज्ञान की व्याख्या की, हमारा ध्यान डॉ. नांदकर्णी के इंडियन मेटेरिया मेडिका की ओर आकर्षित किया, हमें इस सुगंधित उत्तेजक के सम्बन्ध में महान सुश्रुत के सन्दर्भ से अवगत किया, यह मानने के लिए हमें प्रेरित करने के लिए एक साहसिक प्रयास कि सुपारी खाने योग्य से अधिक औषधीय है। हम यहां खाद्य पदार्थों में अपमिश्रण को विनियमित करने वाले एक कानून से संबद्ध हैं जो लाखों आम लोगों और उनके स्वास्थ्य को प्रभावित करता है। हम एक ऐसी वस्तु से निपट रहे हैं जो आम आदमी द्वारा घरों, होटलों, विवाह समारोहों और यहां तक कि नियमित रूप से उपभोग की जाती है। विधिक व्याख्या के क्षेत्र में, शब्दकोश की विद्वता और पूर्व-आधारित अर्थों को विधायन के सामाजिक विषय और कानून के उद्देश्य से अनभिज्ञ, सार्वभौमिक मार्गदर्शक या अर्थवादी अत्याचारी नहीं बनाया जा सकता। आम लोगों द्वारा उपभोग की जाने वाली सामान्य वस्तुओं से संबंधित सामान्य शब्दों का अर्थ, जो आम तौर पर उपलब्ध होते हैं और एक अधिनियम में निहित होते हैं और जिनका उद्देश्य समुदाय की आम तौर पर रक्षा करना होता है, को इस शब्द की सामान्य समझ से समझा जाना चाहिए। इस अधिनियम में व्यापक रूप से "खाद्य" को परिभाषित किया गया है, जिसमें खाद्य के रूप

में उपयोग की जाने वाली किसी भी वास्तु और इसमें प्रवेश करने वाले प्रत्येक घटक और यहां तक कि स्वाद वाले पदार्थ और मसाले भी शामिल हैं। यह सर्वविदित है कि "खाद्य" शब्द एक बहुत ही सामान्य शब्द है और यह उन सभी पर लागू होता है जो पुरुषों द्वारा पोषण के लिए खाए जाते हैं और अतिरिक्त रूप से लिए जाते हैं। क्या पुरुषों द्वारा स्वाद और पोषण के लिए सुपारी को स्वाद के साथ खाया जाता है? जी हाँ। और इसलिए यह खाद्य है। इस असामान्य तर्क पर और अधिक ध्यान दिए बिना हम यह अभिनिर्धारित करते हैं कि सुपारी अधिनियम की धारा 2(फ) के अर्थ में खाद्य है।"

48. श्री नारायण ने आगे यह प्रतिवाद किया कि पोषण संबंधी तर्क हर प्रकार से सर्वोच्च न्यायालय द्वारा **तमिलनाडु राज्य बनाम कृष्णमूर्ति** वाले मामले में मृत्यु नाद माना गया था जिसमें यह परीक्षण किया गया था कि क्या प्रश्नगत वस्तु आम तौर पर या सामान्य रूप से मानव उपभोग के लिए उपयोग की जाती है या नहीं। तमिलनाडु राज्य के *निर्णय के प्रासंगिक उद्धरण* निम्नानुसार हैं:-

"7. "खाद्य" "की परिभाषा के अनुसार, जो हमने अधिनियम के प्रयोजनों के लिए ऊपर उद्धृत की है, "मानव उपभोग के लिए खाद्य या पेय के रूप में उपयोग की जाने वाली कोई भी वस्तु और कोई भी वस्तु जो सामान्य रूप से मानव भोजन की संरचना या तैयारी में प्रवेश करती है या उपयोग की जाती है, वह "खाद्य" है। यह आवश्यक नहीं है कि यह मानव उपभोग के

लिए या मानव भोजन तैयार करने हेतु आशयित हो। यह भी अप्रासंगिक है कि इसे किसी अन्य उपयोग के लिए वर्णित या प्रदर्शित किया गया है। यदि यह वस्तु आम तौर पर या आमतौर पर मानव उपभोग के लिए या मानव भोजन तैयार करने के लिए उपयोग किया जाता है तो यह पर्याप्त है। दुर्भाग्य से हमारे विशाल देश में आबादी के विशाल वर्ग ऐसे हैं जो सामान्य जीवन स्तर से काफी नीचे जीवन यापन कर रहे हैं और जिसे मानव उपभोग के लिए उपयुक्त नहीं समझा जा सकता, उसका उपभोग करने के लिए तैयार है। जीवित रहने के लिए, वे अक्सर खाद्य के रूप में खरीदने और उपयोग करने के लिए प्रलोभित होते हैं, ऐसी वस्तुएं जो मिलावटी होती हैं और यहां तक कि मानव उपभोग के लिए भी अनुपयुक्त होती हैं, लेकिन जिन्हें लुभावने दामों पर बेचा जाता है, बहाने से या बिना किसी बहाने के कि वे मानव उपभोग के अलावा अन्य उद्देश्यों के लिए उपयोग किए जाने के लिए हैं। इन गरीब, अज्ञानी और निरक्षर व्यक्तियों को शोषण और आत्म-विनाश को रोकने के लिए ही 'खाद्य' की परिभाषा इस प्रकार दी गई है कि यह ध्यान में न रखा जाए कि कोई वस्तु मानव उपभोग के लिए है या नहीं। अधिनियम के प्रयोजनों के लिए "खाद्य" होने के लिए, किसी वस्तु को मानव उपभोग के लिए "उपयुक्त" होने की आवश्यकता नहीं है; इसे मानव उपभोग के लिए उपयुक्त के रूप में वर्णित या प्रदर्शित करने की भी आवश्यकता नहीं है, यह किसी अन्य प्रकार से भी वर्णित या प्रदर्शित हो सकती है; इसका मानव उपभोग के लिए आशयित होना भी आवश्यक नहीं है; यह पर्याप्त होगा यदि यह सामान्यतः या आम तौर पर मानव उपभोग के लिए या मानव भोजन की तैयारी के लिए किया जाता है। जहां किसी वस्तु का उपयोग आम तौर पर मानव उपभोग के लिए या मानव भोजन

की तैयारी के लिए नहीं किया जाता है लेकिन किसी अन्य उद्देश्य के लिए, इस बात के होते हुए भी कि यह दुर्लभ अवसरों पर, मानव उपभोग के लिए या मानव भोजन की तैयारी में उपयोग किया जाने योग्य है, यह कहा जा सकता है मामले के तथ्यों और परिस्थितियों पर निर्भर रहते हुए कि यह “खाद्य” नहीं है। ऐसे मामले में यह प्रश्न महत्वपूर्ण बन जाता है कि क्या यह मानव उपभोग के लिए है या मानव भोजन तैयार करने के लिए है या नहीं। लेकिन जहां वस्तु वह है जो आम तौर पर मानव उपभोग के लिए या मानव भोजन की तैयारी के लिए उपयोग किया जाता है, वहां कोई प्रश्न नहीं उठता है कि वह वस्तु “खाद्य” है। तिल का तेल, मूंगफली के तेल या किसी अन्य तेल के साथ मिश्रित या नहीं, चाहे वह मानव उपभोग के लिए खाद्य सामग्री के रूप में वर्णित या प्रदर्शित किया गया हो या केवल बाहरी उपयोग के लिए एक वस्तु के रूप में अधिनियम की धारा 2(फ) में अंतर्विष्ट परिभाषा के अर्थ के संबंध में 'खाद्य' है।”

49. यह प्रस्तुत किया गया कि *प्यारली के. तेजनी* में प्रतिपादित परीक्षणों को सर्वोच्च न्यायालय द्वारा **कृष्ण गोपाल शर्मा व अन्य बनाम राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार** में दोहराया गया जहां सर्वोच्च न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया कि पान मसाला और माउथ फ्रेशनर दोनों निःसंदेह पीएफए के तहत परिभाषित खाद्य की परिधि के भीतर आएंगे। उक्तनिर्णय के प्रासंगिक अंश निम्नानुसार उद्धृत किये गए हैं:-

“8. मामले के तथ्यों और परिस्थितियों पर सावधानीपूर्वक विचार करने के बाद हमें ऐसा प्रतीत होता है कि संबंधित समय में जब पान मसाला और माउथ फ्रेशनर के नमूने लिए गए थे, तो कथित खाद्य वस्तुओं में लोक विश्लेषक द्वारा पाई गई सैकरीन की मात्रा खाद्य अपमिश्रण निवारण नियमों के नियम 47 के उल्लंघन में थी। पान मसाला और माउथ फ्रेशनर निःसंदेह खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम की खंड 2(फ) के अधीन 'खाद्य' के अर्थ के भीतर हैं। कथित अधिनियम के अंतर्गत 'खाद्य' को अत्यंत व्यापक रूप से परिभाषित किया गया है। वर्ष 1993 में पान में सैकरीन के इस्तेमाल को प्रतिबंधित करने वाले नियम 47 के संशोधन से पहले की वैधता को इस आधार पर चुनौती नहीं दी जा सकती कि नियम बनाने वाले प्राधिकारी मनमाने ढंग से और अस्थिर रूप से अपने अधिकारों का इस्तेमाल कर रहे हैं। यह प्रदर्शित नहीं किया गया है कि अनुसंधान और विश्लेषण से प्राप्त सूचना के आधार पर मानव शरीर पर सैकरीन के प्रभाव के विषय में विशेषज्ञों द्वारा व्यापक रूप से स्वीकार किए गए विचारों के बावजूद, पान मसाला या माउथ फ्रेशर में सैकरीन के उपयोग पर प्रतिबंध लगाना, जैसा कि नियमों के नियम 47 में प्रासंगिक समय पर लगाया गया है, पूरी तरह से अनुचित, अन्यायपूर्ण और अस्थिर था। मानव ज्ञान स्थिर नहीं है। मानव शरीर पर सैकरीन के हानिकारक प्रभाव के बारे में धारणा आगे के अनुसंधान और विश्लेषण से प्राप्त जानकारी के कारण बदल गई है। मानव प्रणाली पर सैकरीन के प्रभाव के विषय में आज स्वीकार किए गए ज्ञान में बाद के अनुसंधान और विश्लेषण से प्राप्त ज्ञान के आधार पर भविष्य में परिवर्तन हो सकता है और इसकी संभावना नहीं है कि सैकरीन के बारे में पिछले दृष्टिकोण को बाद में सही पाया जाए। यदि विशेषज्ञ द्वारा तैयार किए गए

नियम द्वारा व्यापक रूप से स्वीकार किए गए मानव ज्ञान के आधार पर नियम बनाने वाले प्राधिकारी ने एक विशेष समय पर पान मसाला या माउथ फ्रेशर में सैकरीन के उपयोग पर प्रतिबंध लगा दिया है, तो शक्ति का ऐसा प्रयोग विधिमान्य रूप से किया गया माना जाना चाहिए, जो उचित कारणों पर आधारित हो; और शक्ति के अनुचित और अस्थिर प्रयोग के आधार पर नियम को दी गई चुनौती विफल हो। इस संबंध में, *प्यारली के. तेजनी बनाम महादेव रामचंद्र डांगे* [(1974) 1 एससीसी 167:1974 एससीसी (क्रि) 87 : (1974) 2 एससीआर 154) को संदर्भित किया जाए। उक्त मामले में, खाद्य अपमिश्रण निवारण नियमों की धारा 7(i)(ii) और नियम 47 का उल्लंघन करते हुए सुगंधित 'सुपारी' के डीलर पर सैकरीन और साइकलामेट के साथ सुगंधित सुपारी बेचने और रखने के अपराध के लिए आरोप लगाया गया था। उक्त मामले में, ऐसे उल्लंघन के कारण, डीलर पर खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम की धारा 16(1)(क)(i) के तहत दंडित किये जाने वाले अपराध के लिए मुकदमा चलाया गया था। विद्वान दंडाधिकारी द्वारा 100 रूपए के जुर्माने द्वारा डीलर को दोषसिद्ध करार दिया गया। पुनरीक्षण पर, उच्च न्यायालय ने सजा को सांविधिक रूप से कम से कम छह महीने के कारावास और 1000 रुपये के जुर्माने तक बढ़ा दिया। इस न्यायालय के समक्ष अपील की सुनवाई के दौरान, इस बात पर कोई विवाद नहीं था कि जिस वस्तु को बेचा गया था, उसमें सैकरीन और साइकलामेट शामिल थे। तथापि, यह आग्रह किया गया कि धारा 23(i)(ख) खाद्य पदार्थों की उन वस्तुओं के संबंध में नियम बनाने के लिए सशक्त करती है जिनके लिए मानक विहित किए जाने थे। यह प्रतिवाद किया गया कि 'सुपारी' एक भोजन नहीं है। यह भी प्रतिवाद किया गया कि न तो सैकरीन और न ही

साइक्लोमेट जैव रासायनिक खतरा है और इन पदार्थों के उपयोग पर पूर्ण प्रतिबंध असंवैधानिक है, जो संविधान के अनुच्छेद 19 के तहत गारंटीकृत व्यापार की स्वतंत्रता पर अनुचित प्रतिबंध की कोटि में आता है। यह भी आग्रह किया गया कि हालांकि कार्बोनेटेड पानी में सैकरीन के उपयोग की अनुमति दी गई थी, लेकिन 'सुपारी' में सैकरीन के उपयोग पर प्रतिबंध लगाना प्रतिकूल भेदभाव के समान है।”

50. श्री नारायण ने आगे प्रस्तुत किया कि यदि इस मुद्दे पर कोई संदेह मौजूद है, तो यह स्पष्ट रूप से सर्वोच्च न्यायालय द्वारा गोदावत में पारित निर्णय से शांत किया गया है। रिलायंस को उस निर्णय में दी गई निम्नलिखित टिप्पणियों पर रखा गया:-

"65. अपनी प्रस्तुति में, लेक्सिकन में परिभाषित अभिव्यक्ति 'खाद्य' केवल एक पदार्थ है जो जीवन और विकास को बनाए रखने के लिए शरीर में लिया जा सकता है। अपनी सही समझ में कोई भी यह नहीं सोचेगा कि मानव के स्वास्थ्य के रखरखाव और विकास के लिए पान मसाला या गुटखा का सेवन किया जाएगा। प्यारली के. तेजनी बनाम महादेव रामचंद्र डंगे [(1974) 1 एससीसी 167:1974 एससीसी (क्रि) 87 : एआईआर 1974 एससी228, खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 के अधीन उद्भूत मामला।] इस न्यायालय ने अभिनिर्धारित किया कि शब्द "खाद्य" एक बहुत ही सामान्य शब्द है और यह उन सभी पर लागू होता है जो पुरुषों द्वारा पोषण के लिए खाया जाता है और अतिरिक्त रूप में भी। चूंकि पान मसाला, गुटखा या सुपारी को स्वाद और पोषण के लिए

खाया जाता है, वे सभी अधिनियम की धारा 2(फ) के अर्थ में खाद्य हैं।

66. विद्वान अधिवक्ता ने सि.अ. सं. 12746-47/1996 (6-11-2003 को निर्णित) सैमुअल, एम.डी., हैरिसन मलयालम बनाम भारत संघ, (2004) 1 एससीसी 256] में इस न्यायालय की खण्ड पीठ के एक निर्णय पर भरोसा जताया है। हमारे विचार में, यह निर्णय हमारे लिए कोई सहायता का नहीं है। सर्वप्रथम, यह निर्णय आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 सह पठित तमिलनाडु अनुसूचित वस्तुओं (मानकों का निर्धारण) आदेश, 1977 और केंद्रीय सरकार द्वारा दिनांक 9-6-1978 को जारी अधिसूचना के प्रावधानों के अधीन उद्भूत होता है, जिसमें “खाद्य पदार्थों के संबंध में” निश्चित विनिर्देश निर्धारित किए गए हैं। न्यायालय के समक्ष जो प्रश्न उठा वह यह था कि क्या चाय उक्त विधान के अर्थों के भीतर “खाद्य पदार्थ” थी या नहीं। इस न्यायालय की खण्ड पीठ इस निष्कर्ष पर पहुंची कि ‘चाय’ खाद्य नहीं है क्योंकि इसे न तो आम बोल चाल में और न ही कोशकारों के मत में ‘खाद्य’ या ‘खाद्य पदार्थ’ के रूप में नहीं माना जाता है। हम इस निर्णय से अधिक सहायता नहीं ले पा रहे हैं क्योंकि हमें चाय की चिंता नहीं है। चाय से संबंधित इस निर्णय के in तर्कों को मसाला और गुटखा के दायरे में लाना संभव नहीं है। किसी भी दशा में, तेजनी [(1974) 1 एससीसी 167:1974 एससीसी (क्रि) 87: एआईआर 1974 एससी 228, खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 के अधीन उद्भूत है] यह संवैधानिक पीठ का एक निर्णय था जिस पर ध्यान दिया जाना प्रतीत नहीं होता है।

67. इसलिए हम इस प्रतिविरोध से सहमत नहीं हो सकते कि पान मसाला या गुटखा अधिनियम की धारा 2(फ) में दी गई 'खाद्य' की परिभाषा के दायरे में नहीं आती है।”

51. इस विषय पर विभिन्न उच्च न्यायालयों द्वारा दिए गए निर्णयों का उल्लेख करते हुए श्री नारायण ने सबसे पहले धारीवाल इंडस्ट्रीज लिमिटेड व अन्य बनाम महाराष्ट्र राज्य व अन्य और एक अन्य वाले मामले में बम्बई उच्च न्यायालय की खण्ड पीठ द्वारा दिए गए निर्णय की ओर न्यायालय का ध्यान आकृष्ट किया। धारीवाल इंडस्ट्रीज खाद्य सुरक्षा आयुक्त, महाराष्ट्र द्वारा जारी किए गए एक आदेश की वैधता से निपट रही थी, जिसके संदर्भ में धारा 30(2)(क) का उपयोग करके, उसने तंबाकू और निकोटिन युक्त गुटका या पान मसाला के उत्पाद, भंडारण, वितरण और बिक्री पर प्रतिबंध लगा दिया था। सबसे पहले इस पहलू से निपटना खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम (एफएसएसए) के अंतर्गत परिभाषित खाद्य पदार्थों के संबंध में बम्बई उच्च न्यायालय ने निम्नलिखित अभिनिर्धारित किया है:-

“19. जबकि 1954 के अधिनियम की परिभाषा में दवाओं और पानी को शामिल नहीं किया गया है, खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2006 की परिभाषा में पशु चारा, जीवित पशु, कटाई से पहले के पौधे, ड्रग्स और औषधीय उत्पाद, कॉस्मेटिक, नारकोटिक और साइकोट्रोपिक पदार्थ शामिल नहीं हैं। जाहिर है कि गुटखा और

पान मसाला इनमें से किसी भी अपवर्जित श्रेणी में नहीं आते हैं। एफएसएस अधिनियम, 2006 में 'कोई भी पदार्थ जो मानव उपभोग के लिए आशयित है' अभिव्यक्ति पीएफए अधिनियम, 1954 में 'मानव उपभोग के लिए भोजन या पेय के रूप में उपयोग की गई किसी भी वस्तु' अभिव्यक्ति से भी व्यापक है। यह भी ध्यान देने योग्य है कि 2006 के अधिनियम में खाद्य की परिभाषा में विशेष रूप से "च्यूइंग-गम" और इसके निर्माण, तैयारी या उपचार के दौरान खाद्य में उपयोग किए जाने वाले किसी भी पदार्थ को शामिल किया गया है। इसलिए, भले ही गुटखा या पान मसाला को पाचन तंत्र के अंदर न लिया जाना था, लेकिन मानव उपभोग के लिए मुंह में जाने वाला कोई भी पदार्थ खाद्य की परिभाषा में शामिल होने के लिए पर्याप्त है, ठीक उसी तरह जैसे च्यूइंग-गम को कुछ समय के लिए मुंह में रखा जा सकता है और उसके बाद बाहर थूक दिया जाता है। इसी प्रकार तंबाकू युक्त गुटखा कुछ समय के लिए चबाया जा सकता है और फिर बाहर फेंक दिया जा सकता है। भले ही यह पाचन तंत्र में प्रवेश नहीं करता है, लेकिन इसे "खाद्य" की परिभाषा में शामिल किया जाएगा जो व्यापक रूप से संभव है। पीएफए अधिनियम की धारा 2(फ) के अंतर्गत 'खाद्य' की परिभाषा खाद्य सुरक्षा अधिनियम के तहत 'खाद्य' की परिभाषा की तुलना में संकीर्ण थी, फिर भी घोड़ावत मामले में सर्वोच्च न्यायालय ने यह माना कि पान मसाला और गुटका पीएफए अधिनियम के अर्थ के भीतर "खाद्य" हैं। यह तथ्य कि याचीगण ने स्वयं पीएफए के अंतर्गत अनुज्ञप्तियां प्राप्त की हैं साथ ही खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2006 के अंतर्गत अनुज्ञप्तियां प्राप्त की हैं जो पर्याप्त है उन्हें यह प्रतिविरोध करने से विबंधित करता

है कि गुटखा और पान मसाला खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2006 के अंतर्गत "खाद्य" की परिभाषा में नहीं आते हैं।

20. अगला प्रश्न यह है कि क्या खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2006 के प्रावधानों से घोड़ावत मामले में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अधिकथित विधिक स्थिति में कोई अंतर पड़ता है। आगे बढ़ने से पहले, हमें यह ध्यान देना चाहिए कि सिगरेट अधिनियम को एक विशेष अधिनियम मानते हुए भी, सर्वोच्च न्यायालय ने याचीगण के इस प्रतिविरोध को स्वीकार नहीं किया कि गुटखा और पान मसाला के उत्पाद और बिक्री के विनियमन के मामले में पीएफए अधिनियम की कोई भूमिका नहीं थी। वास्तव में, सर्वोच्च न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित दिया कि पीएफए अधिनियम, 1954 के तहत गुटखा या पान मसाला पर प्रतिबंध लगाने की शक्ति इसकी धारा 23(1क)(च) के अधीन केंद्रीय सरकार में निहित है न कि खंड 7(iv) के अधीन राज्य सरकार में। इस प्रकार सर्वोच्च न्यायालय ने घोड़ावत मामले में याचीगण के इस प्रतिविरोध को स्वीकार नहीं किया कि तंबाकू और तंबाकू उत्पादों के क्षेत्र में सिगरेट अधिनियम एकमात्र कानून है और यह कि पीएफए अधिनियम का किसी भी तंबाकू उत्पाद से कोई लेना-देना नहीं है।

52. तत्पश्चात् माननीय न्यायाधीशों ने निम्नलिखित शब्दों में प्रतिबंध की वैधता को परिपुष्ट किया:-

"26. चूंकि हमने पहले ही अभिनिर्धारित किया है कि खाद्य सुरक्षा अधिनियम में 'खाद्य' की परिभाषा गुटखा और पान

मसाला को शामिल करने के लिए पर्याप्त रूप से व्यापक है, इसलिए यह स्पष्ट है कि उपरोक्त विनियम गुटखा और पान मसाला पर भी लागू होते हैं, अध्याय 7 में अधिनियम के तहत अधिकारियों को प्रवर्तन की शक्तियां प्रदान करने से पूर्व के अतिरिक्त, अधिनियम के अध्याय 6 में संसद को खाद्य व्यवसाय संचालकों, उत्पादकों, श्रमिकों, वितरकों और विक्रेताओं पर खाद्य सुरक्षा के विषय में विशेष जिम्मेदारी दी है। खाद्य व्यवसाय प्रचालक को खंड 3(ण) द्वारा ऐसे व्यक्ति के रूप में परिभाषित किया गया है जिसके द्वारा खाद्य व्यवसाय किया जाता है या स्वामित्व में होता है और जो अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी होता है। खाद्य व्यवसाय को ऐसे किसी भी उपक्रम के रूप में परिभाषित किया गया है जो खाद्य पदार्थों के उत्पाद, प्रसंस्करण, पैकेजिंग, भंडारण, परिवहन, वितरण के किसी भी चरण से संबंधित किसी भी गतिविधि को करता है। धारा 26 (1) में यह प्रावधान है कि प्रत्येक खाद्य व्यवसाय संचालक यह सुनिश्चित करेगा कि खाद्य पदार्थ उसके नियंत्रण वाले व्यवसायों के भीतर उत्पादन आदि के सभी चरणों में अधिनियम और इसके तहत बनाए गए नियमों और विनियमों की आवश्यकताओं को पूरा करते हैं। संसद ने खाद्य कारोबार करने वाले संचालकों से केवल इस तरह के सामान्य शर्तों में विधिक आवश्यकताओं का पालन करने की आवश्यकता को हटाया नहीं है। उपधारा (2) के खंड (i) में आगे खाद्य व्यवसाय प्रचालक पर निम्नलिखित अभिव्यक्त शब्दों में एक कर्तव्य लगाया गया है:- -

कोई भी खाद्य व्यापार संचालक स्वयं या उसकी ओर से किसी व्यक्ति द्वारा किसी खाद्य वस्तु का उत्पाद, भंडारण, विक्रय या वितरण नहीं किया जाएगा -

(i) जो असुरक्षित है; या (ii) या (iii) या (iv) जो लोक स्वास्थ्य के हित में खाद्य प्राधिकरण या केंद्रीय सरकार या राज्य सरकार द्वारा कुछ समय के लिए प्रतिबंधित किया गया है। (जोर दिया गया)

इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि यह खाद्य व्यवसाय संचालकों (जिसमें गुटखा और पान मसाला बनाने वाले याचिकाकर्ता शामिल होंगे) को यह सुनिश्चित करना है कि वे कोई भी ऐसी वस्तु या खाद्य पदार्थ न बनाएं जो असुरक्षित हो। संसद को याचीगण जैसे उत्पादकों से यह अपेक्षा नहीं है कि वे किसी भी खाद्य पदार्थ को स्वास्थ्य के लिए हानिकारक या असुरक्षित घोषित करने के लिए खाद्य प्राधिकरण या केंद्रीय सरकार या राज्य सरकार द्वारा की जाने वाली किसी घोषणा का इंतजार करें। यह सुनिश्चित करना उत्पादकों का सांविधिक कर्तव्य है कि वे असुरक्षित खाद्य पदार्थों का उत्पादन न करें। इसलिए, हम अब लोक स्वास्थ्य पर गुटखा और पान मसाला के घटकों के हानिकारक प्रभावों के प्रश्न पर विचार करने के लिए आगे बढ़ सकते हैं, जिसके बारे में प्रत्यर्थी और हस्तक्षेपकर्ताओं द्वारा पर्याप्त सामग्री अभिलेख पर रखी गई है और जो अंतरिम राहत की सुनवाई में गंभीर रूप से विवादित नहीं है।”

53. अंकुर गुटका में पारित *आदेशों पर* भी विचार किया गया जैसा कि उपरोक्त निर्णय के निम्नलिखित अनुच्छेद से स्पष्ट होगा। माननीय न्यायधीश ने अंततः निम्नलिखित अभिनिर्धारित किया:-

“30. जैसा कि ऊपर देखा गया है, घोडावत मामले में सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय के काफी समय बाद 2011 के विनियम *अधिनियम पुस्तिका* में आए हैं। भारतीय खाद्य प्राधिकरण द्वारा अधिनियम की धारा 16 और 92 के तहत शक्तियों का प्रयोग करते हुए 2011 के विनियम केंद्रीय सरकार के साथ पूर्व परामर्श के बाद बनाए गए हैं और संसद द्वारा किए गए किसी भी संशोधन के बिना संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष रखे गए हैं। धारा 30(2)(क) राज्य में खाद्य सुरक्षा आयुक्त को स्वतंत्र शक्ति प्रदान करती है। जैसा कि हमने पहले ही देखा है, खाद्य सुरक्षा अधिनियम की धारा 26 में निर्देश दिया गया है कि प्रत्येक खाद्य व्यवसाय संचालक खाद्य पदार्थों की किसी भी ऐसी वस्तु का उत्पाद या वितरण नहीं करेगा जो असुरक्षित हो और इस तरह की खाद्य सामग्री को पहले भारतीय खाद्य प्राधिकरण या केंद्रीय सरकार या राज्य सरकार द्वारा प्रतिबंधित किया जाना आवश्यक नहीं है। महाराष्ट्र में खाद्य सुरक्षा आयुक्त ने पाया कि पिछले सात वर्षों के दौरान एकत्र किए गए 1000 से अधिक नमूनों में से 98 प्रतिशत नमूनों में तंबाकू, निकोटिन या मैग्नीशियम कार्बोनेट शामिल हैं जो स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हैं और भारतीय खाद्य प्राधिकरण ने 2011 के वैधानिक विनियमों के अनुसार तंबाकू, निकोटिन या मैग्नीशियम कार्बोनेट युक्त किसी भी उत्पाद के निर्माण पर पहले ही प्रतिबंध लगा दिया था (नमक पाउडर जैसे विशिष्ट उत्पाद को छोड़कर जिसमें

2 प्रतिशत तक मैग्नीशियम कार्बोनेट हो सकता है)। इस प्रकार, महाराष्ट्र राज्य के खाद्य सुरक्षा आयुक्त यह सुनिश्चित करने के लिए अपनी शक्तियों के भीतर कार्य कर रहे थे कि गुटखा और पान मसाला के उत्पादकों, वितरकों तथा विक्रेताओं को 2011 के विनियमों में निहित वैधानिक प्रावधानों जैसे कि विनियम 2.3.4, 3.1.7 और 2.11.5 का उल्लंघन करने की अनुमति नहीं दी जाएगी। इसलिए, हमें याचीगण के प्रतिवेदन में कोई दम नहीं मिला है कि आक्षेपित आदेश दिनांकित 19 जुलाई, 2012, महाराष्ट्र राज्य के खाद्य सुरक्षा आयुक्त के प्राधिकार से परे था।

30क. पीएफए अधिनियम, 1954, सिगरेट अधिनियम, 2003 और खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2006 और इसके तहत बनाए गए 2011 विनियमों की योजना की जांच करने के बाद, जो संसद के समक्ष रखे गए थे और संशोधित नहीं किए गए थे और इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2006 बाद का अधिनियम है और खाद्य सुरक्षा पर एक व्यापक विधान है और इसमें इसकी धारा 89 में एक सर्वोपरि खंड शामिल है, हमारा प्रथमदृष्टया यह मत है कि खाद्य सुरक्षा के क्षेत्र में (जिसमें गुटखा, पान मसाला और सुपारी शामिल हैं) खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2006 पूरे क्षेत्र में व्याप्त है।"

54. श्री नारायण ने **जे. अनबझगन बनाम भारत संघ व अन्य** वाले मामले में मद्रास उच्च न्यायालय द्वारा दिए गए निर्णय से भी सहारा प्राप्त करने का प्रयास किया है। उक्त निर्णय एक जनहित याचिका में पारित किया गया था जो उक्त न्यायालय के समक्ष संस्थित किया गया था और जिसमें गुटखा और पान मसाला जैसी प्रतिबंधित वस्तुओं को रोकने की दिशा में कदम उठाने के लिए

एक विशेष जांच समूह को गठित करने की मांग की गई थी। उपर्युक्त मुद्दे से निपटते हुए मद्रास उच्च न्यायालय ने विनियम 2.3.4 को संदर्भित किया और अंकुर गुटका और सेंट्रल ऐरेकानट में पारित आदेशों का भी ध्यान दिया। इसके बाद निम्नलिखित टिप्पणियां कीं:-

“74. खाद्य सुरक्षा अधिनियम के तहत, खाद्य से अभिप्रेत है ऐसा कोई भी पदार्थ, चाहे वह प्रसंस्कृत, आंशिक रूप से प्रसंस्कृत या गैर-प्रसंस्कृत हो, जो मानव उपभोग के लिए आशयित है। इसमें खंड (यट) में परिभाषित सीमा तक प्राथमिक खाद्य शामिल है, जो कृषि या बागवानी या पशुपालन और डेयरी या अपने प्राकृतिक रूप में मतस्यपालन की उपज है, जो किसान या मछुआरे के अलावा किसी अन्य व्यक्ति के हाथों में उगने, बढ़ने, खेती करने, चुनने, कटाई करने, इकट्ठा करने या पकड़ने के परिणामस्वरूप होता है। इसमें आनुवांशिक रूप से संशोधित या अभियांत्रिक खाद्य या ऐसे अवयव युक्त खाद्य पदार्थ, शिशु खाद्य पदार्थ, पैकेज्ड खाद्य पदार्थ, पेय जल, मादक पेय, च्यूइंग-गम और कोई भी पदार्थ, जिसके अंतर्गत जल भी है, खाद्य के उत्पादन, तैयारी या उपचार के दौरान उसमें प्रयुक्त हो, भी शामिल हैं। पशु चारा, जीवित पशु जब तक उन्हें मानव उपभोग के लिए बाजार में रखने के लिए तैयार या संसाधित नहीं किया जाता है, फसल कटाई से पहले पौधे, दवाएं और औषधीय उत्पाद, सौंदर्य प्रसाधन, नारकोटिक या साइकोट्रॉपिक पदार्थ शामिल नहीं हैं।

75. महत्वपूर्ण रूप से, *गोडावत पान मसाला प्रोडक्ट्स आई. पी. लिमिटेड* बनाम भारत संघ, (2004) एससीसी 68 में प्रकाशित, में सर्वोच्च न्यायालय ने यह मत व्यक्त किया:

“6. ... इस प्रकार, 2003 का अधिनियम 34 एक विशेष अधिनियम होने और बाद में उत्पन्न होने के कारण, 2003 के अधिनियम 34 की अनुसूची में सूचीबद्ध तम्बाकू उत्पादों के विक्रय या उत्पाद को प्रतिषिद्ध करने की शक्ति के संबंध में खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 की धारा 7(iv) के प्रावधानों पर अधिभावी है।”

76. खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 को निरस्त कर दिया गया है और खाद्य सुरक्षा अधिनियम द्वारा प्रतिस्थापित कर दिया गया है। खाद्य सुरक्षा अधिनियम की धारा 3(अ) में “खाद्य” की परिभाषा खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम की धारा 2(फ) में “खाद्य” की परिभाषा से भिन्न और अधिक व्यापक है। इसके अलावा, खाद्य सुरक्षा अधिनियम को सीओटीए के बाद अधिनियमित किया गया है।”

77. खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 के संदर्भ में पूर्वोक्त *गोडावत पान मसाला प्रोडक्ट्स आई. पी. लिमिटेड* मामले में सर्वोच्च न्यायालय का निर्णय वर्तमान मामले के तथ्यों और परिस्थितियों में लागू नहीं होगा।

78. ऐसा प्रतीत होता है कि *जयविलास तंबाकू ट्रेडर्स एलएलपी बनाम द डेजिग्नेटेड ऑफिसर, द फूड सेफ्टी एंड ड्रग्स कंट्रोल डिपार्टमेंट*, (रि.या. सं. 21/2017, दिनांकित 9.6.2017) में न्यायमूर्ति दुरैस्वामी ने *गोडावत पान मसाला प्रोडक्ट्स आई. पी.*

लिमिटेड, पूर्वोक्त मामले में *सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय का सन्दर्भ लिया* और उसका अनुसरण किया। यह इस आधार पर है कि आक्षेपित अधिसूचनाओं को शून्य अभिनिर्धारित किया गया है।

79. पूरे सम्मान के साथ हम जयविलास तंबाकू ट्रेडर्स एलएलपी में न्यायमूर्ति दुराईस्वामी की एकल पीठ के निर्णय तथा आप.मू.या.(मदु) सं. 5505/2015 [उत्पादक, तेजराम धरम पॉल, मौरमंडी, बठिंडा जिला, पंजाब बनाम खाद्य सुरक्षा निरीक्षक अम्बासमुद्रम] दिनांकित 27.04.2015 में *मदुरै पीठ के निर्णय से सहमत नहीं हैं।*

80. *धारीवाल इंडस्ट्रीज लिमिटेड बनाम महाराष्ट्र राज्य, (2013)* 1 माह एलजे 461 के रूप में प्रकाशित, बम्बई उच्च न्यायालय की एकल पीठ ने यह अभिनिर्धारित किया:

“19. जबकि 1954 के अधिनियम की परिभाषा दवाओं और जल को अपवर्जित करती है, खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2006 की परिभाषा में पशु चारा, जीवित पशु, कटाई से पहले पौधे, ड्रग्स और औषधीय उत्पाद, कॉस्मेटिक, नारकोटिक और साइकोट्रोपिक पदार्थ शामिल नहीं हैं। जाहिर है कि गुटखा और पान मसाला इनमें से किसी भी अपवर्जित श्रेणी में नहीं आते हैं। एफएसएस अधिनियम, 2006 में अभिव्यक्ति “कोई भी पदार्थ जो मानव उपभोग हेतु आशयित है” अधिक व्यापक है पीएफए अधिनियम, 1954 की अभिव्यक्ति “खाद्य या पेय के रूप में मानव उपभोग हेतु कोई भी वस्तु” से। यह भी ध्यान देने योग्य है कि 2006 के

अधिनियम में खाद्य की परिभाषा विशेष रूप से “चूड़ंग-गम” और इसके उत्पाद, तैयारी या उपचार के दौरान खाद्य में उपयोग किया जाने वाला कोई भी पदार्थ शामिल है। इसलिए, भले ही गुटखा या पान मसाला को पाचन तंत्र के अंदर न लिया जाए, लेकिन मानव उपभोग के लिए मुंह में जाने वाला कोई भी पदार्थ खाद्य की परिभाषा में शामिल होने के लिए पर्याप्त है, ठीक उसी तरह जैसे च्यूडंग-गम को कुछ समय के लिए मुंह में रखा जा सकता है और उसके बाद बाहर थूक दिया जाता है। इसी प्रकार तंबाकू युक्त गुटखा कुछ समय के लिए चबाया जा सकता है और फिर बाहर थूका जा सकता है। यहां तक कि अगर यह पाचन तंत्र में प्रवेश नहीं करता है, तो भी यह “खाद्य” की परिभाषा के दायरे में आएगा, जो सबसे व्यापक रूप में संभव है। पीएफए अधिनियम की धारा 2(फ) के अंतर्गत 'खाद्य' की परिभाषा खाद्य सुरक्षा अधिनियम के तहत 'खाद्य' की परिभाषा की तुलना में संकीर्ण थी, फिर भी घोड़ावत मामले में सर्वोच्च न्यायालय ने यह माना कि पान मसाला और गुटका पीएफए अधिनियम के अर्थ के भीतर “खाद्य” हैं। यह तथ्य कि याचीगण ने स्वयं पीएफए के अंतर्गत अनुज्ञप्तियां प्राप्त की हैं साथ ही खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2006 के अंतर्गत अनुज्ञप्तियां प्राप्त की हैं जो पर्याप्त है उन्हें यह प्रतिविरोध करने से विबंधित करता है कि गुटखा और पान मसाला खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2006 के अंतर्गत “खाद्य” की परिभाषा में नहीं आते हैं।”

81. हम बम्बई उच्च न्यायालय की विद्वान एकल पीठ के इस विचार से सहमत हैं कि गुटखा और पान मसाला खाद्य सुरक्षा अधिनियम के अर्थ में खाद्य हैं। गुटखा जो कि एक तंबाकू उत्पाद है, को भी सीओटीए के प्रावधानों के अंतर्गत नियंत्रित किया जा सकता है। सीओटीए सिगरेट या अन्य तंबाकू उत्पादों के विनियमन से निपटता है। खाद्य सुरक्षा अधिनियम किसी भी तरह से सीओटीए के प्रावधानों के विपरीत नहीं है। सीओटीए अपमिश्रण से नहीं निपटता है, हालांकि यह दूर से मिसब्रांडिंग को छू सकता है।

82. यह सुस्थापित है कि न्यायालय का प्रयास दो अधिनियमों को परस्पर विरोधी प्रतीत होने वाले दो अधिनियमों में सामंजस्य बैठाना होना चाहिए। निश्चित रूप से, इस मामले में सीओटीए और खाद्य सुरक्षा अधिनियम के बीच कोई टकराव प्रतीत नहीं होता है। सीओटीए खाद्य उत्पादों से संबंधित अन्य विधियों के अतिरिक्त है न कि खाद्य पदार्थों से संबंधित अन्य विधियों के अल्पीकरण में। सीओटीए में ऐसा कोई सर्वोपरि खंड नहीं है जो अन्य अधिनियमों के प्रचालन को अपवर्जित करता हो।

83. चबाने वाले तंबाकू के सेवन के हानिकारक प्रभावों को ध्यान में रखते हुए, जैसे कि गुटखा, जो कैंसर जैसी घातक बीमारियों का कारण बनता है, यह न्यायालय इस उच्च न्यायालय की अधिकारिता में आने वाले यानी तमिलनाडु राज्य और केंद्र शासित प्रदेश पुडुचेरी में गुटखा के अवैध उत्पाद और बिक्री की बीमारी के प्रति अपनी आंखें बंद नहीं कर सकता है।”

55. मद्रास उच्च न्यायालय द्वारा दिए गए निर्णय के पूर्वोक्त अंश स्पष्ट रूप से स्थापित करेंगे कि *धारीवाल इंडस्ट्रीज* में अपनाया गया *दृष्टिकोण* स्पष्ट रूप से अपनाया गया था और जिसकी पुष्टि की गई थी। श्री नारायण ने इस तथ्य पर *भी प्रकाश* डाला कि जे. अनबझगन के मामले में दिए गए निर्णय को अंततः सर्वोच्च न्यायालय द्वारा **इ. शिवकुमार बनाम भारत संघ** वाले मामले में अभिपुष्ट किया गया है। न्यायालय का ध्यान **जीतमल रमेश कुमार बनाम आयुक्त, खाद्य सुरक्षा और औषधि प्रशासन विभाग व अन्य और उर्मिन प्रोडक्ट्स प्राइवेट लिमिटेड बनाम खाद्य सुरक्षा आयुक्त व अन्य**, जिसमें जे. अनबझगन का अनुसरण किया गया था, के निर्णयों की ओर भी आकृष्ट किया गया है।

56. श्री नारायण ने **श्री कामधेनु ट्रेडर्स बनाम तेलंगाना राज्य** वाले मामले में तेलंगाना उच्च न्यायालय द्वारा दिए गए निर्णय पर भी भरोसा जताया है जिसमें उक्त उच्च न्यायालय ने एक समान प्रतिबंध आदेश पर विचार करते हुए निम्नलिखित अभिनिर्धारित किया था:-

“40. उपर्युक्त सांविधिक प्रावधान यह अत्यंत स्पष्ट करते हैं कि एफएसएस अधिनियम, 2006 की धारा 3(ज) के तहत परिभाषित “खाद्य” से अभिप्रेत है ऐसा कोई भी पदार्थ, चाहे वह प्रसंस्कृत, आंशिक रूप से प्रसंस्कृत या अप्रसंस्कृत हो, जो मानव उपभोग के लिए आशयित हो और जिसमें खंड 3 (यट) में परिभाषित

सीमा तक प्राथमिक खाद्य शामिल हो, आनुवंशिक रूप से संशोधित या अभियंत्रित खाद्य या ऐसे अवयव, शिशु खाद्य, पैकेज्ड पेयजल, मादक पेय, च्यूइंग गम और इसके उत्पाद, तैयारी या उपचार के दौरान खाद्य में उपयोग किए जाने वाले जल सहित कोई भी पदार्थ, लेकिन इसमें कोई भी पशु चारा, जीवित पशु तब तक शामिल नहीं है जब तक कि उन्हें मानव उपभोग के लिए बाजार में रखने के लिए तैयार या *संसाधित* न किया गया हो, फसल कटाई से पहले पौधे, दवाएं और औषधीय उत्पाद, सौंदर्य प्रसाधन, नारकोटिक या साइकोट्रोपिक पदार्थ शामिल नहीं हैं। “खाद्य” की उपर्युक्त परिभाषा को ध्यान में रखते हुए, जो एक अत्यंत व्यापक और विस्तृत परिभाषा है और इसमें कोई भी पदार्थ चाहे प्रसंस्कृत, आंशिक रूप से प्रसंस्कृत या अप्रसंस्कृत हो, जो मानव उपभोग के लिए आशयित है, निश्चित रूप से एफएसएस अधिनियम 2006 के तहत “खाद्य” की परिभाषा के भीतर गुटका, पान मसाला, खर्रा, खैनी जैसे धुंआ रहित तंबाकू उत्पाद या इसी तरह के अन्य उत्पाद जैसे चबाने वाला तंबाकू/सुगंधित तंबाकू शामिल हैं।

41. माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने आर. कृष्णमूर्ति (पूर्वोक्त) के मामले में यह अभिनिर्धारित किया है कि किसी उत्पाद को 'खाद्य' के रूप में वर्गीकृत करने के लिए केवल यह अपेक्षित है कि इसका उपयोग आमतौर पर मानव उपभोग के लिए या मानव खाद्य तैयार करने के लिए किया जाना चाहिए। इतना ही नहीं, माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने गोडावत पान मसाला प्रोडक्ट्स (पूर्वोक्त) के मामले में गुटखा, पान मसाला और सुपारी को खाद्य वस्तुओं के रूप में माना है। इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने मनोहर लाल बनाम उत्तर प्रदेश राज्य (आपराधिक पुनरीक्षण

संख्या 318/1982) और खेदन लाल एंड संस (पूर्वोक्त) के मामले में यह अभिनिर्धारित किया है कि 'चबाने वाला तंबाकू' खाद्य की वस्तु है।

42. धारा 92 सहपठित एफएसएस अधिनियम, 2006 की धारा 26 के तहत प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए दिनांक 01.08.2011 को खाद्य सुरक्षा विनियम, 2011 को अधिसूचित किया गया था और तथा उक्त विनियमों का विनियम 2.3.4 स्पष्ट रूप से सभी खाद्य उत्पादों में तंबाकू और निकोटिन के उपयोग को प्रतिबंधित करता है और इसे निम्नानुसार उद्धृत किया गया है।

“2.3.4 उत्पाद में ऐसा कोई पदार्थ न हो जो स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हो : तंबाकू और निकोटिन का उपयोग किसी भी खाद्य उत्पाद में अवयव के रूप में नहीं किया जाना चाहिए।”

43. इतना ही नहीं, एफएसएस अधिनियम 2006 में 'अवयव' और 'खाद्य योजक' को परिभाषित किया गया है तथा अतः गुटखा / पान मसाला जिसमें तम्बाकू और अन्य प्रकार के तम्बाकू उत्पाद जैसे छाप तंबाकू, शुद्ध तंबाकू, खैनी, खर्रा, सुवासित तंबाकू या सुगंधित तंबाकू शामिल हैं जो 'खाद्य' की परिभाषा के अंतर्गत आते हैं।”

57. जहां तक विभिन्न अन्य उच्च न्यायालयों द्वारा लिए गए विरोधाभासी विचारों का संबंध है, श्री नारायण ने संलग्नक क को अपनी लिखित प्रस्तुतियों के लिए संदर्भित किया और उन निर्णयों को निम्नलिखित रेखाओं पर अलग करने का प्रयास किया। **मेसर्स ओमकार एजेंसी बनाम भारतीय खाद्य सुरक्षा**

और मानक प्राधिकरण में पटना उच्च न्यायालय द्वारा दिए गए निर्णय पर विचार करते हुए, यह प्रस्तुत किया गया था कि वह अधिसूचना, जिसे उन कार्यवाहियों में आक्षेपित किया गया था, ने सभी प्रकार के पान मसाले पर प्रतिबंध लगाया था और यह स्पष्ट रूप से उन तक सीमित नहीं था जिसमें तंबाकू या निकोटिन निहित था। आगे यह भी बताया गया कि उपरोक्त निर्णय, किसी भी मामले में, 23 सितंबर 2016 को सर्वोच्च न्यायालय द्वारा पारित आदेश से पहले दिया गया था, जिसके संदर्भ में चबाने वाले तंबाकू पर प्रतिषेध को दोहराया गया था। विद्वान अधिवक्ता ने उस निर्णय में व्यक्त किए गए दृष्टिकोण की सत्यता पर भी हमला करने की मांग की क्योंकि वह **लाल बाबू यादव बनाम बिहार राज्य** में उच्च न्यायालय के ही एक विद्वान न्यायाधीश द्वारा पारित किए गए निर्णय पर ध्यान देने में विफल रहा था जिसने प्रतिबंध को बरकरार रखा था।

58. तब कलकत्ता उच्च न्यायालय द्वारा **संजय अंजय स्टोर्स बनाम भारत संघ व अन्य** मामले में दिए गए निर्णय पर ध्यान देते हुए, विद्वान अधिवक्ता ने प्रस्तुत किया कि उपरोक्त निर्णय इस आधार पर आगे बढ़ता है कि तंबाकू खाद्य नहीं है, और यह कि खाद्य का अर्थ केवल उन उत्पादों के रूप में लगाया जाना चाहिए जो पोषण या शक्ति के स्रोत हैं। श्री नारायण के अनुसार, पूर्वोक्त दृष्टिकोण स्पष्ट रूप से सर्वोच्च न्यायालय द्वारा उपरोक्त शब्द पर की गई

व्यापक व्याख्या के विपरीत है, जैसा कि ऊपर उल्लिखित निर्णयों में रखा गया है और जिसमें यह निर्णय दिया गया था कि सभी वस्तुएं जो आमतौर पर मानव उपभोग के लिए उपयोग की जाती हैं, उन्हें खाद्य समझा जाएगा और यह कि उक्त अभिव्यक्ति केवल उन वस्तुओं तक ही सीमित नहीं रह सकती है जिनका पोषक मूल्य या कार्य होता है।

59. जहां तक कलकता उच्च न्यायालय के **प्रभात जर्दा फैक्ट्री इंडिया प्राइवेट लिमिटेड बनाम दि एल.जी व अन्य** वाले मामले में निर्णय का संबंध है, यह श्री नारायण की प्रस्तुति थी कि उन्होंने केवल संजय अंजय स्टोर्स के निर्णय का पालन किया था। गुवाहाटी उच्च न्यायालय द्वारा **धर्मपाल सत्यपाल लिमिटेड व अन्य बनाम असम राज्य व अन्य** मामले में दिए गए निर्णय की ओर न्यायालय का ध्यान आकर्षित करते हुए, श्री नारायण ने प्रस्तुत किया कि गुवाहाटी उच्च न्यायालय ने इस आधार पर चबाने वाले तंबाकू को विनियमित करने वाले एक राज्य विधान को अपास्त कर दिया था कि सि.अ.तं.उ.अ. (COTPA) पूरे क्षेत्र पर वर्चस्व है। श्री नारायण के अनुसार, उक्त निर्णय स्पष्ट रूप से विनियम 2.3.4 के प्रावधानों और *अंकुर गुटका* और *सेन्ट्रल ऐरेकानट* में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा पारित आदेशों के आलोक में इसे लागू करने के लिए राज्य सरकारों की बाध्यता को ध्यान में रखने में विफल रहा है। यह प्रस्तुत

किया गया कि जैसा कि पूर्वोक्त निर्णय के पठन से स्पष्ट होगा, उन आदेशों पर न तो ध्यान दिया गया और न ही उन पर विचार किया गया।

60. श्री नारायण ने **जोश केवी और अन्य बनाम केरल राज्य और अन्य** वाले मामले में केरल उच्च न्यायालय के एकल न्यायाधीश द्वारा व्यक्त किए गए विचार के औचित्य को भी चुनौती दी है और तर्क दिया कि उपरोक्त निर्णय स्पष्ट रूप से स्वीकृति के योग्य नहीं है क्योंकि यह विधि और तथ्यों पर उचित ध्यान दिए बिना प्रदान किया गया था और उसी उच्च न्यायालय के दूसरे एकल न्यायाधीश द्वारा **ऑल केरल टोबैको डीलर्स एसोसिएशन बनाम केरल राज्य** वाले मामले में सुनाए गए निर्णय पर ध्यान देने में विफल रहा है।

61. श्री नारायण ने आंध्र प्रदेश उच्च न्यायालय के एकल न्यायाधीश द्वारा **उप्पारा वीरेंद्र बनाम आंध्र प्रदेश राज्य** में दिए गए फैसले के औचित्य को भी इस आधार पर चुनौती दी है कि उक्त निर्णय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा पारित आदेशों पर विचार करने में भी विफल रहा है और किसी भी स्थिति में उस न्यायालय की ही खंडपीठ द्वारा **दास शेखर बनाम आंध्र प्रदेश राज्य** में दिए गए निर्णय पर ध्यान देने में विफल रहा। श्री नारायण के अनुसार, *गोडावत* के साथ-साथ *बॉम्बे*, *मद्रास* और *तेलंगाना* उच्च न्यायालयों द्वारा दिए गए निर्णयों ने स्पष्ट रूप से स्वीकृति प्राप्त की है क्योंकि उन्होंने एफएसएसए में निहित प्रावधानों की पृष्ठभूमि में प्रदान किए गए विभिन्न निर्णयों पर उचित *ले.प.अ. 742/2022, और ले.प.अ. 748/2022* पृष्ठ सं.113

विचार करने के बाद यह निष्कर्ष निकाला था कि “खाद्य पदार्थ” एक बहुत व्यापक महत्व का शब्द है इस तथ्य के साथ कि पान मसाले को किसी भी मामले में, सुप्रीम कोर्ट द्वारा *गोडावत* में ही इसके दायरे में आने के रूप में मान्यता दी गई थी। श्री नारायण का यह कहना था कि अलग-अलग दृष्टिकोण रखने वाले निर्णय विनियम 2.3.4 के आशय की विवेचना करने में विफल रहे हैं, जो स्पष्ट रूप से किसी भी खाद्य उत्पाद में तंबाकू या निकोटीन के उपयोग, समावेश या मिश्रण को प्रतिबंधित करता है। विद्वान अधिवक्ता ने कहा कि जिस क्षण पान मसाला में तंबाकू या निकोटीन को शामिल किया जाता है, एक उत्पाद जो निस्संदेह एफएसएसए के तहत आता है, परिणाम स्पष्ट रूप से निषेध विनियम 2011 के विनियमन 2.3.4 में शामिल स्पष्ट वैधानिक निषेध के विपरीत होगा।

62. विद्वान अधिवक्ता के अनुसार, विद्वान एकल न्यायाधीश ने परीक्षा को इस रूप में परिभाषित करने में स्पष्ट रूप से गलती की -“*क्या तंबाकू खाद्य पदार्थ की परिभाषा के अंतर्गत आएगा।*” श्री नारायण ने प्रस्तुत किया कि आक्षेपित अधिसूचना का पूरा ध्यान एक खाद्य वस्तु में तंबाकू के उपयोग और इस प्रकार विनियम 2.3.4 द्वारा लगाए गए वैधानिक निषेधाज्ञा का उल्लंघन होने पर था। विद्वान अधिवक्ता के अनुसार, विद्वान एकल न्यायाधीश ने, यह जांचने के लिए आगे बढ़ते हुए स्पष्ट रूप से पूरी तरह से

गलत राह पर चलना शुरू कर दिया था, कि क्या तंबाकू को "खाद्य पदार्थ" के रूप में माना या व्याख्या की जा सकती है। श्री नारायण के अनुसार, अनुच्छेद 218 में दर्ज निष्कर्षों से यह स्पष्ट रूप से प्रकट होता है। विद्वान अधिवक्ता के अनुसार, यह मुद्दा कि क्या एफएसएसए और उसके तहत बनाए गए विनियमों का उद्देश्य तंबाकू के उपयोग के लिए मानकों को विनियमित या निर्धारित करना था, स्पष्ट रूप से गलत था। विद्वान अधिवक्ता के अनुसार, यह स्पष्ट रूप से आक्षेपित अधिसूचनाओं का न तो दायरा था और न ही इरादा। उन्होंने कहा कि एकमात्र प्रश्न जो उठाया जा सकता था वह यह था कि क्या पान मसाले को तंबाकू या निकोटीन के साथ मिलाया जाता है तो इसे एक ऐसी वस्तु कहा जा सकता है जो विनियमन 2.3.4 के दायरे में आती है और इसके परिणामस्वरूप क्या खाद्य सुरक्षा प्राधिकरण धारा 30(2)(क) द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए इसके निर्माण वितरण, और बिक्री पर प्रतिबंध लगाने का आदेश जारी कर सकता है।

63. श्री नारायण ने आगे प्रस्तुत किया कि विद्वान न्यायाधीश द्वारा लिया गया दृष्टिकोण कि धारा 30(2)(क) में निहित निषेध करने की शक्ति अस्थायी और चरित्र में क्षणभंगुर है, भी अस्थिर है। विद्वान अधिवक्ता के अनुसार, न्यायालय द्वारा हिम्मत लाल के. शाह बनाम पुलिस आयुक्त, अहमदाबाद और एक अन्य के साथ ही *ऑंकार एजेंसी* के मामले में निर्णय का *ले.प.अ. 742/2022, और ले.प.अ. 748/2022*

अवलंब लिया जाना स्पष्ट रूप से गलत था क्योंकि वे पूरी तरह से अलग वैधानिक संदर्भ में दिए गए निर्णय थे। विद्वान अधिवक्ता के अनुसार, इस कारण पर दिए गए अंतिम निष्कर्ष इस निर्विवाद तथ्य को ध्यान में रखने में विफल रहे कि धारा 30(2)(क) स्पष्ट रूप से खाद्य सुरक्षा अधिकारियों को सार्वजनिक स्वास्थ्य के हित में किसी भी खाद्य पदार्थ के निर्माण, भंडारण, वितरण या बिक्री पर प्रतिबंध लगाने और प्रतिबंधित करने की शक्ति प्रदान करती है।

64. श्री नारायण ने सीओटीपीए और एफएसएसए के प्रावधानों के बीच परस्पर क्रिया से निपटने के दौरान विद्वान एकल न्यायाधीश द्वारा व्यक्त किए गए विचार के औचित्य पर भी प्रश्न उठाया है। शुरुआत में यह प्रस्तुत किया गया था कि अपीलकर्ताओं ने एकल न्यायाधीश के समक्ष कभी भी यह दलील नहीं दी थी कि सीओटीपीए को एफएसएसए द्वारा स्पष्ट रूप से निरस्त कर दिया गया था। वास्तव में, यह जोरदार तर्क दिया गया था कि उपरोक्त निष्कर्षों को विद्वान एकल न्यायाधीश द्वारा वापस कर दिया गया है, भले ही उस संबंध में अपीलकर्ताओं द्वारा ऐसी कोई दलील नहीं दी गई थी।

65. श्री नारायण ने आगे प्रस्तुत किया कि इस तथ्य के बावजूद कि सीओटीपीए अपनी अनुसूची में पान मसाला और गुटखा को शामिल करता है,

यह अकेले विनियमन 2.3.4 में निषेध की अवहेलना को सही नहीं ठहराएगा। श्री नारायण के अनुसार, दोनों विधानों पर उचित विचार करने पर, यह स्पष्ट होगा कि वे स्पष्ट रूप से भिन्न विषय-वस्तुओं और अच्छी तरह से परिभाषित क्षेत्रों पर लागू होते हैं। श्री नारायण के अनुसार, सीओटीपीए के प्रावधानों की इस तरह से व्याख्या या अर्थ निकालना पूरी तरह से गलत होगा जो या तो एफएसएसए के इरादे को विफल कर देगा या इसके प्रावधानों या उसके तहत बनाए गए नियमों को असंगत बना देगा।

66. यह प्रस्तुत किया गया था कि विद्वान एकल न्यायाधीश एफएसएसए की धारा 89 के आधार पर इसके प्रावधानों पर प्रदत्त अभिभावी प्रभाव की विवेचना करने में भी विफल रहे। यह आग्रह किया गया था कि निर्विवाद रूप से एफएसएसए सीओटीपीए के बाद में लागू हुआ था। श्री नारायण के अनुसार, एफएसएसए बाद में एक विशेष खाद्य कानून होने के नाते स्पष्ट रूप से सीओटीपीए पर अभिभावी होगा। इस संबंध में **अशोका मार्केटिंग बनाम पंजाब नेशनल बैंक** वाले मामले में सुप्रीम कोर्ट के निर्णय का अवलंब लिया गया था।

67. पुनः इस सवाल पर लौटते हुए कि क्या आक्षेपित अधिसूचनाओं को अनुच्छेद 14 का उल्लंघन कहा जा सकता है, श्री नारायण ने निम्नलिखित प्रस्तुतियों को संबोधित किया। यह प्रस्तुत किया गया था कि रिट याचिकाकर्ताओं ने तर्क दिया था कि भले ही यह दावा किया जा सकता है कि *ले.प.अ. 742/2022, और ले.प.अ. 748/2022*

"धूम्रपान संबंधी तंबाकू" एक अधिक सौम्य पदार्थ है और धुआं रहित तंबाकू की तुलना में स्वास्थ्य के लिए कम खतरा पैदा करता है, अपीलार्थीगम ने केवल बाद वाले पर प्रतिबंध लगाने का विकल्प चुना है और इस प्रकार अनुच्छेद 14 का उल्लंघन किया है। यह प्रस्तुत किया गया था कि निर्विवाद रूप से धूम्रपान के साथ-साथ धुआं रहित तंबाकू दोनों का ही व्यक्तियों के स्वास्थ्य और आरोग्य पर हानिकारक प्रभाव पड़ता है। श्री नारायण के अनुसार, यदि इस कारण पर संबोधित किए गए तर्कों को स्वीकार किया जाता है, तो यह अनिवार्य रूप से नकारात्मक समानता के सिद्धांत को लागू करने के समान होगा। यह प्रस्तुत किया गया था कि प्रत्यर्थीगण ने विशेषज्ञ समिति की रिपोर्टों पर उचित विचार करने पर उपभोक्ताओं पर धुआं रहित तंबाकू के बड़े प्रभाव पर ध्यान दिया था और परिणामस्वरूप, प्रत्यर्थीगण को उस श्रेणी के संबंध में आकस्मिक कदम उठाने के लिए मजबूर होना पड़ा था। श्री नारायण ने प्रस्तुत किया कि अपीलकर्ता ने धुआं रहित तंबाकू के उपयोगकर्ताओं की संख्या को ध्यान में रखा था जो अन्य धूम्रपान उत्पादों का उपयोग करने वालों की तुलना में लगभग दोगुनी संख्या में थे, धुआं रहित तंबाकू के उपयोगकर्ताओं के लिए छोड़ने का अनुपात बहुत कम था, जो जीएटीएस सर्वेक्षण किया गया था, उस सब ने प्रतिबंध लगाने को स्पष्ट रूप से प्रमाणित किया और उचित ठहराया था।

68. यह प्रस्तुत किया गया था कि प्रत्यर्थागण द्वारा किए गए वर्गीकरण और उपश्रेणियां न केवल समझने योग्य भिन्नता पर आधारित थीं, बल्कि उनका उस उद्देश्य के साथ एक स्पष्ट संबंध था, जिसकी प्राप्ति की जानी थी। यह उनका निवेदन था कि प्रतिस्पर्धी अनिवार्यताओं और अपनाए जाने वाले नियामक उपायों की प्रकृति का संतुलन एक ऐसा है जो स्पष्ट रूप से कार्यकारी के कार्यक्षेत्र के भीतर है। श्री नारायण के अनुसार, प्रत्यर्थागण ने विभिन्न वैज्ञानिक रिपोर्टों और अध्ययनों में दर्ज परिणामों और निष्कर्षों को ध्यान में रखा था और जो स्पष्ट रूप से धुआं रहित तंबाकू के उपयोग को रोकने के लिए उठाए जा रहे आकस्मिक कदमों की अपेक्षा करता था। किसी भी मामले में यह उनका निवेदन था कि पेटेंट या प्रकट मनमानी से पीड़ित वर्गीकरण के अभाव में, अधिसूचना स्पष्ट रूप से इस कारण से रद्द किए जाना अपेक्षित नहीं करती है।

घ. भारत संघ की ओर से संबोधित प्रस्तुतियां

69. श्री सिंह, विद्वान सीजीएससी ने संघ की ओर से संबोधित अपील पर प्रस्तुतियां दीं, जिसमें भी आक्षेपित निर्णय में विद्वान एकल न्यायाधीश द्वारा व्यक्त किए गए दृष्टिकोण के औचित्य पर सवाल उठाया गया है। श्री सिंह के अनुसार, वर्तमान विवाद का विषय बनने वाला मुख्य प्रश्न यह था कि क्या जिन उत्पादों को आक्षेपित अधिसूचनाओं के संदर्भ में प्रतिबंधित और *ले.प.अ. 742/2022, और ले.प.अ. 748/2022*

विनियमित करने की मांग की गई थी, उन्हें एफएसएसए की धारा 3(1)(ज) के अर्थ के भीतर "खाद्य पदार्थ" कहा जा सकता है। श्री सिंह के अनुसार, एकल न्यायाधीश ने एक सवाल तैयार किया कि क्या तंबाकू और तंबाकू उत्पादों को "खाद्य पदार्थ" कहा जा सकता है। उनका कहना था कि तैयार किए गए प्रश्न में उस मूलभूत प्रश्न की अनदेखी की गई है जो उठा था और जो यह था कि क्या एफएसएसए के तहत किसी भी खाद्य उत्पाद में तंबाकू के उपयोग की अनुमति दी जा सकती है।

70. श्री सिंह के अनुसार, एफएसएसए के तहत भोजन की परिभाषा ऐसी किसी भी वस्तु को अपने दायरे में लेती है जो मानव उपभोग के लिए है। विद्वान अधिवक्ता ने प्रस्तुत किया कि दोनों पीएफए के साथ-साथ एफएसएसए के तहत, न्यायालयों ने लगातार उपरोक्त परीक्षण को अपनाया है। इस बात पर भी प्रकाश डाला गया कि एफएसएसए की धारा 3(1)(ज) निरस्त पीएफए की तुलना में स्पष्ट रूप से 'खाद्य पदार्थ' की परिभाषा में अधिक विस्तृत शब्दों में युक्त है। श्री सिंह ने कहा कि खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम की धारा 2(फ) में इसे ऐसी किसी भी वस्तु के रूप में परिभाषित किया गया है जो आमतौर पर मानव भोजन की संरचना या तैयारी में डलती है या उपयोग की जाती है। दूसरी ओर, विद्वान वकील के अनुसार, एफएसएसए मानव उपभोग के लिए अभिप्रेत किसी भी पदार्थ के सिद्धांत को यह समझने के लिए

प्राथमिक परीक्षण के रूप में अपनाता है कि क्या कोई वस्तु उक्त अधिनियमन के प्रयोजनों के लिए खाद्य पदार्थ का भाग होगी। यह, श्री सिंह के अनुसार उन सिद्धांतों के अनुरूप हैं जो सुप्रीम कोर्ट द्वारा *प्यारली के. तेजानी* और *आर. कृष्णमूर्ति* वाले मामलों में प्रतिपादित किए गए थे।

71. विद्वान अधिवक्ता ने आगे कहा कि इस सवाल पर कोई भी संदेह जो मौजूद हो सकता है कि क्या पान मसाला किसी भी मामले में खाद्य पदार्थ का भाग होगा, निश्चित रूप से *गोडावत* वाले मामले में निर्णय के प्रकाश में समाप्त हो जाता है। श्री सिंह ने तब प्रस्तुत किया कि दोनों *धारीवाल इंडस्ट्रीज* साथ ही *जे अनबझगन्यह* वाले मामलों में, ये उपरोक्त सिद्धांत थे जिन्हें संबंधित उच्च न्यायालयों द्वारा ध्यान में रखा गया था, जिन्होंने कहा था कि गुटखा खाद्य पदार्थ का भाग होगा। विद्वान वकील ने तेलंगाना उच्च न्यायालय द्वारा दिए गए फैसले पर भी भरोसा किया। विद्वान अधिवक्ता ने तेलंगाना उच्च न्यायालय द्वारा *श्री कामधेनु ट्रेडर्स* वाले मामले में दिए गए निर्णय का अवलंब लिया, जिसने स्पष्ट रूप से निर्धारित किया था कि गुटखा/पान मसाला जिसमें तंबाकू है, सभी एफएसएसए के तहत परिभाषित खाद्य पदार्थ के दायरे में आएंगे। श्री सिंह ने **मोहम्मद यामिन नईम मोहम्मद बनाम महाराष्ट्र राज्य** वाले मामले में बंबई उच्च न्यायालय के निर्णय के महत्व का भी उल्लेख करने का प्रयास किया। इसने भी इसी तर्क के अनुरूप निष्कर्षों

दिए था और स्पष्ट रूप से और स्पष्ट शब्दों में अन्य उच्च न्यायालयों के निर्णयों से अपनी असहमति व्यक्त की थी, जिन्होंने इसके विपरीत अभिनिर्धारित किया था।

72. आगे यह प्रस्तुत किया गया कि विद्वान एकल न्यायाधीश द्वारा दिए गए निर्णय के औचित्य का इस निर्विवाद तथ्य को ध्यान में रखते हुए भी परीक्षण किया जाना चाहिए कि विनियमन 2.3.4 की वैधता पर न तो सवाल उठाया गया था और न ही आलोचना की गई थी। श्री सिंह का यह तर्क था कि एक बार उक्त विनियम को उठाई गई चुनौती की वैधता की जांच करने के लिए प्रमुख आधार के रूप में मान्यता दिए जाने के बाद, यह स्पष्ट हो जाएगा कि जैसे ही पान मसाले में तंबाकू या निकोटीन मिलाया जाता है, इसे अनिवार्य रूप से खाद्य पदार्थ के रूप में स्वीकार किया जाना चाहिए और विनियम 2.3.4 में निहित वैधानिक निषेध का उल्लंघन होगा।

73. सीओटीपीए और एफएसएसए की योजना और दायरे की ओर मुड़ते हुए, विद्वान अधिवक्ता ने प्रस्तुत किया कि पहला अनिवार्य रूप से बहुत से तंबाकू उत्पादों को विनियमित करना चाहता है। यह उनका निवेदन था कि सीओटीपीए के मुख्य भाग का गठन करने वाले नियामक उपायों को स्पष्ट रूप से याचिकाकर्ताओं द्वारा तंबाकू उत्पादों के निर्माण और बिक्री के अधिकार के

स्रोत के रूप में गलत समझा गया है। श्री सिंह ने प्रस्तुत किया कि जैसा कि सीओटीपीए के विभिन्न प्रावधानों से स्पष्ट होगा, उक्त अधिनियमन का स्पष्ट रूप से तम्बाकू-आधारित उत्पादों का उपभोग करने से बड़े पैमाने पर जनता को हतोत्साहित करना है। विद्वान अधिवक्ता के अनुसार, इसे विपरीत रूप से याचीगण को तंबाकू उत्पादों के निर्माण, वितरण और बिक्री में संलग्न होने के अधिकार के बराबर नहीं माना जा सकता है।

74. श्री सिंह ने तब पीएफए, सीओटीपीए और एफएसएसए की घोषणा के इतिहास को देखते हुए कहा कि पीएफए ने भोजन की विभिन्न श्रेणियों को मान्यता दी है, जिनमें वे भी शामिल हैं जिनके लिए मानक तय किए गए थे और जिनके लिए कोई मानक निर्धारित नहीं किए गए थे। श्री सिंह ने इस तथ्य पर प्रकाश डाला कि पान मसाला की पहचान परिशिष्ट-क के नियम 5 और क.30 के संदर्भ में एक मानकीकृत खाद्य सामग्री के रूप में की गई थी। श्री सिंह के अनुसार, यह स्पष्ट रूप से स्थापित करता है कि चबाने वाले तंबाकू या पान मसाले का खाद्य सामग्री के रूप में निर्माण और बिक्री हमेशा पीएफए के तहत भी विनियमित होती है और सक्षम प्राधिकारी से प्राप्त उचित अनुमति और लाइसेंस के अधीन होती है।

75. श्री सिंह ने कहा कि सिगरेट के व्यापार और वाणिज्य साथ ही उत्पादन, आपूर्ति और वितरण को **सिगरेट (उत्पादन, आपूर्ति और वितरण का विनियमन) अधिनियम, 1975** द्वारा अनिवार्य रूप से सरकार द्वारा विनियमित किया जाता है। यह प्रस्तुत किया गया था कि उक्त कानून की बाद की समीक्षा पर, एक संसदीय समिति ने पाया था कि उपरोक्त कानून अप्रभावी साबित हुआ था क्योंकि यह इससे जुड़े कई स्वास्थ्य खतरों के बारे में धूम्रपान करने वाली जनता को जागरूक करने के घोषित उद्देश्य पर प्रभाव डालने में विफल रहा था। श्री सिंह के अनुसार, इस समिति द्वारा एक व्यापक और अधिक प्रभावी कानून की घोषणा के लिए तैयार की गई सिफारिशों ने सीओटीपीए के अधिनियमन के लिए आधार बनाया। विद्वान अधिवक्ता ने कहा कि सीओटीपीए, जिसे 2003 में प्रख्यापित किया गया था, ने तंबाकू का सेवन करने वाले लोगों को शिक्षित करने के लिए एक अलग रणनीति अपनाई और परिणामस्वरूप घोषित लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए नए और व्यापक नियामक प्रावधान तैयार किए। यह भी बताया गया कि 21 अगस्त, 2006 से खाद्य पीएफए नियमों के नियम 44ज को शामिल करना यह सुनिश्चित करने के लिए संविधि के आशय का स्पष्ट दोहराव है कि खाद्य उत्पादों में अवयवों के रूप में तम्बाकू और निकोटिन का उपयोग निषिद्ध है। श्री सिंह ने प्रस्तुत किया कि उपरोक्त वैधानिक अनिवार्यता केवल विनियम 2.3.4 द्वारा दोहराई गई थी।

76. तब यह प्रस्तुत किया गया था कि सीओटीपीए को मुख्य रूप से तंबाकू युक्त उत्पादों के उपयोग और खपत को हतोत्साहित करने के लिए अधिनियमित किया गया था। दूसरी ओर, श्री सिंह के अनुसार, एफएसएसए एक व्यापक कानून है जो खाद्य पदार्थ और उससे संबंधित सभी पहलुओं से संबंधित है। एकल न्यायाधीश द्वारा दिए गए निष्कर्षों की आलोचना करते हुए, जिन्होंने अभिनिर्धारित किया था कि जहां तक तंबाकू का संबंध है, सीओटीपीए एफएसएसए पर अध्यारोही होगा, श्री सिंह का यह कहना था कि वास्तव में, दोनों कानूनों के बीच किसी भी प्रकार का टकराव नहीं है जिनका अलग-अलग क्षेत्रों पर प्रवर्तन होता है। श्री सिंह ने प्रस्तुत किया कि जबकि एफएसएसए सुरक्षित और पौष्टिक खाद्य पदार्थ से संबंधित मामलों से संबंधित है, सीओटीपीए नियामक उपायों को पेश करता है जो अनुसूची में निर्दिष्ट विभिन्न तंबाकू उत्पादों की बिक्री, खरीद और विज्ञापन से संबंधित हैं। श्री सिंह के अनुसार, खाद्य पदार्थ के क्षेत्र को पूरी तरह से एफएसएसए के प्रावधानों और उसके तहत बनाए गए विभिन्न विनियमों द्वारा शासित किया जाना है और इस प्रकार यह मानना पूरी तरह से गलत होगा कि सीओटीपीए पूर्व के प्रावधानों पर अभिभावी होगा या यह किसी खाद्य सामग्री में तंबाकू या निकोटीन को जोड़ने की मंजूरी देगा।

77. श्री सिंह ने विद्वान न्यायाधीश द्वारा धारीवाल इंडस्ट्रीज और मोहम्मद यामीन में दर्ज किए गए निष्कर्षों के औचित्य पर यह प्रस्तुत करने के लिए भी सवाल उठाया कि तंबाकू या निकोटीन युक्त गुटखा और पान मसाला स्पष्ट रूप से खाद्य सामग्री होने के आधार पर एफएसएसए द्वारा शासित होंगे। उपर्युक्त दो निर्णयों पर भी जोर दिया गया, जिन्होंने एफएसएसए के प्रावधानों पर धारा 89 द्वारा प्रदत्त अभिभावी प्रभाव का भी संकेत दिया था।

78. श्री सिंह ने संविधान के अनुच्छेद 144 और उच्चतम न्यायालय द्वारा पारित आदेशों की सहायता में कार्य करने के लिए सभी प्राधिकारियों के दायित्व का उल्लेख करते हुए इस अधिसूचना की वैधता को बनाए रखने की भी मांग की। श्री सिंह के अनुसार, अंकुर गुटका और सेंट्रल सुपारी में पारित किए गए विभिन्न आदेशों को सभी प्राधिकारियों द्वारा भारत के पूरे क्षेत्र में सख्ती से कार्यान्वित और लागू किया जाना चाहिए। उनका निवेदन था कि सभी राज्य और केंद्र शासित प्रदेश बाध्य थे और वास्तव में यह सुनिश्चित करने के लिए कर्तव्यबद्ध थे कि सर्वोच्च न्यायालय द्वारा लगाए गए प्रतिबंध को प्रभावी ढंग से लागू और कार्यान्वित किया गया हो।

79. श्री सिंह ने विद्वान न्यायाधीश द्वारा दर्ज किए गए निष्कर्षों पर भी सवाल उठाया, जिन्होंने कहा था कि तंबाकू एक ऐसा विषय है जो, सीओटीपीए

में निहित औचित्य की घोषणा से, विशेष रूप से इसके द्वारा शासित होगा। श्री सिंह ने कहा कि सूची-1 की प्रविष्टि-52 के संदर्भ में घोषणा को संभवतः पूरे क्षेत्र पर एकाधिकार का प्रयोग करने के इरादे के रूप में और विधायी शक्तियों के वैध प्रयोग में कोई अन्य कानून नहीं बनाए जाने के रूप में नहीं देखा जा सकता है। उनका निवेदन यह था कि यदि उपरोक्त तर्क को स्वीकार किया जाता है, तो पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986 के तहत और औषधि और प्रसाधन सामग्री अधिनियम 1940 के तहत बनाए गए नियमों के तहत तंबाकू और निकोटीन के संबंध में किए गए विभिन्न प्रावधान अधिकारातीत और गैरकानूनी हो जाएगा। इस संबंध में नामित अधिकारी, खाद्य सुरक्षा और औषधि नियंत्रण विभाग बनाम जयविलास तंबाकू व्यापारी एलएलपी में मद्रास उच्च न्यायालय द्वारा निम्नलिखित प्रासंगिक टिप्पणियों का अवलंब लिया गया था :-

“20. यह सच है कि संसद ने कोटपा अधिनियमित किया है जिसमें सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पादों के विज्ञापन और व्यापार और वाणिज्य, उत्पादन, आपूर्ति और वितरण के विनियमन का प्रावधान है। चबाने वाले तम्बाकू को उक्त अधिनियमन की अनुसूची में एक उत्पाद के रूप में शामिल किया गया है। अधिनियम का उद्देश्य जैसा कि उद्देश्यों और कारणों में पाया गया है, तंबाकू के धुएं (निष्क्रिय धूम्रपान) के लोगों के प्रति जोखिम को कम करना और नाबालिगों को तंबाकू उत्पादों

की बिक्री को रोकना और उन्हें भ्रामक विज्ञापनों का शिकार होने से बचाना है। जैसा कि ऊपर से देखा जा सकता है, सीओटीपीए के अधिनियमन का उद्देश्य तम्बाकू और तंबाकू उत्पादों के विज्ञापन पर रोक लगाना और तंबाकू के धुएं के लोगों के प्रति जोखिम को कम करना और नाबालिगों को तंबाकू उत्पादों की बिक्री को रोकना है। हमारी सुविचारित राय में यह अधिनियम नाबालिगों के अलावा अन्य व्यक्तियों द्वारा किसी भी रूप में तंबाकू के सेवन से संबंधित नहीं है। सार्वजनिक स्थानों पर धूम्रपान पर प्रतिबंध लगाकर अधिनियम तंबाकू के धुएं (निष्क्रिय धूम्रपान) के संपर्क को कम करने का इसका उद्देश्य प्राप्त करने का इरादा रखता।

21. सूची I की प्रविष्टि 52, सूची II की प्रविष्टि 26 और 27 और सूची III की प्रविष्टि 33 जैसी प्रविष्टियों को ध्यान में रखते हुए इस प्रश्न का उत्तर कि क्या राज्य विधानमंडल किसी विशेष उद्योग पर कानून बना सकता है, अनिवार्य रूप से निश्चित होना चाहिए। सूची II की प्रविष्टि 26 और 27 जो राज्य के भीतर व्यापार और वाणिज्य से संबंधित हैं और माल का उत्पादन और आपूर्ति और वितरण को प्रविष्टि 33 के प्रावधानों के अधीन किया जाता है और प्रविष्टि 33, किसी भी उद्योग, जिनका नियंत्रण संसद द्वारा कानून द्वारा सार्वजनिक हित में उचित घोषित किया गया है, के उत्पादों और उसमें उल्लिखित अन्य वस्तुओं के व्यापार और वाणिज्य और उत्पादन, आपूर्ति और वितरण से संबंधित है। इसलिए, एक बार जब संसद सार्वजनिक हित में औचित्य की घोषणा करने के बाद प्रविष्टि 52 को लागू करने वाला कानून अधिनियमित करती है, तो राज्य विधानमंडल उक्त उद्योग पर तब तक कानून नहीं बना सकते जब तक कि

अनुच्छेद 254 के तहत प्रक्रिया का पालन नहीं किया जाता है। यह अपने आप में उस मुद्दे का उत्तर नहीं देगा जो रिट याचिकाओं और रिट अपील में उठाया गया है।

22. दो अधिनियम हैं, एक वर्ष 2003 में अधिनियमित सीओटीपीए है, जो स्पष्ट रूप से अनुसूची VII की सूची I की प्रविष्टि 52 के तहत अधिनियमित किया गया है और एफएसएस अधिनियम जो फिर से संसद द्वारा प्रविष्टि 52 के तहत सार्वजनिक हित में औचित्य घोषित करके अधिनियमित किया गया है। इसलिए, संघ ने सार्वजनिक हित में एक औचित्य घोषित करने के बाद इन दो अधिनियमों को लागू करके तंबाकू उद्योग और खाद्य उद्योग दोनों का नियंत्रण अपने हाथों में ले लिया था। जबकि पहला अधिनियम, अर्थात् सीओटीपीए तंबाकू उद्योग से संबंधित है, बाद का अधिनियम, अर्थात् एफएसएस अधिनियम, खाद्य उद्योग से संबंधित है। यदि कोई इस निष्कर्ष पर पहुंचना चाहता है कि तंबाकू एफएसएस अधिनियम की धारा 3(अ) के अर्थ के भीतर खाद्य पदार्थ होगा, तो इन दो अधिनियमों के प्रावधानों के बीच एक मौलिक संघर्ष उत्पन्न होगा। हमारी राय में, इस तरह के संघर्ष को उन दो अधिनियमों के प्रावधानों को सुसंगत बनाने का प्रयास करके हल किया जाना चाहिए। दोनों अधिनियम संसद द्वारा प्रविष्टि 52 को लागू करते हुए बनाए गए हैं और कुछ क्षेत्रों में कुछ अतिव्यापन होने की संभावना है। हमारी राय में, यह अपने आप में संसद को भारत के संविधान की अनुसूची VII की सूची I की प्रविष्टि 52 को लागू करते हुए एक अलग उद्योग को नियंत्रित करने वाले कानून को अधिनियमित करने की शक्ति से वंचित नहीं कर सकता है।

23. रिट याचिकाओं में याचिकाकर्ता की ओर से पेश हुए विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता की प्रस्तुतियां काफी हद तक प्रविष्टि 52 के तहत संसद द्वारा अधिनियमित कानून द्वारा समाहित किए गए उसी विषय पर कानून बनाने के लिए राज्य विधानमंडल की शक्ति पर आगे बढ़ती हैं। जैसा कि हमने पहले ही उल्लेख किया है कि राज्य विधानमंडलों को ऐसी शक्तियां तब तक उपलब्ध नहीं हैं जब तक कि अनुच्छेद 254 के अंतर्गत प्रक्रिया का पालन नहीं किया जाता है। इसलिए, अधिकृत क्षेत्र का सिद्धांत लागू नहीं होगा, उपरोक्त चर्चा के आलोक में, हम पहले मुद्दे का उत्तर इस आशय से देते हैं कि किसी विशेष उद्योग को अपने नियंत्रण में लेने के लिए प्रविष्टि 52 को लागू करने वाला कानून बनाने के बाद संसद को उद्योग के किसी विशेष वर्ग के संबंध में प्रविष्टि 52 को लागू करते हुए कानून बनाने की शक्ति से केवल इस कारण वंचित नहीं किया जा सकता, कि दोनों अधिनियमन के प्रावधानों के अतिव्यापी होने की संभावना है।

80. श्री सिंह ने उपरोक्त निर्णय में उल्लिखित निम्नलिखित टिप्पणियों का भी अवलंब लिया और जिसने परिणामी दृढ़ स्थिति के पहलू से निपटते समय निम्नानुसार थीं :-

“24. अगला प्रश्न जो उठेगा वह तंबाकू और तंबाकू उत्पादों के संबंध में सीओटीपीए और एफएसएस अधिनियम के प्रावधानों के बीच कथित संघर्ष है। एफएसएस अधिनियम, जैसा कि इसके उद्देश्यों और कारणों के विवरण से देखा जाता है, खाद्य उद्योग को विनियमित करने और खाद्य प्रसंस्करण उद्योग के व्यवस्थित और वैज्ञानिक विकास के लिए अधिनियमित किया

गया है। यह खाद्य मानकों को ठीक करने और विनिर्माण, आयात, प्रसंस्करण, वितरण और भोजन की बिक्री को विनियमित/निगरानी करने का भी प्रयास करता है। जबकि सीओटीपीए का उद्देश्य विज्ञापन पर प्रतिबंध लगाना, सार्वजनिक रूप से तंबाकू उत्पादों के उपयोग को विनियमित करना और नाबालिगों को तंबाकू उत्पादों की बिक्री पर प्रतिबंध लगाना है, एफएसएस अधिनियम का उद्देश्य खाद्य उत्पादों के निर्माण को विनियमित करना और खाद्य सुरक्षा और मानकों को सुनिश्चित करना है।

25. इन दोनों अधिनियमों के उद्देश्य कुल मिलाकर भिन्न हैं। निस्संदेह इन दो अधिनियमों के प्रावधानों के अतिव्यापी होने की संभावना है, विशेष रूप से जब ये चबाने वाले तंबाकू, गुटखा या पान मसाला से संबंधित हो, क्योंकि उन उत्पादों को एफएसएस अधिनियम की धारा 3(ज) के तहत भोजन की विस्तारित परिभाषा के अर्थ के भीतर लाया जा सकता है। हम दोनों अधिनियमों के बीच किसी भी संघर्ष को देखने में असमर्थ हैं। यदि कोई तंबाकू उत्पाद एफएसएस अधिनियम के तहत भोजन की परिभाषा को संतुष्ट करता है, इसके निर्माण या बिक्री या वितरण को, खाद्य और सुरक्षा आयुक्त द्वारा धारा 30(2)(क) में निहित प्रावधानों और विनियमों के तहत उसे प्रदान की गई शक्तियों के तहत विनियमित किया जा सकता है।

26. रिट याचिकाओं में याचिकाकर्ता की ओर से पेश वरिष्ठ अधिवक्ता द्वारा प्रस्तुत तर्क, दोनों अधिनियमों के प्रावधानों के बीच टकराव होने क्योंकि दोनों अधिनियमों के प्रावधान अपनी बात पर स्थिर हैं और दोनों अधिनियमों द्वारा प्राप्त किए जाने वाले उद्देश्य, के संबंध में हैं। हम अधिनियमों के प्रावधानों के

कार्यान्वयन के संदर्भ में अतिव्यापन के एक दूरस्थ अवसर को छोड़कर दोनों अधिनियमों के बीच किसी संघर्ष को देखने में असमर्थ हैं। जैसा कि पहले ही कहा गया है, इसे सामंजस्यपूर्ण निर्माण के सिद्धांत को अपनाकर सुलझाना चाहिए कि अधिनियमन के उद्देश्यों को आगे बढ़ाने की दृष्टि से अधिनियमों के प्रावधानों के बीच सामंजस्य स्थापित करने का प्रयास होना चाहिए।

27. 2009 एससीसी ऑनलाइन मेड 597 में प्रकाशित तमिलनाडु सरकार बनाम के. सेवन्तीनाथ पंडारसन्नथी में इस न्यायालय की एक खंडपीठ के पास तमिलनाडु हिंदू धार्मिक और धर्मार्थ बंदोबस्ती अधिनियम, 1959 में संशोधन से निपटने के दौरान परिणामी अतिक्रमण के सिद्धांत पर विचार करने का अवसर था, जिसमें राज्य के भीतर एक हिंदू धार्मिक संस्थान के ट्रस्टी होने से एक गैर-नागरिक को अयोग्य घोषित करने पर प्रतिबंध लगाने की मांग की गई थी, जिसे इस आधार पर चुनौती दी गई थी कि यह विदेशियों के अधिकारों के उल्लंघन के समान है, जो अनुसूची VII की सूची I की प्रविष्टि 17 के क्षेत्र में आएगा, जो नागरिकता प्राकृतिककरण और विदेशियों से संबंधित है और इसलिए, राज्य विधानमंडल ऐसा कानून बनाने में अक्षम है।

81. श्री सिंह ने अंत में तर्क दिया कि कई वैज्ञानिक और आधिकारिक रिपोर्टों ने गुटखा, चबाने वाले तंबाकू और अन्य इस प्रकार के उत्पादों के सेवन से होने वाले अपरिवर्तनीय और हानिकारक प्रभावों पर बार-बार विस्तार से बताया है। यह प्रस्तुत किया गया था कि यह न्याय का उपहास होगा यदि रिट

याचीगण को ऐसे उत्पादों में व्यापार और व्यवसाय करने का अधिकार प्राप्त होना माना जाता है।

82. श्री सिंह ने कहा कि उच्चतम न्यायालय द्वारा *गोडावत* में अपना निर्णय सुनाए जाने के बाद, सरकार द्वारा अपनाई जाने वाली प्रस्तावित कार्रवाई के संबंध में संसद में विभिन्न प्रश्न उठाए गए थे। 14^{वीं} लोकसभा बहस और जो 10 मई, 2006 को सामने आने वाली कार्यवाही को दर्ज करती है का उल्लेख करते हुए यह बताया गया कि सभा को सूचित किया गया था कि केन्द्र सरकार 1955 के नियमों में एक उपयुक्त संशोधन का प्रस्ताव कर रही है ताकि केन्द्र सरकार को प्रतिबंध प्रभावी ढंग से लागू करने का अधिकार प्रदान किया जा सके। श्री सिंह के अनुसार, 1955 के नियमों में नियम 44अ को लागू करना केन्द्र सरकार द्वारा लिए गए उपरोक्त नीतिगत निर्णय के कार्यान्वयन में थी।

83. नवा बांस सार व्यापार एसोसिएशन बनाम भारत संघ और अन्य में इस न्यायालय द्वारा दिए गए एक निर्णय का भी अवलंब यह प्रस्तुत करने के लिए लिया गया था कि तंबाकू को एक ऐसा पदार्थ माना जाता था, जो इतना हानिकारक था कि उसका व्यापार वाणिज्य क्षेत्र से बाहर होना माने जाने योग्य था। श्री सिंह ने उपर्युक्त निर्णय के निम्नलिखित अंशों का अवलंब लिया :-

“11. यद्यपि इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने वार्षिक जनरल सेल्स बनाम उत्तर प्रदेश राज्य, एमएएनयू/यूपी/0148/1994 वाले मामले

में अभिनिर्धारित किया है कि तंबाकू को, स्वास्थ्य के लिए हानिकारक होने के रूप में, शराब के बराबर नहीं रखा जा सकता है और इसमें व्यापार करने को मौलिक अधिकार नहीं कहा जा सकता है और इस पहलू पर इससे उत्पन्न अपील, जो गॉडफ्रे फिलिप्स इंडिया लिमिटेड बनाम उ.प्र. राज्य (2005) 2 एससीसी 515 के रूप में प्रकाशित है, में कोई विचार नहीं किया गया है लेकिन समय के साथ तंबाकू के खतरों ने शराब के खतरों को पीछे छोड़ दिया है, जिस कारण सीओटीपीए जैसे कानून बने। खोडे डिस्टिलरीज लिमिटेड बनाम कर्णाटक राज्य (1995) 1 एससीसी 574 वाले मामले में उच्चतम न्यायालय ने कहा है कि जिसे आज हानिकारक नहीं माना जा रहा हो, उसे कल ऐसा माना जा सकता है और किन सामग्रियों और वस्तुओं को उत्पादन, धारण, बिक्री और उपभोग करने की अनुमति दी जानी चाहिए, इसे विधायी और कार्यकारी विवेक के निर्णय पर छोड़ दिया जाना चाहिए। इसी तरह, मद्रास सिटी वाइन मर्चेन्ट्स एसोसिएशन बनाम तमिलनाडु राज्य (1994) 5 एससीसी 509 और रमेश चंद्र काचरदास पोरवाल बनाम महाराष्ट्र राज्य (1981) 2 एससीसी 722 वाले मामलों में यह माना गया था कि हमारी इस बदलती दुनिया में किसी भी चीज के स्थिर रहने की उम्मीद नहीं की जा सकती है और एक बाजार जो आज उपयुक्त और सुविधाजनक रूप से स्थित है, विकास, भीड़ या कई अन्य कारणों से कल अनुपयुक्त और असुविधाजनक पाया जा सकता है। संसद ने वर्ष 2003 में सीओटीपीए अधिनियमित करते समय इसके उद्देश्यों और कारणों के विवरण में उल्लेख किया था कि देश में प्रतिवर्ष अनुमानित आठ लाख मौतों के लिए तम्बाकू जिम्मेदार है, तम्बाकू से संबंधित बीमारियों के उपचार और उससे उत्पादकता की हानि से देश को सालाना लगभग 13,500 करोड़

रुपये का नुकसान हो रहा है, जिससे तम्बाकू उद्योग द्वारा उत्पन्न राजस्व और रोजगार पूरी तरह से क्षीण हो रहा है और सीओटीपीए का उद्देश्य नाबालिगों को तम्बाकू उत्पादों की बिक्री को रोकना और उन्हें भ्रामक विज्ञापनों का शिकार होने से बचाना, सभी एक स्वस्थ जीवन शैली प्राप्त करें और संविधान में निहित जीवन के अधिकार की रक्षा करना बताया गया है। निस्संदेह, गोडावत पान मसाला प्रोडक्ट्स आई.पी. लिमिटेड (पूर्वोक्त) वाले मामले में उच्चतम न्यायालय ने कहा है कि विधायिका/सरकार द्वारा नाबालिगों को छोड़कर तंबाकू उत्पादों की बिक्री पर प्रतिबंध नहीं लगाने के विकल्प का चुनाव किए जाने से, तंबाकू के व्यापार को वाणिज्य क्षेत्र से बाहर अर्थात् अपराध संबंधी व्यवसाय के रूप में वर्गीकृत नहीं किया जा सकता है, लेकिन कुंवरजी बी. भरुचा बनाम आबकारी आयुक्त, अजमेर एआईआर 1954 एससी 220 और पीएन कृष्ण लाल बनाम केरल सरकार 1995 (2) एससीसी 187 में निर्धारित सिद्धांत, कि खतरनाक और हानिकारक पदार्थों में व्यापार करने का कोई मौलिक अधिकार नहीं है, तथापि तंबाकू पर लागू होगा जिसे अब सार्वभौमिक रूप से एक प्रमुख सार्वजनिक स्वास्थ्य क प्रति खतरे के रूप में स्वीकार किया जा चुका है।

84. श्री सिंह ने उपरोक्त तर्क की पुष्टि करने का प्रयास हेल्थ फॉर मिलियन्स ट्रस्ट बनाम भारत संघ में उच्चतम न्यायालय द्वारा पारित एक अंतरिम आदेश में की गई निम्नलिखित टिप्पणियों के संदर्भ में भी किया है :-

“9. बार में दी गई चुनौती प्राप्त दलीलों पर विचार करते हुए और सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पाद (विज्ञापन का प्रतिषेध और

व्यापार और वाणिज्य, उत्पादन, आपूर्ति और वितरण का विनियमन) अधिनियम, 2003 के उद्देश्यों और कारणों और राज्य द्वारा किए गए उपायों को ध्यान में रखते हुए, हम कर्नाटक उच्च न्यायालय द्वारा पारित निर्णय और आदेश के प्रवर्तन पर रोक लगाने का निर्देश देना उचित समझते हैं। यद्यपि प्रत्यर्थियों के विद्वान अधिवक्ता द्वारा एक बहुत ही संरचनात्मक निवेदन दिया गया है कि यह उनके व्यवसाय को प्रभावित करेगा, हम उक्त कथन से अप्रभावित रहे हैं क्योंकि हम यह विचार करने के इच्छुक हैं कि एक नागरिक का स्वास्थ्य प्रधान है और उसे इसके बारे में पता होना चाहिए जो स्वास्थ्य की स्थिति को प्रभावित या खराब कर सकता है। हम यह जोड़ने में जल्दबाजी कर सकते हैं कि हास एक हल्का शब्द हो सकता है और इसलिए, अभिव्यक्ति की सभी संभावनाओं में - “स्वास्थ्य का विनाश” उपयुक्त शब्द हैं।”

85. न्यायालय का ध्यान **भारत संघ और अन्य बनाम यूनिफॉर्म इंडस्ट्रीज** के मामले में उच्चतम न्यायालय के निर्णय के निम्नलिखित अंशों की ओर भी आकृष्ट किया गया :-

“27. इस तथ्य पर न्यायिक संज्ञान लिया जा सकता है कि पान सुपारी और इसके विकल्प, तंबाकू और उनके विकल्प यानी तंबाकू युक्त और तंबाकू रहित पान मसाला पर विभिन्न वैज्ञानिक अध्ययनों द्वारा, इन उत्पादों को मुंह के कैंसर के मुख्य कारणों में से एक पाया गया है। जर्मन कैंसर रिसर्च सेंटर (डीकेएफजेड), हीडलबर्ग, जर्मनी के विष विज्ञान और कैंसर जोखिम कारक विभाग में तीन विशेषज्ञों नामतः उर्मिला नायर,

हेल्मुट बार्टश और जगदीशन नायर द्वारा एक विस्तृत अध्ययन पर विचार किया गया है। शोध पत्र का शीर्षक है - "पान सुपारी के विकल्प गुटखा और पान मसाला के उपयोग के कारण मुंह के कैंसर की महामारी के लिए चेतावनी : कारकों और प्रेरक तंत्र की समीक्षा [म्यूटेनेसिस, वॉल्यूम 19 सं. 4]।" पूरी सामग्री पर विस्तार से विचार करने और विभिन्न पूर्व अध्ययनों पर विचार करने के बाद, शोध पत्र इस प्रकार मत व्यक्त करता है :-

“परिप्रेक्ष्य

मुंह की कैंसरी के कैंसर को कम करने के लिए एक निवारक उपाय के रूप में कैंसर विशेषज्ञ द्वारा गुटखा और पान मसाला पर प्रतिबंध लगाने की जोरदार वकालत की गई है। हाल ही में, भारत के कई राज्यों ने दोनों उत्पादों के निर्माण और बिक्री पर प्रतिबंध लगा दिया है और इससे मामलों की दर कम होनी चाहिए। सिगरेट और बीड़ी (एक स्वदेशी धूम्रपान उत्पाद) सहित अन्य स्वास्थ्य-हानिकारक तंबाकू उत्पादों, जो सदियों से बाजार में हैं, पर इसी तरह के नियम को भी मजबूत किया जाना चाहिए।

हालांकि, उन लोगों के लिए जो इन उत्पादों के आदी हैं या पहले से ही प्रीमैलिगनेंट घावों से प्रभावित हैं, आदत को रोकने के लिए प्रोत्साहित वाला शैक्षिक हस्तक्षेप आवश्यक हैं। इसके अतिरिक्त, केमोप्रीवेंटिव हस्तक्षेपों का पता लगाया जा रहा है। रेटिनोइड्स, एन.एस.एआ.ई.डी.एस. और ग्रीन टी आशाजनक कारकों में से हैं (गरेवाल, 1994; आई.यू.एस.एच.एन.सी.सी., 1997; पापादिमित्रकोपौलू और हॉन्ग, 1997; लिन एट अल., 2002ए)। यद्यपि, घावों का

एक बड़ा प्रतिशत उपचार का प्रतिक्रिया देते थे, केमोप्रिवेंटिव प्रशासन को समाप्त करने के बाद पुनरावृत्ति भी देखी गई थी (शंकरनारायणन एट अल., 1997), शायद नशे की लत की आदत की निरंतरता के कारण।

जैसा कि सभी कैंसर के साथ, मौखिक कैंसर के सफल उपचार के लिए प्रारंभिक निदान महत्वपूर्ण है, क्योंकि इसका पूर्वानुमान लगाना अभी भी बहुत कम है। आजकल, कैंसर के आणविक निदान के लिए प्रोटीओमिक्स तकनीक को प्रयोग करने का एक तगड़ा अभियान चल रहा है। अब मौखिक कैंसर के लिए ट्यूमर ऊतकों की अभिव्यक्ति की प्रोफाइलिंग, ट्यूमर का आणविक वर्गीकरण और मार्करों की पहचान का पता लगाया जा रहा है, ताकि प्रारंभिक पहचान, संवेदनशील निदान और प्रभावी उपचार हो सके। सामान्य, डिस्प्लास्टिक और ट्यूमर नमूनों के बीच अभिव्यक्ति के स्तर में महत्वपूर्ण अंतर वाले जीन की सूचना दी गई है और इससे मौखिक स्क्वैमस सेल कार्सिनोमा की प्रगति को बेहतर ढंग से समझने में मदद मिलनी चाहिए (कुओ एट अल., 2002; लीथानाकुल एट अल., 2003)।

कॉकेशियन तंबाकू उपयोगकर्ताओं में मौखिक ल्यूकोप्लाकिया में डीएनए एन्यूप्लोइडी को बाद में मौखिक स्क्वैमस सेल कार्सिनोमा के विकास और संबंधित मृत्यु दर का अत्यधिक जोखिम का संकेत देने वाला पाया गया है (सुदबो और रीथ, 2003; सुदबो एट अल., 2004)। प्रीमैलिग्नेंट घावों की प्रगति की भविष्यवाणी करने के लिए एक जोखिम मूल्यांकन तंत्र जिसमें हिस्टोलॉजी और क्रोमोसोमल पॉलीसोमी, अभिव्यक्ति और 3 पी या 9 पी पर

हेटरोजाइगोसिटी के नुकसान का संयोजन करने वाला स्कोर भी वर्णित किया गया है (ली एट अल., रोसिन एट अल., 2002)। एक बार निदान होने के बाद, इन प्रीमैलिग्नेंट घावों का इलाज कीमोप्रीवेंटिव कारकों, सर्जरी, कीमोथेरेपी और / या तीव्र रेडियोथेरेपी द्वारा बहुत पहले चरण में किया जा सकता है ताकि नए घावों और प्रीमैलिग्नेंट घावों को आक्रामक कैंसर में प्रगति से रोका जा सके।

निष्कर्ष

गुटखा और पान मसाला ने भारतीय बाजार में सस्ते और सुविधाजनक पान सुपारी विकल्प के रूप में बाढ़ ला दी है और जहां भी यह आदत प्रचलित है, वहां यह सभी आयु समूहों में लोकप्रिय हो गई है। इस बात के पर्याप्त प्रमाण हैं कि चूने के साथ तंबाकू चबाना, तंबाकू के साथ पान सुपारी, तंबाकू के बिना पान सुपारी और सुपारी मनुष्यों में कैंसर कारक हैं (आईएआरसी, 1985, 2004)। पान सुपारी के विकल्प गुटखा और पान मसाला पर उपलब्ध सबूतों के संयोजन में ये मूल्यांकन उनके शक्तिशाली कैंसर कारक मिश्रण के रूप में होने की ओर इशारा करते हैं जो मौखिक कैंसर का कारण बन सकते हैं। इसके अतिरिक्त, ये उत्पाद व्यसनकारी हैं और ओएसएफ की शुरुआती उपस्थिति को बढ़ाते हैं, खासकर युवा उपयोगकर्ताओं में जो बीमारी के लिए अतिसंवेदनशील हो सकते हैं। हालांकि हाल ही में इन उत्पादों के निर्माण और बिक्री पर कुछ प्रतिबंध लगाए गए हैं, लेकिन गुटखा और पान मसाला के साथ-साथ अन्य अच्छी तरह से स्थापित मौखिक कैंसर पैदा करने वाले तंबाकू उत्पादों पर स्थायी रूप से प्रतिबंध लगाने के लिए

तत्काल कार्रवाई करने की आवश्यकता है। अंत में, जैसा कि इन आदतों के परिणाम महत्वपूर्ण हैं और भविष्य में इनके तीव्र होने की संभावना है, इन उत्पादों के उपयोग को कम करने या समाप्त करने के उद्देश्य से शिक्षा पर जोर दिए जाने के साथ-साथ घर पर तैयार की गई सामग्रियों को बढ़ावा दिया जाना चाहिए।

28. हाल ही में, राजेंद्र इंस्टीट्यूट ऑफ मेडिकल साइंसेज, रांची के दंत्य संस्थान के मौखिक औषधी एवं रेडियोलॉजी विभाग ने अपने विशेषज्ञों, अंजनी कुमार शुक्ला, तान्या खेतान, प्रशांत गुप्ता और शांतला आर. नाइक के माध्यम से "धुआं रहित तंबाकू और हेमेटोलॉजिकल मापदंडों पर इसके प्रतिकूल प्रभाव : एक क्रॉस-सेक्शनल अध्ययन [निवारक चिकित्सा में प्रगति 2019]" विषय पर एक अध्ययन किया है। शोध पत्र में भारत में विभिन्न रूपों में धुआं रहित तंबाकू (एसएलटी) के सेवन पर विचार किया गया जैसे तंबाकू, जर्दा, पान मसाला, खैनी, सुपारी के साथ पान (पान सुपारी) किया गया है। गहन विश्लेषण करने के बाद, शोध पत्र निम्नानुसार निष्कर्ष और सिफारिश करता है :-

"निष्कर्ष और सिफारिश

एसएलटी उपयोग हेमेटोलॉजिकल मापदंडों पर गंभीर प्रतिकूल प्रभाव डालता है। वर्तमान अध्ययन किसी भी प्रणालीगत बीमारियों में एक प्रारंभिक नैदानिक उपकरण के रूप में कार्य कर सकता है और एसएलटी का उपभोग करने वाली आबादी में हानिकारक प्रभाव पर जागरूकता फैलाने में सहायक हो सकता है। छात्रों के बीच समय पर हस्तक्षेप तंबाकू के साथ प्रारंभिक प्रयोगों को वयस्कता में नशे की

लत में विकसित होने से रोक सकता है। लोगों को तंबाकू की सभी आदतों से बचने और एंटीऑक्सिडेंट के साथ निकोटीन रिप्लेसमेंट थेरेपी से गुजरने के लिए सलाह दी जानी चाहिए। तंबाकू मुक्त दुनिया के लिए तंबाकू नियंत्रण कार्यक्रमों के माध्यम से तंबाकू के प्रणालीगत और मौखिक दुष्प्रभावों के बारे में ज्ञान और जागरूकता फैलाई जानी चाहिए।

29. तंबाकू रहित पान मसाला के निर्माताओं की ओर से यह तर्क दिया गया था कि तंबाकू रहित पान मसाला तंबाकू युक्त पान मसाला की तुलना में एक अलग पायदान पर खड़ा है। यह तर्क दिया गया था कि, तंबाकू रहित पान मसाले को स्वास्थ्य के लिए हानिकारक नहीं माना जा सकता है। टाटा मेमोरियल अस्पताल, मुंबई के मस्तिष्क एवं ग्रीवा शैल्य चिकित्सा विभाग ने अपने विशेषज्ञों गर्ग ए, चतुर्वेदी पी. मिश्रा ए. और दत्ता एस. के माध्यम से "पान मसाला के हानिकारक प्रभावों पर एक समीक्षा" [इंडियन जर्नल ऑफ कैंसर (अक्टूबर-दिसंबर 2015), खंड 52, अंक 4] विषय पर एक अध्ययन किया था। यह ध्यान दिया जाना चाहिए कि यह अध्ययन "तंबाकू रहित पान मसाला" पर है। उक्त रिपोर्ट की निम्नलिखित टिप्पणियों का उल्लेख करना उपयुक्त होगा:-

“पान मसाला से संबंधित नीतिगत मुद्दे

पान मसाला का उपयोग भारत में समाज के सभी वर्गों और आयु समूहों द्वारा बड़े पैमाने पर किया जाता है। यह भारत में मुंह के कैंसर का एक प्रमुख कारण बनकर उभरा है। राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य सर्वेक्षण-2 से पता चला है कि 15

वर्ष से अधिक आयु के 21% लोग पान मसाला या तंबाकू का सेवन करते हैं। तमिलनाडु राज्य में किए गए अध्ययन से पता चला है कि जिस उम्र में लोग सुपारी उत्पादों का सेवन शुरू करते हैं, वह 12 से 70 वर्ष तक की होती है। 58% लोगों ने दिन में दो बार से अधिक इन उत्पादों को चबाया। भारत में 1-5-2004 से तम्बाकू युक्त पान मसाला सहित तम्बाकू उत्पादों के विज्ञापन पर प्रतिबंध है। इस प्रतिबंध को दरकिनार करने के लिए तंबाकू कंपनियां मीडिया के सभी रूपों में तंबाकू रहित पान मसाले का विज्ञापन कर रही हैं। पान मसाला तंबाकू उत्पादों के लिए स्थानापन्न उत्पाद है क्योंकि विपणन और विज्ञापन पर खर्च किया गया पैसा है, पान मसाले की बिक्री से उत्पन्न राजस्व का कई गुना है। मुंबई में पान मसाला और गुटखे पर प्रतिबंध के बाद बिक्री में कमी आई है और आदत छोड़ने और कम करने वाले उपयोगकर्ताओं का प्रतिशत क्रमशः 23.53% और 55.88% था। छोड़ने और खपत में कमी का मुख्य कारण इन उत्पादों की अनुपलब्धता थी। प्रतिबंध के बावजूद गुटखा अभी भी उपलब्ध था लेकिन भिन्न रूपों में या बड़ी हुई कीमत पर। भारत में सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पाद अधिनियम, 2003 के रूप में एक सख्त कानून बनाया गया है, लेकिन इसका प्रवर्तन और अनुपालन शिथिल है। पूरे देश में कानूनों के मजबूत प्रवर्तन और अनुपालन की आवश्यकता है। जीनोटॉक्सिक, कैंसर कारक गुण और पान मसाले के कई अन्य हानिकारक प्रभावों के कारण तंबाकू रहित पान मसाले पर सरकार द्वारा तत्काल और सख्त कार्रवाई की आवश्यकता है जिस प्रकार इसने तंबाकू युक्त पान मसाले को प्रतिबंधित कर दिया है। उपभोक्ताओं को पान मसाले के

हानिकारक प्रभावों के बारे में भी जागरूक किया जाना चाहिए क्योंकि उन्हें यह गलत धारणा है कि यह हानिकारक नहीं है।

निष्कर्ष

पान मसाला व्यापक रूप से समाज के सभी वर्गों में उपयोग किया जाता है और देश के कई हिस्सों में स्वतंत्र रूप से उपलब्ध है। यह कैंसर कारक, जीनोटॉक्सिक है, और मौखिक गुहा, यकृत, गुर्दे और प्रजनन अंगों पर हानिकारक प्रभाव डालता है। खपत को प्रतिबंधित करने और लोगों को इसके हानिकारक प्रभावों के बारे में जागरूक करने के लिए सरकारी कार्रवाई की तत्काल आवश्यकता है।

30. वर्ष 2004 में किए गए अध्ययन में पाया गया कि गुटखा और पान मसाला मुंह के कैंसर के प्रमुख कारणों में से एक हैं। कैंसर विशेषज्ञों ने वर्ष 2004 में ही गुटखा और पान मसाला पर प्रतिबंध लगाने की जोरदार वकालत की थी। वे आगे पाते हैं कि इन उत्पादों के निर्माण और बिक्री पर प्रतिबंध लगाने से मौखिक कैंसर की घटनाओं की दर कम हो जाएगी। यह पाया गया है कि गुटखा और पान मसाला भारतीय बाजारों में भर गए हैं और सभी आयु समूहों के बीच लोकप्रिय हो गए हैं। यह देखा गया है कि तंबाकू युक्त पान मसाले के साथ-साथ तंबाकू रहित पान मसाला में एक शक्तिशाली कैंसर कारक मिश्रण पाया गया है जो मौखिक कैंसर का कारण बन सकता है। आगे यह पाया गया कि, ये उत्पाद व्यसनकारी हैं और मौखिक सब-म्यूकस फाइब्रोसिस (ओएसएमएफ) की प्रारंभिक उपस्थिति को बढ़ाते हैं। यह विशेष

रूप से युवा उपयोगकर्ताओं में है जो बीमारी के लिए अधिक संवेदनशील हो सकते हैं।

31. रिपोर्ट में आगे पाया गया है कि राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य सर्वेक्षण-2 में यह पाया गया है कि 15 वर्ष से अधिक आयु के 21% लोग पान मसाला या तंबाकू का सेवन करते हैं। रिपोर्ट में पाया गया है कि यद्यपि भारत में 1-5-2004 से तम्बाकू युक्त पान मसाला सहित तम्बाकू उत्पादों के विज्ञापन पर प्रतिबंध है, लेकिन इस प्रतिबंध को दरकिनार करने के लिए, तम्बाकू कंपनियां प्रकट रूप से तम्बाकू रहित पान मसाला का, मीडिया के सभी स्वरूपों में अत्यधिक विज्ञापन कर रही हैं। पता चला है कि पान मसाला और गुटखा पर प्रतिबंध लगने के बाद बिक्री में कमी आई है। 2016 की रिपोर्ट में पाया गया है कि, मुंबई में, पान मसाला और गुटखा पर प्रतिबंध के बाद, बिक्री में कमी आई है और आदत छोड़ने और कम करने वाले उपयोगकर्ताओं का प्रतिशत क्रमशः 23.53% और 55.88% था।

32. इस प्रकार यह देखा जा सकता है कि, क्षेत्र के विशेषज्ञों द्वारा किए गए वैज्ञानिक अनुसंधान द्वारा, यह पाया गया है कि तंबाकू युक्त पान मसाले के साथ-साथ तंबाकू रहित पान मसाले का सेवन स्वास्थ्य के लिए हानिकारक है। यह भी पाया गया है कि हानिकारक उत्पाद का उपभोग करने वाले किशोरों का प्रतिशत बहुत अधिक था और इस प्रकार इस देश की युवा आबादी का एक बड़ा हिस्सा मुंह के कैंसर के खतरे में था। इस पहलू को ध्यान में रखते हुए, यदि राज्य ने ऐसे उत्पादों के निर्माण के लिए दी गई छूट को वापस लेने का निर्णय लिया है, तो हम यह समझने में विफल हैं कि इसे सार्वजनिक हित में कैसे नहीं कहा जा सकता है।

36. उच्च न्यायालय की अपीलीय पीठ ने पाया कि छूट के तरीकों को प्रदान करने वाली कुछ अधिसूचनाएं वित्त अधिनियम, 2003 की धारा 154 के अधिनियमन के बाद जारी की गई थीं और इसलिए, वित्त अधिनियम, 2003 की धारा 154 की उक्त मामले में कोई प्रासंगिकता नहीं है। हालांकि, अपीलीय पीठ को इस न्यायालय के उस निर्णय का संदर्भ देना भी आवश्यक नहीं लगती है, जिस पर विद्वान एकल न्यायाधीश ने रिट याचिकाओं को खारिज करते समय भरोसा किया था और जिसे विशेष रूप से भारत संघ द्वारा उपयोग में लाना शुरू कर दिया गया है। हम इस बात की विवेचना करने में असमर्थ हैं कि गुवाहाटी उच्च न्यायालय की अपीलीय पीठ ने कैसे पाया कि “तंबाकू युक्त पान मसाला” के संबंध में छूट वापस लेना सार्वजनिक हित में नहीं है। वित्त अधिनियम की धारा 154 में परिलक्षित विधायी नीति सिगरेट के साथ-साथ तंबाकू युक्त पान मसाले के निर्माताओं को दी गई छूट को वापस लेना थी और वह भी पूर्वव्यापी प्रभाव के साथ। इस तथ्य के अलावा, कि यह एक सामान्य ज्ञान है कि तंबाकू अत्यधिक हानिकारक है, विधायी आशय भी स्पष्ट था। इन परिस्थितियों में, उच्च न्यायालय का यह निष्कर्ष कि तंबाकू उत्पादों से छूट वापस लेना सार्वजनिक हित में नहीं था, कम से कम शब्दों में चौंकाने वाला है। हम पाते हैं कि उच्च न्यायालय की अपीलीय पीठ का दृष्टिकोण पूरी तरह से अरक्षणीय था।

37. जैसा कि ऊपर पहले ही चर्चा की गई है, हमें यह मानने में कोई संकोच नहीं है कि तंबाकू युक्त पान मसाले और तंबाकू रहित पान मसाले से छूट वापस लेना व्यापक सार्वजनिक हित में है। इस प्रकार, वर्तमान मामले में वचन-विबंध के सिद्धांत को लागू नहीं किया जा सकता था। राज्य को छूट जारी रखने के

लिए मजबूर नहीं किया जा सकता था, हालांकि इस बात की संतुष्टि की गई थी कि ऐसा करना सार्वजनिक हित में नहीं था। व्यापक सार्वजनिक हित किसी व्यक्तिगत नुकसान, यदि कोई हो, पर भारी पड़ेगा। इस मामले में उक्त दृष्टिकोण से हम पाते हैं कि अपीलों को अनुमति दी जानी चाहिए।”

86. उपरोक्त को ध्यान में रखते हुए, श्री सिंह का यह निवेदन था कि वैज्ञानिक और न्यायिक राय की सर्वसम्मति के प्रकाश में, विषय उत्पादों को स्पष्ट रूप से असुरक्षित, खतरनाक और सार्वजनिक स्वास्थ्य के लिए हानिकारक माना जाना चाहिए और इसमें व्यापार व्यवसाय और वाणिज्य को मौलिक अधिकार का दर्जा नहीं दिया जा सकता है।

ड रिट याचिकाकर्ताओं का रुख

87. विद्वान न्यायाधीश द्वारा दिए गए निर्णय का समर्थन करते हुए और रिट याचिकाकर्ताओं की ओर से पेश हुए, श्री वैद्यनाथन, श्री सिंघवी और श्री कोहली, विद्वान वरिष्ठ अधिवक्तागण ने निम्नलिखित प्रस्तुतियों को संबोधित किया।

88. रिट याचिकाकर्ताओं की ओर से पेश वरिष्ठ अधिवक्ता वैद्यनाथन ने मुख्य रूप से सीओटीपीए में सन्निहित औचित्य की घोषणा, अधिकृत क्षेत्र का सिद्धांत और रिट याचिकाकर्ताओं के तर्क से संबंधित प्रस्तुतियों, कि तंबाकू से संबंधित गतिविधियों के सभी पहलू विशेष रूप से सीओटीपीए द्वारा शासित

होता है, को संबोधित किया था। जैसा कि रिट याचिका में दायर की गई लिखित प्रस्तुतियों के साथ-साथ इन कार्यवाहियों में दी गई प्रस्तुतियों, सीओटीपीए और एफएसएसए के विस्तार और क्षेत्र से स्पष्ट है, अधिकृत क्षेत्र के तर्क को मुख्य रूप से सूची I में आने वाली प्रविष्टि 52, सूची II में आने वाली प्रविष्टि 24, 26 और 27 और सूची III की प्रविष्टि 33 की पृष्ठभूमि में संबोधित किया गया था, जैसा कि संविधान की सातवीं अनुसूची में रखा गया है। इस पहलू पर प्रस्तुतियां निम्नलिखित दिशा में आगे बढ़ीं।

89. श्री वैद्यनाथन ने न्यायालय के समक्ष उद्देश्यों और कारणों के कथन के साथ-साथ कोटपा की प्रस्तावना के माध्यम से प्रस्तुत किया कि यह एक ऐसा कानून है जिसका उद्देश्य सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पादों के विज्ञापन पर प्रतिबंध लगाने के साथ-साथ इसके व्यापार और वाणिज्य और उत्पादन, आपूर्ति और वितरण का विनियमन है। विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता ने अधिनियम में सन्निहित संसद की घोषणा पर जोर दिया और तंबाकू उद्योग को समग्र रूप से अपने कब्जे में लेने के अपने इरादे पर जोर दिया। प्रविष्टि 52 और 33 द्वारा किए गए प्रावधानों को ध्यान में रखते हुए, यह प्रस्तुत किया गया था कि सूची I की प्रविष्टि 52 के संदर्भ में घोषणा किए जाने पर, संसद के लिए एक पूरे उद्योग को अपने हाथ में लेने की अनुमति है और जिसमें इसके विनिर्माण और उत्पादन गतिविधियों के साथ-साथ उक्त उद्योग

से संबंधित व्यापार और वाणिज्य, उत्पादन, आपूर्ति और वितरण गतिविधियां भी शामिल होंगे।

90. वैकल्पिक रूप में यह प्रस्तुत किया गया था कि क्रमशः सूची I और III में आने वाली प्रविष्टि 52 और 33 में नियोजित भाषा के आलोक में, संसद उपर्युक्त दो प्रविष्टियों द्वारा प्रदत्त अधिकार का प्रयोग करने का विकल्प चुन सकती है और संबंधित उद्योग से संबंधित केवल कुछ पहलुओं को अपने हाथ में ले सकती है, जबकि शेष सक्षम विधायिका के लिए छोड़ सकती है। सूची I में आने वाली प्रविष्टि 52 सहपठित सूची II में आने वाली प्रविष्टि 26 और 27 और सूची III में शामिल प्रविष्टि 33 के बीच परस्पर क्रिया को श्री वैद्यनाथन ने इसके साथ प्रस्तुत किया कि जबकि संवैधानिक ढांचे के तहत राज्य विधानसभाओं को राज्य के भीतर व्यापार और वाणिज्य के साथ-साथ सूची II की प्रविष्टि 26 और 27 के तहत माल के उत्पादन, आपूर्ति और वितरण से संबंधित कानून बनाने के लिए भी अधिकार प्राप्त है, पर जब संसद सूची I में प्रविष्टि 52 द्वारा प्रदत्त विधायी शक्ति का प्रयोग करते हुए किसी उद्योग का अधिग्रहण करने का इरादा व्यक्त करती है, यह शक्ति सूची III की प्रविष्टि 33 के अधीन हो जाती है।

91. याचिकाकर्ता, जैसा कि मूल रिट कार्यवाही में दाखिल लिखित प्रस्तुतियों से स्पष्ट होगा, इस कानूनी स्थिति को स्वीकार करते हैं कि इस तरह की घोषणा किए जाने और संसद द्वारा सार्वजनिक हित में किसी उद्योग का नियंत्रण लेने पर, नियंत्रण के दायरे का मूल्यांकन अंततः सीओटीपीए के प्रावधानों के आधार पर किया जाना होगा। वैद्यनाथन ने कहा कि सीओटीपीए के प्रावधानों को पढ़ने से अचूक रूप से यह साबित हो जाएगा कि संसद ने वास्तव में सातवीं अनुसूची की सूची 3 में आने वाली प्रविष्टि 33 द्वारा प्रदत्त अधिकार के आधार पर सिगरेट और अन्य उत्पादों के व्यापार और वाणिज्य और उत्पादन, आपूर्ति और वितरण से संबंधित सभी मामलों को अपने हाथ में ले लिया था। यह तर्क दिया गया था कि सीओटीपीए विशेष रूप से सूची 1 की प्रविष्टि 52 और सूची III की प्रविष्टि 33 के संदर्भ में अधिनियमित होने के कारण, यह प्रकट होगा कि संसद ने न केवल तंबाकू उद्योग को समग्र रूप से अपने नियंत्रण में लिया, बल्कि इसके परिणामस्वरूप राज्यों को उपरोक्त अधिनियमन की अनुसूची में निर्धारित विभिन्न उत्पादों के संबंध में कानून बनाने के अधिकार क्षेत्र से वंचित कर दिया।

92. श्री वैद्यनाथन ने धारा 3(त) में निहित तंबाकू उत्पादों की परिभाषा की ओर न्यायालय का ध्यान आकर्षित किया और कहा कि निर्विवाद रूप से पान मसाला और गुटखा पूर्वोक्त अभिव्यक्ति में स्पष्ट रूप से शामिल हैं।

वरिष्ठ अधिवक्ता ने प्रस्तुत किया कि सीओटीपीए एक सर्व-समावेशी और “सहजता से पूर्ण रूप से अधिकृत” कानून है, जो परिभाषित तंबाकू उत्पादों से संबंधित पूरे क्षेत्र और हर पहलू को विनियमित करता है। श्री वैद्यनाथन ने सीओटीपीए की धारा 4, 5 और 6 में निहित वैधानिक निषेध, धारा 7 के संदर्भ में शुरू किए गए प्रतिबंधों और उक्त अधिनियमन की धारा 8, 9 और 10 में सन्निहित विनियमन के पहलू का उल्लेख किया है। यह प्रस्तुत किया गया था कि चूंकि सीओटीपीए तंबाकू उत्पादों से संबंधित पूरे क्षेत्र हेतु अधिकृत है, इसलिए तंबाकू उत्पाद या उससे संबंधित गतिविधियों के संबंध में कोई भी विनियमन या निषेध अकेले सीओटीपीए में पाया जाना चाहिए। यह प्रस्तुत किया गया था कि आक्षेपित अधिसूचनाओं के संबंध में संभवतः यह नहीं माना या पढ़ा जा सकता है कि उन्हें सीओटीपीए के प्रावधानों के अनुरूप किसी भी शक्ति का उपयोग करके प्रख्यापित किया गया है। इस आलोक में श्री वैद्यनाथन यह प्रस्तुत करते हैं कि आक्षेपित अधिसूचनाओं ने स्पष्ट रूप से एक अधिकृत क्षेत्र में अतिक्रमण किया है और परिणामस्वरूप विद्वान एकल न्यायाधीश ने उचित निष्कर्ष निकाला है कि अपीलकर्ताओं की आक्षेपित कार्रवाई कानूनन कायम नहीं रह सकती है।

93. वैद्यनाथन ने आगे कहा कि अपीलार्थी की दलील के ही अनुसार, न तो कच्चा तंबाकू और न ही विशुद्ध तंबाकू ऐसे उत्पाद हैं जिन्हें उनके द्वारा

विनियमित किया जा सकता है। विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता के अनुसार, यदि उपरोक्त निवेदन को स्वीकार किया जाता है, तो न्यायालय के लिए आक्षेपित अधिसूचनाओं को रद्द करने को बरकरार रखना पर्याप्त होगा क्योंकि वे स्पष्ट रूप से उपरोक्त उत्पादों से संबंधित हैं। यह तर्क दिया गया था कि अपीलार्थीगण द्वारा इस संबंध में संबोधित प्रस्तुतियां स्पष्ट रूप से असमर्थनीय हैं क्योंकि वे गलत आधार पर आगे बढ़ती हैं कि कच्चे तंबाकू या विशुद्ध तंबाकू पर संसद द्वारा सीओटीपीए के तहत अधिकार कर लिया गया है। श्री वैद्यनाथन ने इस तथ्य पर प्रकाश डालने की कोशिश की कि सीओटीपीए तंबाकू उद्योग को समग्र रूप से अपने नियंत्रण में लेने के संसद के इरादे का प्रमाण देता है। यह प्रस्तुत किया गया था कि सुगंधित तंबाकू, चबाने वाला तंबाकू, सिगरेट और अन्य ऐसे उत्पाद स्पष्ट रूप से “तंबाकू उद्योग” वाक्यांश के क्षेत्र के भीतर आएं। विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता ने तर्क दिया कि एक बार संसद ने तम्बाकू उद्योग के संबंध में विधायी क्षमता अपने हाथ में ले ली और सीओटीपीए पूरे क्षेत्र समाविष्ट कर लेता है, एफएसएसए के तहत शक्तियों का उपयोग करने वाला कोई भी प्राधिकार संभवतः उन उत्पादों के संबंध में कानून नहीं बना सकता है।

94. श्री वैद्यनाथन का यह निवेदन था कि एफएसएसए की धारा 2 में उल्लिखित घोषणा में खाद्य उद्योग शब्द का उल्लेख किया गया है, इसलिए

यह समझा जाना चाहिए कि इसमें ऐसे उत्पाद शामिल नहीं हैं जो पहले से ही विशेष रूप से तंबाकू उद्योग के उत्पादों से संबंधित एक अलग कानून द्वारा समाविष्ट किए गए हैं। संक्षेप में यह कहा गया था कि तंबाकू उद्योग के किसी भी उत्पाद को न तो विनियमित किया जा सकता है और न ही इसके उत्पादन, बिक्री या वितरण को एफएसएसए द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करके प्रतिबंधित किया जा सकता है।

95. इस सवाल पर कि क्या तंबाकू को खाद्य पदार्थ या खाद्य उत्पाद कहा जा सकता है, वरिष्ठ अधिवक्ता ने प्रस्तुत किया कि उपरोक्त मुद्दा सुप्रीम कोर्ट की संविधान पीठ द्वारा **आईटीसी लिमिटेड बनाम कृषि उपज मंडी समिति** वाले मामले में दिए गए फैसले के आलोक में निर्णायक रूप से तय किया गया है, जहां यह स्पष्ट रूप से माना गया कि तंबाकू खाद्य पदार्थ नहीं है और इस प्रकार सूची III की प्रविष्टि 33 द्वारा शासित नहीं होगा। उक्त निवेदन को उस निर्णय में दिखाई देने वाली निम्नलिखित टिप्पणियों की पृष्ठभूमि में संबोधित किया गया था :-

“63. यहां मुद्दे की विषय-वस्तु सातवीं अनुसूची की सूची I में प्रविष्टि 52 की व्याख्या के बारे में है। इसके लिए संसद को एक उद्योग की पहचान करने वाले कानून द्वारा एक घोषणा करने की आवश्यकता होती है, जिसका नियंत्रण संघ द्वारा सार्वजनिक हित में समीचीन है। उक्त प्रविष्टि के तहत केवल एक “उद्योग”

को उद्योग के रूप में घोषित किया जा सकता है, जिसके नियंत्रण को संघ द्वारा सार्वजनिक हित में समीचीन माना जाता है। इसलिए, यह निहित है कि यदि किसी गतिविधि को उद्योग के रूप में नहीं माना जा सकता है, तो प्रविष्टि 52 में उस गतिविधि के लिए कोई प्रयोज्यता नहीं होगी। प्रश्न सूची-1 की प्रविष्टि 52 में “उद्योग” की अवधारणा के बारे में है। जैसा कि पहले ही कहा गया है, इस बात को चुनौती नहीं दी जा सकती है कि विधायी सूची में प्रविष्टियों को व्यापक अर्थों में समझना चाहिए, लेकिन यह भी ध्यान में रखा जाना चाहिए कि इस तरह की रचना से अन्य प्रविष्टियां पूरी तरह से निरर्थक नहीं होनी चाहिए। विभिन्न शब्दकोशों में “उद्योग” शब्द का अर्थ, जिस पर श्री शांति भूषण द्वारा भरोसा किया गया था, उक्त शब्द के संवैधानिक अर्थ पर विचार करते समय किसी भी तरह सहायक नहीं हो सकता। विनिर्माण गतिविधियों के अलावा अन्य गतिविधियों के संबंध में कानून बनाने के लिए संसद की शक्ति पर कोई प्रतिबंध या सीमा नहीं हो सकती है, लेकिन सूची 1 की प्रविष्टि 52 में यह शक्ति मौजूद नहीं है। यह कहीं और हो सकती है। इस संबंध में सूची III की प्रविष्टि 33 का संदर्भ लिया जा सकता है जिसमें इसके दायरे में खाद्य पदार्थ और कुछ कच्चे माल शामिल हैं। हालांकि, तंबाकू निश्चित रूप से एक खाद्य पदार्थ नहीं है।”

96. श्री कोहली विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता ने प्रस्तुत किया कि उच्चतम न्यायालय ने एस. सैमुअल, एम.डी., हैरिसन मलयालम और एक अन्य बनाम भारत संघ और अन्य में “खाद्य पदार्थ” शब्द का उपयोग “भोजन” शब्द के साथ विनिमयशीलता से किया था। उपरोक्त को ध्यान में रखते हुए यह तर्क ले.प.अ. 742/2022, और ले.प.अ. 748/2022

दिया गया था कि *आईटीसी लिमिटेड* में सर्वोच्च न्यायालय का निर्णय और ऊपर दिए गए अंश को इस रूप में नहीं समझा जा सकता है कि सर्वोच्च न्यायालय खाद्य पदार्थों को भोजन से अलग करने का इरादा रखता है। यह भी आग्रह किया गया था कि उपरोक्त निर्णय ने भोजन के आवश्यक तत्वों और विशेषताओं को एक ऐसे उत्पाद के रूप में भी वर्णित किया था जिसका उपयोग पोषण के लिए किया जाता है या जो भूख को तृप्त करता है। यह प्रस्तुत किया गया था कि सर्वोच्च न्यायालय ने माना था कि चाय जैसा उत्तेजक पदार्थ भोजन नहीं हो सकता है। उपरोक्त के मद्देनजर, विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता द्वारा यह प्रस्तुत किया गया था कि जब एक बार तंबाकू को खाद्य या खाद्य पदार्थ नहीं पाया गया, तो किसी भी उत्पाद में इसे मिलाने को विनियम 2.3.4 का उल्लंघन नहीं माना जा सकता है।

97. रिट कार्यवाही में दाखिल की गई लिखित प्रस्तुतियों से, न्यायालय ने पाया कि याचीगण का यह मामला था कि भोजन की मूल विशेषताएं पौष्टिक, आरामदायक और प्रेरक होना हैं। उपरोक्त कारकों के आधार परीक्षण करने पर, यह तर्क दिया गया कि तंबाकू को संभवतः खाद्य पदार्थ के रूप में नहीं माना जा सकता है। हमारे समक्ष उपरोक्त प्रस्तुतियों को दोहराते हुए, विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता ने प्रस्तुत किया कि तंबाकू को शामिल करने के लिए खाद्य पदार्थ की मौलिक समझ का विस्तार नहीं किया जा सकता है।

98. इसके बाद विनियम 2.3.4 के दायरे की ओर बढ़ते हुए, श्री कोहली द्वारा यह प्रस्तुत किया गया कि उक्त प्रावधान किसी भी खाद्य उत्पाद में सामग्री के रूप में तंबाकू और निकोटीन के उपयोग को प्रतिबंधित करता है। यह प्रस्तुत किया गया था कि उक्त विनियमन को सामान्य रूप से पढ़ने पर, यह स्पष्ट है कि यह तंबाकू या निकोटीन को प्रतिबंधित करने का प्रयास नहीं करता है। श्री कोहली ने आगे तर्क दिया कि पान मसाला, एक उत्पाद जो एफएसएसए के तहत आता है और चबाने वाला तंबाकू जो सीओटीपीए द्वारा शासित है, को संभवतः विनियमन 2.3.4 के उल्लंघन के रूप में नहीं देखा जा सकता है। उनके अनुसार, आक्षेपित अधिसूचनाएं विनियम 2.3.4 के पूरी तरह से गलत निर्माण पर आधारित हैं क्योंकि ऊपर उल्लिखित प्रस्तुतियों के प्रकाश में तंबाकू एक खाद्य उत्पाद नहीं है और परिणामस्वरूप, लागू की गई अधिसूचनाएं इस मौलिक आधार पर ही रद्द की जा सकती हैं।

99. सुप्रीम कोर्ट द्वारा *अंकुर गुटका* और *सेंट्रल अरेकनट* के मामलों में पारित आदेशों को वरिष्ठ अधिवक्ता ने यह दलील देते हुए स्पष्ट करने का प्रयास किया कि वे केवल चबाने वाले तंबाकू के साथ मश्रित गुटखे और पान मसाले से संबंधित थे। यह प्रस्तुत किया गया था कि वे आदेश प्रमुख उत्पाद अर्थात् तंबाकू से संबंधित नहीं हैं।

100. विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता ने भी इस आधार पर आक्षेपित अधिसूचनाओं को चुनौती दी कि ये एफएसएसए की धारा 30(2)(क) के दायरे से बाहर हैं। यह प्रस्तुत किया गया था कि उक्त प्रावधान को सामान्य रूप से पढ़ने पर, यह स्पष्ट है कि बार-बार या वार्षिक प्रतिबंधात्मक आदेश जारी किए जाने के प्रयोजनों के लिए इसका सहारा नहीं लिया जा सकता है। यह तर्क दिया गया था कि धारा 30(2)(क) केवल एक उतने समय की शक्ति के प्रयोग पर विचार करती है। यह उपरोक्त प्रकाश में था कि रिट याचीगण ने विद्वान एकल न्यायाधीश के समक्ष तर्क दिया था कि लागू की गई अधिसूचनाएं शक्तियों के छलपूर्ण प्रयोग में और धारा 30(2)(क) के दायरे और इरादे का स्पष्ट उल्लंघन करते हुए जारी की गई थीं। धारा 30(2)(क) के दायरे को विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता द्वारा यह प्रस्तुत करते हुए स्पष्ट किया गया था कि उक्त प्रावधान को पढ़ने पर यह स्पष्ट रूप से तीन अलग-अलग आयामों को शामिल करता प्रतीत होता है। रिट याचीगण के अनुसार, उक्त पहलू उक्त प्रावधान उक्त वैधानिक प्रावधान से स्पष्ट है जिसमें क्षेत्र के तत्व (या तो पूरे राज्य में या इसके किसी क्षेत्र या हिस्से में), समय (एक वर्ष से अधिक नहीं) और दायरा (सार्वजनिक स्वास्थ्य का हित, उत्पादन, भंडारण, वितरण या बिक्री और एक खाद्य पदार्थ) शामिल हैं। श्री कोहली ने तर्क दिया कि भले ही यह तर्क के लिए मान लिया जाए कि आक्षेपित अधिसूचनाएं जारी करने के लिए धारा

30(2)(क) का सहारा लिया जा सकता था, यह स्पष्ट रूप से उस प्रावधान में स्पष्ट रूप से सन्निहित सीमाओं के अधीन होगा और इसलिए प्रतिबंधात्मक आदेश एक वर्ष की अवधि से अधिक नहीं चल सकता है। यह प्रस्तुत किया गया था कि अपीलार्थीगण ने उपरोक्त व्यक्त सीमा का पूर्ण उल्लंघन करते हुए वार्षिक आधार पर बार-बार उस शक्ति का उपयोग किया है। श्री कोहली के अनुसार, यही एक चीज है जिसका विद्वान एकल न्यायाधीश ने उनके पक्ष में उचित उत्तर दिया है और इसमें कोई हस्तक्षेप अपेक्षित नहीं है।

101. रिट याचीगण की ओर से पेश वरिष्ठ अधिवक्ता डॉ. सिंघवी ने संविधान के अनुच्छेद 14 पर और प्रतिबंध को धुआं रहित तंबाकू तक सीमित रहने के प्रकाश में प्रस्तुतियों को संबोधित किया। डॉ. सिंघवी ने प्रस्तुत किया कि उत्तरदाताओं ने स्पष्ट रूप से धुआं रहित तंबाकू के निर्माताओं के खिलाफ भेदभाव किया है क्योंकि निर्विवाद रूप से, धूम्रपान वाले तंबाकू उत्पाद सार्वजनिक स्वास्थ्य के लिए समान रूप से हानिकारक और घातक हैं। उनका कहना था कि आक्षेपित अधिसूचनाएं उत्पादों का एक कृत्रिम उप-वर्ग बनाती हैं और यह वर्गीकरण किसी भी उचित या तर्कसंगत भिन्नता के आधार पर कायम नहीं रखा जा सकता है। यह उनका निवेदन था कि जबकि विनियमन 2.3.4 घटक के रूप में तंबाकू और निकोटीन के उपयोग पर प्रतिबंध लगाता है,

प्रत्यर्थागण ने मनमाने ढंग से केवल धुआं रहित तंबाकू पर इसके प्रावधानों को लागू करके एक कृत्रिम अंतर बनाया है।

102. डॉ. सिंघवी ने आगे कहा कि अपीलकर्ताओं द्वारा कोई व्यावहारिक कारण नहीं बताया गया है कि क्यों तंबाकू का उपयोग और इसे इसके पूर्ण अर्थों में समझा जाना और धुआं रहित तंबाकू तक सीमित नहीं किया जाना चाहिए। यह उनका तर्क था कि जो बड़ा संवैधानिक मुद्दा उठता है वह साक्ष्य का भार है जो अपीलकर्ता पर कृत्रिम “अंतर-तंबाकू” वर्ग को सही ठहराने के लिए रखा गया है। डॉ. सिंघवी ने आग्रह किया कि प्रतिबंध लगाने के उद्देश्य से खाए जाने वाले तंबाकू से साँस के साथ लिये जाने वाले तंबाकू को कृत्रिम रूप से अलग करने का कोई औचित्य या तर्क नहीं है, खासकर जब दोनों तंबाकू उत्पाद हैं जो उपयोगकर्ताओं द्वारा समान परिणाम प्राप्त करने के लिए हल्के मादक पदार्थों के रूप में सेवन किए जाते हैं। इस प्रकार यह प्रस्तुत किया गया कि आक्षेपित कार्रवाई एक वैध वर्गीकरण के परीक्षण में विफल रहती है जैसा कि अनुच्छेद 14 के दायरे पर दिए गए विभिन्न पूर्व निर्णयों द्वारा प्रतिपादित किया गया है। ये प्रतिद्वंद्वी प्रस्तुतियां हैं जो विचार योग्य हैं।

103. चूंकि ऐसा प्रतीत होता है कि विद्वान एकल न्यायाधीश के समक्ष विस्तृत प्रस्तुतियों को संबोधित किया गया है और सूची 1 की प्रविष्टि 52 के

आधार पर संसद द्वारा की गई औचित्य संबंधी घोषणा के प्रभाव के संबंध में इन्हें हमारे समक्ष दोहराया गया है, इसलिए उपरोक्त प्रश्न पर शुरू में ही विचार करना उचित होगा।

104. तथापि, और ऐसा करने के लिए आगे बढ़ने से पहले, हम इस तथ्य को रेखांकित करना आवश्यक समझते हैं कि इस पहलू पर हमारे विचार के लिए उद्धृत किए गए विभिन्न निर्णयों के विपरीत, और जो एक संसदीय विधान और राज्य अधिनियमन के बीच संघर्ष से संबंधित थे, वर्तमान मामले में हमें दो संसदीय विधियों से निपटने के लिए कहा गया है और जिनमें से दोनों में सूची 1 की प्रविष्टि 52 के तहत विचार की गई घोषणा शामिल है।

च. प्रविष्टि 52 और औचित्य की घोषणा

105. सातवीं अनुसूची में विभिन्न प्रविष्टियाँ और विशेष रूप से इसकी सूची 1 में आने वाली प्रविष्टि 52 के आसपास संबोधित और केंद्रित तर्कों की विवेचना करने के लिए, व्याख्या के कुछ मौलिक और अच्छी तरह से स्थापित सिद्धांतों को, जो संवैधानिक प्रविष्टियों के विषय को नियंत्रित करते हैं, स्पष्ट करना लाभकारी होगा। जैसा कि बार-बार अभिनिर्धारित किया गया है, सातवीं अनुसूची में प्रविष्टियाँ विधायी शक्ति का स्रोत नहीं हैं। वे केवल कानून के क्षेत्र को चित्रित और व्यापक रूप से इंगित करते हैं। कानून बनाने की शक्ति

अनिवार्य रूप से संविधान के अनुच्छेद 246 से आती है। प्रविष्टियां मोटे तौर पर उन क्षेत्रों या विषयों को परिभाषित करती हैं जिनके संबंध में कानून तैयार किया जा सकता है। जबकि प्रविष्टियों को व्यापक अनुमेय और प्रशंसनीय व्याख्या प्रदान की जानी चाहिए, किसी भी विशेष प्रविष्टि की व्याख्या इस तरह से नहीं की जानी चाहिए जो किसी अन्य प्रविष्टि को इसकी विषय वस्तु से वंचित करे या इसे अप्रभावी या महत्वहीन बना दे। जब टकराव के प्रश्न उठाए जाते हैं, तो यह न्यायालय का परम कर्तव्य है कि वह सूचियों में संबंधित प्रविष्टियों में आने वाले कानून के दायरे के बीच एक उचित संतुलन बनाए ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि कोई भी प्रविष्टि अर्थहीन या सार रहित न हो। इस तथ्य को भी ध्यान में रखा जाना चाहिए कि प्रविष्टि 52 उस शक्ति को नष्ट कर देती है जो अन्यथा एक सक्षम विधायिका द्वारा प्रयोग की जा सकती थी। इस प्रकार न्यायालय उस घोषणा के अनुसार तैयार किए जाने वाले कानून की सीमा और दायरे को सावधानीपूर्वक समझने और पहचानने के लिए बाध्य है। ऐसा इसलिए है क्योंकि संविधान संसद और अलग-अलग राज्यों के बीच एक न्यायसंगत संतुलन बनाना चाहता है और इस प्रकार यह सुनिश्चित करता है कि हम जो अर्थ देते हैं वह संघवाद को उसके वास्तविक रूप में दर्शाता है।

106. चौधरी टीका रामजी बनाम उ.प्र. राज्य में संविधान पीठ ने सूची I की प्रविष्टि 52, सूची II में शामिल प्रविष्टि 26 और 27 और सूची III में आने वाली प्रविष्टि 33 के बीच परस्पर क्रिया को संक्षेप में निम्नानुसार समझाया था :-

“18. वस्तुओं का उत्पादन, आपूर्ति और वितरण निस्संदेह राज्य विधानमंडल के अनन्य क्षेत्र में आता था, लेकिन यह सूची III की प्रविष्टि 33 के उपबंधों के अधीन था, जिसने संघ के साथ-साथ राज्यों को उन उद्योगों के उत्पादों में व्यापार और वाणिज्य के मामले में और उनके उत्पादन, आपूर्ति और वितरण के मामले में कानून की समवर्ती शक्तियां प्रदान की थीं, जहाँ संघ द्वारा ऐसे उद्योगों के नियंत्रण को संसद द्वारा विधि द्वारा लोकहित में उचित घोषित किया गया था। नियंत्रित उद्योगों को सूची I की प्रविष्टि 52 में डाल दिया गया था जो संसद का अनन्य क्षेत्र था, अन्य उद्योगों को सूची II की प्रविष्टि 24 के भीतर छोड़ दिया गया था जो राज्य विधानमंडल का अनन्य क्षेत्र था। सूची-II की प्रविष्टि 24 में शामिल उद्योगों के उत्पादों के संबंध में कार्यवाही राज्य विधानमंडलों द्वारा की जाती थी, जिनके पास उस सूची की प्रविष्टि 27 के अंतर्गत वस्तुओं के उत्पादन, आपूर्ति और वितरण के संबंध में कानून बनाने की शक्ति थी, अनुच्छेद 366(12) में निहित परिभाषा के अनुसार वस्तुओं सहित सभी कच्चे माल, पण्य पदार्थ और सामग्रियां। तथापि, जब सूची-I की प्रविष्टि 52 में समाविष्ट नियंत्रित उद्योगों के उत्पादों की बात आती है, तो इन उत्पादों में व्यापार और वाणिज्य तथा इनका उत्पादन, आपूर्ति और वितरण, तो ये सूची III की प्रविष्टि 33

की विषय-वस्तु बन जाते हैं और संसद तथा राज्य विधान मंडलों दोनों को इस संबंध में कानून बनाने का अधिकार क्षेत्र प्राप्त है। संविधान तृतीय संशोधन अधिनियम, 1954 द्वारा सूची-III की प्रविष्टि 33 में संशोधन ने इस संबंध में कानून बनाने के लिए संसद और राज्य विधानमंडलों की विधायी क्षमता को किसी भी प्रकार से प्रभावित किए बिना केवल उस प्रविष्टि के दायरे को बढ़ाया है। यदि मामलों की स्थिति वही रहती, तो चीनी उद्योग एक नियंत्रित उद्योग होने के नाते, इसके संबंध में कानून संसद के अनन्य क्षेत्र में होता और तैयार उत्पाद के रूप में चीनी उद्योग के उत्पाद अर्थात् चीनी का उत्पादन, आपूर्ति और वितरण सूची III की प्रविष्टि 33 के भीतर होता। गन्ना निश्चित रूप से सूची III की प्रविष्टि 33 में शामिल नहीं किया गया होगा क्योंकि यह चीनी उद्योग का उत्पाद नहीं था जो एक नियंत्रित उद्योग था। संविधान तृतीय संशोधन अधिनियम, 1954 द्वारा सूची की प्रविष्टि 33 के संशोधन के बाद ही खाद्य तिलहनों और तेलों सहित खाद्य सामग्रियों को उस सूची में शामिल किया गया और सूची III की प्रविष्टि 33 का सहारा लेते हुए गन्ने के संबंध में कानून बनाना संभव हो सका। इसके अलावा, गन्ना, माल होने के नाते, सीधे सूची II की प्रविष्टि 27 के भीतर आता है और राज्य विधानमंडलों के अनन्य अधिकार क्षेत्र में था। गन्ने का उत्पादन, आपूर्ति और वितरण इस प्रकार राज्य विधानमंडलों के अनन्य क्षेत्र में होने के कारण उत्तर प्रदेश राज्य विधानमंडल बिना किसी अन्य के इसके संबंध में कानून बनाने में सक्षम होगा और आक्षेपित अधिनियम राज्य विधानमंडल के क्षेत्राधिकार के अधीन होगा।

19. हालांकि, तर्क यह था कि 'उद्योग' शब्द व्यापक महत्व का शब्द था और इसे न केवल निर्माण या उत्पादन की प्रक्रिया बल्कि इसकी पूर्ववर्ती गतिविधियों जैसे कच्चे माल के अधिग्रहण और उसके बाद की गतिविधियों जैसे उस उद्योग के तैयार उत्पादों का निपटान को भी समाहित करने वाले के रूप में समझा जाना चाहिए। कच्चे माल को अधिग्रहित करने की प्रक्रिया औद्योगिक प्रक्रिया का एक अभिन्न अंग थी और इसलिए, इसे 'उद्योग' शब्द के अर्थ में शामिल किया गया था और जब केंद्रीय विधानमंडल को चीनी उद्योग के संबंध में कानून बनाने की शक्ति प्रदान की गई थी, जो सूची 1 की प्रविष्टि 52 द्वारा एक नियंत्रित उद्योग था, तो उस विधायी शक्ति में चीनी उद्योग के कच्चे माल अर्थात् गन्ने के संबंध में कानून बनाने की शक्ति भी शामिल थी, और गन्ने का उत्पादन, आपूर्ति और वितरण, चीनी के निर्माण या उत्पादन की प्रक्रिया में आवश्यक घटक होने के कारण, केंद्रीय विधानमंडल की विधायी क्षमता के भीतर था। सूचियों में प्रत्येक प्रविष्टि जो कानून की विषय-वस्तु की एक श्रेणी या शीर्षक है, को संकीर्ण या प्रतिबंधित अर्थों में नहीं बल्कि यथासंभव व्यापक रूप से समझा जाना चाहिए ताकि इन्हें सभी आनुषंगिक या सहायक मामलों तक विस्तृत किया जा सके जिन्हें इसमें निष्पक्ष और यथोचित रूप से समाहित कहा जा सकता है (संयुक्त प्रांत बनाम श्रीमती अतीका बेगम [देखें (1940) एफसीआर 110, 134], ठाकुर जगन्नाथ बख्श सिंह बनाम संयुक्त प्रांत [(1946) एफसीआर 111, 119] और मेघ राज बनाम अल्लाह राखिया [(1947) एफसीआर 77] और इसलिए, 'उद्योग' विषय को कच्चे माल को शामिल करने के लिए माना जाना चाहिए जो उसके आवश्यक तत्व हैं और जो औद्योगिक प्रक्रिया का एक अभिन्न अंग हैं।

24. इसलिए, यह स्पष्ट है कि चीनी और गन्ने के संबंध में केंद्र द्वारा जारी सभी अधिनियम और उनके तहत जारी अधिसूचनाओं को समवर्ती अधिकार क्षेत्र का प्रयोग करके अधिनियमित किया गया था। यह प्रांतीय विधानसभाओं को उन समान शक्तियों से वंचित नहीं करेगा जो उनके पास प्रांतीय विधान सूची के तहत थीं और इसलिए, बाद में अधिनियमित कानून के समान टुकड़ों के संबंध में प्रांतीय विधानसभाओं के लिए विधायी अक्षमता का कोई सवाल ही नहीं होगा। प्रांतीय विधानसभाओं के साथ-साथ केंद्रीय विधानमंडल ऐसे कानून बनाने के लिए सक्षम होंगे और विधायी क्षमता का कोई सवाल ही नहीं उठेगा। यह एक आवश्यक परिणाम के रूप में भी अनुसरण करता है कि, भले ही चीनी उद्योग एक नियंत्रित उद्योग था, केंद्र द्वारा अधिनियमित इनमें से कोई भी अधिनियम सूची I की प्रविष्टि 52 के तहत अपने अधिकार क्षेत्र का प्रयोग नहीं कर रहा था। शब्द के व्यापक अर्थ में उद्योग तीन अलग-अलग पहलुओं को समाहित करने में सक्षम होगा: (1) कच्चा माल जो औद्योगिक प्रक्रिया का एक अभिन्न अंग है, (2) निर्माण या उत्पादन की प्रक्रिया, और (3) उद्योग के उत्पादनों का वितरण। कच्चा माल वह माल होगा जो सूची II की प्रविष्टि 27 में शामिल होगा। निर्माण या उत्पादन की प्रक्रिया सूची II की प्रविष्टि 24 में शामिल होगी, सिवाय इसके कि जहां उद्योग एक नियंत्रित उद्योग था, जब यह सूची I की प्रविष्टि 52 के अंतर्गत आएगा और उद्योग के उत्पादों को सूची II की प्रविष्टि 27 में भी शामिल किया जाएगा सिवाय इसके कि जहां वे नियंत्रित उद्योगों के उत्पाद थे, जब वे सूची III की प्रविष्टि 33 के अंतर्गत आएंगे। यह स्थिति होने के कारण, यह नहीं कहा जा सकता है कि केंद्र द्वारा चीनी और

गन्ने के संबंध में जो कानून बनाया गया था, वह सूची I की प्रविष्टि 52 के अंतर्गत आ सकता था। चीनी उद्योग के नियंत्रित उद्योग बनने से पहले, चीनी और गन्ना दोनों सूची II की प्रविष्टि 27 के अंतर्गत आते थे, लेकिन 1951 में संसद द्वारा 1951 के अधिनियम 65 द्वारा एक घोषणा के बाद, चीनी उद्योग एक नियंत्रित उद्योग बन गया और उस उद्योग के उत्पाद अर्थात् चीनी सूची II की प्रविष्टि 27 से सूची III की प्रविष्टि 33 में शामिल किया गया था। फिर भी, केंद्र के साथ-साथ प्रांतीय विधानसभाओं के पास इसके संबंध में समवर्ती अधिकार क्षेत्र था। किसी भी सूरत में चीनी और गन्ने के संबंध में कानून को सूची I की प्रविष्टि 52 में शामिल नहीं किया जा सकता है। सार और पदार्थ तर्क को भी यहाँ सरल कारण से आयात नहीं किया जा सकता है, जब केंद्र और राज्य विधानमंडल दोनों समवर्ती क्षेत्र में काम कर रहे थे, सूची I की प्रविष्टि 52 के तहत केंद्र में निहित अनन्य अधिकार क्षेत्र पर किसी भी अतिचार का कोई सवाल ही नहीं था एकमात्र प्रश्न जो बच गया था कि क्या केंद्र और राज्य विधानमंडल द्वारा अधिनियमित कानून के दोनों टुकड़ों को एक साथ रखने से कोई विरोध था, एक विवाद जिसे बाद में निपटाया जाएगा।”

107. संविधान की सातवीं अनुसूची में रखी गई विभिन्न सूचियों में शामिल पूर्वोक्त प्रविष्टियों में "उद्योग" शब्द के लिए दिए जाने वाले अर्थ के मुद्दे से निपटते हुए, टीका रामजी में सर्वोच्च न्यायालय ने इसे एक शब्द के रूप में समझाया था। जिसे तीन अलग-अलग पहलुओं के रूप में समझा जा सकता था, अर्थात्, (क) औद्योगिक प्रक्रिया का एक अभिन्न अंग बनाने वाला कच्चा माल

(ख) निर्माण या उत्पादन की प्रक्रिया और (घ) उस उद्योग के उत्पादों का वितरण। *टिका रामजी* के तथ्यों पर, संविधान पीठ ने अंततः यह अभिनिर्धारित किया था कि माल होने के नाते कच्चा माल सूची II की प्रविष्टि 27 के दायरे में आएगा, निर्माण की प्रक्रिया सूची II की प्रविष्टि 24 में समाविष्ट मानी जाएगी, केवल उस मामले को छोड़कर जहां यह हो एक नियंत्रित उद्योग जिसके मामले में यह सूची I की प्रविष्टि 52 के अंतर्गत आएगा। इसी तरह, सर्वोच्च न्यायालय ने स्पष्ट किया था कि उद्योग के उत्पादों को सूची II की प्रविष्टि 27 में शामिल किया जाएगा, सिवाय इसके कि जहां यह एक नियंत्रित उद्योग था, उस मामले में दोनों संसद साथ ही राज्य विधानमंडलों का समवर्ती क्षेत्राधिकार होगा क्योंकि वे उत्पाद सूची III की प्रविष्टि 33 के अंतर्गत आएंगे।

108. संविधान पीठ ने आगे कहा कि चीनी उद्योग के संबंध में संसद द्वारा की गई घोषणा के आधार पर यह एक नियंत्रित उद्योग बन गया और इस प्रकार उस उद्योग के उत्पाद सूची 3 की प्रविष्टि 33 के दायरे में आ जाएंगे और परिणामस्वरूप सूची 2 की प्रविष्टि 27 से बाहर हो जाएंगे। हालाँकि, संविधान पीठ ने अभिनिर्धारित किया कि चीनी और गन्ना जो केवल कच्चे उत्पाद थे, उन्हें सूची I की प्रविष्टि 52 के तहत नहीं कहा जा सकता है। और घोषणा जो संसद द्वारा की गई थी। इस अधिनियम को लागू करने के लिए राज्य विधानमंडल के अधिकार को, जिसकी वैधता पर सवाल उठाया गया था,

अंततः बरकरार रखा गया। *टीका रामजी* में प्रतिपादित सिद्धांतों का सर्वोच्च न्यायालय द्वारा उसके बाद दिए गए विभिन्न निर्णयों में लगातार पालन किया गया है और यह इस विषय पर विशिष्ट स्थिति का गठन करता है। हालांकि, सिद्धांतों के सार को समझने के प्रयोजनों के लिए जो उस निर्णय में प्रतिपादित किए गए थे, आईटीसी लिमिटेड में एक अन्य संविधान पीठ के निर्णय में दिखाई देने वाली कुछ टिप्पणियों पर ध्यान देना उचित होगा।

109. न्याय. वाई. के. सभरवाल, न्याय. सुश्री रुमा पाल और न्याय. बृजेश कुमार द्वारा लिखे गए विचारों में बहुमत था। *आईटीसी लिमिटेड* के मामले में संविधान पीठ से **आईटीसी लिमिटेड बनाम कर्नाटक राज्य** में दिए गए पहले के निर्णय की सत्यता पर विचार करने के लिए कहा गया था, जिसमें यह अभिनिर्धारित किया गया था कि बिहार कृषि उत्पाद बाजार अधिनियम, 1960 जहां तक तंबाकू की बिक्री पर बाजार शुल्क लगाया गया था, वह अधिकारातीत था और तंबाकू बोर्ड अधिनियम, 1975 और प्रविष्टि 52 के संदर्भ में घोषणा के आलोक में राज्य की विधायी क्षमता से परे था। जिस पर उक्त अधिनियम स्थापित किया गया था।

110. इस प्रश्न का उत्तर देते हुए न्याय. सभरवाल ने सातवीं अनुसूची में समाविष्ट तीन सूचियों में आने वाली प्रतियोगी प्रविष्टियों के संबंध में *टीका*

रामजी के द्वारा दिए गए व्याख्या को दोहराते हुए निम्नलिखित अभिनिर्धारित

किया:-

“61. अब, प्रविष्टि 27 का सातवीं अनुसूची का भाग राज्य सूची की प्रविष्टि 26 में है। बाज़ार और मेले सूची II की प्रविष्टि 28 है; साहूकार और साहूकारों (प्रविष्टि 30 सूची II); सूची III (प्रविष्टि 27 सूची II) की प्रविष्टि 33 के प्रावधानों के अधीन माल का उत्पादन, आपूर्ति और वितरण; उद्योग सूची I (प्रविष्टि 24 सूची II) की प्रविष्टि 7 और 52 के प्रावधानों के अधीन हैं। इस प्रकार, 1935 के अधिनियम के तहत यह देखा जा सकता है कि, वस्तुओं के उत्पादन, आपूर्ति और वितरण के साथ-साथ उद्योगों का विकास दोनों प्रविष्टि 29 में दिए गए अनुसार सूची 1 के प्रावधानों के अधीन थे। हमारे संविधान निर्माताओं ने प्रविष्टि 29 को दो भागों में बांट दिया था। सूची I की प्रविष्टि 7 और 52 के प्रावधानों के अधीन उद्योगों को सूची II की प्रविष्टि 24 में रखा गया था। वस्तुओं के उत्पादन, आपूर्ति और वितरण को सूची II की प्रविष्टि 27 में रखा गया और सूची III की प्रविष्टि 33 के अधीन कर दिया गया। श्री शांति भूषण के तर्क को स्वीकार करने का मतलब यह होगा कि इस तरह के विभाजन से कोई उद्देश्य हासिल नहीं किया जा सकता। यह स्पष्ट है कि दोनों प्रविष्टियाँ अलग कर दी गई हैं। एक सूची-III की प्रविष्टि 33 के उपबंधों के अधीन रहते हुए और दूसरी सूची-I की प्रविष्टि 7 और 52 के उपबंधों के अधीन रहते हुए बनाई गई थी। इसलिए, अभिव्यक्ति "उद्योग" की व्याख्या करने के लिए इसमें कच्चे माल के पहलू को शामिल करने का मतलब होगा कि उसी समानता से माल के उत्पादन, आपूर्ति और वितरण की

विषय-वस्तु को भी इसमें शामिल किया जाना चाहिए और वास्तव में यही तर्क था श्री शांति भूषण. क्या इस तर्क को स्वीकृति करना संविधान निर्माताओं की इच्छा को नकारता नहीं है? मुझे लगता है कि ऐसा होगा। इसलिए इस तर्क को स्वीकार नहीं किया जा सकता। यही तर्क कृषि के संबंध में सूची 2 की प्रविष्टि 14 पर समान रूप से लागू होगा जो किसी सूची के अधीन नहीं है। अगर हम श्री शांति भूषण के तर्क को स्वीकार करते हैं तो ऐसा ही होगा। इसके अलावा, इससे पहले जब संसद ने कच्चे माल को नियंत्रित करने की आवश्यकता महसूस की थी, तो इसमें संविधान (तीसरा संशोधन) अधिनियम, 1954 द्वारा सूची 3 की प्रविष्टि 33 में "कच्ची जूट और कच्ची कपास" को शामिल किया गया था। यहां तक कि अनुच्छेद 369 इंगित करता है कि कृषि कच्चा माल राज्य सूची में है क्योंकि यह कच्चे कपास, कपास के बीज और खाद्य तिलहनों को संदर्भित करता है और इसे अस्थायी रूप से समवर्ती सूची में रखना चाहता है ताकि संसद को कानून बनाने में सक्षम बनाया जा सके। प्रविष्टि 24 सूची II या प्रविष्टि 52 सूची I में अभिव्यक्ति "उद्योगों" की व्याख्या इस तरीके से नहीं की जा सकती है कि सातवीं अनुसूची की सूची II की अन्य प्रविष्टियाँ संघ नियंत्रण के अधीन हो जाएंगी, जो वास्तव में वे नहीं हैं। जहां भी इसे ऐसे नियंत्रण के अधीन बनाने का इरादा था, चाहे वह सूची I का हो या सूची III का, ऐसा कहा गया था। सूची II के अवलोकन से पता चलता है कि जब भी किसी विशेष प्रविष्टि को सूची I या III में किसी प्रविष्टि के अधीन बनाने का इरादा होता है, तो इसे विशेष रूप से कहा गया है। इसलिए, एक व्याख्या जिसका प्रभाव किसी विशेष प्रविष्टि को किसी अन्य प्रविष्टि के अधीन रहते हुए करने की ओर होता है, हालांकि प्रविष्टि में ऐसा नहीं कहा गया है,

इससे बचना चाहिए जब तक कि यही एकमात्र संभव व्याख्या न हो। हम नहीं समझते कि प्रश्नगत प्रविष्टियों अर्थात् संघ सूची की प्रविष्टि 52 और राज्य सूची की प्रविष्टि 24 पर इस प्रकार की व्याख्या किए जाने की आवश्यकता है।

62. व्याख्या के सिद्धांत अच्छी तरह से स्थापित हैं। इसमें कोई संदेह नहीं है कि सातवीं अनुसूची में सूचियों में दर्ज प्रविष्टियों में विधायिका पर कानून बनाने की क्षमता या शक्ति का प्रावधान नहीं है जिसके लिए शक्ति का स्रोत संविधान के अनुच्छेद 246 में निहित है। विधायी क्षमता के प्रश्न पर निर्णय करते समय यह ध्यान में रखना होगा कि संविधान पर संकीर्ण या पांडित्यपूर्ण दृष्टिकोण के साथ विचार करने की आवश्यकता नहीं है। इसे केवल एक कानून के रूप में नहीं समझा जाना चाहिए, बल्कि एक ऐसी मशीनरी के रूप में समझा जाना चाहिए जिसके द्वारा कानून बनाए जाते हैं। व्याख्या व्यापक और उदार होनी चाहिए। प्रविष्टियों में केवल संबंधित विधानमंडल के विधायी क्षेत्र का सीमांकन किया गया है और इस प्रकार विधायी शक्ति प्रदान नहीं की गई है और यदि यह पाया जाता है कि कुछ प्रविष्टियां एक दूसरे के साथ ओवरलैप हैं या विरोधाभासी हैं, तो ऐसी प्रविष्टियों का समाधान करने और एक सामंजस्यपूर्ण निर्माण करने का प्रयास करना न्यायालय का कर्तव्य है। तथापि, जब सुलह संभव नहीं है, जैसा कि यहां है, तब न्यायालय को संविधान में विधायी शक्ति के संबंध में प्रविष्टियों की जांच करनी होगी।”

111. न्याय. रूमा पाल ने अपनी सहमति में निम्नलिखित प्रासंगिक टिप्पणियां कीं:-

“112 टीका रामजी का अंतर्निहित तर्क [ए. आई. आर. 1956 एस. सी. 676:1956 एस. सी. आर. 393] "उद्योग" शब्द की परिभाषा यह है कि संविधान ने तीन सूचियों में कानून के विशेष क्षेत्रों के लिए स्पष्ट रूप से प्रावधान किया है, प्रत्येक क्षेत्र को एक अर्थ दिया जाना चाहिए। सूची II की प्रविष्टि 24 को इस प्रकार नहीं पढ़ा जा सकता कि वह सूची II की अन्य प्रविष्टियों को अपने में सम्मिलित कर ले। इसे एक अर्थ दिया जाना चाहिए जो अन्य प्रविष्टियों को जीवित रहने की अनुमति देता है और जो यह नहीं है उसके संदर्भ में उस सीमा तक परिभाषित किया जाता है।

113. इस प्रकार कलकत्ता गैस [ए आई आर 1962 एस सी 1044:1962 अनुपूरक (3) एस. सी. आर. 1] यह अभिनिर्धारित किया गया था कि सूची-II की प्रविष्टि 24 और सूची-I की प्रविष्टि 7 और 52 में ' उद्योग' शब्द में गैस और गैस कार्य शामिल नहीं थे जो प्रविष्टि 25 में उपबंधित शर्तों के अनुसार थे। उस मामले में तर्क यह था कि राज्य सूची 2 की प्रविष्टि 25 के तहत ओरिएंटल गैस कंपनी केंद्रीय अधिनियम 1960 को लागू करने में अक्षम था क्योंकि संसद ने सूची 1 की प्रविष्टि 52 के आधार पर उद्योग (विकास और विनियमन) केंद्रीय अधिनियम 1951 पारित किया था उस मामले में केंद्रीय अधिनियम की धारा 2 के तहत घोषित किया गया था कि सार्वजनिक हित में यह उचित है कि संघ को "ईंधन गैस" (कोयला गैस, प्राकृतिक गैस और इसी तरह) के अन्य उद्योगों को अपने नियंत्रण में लेना चाहिए। इन उद्योगों को बढ़ावा देने और विनियमित करने के उद्देश्य से, केंद्रीय अधिनियम ने केंद्रीय सरकार को किसी उपक्रम के मामलों की जांच करने, इसके उत्पादन, आपूर्ति और वितरण

को विनियमित करने और यदि आवश्यक हो तो उपक्रम के प्रबंध को संभालने के लिए सक्षम बनाया। न्यायालय ने कहा कि यदि सूची II की प्रविष्टि 24 और इसलिए, सूची I की प्रविष्टि 52 में "उद्योग" शब्द की व्याख्या "गैस और गैसवर्क्स" को शामिल करने के लिए की गई थी, जो स्पष्ट रूप से प्रविष्टि 25 सूची II द्वारा कवर किए गए थे, तो प्रविष्टि 25 निरर्थक हो सकती है और यह संविधान के लेखकों को "अयोग्यता, परिशुद्धता की कमी और तनातनी" के लिए जिम्मेदार ठहराने जैसा होगा। तो प्रविष्टि 25 निरर्थक हो सकती है और यह संविधान के लेखकों की अयोग्यता, परिशुद्धता और शब्दावली की कमी के कारण होगा। इसके परिणामस्वरूप, राज्य अधिनियम को दी गई चुनौती को नकार दिया गया और जहां तक गैस उद्योग से संबंधित केंद्रीय अधिनियम का संबंध है, इसे संसद की विधायी क्षमता से परे माना गया।

119. ऐसे अनेक विनिश्चयों के उदाहरणों को बहुगुणित करना अनावश्यक है जो *टीका रामजी* [ए. आई. आर. 1956 एस. सी. 676:1956 एस. सी. आर. 393] के तर्क को माना है और इस निष्कर्ष को स्वीकार किया कि सूची-II की प्रविष्टि 24 के और परिणामतः सूची-I की प्रविष्टि 52 के प्रयोजनों के लिए "उद्योग" का अर्थ होता है, निर्माण या उत्पादन और इससे अधिक कुछ नहीं। यह ध्यान देना पर्याप्त है कि टीका रामजी [ए. आई. आर. 1956 एस. सी. 676:1956 एस. सी. आर. 393] में *उद्योग* की परिभाषा की पुष्टि की गई है और हाल ही में एक संविधान पीठ द्वारा *बेलसुंड शुगर कंपनी लिमिटेड बनाम बिहार राज्य* [(1999) 9 एस. सी. सी. 620] में लागू किया गया है। और अभी भी अच्छी कानून है। हरकचंद बंधिया मामला [(1969) 2 एससीसी

166:(1970) 1 एस. सी. आर. 479) कोई असंगत टिप्पणी नहीं करता है

122. यह राज्यों को आमतौर पर वस्तुओं के उत्पादन, आपूर्ति और वितरण पर कानून बनाने का प्रावधान करता है। जहां संघ द्वारा ऐसे उद्योग का नियंत्रण कानून द्वारा सूची I की प्रविष्टि 7 या 52 के तहत सार्वजनिक हित में उचित घोषित किया गया हो। सूची III की प्रविष्टि 33 में विशेष रूप से व्यापार और वाणिज्य और नियंत्रित उद्योग के उत्पादों के उत्पादन, आपूर्ति और वितरण के लिए प्रावधान करना आवश्यक नहीं होता, यदि सूची I की प्रविष्टि 7 और 52 में "उद्योग" शब्द को कवर किया होता। इसी प्रकार, यदि सूची II की प्रविष्टि 24 में "उद्योग" शब्द पर्याप्त था, तो उसी सूची की प्रविष्टि 27 के तहत वस्तुओं के उत्पादन, आपूर्ति और वितरण से संबंधित एक अलग शीर्ष क्यों रखा गया, जब तक कि हम यह नहीं मानते कि संविधान के निर्माता "अयोग्यता, परिशुद्धता और पुनरुक्ति की खामियों के दोषी थे?। "सामान्य" और "विशेष" शब्द की अवधारणा आवश्यक रूप से उस संदर्भ पर निर्भर करती है जिसमें उस शब्द पर विचार किया जाता है। "सूची 2 की प्रविष्टि 27 निश्चित रूप से सामान्य प्रविष्टि है, लेकिन केवल सूची III की प्रविष्टि 33 के संबंध में, जो विशेष प्रकार के उत्पादों, अर्थात् नियंत्रित उद्योग के उत्पादों के व्यापार, वाणिज्य आदि से संबंधित है अंत में, उद्धृत पैरा से यह स्पष्ट है कि बंधिया [(1969) 2 एससीसी 166:(1970) 1 एस. सी. आर. 479] ने अभिनिर्धारित किया कि स्वर्ण अधिनियम सूची-I की प्रविष्टि 52 के अधीन विधायी रूप से सक्षम था क्योंकि यह स्वर्ण के विनिर्माण या *उत्पादन की प्रक्रिया* से संबंधित था यह उद्योग के दायरे में था। जैसा कि

टीका रामजी [एआईआर 1956 एससी 676: 1956 एससीआर 393] में परिभाषित है,

126. सारांश में सूची-1 की प्रविष्टि 52 के प्रयोजनों के लिए "उद्योग" शब्द को टीका रामजी [ए. आई. आर. 1956 एस. सी. 676:1956 एस. सी. आर. 393] के द्वारा केवल विनिर्माण या उत्पादन की प्रक्रिया के लिए स्पष्ट रूप से पुष्टि की गई है अन्य संविधान पीठों सहित बाद के निर्णयों ने इस बात की पुष्टि की है कि टीका रामजी मामले [एआईआर 1956 एससी 676: 1956 एससीआर 393] ने आधिकारिक तौर पर "उद्योग" शब्द को परिभाषित किया है जिसका अर्थ निर्माण या उत्पादन की प्रक्रिया है और इसमें उद्योग में उपयोग किए गए कच्चे माल या उद्योग के उत्पादों के वितरण शामिल नहीं होता हैं। सांविधानिक ढांचे और न्यायिक प्राधिकार के महत्व को देखते हुए "उद्योग" शब्द के व्यापक अर्थ को प्रचारित करने वाले तर्क को स्वीकार करना संभव नहीं है। किसी अन्य संदर्भ में इस शब्द का जो भी अर्थ हो, सांविधानिक संदर्भ में इसका अर्थ "निर्माण या उत्पादन" समझा जाना चाहिए।

127. इस मामले में टीका रामजी [एआईआर 1956 एससी 676: 1956 एससीआर 393] में विकसित नकारात्मक परीक्षण को लागू करने से यह पता चलेगा कि सूची II की प्रविष्टि 24 और परिणामस्वरूप सूची I की प्रविष्टि 52 में "उद्योग" शब्द नहीं है और इसे पढ़ा नहीं जा सकता है। सूची II की प्रविष्टियाँ 28 और 66 को शामिल करने के लिए जिन्हें स्पष्ट रूप से राज्य की विशिष्ट विधायी शक्तियों के भीतर क्षेत्रों के रूप में चिह्नित किया गया है। जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, प्रविष्टि 28 बाजारों और मेलों से संबंधित है और प्रविष्टि 66 वर्तमान संदर्भ

में, बाजारों और मेलों के संबंध में शुल्क लगाने के अधिकार से संबंधित है। सूची I की प्रविष्टि 52 सूची II में प्रविष्टि 28 को अवहेलना नहीं करती है और न ही सूची II में प्रविष्टि 28 को सूची II की प्रविष्टि 24 के विपरीत प्रविष्टि 52 के अधीन बनाया गया है। *बेलसंड शुगर* में इस न्यायालय ने [(1999) 9 एससीसी 620] ने इस तर्क को भी स्वीकार कर लिया है कि सूची II की प्रविष्टि 28 अपने आप संचालित होती है और उद्योग से संबंधित किसी भी कानून से प्रभावित नहीं हो सकती है जैसा कि सूची I की प्रविष्टि 52 में पाया गया है।

112. उन माननीया ने अपने निष्कर्षों को इस प्रकार दर्ज किया:-

“134. (iv) खंड 15 [15. *कृषि उपज की बिक्री* (1) खंड 4 की उप-खंड (1) के तहत अधिसूचना में निर्दिष्ट कोई भी कृषि उत्पाद प्रासंगिक प्रधान बाजार यार्ड या उप-बाजार यार्ड या उसमें स्थापित यार्ड, उस मात्रा को छोड़कर जो खुदरा या बिक्री या व्यक्तिगत उपभोग के लिए निर्धारित की जाए के अलावा बाजार क्षेत्र के भीतर किसी भी स्थान पर किसी व्यक्ति द्वारा बनाया, खरीदा या बेचा नहीं जाएगा | (2) ऐसे क्षेत्रों में ऐसी कृषि उपज की बिक्री और खरीद, किसी कानून में किसी बात के होते हुए भी, खुली नीलामी या निविदा प्रणाली के माध्यम से की जाएगी, सिवाय ऐसे वर्ग या उत्पाद के विवरण के जो बोर्ड द्वारा छूट प्राप्त हो।”] अधिसूचित कृषि उपज को बाजार क्षेत्र में किसी भी व्यक्ति द्वारा प्रासंगिक प्रधान बाजार यार्ड या उप-बाजार यार्ड या वहां स्थापित यार्ड के अलावा किसी अन्य स्थान पर खरीदे या बेचे जाने पर प्रतिबंध लगाता है, जब तक कि यह खुदरा बिक्री, व्यक्तिगत खपत के लिए न हो या खंड 15 (1) या (2) के तहत

विपणन बोर्ड द्वारा छूट न दी गई हो। खंड 15 (2) के तहत निर्दिष्ट खरीद और बिक्री का तरीका खुली नीलामी या निविदा प्रणाली के माध्यम से है। खंड 18 की उप-खंड (2) विशेष रूप से बाजार क्षेत्र में काम करने के लिए कृषि उपज की खरीद, भंडारण या प्रसंस्करण में लगे व्यक्तियों को लाइसेंस जारी करने और बाजार यार्ड या उप-बाजार यार्ड में व्यक्तियों के प्रवेश को नियंत्रित और विनियमित करने और वैध लाइसेंस के बिना व्यापार करने वाले व्यक्तियों पर मुकदमा चलाने के लिए बाजार समिति को अधिकृत करती है। खंड 27 बाजार समिति को निर्दिष्ट दरों पर बाजार क्षेत्र में खरीदे या बेचे गए कृषि उत्पादों पर खरीदार से बाजार शुल्क लगाने और एकत्र करने का अधिकार देती है। बाजार अधिनियम की शेष धाराओं को विचार से हटा दिया गया है क्योंकि वे बिल्कुल भी प्रासंगिक नहीं हैं। हम खंड 15 और अधिक विशेष रूप से खंड 27 से संबंधित के लिए वास्तव में चिंतित हैं। बाजार क्षेत्रों, बाजार यार्डों की स्थापना और ऐसे क्षेत्र या यार्डों के भीतर बाजार शुल्क के उद्ग्रहण द्वारा सुविधाओं के उपयोग को विनियमित करना स्थानीय हित का विषय है और इसे सूची-2 की प्रविष्टि 28 के अंतर्गत रखा जाएगा और इस प्रकार यह राज्य की विधायी क्षमता के भीतर होगा। यदि बाजार क्षेत्र या बाजार यार्ड के किसी भी हिस्से का उपयोग तंबाकू की बिक्री या खरीद के लिए किया जाता है, तो वह भी राज्य की क्षमता के भीतर होगा। इसके विपरीत जाना, यह सूची 2 की प्रविष्टि 28 और 66 के तहत बाजारों और मेलों के संबंध में कानून बनाने के लिए राज्यों की अनन्य शक्तियों को नजरअंदाज करना होगा। बाजार अधिनियम तंबाकू के "निर्माण या उत्पादन" को विनियमित करने का प्रयास नहीं करता है (यह मानते हुए कि कृषि उपज का निर्माण किया जा सकता है) और

इस प्रकार यह तम्बाकू अधिनियम से नहीं टकराता है क्योंकि यह सूची I की प्रविष्टि 52 से संबंधित है। मेरे विचार से, सभी बाजार अधिनियम के प्रावधान स्पष्ट रूप से सूची II की प्रविष्टि 28 से संबंधित हैं, जैसा कि पहले चर्चा की गई प्रविष्टि का दायरा दिया गया है। इन परिस्थितियों में, राज्य संयोगवश तम्बाकू के संबंध में भी कानून बनाने में अक्षम नहीं था और "प्रविष्टि 52 का शब्दार्थ प्रभाव क्षेत्र राज्य विधानमंडल के अपने क्षेत्र के विषयों पर कानून बनाने के रास्ते में नहीं आया और न ही सीधे तौर पर उद्योग के गहराई तक नहीं पहुंचा।" [(1980) 1 एससीसी 223: 1980 एससीसी (टैक्स) 90] है। (एस. सी. सी. पृष्ठ 234, पैरा 34) अतः मेरी राय में तत्व और सार सारत में बाजार अधिनियम की धारा 15 और 27 सूची-2 की प्रविष्टियों 28 और 66 से संबंधित हैं और राज्य द्वारा दक्षतापूर्वक अधिनियमित की गई हैं। संयोगवश यह किसी का मामला नहीं है कि खंड 27 के तहत प्रभारित शुल्क प्रदान की गई सेवाओं और बाजार क्षेत्र में प्रदान प्रतिदान सुविधाओं का प्रतिनिधित्व नहीं करता है। इससे यह निष्कर्ष निकलता है कि तंबाकू के संबंध में भी सूची-2 की प्रविष्टि 28 में दिए गए वाक्यांश के अर्थ के भीतर 'बाजारों " और " मेलों " की स्थापना या विनियमन के लिए विधान बनाने के लिए संसद अक्षम है। यह निश्चित रूप से प्रासंगिक रूप से राज्य के विधायी क्षेत्र में अतिचार कर सकता है, बशर्ते (1) अतिचार विधिमान्य रूप से पारित उपबंधों का अविभाज्य भाग हो और (2) राज्य ने पहले से ही परस्पर विरोधी कानूनी उपबंधों के साथ अपने क्षेत्र का पूर्ण उपयोग नहीं किया हो।

113. न्यायमूर्ति बृजेश कुमार, जिनकी राय बहुमत का भाग था, ने निम्नलिखित अभिनिर्धारित किया था:- -

163. जैसा कि पहले देखा गया है, *आईटीसी* मामले में बहुमत का दृष्टिकोण [1985 सप्प एससीसी 476: 1985 सप्प (1) एससीआर 145] को भाई पटनायक के निर्णय में पुष्टि किया गया, थोड़े अलग तर्क पर और *एम.ए. टुलोच* [ए. आई. आर. 1964 एस. सी. 1284:(1964) 4 एस. सी. आर. 461] और *बैजनाथ काडियो* [(1969) 3 एससीसी 838] में इस न्यायालय के निर्णय खनन पर कानून से निपटते हुए और *आईटीसी मामले* [1985 सप्लिमेंट एससीसी 476: 1985 सुप्प (1) एससीआर 145] के बहुमत के निर्णय पर भरोसा करते हैं इनको इस निर्णय के लिए प्रासंगिक नहीं पाया गया। यह सच है कि किसी सूची की प्रविष्टि के अंतर्गत आने वाले किसी भी विषय पर कानून बनाते समय, उसी सूची की एक अन्य प्रविष्टि के विधायी क्षेत्र को अतिक्रमण करने या छूने की संभावना हमेशा हो सकती है या मामले की अन्य सूची जो इसकी संयोग या सहायक हो सकती हैं। ऐसी स्थिति में, अन्य बातों के साथ सूची में किसी प्रविष्टि व्यापक और उदार व्याख्या की आवश्यकता हो सकती है। विधान के लिए विषय के प्रमुखों का पूर्ण या ठोस स्पष्ट संभव नहीं हो सकता है लेकिन साथ ही किसी अन्य प्रविष्टि के क्षेत्र में प्रवेश करने का मतलब इसे पूरी तरह से समाप्त करना नहीं हो सकता है, भले ही यह अन्य विधायिका द्वारा कानून के लिए विषयों के प्रमुखों की विशेष सूची में हो। वर्तमान मामले में, प्रविष्टि 24 के अलावा, सूची II में विषय के प्रासंगिक प्रमुखों को व्यावहारिक रूप से सूची II से गायब नहीं किया जा सकता है और सूची II

के विषयों को छूने या उन पर अतिक्रमण करने की आड़ में, सूची I के प्रविष्टि 52 के तहत तंबाकू उद्योग की घोषणा के आधार पर सूची I में समग्र रूप से पार कर लिया गया माना जा सकता है।

114. इस प्रकार सूची-I की प्रविष्टि 52 के अंतर्गत की गई घोषणा के संबंध में कानून को निर्णायक रूप से यह कहा जा सकता है कि उस प्रविष्टि के अंतर्गत एक बार की गई घोषणा के परिणामस्वरूप राज्य विधानमंडल को उद्योगों के विषय पर उस सीमा तक कानून बनाने की क्षमता से वंचित कर दिया गया है जिस सीमा तक इसका नियंत्रण संसद ने अपने हाथ में ले लिया है। उस घोषणा के परिणामस्वरूप, उस उद्योग के उत्पाद जो अन्यथा सूची 2 की प्रविष्टि 27 में वस्तुओं के उत्पादन, आपूर्ति और वितरण के दायरे में आते, सूची 3 में आने वाली प्रविष्टि 33 की विषय वस्तु बन जाते। इसी प्रकार, ऐसे उद्योग के उत्पादन और निर्माण की प्रक्रियाएँ जो सामान्यतः सूची II की प्रविष्टि 24 में शामिल होतीं, सूची I की प्रविष्टि 52 के संदर्भ में बनाए गए कानून द्वारा शासित होंगी। हालाँकि, नियंत्रण की सीमा अंततः संसद द्वारा तय की जाती है। चाहे वह समग्र रूप से उद्योग के संबंध में हो, माल के उत्पादन, आपूर्ति और वितरण का पहलू या इसके केवल पहलू ऐसे मुद्दे हैं जिनका उत्तर अंततः संसद द्वारा अधिनियमित वास्तविक प्रावधानों के आधार पर दिया जाना होगा। यह आगे की चर्चा से स्पष्ट हो जाएगा।

115. न्यायालय ने नोट किया कि चूंकि संसद को उस उद्योग के केवल निश्चित पहलुओं को अपने हाथ में लेने और अपने पूर्ण विधायी प्राधिकार का उपयोग करने से बचने का अधिकार होगा जो अन्यथा सूची 3 में प्रविष्टि 33 से उत्पन्न हो सकता है अंततः, नियंत्रण की सीमा और विधायी प्राधिकार की धारणा का मूल्यांकन कानून और उन विशिष्ट उपायों के आधार पर किया जाना होगा जिन्हें संसद अपना उचित समझ सकती है।

116. उच्चतम न्यायालय की संविधान पीठ ने **ईश्वरी खेतान शुगर मिल्स (पी) एल.टी.डी. बनाम उत्तर प्रदेश राज्य** में इस पहलू पर से विचार किया जैसा कि उस निर्णय के निम्नलिखित उद्धरणों से स्पष्ट होगा:-

8. चीनी एक घोषित उद्योग है। तथापि, क्या यह कहना सही है कि एक बार जैसा कि सूची 1 की प्रविष्टि 52 में परिकल्पित किया गया है, कि संपूर्ण उद्योग को प्रविष्टि 24 सूची-II से बाहर कर दिया गया है? उपर्युक्त उद्धृत पैरा में समरूप सूची-I की प्रविष्टि 54 के संबंध में यह कहा गया है कि जिस सीमा तक घोषणा की जाती है और जिस सीमा तक नियंत्रण रखा जाता है, वह राज्य विधानमंडल की विधायी क्षमता से उतनी ही और उतनी ही अलग है। अतः यह कहना सही नहीं है कि एक बार जब किसी उद्योग के संबंध में घोषणा की जाती है तो संपूर्ण उद्योग को सूची 2 की प्रविष्टि 24 से बाहर कर दिया जाता है। इसी प्रकार, *हरियाणा राज्य बनाम चानन मल* [(1977) 1 एससीसी 340, 351: एआईआर 1976 एससी 1654: (1976) 3

एससीआर 688, 700] में, हरियाणा खनिज (अधिकारों का निहितार्थ) अधिनियम 1973 की संवैधानिक वैधता को बरकरार रखते हुए, खान और खनिज (विनियमन और विकास) अधिनियम, 1957, (संक्षेप में खान और खनिज अधिनियम) की धारा 2 में की गई घोषणा को विचार करने के बाद, जैसा कि प्रविष्टि 54 सूची 1 द्वारा परिकल्पित किया गया था यह अभिनिर्धारित किया था (एस.सी.सी पी. 351, पैरा 24)

इसके अतिरिक्त, विकास और विनियमन के प्रयोजनों के लिए अर्जित करने की शक्ति का प्रयोग 1957 के अधिनियम 67 द्वारा नहीं किया गया है। किसी अन्य विषय पर विधायी शक्ति के प्रयोग की घटना के रूप में इस विषय पर कानून बनाने की संसद की शक्ति का अस्तित्व एक बात है। इसका वास्तविक इस्तेमाल एक अलग बात है। यह देखना मुश्किल है कि कैसे अधिग्रहण के क्षेत्र पर एक केंद्रीय अधिनियम उसी तरह कब्जा कर सकता है जैसा कि पश्चिम बंगाल मामले [पश्चिम बंगाल राज्य] बनाम भारत संघ, एआईआर 1963 एससी 1241: (1964) 1 एससीआर 371] में हुआ था कि राज्य में भूमि अधिग्रहण के लिए संसद द्वारा कानून बनाने से पहले भी हुआ।

ये घोषणाएं स्पष्ट रूप से दर्शाती हैं कि राज्य विधानमंडल के किसी घोषित उद्योग, घोषणा की गुंजाइश, के संबंध में प्रविष्टि 24 सूची 2 के तहत कानून बनाने की शक्ति से वंचित किए जाने से पहले, और संघ द्वारा ग्रहण किए गए परिणामी नियंत्रण

का सीमांकन प्रमितता के साथ किया जाना चाहिए। और फिर यह सुनिश्चित करने के लिए आगे बढ़ें कि क्या आक्षेपित विधान अपवर्जित क्षेत्र में है।

9. आईडीआर अधिनियम की धारा 2 में की गई घोषणा निम्नानुसार है:

“यह घोषित किया जाता है कि यह लोकहित में समीचीन है कि संघ पहली अनुसूची में विनिर्दिष्ट उद्योगों को अपने नियंत्रण में लेना चाहिए।”

"11. "उस हद तक इसमें दिया" अभिव्यक्ति का उल्लेख किया गया को यह इंगित करने के लिए सेवा में लगाया गया था कि जबकि खानों और खनिजों के संबंध में संघ ने खान और खनिज अधिनियम में उपबंधित सीमा तक नियंत्रण ग्रहण कर लिया है, घोषित उद्योगों के मामले में नियंत्रण आत्यंतिक पूर्ण, असीमित, निरंकुश, सम्पूर्ण, है और इसलिए, जो कुछ भी "नियंत्रण" शब्द के अंतर्गत आता है वह संघ की क्षमता के भीतर आता है और उसी सीमा तक और उसी डिग्री तक राज्य विधानमंडल को उस उद्योग के संबंध में विधान बनाने की अपनी शक्ति से हटा दिया जाएगा।" "यह कहा गया था कि घोषित उद्योगों के संबंध में संघ द्वारा पूर्ण नियंत्रण माना जाता है और इसलिए, इसके आयात पर प्रविष्टि 24 सूची 2 को घोषित उद्योग को छोड़कर अवश्य पढ़ा जाना चाहिए क्योंकि सूची 2 की प्रविष्टि 24 सूची 1 की प्रविष्टि 7 और 52 के अधीन है। इसमें कोई संदेह नहीं है कि संघ को किसी भी उद्योग के संबंध में नियंत्रण ग्रहण करने के लिए अधिकृत किया गया है यदि संसद कानून द्वारा इसे जनहित में समीचीन मानती है। घोषणा संसद द्वारा की जानी चाहिए, लेकिन घोषणा कानून द्वारा होनी चाहिए न कि सरल घोषणा हो। घोषणा करने की शक्ति पर परिसीमा के शब्द

“कानून द्वारा” होगा हैं। घोषणा को घोषणा के अनुसरण में अधिनियमित कानून का अभिन्न अंग होना चाहिए। इस मामले में घोषणा निश्चित उद्योगों के विकास और विनियमन का उपबंध करने के लिए अधिनियमित अधिनियम में की गई है। इसलिए, नियंत्रण को काल्पनिक रूप में नहीं, बल्कि एक विशिष्ट और स्वीकृत उद्देश्य के लिए माना गया था, जैसे कि निश्चित उद्योगों का विकास और विनियमन। जिन उद्योगों के संबंध में उनके विकास और विनियमन के उद्देश्य से नियंत्रण ग्रहण किया गया था, उन्हें अनुसूची में अनुसूची किया गया है। इस नियंत्रण का प्रयोग अधिनियम में अर्थात् आईडीआरएस अधिनियम तरीके से किया जाता है। नियंत्रण ग्रहण करने की घोषणा उसी अधिनियम में पाई जाती है जो नियंत्रण की सीमा का प्रबंध करता है। निष्कर्ष निकालने योग्य निष्कर्ष यह है कि संसद ने घोषित उद्योगों के संबंध में नियंत्रण संभालने के लिए घोषणा अधिनियम में घोषित विस्तार के लिए अधिनियम की अनुसूची में दिया है। इस दलील को स्वीकार करना मुश्किल है कि धारा 2 को अधिनियम से अलग पढ़ा जाना चाहिए और यह अधिनियम का हिस्सा नहीं है। यह विधायी मसौदा तैयार करने की कला का उल्लंघन होगा। प्रविष्टि 52 सूची 1 के मद्देनजर, उद्योग या उद्योगों के संबंध में इस आशय की घोषणा करना संसद के लिए खुला है कि संघ सार्वजनिक हित में अपना नियंत्रण ग्रहण करेगा। यह कोई काल्पनिक नियंत्रण नहीं होना चाहिए। नियंत्रण ठोस और विशिष्ट होना चाहिए और इसके प्रयोग का तरीका इस सुस्थापित प्रस्ताव को ध्यान में रखते हुए निर्धारित किया जाना चाहिए कि कार्यकारी प्राधिकारी को अपनी कार्रवाई के लिए कानून का समर्थन होना चाहिए। कानून के शासन द्वारा शासित देश में, यदि संघ को, जो देश के शासन का साधन है, संसद द्वारा की

गई घोषणा के आधार पर उद्योगों पर नियंत्रण रखना है, तो इसका प्रयोग कानून द्वारा किया जाना चाहिए। इस तरह के कानून को नियंत्रण की सीमा, इसके प्रयोग के तरीके और भंग के परिणाम को निर्धारित करना चाहिए। काल्पनिक नियंत्रण जैसी कोई अवधारणा नहीं है। नियंत्रण ठोस होना चाहिए और इसके प्रयोग का तरीका और तरीका कानून द्वारा विनियमित किया जाना चाहिए। अब, संसद ने घोषणा काल्पनिक रूप में नहीं बल्कि आईडीआर अधिनियम के हिस्से के रूप में की और नियंत्रण अधिनियम के साथ संलग्न प्रथम अनुसूची में निर्दिष्ट उद्योगों के संबंध में था। खंड 3 से 30 में संघ द्वारा खंड 2 में की गई घोषणा के आधार पर प्राप्त नियंत्रण को प्रभावी बनाने के लिए विभिन्न तरीके और पद्धति, प्रक्रिया और शक्ति निर्धारित की गई है। विधायी प्रमुख के रूप में उद्योग को प्रविष्टि 24 सूची II में अपना स्थान मिलता है। राज्य विधानमंडल को प्रविष्टि 24 के अधीन विधायी शक्ति से उस सीमा तक वंचित किया जा सकता है जहां तक संसद प्रविष्टि 52 के अधीन घोषणा करती है और ऐसी घोषणा द्वारा संसद केवल उन उद्योगों के संबंध में विधान बनाने की शक्ति अर्जित करती है जिनके संबंध में घोषणा की जाती है और उस सीमा तक जो घोषणा को शामिल करने वाले विधान द्वारा प्रकट होती है और अधिक नहीं। अधिनियम नियंत्रण की सीमा निर्धारित करता है और इसे निर्दिष्ट करता है। जैसा कि घोषणा राज्य विधायी शक्ति पर निर्भर करती है, इसका सख्ती से अर्थ लगाया जाना चाहिए। अतः यद्यपि, प्रविष्टि 54 के अधीन अधिनियमित अधिनियम, जो कुछ हद तक प्रविष्टि 52 के समतुल्य है और एक समानांतर और सजातीय अधिनियम में घोषणा करते समय संसद ने आगे की अभिव्यक्ति का उपयोग किया - "यहां प्रदान

की गई सीमा तक" नियंत्रण ग्रहण करते समय धारा 2 में घोषित ऐसे शब्दों की अनुपस्थिति में यह निष्कर्ष नहीं निकाला जा सकता नियंत्रण ग्रहण काल्पनिक रूप में है कुल और अनियंत्रित था और आईडीआर अधिनियम के विभिन्न प्रावधानों के अनुसार नहीं था। यदि कोई कमी है, तो उसे कानून द्वारा घोषणा करने की शक्ति का बचाव करके पूरा किया जाता है। विधायी इरादे को अधिनियम से समग्रतः एकत्रित किया जाना है न कि इसके प्रावधानों की टुकड़ों में जांच करके। अतः यह कहना तर्कसंगत होगा कि जिस हद तक समय-समय पर यथा संशोधित आईडीआर अधिनियम की धारा 2 में घोषणा के आधार पर संघ द्वारा अर्जित नियंत्रण, घोषित उद्योग के संबंध में कोई कानून बनाने के लिए प्रविष्टि 24 सूची 2 के तहत राज्य विधानमंडल की शक्ति छीन ली जाएगी, ताकि आईडीआर अधिनियम के नियंत्रण वाले क्षेत्र में अतिक्रमण किया जा सके। यह स्पष्ट रूप से न केवल साबित होता है बैजनाथ काडियो मामले में [(1969) 3 एस. सी. सी. 838,847-848:एयर(1970)2एससीसी 1436:(1970) 2 एससीआर 100,113] जहां इसमें कोई संदेह नहीं है कि खान और खनिज अधिनियम की धारा 2 में की गई घोषणा द्वारा संघ द्वारा ग्रहण किए गए नियंत्रण का उल्लेख करते हुए, यह कहा गया था कि इस तरह की घोषणा का निर्धारण संसद के लिए किस हद तक होगा और इसे सार्वजनिक हित के अनुरूप होना चाहिए, और एक बार यह घोषणा कर दी जाती है और सीमा निर्धारित कर दी जाती है। निर्धारित सीमा तक कानून का विषय संसद द्वारा कानून बनाने के लिए एक अनन्य विषय बन जाता है। यह केवल काल्पनिक नियंत्रण नहीं है बल्कि संसद द्वारा की गई घोषणा के अनुसरण में आईडीआरएस अधिनियम के प्रावधानों द्वारा संघ द्वारा ग्रहण

किए गए नियंत्रण की सीमा है कि राज्य विधानमंडल उस सीमा तक, अर्थात् जिस सीमा तक आईडीआरएस अधिनियम के प्रावधान इस क्षेत्र में हैं, ऐसे घोषित उद्योग के संबंध में कानून बनाने की उसकी शक्ति से वंचित है।

22. इसके विपरीत, इस प्रस्ताव के लिए पर्याप्त अधिकार हैं कि कानून में संकेतित सीमा तक घोषणा के अनुसार संघ द्वारा ग्रहण किया गया नियंत्रण, घोषणा करने से अधिग्रहण की शक्ति समझ में नहीं आती है यदि इसे विशेष रूप से वर्णित नहीं किया गया है। कन्नन देवन हिल्स प्रोड्यूस कंपनी लि.केरल राज्य [(1972) 2 एससीसी 218:(1973) 1 एस. सी. आर. 356] कन्नन देवन हिल्स (भूमि की बहाली) अधिनियम, 1971 की सांविधानिक विधिमान्यता को विधान अधिनियमित करने के लिए केरल राज्य विधानमंडल की विधायी क्षमता के आधार को चुनौती दी गई थी। यह आग्रह किया गया था कि चाय अधिनियम, 1953 की धारा 2 में की गई घोषणा के मद्देनजर, चाय एक नियंत्रित उद्योग था और इसलिए, राज्य विधानमंडल को इस उद्योग से निपटने की किसी भी शक्ति से वंचित कर दिया गया था। यह भी तर्क दिया गया कि चाय बागान के लिए व्यापक भूमि की आवश्यकता होती है और यह कि आक्षेपित कानून द्वारा भूमि की बहाली सीधे और प्रतिकूल रूप से संघ द्वारा लिए गए नियंत्रण को प्रभावित करेगी और इसलिए, राज्य विधानमंडल आक्षेपित कानून को अधिनियमित करने में असमर्थ है। इस विवाद को यह अभिनिर्धारित करते हुए रद्द कर दिया गया कि आक्षेपित कानून तत्व और सार में सूची II की प्रविष्टि 18 के तहत प्रविष्टि 42, सूची III के साथ पढ़ा गया था। इस निष्कर्ष पर पहुंचने में न्यायालय ने निम्नानुसार अभिनिर्धारित किया (एससीसी पृष्ठ 229, पैरा 28)

हम यह स्पष्ट प्रतीत होता है कि राज्य को प्रविष्टि 18 सूची II और प्रविष्टि 42 सूची III पर विधान बनाने की विधायी क्षमता है। इस शक्ति को इस आधार पर नकारा नहीं जा सकता कि इसका प्रविष्टि 52, सूची I के तहत नियंत्रित उद्योग पर कुछ प्रभाव पड़ता है। यदि किसी राज्य अधिनियम का, अन्यथा विधिमान्य, सूची-I के किसी मामले पर प्रभाव पड़ता है तो यह सूची II या सूची III में प्रविष्टि के सम्बन्ध में एक विधान बनना समाप्त नहीं होता है। धारा 4 और 5 का उद्देश्य राज्य को उन सभी भूमि का अधिग्रहण करने में सक्षम बनाते प्रतीत होता है जो धारा 4 (1) की श्रेणियों (क), (ख) और (ग) के अंतर्गत नहीं आता हैं। ये प्रावधान वास्तव में अधिग्रहण की शक्ति के प्रयोग के लिए प्रासंगिक हैं। राज्य को जनहित में यह सुनिश्चित करने की शक्ति से वंचित नहीं किया जा सकता कि उसे किस भूमि का अधिग्रहण करना चाहिए।

24. अतः यह विश्वास के साथ कहा जा सकता है कि सूची-2 की प्रविष्टि 24 के अधीन राज्यों की विधायी शक्ति केवल उस सीमा तक ही समाप्त हो जाती है, जिस सीमा तक नियंत्रण संघ द्वारा घोषित उद्योग के संबंध में संसद द्वारा की गई घोषणा के अनुसरण में स्वीकृत किया जाता है, जैसा कि विधायी अधिनियमिति द्वारा स्पष्ट किया गया है और ऐसे

अधिनियमिति द्वारा अधिकृत क्षेत्र कटान का उपाय है। इस तरह के कटान के अधीन रहते हुए, शेष राज्य विधानमंडल को अधिकृत क्षेत्र में किसी भी तरह से प्रवेश किए बिना घोषित उद्योग के संबंध में कानून बनाने की शक्ति होगी। राज्य विधानमंडल, जो अन्यथा प्रविष्टि 24, सूची 2 के तहत उद्योग से निपटने के लिए सक्षम है, यह सूची 2 और सूची 3 में दिए गए विभिन्न शीर्षों के तहत कानून बनाने में सक्षम अन्य शक्तियों का उपयोग करते हुए उस उद्योग से निपट सकता है और इस शक्ति से राज्य को वंचित नहीं किया जा सकता है। इस संबंध में चन्नन मल मामले [(1977) 1 एस. सी. सी. 340,351एयर 1976 एस सी 1654:(1976) 3 एससीआर 688, 700)] का निर्देश करना लाभप्रद होगा। उस मामले में हरियाणा खनिज (अधिकार निहित करना) अधिनियम, 1973 की सांविधानिक वैधता और इसके तहत जारी दो अधिसूचनाओं को इस आधार पर चुनौती दी गई थी कि अधिनियम और इसके तहत जारी की गई अधिसूचनाएं संसद द्वारा एक घोषणा करने के बाद खान और खनिज अधिनियम के खिलाफ थीं, जैसा कि प्रविष्टि 54 सूची 1 में अनुध्यात है। चुनौती यह थी कि राज्य विधानमंडल प्रविष्टि 54 सूची 1 के तहत की गई घोषणा और संसद के द्वारा 1957 के अधिनियम 67 (खान और खनिज अधिनियम) के अधिनियमन के मद्देनजर प्रविष्टि 23, सूची II के तहत खानों और खनिजों के विषय पर कानून बनाने में अक्षम था। विवादित अधिनियम और उसके तहत जारी की गई अधिसूचनाओं द्वारा हरियाणा राज्य सरकार ने अधिसूचना के साथ संलग्न अनुसूची में वर्णित भूमि में एक गौण खनिज साल्ट पेट्र पर अधिकार प्राप्त करने का इरादा किया और दूसरी अधिसूचना द्वारा राज्य सरकार ने आम जनता के लिए घोषणा

की थी। इसमें उल्लेखित हरियाणा राज्य के कुछ साल्ट पेट्रे वाले क्षेत्रों की नीलामी वहां दी गई तारीखों पर की जाएगी। विधायी अक्षमता के संबंध में तर्क का खंडन करते हुए यह देखा गया कि यह देखना कठिन है कि अधिग्रहण के क्षेत्र पर उसी तरह से केंद्रीय अधिनियम कैसे कब्जा कर सकता है जिस तरह से पश्चिम बंगाल के मामले में किया गया था। [पश्चिम बंगाल राज्य बनाम भारत संघ, एआईआर 1963 एससी 1241: (1964) 1 एससीआर 371] यहाँ तक कि राज्य में भूमि अधिग्रहण के लिए संसद द्वारा कानून बनाए जाने से पहले ही किया गया। कम से कम तब तक जब तक संसद ने इतना कानून नहीं बना लिया है जैसा कि पश्चिम बंगाल [पश्चिम बंगाल राज्य बनाम भारत संघ, एआईआर 1963 एससी 1241: (1964) 1 एससीआर 371]] के मामले में इस न्यायालय द्वारा विचार किए गए कानून द्वारा किया गया था। यह क्षेत्र सूची III की प्रविष्टि 42 के स्पष्ट प्रावधानों के अंतर्गत आने वाले राज्य विधान के लिए स्वतन्त्र है। यह पुनः निम्नलिखित विचार किया गया (एससीसी पृष्ठ 355, पैरा 36):

“इस मामले को बनाए रखना कठिन प्रतीत होता है कि केंद्रीय अधिनियम के उपबंध वास्तव में केवल उस भूमि के स्वामित्व में परिवर्तन करके, जिसमें खनिज भंडार पाए जाते हैं, हमें हरियाणा अधिनियम के चरित्र को इसके प्रावधानों के सार और प्रभाव से आंकना होगा, न कि केवल इसके पीछे के कारणों और उद्देश्यों के विवरण में दिए गए उद्देश्य से। कारणों के ऐसे कथन तब प्रासंगिक होते हैं जब किसी अधिनियम का उद्देश्य या प्रयोजन विवाद या अनिश्चित हो। वे

कभी भी उस प्रभाव को खत्म नहीं कर सकते जो इसके मूल प्रावधानों की स्पष्ट और अचूक भाषा से तार्किक रूप से अनुसरण करता है। इस तरह का प्रभाव इरादे का सबसे अच्छा प्रमाण है। उद्देश्यों और कारणों का कथन कानून का हिस्सा नहीं है, और इसलिए, ऐसे मामले में भी प्रासंगिक नहीं है जिसमें अधिनियम के क्रियाशील भागों की भाषा किसी भी तरह की गुंजाइश नहीं छोड़ती है, जैसा कि हरियाणा अधिनियम में नहीं है, विधायकों द्वारा क्या अर्थ लगाया गया था। यहां इस बात पर कोई विवाद नहीं है कि हरियाणा अधिनियम का उद्देश्य और प्रभाव भूमि में खनिज भंडारों के स्वामित्व का अधिकार अर्जित करना था।

25. इस प्रकार निर्णयों की एक लंबी श्रृंखला है जो स्पष्ट रूप से इस प्रतिपादना को स्थापित करती है कि संपत्ति के अधिग्रहण के लिए कानून बनाने की शक्ति एक स्वतंत्र और अलग शक्ति है और यह केवल प्रविष्टि 42 सूची III के तहत ही प्रयोग की जा सकती है न कि तीन सूचियों में से किसी एक में किसी विशिष्ट विधान के शीर्ष के संबंध में कानून बनाने की शक्ति की एक घटना के रूप में। संपत्ति के अधिग्रहण के लिए कानून बनाने की राज्य विधायिका की यह शक्ति उस सीमा तक बरकरार और अबाधित रहती है जहां प्रविष्टि 52 सूची I में परिकल्पित घोषणा के द्वारा किसी उद्योग का नियंत्रण ग्रहण करने पर, अधिग्रहण की एक और शक्ति एक विशिष्ट कानून द्वारा ले ली जाती है।”

117. इस प्रकार ईश्वरी खेतान स्पष्ट शब्दों में कहते हैं कि समीचीनता की घोषणा को कानून बनाने के अधिकार के पूर्ण क्षरण के रूप में देखा या समझा नहीं जा सकता है। जिसे किसी प्रविष्टि के अधीन अन्यथा दावा किया जा सकता है जो प्रविष्टि 52 के अधीन हो जाती है। संविधान पीठ ने सांविधानिक स्थिति की व्याख्या इस प्रकार की है कि प्रविष्टि 24 के अधीन विधान बनाने की शक्ति समाप्त हो जाएगी और केवल उस सीमा तक ही समाप्त हो जाएगी जहां तक कि अधिनियमित सांविधिक उपबंध इस क्षेत्र में व्याप्त हैं। इस प्रकार ईश्वर खेतान में शामिल सिद्धांत हमें प्रविष्टि 52 के आधार पर की गई घोषणा से विचलित नहीं होने का आदेश देते हैं, बल्कि यह समझने के लिए और गहराई से सोचने का आदेश देते हैं कि संसद किस हद तक उस क्षेत्र और स्पेक्ट्रम पर कब्जा करने के अपने इरादे को प्रकट करती है, जिस पर कानून कब्जा करने और ढकने का प्रयास करता है।

छ. कोटपा और एफएसएसए-मौलिक मानदंड

118. व्यापक सांविधानिक ढांचा तैयार करने के पश्चात्, जिसके बारे में इन अपीलों में उठाए गए प्रश्नों का उत्तर दिया जाना आवश्यक है, हम महसूस करते हैं कि यह कोटपा और एफ. एस. एस. ए. के सुसंगत उपबंधों का संक्षेप में उल्लेख करने के लिए एक उपयुक्त मंच होगा।

119. कोटपा एक कानून है जो सिगरेट और तंबाकू उत्पादों के विज्ञापन पर प्रतिबंध लगाने के साथ-साथ सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पादों के उत्पादन, आपूर्ति और वितरण में व्यापार और वाणिज्य को विनियमित करता है। धारा 4 सार्वजनिक स्थान पर धूम्रपान पर प्रतिबंध लगाती है। धारा 5 सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पादों के विज्ञापन के संबंध में निषेध लागू करती है। धारा 6 में 18 वर्ष से कम आयु के किसी भी व्यक्ति को और शैक्षणिक संस्थान के 100 गज के दायरे में सिगरेट और तंबाकू उत्पादों की बिक्री पर निषेध है। धारा 7 में कहा गया है कि व्यक्ति प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से सिगरेट या किसी भी अन्य तंबाकू उत्पाद का उत्पादन, आपूर्ति या वितरण करेगा जब तक कि उसके किसी भी पैकेट पर निर्दिष्ट वैधानिक चेतावनी के साथ-साथ निर्धारित की गई सचित्र चेतावनी न हो। धारा 8,9 और 10 में कानूनी और सचित्र चेतावनी के संबंध में विभिन्न विवरण निर्धारित किए गए हैं। कोटपा में अधिहरण, अपराधों के न्यायनिर्णयन के लिए सांविधिक उपाय शामिल हैं और इसके प्रावधानों के उल्लंघन के लिए विभिन्न दंड निर्धारित किए गए हैं।

120. दूसरी ओर, एफएसएसए एक ऐसा कानून है जो मुख्य रूप से खाद्य पदार्थों और खाद्य पदार्थों के लिए वैज्ञानिक मानकों को निर्धारित करने और उनके निर्माण, भंडारण, वितरण, बिक्री और आयात को विनियमित करने से संबंधित है। इस कानून का उद्देश्य मानव उपभोग और इससे जुड़े मामलों के

लिए बाजार में सुरक्षित और पौष्टिक भोजन की उपलब्धता सुनिश्चित करना है। इस प्रकार एफएसएसए स्पष्ट रूप से एक कानून के रूप में सामने आता है जिसका उद्देश्य खाद्य और खाद्य उत्पादों को व्यापक रूप से विनियमित करना है। कोटपा और एफएसएसए के बीच एक दावा और कथित संघर्ष के आधार पर जिन तर्कों को संबोधित किया गया था, वे स्पष्ट रूप से निम्नलिखित कारणों से गलत धारणा बनाते प्रतीत होते हैं।

121. इस न्यायालय की सुविचारित राय में, आवश्यकता की घोषणा, जो उपरोक्त दोनों कानूनों में सन्निहित है, केवल तंबाकू और खाद्य उद्योग दोनों को अपने नियंत्रण में लेने के संसद के इरादे का प्रतीक है। हमारे सुविचारित विचार में, न तो एफएसएसए का पश्चात्कर्ती प्रख्यापन और न ही इसकी धारा 89 उन प्रश्नों का उत्तर देने की कुंजी है जो स्थिति बन गई है। हमारी यह भी दृढ़ राय है कि विवक्षित निरसन के मुद्दे और एक, जो अपीलार्थियों के अनुसार, विद्वान एकल न्यायाधीश के समक्ष भी आग्रह नहीं किए गए लेकिन उत्तर दिया गया है, जो विचार के लिए उठे थे उन मुद्दों पर विचार करने के उद्देश्य से न तो उठे और न ही सार्थक थे।

122. विधानों और उनसे उत्पन्न होने वाले विवादों के बीच परस्पर प्रभाव के प्रश्न की जांच करने के प्रयोजनों के लिए, यह आवश्यक है कि सबसे पहले

संबंधित विधानों की व्याप्ति को समझा जाए। हालांकि कोटपा सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पादों के व्यापार, वाणिज्य, उत्पादन, आपूर्ति और वितरण को विनियमित करता है और स्पष्ट रूप से इसका तात्पर्य उन नियामक उपायों की सीमा की जांच के लिए है जो अपनाए गए और वे जिन क्षेत्रों को कवर करते हैं, आवश्यक रूप से उन प्रावधानों को ध्यान में रखना होगा जो अंततः उस कानून में शामिल किए गए और जिस सीमा तक वे अंततः कार्य करते हैं। जैसा कि *ईश्वर खेतान* में संविधान पीठ द्वारा स्पष्ट रूप से समझाया गया था, प्रविष्टि 52 के तहत केवल घोषणा को संविधान द्वारा प्रदत्त विधायी शक्तियों का प्रयोग करने से सक्षम विधायिका को वंचित करने के लिए पर्याप्त नहीं माना जा सकता है। जैसा कि सर्वोच्च न्यायालय ने *ईश्वर खेतान* में स्पष्ट किया है, नियंत्रण को काल्पनिक होने के बजाय ठोस और विशिष्ट होना चाहिए। उस समय यह विचार व्यक्त किया गया था कि किसी राज्य का विधानमंडल उस शक्ति की सीमा तक ही उससे वंचित रहेगा जो संसद अंततः प्राप्त कर सकती है।

123. रिट याचिकाओं में उठाए गए सवालों का जवाब देने की कुंजी मुख्य रूप से नियंत्रण की सीमा थी जो अंततः संसद द्वारा हासिल की गई थी। उपर्युक्त प्रकाश में जांच करने पर हमें पता चलता है कि कोटपा के तहत संसद द्वारा नियंत्रण का अधिकार सार्वजनिक स्थानों पर धूम्रपान, इससे संबंधित

विज्ञापनों, नाबालिगों को सिगरेट और तंबाकू उत्पादों की बिक्री के संबंध में लगाए गए प्रतिबंधों और निश्चित क्षेत्रों के संबंध में निषेध किया है जहां उन उत्पादों की बिक्री या वितरण के लिए उपलब्ध नहीं होना चाहिए। कोटपा वैधानिक चेतावनियों की प्रकृति और सामग्री, पैकेटों पर ग्राफिक छवियों और उनसे संबंधित मुद्दों को भी निर्धारित करता है। इस प्रकार सिगरेट और तंबाकू उत्पादों के व्यापार, वाणिज्य, उत्पादन, आपूर्ति और वितरण का विनियमन केवल उपरोक्त सीमा तक ही सीमित है। इस प्रकार यह कहना पूरी तरह से गलत होगा कि उपरोक्त से असंबद्ध और अनुसूची में निर्दिष्ट उत्पादों से संबंधित पहलुओं को संभवतः कोटपा से स्वतंत्र एक सक्षम और सांविधानिक रूप से सशक्त कानून बनाने वाले निकाय द्वारा घोषित विधान द्वारा विनियमित नहीं किया जा सकता है।

124. हम पाते हैं कि विद्वान एकल न्यायाधीश ने कोटपा को कानून का एक हिस्सा माना है जो तंबाकू उद्योग से संबंधित विषयों और गतिविधियों के पूरे स्पेक्ट्रम को कवर करता है। हमारी सुविचारित राय में, विद्वान एकल न्यायाधीश स्पष्ट रूप से उसमें अंकित कानूनी प्रावधानों की क्षेत्र की डिग्री और व्याप्ति को समझने में विफल रहे। “क्षरण की सीमा” जाँच, जैसा कि *ईश्वर खेतान* में वर्णित किया गया था, पर न तो विचार किया गया और न ही कोटपा के प्रावधान उस जांच के अधीन किया गया। कोटपा द्वारा प्रयोग किए जाने

वाले नियंत्रण की सीमा और अनुसूचित उत्पादों के संबंध में वह जिस क्षेत्र को कवर करना चाहता है, उस विधान में अंततोगत्वा सन्निहित प्रावधानों पर समुचित विचार करने के बाद माना जाएगा और निर्धारित किया जाएगा।

125. जिस बात पर जोर देने की जरूरत है वह यह है कि कोटपा सार्वजनिक स्थानों पर, शैक्षणिक संस्थानों में और के आसपास सिगरेट के धूम्रपान और तंबाकू उत्पादों की खपत को विनियमित करने के उपायों को अपनाता है, लेकिन पैकेजों पर प्रदर्शित होने वाली लिखित और सचित्र चेतावनियों की प्रकृति, इसके प्रावधान न तो उन अनुसूचित उत्पादों से संबंधित सभी पहलुओं को व्यापक रूप से नियंत्रित करते और न ही विनियमित करते। अधिनियम की सीमा, जो पहलू नियमित हैं, उन्हें अंततः कोटपा के व्यक्तिगत अनुभागों की भाषा और व्याप्ति से पहचाना जाना चाहिए। किसी भी कानून को किसी विषय पर कानून बनाने या ऐसा अधिकार प्रदान करने के रूप में नहीं अर्थ निलना या समझा जा सकता है जिसके बारे में न तो बात की गई है और न ही उसमें उत्कीर्ण किया गया है।

126. तर्क की भ्रांति, जिस पर आक्षेपित निर्णय आगे बढ़ता है, भी निम्नलिखित तथ्यों से स्पष्ट है। जैसा कि हम आक्षेपित निर्णय के पैरा 197 और 198 पढ़ते हैं, हम पाते हैं कि विद्वान एकल न्यायाधीश ने टिप्पणी की है

कि कोटपा के प्रख्यापन पर, “...संसद ने तम्बाकू उद्योग को अपने नियंत्रण में ले लिया और इस प्रकार राज्यों को अनुसूचित तम्बाकू उत्पादों के लिए कानून बनाने से मना कर दिया...” विद्वान एकल न्यायाधीश ने कोटपा द्वारा लिए गए नियंत्रण की प्रकृति और सीमा को ध्यान में रखने और उसकी सराहना करने में स्पष्ट रूप से गलती की है। जिस गलत आधार पर निर्णय आगे बढ़ता है वह तब और स्पष्ट हो जाता है जब विद्वान न्यायाधीश यह विचार किया कि -“... एक बार जब संसद ने संपूर्ण तंबाकू उद्योग को अपने नियंत्रण में लेने के लिए सूची 1 की प्रविष्टि 52 के तहत शक्ति का प्रयोग कर लिया है, तो राज्य विधानमंडल उक्त विषय पर कानून बनाने में सक्षम नहीं हैं।” उक्त संप्रेक्षण स्पष्ट रूप से इस तथ्य को भूल जाता है कि रिट याचिकाओं की विषय-वस्तु दो संसदीय कानूनों, अर्थात्, कोटपा और एफएसएसए के बीच एक कथित विरोधाभास था, जो किसी राज्य द्वारा बनाए गए विधान के विपरीत था। दूसरे, ऐसा प्रतीत होता है कि विद्वान न्यायाधीश ने इस निर्विवाद तथ्य की भी अनदेखी की कि राज्य प्राधिकारी द्वारा जारी की गई आक्षेपित अधिसूचनाएं वास्तव में संसदीय विधान एफएसएसए के तहत प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते जारी की गई थीं।

127. कोटपा और एफएसएसए के बीच कथित टकराव के सवाल से निपटते समय विद्वान एकल न्यायाधीश ने स्पष्ट रूप से गलत रास्ते पर चलते हुए यह

माना कि एफएसएसए एक सामान्य कानून का गठन करता है और इसलिए उसे कोटपा के सामने मानना चाहिए। हम पाते हैं कि उपरोक्त निष्कर्ष उस भ्रामक आधार पर आगे बढ़ता है कि प्रत्यर्थागण ने तम्बाकू को विनियमित और प्रतिबंधित करने की मांग की थी। जैसा कि आक्षेपित अधिसूचनाओं को पढ़ने से पता चलता है कि जिस चीज को विनियमित और नियंत्रित करने की मांग की गई थी वह चबाने वाले तंबाकू, गुटका और पान मसाला और मिश्रण के रूप में या संयोजन पैकेज में बेचे जाने वाले तंबाकू थे। इस प्रकार मुख्य रूप से जो प्रश्न उठा वह यह था कि क्या उपरोक्त वस्तुओं को भोजन कहा जा सकता है और इस प्रकार एफएसएसए के तहत विनियमित किया जा सकता है। उपरोक्त पहलू पर ध्यान देने और इसकी त्रुटिहीन जांच को सीमित करने के बजाय, विद्वान एकल न्यायाधीश ने मुख्य प्रश्न को समझ लिया है कि क्या तंबाकू को भोजन के रूप में लेबल किया जा सकता है। हमारा मानना है कि यह कोई ऐसा प्रश्न नहीं है जो दूर-दूर तक विचार के लिए उठे।

128. किसी भी मामले में, और हम इसका पालन करना आवश्यक समझते हैं, कि हालांकि कोटपा निस्संदेह अनुसूचित उत्पादों के निश्चित पहलुओं का विनियमन और नियंत्रण करने वाला एक विशेष कानून है, लेकिन यह व्यक्तिगत और उसमें निहित विशिष्ट अधिनियमों के आधार पर विशेष है। इसी प्रकार, खाद्य सुरक्षा और अन्य संबद्ध मुद्दों से संबंधित विस्तृत प्रावधानों को

अपनाते हुए एफएसएसए अपने आप में विशेष है। जब तक किसी खाद्य वस्तु के संबंध में एफएसएसए के तहत विनियामक शक्ति का उपयोग किया जाता है, इसे केवल इसलिए अमान्य या संदेह नहीं किया जाएगा क्योंकि इसे संयोगवश किसी अन्य प्रतिस्पर्धी कानून में निहित अधिनियम के रूप में देखा जाता है। वर्तमान मामलों में, हमें कोटपा में ऐसा कोई प्रावधान नहीं दिखाया गया है, जिसे एफएसएसए या इसके तहत बनाए गए विनियमों के तहत आने वाले मामलों को कवर करने के रूप में देखा जा सके।

129. हम इस बात पर जोर देना चाहते हैं कि एक सामान्य या विशेष कानून का मुद्दा तब उठता बशर्ते न्यायालय को एक ही अनुच्छेद से संबंधित दो कानूनों के कामकाज के बीच स्पष्ट या प्रत्यक्ष संघर्ष की स्थिति का सामना करना पड़ता। हालांकि, जैसा कि उपर्युक्त चर्चा से स्पष्ट है, एफएसएसए को न तो समझा गया और न ही यह दावा किया गया कि यह एक ऐसा कानून है जो कोटपा के तहत आने वाले मुद्दों को कवर करने वाले तंबाकू या किसी भी अन्य तंबाकू उत्पादों को विनियमित करने का प्रयास करता है। यहां तक कि अगर कोई पान मसाला के अनुच्छेद पर विचार करता है जो कोटपा के साथ-साथ एफएसएसए दोनों के तहत आता है, तो पान मसाला के अनुच्छेद को केवल उसमें निहित विशिष्ट प्रावधानों की सीमा तक विनियमित करने के रूप में माना जाएगा। उन प्रावधानों को यह भी ध्यान में रखना होगा कि पान मसाला एक

ले.प.अ. 742/2022, और ले.प.अ. 748/2022 पृष्ठ सं.199

ऐसी वस्तु है जिसे एफएसएसए के तहत भी विनियमित किया जाता है। हम पाते हैं कि उस अनुच्छेद के पहलू जो एफएसएसए द्वारा कवर और विनियमित हैं, कोटपा के प्रावधानों द्वारा बिल्कुल भी विनियमित नहीं हैं। वास्तव में, दो कानून विनियमन के समानांतर या प्रतिस्पर्धी शासन का निर्माण या बनाते भी नहीं हैं।

130. व्याख्या के सिद्धांत जो सामान्य और विशेष कानूनों के संचालन को समझने के प्रयोजनों के लिए लागू होंगे, उन्हें अजय कुमार बनर्जी बनाम भारत संघ 48 में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा स्पष्ट रूप से समझाया गया था, जहां निम्नलिखित उपदेशों को शामिल किया गया था:-

“39. पाठ और निर्णयों से, चार परीक्षण कम किए जा सकते हैं और ये हैं: (i) विधायिका को बाद के कानून के माध्यम से पहले से ही प्रख्यापित कानून को बदलने का निस्संदेह अधिकार है, (ii) एक विशेष कानून को बाद के सामान्य कानून द्वारा एक व्यक्ति प्रावधानों द्वारा परिवर्तित, निरस्त या निरस्त किया जा सकता है, (iii) बाद में एक सामान्य कानून एक पूर्व विशेष कानून को ओवरराइड करेगा यदि दोनों एक-दूसरे के इतने प्रतिकूल हैं कि वे सह-अस्तित्व में नहीं हो सकते हैं। इस संबंध में कोई स्पष्ट प्रावधान सामान्य कानून में नहीं पाया गया है, और (iv) यह केवल इसके विपरीत एक प्रावधान की अनुपस्थिति में है और एक स्पष्ट असंगति है कि एक विशेष कानून बाद के सामान्य कानून से पूरी तरह से अप्रभावित रहेगा। इस संबंध में देखें,

मैक्सवेल की विधियों की व्याख्या पर, बारहवां संस्करण, पृष्ठ 196-198.॥

131. न्यायालय अशोक मार्केटिंग में उच्चतम न्यायालय द्वारा की गई निम्नलिखित टिप्पणियों पर ध्यान दें देना भी उचित समझता है:-

“50. वैधानिक व्याख्या का एक ऐसा सिद्धांत जो लागू किया जाता है, लैटिन मैक्सिम में निहित है: *लेग्स पश्चवर्ती पूर्ववर्ती को पूर्ववर्ती रूप से निरस्त करते हैं* (बाद के कानून पहले के विपरीत कानूनों को निरस्त करते हैं)। यह सिद्धांत मैक्सिम में सन्निहित अपवाद के अधीन है: *जनरलिया स्पेशलिबस नॉन डेरोगेट* (एक सामान्य प्रावधान एक विशेष प्रावधान से अलग नहीं होता है)। इसका मतलब यह है कि जहां सामान्य अधिनियमन का शाब्दिक अर्थ एक ऐसी स्थिति को कवर करता है जिसके लिए पहले के अधिनियम में निहित किसी अन्य अधिनियमन द्वारा विशिष्ट प्रावधान किया जाता है, यह माना जाता है कि स्थिति को बाद के सामान्य प्रावधान के बजाय विशिष्ट प्रावधान द्वारा निपटाने का इरादा था (बेनियन, वैधानिक व्याख्या पीपी 433-34

51. इस नियम के औचित्य को इस न्यायालय द्वारा जे.के. कॉटन स्पिनिंग एंड वीविंग मिल्स कंपनी लिमिटेड में समझाया गया है। उत्तर प्रदेश राज्य [(1961) 3 एससीआर 185 : एआईआर 1961 एससी 1170 : (1961) 1 एलएलजे 540] : (एससीआर पृष्ठ 194)

“ यह नियम कि सामान्य प्रावधानों को विशिष्ट प्रावधानों के अनुरूप होना चाहिए जो अधिवक्तागण और न्यायाधीशों द्वारा बनाया गया एक मनमाना

सिद्धांत नहीं है, बल्कि पुरुषों और महिलाओं की आम समझ से उत्पन्न होता है कि जब एक ही व्यक्ति दो निर्देश देता है, एक सामान्य रूप से बड़ी संख्या में मामलों को कवर करता है और दूसरा केवल उनमें से कुछ को अपना इरादा देता है। यह है कि ये बाद के निर्देश इनके संबंध में लागू होने चाहिए, जबकि बाकी सभी के संबंध में पहले के निर्देशों का प्रभाव होना चाहिए।।

56. हम एक ही विधायिका द्वारा बनाए गए दो विशेष अधिनियमों के प्रावधानों के बीच संघर्ष को हल करने के लिए पालन किए जाने वाले सिद्धांत को लागू करके उसी निष्कर्ष पर पहुंचते हैं। इस संदर्भ में हम इस न्यायालय के समक्ष आए कुछ मामलों का उल्लेख कर सकते हैं जहां एक ही विधायिका द्वारा किए गए दो अधिनियमों के प्रावधान असंगत पाए गए थे और प्रत्येक अधिनियम को एक विशेष अधिनियम होने का दावा किया गया था और इसके प्रावधानों को अभिभावी प्रभाव देने वाला एक गैर-बाध्यकारी खंड था।

57. श्री राम नारायण बनाम शिमला बैंकिंग एंड इंडस्ट्रियल कंपनी लिमिटेड [1956 एससीआर 603:एयर 1956 एस सी 614:(1956) 26 कम्पनी अधिनियम 280] में यह न्यायालय बैंकिंग कम्पनी अधिनियम, 1949 और विस्थापित व्यक्ति (ऋण समायोजन) अधिनियम, 1951 के उपबंधों पर विचार कर रहा था। दोनों अधिनियमितियों में किसी अन्य कानून पर अभिभावी प्रभाव डालने वाले उपबंध अंतर्विष्ट थे। इस न्यायालय ने यह मत व्यक्त किया है: (एससीआर पृ. 613 और 615)

"प्रत्येक अधिनियमिति एक विशेष अधिनियम होने के

कारण, यह साधारण सिद्धांत कि कोई विशेष कानून किसी सामान्य कानून को अधिभावी करता है, इस मामले में कोई स्पष्ट समाधान नहीं निकाल सकती।"

"इसलिए इन दोनों अधिनियमों के सुसंगत उपबंधों में से किसी एक या दूसरे के अध्यारोही प्रभाव का अवधारण, किसी दिए गए मामले में, दोनों अधिनियमों में अंतर्निहित प्रयोजन और नीति के व्यापक विचारों पर और उसमें सुसंगत उपबंधों की भाषा द्वारा व्यक्त स्पष्ट आशय पर वांछनीय है।"

132. उपर्युक्त दो निर्णयों में प्रतिपादित विधिक सिद्धांतों पर विचार करने पर जो बात उभरकर सामने आती है, वह है संबंधित विधानों के दायरे, विनियमित किए जाने वाले विषयों, असंगति की प्रकृति और क्या यह पूर्णतः असंगत है, को समझने की अनिवार्यता है। संघर्ष के प्रश्न का उत्तर संबंधित संविधियों के उपबंधों की सुगम जांच पर नहीं दिया जा सकता है, बल्कि प्रावधानों, उन स्थितियों के बारे में अधिक सार्थक विचार करने पर दिया जा सकता है जिन्हें वे उपाय और प्रावधान करना चाहते हैं और जो उपाय अंततः अपनाए जाते हैं। न्यायालय दोनों कानूनों के उद्देश्यों और उन उद्देश्यों को भी ध्यान में रखेगी जिन्हें वे प्राप्त करना चाहते हैं। उन सिद्धांतों पर परीक्षण किया गया, हम खुद को प्रश्न में दो कानूनों के संचालन और कार्यान्वयन में असंगति के किसी भी तत्व को पहचानने में असमर्थ पाते हैं।

133. यह ध्यान रखना प्रासंगिक हो जाता है कि कोपटा का कोई भी प्रावधान खाद्य उत्पाद विनियम 2011 के विनियमन 2 में निर्धारित प्रावधानों के समान या हुबहू प्रावधानों को शामिल नहीं करता है। इस प्रकार स्पष्ट रूप से संघर्ष का प्रश्न ही नहीं उठता था। हमारी यह भी सुविचारित राय है कि जिन निष्कर्षों को विद्वान न्यायाधीश द्वारा आक्षेपित निर्णय के पैरा 198 में अभिलिखित किया गया है, वे इस बात को ध्यान में रखते हुए कानूनी रूप से टिकाऊ नहीं हैं कि रिट याचिकाओं ने संसदीय और राज्य विधान के बीच संघर्ष का मुद्दा नहीं उठाया है। यह याद रखना प्रासंगिक है कि राज्य के खाद्य अधिकारी राज्य अधिनियम के तहत आक्षेपित अधिसूचनाएं जारी करते समय अपनी शक्तियों का इस्तेमाल नहीं कर रहे थे। वे अधिसूचनाएँ खाद्य उत्पाद विनियम 2011 के विनियम 2.3.4 के साथ पठित एफएसएसए की धारा 30(2)(क) द्वारा प्रदत्त शक्तियों के कथित प्रयोग में जारी की गई थीं।

134. इस विशेष मुद्दे पर चर्चा बंद करने से पहले, हम गोदावत को सूचित करना उचित समझते हैं, जिसके आधार पर यह तर्क दिया गया था कि कोटपा एक विशेष कानून है और इस प्रकार एफएसएसए के प्रावधानों को खत्म कर देगा। गोदावत में निर्णय के निम्नलिखित अंशों पर ध्यान देना उचित होगा: --

“41 यह प्रस्तुत किया गया है कि 2003 के अधिनियम 34 के पठन से स्पष्ट रूप से पता चलता है कि यह तंबाकू और इसके

उत्पाद से निपटने के लिए एक विशेष कानून है। खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 खाद्य वस्तुओं के अपमिश्रण से निपटने वाला एक सामान्य कानून है और किसी तंबाकू उत्पाद को मिलावट की रोकथाम के संदर्भ में उक्त कानून में प्रासंगिक रूप से संदर्भित किया गया है। विशेष कानून और सामान्य कानून के बीच टकराव की स्थिति में, भले ही दोनों को एक ही विधायी प्राधिकरण द्वारा अधिनियमित किया गया हो, विशेष कानून को असंगतता की सीमा तक सामान्य कानून का स्थान को लेना चाहिए। ऐसी स्थितियों में इस न्यायालय द्वारा मैक्सिम जनरलिया स्पेशलिबस नॉन डिरोगेंट के संचालन को मंजूरी दी गई है और लागू किया गया है।

71.(क) दिनेशचंद्र जमनादास गांधी बनाम गुजरात राज्य [(1989) 1 एससीसी 420,426:1989 एस. सी. सी. (दंड) 194, पैरा 16 और 17 में इस न्यायालय के निर्णय के संदर्भ में यह स्पष्ट किया गया है कि खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 का उद्देश्य और प्रयोजन खाद्य की हानिकारक वस्तुओं की बिक्री से मानव जीवन के खतरे को समाप्त करना है। इस न्यायालय ने अभिनिर्धारित किया कि “खाद्य पदार्थों और अन्य वस्तुओं के अपमिश्रण” का विधान (सातवीं अनुसूची की प्रविष्टि 18 सूची III) खाद्य अपमिश्रण की व्यापक बुराई को रोकने के लिए अधिनियमित किया गया है और यह सामाजिक सुरक्षा के लिए एक विधायी उपाय है। इस न्यायालय ने खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 के उद्देश्य, इसके सांविधानिक आधार और इसके प्रयोजन को निम्नलिखित टिप्पणियों में इंगित किया है: (एससीसी पृष्ठ 426, पैरा 16 और 18)

“16. इस अधिनियम का उद्देश्य और प्रयोजन

अहितकर खाद्य पदार्थों की बिक्री से मानव जीवन के लिए खतरे को समाप्त करना है। "यह विधेयक खाद्य पदार्थों और अन्य वस्तुओं में मिलावट (प्रविष्टि 18-सूची III सातवीं अनुसूची) के विषय पर है। इसका अधिनियमन खाद्य अपमिश्रण की व्यापक बुराई पर अंकुश लगाने के लिए किया गया है और यह सामाजिक सुरक्षा के लिए एक विधायी उपाय है। इसका उद्देश्य एक ऐसी सामाजिक और आर्थिक शरारत को दबाना है जो आर्थिक लाभ के लिए, जीवन के निर्वाह के स्रोत और समुदाय की भलाई को जहर देने का प्रयास करती है। खाद्य पदार्थों में मिलावट और समुदाय के स्वास्थ्य पर इसके दुष्प्रभाव खतरनाक रूप ले रहे हैं। मिलावट का अपराध एक सामाजिक-आर्थिक अपराध है। म्युनिसिपल कॉर्पोरेशन दिल्ली बनाम कछरू मल [(1976) 1 एससीसी 412,415, पैरा 5 :1976 एस. सी. सी. (सी आर आई) 30] न्या. सरकारिया ने कहा:

इस अधिनियम का अधिनियमन खाद्य अपमिश्रण " की व्यापक बुराई को रोकने और उसका उपचार करने तथा लोगों को पौष्टिक भोजन की बिक्री सुनिश्चित करने के लिए किया गया है। यह सुनिश्चित है कि जहां तक संभव हो, बिना किसी अकारण विस्तार या दबाव के, ऐसे अधिनियम की भाषा का अर्थ इस तरह से लगाया जाना चाहिए जो शरारत को दबाएगा, उपचार को आगे बढ़ाएगा, इसके उद्देश्य को बढ़ावा देगा, इसकी जटिल चोरी को रोकेगा और इसकी कलात्मक छल को विफल

करेगा।”

* * * *

“18. "अधिनियम" के तहत अपराध वास्तव में सार्वजनिक स्वास्थ्य और कल्याण के हित में राज्य की पुलिस शक्तियों द्वारा निषिद्ध कार्य हैं। निषेध दंड की मंजूरी द्वारा समर्थित है। अपराध सख्त वैधानिक अपराध हैं। इरादा या मानसिक स्थिति अप्रासंगिक है। गुडफेलो बनाम जॉनसन [(1965) 1 ऑल ईआर 941, 944: (1966) 1 क्यूबी 83] में खाद्य और औषधि अधिनियम, 1955 के तहत अपराधों की प्रकृति का जिक्र करते हुए कहा गया था:

जैसा कि सुविदित है, खाद्य और औषधि अधिनियम, 1955 की धारा 2 स्पष्ट रूप से अपराध गठित करती है। यदि कोई व्यक्ति क्रेता के प्रतिकूल प्रभाव डालने के लिए कोई खाद्य पदार्थ बेचता है और उसमें पेय भी शामिल है, जो प्रकृति का नहीं है या पदार्थ का नहीं है या क्रेता द्वारा मांगी गई गुणवत्ता का नहीं है, तो वह अपराध का दोषी होगा। निषिद्ध कार्य क्रेता के पूर्वाग्रह के कारण बिक्री करना है...”

(मूल में जोर)

इन टिप्पणियों से यह स्पष्ट हो जाता है कि अधिनियम का उद्देश्य, जैसा कि इसके शीर्षक से पता चलता है, भोजन में मिलावट को रोकना है। इन मापदंडों से परे जाने के किसी भी प्रयास को न्यायालय के द्वारा अनिवार्य रूप से संदेह के साथ

देखा जाना चाहिए।

135. सर्वोच्च न्यायालय ने इस पहलू पर अपने निष्कर्षों को पैरा 77 (6) में अभिलिखित किया, जो यहां नीचे दिया गया है:- -

“77 (6) “सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पाद (विज्ञापन का निषेध और व्यापार और वाणिज्य, उत्पादन, आपूर्ति और वितरण का विनियमन) अधिनियम, 2003 के प्रावधान खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 की धारा 7 (iv) के प्रावधानों के साथ सीधे टकराव में हैं। पहले अधिनियम विशेष रूप से तंबाकू और तंबाकू उत्पादों से निपटने के लिए एक विशेष अधिनियम है, जबकि दूसरा अधिनियम एक सामान्य अधिनियम है। इस प्रकार, 2003 का अधिनियम 34 एक विशेष अधिनियम होने और बाद में उत्पन्न होने के कारण, 2003 के अधिनियम 34 की अनुसूची में सूचीबद्ध तम्बाकू उत्पादों की बिक्री या विनिर्माण को प्रतिबंधित करने की शक्ति के संबंध में खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 की धारा 7 (iv) के प्रावधानों को अभिभावी करता है।”

136. यह ध्यान दें करना प्रासंगिक होगा कि *गोडावत* एक निर्णय था जो 1955 के नियमों में नियम 44 ज के अंतःस्थापन और एफ़एसएसए में विनियमन 2.3 के प्रख्यापन से पहले प्रस्तुत किया गया था. जैसा कि उल्लेख किया गया है इसमें ऊपर, पूर्वोक्त प्रावधानों की वैधता पर न तो सवाल उठाया गया और न ही रिट याचिकाओं में चुनौती दी गई। रिट याचिकाकर्ताओं ने यह भी दावा नहीं किया कि ऊपर उल्लिखित दो प्रावधान उस आधार पर खारिज

किए जाने के लिए उत्तरदायी थे। गोदावत के फैसले की इस पृष्ठभूमि में भी सराहना की जानी चाहिए कि पीएफए के लंबे समय बाद कोटपा ने एक नया कानून बनाया है, जिसे कानून की किताब में लाया गया है। इसी तथ्यात्मक परिस्थिति में गोदावत का प्रतिपादन किया गया। हालाँकि, दूसरी ओर, निर्विवाद रूप से एफएसएसए को 2006 में और किसी भी मामले में कोटपा के लागू होने के बाद प्रख्यापित किया गया था। गोदावत में निर्णय सुनाए जाने के समय जो वैधानिक व्यवस्था प्रचलित थी, उसमें एक आदर्श बदलाव आया है, जैसा कि वैधानिक उपायों की शुरुआत से स्पष्ट है जो विशेष रूप से खाद्य उत्पादों में तंबाकू और निकोटीन को जोड़ने पर रोक लगाते हैं।

ज. आक्षेपित अधिसूचनाओं का उद्देश्य

137. हमारा यह दृढ़ मत है कि जो मूल प्रश्न रिट याचिकाओं में उठाया गया था, वह स्वयं ही इस तक सीमित था कि क्या आक्षेपित अधिसूचनाएं किसी खाद्य उत्पाद में तंबाकू या निकोटीन को जोड़ने पर प्रतिबंध लगा सकती थीं। पान मसाला निश्चित रूप से एक खाद्य उत्पाद है जिसे एफएसएसए के तहत विनियमित किया जाता है, इसलिए मूल प्रश्न यह उठता है कि क्या इस मामले में तंबाकू या निकोटीन को उस खाद्य उत्पाद में शामिल करने की अनुमति दी जा सकती है।

138. अपीलकर्ताओं ने विनियमन 2.3.4 के वैधानिक आदेश के आधार पर अधिसूचनाएं जारी करने का समर्थन करने की मांग की। हालांकि, रिट याचिकाकर्ता स्पष्ट रूप से इस गलत धारणा पर आगे बढ़ी हैं कि आक्षेपित अधिसूचनाओं में तंबाकू पर प्रतिबंध लगाने या निषेध करने की मांग की गई थी। जिस निषेध को लागू करने की मांग की गई थी, वह पान मसाला नामक एक खाद्य उत्पाद में तंबाकू या तंबाकू उत्पादों को जोड़ने से संबंधित था।

139. आक्षेपित अधिसूचनाएं अनिवार्य रूप से एक खाद्य वस्तु को विनियमित करने के लिए थीं। विद्वान एकल न्यायाधीश ने स्पष्ट रूप से उन अधिसूचनाओं के दायरे और इरादे को तंबाकू को विनियमित करने के उद्देश्य के रूप में गलत समझा है। जैसा कि आक्षेपित अधिसूचनाओं सहित एफएसएसए के विभिन्न प्रावधानों के अध्ययन से साफ और स्पष्ट होगा, प्रत्यर्थी ने कभी भी तंबाकू या तंबाकू उत्पादों को विनियमित करने का इरादा व्यक्त नहीं किया। वास्तव में, और स्वयं अपीलकर्ताओं के अनुसार, एफएसएसए कच्चे तंबाकू या शुद्ध तंबाकू से भी नहीं निपटता है।

140. इसमें ऊपर अभिलिखित न्यायालय के निष्कर्ष निम्नलिखित तथ्यों से और पुष्ट होते हैं। जैसा कि आक्षेपित अधिसूचनाओं के पठन से स्पष्ट होगा, जीएनसीटीडी खाद्य प्राधिकरण ने सबसे पहले अपने निष्कर्ष को दर्ज किया कि

गुटखा, पान मसाला और तंबाकू युक्त अन्य ऐसे उत्पाद स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हैं। इसके बाद यह घोषणा की जाती है कि तंबाकू जब इसमें उल्लिखित अन्य सामग्रियों और योजकों के साथ मिलाया जाता है, तो यह “भोजन” है जैसा एफएसएसए के तहत परिभाषित है। इसके बाद यह किसी खाद्य पदार्थ में तंबाकू या निकोटीन मिलाए जाने पर विनियमन 2.3.4 द्वारा लगाए गए प्रतिबंध का संज्ञान लेने के लिए आगे बढ़ता है। उन पदार्थों के हानिकारक प्रभाव को सार्वजनिक स्वास्थ्य पर ध्यान में रखते हुए, यह तंबाकू के निर्माण, भंडारण, वितरण या बिक्री पर प्रतिबंध लगाने के लिए आगे बढ़ता है, जो या तो स्वादिष्ट, सुगंधित या किसी योजक के साथ मिश्रित है। जिन उत्पादों पर प्रतिबंध लगाने का प्रस्ताव है, उनमें गुटखा, पान मसाला, स्वादिष्ट / सुगंधित तंबाकू, खर्चा और ऐसे ही अन्य उत्पाद शामिल हैं।

141. आक्षेपित अधिसूचनाओं को सावधानीपूर्वक पढ़ने से यह सिद्ध हो जाएगा कि जिन पर प्रतिबंध लगाने का प्रस्ताव था, वे कच्चा या शुद्ध तंबाकू नहीं था। निषेधात्मक आदेश का विषय तंबाकू था जब इसे अन्य अवयवों और योजकों के साथ मिलाया जाता था। इन वस्तुओं में गुटखा, पान मसाला, स्वादिष्ट/ सुगंधित तंबाकू और अन्य ऐसे उत्पाद निर्दिष्ट किए गए थे। अतः यह मानना पूरी तरह से गलत होगा कि अधिसूचनाओं में तंबाकू पर प्रतिबंध लगाने की मांग की गई है।

142. निश्चित रूप से, एफएसएसए के तहत परिभाषित भोजन का अर्थ कोई भी पदार्थ होगा जो मानव उपभोग के लिए उपयोग किया जाना है। जैसा कि यहां ऊपर देखा गया है, किसी पदार्थ के पोषक या पुनर्स्थापनात्मक गुणों को भोजन कहा जाना एक अनिवार्य शर्त है, जिसे पीएफए और एफएसएसए दोनों के तहत लगातार और सख्ती से नकार दिया गया है। इस बात को रेखांकित करने की आवश्यकता है कि जब तम्बाकू को किसी खाद्य पदार्थ में मिलाया जाता है या एक घटक या योजक के रूप में उपयोग किया जाता है, तो यह एफएसएसए द्वारा निर्मित नियामक व्यवस्था के अधीन हो जाता है। यह याद रखना उचित होगा कि एफएसएसए के तहत एक खाद्य योज्य को परिभाषित किया गया है, जिसका अर्थ है "कोई भी पदार्थ जो आम तौर पर भोजन के रूप में नहीं खाया जाता है या भोजन के एक विशिष्ट घटक के रूप में नहीं उपयोग किया जाता है, भले ही इसमें पोषक मूल्य हो या नहीं..." है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि एक योज्य वह हो सकता है जो न तो कोई पदार्थ हो सकता है जो आमतौर पर भोजन के रूप में लिया जाता है और न ही कोई ऐसा पदार्थ हो सकता है जिसका पोषक मूल्य हो। इसी तरह, खाद्य उत्पाद विनियम 2011 का विनियम 2.11.5 पान मसाला के लिए मानक निर्धारित करते समय किसी भी ऐसे पदार्थ को मिलाने पर प्रतिबंध लगाता है जो स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हो सकता है। उपर्युक्त निषेध विनियम 2011 के विनियम 2.3.4 में निहित के

अतिरिक्त है। इस प्रकार लागू अधिसूचनाएँ स्पष्ट रूप से तम्बाकू या निकोटीन को विनियमित करने का प्रयास नहीं थीं, बल्कि उन पदार्थों से युक्त भोजन को विनियमित करने का प्रयास थीं। इस प्रकार हम अपने आप को उन निष्कर्षों को स्वीकार करने में असमर्थ पाते हैं जो विद्वान न्यायाधीश ने आक्षेपित निर्णय के पैरा 193 में अभिलिखित किए थे।

झ. तंबाकू भोजन के रूप में विवाद

143. यह न्यायालय को इस बात पर विचार करने के लिए ले जाता है कि क्या आक्षेपित वस्तुएं जो आक्षेपित अधिसूचनाओं की विषय वस्तु हैं, उन्हें एफएसएसए के तहत परिभाषित भोजन माना जा सकता है। जबकि भोजन और खाद्य पदार्थों के सवाल पर, कुछ निर्णयों पर संक्षेप में ध्यान देना प्रासंगिक होगा जिनकी रिट याचिकाकर्ताओं द्वारा हमारे विचार के लिए सराहना की गई थी। यह ध्यान रखना प्रासंगिक हो जाता है कि एस. सैमुअल आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 के तहत दिए गए एक आदेश से निपट रहे थे और जिसमें खाद्य पदार्थों को विशेष रूप से परिभाषित नहीं किया गया था। यह पूर्वोक्त पृष्ठभूमि में था कि सर्वोच्च न्यायालय ने उस शब्द को निर्दिष्ट अर्थ बताने के प्रयोजनों के लिए सामान्य बोलचाल की परीक्षा का उपयोग किया। इसी प्रकार की स्थिति *गुलाटी एंड कंपनी में* भी थी, जहां एक राजकोषीय अधिनियम के *ले.प.अ. 742/2022, और ले.प.अ. 748/2022*

संदर्भ में, सर्वोच्च न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया कि भोजन शब्द का निर्वचन इस बात को ध्यान में रखते हुए किया जाना चाहिए कि इस अभिव्यक्ति को आम तौर पर कैसे समझा जाता है।

144. उपरोक्त के विपरीत, हमें एफएसएसए नामक एक कानून पर विचार करने के लिए कहा गया है, जो विशेष रूप से भोजन को परिभाषित करता है। यह ध्यान देना उचित होगा कि पोषक तत्व परीक्षण की वकालत उच्चतम न्यायालय की संविधान पीठ द्वारा काफी पहले *वीरकुमार गुलाबचंद शाह* मामले में पहले ही रद्द किया गया था, जैसा कि उस निर्णय से निम्नलिखित उद्धरणों से स्पष्ट होगा:- -

"11. जहां तक "भोजन" का संबंध है, इसका व्यापक और साथ ही साथ संकीर्ण अर्थ में उपयोग किया जा सकता है और मेरी राय में, बहुत कुछ संदर्भ और पृष्ठभूमि पर निर्भर होना चाहिए। यहां तक कि एक लोकप्रिय अर्थ में, जब एक दूसरे से पूछते हैं, "क्या आपने अपना भोजन किया है?" "इनमें से एक का अर्थ है ऐसी मिश्रण तैयारियां जो आमतौर पर भोजन कढ़ी और चावल, मिठाई, पुडिंग, पकाई हुई सब्जियां आदि होती हैं। कोई भी आमतौर पर विभिन्न मसालों और मसालों और विटामिनों के निर्माण में प्रवेश करने वाली विभिन्न तैयारियों के बारे में अलग से नहीं सोचता है की तुलना में कोई भी अपने दिमाग में जो कुछ भी खाया जाता है उसके गैर-पोषक तत्वों से पूरी तरह से पोषक तत्वों को अलग करने के बारे में सोचता है।

12. इसी प्रकार, एक अन्य दृष्टिकोण से भी, मैं जिसे उचित भोजन कह सकता हूँ, उसके विभिन्न योजक को, जो इसे स्वादिष्ट और पौष्टिक बनाने के लिए मानव उपभोग के लिए इसकी तैयारी में प्रवेश करते हैं, उन्हें शायद ही विशुद्ध रूप से पोषक तत्वों से अलग किया जा सकता है यदि उनकी अनुपस्थिति का प्रभाव विशेष वस्तु को उसकी तैयार अवस्था में अवांछित और उन व्यक्तियों के पूरे वर्ग के लिए फीका और अपचनीय, जिनके पेट अधिक मसालेदार रूप से तैयार उत्पाद के आदी हैं। हलवा का सबूत, जैसा कि यह था, खाने में है, और यदि खाने का प्रभाव जो अन्यथा स्वादिष्ट और सुपाच्य होगा और इसलिए पोषक होता है, वह ऐसे बिना मसाले वाले पेट में अपच लाता है, तो मुझे लगता है, इसका जवाब यह होना चाहिए कि कोई उत्पाद एक रूप में कितना भी पोषक क्यों न हो, इसे शायद ही पोषक के रूप में वर्गीकृत किया जा सकता है यदि इसे खाने का एकमात्र परिणाम विपरीत प्रभाव उत्पादन करना है। और यदि परिभाषा का सार पोषक तत्व है, तो विचाराधीन वस्तु को परिभाषा के सख्त अर्थ के भीतर, व्यक्तियों के उस विशेष वर्ग के लिए भोजन होना बंद कर देना चाहिए, बिना उन मसालों के जोड़े जो इसे पौष्टिक बनाते हैं। बोलचाल की भाषा में कहें तो, “एक आदमी का भोजन दूसरे आदमी का जहर है।” मैं यह बोलने के लिए नहीं कह रहा हूँ, बल्कि इस तरह के दृष्टिकोण की अवांछनीयता को दिखाने के लिए कह रहा हूँ। मैं समझता हूँ कि इस समस्या को सामान्य समझ से हल किया जाना चाहिए।

22. अब मुझे कोई संदेह नहीं है कि केंद्रीय सरकार ने 1946 में अध्यादेश या अधिनियम के पारित होने के बाद 1944 के आदेश को 1946 में फिर से लागू किया होता तो आदेश अच्छा होता। जैसा कि हमने देखा है, हल्दी अंतरराष्ट्रीय स्तर के शब्दकोश के साथ-साथ कई अंग्रेजी निर्णयों में दी गई “आहार” और

“खाद्यपदार्थ” की व्यापक परिभाषा के भीतर आती है। मुझे लगता है कि यह इसके व्यापक अर्थ में उतना ही “खाद्यपदार्थ” है जितना सॉसेज, खाल, बेकिंग पाउडर और चाय। इन सब के बावजूद, मुझे यह मानना मुश्किल लगता है कि हल्दी जैसी कोई चीज “खाद्यपदार्थ” के व्यापक अर्थ के दायरे में नहीं आ सकती। यदि 1944 के आदेश में हल्दी को निर्दिष्ट नहीं किया गया होता और यह केवल “खाद्यपदार्थों” में अग्रिम अनुबंधों को प्रतिबंधित करता, तो मैं पहले के चाय के मामले के अनुरूप यह मानता कि यह किसी व्यक्ति को उस वस्तु के व्यापार के लिए दंडित करने का उचित तरीका नहीं है, जिसे आमतौर पर खाद्य सामग्री नहीं माना जाता। लेकिन 1944 के आदेश केमद्देनजर, जिसमें विशेष रूप से हल्दी शामिल है, कोई भी यह शिकायत नहीं कर सकता है कि इस विशेष वस्तु में व्यापार पर निषेध की ओर उनका ध्यान नहीं आकर्षित किया गया था और यदि इसके बावजूद, वह आदेश की अवहेलना करता है और कानून की अदालत में इसकी वैधता का परीक्षण करता है, तो वह शायद ही इस बात की शिकायत कर सकता है कि वह फंस गया था या अनजाने में किया गया था, जो भी उसने सोचा हो कि वह किसी भी तरह से सतर्क था। जैसा कि मैं इसे देख रहा हूँ, यहां परीक्षण यह है कि क्या 1944 का आदेश एक अच्छा आदेश होता यदि इसे 1946 के अध्यादेश के बाद फिर से लागू किया जाता। मेरी राय में, यह होगा और इससे यह निष्कर्ष निकलता है कि यह अध्यादेश और अधिनियम के बचत खंडों द्वारा बचाया जाता है।”

145. *प्यारली के. तेजानी* के मामले में, उच्चतम न्यायालय ने महत्वपूर्ण रूप से यह मत व्यक्त किया कि जो कुछ भी मनुष्य द्वारा ग्रहण किया जा

सकता है, वह भोजन होगा। यह एक ऐसा मामला था जिसमें विचार किया जा रहा था कि क्या सुपारी को भोजन कहा जा सकता है। इस प्रश्न का उत्तर देते हुए उच्चतम न्यायालय ने निम्नलिखित मत व्यक्त किया था:- -

Indu maam part

“14. अब हम अपीलकर्ता द्वारा न्यायालय को यह समझाने के लिए की गई साहसिक बोली पर विचार करने के लिए आगे बढ़ते हैं कि सुपारी भोजन की एक वस्तु नहीं है और, इस प्रकार, किसी भी मिठास का मिश्रण बिल्कुल भी दंडात्मक प्रावधानों को आकर्षित नहीं कर सकता है। जो व्यक्ति अधिनियम की धारा 2(v) में दी गई परिभाषा को चलाता/मानता है और पढ़ता है, वह इसका जवाब देगा कि सुपारी ही भोजन है। शब्दकोश संबंधी अध्ययन, फार्माकोपिकविद्वता, प्राचीन चिकित्सा साहित्य और विश्वकोश के उद्धरण महान उद्योग के साथ हमारे सामने प्रस्तुत किए गए हैं, वे और भी अधिक महत्वपूर्ण प्रस्तुतीकरण के योग्य हैं। वास्तव में, विद्वान परामर्शदाता ने हमारे साथ एक व्यापक अध्ययन किया ताकि यह पता लगाया जा सके कि सुपारी एक भोजन नहीं बल्कि एक भेषज/ड्रग थी। उन्होंने सुपारी के वनस्पति विज्ञान की व्याख्या की, डॉ. नांदकर्णी के इंडियन मेटेरियामेडिका की ओर हमारा ध्यान आकर्षित किया, हमें इस सुगंधित उत्तेजक के संदर्भ में महान सुश्रुत के संदर्भ में आमंत्रित किया, एक साहसी प्रयास में हमें यह मानने के लिए राजी किया कि सुपारी खाने की तुलना में अधिक औषधीय थी। हम यहां खाद्य पदार्थों में मिलावट को विनियमित करने वाले एक कानून से चिंतित हैं जो लाखों की संख्या में आम लोगों और उनके

स्वास्थ्य को प्रभावित करता है। हम एक ऐसी वस्तु के साथ काम कर रहे हैं जो आम आदमी द्वारा घरों, होटलों, विवाह समारोहों और यहां तक कि नियमित रूप से उपभोग की जाती है। विधिक व्याख्या के क्षेत्र में, शब्दकोश की विद्वता और पूर्व-आधारित अर्थों को जो, कानून के सामाजिक सन्दर्भ विषय और कानून के उद्देश्य से अनभिज्ञ है, एक सार्वभौमिक मार्गदर्शक या अर्थवादी अत्याचारी नहीं बनसकते हैं। आम लोगों द्वारा उपभोग की जाने वाली सामान्य वस्तुओं से संबंधित सामान्य शब्दों का अर्थ, जो आम तौर पर उपलब्ध होते हैं और एक अधिनियम में निहित होते हैं और जिनका उद्देश्य समुदाय की आम तौर पर रक्षा करना होता है, को इस शब्द की सामान्य समझ से एकत्र किया जाना चाहिए। यह अधिनियम "आहार" को बहुत व्यापक रूप से आहार के रूप में उपयोग की जाने वाली किसी भी वास्तु और उसमें प्रवेश करने वाले प्रत्येक घटक, और यहां तक कि स्वाद देने वाले प्रदार्थ और मसालों के रूप में परिभाषित करता है। यह सामान्य ज्ञान है कि 'आहार' शब्द एक बहुत सामान्य शब्द है और यह उन सभी पर लागू होता है जो पुरुषों द्वारा पोषण के लिए खाया जाता है और सहायक पदार्थों में लिया जाता है। क्या पुरुषों द्वारा स्वाद और पोषण के लिए सुपारी को स्वाद के साथ खाया जाता है? यह है। और इसलिए यह भोजन है। इस असामान्य तर्क पर और अधिक विचार किए बिना हम यह मानते हैं कि सुपारी अधिनियम की धारा 2(v) के अर्थ में भोजन है।

15. आगे हमारे समक्ष यह आग्रह किया गया कि विक्रेतानेकनीयती से यह विश्वास है कि वारंटी द्वारा प्रेरित बेचे गए पदार्थ में कोई साइक्लेमेटनहीं था और ईमानदारी से यह नहीं जानता था कि सैकेरिनवर्जित था, इस संबंध में नियम को बार-

बार और हाल ही में बदला गया है। यह सामान्य कानून है कि खाद्य अपराधों में सख्त दायित्व न केवल भारतीय अधिनियम के तहत बल्कि पूरी दुनिया में नियम है। इस सिद्धांत की व्याख्या अमेरिकी न्यायशास्त्र 2डीखंड 35(पृष्ठ 864) में इस प्रकार की गई है:

“अपराध के तत्व के रूप में आशय:

उपभोग के लिए अशुद्ध या मिलावटी भोजन का वितरण मानव जीवन और स्वास्थ्य के लिए एक खतरनाक कार्य है, इसलिए, एक खतरनाक कार्य है और इसे ज्ञान के अभाव में या विक्रेता की सदभावना के कारण निर्दोष और हानिरहित नहीं बनाया जा सकता है: यह स्वयं कार्य है, न कि आशय, जो अपराध को निर्धारित करता है, और जनता को वास्तविक नुकसान एक मामले में दूसरे के समान है। इस प्रकार, खाद्य विक्रेता अपने जोखिम पर यह सुनिश्चित करने के कर्तव्य के अधीन है कि क्या खाद्य वस्तु अधिनियम या अध्यादेश द्वारा निर्धारित मानक के अनुरूप है, जब तक कि इस तरह के अधिनियम या अध्यादेश, स्पष्ट रूप से या निहितार्थ द्वारा, आशय को अपराध का एक तत्व नहीं बनाते हैं।

जहां सार्वजनिक स्वास्थ्य जैसे संवेदनशील क्षेत्रों में निजी गतिविधियों के विनियमनका इरादा है, वहां दुराचार से अधिक कुछ भी आवश्यक नहीं चाहिए। मैकलॉयड बनाम बुकानन मामले में लार्डराइट के शब्दों में “अधिनियम का भंग करने के इरादे को दिखाने की आवश्यकता नहीं है। वास्तव में यह भंग ही काफी है।” सामाजिक सुरक्षा सख्त दायित्व की विशेष स्थितियों में व्यक्तिगत स्वतंत्रता को नुकसान पहुंचाने की उचित शक्ति प्रदान

करती है। धारा 7 जानबूझकर, असद्भाव और दुराचार की परवाह किए बिना अंतिम दायित्व डालती है। यदि आपने धारा 7 के किसी भी उप-खंड के विपरीत कोई खाद्य पदार्थ बेचा है, तो आप दोषी हैं। इस बारे में कोई और तर्क नहीं है। यह कानून किसी सुपारी उपभोक्ता के स्वास्थ्य को नुकसान पहुंचाने के विक्रेता के अधिकार से वंचित करता है। हम केवल आंध्र प्रदेश *अनाज और बीज व्यापारी संघ बनाम भारत संघ* [(1971) 1 एससीआर 166:1970) 2 एस.सी.सी. 71] के मामले में खारिज की गई समान याचिका का उल्लेख कर सकते हैं।”

146. उच्चतम न्यायालय ने *आर.कृष्णमूर्ति* के मामले में इस सिद्धांत को और भी आगे ले जाते हुए यह अभिनिर्धारित किया कि जब तक कोई वस्तु “साधारणतः या आम तौर पर मानव उपभोग के लिए उपयोग किया जाता है”, तब तक यह पीएफए के प्रयोजनों के लिए इसे भोजन के रूप में रखने के लिए पर्याप्त होगा। यह उस निर्णय के निम्नलिखित अंशों से स्पष्ट है:-

“7. अधिनियम के प्रयोजनों के लिए ऊपर निकाली गई “भोजन” की परिभाषा के अनुसार, मानव उपभोग के लिए भोजन या पेय के रूप में उपयोग की जाने वाली कोई भी वस्तु और कोई भी ऐसी वस्तु जो आमतौर पर मानव भोजन की संरचना या तैयारी में प्रवेश करती है या उपयोग की जाती है “भोजन” है। यह आवश्यक नहीं है कि यह मानव उपभोग के लिए मानव भोजन तैयार करने के लिए है। यह भी अप्रासंगिक है कि इसे किसी अन्य उपयोग के लिए वर्णित या प्रदर्शित किया गया है। यदि यह वस्तु

सामान्यतः या आमतौर पर मानव उपभोग के लिए या मानव भोजन तैयार करने के लिए उपयोग किया जाता है तो यह पर्याप्त है। यह कुख्यात है कि दुर्भाग्य से, हमारे विशाल देश में आबादी का एक बड़ा हिस्सा है जो सामान्य जीवन स्तर से काफी नीचे जीवन यापन कर रहा है और उस चीज़ का उपभोग करने के लिए तैयार हैं जिसे अन्यथा मानव उपभोग के लिए उपयुक्त नहीं माना जा सकता है। शरीर और आत्मा को एक साथ रखने के लिए, वे अक्सर ऐसी वस्तुओं को खरीदने और भोजन के रूप में उपयोग करने के लिए प्रलोभित होते हैं, जो मिलावटी होती हैं और यहां तक कि मानव उपभोग के लिए भी अनुपयुक्त होती हैं, लेकिन जिन्हें आकर्षक कीमतों पर दिखावे के तहत या बिना किसी बहाने के कि वे मानव उपभोग के अलावा अन्य उद्देश्यों के लिए उपयोग किए जाने के लिए हैं, बेचा जाता है। इन गरीब, अज्ञानी और अशिक्षित व्यक्तियों के शोषण और आत्म-विनाश को रोकने के लिए ही “भोजन” की परिभाषा इस प्रकार दी गई है कि यह ध्यान में न रखा जाए कि कोई वस्तु मानव उपभोग के लिए है या नहीं। अधिनियम के प्रयोजनों के लिए “भोजन” होने के लिए, किसी वस्तु को मानव उपभोग के लिए “उपयुक्त” होने की आवश्यकता नहीं है; इसे मानव उपभोग के लिए वर्णित या प्रदर्शित करने की आवश्यकता नहीं है; इसे अन्यथा वर्णित या प्रदर्शित भी किया जा सकता है; इसका मानव उपभोग के लिए होने भी आवश्यक नहीं है; यह पर्याप्त है यदि इसका उपयोग सामान्यतः और आम तौर पर मानव उपभोग के लिए या मानव भोजन की तैयारी के लिए किया जाता है। जहां किसी वस्तु का उपयोग सामान्यतः और आम तौर पर मानव उपभोग के लिए या मानव भोजन की तैयारी में नहीं किया जाता है, बल्कि किसी अन्य उद्देश्य के लिए किया जाता है, इसके बावजूद कि इसका

उपयोग दुर्लभ अवसरों पर, मानव उपभोग के लिए या मानव भोजन तैयार करने में किया जा सकता है, यह कहा जा सकता है, मामले के तथ्यों और परिस्थितियों के आधार पर, कि यह “भोजन” नहीं है। ऐसे मामले में यह प्रश्न महत्वपूर्ण हो सकता है कि क्या यह मानव उपभोग के लिए है या मानव भोजन तैयार करने के लिए है। लेकिन जहां वस्तु वह है जो सामान्यतः या आमतौर पर मानव उपभोग के लिए या मानव भोजन की तैयारी में उपयोग की जाती है, वहां कोई सवाल नहीं हो सकता है कि वह वस्तु “भोजन” है। तिल का तेल, जिसे मूंगफली के तेल या किसी अन्य तेल के साथ मिलाया या नहीं, चाहे वह मानव उपभोग के लिए भोजन की वस्तु के रूप में वर्णित हो या प्रदर्शित किया गया हो या केवल बाहरी उपयोग के लिए एक वस्तु के रूप में हो, अधिनियम की धारा 2 (v) में निहित परिभाषा के अर्थ के भीतर “भोजन” है।”

147. किसी भी मामले में, पोषण या प्रतिस्थापन परीक्षणों के लिए मृत्यु नाद, जो भोजन के लिए दिए जाने वाले अर्थ को निर्धारित करने के उद्देश्यों के लिए प्रासंगिक है और क्या पान मसाला या गुटखा भोजन होगा, स्वयं *गोदावत* है जिसने स्पष्ट रूप से यह अभिर्धारित किया था कि वे उस अभिव्यक्ति के दायरे में आएंगे। यह न्यायालय *खेदन लाल, मनोहर लाल, धारीवाल इंडस्ट्रीज, जे. अंबाजगन और श्री कामधेनुट्रेडर्स* से शुरू होने वाले प्राधिकारियों की बहुतायत को भी ध्यान में रखता है, जिन्होंने माना है कि चबाने वाला तंबाकू, पान मसाला और गुटका भोजन है। न्यायालय को इसमें व्यक्त किए गए विचारों से भिन्न होने का कोई औचित्य नहीं मिलता है।

148. इस निष्कर्ष पर पहुँचते समय न्यायालय एफ.एस.एस.ए. के तहत भोजन की परिभाषा को भी ध्यान में रखता है। यह याद रखना भी उचित होगा कि धारा 3(1)(जे) न केवल एक समावेशी तत्व का प्रतीक है, बल्कि इसमें विशेष रूप से कुछ वस्तु भी वर्जित है। हम स्वीकृत स्थिति को भी ध्यान में रखते हैं कि जब पी.एफ.ए. ने भोजन को “मानव उपभोग के लिए भोजन या पेय के रूप में उपयोग की जाने वाली किसी भी वस्तु” के अर्थ में परिभाषित किया है, एफस्पष्ट रूप से उस अभिव्यक्ति को एक विस्तृत अर्थ .आई.ए.एस.एस. प्रदान करने का प्रयास करता है जिसमें यह प्रावधान किया गया है कि मानव उपभोग के लिए कोई भी पदार्थ शामिल होगा। इस प्रकार हम यह मानने का कोई औचित्य नहीं पाते हैं कि पान मसाला, गुटका या चबाने वाले तंबाकू का कोई अन्य रूप जो मानव उपभोग के लिए है, धारा 3(1)(जे) के दायरे से बाहर रखा जाएगा। हम इस विचार से और मजबूत हैं कि हम इस बात पर गौर करते हैं कि न तो पान मसाला, न ही चबाने वाला तंबाकू या गुटका एफ.एस.एस.ए. की धारा 3(1)(जे) से बाहर है। यह भी स्पष्ट रूप से न केवल उन अनुच्छेदों को बल्कि अन्य सभी अनुच्छेदों को भी शामिल करने के अधिनियम के इरादे का प्रमाण प्रतीत होता है।

149. इस पहलू पर विचार करते समय, आक्षेपित निर्णय के पैरा 217 में विद्वान एकल न्यायाधीश ने अपने निर्णय को इस तथ्य पर आधारित किया कि

तम्बाकू के लिए एफ.एस.एस.ए. के तहत कोई वैज्ञानिक मानक निर्धारित नहीं किए गए थे। इसे ध्यान में रखते हुए, विद्वान न्यायाधीश ने निष्कर्ष निकाला कि तंबाकू को भोजन नहीं माना जा सकता है। हम खुद को इस तर्क को अपनाने में असमर्थ पाते हैं क्योंकि यह स्पष्ट रूप से इस पर विचार करने में विफल रहता है कि अपीलकर्ताओं ने जिसे विनियमित और प्रतिबन्ध करने की मांग की थी, वह स्वयं तंबाकू नहीं था, बल्कि एक खाद्य पदार्थ में इसका प्रचार और वृद्धि थी। यह उजागर करना उचित हो जाता है कि एफ.एस.एस.ए. तम्बाकू के लिए मानक तय करने का प्रयास भी नहीं करता है। यह केवल उन पदार्थों से संबंधित है जो मानव उपभोग के लिए हैं। उस कानून में तंबाकू या निकोटिन केवल उन पदार्थों के रूप में पहचाने जाने की सीमा तक देखा जाता है जिन्हें भोजन की वस्तु में नहीं जोड़ा जा सकता है। यह हमारा सम्मानजनक दृष्टिकोण है कि विद्वान न्यायाधीश ने इस संबंध में स्पष्ट रूप से गलती की और विचार के लिए उठाए गए मुख्य प्रश्न का पूरी तरह से गलत अर्थ निकाला।

150. हम इसी तरह पाते हैं कि विद्वान न्यायाधीश ने इस आधार पर कार्यवाही करने में स्पष्ट रूप से गलती की है कि अपीलकर्ताओं ने विनियमन 2.3.4 के संदर्भ में तंबाकू को प्रतिबंधित करने की मांग की थी। ऐसा प्रतीत नहीं होता कि उनके मामले में ऐसा हुआ है। अपीलार्थियों ने लगातार यह स्थिति अपनाई थी कि विनियम 2.3.4 भोजन में तंबाकू या निकोटिन को

शामिल करने पर प्रतिबन्ध लगाता है।

151. महत्वपूर्ण रूप से, ऐसा अभिनिर्धारित करते समय विद्वान् न्यायाधीश ने निर्णय के पैरा 219 में टिप्पणी करते हैं कि विनियमन 2.3.4 और सी.ओ.टी.पी.ए.के बीच कोई विरोधाभास नहीं है। हम ध्यान देते हैं कि हमारे सामने अपीलकर्ताओं का बिलकुल यही तर्क था। इस प्रकार निर्णय स्पष्ट रूप से अंतर्निहित और स्पष्ट विसंगतियों से ग्रस्त प्रतीत होता है।

ज. एफ.एस.एस.ए. के तहत प्रतिबंध लगाने की शक्ति

152. एफ.एस.एस.ए. की धारा 30(2)(ए) और विनियमन 2.3.4 से उत्पन्न होने वाले मुद्दों से निपटने के लिए आगे बढ़ते हुए, विद्वान् न्यायाधीश ने यह अभिनिर्धारित किया है कि एफ.एस.एस.ए. के तहत भोजन के लिए मानक स्थापित करने की शक्ति के दायरे में वस्तुओं के विनिर्माण, विक्रय, भंडारण और वितरण को प्रतिबंधित करने की शक्ति सम्मिलित नहीं होगी। विद्वान् न्यायाधीश ने हिम्मत लाल केशाह . में उच्चतम न्यायालय द्वारा दिए गए निर्णय से उपरोक्त निष्कर्षों के लिए समर्थन प्राप्त करने की मांग की है। इस मुद्दे पर निर्णय देते समय, विद्वान् न्यायाधीश द्वारा यह भी कहा गया है कि एफकी पूरी योजना पर विचार करने पर .ए.एस.एस., यह स्पष्ट है कि विनियम

बनाने की शक्ति में किसी उत्पाद के निर्माण, वितरण, भंडारण और बिक्री को प्रतिबंधित करने की शक्ति शामिल नहीं होगी।

153. हम यह देखने के लिए विश्व हैं कि उपरोक्त निष्कर्ष विद्वान न्यायाधीश के साथ इस स्वीकृत स्थिति की महत्वपूर्ण रूप से अनदेखी करते हुए वापस किए गए हैं कि विनियम 2.3.4को कोई चुनौती नहीं दी गई थी। *हिम्मत लाल के. शाह* में दिखाई देने वाली टिप्पणियों पर जो निर्भरता रखने की मांग की गई थी, वह भी स्पष्ट रूप से गलत थी क्योंकि उक्त निर्णय में कहा गया है कि विनियमन करने की शक्ति में “आम तौर पर” निषेध करने की शक्ति शामिल नहीं होगी। इस प्रकार *हिम्मत लाल के. शाह* को एकपूर्ण प्रस्ताव रखने वाले प्राधिकरण के रूप में नहीं देखा जा सकता था कि विनियमन की शक्ति में निषेध करने की शक्ति शामिल नहीं होगी।

154. अधिक मौलिक रूप से, हम ध्यान देते हैं कि निषेध करने की शक्ति विशेष रूप से खाद्य सुरक्षा अधिकारियों को एफ.एस.एस.ए. की धारा 30(2)(ए) के आधार पर प्रदान की गई है। विद्वान न्यायाधीश ने इस प्रकार स्पष्ट रूप से इस तथ्य की अनदेखी की है कि मुख्य अधिनियम ने ही निषेध करने की शक्ति प्रदान की थी और इसलिए उक्त शक्ति को एफ.एस.एस.ए. के तहत बनाए गए विनियमों में अतिरिक्त रूप से वर्णित करने की आवश्यकता नहीं थी।

155. किसी भी मामले में, सरल भाषा में विनियमन 2.3.4 किसी खाद्य उत्पाद में तम्बाकू या निकोटिन के उपयोग को प्रतिबंधित करता है। यह निषेध न तो अस्थायी है और न ही ऐसा है जो किसी विशेष अवधि के लिए लागू होने के लिए निर्धारित है। वैधानिक निषेध स्थायी है और इस प्रकार एफ.एस.एस.ए. और विनियम 2.3.4 संचालित होने की पूरी अवधि के दौरान सभी खाद्य पदार्थों पर लागू होगा। इसलिए शक्ति के अस्थायी या उसी उद्देश्य के लिए होने का सवाल ही नहीं उठता। जब तक विनियमन 2.3.4 क़ानून की किताब में बना रहता है, तब तक यह अपीलार्थी पर उस प्रावधान और उसमें अंकित वैधानिक निषेधाज्ञा को कार्यान्वित और लागू करने का दायित्व था।

156. जहाँ तक तम्बाकू या निकोटीन के उपयोग पर प्रतिबंध नहीं लगाने वाले विनियमन 2.3.4 के संबंध में विद्वान न्यायाधीश द्वारा वापिस किए गए निष्कर्षों का संबंध है, इस निर्णय के पूर्ववर्ती भागों में इस न्यायालय ने पहले ही पाया है कि उक्त टिप्पणियों को स्पष्ट रूप से विद्वान न्यायाधीश पर प्रस्तुत किया गया है, जो उत्पन्न होने वाले प्रमुख प्रश्न को नज़रअंदाज कर चुके हैं, जैसे कि क्या तम्बाकू और निकोटिन को किसी खाद्य पदार्थ में योजक के रूप में उपयोग करने की अनुमति दी जा सकती है।

157. उपरोक्त चर्चा पर समग्र रूप से विचार करने पर, हम पाते हैं कि धारा 30(2)(ए) के साथ-साथ विनियम 2.3.4 दोनों में किसी विशेष खाद्य पदार्थ को प्रतिबंधित करने के साथ-साथ खाद्य पदार्थों में जोड़े जाने की अनुमति वाले योजकों को प्रकृति को विनियमित करने की शक्ति शामिल है। हम यह भी पाते हैं कि न तो धारा 30(2)(ए) और न ही विनियम 2.3.4 की वैधता पर रिट्याचिकाकर्ताओं द्वारा सवाल उठाया गया था। चूंकि विनियम 2.3.4 में सन्निहित प्रतिबंध प्रकृति में स्थायी था, निषेधात्मक आदेशों को समय के निर्देशों से बंधा नहीं माना जा सकता था।

158. यहां ऊपर अभिलिखित हमारे निष्कर्षों के आलोक में, हम स्वयं को मद्रास उच्च न्यायालय द्वारा *नामित अधिकारी* के मामले में लिए गए दृष्टिकोण को स्वीकार करने में स्वयं को असमर्थ पाते हैं और जिसने किसी भी मामले में विद्वान न्यायाधीश द्वारा दिए गए निर्णय का पालन किया था जो वर्तमान अपीलों की विषय वस्तु है।

159. अभिलेख की पूर्णता के लिए, हम इसे **द्वारपुडीशिवरामरेड्डी बनाम भारत संघ राज्य और अन्य** में आंध्र प्रदेश उच्च न्यायालय द्वारा हाल ही में दिए गए निर्णय पर विचार करने के लिए एक उपयुक्त चरण भी मानते हैं, जिसने भी उस राज्य के खाद्य सुरक्षा प्राधिकरणों द्वारा जारी इसी तरह की

अधिसूचनाओं को रद्द कर दिया है। यद्यपि उपरोक्त निर्णय वर्तमान अपीलों के निर्णय के लिए बंद करने के बाद हमारे विचार के लिए रखा गया था, हम रिट्याचिकाकर्ताओं को इस आधार पर उक्त निर्णय पर भरोसा करने के अवसर से वंचित करना उचित नहीं समझते हैं। किसी भी मामले में, उक्त निर्णय केवल सही कानूनी स्थिति को स्पष्ट करने में हमारी सहायता करेगा। *द्वारपुड़ीशिवरामरेड्डी* इस आधार पर आगे बढ़ते हैं कि गोडावत के आलोक में संपूर्ण विवाद निर्णायक रूप से सुलझा लिया गया है। एफ.एस.एस.ए. में किए गए विशेष प्रावधानों और उसके तहत बनाए गए विनियमों के प्रभाव से निपटने के लिए आगे बढ़ते हुए, उक्त उच्च न्यायालय ने निम्नलिखित निर्णय दिया:

“29.प्रतिवादी नेएफएसएसए विनियम, 2011 औरएफपीएसएफए विनियम, 2011 का उल्लेख करके इस न्यायालय को समझाने की कोशिश की है कि खाद्य उत्पादों में कोई भी ऐसा पदार्थ नहीं होना चाहिए जो स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हो सकता है और तंबाकू और निकोटिन का उपयोग आम तौर पर किसी भी खाद्य उत्पादों में घटक के रूप में,ऐसे ही या पान के साथ संयोजन में, नहीं किया जाएगा।एफपीएसएफए विनियम, 2011 के खंड 2.11.5 में यह प्रावधान किया गया है कि पान मसाले में सुपारी, चूना, नारियल, कत्था, केसर, इलायची, सूखे मावे, मुलेठी, सबनरमुसा, अन्य सुगंधित जड़ी-बूटियों और मसालों, चीनी, ग्लिसरीन, ग्लूकोज, अनुमति प्राप्त प्राकृतिक रंग, मेंथॉल और गैर-प्रतिबंधित स्वाद शामिल होने चाहिए और यह अतिरिक्त कोलतार रंग के पदार्थ से और स्वास्थ्य के लिए हानिकारक

किसी अन्य घटक से मुक्त होना चाहिए। हालाँकि, प्रतिवादी के प्रस्तुतिकरण को इस कारण से स्वीकार करना कानूनी रूप से अनुज्ञेय नहीं है कि भले ही पान मसाला को एफपीएसएफए विनियम, 2011 के तहत “खाद्य पदार्थ” माना जाता है, हालांकि इसे एफएसएसए, 2006 की धारा 3 (जे) के तहत इस रूप में परिभाषित नहीं किया गया है, लेकिन यह तब तक खाद्य पदार्थ बना रहेगा जब तक कि इसमें तंबाकू और निकोटिन शामिल नहीं है और जिस क्षण तंबाकू और तम्बाकू उत्पादों को पान मसाला के साथ मिलाया जाता है, वह “भोजन” बन जाएगा जो सीओटीपीए, 2003 में शामिल किया जाएगा, जैसाकि सीओटीपीए, 2003 की अनुसूची के तहत परिभाषित किया गया है। इसलिए, जिस क्षण पान मसाला या गुटका को सीओटीपीए, 2003 की अनुसूची में शामिल किया जाता है, उसी समय गोडावत पान मसाला उत्पाद आई.पी. लिमिटेड (उपरोक्त) में निर्धारित कानून इस क्षेत्र का संचालन में अनुसूची कानून लागू हो जाता है और एफएसएसए, 2006 के तहत बनाए गए एफएसएसए विनियम, 2011 के प्रावधानों का सीओटीपीए, 2003 के प्रावधानों के साथ सीधा टकराव होगा।

30. यह उल्लेख करना महत्वपूर्ण है कि माननीय उच्चतम न्यायालय ने गोडावत पान मसाला उत्पाद आई. पी. लिमिटेड (उपरोक्त) में पहले ही यह अभिनिर्धारित किया है कि सीओटीपीए, 2003 तंबाकू और तंबाकू उत्पादों से निपटने के लिए एक विशेष अधिनियम है, जबकि खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 एक सामान्य अधिनियम है। उसी सादृश्य में, एफएसएसए, 2006 एक सामान्य अधिनियम हैं, जो सीओटीपीए, 2003 के प्रावधानों के अनुरूप होगा, जो एक विशेष अधिनियम हैं। यह स्थापित कानून है कि जब एक सामान्य अधिनियम

विशेष रूप से पारित किया जाता है, तो यह मान लेना तर्कसंगत है कि संसद ने पूर्व विशेष अधिनियम को निरस्त या संशोधित नहीं किया है, जब तक कि इसके विपरीत कुछ भी बाद के सामान्य अधिनियम से प्रकट न हो। इस प्रस्ताव के लिए, हम उत्तर प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड बनाम हरिशंकर जैन और अन्य (1978) 4 एस. सी. सी. 16 वाले मामले में माननीय उच्चतम न्यायालय के निर्णय का लाभप्रद रूप से सन्दर्भ कर सकते।”

160. हालाँकि, हम स्वयं को *द्वारपुडीशिवरामरेड्डी* में अभिव्यक्त दृष्टिकोण को स्वीकार करनेया अपनाने में असमर्थ पाते हैं क्योंकि यह स्पष्ट रूप से उस पृष्ठभूमिकी सराहना करने में विफल रहता है जिसमें गोडावतका प्रतिपादन किया गया था और इस निर्णय के पूर्ववर्ती भागों में हमारे द्वारा किन पहलुओं को विधिवत रेखांकित किया है। महत्वपूर्ण रूप से, उस निर्णय के पैरा 34 में, उक्त उच्च न्यायालय अपने इस निष्कर्ष को बनाए रखना चाहता है कि पान मसाला और गुट को *गोडावत* पर भोजन के रूप में नहीं माना जा सकता है। उक्त अवलोकन को संभवतः कानून में सही स्थिति के रूप में स्वीकार नहीं किया जा सकता है, और जैसा कि यहाँ ऊपर देखा गया था, *गोडावत* ने स्पष्ट रूप से पान मसाला को भोजन माना था। किसी भी मामले में उक्त निर्णय उस निर्णय का अनुसरण करता है जो इनअपीलों में हमारे समक्ष आक्षेपित किया गया है। इस प्रकार उपरोक्त सभी कारणों से हम *द्वारपुडीशिवरामरेड्डी* के निर्णय से खुद को सहमत होने में असमर्थ पाते हैं।

ट. धारा 30 (2)(क) का निरंतर आह्वान

161. यह हमें धारा 30 (2)(क) द्वारा प्रदत्त शक्तियों के तथाकथित प्रयोग में अपीलार्थी/जीएनसीटीडी द्वारा जारी की गई क्रमिक अधिसूचनाओं की चुनौती पर विचार करने के लिए ले जाता है। जैसा कि इस प्रावधान के पढ़ने से स्पष्ट है, खाद्य सुरक्षा आयुक्त में निहित निषेध करने की शक्ति एक वर्ष की अवधि से अधिक नहीं है। निषेध स्वयं खाद्य सुरक्षा आयुक्त के संतुष्ट होने पर सशर्त है कि इस तरह का निषेध सार्वजनिक स्वास्थ्य के हित में लगाया जा सकता है। यह उपरोक्त पृष्ठभूमि में है कि रिटयाचिकाकर्ताओं ने तर्क दिया था कि निषेध करने की शक्ति स्पष्ट रूप से अस्थायी प्रकृति की थी और निषेधात्मक आदेशों को बार-बार जारी करने की आवश्यकता नहीं थी।

162. हमारी सुविचारित राय में, उपरोक्त निवेदन अच्छा होता बशर्ते निषेध करने की शक्ति केवल धारा 30(2)(क) द्वारा प्रदत्त और शासित होती। हालाँकि, और जैसा कि इस निर्णय के पिछले पैराग्राफों में देखा गया था, विनियमन 2.3.4 किसी भी खाद्य उत्पाद में सामग्री के रूप में तंबाकू और निकोटिन के उपयोग को प्रतिबंधित करता है। यह प्रतिबन्ध स्पष्ट रूप से न तो अल्पकालीन है और न ही अस्थायी है। इस प्रकार, जब तक खाद्य सुरक्षा आयुक्त को पता चलता है

कि तंबाकू या निकोटिन युक्त खाद्य पदार्थों का निर्माण, वितरण या बिक्री की जा रही है, तब तक निषेधात्मक आदेश जारी करना पूरी तरह से उचित होगा।

163. यह निषेध स्पष्ट रूप से विनियमन 2.3.4 के साथ पठित धारा 30 (2)(क) के संयुक्त पठन पर टिकाऊ होगा। इस न्यायालय द्वारा पाया गया निषेध मुख्य रूप से विनियमन 2.3.4 में निहित वैधानिक निषेधाज्ञा को प्रभावी बनाने के उद्देश्य से है। जैसा कि यहाँ पहले देखा गया है, जब तक यह विनियमन कानून/अधिनियम की पुस्तक में बना रहेगा, तब तक ऐसा प्रतिबंध होगा जो गुटखा, पान मसाला, तंबाकू या इसी तरह की अन्य वस्तुओं पर लागू होगा।

164. हम आगे ध्यान देते हैं कि विनियमन 2.3.4 के साथ पठित धारा 30 (2)(क) की योजना स्पष्ट रूप से एक विशिष्ट और अन्य वैधानिक प्रावधानों से अलग है जो अधिकारियों को अस्थायी अवधि के लिए निषेध या प्रतिबंध लगाने की शक्ति प्रदान करते हैं। उदाहरण के लिए, **दंड प्रक्रिया संहिता अधिनियम, 1973⁵⁰** में निहित धारा 144 किसी विशेष अवधिके लिए प्रवर्तनशील होने पर प्रतिबंध लगाने की शक्ति का एक प्राथमिक उदाहरण है। धारा 144(4) के संदर्भ में, उपर्युक्त धारा के तहत पारित आदेश सामान्य रूप से दो महीने से अधिक समय तक लागू नहीं रहता है। हालांकि, धारा 144 (4) का परंतुक राज्य सरकार

को इस तरह की अधिसूचना की वैधता को छह महीने से अधिक की अवधि के लिए बढ़ाने का अधिकार देता है।

165. हम **आचार्य जगदीश्वरानंद अवधूत बनाम पुलिस अधीक्षक** मामले में सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों से भी अवगत हैं। जहां धारा 144 के तहत किए गए क्रमिक आदेशों की वैधता से निपटते समय, उनके न्यायाधीशों ने निम्नानुसार निर्णय लिया था।

16. यह याचिकाकर्ता का निश्चित मामला है कि संहिता की धारा 144 के तहत प्रतिषेधात्मक आदेश अगस्त 1979 से नियमित अंतराल पर दोहराया जा रहा है। समय-समय पर किए गए कई प्रतिषेधात्मक आदेशों की प्रतियां हमारे समक्ष प्रस्तुत की गई हैं और यह प्रतिवादी का मामला नहीं है कि इस तरह के पुनरावर्ती प्रतिषेधात्मक आदेश नहीं दिए गए हैं। संहिता की धारा 144 के तहत मार्च 1982 में दिए गए आदेश को भी इस आधार पर चुनौती दी गई है कि मामले के महत्वपूर्ण तथ्यों को नहीं बताया गया है। संहिता की धारा 144, जहां तक प्रासंगिक है, निम्नलिखित का प्रावधान करती है: (1) ऐसे मामलों में जहां जिला मजिस्ट्रेट, उपखण्ड मजिस्ट्रेट या राज्य सरकार द्वारा इस निमित्त विशेष रूप से सशक्त किसी अन्य कार्यपालक मजिस्ट्रेट की राय में, इस खंड के अधीन कार्यवाही करने के लिए पर्याप्त आधार है और तत्काल निवारण या त्वरित उपचार वांछनीय है, ऐसा, मजिस्ट्रेट मामले के भौतिक तथ्यों को बताते हुए एक लिखित आदेश द्वारा कर सकता है और धारा 134 द्वारा प्रदान किए गए तरीके से सेवा कर सकता है। निर्देश...। तारकुंडे का यह

तर्क रहा है कि आदेश देने का अधिकार लिखित होने और मामले के भौतिक तथ्यों को बताए जाने पर निर्भर करता है, कुछ उच्च न्यायालयों ने यह विचार किया है कि यह एक सकारात्मक आवश्यकता है और आदेश की वैधता इस प्रावधान के अनुपालन पर निर्भर करती है। हमारी राय में इस प्रश्न पर विचार करना आवश्यक नहीं है क्योंकि प्रतिवादी के अधिवक्ता ने स्वीकार किया कि यह उपबंध की अपेक्षाओं में से एक है और यदि शक्ति का प्रयोग किया जाना है तो इसका प्रयोग गैर-अनुपालन के लिए अविधिमान्य होने की पीड़ा पर उपबंधित रीति से किया जाना चाहिए। वर्तमान में एक ही तरह का प्रतिषेधात्मक आदेश लागू है और इसलिए इस सवाल को अकादमिक नहीं कहा जा सकता। दूसरा पहलू, जैसे कि बार-बार प्रतिषेधात्मक आदेशों का लागू होना हमारे लिए एक गंभीर मामला है और चूंकि लंबे समय से बहस चल रही है, इसलिए हम इस पर विचार करने का प्रस्ताव करते हैं। इस मामले में अक्टूबर 1979 से 1982 तक लगभग दो महीने के अंतराल पर समय-समय पर संहिता की धारा 144 (1) के तहत आदेश दिए गए हैं। हमारे समक्ष यह विवादित नहीं है कि इस धारा के अधीन प्रदत्त शक्ति का आशय शांति भंग करने या त्वरित सुधार के तत्काल निवारण के लिए है। इस धारा के तहत किया गया आदेश धारा 144 की उप-धारा (4) में दिए गए प्रावधान के अनुसार इसके बनने की तारीख से दो महीने तक वैध रहेगा। उपधारा (4) के नियम में राज्य सरकार को यह अधिकार दिया गया है, कि यदि वह मानव जीवन, स्वास्थ्य या सुरक्षा के खतरे को रोकने के लिए दंगा या किसी भी अशांति को रोकने के लिए आवश्यक समझती है तो अधिसूचना द्वारा यह निर्देश देने के लिए प्राधिकृत करता है कि अधिक से अधिक छह माह की अवधि के लिए प्रवृत्त रह सकता

है। इस प्रावधान का प्रभाव यह है कि राज्य सरकार प्रतिषेधात्मक आदेश को जीवन की अतिरिक्त अवधि देने की हकदार होगी, लेकिन यह संहिता की धारा 144 की उप-धारा (4) के संदर्भ में दो महीने की अवधि के बाद छह महीने तक सीमित होगी। विभिन्न उच्च न्यायालयों के कई निर्णयों ने सही रूप से यह विचार व्यक्त किया है कि पहले के आदेशों के समय के साथ समाप्त हो जाने के बाद लगातार आदेश देना वैध नहीं है। गोपी मोहन मल्लिक पीठ तारामणि चौधरानी [आईएलआर 5 कैल 7:4 सीएलआर 309:2 शोम एल. आर. 217 (एफ.बी.) ने 1861 की संहिता की धारा 518 के उपबंधों की जांच करते हुए (जो वर्तमान धारा 144 के समतुल्य है) यह मत व्यक्त किया कि ऐसी कार्रवाई मजिस्ट्रेट की शक्तियों से परे थी। कलकत्ता उच्च न्यायालय की खण्ड पीठ ने बिशेसुर चक्करबती बनाम एम्परर[आईएलआर 1916 कैल 472:20 सीडब्ल्यूएन 758:1916 (17) क्री एलजे 200]। इसी प्रकार का दृष्टिकोण स्वामीनाथ मुदलियार बनाम गोपालकृष्ण नायडू [आईएलआर 1916 मद्रास 1106:1915 (16) क्रि. एल. जे. 592), तातूराम साहू बनाम उड़ीसा राज्य [ए. आई. आर. 1953 ओरी 96], रामदास गौड़ बनाम सिटी मजिस्ट्रेट, वाराणसी [ए. आई. आर. 1960 ऑल 397:1960 क्रि. एल. जे. 865 और रामनारायण साह बनाम परमेश्वर प्रसाद साह [ए. आई. आर. 1942 पट 414:1942 (43) क्रि. एल. जे. 722]हमें इसमें कोई संदेह नहीं है कि इन फैसलों का अनुपात कानूनी स्थिति के सही कथन का प्रतिनिधित्व करता है। धारा 144 की उप-धारा (4) का प्रावधान, जो राज्य सरकार को मजिस्ट्रेट द्वारा दिए गए आदेश के जीवन के बाद अधिकतम छह महीने की अवधि के लिए प्रतिषेधात्मक आदेश का विस्तार करने का अधिकार देता है, स्पष्ट रूप से इस स्थिति का संकेत

देता है कि संसद ने कभी भी संहिता की धारा 144 के तहत किसी मजिस्ट्रेट द्वारा दिए गए आदेश के जीवन को दो महीने से अधिक समय तक लागू रहने का इरादा नहीं किया था। उस धारा की योजना दोहराए जाने वाले आदेशों पर विचार नहीं करती है और यदि स्थिति ऐसी है तो जब व्यक्तिगत विवाद उठाए जाते हैं तो संहिता की धारा 107 या धारा 145 जैसे कानून के अन्य प्रावधानों के तहत कदम उठाने पड़ते हैं और यहां जैसी स्थिति से निपटने के लिए पुलिस अधिनियम में प्रावधान हैं। बाबूलाल पराटे बनाम महाराष्ट्र राज्य [एआईआर 1961 एससी 884: (1961) 3 एससीआर 423,437:1961 (2) क्रि एल. जे. 16] जहां संहिता की धारा 144 की शक्तियों को चुनौती दी गई थी। इस उपबंध को कायम रखते हुए, इस न्यायालय ने कहा:

“लोक व्यवस्था को सुनिश्चित करने के लिए उसे अग्रिम रूप से बनाए रखना होगा और इसलिए, यह विधायिका के लिए सक्षम है कि विधायिका एक कानून पारित करे जो किसी उपयुक्त प्राधिकारी को अग्रिम कार्रवाई करने या सार्वजनिक व्यवस्था बनाए रखने के उद्देश्य से आपातकाल में विशेष प्रकार के कृत्यों पर अग्रिम प्रतिबंध लगाने की अनुमति देता है।”

पुनः जोर दिया गया

“किंतु यह कहना कठिन है कि किसी आपात स्थिति में ऐसे प्राधिकारी द्वारा की गई अग्रिम कार्रवाई, जो लोक व्यवस्था के लिए वास्तव में खतरा है, आदेश बनाए रखने के कर्तव्य के

निर्वहन में की गई कार्रवाई के अलावा कुछ भी है।”

इसलिए, इस न्यायालय ने इस विशेषता पर उचित रूप से जोर दिया था कि संहिता की धारा 144 का प्रावधान आपातकाल से निपटने के लिए था। यह स्थिति अस्थायी है और इसलिए संहिता की धारा 144 के तहत किसी आदेश की अवधि कभी भी अर्द्ध-स्थायी नहीं हो सकती थी।

17. जहां यह कहा गया था कि (एससीसी पृष्ठ 109, पैरा 27) "धारा 144 के तहत कार्रवाई का पूरा आधार स्थिति की तात्कालिकता द्वारा प्रदान किया जाता है और इसके तहत शक्ति का प्रयोग अशांति, बाधाओं और परेशानियों को रोकने के लिए किया जाना है।" सार्वजनिक शांति और अमन-चैन बनाए रखकर जनता के कल्याण को सुरक्षित करना... ". गुलाम अब्बास (1982) 1 एससीसी 71 में कुछ टिप्पणियाँ 1982 एससीसी (क्रि) 82: एआईआर 1981 एससी 2 198 : (1982) 1 एससीआर 1077 : (1981) 2 क्रि एलजे 1835, 1862] संहिता की धारा 144 के तहत आदेश की प्रकृति के संबंध में निर्णय - न्यायिक या कार्यकारी - इस हद तक कि वे बाबूलाल पराते मामले में संविधान पीठ के फैसले के विपरीत हैं [एआईआर 1961 एससी 884 : (1961) 3 एससीआर 423, 437 : 1961 (2) क्रि एलजे 161 पर पुनर्विचार की आवश्यकता हो सकती है लेकिन हम सहमत हैं कि संहिता की धारा 144 के तहत आदेश की प्रकृति का उद्देश्य आपातकालीन स्थिति से निपटना है। इस प्रकार उनके न्यायालय का स्पष्ट और निश्चित दृष्टिकोण यह है कि संहिता की धारा 144 के तहत एक आदेश का उद्देश्य स्थायी या अर्द्ध-स्थायी होना नहीं है। इस प्रकार देश के उच्च न्यायालयों में

न्यायिक राय की सर्वसम्मति इस न्यायालय द्वारा व्यक्त दृष्टिकोण के अनुरूप है। इस आधार पर मार्च 1982 के विवादित आदेश को रद्द करना आवश्यक नहीं है क्योंकि समय के साथ यह पहले ही प्रभावी होना बंद हो चुका है।

18. इस तथ्य पर ध्यान देना उचित है कि संहिता की धारा 144 के तहत लागू आदेश में आनंद मार्गियों द्वारा भी सार्वजनिक स्थानों पर जुलूस या सभाओं पर प्रतिबंध नहीं लगाया गया है। यह खंजर, त्रिशूल और खोपड़ियों को निषेध करने के संदर्भ में था। यहां तक कि सार्वजनिक स्थानों पर तांडव नृत्य का प्रदर्शन, जो आयोजित किये जाते हैं, आनंद मार्गियों द्वारा मनाए जाने वाले धार्मिक संस्कारों का एक अनिवार्य हिस्सा नहीं है, यह इनके बिना निषिद्ध नहीं किया गया है।

166. इसी तरह का दृष्टिकोण हमारे न्यायालय की एक खंड न्यायपीठ द्वारा बानो बी बनाम भारत संघ और अन्य मामले में लिया गया था। जहां निम्नलिखित अवलोकन किए गए थे।

“3. न्यायालय ने 2 अगस्त 2010 को निम्नलिखित आदेश पारित किया था:-

1. इस जनहित याचिका में, याचिकाकर्ता ने भारत के संविधान के अनुच्छेद 226 के तहत इस न्यायालय के अधिकार क्षेत्र का हवाला देते हुए पुलिस उपायुक्त द्वारा पारित 6 जुलाई, 2010 के आदेश की कानूनी वैधता और विश्वनियता पर सवाल उठाया है, जिसके तहत उन्होंने कहा है, भारत सरकार, मंत्रालय द्वारा जारी अधिसूचना संख्या 11036/1/08-यूटीएल दिनांक 31.10.2008 के

साथ पठित दण्ड प्रक्रिया संहिता, 1973 (संक्षेप में "संहिता") की धारा 144 के तहत उन्हें प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए गृह मंत्रालय, नई दिल्ली ने कुछ गतिविधियों पर रोक लगाने का आदेश पारित किया।

2. याचिका में आग्रह किया गया है कि दिल्ली पुलिस समय-समय पर ऐसे निषेधात्मक आदेश जारी करती रहती है, जिसके परिणामस्वरूप संविधान के अनुच्छेद 19 (1) (बी) के तहत शांतिपूर्वक एकत्र होने का मौलिक अधिकार है, जिसमें शांतिपूर्ण धरना, प्रदर्शन आदि शामिल है। नष्ट हो गया है। यह तर्क दिया गया है कि विवादित आदेश अनुमति देने या अस्वीकार करने के लिए कोई मानदंड नहीं दर्शाता है। इसे पूरी तरह से दिल्ली पुलिस के विवेक पर छोड़ दिया गया है, जिसके परिणामस्वरूप पूरे निषिद्ध क्षेत्र में धरना, सार्वजनिक बैठकें आयोजित करने की अनुमति नहीं दी गई है, जो सत्ता का केंद्र है और राजनीतिक धरने के लिए सबसे उपयुक्त है।

3. यह कहा गया है कि याचिकाकर्ता इसके सदस्यों में से एक "भोपाल गैस पीड़ित महिला स्टेशनरी कर्मचारी संघ" है जो जहरीली गैसों के रिसाव के पीड़ितों की समस्याओं को देखने के लिए भारत सरकार द्वारा एक अधिकार प्राप्त आयोग गठित करने और 1984 में यूनियन कार्बाइड का संयंत्र विफलता के कारण विरोध जताने के लिए अन्य कार्यकर्ताओं के साथ दिल्ली आए थे।, लेकिन पुलिस उपायुक्त द्वारा पारित आदेश के कारण वह निष्फल हो गया है। यह दिखाने के लिए धारा 144 का संदर्भ दिया गया है कि उक्त प्रावधान का पूर्ण उल्लंघन करते हुए, दिल्ली पुलिस जारी कर रही है दं.प्र.सं. की धारा 144 के तहत बिना किसी आकस्मिक स्थिति के नियमित तरीके से आदेश दें।

याचिकाकर्ता का मामलें में उक्त आदेश अनुचित प्रतिबंध पैदा करते हैं जो याचिकाकर्ता के मौलिक अधिकार को प्रभावित करते हैं। यह आग्रह किया जाता है कि निषेधात्मक आदेश जारी किए जाएं यह अनुच्छेद 19(1)(ए) और (बी) का पूरी तरह से उल्लंघन है और इसे बिना किसी आधार के जारी किया गया है और यह दं.प्र.सं. की धारा 144 में निहित शासनादेश की प्रक्रिया के दुर्यवहार के समान है।

4. हमने प्रवेश के प्रश्न पर याचिकाकर्ता के विद्वान अधिवक्ता श्री प्रशांत भूषण और प्रतिवादी सं. 1 के विद्वान अधिवक्ता सुश्री जाबिर कौर और प्रतिवादी सं. 2 के विद्वान अधिवक्ता श्री एन वज़ीरी को सुना है। श्री भूषण द्वारा यह प्रस्तुत किया गया है कि आदेश आकस्मिक प्रकृति को संबोधित किए बिना और दं.प्र.सं. की धारा 144 के तहत प्रदत्त शक्ति का सहारा लिए बिना नियमित तरीके से एक के बाद एक पारित किए गए हैं। जो अनुचित नहीं है। उनके द्वारा प्रतिपादित किया गया है कि आदेश में जो प्रतिबन्ध निर्धारित किये गये हैं वे मौलिक अधिकारों का उल्लंघन हैं तथा विरोध करने का अधिकार पूर्णतः समाप्त हो गया है। अपनी दलील को पुष्ट करने के लिए, उन्होंने हिम्मत लाल के. शाह बनाम पुलिस आयुक्त, अहमदाबाद, (1973) 1 एससीसी 227 के फैसले पर भरोसा जताया है।

5. आम तौर पर हम *हिम्मत लाल के. शाह* मामले पूर्वोक्त (में निर्धारित कानून और *बाबूलाल पराते बनाम महाराष्ट्र राज्य*, एआईआर 1961 एससी 884 मामले में संविधान पीठ द्वारा दिए गए एक अन्य फैसले *आचार्य जगदीश्वरानंद अवधूत बनाम पुलिस आयुक्त, कलकत्ता*, (1983) 4 एससीसी 522 : एआईआर

1984 एससी 51 महाराष्ट्र मामले में एक निर्णय लिया है, जिसमें इसे निम्नानुसार आयोजित किया गया है:

"दूसरा पहलू, यानी, दोहराए जाने वाले निषेधात्मक आदेशों का औचित्य, हालांकि, हमारे विचार में एक गंभीर मामला है और चूंकि लंबी दलीलें दी जा चुकी हैं, हम इससे निपटने का प्रस्ताव करते हैं। इस मामले में अक्टूबर 1979 से 1982 तक एक तथ्य है। लगभग दो महीने के अंतराल पर संहिता की धारा 144(1) के तहत समय-समय पर आदेश दिए जाते रहे हैं। हमारे सामने यह विवादित नहीं है कि इस धारा के तहत प्रदत्त शक्ति शांति भंग की तत्काल रोकथाम या त्वरित उपचार के लिए है। इस धारा के तहत दिया गया आदेश धारा 144 की उपधारा) 4) में दिए गए प्रावधान के अनुसार इसके बनने की तारीख से दो महीने तक वैध रहता है। उपधारा) 4) का प्रावधान राज्य सरकार को इस मामले में विचार करने के लिए अधिकृत करता है। मानव जीवन, स्वास्थ्य या सुरक्षा के लिए खतरे को रोकने के लिए, या किसी दंगे या किसी झगड़े को रोकने के लिए, अधिसूचना द्वारा यह निर्देश देना आवश्यक है कि मजिस्ट्रेट द्वारा दिया गया आदेश अगले छह महीने से अधिक की अवधि के लिए लागू रह सकता है। वह तारीख जिस दिन मजिस्ट्रेट द्वारा दिया गया आदेश, लेकिन ऐसे आदेश के लिए, समाप्त हो गया होगा। इसलिए, प्रतिबंध का प्रभाव यह है कि राज्य सरकार निषेधाज्ञा को जीवन की एक अतिरिक्त संहिता की धारा 144 की उपधारा) 4) के संदर्भ में अवधि देने की हकदार होगी, लेकिन वह दो महीने से परे छह महीने तक सीमित होगी? विभिन्न उच्च न्यायालयों के अनेक निर्णयों में यह सही विचार व्यक्त किया गया है कि पहले के

आदेश समय के साथ समाप्त हो जाने के बाद लगातार आदेश जारी करना वैध नहीं है। गोपी मोहन मल्लिक बनाम तारामोनी चौधरानी मामले में 12 न्यायाधीशों की पूरी न्यायालय की एक पूर्ण पीठ ने 1861 की संहिता की धारा 518 (वर्तमान धारा 144 के अनुरूप (के प्रावधानों की जांच करते हुए यह विचार किया कि ऐसी कार्रवाई मजिस्ट्रेट की शक्तियों से परे थी। बिशेसुर चकरबुट्टी बनाम एम्परर मामले में कलकत्ता उच्च न्यायालय की खण्ड न्यायपीठ द्वारा लगातार आदेश देने को अस्वीकार कर दिया गया था। स्वामीनाथ मुद्दलियार बनाम गोपालकृष्ण नायडू, तातुराम साह बनाम उड़ीसा राज्य, राम दास गौड़ बनाम सिटी मजिस्ट्रेट, वाराणसी, और राम नारायण साह बनाम परमेश्वर प्रसाद साह में भी इसी तरह का दृष्टिकोण अपनाया गया था। हमें इसमें कोई संदेह नहीं है कि इन निर्णयों का अनुपात कानूनी स्थिति का सही विवरण प्रस्तुत करता है। धारा 144 की उप-धारा 4) का प्रावधान जो राज्य सरकार को मजिस्ट्रेट द्वारा दिए गए आदेश की अवधि से परे अधिकतम छह महीने की अवधि के लिए निषेधात्मक आदेश का विस्तार करने का अधिकार देता है, स्पष्ट रूप से उस स्थिति की ओर संकेत है जो संसद ने कभी नहीं सोचा था मजिस्ट्रेट द्वारा दिए जाने पर संहिता की धारा 144 के तहत एक आदेश का दो महीने से अधिक समय तक लागू रहना। उस धारा की योजना दोहराए जाने वाले आदेशों पर विचार नहीं करती है और यदि स्थिति ऐसी है तो कानून के अन्य प्रावधानों जैसे धारा 107 या संहिता की धारा 145 के तहत कदम उठाए जाने चाहिए जब व्यक्तिगत विवाद उठाए जाएं और ऐसी स्थिति से निपटने के लिए यहां, पुलिस अधिनियम में पाए जाने वाले प्रावधान हैं। यदि दोहराए गए आदेश दिए

जाते हैं तो यह स्पष्ट रूप से संहिता की धारा 144 द्वारा प्रदत्त शक्ति का दुरुपयोग होगा। बाबूलाल पराते बनाम महाराष्ट्र राज्य में इस न्यायालय के फैसले को ध्यान में रखना प्रासंगिक है जहां संहिता की धारा 144 को चुनौती दी गई थी। प्रावधान को कायम रखते हुए, इस न्यायालय ने कहा:

"इसे सुनिश्चित करने के लिए सार्वजनिक व्यवस्था को पहले से बनाए रखा जाना चाहिए और इसलिए, यह विधायिका के लिए सक्षम है कि वह एक कानून पारित कर सकता है जो उचित प्राधिकरण को सार्वजनिक व्यवस्था बनाए रखने के उद्देश्य से आपात स्थिति में विशेष प्रकार के कृत्यों पर अग्रिम कार्रवाई करने या अग्रिम प्रतिबंध लगाने की अनुमति देता है...."

पुनः जोर दिया गया (एआईआर पृष्ठ 891पर)

"लेकिन यह कहना मुश्किल है कि ऐसी आपात स्थिति में ऐसे प्राधिकारी द्वारा की गई अग्रिम कार्रवाई, जहां सार्वजनिक व्यवस्था के लिए खतरा वास्तव में आशंका है, व्यवस्था बनाए रखने के कर्तव्य के निर्वहन में की गई कार्रवाई के अलावा कुछ और है।"

इसलिए, इस न्यायालय ने उचित रूप से इस विशेषता पर जोर दिया था कि संहिता की धारा 144 के प्रावधान का उद्देश्य आपातकाल को पूरा करना था। यह प्रकृति में एक अस्थायी स्थिति को दर्शाता है और इसलिए, संहिता की धारा 144 के

तहत एक आदेश की अवधि को प्रकृति में अर्ध-स्थायी होने का इरादा कभी नहीं किया जा सकता था.?

6. कानून की पूर्वोक्त निंदा को ध्यान में रखते हुए और रिट याचिका में किए गए दावों की प्रकृति को ध्यान में रखते हुए, हम प्रवेश और निपटान के सवाल पर नोटिस जारी करने के इच्छुक हैं।

7. नोटिस जारी करें

8. चूंकि सुश्री जसबीर और श्री वजीरी ने उपस्थिति दर्ज की है, इसलिए याचिका दायर करने की आवश्यकता है। जवाबी शपथ-पत्र दो सप्ताह के भीतर दायर किया जाए। प्रत्युत्तर, यदि कोई हो, तो उसके बाद एक सप्ताह के भीतर दायर किया जाए।

9. मामले को 25 अगस्त, 2010 तक सूचीबद्ध किया जाए”

4. इसके बाद, एक जवाबी शपथ-पत्र दायर किया गया है और इस मामले पर कुछ अवसरों में बहस हुई थी। आज दूसरे प्रतिवादी द्वारा एक शपथ-पत्र दायर किया गया है। शपथ-पत्र के पैराग्राफ 1 में, यह निम्नानुसार कहा गया है:-

“1. नई दिल्ली जिले के अधिकार क्षेत्र के तहत दं.प्रं.सं. की धारा 144 1973 (1974 का 2) के तहत किसी भी सार्वजनिक बैठक, धरना, शांतिपूर्ण विरोध आदि आयोजित करने के लिए कुछ क्षेत्रों को 'प्रतिबंधित क्षेत्र' घोषित करने को बंद कर दिया गया है। किसी आकस्मिक स्थिति के कारण जब भी आवश्यक होगा, कानून के उक्त प्रावधान को लागू किया जाएगा।”

5. उपरोक्त को ध्यान में रखते हुए, हमारा सुविचारित मत है कि रिट याचिका में कोई भी निर्णय नहीं लिया जाना चाहिए। हालांकि, हम मानते हैं कि प्रतिवादी सं. 2 की दंड प्रक्रिया संहिता की धारा 144 का सहारा लेते समय हमेशा देश के कानून द्वारा निर्देशित किया जाएगा।

167. *बानो बी* के साथ-साथ *आचार्य जगदीशवरानंद अवधूत* दोनों ने धारा 144 के तहत शक्तियों का बार-बार प्रयोग और पूर्ववर्ती आदेशों की घोषणा की निंदा की है। हालांकि, धारा 30(2)(क) और विनियमन 2.3.4 का अंतर्निहित विषय स्पष्ट रूप से उस योजना से अलग है जो द.प्र.सं. की धारा 144 को सूचित करती है। आपातकालीन स्थिति में और जब तत्काल रोकथाम का आदेश दिया जाना हो तो धारा 144 लागू की जा सकती है। यह उपरोक्त पृष्ठभूमि में है कि न्यायालयों ने यह विचार व्यक्त किया है कि धारा 144 के तहत एक बार दिए गए आदेश को पुरातन काल के लिए पुनर्जीवित और नवीनीकृत नहीं किया जा सकता है।

168. उपर्युक्त के विपरीत, विनियमन 2.3.4 के साथ पठित धारा 30(2)(क) के तहत प्रदत्त शक्तियां अपने आप में आपातकालीन प्रावधान नहीं हैं। नतीजतन, जब तक सार्वजनिक स्वास्थ्य के हित में खाद्य वस्तुओं में तंबाकू या निकोटिन को जोड़ने के संबंध में प्रतिबन्ध लगाने की आवश्यकता होती है, तब तक अपीलकर्ता उन आदेशों को जारी रखने में स्पष्ट रूप से उचित होगा

जब तक कि स्थिति ठीक नहीं हो जाती है या जहां यह अंततः अनुभवजन्य शर्तों पर स्थापित किया जाता है कि ऐसे योजक सार्वजनिक स्वास्थ्य के लिए कोई नुकसान नहीं करेंगे।

169. अपीलार्थियों की ओर से सम्बोधित प्रस्तुतियों से न्यायालय ने नोट किया कि आक्षेपित अधिसूचनाओं में निहित प्रतिबंध को *अंकुर गुटका* और *केंद्रीय एरिकनाॅट* में उच्चतम न्यायालय द्वारा पारित विभिन्न आदेशों के आलोक में बनाए रखने की मांग की भी गई थी। जैसा कि इस निर्णय के पूर्ववर्ती भागों में उल्लेख किया गया था, हम पाते हैं कि *अंकुर गुटका* में, उच्चतम न्यायालय ने 3 अप्रैल, 2013 के अपने आदेश में विभिन्न राज्यों और संघ शासित प्रदेशों के सॉलिसिटर जनरल के तम्बाकू और/या निकोटिन के साथ गुटका और पान मसाला की बिक्री पर पूर्ण प्रतिबन्ध लगाने के तर्क पर ध्यान दिया था। सॉलिसिटर जनरल ने उच्चतम न्यायालय को कुछ निर्माताओं द्वारा दो अलग-अलग पाउच में गुटका और पान मसाला बेचने की दुर्भावनापूर्ण रणनीति से भी अवगत कराया था।

170. उपर्युक्त के साथ-साथ केंद्र सरकार द्वारा 27 अगस्त, 2012 को सभी राज्य सरकारों को भेजे गए पत्र का संज्ञान लेते हुए उच्चतम न्यायालय ने उन सभी राज्य सरकारों और केंद्र शासित प्रदेशों को ध्यान दें जारी किया,

जिन्होंने अब तक एफएसएसए के संदर्भ में तंबाकू युक्त गुटखा और पान मसाला की बिक्री पर प्रतिबंध लगाने वाली अधिसूचनाएं जारी नहीं की थीं। ऐसा प्रतीत होता है कि उपरोक्त आदेश ने 2015 में पहला निषेधाज्ञा आदेश जारी करने को प्रेरित किया था।

171. तंबाकू के साथ गुटखा और पान मसाला की बिक्री के संबंध में प्रतिबन्ध को सुप्रीम कोर्ट ने *केंद्रीय एरिकनाॅट* में एक बार फिर से देखा और विशेष रूप से 23 सितंबर 2016 का आदेश पारित किया, जहां *अंकुर गुटखा* में पारित पूर्व उल्लिखित आदेश को एक बार फिर से देखा गया। उच्चतम न्यायालय ने भी विनियमन 2.3.4 और इसके परिणामस्वरूप, उक्त विनियमन को लागू करने के लिए सभी पर लगाए गए दायित्व पर भी ध्यान दिया। तदनुसार, इसने सभी संबंधित वैधानिक प्राधिकरणों को विनियम 2.3.4 का अनुपालन करने का निर्देश दिया। इसने सभी राज्य सरकारों और केंद्र शासित प्रदेशों से “*तम्बाकू और/या निकोटीन के साथ गुटखा और पान मसाला के निर्माण और बिक्री पर लगाए गए प्रतिबंध के पूर्ण अनुपालन*” के संबंध में शपथ पत्र दायर करने को कहा है।

172. जबकि विद्वत एकल न्यायाधीश ने आक्षेपित निर्णय के पैरा 34 में उन आदेशों पर विधिवत् ध्यान दिया है, उन्होंने यह अभिनिर्धारित किया कि

रिट याचिका में स्थापित मामला अलग है क्योंकि यह तंबाकू चबाने से संबंधित है न कि तंबाकू और/या निकोटिन के साथ गुटका और पान मसाला से।

173. हम खुद यह समझने में असमर्थ हैं कि *अंकुर गुटका* और *केंद्रीय एरिकनाॅट* में पारित आदेशों को किसी भी तरह से अलग किया जा सकता था। आक्षेपित अधिसूचनाएं स्पष्ट रूप से तंबाकू या निकोटिन के साथ गुटका और पान मसाला से संबंधित थीं। उपरोक्त दो मामलों में उच्चतम न्यायालय द्वारा जारी बाध्यकारी निर्देश सभी राज्य सरकारों और केंद्र शासित प्रदेशों के लिए एक अस्पष्ट आदेश था कि वे इस संबंध में निषेध को लागू करें और विनियमन 2.3.4 के आदेश का अनुपालन सुनिश्चित करें। इस प्रकार विद्वान न्यायाधीश के लिए यह अभिनिर्धारित करने का कोई औचित्य नहीं था कि वे लागू नहीं होंगे।

ठ. अनुच्छेद 14 का तर्क

174. जिन तर्कों को सम्बोधित किया गया था, उनमें से एक अनुच्छेद 14 में निहित समानता के सिद्धांतों का तथाकथित उल्लंघन था और प्रतिबन्ध केवल “धुआं रहित तंबाकू” तक सीमित था। हम पाते हैं कि वैज्ञानिक अध्ययनों के रूप में अभिलेख पर प्रचुर मात्रा में सामग्री रखी गई है जो धुआं रहित तंबाकू के उपयोग से उत्पन्न होने वाले मुद्दों की प्रकृति और सीमा को स्पष्ट रूप से इंगित करती है। अपीलकर्ताओं ने 07 दिसंबर, 2010 को *अंकुर गुटका* में

उच्चतम न्यायालय द्वारा जारी किए गए निर्देशों के अनुसरण में एन.आई.एच.एफ.डब्ल्यू. द्वारा प्रस्तुत की गई विस्तृत रिपोर्ट के माध्यम से भी न्यायालय को अवगत किया है। जैसाकि विशेषज्ञ समिति द्वारा दर्ज किए गए निष्कर्षों से स्पष्ट होगा, यह पाया गया है कि देश में 163.7 मिलियन लोग केवल धुआं रहित तंबाकू का सेवन करते हैं। उपरोक्त की तुलना में, धूम्रपान करने वाले व्यक्तियों की संख्या 68.9 मिलियन आंकी गई थी। धुआं रहित तंबाकू का सेवन करने वालों के लिए छोड़ने का अनुपात 5 प्रतिशत पर रखा गया था। इस रिपोर्ट में पिछले कुछ वर्षों के दौरान धुआं रहित तंबाकू का सेवन करने वालों की कुल संख्या में तेजी से हुई वृद्धि का भी ध्यान दिया गया था। जैसाकि जी.ए.टी.एस. रिपोर्ट 2016-17 स्थापित करेगी, धुआं रहित तंबाकू सेवन करने वाले व्यक्तियों की कुल संख्या 199.4 मिलियन पाई गई थी और इस प्रकार वर्तमान तंबाकू धूम्रपान करने वालों की तुलना में लगभग दुगुनी थी जिसे पहले के सर्वेक्षण में 99.5 मिलियन पाया गया था। यह ध्यान देना उचित हो जाता है कि जीएटीएस-1 [2009-2010] में धुआं रहित तंबाकू का सेवन करने वालों की संख्या 163.7 मिलियन पाई गई थी। जीएटीएस-2 [2016-17] की रिपोर्ट के प्रकाशित होने तक, इनका सेवन करने वालों की संख्या 199.4 मिलियन तक बढ़ गई थी, इस प्रकार धुआं रहित तंबाकू के सेवन करने वालों की संख्या में तेजी से वृद्धि हुई थी।

175. यह अवलोकन करना आवश्यक हो जाता है कि रिट याचिकाकर्ताओं ने इस बात पर विवाद नहीं किया कि सिगरेट के साथसाथ धुआं रहित तंबाकू - दोनों का सार्वजनिक स्वास्थ्य पर प्रत्यक्ष और हानिकारक प्रभाव पड़ता है।

प्रस्तुतिकरण अनिवार्य रूप से इस आधार पर आगे बढ़ा कि “धूम्रपान” और “धुआं रहित तंबाकू” के बीच एक कृत्रिम अंतर बनाने के लिए कोई तर्क मौजूद नहीं है। हम खुद को उपरोक्त प्रस्तुति को समझने में असमर्थ पाते हैं क्योंकि एक बार जब यह पाया गया और स्वीकार किया गया कि दोनों श्रेणियों के तंबाकू में ऐसे पदार्थ होते हैं जिनका सार्वजनिक स्वास्थ्य पर प्रत्यक्ष प्रभाव पड़ता है, तो आक्षेपित अधिसूचनाओं को स्पष्ट रूप से रद्द करने की आवश्यकता नहीं थी। हम इस सुस्थापित सिद्धांत को ध्यान में रखते हैं कि एक विशेषाधिकार रिट किसी अवैधता को बनाए रखने या व्यापक जनहित पर गंभीर पूर्वाग्रह पैदा करने के लिए जारी नहीं किया जाएगा। इस संबंध में प्रस्तुत किए गए निवेदन को स्वीकार करना न्यायालय द्वारा धूम्रपान करने वाले तंबाकू के अलावा धुआं रहित तंबाकू के वितरण और बिक्री को मंजूरी देने के बराबर होगा। अनुच्छेद 14 को संभवतः इस आधार पर लागू नहीं किया जा सकता है कि चूंकि तंबाकू की एक विशेष शैली पर प्रतिबंध नहीं लगाया गया है, इसलिए समान रूप से हानिकारक वस्तु के संबंध में कोई निषेध नहीं होना चाहिए। किसी भी मामले में, अनुच्छेद 14 नकारात्मक समानता पर विचार नहीं करता

है। जैसा कि बार-बार कहा गया है, यह एक सकारात्मक संवैधानिक अधिकार है। उस अनुच्छेद द्वारा प्रदत्त गारंटी और संरक्षण का उपयोग किसी हानिकारक पदार्थ के निर्माण, बिक्री या वितरण के अधिकार का दावा करने के लिए केवल इसलिए नहीं किया जा सकता है क्योंकि अपीलकर्ता समान रूप से हानिकारक वस्तु के संबंध में समान कदम उठाने में विफल रहा है। इस प्रकार हम खुद को इस आधार पर संबोधित प्रस्तुतियों की सराहना करने /समझने में या उन्हें स्वीकार करने में असमर्थ पाते हैं।

ड. नीति और न्यायिक समीक्षा

176. अधिक मौलिक रूप से हम पाते हैं कि अपीलकर्ता ने धुआं रहित तंबाकू के उपयोगकर्ताओं की बड़ी संख्या को ध्यान में रखते हुए आक्षेपित उपायों को अपनाया है, जैसा कि वैज्ञानिक रिपोर्टों से इस तथ्य के साथ प्रमाणित था कि यह निषेध लगाने के लिए कानूनी रूप से सशस्त्र था। ये अनिवार्य रूप से नीतिगत अनिवार्यताएं थीं, जिन्हें अपीलार्थियों ने आक्षेपित अधिसूचनाएं जारी करते समय ध्यान में रखा था। यह ध्यान देना प्रासंगिक हो जाता है कि न्यायिक समीक्षा की शक्ति जो इस न्यायालय को प्रदान की गई है, वह नीतिगत निर्णय में हस्तक्षेप करने तक नहीं फैली है, जब तक कि इसे पूरी तरह से गलत, अस्थिर या स्पष्ट रूप से मनमाना नहीं दिखाया जाता है। न्यायालय

ऐसे नीतिगत निर्णयों में केवल इस आधार पर हस्तक्षेप करने से बचेंगी कि एक अधिक विवेकपूर्ण या अच्छा विकल्प उपलब्ध था। हम स्पष्ट रूप से अच्छी तरह से मान्यता प्राप्त रूबिकॉन को पार कर रहे होंगे यदि हम अपने स्वयं के विचारों और धारणाओं को प्रभावित करते हैं जो एक अधिक प्रभावी उपाय होता। अंत में, अनिवार्यताओं का संतुलन, प्रतिस्पर्धी कारकों का मूल्यांकन, समय की आवश्यकताएं ऐसे सभी कारक हैं जिन पर एक उचित नीति तैयार करते समय कार्यपालिका को विचार करना चाहिए। न्यायालय अंततः नीति की प्रभावशीलता से नहीं बल्कि उसकी इसकी वैधता से चिंतित हैं।

177. यद्यपि नीतिगत निर्णयों के संबंध में न्यायिक समीक्षा की सीमा के संबंध में जिन सिद्धांतों को ध्यान में रखा जाना चाहिए, वे अच्छी तरह से स्थापित हैं, न्यायालय निम्नलिखित निर्णयों पर ध्यान देना उचित समझता है। **फिल्म समारोह निदेशालय बनाम गौरव अश्विन जैन** में, यह अभिनिर्धारित करते हुए कि न्यायालयों को किसी नीति की शुद्धता की जांच करने के लिए नहीं कहा जा सकता, उच्चतम न्यायालय ने निम्नानुसार अभिनिर्धारित किया :-

“16. सरकारी नीति की न्यायिक समीक्षा का दायरा अब अच्छी तरह से परिभाषित है। न्यायालय किसी नीति की शुद्धता, उपयुक्तता और उपयुक्तता की जांच करने वाले अपीलीय प्राधिकारी के रूप में कार्य नहीं करते और नहीं कर सकते और न ही कार्यपालिका द्वारा तैयार किए जाने वाले नीतिगत मामलों पर

कार्यपालिका के लिए न्यायालय सलाहकार होते हैं। सरकार की नीति की जांच करते समय न्यायिक समीक्षा का दायरा इस बात की जांच करना है कि क्या यह नागरिकों के मूल अधिकारों का उल्लंघन करता है या संविधान के प्रावधानों का विरोध करता है या किसी वैधानिक प्रावधान का विरोध करता है या स्पष्ट रूप से मनमाना है। न्यायालय न तो इस आधार पर नीति में हस्तक्षेप कर सकते हैं कि यह गलत है और न ही इस आधार पर कि एक बेहतर, निष्पक्ष या बुद्धिमान विकल्प उपलब्ध है। वैधता (देखिए आसिफ हमीद बनाम जम्मू और कश्मीर राज्य [1989 सप्लीमेंट (2) एससीसी 364], सीताराम शुगर कंपनी लिमिटेड बनाम भारत संघ, (1989 सप्लीमेंट (2) एससीसी 364)। भारत संघ [(1990) 3 एस. सी. सी. 223], खोडे डिस्टिलरीज लिमिटेड बनाम भारत संघ [(1991) 3 एस. सी. सी. 223]। कर्नाटक राज्य [(1996) 10 एससीसी 304], बाल्को कर्मचारी संघ बनाम भारत संघ [(2002) 2 एससीसी 333], उड़ीसा राज्य बनाम गोपीनाथ दास [(2005) 13 एससीसी 495:2006 एससीसी (एल एंड एस) 1225] और अखिल भारत गोसेवा संघ (3) बनाम आंध्र प्रदेश राज्य [(2006) 4 एससीसी 162]

178. **कृष्णन कक्कथ बनाम केरल सरकार** में, उच्चतम न्यायालय ने यह मत व्यक्त किया कि अवैधता और असंवैधानिकता के सीमित प्रश्न पर एक सार्वजनिक नीति का परीक्षण करना ही उचित है:- -

“36. संविधान के अनुच्छेद 14 के संदर्भ में तर्कहीनता और मनमानी का पता लगाने के लिए यह आवश्यक नहीं है कि राज्य

सरकार के नीतिगत निर्णय में बुद्धिमत्ता का पता लगाने के लिए कोई अभ्यास किया जाए। यह महत्वपूर्ण नहीं है कि एक बेहतर या अधिक व्यापक नीतिगत निर्णय लिया जा सकता था। यह भी उतना ही महत्वहीन है कि यह प्रदर्शित किया जा सकता है कि नीतिगत निर्णय मूर्खतापूर्ण है और जिस उद्देश्य के लिए ऐसा निर्णय लिया गया है, उसके विफल हो जाने की संभावना है। जब तक कि नीतिगत निर्णय स्पष्ट रूप से अनुचित ; चंचल ; अस्थिर मन या अनुचित ; चंचल ; अस्थिर मन नहीं होता और किसी भी कारण से सूचित नहीं किया जाता है या यह भेदभाव से ग्रस्त है या संविधान के किसी कानून या अधिनियमों का उल्लंघन करता है, नीतिगत निर्णय को रद्द नहीं किया जा सकता है। यह ध्यान में रखा जाना चाहिए कि अवैधता और असंवैधानिकता के संदर्भ में सार्वजनिक नीति का परीक्षण करने के सीमित उद्देश्य को छोड़कर, न्यायालयों को सार्वजनिक नीति के अनछुए समुद्र में उतरने से बचना चाहिए। इमरजेंसी

179. श्री सीताराम शुगर कम्पनी लिमिटेड बनाम भारत संघ, मामले में, उच्चतम न्यायालय ने एक नीतिगत उपाय में हस्तक्षेप की सीमा पर विचार करते हुए निम्नलिखित मत व्यक्त किया है:- -

“57. न्यायिक समीक्षा आर्थिक नीति के मामलों से संबंधित नहीं है। न्यायालय किसी भी प्रांत के भीतर के मामलों के बारे में विधायिका या उसके अभिकर्ताओं के निर्णय के स्थान पर अपने निर्णय नहीं लेता है। न्यायालय विशेषज्ञ की भावना के स्थान पर अपने विचार नहीं रखता है। जब विधायिका अपने प्राधिकार क्षेत्र के भीतर कार्य करती है और किसी अभिकर्ता को शक्ति प्रदान

करती है तो वह अभिकर्ता को ऐसे तथ्यों के निष्कर्ष निकालने के लिए सशक्त कर सकती है जो निश्चयक हैं बशर्ते कि ऐसे निष्कर्ष युक्तियुक्तता के परीक्षण को संतुष्ट करते हों। ऐसे सभी मामलों में न्यायिक जांच इस प्रश्न तक सीमित है कि क्या तथ्य के निष्कर्ष युक्तियुक्त रूप से साक्ष्यों पर आधारित हैं और क्या ऐसे निष्कर्ष देश के कानूनों के अनुरूप हैं। न्यायमूर्ति जगन्नाथ शेटी ने गुप्ता शुगर वर्क्स [1987 अनुपूरक एस. सी. सी. 476,481] में कहा: (एससीसी)

पी।479, पैरा 4)

अदालत न तो चार्टर्ड एकाउंटेंट की तरह काम करती है और न ही आयकर अधिकारी की तरह काम करती है। न्यायालय किसी व्यक्तिगत मामले या किसी विशेष समस्या से संबंधित नहीं है। न्यायालय केवल इस बात की जांच करता है कि क्या निर्धारित मूल्य अधिनियम द्वारा प्रदान की गई बातों को ध्यान में रखते हुए निर्धारित किया गया था। और क्या बाहरी मामलों को निर्धारण से बाहर रखा गया है। इमरजेंसी

59. यह केंद्रीय सरकार की नीति और योजना का विषय है कि वह चीनी उद्योग और आम जनता के सर्वोत्तम आर्थिक हित में आंशिक नियंत्रण की प्रणाली को अपनाने पर यह फैसला करे कि लेवी चीनी की कीमत निर्धारित करने के उद्देश्य से चीनी कारखानों को भौगोलिक-सह-कृषि-आर्थिक कारकों के संदर्भ में एक साथ रखा जाए या नहीं। सांविधिक लिखतों और कार्यकारी आदेशों के माध्यम से अपने नीतिगत निर्णय को तैयार करने और कार्यान्वित करने के लिए केंद्रीय सरकार को पर्याप्त शक्ति प्रदान की गई है। क्या चीनी उद्योग को समान लागत विशेषताओं

के साथ इकाइयों के समूहों में विभाजित करने के लिए नीति में बदलाव किया जाना चाहिए, विशेष रूप से इकाइयों की वसूली, अवधि, आकार और उम्र और प्रति टन उत्पादन के पूंजी लागत के संदर्भ में, उनके स्थान के संबंध में, जैसा कि बीआईसीपी द्वारा सिफारिश की गई है, एक बार फिर केंद्रीय सरकार को फैसला करना है। चीनी उद्योग के लिए क्या सबसे अच्छा है और अधिनियम के मूल उद्देश्य को ध्यान में रखते हुए किस तरीके से नीति तैयार और कार्यान्वित की जानी चाहिए। आम जनता के सर्वोत्तम हित में उचित मूल्यों पर आवश्यक वस्तुओं की आपूर्ति और समान वितरण विशेष रूप से केंद्रीय सरकार के प्रांत के भीतर निर्णय का विषय है। ऐसे मामले साधारणतया न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति को आकर्षित नहीं करते। इमरजेंसी

180. **उड़ीसा राज्य बनाम गोपीनाथ दास** में और जिसमें न्यायालय को एक बार फिर न्यायिक समीक्षा के मापदंडों को स्पष्ट करने के लिए कहा गया था, उच्चतम न्यायालय ने निम्नलिखित रूप में अभिनिर्धारित किया:-

“6. उन कारणों की सत्यता, जिनके कारण सरकार ने एक अनुक्रम के बजाय दूसरे अनुक्रम पर निर्णय लेने के लिए प्रेरित किया, न्यायिक समीक्षा में चिंता का विषय नहीं है और न्यायालय इस तरह की जांच के लिए उपयुक्त मंच नहीं है।

7. नीतिगत निर्णय सरकार पर छोड़ दिया जाना चाहिए क्योंकि यह विभिन्न दृष्टिकोणों से सभी बिंदुओं पर विचार करने के बाद किस नीति को अपनाया जाना चाहिए। नीतिगत निर्णयों के मामले में या सरकार द्वारा अपने विवेकाधिकार का प्रयोग करने के मामले में जब तक मूल अधिकार का उल्लंघन नहीं दिखाया

जाता तब तक अदालतों के पास हस्तक्षेप करने का कोई अवसर नहीं होगा और न्यायालय को ऐसे मामलों में कार्यपालिका के निर्णय के स्थान पर अपने स्वयं के निर्णय को प्रतिस्थापित नहीं करना चाहिए। सरकार के निर्णय के औचित्य का आकलन करने में न्यायालय हस्तक्षेप नहीं कर सकता, भले ही सरकार का दूसरा दृष्टिकोण संभव हो।

8. न्यायालय को लगातार यह याद रखना चाहिए कि संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय ने मेट्रोपोलिस थिएटर कंपनी वी. में क्या कहा था। शिकागो शहर [57 एल. एड. 730:228 यू एस 61 (1912)]:

"सरकार की समस्याएं व्यावहारिक हैं और यदि उन्हें आवश्यकता न हो तो उन्हें उचित ठहराया जा सकता है, यह तर्कहीन और अवैज्ञानिक हो सकता है।"
"लेकिन इस तरह की आलोचना को जल्दबाजी में व्यक्त नहीं किया जाना चाहिए। जो सबसे अच्छा है वह हमेशा स्पष्ट नहीं होता है, किसी भी विकल्प की बुद्धिमत्ता को विवादित या निंदा किया जा सकता है। सरकार की केवल गलतियां हमारी न्यायिक समीक्षा के अधीन नहीं हैं।

181. **जैकब पुलियेल बनाम भारत संघ और अन्य** में हाल ही में दिए गए निर्णय में नीतिगत निर्णय के संबंध में न्यायिक समीक्षा के सुस्थापित मापदंडों को उच्चतम न्यायालय ने निम्नलिखित शब्दों में दोहराया है:- -

"20. कार्यस्थल संबंध और सुरक्षा मंत्री ने कोविड-19 सार्वजनिक स्वास्थ्य प्रतिक्रिया (विशिष्ट कार्य टीकाकरण) पास किया आदेश

2021, जिसके द्वारा यह निर्धारित किया गया था कि निश्चित पुलिस और रक्षा बल के कर्मियों द्वारा किया जाने वाला काम केवल उन श्रमिकों द्वारा किया जा सकता है जिन्हें टीका लगाया गया है। तीन पुलिस और रक्षा बल के कर्मचारियों ने, जो टीका लगवाना नहीं चाहते थे, न्यूजीलैंड के उच्च न्यायालय के समक्ष उक्त आदेश की न्यायिक समीक्षा की मांग की (इसमें इसके बाद, न्यूजीलैंड उच्च न्यायालय के समक्ष)। इस विवाद पर फैसला सुनाते हुए न्यूजीलैंड के उच्च न्यायालय ने रयान यार्डली (उपर्युक्त) में अपनी राय व्यक्त की कि *कोविड-19* से निपटने के लिए सरकारों द्वारा किए गए विकल्पों में व्यापक नीतिगत प्रश्न शामिल हैं, जिनमें सीमा बंद करने, लॉकडाउन, आइसोलेशन की आवश्यकता, वैक्सीन अधिदेश और कई अन्य उपाय शामिल हैं, जो निर्वाचित प्रतिनिधियों के लिए निर्णय हैं। न्यूजीलैंड उच्च न्यायालय ने यह स्पष्ट किया कि न्यायालय संकीर्ण कानूनी प्रश्नों का समाधान करता है और न्यायालय का कार्य व्यापक नीतिगत प्रश्नों का समाधान करना नहीं है। विशेषज्ञों के साक्ष्य का उल्लेख करते हुए न्यूजीलैंड उच्च न्यायालय ने निश्चित निष्कर्षों पर पहुंचने की न्यायालय की योग्यता पर संस्थागत सीमाओं पर जोर दिया लेकिन स्पष्ट किया कि न्यायालय को यह सुनिश्चित करने के लिए अपने संवैधानिक उत्तरदायित्व का प्रयोग करना चाहिए कि निर्णय विधिपूर्ण रूप से किए जाएं। स्वास्थ्य मंत्रालय बनाम एटकिंसन में न्यूजीलैंड के अपील न्यायालय के एक फैसले पर भरोसा करते हुए, न्यूजीलैंड उच्च न्यायालय ने अभिनिर्धारित किया कि क्राउन पर यह प्रदर्शित करने का भार है कि मूल अधिकार की परिसीमा प्रदर्शित रूप से न्यायोचित है। हमें पता चला है कि जब से इस मामले में निर्णय सुरक्षित रखा गया है, न्यूजीलैंड सरकार द्वारा रयान यार्डले (ऊपर) में न्यूजीलैंड

उच्च न्यायालय के निर्णय को न्यूजीलैंड अपील न्यायालय के समक्ष अपील की गई है।

21. अब हम स्वास्थ्य से संबंधित सार्वजनिक नीतियों की न्यायिक समीक्षा के दायरे में इस न्यायालय के पूर्व निर्णय का विश्लेषण करने के लिए आगे बढ़ेंगे। यह सुस्थापित है कि न्यायालय अपनी न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति का प्रयोग करते हुए सामान्यतः कार्यपालिका के नीतिगत निर्णयों में हस्तक्षेप नहीं करते हैं जब तक कि नीति को असद्विधापूर्ण, अतार्किकता, मनमानेपन या अनुचित आदि के आधार पर दोष नहीं दिया जा सकता है। यह न तो न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र में है और न ही न्यायिक समीक्षा के दायरे में है कि इस बारे में जांच शुरू की जाए कि क्या कोई विशेष सार्वजनिक नीति विवेकपूर्ण है या क्या बेहतर सार्वजनिक नीति विकसित की जा सकती है। न ही न्यायालय याचिकाकर्ता के कहने पर किसी नीति को केवल इसलिए रद्द करने के लिए प्रवृत्त होते हैं कि यह याचिकाकर्ता किया गया है कि एक अलग नीति अधिक उचित या बुद्धिमान या अधिक वैज्ञानिक या अधिक तार्किक होती। न्यायालय किसी नीति की शुद्धता, उपयुक्तता और उपयुक्तता की जांच करने वाले अपीलीय प्राधिकारी के रूप में कार्य नहीं कर सकते और न ही वे कार्यपालिका के लिए न्यायालय के सलाहकार हैं ऐसे नीतिगत मामलों पर, जिन्हें कार्यपालिका तैयार करने की हकदार है। सरकार की नीति की जांच करते समय न्यायिक समीक्षा का दायरा इस बात की जांच करना है कि क्या यह नागरिकों के मूल अधिकारों का उल्लंघन करता है या संविधान के प्रावधानों का विरोध करता है, या किसी वैधानिक प्रावधान का विरोध करता है या स्पष्ट रूप से मनमाना है

प्रतिशत है।

22. इस न्यायालय ने अपने अनेक निर्णयों में इस बात को दोहराया है कि न्यायालयों को ऐसे मामलों में जल्दबाजी नहीं करनी चाहिए जहां वैज्ञानिक और चिकित्सा विशेषज्ञ भी सावधानी बरतते हैं। विवेक का नियम यह है कि अदालतें सर्वेक्षणों और अनुसंधान से इनपुट एकत्र करने और विश्लेषण करने के बाद सार्वजनिक स्वास्थ्य के मामलों में सरकार द्वारा लिए गए नीतिगत निर्णयों में हस्तक्षेप करने के लिए अनिच्छुक होंगी। न ही न्यायालय सार्वजनिक स्वास्थ्य से संबंधित तकनीकी मुद्दों के संबंध में तकनीकी विशेषज्ञता और समृद्ध अनुभव वाले लोगों द्वारा तैयार किए गए मुद्दों को प्राथमिकता देने के संबंध में अपने विचारों को प्रतिस्थापित करने का प्रयास करेंगे। जहां राज्य से नियम बनाने में जटिल प्रकृति की विशेषज्ञता की अपेक्षा की जाती है, वहां उस शक्ति का प्रयोग, जो मनमानी के रूप में प्रदर्शित नहीं की गई है, नागरिक के मूल अधिकार पर युक्तियुक्त प्रतिबंध के रूप में विधिमान्य माना जाना चाहिए और न्यायिक पुनर्विलोकन को सीमाओं पर रोका जाना चाहिए। न्यायालय समीचीन समाधान की अपनी धारणा पर फिर से विचार नहीं कर सकता और उसे प्रतिस्थापित नहीं कर सकता। सरकार के लिए खुले नीति और निर्णय के व्यापक न्यायाधीश-प्रूफ क्षेत्रों के भीतर, यदि वे गलतियां करते हैं, तो सुधार अदालत में नहीं है, बल्कि कहीं और है। यह हमारे न्यायशास्त्र में संवैधानिक क्षेत्राधिकारों का मेल है। हम चिकित्सा मुद्दों पर न्यायिक नीति नहीं बना सकते। न्यायिक समीक्षा शक्ति पर सभी न्यायिक विचार, भारतीय और एंग्लो-अमेरिकन, जहां चुनौती के तहत नियम एक विशेष क्षेत्र से संबंधित हैं और लोक

कल्याण के संवेदनशील पहलुओं को शामिल करते हैं, ने अदालतों को सलाह के तदर्थ ज्ञान द्वारा सहायता प्राप्त न्यायिक जनरलिस्टों के आधे-अधूरे अध्ययनों के बल पर अधीनस्थ विधान की तर्कहीनता के सहज अनुमान की चेतावनी दी है। तथापि, न्यायालय निश्चित रूप से संवैधानिक निरीक्षक है और उसे अनुशासनात्मक शक्ति से युक्त कार्यपालिका के अत्याचार के विरुद्ध अपने मूल अधिकार के अभिकथन में नागरिकों की रक्षा करने के लिए कार्य करना चाहिए।

23. इसमें कोई संदेह नहीं है कि इस न्यायालय ने एक से अधिक निर्णयों में यह निर्णय दिया है कि जहां प्राधिकरण का निर्णय किसी नीतिगत मामले के संबंध में है, वहां यह न्यायालय आमतौर पर हस्तक्षेप नहीं करेगा क्योंकि नीतिगत मामलों पर निर्णय संबंधित व्यक्तियों की विशेषज्ञ जानकारी के आधार पर लिया जाता है और न्यायालय आमतौर पर नीतिगत निर्णय की शुद्धता पर सवाल उठाने के लिए सक्षम नहीं होते हैं। तथापि, इसका यह अर्थ नहीं है कि न्यायालयों को यह संवीक्षा करने के अपने अधिकार का त्याग करना होगा कि क्या प्रश्नगत नीति सभी सुसंगत तथ्यों को ध्यान में रखते हुए बनाई गई है और उक्त नीति को विभेद या अतार्किकता के दायरे से परे माना जा सकता है। रिकॉर्ड पर सामग्री। दिल्ली विकास प्राधिकरण (पूर्वोक्त) में, इस न्यायालय ने अभिनिर्धारित किया कि एक नीतिगत निर्णय के रूप में घोषित एक कार्यकारी आदेश न्यायिक समीक्षा के दायरे से बाहर नहीं है। जबकि वरिष्ठ न्यायालय नीति की बारीकियों में हस्तक्षेप नहीं कर सकते हैं, या एक-दूसरे को प्रतिस्थापित नहीं कर सकते हैं, लेकिन यह तर्क देना सही नहीं होगा कि न्यायालय अपने न्यायिक हाथ ढीले कर देगा, जब यह

दलील दी जाती है कि आक्षेपित निर्णय एक नीतिगत निर्णय है। इसके साथ वरिष्ठ न्यायालय की ओर से हस्तक्षेप अधिकार क्षेत्र के बिना नहीं होगा क्योंकि यह न्यायिक समीक्षा के अधीन है। उसमें आगे यह अभिनिर्धारित किया गया था कि नीतिगत निर्णय निम्नलिखित आधारों पर न्यायिक समीक्षा के अध्यधीन हैं:

(क) अगर यह असंवैधानिक है

(ख) यदि यह अधिनियम और विनियमों के प्रावधानों का उल्लंघन करता है तो

(ग) यदि प्रतिनिधि ने अपनी शक्ति के बाहर कार्य किया है

(घ) यदि कार्यपालक नीति सांविधिक या वृहत्तर नीति के प्रतिकूल है। इमरजेंसी

182. उपर्युक्त सिद्धांतों के आलोक में देखते हुए, हमारी दृढ़ राय है कि आक्षेपित अधिसूचनाओं को उन आधारों पर रद्द करने का कोई औचित्य नहीं है जिन्हें विद्वान् न्यायाधीश ने स्वीकार किया है। किसी भी मामले में, अनुच्छेद 14 स्पष्ट रूप से आक्षेपित अधिसूचनाओं को दरकिनार करने का अधिकार नहीं देता है।

ढ. परिधीय/सतही मुद्दे

183. समाप्ति/अलग होने के समय, दो अतिरिक्त मुद्दे जो हमारे विचार के लिए रखे गए थे, अभिलेख की पूर्णता के लिए भी देखे जा सकते हैं।

184. विद्वान् न्यायाधीश ने रिट याचिकाओं को स्वीकार करते समय निहित निरस्त करने के सिद्धांतों का भी संकेत दिया है। हालांकि, और जैसा कि इस न्यायालय ने इन अपीलों में संबोधित प्रस्तुतियों को दर्ज करते समय नोट किया था, अपीलकर्ताओं ने कभी भी रिट न्यायालय के समक्ष यह तर्क नहीं दिया था कि सीओटीपीए एफएसएसए की घोषणा पर अप्रत्यक्ष/निहित रूप से निरस्त हो गया था। इस प्रकार उक्त टिप्पणियों को प्रस्तुत किए जाने की कोई आवश्यकता नहीं थी। किसी भी मामले में, ऊपर अभिलिखित निष्कर्षों के आलोक में, हम इस संबंध में विद्वान न्यायाधीश द्वारा दर्ज किए गए अंतिम निष्कर्ष में हस्तक्षेप करने का कोई आधार नहीं पाते हैं।

185. के.स.स्था.अधि. विद्वान श्री कीर्तिमान सिंह ने यह तर्क दिया था कि तंबाकू के व्यापार और वाणिज्य को अतिरिक्त व्यापार के रूप में देखा जा सकता है। श्री सिंह ने इस संबंध में निश्चित टिप्पणियों का उल्लेख किया जो *नव बांस सार व्यापार संघ* के साथ-साथ *हेल्थ फॉर मिलियन्स ट्रस्ट* और *यूनिकॉर्न इंडस्ट्रीज* में दर्ज हैं। हालांकि, हम उच्चतम न्यायालय द्वारा *गोडावत* में की गई स्पष्ट टिप्पणियों को ध्यान में रखते हुए इस तरह की घोषणा में प्रवेश करने में खुद को असमर्थ पाते हैं। इस संबंध में *गोडावत* के प्रासंगिक अंश यहां उद्धृत किए गए हैं:-

“53. क्या पान मसाला या गुटखा (तंबाकू युक्त), या तंबाकू का उपभोग स्वास्थ्य के लिए इतना स्वाभाविक या खतरनाक माना जाता है और, यदि ऐसा है, तो क्या देश में इसके उपयोग पर पूरी तरह से प्रतिबंध लगाने के लिए कोई विधायी नीति है? 2003 के अधिनियम 34 के संदर्भ में इसका उत्तर नकारात्मक होना चाहिए। इस तर्क को प्रतिग्रहण करना, प्रतिगृहीत करना, स्वीकार करना करना कठिन है कि आक्षेपित अधिसूचना द्वारा प्रतिबंधित पदार्थ को वाणिज्य के अतिरिक्त माना जाता है। पहली बात तो यह है कि इस देश में तंबाकू के संबंध में जो कानून बनाए गए हैं उनका यह अर्थ नहीं है कि संसद ने कभी भी इसे वाणिज्य के अतिरिक्त वस्तु माना है और न ही संसद ने इसके उपयोग पर आत्यंतिक रूप से, आत्यंतिकत ; पूर्ण रूप से रूप से प्रतिबंध लगाने का प्रयास किया है। उद्योग (विकास और विनियमन) अधिनियम, 1951 ने केवल पहली अनुसूची की मद 38 (1) के तहत तंबाकू उत्पादों पर लाइसेंसिंग विनियमन लागू किया। केंद्रीय विक्रय कर अधिनियम, 1956 की खंड 14 (ix) में केंद्रीय विक्रय कर के लिए दरें निर्धारित की गई हैं। अतिरिक्त उत्पाद शुल्क (विशेष महत्व की वस्तुएं) अधिनियम, 1957 तंबाकू उत्पादों पर लगाए जाने वाले अतिरिक्त शुल्क को निर्धारित करता है। तंबाकू बोर्ड अधिनियम, 1975 ने तंबाकू के विकास के लिए एक तंबाकू बोर्ड की स्थापना की देश में उद्योग। यहां तक कि नवीनतम अधिनियम अर्थात् सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पाद (विज्ञापन का निषेध और व्यापार और वाणिज्य, उत्पादन, आपूर्ति और वितरण का विनियमन) अधिनियम, 2003, नाबालिगों को छोड़कर अनुसूची में सूचीबद्ध तंबाकू उत्पादों की बिक्री पर प्रतिबंध नहीं लगाता है। इसके अलावा, हम पाते हैं कि केंद्रीय विक्रय कर अधिनियम की टैरिफ अनुसूची में कई

प्रविष्टियां हैं जो तंबाकू और पान मसाला से संबंधित हैं। तंबाकू और इसके संबद्ध उत्पादों के साथ-साथ पान मसाला के विनिर्माण और बिक्री पर नियंत्रण और प्रतिबंध लगाने के लिए किए गए इन विधायी उपायों के मद्देनजर, यह प्रतिग्रहण करना, प्रतिगृहीत करना, स्वीकार करना संभव नहीं है कि इस वस्तु को ही वाणिज्य के अतिरिक्त *माना गया है*। विधायी नीति, यदि कोई हो, इसके विपरीत प्रतीत होती है। किसी भी स्थिति में क्या किसी वस्तु को वाणिज्य के अतिरिक्त होने के कारण प्रतिबंधित *किया जाना चाहिए* या नहीं, यह विधायी नीति का मामला है और इसे विधायी अधिनियम से उत्पन्न होना चाहिए न कि किसी कार्यकारी प्राधिकारी द्वारा जारी अधिसूचना से।

ण. परिचालन निर्देश

186. तदनुसार, और उपरोक्त सभी कारणों से, हम खुद को विद्वान न्यायाधीश द्वारा दिए गए आक्षेपित निर्णय को बनाए रखने में असमर्थ पाते हैं। इसके परिणामस्वरूप ये अपीलें स्वीकार की जाएगी। 23 सितंबर 2022 का आक्षेपित निर्णय और आदेश निरस्त किया जाएगा।

187. उपर्युक्त कारणों से, हमें रिट याचिका (दीवानी) सं 3362/2015 में उठाई गई चुनौती में कोई योग्यता नजर नहीं आती। नतीजतन, यह खारिज कर दी जाएगी।

मुख्य न्या., सतीश चंद्र शर्मा

न्या., यशवंत वर्मा

10 अप्रैल, 2023

भ/सु/नेहा

(Translation has been done through AI Tool: SUVAS)

अस्वीकरण : देशी भाषा में निर्णय का अनुवाद मुकद्दमेबाज़ के सीमित प्रयोग हेतु किया गया है ताकि वो अपनी भाषा में इसे समझ सकें एवं यह किसी अन्य प्रयोजन हेतु प्रयोग नहीं किया जाएगा। समस्त कार्यालयी एवं व्यावहारिक प्रयोजनों हेतु निर्णय का अंग्रेज़ी स्वरूप ही अभिप्रमाणित माना जाएगा और कार्यान्वयन तथा लागू किए जाने हेतु उसे ही वरीयता दी जाएगी।