

सैंतालीसवां प्रतिवेदन

याचिका समिति

(सत्रहवीं लोक सभा)

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय,

कृषि और कृषक कल्याण मंत्रालय  
(कृषि, सहकारिता और कृषक कल्याण विभाग)

श्रम और रोजगार मंत्रालय,

वाणिज्य और उद्योग मंत्रालय

(वाणिज्य विभाग)

और

सूक्ष्म, लघु और मध्यम उद्यम मंत्रालय

(24.03.2023 को लोक सभा को प्रस्तुत किया गया)



सत्यमेव जयते

लोक सभा सचिवालय

नई दिल्ली

मार्च, 2023/चैत्र, 1945(शक)

सीपीबी सं. 1 खंड XLVII

© 2023 लोक सभा सचिवालय

लोक सभा के प्रक्रिया तथा कार्य संचालन नियम (सोलहवां संस्करण) के नियम  
382 के अंतर्गत प्रकाशित

## याचिका समिति का गठन

श्री हरीश द्विवेदी - सभापति

### सदस्य

2. श्री एंटो एन्टोनी
3. श्री हनुमान बेनीवाल
4. श्री संजय सदाशिवराव मांडलिक
5. श्री पी. रविन्द्रनाथ
6. डॉ. जयंत कुमार राय
7. श्री बृजेन्द्र सिंह
8. श्री सुनील कुमार सिंह
9. श्री सुशील कुमार सिंह
10. श्री मनोज कुमार तिवारी
11. श्री प्रभुभाई नागरभाई वसावा
12. श्री राजन बाबूराव विचारे
13. रिक्त
14. रिक्त
15. रिक्त

### सचिवालय

1. श्री टी.जी.चन्द्रशेखर - अपर सचिव
2. श्री राजू श्रीवास्तव - निदेशक
3. श्री हरीश कुमार सेठी - अवर सचिव

याचिका समिति का गठन याचिका समिति का सैंतालीसवां प्रतिवेदन  
(सत्रहवीं लोक सभा)

प्राक्कथन

मैं, याचिका समिति का सभापति, समिति द्वारा उनकी ओर से प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के लिए प्राधिकृत किए जाने पर, लाखों तम्बाकू किसानों, केवड़ा और मेंथा की खेती/तंबाकू में कार्यरत श्रमिकों की आजीविका को बचाने और खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 के तहत 'खाद्य' की परिभाषा के सामंजस्य के संबंध में श्री संजय बेचन के अभ्यावेदन पर याचिका समिति (सोलहवीं लोकसभा) के अड़सठवें प्रतिवेदन में की गई सिफारिशों पर सरकार द्वारा की-गई-कार्रवाई पर समिति का यह सैंतालीसवां प्रतिवेदन (सत्रहवीं लोक सभा) सभा में प्रस्तुत करता हूँ।

2. समिति ने 23.03.2023 को हुई अपनी बैठक में 47वें प्रारूप प्रतिवेदन पर विचार किया और उसे स्वीकार किया।
3. उक्त मुद्दों पर समिति की टिप्पणियां/सिफारिशें प्रतिवेदन में शामिल की गई हैं।

नई दिल्ली;  
23 मार्च, 2023  
2 चैत्र, 1945(शक)

श्री हरीश द्विवेदी  
सभापति,  
याचिका समिति

विषय वस्तु

	पृष्ठ सं.
याचिका समिति की संरचना	(Mi)
प्राक्कथन	(Mii)
प्रतिवेदन तंबाकू उगाने वाले लाखों किसानों, केवड़ा और मेंथा खेती/तंबाकू उद्योग में कार्यरत श्रमिकों की आजीविका को बचाने और खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 के तहत 'खाद्य' की परिभाषा में एकरूपता लाने के संबंध में श्री संजय बेचन से प्राप्त अभ्यावेदन पर याचिका समिति (सोलहवीं लोक सभा) के 68वें प्रतिवेदन में की गई सिफारिशों पर सरकार द्वारा की गई कार्रवाई।	1
I. स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत प्रश्न सूची का उत्तर	24
II. समिति की बैठकों के दौरान स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के प्रतिनिधियों का साक्ष्य	68
(क) 24.06.2021 को आयोजित समिति की बैठक	68
(ख) 22.12.2021 को आयोजित समिति की बैठक	70
(ग) 17.10.2022 को आयोजित समिति की बैठक	71
III. स्वदेशी चबाए जाने वाले तंबाकू उत्पादों पर प्रतिबंध के प्रभाव की जांच के लिए स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा गठित विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट (क) भाग I	72
अध्याय 1	74
कोडेक्स एलिमेंटेरियस में तंबाकू की स्थिति	
अध्याय 2	78
I. प्यारली के. तेजानी बनाम महादेव रामचंद्र डांगे 1974 एआईआर 228 (उच्चतम न्यायालय)	79
II. तमिलनाडु राज्य बनाम आर .कृष्णमूर्ति एआईआर 1980 एससी 538 (उच्चतम न्यायालय)	79

III.	खेदन लाल एंड संस बनाम यूपी राज्य) पीएफए अधिनियम के अंतर्गत (इलाहाबाद उच्च न्यायालय	81
IV	मनोहर लाल बनाम उत्तर प्रदेश राज्य आपराधिक संशोधन संख्या 1982 का 318 (इलाहाबाद उच्च न्यायालय)	82
V	लक्ष्मीकांत बनाम भारत संघ 1997 की सिविल अपील सं. 3000 (भारत का उच्चतम न्यायालय)	83
V.	गोडावत पान मसाला बनाम भारत संघ एआईआर 2004 एससी 4057 भारत का उच्चतम न्यायालय।	83
VI.	धारीवाल इंडस्ट्रीज लिमिटेड और अन्य बनाम महाराष्ट्र राज्य रिट याचिका सं. 2012 की 1631 (बम्बई उच्च न्यायालय)	85
VII.	ओमकार एर्जेसी और अन्य बनाम भारतीय खाद्य सुरक्षा और मानक प्राधिकरण और अन्य, पटना उच्च न्यायालय सिविल याचिका क्षेत्राधिकार मामला संख्या 3805, 18244, 18282 और 18351, वर्ष 2015	90
IX	संजय अंजय स्टोर्स और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य 2017, कलकत्ता उच्च न्यायालय:	95
X	मोहम्मद यामीन नईम मोहम्मद और अन्य बनाम महाराष्ट्र राज्य और अन्य आपराधिक रिट याचिका संख्या 543/2020	98
X.	कामधेनु ट्रेडर्स बनाम तेलंगाना राज्य और अन्य डब्ल्यू.पी .नंबर 19928/2021 (और 128 डब्ल्यू.पी.) तेलंगाना उच्च न्यायालय - निर्णय की तारीख 30.11.2021	101
अध्याय 3		
I.	अंकुर गुटखा बनाम इंडियन अस्थमा सोसाइटी और अन्य संबंधी मामले में वर्ष 2007 की एसएलपी (सी) संख्या 16308:	106
II.	अंकुर गुटखा बनाम इंडियन अस्थमा केयर सोसाइटी और अन्य के नेतृत्व में अपील के लिए विशेष अनुमति) सिविल (संख्या 16308/2007 और क्लब किए गए अन्य डब्ल्यूपी:	108
III.	केंद्रीय सुपारी विपणन निगम और अन्य बनाम भारत संघ )अंकुर गुटखा मामलों सहित लगभग 70स्थानांतरण और अन्य मामले संलग्न( संबंधी स्थानांतरण मामले )सिविल (सं. )ओं( 1/2010	108

<b>अध्याय 4</b>		
<b>विशेषज्ञ समिति की सिफारिशें</b>		
<b>(ख) खंड II</b>		
I.	पृष्ठभूमि	111
II.	विशेषज्ञ समिति द्वारा शोध पत्रों के निष्कर्षों का सार	
	(क) तंबाकू खपत और विकलांगता (डीएएलवाई) एडजस्टेड लाइफ इयर्स-	113
	(ख) तंबाकू और बांझपन	115
	(ग) अखिल भारतीय आयुर्विज्ञान संस्थान नई दिल्ली की रिपोर्ट ,	117
III.	कृषि एवं किसान कल्याण विभाग से प्राप्त जानकारी	119
IV	तंबाकू उत्पादों के तत्वों और उसके उपयोग के हानिकारक प्रभाव का व्यापक विक्षेपण और अध्ययन	120
V	याचिका समिति द्वारा खाद्य सुरक्षा मानक विनियम ,2021 के विनियम 2.3. 4 में संशोधन का सुझाव	121
V.	विभागों से सम्बद्ध स्वास्थ्य और परिवार कल्याण संबंधी संसदीय स्थायी समिति की अपनी 139 वीं रिपोर्ट में गुटखा/स्वादयुक्त चवर्ण तंबाकू/स्वादयुक्त सुपारी) पान मसाला (और पान मसाला के प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष विज्ञापनों पर प्रतिबंध लगाने के उपाय किये जाने की सिफारिश	122
VI.	विशेषज्ञ समिति की अपनी रिपोर्ट) खंड I (में संबंधित मंत्रालयों/विभागों सहित हितधारकों के साथ तंबाकू/तंबाकू उत्पादों पर प्रतिबंध लगाने के बारे में बड़े पैमाने पर परामर्श करने का सुझाव	123
	टिप्पणियां/सिफारिशें/	124
	अनुबंध	
I.	तमिलनाडु राज्य बनाम आर .कृष्णमूर्ति मामले में माननीय उच्चतम न्यायालय के दिनांक 15 .11. 1979के निर्णय)निर्णयों (की प्रति	166
II.	गोदावत पान मसाला बनाम भारत सरकार) 2004) 7 एससीसी 68 , दिनांक 02.08.2004 मामले में भारत के उच्चतम न्यायालय के निर्णय की प्रति	171
III.	विशेषज्ञ समिति की संरचना	199
IV	3अवसरों 28 .04.2022,17.05. 2022और 23 .05. 2022को आयोजित विशेषज्ञ समिति की बैठक का कार्यवाही सारांश	201
V	अर्थशास्त्र एवं सांख्यिकी निदेशालय) डीईएस (के अनुसार तम्बाकू का राज्य- वार रकबा, उत्पादन और उपज	208

<b>VI</b>	24.06. 2021को आयोजित समिति की 17वीं बैठक का कार्यवाही सारांश	209
<b>VII</b>	22.12. 2021को आयोजित समिति की 19वीं बैठक का कार्यवाही सारांश	221
<b>VIII</b>	17.10. 2022को आयोजित समिति की 24वीं बैठक का कार्यवाही सारांश	231
<b>IX</b>	23.03.2023 को आयोजित समिति की 28वीं बैठक का कार्यवाही सारांश	



## प्रतिवेदन

तंबाकू उगाने वाले लाखों किसानों, केवड़ा और मेंथा खेती/तंबाकू उद्योग में कार्यरत श्रमिकों की आजीविका को बचाने और खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 के तहत 'खाद्य' की परिभाषा में एकरूपता लाने के संबंध में श्री संजय बेचन से प्राप्त अभ्यावेदन पर याचिका समिति (सोलहवीं लोक सभा) के 68वें प्रतिवेदन में की गई सिफारिशों पर सरकार द्वारा की गई कार्रवाई।

सोलहवीं लोक सभा के दौरान, याचिका समिति को दिनांक 17.09.2016 को तंबाकू उगाने वाले लाखों किसानों, केवड़ा और मेंथा खेती/तंबाकू उद्योग में कार्यरत श्रमिकों की आजीविका को बचाने और खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 के तहत 'खाद्य' की परिभाषा में एकरूपता लाने के संबंध में श्री संजय बेचन का एक अभ्यावेदन प्राप्त हुआ था। अपने अभ्यावेदन में, श्री संजय बेचन ने *अन्य बातों के साथ-साथ* निम्नवत बताया था:-

- (i) भारत दुनिया का दूसरा सबसे बड़ा तंबाकू उत्पादक है जो 900 मिलियन किलोग्राम तंबाकू का उत्पादन करता है और प्रति वर्ष 200 मिलियन किलोग्राम से अधिक तंबाकू का निर्यात करता है।
- (ii) देश के अधिकांश राज्यों में तंबाकू उगाया जाता है और 8 मिलियन से अधिक लोग तंबाकू खेती और प्रसंस्करण उद्योग में शामिल हैं।
- (iii) देश में तंबाकू पर प्रतिबंध लगाने के मुद्दे पर, याचिकाकर्ता ने आशंका जताई कि यदि तंबाकू या तंबाकू के किसी भी रूप पर प्रतिबंध लगाया जाता है, तो देश भर में तंबाकू उत्पादों का एक वैध व्यवसाय अवैध व्यापार का स्थान ले लेगा, जिससे तंबाकू माफियाओं को बढ़ावा मिलेगा और पेशे में शामिल लाखों किसानों और मजदूरों की आजीविका खतरे में पड़ जाएगी।
- (iv) खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 की स्थापना खाद्य वस्तुओं के लिए विज्ञान आधारित मानकों को विहित करने एवं उनके उत्पादन, भंडारण, वितरण, बिक्री एवं आयात को विनियमित करने हेतु खाद्य से संबंधित कानूनों को समेकित करने तथा भारतीय खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम बनाने के लिए एक अधिनियम के रूप में की गयी थी जिससे मानव के उपभोग के लिए सुरक्षित एवं

सम्पूर्ण खाद्य की उपलब्धता एवं उससे संगत मामले सुनिश्चित हो सके। इस अधिनियम का उद्देश्य खाद्य सुरक्षा को एक राष्ट्रीय आंदोलन के रूप में चलाना है।

- (v) यद्यपि, यह अधिनियम 'खाद्य' की सुरक्षा और मानकों के लिए है, तथापि स्वयं 'खाद्य' को कानूनी दस्तावेज अर्थात् खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 में उचित रूप से परिभाषित नहीं किया गया है और इसलिए, याचिका समिति से इस मामले की जांच करने और आवश्यक कार्रवाई करने का अनुरोध किया गया है।

2. याचिका समिति ने लोक सभा अध्यक्ष के निदेश के निदेश 95 के तहत उक्त अभ्यावेदन पर विचार किया। उपर्युक्त विषय पर श्री संजय बेचन के अभ्यावेदन की विस्तृत जांच के पश्चात, याचिका समिति ने 9 मार्च, 2019 को माननीय लोक सभा, अध्यक्ष को और बाद में 26 जून, 2019 को लोक सभा में अपना 68वां प्रतिवेदन प्रस्तुत किया। प्रतिवेदन की एक प्रति संबंधित मंत्रालयों/विभागों को भेजी गई थी ताकि वे इसमें की गई सिफारिशों पर की गई कार्रवाई उत्तर समिति के विचारार्थ प्रस्तुत कर सकें।

3. पैरा संख्या 4.19 (किसी वस्तु/उत्पाद पर 'प्रतिबंध' लगाने की प्रभावकारिता) की सिफारिश को छोड़कर उपर्युक्त प्रतिवेदन में अंतर्विष्ट सभी टिप्पणियों/सिफारिशों के संबंध में संबंधित मंत्रालयों/विभागों से की गई कार्रवाई टिप्पण प्राप्त हो गए हैं।

4. समिति द्वारा की गई सिफारिशों और संबंधित मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रस्तुत उत्तर आगे के पैराग्राफ में विस्तार से दिए गए हैं।

5. प्रतिवेदन के पैराग्राफ संख्या 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6 और 4.7 में, समिति ने निम्नवत टिप्पणियां/सिफारिशों की थी:-

#### **एक. अत्यधिक प्रत्यायोजित विधान**

*"समिति ने नोट किया कि खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 की धारा 3(ज) के अधीन 'खाद्य' शब्द को निम्नवत परिभाषित किया गया है:-*

*"खाद्य का आशय, उस पदार्थ जो संसाधित, आंशिक रूप से संसाधित अथवा गैर-संसाधित पदार्थ है जो मानव उपयोग के लिए अभिप्रेत है तथा जो खंड (यट) में*

परिभाषित वे प्राथमिक भोज्य शामिल हैं जिसे आनुवांशिक रूप से आशोधित अथवा तैयार किया गया है अथवा ऐसे अवयवों से तैयार किए गए भोज्य, शिशु आहार, बोतलबंद पेयजल, मादक पेय, चुड़ंगम तथा खाना बनाने, भोजन तैयार करने अथवा उसकी साफ-सफाई के दौरान इस्तेमाल में आने वाले पानी सहित अन्य दूसरे पदार्थ शामिल हैं परंतु उसमें किसी प्रकार का पशु आहार, जीवित पशु जब तक कि उन्हें मानव उपयोग हेतु बाजार में लाने के लिए तैयार अथवा संसाधित नहीं किया जाता, कटाई से पूर्व पौधे, औषधि एवं औषधीय उत्पाद, सौंदर्य प्रसाधन, मादक या स्वापक पदार्थ शामिल नहीं हैं।"

समिति ने यह भी नोट किया है कि खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 की धारा 7 (फ) के तहत, 'खाद्य' शब्द को निम्नवत् परिभाषित किया गया है:-

"खाद्य से अभिप्राय वैसे पदार्थ से है जो मानव के उपभोग के लिए, औषधि और पानी को छोड़कर, भोजन या पेय पदार्थ के रूप में प्रयोग होता है तथा वैसे पदार्थ शामिल हैं, जो साधारणतः मानव भोजन के उपयोग की संरचना में या तैयारी में प्रयुक्त होता है और कोई विशिष्ट खुशबूदार पदार्थ या मसाले शामिल हैं।"

समिति इस संबंध में यह भी पाती है कि कोडेक्स एलिमेंटेरियस कमीशन (सीएसी) की स्थापना 1961-62 में संयुक्त राष्ट्र संघ के खाद्य एवं कृषि संगठन (एफएओ) और विश्व स्वास्थ्य संगठन (डब्ल्यूएचओ) द्वारा संयुक्त एफएओ/डब्ल्यूएचओ खाद्य मानक कार्यक्रम के अंतर्गत खाद्य मानकों, दिशानिर्देशों और प्रचलन संहिता जैसे जुड़े पाठ के निर्माण के लिए किया गया था। इस कार्यक्रम का मुख्य उद्देश्य उपभोक्ताओं के स्वास्थ्य की सुरक्षा करना, खाद्य व्यापार में ईमानदारी सुनिश्चित करना और अंतर्राष्ट्रीय सरकारी और गैर-सरकारी संगठनों द्वारा किए गए खाद्य संरक्षा के सभी कार्यों में समन्वय करना था। यह कोडेक्स एलिमेंटेरियस कमीशन द्वारा अंतर्राष्ट्रीय खाद्य मानकों का संग्रह है। कोडेक्स खाद्य प्रसंस्करण से संबंधित कतिपय शब्दों को परिभाषित करता है। कोडेक्स एलिमेंटेरियस के अनुसार 'खाद्य' को निम्नवत् परिभाषित किया गया है:-

"खाद्य में कोई भी पदार्थ प्रसंस्कृत, अर्द्ध प्रसंस्कृत अथवा कच्चा जो मानव उपयोग के लिए हो तथा इसमें कोल्ड ड्रिंक्स, चुड़ंगम तथा अन्य पदार्थ शामिल हैं जो 'खाद्य' के निर्माण, तैयारी अथवा उपचार में उपयोग किए गए हैं, किंतु इनमें सौंदर्य

प्रसाधन अथवा तंबाकू अथवा नशे के लिए उपयोग किए जाने वाले पदार्थ शामिल नहीं हैं।"

इसी तरह, यूरोपीय कमीशन की खाद्य की परिभाषा के अनुसार 'खाद्य' (या खाद्य पदार्थ) का अर्थ किसी पदार्थ या उत्पाद से है जो प्रसंस्कृत, आंशिक प्रसंस्कृत या अप्रसंस्कृत हो और जो कि मनुष्य द्वारा खाने के लिए अभिप्रेत या उपयुक्त रूप में माना गया है। 'खाद्य' में जल सहित पेय, 'गम' या कोई अन्य पदार्थ चबाना शामिल है और इन्हें जानबूझकर इसके विनिर्माण, उत्पादन या शोधन के दौरान खाद्य में शामिल किया गया। इसमें निदेशक 80/778/ईईसी और 98/83/ईसी के अपेक्षाओं के पूर्वाग्रह के बिना निदेश 98/83/ईसी के अनुच्छेद 6 में यथा परिभाषित अनुपालन बिन्दु के पश्चात् जल को शामिल किया गया। जब तक खाद्य में परिषद के निदेश 65/ईईसी (21) और 92/73 ईईसी (22) के अर्थ के अंदर जीवित पशु को जब तक मानवीय उपभोग के लिए बाजार में लाए जाने से पूर्व तैयार न किया जाए, औषधीय पौधों की खेती से पूर्व पौधे; परिषद के निदेश 76/768/ईईसी (2) के अर्थ के अंतर्गत सौंदर्य प्रसाधन, परिषद के निदेश 89/662/ईईसी (24) के अर्थ के अंतर्गत तंबाकू और तंबाकू उत्पाद; मनःप्रभावी तत्वों पर संयुक्त राष्ट्र अभिसमय, 1971 के अर्थ के अंतर्गत स्वापक पदार्थ, अपशिष्टों और संदूषकों को शामिल नहीं किया जाएगा।

खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006, खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 एवं कोडेक्स एलिमेंटेरियस आयोग के अंतर्गत 'खाद्य' की परिभाषा के संदर्भ में स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने समिति के समक्ष निम्नवत् बताया:-

"यद्यपि खाद्य की परिभाषा में धूमरहित तंबाकू उत्पादों सहित तंबाकू के अन्य उत्पादों का स्पष्ट उल्लेख नहीं है किन्तु खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 को धारा 3(ज) के अंतर्गत खाद्य की परिभाषा बहुत व्यापक है और इसमें गुटखा, जर्दा, खैनी (प्रसंस्कृत) और इसी प्रकार के अन्य प्रसंस्कृत/स्वादयुक्त चबाए जाने वाले तंबाकू उत्पादों जैसे उत्पाद भी शामिल हैं।"

"खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 के अंतर्गत धूमरहित तंबाकू उत्पादों सहित तंबाकू के अन्य उत्पादों का स्पष्ट उल्लेख नहीं है।"

"खाद्य की श्रेणी से तंबाकू को विशेष रूप से बाहर करने के संबंध में कोडेक्स में दी गई 'खाद्य' की परिभाषा खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 में दी गई परिभाषा से भिन्न है।"

खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006, खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 में 'खाद्य' की परिभाषा में धूम्ररहित तंबाकू उत्पादों सहित तंबाकू के अन्य उत्पादों का स्पष्ट उल्लेख नहीं होने के बावजूद भी गुटखा, जर्दा, खैनी (प्रसंस्कृत) और इसी प्रकार के अन्य प्रसंस्कृत/स्वादयुक्त चबाए जाने वाले तंबाकू उत्पादों को 'खाद्य' शब्द की परिभाषा के अंतर्गत खाद्य उत्पादों के रूप में शामिल किया गया था। अतः समिति ने विशिष्ट रूप से उपर्युक्त उत्पादों को शामिल करने के कारणों को पूछा। स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने गुटखा, जर्दा, खैनी (प्रसंस्कृत) जैसे तंबाकू उत्पादों को 'खाद्य' शब्द की परिभाषा के अंतर्गत शामिल करने के लिए निम्नलिखित तर्क दिए थे:-

- (i) घोडावत पान मसाला उत्पाद आई.पी. लिमिटेड मामले के निर्णय में माननीय उच्चतम न्यायालय ने गुटखा, पान मसाला और सुपारी को खाद्य वस्तु माना है क्योंकि एफएसएस अधिनियम 2006, के तहत चबाने वाले तंबाकू को खाद्य मदों की श्रेणी में सूचीबद्ध किया गया।
- (ii) भारत के माननीय उच्चतम न्यायालय ने तमिलनाडु राज्य बनाम आर. कृष्णामूर्ति (1980) 1 एससीसी 167 के मामले में उपर्युक्त परिभाषा को व्यक्त करते हुए निर्णय दिया कि खाद्य के रूप में किसी उत्पाद को वर्गीकृत करने के लिए उसको मानव उपभोग हेतु आमतौर पर प्रयोग किया जाना अथवा मानव खाद्य पदार्थों को बनाने में प्रयोग किया जाना अपेक्षित होता है।
- (iii) माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने मनोहर लाल बनाम उ. प्र. राज्य 1982 की आपराधिक संशोधन सं. 318 तथा खेदन लाल एंड सन्स बनाम उ. प्र. राज्य व अन्य, 1980 सीआरआईएलजे 1346 के मामले में तमिलनाडु राज्य बनाम आर. कृष्णामूर्ति (1980) 1 एससीसी 167 के फैसले पर विश्वास व्यक्त करते हुए "चबाने वाले तंबाकू" को 'खाद्य वस्तु होने का निर्णय दिया।

- (iv) माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने गोदावत पान मसाला उत्पाद आई. पी. लि. बनाम भारतीय संघ (2004) 7 एससीसी 68 के मामले में गुटखा, पान मसाला व सुपारी को पीएफ अधिनियम के अधीन 'खाद्य' वस्तुएं माना।
- (v) खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 की धारा 26 के साथ पठित धारा 92 के अंतर्गत प्रदत्त शक्तियों को उपयोग करते हुए दिनांक 01.08.2011 को खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर प्रतिबंध और प्रतिषेध) विनियम, 2011 अधिसूचित किया गया था। उक्त विनियम का खण्ड 2.3.4 स्पष्ट रूप से सभी खाद्य पदार्थों में तंबाकू और निकोटिन के उपयोग का प्रतिषेध करता है, जो इस प्रकार है : "उत्पाद में ऐसा कोई पदार्थ शामिल नहीं किया जाना चाहिए जो स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हो : किसी भी खाद्य पदार्थ में तत्वों के रूप में तंबाकू और निकोटिन का उपयोग नहीं किया जाना चाहिए।"

उपर्युक्त परिप्रेक्ष्य में, समिति यह पाकर आश्चर्यचकित है कि स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 की धारा 3(ज) के अंतर्गत खाद्य की परिभाषा में तंबाकू उत्पादों को शामिल करने को औचित्यपूर्ण ठहराने के लिए न केवल माननीय उच्चतम न्यायालय सहित विभिन्न न्यायालयों के आदेशों को आधार बनाया है बल्कि खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर प्रतिबंध और प्रतिषेध) विनियम, 2011 की अधिसूचना को भी संदर्भित किया है, जो स्पष्ट रूप से सभी खाद्य पदार्थों में तंबाकू और निकोटिन के उपयोग को प्रतिबंधित करता है। इस संबंध में समिति यह चिह्नित करना चाहती है कि यद्यपि देश के विभिन्न न्यायालयों ने प्रासंगिक अधिनियमों की व्याख्या की है जो कि सभी खाद्य पदार्थों में तंबाकू और निकोटिन के उपयोग को प्रतिबंधित करता है, किन्तु स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा सभी खाद्य पदार्थों में तंबाकू और निकोटिन के उपयोग को प्रतिबंधित करने के लिए खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 या खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 में संशोधन करने की बजाय मात्र खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर प्रतिबंध और प्रतिषेध) विनियम, 2011 अधिसूचित किया जाना अत्यधिक विलंबित विधान का सूचक है। समिति यह भी उल्लेख करना चाहेगी कि अधीनस्थ विधान के परंपरागत सिद्धांत के अनुसार विधायिका द्वारा

बनाए गए कानून का पालन करवाना कार्यपालिका का कार्य है तथा हमारे जैसे आदर्श राज्य में विधायी शक्तियों का प्रयोग केवल विधायिका द्वारा करना चाहिए जो कि निर्वाचक वर्ग के प्रति सीधे जिम्मेवार है। अतः समिति पुरजोर सिफारिश करती है कि यदि स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय इस मामले पर आगे कार्य करना चाहती है तो उन्हें तंबाकू एवं निकोटिन का सारे खाद्य उत्पादों में प्रयोग को पूर्णतः प्रतिबंधित करने के लिए खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 अथवा खाद्य अपमिश्रण रोकथाम अधिनियम, 1954 में संशोधन की रूपरेखा पर कार्य करना चाहिए तथा उपर्युक्त अधिनियम के अंतर्गत 'खाद्य' की परिभाषा में आवश्यक परिवर्तन भी लाया जाए। समिति चाहेगी कि इस मामले में स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा उठाए गए कदमों से उसे अद्यतन रखा जाए।

6. स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने अपने की गई कार्रवाई उत्तर में निम्नवत बताया है:-

“जहां तक तंबाकू का संबंध है, खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 अथवा खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 के तहत 'खाद्य' की परिभाषा समान है। एफएसएस अधिनियम, 'खाद्य' की परिभाषा के अंतर्गत किसी भी उत्पाद या पदार्थ जिसे खाया/चबाया/निगला जा सकता है, को शामिल करने के लिए पर्याप्त रूप से व्यापक है, विशेष रूप से उन उत्पाद/पदार्थ को छोड़कर जिसे परिभाषा में बाहर रखा गया है, ये हैं पशु खाद्य, जीवित पशु तब तक, जब तक कि उन्हें मानव उपभोग के लिए बाजार में लाने हेतु तैयार या संप्रसंस्कृत नहीं किया जाता, कटाई से पूर्व पौधे, औषधि और औषधीय उत्पाद, प्रसाधन सामग्री, स्वापक या मनःप्रभावी पदार्थ।

यह महसूस किया गया कि खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर प्रतिबंध और प्रतिषेध) विनियम, 2011 के विनियम 2.3.4, जिसमें यह प्रावधान, उचित विचार-विमर्श के बाद अधिनियमित किया गया है कि तंबाकू और निकोटिन का उपयोग किसी भी खाद्य उत्पादों में अवयव के रूप में नहीं किया जाएगा। सबसे पहले, धारा 44 (ज) खाद्य अपमिश्रण निवारण नियम, 1955 में अधिनियमित किया गया था; और बाद में, इसे खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर प्रतिबंध और प्रतिषेध) विनियम, 2011 के विनियम 2.3.4 के रूप में शामिल किया गया। खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर प्रतिबंध और प्रतिषेध)

विनियम, 2011 का विनियम 2.3.4 सभी खाद्य उत्पादों पर लागू होता है, जैसे गुटखा (सुपारी और अन्य स्वाद एजेंटों के साथ तंबाकू मिश्रण) या जर्दा या चबाने वाला तंबाकू (जहां इसे खाने योग्य बनाने के लिए तंबाकू में स्वाद देने वाले एजेंट जोड़े जाते हैं)। भारत के संविधान में राज्य के नीति निर्देशक सिद्धांतों के अनुच्छेद 47 की ओर ध्यान आकृष्ट किया गया है, जिसमें कहा गया है, "राज्य अपने लोगों के पोषाहार स्तर और जीवन स्तर को ऊंचा करने और लोक स्वास्थ्य के सुधार को अपने प्राथमिक कर्तव्यों में मानेगा और राज्य, विशिष्टता, मादक पेयों और स्वास्थ्य के लिए हानिकर औषधियों के, औषधीय प्रयोजनों से भिन्न, उपभोग का प्रतिषेध करने का प्रयास करेगा। मानव द्वारा उपभोग किए जाने वाले किसी भी उत्पाद में तंबाकू और निकोटीन के उपयोग पर प्रतिषेध, जैसा कि अब तक के विभिन्न शोध अध्ययनों से पता चला है, यह स्वास्थ्य के लिए हानिकारक है। भारतीय तंबाकू नियंत्रण रिपोर्ट, 2004 के अनुसार तंबाकू से होने वाली मौतों की संख्या प्रति वर्ष लगभग 8-9 लाख है। आईसीएमआर के अध्ययन के अनुसार पुरुषों में 50% कैंसर और महिलाओं में 20% कैंसर को सीधे तंबाकू के उपयोग के लिए जिम्मेदार ठहराया जा सकता है। यदि इन उत्पादों के उपयोग पर अंकुश नहीं लगाया जाता है, तो परिणाम खतरनाक होने की संभावना है।

इसलिए, यह उपयुक्त होगा यदि तंबाकू का उपयोग यथासंभव प्रतिबंधित किया जाता है तो यह भारत के संविधान के अनुच्छेद 47 में निहित महान उद्देश्य को आगे बढ़ाएगा। इसलिए यह निष्कर्ष निकाला जाता है कि खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम (बिक्री पर प्रतिबंध और प्रतिषेध) विनियम, 2011 के विनियमन 2.3.4 को 'अत्यधिक प्रत्यायोजित कानून' के रूप में वर्गीकृत नहीं किया जाना चाहिए और खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम की धारा 3 (1) (ज) और धारा 2 (फ) के तहत 'खाद्य' की परिभाषा काफी व्यापक है, जैसा कि मामलों की श्रृंखला में अदालतों द्वारा पुष्टि की गई है, कि धुआं रहित तंबाकू उत्पाद (यानी गुटखा, खैनी, जर्दा आदि) 'खाद्य' हैं और इस प्रकार इसे पीएफए अधिनियम/एफएसएस अधिनियम के तहत विनियमित किया जा सकता है।

यह एक तथ्य है कि 'तंबाकू' को विशेष रूप से 'कोडेक्स एलिमेंटेरियस कमीशन' (सीएसी) के साथ-साथ 'यूरोपीय आयोग' (ईसी) द्वारा 'खाद्य' की परिभाषा से बाहर रखा गया है। सीएसी और ईसी के संदर्भ में 'तंबाकू' मुख्य रूप से 'धूम्रपान' को संदर्भित करता है न कि



'धुआं रहित' क्योंकि धुआं रहित तंबाकू का उपयोग (गुटखा, जर्दा, खैनी आदि) दक्षिण एशिया और विशेष रूप से भारत में होता है। भारत में भी धूम्रपान भोजन का हिस्सा नहीं है। इस खासियत को देखते हुए, भारत के लिए विशिष्टताओं को ध्यान में रखते हुए, नियम और विनियम तैयार किए गए हैं। इसलिए, जहां तक यूरोपीय आयोग के देशों और कोडेक्स एलिमेंटेरियस कमीशन की तुलना में तंबाकू और उसके उत्पादों के उपयोग का संबंध है, भारत में अलग-अलग स्थिति मौजूद है।"

#### दो. एफएसएस अधिनियम, 2006 के अंतर्गत खाद्य की संकीर्ण परिभाषा का परिहार

"स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दी गई जानकारी से समिति नोट करती है कि मृत्यु के 6 से 8 प्रमुख कारणों के लिए तंबाकू एक महत्वपूर्ण जोखिम कारक है तथा तंबाकू का प्रयोग कैंसर, हृदयवाहिनी रोग एवं फुस्फुसीय विकार सहित लगभग 40 प्रतिशत गैर संक्रामक बीमारियां प्रत्यक्षतः उत्तरदायी हैं। भारत में तंबाकू के प्रयोग से होने वाले प्रतिवर्ष की संख्या लगभग 8-9 लाख है (भारत में तंबाकू नियंत्रण रिपोर्ट 2004) तथा पुरुषों में 50 प्रतिशत एवं महिलाओं में 20 प्रतिशत कैंसर का प्रत्यक्ष कारण तंबाकू का प्रयोग है (आईसीएमआर अध्ययन)। यदि वर्तमान रुझान जारी रहा तथा यदि तंबाकू उपभोग पर नियंत्रण के लिए प्रभावी कदम नहीं उठाए गए तो यह अनुमानित है कि वर्ष 2020 तक भारत में प्रतिवर्ष 13 प्रतिशत मृत्यु का कारण तंबाकू का उपयोग होगा। "तंबाकू एट्रीब्यूटेबल मोर्टलिटी, 2012" विषय पर विश्व स्वास्थ्य संगठन के वैश्विक रिपोर्ट के अनुसार भारत में सात प्रतिशत मौत (तीस की उम्र एवं इससे ज्यादा) का कारण तंबाकू का प्रयोग करना है।

स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दी गई जानकारी से समिति यह भी नोट करती है कि स्वास्थ्य संबंधी खतरे का प्रमुख कारक होने के अतिरिक्त तंबाकू का प्रयोग एवं संबंधित मृत्यु दर तथा रुग्णता समाज पर एक महत्वपूर्ण आर्थिक बोझ है। स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा "भारत में तंबाकू से संबंधित बीमारी का आर्थिक बोझ" (2014) नामक शीर्षक से अध्ययन के निष्कर्ष के अनुसार देश में 2011 में 35 से 69 वर्ष के लोगों के लिए तंबाकू के प्रयोग से होने वाली सारी बीमारियों पर कुल आर्थिक व्यय 1,04,500 करोड़ रुपये था। यह अनुमानित व्यय जीडीपी का 1.16 प्रतिशत था एवं

वर्ष 2011-12 में स्वास्थ्य क्षेत्र में राज्य एवं केन्द्र सरकार के संयुक्त व्यय से 12 प्रतिशत से ज्यादा था।

समिति ने आगे नोट किया कि तंबाकू के हानिकारक प्रभावों को ध्यान में रखते हुए खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर निषेध और प्रतिबंध) विनियम, 2011 का खंड 2.3.4 स्पष्ट रूप से सभी खाद्य उत्पादों में तंबाकू और निकोटीन के उपयोग पर प्रतिबंध लगाता है। तथापि, उसके बाद, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा तंबाकू के हानिकारक प्रभावों को केवल धूम रहित तंबाकू जैसे गुटखा, जर्दा, खैनी और इसी तरह के किसी भी अन्य प्रसंस्कृत/फलेवर वाले चबाने वाले तंबाकू उत्पादों तक सीमित करके एक और व्यक्तिपरक अंतर किया गया और आसानी से धूमयुक्त तंबाकू को बाहर रखा गया। तंबाकू और निकोटीन युक्त उत्पादों की पूरी श्रृंखला की जगह पर केवल धूम रहित/चबाने वाले तंबाकू उत्पादों के प्रचार का समर्थन करते हुए, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने तर्क दिया है कि धूमपान युक्त तंबाकू को 'खाद्य' की परिभाषा के तहत नहीं लाया जा सकता है क्योंकि, एफएसएस अधिनियम, 2006 की धारा 3 (ठ) की परिभाषा के तहत मुंह से खाई अथवा या चबाई जाने वाली कोई भी चीज केवल 'खाद्य' हो सकती है। इस पृष्ठभूमि को देखते हुए, समिति को इस तथ्य के मद्देनजर इस तरह के हास्यास्पद अंतर करने के पीछे के तर्क को समझना मुश्किल लगता है कि स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने समिति के समक्ष अपनी प्रस्तुतियों में, न केवल इस तथ्य को स्वीकार किया है कि 'तंबाकू मृत्यु दर रिपोर्ट 2012' पर डब्ल्यूएचओ की वैश्विक रिपोर्ट इस निष्कर्ष पर पहुंची थी कि देश में होने वाली कुल मौतों में से सात प्रतिशत तंबाकू के उपयोग के कारण होती हैं। साथ ही रिपोर्ट में यह भी कहा गया था कि वर्ष 2011 में देश में सभी बीमारियों में से तंबाकू के उपयोग से होने वाली बीमारियों के लिए जिम्मेदार कुल आर्थिक लागत 1,04,500 करोड़ रुपये की थी; जो राशि सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) का 1.16 प्रतिशत था और 2011-12 में स्वास्थ्य क्षेत्र में राज्यों और केंद्र सरकार के संयुक्त व्यय से भी 12 प्रतिशत अधिक की थी। चूंकि समिति पहले ही यह सिफारिश कर चुकी है कि एफएसएस अधिनियम, 2006 के संगत उपबंधों में संशोधन करके अत्यधिक प्रत्यायोजित विधान को समाप्त करने के लिए समिति यह सिफारिश करती है कि एफएसएस अधिनियम, 2006 में निहित खाद्य की परिभाषा में न केवल धुआंरहित तंबाकू उत्पादों को शामिल किया जाना चाहिए बल्कि उन सभी प्रकार के उत्पादों को भी शामिल किया जाना

चाहिए जिनमें तम्बाकू और निकोटिन होते हैं। इसलिए, उक्त अधिनियम में संशोधन में स्पष्ट रूप से यह विनिर्दिष्ट किया जाना चाहिए कि "उत्पाद में ऐसा कोई भी पदार्थ न हो जो स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हो सकता है: तंबाकू और निकोटीन का उपयोग किसी भी खाद्य उत्पाद में सामग्री के रूप में नहीं किया जाएगा"। समिति चाहती है कि इस संबंध में स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा शुरू की गई ठोस कार्रवाई से उसे अवगत कराया जाए।

इस संदर्भ में, समिति, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा की गई चिंतनशील सुनवाई और प्रस्तुतियों के विभिन्न पहलुओं को समझने के बाद, पूर्वगामी पैराग्राफ में बताए गए संभावित 'कमजोर विषयों' की ओर इशारा करते हुए, खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर निषेध और प्रतिबंध), विनियम 2011 के खंड 2.3.4, जो सभी खाद्य उत्पादों में तम्बाकू और निकोटिन के उपयोग को स्पष्ट रूप से प्रतिबंधित करता है, का फिर से उल्लेख करना चाहती है। यदि समिति, क्षणिक रूप से अत्यधिक प्रत्यायोजित विधान के पहलू की अनदेखी करती है, तो उक्त विनियम के संदर्भ में समिति यह पाती है कि जबकि यह पहले ही विनिर्दिष्ट किया जा चुका है कि तम्बाकू और निकोटिन का उपयोग किसी भी खाद्य उत्पाद में अवयवों के रूप में नहीं किया जाएगा, तो स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय की ओर से एफएसएस अधिनियम, 2006 की धारा 3 (झ) के तहत 'खाद्य' की परिभाषा की व्याख्या के माध्यम से 'खाद्य उत्पाद' के रूप में गुटखा, जर्दा, खैनी और इसी तरह के अन्य वस्तुओं पर विचार करने के लिए निरंतर आग्रह करने का क्या तर्क था। समिति का विचार है कि खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर प्रतिषेध और प्रतिबंध), विनियम, 2011 के खंड 2.3.4 में एफएसएस अधिनियम, 2006 के तहत 'खाद्य' की परिभाषा के साथ अंतर्निहित विरोधाभास दिखाई देता है, जो गुटखा, जर्दा, खैनी और इसी तरह के किसी भी अन्य चबाने वाले तंबाकू उत्पादों को 'खाद्य' की वस्तु के रूप में लाने की गैर-उपयोगिता का आभास कराता है। इसलिए समिति दृढ़ता से सिफारिश करती है कि स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय देश में सभी तंबाकू उत्पादों के उपयोग पर पूर्ण प्रतिबंध लगाने या विनियमित करने की आवश्यकता की व्यावहारिक परिकल्पना के साथ अपनी पूरी रणनीति को फिर से तैयार करे और उसके बाद, अधिनियमों में एक बार में, स्व-निहित, कानूनी रूप से मान्य संशोधन लाने के साथ एक दीर्घकालिक नीति तैयार करे ताकि खुद को कानूनी जटिलताओं / मुकदमों के एक और दलदल में प्रवेश करने से

बचाया जा सके और विभिन्न तथाकथित 'लॉबीज' द्वारा लगाए जाने वाले निरर्थक आरोपों को निराधार किया जा सके। समिति चाहती है कि इस संबंध में स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा की गई ठोस कार्रवाई से उसे अवगत कराया जाए।

7. स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने अपने की गई कार्रवाई उत्तर में निम्नानुसार जानकारी प्रस्तुत की:

"धूम्रयुक्त तंबाकू को एफएसएस अधिनियम, 2006 के तहत किसी भी तरह से 'खाद्य' के रूप में वर्गीकृत नहीं किया जा सकता है। यह 'खाद्य' नहीं हो सकता क्योंकि इसे खाया नहीं जाता है। किसी पदार्थ को सांस के माध्यम से लेना 'खाद्य' की मौजूदा परिभाषा में शामिल नहीं होगा।

राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति, 2017 में वर्तमान तंबाकू उपयोग की व्यापकता में 2020 तक 15% और 2025 तक 30% की सापेक्ष कमी के लक्ष्यों की परिकल्पना की गई है। नीति का समय उद्देश्य संतुलित और व्यवस्थित नीतिगत उपायों को अपनाने और राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति 2017 में परिकल्पित लक्ष्य को प्राप्त करते हुए तंबाकू उत्पादों की खपत को कम करना है, चाहे वह धूम्रयुक्त तंबाकू हों या धूम्र रहित तंबाकू।

ग्लोबल एडल्ट टोबैको सर्वे (जीएटीएस-20, 28.6%) के दूसरे दौर के अनुसार भारत में 15 वर्ष और उससे अधिक आयु के 26.68 करोड़ लोग वर्तमान में किसी न किसी रूप में तंबाकू का उपयोग करते हैं। इसके अलावा, किसी भी प्रकार के तंबाकू के उपयोग की व्यापकता 34.6 प्रतिशत (2009-10) से छह प्रतिशत घटकर 28.6 प्रतिशत (2016-17) हो गई है। तंबाकू के उपयोग के प्रसार में सापेक्षिक कमी 17.3 प्रतिशत की है। धूम्रपान युक्त और धूम्र रहित तंबाकू के उपयोग के प्रसार में काफी कमी आई है। धूम्रपान की व्यापकता 14.0% (2009-10) से 3.3 प्रतिशत अंक घटकर 10.7% (2016-17) हो गई है और धूम्र रहित तंबाकू का उपयोग 25.9% (2009-10) से 4.5 प्रतिशत अंक घटकर 21.4% (2016-17) हो गया है।

यह देखा जा सकता है कि एसएलटी उपयोग की व्यापकता धूम्रपान युक्त तंबाकू उत्पादों की तुलना में अधिक है। यह भी ध्यान दिया जा सकता है कि किसी भी खाद्य उत्पाद में तंबाकू या निकोटीन का मिश्रण पहले से ही खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम के तहत निषिद्ध है।

सीओटीपीए, 2003 तम्बाकू के उपयोग को हतोत्साहित करता है और सार्वजनिक स्थानों पर धूम्रपान को प्रतिबंधित करता है, तम्बाकू उत्पादों के विज्ञापन, प्रचार और प्रायोजन पर प्रतिबंध लगाता है, नाबालिगों द्वारा खरीद और उनके द्वारा बिक्री और शैक्षिक संस्थानों के लगभग 100 गज की दूरी पर तम्बाकू उत्पादों की बिक्री पर प्रतिबंध लगाता है और सभी तम्बाकू उत्पाद पैकों पर वैधानिक स्वास्थ्य चेतावनियों के लिए अधिदेश देता है। राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति, 2017 तंबाकू नियंत्रण उद्देश्यों को व्यापक रूप से स्पष्ट करती है। राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति सभी हितधारकों, विशेष रूप से राज्य सरकारों के साथ व्यापक परामर्श के बाद तैयार की गई थी। यह मंत्रालय राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति, 2017 में परिकल्पित उक्त उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए तेजी से काम कर रहा है।"

### तीन. विनियमन लागू करने की तुलना में चयनात्मक प्रतिबंध लगाना- 'धूम रहित' और 'धूमयुक्त' तंबाकू का एक केस स्टडी

"समिति ने नोट किया कि मौखिक साक्ष्य के दौरान, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय, कृषि और किसान कल्याण मंत्रालय (कृषि, सहकारिता और किसान कल्याण विभाग) और श्रम और रोजगार मंत्रालयों के प्रतिनिधियों ने समिति के समक्ष साक्ष्य दिए और निर्विवाद रूप से यह जानकारी दी कि अनेक रिपोर्टों के माध्यम से यह सत्यापित किया गया है कि 'तंबाकू' अपने सभी रूपों में हानिकारक है। जहां तक मानव पर उनके हानिकारक प्रभावों का संबंध है, 'धूम रहित' और 'धूम युक्त तंबाकू' के बीच कोई अंतर नहीं है क्योंकि दोनों स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हैं और कैंसर और अन्य संबंधित बीमारियों का कारण बनते हैं। समिति को अवगत कराया गया कि तम्बाकू के उपयोग के कारण होने वाले कैंसर के चलते प्रतिवर्ष लगभग 8 लाख मौतें होती हैं। समिति को यह भी अवगत कराया गया है कि पान मसाला, गुटखा आदि में तम्बाकू के प्रयोग संबंधी विशेषज्ञ समिति ने दिनांक 23-09-1997 को हुई अपनी बैठक में कहा था कि तम्बाकू/गुटखा/चबाने वाले पान मसाला के सेवन के प्रतिकूल प्रभावों के संबंध में अब तक उपलब्ध साहित्य/अध्ययनों के आधार पर विशेषज्ञों ने दृढ़ता से सिफारिश की है कि पान मसाला/गुटखा में या किसी खाद्य पदार्थ में घटक के रूप में चबाने वाले तम्बाकू का उपयोग प्रतिबंधित किया जाना चाहिए क्योंकि इन वस्तुओं का सेवन निश्चित रूप से सार्वजनिक स्वास्थ्य के लिए हानिकारक है। समिति ने यह भी विश्लेषण किया है कि सभी

प्रकार के 'धूम रहित/चबाने वाले तंबाकू उत्पादों के निर्माण, बिक्री, उपभोग आदि से संबंधित सभी गतिविधियों पर प्रतिबंध लगाना या उन्हें प्रतिबंधित करने की दिशा में आगे बढ़ना इन चार आधारों पर आधारित है; (i) स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा एफएसएस अधिनियम, 2006 की धारा 2(ज) के अंतर्गत खाद्य की परिभाषा की मुक्त व्याख्या; (ii) सभी प्रकार के धूमयुक्त तंबाकू उत्पादों को इस आधार पर प्रतिबंध के दायरे से बाहर करना कि जो कुछ भी मुंह से खाया जाता है या चबाया जाता है, वह एफएसएस अधिनियम, 2006 के तहत परिभाषा के अनुसार केवल 'खाद्य' हो सकता है; (iii) धूमपान न करने वाले विभिन्न वर्गों अर्थात् महिलाओं, वरिष्ठ नागरिकों, बच्चों और धूमपान के दौरान खतरनाक/विषैले रसायनों के उत्सर्जन के कारण होने वाले अन्य पर्यावरणीय खतरों पर तंबाकू के धूमपान के दुष्प्रभावों की अनदेखी करना, जो विश्व के लगभग सभी देशों में हमेशा चिंता का एक गंभीर पहलू रहा है; और (iv) भारत के उच्चतम न्यायालय सहित विभिन्न न्यायालयों की टिप्पणियां/व्याख्याएं/आदेश, जिसमें चबाने वाले तंबाकू की खाद्य वस्तु के रूप में पुष्टि की गई है।

दूसरी ओर, समिति यह जानकर आश्चर्यचकित है कि जबकि खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर प्रतिषेध और प्रतिबंध) विनियम, 2011 का खंड 2.3.4 स्पष्ट रूप से सभी खाद्य उत्पादों में तंबाकू और निकोटीन के उपयोग पर प्रतिषेध करता है/प्रतिबंध लगाता है, सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पाद (विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार तथा वाणिज्य, उत्पादन, प्रदाय और वितरण का विनियमन) अधिनियम, 2003 (सीओटीपीए) में निहित उपबंध केवल धूमपान युक्त तंबाकू को विनियमित करने के लिए लागू किया गया था, न कि इन तंबाकू उत्पादों पर कोई प्रतिबंध लगाने के लिए।

सभी मुद्दों/पहलुओं पर विस्तार से विचार करने के बाद समिति का सुविचारित मत है कि अब समय आ गया है जब स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय को या तो इस पर विचार करने के लिए कि, तंबाकू अपने हरेक स्वरूप में नुकसानदायक है, जहां तक मानव पर उनके हानिकारक प्रभावों का प्रश्न है 'धूमयुक्त' और 'धूम रहित' तंबाकू के बीच कोई अंतर नहीं है, एक अभेद्य नीति तैयार करनी चाहिए; अथवा सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पाद (विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार और वाणिज्य, उत्पादन, प्रदाय और वितरण का विनियमन) अधिनियम, 2003 में निहित उपबंधों को, राज्य सरकारों और अन्य हितधारकों

के साथ प्रभावी समन्वय में, सर्वव्यापी और कड़े तरीके से लागू करते हुए देश में इन सभी उत्पादों, अर्थात् 'धूम्रयुक्त' और 'धूम्र रहित' तंबाकू, के व्यापार और वाणिज्य, उत्पादन, प्रदाय और वितरण को विनियमित करना चाहिए। इस संबंध में समिति स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय को यह सलाह भी देना चाहेगी कि उपर्युक्त विकल्पों में से किसी एक, अर्थात् सभी 'धुआं रहित' और 'धूम्रयुक्त' तंबाकू उत्पादों पर पूर्ण प्रतिबंध लगाने या केवल इन उत्पादों को विनियमित करने, का प्रयोग करते समय उनके द्वारा एक दो-आयामी रणनीति अपनाए जाने, अर्थात्, सबसे पहले अध्याय IV के पैराग्राफ 4.7, 4.10 और 4.11 में निहित समिति की दोनों सिफारिशों के कार्यान्वयन के लिए ठोस प्रस्ताव तैयार करने; और दूसरे, शपथपत्र के रूप में उन न्यायालयों, जहां मामला वर्तमान में विचाराधीन है, के समक्ष उपयुक्त प्रकथन तैयार करना और प्रस्तुत करने की आवश्यकता होगी। इस तथ्य के बावजूद कि यह एक कठिन कार्य है, समिति चाहती है कि स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय इच्छित उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए सभी आवश्यक उपाय करे। समिति चाहती है कि उसे यथाशीघ्र इन गतिविधियों में से प्रत्येक के लिए लक्षित तिथियाँ सहित निश्चित रोडमैप से अवगत कराया जाए।"

8. स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने अपने की गई कार्रवाई उत्तर में निम्नानुसार जानकारी प्रस्तुत की:-

"एफएसएस अधिनियम, 2006 (जिसमें विभिन्न सरकारी विभागों द्वारा प्रशासित खाद्य से संबंधित पीएफए अधिनियम और अन्य नियमों और आदेशों को समाहित किया गया है) को अधिनियमित करते समय विधायिका (संसद) की मंशा यह रही है कि एफएसएस अधिनियम और उसके तहत बनाए गए नियमों और विनियमों के अंतर्गत 'खाद्य' की परिभाषा में धूम्र रहित तंबाकू को शामिल किया जाए और धूम्रयुक्त तंबाकू उत्पादों से संबंधित मामलों को सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पाद (विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार तथा वाणिज्य, प्रदाय और वितरण का विनियमन) अधिनियम, 2003 (लोकप्रिय रूप से सीओटीपीए के रूप में प्रचलित) के तहत विनियमित किया जाए।

चार. तंबाकू उत्पादक किसानों को वैकल्पिक फसलों/फसल प्रणालियों की ओर रुख करने के लिए प्रोत्साहित करना

"समिति ने नोट किया कि देश में 60 लाख किसान तंबाकू की खेती में संलग्न हैं और तंबाकू की खेती, विपणन और अन्य संबद्ध गतिविधियों में शामिल लोगों की संख्या करोड़ों में है। उद्योग के अनुमानों के अनुसार, तंबाकू उद्योग आपूर्ति श्रृंखला में किसानों, खेतिहर श्रमिकों, व्यापारियों, प्रसंस्करणकर्ताओं, निर्माताओं, थोक विक्रेताओं और खुदरा विक्रेताओं सहित 4.57 करोड़ से अधिक लोगों को आजीविका प्रदान करता है, जिनमें से 48 लाख से अधिक श्रमिक श्रम और रोजगार मंत्रालय के श्रम कल्याण संगठन के तहत बीडी रोलर्स के रूप में पंजीकृत हैं। समिति ने यह भी नोट किया है कि तम्बाकू उत्पादक किसानों को वैकल्पिक फसलों/फसल प्रणालियों की ओर रुख करने के लिए प्रोत्साहित करने के उद्देश्य से कृषि, सहकारिता एवं किसान कल्याण विभाग (डीएसी एंड एफडब्ल्यू), कृषि एवं किसान कल्याण मंत्रालय (एमओएएफडब्ल्यू) ने अपने फसल विविधीकरण कार्यक्रम (सीडीपी), राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (आरकेवीवाई) की चल रही उप-योजना का विस्तार 2015-16 से 10 तंबाकू उत्पादक राज्यों अर्थात् आंध्र प्रदेश, बिहार, गुजरात, कर्नाटक, महाराष्ट्र, ओडिशा, तमिलनाडु, तेलंगाना, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल तक कर दिया है। इस स्कीम के अंतर्गत चार प्रमुख घटकों, नामतः वैकल्पिक फसल प्रदर्शन, कृषि यंत्रीकरण एवं मूल्य संवर्धन, स्थल विशिष्ट कार्यकलाप और जागरूकता, प्रशिक्षण, कार्यान्वयन, मानीटरिंग आदि के लिए आकस्मिकता, के अंतर्गत राज्य कृषि विभाग के माध्यम से सहायता प्रदान की जा रही है। समिति को यह भी सूचित किया गया है कि फसल विविधीकरण कार्यक्रम के कार्यान्वयन के साथ, देश में 4.67 लाख हेक्टेयर के कुल तंबाकू क्षेत्र में से, 2015-16 में लगभग 29,998 हेक्टेयर और 2016-17 में 51,713.1 हेक्टेयर वैकल्पिक फसलों / फसल प्रणाली के साथ विविधीकरण किया गया है। इसके अलावा, तम्बाकू कामगारों को वैकल्पिक व्यवसायों में जाने के लिए प्रोत्साहित करने के उद्देश्य से इस मंत्रालय ने बीडी रोलर्स के लिए कौशल विकास कार्यक्रम शुरू करने के लिए श्रम एवं रोजगार मंत्रालय के साथ समन्वय किया है ताकि उन्हें वैकल्पिक व्यवसायों में स्थानांतरित करने की सुविधा मिल सके जो समान रूप से लाभकारी हैं। यह कार्यक्रम वर्ष 2017 में 5 राज्यों, अर्थात् संभलपुर-भुवनेश्वर क्षेत्र, राजनांदगांव-रायपुर क्षेत्र, 24 परगना-कोलकाता क्षेत्र, कासरगोड-कन्नूर क्षेत्र, और निजामाबाद-हैदराबाद क्षेत्र में पायलट आधार पर शुरू किया गया है।



समिति विभिन्न वैकल्पिक व्यवसायों को अपनाने या वैकल्पिक फसलों/फसल प्रणालियों में स्थानांतरित करने के लिए किसानों की सहायता करने के लिए राज्य सरकारों/संघ राज्य क्षेत्र प्रशासनों के समन्वय से केन्द्र सरकार द्वारा अब तक की गई विभिन्न पहलों की सराहना करती है। हालांकि, देश में फसल विविधीकरण कार्यक्रम के कार्यान्वयन के सांख्यिकीय विवरणों का विश्लेषण करते हुए, समिति ने पाया है कि 2015-16 और 2016-17 के दौरान, केवल 81,711 हेक्टेयर तंबाकू खेती क्षेत्र को वैकल्पिक फसलों / फसल प्रणाली के साथ विविधीकृत किया गया है, जो देश में कुल तंबाकू खेती क्षेत्र के 4.67 लाख हेक्टेयर का केवल 17.49 प्रतिशत है। इस मुद्दे पर समिति अपनी इस आशंका को दूर करना चाहती है कि यदि संबंधित प्राधिकारियों ने फसल विविधीकरण कार्यक्रम, विशेष रूप से तम्बाकू उगाने वाले किसानों के लिए पहले, यानी 2014-15 से पहले, जोरदार तरीके से शुरू किया होता, तो प्राप्त परिणाम कहीं अधिक उत्साहजनक होते। इसलिए समिति दृढ़ता से सिफारिश करती है कि कृषि और किसान कल्याण मंत्रालय को राज्य सरकारों/संघ राज्य क्षेत्र प्रशासनों के समन्वय से संपूर्ण फसल विविधीकरण कार्यक्रम को नए सिरे से गति देनी चाहिए ताकि तम्बाकू उगाने वाले किसानों को वैकल्पिक फसलों/फसल प्रणालियों की ओर रुख करने के लिए प्रोत्साहित किया जा सके। समिति चाहती है कि इस संबंध में मंत्रालय द्वारा की गई कार्रवाई से उसे अवगत कराए।"

9. स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने अपनी की गई कार्रवाई उत्तर में निम्नानुसार जानकारी प्रस्तुत की है:-

"कृषि एवं किसान कल्याण मंत्रालय को राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों के साथ-साथ कृषि विज्ञान केन्द्रों के माध्यम से किसानों को तम्बाकू उगाने की बजाए स्वस्थ फसलों की ओर रुख करने के लिए प्रोत्साहित करना चाहिए तथा साथ ही साथ कृषि एवं किसान कल्याण मंत्रालय द्वारा प्रशासित प्रमुख योजना राष्ट्रीय कृषि विकास योजना के घटक के रूप में फसल विविधीकरण योजना के अंतर्गत केन्द्र/राज्य सरकारों द्वारा दी गई सहायता का लाभ उठाने के लिए राजी करना चाहिए।"

10. कृषि और किसान कल्याण मंत्रालय (कृषि, सहकारिता और किसान कल्याण विभाग) ने अपने की गई कार्रवाई उत्तर में निम्नानुसार जानकारी प्रस्तुत की है:-

"कृषि एवं किसान कल्याण मंत्रालय (कृषि, सहकारिता और किसान कल्याण विभाग) राष्ट्रीय कृषि विकास योजना की एक उप-योजना फसल विविधीकरण कार्यक्रम (सीडीपी) के तहत तंबाकू उत्पादकों को अन्य वैकल्पिक फसलों/फसल प्रणाली में स्थानांतरित करने के राज्य सरकारों के प्रयासों में सहायता कर रहा है। कृषि और किसान कल्याण मंत्रालय (कृषि, सहकारिता और किसान कल्याण विभाग) मुख्य रूप से कृषि और बागवानी फसलों और किसान कल्याण से संबंधित है।

फसल विविधीकरण कार्यक्रम 2019-20 के दौरान से जारी रखा जा रहा है ताकि किसानों को केंद्रीय हिस्से के रूप में 667.00 लाख रुपये की राशि (यानी सीडीपी के तहत किए गए 2000.00 लाख रुपये के कुल आवंटन का 33.35%) के साथ तंबाकू उत्पादक राज्यों में वैकल्पिक फसलों /फसल प्रणाली को विकसित करने के लिए प्रोत्साहित किया जा सके। यदि कार्यान्वयन करने वाले राज्य पिछले और चालू वर्ष की निधियों (केन्द्रीय अंश) का उपयोग करते हैं और सीडीपी के अंतर्गत तम्बाकू खेती को प्रतिस्थापित करने के लिए अतिरिक्त निधियों की मांग करते हैं, तो तम्बाकू क्षेत्र में विविधता लाने के लिए भी इस पर विचार किया जाता है। यह कार्यक्रम केन्द्र सरकार और राज्य सरकारों के बीच 60:40 की भागीदारी के आधार पर कार्यान्वित किया जा रहा है।

फसल विविधीकरण कार्यक्रम को कार्यान्वित करने वाले राज्यों को सलाह दी जाती है कि वे तम्बाकू उत्पादक किसानों को वैकल्पिक फसलों/फसल प्रणालियों की ओर रुख करने के लिए प्रोत्साहित करने की दृष्टि से सीडीपी को नए सिरे से प्रोत्साहन दें। फसल विविधीकरण कार्यक्रम के अंतर्गत तम्बाकू उत्पादक राज्यों को किसी केन्द्रीय प्रायोजित स्कीम/राज्य स्कीम के अंतर्गत अनुमोदित लागत मानदण्डों के अनुसार तम्बाकू फसल को वैकल्पिक फसलों/फसल प्रणाली में प्रतिस्थापित करने के लिए कोई उपयुक्त कार्यकलाप/हस्तक्षेप करने की छूट दी गई है। किसानों को प्रेरित करने के लिए फसल विविधीकरण कार्यक्रम के तहत, राज्य तंबाकू के हानिकारक प्रभावों और वैकल्पिक फसलों के दीर्घकालिक लाभों को उजागर करने के लिए अध्ययन दौरे/ एकसपोजर दौरे और अभियान आदि भी आयोजित कर सकते हैं।

11. श्रम और रोजगार मंत्रालय ने भी अपनी की गई कार्रवाई उत्तर में निम्नानुसार जानकारी प्रस्तुत की:-

"श्रम और रोजगार मंत्रालय ने बीड़ी श्रमिकों और उनके आश्रितों को उनके जीवन स्तर में सुधार करने लिए वैकल्पिक आजीविका प्रदान करने हेतु कौशल विकास और उद्यमशीलता मंत्रालय और राष्ट्रीय कौशल विकास निगम के सहयोग से एक कौशल विकास कार्यक्रम शुरू किया है। प्रारंभ में पायलट परियोजना पांच केंद्रों, अर्थात् संभलपुर-भुवनेश्वर क्षेत्र; राजनांदगांव-रायपुर क्षेत्र; उत्तर 24 परगना-कोलकाता क्षेत्र; कासरगोड-कन्नूर क्षेत्र और निजामाबाद-हैदराबाद क्षेत्र में शुरू की गई थी। इसके अलावा, वर्ष 2018 में श्रम कल्याण संगठन के तहत सभी क्षेत्रों में कार्यक्रम का विस्तार किया गया था। 31.12.2019 तक कुल 7262 लाभार्थियों ने कौशल विकास प्रशिक्षण का लाभ उठाया है, जिनमें से 2746 लाभार्थियों को वैकल्पिक नौकरियों में रोजगार प्रदान किया गया है।

#### पांच. सुगंधित पौधों के उद्योग प्रोत्साहित करना

"समिति नोट करती है कि सूक्ष्म, लघु और मध्यम उद्यम मंत्रालय ने वर्ष 1991 में एमएसएमई-प्रौद्योगिकी केंद्र "सुगंध एवं सुरस विकास केंद्र (एफएफडीसी), कन्नौज" की स्थापना की है, जिसका उद्देश्य कृषि-प्रौद्योगिकी और रासायनिक प्रौद्योगिकी दोनों के क्षेत्र में आवश्यक तेल, सुगंध और स्वाद उद्योग और अनुसंधान एवं विकास संस्थानों के बीच एक इंटरफेस के रूप में कार्य करना है। केंद्र का मुख्य उद्देश्य सुगंधित खेती और इसके प्रसंस्करण में लगे किसानों और उद्योग की सेवा, बनाए रखना और स्थिति को अपग्रेड करना है, ताकि उन्हें स्थानीय और वैश्विक बाजारों दोनों में प्रतिस्पर्धी बनाया जा सके। इसके अलावा, एफएफडीसी देश में मेंथा और केवड़ा उद्योग को बढ़ावा देने के लिए विभिन्न जागरूकता कार्यक्रम/प्रेरक अभियान/किसान गोष्ठी का आयोजन कर रहा है। सूक्ष्म, लघु और मध्यम उद्यमों द्वारा प्रस्तुत सांख्यिकीय आंकड़ों से पता चलता है कि पिछले दस वर्षों के दौरान सुगंधित फसलों की खेती संबंधी मेंथा और केवड़ा प्रशिक्षण के संबंध में 154 जागरूकता कार्यक्रम आयोजित किए गए हैं और 7783 व्यक्तियों ने इसमें भाग लिया है। समिति ने आगे नोट किया कि देश में मिंट उद्योग/किसानों के संवर्धन के लिए एफएफडीसी मल्टी कमोडिटी एक्सचेंज, मुंबई के माध्यम से मिंट तेलों के नमूनों का विश्लेषण करने के लिए उद्योग को सेवाएं भी प्रदान कर रहा है। पिछले दस वर्षों के दौरान, एफएफडीसी द्वारा मिंट तेलों के 39,085 नमूनों का विश्लेषण किया गया है।

सुगन्धित पादप उद्योग को बढ़ावा देने के लिए सूक्ष्म, लघु और मध्यम उद्यम मंत्रालय द्वारा की गई विभिन्न पहलों के बावजूद समिति विशेष रूप से यह उल्लेख करने के लिए विवश है कि आज तक भारत सरकार के किसी भी मंत्रालय द्वारा अर्थात्, कृषि और किसान कल्याण मंत्रालय, श्रम और रोजगार मंत्रालय, वाणिज्य और उद्योग मंत्रालय, या सूक्ष्म, लघु और मध्यम उद्यम मंत्रालय सुगन्धित पादप उद्योग अर्थात् केवड़ा और मेंथा को प्रोत्साहित करने के लिए कोई विशेष योजना की कल्पना और कार्यान्वयन नहीं किया गया है, इस संबंध में बहुत कुछ किया जाना बाकी है। इसलिए समिति पुरजोर सिफारिश करती है कि सरकार द्वारा राज्य सरकारों के समन्वय से एक त्वरित अध्ययन शुरू किया जाना चाहिए ताकि सुगन्धित पौधों के उद्योग अर्थात् केवड़ा और मेंथा को प्रोत्साहित करने के लिए एक विशिष्ट योजना तैयार करने की आवश्यकता पर विचार किया जा सके। इसका विश्लेषण करते समय, सरकार द्वारा यह सुनिश्चित करने का भी ध्यान रखा जाना चाहिए कि योजना को सही तरीके से कार्यान्वित किया जाए। समिति को अगले तीन महीनों के भीतर की गई ठोस कार्रवाई और इससे प्राप्त परिणामों से अवगत कराया जाए।"

12. सूक्ष्म, लघु और मध्यम उद्यम मंत्रालय ने अपनी की गई कार्रवाई उत्तर में निम्नवत बताया है:-

"सुगंध एवं सुरस विकास केंद्र (एफएफडीसी), कन्नौज जिसे सूक्ष्म, लघु और मध्यम उद्यम मंत्रालय द्वारा सुगन्धित खेती और प्रसंस्करण में लगे किसानों और उद्योग की स्थिति को बनाए रखने और अपग्रेड करने के लिए स्थापित किया गया है, ताकि उन्हें स्थानीय और वैश्विक बाजार दोनों में प्रतिस्पर्धी बनाया जा सके। यह वैज्ञानिक तथा औद्योगिक अनुसंधान परिषद - केंद्रीय औषधीय एवं सुगंध पौधा संस्थान (सीएसआईआर-सीमैप) के 'अरोमा मिशन' की अवधारणा के दौरान सुगन्धित पौधों के चयन के लिए तकनीकी-वाणिज्यिक इनपुट भी प्रदान करता है।

सीएसआईआर अरोमा मिशन की संकल्पना की गई है जिसका उद्देश्य बड़े पैमाने पर देश भर में एंड-टू-एंड तकनीक और मूल्य-संवर्धन समाधान प्रदान करना है। यह मिशन सुगंध उद्योग और ग्रामीण रोजगार के विकास को बढ़ावा देने के लिए कृषि, प्रसंस्करण और उत्पाद विकास के क्षेत्रों में वैज्ञानिक सहयोग से सुगंध क्षेत्र में परिवर्तनकारी परिवर्तन लाएगा।

सीएसआईआर-सीमैप से प्राप्त जानकारी के अनुसार, इस अरोमा मिशन के अंतर्गत सीएसआईआर-सीमैप, लखनऊ द्वारा शुरू की गई गतिविधियों का विवरण निम्नवत है:-

### गतिविधि 1

उच्च उपज क्षमता, नवीन/अत्यधिक मांग वाले संगंध रसायन का स्रोत, शीघ्र परिपक्वता, स्ट्रेस/डीग्रेडेड भूमि के लिए उपयुक्त, कम सिंचाई आवश्यकताओं/सूखा सहनशीलता आदि जैसे वांछित गुणों वाली श्रेष्ठ किस्मों का विकास। इस गतिविधि में विभिन्न वातावरणों के लिए उपयुक्त एमएपी के नए और श्रेष्ठ जीनोटाइप विकसित करने, पैदावार में पर्याप्त सुधार करके अधिक सुगंध रसायनों से समृद्ध करने की दिशा में अनुसंधान कार्य करना शामिल है। निम्न कार्यक्रम में ऐसी किस्में विकसित करने के प्रयास भी किए जा रहे हैं, जो जल्दी परिपक्व हो सकें और मौजूदा फसल प्रणाली में शामिल की जा सकें। इन किस्मों का मूल्यांकन उनकी उपज क्षमता, रासायनिक संरचना, परिपक्वता अवधि आदि के लिए भी किया जाएगा, और विशिष्ट स्थानों पर वांछनीय क्षमता वाली किस्मों को उस विशिष्ट क्षेत्र में प्रदर्शनों के लिए आगे चुना जाता है। सभी मौजूदा किस्मों और नई विकसित किस्मों का भी विभिन्न कृषि-जलवायु क्षेत्रों के तहत मूल्यांकन किया जाएगा ताकि उस क्षेत्र के तहत अपनाई जाने वाली खेती प्रथाओं को बेहतर बनाया जा सके। उच्च पैदावार प्राप्त करने के लिए रोपण और कटाई के समय सहित उपयुक्त कृषि तकनीकों को अनुकूलित किया जाएगा। विभिन्न कृषि-जलवायु क्षेत्रों के लिए फसलोपरांत अनुकूलन सहित कृषि-प्रौद्योगिकी भी विकसित की जाएगी।

### गतिविधि 2

सुगंधित फसलों की खेती और प्रसंस्करण को बढ़ावा देना, चयनित सुगंधित फसलों के तहत क्षेत्र को बढ़ाना और आसवन इकाइयों की स्थापना करना और उत्प्रेरित करना, उपज के विपणन के लिए सहकारी समितियों की स्थापना सहित सक्षम हस्तक्षेप। इस गतिविधि के तहत, सुगंधित फसलों की खेती और प्रसंस्करण को प्रोत्साहित करना, चयनित सुगंधित फसलों के तहत क्षेत्र में वृद्धि करना और आसवन इकाइयों की स्थापना और उपज के विपणन के लिए सहकारी समितियों की स्थापना को उत्प्रेरित करने सहित सक्षम हस्तक्षेप करना। इस गतिविधि में फसलों का चयन, रोपण सामग्री का गुणन, किसानों के समूहों का चयन और नए उपयुक्त क्षेत्रों में इन फसलों की खेती को प्रोत्साहित करना और आसवन इकाइयों की स्थापना और उपज के विपणन के लिए किसान सहकारी समितियों की स्थापना को उत्प्रेरित करना शामिल होगा।

### गतिविधि 3

सुगंधित फसलों (हाइ-इंड एरोमा रसायन और उत्पादों) का मूल्य-वर्धन। इस गतिविधि में उच्च मूल्य सुगंध अणुओं के अलगाव हेतु विभाजन के लिए प्रक्रियाओं का अनुकूलन और पारंपरिक आसवन प्रक्रिया में पर्यावरण के अनुकूल रासायनिक/जैव रासायनिक हस्तक्षेप

द्वारा सुगंध घटकों का मांड्यूलेशन, रासायनिक परिवर्तनों का विकास और अनुकूलन तथा उत्पादों के लिए आवश्यक तेलों का उपयोग करना शामिल है।

#### गतिविधि 4

कौशल विकास गतिविधियां। इस गतिविधि में देश के विभिन्न राज्यों/क्षेत्रों में जागरूकता कार्यक्रम चलाना, औषधीय और सुगंधित पौधों की खेती और प्रसंस्करण पर कौशल उन्नयन कार्यक्रम और एमएपी उत्पाद के मूल्य संवर्धन और गुणवत्ता मूल्यांकन संबंधी उन्नत प्रशिक्षण शामिल है।

#### गतिविधि 5

बौद्धिक संपदा सृजन, मूल्यांकन और प्रबंधन। इस गतिविधि का उद्देश्य उत्पाद विकास और बाजार पूर्वानुमान के लिए प्राथमिक और माध्यमिक अनुसंधान प्रदान करना है। प्राथमिक सूचना में वैज्ञानिक और पेटेंट साहित्य से संबंधित सूचना शामिल होगी; जबकि द्वितीयक सूचना में स्वतंत्र अध्ययन, सरकार और नियामक प्रकाशित सामग्री, तकनीकी पत्रिकाओं, व्यापार पत्रिकाओं आदि जैसे स्रोतों से व्यापक आंकड़े निकालना शामिल होगा।

#### गतिविधि 6

उचित इंटरफ़ेस का उपयोग करके मिशन गतिविधियों और उपलब्धियों के बारे में जनता को जागरूक करना। इस गतिविधि का उद्देश्य अच्छी कृषि प्रथाओं, प्रसंस्करण प्रौद्योगिकियों और सफलता की कहानियों/उपलब्धियों संबंधी प्रसार के लिए विभिन्न श्रेणियों के तहत स्थान विशिष्ट सलाह और भागीदारी दृष्टिकोण प्रदान करने और लघु वीडियो फिल्मों का विकास करने के लिए लाभार्थियों (किसानों और उद्यमियों) के लिए मिशन की गतिविधियों और उपलब्धियों को पोस्ट करने के लिए एक गतिशील पोर्टल विकसित करना है।"

#### छह. किसी भी वस्तु/उत्पाद पर 'प्रतिबंध' लगाने की क्षमता

"समिति नोट करती है कि वित्तीय वर्ष 2015-16 और 2016-17 के लिए विभिन्न प्रकार के तंबाकू उत्पादों से सरकार द्वारा एकत्र किया गया केंद्रीय उत्पाद शुल्क क्रमशः 21,228 करोड़ रुपये और 21,937 करोड़ रुपये था। इस संदर्भ में, समिति का इरादा केन्द्रीय उत्पाद शुल्क के माध्यम से सरकार द्वारा सृजित कुल राजस्व को उन वार्तालापों के साथ सह-संबद्ध करना है जो वर्तमान में 'धूम रहित तंबाकू' उत्पादों, या धूमयुक्त तंबाकू उत्पादों या दोनों पर या राजस्व की हानि और स्वतः सरकारी खजाने को प्रत्यक्ष नुकसान और साथ ही, किसी भी वस्तु/उत्पाद को मंजूरी देने की प्रभावकारिता के रूप में प्रतिबंध लगाने के विभिन्न पहलुओं के संबंध में चल रहे हैं। इस संबंध में समिति का सुविचारित

मत है कि हमारे देश में किसी वस्तु/उत्पाद पर प्रतिबंध लगाने का पिछला अनुभव इच्छित उद्देश्यों का उत्पादन करने में विफल रहा है और दूसरी ओर, इसने न केवल सरकार के राजस्व सृजन को प्रभावित किया है, जिसका उपयोग अन्यथा विभिन्न सामाजिक सुरक्षा योजनाओं/कल्याण कार्यक्रमों के माध्यम से जनता की भलाई के लिए किया जा सकता था, लेकिन विभिन्न प्रवर्तन एजेंसियों की सक्रिय/निष्क्रिय भागीदारी से संबंधित उद्योग द्वारा विशिष्ट वस्तु/उत्पाद की कालाबाजारी, नकली और घटिया वस्तुओं के उत्पादन, अनियंत्रित 'माफिया' की भरमार और अन्य भ्रष्ट प्रथाओं के लिए मार्ग प्रशस्त किया। इस कालक्रम में समिति सरकार को याद दिलाना चाहेगी कि कुछ वर्ष पहले लगभग सभी राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों में प्लास्टिक बैगों पर प्रतिबंध लगाया गया था। हालांकि प्लास्टिक की थैलियों पर प्रतिबंध लगाने की प्रभावोत्पादकता एक बहस का मुद्दा हो सकता है, लेकिन यह एक अकाट्य तथ्य है कि बाजार से खरीदे गए सामान और अन्य वस्तुओं को घर ले जाने के लिए देश के हर नुक्कड़ और कोने में प्लास्टिक की थैलियों का बड़े पैमाने पर उपयोग किया जा रहा है। समिति का मत है कि पुलिस के अलावा एक प्रत्यायोजित प्रवर्तन एजेंसी का अस्तित्व न होना प्रतिबंध लगाने के प्रभावी कार्यान्वयन की विफलता के प्राथमिक कारणों में से एक है। इसलिए समिति का दृढ़ मत है कि यदि सरकार देश में सभी तम्बाकू उत्पादों पर प्रतिबंध लगाने का इरादा रखती है, चाहे वह धूम रहित/चवर्ण तम्बाकू हो या धूमयुक्त तम्बाकू या दोनों हों तो इसका प्रभावी, पूर्ण और ठोस कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय को सबसे पहले विभिन्न राज्य सरकारों/संघ राज्य क्षेत्र प्रशासनों के साथ समन्वय से एक विशिष्ट प्रवर्तन एजेंसी की स्थापना करनी चाहिए। समिति चाहती है इस संबंध में स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा की गई कार्रवाई से उसे अवगत कराया जाए। "

13. समिति द्वारा इस विषय पर अपने 68वें प्रतिवेदन में किसी वस्तु/उत्पाद पर प्रतिबंध लगाने की प्रभावोत्पादकता के संबंध में की गई सिफारिश स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय से संबंधित है और उनके द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई है।

14. श्री संजय बेचन के अभ्यावेदन में निहित केवड़ा और मेंथा खेती/तंबाकू उद्योग में नियोजित लाखों तंबाकू किसानों, श्रमिकों की आजीविका से संबंधित पहलुओं की जांच के साथ-साथ खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 के अंतर्गत 'खाद्य' की परिभाषा को समरूप बनाने की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए याचिका समिति ने 9 मार्च, 2019 को माननीय अध्यक्ष, लोक सभा और बाद में 26 जून, 2019 को लोक सभा में को प्रतिवेदन प्रस्तुत। तथापि,

चूंकि स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत की गई कार्रवाई उत्तर केवल उनके दृष्टिकोण को दोहराते थे, इसलिए समिति ने इस जटिल मुद्दे पर और विचार-विमर्श करने का एक सचेत निर्णय लिया, जिसमें विस्तृत प्रश्न सूची तैयार करना, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के प्रतिनिधियों के मौखिक साक्ष्य, सभी परस्पर जुड़े मुद्दों की जांच करने और समिति को अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के लिए एक विशेषज्ञ समिति का गठन करना शामिल था ताकि एक व्यापक कार्रवाई रिपोर्ट तैयार की जाए और लोक सभा में प्रस्तुत की जाए।

15. तदनुसार, उपर्युक्त पहलुओं पर आगामी अनुच्छेदों में चर्चा की गई है:-

**एक. स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत प्रश्न सूची का उत्तर**

(क) स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय कार्यालय ज्ञापन संख्या एच-11013/01/2016 - टीसी दिनांक 11 मई, 2021 और एच-11013/01/2021 - टीसी दिनांक 18 जून, 2021

याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण

- (i) चबाए जाने वाला तंबाकू वह तंबाकू होता है जिसमें अनिवार्य रूप से कुछ खाद्य योज्य पदार्थ होते हैं। इसके 'अलावा, 'तंबाकू' और 'खाद्य' दोनों को अलग-अलग उत्पाद श्रेणियों में वर्गीकृत किया गया है जैसा कि तथ्य से सपष्ट है कि इन दोनों मर्दों को प्रशासित करने के लिए दो अलग-अलग अधिनियम हैं अर्थात् खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 तथा सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पाद (विज्ञापन का निषेध और व्यापार व वाणिज्य उत्पादन, आपूर्ति और वितरण) अधिनियम, 2003?
- (ii) जब विनियमन 2.3.4 में यह कहा गया है कि 'तंबाकू' और 'निकोटीन' को किसी खाद्य उत्पाद में घटक के रूप में नहीं डाला जाएगा, इसका यह मतलब कभी नहीं हो सकता कि खाद्य उत्पाद तंबाकू को कहा गया है, अन्यथा इसका अर्थ यह होगा कि 'तंबाकू को तंबाकू' में नहीं मिलाया जा सकता, जो कि एक निरर्थक बात बन जाती है?
- (iii) उपर्युक्त 1 (i) और (ii) को देखते हुए यह सत्य नहीं है कि पूर्वोक्त विनियम अपने आप में इस बात की घोषणा करता है कि



'तंबाकू' और 'खाद्य' दो अलग-अलग उत्पाद हैं और सभी अर्थों में उक्त कानून का आशय है किसी भी खाद्य उत्पाद में घटक के रूप में तंबाकू या निकोटीन के प्रयोग से बचना, जिन्हें खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम के तहत पूर्णतः मानकीकृत किया गया है ताकि तंबाकू का सेवन नहीं करने वाले व्यक्तियों द्वारा जाने अनजाने में इसका उपभोग न हो?

(iv) क्या यह सब नहीं है कि सीओटीपीए, 2003 एक विशेष अधिनियम है जो सभी रूपों में तंबाकू उत्पादों को देखता है और उक्त अधिनियम की धारा 2 के तहत, संघ सरकार तंबाकू उद्योग पर नियंत्रण के लिए अभिप्रेत थी इसलिए एफएसएसए सहित कोई अन्य अधिनियम तंबाकू पर प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से विधान नहीं बना सकता? इसलिए, 2.3.4 एक विनियम है और इसलिए प्रत्यायित विधान के तहत केंद्रीय अधिनियम का अधिक्रमण नहीं कर सकता।

#### स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर

(i) जैसा कि सीओटीपी 2003 की प्रस्तावना में दिया गया है, इसका उद्देश्य है सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पादों के विज्ञापन का निषेध करना, इनमें व्यापार और वाणिज्य तथा इनके उत्पादन, आपूर्ति और वितरण के विनियमन के लिए प्रावधान करना ताकि तंबाकू के प्रयोग या उपभोग को रोका जा सके, दूसरी ओर, खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 का उद्देश्य है लोगों के लिए सुरक्षित और संपूर्ण आहार सुनिश्चित करना।

(ii) खाद्य सुरक्षा मानक अधिनियम, 2006 का प्राथमिक सरोकार और उद्देश्य है जन स्वास्थ्य को बढ़ावा देना और इस देश के नागरिकों के जीवन के अधिकार का संरक्षण करना और यह कि खाद्य सुरक्षा अधिनियम 2.3.4 के पीछे उद्देश्य है आम जनता के स्वास्थ्य के लिए हानिकारक किसी भी खाद्य मद को निषिद्ध करते हुए इस देश के नागरिकों की सुरक्षा/स्वास्थ्य सुनिश्चित करना। यह

सार्वभौमिक तथ्य है कि तंबाकू और निकोटीन स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हैं और इसलिए दिनांक 1 अगस्त, 2011 के खाद्य सुरक्षा और मानक (विक्रय प्रतिषेध और निर्बंधन) विनियम, 2011 के तहत खाद्य मद में तंबाकू और निकोटीन को मिलाना निषिद्ध किया गया है।

- (iii) सीओटीपीए 2003 की अनुसूची में चबाए जाने वाले तंबाकू और गुटखे का उल्लेख किए जाने का अर्थ यह नहीं है कि उक्त उत्पाद, उदाहरण के लिए घटक के रूप में तंबाकू और निकोटीन युक्त खाद्य गर्दों पर लागू अन्य कानूनों, नियमों और विनियमों के उपबंधों की प्रयोज्यता से बाहर हो जाएंगे। सीओटीपीए 2003 की अनुसूची उन उत्पादों की सूची मात्र प्रदान करती है जिन्हें तंबाकू उत्पाद कहा गया है। सीओटीपीए की अनुसूची में किसी उत्पाद का उल्लेख करने का यह अर्थ नहीं है कि जनहित में और जन सुरक्षा के विचार से कुछ समय के लिए लागू अन्य कानूनों, नियमों और विनियमों के तहत इन उत्पादों पर कार्रवाई नहीं होगी।
- (iv) यह उल्लेख करना समीचीन है कि लक्ष्मीकांत बनाम भारत संघ और अन्य 1997 (4) एससीसी 739 के मामले में, भारत के माननीय उच्चतम न्यायालय ने औषध और प्रसाधन सामग्री अधिनियम, 1940 की धारा 33 (ईईडी) के तहत दूध-पेस्ट/दूधपाउडर में तंबाकू के प्रयोग को निषिद्ध करने संबंधी अधिसूचना को इस टिप्पणियों के साथ कायम रखा है कि पूर्ण प्रतिबंध लगाया जाना सार्वजनिक हित में है। सीओटीपीए, 2003 की अनुसूची में तंबाकू युक्त दूध पाउडर को भी तंबाकू उत्पाद के रूप में उल्लेखित किया गया है, इसका अर्थ यह नहीं है कि सीओटीपीए, 2003 की अनुसूची में उक्त उल्लेख से अन्य कानूनों, इस मामले में, औषध और प्रसाधन सामग्री अधिनियम, 1940 के उपबंधों की प्रयोज्यता हट जाएगी।
- (v) एफएसएस अधिनियम, 2006 एक ऐसा कानून है जो बिना किसी अपवाद के खाद्य पदार्थों के सभी वस्तुओं का मानकीकरण और

विनियमन करता है, जबकि सीओटीपीए, 2003, , सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पादों के विज्ञापन के प्रतिषेध और व्यापार और वाणिज्य और उत्पादन, आपूर्ति तथा वितरण से संबंधित है और इसका सीमित दायरा है। दोनों अधिनियमों के उद्देश्य अलग-अलग हैं परंतु एक-दूसरे के समान हो सकते हैं। यदि आवश्यक हो, तो दोनों कानून लागू हो सकते हैं।

### याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण

कोडेक्स एलिमेंटेरियस खाद्य और कृषि संगठन और विश्व स्वास्थ्य संगठन द्वारा संयुक्त रूप से गठित एक निकाय है। क्या यह सच नहीं है कि सीएसी संयुक्त एफएओ/डब्ल्यूएचओ खाद्य मानक कार्यक्रम के कार्यान्वयन से संबंधित सभी मामलों के लिए उत्तरदायी निकाय है?

### स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर

जी हाँ, कोडेक्स प्रक्रियात्मक मैनुअल के अनुसार, कोडेक्स एलिमेंटेरियस आयोग संयुक्त एफएओ/डब्ल्यूएचओ खाद्य मानक कार्यक्रम के कार्यान्वयन से संबंधित सभी मामलों के लिए उत्तरदायी निकाय है, जिसका उद्देश्य है -

- (क) उपभोक्ताओं के स्वास्थ्य की रक्षा करना और खाद्य व्यापार में उचित प्रथाओं को सुनिश्चित;
- (ख) अंतर्राष्ट्रीय सरकारी और गैर-सरकारी संगठनों द्वारा किए गए सभी खाद्य मानकों के कार्यों के समन्वय को बढ़ावा देना;
- (ग) उपयुक्त संगठनों की सहायता से प्राथमिकताओं का निर्धारण करना और मसौदा मानकों की तैयारी शुरू करना और इसमें मार्गदर्शन करना;
- (घ) उपर्युक्त बिन्दु (ग) के तहत व्याख्यायित मानकों को अंतिम रूप देना और उपर्युक्त बिन्दु (ख) के तहत अन्य निकायों द्वारा पहले से ही अंतिम रूप दिए गए अंतर्राष्ट्रीय मानकों के साथ, जहां भी यह व्यावहारिक है; उन्हें क्षेत्रीय या वैश्विक मानकों के रूप में कोडेक्स एलिमेंटेरियस में प्रकाशित करना, और

(ड) विकास के आलोक में, यथा उपयुक्त, प्रकाशित मानकों में संशोधन करना।

### स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर

एफएओ और डब्ल्यूएचओ अपनी परिभाषा खंड में 'तंबाकू' को निम्नानुसार परिभाषित करते हैं:-

#### एफएओ

"तंबाकू एक वर्षजीवी पौधा है जिसकी नारकोटिक पत्तियों के लिए खेती की जाती है तथा जिनका प्रयोग धूम्रपान, चबाने अथवा सूंघने के लिए किया जाता है। ओरिएंटल, मेरीलैंड, बार्ले तथा ट्रोपिकल प्रमुख किस्मों में शामिल हैं। आंशिक रूप से सूखी पत्तियों का खमीर उठाया जाता है, संसाधित किया जाता है तथा इसके पश्चात विभिन्न पद्धतियों द्वारा सुखाया जाता है जिसमें सूर्य, वायु-संसाधन, धुआंकश-संसाधन और अग्नि संसाधन शामिल हैं।"

#### डब्ल्यूएचओ एफसीटीसी

"(च) तम्बाकू उत्पाद से तात्पर्य है, वे उत्पाद जिन्हें तंबाकू की पत्ती से समग्र रूप से या आंशिक रूप से उस मेढा (रैम) सामग्री के रूप में तैयार किया जाता है जिनका विनिर्माण धूम्रपान, चूसने, चबाने या सूंघने के प्रयोग हेतु किया जाता है।"

- (i) उपर्युक्त परिभाषाओं के दृष्टिगत क्या यह सच नहीं है कि 'तम्बाकू' शब्द 'धूम्रपान' के साथ साथ 'चबाने' दोनों को कवर करता है?
- (ii) क्या इस आशय के किसी निष्कर्ष को, कि सीएसी में तम्बाकू केवल 'धूम्रपान' को ही कवर करता है, न कि 'धुआं रहित' को, तथ्यों का गलत प्रस्तुतीकरण माना जा सकता है, विशेष रूप से इस बात को ध्यान में रखते हुए कि सीएसी के दोनों मूल संगठन इस तथ्य को स्वीकार करते हैं कि तंबाकू तथा 'धुआंरहित' दोनों को कवर करता है?

- (iii) स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने, अनुवर्ती कार्रवाई के उत्तरों में आईसीएमआर की इस आशय की रिपोर्ट पर अपना विश्वास व्यक्त किया था कि आईसीएमआर के अध्ययन के अनुसार ,पुरुषों में कैंसर के %50 तथा महिलाओं में कैंसर के %20 मामले प्रत्यक्ष रूप से तंबाकू उपयोग के लिए उत्तरदायी ठहराए जा सकते हैं। तथापि कोई तर्काधार नहीं दिया गया है कि केवल धुआं रहित तम्बाकू उत्पादों के प्रयोग पर ही नियंत्रण क्यों किया जाता है और सिगरेट, हुक्का आदि जैसे धूम्रपान उत्पादों के प्रयोग पर नहीं। कथन से यह भी स्पष्ट नहीं है कि बताई जा रही हानि तम्बाकू के किस प्रकार को उत्तरदायी ठहराती है।
- (iv) 2(i), (ii) तथा )iii) के दृष्टिगत ,क्या यह सत्य नहीं हैं कि स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा अपनी अनुवर्ती कार्रवाई के उत्तरों में इस आशय के अवैज्ञानिक और अस्पष्ट तर्क प्रस्तुत किए गए हैं कि जब तंबाकू से हानि की बात आती है तो दोषारोपण धुआं रहित तंबाकू पर ही किया जाता है। अतः हानि के संदर्भ में 'धुआं रहित तंबाकू' तंबाकू है। तथापि ,जब प्रतिबंध संबंधी विनियमों को लागू करने की बात आती है तो 'धुआं रहित' तंबाकू के उत्पादों को 'खाद्य ' के रूप में प्रस्तुत किया जाता है।

#### स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर

स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय तंबाकू को किसी भी रूप में और मात्रा में हानिकारक मानता है। इसके कारण होने वाली मृत्यु और बीमारियों के अलावा, तंबाकू देश के आर्थिक विकास को भी प्रभावित करता है। डब्ल्यूएचओ के अध्ययन "भारत में तंबाकू के उपयोग के कारण बीमारियों और मौतों की आर्थिक लागत, 2017-18" के अनुसार, अनुमान लगाया गया है कि भारत में 2017-18 में अकेले तंबाकू के उपयोग के कारण बीमारियों और मौतों का आर्थिक बोझ 1.77 लाख करोड़ रुपये था, जो जीडीपी का 1% था। वर्ष 2017-2018 के लिए अनुमानित आर्थिक लागत वास्तविक रूप में 2011 की तुलना में 21.5% अधिक है।

खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 (एफएसएस अधिनियम, 2006) के तहत मौजूदा कानूनों और नियमों के अनुसार, प्रतिबंध किसी भी खाद्य

पदार्थों में तंबाकू और निकोटीन के एक अंश के रूप में उपयोग पर लागू होता है।

धूम्रपान तंबाकू को 'खाद्य' की परिभाषा के तहत नहीं लाया जा सकता है क्योंकि एफएसएस अधिनियम, 2006 की धारा 3 (झ) (ज) की परिभाषा के अनुसार जो कोई भी चीज जिसे मुख के माध्यम से खाई जाती है या चबाई जाती केवल वही 'खाद्य' हो सकती है। निःसंदेह, कुछ मदों को छोड़कर जिन्हें विशेष रूप से वर्जित किया गया है। यह भली भांति निर्धारित किया गया है कि-

- (i) धूम्रपान और धुआं रहित तंबाकू उत्पाद दोनों सीओटीपीए, 2003 के अंतर्गत कवर किये गए हैं ;
- (ii) धुआं रहित (या चबाने वाला) तंबाकू या निकोटीन खाद्य उत्पाद नहीं हैं, लेकिन इन्हें खाद्य सुरक्षा अधिनियम के प्रावधान के अनुसार किसी भी खाद्य पदार्थ में नहीं मिलाया जा सकता है; और
- (iii) धूम्रपान तंबाकू उत्पाद खाद्य पदार्थ नहीं हैं।

#### याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण

राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति 2017 में, अन्य बातों के साथ-साथ यह उल्लेख किया गया है कि नीति के समग्र उद्देश्य तंबाकू उत्पादों की खपत को - चाहे वह धूम्रपान वाला तंबाकू हो या धुआं रहित तंबाकू हो, संतुलित और योजनाबद्ध नीतिगत उपायों को अपनाने के माध्यम से कम करना है और राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति 2017 में परिकल्पित लक्ष्य को प्राप्त करना है।

- (i) 'धूम्रपान' का वर्जन राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति में परिकल्पित लक्ष्य को प्राप्त करने में किस प्रकार सहायक होगा?
- (ii) राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति के उद्देश्यों को प्राप्त करने के दृष्टिगत, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय के लिए क्या यह अनिवार्य नहीं है कि वह सभी उत्पाद प्रतिबंधित कर दिए जाएं जिनमें इस तथ्य के बावजूद कि इसे चबाया जाता है अथवा खाद्य की परिभाषा के तहत प्रस्तुत किया जाता है अथवा नहीं" निकोटीन निहित होता है।

- (iii) उपर्युक्त रिपोर्ट के पैरा 48 से 410 में निहित खाद्य की संकीर्ण परिभाषा की अवहेलना के संबंध में समिति की टिप्पणियों/सिफारिशों पर स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय ने समिति के समक्ष अन्य बातों के साथ-साथ यह बताया था कि तम्बाकू कल्पना की किसी हद तक भी एफएसएस अधिनियम, 2006 के अंतर्गत खाद्य सामग्री के रूप में श्रेणीबद्ध नहीं किया जा सकता है क्योंकि किसी भी पदार्थ को सूँघकर ग्रहण करने को 'खाद्य सामग्री' की मौजूदा परिभाषा में शामिल नहीं किया जाएगा।

### स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर

धूम्रपान वाले तंबाकू उत्पाद खाद्य सुरक्षा अधिनियम के तहत खाद्य की परिभाषा के तहत शामिल नहीं किये गए हैं। तथापि, सीओटीपीए, 2003 में उपयुक्त प्रावधान शामिल किए गए हैं जिसके अंतर्गत इन उत्पादों का विनियमन किया जाता है। सीओटीपीए, 2003 लागू होने का तम्बाकू के प्रयोग की व्यापकता पर सार्थक प्रभाव पड़ा है जिसे जीएटीएस-2 के अंतर्गत निष्कर्षों से स्पष्ट किया गया है, जिसमें धूम्रपान वाले तम्बाकू उत्पादों के उपयोग में उल्लेखनीय गिरावट प्राप्त की गई है।

राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति, 2017 में तम्बाकू उपयोग के वर्तमान प्रचालन में 2020 तक 15% और 2025 तक 30% की सापेक्ष कमी के लिए लक्ष्यों की परिकल्पना की गई है। नीति का समग्र उद्देश्य-चाहे वह धूम्रपान वाला तंबाकू हो या धुआं रहित तंबाकू हो, संतुलित और योजनाबद्ध नीतिगत उपायों को अपनाने के माध्यम से कम करना है और राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति 2017 में परिकल्पित लक्ष्य को प्राप्त करना है।

वैश्विक वयस्क तंबाकू सर्वेक्षण (जीएटीएस-2016-17) के दूसरे दौर के अनुसार, भारत में 15 वर्ष और उससे अधिक आयु के 28.6% [26.7 करोड़] वयस्क वर्तमान में किसी न किसी रूप में तंबाकू का उपयोग करते हैं। इसके अलावा, किसी न किसी रूप में तंबाकू के उपयोग का प्रचालन उल्लेखनीय रूप से 34.6 प्रतिशत [2009-10] से 28.6 प्रतिशत [2016-17] तक 6 प्रतिशत तक घट गया है। तंबाकू के उपयोग के प्रचालन में सापेक्ष रूप से 17.3% की कमी आई है। धूम्रपान तंबाकू उपयोग के प्रचालन में काफी

कमी आई है। धूम्रपान के प्रचालन में 14.0% [2009-10] से 10.7% (2016-17) तक 3.3 प्रतिशत की कमी आई है।

सीओटीपीए, 2003 तंबाकू के उपयोग को हतोत्साहित करता है और सार्वजनिक स्थानों पर धूम्रपान को प्रतिबंधित करता है; तंबाकू उत्पादों के विज्ञापन, प्रचार और प्रायोजन पर रोक लगाता है; शैक्षिक संस्थानों के लगभग 100 गज की दूरी पर नाबालिगों को और उनके द्वारा तंबाकू उत्पादों की बिक्री पर प्रतिबंध लगाता है और सभी तंबाकू उत्पाद पैकों पर वैधानिक स्वास्थ्य चेतावनियां अधिदेशित करता है।

राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति, 2017 में तंबाकू के नियंत्रण संबंधी उद्देश्यों को व्यापक रूप से सुस्पष्ट किया गया है। राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति सभी हितधारकों, विशेष रूप से राज्य सरकारों के साथ व्यापक परामर्श के बाद तैयार की गई थी। यह मंत्रालय राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति 2017 में परिकल्पित उक्त उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए तेजी से कार्य कर रहा है।

#### याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण

उपर्युक्त कथनों पर अनुवर्ती कार्रवाई के तौर पर, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय कृपया निम्नलिखित पहलुओं पर अपनी विस्तृत और सुस्पष्ट टिप्पणियां भेजें:-

- (i) यह तथ्यपरक नहीं है कि किसी भी प्रकार से 'धुआंरहित' तंबाकू को खाद्य सामग्री नहीं माना जा सकता है। वास्तव में, किसी भी अधिकरण द्वारा इसके उपभोग की सिफारिश नहीं की गई है। इसकी बजाय सीओटीपीए, एक विशेष अधिनियम, जो तंबाकू उत्पादों का इसके सभी रूपों, जैसे बिक्री, उत्पादन, वितरण आदि को विनियमित करता है, वस्तुतः यह 18 वर्ष से कम आयु के व्यक्ति द्वारा इसकी उपयोग पर प्रतिबंध लगाता है। इसके अलावा, सीओटीपीए के तहत पैकेजिंग लेबल तंबाकू पैकेट पर तंबाकू के दुष्प्रभावों को दर्शाते हुए चित्रात्मक चेतावनी मुद्रित करना तथा इसके साथ साथ तंबाकू छुड़वाने संबंधी हेल्पलाइन नंबर देना भी अनिवार्य है। ऐसे परिदृश्य में, केवल इसी कारण के चलते कि इनका सेवन मुंह से किया जाता है, क्या ऐसे उत्पादों को किसी भी



परिस्थिति में, खाद्य सामग्री के समान अथवा खाद्य सामग्री के समझ जा सकता है?

- (ii)(क) स्वास्थ्य के जोखिम के दृष्टिकोण से, धुआं रहित तंबाकू निरपवाद रूप से थूक दिया जाता है और दूसरी ओर, सिगरेट के धुएं को मुंह के माध्यम से अंदर लिया जाता है और यह सीधे फेफड़ों में जाता है और निकोटीन से 'टार' जैसा पदार्थ बनाता है जिससे कैंसर होता है। इसलिए क्या तंबाकू धूम्रपान पर प्रतिबंध लगाने की बजाए और केवल इसे नियंत्रित करना तर्कसंगत है?
- (ii)(ख) वैकल्पिक तौर पर, क्या स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय इस तथ्य को स्वीकार करता है कि 'धूम्रपान' और 'धुआं रहित' दोनों को 'खाद्य सामग्री' के रूप में नहीं रखा जा सकता क्योंकि दोनों निर्विवाद रूप से 'निकोटीन डिलीवरी डिवाइस' हैं और खाद्य पदार्थ नहीं हैं?

### स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर

यह पूर्णतया स्पष्ट है कि -

- (i) धूम्रपान और धुआं रहित तंबाकू उत्पाद दोनों सीओटीपीए, 2003 के अंतर्गत कवर किये गए हैं।
- (ii) धुआं रहित तंबाकू जैसे चबाने वाला तंबाकू, गुटखा, पान मसाला और सुपारी ऐसे खाद्य पदार्थ हैं जैसा कि गोदावर पान मसाला बनाम यूओआई (2004) 7 एससीसी 68 में भारत के उच्चतम न्यायालय और तमिलनाडु राज्य बनाम आर कृष्णमूर्ति (1980) 1 एससीसी 167 मामले में मद्रास उच्च न्यायालय द्वारा बताया गया है।

यह प्रस्तुत किया जाता है कि धूम्रपान वाले तंबाकू उत्पादों को संसद द्वारा अधिनियमित सीओटीपीए, 2003 के प्रावधानों के दायरे में विनियमित किया जा रहा है। ये उपबंध केवल विनियमन का प्रावधान करते हैं।

इस बात पर सहमति है कि धुआं रहित तंबाकू उत्पाद निकोटीन डिलीवरी उत्पाद हैं और इन्हें खाद्य सुरक्षा अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार किसी भी खाद्य पदार्थ में नहीं मिलाया जा सकता है।

### याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण

यूएस एफडीए की 'धूम्रपान' और 'धुआं रहित' की परिभाषा भी स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय की कथित स्थिति/ संकल्पना के विपरीत है, जो इस प्रकार है:

“निकोटीन डिलीवरी डिवाइस-निकोटीन डिलीवरी डिवाइस एक ऐसा डिवाइस है जो निकोटीन की खुराक को जलाकर अथवा जलाए बिना ही डिलीवरी करती है। इसमें धूम्रपान के सभी प्रकार और धुआं रहित तंबाकू सेवन के साथ-साथ इलेक्ट्रॉनिक सिगरेटों जैसे यांत्रिकी उपकरण और निकोटीन प्रतिस्थापना थेरेपी जैसे चिकित्सीय उपकरण भी शामिल हैं।”

“तम्बाकू उत्पाद-खाद्य एवं औषधि प्रशासन (एफडीए) के अनुसार, तम्बाकू उत्पाद से अभिप्राय तंबाकू से निर्मित अथवा तम्बाकू द्वारा तैयार किसी ऐसे उत्पाद से है जो मानव खपत, जिसमें किसी तम्बाकू उत्पाद का कोई घटक, भाग अथवा तम्बाकू उत्पाद के किसी सहायक (तम्बाकू के किसी उत्पाद के विनिर्माण, उसके किसी घटक, भाग अथवा तंबाकू उत्पाद के किसी सहायक पदार्थ में उपयोग होने वाली कच्ची सामग्री को छोड़कर) शामिल है, के लिए अभिप्रेत होता है।”

उपर्युक्त शर्तों को ध्यान में रखते हुए, क्या स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय भी यह स्वीकार करता है कि धुआं रहित तंबाकू उतनी ही मात्रा में निकोटीन प्रदान करता है जितना सिगरेट धूम्रपान में प्राप्त प्राप्त होता है, लेकिन यह ऐसे टॉक्सिक ज्वलनशील गैसों और पदार्थों को प्रयोक्ता तक नहीं पहुंचाता जो अधिकांश तंबाकू-जनित रोगों के लिए उत्तरदायी हैं?

क्या यह भी सच नहीं है कि उपभोग के आधार पर तम्बाकू के दो रूपों, अर्थात् धूम्रपान और धुआंरहित के बीच अंतर करना संभव नहीं है?

### स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय का उत्तर

तंबाकू उत्पादों को भारत में कोटपा, 2003 के तहत परिभाषित अनुसार देखा जाता है। यह बताया गया है कि तंबाकू सेवन के धूम्रपान और 'धुआं रहित दोनों तरीके ही नुकसानदायक हैं। इनके नुकसान की मात्रा की तुलना करना संभव नहीं है क्योंकि इससे संबंधित उपलब्ध साक्ष्य बहुत सीमित हैं। हालांकि यह भी बताया गया है कि किसी भी रूप में तंबाकू का सेवन सर्वाधिक गैर-संचारी रोगों जैसे मधुमेह, उच्चदाब और कैंसर आदि के लिए सबसे बड़े जोखिम पूर्ण घटकों में से एक है।

संबाकू सेवन के दोनों तरीके अर्थात् धूम्रपान और धुआं रहित को वास्तव में निकोटीन प्राप्त करने के तरीके में अंतर तथा इसके साथ-साथ तंबाकू सेवन की व्याप्तता में शामिल विभिन्न सामाजिक, सांस्कृतिक और आर्थिक में भिन्नता के कारण अलग-अलग लिया जाता है।

देश में सभी तंबाकू उत्पादों पर पूर्ण रूप से प्रतिबंध लगाने अथवा इनके विनियमन की आवश्यकता, जैसा कि उसके पूर्वोक्त रिपोर्ट में पैरा 4.11 में उल्लेख है, पर समिति की टिप्पणियों/ संस्तुतियों पर स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने समिति को अन्य बातों के साथ-साथ बताया कि राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति 2017 में वर्तमान तंबाकू सेवन की व्याप्तता में वर्ष 2020 तक 15% तक कमी तथा वर्ष 2025 तक 30% तक कमी करने के लक्ष्य की संकल्पना ही यह भी बताया गया है कि धुआं रहित तंबाकू सेवन की व्याप्तता धूम्रपान उत्पादों के सेवन की व्याप्तता से अधिक है। कोटपा, 2003 धूम्रपान को निरुत्साहित करता है और सार्वजनिक स्थानों पर धूम्रपान, तंबाकू उत्पादों की अव्यस्कों को बिक्री और उनके द्वारा बिक्री किए जाने पर प्रतिबंध लगाता है। राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति 2017 व्यापक तौर पर तंबाकू नियंत्रण के लक्ष्यों का निर्धारण करती है और मंत्रालय राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति 2017 में परिकल्पित उक्त उद्देश्यों को हासिल करने के लिए निरंतर कार्य कर रहा है।

### याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण

उपर्युक्त प्रमाणों के अनुसार, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय कृपया निम्नलिखित पहलुओं पर अपनी विस्तृत एवं सुस्पष्ट टिप्पणियां प्रस्तुत करें:-

- (i) क्या स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय इस तथ्य से अवगत हैं कि जीएटीएस रिपोर्ट के अनुसार, उन 10 करोड़ भारतीयों, जो धूम्रमान करते हैं, के अलावा धूम्रपान न करने वाले आरक्षित वर्ग पर अप्रत्यक्ष धूम्रपान का प्रभाव पड़ता है, जो कि सक्रिय धूम्रपान करने वाले व्यक्तियों की तुलना में लगभग चार गुना अधिक हानिकारक है। अतः इससे प्रभावित होने वाले व्यक्तियों की संख्या लगभग 50 करोड़ है। इसके बावजूद, धूम्रपान तंबाकू की तुलना में धुआँरहित तंबाकू की तुलना में धुआँरहित तंबाकू की व्याप्तता के बारे में यह धारणा बनाई जाती है कि धुआँरहित तंबाकू की खपत अधिक है, अतः तंबाकू विधायन में अधिकांशतः धुआँरहित तंबाकू को लक्षित किया गया है?
- (ii) इसमें सच्चाई नहीं है कि चबाने वाले तम्बाकू उत्पादों को प्रतिबंधित करने के लिए अत्यधिक कानून बनाने से उपभोक्ता सिगरेट पीना प्रारंभ कर देंगे? इस 'अंतरण' से तंबाकू चबाने वाले लगभग 20 करोड़ व्यक्ति परिसीमित नहीं हो जाएंगे, बल्कि इससे अप्रत्यक्ष धूम्रपान करने वाले लगभग 80 करोड़ व्यक्ति भी बढ़ जाएंगे। अतः प्रत्यक्ष धूम्रपान करने वाले तथा परोक्ष धूम्रपान करने वाले व्यक्तियों की संख्या में तेजी से वृद्धि होगी। अतः क्या धूम्रपान के कारण होने वाली मृत्यु-दर में अप्रत्याशित स्तर तक वृद्धि होगी?

#### स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय का उत्तर

मंत्रालय का यह विचार है कि किसी भी रूप एवं मात्रा में तंबाकू का सेवन हानिकारक है तथा मंत्रालय तंबाकू के किसी भी उत्पाद विशेष के विनियमन पर बल नहीं देता। जीएटीएस-2 (2016-17) के अनुसार, धुआँरहित तंबाकू के उपयोग की व्याप्तता 21.4% है, जबकि वर्तमान में तंबाकू धूम्रपान करने वाले 10.7% जीएटीएस-1 [2009-10] में यह उल्लेख किया गया है कि धुआँरहित तंबाकू के उपयोग की व्याप्तता 25.9% थी, जबकि वर्तमान तंबाकू पीने वाले का प्रतिशत 14.0% था यह आंकड़े दर्शाते हैं कि तंबाकू के दोनों ही प्रकार के उपयोग में तंबाकू की व्याप्तता में कमी आई है।

धूमपान संबंधी तंबाकू उत्पादों के लिए सी. ओटीपीए, 2003 में अतिरिक्त प्रावधान किए गए हैं, जैसे कि अप्रत्यक्ष धूमपान के कारण होने वाले नुकसान को रोकने के लिए सार्वजनिक स्थानों में धूमपान निषेध कर दिया गया है।

इस अनुमान को कि ऐसे धुआंरहित तबाकू के उपयोगकर्ताओं के अंतरण के कारण धूमपान तंबाकू के उपयोग की व्यापकता में वृद्धि होगी, जो धूमपान के प्रकारों की ओर अंतरित होते हैं, जीएटीएस-2 (2016-17) के निष्कर्षों में प्रकाशित साक्ष्य समर्थन नहीं करते। इनमें यह रूप से उल्लेख किया गया है कि तंबाकू उपयोग के दोनों ही प्रकारों में तंबाकू उपयोग की व्यापकता में कमी आई है। (जैसा कि ऊपर उल्लेख किया गया है)

स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय में अनेक मामलों में शपथ पत्रों/लिखित प्रस्तुतीकरण के माध्यम से न्यायालयों के सम्मुख एक संगत पक्ष रखा है, जिसमें उल्लेख किया गया है कि यह मंत्रालय तंबाकू के किसी भी रूप एवं मात्रा में उपयोग को हानिकारक मानता है तथा वह तंबाकू उत्पादों के किसी विशेष पर बल नहीं देता। तथापि मौजूदा कानून नियमों के अनुसार, सिगरेट एवं तबाकू उत्पाद (विज्ञापन निषेध एवं व्यापार और वाणिज्य, उत्पादन, आपूर्ति एवं वितरण विनियमन) अधिनियम, 2003 के तहत प्रावधान वर्तमान में सरकार को केवल पान वाले तंबाकू उत्पादों को विनियमित करने की शक्ति प्रदान करते हैं, जिसमें शैक्षणिक संस्थानों के 100 गज के दायरे में नाबालिगों को अथवा उनके द्वारा इन उत्पादों को बिक्री पर प्रतिबंध भी शामिल है।

#### याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण

जीएटीएस-2 के अनुसार, धुआंरहित तंबाकू की खपत में 30 प्रतिशत की कमी आई है। जबकि इसके विपरीत, धूमपान की खपत में वृद्धि हुई है, जो निश्चित तौर पर इस तथ्य को प्रमाणित करता है कि धुआंरहित उपभोक्ता तंबाकू छोड़ते नहीं हैं, बल्कि वे धूमपान करने लगते हैं।

उपर्युक्त तथ्यों एवं जीएटीएस-1 और 2 की पूर्ण रूप से उपेक्षा करने तथा सीओटीपीए 2003 की प्रस्तावना, जिसमें गर्भवती महिलाओं और बच्चों जैसे जोखिम समूहों को तंबाकू के धुएं का स्वैच्छिक रूप से परित्याग करने पर विशेष ध्यान देते हुए नागरिकों की सुरक्षा के लिए कानून बनाने तथा प्रभावी उपाय करने

की बात की गई है, के बावजूद सरकार द्वारा कोई ठोस कदम नहीं उठाए जा रहे हैं तथा आरक्षित वर्ग की सुरक्षा एवं लाभ के लिए प्रावधानों का भी कोई प्रस्ताव नहीं किया गया है? कृपया इस संबंध में अपनी टिप्पणी दें।

क्या तंबाकू उत्पाद चबाने पर प्रतिबन्ध लगाना अप्रत्यक्ष रूप से सिगरेट और अन्य धूमपान वाले तंबाकू उत्पादों के उपयोग को बल देने और बढ़ावा देने के समान नहीं होगा?

क्या स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय भी इन विचारों का समर्थन करता है कि तम्बहू उत्पादों के संबंध में कोई भी निर्णय उनकी 'व्याप्तता' के आधार पर न लेकर उनसे शरीर को होने वाले 'नुकसान' के आधार पर लिया जाना चाहिए?

#### स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय का उत्तर

इस अनुमान को कि ऐसे धुआंरहित तबाकू के उपयोगकर्ताओं के अंतरण के कारण धूमपान तंबाकू के उपयोग की व्यापकता में वृद्धि होगी, जो धूमपान के प्रकारों की ओर अंतरित होते हैं, जीएटीएस-2 (2016-17) के निष्कर्षों में प्रकाशित साक्ष्य समर्थन नहीं करते। इनमें यह रूप से उल्लेख किया गया है कि तंबाकू उपयोग के दोनों ही प्रकारों में तंबाकू उपयोग की व्याप्तता में कमी आई है। (जैसा कि ऊपर पैरा 5 (i) में उल्लेख किया गया है)

जन स्वास्थ्य राज्य का विषय होने के कारण, सीओटीपीए, 2003 के विभिन्न प्रावधानों के कार्यान्वयन की जिम्मेदारी मुख्यतः राज्यों/संघ राज्यों क्षेत्रों की है।

सार्वजनिक स्थान पर धूमपान पर प्रतिबंधन, विज्ञापन पर प्रतिबन्ध, नाबालिगों को बिक्री पर प्रतिबन्ध एवं शैक्षणिक संस्थानों के 100 गज के भीतर बिक्री पर प्रतिबंध हेतु सभी प्रावधानों में भी नागरिकों, विशेष तौर पर बच्चों और गर्भवती महिलाओं जैसे आरक्षित समूहों, के लिए तंबाकू के उपयोग का स्वैच्छिक रूप से परित्याग करने पर ध्यान दिया गया है।

किशोर न्याय (बच्चों की परिचर्या एवं संरक्षण) अधिनियम, 2015 की धारा 77 के अनुसार, किसी भी बच्चे को कोई भी तंबाकू उत्पाद देना अथवा देने का कारा बनना दण्डनीय है, जिसके लिए कठोर कारावास, जिसकी अवधि सात वर्ष तक बढ़ाई जा सकती है, के प्रावधान के साथ-साथ अर्थ दण्ड का श्री प्रावधान है। यह अर्थ दण्ड एक लाख रुपये तक बढ़ाया जा सकता है। सीओटीपीए, 2003 के तहत

तंबाकू उत्पादों के पैकेटों पर विनिर्दिष्ट स्वास्थ्य संबंधी चेतावनी को अंकित करना अनिवार्य हैं, जो तंबाकू उत्पाद के पैकेटों पर स्वास्थ्य चेतावनी को प्रदर्शित करने के लिए उसे विनिर्दिष्ट करने हेतु मंत्रालय को समर्थकारी बनाता है। बृहत्तर विनिर्दिष्ट स्वास्थ्य चेतावनियों (वर्तमान में मुख्य प्रदर्शन क्षेत्र का 85%) का उद्देश्य विशेष रूप से तंबाकू उपभोक्ताओं के बीच तंबाकू के उपयोग के हानिकारक प्रभावों के बारे में बेहतर दर्शनीयता और सुस्पष्टता का सृजन करना है।

चित्रात्मक चेतावनियों में लेखाचित्र, पाठ सन्देश तथा राष्ट्रीय तम्बाकू क्विटलाइन नंबर (1800-112-356) शामिल है।

सरकार ने उन लोगों को प्रोत्साहित करने तथा उनकी सहायता करने के लिए, जो धूम्रपान छोड़ने के इच्छुक हैं, मोबाइल आधारित एक रणनीति भी विकसित की है तथा उसका प्रचार-प्रसार किया है, जिसे एम. सैशेशन (011-22901701) कहा जाता है। इस रणनीति के तहत, धूम्रपान छोड़ने के इच्छुक व्यक्ति एक टोल फ्री नंबर पर एक मिस्ड कॉल देते हैं।

इस अनुमान को कि ऐसे धुआंरहित तंबाकू के उपयोगकर्ताओं के अंतरण के कारण धूम्रपान तंबाकू के उपयोग की व्यापकता में वृद्धि होगी, जो धूम्रपान के प्रकारों की ओर अंतरित होते हैं, जीएटीएस-2 (2016-17) के निष्कर्षों में प्रकाशित साक्ष्य समर्थन नहीं करते। इनमें यह स्पष्ट रूप से उल्लेख किया गया है कि तंबाकू उपयोग के दोनों ही प्रकारों में तंबाकू उपयोग की व्यापकता में कमी आई है। (जैसा कि ऊपर उल्लेख किया गया है)

मंत्रालय का मानना है कि किसी भी मात्रा में लिया गया तंबाकू हानिकारक है। इसी आधार पर विधायी प्रावधान लागू किए गए हैं। यह मंत्रालय वैश्विक वयस्क तंबाकू सर्वेक्षण (जीएटीएस) तथा वैश्विक युवा तंबाकू सर्वेक्षण (जीवाईटीएस) जैसे सर्वेक्षणों के माध्यम से तंबाकू उपयोग की व्यापकता का आवधिक आकलन करता है।

### याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण

रिट याचिका (सिविल) सं. 1583/2014 (धर्मपाल सत्यपाल बनाम भारत संघ में, उच्च न्यायालय, गुवाहाटी ने पाया कि:-

अनुच्छेद 47 विधायी शक्तियों का स्रोत नहीं है। यह देश के शासन में राज्यों के लिए केवल एक मार्गदर्शक सिद्धांत है। धुंआ फैलाने वाले और धूम्र रहित दोनों

प्रकार के तंबाकू उत्पादों के हानिकारक प्रभावों पर विस्तार से वर्णन किए बिना, यह माना जाना चाहिए कि अनुच्छेद 47 में स्वास्थ्य के लिए हानिकारक मादक द्रव्यों तथा दवाओं के उपभोग पर प्रतिबंध लगाने के बारे में बात की गई है; तंबाकू विशिष्ट है क्योंकि इसका उल्लेख नहीं किया गया है। कोलूथारा एक्सपोर्ट लि. (सुप्रा) के मामले में, उच्चतम न्यायालय ने माना कि संविधान के भाग IV में देश के शासन संबंधी मौलिक अधिकार निहित हैं, वे राज्य के लिए निदेश दर्शाते और निर्धारित करते परंतु वे संविधान की 7वीं अनुसूची की सूची , II और III में दी गई प्रविष्टियों जैसे विधायी शीर्ष या कानून के क्षेत्र नहीं है।

- (i) कृपया स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय के दिनांक 15 जून, 2020 के कार्यालय ज्ञापन सं. पी. 15025/27/2020-एफआर द्वारा प्रस्तुत टिप्पणियों तथा अन्य बातों के साथ-साथ इस संबंध में की गई शर्तों की 'धूम्रपान किए जाने वाला तंबाकू खाद्य पदार्थ' नहीं हो सकता, क्योंकि यह खाया नहीं जाता, के संबंध में अपने विचार प्रस्तुत करें। शसन द्वारा लिया जाने वाला पदार्थ 'खाद्य पदार्थ' की मौजूदा परिभाषा में शामिल नहीं लिया जाएगा।
- (ii) क्या यह सच है कि भारत में तंबाकू नियंत्रण संबंधी रिपोर्ट, 2004 से पता चला है कि तंबाकू के कारण हर वर्ष लगभग 8-9 लाख मौतें होती हैं। 7.30 लाख मौतें धूम्रपान के कारण और 80 हजार मौतें अन्यो के साथ धूम्रपान साझा करने से हुई हैं?

#### स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय का उत्तर

पूर्व में खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 के साथ- साथ खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 "खाद्य पदार्थ" की एक व्यापक परिभाषा बताते हैं और इसमें ऐसी किसी भी मद/ पदार्थ को शामिल करते हैं जो मानव खपत के लिए है। एफएसएस अधिनियम के तहत पारित खाद्य सुरक्षा एवं मानक (बिक्री पर निषेध एवं प्रतिबंध) विनियम, 2011 यह निर्दिष्ट करता है कि तंबाकू और निकोटीन का उपयोग निजी खाद्य उत्पाद में सामग्री के तौर पर नहीं किया जाएगा। इसमें सहायता करते हुए माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने गोदावट पान मसाला बनाम यूओआई (2004) में भी निर्णय दिया कि चूंकि पान मसाला, गुटखा



अथवा सुपारी को स्वाद के लिए खाया जाता है इसलिए ये सभी खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम की धारा 2(V) के अभिप्राय के भीतर खाद्य सामग्री हैं। एफएसएस अधिनियम के अंतर्गत "खाद्य पदार्थ" की परिभाषा ऐसे मामलों में पीएफए के अंतर्गत परिभाषा में अनुरूप है।

वर्ष 2004 की रिपोर्ट में दिए गए अनुमान वर्ष 1980 के अनुमानों पर आधारित हैं। वैश्विक व्यस्क तंबाकू सर्वेक्षण के दूसरे चरण (जीएटीएस-2) की रिपोर्ट (वर्ष 2016-17) में दिए गए अनुमानों के अनुसार, भारत में तंबाकू के कारण होने वाली मृत्यु दर 1.3 मिलियन (13.5 लाख) से भी अधिक आंकी गई है। यह पुनः दोहराया जाता है कि मंत्रालय का मानना है कि किसी भी मात्रा में तंबाकू का हर प्रकार का उपयोग हानिकारक है।

### याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण

चुनिदा प्रतिबंध लगाने पर समिति की समीक्षा/शिफारिशों एवं उक्त रिपोर्ट में निहित लागू विनियमों के संबंध में, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय ने अन्य बातों के साथ-साथ धूम्ररहित तंबाकू तथा धुआँ फैलाने वाले तंबाकू उत्पादों में यह कहते हुए अंतर किया है कि एफएसएस अधिनियम, 2006 को लागू करते समय विधान-मंडल की मंशा (जिसमें पीएफए अधिनियम तथा विभिन्न सरकारी विभागों द्वारा शासित खाद्य संबंधी अन्य नियमों एवं आदेशों को समाहित किया गया है) धूम्ररहित तंबाकू उत्पादों को एफएसएस अधिनियम तथा उसके तहत बनाए गए नियमों और विनियमों के तहत खाद्य पदार्थ की परिभाषा में शामिल करना है तथा "धुआँ" फैलाने वाले तंबाकू उत्पादों से संबंधित मामलों को सिगरेट एवं अन्य तंबाकू उत्पाद (विज्ञापन, प्रतिबंध तथा व्यापार एवं वाणिज्य, उत्पादन, आपूर्ति एवं वितरण विनियमन) अधिनियम, 2003 (सीओटीपीए के रूप में प्रसिद्धा के तहत विनियमित करना है।

- (i) उपर्युक्त संदर्भ में, क्या मंत्रालय का भी यही विचार है कि सीओटीपीए सभी तंबाकू उत्पादों के संबंध में विशेष अधिनियम है तथा इसकी अनुसूची में विशेष रूप से धूम्ररहित तंबाकू को शामिल किया गया है। वस्तुतः, यह वही अनुसूची है जिसमें धुआँ फैलाने वाले तंबाकू को शामिल किया गया है। अतः, सीओटीपीए के अंतर्गत 'धूम्ररहित तंबाकू' तथा धुआँ फैलाने वाले 'तंबाकू' में कोई अंतर परिकल्पित नहीं किया गया है?

- (ii) एफएसएस अधिनियम को अधिनियमित करने के पश्चात क्या सीओटीपीए को इसी में समाहित किया गया है अथवा समाहित करने का प्रस्ताव है?

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय का उत्तर

जी हाँ, इस बात की पुष्टि की जाती है कि सीओटीपीए, 2003 के तहत धुआं फैलाने वाले और धूम्ररहित, दोनों प्रकार के तंबाकू को तंबाकू उत्पाद ही माना गया है। तंबाकू उत्पादों के इन दोनों रूपों के विनियमन हेतु अधिनियम में उपयुक्त प्रावधान शामिल किए गए हैं।

सीओटीपीए की एफएसएस अधिनियम में समाहित नहीं किया गया है।

याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण

एफएसएस अधिनियम, 2006 की प्रस्तावना में निम्नलिखित अनुबंध किया गया है:-

"खाद से संबंधित कानूनों के समेकन तथा खाद्य सामग्रियों के लिए विज्ञान आधारित मानक निर्धारित करने हेतु भारतीय खाद्य सुरक्षा एवं मानक प्राधिकरण स्थापित करने और उनके विनिर्माण, भंडारण, वितरण, बिक्री तथा आयात को विनियमित करने और मानव उपभोग हेतु सुरक्षित तथा पौष्टिक खाद्य की उपलब्धता सुनिश्चित करने तथा उससे संबंधित अथवा प्रारंभिक मामलों से जुड़ा एक अधिनियम"

सीओटीपीए 2003 की प्रस्तावना में निम्नलिखित अनुबंध किया गया है:-

"विज्ञापन निषेध; व्यापार और वाणिज्य के विनियमन हेतु प्रावधान करने तथा सिगरेट एवं अन्य तंबाकू उत्पादों के उत्पादन तथा वितरण और उससे संबंधित अथवा प्रासंगिक मामलों संबंधी एक अधिनियम"

एफएसएस अधिनियम 2006 की धारा 2 के तहत की गई घोषणा में निम्नलिखित अनुबंध किया गया है:-

"संघ द्वारा नियंत्रण की तात्कालिकता के रूप में घोषणा। एतद्द्वारा यह घोषित किया जाता है कि यह सार्वजनिक हित में समीचीन है कि संघ को खाद्य उद्योग को अपने नियंत्रण में लेना चाहिए।"

सीओटीपीए 2003 की धारा 2 के अंतर्गत घोषणा से निम्नलिखित अनुबंध किया गया है:-

“संघ द्वारा नियंत्रण से प्रासंगिक संबंधी घोषणा एतद् द्वारा लोकहित से प्रासंगिक घोषणा की जाती है कि केंद्र तंबाकू उद्योग का नियंत्रण अपने अंतर्गत लेगा।” “

सीओटीपीए की धारा 3(त) में आगे निम्नलिखित अनुबंध किए गए हैं

'3(त)' तंबाकू उत्पादों का अर्थ अनुसूची में विनिर्दिष्ट उत्पादों से है

1. सिगरेट
  2. सिगार
  3. चुरुट
  4. बीड़ी
  5. सिगरेट का तंबाकू, पाइप वाला तंबाकू और हुक्का वाला तंबाकू
  6. चबाने वाला तंबाकू
  7. नस्वार
  8. चबाने वाली किसी भी सामग्री का पान-मसाला जिसमें तंबाकू भी एक घटक है )नाम चाहे जो भी हो (
  9. गुटखा
  10. तंबाकू निहित दंतमंजन
- (i) क्या यह स्थापित तथ्य है कि एफएसएस अधिनियम खाद्य उत्पादों के संबंध में कानून बनाने के लिए एक अधिनियम है जबकि, सीओटीपीए तंबाकू उत्पादों के निपटान और इनके संबंध में कानून बनाने वाला एक विशेष अधिनियम है।
- (ii) स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा अपने की गई कार्रवाई संबंधी उत्तरों में किए गए प्राक्कथन एफएसएस अधिनियम और

सीओटीपीए की प्रस्तावना के विपरीत है कृपया इस संबंध में अपनी विस्तृत टिप्पणी प्रस्तुत करें।

- (iii) सीओटीपीए की अनुसूची दर्शाती है कि यह धूमपान रहित तंबाकू को उसी तरह से कवर करती है जैसे कि धूमपान तंबाकू, यदि ऐसा है तो स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने किस आधार पर दोनों के बीच अंतर किया था।
- (iv) यह तथ्य है कि सीओटीपीए के तहत दोनों उत्पादों, यानी धुआं रहित और धूमपान करने वाले तंबाकू पर सचित्र चेतावनी लगाई गई है और सीओटीपीए के तहत सभी प्रतिबंध और विनियम 'धुआं रहित' और 'धूमपान' तंबाकू दोनों पर लागू होते हैं, जो स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय की टिप्पणियों को झुठलाता है। कृपया इस संबंध में अपनी विस्तृत टिप्पणी प्रस्तुत करें।

### स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर

सीओटीपीए 2003 का उद्देश्य जैसा कि इसकी प्रस्तावना में व्यक्त किया गया है कि तंबाकू के प्रयोग या उपभोग को हतोत्साहित करने के उद्देश्य से उनके विज्ञापन का प्रतिषेध करना और सिगरेट तथा अन्य तंबाकू उत्पादों के और इनके उत्पादन आपूर्ति और वितरण के विनियमन का प्रावधान करना, जबकि खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम 2006 का उद्देश्य लोगों के लिए सुरक्षित एवं स्वास्थ्यवर्धक खाद्य सुनिश्चित करना है।

एफएसएस अधिनियम 2006 का प्राथमिक उद्देश्य जन स्वास्थ्य संवर्धन और नागरिकों के जीवन के अधिकार सुरक्षित कर तथा खाद्य सुरक्षा में विनियम 2.3.4 उद्देश्य किसी भी खाद्य पदार्थों जो आम लोगों के लिए नुकसानदेह हैं को प्रतिबंधित करते हुए इस देश के नागरिकों की सुरक्षा स्वास्थ्य सुनिश्चित करना है। यह सार्वभौमिक तथ्य है कि निकोटीन और तम्बाकू स्वास्थ्य के लिए हानिकर हैं और इसलिए सुरक्षा और मानक बिक्री पर निषेध और प्रतिबंध विनियमन के अंतर्गत खाद्य पदार्थ में तंबाकू और निकोटीन मिलाने पर प्रतिबंधित लगा दिया गया है।

सीओटीपीए 2003 की अनुसूची में तंबाकू गुटखा आदि चबाने का उल्लेख उक्त उत्पादों को अन्य कानूनों, नियमों, विनियमों के प्रावधानों की प्रयोजना से पृथक नहीं होगा उदाहरण के लिए घटकों के रूप में तंबाकू एवं निकोटीन वाले खाद्य मद/सीओटीपीए 2003 की अनुसूची मांग उत्पादों की एक सूची प्रदान करती है। सीओटीपीए की अनुसूची में एक उत्पाद का उल्लेख जनहित में और लागू अन्य कानूनों भी नियम और विनियमन के अंतर्गत जन सुरक्षा को ध्यान में रखने की दृष्टि से इन उत्पादों के संबंध में कार्रवाई करने को प्रतिबंधित नहीं करता है।

यह उल्लेख करना प्रासंगिक है कि लक्ष्मीकांत बनाम भारत संघ एवं अन्य 1997 (4)एससीसी 739 के मामले में भारत के माननीय उच्चतम न्यायालय ने औषधि एवं प्रसाधन सामग्री अधिनियम 1946 की धारा 33 (ईईडी) के अंतर्गत दूधपेस्ट, दूध पाउडर्स में तंबाकू के प्रयोग को प्रतिबंधित करने वाली अधिसूचना को इस टिप्पणी के रूप में उचित ठहराया था कि पूर्ण प्रतिबंध लगाना जनहित में है। सीओटीपीए 2003 सूची तंबाकू वाले दूध पाउडर का तंबाकू उत्पाद के रूप में भी उल्लेख करती है इसका तात्पर्य यह नहीं है कि सीओटीपीए 2003 की अनुसूची में उल्लिखित औषधि और प्रसाधन सामग्री अधिनियम 1940 के मामले में अन्य कानूनों के प्रावधानों की प्रयोज्यता को हटाता है।

एफएसएस अधिनियम 2006 एक विधान है जो किसी को भी छोड़े बिना खाद्यान्न की सभी वस्तुओं का मानकीकरण करता है और उन्हें भी नियमित करता है जबकि सीओटीपीए 2003 सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पादों के विज्ञापन के निषेध और व्यापार एवं वाणिज्य तथा उत्पादन आपूर्ति और वितरण के विनियमन से संबंधित है और इसका कार्य क्षेत्र सीमित है और एक दूसरे की समानांतर चल सकते हैं यदि आवश्यक हो तो दोनों कानून लागू हो सकते हैं।

स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने यह कहते हुए अनेक मामलों में शपथ पत्र और लिखित प्रस्तुतियों के जरिए न्यायालयों के समक्ष एक स्थायी पक्ष लिखा है कि यदि मंत्रालय मानता है कि किसी भी रूप और मात्रा में तंबाकू का प्रयोग हानिकारक है और यह तंबाकू उत्पाद के किसी विशेष रूप के संबंध में विनियमन के अंश पर जोर नहीं देता है।

(ख) स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय कार्यालय जापन संख्या एच - 11013/01/2021 – टीसी दिनांक 17 दिसंबर, 2021  
याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण

26 जुलाई 2021 के उत्तरों /इनपुट्स में समिति के समक्ष यह बताया किया गया है कि "यह भी दोहराया जाता है कि सीओटीपीए 2003 या खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2006 के तहत 'तंबाकू' पर कोई प्रतिबंध नहीं है। हालांकि, एफएसएस विनियम, 2011 के प्रावधानों के अनुसार किसी भी खाद्य उत्पाद में 'तंबाकू' या 'निकोटीन' नहीं मिलाया जा सकता है।"

क्या इसका अर्थ यह है कि देश में तम्बाकू के विनिर्माण, वितरण और बिक्री पर न तो प्रतिबंध लगाया गया है और न ही मंत्रालय की ओर से चबाने वाले तम्बाकू पर प्रतिबंध लगाने का कोई इरादा है, बल्कि सिगरेट और अन्य तम्बाकू उत्पादों (विज्ञापन का निषेध और व्यापार और वाणिज्य उत्पादन, आपूर्ति और वितरण का विनियमन) अधिनियम, 2003 [सीओटीपीए] में निहित प्रावधानों के तहत इसे विनियमित करने का है। जैसा कि 'धूम्रपान तंबाकू' के मामले में किया जा रहा है? कृपया टिप्पणी करें

स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर

जी हां, सिगरेट और अन्य तम्बाकू उत्पाद (विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार और वाणिज्य, उत्पादन, प्रदाय और वितरण का विनियमन) अधिनियम, 2003 (सीओटीपीए) के अंतर्गत धूम्रपान और धुआं रहित तंबाकू उत्पादों के विनिर्माण, वितरण और बिक्री पर कोई प्रतिबंध नहीं है। तम्बाकू के सभी रूप सीओटीपीए, 2003 के अंतर्गत आते हैं और इसके प्रावधानों द्वारा विनियमित होते हैं। इसके अलावा, खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर निषेध और प्रतिबंध) विनियम, 2011, विनियम 2.3.4 के अनुसार यह प्रावधान है कि तम्बाकू और निकोटीन को किसी भी खाद्य उत्पाद के घटक के रूप में प्रयोग नहीं किया जाएगा।

### याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण

यदि सीओटीपीए 2003 या खाद्य सुरक्षा अधिनियम 2006 के तहत 'तंबाकू' पर कोई प्रतिबंध नहीं है, तो क्या इसका तात्पर्य यह है कि एफएसएस विनियम, 2011 जिसमें निर्धारित किया गया है कि 'तंबाकू' या 'निकोटीन' को किसी भी खाद्य उत्पाद में नहीं मिलाया जा सकता है, संसद द्वारा पारित दो प्रमुख अधिनियमों (अधिनियमों) पर वरीयता प्राप्त है? कृपया टिप्पणी करें।

### स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर

एफएसएस विनियम, 2011 और सीओटीपीए, 2003 और एफएसएस अधिनियम, 2006 के प्रावधानों के बीच कोई असंगति नहीं है। एफएसएस अधिनियम की धारा 92 के तहत प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर निषेध और प्रतिबंध) विनियम, 2011 अधिसूचित किए गए थे। इन विनियमों में एक विशिष्ट उपबंध अर्थात् विनियम 2.3.4 है जिसमें यह प्रावधान किया गया है कि तम्बाकू और निकोटीन का उपयोग किसी भी खाद्य उत्पादों में घटक के रूप में नहीं किया जाएगा।

एफएसएस अधिनियम में एफएसएसएआई को खाद्य उत्पादों के निर्माण को विनियमित करने का अधिकार दिया गया है। खाद्य उत्पादों के लिए वास्तविक मानक प्रधान अधिनियम का हिस्सा नहीं हैं। खाद्य पदार्थों के निर्माण पर लगाए गए प्रतिबंधों के एक भाग के रूप में विनियमों के तहत तंबाकू या निकोटीन को खाद्य उत्पादों के साथ मिलाये जाने की अनुमति नहीं दी गई है। एफएसएस अधिनियम के साथ किसी भी प्रकार का कोई विरोधाभास नहीं है। वास्तव में, ये प्रतिबंध एफएसएस अधिनियम द्वारा प्रदत्त शक्तियों के परिणामस्वरूप ही हैं। इसलिए, यह निष्कर्ष निकालना उचित नहीं होगा कि खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर निषेध और प्रतिबंध) विनियम, 2011 को एफएसएस अधिनियम और सीओटीपीए पर

वरीयता दी जा रही है। ये एफएसएस अधिनियम के अधिदेश के अंतर्गत ही वैध रूप से अधिसूचित विनियम हैं।

एफएसएस अधिनियम, 2006, एक ऐसा कानून है जो बिना किसी अपवर्जन के सभी खाद्य मदों को मानकीकृत और विनियमित करता है, जबकि सीओटीपीए, 2003, विज्ञापन के निषेध और व्यापार और वाणिज्य के विनियमन और सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पादों के उत्पादन, आपूर्ति और वितरण से संबंधित है

### **याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण**

क्या इसका आगे यह भी अर्थ है कि गुटखा [विभिन्न अन्य खाद्य सामग्रियों के साथ मिश्रित तंबाकू के निर्माण, वितरण और बिक्री पर प्रतिबंध देश में लागू रहेगा? कृपया टिप्पणी करें।

### **स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर**

खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर निषेध और प्रतिबंध) विनियम, 2011 के विनियम 2.3.4 में यह प्रावधान है कि किसी भी खाद्य उत्पादों में घटक के रूप में तंबाकू और निकोटीन का उपयोग नहीं किया जाएगा।

### **याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण**

उपर्युक्त के बावजूद, क्या यह सच है कि तारांकित प्रश्न संख्या 391 जिसका उत्तर 12 अगस्त, 2016 को लोक सभा में दिया गया था जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ यह स्पष्ट करने के लिए कहा गया था कि क्या उच्चतम न्यायालय ने देश में चबाने योग्य/धुआं रहित तंबाकू के सभी रूपों की बिक्री, खरीद और भंडारण पर प्रतिबंध लगाने का आदेश दिया है, मंत्रालय ने स्पष्ट रूप से कहा था कि "सर्वोच्च न्यायालय द्वारा ऐसा कोई विशिष्ट आदेश नहीं दिया गया है। तथापि, भारत सरकार ने खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 के अंतर्गत विनियम जारी किए हैं जिसमें यह निर्धारित



किया गया है कि खाद्य उत्पादों में घटक सामग्री के रूप में तम्बाकू या निकोटिन का उपयोग नहीं किया जा सकता है? यदि हां, तो संसदीय प्रश्न के उक्त उत्तर में 2011 के विनियमों के विनियम 2.3.4 को उद्धृत करने का उद्देश्य क्या था? कृपया टिप्पणी करें।

### स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर

संसद को यह बताया गया कि देश में चबाने योग्य/धुआं रहित तंबाकू के सभी रूपों की बिक्री, खरीद और भंडारण पर प्रतिबंध लगाने के लिए माननीय न्यायालय का ऐसा कोई विशिष्ट आदेश नहीं है इसके अलावा, इस मुद्दे पर स्पष्टता लाने के लिए, उत्तर में खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर निषेध और प्रतिबंध) विनियम, 2011 के विनियमन 2.3.4 का उल्लेख शामिल था, जिसमें प्रावधान है कि किसी भी खाद्य उत्पाद में तंबाकू और निकोटीन का उपयोग सामग्री के रूप में नहीं किया जाएगा।

### याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण

26 जुलाई 2021 के उत्तरों/इनपुट्स में, समिति के समक्ष निम्नवत कहा:-

“पीठ ने कहा, 'यह सच है कि खाद्य सुरक्षा एवं मानक अधिनियम, 2006 और खाद्य सुरक्षा एवं मानक नियम, 2011 में तंबाकू और निकोटिन का कोई स्पष्ट उल्लेख नहीं है। हालांकि, एफएसएस अधिनियम की धारा 3 (1) (ज) के तहत 'खाद्य' की परिभाषा में वे चीजें शामिल हैं, जो निगली जाती हैं, सिवाय उन वस्तुओं के जिन्हें एफएसएस अधिनियम की धारा 3 (1) (ज) के तहत 'खाद्य' के भाग के रूप में विशेष रूप से बाहर रखा गया है।”

24 जून 2021 को याचिका समिति के समक्ष मौखिक साक्ष्य के दौरान, जब माननीय अध्यक्ष, याचिका समिति ने इस आशय का स्पष्टीकरण मांगा कि 11 मई 2021 को मैं बिंदुओं की सूची में प्रश्न के उत्तर के

आधार पर, मंत्रालय ने क्यों कहा है कि 'धूम्रपान तंबाकू' को 'भोजन' की परिभाषा के तहत नहीं लाया जा सकता है एफएसएस अधिनियम, 2006 की धारा 3 (1) (जे) में परिभाषा। इस पर मंत्रालय के प्रतिनिधि ने स्वीकार किया कि एक त्रुटि हुई थी जिसे बाद में ठीक कर लिया क्योंकि खाद्य सुरक्षा और मानक प्राधिकरण से यथाप्राप्त प्रारंभिक सूचना समिति को भेजी गई थी। इसके बाद, उक्त त्रुटि को औपचारिक रूप से ठीक किया गया और सूचित किया गया।

#### स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर

इस पैरा की सामग्री की पुष्टि की गई है।

#### याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण

याचिका समिति द्वारा अग्रेषित बिन्दुओं की सूची के उत्तर में मंत्रालय ने प्रश्न संख्या 2(चार) के संबंध में दिनांक 11 मई, 2021/18 जून, 2021 को ओएम संख्या एच 11013/01/2016-टीसी के माध्यम से अन्य बातों के साथ-साथ निम्नानुसार उत्तर दिया था :-

“धूम्रपान तंबाकू को 'भोजन' की परिभाषा के तहत नहीं लाया जा सकता है क्योंकि एफएसएस अधिनियम, 2006 की धारा 3 (1) (ज) की परिभाषा के अनुसार मुंह से या चबाने वाली कोई भी चीज केवल 'भोजन' हो सकती है। निश्चित रूप से, कुछ मर्दों को छोड़कर, जिन्हें विशेष रूप से बाहर रखा गया है।

यह स्पष्ट रूप से तय किया गया है कि -

- (1) धूम्रपान और धुआं रहित तंबाकू उत्पाद दोनों सीओटीपीए(कोटपा), 2003 के दायरे में आते हैं; और
- (2) यह कि धुआं रहित [या चबाने वाला] तंबाकू या निकोटीन खाद्य उत्पाद नहीं हैं, लेकिन इन्हें खाद्य सुरक्षा अधिनियम में किए गए

किसी भी उपबन्ध के अनुसार खाद्य पदार्थों में नहीं मिलाया जा सकता है।

(3) धूम्रपान तंबाकू उत्पाद खाद्य पदार्थ नहीं हैं।

### स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर

यह निवेदन है कि इस विभाग द्वारा दिनांक 11 मई, 2021 को ओएम नंबर एच-11013/01/2016-टीसी के तहत बिंदु संख्या 2 (i-iv) के लिए दिए गए उत्तर को इस विभाग के ओएम संख्या एच-11013/01/2021-टीसी दिनांक 18 जून, 2021 के माध्यम से 4 (i) और 4 (ii) (ख) के रूप में संशोधित किया गया था। जिसे निम्नानुसार पुनः प्रस्तुत किया गया है:-

"कि धुआं रहित तंबाकू जैसे चबाने वाले तंबाकू, गुटखा, पान मसाला और सुपारी भोजन की वस्तुएं हैं जैसा कि भारत के उच्चतम न्यायालय ने गोडावत पान मसाला बनाम यूओआई (2004) 7 एससीसी 68 और मद्रास उच्च न्यायालय में तमिलनाडु राज्य बनाम आर कृष्णमूर्ति (1980) 1 एससीसी 167 के मामले में निर्णय दिया गया है।"

### याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण

विधि निर्माण के स्थापित सिद्धांतों /अधीनस्थ विधानों के अनुसार, चूंकि किसी भी अधिनियम, नियमों, विनियमों या आदेश में वास्तविक रूप से अंतर्विष्ट किये गये शब्द(शब्दों) की कानून के समक्ष विधिक वैधता/सततता होती है, क्या मंत्रालय द्वारा प्रायः प्रयुक्त वाक्यांश, नामतः "चूंकि कोई भी वस्तु जो मुख के द्वारा खाई जाती है अथवा चबाई जाती है, वह एफएसएस अधिनियम 2006 की धारा 3 (1) (ज) की परिभाषा के अनुसार केवल 'खाद्य' ही हो सकता है और "धूम्रपान तंबाकू उत्पाद खाद्य की मर्दें नहीं हैं" वास्तव में एफएसएस अधिनियम, 2006 की धारा 3 (1) (ज) का हिस्सा हैं या यह मंत्रालय द्वारा की गई व्याख्या / निष्कर्ष है? कृपया टिप्पणी करें।

## स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर

भारत के संविधान के अनुच्छेद 141 के अनुसार, उच्चतम न्यायालय द्वारा घोषित किया गया कानून भारतीय क्षेत्र में सभी न्यायालयों पर बाध्यकारी होगा। देश के प्रचलित कानून के अनुसार, जहाँ तक किसी संविधि और अथवा किसी अधिनियम/नियमों आदि के किसी उपबंध आदि की व्याख्या का संबंध है उच्चतम न्यायालय अंतिम प्राधिकरण है। उच्चतम न्यायालय द्वारा निर्णित मामलों की श्रृंखला में यह कहा गया है कि तंबाकू उत्पाद जैसे चबाने वाले तंबाकू, गुटखा आदि एफएसएस अधिनियम की धारा 3 (1) (ज) के अभिप्राय के दायरे में 'खाद्य' हैं। दूसरी ओर, आज की तारीख तक इस बिंदु पर कोई न्यायिक व्याख्या नहीं है कि धूम्रपान तंबाकू उत्पाद खाद्य उत्पाद हैं अथवा नहीं।

## याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण

और यदि यह राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति, 2017 और राज्य के नीति-निर्देशी सिद्धान्तों के अनुच्छेद-47 के उद्देश्यों को प्राप्त करने को ध्यान में रखते हुए एफएसएस अधिनियम, 2006 की धारा 3 (i) (ज) में यथा निहित "खाद्य" की परिभाषा के संबंध में मंत्रालय द्वारा की गई व्याख्या/ निष्कर्ष है और प्रमाणित तथ्य कि "तम्बाकू और निकोटीन" अपने सभी रूप में (धूम्रपान और धुआरहित) मानव उपभोग के लिए हानिकारक हैं क्योंकि इससे कैंसर और जीवन जोखिम के अन्य रोग होते हैं, क्या मंत्रालय का आशय संसद के समक्ष उसी अधिनियम में एक संशोधन लाने के माध्यम से एफएसएस अधिनियम, 2006 में इसके उपभोग के तरीके के निरपेक्ष किसी उत्पाद में "तम्बाकू" और निकोटीन" का सुस्पष्ट उल्लेख करने का अभिप्राय है? कृपया टिप्पणी करें।

क्या मंत्रालय इस बात से भी सहमत है कि उपर्युक्त (ii) में दिए गए सुझाव के अनुसार एफएसएस अधिनियम, 2006 में संशोधन करने से न तो कोई अस्पष्टता होगी या आगे मुकदमेबाजी होगी और न ही 'तंबाकू के

नुकसान/हानिकारक प्रभावों के घटक से 'उपभोग के तरीके' में वर्णनात्मक परिवर्तन का कोई आरोप लगेगा? कृपया अपनी विस्तृत टिप्पणियाँ प्रस्तुत करें।

### स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर

'खाद्य' की परिभाषा किसी भी खाद्य वस्तु जिसका उपयोग मानव द्वारा उपभोग या मानव भोजन तैयार करने में किया जाता है, को शामिल करने के लिए बहुत व्यापक और वृहत है। माननीय उच्चतम न्यायालय ने गोडावत पान मसाला आईपी लिमिटेड बनाम भारत संघ के मामले में निर्णय दिया है कि गुटखा, पान मसाला और सुपारी खाद्य मर्दे हैं। माननीय उच्चतम न्यायालय ने तमिलनाडु राज्य बनाम आर कृष्णमूर्ति के मामले में यह निर्णय किया है कि चबाने वाला तम्बाकू भोजन की एक मद है। इस मुद्दे पर अदालतों की व्याख्या के आधार पर स्थापित कानून को देखते हुए, ऐसा प्रतीत नहीं होता कि इस उद्देश्य के लिए एफएसएस अधिनियम में संशोधन करने की कोई आवश्यकता है।

### याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण

26 जुलाई 2021 के उत्तरों/इनपुटों में समिति के समक्ष निम्नवत प्रस्तुतिकरण दिया गया है : "खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर निषेध और प्रतिबंध) विनियम 2011 का विनियम 2.3.4 नया नहीं है, बल्कि खाद्य अपमिश्रण निवारण नियमों के नियम 44 अ के तहत पहले ही 1955 से प्रवृत्त उपबन्ध की सततता है। 1955. खाद्य अपमिश्रण निवारण नियम, 1955 के नियम 44 अ का पाठ इस प्रकार है:

“ऐसा कोई पदार्थ जो स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हो, उत्पाद में मिश्रित नहीं किया जाएगा: तम्बाकू और निकोटीन को किसी भी प्रकार के खाद्य उत्पाद में अंश के रूप में प्रयोग नहीं किया जाएगा इसी

उपबंध को खाद्य सुरक्षा ( बिक्री पर रोक और प्रतिबन्ध ) विनियम, 2011 में नियमन 2.3.4 के रूप में शामिल कर लिया गया है।”

क्या यह सत्य है कि खाद्य अपमिश्रण की रोकथाम नियम, 1955 के नियम 44 (ज) भारत के असाधारण राजपत्र के पृष्ठ 1-41 पर भाग-II, खंड 3, उप-खंड (i) में प्रकाशित, में दिनांक 21.08.2006 के जीएसआर 491 (अ) के द्वारा निर्दिष्ट किया गया था? यदि हां, तो इस आशय की अस्पष्ट सूचना प्रस्तुत करने के क्या कारण थे कि खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर प्रतिषेध और प्रतिबंध) विनियम 2011 का विनियम 2.3.4 नया नहीं है बल्कि खाद्य अपमिश्रण निवारण नियमावली के नियम 44 ज के तहत 1955 से पहले से प्रवृत्त उपबन्ध की सततता है " जो यह दर्शाता है कि उक्त उपबन्ध वर्ष 1955 से विद्यमान है? कृपया टिप्पणी करें।

#### स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर

यह तथ्यात्मक रूप से सही है कि खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 वर्ष 1955 से लागू है। नियम 44 (ज) को 21.08.2006 के जीएसआर 491(ई) के तहत 2006 में संशोधित किया गया था, जिसमें कहा गया है कि उत्पाद में कोई भी पदार्थ नहीं होना चाहिए जो स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हो सकता है: तंबाकू और निकोटीन का उपयोग किसी भी खाद्य उत्पादों में सामग्री के रूप में नहीं किया जाएगा। इसके अलावा, खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर निषेध और प्रतिबंध) विनियम, 2011 के विनियम 2.3.4 में यह प्रावधान है कि तंबाकू और निकोटीन का उपयोग किसी भी खाद्य उत्पादों में सामग्री के रूप में नहीं किया जाएगा।

#### याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण

क्या विभिन्न न्यायालयों में मुख्य रूप से उपभोग के तरीके के आधार पर 'धूम्रपान तंबाकू' और 'चबाने वाले तंबाकू' के बीच अंतर करने के कारण

मुकदमेबाजी वर्ष 2006 में खाद्य अपमिश्रण निवारण (7वां संशोधन) नियमों में नियम 44अ जोड़ने के बाद ही शुरू हुई थी? कृपया टिप्पणी करें।

### स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर

यह सच नहीं है कि खाद्य अपमिश्रण निवारण नियमावली, 1955 में नियम 44 अ को शामिल किए जाने के बाद ही विभिन्न न्यायालयों में मुकदमे शुरू हुए हैं। नियम 44अ को शामिल करने से पहले भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा तय किया गया प्रसिद्ध मामला गोडावत पान मसाला बनाम भारत सरकार है, जहां सुप्रीम कोर्ट ने अपने दिनांक 02.08.2004 के आदेश के तहत कहा कि पान मसाला और चबाने वाले तंबाकू पीएफए अधिनियम में के गई परिभाषा के अनुसार 'खाद्य' के अंतर्गत आते हैं।

### याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण

क्या यह सत्य है कि खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम 2006 की धारा 97 विशिष्ट तौर पर प्रावधान करती है कि "यह उस तारीख से प्रभावी होगा, जो केंद्र सरकार इस संबंध में नियत कर सकती है, द्वितीय अनुसूची [खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954] में विनिर्दिष्ट प्रवर्तन और आदेश निरसित हो जाएंगे? कृपया टिप्पणी करें।

खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम और नियमावली के संबंध में मौजूदा विधायी स्थिति क्या है, अर्थात् क्या यह निरसित / समाप्त हो गया है? यदि हां, तो 26 जुलाई, 2021 के ओएम के माध्यम से बिंदु संख्या 5 के संबंध में उत्तर / विवरण देने के दौरान खाद्य अपमिश्रण निवारण नियमावली, 1955 का संदर्भ देने के क्या कारण थे? कृपया टिप्पणी करें।

## स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर

यह सत्य है कि खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 के कार्यान्वयन से इस अधिनियम की द्वितीय अनुसूची में विनिर्दिष्ट प्रवर्तन और आदेशों को निरसित माना जाएगा है हालाँकि एफएसएस अधिनियम की धारा 98 यह उपबन्ध करती है कि "द्वितीय अनुसूची में विनिर्दिष्ट प्रवर्तन और आदेश को निरसित रखने के बावजूद मानकों, सुरक्षा संबंधी अपेक्षाओं तथा इस अधिनियम और नियमावली के अन्य प्रावधानों तथा इसके तहत बनाए गए विनियमों के अन्य प्रावधानों और इस अनुसूची में सूचीबद्ध आदेशों को लागू रखा जाएगा तथा जब तक नए मानकों को इस (एफएसएस) अधिनियम तथा नियम और इसके अंतर्गत बनाए गए विनियमों के अंतर्गत विनिर्दिष्ट नहीं किया जाता है, तब तक इनका प्रचालन जारी रहेगा। "खाद्य सुरक्षा और मानक नियमावली तथा छह प्रमुख विनियमों को वर्ष 2011 में अधिसूचित किया गया था। इसके बाद एफएसएस अधिनियम 2006 और इसके तहत बनाए गए नियमों और विनियमों का कार्यान्वयन 5 अगस्त, 2011 से शुरू किया गया था। इस तारीख से पीएफए अधिनियम के साथ-साथ पीएफए नियमावली प्रचालनरत नहीं हैं। हालांकि, धारा 97 के प्रावधानों के अनुसार, इस प्रकार के निरसन से पूर्व में किए गए किसी निरसन अथवा इसके तहत विधिवत किये गये किसी कृत अथवा उससे प्रभावित किसी बात पर कोई असर नहीं पड़ेगा

## याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण

धारा 44ज में सम्मिलित वाक्यांश " तंबाकू और निकोटीन का उपयोग किसी खाद्य उत्पाद में सामग्री के तौर पर नहीं किया जाएगा" को दिनांक 21 अगस्त, 2006 के जीएसआर 491 (ई) के माध्यम से खाद्य अपमिश्रण निवारण ( 7वां संशोधन (नियमावली, 2006 में शामिल किया गया था। तत्पश्चात, वर्ष 2006 में ही, खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 (एफएसएस अधिनियम ( के प्रवर्तन के समय, खाद्य संदूषण अधिनियम को निरसित कर दिया गया



था। तदोपरांत, खाद्य सुरक्षा और मानक ) बिक्री निषेध और प्रतिबंध) विनियमों में सम्मिलित विनियम 2.3.4 को वर्ष 2011 में जारी किया गया था।

उपर्युक्त घटनाओं के अनुक्रम के आधार पर, क्या यह तथ्यपरक नहीं है कि वर्ष 2006 में ही खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम और नियमों के निरसित होने के बाद वर्ष 2006 की खाद्य संदूषण की रोकथाम नियमावली स्वतः ही हट गई और इसके बाद "तंबाकू और निकोटीन का उपयोग किसी खाद्य उत्पाद में सामग्री के रूप में नहीं किया जाएगा" वाक्यांश को इसके स्थान से हटा दिया गया है और अब इसकी कोई प्रासंगिकता नहीं है। यदि हां तो कृपया अपनी टिप्पणी दीजिए कि, मंत्रालय को उक्त वाक्यांश को एफएसएस अधिनियम, 2006 में पुनः शामिल करना उपयुक्त क्यों नहीं प्रतीत हुआ?

#### स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर

खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम 2006 के लागू किए जाने के बाद भी, और खाद्य सुरक्षा और मानक (निषेध, प्रतिबंध और बिक्री) विनियम, 2011 सहित छह प्रमुख विनियमों के साथ-साथ इसके लागू होने के बाद, जब तक वर्ष 2011 में इसे एफएसएस अधिनियम के तहत बनाए गए विनियमों द्वारा प्रतिस्थापित नहीं किया गया, तब तक एफएसएस अधिनियम की धारा 98 के रूप में खाद्य संदूषण की रोकथाम नियमावली, 1955 के नियम 44अ के प्रावधान प्रभावी बने रहे। इस प्रकार, जहां तक इस पहलू का संबंध है इसमें कानूनी स्थिति से कोई फेरबदल नहीं किया गया था।

एफएसएस अधिनियम ने एफएसएसएआई को नियम और विनियम तैयार करने का अधिकार प्रदान किया और खाद्य उत्पादों में तंबाकू या निकोटीन को मिश्रित करने पर प्रतिबंध लगाने को इस विनियम में शामिल किया गया। यह उल्लेख किया जा सकता है कि यह प्रतिबंध स्वयं पीएफए अधिनियम का हिस्सा नहीं था, बल्कि इसके तहत बनाए गए नियमों का एक हिस्सा था।

याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण

क्या इसका यह भी अभिप्राय है कि अन्तर्निहित अवधि अर्थात् एफएसएस अधिनियम, 2006 और 2011 के विनियमों के अधिनियमन के दौरान उक्त वाक्यांश अस्तित्व/प्रचालन में नहीं था? कृपया टिप्पणी करें।

स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर

जैसा कि ऊपर के उत्तर में बताया गया है

याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण

दिनांक 24 जून 2021 को आयोजित याचिका समिति के समक्ष मौखिक साक्ष्य के आधार पर, कृपया निम्नलिखित पहलुओं पर स्पष्ट उत्तर/इनपुट प्रस्तुत करें। :

क्या चबाने/धूम्रपान करने वाले तंबाकू को देश में किसी खुदरा विक्रेता/दुकानदार/व्यक्ति ने कभी खाद्य उत्पाद कहकर बेचा है? यदि नहीं, तो विनियम, 2011 के विनियम 2.3.4 के संबंध में, क्या किसी खाद्य उत्पाद का मिश्रण, यहां तक कि तंबाकू के साथ योज्यों, सुगंध या चीनी के रूप में भी, अंतिम खाद्य उत्पाद 'भोजन' में बदल जाता है? कृपया टिप्पणी करें

स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर

खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर निषेध और प्रतिबंध) विनियम, 2011 के विनियम 2.3.4 में यह प्रावधान है कि तंबाकू और निकोटीन का उपयोग किसी भी खाद्य उत्पाद में सामग्री के रूप में नहीं किया जाएगा।

### याचिका समिति द्वारा माँगा गया स्पष्टीकरण

क्या मंत्रालय ने ऐसा कोई विश्वसनीय अध्ययन किया है जिससे पता चलता है कि तंबाकू चबाने की तुलना में सिगरेट अधिक निकोटिन छोडती है, जब लगभग 700 डिग्री पर इनका उपयोग/इन्हें जलाया जाता है। कृपया टिप्पणी कीजिए।

### स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय का उत्तर

जी नहीं, महोदय, विभाग के सामने ऐसा कोई विश्वसनीय अध्ययन नहीं आया है।

### याचिका समिति द्वारा माँगा गया स्पष्टीकरण

क्या मंत्रालय ने कोई अनुभव-जन्य अध्ययन किया है जिससे देश में अप्रत्यक्ष (पैसिव) धूम्रपान के साथ-साथ थर्ड हैण्ड स्मोकिंग की व्याप्तता और जोखिमपूर्ण प्रभाव का पता चलता है? कृपया टिप्पणी कीजिए।

### स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय का उत्तर

जी नहीं, महोदय, विभाग ने ऐसा कोई अध्ययन नहीं किया है। हालांकि, थर्ड-हैण्ड धूम्रपान में भी फर्स्ट और सेकंड हैण्ड धूम्रपान के समान ही वही टॉक्सिक रसायन निहित होते हैं, जिनमें तंबाकू विशिष्ट नाइट्रोसो-माइन्स, पोलिसिलिक, एरोमेटिक, हाइड्रोकार्बन, भरी पदार्थ, निकोटेलीन और मध्यम परिमाण वाले अतिसूक्ष्म कण शामिल होते हैं। यह हृदयविदारक तथ्य है कि टॉक्सिक रसायनों और अतिसूक्ष्म कणों के इस मिश्रण को ग्रहण करना मानव स्वास्थ्य के लिए बहुत नुकसानदायक है।

### याचिका समिति द्वारा माँगा गया स्पष्टीकरण

क्या यह भी सच है कि धूम्रपान करने वाले तंबाकू उपयोगकर्ता की तुलना में धूम्र रहित तंबाकू उपयोगकर्ताओं के मामलों में दुसरे और तृतीयक धूम्रपान करने वालों के लिए कोई स्वास्थ्य जोखिम नहीं है?

### स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय का उत्तर

जी हाँ, महोदय, स्मोकलेस तंबाकू (एसएलटी) से धुआं नहीं निकलता है। इसलिए, एसएलटी उत्पादों के उपयोग के मामले में कोई दूसरा और तृतीयक धूम्रपान करने वाला नहीं है।

### याचिका समिति द्वारा माँगा गया स्पष्टीकरण

इस तथ्य के बावजूद कि भारत तम्बाकू नियंत्रण पर विश्व स्वास्थ्य संगठन फ्रेमवर्क कन्वेंशन (डब्ल्यूएचओ एफसीटीसी) का एक हस्ताक्षरकर्ता है, देश की आवश्यकताओं के अनुरूप नीतियों और कार्यक्रमों की समीक्षा/जांच करने में याचिका समिति सहित विभिन्न संसदीय तंत्रों की तुलना में डब्ल्यूएचओ पर इतनी अधिक निर्भरता क्यों रखी गई है? कृपया अपनी टिप्पणी प्रस्तुत करें।

कृपया स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय, भारत सरकार के तंबाकू नियंत्रण प्रभाग में तैनात डब्ल्यूएचओ अधिकारियों का विवरण प्रस्तुत करें। सरकार की तम्बाकू संबंधी नीतियों और कार्यक्रमों की जांच/निर्माण करते समय उनकी भागीदारी किस सीमा तक है?

### स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय का उत्तर

स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय, भारत सरकार के तंबाकू नियंत्रण प्रभाग में डब्ल्यूएचओ का कोई अधिकारी तैनात नहीं है। यह स्पष्ट किया जाता है कि मंत्रालय विश्व स्वास्थ्य संगठन से केवल अंतर्राष्ट्रीय सर्वश्रेष्ठ प्रथाओं से संबंधित सूचना पर तकनीकी सहायता चाहता है, जो सार्वजनिक स्वास्थ्य और संबंधित सूचना के परिप्रेक्ष्य से प्रासंगिक है।

### याचिका समिति द्वारा माँगा गया स्पष्टीकरण

क्या यह सच है कि तंबाकू के पौधे को विकसित होने में कम से कम पांच वर्ष का समय लगता है और तंबाकू चाहे वह धुँए वाला तंबाकू हो या धुआं रहित तंबाकू हो, के उपयोग पर पाबन्दी लगाए जाने पर क्या किसानों की आजीविका के स्रोत पर गंभीर प्रभाव पड़ेगा? कृपया टिप्पणी करें।

### स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय का उत्तर

24 जून, 2021 को याचिका समिति की बैठक के दौरान माननीय समिति द्वारा दिए गए परामर्श के अनुसार, तंबाकू उत्पादों के उपयोग पर पाबंदी लगाने से तंबाकू उगाने वाले किसानों की आजीविका पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा।

### याचिका समिति द्वारा माँगा गया स्पष्टीकरण

क्या मंत्रालय यह भी स्वीकार करता है कि किसी भी वस्तु का निषेध दीर्घावधि आधार पर नहीं चला है और यदि इस बहिष्कार से कुछ पनपा है तो वह है भूमिगत माफिया और किसी गैर-कानूनी धंधे के एक बार शुरू हो जानेपर, किसी विनियम या कानून का पालन नहीं किया जाता है और ऐसे में सरकारी राजस्व सहित दायित्व घटता है और इस बहिष्कृत मर्दों की अविनियमित आपूर्ति के कारण मौतों में वृद्धि होती है। यदि हां, तो सिगरेट एवं अन्य तंबाकू उत्पादों के व्यापार और वाणिज्य, उत्पादन, आपूर्ति और वितरण के विनियमन के लिए मंत्रालय द्वारा किस दीर्घावधि नीति की संभावित रूप में कल्पना की गई है ? कृपया टिप्पणी दें।

### स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय का उत्तर

उल्लेख किया जाता है कि किसी भी रूप में तंबाकू का उपयोग अधिकांश गैर-संचारी रोगों जैसे मधुमेह, उच्च रक्तचाप और कैंसर आदि का एक सबसे बड़ा जोखिम कारक है। तम्बाकू के कारण होने वाली मौतों और रोगों के अलावा यह देश के आर्थिक विकास - पर भी प्रभाव डालता है। संसद द्वारा सीओटीपीए, 2003 का अपने प्राक्कथन में यथा उल्लिखित इस उद्देश्य के साथ, तम्बाकू के उपयोग या उपभोग को हतोत्साहित करने के लक्ष्य के साथ सिगरेट तथा न अन्य तम्बाकू उत्पादों के विज्ञापनों का निषेध करना और उत्पादन, आपूर्ति तथा वितरण सहित व्यापार एवं वाणिज्य के लिए विनियमन का प्रावधान करने के लिए अधिनियमित किया गया था।

भारत में तम्बाकू उपयोग के कारण रोगों और मौतों की आर्थिक लागत, वर्ष 2017-18" नामक विश्व स्वास्थ्य संगठन अध्ययन के अनुसार, अनुमान है कि भारत में केवल तम्बाकू के उपयोग के कारण वर्ष के 2017-18 में

हुए रोगों और मौते का आर्थिक भार 1.77 लाख करोड़ रु. था, जो जी.डी.पी. का 1% है। वर्ष 2017-18 की अनुमानित आर्थिक लागत, के वास्तविक अर्थों में 2011 की तुलना में 21.5% अधिक है।

यह भी उल्लेख किया जाता है कि राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति, 2017 में वर्तमान तम्बाकू उपयोग की व्याप्तता में 2025 तक 30% तुलनात्मक कटौती के लक्ष्य की परिकल्पना की गई है। सतत विकास लक्ष्यों (एसडीजी) में भी तम्बाकू नियंत्रण उपायों को सुदृढ़ करने का स्पष्ट उल्लेख है।

इसके अलावा, ग्लोबल एडल्ट टोबैको सर्वे [जीएटीएस-2016-17] के दूसरे दौर के अनुसार, भारत में 15 वर्ष और उससे अधिक आयु के 28.6% [26.7 करोड़] वयस्क वर्तमान में किसी न किसी रूप में तंबाकू का उपयोग करते हैं। इसके अलावा, तंबाकू के उपयोग के किसी भी रूप के प्रचलन में 34.6 प्रतिशत [2009-10] से 6 प्रतिशत अंकों की कमी आई है और यह 28.6 प्रतिशत [2016-17] हो गई है। तंबाकू के उपयोग के प्रचलन में सापेक्ष कमी 17.3% है।

इसलिए एक संतुलित और प्रणालीबद्ध नीति उपाय अंगीकार कर के तंबाकू उत्पादों चाहे वे धुएं वाले हो या धुआंरहित, के उपभोग में कमी लाने की नीति के संपूर्ण उद्देश्य और राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति, 2017 में परिकल्पित लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए विभाग सीओटीपीए 2003 में आवश्यक संशोधन तैयार कर रहा है।

24 जून, 2021 को याचिका समिति की बैठक के दौरान, सचिव, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग ने यह सहमति दी और प्रस्तुत किया कि तंबाकू उत्पादों पर प्रतिबंध लगाने के कारण तंबाकू उत्पादों के अवैध व्यापार में वृद्धि हुई है। इसलिए यह उल्लेख किया जाता है कि भारत तंबाकू नियंत्रण के लिए विश्व स्वास्थ्य संगठन फ्रेमवर्क कन्वेंशन के प्रोटोकॉल के अंतर्गत पक्षकारों की प्रेसिडेंसी मीटिंग का नेतृत्व कर रहा है। और सिगरेट के लिए 2023 तक और अन्य तंबाकू उत्पादों के लिए 2028 तक ट्रेक एंड ट्रेस मैकेनिज्म का विकास करने के लिए आवश्यक कदम उठाए जा रहे हैं।

**याचिका समिति द्वारा माँगा गया स्पष्टीकरण**

क्या यह सही है कि किसी संबंधित मामले में उच्चतम न्यायालय में प्रस्तुत किए गए शपथपत्र में मंत्रालय में स्वयं यह स्वीकार किया गया है कि 'तंबाकू पीना' 'धुएं रहित तंबाकू' की अपेक्षा कम से कम दस गुना गुना हानिकारक है। यदि हाँ, तो कृपया याचिका समिति को उक्त शपथपत्र की एक प्रति उपलब्ध कराएं।

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय का उत्तर

सूचना अलग से भेजी जाएगी।

याचिका समिति द्वारा माँगा गया स्पष्टीकरण

स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय (तंबाकू नियंत्रण प्रभाग) द्वारा दिनांक 11 मई, 2021 के का.जा. सं. एच-11013/01/2016-टीसी के तहत प्रस्तुत किए गए उत्तरों/जानकारियों की बिन्दु सं. 4 (i) में समिति के सम्मुख यह उल्लेख किया गया है "कि गोदावत पान मसाला बनाम भारत सरकार (2004) 7 एससीसी 68 के मामले में भारत के उच्चतम न्यायालय द्वारा तथा तमिलनाडू राज्य बनाम और कृष्णामूर्ति (1980) 1 एससीसी 167 मामले में मद्रास उच्च न्यायालय द्वारा धूम्रपान रहित तंबाकू जैसे चबाने वाले तंबाकू, गुटखा, पान मसाला तथा सुपारी इत्यादि को खाने की वस्तुएं माना गया है"

जैसा कि मंत्रालय ने उद्धृत किया है कृपया उच्चतम न्यायालय के साथ-साथ मद्रास उच्च न्यायालय द्वारा पारित निर्णय/आदेशों से संगत उद्धरण सार/पैरा की प्रति प्रस्तुत करें जिसमें यह माना गया था कि सभी चारों धूआ रहित तंबाकू उत्पाद अर्थात् (क) चबाने वाला तंबाकू; (ख) गुटखा; (ग) पान मसाला; तथा (घ) सुपारी, खाद्य अपमिश्रण रोकथाम अधिनियम की धारा 2 (फ) अथवा खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 की धारा 3 (1) में दी गई परिभाषा के अर्थ के भीतर "खाद्य" की वस्तुएं हैं।

यदि 'चबाने वाला तंबाकू' तथा 'सुपारी' की उच्चतम न्यायालय के सांगत निर्णय में नामोदिष्ट नहीं किया गया है तथा मद्रास उच्च न्यायालय के सांगत आदेश में भी चारों धुआं रहित तंबाकू उत्पादों में से किसी का

उल्लेख नहीं किया गया है तो स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय (तंबाकू नियंत्रण प्रभाग) द्वारा दिनांक 11 मई, 2021 का.ज्ञा.सं. एच-11013/01/2016-टीसी के तहत याचिका समिति के सम्मुख प्रस्तुत किए गए उत्तरों/जानकारियों के बिंदु सं. 4(i) के उत्तर में गलत तथ्य दिए जाने के क्या कारण थे? कृपया टिपणी करें।

### स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर

इस संबंध में विनम्रतापूर्वक यह बताया जाता है कि इस मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत पूर्व उत्तरों/जानकारियों में "भारत के उच्चतम न्यायालय" का उल्लेख अनजाने में "मद्रास उच्च न्यायालय" के रूप में किया गया था जिसके लिए खेद है।

इस मामले पर तमिलनाडु राज्य बनाम आर कृष्णमूर्ति (पैरा 5 में संगत मामला) के मामले में भारत के माननीय उच्चतम न्यायालय के दिनांक 15-11-1979 के निर्णयों की प्रति अनुबंध-I पर संलग्न है। गोदावत पान मसाला बनाम भारत सरकार (2004) 7 एससीसी 68 दिनांक 02-08-2004 (पैरा 64-66 में संगत मामला) के मामले में भारत के माननीय उच्चतम न्यायालय के निर्णय की प्रति अनुबंध-II में दी गई है।

एफएसएस अधिनियम, 2006 और चवर्ण तंबाकू के लिए खाद्य विनियमों की प्रयोज्यता की कई न्यायिक निर्णयों में जांच की गई है। यह प्रस्तुत किया गया है कि खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 के तहत 'खाद्य' की परिभाषा बहुत व्यापक है और इसमें केवल उन वस्तुओं को छोड़कर सभी वस्तुओं को शामिल किया गया है, जिन्हें विशेष रूप से उससे बाहर रखा गया है। 'तंबाकू' हालांकि एफएसएस अधिनियम की धारा 3 (1) (ज) के तहत विशेष रूप से खाद्य की परिभाषा में उल्लेख नहीं किया गया है, लेकिन यह एफएसएस अधिनियम के तहत 'खाद्य' है। यह मामला होने के कारण, अधिनियम के तहत प्राधिकारियों को इसे विनियमित करने की शक्ति है। परिभाषा खाद्य अपमिश्रण रोकथाम अधिनियम के तहत परिभाषा के सदृश है।

माननीय उच्चतम न्यायालय ने तमिलनाडु राज्य बनाम आर कृष्णमूर्ति के मामले में यह निर्णय दिया है कि किसी उत्पाद को 'खाद्य' के रूप में



वर्गीकृत करने के लिए जिसकी आवश्यकता है, वह है कि उसका मानव के उपभोग के लिए अथवा मानव के आहार के लिए सामान्यतया उपयोग किया जाए। न केवल यही, बल्कि माननीय उच्चतम न्यायालय ने गोदावत पान मसाला उत्पाद लि. बनाम भारत सरकार के मामले में भी यह निर्णय दिया है कि गुटखा, पान मसाला तथा सुपारी खाद्य पदार्थ हैं। इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने मनोहर लाल बनाम उत्तर प्रदेश राज्य के मामले में तथा खेदान लाल एंड संस के मामले में यह निर्णय दिया है कि 'चवर्ण तंबाकू' एक खाद्य पदार्थ है। केवल यह आवश्यक है कि इसका उपयोग आमतौर पर मानव उपभोग के लिए या मानव भोजन तैयार करने में किया जाना चाहिए। इतना ही नहीं, गोडावत पान मसाला प्रोडक्ट्स लिमिटेड बनाम भारत सरकार के मामले में माननीय सुप्रीम कोर्ट ने माना है कि गुटखा, पान मसाला और सुपारी खाद्य पदार्थ हैं। इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने मनोहर लाल बनाम यूपी राज्य के मामले में और खेदान लाल एंड संस के मामले में कहा है कि 'चवर्ण तंबाकू' खाद्य वस्तु है।

हाल ही में, माननीय तेलंगाना उच्च न्यायालय ने दिनांक 30.11.2021 के अपने निष्पत्ति में यह कहा है कि 'खाद्य' की परिभाषा काफी व्यापक तथा संपूर्ण है और इसमें कोई भी पदार्थ चाहे संसाधित हो, आंशिक रूप से संसाधित हो अथवा असंसाधित हो, जिसका अभिप्रेत मानव के उपयोग के लिए हो, इसमें शामिल होता है तथा इसमें गुटखा, पान मसाला, खार्रा, खैनी जैसे धूम्र रहित तंबाकू उत्पादों अथवा चवर्ण तंबाकू/सुगंधित तंबाकू जैसे अन्य समान प्रकार के उत्पादों को शामिल किया जाएगा।

(ग) स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय का कार्यालय ज्ञापन संख्या एच - 11013/01/2021 – टीसी दिनांक 26 जुलाई, 2021

याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण

क्या यह सच है कि खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम 2006 में अधिनियमित किया गया था? क्या यह भी सच है कि खाद्य सुरक्षा और मानक नियम 2021 में बनाए गए थे?

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर

जी हां, खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम वर्ष 2006 में संसद द्वारा पारित किए जाने और भारत के राष्ट्रपति द्वारा अनुमोदित किए जाने के बाद अधिनियमित किया गया था। यह भी सच है कि खाद्य सुरक्षा और मानक नियम 2011 और एफएसएस अधिनियम के तहत छह प्रमुख विनियम 2011 में अधिसूचित किए गए थे।

जी हां, यह सच है कि खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 और खाद्य सुरक्षा और मानक नियम, 2011 में तंबाकू और निकोटीन का कोई स्पष्ट उल्लेख नहीं है। हालांकि, एफएसएस अधिनियम की धारा 3 (1) (अ) के तहत 'खाद्य' की परिभाषा में उन वस्तुओं को शामिल किया गया है जिन्हें निगला जाता है, सिवाय उन वस्तुओं को छोड़कर जिन्हें विशेष रूप से 'खाद्य' के हिस्से से बाहर रखा गया है। यह प्रस्तुत किया जाता है कि "तंबाकू" और "निकोटीन" को एफएसएस अधिनियम की धारा 3 (1) (अ) के तहत 'खाद्य' की परिभाषा से बाहर रखा गया है।

#### याचिका समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण

क्या यह सच है कि वर्ष 2011 में एक विनियम भी जारी किया गया था? जब नियमों को एफएसएस अधिनियम 2006 के तहत पहले ही अधिसूचित किया जा चुका था तो विनियम बनाने की क्या आवश्यकता थी?

#### स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर

खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 खाद्य पदार्थों से संबंधित कानूनों को समेकित करने और खाद्य पदार्थों के लिए वैज्ञानिक साक्ष्य-आधारित मानक निर्धारित करने और उनके निर्माण, भंडारण, वितरण, बिक्री और आयात को विनियमित करने, मानव उपभोग के लिए सुरक्षित और पौष्टिक भोजन की उपलब्धता सुनिश्चित करने और उससे संबंधित या आनुषंगिक मामलों के लिए भारतीय खाद्य सुरक्षा और मानक प्राधिकरण की स्थापना करने के लिए अधिनियमित प्रमुख अधिनियम है।

खाद्य सुरक्षा और मानक नियम 2011 में एफएसएस अधिनियम की धारा 91 के तहत केंद्र सरकार को प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए तैयार किए गए थे। नियमों का उद्देश्य खाद्य प्राधिकरण को अधिनियम के उपबंधों को निष्पादित करने में सक्षम बनाना है।

ऐसे अधिनियम और नियमों के अलावा जो खाद्य प्राधिकरण को संचालित करने के लिए व्यापक ढांचा प्रदान करते हैं, एफएसएस अधिनियम की धारा 92 खाद्य प्राधिकरण को केन्द्र सरकार के पूर्व अनुमोदन से और पिछले प्रकाशन के बाद अधिसूचना द्वारा अधिनियम और उसके अंतर्गत बनाए गए नियमों के अनुरूप अधिनियम के उपबंधों के निष्पादन हेतु विनियम बनाने का अधिकार प्रदान करती है।

अधिनियम की धारा 92 के तहत विनियमों का उद्देश्य देश के लोगों के लिए सुरक्षित और पौष्टिक भोजन सुनिश्चित करने के उद्देश्य के अनुरूप खाद्य उत्पादों हेतु विभिन्न मानकों को तैयार करना और अधिसूचित करना है।

यह जानकारी दी जाती है कि विनियम बनाए गए हैं क्योंकि एफएसएस अधिनियम 2006 के तहत नियमों और विनियमों के उद्देश्य भिन्न और अलग हैं; और यह कि नियम और विनियम एक-दूसरे का विकल्प नहीं हो सकते हैं। तदनुसार, अधिनियम के तहत नियम (धारा 91 के तहत) और विनियम (धारा 92 के तहत) बनाने के लिए अलग-अलग उपबंध हैं।

#### याचिकाओं समिति द्वारा मांगा गया स्पष्टीकरण

क्या विनियम 2.3.4 के संबंध में मंत्रालय की परिकल्पना कानूनी रूप से सही है?

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर

खाद्य सुरक्षा और मानक (विक्रय प्रतिषेध और निर्बंधन) विनियम, 2011 का विनियम 2.3.4 नया नहीं है, बल्कि खाद्य अपमिश्रण निवारण नियम, 1955 के नियम 44 अ के तहत 1955 के पहले से लागू उपबंधों को जारी रखना है। खाद्य अपमिश्रण निवारण नियम, 1955 के नियम 44 अ में कहा गया है—

*"उत्पाद में कोई भी पदार्थ नहीं होना चाहिए जो स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हो सकता है: तंबाकू और निकोटीन का उपयोग किसी भी खाद्य उत्पादों में सामग्री के रूप में नहीं किया जाएगा"*

इसी उपबंध को खाद्य सुरक्षा और मानक (विक्रय प्रतिषेध और निर्बंधन) विनियम, 2011 में विनियम 2.3.4 के रूप में शामिल किया गया है।

एफएसएस अधिनियम के तहत विनियम व्यापक सार्वजनिक परामर्श के बाद और अधिनियम की धारा 92 के तहत निर्धारित उचित प्रक्रिया का पालन करके तैयार किए जाते हैं।

विभिन्न न्यायालयों ने भी समय-समय पर खाद्य सुरक्षा और मानक (विक्रय प्रतिषेध और निर्बंधन) विनियम, 2011 जो तंबाकू को प्रतिबंधित नहीं करता है बल्कि किसी भी खाद्य उत्पाद में तंबाकू के मिश्रण को निर्बंधित करता है, के विनियम 2.3.4 के उपबंधों को सही ठहराया है।

**दो. समिति की बैठकों के दौरान स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के प्रतिनिधियों का साक्ष्य**

**(क) 24.06.2021 को आयोजित समिति की बैठक:**

(i) स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय का विशेष रूप से धुआं रहित तंबाकू को प्रतिबंधित करने या दूसरे शब्दों में चबाने वाले तंबाकू पर प्रतिबंध लगाने का कोई इरादा नहीं है। इसका उद्देश्य केवल तंबाकू के सेवन को विनियमित करना है ताकि बड़ी संख्या में लोगों को इसकी लत न लगे।

(ii) वर्तमान में, देश में तंबाकू को बीड़ी या तेंदू पत्ता के सूखे रूपों में बेचा जाता है, जिसे कानूनी मान्यता प्राप्त है और इस पर कोई प्रतिबंध नहीं है। तथापि, खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006

के अंतर्गत तैयार किए गए खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर प्रतिषेध और प्रतिबंध) विनियम, 2011 (विनियम 234) के प्रावधानों के अनुसार किसी अन्य खाद्य पदार्थ के साथ तम्बाकू या निकोटिन मिलाए जाने पर उन उत्पादों की बिक्री पर प्रतिषेध और प्रतिबंध है जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ यह निर्धारित किया गया है कि 'तम्बाकू और निकोटिन का किसी भी खाद्य उत्पाद में घटक के रूप में उपयोग नहीं किया जाएगा'।

(iii) खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम 2006, की धारा (1) 3ज (जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ यह कहा गया है कि 'खाद्य' का अर्थ कोई ऐसा पदार्थ है जो प्रसंस्कृत, आंशिक रूप से प्रसंस्कृत अथवा अप्रसंस्कृत है और मानव उपभोग के लिए है। अन्य शब्दों में, कोई ऐसा पदार्थ जो प्रसंस्कृत, आंशिक रूप से प्रसंस्कृत अथवा अप्रसंस्कृत है और मानव उपभोग के लिए है अर्थात् अंतर्ग्रहण) जो खाद्य नली के माध्यम से (से पहुंचता है इसलिए उसे 'खाद्य' के रूप में श्रेणीबद्ध किया जाएगा और इसलिए, जिसे सूंघा जाता है) जो फेफड़ों के माध्यम से पहुंचता है (उसे 'खाद्य' के रूप में वर्गीकृत नहीं किया जा सकता है। इस अधिनियम के वर्ष 2006में लागू होने के बाद से इसकी परिभाषा में कोई परिवर्तन नहीं हुआ है और वर्तमान में पान मसाला, गुटखा और जर्दा को भी खाद्य उत्पाद माना जाता है। तथापि, क्या 'खाद्य' की यह परिभाषा 'अतार्किक' है, क्योंकि यह उपयोग के माध्यम पर बल देता है, क्षति के तत्व को नहीं, इस बात की स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा पुनः जांच और याचिका समिति, लोक सभा द्वारा उस पर पुनः विचार किया जाए।

(iv) खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम 2006, के अंतर्गत विनियम 2.3.4 एक तरफ तो यह कहता है कि तम्बाकू और निकोटिन का किसी खाद्य पदार्थ में सामग्री के रूप में उपयोग नहीं किया जाएगा और दूसरी तरफ तम्बाकू का दोनों रूप में अर्थात् धूमपान के रूप में और धूम रहित रूप में निकोटिन डिलीवरी मैकेनिज्म में अंतर के आधार पर अलग-अलग तरह से विचार किया गया है, इस स्व-निर्मित श्रेणीकरण पर उच्च न्यायालयों और उच्चतम न्यायालय सहित विभिन्न विधिक मंचों पर भी विवाद उठाया जाता रहा है।

- (V) सभी प्रकार के तम्बाकू उत्पादों अर्थात् 'धूमरहित' और धूमपान वाले तम्बाकू पर व्यापक प्रतिबंध लगाने के बारे में स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा उपर्युक्त जटिलताओं तथा इस तथ्य कि इस प्रकार के निर्णय से अवैध व्यापार और/अथवा कालाबाजारी को बढ़ा मिलेगा, के दृष्टिगत इसके निहितार्थों और प्रभावों को ध्यान में रखते हुए सावधानीपूर्वक विचार करना होगा।
- (M) यद्यपि, तम्बाकू उत्पादों पर सख्त कानून भी एक विकल्प हो सकता है, किसानों, व्यापारियों आदि की आजीविका और रोजगार से जुड़ा सबसे महत्वपूर्ण पहलू, जो न तो सामाजिक रूप से समृद्ध हैं और न ही धनाढ्य हैं, उनका भी सीओटीपीए संशोधन विधेयक को अंतिम रूप देते हुए ध्यान रखा जाएगा। विधेयक का उद्देश्य तम्बाकू उत्पादों की आपूर्ति और मांग में कमी लाना है क्योंकि इस तथ्य से इंकार नहीं किया जा सकता कि इसका उपयोग इसके "प्रकार" और 'उपयोग के माध्यम' के संदर्भ में मानव स्वास्थ्य के लिए नुकसानदायक है।

**(ख) 22.12.2021 को आयोजित समिति की बैठक:**

- (i) स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय स्वतंत्र परिप्रेक्ष्य में मामले के विभिन्न पहलुओं को देखते हुए एक विशेष समिति का गठन करेगा जिसमें भारत सरकार के 3-2वरिष्ठ अधिकारी शामिल होंगे, जो किसी भी समय इनमें से किसी भी मुद्दे से कभी नहीं जुड़े हों। उक्त विशेष समिति लोक स्वास्थ्य संबंधी मुद्दों, कानूनी निहितार्थों, विभिन्न उच्च न्यायालयों और उच्चतम न्यायालयों द्वारा दिए गये आदेशों/निर्णयों के कालानुक्रमिक विश्लेषण, आदि को ध्यान में रखते हुए एक रिपोर्ट तैयार करेगी और इसे समिति को प्रस्तुत करेगी।
- (ii) मामले के कानूनी और प्रशासनिक पहलुओं की जांच करने के अलावा, विशेष समिति 'किसानों की आजीविका और आर्थिक परिणामों संबंधी मुद्दों पर नीतिगत निर्णय के मामले पर भी अध्ययन करेगी।
- (iii) चूंकि मंत्रालय पहले से ही कोविड 19-महामारी से जुड़े विभिन्न स्वास्थ्य संबंधी मुद्दों को लेकर व्यस्त है, इसलिए यह सराहनीय

होगा यदि समिति उक्त 'विशेष समिति' को अपनी रिपोर्ट सौंपने के लिए दो माह का समय देने पर विचार करे।

- (iv) गुटखा एक उत्पाद है, जिसमें पान मसाला को तम्बाकू के साथ मिलाया जाता है। इसलिए गुटखा पर प्रतिबंध है, जबकि तम्बाकू पर कोई प्रतिबंध नहीं है। आज भी किसी भी उपभोक्ता को पान मसाला और तंबाकू को अलग-अलग खरीदने और दोनों को मिलाकर इसका सेवन करने की आजादी है। वस्तुतः 'तम्बाकू' और/अथवा 'पान मसाला' पर कोई प्रतिबंध नहीं है।
- (v) खाद्य सुरक्षा और मानक )बिक्री पर प्रतिषेध और प्रतिबंध (विनियम, 2011की धारा 2.3.4में केवल यह प्रावधान है कि किसी भी खाद्य उत्पाद में निकोटीन 'या' तम्बाकू 'को मिश्रित नहीं किया जाना चाहिए। विनियम की धारा 2.3.4में ऐसा कोई प्रावधान नहीं है जो पान मसाला और तम्बाकू की पृथक रूप से बिक्री को प्रतिबंधित करता हो। यह नीति केवल विनियमन अर्थात् तम्बाकू कैसे बेचा जा सकता है, तक ही सीमित है। वास्तव में, तम्बाकू को अलग से बेचा जा सकता है और इसे पान मसाला के साथ पूर्व मिश्रित नहीं किया जाता है तभी यह 2011के विनियमन की धारा 2.3.4के अंतर्गत आता है।

**(ग) 17.10.2022 को आयोजित समिति की बैठक:**

- (i) याचिका समिति के दिशानिर्देशों के अनुसार स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय ने निष्पक्ष दृष्टिकोण से इस मामले के विभिन्न पहलुओं को देखने के लिए एक विशेषज्ञ समिति, जोकि मंत्रालय की आंतरिक समिति नहीं थी, का गठन किया गया था। जिसमें भारत सरकार के वे वरिष्ठ अधिकारी शामिल थे जो किसी भी समय इन मामलों में से किसी एक से भी संबंधित नहीं थे। उपर्युक्त विशेषज्ञ समिति में सीजीएचएस, नीति आयोग, एम्स, कृषि और कृषक विभाग, विधिक कार्य विभाग, असंक्रामक रोग डिविजन )आईसीएमआर (और एफएसएसएआई के प्रतिनिधि शामिल थे।
- (ii) स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय उपर्युक्त विशेषज्ञ समिति को दिनांक 15.07.2022के लोक सभा सचिवालय कार्यालय ज्ञापन के माध्यम से याचिका समिति के द्वारा सुझाये गए खाद्य सुरक्षा और

मानक विनियम 2011 ,के नियम 2.3.4के संबंध में वैकल्पिक विनियम बनाने संबंधी जांच करने और उस पर अपना मत देने के लिए पहले ही कह चुकी थी।

- (iii) मंत्रालय सुपारी के मामले )जिसमें अन्य 70संबंधित मामले शामिल हैं (के अंतिम निर्णय की प्रतीक्षा कर रही है जिसमें तंबाकू खाद्य पदार्थ है या नहीं प्रश्न ,जोकि 17-2016से उच्चतम न्यायालय में लंबित है ,के समाधान की आशा है। इसके अतिरिक्त मंत्रालय दिल्ली उच्च न्यायालय के हालिया निर्णय को इस समय चुनौति देने के पक्ष में नहीं है।
- (iv) किसी अधिनस्थ कानून को बनाने या लागू करने के संबंध में अंतिम निर्णय उच्चतम स्तर पर लिया जाता है। विनियम 2.3.4के संबंध में वैकल्पिक निरूपण के प्रश्न पर सक्षम प्राधिकारी को पहले ही बताया जा चुका है कि इस मामले पर विचार-विमर्श के लिए औपचारिक बैठक शीघ्र ही की जाएगी।
- (v) मंत्रालय समिति के इस मत से पूरी तरह सहमत है कि तंबाकू के किसी भी रूप का उपभोग लोगों के स्वास्थ्य के लिए हानिकारक है और इसके रूप के आधार पर भेदभाव नहीं करना चाहती है ,जोकि 'धूम्रपान तंबाकू 'और 'धूम्रपान रहित/चबाने वाले तंबाकू 'के डिब्बों पर आवश्यक ग्राफिक चेतावनी से स्पष्ट है।

**तीन. स्वदेशी चबाने वाले तंबाकू उत्पादों पर प्रतिबंध के प्रभाव की जांच के लिए स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा गठित विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट**

**(क) भाग एक**

याचिका समिति, लोक सभा के निर्देशों के अनुसरण में स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने स्वदेशी चबाने वाले तंबाकू उत्पादों पर प्रतिबंध लगाने के प्रभाव की जांच करने अर्थात् याचिका समिति (16वीं लोक सभा) के 68वें प्रतिवेदन पर की गई कार्रवाई उत्तर के लिए दिनांक 29 दिसंबर, 2021 के आदेश संख्या एच.11013/01/2021-टीसी के माध्यम से एक समिति का गठन किया। समिति के गठन की रूपरेखा अनुबंध III में है। डॉ. नरेंद्र कुमार, उपायुक्त (फसल) समिति की किसी भी बैठक में भाग नहीं ले सके।

समिति के विचारार्थ विषय (टीओआर) इस प्रकार हैं:-



- (i) चबाने वाले तंबाकू, खैनी, जर्दा, गुटखा और चबाने वाले तंबाकू उत्पादों के बारे में विभिन्न न्यायिक निर्णयों को ध्यान में रखते हुए खाद्य सुरक्षा और मानक (एफएसएस) अधिनियम, 2006 के तहत परिभाषित 'खाद्य' की परिभाषा के संबंध में प्रशासनिक और कानूनी मुद्दों की पहचान करना।
- (ii) पहचान किए गए मुद्दों को ध्यान में रखते हुए, यह निर्धारित करना कि क्या खाद्य सुरक्षा और मानक (एफएसएस) अधिनियम, 2006 के तहत 'खाद्य' की परिभाषा में किसी संशोधन की आवश्यकता है।
- (iii) यदि इस तरह के किसी संशोधन की आवश्यकता नहीं है, तो क्या तंबाकू उत्पादों के संबंध में "खाद्य" की परिभाषा के संबंध में कोई स्पष्टीकरण जारी करने की आवश्यकता है।
- (iv) क्या सभी प्रकार के तंबाकू उत्पादों पर पूर्ण प्रतिबंध उचित है? और यदि हां, तो इसके कार्यान्वयन की व्यवहार्यता क्या है।

समिति को दो महीने के भीतर अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करने के लिए कहा गया है। स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने भारतीय खाद्य सुरक्षा और मानक प्राधिकरण को संयोजक के रूप में बैठक आहूत करने का निर्देश दिया है। 3 अक्टूबर पर 28.04.2022, 17.05.2022 और 23.05.2022 को हुई समिति की बैठक के कार्यवृत्त अनुबंध IV पर दिए गए हैं। समिति की रिपोर्ट को 23.05.2022 को बैठक में अंतिम रूप दिया गया था। यह रिपोर्ट खंड 1 है और बाद की रिपोर्ट आगे प्रस्तुत की जाएगी।

रिपोर्ट को 4 अध्यायों में विभाजित किया गया है। अध्याय एक में खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954, खाद्य अपमिश्रण निवारण नियम, 1955, खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 और सिगरेट और तंबाकू उत्पाद - सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पाद (विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार और वाणिज्य, उत्पादन, प्रदाय और वितरण का विनियमन) अधिनियम, 2003 की पृष्ठभूमि और उत्पत्ति; और उस पर खाद्य की परिभाषा शामिल हैं। अध्याय दो में न्यायालयों के तंबाकू और तंबाकू उत्पादों के क्षेत्र को प्रशासित करने वाले महत्वपूर्ण निर्णयों का सारांश है। अध्याय III में माननीय उच्चतम न्यायालय में लंबित विषय वस्तु पर चल रहे मामले और उनके अंतरिम आदेश और निर्देश शामिल हैं। अध्याय IV में टीओआर संबंधी समिति की सिफारिशें हैं।

## अध्याय एक

टीओआरएस में जाने से पहले खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954, खाद्य अपमिश्रण निवारण नियम, 1955, सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पाद (विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार और वाणिज्य, उत्पादन, प्रदाय और वितरण का विनियमन) अधिनियम, 2003 (सीओटीपीए) और खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम (एफएसएस अधिनियम), 2008 के अधिनियमन की उत्पत्ति पर चर्चा करना उचित होगा। ।

खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 को खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम की धारा 2 (पांच) में 'खाद्य' में मिलावट की रोकथाम के लिए अधिनियमित किया गया था, जिसमें कहा गया है कि:

"खाद्य" का आशय दवाओं और जल के अलावा मानव उपभोग के लिए भोजन या पेय के रूप में उपयोग की जाने वाली किसी भी वस्तु से है और इसमें शामिल हैं:-

- (क) कोई भी वस्तु जो आमतौर पर मानव खाद्य की संरचना या तैयारी में शामिल होती है, या उपयोग की जाती है,
- (ख) कोई भी फ्लेवरिंग पदार्थ या मसाले, और
- (ग) कोई अन्य वस्तु जिसे केन्द्रीय सरकार इसके उपयोग, प्रकृति, पदार्थ या गुणवत्ता के संबंध में, इस अधिनियम के प्रयोजनों के लिए खाद्य के रूप में सरकारी राजपत्र में अधिसूचना द्वारा घोषित करे। इस प्रकार यह देखा जा सकता है कि खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम के तहत 'खाद्य' की परिभाषा में 'जल' शामिल नहीं है, बल्कि यह किसी भी ऐसी वस्तु को शामिल करने के लिए पर्याप्त व्यापक है जो आमतौर पर मानव खाद्य की संरचना या तैयारी में आती है, या उपयोग की जाती है। परिभाषा में तंबाकू को विशेष रूप से बाहर नहीं रखा गया है।

खाद्य पदार्थों से संबंधित कानूनों को समेकित करने और खाद्य पदार्थों के लिए विज्ञान आधारित मानक निर्धारित करने और उनके विनिर्माण, भंडारण, वितरण, बिक्री और आयात को विनियमित करने, मानव उपभोग के लिए सुरक्षित और पौष्टिक खाद्य की उपलब्धता सुनिश्चित करने और उससे संबंधित या आनुषंगिक मामलों के लिए भारतीय खाद्य सुरक्षा और मानक प्राधिकरण की स्थापना करने के लिए एफएसएस अधिनियम अधिनियमित किया गया था।

'खाद्य' को एफएसएस अधिनियम की धारा 3 (1) (ज) में परिभाषित किया गया है जिसमें लिखा है:

“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 या निर्मित खाद्य या ऐसे संघटकों से युक्त खाद्य, शिशु खाद्य, पैक किया गया पीने का जल, अल्कोहोली पेय, चिचिंगम, 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 सकती है।

यहां भी एफएसएस एक्ट, 2016 के तहत 'तंबाकू' को 'खाद्य' की परिभाषा से न तो बाहर रखा गया है और न ही शामिल किया गया है। खाद्य अपमिश्रण निवारण नियम, 1955 में वर्ष 2006 में नियम 44 (ज) जोड़ा गया था जिसमें लिखा है –

“44 (ज) उत्पाद में कोई भी पदार्थ न हो जो स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हो सकता है: तंबाकू और निकोटीन का उपयोग किसी भी खाद्य उत्पादों में सामग्री के रूप में न किया जाए।

यह ध्यान दिया जा सकता है कि हालांकि नियम 44 (ज) मूल रूप से पीएफए नियमों में नहीं था, इसे बाद में वर्ष 2006 में जोड़ा गया था क्योंकि राज्य खाद्य अधिकारी वैध रूप से 'तंबाकू' और / या 'निकोटीन' के साथ मिश्रित खाद्य उत्पादों पर प्रतिबंध लगाने के आदेश जारी कर सकते थे क्योंकि विभिन्न अध्ययनों और शोधों से पता चला था कि खाद्य के हिस्से के रूप में सेवन किए जाने पर ये पदार्थ (तंबाकू और निकोटीन) सार्वजनिक स्वास्थ्य के लिए बहुत हानिकारक होंगे और इसके अनपेक्षित परिणाम होंगे और स्वास्थ्य क्षेत्र पर भारी बोझ साबित होगा।

खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम और नियमों को खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 और उन विभिन्न विनियमों द्वारा प्रतिस्थापित किया गया था जिन्हें 5

अगस्त, 2011 को अधिसूचित और लागू किया गया। प्रमुख विनियमों में से एक खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर प्रतिषेध और प्रतिबंध) विनियम, 2011 है। खाद्य सुरक्षा और मानक (पीआरएस) विनियम, 2011 का विनियम 234 खाद्य अपमिश्रण निवारण नियमावली के नियम 44 (अ) से मेल खाता है।

यद्यपि तम्बाकू उत्पादों को न तो खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम के तहत 'खाद्य' की परिभाषा में, न ही निरसित किए गए खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम 1954 के तहत विशेष रूप से शामिल या उससे बाहर नहीं किया गया है, यह खाद्य अपमिश्रण निवारण नियम, 1955 के नियम 44 अ के तहत और बाद में खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर प्रतिषेध और प्रतिबंध) विनियम, 2011 के विनियमन 2.3.4 के तहत रहा है जहां यह उपबंध किया गया है कि तंबाकू और निकोटीन का उपयोग किसी भी खाद्य उत्पादों में सामग्री के रूप में नहीं किया जाएगा। राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों के खाद्य सुरक्षा आयुक्त समय-समय पर आदेश जारी करते रहे हैं कि खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर प्रतिषेध और प्रतिबंध) विनियम, 2011 के विनियम 234 के साथ एफएसएस अधिनियम, 2006 की धारा 30 के अंतर्गत उन्हें प्राप्त शक्तियों के अंतर्गत उनके संबंधित राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों में बिक्री के लिए तम्बाकू उत्पादों पर प्रतिबंध लगाया जाए। राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों के खाद्य सुरक्षा आयुक्तों द्वारा प्रतिबंध आदेशों को खाद्य व्यापार प्रचालकों द्वारा रिट याचिकाओं के माध्यम से उच्च न्यायालयों में चुनौती दी गई है। दोनों व्यवस्थाओं यानी खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम और खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम के तहत न्यायालयों द्वारा निर्णय दिए गए मामलों में; अधिकांश मामलों में, यह माना गया है कि तंबाकू और तंबाकू उत्पाद उक्त दोनों कानूनों के तहत 'खाद्य' की परिभाषा के अंतर्गत 'खाद्य' हैं। उच्च न्यायालयों के साथ-साथ उच्चतम न्यायालय में विभिन्न न्यायिक निर्णयों का सार यह है कि चूंकि 'तंबाकू' और 'तंबाकू उत्पाद', जो मुंह में डाले जाते हैं, स्वाभाविक रूप से खाद्य नली में प्रवेश करते हैं और इस प्रकार खाद्य होते हैं, भले ही इनका सेवन स्वाद और / या पोषण के लिए किया जाता हो।

संसद द्वारा कोटपा, 2003 को सिगरेट और अन्य तम्बाकू उत्पादों के विज्ञापन और उत्पादन, प्रदाय और वितरण तथा इससे संबंधित अथवा आनुषंगिक मामलों के लिए व्यापार और वाणिज्य पर रोक लगाने के विनियमन और उपबंध करने के लिए अधिनियमित किया गया है।

एफएसएस अधिनियम और सीओटीपीए की भाषा को देखते हुए, ऐसा प्रतीत होता है कि केंद्रीय विधानमंडल द्वारा बनाए गए इन अधिनियमों के बीच विवाद की स्थिति है, पहला अधिनियम मानव द्वारा उपभोग किए जाने वाले किसी भी उत्पाद को अपने दायरे में

शामिल करने के लिए एक सामान्य अधिनियम है, जबकि दूसरा एक विशेष अधिनियम है जो विशेष रूप से तंबाकू और तंबाकू उत्पादों से संबंधित है। तथापि, न्यायालयों ने मामलों की प्रधानता में इन अधिनियमों के बीच एक अच्छा संतुलन बनाया है और कम्प्लेक्स यह पाया है कि ये दोनों अधिनियम परस्पर विवाद की स्थिति में नहीं हैं और एक-दूसरे के समानांतर चल सकते हैं जैसा कि अध्याय 2 में निहित विभिन्न निर्णयों के सारांश से स्पष्ट है।

जबकि पीएफए अधिनियम की परिभाषा में औषधियों और जल को बाहर रखा गया है, एफएएसएस अधिनियम, 2006 की परिभाषा में पशु आहार, जीवित जानवरों, कटाई से पहले पौधों, दवाओं और औषधीय उत्पादों, कॉस्मेटिक, नारकोटिक और साइकोट्रॉपिक पदार्थ को शामिल नहीं किया गया है। निश्चित तौर पर गुटखा और पान मसाला इनमें से किसी भी अपवर्जित श्रेणी में नहीं आते हैं। एफएएसएस अधिनियम, 2006 में उल्लिखित 'कोई भी पदार्थ जो मानव उपभोग के लिए अभिप्रेत है' खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 में उल्लिखित 'मानव उपभोग के लिए खाद्य या पेय के रूप में उपयोग की जाने वाली किसी भी वस्तु' की तुलना में व्यापक है। यह भी ध्यान रखना उचित है कि एफएएसएस अधिनियम, 2006 में खाद्य की परिभाषा में विशेष रूप से 'च्यूइंग गम' और खाद्य के निर्माण, तैयारी या उपचार के दौरान उपयोग किए जाने वाले किसी भी पदार्थ को शामिल किया गया है। इसलिए, भले ही पाचन तंत्र के भीतर तक के लिए गुटखा या पान मसाला का सेवन न किया जाता हो, लेकिन 'कोई भी पदार्थ जो मानव उपभोग के लिए मुंह में जाता है' खाद्य की परिभाषा के रूप में कवर करने के लिए पर्याप्त है, जैसे च्यूइंग गम को कुछ समय के लिए मुंह में रखा जाता है और उसके बाद बाहर फेंक दिया जाता है। इसी तरह, तंबाकू युक्त गुटखा को कुछ समय के लिए चबाया जा सकता है और फिर बाहर फेंक दिया जा सकता है। जबकि यह पाचन तंत्र में प्रवेश नहीं करता है, तो इसे 'खाद्य' की उस परिभाषा में शामिल किया जाएगा जो जिसका दायरा व्यापक है। पीएफए अधिनियम की धारा 2 के तहत 'खाद्य' की परिभाषा एफएएसएस अधिनियम के तहत खाद्य की परिभाषा से संकीर्ण थी, फिर भी उच्चतम न्यायालय ने गोडावत मामले में माना कि पान मसाला और गुटखा पीएफए अधिनियम के अर्थ के भीतर 'खाद्य' थे।

### कोडेक्स एलिमेंटेरियस में तंबाकू की स्थिति:

कोडेक्स एलिमेंटेरियस संयुक्त राष्ट्र के एफएओ और डब्ल्यूएचओ द्वारा संयुक्त रूप से स्थापित एक निकाय कोडेक्स एलिमेंटेरियस कमीशन द्वारा विकसित अंतर्राष्ट्रीय खाद्य

मानकों का संकलन है। कोडेक्स मानक प्रकृति में स्वैच्छिक हैं, लेकिन विभिन्न डब्ल्यूटीओ समझौतों के तहत अंतर्राष्ट्रीय खाद्य व्यापार के लिए संदर्भ मानकों के रूप में स्वीकृत हैं। कोडेक्स ने खाद्य ऐसे 'खाद्य' रूप में परिभाषित किया है जिसका अर्थ किसी भी पदार्थ, चाहे संसाधित, अर्ध-संसाधित या कच्चा, जो मानव उपभोग के लिए अभिप्रेत हो, और इसमें पेय, च्यूइंग गम और कोई भी पदार्थ शामिल हो जिसका उपयोग "खाद्य" के निर्माण, तैयारी या उपचार में किया गया हो, से है, बशर्ते इसमें सौंदर्य प्रसाधन या तंबाकू या वे पदार्थ शामिल नहीं हैं जो केवल दवाओं के रूप में उपयोग किए जाते हैं। यह देखा जा सकता है कि कोडेक्स द्वारा 'खाद्य' की परिभाषा में तंबाकू को बाहर रखा गया है। खाद्य की कोडेक्स परिभाषा से तंबाकू के अपवर्जन के संभावित कारण निम्नानुसार हो सकते हैं:-

- (i) कोडेक्स टेक्स्ट (मानक/दिशानिर्देश/व्यवहार संहिता) आम तौर पर आम सहमति के आधार पर विकसित किए जाते हैं। चबाने वाले तंबाकू का उपयोग बड़े पैमाने पर एशियाई क्षेत्र (मुख्य रूप से भारत) में एक होता है, शायद अंतरराष्ट्रीय दृष्टिकोण से तंबाकू को खाद्य के रूप में स्वीकार करने पर कोई चर्चा नहीं हुई है या इस संदर्भ में आम सहमति नहीं बनी है।
- (ii) इसके अलावा, कोडेक्स किसी वस्तु के लिए केवल तभी मानक विकसित करता है जब महत्वपूर्ण मात्रा में देशों और क्षेत्रों के बीच वस्तु का कारोबार किया जाता हो और, इस प्रकार, वस्तु अंतरराष्ट्रीय व्यापार परिप्रेक्ष्य से महत्वपूर्ण हो। यदि किसी वस्तु को केवल एक क्षेत्र के भीतर बड़े पैमाने पर कारोबार किया जाता है, तो कोडेक्स कोई अंतरराष्ट्रीय मानक तैयार नहीं करता है, लेकिन क्षेत्रों को ऐसी वस्तु के लिए एक क्षेत्रीय मानक विकसित करने की अनुमति देता है। कोड एलिमेंटेरियस के भीतर, वर्तमान में क्षेत्रीय ग्रंथ (लगभग 20) अंतरराष्ट्रीय ग्रंथों (लगभग 300) की तुलना में, संख्या में काफी कम हैं।
- (iii) स्वास्थ्य पर उनके नकारात्मक प्रभाव के कारण तंबाकू, मादक पेय जैसे कुछ उत्पादों के संबंध में डब्ल्यूएचओ की नीतियां कठोर और निषेधात्मक प्रकृति की हैं। जबकि तंबाकू को खाद्य की कोडेक्स परिभाषा में शामिल नहीं किया गया है, डब्ल्यूएचओ कोडेक्स प्रणाली में मादक पेय पदार्थों के लिए मानकों को तैयार करने के किसी भी प्रस्ताव को हतोत्साहित करता है, हालांकि पेय खाद्य की कोडेक्स परिभाषा में शामिल हैं।

## अध्याय दो

इस अध्याय में, समिति तम्बाकू, तम्बाकू उत्पादों, पान मसाला आदि से संबंधित कानून की विस्तृत व्याख्या और घोषणा करते हुए विभिन्न उच्च न्यायालयों और उच्चतम न्यायालय द्वारा न्यायनिर्णीत मामलों के बारे में संक्षिप्त रूप से अवगत कराना चाहती है। संबंधित न्यायालयों के तथ्यों और विनिर्णयों को संक्षेप में प्रस्तुत करने का प्रयास किया गया है।

#### I. प्यारली के. तेजानी बनाम महादेव रामचंद्र डांगे 1974 एआईआर 228 (उच्चतम न्यायालय)

##### मामला:

सुपारी के नमूने का लोक विश्लेषक द्वारा विधिवत विश्लेषण किया गया था और रिपोर्ट में दो कृत्रिम माध्यकों, सैकेरिन और साइक्लामेट की उपस्थिति का पता चला था।

##### विधारित:

अदालत ने फैसला किया कि सुपारी खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम के उद्देश्य से खाद्य है। आम लोगों द्वारा उपभोग की जाने वाली सामान्य वस्तुओं से संबंधित सामान्य शब्दों का अर्थ, जो आम तौर पर उपलब्ध है और आम तौर पर समुदाय की रक्षा करने के उद्देश्य से एक कानून में निहित है, उस शब्द की सामान्य ज्ञान समझ से इकट्ठा किया जाना चाहिए। अधिनियम 'खाद्य' को बहुत व्यापक रूप से परिभाषित करता है, जिसमें खाद्य के रूप में उपयोग की जाने वाली कोई भी वस्तु और उसमें प्रवेश करने वाले प्रत्येक घटक, और यहां तक कि सुगंधित पदार्थ और मसालों को भी शामिल किया जाता है। यह सामान्य रूप से विदित है कि "खाद्य" शब्द एक बहुत ही सामान्य शब्द है और यह उन सभी पर लागू होता है जो मनुष्य द्वारा पोषण के लिए खाया जाता है और सहायक पोषण के रूप में लेता है। चूंकि सुपारी स्वाद और पोषण के लिए मनुष्य द्वारा बड़े चाव से खाई जाती है, यह अधिनियम की धारा 2(v) के अर्थ में खाद्य है।

#### II. तमिलनाडु राज्य बनाम आर. कृष्णमूर्ति एआईआर 1980 एससी 538 (उच्चतम न्यायालय)

##### मामला:

तंजावुर नगर पालिका के खाद्य निरीक्षक को, प्रतिवादी द्वारा गिंगेली तेल को 15% मूंगफली के तेल के साथ मिश्रित करके गिंगेली तेल के रूप में बेचा गया। प्रतिवादी का बचाव यह था कि उसने अपनी दुकान में तेल मानव उपभोग के लिए नहीं, बल्कि बाहरी उपयोग के लिए बेचने के लिए रखा था। इस मामले पर फैसला सुनाते हुए माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम के अंतर्गत खाद्य की परिभाषा पर चर्चा की।

## विधारित:

1. "खाद्य" की परिभाषा के अनुसार 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 खाद्य की संरचना या तैयारी में शामिल होती है या उपयोग की जाती है, "खाद्य" है। यह आवश्यक नहीं है कि यह मानव उपभोग के लिए या मानव खाद्य तैयार करने के लिए अभिप्रेत है। यह भी अप्रासंगिक है कि इसे किसी अन्य उपयोग के लिए वर्णित या प्रदर्शित किया गया है। यह पर्याप्त है यदि वह वस्तु सामान्यतः या आमतौर पर मानव उपभोग के लिए या मानव खाद्य की तैयारी में उपयोग में लायी जाती है। न्यायालय के विनिर्णय का उद्धरण निम्नवत है:

"यह अच्छी बात नहीं है कि, दुर्भाग्य से, हमारे विशाल देश में, आबादी का बड़ा हिस्सा, जो सामान्य निर्वाह स्तर से बहुत नीचे रहते हैं, वे ऐसी वस्तु 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, उन्हें अक्सर खाद्य के रूप में ऐसी वस्तु खरीदने और उपयोग करने के लिए लुभाया जाता है, जो कि मिलावटी होती हैं और मानव उपभोग के लिए भी अनुपयुक्त होती हैं, लेकिन जो ऊंची कीमतों पर बेची जाती हैं, ढोंग के तहत या बिना किसी ढोंग के कि उन वस्तुओं का आशय मानव उपभोग के अलावा अन्य उद्देश्यों के लिए उपयोग है। यह इन गरीब, अज्ञानी और अशिक्षित व्यक्तियों के शोषण और आत्म विनाश को रोकने के लिए है कि "खाद्य" की परिभाषा इस तरह से दी गई है कि यह ध्यान में न रखा जाए कि कोई वस्तु मानव उपभोग के लिए अभिप्रेत 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 उद्देश्य के रूप में वर्णित या प्रदर्शित करने की आवश्यकता नहीं है; इसे अन्यथा वर्णित या प्रदर्शित भी किया जा सकता है; यह जरूरी नहीं कि मानव उपभोग के लिए ही अभिप्रेत हो; यह पर्याप्त है अगर इसका सामान्यतः या आमतौर पर मानव उपभोग के लिए या मानव खाद्य की तैयारी में उपयोग किया जाता है।



iii. **खेदन लाल एंड संस बनाम यूपी राज्य (पीएफए अधिनियम के अंतर्गत) इलाहाबाद उच्च न्यायालय**

**मामला:**

1975 में, विभिन्न खाद्य निरीक्षकों ने विभिन्न डीलरों से मैसर्स खेदन लाल एंड संस द्वारा निर्मित तम्बाकू के नमूने प्राप्त किए जिनका विश्लेषण करने पर पाया गया कि उनमें रंग भरने वाली सामग्री है, जिसका उपयोग खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम द्वारा प्रतिबंधित है। नतीजतन, याचिकाकर्ताओं पर खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम के तहत दंडनीय अपराध करने के लिए लखनऊ, गोंडा और आगरा में विभिन्न आपराधिक मामलों में मुकदमा चलाया जा रहा था।

**विधारित:**

1. 'खाद्य' का अर्थ न केवल एक ऐसी वस्तु है जिसे एक व्यक्ति अपने शरीर को पोषण देने के लिए खाता या पीता है (जैसा कि आमतौर पर समझा जाता है) बल्कि एक ऐसी वस्तु भी है जिसे आम तौर पर खाद्य नहीं माना जाता है, लेकिन जो आमतौर पर इसमें शामिल होती है या मानव खाद्य की संरचना या तैयारी में जिसका उपयोग किया जाता है। तदनुसार ऐसी सामग्री भी अधिनियम की धारा 2(v) में उल्लिखित परिस्थितियों में मिलावटी मानी जाएगी और ऐसी सामग्री में व्यवहार करने वाले किसी भी व्यक्ति के विरुद्ध अधिनियम के उपबंधों के अधीन कार्यवाही की जा सकती है।
2. 'खाद्य' शब्द की परिभाषा के अनुसार कोई भी वस्तु जो सामान्यतया मानव खाद्य में शामिल होती है या उसकी संरचना या निर्माण में प्रयुक्त होती है, वह भी खाद्य है। परिभाषा में यह नहीं कहा गया है कि एक वस्तु जो सामान्य रूप से मानव खाद्य की संरचना या तैयारी में शामिल होती है या उपयोग की जाती है, केवल तभी खाद्य बन पाती है जब उसे वास्तव में किसी मानव खाद्य का एक घटक बनाया गया हो।
3. न्यायालय के अनुसार, एक वस्तु जो आमतौर पर खाद्य की संरचना या तैयारी में शामिल होती है या उपयोग की जाती है, खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम द्वारा यथा परिभाषित खाद्य बनी रहेगी, इस तथ्य के बावजूद कि यह वास्तव में मानव खाद्य की संरचना या तैयारी में शामिल हुई है या नहीं। तदनुसार, एक बार जब यह माना जाता है कि इस मामले में शामिल प्रकृति की चबाने वाली तम्बाकू एक ऐसी वस्तु है जो आमतौर

पर मानव खाद्य की संरचना या तैयारी में शामिल होती है या इसका उपयोग किया जाता है, तो यह अधिनियम के अर्थ के भीतर खाद्य होगा, भले ही इसे पान की सामग्री बनाकर नहीं बेचा गया हो और यह खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम के दायरे में आएगा।

**IV. मनोहर लाल बनाम उत्तर प्रदेश राज्य आपराधिक संशोधन संख्या 1982 का 318 (इलाहाबाद उच्च न्यायालय)**

**मामला:**

खाद्य निरीक्षक ने अपीलार्थी से तम्बाकू का नमूना लेकर जन विश्लेषक को भेजा। खाद्य विश्लेषक ने बताया कि तंबाकू को तारकोल डार्ई से रंगा गया था जबकि तंबाकू के मामले में रंग का उपयोग प्रतिबंधित था। खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम के तहत मुकदमा चलाया गया। प्रवर्तन प्रक्रिया के खिलाफ याचिकाकर्ता द्वारा उठाए गए कई तर्कों में से एक तर्क यह था कि तंबाकू खाद्य नहीं है और इसमें मिलावट नहीं की जा सकती है।

**विधारित:**

1. "खाद्य" शब्द को खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम की धारा 2(v) में परिभाषित किया गया है। इसका मतलब है कि कोई भी ऐसी वस्तु जिसका मानव उपभोग के लिए खाद्य के रूप में उपयोग किया जाए। इसमें ऐसी कोई भी वस्तु भी शामिल है जिसका उपयोग मानव खाद्य तैयार करने में किया जाता है या इसकी संरचना में शामिल होता है और इसमें कोई स्वाद देने वाला पदार्थ भी शामिल होता है।
2. आम आदमी की भाषा में जो कुछ भी अंतर्ग्रहण किया जाता है, वह खाद्य है। निश्चित तौर पर कुछ लोग ऐसा मानते हैं कि खाद्य वृद्धि के लिए अनिवार्य है और इसमें पोषक तत्व होता है। यह तर्क दिया जा सकता है कि तम्बाकू में कोई पोषक तत्व नहीं होता है। इस पद का अभिप्राय अधिनियम पारित किए जाने की पृष्ठभूमि में निहित है। ऐसा नहीं लगता है कि पीएफए केवल पोषक वस्तुओं के अपमिश्रण निवारण के लिए ही पारित किया गया है। अपितु, इसका आशय इस परिभाषा में वर्जित औषधि या जल के सिवाय साधारणतया मानव द्वारा उपभोग की जाने वाली सभी वस्तुओं के अपमिश्रण का निवारण करना है।

3. तम्बाकू ऐसी चीज है जो मानव द्वारा उपभोग और अंतर्ग्रहण किया जाता है। इसलिए यह खाद्य होना चाहिए। इसके अलावा, इसे पान की पत्तियों में स्वादिष्ट पदार्थ के रूप में मिलाया जाता है। पान की पत्तियां अपने संघटकों के साथ मिलकर मानव को पोषक तत्व की आपूर्ति करती हैं क्योंकि यह कैल्शियम उक्त होता है। अतः पान के पत्ते को खाद्य की संज्ञा दी जा सकती है और तम्बाकू पान के पत्ते में संघटक के रूप में मिलाया जाता है या इसे स्वाद प्रदान करता है, इसलिए तम्बाकू खाद्य की श्रेणी में आएगा।

**V. लक्ष्मीकांत बनाम भारत संघ 1997 की सिविल अपील सं. 3000 (भारत का उच्चतम न्यायालय)**

**मामला:**

अपीलकर्ता दूध-पेस्ट का निर्माता था, जो अपने दूधपेस्ट में एक संघटक के रूप में तंबाकू का उपयोग करता था। अपीलकर्ताओं ने स्वास्थ्य मंत्रालय की एक अधिसूचना को चुनौती दी थी, जिसके अंतर्गत दूध-पेस्ट तैयार करने में तंबाकू के उपयोग पर पूर्ण प्रतिबंध लगाया गया था।

**विधारित:**

कई समितियों के विभिन्न प्रतिवेदनों और विश्व स्वास्थ्य संगठन की रिपोर्टों पर विश्वास करते हुए माननीय उच्च न्यायालय ने कहा कि, भारत सरकार द्वारा दूधपाउडर और दूध-पेस्ट तैयार करने में तंबाकू के उपयोग पर पूर्ण प्रतिबंध लगाने का विचार संविधान के अनुच्छेद 19 (8) द्वारा कवर किए गए सार्वजनिक हित में पूर्णतया उचित है। हालांकि यह संविधान के अनुच्छेद 19 (1) के अंतर्गत व्यापार करने के गारंटीकृत अधिकार का उल्लंघन करता है। पूर्ण प्रतिबंध लगाना जनहित में है।

**VI. गोडावत पान मसाला बनाम भारत संघ एआईआर 2004 एससी 4057 भारत का उच्चतम न्यायालय।**

## मामला:

अधिनियम की धारा 7(iv) के अंतर्गत स्थायी रूप से या अर्ध-स्थायी रूप से, निषेध का आदेश जारी करने की खाद्य (स्वास्थ्य) प्राधिकरण की शक्ति पर अधिनिर्णय करना।

## विधारित:

1. अधिनियम की धारा 7 (iv) राज्य प्राधिकरण के लिए शक्ति का एक स्वतंत्र स्रोत नहीं है;
2. राज्य खाद्य (स्वास्थ्य) प्राधिकरण की शक्ति का स्रोत केवल राज्य सरकार द्वारा अधिनियम की धारा 24 के अंतर्गत शक्ति का प्रयोग करते हुए बनाए गए वैध नियमों में उस सीमा तक विद्यमान है, जिसकी इसके तहत अनुमति दी गई है;
3. नियमों के अंतर्गत खाद्य (स्वास्थ्य) प्राधिकरण की शक्ति केवल अस्थायी प्रकृति की है और इसका उद्देश्य स्थानीय आपात स्थितियों से निपटना है और यह ऐसी आपात स्थिति के दौरान केवल थोड़े समय तक रह सकती है;
4. पान मसाला या गुटखा पीएफए अधिनियम की धारा 2 (v) में परिभाषा के अर्थ के अंतर्गत "खाद्य" के समरूप है।
5. खाद्य पदार्थ की किसी वस्तु या खाद्य संघटक के रूप में उपयोग की जाने वाली वस्तु पर प्रतिबंध लगाने की शक्ति, इस आधार पर कि यह स्वास्थ्य के लिए हानिकारक है, अधिनियम की धारा 23 विशेषकर उप-धारा (1क) (च) के अंतर्गत बनाए गए नियमों के अनुसार प्रयोग करने के लिए उचित रूप से केंद्र सरकार की है।
6. राज्य खाद्य (स्वास्थ्य) प्राधिकरण के पास किसी भी वस्तु की बिक्री, भंडारण या वितरण के लिए उसके उत्पादन को प्रतिबंधित करने की कोई शक्ति नहीं है, चाहे उसका उपयोग एक वस्तु अथवा अनुबद्ध के रूप में किया गया हो या खाद्य के रूप में उपयोग नहीं किया गया हो। ऐसी शक्ति केवल व्यापक नीतिगत निर्णय के परिणामस्वरूप उत्पन्न हो सकती है और संसदीय विधान अथवा कम से कम, अधिनियम की धारा 23 के अंतर्गत नियम बनाकर केंद्र सरकार द्वारा शक्तियों के प्रयोग से अस्तित्व में आ सकती है।

7. सिगरेट और अन्य तम्बाकू उत्पाद (विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार तथा वाणिज्य, उत्पादन, प्रदाय और वितरण का विनियमन) अधिनियम, 2003 के उपबंध, खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 की धारा 7(iv) के उपबंधों के पूर्ण विरोधाभासी हैं। पूर्व अधिनियम एक विशेष अधिनियम है जिसका उद्देश्य विशेषकर तंबाकू और तंबाकू उत्पादों से निपटना है, जबकि बाद वाला अधिनियमन एक सामान्य अधिनियमन है। इस प्रकार, 2003 का अधिनियम 34 एक विशेष अधिनियम है और बाद में अस्तित्व में आया है, जो 2003 के अधिनियम 34 की अनुसूची में सूचीबद्ध तंबाकू उत्पादों की बिक्री अथवा उत्पादन को प्रतिबंधित करने की शक्ति के संबंध में खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 की धारा 7 (iv) के उपबंधों को अधिभावी करता है;
8. आक्षेपित अधिसूचनाएं अधिनियम के अधिकारातीत हैं और इसलिए, कानून की दृष्टि से उचित नहीं हैं;
9. आक्षेपित अधिसूचनाएं असंवैधानिक और व्यर्थ हैं जो अपीलकर्ताओं को संविधान के अनुच्छेद 14 और 19 के अंतर्गत गारंटीकृत मौलिक अधिकारों को न्यून करती हैं।

**VII. धारीवाल इंडस्ट्रीज लिमिटेड और अन्य बनाम महाराष्ट्र राज्य रिट याचिका सं. 2012 की 1631 (बम्बई उच्च न्यायालय)**

**मामला:**

याचिकाकर्ताओं ने खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 ("खाद्य सुरक्षा अधिनियम" अथवा एफएसएस अधिनियम या 2006 का अधिनियम") के अंतर्गत दो अलग-अलग विनियमों के निम्नलिखित उपबंधों के साथ-साथ खाद्य सुरक्षा अधिनियम की धारा 30 (2) (क) के अंतर्गत महाराष्ट्र राज्य के खाद्य सुरक्षा आयुक्त के 19 जुलाई 2012 के वैधानिक आदेश की वैधता को चुनौती दी थी। इस याचिका में आक्षेपित विनियम थे-

- (i) खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर निषेध और प्रतिबंध) विनियम, 2011 का विनियम 2.3.4("निषेध और प्रतिबंध विनियम") और

- (ii) खाद्य सुरक्षा और मानक (खाद्य उत्पाद मानक और खाद्य योजक) विनियम, 2011 का विनियम 3.1.7 ("मानक विनियम")। एक साथ लिए गए दोनों विनियमों को "2011 विनियमों" के रूप में संदर्भित किया गया है।

खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2006 एक सामान्य अधिनियम है जो तम्बाकू या किसी भी तम्बाकू उत्पाद का उल्लेख नहीं करता है और इसलिए, यह मामला अब भी सीओटीपीए अधिनियम 2003 द्वारा शासित है। सीओटीपीए अधिनियम, 2003 का कोई निहित निरसन नहीं है। इसलिए, आक्षेपित आदेश सीओटीपीए अधिनियम 2003 के अंतर्गत राज्य सरकार के अधिकाराधीन है।

19 जुलाई 2012 के आदेश से पूर्व, प्रतिवादी अधिकारी गुटखा या पान मसाले के निर्माताओं अथवा वितरकों के विरुद्ध कार्रवाई नहीं कर रहे थे और इसलिए, अधिकारियों ने स्वयं 2011 के विनियमों की व्याख्या तंबाकू वाले गुटखा अथवा मैग्नीशियम कार्बोनेट वाले पान मसाले पर पूर्ण प्रतिबंध लगाने के रूप में नहीं की थी।

#### विधायितः

क्या 2003 का सिगरेट अधिनियम पूरे क्षेत्र को कवर करता है अथवा 2006 का खाद्य सुरक्षा अधिनियम इस विषय से संबंधित व्यापक कानून है?

- 1.1 यद्यपि 1954 के अधिनियम में परिभाषा में औषधियों और जल को बाहर रखा गया था, खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2006 की परिभाषा में पशु आहार, जीवित पशुओं, कटाई से पहले पौधों, औषधियों और औषधीय उत्पादों, कॉस्मेटिक, नारकोटिक और साइकोट्रोपिक पदार्थ को शामिल नहीं किया गया था। गुटखा और पान मसाला इन अपवर्जित श्रेणियों में से किसी में भी नहीं आते हैं। एफएसएस अधिनियम, 2006 में "कोई भी पदार्थ जो मानव उपभोग के लिए अभिप्रेत है" अभिव्यक्ति पीएफए अधिनियम, 1954 में "मानव उपभोग के लिए खाद्य या पेय के रूप में उपयोग की जाने वाली किसी भी वस्तु" की अभिव्यक्ति से भी व्यापक है। 2006 के अधिनियम में खाद्य की परिभाषा में विशेष रूप से "च्यूइंग गम" और इसके

उत्पादन, तैयारी या शोधन के दौरान खाद्य में उपयोग किया जाने वाला कोई भी पदार्थ शामिल है। इसलिए, भले ही पाचन तंत्र के अंदर गुटखा या पान मसाला का पाचन हो, लेकिन कोई भी पदार्थ जो मानव उपभोग के लिए मुंह में जाता है, खाद्य की परिभाषा द्वारा कवर करने के लिए पर्याप्त है जैसे च्यूइंग गम को कुछ समय के लिए मुंह में रखा जा सकता है और उसके बाद बाहर फेंक दिया जाता है। इसी तरह तंबाकू युक्त गुटखा को कुछ समय के लिए चबाया जा सकता है और फिर बाहर फेंक दिया जाता है। यहां तक कि यदि यह पाचन तंत्र में प्रवेश नहीं भी करता है, तो इसे "खाद्य" की परिभाषा द्वारा कवर किया जाएगा जो व्यापक रूप से संभावित शब्द में है।

खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम की धारा 2 के अंतर्गत "खाद्य" की परिभाषा खाद्य सुरक्षा अधिनियम के तहत खाद्य की परिभाषा से संकीर्ण थी, फिर भी उच्चतम न्यायालय ने गोडावत मामले में कहा कि पान मसाला और गुटखा पीएफए अधिनियम के अर्थ के भीतर "खाद्य" थे। तथ्य यह है कि याचिकाकर्ताओं ने स्वयं पीएफए अधिनियम के अंतर्गत लाइसेंस प्राप्त किए थे और खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2006 के तहत भी लाइसेंस प्राप्त किए थे, यह तर्क देने से रोकने के लिए पर्याप्त है कि गुटखा और पान मसाला खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2006 के अंतर्गत "खाद्य" की परिभाषा के भीतर नहीं आते हैं।

- 1.2 क्या खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2006 के उपबंध से उस कानूनी स्थिति पर कोई अंतर आता है जो गोडावत मामले में उच्चतम न्यायालय द्वारा निर्धारित की गई थी?

न्यायालय ने माना कि, सिगरेट अधिनियम को एक विशेष अधिनियम मानते हुए, उच्चतम न्यायालय ने याचिकाकर्ताओं की इस दलील को स्वीकार नहीं किया कि गुटखा और पान मसाला के उत्पादन और बिक्री के विनियमन के मामले में पीएफए अधिनियम की कोई भूमिका नहीं है। वस्तुतः उच्चतम न्यायालय ने माना कि खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 के अंतर्गत गुटखा या पान मसाला पर प्रतिबंध लगाने की शक्ति इसकी धारा 23 (1 क) (च) के तहत केंद्र सरकार में निहित थी, न कि इसकी धारा 7 (4) के अंतर्गत राज्य सरकार में। उच्चतम न्यायालय ने गोडावत मामले में याचिकाकर्ताओं की इस दलील को स्वीकार नहीं किया कि सिगरेट अधिनियम, तंबाकू और तंबाकू उत्पादों के

क्षेत्र संबंधी एकमात्र कानून है और खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम का किसी भी तंबाकू उत्पाद से कोई लेना-देना नहीं है।

वर्ष 2007 के एस.एल.पी. संख्या 16308 (अंकुर गुटखा बनाम अस्थमा केयर सोसाइटी एवं अन्य) में 7 दिसंबर 2010 के एक आदेश द्वारा, उच्चतम न्यायालय ने केंद्र सरकार को "देश में निर्मित गुटखा, तंबाकू, पान मसाला और इस तरह की वस्तुओं के सेवन के हानिकारक प्रभावों का व्यापक विश्लेषण और अध्ययन करने" का निदेश दिया था। उपर्युक्त विश्लेषण और अध्ययन के अनुसरण में राष्ट्रीय स्वास्थ्य और परिवार कल्याण संस्थान की प्रस्तुत रिपोर्ट से पता चलता है कि भारत में एक तिहाई से अधिक वयस्क किसी न किसी रूप में तंबाकू का सेवन करते हैं, 16 करोड़ से अधिक लोग केवल धुआं रहित तंबाकू का उपयोगकर्ता हैं और 4 करोड़ लोग धुआं-युक्त और धुआं रहित तंबाकू, दोनों के उपयोगकर्ता हैं। भारत में हुए कई अध्ययनों में धुआं रहित तंबाकू के उपयोग और मुख से संबंधित असाध्य-पूर्व / कैंसर-पूर्व घावों के बीच एक मजबूत संबंध होने का उल्लेख किया गया है। धुआं रहित तंबाकू के उपयोग की अवधि और इसकी आवृत्ति के साथ जोखिम बढ़ता जाता है। देश में उपयोग किए जाने वाले धुआं रहित तंबाकू के विभिन्न रूपों के उपयोग से होने वाले मुख-संबंधी कैंसर के बढ़ते जोखिम के बहुत सारे उदाहरण हैं। धुआं रहित तंबाकू और अग्न्याशय के कैंसर, गले के कैंसर, एसोफेजिल कैंसर, गुर्दे के कैंसर और उच्च मृत्यु दर के बीच भी मजबूत संबंध है। धुआं रहित तंबाकू के उपयोग से तंत्रिका तंत्र संबंधी रोगों, उपापचयी संबंधी असामान्यताओं, प्रजनन संबंधी जटिलताओं और गैस्ट्रोइंटेस्टाइनल और श्वसन रोगों जैसी अन्य बीमारियों सहित गैर-कैंसर रोग / स्थितियां भी उत्पन्न होती हैं।

- 1.3 यहां महत्वपूर्ण अंतर दो अधिनियमों के प्रावधानों के शब्द विन्यास में है। खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 की धारा 7(iv) में यह प्रावधान था कि कोई भी व्यक्ति "कोई खाद्य पदार्थ जिसका तत्समय विक्रय (सार्वजनिक स्वास्थ्य के हित में) खाद्य (स्वास्थ्य) प्राधिकारी द्वारा प्रतिषिद्ध किया गया है कुछ समय के लिए प्रतिबंधित है", का विनिर्माण, आदि नहीं करेगा।



खाद्य सुरक्षा अधिनियम की धारा 26(2)(क) में संगत उपबंध खाद्य कारबारकर्ता पर दायित्व को किसी भी समय सीमा, "तत्समय" से अधिक / कम तक सीमित किए बिना, "किसी भी खाद्य पदार्थ - (i) जो असुरक्षित है" का विनिर्माण आदि न करने का दायित्व डालता है। इसलिए, एक आकस्मिक स्थिति का विचार, जो "तत्समय ..." अभिव्यक्ति के साथ संगत है, खाद्य कारबारकर्ता के सुरक्षित खाद्य पदार्थ प्रदान करने के दायित्व पर लागू नहीं होता है।

दूसरा, गोडावत मामले में, उच्चतम न्यायालय ने पाया कि स्वास्थ्य के लिए हानिकारक खाद्य पदार्थ को प्रतिबंधित करने की शक्ति धारा 23 (2क)(च) के द्वारा राज्य सरकार को समान शक्ति प्रदान किए बिना केंद्र सरकार को प्रदान की गई थी। इसलिए, अब धारा 30 (2)(क) में, संसद ने राज्य के खाद्य सुरक्षा आयुक्त को स्पष्ट रूप से शक्ति प्रदान की है, जो एक समय में एक वर्ष की अवधि की एकमात्र सीमा के अध्यक्षीन है।

1.4 केन्द्र सरकार के साथ पूर्व परामर्श के बाद भारतीय खाद्य प्राधिकरण ने अधिनियम की धारा 16 और 92 के तहत शक्तियों का प्रयोग करते हुए विनियम, 2011 बनाए हैं और इन्हें संसद द्वारा किए गए बिना किसी संशोधन के संसद की दोनों सभाओं के समक्ष रखा है। धारा 30 (2)(क) राज्य के खाद्य सुरक्षा आयुक्त को स्वतंत्र शक्ति प्रदान करती है। खाद्य सुरक्षा अधिनियम की धारा 26 यह उपबंध करती है कि प्रत्येक खाद्य कारबारकर्ता किसी भी ऐसे खाद्य पदार्थ का विनिर्माण या वितरण नहीं करेगा जो असुरक्षित है और उक्त दायित्व को लागू करने के लिए यह आवश्यक नहीं है कि इस तरह के खाद्य पदार्थ को पहले भारतीय खाद्य प्राधिकरण या केंद्र सरकार या राज्य सरकार द्वारा प्रतिषिद्ध किया जाए।

1.5 खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954, सिगरेट अधिनियम, 2003, खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2006 और उसके तहत बनाए गए विनियम, 2011, जिन्हें संसद के समक्ष रखा गया था और संशोधित नहीं किया गया था, की जांच करने के बाद, तथा इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2006 एक परवर्ती अधिनियम है और

खाद्य सुरक्षा के लिए एक व्यापक कानून है और इसकी धारा 89 में एक गैर-बाध्यकारी खंड शामिल है, न्यायालय का प्रथम दृष्टया यह मानना था कि खाद्य पदार्थ की सुरक्षा और मानकों (जिसमें गुटखा, पान मसाला और सुपारी शामिल हैं) के विषय में खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2006 पूरे विषय पर लागू होता है।

- 1.6 क्या खाद्य सुरक्षा अधिनियम की धारा 30 (2)(क) के तहत शक्तियों का प्रयोग करते समय प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों का पालन किया जाना चाहिए?

खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2006 भारतीय खाद्य प्राधिकरण को खाद्य उत्पादों के मानकों को निर्धारित करने का अधिकार देता है। खाद्य सुरक्षा अधिनियम में खाद्य की परिभाषा में गुटखा और पान मसाला शामिल हैं। जब संसद ने विशेष रूप से राज्य के खाद्य सुरक्षा आयुक्त को सार्वजनिक स्वास्थ्य के हित में किसी भी खाद्य पदार्थ के विनिर्माण, भंडारण, वितरण या बिक्री पर प्रतिबंध लगाने की शक्ति प्रदान की है, तो संसद ने वह किया है जिसकी पूर्ण अनुमति संविधान का अनुच्छेद 258 (2) देता है।

इस प्रकार, धारा 30 (2)(क) के तहत अपनी शक्तियों का प्रयोग कर रहे महाराष्ट्र राज्य के खाद्य सुरक्षा आयुक्त संसद के एक प्रतिनिधि हैं।

- VIII. ओमकार एर्जेसी और अन्य बनाम भारतीय खाद्य सुरक्षा और मानक प्राधिकरण और अन्य, पटना उच्च न्यायालय सिविल याचिका क्षेत्राधिकार**

**मामला संख्या 3805, 18244, 18282 और 18351, वर्ष 2015**

**मामला :**

खाद्य सुरक्षा आयुक्त, पटना द्वारा खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 की धारा 30 (क) के तहत शक्तियों का प्रयोग करते हुए जर्दा, पान मसाला और गुटखा के विनिर्माण, भंडारण, वितरण

या बिक्री पर प्रतिबंध लगा दिए जाने से उनके आदेशों से असंतुष्ट याचिकाकर्ताओं ने संबंधित अधिसूचना को रद्द कराने के लिए वर्तमान याचिका दायर की।

#### विधायित :

1. इस मुद्दे के संबंध में कि क्या सीओटीपीए के प्रावधानों और खाद्य अधिनियम और तत्संबंधी विनियमों के बीच विसंगति है और यदि हां, तो इनमें से कौन सा कानून लागू होगा, माननीय न्यायालय ने कहा कि गोडावत पान मसाला ने माना है कि सीओटीपीए के तहत लगाए गए प्रतिबंधों के अधीन तंबाकू के व्यापार की अनुमति है। सीओटीपीए के विभिन्न प्रावधानों के आधार पर, तंबाकू उत्पादों की बिक्री, उत्पादन और वितरण को विनियमित किया गया है, लेकिन यह संपूर्ण रूप से निषिद्ध नहीं है।
2. सीओटीपीए की प्रस्तावना और धारा 2 का निष्कर्ष यह है कि सीओटीपीए एक व्यापक कानून है जो तंबाकू और तंबाकू उत्पादों के विज्ञापन का प्रतिषेध तथा उक्त उत्पादों के व्यापार तथा वाणिज्य, उत्पादन, प्रदाय और वितरण के विनियमन से संबंधित है। यह देखा गया है कि खाद्य अधिनियम, 2006 के अधिनियमन के काफी समय बाद, केंद्र सरकार द्वारा सीओटीपीए अधिनियम के तहत नियम बनाए जा रहे हैं (नवीनतम 2014 में)। खाद्य विनियम वर्ष 2011 में बनाए गए थे। इसलिए, पूर्व के कानून को बाद के कानून द्वारा निहित रूप से निरस्त किए जाने के सवाल का कोई महत्व नहीं है। खाद्य अधिनियम के आलोक में सीओटीपीए के दायरे को पढ़ने पर, यह बिल्कुल स्पष्ट हो जाता है कि खाद्य अधिनियम की प्रस्तावना यह उपबंध करती है कि यह मानव उपभोग के लिए सुरक्षित और पौष्टिक भोजन की उपलब्धता सुनिश्चित करने एवं उससे संबंधित या आनुषंगिक मामलों के लिए खाद्य पदार्थों से संबंधित कानूनों को समेकित करने और खाद्य पदार्थों के लिए विज्ञान आधारित मानकों को निर्धारित करने और उनके विनिर्माण, भंडारण, वितरण, बिक्री और आयात को विनियमित करने हेतु भारतीय खाद्य सुरक्षा और मानक प्राधिकरण की स्थापना करने के लिए एक अधिनियम है।

3. तंबाकू खाद्य है या नहीं, इस मुद्दे पर अदालत ने कहा कि भले ही यह मान लिया जाए कि खाद्य अधिनियम के अर्थ के अनुसार तंबाकू एक खाद्य है, फिर, जैसा कि खाद्य अधिनियम की प्रस्तावना में कहा गया है, मानव उपभोग के लिए सुरक्षित और पौष्टिक तंबाकू की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए तंबाकू और उसके विनिर्माण, भंडारण, वितरण, बिक्री और आयात को विनियमित करने हेतु एक विज्ञान आधारित मानक होना चाहिए। यदि मानकों को संभवतः निर्धारित किया जा सकता है, तो तंबाकू को खाद्य कहा जा सकता है अन्यथा, इसका उत्तर नकारात्मक होना चाहिए। यह तथ्य कि तम्बाकू खाद्य नहीं है, इस तथ्य से और अधिक मजबूत होता है कि खाद्य सुरक्षा और मानक (खाद्य उत्पाद मानक और खाद्य योज्यक) विनियम, 2011 तम्बाकू को परिभाषित नहीं करता है, क्योंकि तम्बाकू के लिए संभवतः कोई मानक निर्धारित नहीं किया जा सकता है। इसलिए, यह पाया गया है कि सीओटीपीए एक विशिष्ट कानून है, जो तंबाकू और तंबाकू उत्पादों से संबंधित है; जबकि खाद्य अधिनियम तंबाकू के अलावा अन्य खाद्य से संबंधित एक विशिष्ट कानून है।

4. न्यायालय द्वारा पूछा गया तीसरा मुद्दा यह था कि क्या खाद्य अधिनियम को बाद में लागू करके सीओटीपीए को निहित रूप से निरस्त कर दिया गया है?

यहां अंतर्निहित निरसन का सिद्धांत लागू नहीं किया जा सकता है क्योंकि सीओटीपीए तंबाकू उद्योगों पर लागू होता है, जबकि खाद्य अधिनियम खाद्य उद्योग पर लागू होता है। मतभिन्नता दो विधानों के बीच नहीं है; बल्कि, यह मतभिन्नता एक केंद्रीय कानून सीओटीपीए तथा खाद्य सुरक्षा और मानक (खाद्य उत्पाद मानक और खाद्य योज्यक) विनियम, 2011 के रूप में एक विनियमन के बीच है। इसलिए, प्रश्न यह है कि यदि किसी केन्द्रीय विधान और केन्द्रीय विधान के अंतर्गत बनाए गए विनियम के बीच कोई मतभिन्नता है, तो उनमें से कौन सा विधान लागू होगा।

5. खाद्य अधिनियम में कहीं भी यह उपबंध नहीं किया गया है कि तंबाकू कारबारकर्ताओं को खाद्य अधिनियम के तहत लाइसेंस प्राप्त करने की आवश्यकता है। खाद्य अधिनियम के अर्थ के अंतर्गत तंबाकू को एक खाद्य पदार्थ नहीं माने जाने के नाते, खाद्य अधिनियम के

तहत कोई कारबारकर्ता नहीं हो सकता है और इसके परिणामस्वरूप, धारा 33 के तहत भी कोई निषेध आदेश पारित नहीं किया जा सकता है।

6. खाद्य सुरक्षा और मानक (प्रतिषेध और बिक्री परप्रतिबंध) विनियम, 2011 के विनियम 2.3.4 के संबंध में न्यायलय ने कहा कि विनियम यह अनिवार्य करता है कि तंबाकू और निकोटीन का उपयोग किसी भी खाद्य उत्पाद में संघटक के रूप में नहीं किया जाएगा। खाद्य अधिनियम की धारा 92 द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए ये विनियम तैयार किए गए हैं।

खाद्य अधिनियम की धारा 92 के तहत शक्ति का प्रयोग करते हुए बनाए गए खाद्य सुरक्षा और मानक (प्रतिषेध और बिक्री परप्रतिबंध) विनियम, 2011 के विनियम 2.3.4 में यह निर्धारित किया गया है कि तंबाकू और निकोटीन का उपयोग किसी भी खाद्य उत्पाद में संघटक के रूप में नहीं किया जाएगा। इस विनियम को तंबाकू या निकोटीन के विनिर्माण को विनियमित करने के लिए नहीं माना जा सकता है; बल्कि, यह खाद्य अधिनियम की परिभाषा के तहत खाद्य के मानक को विनियमित करने के लिए है। उक्त विनियम 2.3.4 खाद्य उत्पादों में तंबाकू और निकोटीन के उपयोग को प्रतिबंधित करता है और इसलिए उक्त विनियम को सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पाद अधिनियम (सी ओ टी पी ए) के किसी भी उपबंध के साथ विरोधाभासी नहीं माना जा सकता है। खाद्य सुरक्षा और मानक (प्रतिषेध और बिक्री परप्रतिबंध) विनियम, 2011 के तहत उक्त प्रावधान खाद्य अधिनियम के अध्याय III में निर्धारित खाद्य सुरक्षा के सामान्य सिद्धांत के अनुरूप प्रतीत होते हैं।

7. इस प्रश्न पर कि पान मसाला एक खाद्य पदार्थ है या नहीं, यह कहा गया कि पान मसाला का उल्लेख सीओटीपीए की अनुसूची में 8 वें मद के रूप में है। सीओटीपीए के तहत पान मसाला को एक अनुसूचित मद होने के लिए, तंबाकू इसके संघटकों में से एक संघटक के रूप में अवश्य होना चाहिए। खाद्य सुरक्षा और मानक (खाद्य उत्पाद मानक और खाद्य योज्यक) विनियम, 2011 के विनियम 2.11.5 में उल्लिखित पान मसाला और सीओटीपीए की अनुसूची के 8वें मद में उल्लिखित पान मसाला के बीच स्पष्ट अंतर है। जबकि, बाद

वाले में तंबाकू को इसके संघटकों में से एक के रूप में होना चाहिए, पहले वाले में यह नहीं होना चाहिए। खाद्य सुरक्षा और मानक (खाद्य उत्पाद मानक और खाद्य योज्यक) विनियम, 2011 के विनियम 2.11.5 में उल्लिखित पान मसाला में जिसक्षणतम्बाकू मिलाया जाता है, वह सीओटीपीए के तहत पान मसाला का रूप ले लेगा।

खाद्य सुरक्षा और मानक (प्रतिषेध और बिक्री परप्रतिबंध) विनियम, 2011 के विनियम 2.3.4 के अंतर्गत, जो विनियमित है, वह तंबाकू के बिना खाद्य है और इसलिए, यह किसी खाद्य पदार्थ के साथ तम्बाकू मिलाने पर प्रतिबंध लगाता है। विनियम 2.3.4 को अधिकारातीत नहीं कहा जा सकता है।

8. क्या दोनों अधिनियमों को यथासंभव प्रभावी बनाने की अनुमति है? तंबाकू का उपयोग केवल सीओटीपीए की अनुसूची में उल्लिखित तंबाकू उत्पादों के विनिर्माण और तैयारी में किया जा सकता है। इसलिए, सीओटीपीए की अनुसूची को तंबाकू उत्पाद की इकाई के रूप में पढ़ा जाना चाहिए, जिसे बेचने और विनिर्मित करने की अनुमति है। केन्द्रीय विधान, जिसके अंतर्गत सीओटीपीए द्वारा तम्बाकू और तम्बाकू उत्पाद के विनिर्माण और उत्पादन की अनुमति दी गई है, को किसी अन्य केन्द्रीय विधान, विशेषकर खाद्य प्राधिकरण के विनियमों द्वारा बाधित नहीं किया जा सकता है। स्पष्ट विरोधाभास को ध्यान में रखते हुए, विनियम को उन तम्बाकू उत्पादों को स्वीकार करना होगा, जिनका उल्लेख सीओटीपीए की अनुसूची में किया गया है।
9. सीओटीपीए, एक प्रमुख विधान होने के नाते, एक व्यापक विधान है जो सीओटीपीए की अनुसूची में अधिसूचित तंबाकू और तंबाकू उत्पादों की बिक्री, विनिर्माण और उत्पादन से संबंधित है।
10. खाद्य सुरक्षा आयुक्त का आदेश, जहां तक यह सीओटीपीए के तहत अनुसूचित तंबाकू उत्पादों के संबंध में तंबाकू और निकोटीन के उपयोग को प्रतिबंधित करता है, मनमाना है और खाद्य अधिनियम द्वारा प्रदत्त शक्तियों के दायरे से परे है।

11. ओमकार एजेंसी को पहले ही माननीय उच्चतम न्यायालय के समक्ष 2016 की एसएलपी (सी) संख्या 032155 में चुनौती दी गई है, जिसे 5/9/2016 को दायर किया गया था, और इसे 2016 के एसएलपी (सी) संख्या 30090 और माननीय उच्चतम न्यायालय के समक्ष लंबित अन्य मामलों के साथ संलग्न किया गया है, जिसमें एफएसएस अधिनियम के उपबंधों पर विचार किया जा रहा है।

**IX. संजय अंजय स्टोर्स और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य 2017, कलकत्ता उच्च न्यायालय:**

**मामला :**

इस आशय की घोषणात्मक रिट जारी करना कि याचिकाकर्ता सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पाद (विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार तथा वाणिज्य, उत्पादन, प्रदाय और वितरण का विनियमन) अधिनियम, 2003 की धारा 3 (ट) के अर्थ के भीतर उत्पादक हैं और खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 और खाद्य सुरक्षा और मानक (प्रतिषेध और बिक्री पर प्रतिबंध) विनियम, 2011 के विनियम 2.3.4 के दायरे और प्रयोज्यता से बाहर हैं। याचिकाकर्ताओं ने पश्चिम बंगाल के खाद्य सुरक्षा आयुक्त द्वारा एफएसएस विनियम के विनियम 2.3.4 साथ पठित एफएसएस अधिनियम की धारा 30 (2) (क) के तहत शक्तियों का प्रयोग करते हुए 29 सितंबर, 2014 को जारी अधिसूचना को भी चुनौती दी जिसमें पश्चिम बंगाल राज्य में जर्दा, खैनी और सभी तंबाकू उत्पादों पर प्रतिबंध लगा दिया गया है।

**विधारित:**

माननीय न्यायालय ने निम्नलिखित दो मुद्दों पर निर्णय दिया:

1. क्या उक्त उत्पाद एफएसएस के अर्थ के भीतर खाद्य हैं? एफएसएस में 'खाद्य' की परिभाषा बहुत व्यापक है और स्पष्ट रूप से इसमें कोई भी उत्पाद शामिल है जिसे मनुष्यों द्वारा खाया जा सकता है, परंतु मेरी राय में, तंबाकू उत्पाद, इस परिभाषा के अंतर्गत शामिल नहीं माना जा सकता है। खाद्य, जैसा कि हमने हमेशा समझा है, का अर्थ तरल खाद्य, जो खाने के बजाय पिया जाता है, सहित खाद्य पदार्थ है, जिसमें पोषकत्व होते हैं। खाद्य मनुष्यों के लिए और वास्तव में सभी जीवित प्राणियों के जीवन को बनाए रखने के

लिए ऊर्जा का स्रोत है, । खाद्य का मतलब जर्दा या अन्य तंबाकू उत्पादों जैसे उतेजक पदार्थों को शामिल करना नहीं हो सकता है जो अस्थायी रूप से किसी भी पोषक तत्व को शामिल किए बिना मानव शरीर को उतेजित करते हैं। ऐसे तंबाकू उत्पाद उतेजना प्रदान करते हैं जो मेरी राय में वास्तविकता के बजाय मनोवैज्ञानिक अधिक हैं। जो लोग इस तरह के तंबाकू उत्पादों को लेने के आदी हैं वे ऊर्जा में अचानक वृद्धि होने का अनुभव करते हैं जो वास्तविकता से अधिक मनोवैज्ञानिक है। सही मानसिक स्थिति में कोई भी यह नहीं कहेगा कि सिगरेट या अन्य तंबाकू उत्पाद खाद्य हैं।

यदि तंबाकू या तंबाकू अथवा निकोटीन युक्त उत्पादों के सेवन को मानव स्वास्थ्य के लिए स्वाभाविक रूप से खतरनाक माना जाता, तो संसद, भारत के संविधान के अनुच्छेद 19 (1) (छ) के आलोक में भी तंबाकू और तंबाकू उत्पादों के व्यापार और वाणिज्य पर पूरी तरह से प्रतिबंध लगा सकती थी। लेकिन संसद ने ऐसा नहीं किया। इसके बजाय इसने सीओटीपीए को लागू करके तंबाकू और तंबाकू उत्पादों के व्यापार और वाणिज्य को प्रतिबंधित करने के बजाय विनियमित करने का विकल्प चुना है। इसलिए, एफएसएसए के तहत बनाए गए एफएसएस विनियमों के रूप में प्रत्यायोजित विधान के आधार पर, प्राधिकारी उक्त उत्पादों के व्यापार और वाणिज्य को प्रतिबंधित करने का प्रयास नहीं कर सकते हैं। यह एक ऐसी शक्ति का प्रयोग होगा जो उनके पास नहीं है।

2. क्या एफएसएसए ऐसे उत्पादों पर लागू होगा अथवा क्या सीओटीपीए ऐसे उत्पादों के विनिर्माण/भंडारण/वितरण/बिक्री को विनियमित करने के लिए लागू होगा?

"चूंकि उक्त उत्पाद एफएसएसए के अर्थ के भीतर खाद्य नहीं हैं, इसलिए एफएसएसए और सीओटीपीए के बीच कोई विरोधाभास नहीं है। ये दोनों विधान अलग-अलग क्षेत्रों में काम करते हैं और उनके बीच कोई प्रतिकूलता नहीं है। विरोधाभास सीओटीपीए और एफएसएस विनियमों के बीच है। यह एक अतिसामान्य विधान है और मुझे इसके लिए किसी प्राधिकार का हवाला देने की आवश्यकता नहीं है कि यदि किसी केंद्रीय विधान और



प्रत्यायोजित विधान के बीच कोई विरोधाभास होता है, तो बाद वाले कानून पर पहले वाले कानून को वरीयता दी जानी चाहिए।

जन स्वास्थ्य के हित में मानव उपभोग के लिए खाद्य के न्यूनतम मानक को सुनिश्चित करने के लिए एफएसएसए अधिनियमित किया गया है और सीओटीपीए को सार्वजनिक स्वास्थ्य के हित में तंबाकू और तंबाकू उत्पादों में व्यापार और वाणिज्य को विनियमित करने के लिए प्रख्यापित किया गया है। कोई अतिव्याप्ति नहीं है और इसलिए दोनों अधिनियमों के बीच कोई प्रतिकूलता या विरोधाभास नहीं है। सीओटीपीए के तहत तंबाकू और संबद्ध उत्पादों के व्यापार और वाणिज्य पर उचित प्रतिबंध लगाए जा सकते हैं लेकिन खाद्य सुरक्षा आयुक्त के पास एफएसएसए के तहत ऐसा कोई प्रतिबंध या निषेध लागू करने का कोई अधिकार क्षेत्र नहीं है।

खाद्य सुरक्षा आयुक्त या किसी अन्य प्राधिकारी के पास एफएसएसए विनियमों या एफएसएसए के तहत उक्त उत्पादों के व्यापार और वाणिज्य को प्रतिबंधित करने की शक्ति या अधिकार क्षेत्र नहीं है। उक्त उत्पादों के व्यापार और वाणिज्य पर केवल सीओटीपीए के तहत अनुमत सीमा तक प्रतिबंध लगाया जा सकता है।

सीओटीपीए पूरी तरह से काम कर रहा है। सीओटीपीए के उपबंध एफएसएसए के उपबंधों का स्थान लेंगे। यह सुस्थापित तथ्य है कि एक सामान्य उपबंध को एक विशेष उपबंध को वरीयता देनी चाहिए। यह इस तर्क पर आधारित है कि एक विशेष अधिनियम पारित करने में संसद अपना पूरा विचार किसी विशेष विषय पर लगाती है। जब बाद में एक सामान्य अधिनियम पारित किया जाता है, तो यह मानना तर्कसंगत है कि संसद ने पूर्ववर्ती विशेष अधिनियम को निरस्त या संशोधित नहीं किया है जब तक कि परवर्ती सामान्य अधिनियम से इसके विपरीत कुछ भी प्रकट न हो।

सीओटीपीए की धारा 3 परिभाषा धारा है। धारा 3(त) 'तंबाकू उत्पादों' को अधिनियम की अनुसूची में विनिर्दिष्ट उत्पादों के रूप में परिभाषित करता है, जो ऊपर वर्णित किया गया है। उक्त अनुसूची में चबाने वाला तम्बाकू, पान मसाला या कोई भी चबाने वाली सामग्री

जिसमें तम्बाकू इसके घटकों में से एक है (चाहे किसी भी नाम से पुकारा जाए) और गुटखा शामिल है। दूसरे शब्दों में, उक्त अनुसूची में उक्त उत्पाद शामिल हैं। सीओटीपीए तंबाकू उत्पादों के व्यापार और वाणिज्य को विनियमित करने वाला एक व्यापक विधान है। निस्संदेह एफएसएसए बाद में लाया गया एक विधान है। एफएसएसए की धारा 97(1) यह उपबंध करती है कि उक्त अधिनियम की दूसरी अनुसूची में विनिर्दिष्ट परिनियम निरस्त माने जाएंगे। दूसरी अनुसूची में सीओटीपीए शामिल नहीं है। इसलिए, सीओटीपीए अपने क्षेत्र में एक प्रभावी विधान है जिसमें एफएसएसए द्वारा कोई परिवर्तन नहीं किया गया है।

एफएसएसए विनियम एक प्रत्यायोजित विधान है। यह किसी भी तरह से मूल परिनियम यानी एफएसएसए के दायरे से बाहर काम नहीं कर सकता है। उक्त उत्पादों सहित तंबाकू उत्पादों के व्यापार और वाणिज्य को केवल सीओटीपीए द्वारा अनुमत सीमा तक विनियमित किया जा सकता है। यहां तक कि अगर उक्त उत्पाद एफएसएसए में दी गई खाद्य की अति व्यापक परिभाषा के दायरे में आते हैं, तो यह अस्वीकार्य है कि दो केंद्रीय विधान एक ही क्षेत्र में काम करेंगे और एक ही उत्पाद के व्यापार और वाणिज्य को विनियमित करेंगे। एफएसएसए की घोषणा करते समय संसद सीओटीपीए में कोई परिवर्तन नहीं करने के प्रति सचेत थी और इसलिए मेरी राय में, एफएसएसए विनियम खाद्य सुरक्षा आयुक्त, पश्चिम बंगाल को अधिसूचना जारी करने का अधिकार नहीं देते हैं जिसे वर्तमान रिट आवेदनों में चुनौती दी गई है। खाद्य सुरक्षा आयुक्त के पास उक्त उत्पादों के संबंध में ऐसी अधिसूचना जारी करने का अधिकार या अधिकार क्षेत्र नहीं है।"

**x. मोहम्मद यामीन नईम मोहम्मद और अन्य बनाम महाराष्ट्र राज्य और अन्य आपराधिक रिट याचिका संख्या 543/2020**

**मामला:**

याचिका में खाद्य सुरक्षा आयुक्त, खाद्य एवं औषधि प्रशासन, महाराष्ट्र राज्य द्वारा जारी 15/7/2020 के आदेश को चुनौती दी गई थी, जो खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 की धारा 30 (2) (क) के तहत पारित किया गया था जिसके तहत प्रतिबंधित उत्पादों जैसे तम्बाकू, पान मसाला आदि का महाराष्ट्र राज्य से होते हुए एक राज्य से दूसरे राज्य में परिवहन को उस सीमा तक निषिद्ध करता

है जो एफएसएसए के तहत उक्त प्राधिकरण की शक्तियां के अंतर्गत असंवैधानिक और अधिकारातीत है। याचिका में एफएसएसए की धारा 26 (2) (i), 26 (2) (iv), 26 (3), 59 और आईपीसी की धारा 188, 272, 273 और 328 के तहत दंडनीय अपराधों के लिए 2020 में दर्ज की गई एफ.आई.आर. संख्या 358 को रद्द करने की भी मांग की गई है।

#### विधारित:

1. धारीवाल इंडस्ट्रीज लिमिटेड और अन्य बनाम महाराष्ट्र राज्य और अन्य पर भरोसा किया गया।
2. संजय अंजय स्टोर्स (उपर्युक्त) का यह मानना कि तम्बाकू और तम्बाकू उत्पाद 'भोजन' की परिभाषा के अंतर्गत नहीं आते हैं, के साथ असहमति जताई गई।
3. जिसका अर्थ है कोई भी पदार्थ, 'इस तरह के घटकों से युक्त' की अभिव्यक्तियों के प्रयोग के माध्यम से एफएसएसए अधिनियम 2006 के अंतर्गत "खाद्य" शब्द का व्यापक संभव दायरा और सीमा दी गई है।
4. कि 'खाद्य' की परिभाषा किसी भी तरह से इसे उसके पोषण मूल्य पर निर्भर नहीं करती है और न ही ऐसे पदार्थ का सेवन या पेट में पाचन किया जा सकता है। धारा 3(ज) में परिभाषित 'खाद्य' शब्द के सामान्य पठन से ऐसी कोई स्थिति परिलक्षित नहीं होती है। इसकी इस तथ्य से स्पष्ट रूप से पुष्टि होती है कि च्युइंग गम को भी 'खाद्य' शब्द की परिभाषा में शामिल किया गया है। यह स्वयंसिद्ध है कि च्युइंग गम को निगला नहीं जाता है बल्कि केवल रस/स्वाद के लिए चबाया जाता है और फिर बाहर फेंक दिया जाता है। पान मसाला सहित तम्बाकू और तम्बाकू उत्पादों के मामले में भी ऐसा ही है जिसका उपयोग चबाए जाने पर उनके द्वारा मुंह में लार के संयोजन के साथ रस उत्पन्न करने के लिए किया जाता है और जब चबाया जाता है तो रस को निगला जाता है और अवशेषों को बाहर निकाल दिया जाता है। इस प्रकार पोषण मूल्य या अंतर्ग्रहण के आधार पर संजय अंजय स्टोर्स (उपर्युक्त) में कोई अंतर नहीं किया जा सकता था, क्योंकि यह एफएसएसए की धारा 3(ज) में उल्लेखित नहीं है।
5. न्यायालय ने ओमकार एजेंसी के आधारवचन पर अपनी असहमति व्यक्त की कि एफएसएसए की धारा 30(2)(क) के तहत शक्तियों के प्रयोग के लिए, एफएसएसए की धारा 36

के तहत नियुक्त नामित अधिकारी की रिपोर्ट अनिवार्य है, की पुष्टि एफएसएसए की धारा 30 की भाषा से नहीं होती है। एफएसएसए की धारा 30 में कहीं भी यह नहीं कहती है कि खाद्य सुरक्षा आयुक्त द्वारा धारा 30(2) (क) से (च) के तहत शक्तियों का प्रयोग केवल एफएसएसए की धारा 36 के तहत नियुक्त नामित अधिकारी द्वारा एक रिपोर्ट प्राप्त करने पर किया जा सकता है और अन्यथा नहीं।

6. ओमकार एजेंसी (उपर्युक्त), जो एफएसएसए की धारा 30 (2) (क) के तहत खाद्य सुरक्षा आयुक्त की शक्तियों को सीमित करने के लिए एफएसएसए की धारा 3 (य ड), 24 और 36 के उपबंधों को ध्यान में रखा गया है, में निर्णय यथा उपयुक्त कानून की अधिकारिता के भीतर नहीं है।
7. क्या सीओटीपीए, एफएसएसए के विरुद्ध है, इस पर न्यायालय ने कहा कि सीओटीपीए को 18/5/2003 को अधिनियमित किया गया था, जिसमें धारा 3 (त) "तंबाकू उत्पादों" को परिभाषित करती है जिसका मतलब अनुसूची में निर्दिष्ट उत्पादों से है। क्रम सं. 8 की अनुसूची में पान मसाला या किसी भी चबाने वाली सामग्री को विनिर्दिष्ट किया गया है जिसमें तम्बाकू इसके घटकों में से एक है।
8. एफएसएसए एक अधिक व्यापक अधिनियम है जो देश में खाद्य सुरक्षा और मानकों के बड़े मुद्दे का समाधान करता है और **खाद्य सुरक्षा और मानक (विक्रय प्रतिषेध और निर्बंधन) विनियम, 2011 के तहत** किसी भी खाद्य उत्पादों में सामग्री के रूप में तम्बाकू और निकोटीन के उपयोग पर रोक लगाने के लिये विनियम 2.3.4 को ध्यान में रखते हुए; **खाद्य सुरक्षा और मानक (विक्रय प्रतिषेध और निर्बंधन) विनियम, 2011 के तहत** विनियम 2.11.5 में पान मसाला, विनियम 3.1.7 में एंटी-केकिंग एजेंटों को शामिल करके गुटखा और पान मसाला सहित तंबाकू और तंबाकू उत्पादों को एफएसएसए की धारा 3 (ज) में वर्णित खाद्य की परिभाषा शामिल किया गया है। ।
9. एफएसएसए की धारा 89, एफएसएसए के उपबंधों को अन्य सभी खाद्य संबंधी कानूनों को अभिभावी करती है। एक बार जब यह मान लिया जाता है कि तम्बाकू और अन्य उत्पाद, एफएसएसए की धारा 3 (ज) में वर्णित खाद्य की परिभाषा के अंतर्गत आते हैं, तो एफएसएसए की धारा 89 का अभिभावी प्रभाव, सीओटीपीए के बजाय एफएसएसए को

अधिकार दिलाएगा। विपरीत राय रखने वाले जोशी के.वी. ओंकार एजेंसी और संजय अंजय स्टोर सही कानून नहीं निर्दिष्ट करते हैं।

10. खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 की धारा 30 (2) (क) के उपबंधों के तहत आदेश जारी करना खाद्य सुरक्षा आयुक्त को प्रदत्त शक्तियों के अंतर्गत उनकी क्षमता और अधिकार क्षेत्र में है।
- XI. **कामधेनु ट्रेडर्स बनाम तेलंगाना राज्य और अन्य डब्ल्यू.पी. नंबर 19928/2021 (और 128 डब्ल्यू.पी.) तेलंगाना उच्च न्यायालय – निर्णय की तारीख 30.11.2021**

#### **मामला:**

तंबाकू और निकोटीन युक्त गुटखा/पान मसाला के विनिर्माण, भंडारण, वितरण, परिवहन और बिक्री पर रोक लगाने वाली खाद्य सुरक्षा आयुक्त, तेलंगाना द्वारा दिनांक 06.01.2021 को जारी अधिसूचना सं. 505/ एफएसएस-1/2021 को चुनौती देने वाली सभी याचिकाएं। न्यायालय ने प्रतिबंध को उचित बताते हुए अधिसूचना की वैधता को बरकरार रखा। यह उच्च न्यायालय का नवीनतम निर्णय है और इसमें उच्च न्यायालयों और उच्चतम न्यायालय के विभिन्न निर्णयों के फैसलों को व्यापक रूप से उद्धृत किया गया है। चूंकि यह पर्याप्त कारणों के साथ सबसे नवीनतम निर्णय है, याचिकाकर्ताओं द्वारा किए गए निवेदनों का सारांश और प्रतिवादियों की प्रतिक्रिया और न्यायालय के आदेश नीचे दिए गए हैं: -

#### याचिकाकर्ताओं के तर्क:

- सीओटीपीए –एक केंद्रीय कानून है जो विशेष रूप से तंबाकू उद्योग और इसके क्षेत्र के लिये अधिनियमित किया गया है।
- तंबाकू उत्पादों संबंधी विधायी नीति तंबाकू उत्पादों पर पूर्ण प्रतिबंध लगाने के लिए नहीं है, बल्कि व्यापार और व्यवसाय पर प्रतिबंधों को विनियमित करने और लागू करने के लिए है।
- देश के कर संबंधी कानून तंबाकू उत्पादों में व्यापार और व्यवसाय की अनुमति देते हैं।
- एफएसएस अधिनियम खाद्य मानकों को विनियमित करता है; एक सामान्य कानून

है जो 'तंबाकू उत्पादों' को परिभाषित नहीं करता है और न ही ऐसे उत्पादों में व्यापार और व्यवसाय के निषेध के संबंध में कोई शक्ति प्रदान करता है।

- सीओटीपीए - एक विशेष कानून जो एफएसएस अधिनियम एक सामान्य कानून का लंघन करता है।
- एफएसएस अधिनियम सीओटीपीए द्वारा कवर किए गए क्षेत्रों का अतिक्रमण नहीं कर सकता है।
- एफएसएस अधिनियम में तंबाकू को भोजन के रूप में नहीं माना गया है; एफएसएस अधिनियम: विनियमन 2.3.4 अधिकारियों को तंबाकू के व्यापार और व्यवसाय के संबंध में प्रतिबंध लगाने का अधिकार नहीं देता है।
- सहयोज्य पदार्थों संबंधी विनियमों के विनियम 2.11.5 के तहत परिभाषित 'पान मसाला' को छोड़कर, किसी भी अन्य उत्पाद जिसमें तंबाकू मिलाया जा सकता है, का खाद्य सुरक्षा और मानक व्यवस्था में कोई उल्लेख नहीं है।
- एफएसएस अधिनियम, 2006 की धारा 30 (2) के तहत खाद्य सुरक्षा आयुक्त को तंबाकू उत्पादों को प्रतिबंधित करने की शक्ति प्राप्त नहीं है, जो सीओटीपीए, 2003 का एकमात्र विशेषाधिकार है।
- विनियम 2.3.4 मूल कानून (एफएसएस अधिनियम) के अनुरूप नहीं है जिसका अर्थ है कि अधीनस्थ कानून पूर्ण कानून का उल्लंघन नहीं कर सकता है।
- विनियम 2.3.4 खाद्य सुरक्षा आयुक्त को सीओटीपीए के तहत शामिल उत्पादों पर प्रतिबंध लगाने का अधिकार नहीं देता है।
- विनियमन 2.3.4 के माध्यम से निषेध विशेष रूप से सीओटीपीए के तहत कवर किए गए उत्पाद को छोड़कर उपभोग किए जाने वाले किसी भी खाद्य पदार्थ पर लागू हो सकता है।
- एफएसएस अधिनियम की धारा 30 और विनियम 2.3.4 के तहत शक्ति का प्रयोग वास्तव में अधिकारों का छद्म प्रयोग है, जिसकी अनुमति नहीं है।
- चबाए जाने वाला तंबाकू विनियम 2.3.4 के दायरे में नहीं आता है; यह विनियमन

एक ओर 'तंबाकू' और दूसरी ओर 'खाद्य उत्पादों' के बीच एक विरोधाभास पैदा करता है, जिसका अर्थ है कि चबाने/ चबाने योग्य तंबाकू उत्पाद को खाद्य सुरक्षा विनियम, 2011 के तहत कवर करने का लक्ष्य कभी नहीं रखा गया था।

- सीओटीपीए के तहत आने वाले उत्पादों में व्यवसाय करने के लिए एफएसएसआई लाइसेंस की आवश्यकता नहीं है।
- सभी राज्यों के खाद्य सुरक्षा आयुक्त धारा 30(2)(क) की व्याख्या समान रूप से नहीं कर रहे हैं। ई.जी. सीएफएस तेलंगाना ने इस संबंध में अधिसूचना जारी की है जबकि सीएफएस कर्नाटक ने ऐसा नहीं किया है।
- एफएसएस अधिनियम की धारा 89 के तहत गैर-बाध्यकारी खंड सीओटीपीए के प्रावधानों का लंघन करने में सक्षम नहीं है क्योंकि इस तरह के खंड उत्तरवर्ती सामान्य कानून में पूर्ववर्ती किसी विशेष कानून का लंघन नहीं कर सकते हैं।
- सीएफएस को अधिकतम एक वर्ष की अवधि के लिए केवल आकस्मिक मामलों में प्रयोग करने की शक्ति दी गई है, साल-दर-साल इसका जारी रहना शक्तियों के छद्म प्रयोग के समान है।

### **प्रतिवादियों के तर्क और न्यायालय का निर्णय:**

- तंबाकू सहित गुटखा 'खाद्य पदार्थों' की परिभाषा के अंतर्गत आता है क्योंकि यह मानव उपभोग के लिए है।
- तमिलनाडु राज्य बनाम आर कृष्णमूर्ति मामले में सुप्रीम कोर्ट ने कहा है कि यदि किसी उत्पाद का उपयोग मानव उपभोग के लिए या मानव भोजन तैयार करने में किया जाता है तो इसे 'खाद्य पदार्थ' के रूप में वर्गीकृत किया जाना चाहिए। गोडावत पान मसाला मामले में सुप्रीम कोर्ट ने कहा कि गुटखा, पान मसाला और सुपारी खाद्य पदार्थ हैं; इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने मनोहर लाल बनाम उत्तर प्रदेश राज्य और खेदन लाल एंड संस मामले में कहा कि 'चबाने योग्य तंबाकू' खाद्य पदार्थ ही है।
- उच्चतम न्यायालय ने 2007 की एसएलपी 16308 (दिनांक 342013 का आदेश) में

राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों को तंबाकू और/या निकोटीन के साथ गुटखा और पान मसाला के विनिर्माण और बिक्री पर लगाए गए प्रतिबंध के पूर्ण अनुपालन के बारे में हलफनामा दाखिल करने का निर्देश दिया।

- सीओटीपीए का अधिनियम बच्चों और युवाओं को नशे की लत से बचाने पर जोर देते हुए तंबाकू के उपयोग को हतोत्साहित करने के लिए किया गया।
- सीओपीटीए और एफएसएस अधिनियम के अधिकार क्षेत्र अलग हैं।
- तंबाकू और तंबाकू युक्त गुटखा सार्वजनिक स्वास्थ्य के लिए बहुत बड़ा खतरा है।
- एफएसएस (पीआरएस) विनियम एफएसएस अधिनियम की धारा 92 के तहत अधिसूचित हैं और ये मान्य हैं। एफएसएस अधिनियम की धारा 89 के अनुसार, इस अधिनियम का सीओटीपीए सहित सभी कानूनों पर अभिभावी प्रभाव है, पूर्ववर्ती अधिनियम की प्रक्रिया उत्तरवर्ती अधिनियम में लागू होगी।
- तंबाकू और पान मसालों के साथ तंबाकू निश्चित रूप से 'खाद्य पदार्थ' की श्रेणी के अंतर्गत आते हैं क्योंकि वे मानव उपभोग के लिए हैं।
- स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय की विशेषज्ञ समिति द्वारा तंबाकू/तंबाकू उत्पादों/तंबाकू युक्त गुटखा पर पूर्ण प्रतिबंध लगाने की सिफारिश की गई है।
- तंबाकू के उपयोग या उपभोग को हतोत्साहित करने के उद्देश्य से सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पादों के विज्ञापन तथा उत्पादन, आपूर्ति एवं वितरण को प्रतिबंधित करने और इनके व्यापार एवं वाणिज्य संबंधी अधिनियम बनाने के उद्देश्य से सीओटीपीए को अधिनियमित किया गया है।
- एफएसएस अधिनियम का बुनियादी प्रयोजन जन स्वास्थ्य को बनाए रखना और देश के नागरिकों के जीवन के अधिकार का संरक्षण करना है तथा खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2011 का उद्देश्य सार्वजनिक स्वास्थ्य के लिए हानिकारक किसी भी खाद्य वस्तु को प्रतिबंधित करके इस देश के नागरिकों की सुरक्षा, स्वास्थ्य सुनिश्चित करना है। इलाहाबाद बैंक, अनय कुमार बनर्जी और एस. प्रकाश संबंधी मामले में माननीय उच्चतम न्यायालय के आदेश का हवाला देते हुए जिसमें यह माना है कि किसी असंगति, यदि पूर्व के विशेष अधिनियम में इसके विरुद्ध कोई



स्पष्ट उपबंध नहीं है, की स्थिति में पश्चातवर्ती अधिनियम भले ही वह सामान्य अधिनियम हो, पूर्व के विशेष अधिनियम पर अभिभावी हो सकता है। एफएसएस अधिनियम सीओटीपीए के बाद अधिनियमित किया गया और इसलिए एफएसएस अधिनियम अभिभावी होगा।

- माननीय उच्चतम न्यायालय ने आर. कृष्णमूर्ति संबंधी मामले में माना है कि मानव द्वारा भोजन या पेय पदार्थ के रूप में उपभोग की जाने वाली कोई भी और आमतौर पर मानव भोजन बनाने या तैयार करने में प्रयोग या उपयोग की जाने वाली वस्तु 'भोजन' है। यह आवश्यक नहीं है कि यह वस्तु मानव उपभोग या मानव हेतु भोजन बनाने के लिए अभिप्रेत हो। यह भी अप्रासंगिक है कि इसे किसी अन्य उपयोग के लिए यथा अभिप्रेत वर्णित या प्रदर्शित किया गया हो। सामान्यतः मानव उपभोग के लिए उस वस्तु उपयोग किया जाना ही पर्याप्त है। जीवित रहने के लिए, इस देश के गरीब लोगों को अक्सर ऐसी खाद्य वस्तुएं खरीदने या उपभोग करने के लिए लालच दिया जाता है जो मिलावटी होती है और जो मानव उपभोग के लिए ठीक नहीं होतीं लेकिन उनको यह बताकर या न बताकर उनका प्रयोग मानव उपभोग के अतिरिक्त किसी अन्य उद्देश्यों के लिए किया जाना है, आमंत्रित मूल्यों पर बेचा जाता है, को भोजन के रूप में खरीदने और उपयोग करने के लिए लुभाया जाता है। इसलिए, गरीबों के शोषण और आत्म-विनाश को रोकने के लिए 'भोजन' को परिभाषित किया गया है।
- एफएसएस अधिनियम के अन्तर्गत- 'भोजन' की परिभाषा में बहुत बदलाव आया है। एफएसएस अधिनियम की धारा 89 का अन्य संविधियों पर अभिभावी प्रभाव पड़ा है।
- लक्ष्मीकांत मामले में, माननीय उच्चतम न्यायालय ने माना है कि संविधान के अनुच्छेद 19 (6) के तहत सार्वजनिक हित में दूधपाउडर और दूधपेस्ट बनाने में तंबाकू के उपयोग पर प्रतिबंध पूर्ण रूप से उचित है। पूर्ण प्रतिबंध लगाना जनहित में है।
- मेसर्स धारीवाल इंडस्ट्रीज लिमिटेड मामले में बम्बई उच्च न्यायालय ने एफएसएस अधिनियम की धारा 30 (2) (ए) के अन्तर्गत प्रदत्त शक्ति का जनहित में प्रयोग

करते हुए खाद्य सुरक्षा आयुक्त, महाराष्ट्र के आदेशों के विरुद्ध अंतरिम रोक लगाने के अनुरोध को खारिज कर दिया।

- मोहम्मद यामीन नईम मोहम्मद बनाम महाराष्ट्र राज्य मामले में बम्बई उच्च न्यायालय ने तंबाकू उत्पादों पर प्रतिबंध लगाने हेतु खाद्य सुरक्षा आयुक्त द्वारा जारी अधिसूचना को बरकरार रखा। न्यायालय ने माना है कि सीओटीपीए में नियामक तंत्र सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पादों की बिक्री, भंडारण, वितरण का अधिकतम स्तर निर्धारित करने तथा प्रतिबंधित आयु से ऊपर के व्यक्तियों द्वारा इनका उपभोग किए जाने एवं तंबाकू के उपयोग को हतोत्साहित करने तक सीमित है। एफएसएस अधिनियम अधिक व्यापक है।
- एफएसएस अधिनियम की धारा 89, अधिनियम के उपबंधों को देखते हुए अन्य सभी खाद्य संबंधी कानूनों पर एक अभिभावी प्रभाव डालती है। यह स्थापित हो जाने मान लिए जाने पर कि तंबाकू और अन्य उत्पाद, 'भोजन' की परिभाषा के अन्तर्गत आते हैं, तो सीओटीपीए के स्थान पर एफएसएस अधिनियम की धारा 89 का अभिभावी प्रभाव पड़ेगा।

भारत के माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा संबंधित मामलों दिए गये अंतरिम आदेशों और निदेशों का सारांश अध्याय तीन में दिया गया है।

### अध्याय-तीन

वर्तमान में भारत के माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा खाद्य उत्पादों में तंबाकू उत्पादों पर प्रतिबंध लगाने से संबंधित मुद्दे की जांच की जा रही है। मामलों का विवरण और अदालत के निदेश और अंतरिम आदेश इस प्रकार से हैं:

- 1) अंकुर गुटखा बनाम इंडियन अस्थमा सोसाइटी और अन्य संबंधी मामले में वर्ष 2007 की एसएलपी (सी) संख्या 16308:

माननीय उच्चतम न्यायालय ने दिनांक 07.12.2010 के अपने आदेश द्वारा भारत के विद्वान सॉलिसिटर जनरल को देश में निर्मित गुटखा, तम्बाकू, पान मसाला और इस प्रकार की सामग्री के उपभोग के हानिकारक प्रभावों का व्यापक विश्लेषण और अध्ययन करने के लिए राष्ट्रीय स्वास्थ्य और परिवार कल्याण संस्थान से संपर्क करने हेतु संबंधित मंत्रालयों को अनुदेश देने का निदेश दिया। माननीय उच्चतम न्यायालय के उक्त निदेशों के अनुपालन में स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय (भारत सरकार) ने राष्ट्रीय स्वास्थ्य और परिवार कल्याण संस्थान के परामर्श से तकनीकी विशेषज्ञों की एक समिति का गठन किया और देश में निर्मित गुटखा, तंबाकू, पान मसाला और इस प्रकार की सामग्री एवं अरेका-नट या बेटल क्विड या सुपारी तथा इस प्रकार की वस्तुओं के सेवन के हानिकारक प्रभाव पर एक स्वास्थ्य संबंधी प्रतिवेदन (एनआईएचएफडब्ल्यू स्वास्थ्य रिपोर्ट) संकलित किया। उस प्रतिवेदन के अनुसार धुआं रहित तंबाकू उत्पादों में 3095 से अधिक रासायनिक घटक विद्यमान हैं जिनमें से 28 घटक कार्सिनोजेन साबित हुए हैं। राष्ट्रीय स्वास्थ्य और परिवार कल्याण संस्थान (एनआईएचएफडब्ल्यू) स्वास्थ्य संबंधी प्रतिवेदन में यह भी इंगित किया गया है कि धुआं रहित तंबाकू के उपयोग से मुँह, आहार नली, पेट, अग्नाशय, गले और गुर्दे के कैंसर संबंधी बीमारी फैलती है। प्रतिवेदन में विशेषज्ञ समिति का दिनांक 23.09.1997 का निर्णय भी शामिल है जिसमें पान मसाला/गुटखा, चबाने वाले तम्बाकू को किसी भी खाद्य पदार्थ में घटक के रूप में या इस प्रकार के चबाने वाले पदार्थों, जो सार्वजनिक स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हैं, के सेवन पर प्रतिबंध लगाने की सिफारिश की गई है।

एनआईएचएफडब्ल्यू का स्वास्थ्य प्रतिवेदन दिनांक 17.02.2011 को न्यायालय के समक्ष प्रस्तुत किया गया था। प्रतिवेदन दो भागों में अर्थात् (1) देश में निर्मित गुटखा, तंबाकू, पान मसाला और इसी तरह की वस्तुओं की सामग्री पर वैज्ञानिक रूप से विश्लेषण, तथा ऐसी वस्तुओं के सेवन का हानिकारक प्रभाव, (2) सुपारी या बीट क्विड या सुपारी के सेवन के हानिकारक प्रभाव पर वैज्ञानिक रूप से विश्लेषण के रूप में प्रस्तुत किया गया। माननीय उच्चतम न्यायालय ने प्रतिवेदने के प्रत्युत्तर में सभी पक्षों को हलफनामा दायर करने की अनुमति दी। माननीय उच्चतम न्यायालय के दिनांक 07.12.2010 के आदेशों की एक प्रति अनुबंध-4 में दी गई है।

**2) अपील के लिए विशेष अनुमति (सिविल) संख्या 16308/2007 और डब्ल्यूपी अंकुर गुटखा बनाम इंडियन अस्थमा केयर सोसाइटी और अन्य के नेतृत्व में अन्य संयुक्त डब्ल्यूपी:**

भारत के माननीय उच्चतम न्यायालय ने दिनांक 03.04.2013 के अपने आदेश में राज्यों के मुख्य सचिवों और संघ राज्य क्षेत्रों के प्रशासकों, जिन्होंने वर्ष 2006 अधिनियम के संदर्भ में अधिसूचना जारी नहीं की, को स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के विशेष सचिव द्वारा सभी राज्यों के मुख्य सचिवों को प्रेषित दिनांक 27.08.2012 के पत्र के अनुपालन में कार्यवाही न किए जाने के कारणों के बारे में न्यायालय को कारणों से अवगत कराने हेतु नोटिस जारी करने का आदेश दिया। दिनांक 27.08.2012 के इस पत्र के माध्यम से विशेष सचिव (स्वास्थ्य) द्वारा खाद्य उत्पाद मानक (बिक्री पर प्रतिषेध और प्रतिबंध) विनियम, 2011 के अधिनियम 2.3.4 के अनुपालन का अनुरोध किया गया था। न्यायालय ने सभी राज्यों और केन्द्र शासित प्रदेशों के स्वास्थ्य विभाग के सचिवों को तंबाकू और/या निकोटिन के साथ गुटखा और पान मसाला के विनिर्माण और बिक्री पर लगाए गए प्रतिबंध के पूर्ण अनुपालन के मुद्दे पर चार सप्ताह के अन्दर अपने हलफनामे दाखिल करने का भी निर्देश दिया है। भारत के माननीय उच्चतम न्यायालय के दिनांक 03.04.2013 की आदेशों की प्रति अनुबंध-5 में दी गई है।

**3) केंद्रीय सुपारी विपणन निगम और अन्य बनाम भारत संघ (अंकुर गुटखा मामलों सहित लगभग 70 स्थानांतरण और अन्य मामले संलग्न) संबंधी स्थानांतरण मामले (सिविल) सं (ओं) 1/2010**

न्यायालय ने दिनांक 01.09.2016, 07.09.2016, 15.09.2016, 16.09.2016, 20.09.2016 और 21.09.2016 को इन मामलों की सुनवाई की। न्यायालय ने दलीलों पर ध्यान दिया और पक्षकारों के अनुभवी वकीलों के इस अनुरोध को स्वीकार किया कि और अधिक दलीलें दी जानी हैं, साथ ही, न्यायालय इस निष्कर्ष पर भी पहुंचा कि दी गई समय-सीमा के भीतर मामले पर फैसला करना संभव नहीं था। न्यायालय ने न्यायमित्र की इस दलील पर गौर किया कि न्यायालय ने खाद्य सुरक्षा एवं मानक (बिक्री पर प्रतिषेध और प्रतिबंध)

विनियम, 2011 के विनियम 2.3.4 पर रोक नहीं लगाई है और निदेश दिया कि संबंधित प्राधिकारी खाद्य सुरक्षा एवं मानक अधिनियम, 2006 की धारा 26 के साथ पठित धारा 92 के तहत बनाए गए उक्त विनियम को लागू करने के लिए बाध्य हैं।

तदनुसार, न्यायालय ने संबंधित वैधानिक प्राधिकरणों को कानून के उक्त अधिदेश का पालन करने का निदेश दिया और सभी राज्यों और केंद्र शासित प्रदेशों के सचिवों, स्वास्थ्य विभागों को तंबाकू और / या निकोटिन के साथ गुटखा और पान मसाला के निर्माण और बिक्री पर लगाए गए प्रतिबंध के पूर्ण अनुपालन के मुद्दे पर सुनवाई की अगली तारीख से पहले अपना हलफनामा दाखिल करने का निदेश दिया। यह मामला अभी भी माननीय सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष विचाराधीन है और यह दिनांक 23.09.2016 से सूचीबद्ध नहीं किया गया है। माननीय उच्चतम न्यायालय के दिनांक 23.09.2016 के आदेश की एक प्रति अनुबंध 6 में दी गई है।

#### अध्याय 4

##### समिति की सिफारिशें:

विभिन्न उच्च न्यायालयों और उच्चतम न्यायालय के निर्णयों से यह देखा जा सकता है कि खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम की धारा 3(1) (ज) के अनुसार 'तंबाकू' और 'तंबाकू उत्पादों' को 'खाद्य' की परिभाषा के दायरे में शामिल करने या न करने के संबंध में कोई अंतिम निर्णय नहीं दिया है। कुछ न्यायालयों ने यह दृष्टिकोण अपनाया है कि सीओटीपीए के एक विशेष अधिनियम होने के कारण इसे खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, जो समग्र रूप से खाद्य सुरक्षा के बारे में एक सामान्य विधान है, पर वरीयता दी जाएगी।

जैसाकि अध्याय 2 में संक्षेप में बताया गया है, माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने गोडावत पान मसाला उत्पाद (2004) 7 एससीसी 68 में गुटखा, पान मसाला और सुपारी को खाद्य पदार्थ माना है। मामले में माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने मनोहर लाल बनाम उत्तर प्रदेश राज्य, 1982 के आपराधिक पुनरीक्षण संख्या 318 और खेदन लाल और पुत्र बनाम उत्तर प्रदेश राज्य, 1980 सीआरआई एलजे 1346 मामले में तमिलनाडु राज्य बनाम आर कृष्णमूर्ति (1980) 1 एससीसी 167 के फैसले के आधार पर 'चबाने वाले तंबाकू' को एक खाद्य पदार्थ माना है।

30.11.2021 को तेलंगाना उच्च न्यायालय द्वारा दिए गए नवीनतम फैसले में, जिसमें लगभग 130 रिट याचिकाओं को खारिज कर दिया गया था, यह स्पष्ट रूप से कहा गया है कि इस तथ्य के बावजूद कि सीओटीपीए एक विशेष अधिनियम है, यह एफएसएस अधिनियम के प्रावधान का उल्लंघन नहीं कर सकता है। न्यायालय ने कहा है कि सीओटीपीए 2003 को तंबाकू के उपयोग या उपभोग को कम करने के उद्देश्य से सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पादों के विज्ञापन और उत्पादन, आपूर्ति और वितरण के विनियमन को प्रतिबंधित करने और प्रदान करने के उद्देश्य से अधिनियमित किया गया है। एफएसएस अधिनियम का उद्देश्य लोगों के लिए सुरक्षित और पौष्टिक भोजन सुनिश्चित करना है। एफएसएस अधिनियम का मुख्य सरोकार और उद्देश्य जन स्वास्थ्य को बढ़ावा देना और देश के नागरिकों के जीवन के अधिकार की रक्षा करना तथा खाद्य सुरक्षा विनियम, 2011 का उद्देश्य, देश के नागरिकों के लिए खाद्य की किसी भी वस्तु, जोकि लोगों के स्वास्थ्य के लिए हानिकारक है, को प्रतिबंधित करके स्वास्थ्य सुरक्षा को सुनिश्चित करना है ।

माननीय उच्चतम न्यायालय ने सितंबर, 2016 में इस विषय पर पक्षकारों की विस्तृत सुनवाई की थी और समय की कमी के कारण वह किसी भी निष्कर्ष तक पहुँचने में विफल रहा और बहुत से प्रतिवादी अपनी दलीलें देने से वंचित रह गए। अतएव, उच्चतम न्यायालय इस मुद्दे से अवगत है और इस बात को ध्यान में रखते हुए कि यह मामला उच्चतम न्यायालय के विचारार्थ लंबित है, समिति के लिए यह उचित नहीं होगा कि वह 'खाद्य' की परिभाषा में संशोधन या अन्यथा के बारे में कोई राय दे ताकि यह स्पष्ट किया जा सके कि तम्बाकू और तम्बाकू उत्पादों को शामिल किया गया है या नहीं । चूंकि भारत के संविधान के अनुच्छेद 141 के अनुसार उच्चतम न्यायालय द्वारा घोषित कानून भारत के राज्य क्षेत्र के भीतर सभी न्यायालयों पर लागू होता है अतः प्रावधान के उद्देश्य और परिधि पर उच्चतम न्यायालय द्वारा घोषित की गई व्याख्या ही अंतिम रूप से मान्य होगी ।

उपर्युक्त तथ्यों को ध्यान में रखते हुए और माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा इस मामले पर विचार किए जाने और एफएसएस अधिनियम के तहत प्राधिकारियों द्वारा जारी किए गए विभिन्न आदेशों को चुनौती दिए जाने के परिणामस्वरूप समिति, एफएसएस

अधिनियम के तहत 'खाद्य' की परिभाषा के संबंध में इस स्तर पर अपनी राय व्यक्त करने से परहेज करती है, टीओआर(i) , टीओआर (ii) और (iii) आपस में जुड़े हुए हैं और टीओआर(i) से लिए गए हैं, संशोधन की आवश्यकता के संबंध में अपनी सीमाएं निश्चित होने के कारण समिति द्वारा इस विषय पर कोई राय व्यक्त करना/टिप्पणी प्रस्तुत करना उचित नहीं है।

टीओआर (चार) के संबंध में, यह प्रस्तुत किया जाता है कि यदि उचित हो या नहीं, सभी प्रकार के तंबाकू उत्पादों पर पूरी तरह से प्रतिबंध लगाने और कार्यान्वयन की इसकी व्यवहार्यता से संबंधित मुद्दा पूरे देश के लिए एक बड़ा मुद्दा है। इसलिए, तम्बाकू और तम्बाकू उत्पादों पर प्रतिबंध लगाने के बारे में विचार करना एक ऐसा मुद्दा है जिसके व्यापक निहितार्थ हैं और यह निर्णय बड़ी संख्या में लोगों की आजीविका पर प्रभाव डालता है। सभी के हितों को संतुलित करते हुए एक सचेत निर्णय लेने की आवश्यकता होगी और इसलिए किसानों, उद्योग, राज्यों और भारत सरकार के संबंधित मंत्रालयों / विभागों सहित हितधारकों के साथ बड़े पैमाने पर परामर्श की आवश्यकता होगी। यह सुझाव दिया जाता है कि यह प्रक्रिया चल रही है और इसके परिणाम इस प्रतिवेदन के खंड-दो का भाग हो सकते हैं।

## **(ख) खंड-दो**

### **एक. पृष्ठभूमि**

स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा गठित विशेषज्ञ समिति ने दिनांक 29.12.2021 के अपने आदेश के द्वारा स्वदेशी चबाने वाले तंबाकू उत्पादों पर प्रतिबंध लगाने के प्रभाव की जांच करने के लिए 24.05.2022 को अपने प्रतिवेदन का खंड-एक प्रस्तुत किया था।

2. समझा जाता है कि मंत्रालय ने इस प्रतिवेदन को माननीय याचिका समिति, लोक सभा सचिवालय को उनके अवलोकनार्थ भेजा था। माननीय याचिका समिति ने दिनांक 15.07.2022 के अपने कार्यालय ज्ञापन के माध्यम से प्रतिवेदन के संबंध में संज्ञान लिया और मंत्रालय को खाद्य सुरक्षा और मानक (प्रतिषेध, प्रतिबंध और बिक्री) विनियम, 2011 के विनियम 2.3.4 में संशोधन करने के लिए सुझाव दिए। समिति ने मंत्रालय को यह भी

निर्देश दिया कि उक्त विनियमन में संशोधन करने के उनके सुझाव का पता लगाया जाए और यह 16 अगस्त, 2022 तक प्रस्तुत किए जाने वाले अंतिम प्रतिवेदन (खंड-दो) का भाग बने।

3. विशेषज्ञ समिति के प्रतिवेदन के खंड-एक में चार अध्याय थे। अध्याय-एक में खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954, खाद्य अपमिश्रण निवारण नियम, 1955, खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 और सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पाद (विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार तथा वाणिज्य, उत्पादन, प्रदाय और वितरण का विनियमन) अधिनियम, 2003 की पृष्ठभूमि और उत्पत्ति; और उस में 'भोजन' की परिभाषा शामिल थी। अध्याय-दो में तंबाकू और तंबाकू उत्पादों के क्षेत्र को नियंत्रित करने वाले न्यायालयों के महत्वपूर्ण निर्णयों का सारांश शामिल था। अध्याय-3 में माननीय उच्चतम न्यायालय में विषय वस्तु पर लंबित मामले, उनके अंतरिम आदेश और निर्देश शामिल थे। अध्याय-चार में टीओआर संबंधी समिति की सिफारिशें शामिल थी।

4. सिफारिशों में, समिति ने विभिन्न उच्च न्यायालयों और उच्चतम न्यायालय के निर्णयों के निष्कर्षों को खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 और सीओटीपीए के बीच पारस्परिक संबंध के बारे में न्यायालयों की व्याख्या को संक्षेप में प्रस्तुत किया। समिति ने यह इंगित किया कि अधिनियम के किसी भी उपबंध की व्याख्या से संबंधित उच्चतम न्यायालय द्वारा घोषित कानून भारत के संविधान के अनुच्छेद 141 के अनुसार अंतिम कानून है। समिति ने यह भी बताया कि 23 सितंबर, 2016 के नवीनतम आदेशों में, माननीय उच्चतम न्यायालय ने सभी राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों को खाद्य सुरक्षा और मानक (निषेध, प्रतिबंध और बिक्री) विनियम, 2011 के विनियम 2.3.4 का पालन करने और उस पर अनुपालन रिपोर्ट दाखिल करने का निर्देश दिया था।

5. चूंकि भारत का माननीय उच्चतम न्यायालय पहले से ही इस मामले से अवगत है, इसलिए समिति ने एफएसएस अधिनियम के अंतर्गत 'खाद्य' की परिभाषा के संबंध में कोई राय व्यक्त करने से परहेज किया। समिति ने संदर्भ की शर्तों (दो) और (तीन) पर भी अपनी राय व्यक्त नहीं की क्योंकि यह टीओआर (एक) से परिभाषित होती है। टीओआर (चार) के संबंध में, समिति ने यह बताया कि सभी प्रकार के तंबाकू उत्पादों पर पूरी तरह से प्रतिबंध लगाने और कार्यान्वयन की इसकी व्यवहार्यता के बारे में मामले पूरे



देश के लिए एक बहुत बड़ा मुद्दा था और इसके कारण भारी प्रभाव पड़ता। ऐसी स्थिति में समिति द्वारा यह सुझाव दिया गया कि इस पर विचार तय करने के लिए किसानों, उद्योग, राज्यों और भारत सरकार के संबंधित मंत्रालयों/विभागों सहित विभिन्न हितधारकों से जानकारी की आवश्यकता होगी। तदनुसार, समिति ने स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय से अनुरोध किया कि वह समिति को उसके विचार-विमर्श करने में सहायता के लिए सभी पक्षों की टिप्पणियों का समर्थन करे।

6. तंबाकू को विशेष रूप से 'खाद्य' की परिभाषा में शामिल नहीं किया गया है जैसा कि कई अन्य उत्पादों के साथ होता है। एफएसएस अधिनियम के अंतर्गत 'खाद्य' की परिभाषा, हालांकि, बहुत व्यापक है और इसमें सब कुछ शामिल है और कुछ भी परिभाषा से बाहर नहीं है। पशु आहार के 'खाद्य' की परिभाषा को विशेष रूप से अलग किया गया है जीवित जानवर, जब तक कि उन्हें मानव उपभोग के लिए बाजार में रखने के लिए तैयार या संसाधित नहीं किया जाता है, कटाई से पहले पौधे, दवाएं और औषधीय उत्पाद, सौंदर्य प्रसाधन, मादक पदार्थ या मनःप्रभावी पदार्थ न हों। तम्बाकू और तम्बाकू उत्पादों को यदि चबाया/खाया जाता है, तो ये 'खाद्य पदार्थ' का हिस्सा होंगे जैसा कि इन्हें माननीय उच्च न्यायालयों और उच्चतम न्यायालय द्वारा घोषित किया गया है। समिति ने अपने प्रतिवेदन (खंड-एक) में माननीय उच्चतम न्यायालय में इस मुद्दे पर लंबित मामलों के बारे में अवगत कराया था।

दो. विशेषज्ञ समिति ने लोगों के स्वास्थ्य पर तंबाकू/तंबाकू उत्पादों के सेवन के प्रभाव पर शोध लेखों का अध्ययन किया और उक्त शोध पत्रों के निष्कर्षों को संक्षेप में निम्नानुसार प्रस्तुत करना चाहती है:

**(क) तम्बाकू खपत और विकलांगता- एडजेस्टेड लाइफ इयर्स (डीएएलवाई)**

तंबाकू महामारी से सालाना 8 मिलियन से अधिक लोग मर जाते हैं, जिससे लोगों के स्वास्थ्य (डब्ल्यूएचओ) को गंभीर खतरा पैदा होता है। धूम्रपान और धुआं रहित तंबाकू सहित तंबाकू का उपयोग करने के कई तरीके हैं, जो खतरनाक हैं। तंबाकू समय से पहले

मौत का एक प्रमुख कारण है (जीबीडी 2017)। विभिन्न देशों में धूम्रपान की व्यापकता का विश्लेषण करने के लिए, ग्लोबल बर्डन ऑफ डिजीज अध्ययन तंबाकू के कारण होने वाली बीमारी के बोझ और उम्र तथा लिंग के आधार पर होने वाली मौतों के तुलनीय अनुमानों को तैयार करने के लिए विविध डेटा प्रदान करता है, जिसे विकलांगता-एडजेस्टेड लाइफ इयर्स (डीएएलवाई) द्वारा मापा जा सकता है। वेन द्वारा जीबीडी अध्ययन 2017 के डेटा.3 का उपयोग करके 1990 से 2017 तक चीन में तंबाकू, धूम्रपान, सेकेंड हैंड धूम्रपान और धुआं रहित तंबाकू के कारण होने वाली मौतों और डीएएलवाई में रुझानों पर यह निष्कर्ष निकाला गया कि तंबाकू चीन में मौत का प्रमुख कारण था। लगभग 2.60 मिलियन मौतों के लिए तंबाकू को जिम्मेदार ठहराया गया था। वर्ष 1990 से 2017 तक तंबाकू के कारण मृत्यु दर में 50% की वृद्धि हुई। डीएएलवाई के कारण तंबाकू महिलाओं और पुरुषों में प्रति 100,000 पर क्रमशः 1489.05 और 6994.02 व्यक्ति-वर्ष था। इन आंकड़ों का अर्थ यह है कि तंबाकू को प्रभावी ढंग से नियंत्रित किए जाने पर (वेन एट अल, 2020) चीनी महिलाओं और पुरुषों में हेल्थ-एडजेस्टेड लाइफ इयर्स (डीएएलवाई) प्रत्याशा क्रमशः 0.15 और 0.7 वर्ष तक बढ़ जाएगी, जीबीडी तंबाकू सहयोगियों द्वारा किए गए ग्लोबल बर्डन ऑफ डिजीज स्टडी 2019 के एक व्यवस्थित विश्लेषण ने 1990 से 2019 तक 204 देशों में आयु और लिंग के आधार पर बीमारी के बोझ के कारण धूम्रपान प्रसार के पैटर्न का अनुमान लगाया। उन्होंने अनुमान लगाया कि 2019 में 1.14 बिलियन लोग (95% अनिश्चितता अंतराल 1.13-1.16) विश्व में धूम्रपान करते थे, जिन्होंने 7.41 ट्रिलियन (7.11-7.74) सिगरेट-तंबाकू उत्पादों का उपभोग किया। लगभग 7.69 मिलियन (95% यूआई 7.16-8.20) मौतें और 200 मिलियन डीएएलवाई तंबाकू के उपयोग के कारण थे।

धूम्रपान तंबाकू से वाईएलएल 168 मिलियन (156-180) वाईएलएल के लिए जिम्मेदार थे, जो 31.6 मिलियन (23.7-40.0) वाईएलडी से अधिक थे। अध्ययन में व्याख्या की गई है कि अगर तंबाकू महामारी को समाप्त करने के लिए अधिक मजबूती से तंबाकू नियंत्रण नीतियों को लागू करने के लिए पर्याप्त प्रयास नहीं किए गए तो आने वाले दशकों में 7.69 मिलियन मौतों और 200 मिलियन डीएएलवाई की वार्षिक संख्या में वृद्धि होगी। (रीट्स्मा एट अल, 2021)

स्वीडन में एक अध्ययन ने शराब, मादक पदार्थों और तंबाकू के कारण बीमारी के 1990 से 2010 के भार का आकलन किया। उन्होंने डीएएलवाई को सूचना दी जो विभिन्न मादक पदार्थों के बीच की भिन्नता थी। इस अध्ययन में, तंबाकू धूम्रपान ने 2010 में पुरुषों और महिलाओं में अनुमानतः 1,91,000 डीएएलवाई का कारण बना, जो कुल बीमारी का 7.7% था। अधिकांश लोगों की मृत्यु समय से पहले हुई थी (लगभग 154,000)। इसके विपरीत, शराब और मादक पदार्थ क्रमशः 84,000 डीएएलवाई और 32000 डीएएलवाई का कारण बना, जो कुल बीमारी का 3.4% और 1.3% है।

यद्यपि उपरोक्त जानकारी तंबाकू के धुएं के लिए जिम्मेदार है, सिद्धीकी एट अल द्वारा किए गए एक अन्य अध्ययन ने 127 देशों के आंकड़ों का विश्लेषण करके धुआं रहित तंबाकू के कारण बीमारी का अनुमान प्रस्तुत किया। 95 देशों में महिलाओं की तुलना में पुरुषों में धुआं रहित तंबाकू का प्रसार अधिक आम था। पुरुषों में, म्यांमार (62.2%), नेपाल (31.3%), भारत (29.6%), भूटान (26.5%), और श्रीलंका (26.0%) में सबसे अधिक खपत दर थी। महिलाओं में, मॉरिटानिया (28.3%), तिमोर लेस्ते (26.8%), बांग्लादेश (24.8%), म्यांमार (24.1%), और मेडागास्कर (19.6%) की खपत दर सबसे अधिक थी। हमारे 2017 के अनुमानों के अनुसार, ओरल, फेरिंजीयल और एसोफजियल कैंसर के कारण 2,556,810 डीएएलवाई हुए और 90,791 मृत्यु एसटी उपयोग के लिए जिम्मेदार पाए गए। वैश्विक स्तर पर 8,69,1827 डीएएलवाई और धुआं रहित तंबाकू के कारण 3,48,798 मौतें हुईं (सिद्धीकी एट अल, 2020)

### **(ख) तंबाकू और बांझपन**

तंबाकू का सेवन वैश्विक तौर पर किया जाता है जो लोगों के सामान्य स्वास्थ्य और विशेष रूप से प्रजनन प्रणाली के लिए एक गंभीर सार्वजनिक स्वास्थ्य खतरा है। लगभग 1.3 बिलियन लोग तंबाकू का सेवन करते हैं, जिनमें से 80% निम्न और मध्यम आय वाले देशों में रहते हैं। बांझपन और प्रजनन स्वास्थ्य पर तंबाकू, धुआंरहित और धूम्रसहित दोनों का प्रभाव अच्छी तरह से सिद्ध हो चुका है (खान एट अल, 2021)। एक व्यवस्थित समीक्षा और मेटा-विश्लेषण ने बांझ पुरुष प्रतिभागियों में वीर्य की गुणवत्ता का मूल्यांकन किया। विश्लेषण में कुल 10,823 प्रतिभागियों (5257 धूम्रपान करने वालों और 5566 गैर धूम्रपान करने वालों) को शामिल किया गया था।

परिणामों से ओलिगोजोस्पर्मिया के मामलों में धूम्रपान करने वालों और गैर-धूम्रपान करने वालों (आरआर: 1.29, 95% सीआई: 1.05-1.59; पी = 0.02) के बीच एक महत्वपूर्ण अंतर दिखाया। दूसरी ओर, टेराटोजोस्पर्मिया, (आरआर: 1.22, 95% सीआई: 0.96-1.56; पी = 0.10) एस्थेनोजोस्पर्मिया (आरआर: 1.42, 95% सीआई: 0.97-2.09; पी = 0.07) और एजोस्पर्मिया (आरआर: 3.02, 95% CI: 0.23-40.01; P = 0.40) के मामलों में धूम्रपान करने वालों और धूम्रपान न करने वालों के बीच महत्वपूर्ण अंतर नहीं दिखाया गया। वीर्य की गतिशीलता और पीएच काफी भिन्न नहीं थे एमडी: 1.26, 95% सीआई: [-0.64-3.17]; पी = 0.19)। & एमडी: 0.04, 95% सीआई: [-0.03-0.11]; पी = 0.30) क्रमशः। हालांकि, अध्ययन में शुक्राणुओं (एमडी: 2.44, 95% सीआई: [0.99-3.89 पी = 0.001) में रूपात्मक दोषों में उल्लेखनीय वृद्धि देखी गई। विश्लेषण से यह पता चला कि प्रतिभागियों में शुक्राणु की मात्रा और गुणवत्ता पर धूम्रपान का बड़ा गहरा प्रभाव पड़ता है। 9 (बुधुन एट अल।, 2019)।

केलरबोर्ग, के, डेनियलसन, ए.के., एलेबेक, पी, कोट्स, एम.एम., और अगरथ, ई (2016)। शराब के कारण वीमारी का विस्तार : ग्लोबल बर्डन ऑफ डिजीज 2013 अध्ययन में पद्धति संबंधी प्रगति ने स्वीडन में अनुमानों को कैसे बदल दिया है। स्कैंडिनेवियाई जर्नल ऑफ पब्लिक हेल्थ, 44(6), 604-610।

सिद्दीकी, के., हुसैन, एस., विद्यासागरन, ए., रीडशॉ, ए., मिशु, एम.पी., और शेख, ए) .2020)। वयस्कों में धूम्रपान रहित तम्बाकू सेवन के कारण वैश्विक वीमारी का विस्तार : 127 देशों के आंकड़ों का एक अद्यतन विश्लेषण। बीएमसी मेडिसिन, 18(1), 1-22।

पलाऊन महिलाओं पर किए गए एक अध्ययन के द्वारा स्व-सूचित बांझपन के आजीवन बने रहने का मूल्यांकन किया और तम्बाकू और सुपारी के उपयोग के साथ इसके संबंध की जांच की गई । अध्ययन में यह पाया गया कि कोई भी तंबाकू और सुपारी दोनों का उपयोग महिलाओं (n = 874) 50 और उससे अधिक उम्र या 60 साल से कम (50-59 वर्ष, 22.4% 95% CI: 19.7%, 25.3%; ≥60) में अत्यधिक प्रचलित था 21.9%, 95% सीआई: 19.2%, 24.7%)। लगभग n = 315 (36%) महिलाओं ने बताया कि उन्होंने कभी भी गर्भवती होने का प्रयास नहीं किया है। इनमें से 39.7% ने बांझपन के आजीवन होने की सूचना दी। तम्बाकू और सुपारी के उपयोग की सूचना देने वाली महिलाओं में स्वयं सूचित बांझपन की दर अधिक पाई गई थी। (पीआर: 2.0; 95% सीआई: 1.4, 2.7)। इसके अलावा, अध्ययन से यह भी पता चला है कि मोटापे से ग्रस्त महिलाओं में सामान्य वजन वाली महिलाओं की तुलना में स्वयं सूचित बांझपन अधिक मौजूद होता है। बीएमआई तम्बाकू और/या सुपारी के उपयोग और बांझपन के बीच एक जटिल कारक था। (क्रेसेल एट अल।, 2020)

बांझ पुरुषों में वीर्य और एंडोक्राइन पैरामीटर पर तम्बाकू और भांग के उपयोग के प्रभावों का अध्ययन करने वाले एक अन्य अध्ययन में शुक्राणुओं की संख्या, एलएच और टेस्टोस्टेरोन के स्तर में गैर-महत्वपूर्ण कमी देखी गई। अध्ययन में सिगरेट धूम्रपान करने वालों, डिपिंग तम्बाकू उपयोगकर्ताओं, भांग उपयोगकर्ताओं और बिना किसी आदत वाले स्वस्थ बांझ पुरुषों को शामिल किया गया। प्रतिभागियों के वीर्य और हार्मोनल प्रोफाइल के विश्लेषण में भांग उपयोगकर्ताओं में नियंत्रण [3.06 (2.26-4.15) बनाम 1.72(1.32-2.22), पी = 0.024] की तुलना में उच्च एफएसएच स्तर देखा गया। नियंत्रण समूह और अन्य तम्बाकू उपयोगकर्ताओं के बीच एफएसएच में कोई महत्वपूर्ण अंतर नहीं है।

WHO: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>

खान एट अल।, 2021

बुधुन, एट अल (2019)। तम्बाकू धूम्रपान और बांझ पुरुषों में वीर्य की गुणवत्ता : एक व्यवस्थित समीक्षा और मेटा-विश्लेषण। बीएमसी पब्लिक हेल्थ, (1)19, 11-11

क्रैसेल केएम, एट अल। पलाऊ गणराज्य में महिलाओं के बीच बांझपन का मूल्यांकन, 2016। हवाई जे हेल्थ सांक वेलफ। 2020जनवरी, 15-7:(1)79 .

मोर्फोलोजिकल मूल्यांकन से कैनबिस उपयोगकर्ताओं, डिप्पर धूम्रपान करने वालों और नियंत्रण समूह के बीच टेल मालफोरमेसन का पता चला। इसके विपरीत, गर्दन की विकृति धूम्रपान करने वालों के समूह, कैनबिस, डिपर्स और बांझ स्वस्थ प्रतिभागी समूह में सबसे अधिक थी। प्रतिदिन दस से अधिक सिगरेट और 11-15 सिगरेट पीने से टेस्टोस्टेरोन के स्तर पर काफी प्रभाव पड़ता है। नियंत्रण की तुलना में कैनबिस उपयोगकर्ताओं [4.78 (2.38-9.61) और  $p=0.043$ ] में उच्च FSH स्तर देखा गया। अध्ययन में निष्कर्ष निकाला गया कि पदार्थ उपयोगकर्ताओं में शुक्राणुओं की संख्या में कमी हुई है, धूम्रपान न करने वाले बांझ पुरुषों की तुलना में कम शुक्राणु गतिशीलता एफएसएच के बढ़े हुए स्तर से जुड़ी है, और टेस्टोस्टेरोन और एलएच के स्तर में कमी आई है। (खान एट अल।, 2021)

#### ग) अखिल भारतीय आयुर्विज्ञान संस्थान, नई दिल्ली की रिपोर्ट

- धुआंरहित तंबाकू उत्पादों में (एसएलटी)<sup>30</sup> से अधिक कार्सिनोजेन्स होते हैं। एसएआर और ईएमआर से रिपोर्ट किए गए अधिकांश SLT अध्ययनपेपर तम्बाकू चबाने पर हैं/, जबकि यूरोपीय और अमेरिकी क्षेत्रों के अध्ययन गैर चबाने वाले-SLT प्रकारों पर हैं।

- एसएलटी उत्पादों के क्षेत्रवार विश्लेषण से पता चला है कि पान मसाला / सुपारी + चूना + तंबाकू (47.8%) दक्षिण पूर्व एशिया क्षेत्र में आमतौर पर लिया जाने वाला एसएलटी का प्रकार है, जबकि एसएलटी के प्रकार स्नस (100%) और ओरल स्नफ (100%) का यूरोप और अमेरिका में प्रमुखता से उपयोग किया जाता है।
- यह नोट किया गया कि एसएलटी का उपयोग पुरुषों (आरआर, 2.94; 95% सीआई, 2.05-4.20; पी < 0.001) और महिलाओं (आरआर, 6.39; 95% सी, 3.16-12.93; पी < 0.001) दोनों में मुंह के कैंसर के बढ़े हुए जोखिम से संबंधित था।
- समग्र पूल आरआरआर (सापेक्ष जोखिम अनुपात (से पता चला कि एसएलटी के उपयोग के कारण पुरुषों (आरआरआर, 1.79; 95% सीआई, 1.21-2.64; पी = 0.003) की तुलना में महिलाओं में मुंह के कैंसर का जोखिम अधिक था।

खान, एन., शाह, एम., मलिक, एम.ओ., बादशाह, एच., हबीब, एस.एच., शाह, आई., और शाह, एफ.ए. (2021)। तम्बाकू और भांग के प्रभाव बांझ पुरुषों में वीर्य और अंतःस्रावी मापदंडों पर उपयोग करते हैं। मानव प्रजनन क्षमता, 1-9।

- विशेष रूप से महिलाओं और दक्षिण पूर्व एशियाई और पूर्वी भूमध्यसागरीय क्षेत्रों के उपयोगकर्ताओं में एसएलटी के उपयोग और मुंह के कैंसर के जोखिम के बीच एक महत्वपूर्ण सकारात्मक संबंध पाया गया।

ऐसे व्यक्तिगत उत्पाद जिनका निम्नलिखित के साथ ओआर से गहरा संबंध पाया गया-

- 8.67 (95% सीआई = 3.59 से 20.95) गुटखा के साथ
- 7.18 (95% सीआई = 5.48 से 9.41) पान मसाला/सुपारी + चूना + तंबाकू
- 4.18 (95% सीआई = 2.37 से 7.38) ओरल स्नफ
- 3.32 (95% सीआई = 1.32 से 8.36) मैनपुरी के लिए।

धुआं रहित तंबाकू के सेवन से मुंह के कैंसर के सापेक्ष जोखिम का संबंध

तंबाकू	सापेक्ष जोखिम
मोइस्ट स्नफ और चबाने वाला तंबाकू	बहुत कम जोखिम

ड्राई स्नफ	उच्च जोखिम
अन्य धुआं रहित तंबाकू	मध्यम जोखिम

- एसईएआर के सभी क्षेत्रों में मध्यम संपत्ति वाले पंचमक समूहों में धूम्रपान और एसएलटी उपयोग का प्रसार अधिक पाया गया।
- नीति निर्माताओं को संदर्भ-विशिष्ट तंबाकू रोकथाम और नियंत्रण नीतियां बनाने और कमजोर समूहों को लक्षित करने के लिए उपयोग में लाए जाने वाले तंबाकू के धुआं रहित प्रकारों और प्रत्येक देश में इनके सामाजिक वितरण पर विचार करना चाहिए।
- नीति निर्माताओं को तंबाकू नियंत्रण प्रयासों में एसएलटी के उपयोग पर अलग से विचार करने की आवश्यकता है, क्योंकि एसएलटी के उपयोग के आर्थिक और स्वास्थ्य पर प्रभाव धूम्रपान से अलग हैं।

### तीन. कृषि एवं किसान कल्याण विभाग से प्राप्त जानकारी

- क. तंबाकू 3.57 लाख हेक्टेयर क्षेत्र में उगाया जाता है, इसकी उपज 7.55 लाख टन (2020-21) है। अर्थशास्त्र एवं सांख्यिकी निदेशालय (डीईएस) के अनुसार तम्बाकू का राज्य-वार रकबा, उत्पादन और उपज अनुबंधों में संलग्न है।
- ख. भारत सरकार के कार्य आवंटन के अनुसार तम्बाकू का उत्पादन, वितरण (घरेलू उपभोग और निर्यात के लिए) (और विकास वाणिज्य एवं उद्योग मंत्रालय के अधिकार क्षेत्र में आता है।
- ग. वाणिज्य एवं उद्योग मंत्रालय के अंतर्गत तंबाकू बोर्ड फ्ल्यू क्योर्ड वर्जीनिया (एफसीवी) (तंबाकू के उत्पादन की अनुमति देता है और इसके उत्पादन का रिकॉर्ड रखता है और भारत तथा विदेशों में वर्जीनिया तंबाकू बाजार की लगातार निगरानी करता है और उत्पादकों को उचित और लाभकारी मूल्य सुनिश्चित करता है।
- घ. कृषि एवं किसान कल्याण विभाग वर्ष 2000 से तम्बाकू उत्पादकों/किसानों के लिए तम्बाकू विकास की कोई योजना कार्यान्वित नहीं कर रहा है। चेन्नई स्थित तम्बाकू विकास

निदेशालय को भी दिनांक 31.05.2014 से बंद कर दिया गया है। तथापि, तम्बाकू उत्पादक किसानों को वैकल्पिक फसलों/फसल प्रणाली की ओर उन्मुख करने के लिए प्रोत्साहित करने हेतु राष्ट्रीय कृषि विकास योजना की एक चालू उप-योजना; फसल विविधीकरण कार्यक्रम को वर्ष 2015-16 से 10 तंबाकू उत्पादक राज्यों के लिए लागू कर दिया गया है।

ड. भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद- केन्द्रीय तंबाकू अनुसंधान संस्थान )आईसीएआर-सीटीआरआई(, राजमुंदरी तम्बाकू के घरेलू और निर्यात योग्य प्रकार, गुणवत्ता और मूल्य वर्धित उत्पादों में सुधार पर बुनियादी और नीति विषयक अनुसंधान करता है। संस्थान को देश के तंबाकू उत्पादक क्षेत्रों के लिए वैकल्पिक फसलों/फसल प्रणालियों की पहचान करने का भी अधिदेश दिया गया है।

चार. जैसा कि विशेषज्ञ समिति ने अपने प्रतिवेदन के खंड 1 में उल्लेख किया है, भारत के माननीय उच्चतम न्यायालय के दिनांक 07-12-2010 के आदेश पर केन्द्र सरकार ने देश में विनिर्मित गुटखा, तम्बाकू, पान मसाला और इसी प्रकार की वस्तुओं के तत्वों और ऐसी वस्तुओं के उपयोग के हानिकारक प्रभावों का व्यापक विश्लेषण और अध्ययन किया। राष्ट्रीय स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण संस्थान ने प्रतिष्ठित संगठनों के तकनीकी विशेषज्ञों की मदद से यह अध्ययन किया। यह अध्ययन मुख्य रूप से धुआं रहित तंबाकू पर केंद्रित था। अध्ययन का सार तैयार करते हुए तकनीकी समिति ने पाया कि प्रासंगिक अध्ययनों में से अधिकांशतः भारत, स्वीडन और संयुक्त राज्य अमेरिका से संबंधित हैं, जिनमें भारत से संबंधित अध्ययन सर्वाधिक हैं। बड़ी संख्या में अध्ययनों से इस बात के सशक्त और संगत साक्ष्य मिले हैं कि धुआं रहित तंबाकू के उपयोग से मुँह के कैंसर और आहार नली के कैंसर, ओसोफैगल कैंसर और अग्नाशय के कैंसर का जोखिम बढ़ता है। कैंसर के इन बिमारियों का खतरा धुआं रहित तंबाकू के उपयोग की बढ़ती खुराक और आवृत्ति के साथ बढ़ता जाता है।

विभिन्न अध्ययनों से मिले पक्के और ठोस साक्ष्य ये इंगित करते हैं कि धूम रहित तंबाकू काफी हद तक खराब मुँह और दंत स्वास्थ्य, उच्च रक्तचाप और हृदय तथा रक्तवाहिका संबंधी रोगों के जोखिम और प्रजनन पर प्रतिकूल प्रभाव (विशेष रूप से जन्म संबंधी जटिलताओं के साथ गर्भावस्था के दौरान, भ्रूण हानि, कम वजन के शिशु का जन्म, समय से पूर्वशिशु का जन्म आदि) से पूर्ण रूप जुड़ा हुआ है। अन्य बीमारी/परिस्थितियों के लिए मौजूदा साक्ष्य सीमित हैं, लेकिन इनका प्रयोग करने वाली महिलाओं में मृत्यु का जोखिम और सभी



कारणों सहित कैंसर से होने वाली मृत्युके बढ़े हुए जोखिम और प्रमस्तिष्कवाहिकीयआघात , चयापचय संबंधी विकृतिओ , ग्रासनली संबंधी रोगों और श्वसन रोगों के बढ़ते जोखिम के ठोस साक्ष्य से सामने आए हैं ।

**पाँच.** याचिका समिति ने इस तथ्य का संज्ञान लिया है कि किसी भी खाद्य उत्पाद(दों) में सामग्री के रूप में प्रयुक्त 'तंबाकू' और 'निकोटीन' को किसी भी अवस्था में खाद्य उत्पाद के रूप में बाजार में नहीं बेचा जाना चाहिए। तथापि, उन्होंने खाद्य सुरक्षा और मानक विनियम, 2011 के विनियम 2.3.4 में संशोधन का सुझाव दिया है जो इस प्रकार है:-

*"उत्पाद में ऐसा कोई पदार्थ नहीं होना चाहिए जो स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हो;*

*तम्बाकू और निकोटीन का किसी भी सामग्री के रूप में उपयोग नहीं किया जाएगा, अन्यथा ऐसी सभी वस्तुओं को 'तंबाकू उत्पादों' के रूप में शामिल कर दिया जाएगा और इसका विनियमन संबंधित नियमों, विनियमों आदि के माध्यम से किया जाएगा।"*

यदि माननीय याचिका समिति का सुझाव स्वीकार किया जाता है , तो इसका अर्थ यह होगा कि तंबाकू का किसी भी रूप में सेवन करने पर इसे 'खाद्य' के एक हिस्से के रूप में नहीं लिया जाएगा ताकि यह एफएसएस अधिनियम 2006 की धारा 3(1)(जे) में 'खाद्य' की परिभाषा अंतर्गत न या जाए । इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि तंबाकू उत्पादों को खाए जाने पर माननीय सर्वोच्च न्यायालय और विभिन्न उच्च न्यायालयों द्वारा इसे खाद्य के रूप में घोषित कर दिया गया है और अनेक रिट याचिकाएँ अभी भी सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय के लिए लंबित पड़ी हैं । समिति का विचार है कि इस मामले में बेहतर यही होगा कि माननीय सर्वोच्च न्यायालय के फैसले का इंतजार किया जाए।

केंद्र सरकार द्वारा अधिनियमित एफएसएस अधिनियम, 2006 और कोपटाअधिनियम 2003 संसद द्वारा विधिवत रूप से पारित किए गए प्रमुख अधिनियम हैं। एफएसएस अधिनियम खाद्य पदार्थों के लिए विज्ञान आधारित मानकों को निर्धारित करने और मानव उपभोग के लिए सुरक्षित और पौष्टिक भोजन की उपलब्धता सुनिश्चित करने की दृष्टि से उनके विनिर्माण, बिक्री, वितरण और आयात को विनियमित करने के लिए अधिनियमित किया गया है। कोपटामुख्य रूप से तंबाकू के उपयोग को हतोत्साहित करने के लिए अधिनियमित किया गया है, जिसमें बच्चों और युवाओं को तंबाकू के व्यसन से बचाने पर बल दिया गया है, ताकि जन स्वास्थ्य में

सामान्य रूप से सुधार लाया जा सके, जैसा कि भारतीय संविधान के अनुच्छेद 47 में वर्णित है। इन दोनों अधिनियमों को कई मामलों में न्यायालयों द्वारा परस्पर विरोधी होने के स्थान पर एक-दूसरे के समानांतर माना गया है। इस तथ्य के बावजूद कि कोपटाएक विशेष अधिनियम है और एफएसएस अधिनियम एक सामान्य अधिनियम है, अधिकांश मामलों में अदालतों ने यह माना है कि भारतीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम के अध्यारोही उपबंध 89 जिसका अन्य अधिनियमों के प्रावधानों पर अध्यारोही प्रभाव है, के चलते प्रभावी होगा। यदि इन दोनों अधिनियमों के विशिष्ट प्रावधानों की व्याख्या में कुछ अस्पष्टता है, तो यहाँ स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के लिए यह उचित होगा कि संसद की स्वास्थ्य और परिवार कल्याण संबंधी स्थायी समिति के माध्यम से माननीय संसद द्वारा स्पष्टीकरण और मार्गदर्शन हेतु उनके संज्ञान में लाये।

**छः** यह उल्लेख करना अनुपयुक्त नहीं होगा कि विभागों से संबद्ध स्वास्थ्य और परिवार कल्याण संबंधी संसदीय स्थायी समिति ने अपनी 139वीं रिपोर्ट में सरकार को गुटखा/स्वादयुक्त चर्वण तम्बाकू/स्वादयुक्त सुपारी (पान मसाला) और पान मसाला के प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष विज्ञापनों पर प्रतिबंध लगाने के उपाय किए जाने की सिफारिश की है, इस संबंध में रिपोर्ट के पैरा (ओं) 1.6.4 और 1.6.5 को याचिका समिति की जानकारी और अवलोकन के लिए पुनः प्रस्तुत किया गया है।

*"1.6.4 समिति का दृढ़ विचार है कि देश में तंबाकू और शराब की खपत को निरुत्साहित करने की तत्काल आवश्यकता है। समिति तदुसार सरकार को शराब और तंबाकू नियंत्रण पर प्रभावी नीतियां बनाने की सिफारिश करती है। समिति यह भी नोट करती है कि भारत में तंबाकू उत्पादों की कीमतें सबसे कम हैं और तंबाकू उत्पादों पर कर बढ़ाए जाने की जरूरत है। तदुसार समिति सरकार को तंबाकू पर कर बढ़ाने और अतिरिक्त राजस्व का उपयोग कैंसर की रोकथाम और इसकी जागरूकता के लिए करने की सिफारिश करती है।"*

*1.6.5 समिति का ध्यान इस तथ्य की ओर भी आकर्षित किया जाता है कि 80% से अधिक तम्बाकू की खपत सुपारी के साथ या उसके बिना चबाने वाले तम्बाकू के रूप में होती है। इन उत्पादों को मुख्य रूप से माउथ फ्रेशनर के रूप में बेचा जा रहा है। अतः*

यह समिति सिफारिश करती है कि सरकार गुटखा/स्वादयुक्त चर्वण तंबाकू/ स्वादयुक्त सुपारी (पान मसाला) पर प्रतिबंध लगाने के उपाय करे और पान मसाला के प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष विज्ञापनों पर रोक लगाए।”

सात. विशेषज्ञ समिति के विचारार्थ विषयों में विचारार्थ विषय (iv) के संबंध में समिति ने अपनी रिपोर्ट (खंड 1) में किसानों, उद्योग, राज्यों और भारत सरकार के संबंधित मंत्रालयों/विभागों सहित हितधारकों के साथ तंबाकू/तंबाकू उत्पादों पर प्रतिबंध लगाने के बारे में बड़े पैमाने पर परामर्श करने का सुझाव दिया था क्योंकि इसका समाज के विभिन्न वर्गों पर व्यापक प्रभाव पड़ता है। मंत्रालय से अनुरोध किया गया है कि वह इस मामले पर अपना दृष्टिकोण पक्का करने के लिए विचार विमर्श कर विशेषज्ञ समिति को इस संबंध में जानकारी प्रदान कर अवगत कराए। ऐसा प्रतीत होता है कि मंत्रालय इस तरह के परामर्श करने की प्रक्रिया में है और हितधारकों से सुझाव न मिलने के कारण विशेषज्ञ समिति इस पर कोई निर्णय लेने और सिफारिश करने में असमर्थ है।

## टिप्पणियां/सिफारिशें

### 'तंबाकू' और 'निकोटीन' के हानिकारक प्रभावों पर त्रुटिपूर्ण सूत्रीकरण - एक तटस्थ परिप्रेक्ष्य

16. 17 सितंबर 2016 को, श्री संजय बेचन ने अन्य बातों के साथ-साथ खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 [एफएसएस अधिनियम] के अंतर्गत 'खाद्य' की परिभाषा के सामंजस्य के बारे में एक अभ्यावेदन प्रस्तुत किया। तदनुसार, अभ्यावेदन को प्रारंभिक टिप्पणियों के लिए स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय को भेजा गया था, जिन्हें मंत्रालय द्वारा दिनांक 8 दिसंबर 2016 को कार्यालय ज्ञापन संख्या एच-11013/01/2016-टीसी (एफटीएस: 3076064) के माध्यम से किया गया था। चूंकि मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत प्रारंभिक टिप्पणियों से मांगे गए उत्तरों की तुलना में कहीं अधिक प्रश्न उठ रहे थे, इसलिए, मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत स्पष्टीकरणों के साथ-साथ अभ्यावेदनकर्ता द्वारा उठाए गए विभिन्न प्रश्न को देखते हुए लोक सभा की याचिका समिति ने अध्यक्ष के निदेशों के निदेश 95 के तहत विस्तृत जांच के लिए अभ्यावेदन पर विचार करने का निर्णय लिया। तत्पश्चात्, समिति ने मंत्रालय के प्रतिनिधियों के मौखिक साक्ष्य लेने के लिए समिति की कई बैठकें आयोजित करने के साथ-साथ मंत्रालय से लिखित उत्तर प्राप्त करने के लिए अनेक प्रश्न सूचियों के माध्यम से प्रासंगिक प्रश्न उठाए। विस्तृत विचार-विमर्श के आधार पर समिति ने अपना 68 वां प्रतिवेदन तैयार किया, जिसे 9 मार्च 2019 को लोकसभा के माननीय अध्यक्ष को तथा बाद में 26 जून 2019 को लोकसभा में प्रस्तुत किया गया।

17. समिति के 68वें प्रतिवेदन में निम्नलिखित सिफारिशें अंतर्विष्ट थीं-

ii. अत्यधिक प्रत्यायोजित विधान।

iii. एफएसएस अधिनियम, 2006 के तहत 'खाद्य' की संकीर्ण परिभाषा से बचाव।

iii. विनियम को लागू करने की तुलना में चयनात्मक प्रतिबंध लागू करना - 'धुआं रहित' और 'धूमयुक्त' तंबाकू की एक केस स्टडी।

iv. तंबाकू उगाने वाले किसानों को वैकल्पिक फसलों/फसल प्रणालियों की ओर रुख करने के लिए प्रोत्साहित करना।

v. सुगंधित पादप उद्योग को बढ़ावा देना।

**vi. किसी वस्तु/उत्पाद पर प्रतिबंध लगाने की प्रभावकारिता।**

18. इस क्रम में स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय ने अन्य मंत्रालयों नामतः कृषि एवं किसान कल्याण मंत्रालय, श्रम एवं रोजगार मंत्रालय और सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यम मंत्रालय के साथ-साथ याचिका समिति, लोक सभा को अपने की गई कार्रवाई उत्तर प्रस्तुत किए। चूंकि स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत की गई कार्रवाई उत्तर दोहराव वाले और गैर-सुसंगत थे और समिति की टिप्पणियों/सिफारिशों के संबंध में अस्पष्ट थे, इसलिए यह सुनिश्चित करने के लिए कि समिति का की गई कार्रवाई प्रतिवेदन सूत्रीकरण को त्रुटिपूर्ण और गलत होने से बचाने में योगदान करे, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के साथ आगे विचार-विमर्श करने का निर्णय लिया गया।

19. आगे, याचिका समिति ने तीन बार विस्तृत प्रश्न सूची अग्रेषित की, जिसके उपरांत 24 जून 2021, 22 दिसंबर 2021 और 17 अक्टूबर, 2022 को स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय के प्रतिनिधियों के मौखिक साक्ष्य भी लिए गए। चूंकि स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के प्रतिनिधियों, विशेष रूप से, तंबाकू नियंत्रण प्रभाग और भारतीय खाद्य सुरक्षा और मानक प्राधिकरण (एफएसएसएआई) के अधिकारियों ने कानूनी रूप से सशक्त तथ्यों पर आधारित ठोस उत्तर देने के स्थान पर अस्पष्ट उत्तर /प्रतिक्रियाएं दीं, इसलिए समिति ने अपने सुविचारित मत के अनुसार मंत्रालय से एक स्वतंत्र परिप्रेक्ष्य के साथ मामले के विभिन्न आयामों को देखने और अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत करने हेतु एक 'विशेषज्ञ समिति' का गठन करने का आग्रह किया था।

20. 'विशेषज्ञ समिति' ने याचिका समिति, लोकसभा को अपनी रिपोर्ट क्रमशः 24 मई, 2022 को, रिपोर्ट के खंड - 1 और 14 अक्टूबर, 2022 को रिपोर्ट के खंड - 2 के रूप में प्रस्तुत किया। उक्त 'विशेषज्ञ समिति' की रिपोर्ट निम्नलिखित विचारार्थ विषयों पर आधारित थी, जिसे उनके द्वारा तैयार किया गया था:

- i. चबाने वाले तंबाकू, खैनी, जर्दा, गुटखा और चबाने वाले तंबाकू उत्पादों के बारे में विभिन्न न्यायिक निर्णयों को ध्यान में रखते हुए खाद्य सुरक्षा और मानक (एफएसएस)

अधिनियम, 2006 के तहत परिभाषित "खाद्य" की परिभाषा के संबंध में प्रशासनिक और न्यायिक समस्याओं की पहचान करना।

ii. चिह्नित समस्याओं को ध्यान में रखते हुए यह निर्धारित करना कि क्या खाद्य सुरक्षा और मानक (एफएसएस) अधिनियम, 2006 के तहत 'खाद्य' की परिभाषा में किसी संशोधन की आवश्यकता है।

iii. यदि इस तरह के किसी संशोधन की आवश्यकता नहीं है, तो क्या तंबाकू उत्पादों के संबंध में "खाद्य" की परिभाषा के संबंध में कोई स्पष्टीकरण जारी करने की आवश्यकता है।

iv. क्या सभी प्रकार के तंबाकू उत्पादों पर पूर्ण प्रतिबंध उचित है? और यदि हां, तो इसके कार्यान्वयन की व्यवहार्यता क्या है।

21. रिपोर्ट के खंड-I में, विशेषज्ञ समिति ने स्वतः-तैयार किए गए सभी 'विचारार्थ विषयों' पर सिफारिशों की हैं, जो निम्नानुसार हैं:-

*"विभिन्न उच्च न्यायालयों और उच्चतम न्यायालय के निर्णयों से यह देखा जा सकता है कि खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम की धारा 3(1)(ज) के अनुसार खाद्य की परिभाषा के दायरे में तंबाकू और तंबाकू उत्पादों को शामिल करने या बाहर करने के संबंध में कोई अंतिम निर्णय नहीं लिया गया है। कुछ न्यायालयों ने यह रुख अपनाया है कि सीओटीपीए के विशेष अधिनियम होने के कारण इसे खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, जो समग्र रूप से खाद्य सुरक्षा के बारे में एक सामान्य कानून है, के सापेक्ष वरीयता मिलने लगेगी।"*

जैसा कि अध्याय 2 में संक्षेप में बताया गया है, माननीय उच्चतम न्यायालय ने गोडावत पान मसाला उत्पाद (2004) 7 एससीसी 68 में गुटखा, पान मसाला और सुपारी को खाद्य पदार्थों के रूप में माना। माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने मनोहर लाल बनाम उत्तर प्रदेश राज्य, 1982 के आपराधिक पुनरीक्षण संख्या 318 और खेदन लाल और पुत्र बनाम उत्तर प्रदेश राज्य, 1980 सीआरआई एलजे 1346 में तमिलनाडु राज्य बनाम आर

कृष्णमूर्ति (1980) 1 एससीसी '167 के निर्णय पर विश्वास करते हुए 'चबाने वाले तंबाकू' को एक खाद्य वस्तु माना।

तेलंगाना उच्च न्यायालय द्वारा 30.11.2021 को दिए गए नवीनतम निर्णय में, जिसमें लगभग 130 रिट याचिकाओं को खारिज कर दिया गया था, यह स्पष्ट रूप से माना गया है कि इस तथ्य के बावजूद कि सीओटीपीए एक विशेष अधिनियम है, यह एफएसएस अधिनियम के उपबंधों का अतिक्रमण नहीं कर सकता है। न्यायालय ने अपनी टिप्पणी में कहा कि सीओटीपीए 2003 को तंबाकू के उपयोग या उपभोग को हतोत्साहित करने के उद्देश्य से सिगरेट और अन्य तंबाकू के उत्पादों के विज्ञापन को प्रतिबंधित करने और उनके उत्पादन, आपूर्ति और वितरण के लिए विनियमन प्रदान करने के उद्देश्य से अधिनियमित किया गया है। एफएसएस अधिनियम का उद्देश्य लोगों के लिए सुरक्षित और पौष्टिक भोजन सुनिश्चित करना है। एफएसएस अधिनियम की प्राथमिक चिंता और उद्देश्य यह है कि सार्वजनिक स्वास्थ्य का संवर्धन और देश के नागरिकों के जीवन के अधिकार का संरक्षण हो और खाद्य सुरक्षा विनियम, 2011 का उद्देश्य और लक्ष्य आम जनता के स्वास्थ्य के लिए हानिकारक भोजन की किसी भी वस्तु को प्रतिबंधित करके इस देश के नागरिकों की सुरक्षा/स्वास्थ्य सुनिश्चित करना है। न्यायालय ने आगे कहा कि यह एक निर्विवाद तथ्य है कि तंबाकू उत्पाद जो इस विवादित अधिसूचना का विषयवस्तु हैं, जनता के सामान्य स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हैं। न्यायालय ने आगे कहा कि धारा 89 के आधार पर, एफएसएस अधिनियम का अन्य कानूनों पर अधिभावी प्रभाव होगा।

भारत के माननीय उच्चतम न्यायालय ने सितंबर, 2016 में इस विषय पर पक्षकारों को लंबी सुनवाई की थी और समय की कमी के कारण वह निष्कर्ष तक पहुंचने में विफल रहा तथा बड़ी संख्या में प्रतिवादी अपने बयान नहीं दे सके। अतएव, उच्चतम न्यायालय इस मामले से अवगत है और इस बात को ध्यान में रखते हुए कि यह मामला उच्चतम न्यायालय के विचारार्थ लंबित है, समिति के लिए यह उचित नहीं होगा कि वह खाद्य की परिभाषा में संशोधन करने अथवा अन्यथा की स्थिति के संबंध में कोई मत व्यक्त करे जिससे यह स्पष्ट हो कि तम्बाकू और तम्बाकू उत्पाद शामिल हैं कि शामिल नहीं हैं। चूंकि भारत के संविधान के अनुच्छेद 141 के अनुसार उच्चतम न्यायालय द्वारा घोषित कानून भारत के राज्य क्षेत्र के भीतर सभी न्यायालयों के लिए बाध्यकारी होगा, इसलिए,

उच्चतम न्यायालय द्वारा घोषित किसी उपबंध के आशय और कार्यक्षेत्र के संबंध में कोई भी व्याख्या पवित्र होगी।

उपर्युक्त तथ्यों, माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा इस मुद्दे पर विचार किए जाने और एफएसएस अधिनियम के तहत प्राधिकारियों द्वारा जारी किए गए विभिन्न आदेशों को चुनौती दिए जाने, को ध्यान में रखते हुए समिति एफएसएस अधिनियम [टीओआर (i) टीओआर (ii) और (iii) परस्पर जुड़े हुए हैं और टीओआर (i) से निर्गत हैं] के तहत खाद्य की परिभाषा के संबंध में इस स्तर पर कोई मत नहीं व्यक्त करना चाहती है, संशोधन की आवश्यकता के संबंध में व्यक्त की गई अपनी सीमाओं के कारण समिति के लिए उस पर कोई राय व्यक्त करना/टिप्पणियां प्रस्तुत करना उचित नहीं है।

टीओआर (iv) के संबंध में, यह ध्यातव्य है कि, सुझाए जाने अथवा सुझाए न जाने की स्थितियों में, सभी प्रकार के तंबाकू उत्पादों पर पूरी तरह से प्रतिबंध लगाने और उसे लागू करने की व्यवहार्यता से संबंधित मामला समूचे देश के लिए कहीं बड़ा मुद्दा है। इसलिए, तंबाकू और तंबाकू उत्पादों पर प्रतिबंध लगाने के बारे में विचार करना एक ऐसा मुद्दा है जिसके व्यापक निहितार्थ हैं और यह निर्णय बड़ी संख्या में लोगों की आजीविका पर आघात करने वाला है। सभी के हितों के बीच संतुलन बनाते हुए सतर्कता पूर्वक निर्णय लेना आवश्यक होगा और इसलिए किसानों, उद्योगों, राज्यों और भारत सरकार के संबंधित मंत्रालयों/विभागों सहित हितधारकों के साथ बड़े पैमाने पर परामर्श की आवश्यकता होगी। यह जानकारी दी गई है कि यह प्रक्रिया प्रगति पर है तथा उसके परिणाम इस रिपोर्ट के खंड-II का हिस्सा हो सकते हैं।

22. रिपोर्ट के खंड-II में विशेषज्ञ समिति ने अपने निष्कर्षों को संक्षेप में प्रस्तुत किया है, जो निम्नानुसार हैं :-

“माननीय याचिका समिति ने इस तथ्य का संज्ञान लिया है कि किसी भी खाद्य उत्पाद में सामग्री के रूप में उपयोग किए जाने वाले तंबाकू और निकोटिन को किसी भी परिस्थिति में खाद्य उत्पाद के रूप में बाजार में नहीं बेचा जाना चाहिए। तथापि, समिति ने खाद्य सुरक्षा एवं मानक विनियम, 2011 के विनियम 2.3.4 में संशोधन का सुझाव दिया है जिसमें निम्नलिखित शामिल हैं :-



“उत्पाद में ऐसा कोई पदार्थ नहीं होना चाहिए जो स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हो सकता है;

तम्बाकू और निकोटिन का उपयोग किसी भी खाद्य उत्पाद में अवयवों के रूप में नहीं किया जाएगा अन्यथा ऐसी सभी वस्तुओं को 'तंबाकू उत्पादों' के रूप में शामिल किया जाएगा और संबंधित नियमों, विनियमों आदि के माध्यम से विनियमित किया जाएगा।

माननीय याचिका समिति के सुझाव, यदि स्वीकार किया जाता है, का आशय यह होगा कि यदि तम्बाकू का सेवन किसी भी रूप में किया जाता है तो यह खाद्य पदार्थ, जैसा कि एफएसएस अधिनियम, 2006 की धारा 3(1)(ज) में 'खाद्य' की परिभाषा के अंतर्गत आता है, का हिस्सा नहीं होगा। वैसे तंबाकू उत्पाद जिनका सेवन किया जाता हो और जिन्हें माननीय उच्चतम न्यायालय और विभिन्न उच्च न्यायालयों ने अनेक मामलों में खाद्य के रूप में घोषित किया हो और भारत के उच्चतम न्यायालय में कई रिट याचिकाएं अभी भी अधिनिर्णयन के लिए लंबित हैं, समिति का मत है कि इस मामले में बेहतर यह होगा कि माननीय उच्चतम न्यायालय के निर्णय की प्रतीक्षा की जाए।

एफएसएस अधिनियम, 2006 और सीओपीटीए, 2003 संसद द्वारा विधिवत पारित केंद्र सरकार के प्रमुख अधिनियम हैं। खाद्य पदार्थों के लिए विज्ञान आधारित मानक निर्धारित करने और उनके विनिर्माण, बिक्री, वितरण और आयात को विनियमित करने के लिए एफएसएस अधिनियम अधिनियमित किया गया है जिससे मानव उपभोग के लिए सुरक्षित और पौष्टिक भोजन की उपलब्धता सुनिश्चित की जा सके। सीओपीटीए को मुख्य रूप से तंबाकू के उपयोग को हतोत्साहित करने के लिए अधिनियमित किया गया है, जिसमें बच्चों और युवाओं को तंबाकू के उपयोग के आदी होने से बचाने पर जोर दिया गया है ताकि सामान्य रूप से सार्वजनिक स्वास्थ्य में सुधार की उपलब्धि हासिल की जा सके, जैसा कि भारत के संविधान के अनुच्छेद 47 में अंतर्विष्ट है। न्यायालयों द्वारा अनेक मामलों में इन दोनों अधिनियमों को एक-दूसरे से अलग न मानते हुए, वास्तव में, एक-दूसरे के समानांतर माना गया है। इस तथ्य के बावजूद कि कोटपा एक विशेष अधिनियम है और एफएसएस अधिनियम एक सामान्य अधिनियम है, अधिकांश मामलों

में न्यायालयों ने माना है कि एफएसएसएआई अधिनियम की धारा 89, जिसमें अन्य अधिनियमों के उपबंधों के अधिभाव का आशय निहित है, के होते हुए एफएसएसएआई अधिनियम ही महत्वपूर्ण रहेगा। इन दोनों अधिनियमों के विशिष्ट उपबंधों की व्याख्या में कुछ अस्पष्टता होने की स्थिति में भी स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय के लिए यह उचित होगा कि वह स्पष्टीकरण और मार्गदर्शन के लिए उसे स्वास्थ्य और परिवार कल्याण संबंधी स्थायी समिति के माध्यम से माननीय संसद के संज्ञान में लाए।

यह उल्लेख करना अनुचित नहीं होगा कि विभाग से संबंधित स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण संबंधी स्थायी समिति ने अपने 139वें प्रतिवेदन में सरकार से गुटखा/फ्लेवर्ड च्यूइंग टोबैको/फ्लेवर्ड अरेका (पान मसाला) पर प्रतिबंध लगाने और पान मसाला के प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष विज्ञापनों पर रोक लगाने के उपाय करने की सिफारिश की है। इस संबंध में प्रतिवेदन के पैरा 1.6.4 और 1.6.5 को याचिका समिति की विस्तृत सूचना और अवलोकन के लिए पुनः प्रस्तुत किया गया है।

“1.6.4 समिति का दृढ़ मत है कि देश में तम्बाकू और शराब के सेवन को हतोत्साहित करने की तत्काल आवश्यकता है। तदनुसार समिति सरकार से शराब और तम्बाकू नियंत्रण पर प्रभावी नीतियां बनाने की सिफारिश करती है। समिति ने यह भी नोट किया कि भारत उन देशों में से एक है जहां तंबाकू उत्पादों की कीमतें सबसे कम हैं और तंबाकू उत्पादों पर करों को बढ़ाने की आवश्यकता है। तदनुसार समिति सरकार से तम्बाकू पर कर बढ़ाने और प्राप्त अतिरिक्त राजस्व का उपयोग कैंसर की रोकथाम और जागरूकता के लिए करने की सिफारिश करती है।

1.6.5 समिति का ध्यान इस तथ्य की ओर भी दिलाया गया है कि 80% से अधिक तम्बाकू का सेवन सुपारी के साथ या उसके बिना चबाने वाले तम्बाकू के रूप में होता है। इन उत्पादों विपणन का आक्रामक रूप से माउथ फ्रेशनर के रूप में किया जा रहा है। तदनुसार, समिति सरकार से गुटखा/फ्लेवर्ड च्यूइंग तंबाकू/फ्लेवर्ड अरेका (पान मसाला) पर प्रतिबंध लगाने और पान मसाला के प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष विज्ञापनों पर प्रतिबंध लगाने के उपाय करने की सिफारिश करती है।”

जहां तक विशेषज्ञ समिति के विचारार्थ विषयों में टीओआर (IV) का संबंध है, समिति ने अपने प्रतिवेदन (खंड-I) में तम्बाकू/तम्बाकू उत्पादों पर प्रतिबंध लगाने, क्योंकि इसका समाज के विभिन्न वर्गों पर अत्यधिक प्रभाव पड़ता है, के बारे में किसानों, उद्योग, राज्यों और भारत सरकार के संबंधित मंत्रालयों/विभागों सहित हितधारकों के साथ बड़े पैमाने पर परामर्श करने का सुझाव दिया था। यह बताया गया है कि मंत्रालय से अनुरोध किया गया है कि वे इन परामर्श बैठकों की व्यवस्था करें और दी गई जानकारी पर अपना दृष्टिकोण दृढ़ करने के लिए विशेषज्ञ समिति को उससे अवगत कराए। ऐसा प्रतीत होता है कि मंत्रालय ऐसे परामर्शों की प्रक्रिया में है और हितधारकों से जानकारी के अभाव में विशेषज्ञ समिति इस पर कोई सिफारिश करने में असमर्थ है।

23. इस बीच, दिल्ली उच्च न्यायालय ने तंबाकू से संबंधित विभिन्न मामलों पर 50 असाधारण याचिकाओं का निपटान करते हुए [डब्ल्यूपी (सी) 3362/2015 और सी.एम. नंबर 6020/2015, 9243/2015, 17726/2015, 16999/2017, 17859-860/2017, 19505/2018 और 7957/2021, आदि] 27 सितंबर 2022 को फैसला सुनाया था।

24. दिल्ली उच्च न्यायालय के उक्त व्यापक और अपनी तरह के पहले निर्णय ने स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के तंबाकू नियंत्रण प्रभाग और एफएसएसएआई के अधिकारियों द्वारा स्थापित सिद्धांतों के सभी प्रासंगिक पहलुओं से लेकर खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर निषेध और प्रतिबंध) विनियम, 2011 को कम कर दिया है और तत्पश्चात, खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 की धारा 3(1) (ज) के तहत परिभाषित 'खाद्य' की परिभाषा के साथ 'धूम्रपान' और 'धुआं रहित' तंबाकू के असंगत वर्गीकरण को विनियम 2.3.4 के साथ सह-संबंधित किया है। निर्णय के प्रासंगिक पैराग्राफ को पुनः प्रस्तुत किया गया है और विभिन्न निर्धारण कारकों पर बल देते हेतु पाठकों/जनता द्वारा आसानी से समझने के लिए उचित रूप से प्रस्तुत किया गया है, जो निम्नवत है:-

190. एफएसएसए के तहत वस्तुओं के लिए गुणवत्ता के मानकों को स्थापित करने की शक्ति में किसी भी सामान के "निर्माण, बिक्री, भंडारण और वितरण को "प्रतिबंधित" करने की शक्ति इसके क्षेत्राधिकार में शामिल नहीं होगी, सिवाय इसके, जब प्रतिबंधित किए जाने वाले सामान सीओटीपीए के तहत अनुसूचित तंबाकू उत्पादों से संबंधित हो।
191. माननीय उच्चतम न्यायालय ने हिम्मत लाल के. शाह (सुप्रा) के मामले में स्पष्ट रूप से कहा है कि विनियम की शक्ति में सामान्य रूप से प्रतिबंध लगाने की शक्ति शामिल नहीं है। विनियमित करने की शक्ति का तात्पर्य उसके निरंतर अस्तित्व से है जिसे विनियमित किया जाना है। हिम्मत लाल (सुप्रा) द्वारा निर्धारित अनुधात और एफएसएसए की पूरी योजना के अवलोकन को देखते हुए, यह स्पष्ट है कि विनियम तैयार करने की शक्ति में किसी उत्पाद के निर्माण, वितरण, भंडारण और बिक्री को प्रतिबंधित करने की शक्ति शामिल नहीं है।
192. विनियम, 2011 एफएसएसएआई द्वारा एफएसएसए की धारा 26 के साथ धारा 92 (2) (झ) द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए बनाए गए हैं। एफएसएसए की धारा 26 में खाद्य कारबार कर्ता की जिम्मेदारियों का प्रावधान है। एफएसएसए के तहत 'खाद्य कारबार' और 'खाद्य कारबार कर्ता' शब्द परिभाषित किए गए हैं। इसके अलावा, एफएसएसए की धारा 31 (1) में प्रावधान है कि कोई भी व्यक्ति कोई खाद्य कारबार अनुज्ञप्ति के अधीन ही प्रारंभ करेगा या उसे चलाएगा अन्यथा नहीं। तथापि, एफएसएसए के अनुसार, तम्बाकू और तम्बाकू उत्पादों से संबंधित व्यक्तियों को एफएसएसए के अंतर्गत कोई लाइसेंस प्राप्त करने की आवश्यकता नहीं है।
193. विनियम 2.3.4 के अवलोकन से, यह स्पष्ट है कि इसका उद्देश्य किसी भी खाद्य उत्पाद में सामग्री के रूप में तंबाकू या निकोटीन के उपयोग को प्रतिबंधित करने

का नहीं है। इस न्यायालय के सुविचारित दृष्टिकोण में, विनियम 2.3.4 की भाषा तंबाकू या निकोटीन के निर्माण, वितरण, भंडारण या बिक्री को विनियमित करने का सुझाव नहीं देती है, बल्कि एफएसएसए के दायरे में खाद्य के मानकों को विनियमित करती है। इसलिए, विनियम 2.3.4 के तहत जो विनियमित किया जाना है वह तंबाकू के बिना खाद्य है, न कि तंबाकू जो सीओटीपीए के तहत एक अनुसूचित वस्तु है, जिसे तदनुसार, सीओटीपीए के प्रावधानों के तहत विनियमित किया जाना है।

195. यह नोट करना भी महत्वपूर्ण है कि राज्य की कार्यकारी शक्ति का उद्देश्य एक स्वतंत्र कानून बनाने वाली एजेंसी के रूप में कार्य करना नहीं है क्योंकि संविधान के तहत कानून बनाने का कार्य कार्यपालिका के पास निहित नहीं है और इसका कार्य केवल अंतराल को पूरा करना है। यह तय है कि कानून बनाने की शक्ति विधायिका के पास है, कार्यपालिका के पास नहीं। कार्यपालिका को केवल विधायिका द्वारा बनाई गई नीतियों/कानूनों को लागू करना है। यदि राज्य को कानून बनाने के लिए अपनी कार्यकारी शक्तियों का सहारा लेने की अनुमति दी जाती है, तो इसके परिणामस्वरूप कार्यपालिका द्वारा कानून बनाए जाएंगे, न कि विधायिका द्वारा जो भारत के संविधान के उद्देश्य का उल्लंघन होगा।
196. उपर्युक्त को ध्यान में रखते हुए, धारा 30 (2) (क) के तहत शक्तियों का प्रयोग करते हुए विनियम 2.3.4 के मद्देनजर खाद्य सुरक्षा आयुक्त द्वारा पारित आक्षेपित अधिसूचनाएं, जहां तक वे सीओटीपीए के तहत कवर किए गए अनुसूचित तंबाकू उत्पादों के संबंध में तंबाकू और निकोटीन के उपयोग को प्रतिबंधित करती हैं, एफएसएसए द्वारा प्रदान की गई शक्तियों के दायरे से बाहर हैं।
197. एफएसएसए की धारा 2 में प्रावधान है कि लोकहित में यह समीचीन है कि संघ को खाद्य उद्योग को अपने नियंत्रण में लेना चाहिए, जबकि सीओटीपीए की धारा 2

में प्रावधान है कि लोकहित में यह समीचीन है कि संघ को तंबाकू उद्योग अपने नियंत्रण में लेना चाहिए। उपर्युक्त प्रावधानों के तुलनात्मक अध्ययन से, यह देखा जा सकता है कि एफएसएसए "खाद्य उद्योग" से संबंधित है और सीओटीपीए "तंबाकू उद्योग" से संबंधित है। यह ध्यान देने योग्य है कि सूची एक की प्रविष्टि 52 को ध्यान में रखते हुए, संसद को तंबाकू और खाद्य उद्योग पर कानून बनाने की विधायी शक्ति है। एफएसएसए की धारा 2 के तहत "खाद्य उद्योग" को अपने नियंत्रण में लेने का इरादा रखने वाली घोषणा तंबाकू को इसके दायरे में नहीं ला सकती है क्योंकि सीओटीपीए अधिनियमन में इसे पहले ही "तंबाकू उद्योग" के तहत कवर किया जा चुका है।

200. सीओटीपीए तंबाकू से संबंधित एक विशेष अधिनियमन है और विशेष रूप से और व्यापक रूप से तंबाकू और तंबाकू उत्पादों से संबंधित है। जैसा कि गोडावत पान मसाला (सुप्रा) के मामले में कहा गया है, सीओटीपीए एक विशेष अधिनियम है जिसका उद्देश्य तंबाकू और तंबाकू उत्पादों से निपटना है, जबकि पीएफए एक सामान्य अधिनियमन है, इसलिए, सीओटीपीए सीओटीपीए की अनुसूची में सूचीबद्ध तंबाकू उत्पादों की बिक्री या निर्माण को प्रतिबंधित करने की शक्ति के संबंध में पीएफए के प्रावधानों को ओवरराइड करता है। गोडावत पान मसाला (सुप्रा) में, माननीय उच्चतम न्यायालय ने आगे कहा कि सीओटीपीए एक विशेष अधिनियम है जिसका उद्देश्य तंबाकू और तंबाकू उत्पादों से निपटना है और इसलिए यह पीएफए की धारा 7 (4) को ओवरराइड करेगा।
201. माननीय उच्चतम न्यायालय ने गोडावत पान मसाला (सुप्रा) के मामले में टिप्पणी की कि तंबाकू से निपटने के लिए अधिनियमित कानून यह सुझाव नहीं देता है कि संसद ने कभी भी तंबाकू को अतिरिक्त वाणिज्य के रूप में माना है और न ही संसद ने कभी इसके उपयोग पर पूरी तरह से प्रतिबंध लगाने का प्रयास किया है। तंबाकू उत्पादों पर केवल लाइसेंसिंग विनियम, शुल्क और कर लगाए गए हैं।

202. यहां तक कि सीओटीपीए भी तम्बाकू और तम्बाकू उत्पादों की बिक्री और वितरण पर प्रतिबंध नहीं लगाता है, सिवाय विज्ञापन और बिक्री को विनियमित करने के लिए विभिन्न जाँच और संतुलन हेतु कुछ शर्तों को लागू करने के। इसके अलावा, क्या किसी वस्तु का वाणिज्य के अलावा किसी रूप में निषिद्ध किया जाना है, यह विधायी नीति का विषय है और यह विधायिका के अधिनियम से उत्पन्न होना चाहिए, न कि केवल एक कार्यकारी प्राधिकरण द्वारा जारी अधिसूचना द्वारा। इस प्रकार, सीओटीपीए के तहत लगाए गए कुछ प्रतिबंधों के अधीन तंबाकू के व्यापार, बिक्री और वितरण की अनुमति है और इसे केवल विनियमित किया गया है और निषिद्ध नहीं किया गया है।
205. उपर्युक्त पर विचार करते हुए, यह स्पष्ट रूप से सामने आता है कि एफएसएसए खाद्य पदार्थों से संबंधित कानूनों को समेकित करने और खाद्य पदार्थों के लिए विज्ञान-आधारित मानकों को निर्धारित करने और मानव उपभोग और आनुषंगिक मामलों के लिए सुरक्षित और पौष्टिक भोजन सुनिश्चित करने के लिए उनके निर्माण, भंडारण, वितरण, बिक्री और आयात को विनियमित करने के लिए एक अधिनियम है। जबकि सीओटीपीए एक व्यापक कानून है जो तंबाकू और तंबाकू उत्पादों के विज्ञापन, व्यापार, बिक्री और वितरण से संबंधित है। केंद्र सरकार को खाद्य उद्योग और तंबाकू उद्योग दोनों के संबंध में कानून बनाने का अधिकार प्राप्त है, इसलिए, यह निश्चित है कि एफएसएसए के अधिनियमन के समय, विधायिका न केवल सीओटीपीए, जिसे 2003 में अधिनियमित किया गया था, के अस्तित्व के बारे में जागरूक और सचेत थी, बल्कि सीओटीपीए के तहत विभिन्न नियम बनाए और 2006 में एफएसएसए के अधिनियमन के बाद भी उसके तहत बनाए गए प्रावधानों और नियमों में कई संशोधन किए।
206. तदनुसार, यह देखा जा सकता है कि सीओटीपीए, एक "विशेष कानून" होने के नाते, तंबाकू और तंबाकू उत्पादों के क्षेत्र पर लागू होता है और एफएसएसए पर प्रभावी होगा जो कि एक "सामान्य कानून" है।

208. याचिकाकर्ताओं की ओर से यह तर्क दिया गया है कि एक सामान्य कानून केवल निहितार्थ द्वारा पहले के विशेष कानून को निरस्त नहीं करता है। एफएसएसए की धारा 97 विशेष रूप से कुछ केंद्रीय अधिनियमों को निरस्त करती है, जैसा कि एफएसएसए की दूसरी अनुसूची में निर्दिष्ट है। हालांकि, सीओटीपीए को स्पष्ट रूप से या निहितार्थ द्वारा निरस्त नहीं किया गया है।
211. उपर्युक्त को ध्यान में रखते हुए, निरसन के निहित सिद्धांत का वर्तमान मामले पर कोई प्रभाव नहीं है क्योंकि उपरोक्त दोनों अधिनियमों अर्थात्, एफएसएसए और सीओटीपीए के क्षेत्र अलग-अलग हैं अर्थात्, पहला खाद्य उद्योग पर लागू होता है जबकि बाद वाला तंबाकू उद्योग पर लागू होता है। इसलिए, इस न्यायालय के सुविचारित दृष्टिकोण में, एफएसएसए सीओटीपीए के प्रावधानों का निहित रूप से निरसन नहीं करता है।
212. अब अगला प्रश्न यह है कि क्या तंबाकू और तंबाकू उत्पादों को एफएसएसए के तहत "खाद्य" कहा जा सकता है। एफएसएसए को खाद्य से संबंधित कानूनों को दृढ़ करने के लिए अधिनियमित किया गया था।
213. प्रतिवादियों की ओर से यह तर्क दिया गया है कि पीएफए की धारा 2(फ) में एफएसएसए की धारा 3(1) (अ) की तुलना में खाद्य की संकुचित परिभाषा थी। ये लाभकारी विधान हैं और इसलिए इसके उपबंधों की व्याख्या करते समय उदार व्याख्या अपनाई जानी चाहिए ताकि जनता को बड़े पैमाने पर अधिकतम लाभ दिया जा सके। प्रतिवादियों ने अपने उक्त तर्क को सिद्ध करने के लिए विभिन्न निर्णयों पर भरोसा किया है।



214. इसके विपरीत, याचिकाकर्ताओं ने तर्क दिया है कि चबाने वाला तंबाकू सीओटीपीए के तहत एक अनुसूचित उत्पाद है और इसे एफएसएसए के तहत "खाद्य" के रूप में नहीं माना जा सकता है। इसके अलावा, चबाने वाले तंबाकू का कोई स्वास्थ्य या पोषण मूल्य नहीं है। आगे, यह तर्क दिया गया है कि चबाने वाले तंबाकू को गुटखा, पान मसाला और अन्य समान उत्पादों से अलग किया जा सकता है क्योंकि पहले वाले में 100% शुद्ध तंबाकू होता है जबकि बाद वाले में, तंबाकू के अलावा अन्य खाद्य पदार्थ जैसे सुपारी, केसर, चूना, इलायची आदि शामिल होते हैं। तंबाकू चबाना भी विभिन्न कर विधियों के तहत गुटखा, पान मसाला आदि से अलग उत्पाद है।
215. इस प्रश्न के संबंध में कि क्या तम्बाकू और तम्बाकू उत्पाद एफएसएसए की धारा 3(1) (ज) की परिभाषा के अंतर्गत आते हैं, विभिन्न उच्च न्यायालयों ने इस पहलू पर अलग-अलग विचार दिए हैं, जिन पर ऊपर विस्तार से चर्चा की गई है।
216. यह मानना सही है कि एफएसएसए, खाद्य उद्योग को नियंत्रित करने वाले कानून के अधिनियमन के समय, विधायिका को सीओटीपीए, जो तंबाकू उद्योग के नियंत्रण के लिए अधिनियमित एक केंद्रीय अधिनियम है, के अस्तित्व के बारे में जानकारी होगी। एफएसएसए के अधिनियमन के बाद भी सीओटीपीए के तहत विभिन्न संशोधन और नियम तैयार करना उपरोक्त धारणा को स्पष्ट और दृढ़ करता है और एफएसएसए द्वारा सीओटीपीए के निहित निरसन के सिद्धांत को झुठलाता है।
217. उल्लेखनीय है कि एफएसएसए खाद्य पदार्थों के लिए विज्ञान आधारित मानक निर्धारित करता है और मानव उपभोग के लिए पौष्टिक भोजन की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए उनके निर्माण, भंडारण, वितरण, बिक्री और आयात को विनियमित करता है। उपर्युक्त को ध्यान में रखते हुए, तम्बाकू को एफएसएसए के

अर्थ के तहत "खाद्य" नहीं कहा जा सकता है क्योंकि तंबाकू की बिक्री, वितरण और भंडारण को विनियमित करने के क्रम में इसे मानव उपभोग के लिए सुरक्षित और पौष्टिक सुनिश्चित करने हेतु कोई विज्ञान-आधारित मानक निर्धारित नहीं किए जा सकते हैं।

218. उपर्युक्त के अतिरिक्त, विनियम 2.3.4 में यह निर्धारित किया गया है कि तंबाकू और निकोटिन का उपयोग किसी भी खाद्य उत्पादों में अवयवों के रूप में नहीं किया जाएगा। उक्त विनियम एफएसएसए के अंतर्गत तैयार किया गया है, जो एफएसएसए के दायरे में खाद्य मानकों को विनियमित करने के लिए है और इस न्यायालय के सुविचारित दृष्टिकोण में, इसे तंबाकू के मानकों और/या विनिर्माण और बिक्री को विनियमित करने के लिए नहीं माना जा सकता है। वास्तव में, खाद्य सुरक्षा और मानक (खाद्य उत्पाद मानक और खाद्य सहयोज्य) विनियम, 2011 तंबाकू को परिभाषित नहीं करता है, क्योंकि तंबाकू के लिए संभवतः कोई मानक निर्धारित नहीं किया जा सकता है, जो इस तथ्य को और दृढ़ करता है कि तंबाकू "खाद्य" नहीं है। यदि एफएसएसए के अर्थ के अंतर्गत "तंबाकू" को "खाद्य" के रूप में माना जाता है और व्याख्या की जाती है, तो इसका लक्ष्य/उद्देश्य जिसके लिए विनियम 2.3.4 तैयार किया गया है (अर्थात्, एफएसएसए के तहत भोजन के मानकों को विनियमित करने हेतु), निरर्थक हो जाएगा। इसके अलावा, इस तरह की व्याख्या एफएसएसए के प्रावधानों का पूरी तरह से उल्लंघन होगा, जो खाद्य उद्योग को संबोधित करने वाला एक व्यापक कानून है।

219. आगे, यह ध्यान देने योग्य है कि विनियम 2.3.4 खाद्य उत्पादों में सामग्री के रूप में तंबाकू और निकोटिन के उपयोग को प्रतिबंधित करता है, जिससे "खाद्य" के लिए मानकों को विनियमित किया जाता है, न कि "तंबाकू" में मानकों या व्यापार को। इसलिए, उक्त विनियम को सीओटीपीए के किसी भी प्रावधान के साथ विरोधाभासी नहीं कहा जा सकता है। उक्त विनियम केवल खाद्य सुरक्षा के लिए

सामान्य सिद्धांत निर्धारित करता है और किसी भी तरह से यह समझने के लिए नहीं पढ़ा जा सकता है कि "तंबाकू" एफएसएसए के अर्थ के तहत "खाद्य" है।

220. दृढ़ तर्कों और पार्टियों द्वारा आधारित निर्णयों पर विचार करने के बाद, एफएसएसए में परिभाषित "खाद्य" में तंबाकू को इसके परिप्रेक्ष्य या दायरे में शामिल नहीं किया गया है और इसलिए, तंबाकू को एफएसएसए के अर्थ के तहत "खाद्य" नहीं कहा जा सकता है।

228. याचिकाकर्ताओं की ओर से यह तर्क दिया गया है कि प्रतिवादी तंबाकू की कृत्रिम रूप से बनाई गई उप-श्रेणी, अर्थात् "धूम रहित तंबाकू" पर प्रतिबंध लगाने का इरादा रखते हैं, जिसमें चबाने वाला तंबाकू, पान मसाला, गुटखा आदि शामिल हैं और सीओटीपीए के तहत सूचीबद्ध अन्य अनुसूचित तंबाकू उत्पाद हैं। तथापि, धूम रहित तंबाकू उत्पादों के विनिर्माण, भंडारण, बिक्री और वितरण पर प्रतिबंध लगाने वाली अधिसूचनाओं द्वारा प्राप्त किए जाने वाले उद्देश्य के लिए कोई तर्कसंगत संबंध प्रतीत नहीं होता है। निश्चित रूप से, उक्त निषेधात्मक आदेश (ओं) द्वारा आक्षेपित अधिसूचनाओं की प्रकृति में प्राप्त किया जाने वाला उद्देश्य "लोक स्वास्थ्य" है। हालांकि, धूम रहित और धूमयुक्त तंबाकू में इस तरह के भेदभाव करने का कोई औचित्य नहीं है, जो अपने रूपों में भिन्न हो सकते हैं लेकिन लोक स्वास्थ्य पर अपने प्रभाव के संदर्भ में अलग नहीं हैं। यह ध्यान देने योग्य है कि सीओटीपीए, जो तंबाकू उद्योग को नियंत्रित करने वाला केंद्रीय अधिनियम है, अपनी अनुसूची के तहत धूम रहित और धूमयुक्त तंबाकू के बीच ऐसा कोई अंतर नहीं करता है।

229. उपर्युक्त टिप्पणियों के आलोक में, यह स्पष्ट है कि धूम रहित और धूमयुक्त तंबाकू के बीच उक्त वर्गीकरण/भेद का आक्षेपित अधिसूचनाओं द्वारा प्राप्त की जाने वाली वस्तु से कोई संबंध नहीं है। वास्तव में, उक्त भेदभाव आक्षेपित अधिसूचनाओं द्वारा बढ़ावा दिया जा रहा है, धूम रहित तंबाकू पर धूमयुक्त तंबाकू

को प्रोत्साहित करता है, जो न केवल स्पष्ट रूप से भेदभावपूर्ण है, बल्कि संविधान के अनुच्छेद 14 का उल्लंघन भी है।

230. इसके अलावा, आक्षेपित अधिसूचनाएं कथित तौर पर विनियम 2.3.4 की आइ में जारी की जा रही हैं जो किसी भी खाद्य पदार्थ में तंबाकू और निकोटीन के उपयोग पर प्रतिबंध लगाती हैं। हालांकि, माना जाता है कि तंबाकू और निकोटीन न केवल धूम रहित तंबाकू में पाए जाते हैं, बल्कि धूमयुक्त तंबाकू में भी पाए जाते हैं, जिसे आक्षेपित अधिसूचनाओं की कठोरता से बाहर रखा गया है। इसलिए, उत्तरदाताओं द्वारा जारी की गई आक्षेपित अधिसूचनाओं द्वारा धूम रहित और धूमयुक्त तंबाकू के बीच वर्गीकरण का कोई औचित्य नहीं है। इसके अलावा, धूम रहित और धूमयुक्त तंबाकू के बीच भेदभाव करके आक्षेपित अधिसूचनाओं के आधार पर लगाया गया निषेध संविधान के अनुच्छेद 19 (6) के तहत मौलिक अधिकारों के प्रयोग पर उचित प्रतिबंधों के तहत नहीं आता है।
231. याचिकाकर्ताओं की ओर से आगे तर्क दिया गया है कि सबूत का बोझ प्रतिवादियों पर है कि वे यह साबित करें तंबाकू उत्पादों के भीतर एक कृत्रिम उप-वर्गीकरण का निर्माण, यानी धूम रहित और धूमयुक्त तंबाकू, आक्षेपित अधिसूचनाओं यानी लोक हित द्वारा प्राप्त किए जाने वाले उद्देश्य के लिए एक स्पष्ट या उचित संबंध रखता है। हालांकि, प्रतिवादियों द्वारा दी गई दलीलों और प्रस्तुतियों पर विचार करते हुए, इस न्यायालय का विचार है कि उक्त बोझ को प्रतिवादियों द्वारा पर्याप्त रूप से निर्वहन नहीं किया गया है, जिससे उक्त वर्गीकरण / भेद संविधान के अनुच्छेद 14 की कसौटी पर खरे नहीं उतरते हैं। फलस्वरूप, संविधान के अनुच्छेद 14 के तहत वैध वर्गीकरण को सही ठहराने का आक्षेपित अधिसूचनाओं द्वारा प्राप्त किए जाने वाले उद्देश्य के साथ कोई संबंध नहीं है।
232. पक्षकारों की ओर से दिए गए विस्तृत तर्कों और स्पष्टीकरण और ऊपर चर्चा किए गए कारणों को ध्यान में रखते हुए, इस न्यायालय का सुविचारित मत है कि धूम रहित और धूमयुक्त तंबाकू के बीच किया जाने वाला वर्गीकरण स्पष्ट रूप से संविधान के अनुच्छेद 14 का उल्लंघन है।
234. नोट किया जाता है कि अंकुर गुटका (सुप्रा) और सेंट्रल सुपारी (सुप्रा) के मामले में माननीय उच्चतम न्यायालय के समक्ष यह प्रस्तुत किया गया है कि ऐसे राज्यों में तम्बाकू और/या निकोटीन युक्त गुटखा और पान मसाला पर पूर्ण प्रतिबंध लगाए जाने के बावजूद, निर्माताओं ने गुटखा और पान मसाला को

अलग-अलग पाउच में बेचने के लिए ऐसा जोड़ तोड़ किया है जिससे इस तरह से प्रतिबंध का उल्लंघन किया जा रहा है। माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा जारी अंतरिम निर्देशों के मद्देनजर, यह स्पष्ट है कि तंबाकू और/या निकोटीन युक्त गुटखा और पान मसाला के निर्माण और बिक्री पर लगाए गए प्रतिबंध का अनुपालन सुनिश्चित किया जाना चाहिए। यद्यपि मुख्य मामला निर्णय के लिए लंबित है, माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा पारित उपर्युक्त निर्देश विनियम 2.3.4 के अनुरूप है क्योंकि यह "तंबाकू और/या निकोटीन युक्त गुटखा और पान मसाला के निर्माण और बिक्री पर लगाए गए प्रतिबंध के अनुपालन के लिए" निर्देश देता है। विनियम 2.3.4 का सार किसी भी खाद्य उत्पादों में सामग्री के रूप में तंबाकू और निकोटीन के उपयोग को प्रतिबंधित करना है और तंबाकू और / या निकोटीन के निर्माण और बिक्री को प्रतिबंधित नहीं करना है। इसके मद्देनजर, वर्तमान मामला विशिष्ट है क्योंकि यह अपने आप में चबाने वाले तंबाकू से संबंधित है, न कि तंबाकू और/या निकोटीन युक्त गुटखा और पान मसाला से।

236. यह न्यायालय धूम रहित और धूम युक्त, दोनों तंबाकू के उपयोग से होने वाले हानिकारक प्रभावों और विभिन्न बीमारियों के प्रति सचेत है। प्रतिवादियों द्वारा बताए गए धूम रहित तंबाकू के दुष्प्रभावों के अलावा, इस न्यायालय का विचार है कि तंबाकू, किसी भी रूप में, न केवल धूम रहित बल्कि धूमयुक्त भी लोक स्वास्थ्य के लिए हानिकारक है और यह न्यायालय तदनुसार किसी भी प्रकार के तंबाकू के उपयोग की निंदा और हतोत्साहित करती है। लोक स्वास्थ्य समाज और देश के सबसे महत्वपूर्ण अंग में से एक है और इसलिए, सभी संभव तरीके से इसे बनाए रखने के लिए सभी कदम उठाना आवश्यक है।
237. निर्विवाद रूप से, यह न्यायालय इस बात से सहमत है कि तंबाकू और निकोटीन स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हैं, हालांकि, वर्तमान मामले में कानून के कुछ प्रश्न शामिल हैं, जिन्हें केवल जनता की चेतना और भावनाओं के आधार पर तय नहीं किया जा सकता है, लेकिन न्यायिक मिसालों के आलोक में कानून की निष्पक्ष व्याख्या के आधार पर निर्णय और हल किया जाना है।
238. पक्षकारों द्वारा दी गई प्रस्तुतियों और दस्तावेजों और निर्णयों पर विचार करते हुए और ऊपर उल्लिखित विस्तृत चर्चा और तर्क को ध्यान में रखते हुए, इस न्यायालय का सुविचारित मत है कि:

- (क) धारा 30 (2) (क) के तहत शक्तियों का प्रयोग करते हुए विनियमन 2.3.4 के मद्देनजर खाद्य सुरक्षा आयुक्त द्वारा पारित आक्षेपित अधिसूचनाएं एफएसएसए द्वारा उन्हें प्रदत्त शक्तियों के दायरे से बाहर हैं।
- (ख) सीओटीपीए अनुसूचित तंबाकू उत्पादों की बिक्री और वितरण से संबंधित एक व्यापक कानून है और इसलिए, तंबाकू उत्पादों से संबंधित पूरे क्षेत्र पर लागू होता है। इसलिए, सीओटीपीए, एक विशेष कानून होने के नाते, तंबाकू और तंबाकू उत्पादों के लिए पूरे क्षेत्र पर लागू होता है और एफएसएसए जो एक सामान्य कानून है, पर अभिभावी होगा।
- (ग) संसद का यह इरादा कभी नहीं रहा कि तंबाकू और/या तंबाकू उत्पादों के निर्माण, बिक्री, वितरण और भंडारण पर पूर्ण प्रतिबंध लगाया जाए। तथापि, संसद का इरादा सीओटीपीए, एक केन्द्रीय अधिनियम जो तंबाकू उद्योग से संबंधित है, के अनुसार तंबाकू और तंबाकू उत्पादों के व्यापार और वाणिज्य को विनियमित करना है।
- (घ) निहित निरसन के सिद्धांत का वर्तमान मामले में कोई अनुप्रयोग नहीं है क्योंकि एफएसएसए और सीओटीपीए अलग-अलग क्षेत्रों पर लागू होते हैं यानी, पहला "खाद्य उद्योग" पर लागू होता है जबकि बाद वाला "तंबाकू उद्योग" पर लागू होता है। इसलिए, एफएसएसए सीओटीपीए के प्रावधानों को निहित रूप से निरस्त नहीं करता है।
- (ङ) तंबाकू को एफएसएसए के उपबंधों के अर्थ के अंतर्गत "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 संचालकों (ओं) को सुनने का अवसर देने के बाद केवल आकस्मिक परिस्थितियों में निषेध आदेश जारी कर सकते हैं। तथापि, प्रतिवादी संख्या-1 द्वारा वर्ष-दर-वर्ष एफएसएसए की धारा 18 और 30 (2) (क) के तहत निर्धारित सामान्य सिद्धांतों का पालन किए बिना यांत्रिक तरीके से आक्षेपित अधिसूचनाएं जारी की गई हैं, जो एफएसएसए के तहत उन्हें प्रदत्त शक्तियों का स्पष्ट दुरुपयोग है।

(छ) आक्षेपित अधिसूचनाओं को जारी करने को सही ठहराने के लिए धूम रहित और धूमयुक्त तंबाकू के बीच जो वर्गीकरण करने की मांग की गई है, वह स्पष्ट रूप से संविधान के अनुच्छेद 14 का उल्लंघन है।

25. स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय से कानूनी रूप से मान्य स्पष्टीकरण प्राप्त करने के लिए विस्तृत प्रश्न सूची तैयार करने और अग्ररहित करने, तम्बाकू नियंत्रण प्रभाग और एफएसएसएआई के वरिष्ठ पदाधिकारियों सहित स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के प्रतिनिधियों के मौखिक साक्ष्य लेने के रूप में की गई कार्रवाई के उत्तर प्राप्त होने के बाद याचिका समिति द्वारा किए गए विचार-विमर्श, इस विवादित मुद्दे की स्वतंत्र रूप से और पूरी तरह से नए परिप्रेक्ष्य सहित जांच करने के लिए एक विशेषज्ञ समिति के गठन का मुख्य उद्देश्य मंत्रालय को वर्ष 2011 से, विशेष रूप से वर्ष 2014 तक तंबाकू से संबंधित मुद्दों की अवधारणा में दृश्यमान 'दोष-रेखाओं' से अवगत कराना था, जिसके कारण विभिन्न न्यायालयों में लगातार मुकदमेबाजी हुई है, जिससे मंत्रालय और पहले से ही बोझ से दबे न्यायालयों के संसाधनों पर अनावश्यक दबाव पड़ता है। इसी संदर्भ में याचिका समिति, लोक सभा ने सोलहवीं लोक सभा के दौरान अपने 68वें प्रतिवेदन में छह स्व-निहित सिफारिशों की थीं। तथापि, समिति तंबाकू नियंत्रण प्रभाग और एफएसएसएआई के अधिकारियों द्वारा की गई कार्रवाई से संबंधित उत्तरों पर जिस तरीके से विचार किया गया और उसे प्रस्तुत किया गया उस पर अपनी नाराजगी व्यक्त करती है। याचिका समिति को आशय न समझ कर सभी संबंधित अधिकारियों द्वारा जो दुलमुल रवैया अपनाया गया है इससे समिति की धारणा और प्रबल हुई है जो सभी संबंधित मुद्दों पर उनके व्यापक अध्ययन और अनुसंधान कार्य का परिणाम था, समिति द्वारा अपनी 68 वें प्रतिवेदन में की गई टिप्पणियों/सिफारिशों का तुलनात्मक विश्लेषण के साथ मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत

किए गए कार्रवाई उत्तर और वे पहलू जिन पर मंत्रालय ने उत्तर नहीं दिया है, समिति द्वारा निम्नानुसार प्रस्तुत किया गया है।

समिति द्वारा की गई सिफारिशें	मंत्रालय की की गई कार्रवाई	जिन पहलुओं पर मंत्रालय ने उत्तर देना नहीं दिया है
<b>टिप्पणी/सिफारिश संख्या 1 - अत्यधिक प्रत्यायोजित विधान</b>		
<p>(i) यद्यपि देश के विभिन्न न्यायालयों ने संबंधित अधिनियमों की व्याख्या की थी, जिससे सभी खाद्य उत्पादों में तम्बाकू और निकोटीन के उपयोग पर प्रतिबंध लगाया गया था, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय का अधिनियम केवल खाद्य सुरक्षा और मानक (विक्रय प्रतिषेध और निर्वधन) विनियम, 2011 को सभी खाद्य उत्पादों में तंबाकू और निकोटीन के उपयोग को प्रतिबंधित करने के लिए केवल अधिसूचित करना, और खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 या खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 में संशोधन न करना प्रत्यायोजित विधान का अत्यधिक प्रयोग है।</p> <p>(ii) अधीनस्थ विधान के पारंपरिक सिद्धांत के अनुसार, कार्यपालिका का कार्य विधानमंडल द्वारा अधिनियमित</p>	<p>स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय इसलिए यह निष्कर्ष निकाला जाता है कि खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम (विक्रय प्रतिषेध और निर्वधन) विनियम, 2011 के विनियमन 2.3.4 को 'अत्यधिक प्रत्यायोजित विधान' के रूप में वर्गीकृत नहीं किया जाना चाहिए और खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम की धारा 3 (1) (ज) और धारा 2 (फ) के तहत 'खाद्य' की परिभाषा काफी व्यापक है, जैसा कि मामलों की श्रेणी में अदालतों द्वारा पुष्टि की गई है कि धूम्र रहित तंबाकू उत्पाद (यानी गुटखा, खैनी, जर्दा आदि) 'भोजन' हैं और इस प्रकार पीएफए अधिनियम/एफएसएस</p>	<p>स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय</p> <p>(i) विनियमन 2011 का मुद्दा और इसे एफएसएस अधिनियम, 2006 के साथ सह-संबद्ध करना अत्यधिक प्रत्यायोजित विधान का कार्य क्यों नहीं है।</p> <p>(ii) विनियम 2011 जारी करने और एफएसएस अधिनियम, 2006 के नियम 3 (झ) (ज) में इसे लागू करने के संदर्भ में कार्यपालिका द्वारा विधायिकाओं की विधायी शक्तियों का प्रयोग क्यों किया</p>



<p>कानून का प्रबंधन करना है, और हमारे जैसे आदर्श देश में, विधायी शक्तियों का प्रयोग विशेष रूप से विधानमंडलों द्वारा किया जाना चाहिए जो सीधे मतदाताओं के लिए जिम्मेदार हैं।</p> <p>(iii) यदि स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय इस मामले को आगे बढ़ाना चाहता है, तो उन्हें सभी खाद्य उत्पादों में तम्बाकू और निकोटीन के उपयोग को स्पष्ट रूप से प्रतिबंधित करने के लिए खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 या खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954 में संशोधन करने के तौर-तरीकों पर काम करना चाहिए और उक्त अधिनियम के तहत 'खाद्य' की परिभाषा में उचित परिवर्तन भी लाना चाहिए।</p>	<p>अधिनियम के तहत विनियमित किया जा सकता है।</p>	<p>गया है।</p> <p>(iii) विनियम 2.3.4 के संदर्भ में एफएसएस अधिनियम, 2006 के तहत 'खाद्य' की परिभाषा में उचित परिवर्तन लाने की, और मंत्रालय द्वारा की गई व्याख्या पर इसके निरंतर जोर देने की आवश्यकता क्यों नहीं है।</p>
--	---	---

**टिप्पणी/सिफारिश संख्या 2 - एफएसएस अधिनियम, 2006 के तहत 'खाद्य' की संकीर्ण परिभाषा का परिहार**

<p>(i) तम्बाकू के हानिकारक प्रभावों को ध्यान में रखते हुए, खाद्य सुरक्षा और मानक (विक्रय प्रतिषेध और निर्वहन) विनियम, 2011 का खंड 2.3.4 सभी खाद्य उत्पादों में तम्बाकू और निकोटीन के उपयोग पर स्पष्ट रूप से प्रतिबंध लगाता है/प्रतिबंधित करता है। हालांकि, इसके बाद, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण</p>	<p><u>स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय</u></p> <p>एफएसएस अधिनियम, 2006 के तहत धूमयुक्त तम्बाकू को किसी भी तरह से 'खाद्य' के रूप में वर्गीकृत नहीं किया जा सकता है। यह 'खाद्य' नहीं हो सकता क्योंकि इसे खाया नहीं जाता</p>	<p><u>स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय</u></p> <p>(i) तंबाकू के हानिकारक प्रभावों को केवल धूम रहित तंबाकू उत्पादों तक ही सीमित क्यों रखा गया है और धूमयुक्त तंबाकू को आसानी से बाहर रखा</p>
---	--	--

<p>मंत्रालय द्वारा तंबाकू के हानिकारक प्रभावों को केवल धूम रहित तंबाकू जैसे गुटखा, जर्दा, खैनी और इसी तरह के किसी भी अन्य प्रसंस्कृत / स्वाद वाले चवर्ण तंबाकू उत्पादों तक सीमित करके एक और व्यक्तिपरक अंतर किया गया और आसानी से धूमयुक्त तंबाकू को बाहर रखा गया।</p> <p>(ii) स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने तर्क दिया है कि धूमयुक्त तंबाकू को 'खाद्य' की परिभाषा के तहत नहीं लाया जा सकता है क्योंकि कुछ भी जिसे मुंह से खाया जाता है या चबाया जाता है, वह एफएसएस अधिनियम, 2006 की धारा 3 (ठ) की परिभाषा के तहत केवल 'खाद्य' हो सकता है। इस पृष्ठभूमि को देखते हुए, समिति को इस तथ्य के मद्देनजर इस तरह के हास्यास्पद भेद करने के पीछे के तर्क को समझना नहीं पा रही है कि स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने समिति के समक्ष अपनी प्रस्तुतियों में, न केवल इस तथ्य को स्वीकार किया है कि 'टोबैको मार्टलिटी रिपोर्ट 2012' संबंधी डब्ल्यूएचओ की वैश्विक रिपोर्ट इस निष्कर्ष पर पहुंची थी कि देश में सभी मौतों में से सात प्रतिशत तंबाकू के उपयोग के कारण होती हैं, लेकिन इससे यह भी पता चला कि वर्ष 2011 में देश में तंबाकू के</p>	<p>है। किसी पदार्थ को सांस द्वारा लेने से इसे 'खाद्य' की मौजूदा परिभाषा में शामिल नहीं किया जाएगा।</p> <p>ग्लोबल एडल्ट टोबैको सर्वे (जीएटीएस-20, 28.6) के दूसरे दौर के अनुसार भारत में, 15 वर्ष और उससे अधिक आयु के लोग 266.8 मिलियन वयस्क, वर्तमान में किसी न किसी रूप में तंबाकू का उपयोग करते हैं। इसके अलावा, किसी भी प्रकार के तंबाकू के उपयोग की व्यापकता 34.6 प्रतिशत (2009-10) से छह प्रतिशत अंक घटकर 28.6 प्रतिशत (2016-17) हो गई है। तंबाकू के उपयोग के प्रसार में सापेक्ष कमी 17.3 प्रतिशत है। धूमयुक्त और धूम रहित तंबाकू के उपयोग के प्रसार में काफी कमी आई है। धूमपान की व्यापकता 14.0% (2009-10) से 3.3 प्रतिशत अंक घटकर 10.7% (2016-17) हो गई है और धूम रहित तंबाकू का उपयोग 25.9% (2009-10) से 4.5 प्रतिशत</p>	<p>गया है।</p> <p>(ii) जब 'टोबैको मार्टलिटी रिपोर्ट 2012' संबंधी डब्ल्यूएचओ की वैश्विक रिपोर्ट इस निष्कर्ष पर पहुंची थी कि देश में होने वाली सभी मौतों में से सात प्रतिशत तंबाकू के उपयोग के कारण होती हैं, तो वे कौन से कारण थे जिनके आधार पर मंत्रालय ने तर्क दिया है कि धूमयुक्त तंबाकू को 'खाद्य' की परिभाषा के तहत नहीं लाया जा सकता है क्योंकि कोई भी चीज जिसे मुंह से खाया या चबाया जाता है, एफएसएस अधिनियम, 2006 की धारा 3 (ठ) की परिभाषा के तहत केवल 'खाद्य' हो सकती है।</p>
---	---	---

<p>उपयोग के कारण सभी बीमारियों से कुल आर्थिक लागत 1,04,500 करोड़ रुपये थी; जो सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) का 1.16 प्रतिशत था और वर्ष 2011-12 में स्वास्थ्य क्षेत्र में सभी राज्यों और केंद्र सरकार के व्यय से भी 12 प्रतिशत अधिक था।</p> <p>(iii) एफएसएस अधिनियम, 2006 में निहित 'खाद्य' की परिभाषा में न केवल धूम रहित तंबाकू उत्पाद शामिल होने चाहिए, बल्कि उन सभी प्रकार के उत्पादों को भी शामिल किया जाना चाहिए जिनमें तंबाकू और निकोटीन होते हैं।</p> <p>(iv) स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय को देश में सभी तंबाकू उत्पादों के उपयोग पर पूर्ण प्रतिबंध लगाने या विनियमित करने की आवश्यकता के व्यावहारिक परिकल्पना के साथ अपनी संपूर्ण रणनीति को फिर से बनाना चाहिए और, इसके बाद अधिनियम (मों) में एक बारगी, स्वअंतरनिष्ठ, विदित रूप से तर्कसंगत संशोधन लाने के साथ-साथ एक दीर्घकालिक नीति बनानी चाहिए ताकि वे</p>	<p>अंक घटकर 21.4% (2016-17) हो गया है।</p>	
---	--	--

<p>विधिक जटिलताओं/वादों में फसनें और विभिन्न तथाकथित लॉबियों से अनर्गल आरोप लगने से स्वयं को बचा सके।</p>		
---	--	--

**टिप्पणियां/सिफारिश संख्या 3 - विनियमन लागू करने की तुलना में चयनात्मक प्रतिबंध लगाना - 'धुआं रहित' और 'धूमपान' तंबाकू पर एक विषय अध्ययन**

<p>(i) समिति ने यह भी विश्लेषण किया है कि सभी प्रकार के 'धुआं रहित/चबाने वाले तंबाकू' उत्पादों के निर्माण, बिक्री, उपभोग आदि से संबंधित सभी गतिविधियों पर प्रतिबंध लगाना या उन्हें प्रतिबंधित करने की दिशा में आगे बढ़ना चार परिक्षेत्रों पर आधारित है, अर्थात्; (i) स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा एफएसएस अधिनियम, 2006 की धारा 2(ज) के अंतर्गत खाद्य की परिभाषा की कार्यनिवृत्ति व्याख्या; (ii) सभी प्रकार के धूमपान तंबाकू उत्पादों को इस</p>	<p><u>स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय</u> एफएसएस अधिनियम, 2006 (जिसमें विभिन्न सरकारी विभागों द्वारा प्रशासित खाद्य से संबंधित पीएफए अधिनियम अन्य नियमों और आदेशों को समाहित किया गया है) को अधिनियमित करते समय विधायिका (संसद) की मंशा यह रही है कि एफएसएस अधिनियम और उसके अंतर्गत बनाए गए नियमों और विनियमों के तहत 'खाद्य' की परिभाषा में धुआं</p>	<p><u>स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय</u> (i) क्या मंत्रालय सभी प्रकार के 'धुआंरहित /चबाने वाले तंबाकू' उत्पादों के विनिर्माण, बिक्री, उपभोग आदि से संबंधित सभी गतिविधियों पर प्रतिबंध लगाने या उन्हें प्रतिबंध लगाने की दिशा में आगे बढ़ने के लिए समिति द्वारा की गई बातों से सहमत है</p>
---	---	--

<p>आधार पर प्रतिबंध के दायरे से बाहर करना कि जो कुछ भी मुंह से खाया जाता है या चबाया जाता है, वह एफएसएस अधिनियम, 2006 के तहत परिभाषा के अनुसार केवल 'भोजन' हो सकता है। (iii) धूम्रपान न करने वाले विभिन्न अतिसंवेदनशीलता वर्गों अर्थात् महिलाओं, वरिष्ठ नागरिकों, बच्चों और धूम्रपान के दौरान खतरनाक/विषैले रसायनों के उत्सर्जन के कारण होने वाले अन्य पर्यावरणीय खतरों पर तम्बाकू धूम्रपान के दुष्प्रभावों की अनदेखी करना, जो विश्व के लगभग सभी देशों में हमेशा चिंता का एक गंभीर पहलू रहा है; और (iv) भारत के उच्चतम न्यायालय सहित विभिन्न न्यायालयों की टिप्पणियां/व्याख्याएं/आदेश, जिसमें चबाने वाले तम्बाकू को भोजन की वस्तु के रूप में पुष्टि की गई है।</p> <p>(ii) दूसरी ओर, समिति यह जानकर आश्चर्यचकित है कि जब <b>खाद्य सुरक्षा और मानक )विक्रय प्रतिषेध और निर्बंधन (विनियम, 2011 का खंड 2.3.4 स्पष्ट रूप</b></p>	<p>रहित तंबाकू को शामिल किया जाए और सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पाद )विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार और वाणिज्य, उत्पादन, प्रदाय और वितरण का विनियमन (अधिनियम, 2003 (लोकप्रिय रूप से सीओटीपीए के रूप में जाना जाता है) के तहत तंबाकू धूम्रपान से संबंधित मामलों को विनियमित किया जाए।</p>	<p>या नहीं।</p> <p>(ii) जब <b>खाद्य सुरक्षा और मानक )विक्रय प्रतिषेध और निर्बंधन (विनियम, 2011 का खंड 2.3.4 सभी खाद्य उत्पादों में तंबाकू और निकोटीन के उपयोग पर स्पष्ट रूप से प्रतिबंध लगाता है/ प्रतिबंधित करता है, तो फिर सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पाद )विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार और वाणिज्य, उत्पादन, प्रदाय और वितरण का विनियमन ( अधिनियम, 2003 (सीओटीपीए) में निहित प्रावधानों को इन तंबाकू उत्पादों पर प्रतिबंध लगाने के बजाय केवल धूम्रपान तंबाकू को विनियमित करने के लिए लागू क्यों किया गया था।</b></p>
---	--	---

<p>से सभी खाद्य उत्पादों में तंबाकू और निकोटीन के उपयोग पर प्रतिबंध लगाता है/प्रतिबंधित करता है, तो सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पाद )विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार और वाणिज्य, उत्पादन, प्रदाय और वितरण का विनियमन( अधिनियम, 2003 (सीओटीपीए) केवल धूम्रपान तंबाकू को विनियमित करने के लिए लागू किया गया था, न कि इन तंबाकू उत्पादों पर कोई प्रतिबंध लगाने के लिए।</p>		
<p><b>टिप्पणियां/सिफारिश संख्या 4 - तंबाकू उगाने वाले किसानों को वैकल्पिक फसलों/फसल प्रणालियों को अपनाने के लिए प्रोत्साहित करना</b></p>		
<p>कृषि एवं किसान कल्याण मंत्रालय को तंबाकू उत्पादक किसानों को वैकल्पिक फसलों/फसल प्रणालियों की ओर रुख करने के लिए प्रोत्साहित करने की दृष्टि से राज्य सरकारों/संघ राज्य क्षेत्र प्रशासनों के समन्वय से संपूर्ण फसल विविधीकरण कार्यक्रम को नए सिरे से गति देनी चाहिए।</p>	<p><u>कृषि एवं किसान कल्याण मंत्रालय</u> कृषि एवं किसान कल्याण मंत्रालय (कृषि, सहकारिता और किसान कल्याण विभाग) राष्ट्रीय कृषि विकास योजना की एक उप-योजना फसल विविधीकरण कार्यक्रम (सीडीपी) के तहत तंबाकू उत्पादकों को अन्य वैकल्पिक फसलों/फसल प्रणाली में स्थानांतरित करने के राज्य सरकारों के प्रयासों में सहायता कर रहा है।</p>	<p><u>कृषि एवं किसान कल्याण मंत्रालय</u> मंत्रालय ने समिति द्वारा की गई संगत टिप्पणियों/सिफारिशों का समुचित उत्तर प्रस्तुत कर दिया है। <u>श्रम एवं रोजगार मंत्रालय</u> मंत्रालय ने समिति द्वारा की गई संगत टिप्पणियों/सिफारिशों का समुचित उत्तर प्रस्तुत कर दिया है।</p>

	<p>फसल विविधीकरण कार्यक्रमको 2019-20 के दौरान जारी रखा जा रहा है ताकि किसानों को केंद्रीय हिस्से के रूप में 667.00 लाख रुपये(यानी सीडीपी के तहत किए गए 2000.00 लाख रुपये के कुल आवंटन का 33.35%) की राशि के साथ तंबाकू उत्पादक राज्यों में वैकल्पिक फसलों/फसल प्रणाली को अपनानेके लिए के लिए प्रोत्साहित किया जा सके। यदि कार्यान्वयन करने वाले राज्य पिछले और चालू वर्ष की निधियों (केन्द्रीय अंश) का उपयोग करते हैं और सीडीपी के अंतर्गत तम्बाकू की खेती को बदलनेकरने के लिए अतिरिक्त निधियों की मांग करते हैं, तो तम्बाकू क्षेत्र में विविधता लाने के लिए भी इस पर विचार किया जाता है। यह कार्यक्रम केन्द्र सरकार और राज्य सरकारों के बीच 60:40 की भागीदारी के आधार पर कार्यान्वित किया जा रहा है।</p> <p>फसल विविधीकरण कार्यक्रम को कार्यान्वित करने वाले राज्यों को सलाह दी गई है</p>	
--	--	--

कि वे तम्बाकू उत्पादक किसानों को वैकल्पिक फसलों/फसल प्रणालियों को लिए प्रोत्साहित करने की दृष्टि से सीडीपी को नए सिरे से प्रोत्साहन दें। फसल विविधीकरण कार्यक्रम के अंतर्गत तम्बाकू उत्पादक राज्यों को केन्द्रीय प्रायोजित योजना/राज्य योजनाके अंतर्गत अनुमोदित लागत मानदण्डों के अनुसार तम्बाकू फसल को वैकल्पिक फसलों/फसल प्रणाली में बदलनेके लिए कोई उपयुक्त कार्यकलाप/हस्तक्षेप करने की छूट दी गई है।

किसानों को प्रेरित करने के लिए फसल विविधीकरण कार्यक्रम के अंतर्गत, राज्य तम्बाकू के हानिकारक प्रभावों और वैकल्पिक फसलों के दीर्घकालिक लाभों को उजागर करने के लिए अध्ययन दौरे/ एक्सपोजर दौरे और अभियान आदि भी आयोजित कर सकते हैं।

#### श्रम और रोजगार मंत्रालय

मंत्रालय ने बीड़ी कामगारों और उनके आश्रितों को



	<p>उनके जीवन स्तर को बढ़ाने के लिए वैकल्पिक आजीविका प्रदान करने के लिए कौशल विकास और उद्यमशीलता मंत्रालय और राष्ट्रीय कौशल विकास निगम के सहयोग से एक कौशल विकास कार्यक्रम शुरू किया है। आरंभ में प्रायोगिक परियोजना निम्नलिखित पांच केंद्रों, संभलपुर, भुवनेश्वर क्षेत्र; राजनंदगांव-रायपुर क्षेत्र; उत्तर 24 परगना-कोलकाता क्षेत्र; कासरगोड- कन्नूर क्षेत्र और निजामाबाद-हैदराबाद क्षेत्रमें शुरू की गई है। इसके अलावा, वर्ष 2018 में श्रम कल्याण संगठन के अंतर्गत सभी क्षेत्रों में कार्यक्रम का विस्तार किया गया था। 31.12.2019 तक कुल 7262 लाभार्थियों ने कौशल विकास प्रशिक्षण का लाभ उठाया है, जिनमें से 2746 लाभार्थियों को वैकल्पिक नौकरियों में नियुक्ति प्रदान की गई है।</p>	

**टिप्पणी/सिफारिश संख्या 5 - सुगंधित पादप उद्योग को बढ़ावा देना**

<p>सूक्ष्म, लघु और मध्यम उद्यम मंत्रालय को सुगंधित पादप उद्योग अर्थात केवड़ा और मेंथा को प्रोत्साहित करने के लिए एक विशिष्ट योजना तैयार करने की आवश्यकता के लिए राज्य सरकारों के समन्वय से एक त्वरित अध्ययन शुरू करना चाहिए। इसका विश्लेषण करते समय, सरकार द्वारा यह सुनिश्चित करने के लिए भी ध्यान रखा जाना चाहिए कि योजना को सही तरीके से लागू किया जाए।</p>	<p><u>सूक्ष्म, लघु और मध्यम उद्यम मंत्रालय</u></p> <p>सुगंध और सुरसविकास केंद्र (एफएफडीसी), कन्नौज जिसे सूक्ष्म, लघु और मध्यम उद्यम मंत्रालय द्वारा सुगंधित खेती और प्रसंस्करण में लगे किसानों और उद्योग की स्थिति को पूरा करने, बनाए रखने और उन्नत बनाने के लिए स्थापित किया गया है, ताकि उन्हें स्थानीय और वैश्विक बाजार दोनों में प्रतिस्पर्धी बनाया जा सके। यह वैज्ञानिक और औद्योगिक अनुसंधान परिषद - केंद्रीय औषधीय और सुगंध पौधा संस्थान (सीएसआईआर-सीमैप) के 'अरोमा मिशन' की अवधारणा के दौरान सुगंधित पौधों के चयन के लिए तकनीकी-वाणिज्यिक इनपुट भी प्रदान करता है।</p> <p>सीएसआईआर अरोमा मिशन की संकल्पना बड़े पैमाने पर देश भर में एंड-टू-एंड प्रौद्योगिकी की और मूल्य-संवर्धन समाधान प्रदान</p>	<p><u>सूक्ष्म, लघु और मध्यम उद्यम मंत्रालय</u></p> <p>मंत्रालय ने समिति द्वारा की गई संगत टिप्पणियों/सिफारिशों का समुचित उत्तर प्रस्तुत कर दिया है।</p>
--	--	---

	<p>करने के उद्देश्य से की गई है। यह मिशन सुगंध उद्योग और ग्रामीण रोजगार के विकास को बढ़ावा देने के लिए कृषि, प्रसंस्करण और उत्पाद विकास के क्षेत्रों में वैज्ञानिक हस्तक्षेप के माध्यम से सुगंध क्षेत्र में परिवर्तनकारी परिवर्तन लाएगा।</p> <p>सीएसआईआर-सीआईएमएपी से प्राप्त जानकारी के अनुसार अरोमा मिशन के अंतर्गत सीएसआईआर-सीमैप, लखनऊ द्वारा विभिन्न कार्यक्रमलाप शुरू किये जा रहे हैं।</p>	
<b>टिप्पणियां/सिफारिश संख्या 6 - किसी भी वस्तु/उत्पाद पर 'प्रतिबंध' लगाने की प्रभावकारिता।</b>		
<p>वित्तीय वर्ष 2015-16 और 2016-17 के लिए विभिन्न प्रकार के तंबाकू उत्पादों पर सरकार द्वारा संग्रहितकेंद्रीय उत्पाद शुल्क क्रमशः 21,228 करोड़ रुपये और 21,937 करोड़ रुपये था। इस संदर्भ में, समिति की इच्छा केन्द्रीय उत्पाद शुल्क के माध्यम से सरकार द्वारा सृजित कुल राजस्व को उन मिथ्यारचनाओंके साथ सहसंबद्ध करना है जो वर्तमान में राजस्व की हानि और सरकारी खजाने को</p>	<p><u>स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय</u></p> <p>कोई उत्तर प्रस्तुत नहीं किया गया है।</p>	<p><u>स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय</u></p> <p>कोई उत्तर प्रस्तुत नहीं किया गया है।</p>

प्रत्यक्ष नुकसान और साथ ही, किसी भी वस्तु /उत्पाद के बहिष्कार की प्रभावकारिता को विभिन्न मंचों पर 'धुआं रहित तंबाकू' उत्पादों, या धूम्रपान तंबाकू उत्पादों या दोनों पर प्रतिबंध लगाने के पहलू पर चल रहे हैं।

हमारे देश में किसी वस्तु/उत्पाद पर प्रतिबंध लगाने का पिछला अनुभव इच्छित उद्देश्यों को उत्पन्न करने में विफल रहा है और दूसरी ओर, इसने न केवल सरकार के राजस्व सृजन को प्रभावित किया है, अन्यथा जिसका उपयोग विभिन्न सामाजिक सुरक्षा योजनाओं/कल्याण कार्यक्रमों के माध्यम से जनता की भलाई के लिए किया जा सकता था उसने विशिष्ट वस्तु/उत्पाद की कालाबाजारी, उद्योग द्वारा नकली और घटिया वस्तुओं का उत्पादन, अनियमित माफिया और विभिन्न प्रवर्तन एजेंसियों की सक्रिय/निष्क्रिय भागीदारी से संबंधित उद्योगों में अन्य भ्रष्ट कार्यकलापों का बढ़ने का मार्ग भी प्रशस्त किया है।

समिति सरकार को याद दिलाना चाहती है कि कुछ वर्ष पहले लगभग सभी राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों में प्लास्टिक बैगों पर प्रतिबंध लगाया

गया था। भले ही प्लास्टिक की थैलियों पर प्रतिबंध लगाने की प्रभावकारिता वाद-विवाद का मुद्दा हो सकता है, परंतु यह एक अकाट्य तथ्य है कि बाजार से घरों के लिए खरीदे गए सामान और अन्य वस्तुओं को ले जाने के लिए देश के कोने-कोने में प्लास्टिक की थैलियों का बड़े पैमाने पर उपयोग किया जा रहा है। समिति की राय में, पुलिस से भिन्न एक प्रत्यायोजित प्रवर्तन एजेंसी का न होना प्रतिबंध लगाने के प्रभावी कार्यान्वयन की विफलता के प्राथमिक कारणों में से एक है।

इसलिए समिति का दृढ़ मत है कि यदि सरकार देश में सभी तम्बाकू उत्पादों पर प्रतिबंध लगाने के इरादे से आगे बढ़ने का इरादा रखती है, चाहे वह धुआं रहित/चबाने वाला तम्बाकू हो या धूम्रपान तम्बाकू या दोनों, तो स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय को इसके प्रभावी, पूर्ण और ठोस कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए सबसे पहले विभिन्न राज्य सरकारों/संघ राज्य क्षेत्र प्रशासनों के साथ समन्वय में एक विशिष्ट प्रवर्तन एजेंसी की स्थापना के लिए एक त्रुटिरहित रणनीति तैयार करनी चाहिए।

26. घटनाओं के बिंदुवार और अनुक्रमिक वर्णन से, अब यह पूरी तरह से स्पष्ट हो गया है कि दिल्ली उच्च न्यायालय ने अपने दिनांक 27.09.2022 के निर्णय के माध्यम से वर्ष 2011 से शुरू होने वाले पिछले दस वर्षों में तंबाकू नियंत्रण प्रभाग और एफएसएसएआई के अधिकारियों द्वारा रखी गई पूरी इमारत को पूरी तरह से ध्वस्त कर दिया है। इसके अलावा, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा गठित विशेषज्ञ समिति द्वारा की गई सिफारिशें भी उक्त निर्णय के कारण निरर्थक हो गई हैं।

27. उपर्युक्त के बावजूद, याचिका समिति, लोक सभा ने इस असफलता के बारे में विस्तार से जानने के लिए बहुत समय, प्रयास और संसाधन समर्पित किए हैं, जिसकी वजह से न केवल सचिव, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय को, जो 17 अक्टूबर 2022 को आयोजित समिति की चौबीसवीं बैठक के दौरान समिति को यह आश्वासन देने के लिए पर्याप्त स्पष्टवादी थे कि मंत्रालय दिल्ली उच्च न्यायालय के हाल के निर्णय को चुनौती देने के पक्ष में नहीं है, बल्कि याचिका संबंधी संसदीय समिति को भी शर्मिंदगी उठानी पड़ी है।

28. इसलिए, तंबाकू नियंत्रण प्रभाग और एफएसएसएआई के कुछ अधिकारियों की भूमिका, भागीदारी और तरीके जिसके आधार पर तंबाकू और निकोटीन के हानिकारक प्रभावों पर स्पष्ट रूप से गलत और भ्रामक सूत्रीकरण किया गया है की पहचान करने के लिए याचिका समिति द्वारा एक गहन विश्लेषण का प्रयास अगले पैराग्राफों में किया गया है।

## I. याचिका समिति को भ्रामक सूचना देना

29. खाद्य सुरक्षा और मानक विधेयक [2005 का विधेयक संख्या 123] लोक सभा में 19 अगस्त, 2005 को पुरः स्थापित किया गया था। विधेयक का मुख्य उद्देश्य, जैसा कि 'उद्देश्यों और कारणों के विवरण' में स्पष्ट रूप से कहा गया है, भोजन से संबंधित एकल कानून लाना और खाद्य प्रसंस्करण उद्योगों के व्यवस्थित और वैज्ञानिक विकास के लिए सुविधा प्रदान करना था। इसके अलावा, विधेयक की धारा 97 निम्नलिखित अधिनियमों का निरसन करने का प्रावधान करती है: -

- (i) खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954
- (ii) फल उत्पाद आदेश, 1955
- (iii) मांस खाद्य उत्पाद आदेश, 1973
- (iv) वनस्पति तेल उत्पाद (नियंत्रण) आदेश, 1947
- (v) खाद्य तेल पैकेजिंग (विनियमन) आदेश, 1998
- (vi) विलायक निष्कर्षित तेल, तेल रहित भोजन, और खाद्य आटा (नियंत्रण) आदेश, 1967
- (vii) दुग्ध और दुग्ध उत्पाद आदेश, 1992

(vii) आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 के तहत जारी कोई अन्य आदेश।

30. उक्त विधेयक, संसद के दोनों सदनों में पारित होने और भारत के माननीय राष्ट्रपति द्वारा अनुमति दिए जाने के बाद, खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 बन गया। इसके बाद खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 की धारा 26 के साथ पठित धारा 92 की उप-धारा (2) के खंड (1) का उपयोग करके, एफएसएसआई ने वर्ष 2011 में 'प्रत्यायोजित विधान' के रूप में खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर प्रतिषेध और प्रतिबंध) विनियम जारी किया। उक्त विनियम में, 'विनियम 2.3.4' नामक परंतुक को गुप्त रूप से निम्नानुसार जोड़ा गया था:-

*"उत्पाद में ऐसा कोई पदार्थ नहीं होना चाहिए जो स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हो।*

*तम्बाकू और निकोटिन का किसी भी खाद्य उत्पाद में संघटक के रूप में उपयोग नहीं किया जाएगा।"*

31. उपरोक्त विनियम वास्तव में, खाद्य अपमिश्रण निवारण नियम, 1955 के नियम 44-जे का पुनः अंतः स्थापन था, जिसे खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 द्वारा इस अधिनियम के साथ अधिक्रमित कर दिया गया था। हालांकि, समिति द्वारा मंत्रालय से वर्ष 2011 में विनियम जारी करने की आवश्यकता, विशेष रूप से विनियम 2.3.4, जब नियमों को एफएसएस अधिनियम, 2006 के तहत पहले ही अधिसूचित किया जा चुका था, के बारे में पूछताछ करने पर मंत्रालय ने अपने कार्यालय ज्ञापन संख्या एच.11013/01/2021-टीसी दिनांक 26 जुलाई, 2021 के माध्यम से सूचित किया गया कि:-



"खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर प्रतिषेध और प्रतिबंध) विनियम, 2011 का विनियम 2.3.4 नया नहीं है, बल्कि खाद्य अपमिश्रण निवारण नियम, 1955 के नियम 44-जे के तहत 1955 से पहले से लागू प्रावधानों का विकास है।

32. तम्बाकू नियंत्रण प्रभाग के उपर्युक्त कथन इस तथ्य के मद्देनजर भ्रामक थे कि नियम 44-जे मूल रूप से पीएफए नियमों में नहीं था और इसे वर्ष 2006 में जोड़ा गया था। यह तथ्य वास्तव में विशेषज्ञ समिति द्वारा रिपोर्ट के खंड-1 में प्रस्तुत किया गया था, जिसे मंत्रालय द्वारा दिनांक 24 मई, 2022 के कार्यालय ज्ञापन द्वारा अग्रेषित किया गया था, जिसके लिए समिति ने उसकी सत्यता और अच्छे शोध की सराहना की थी। हालांकि, तम्बाकू नियंत्रण प्रभाग के अधिकारियों ने समिति को अपने निष्कर्षों से भटकाने की दृष्टि से भ्रामक जानकारी दी, जो एक गंभीर 'विशेषाधिकार का उल्लंघन' और 'सदन और उसकी समिति की अयमानना' है, तथा ऐसा कृत्य है जो सेवारत, तम्बाकू नियंत्रण प्रभाग से स्थानान्तरित अथवा सेवानिवृत्ति की आयु प्राप्त करने पर सेवानिवृत्त हुए दोषी अधिकारियों के विरुद्ध तत्काल सख्त विभागीय कार्रवाई की मांग करता है।

33. इस संबंध में, समिति मई 2018 माह में विभिन्न प्रमुख समाचार पत्रों में प्रमुखता से प्रकाशित एक समाचार रिपोर्ट का भी उल्लेख करना चाहती है, जिसमें उच्चतम न्यायालय की पांच-न्यायाधीशों की संवैधानिक पीठ ने अन्य बातों के साथ-साथ संसदीय समितियां और उसकी रिपोर्ट के महत्त्व को स्पष्ट रूप से मान्यता दी थी जो कि निम्नानुसार हैं: -

"...संसदीय समिति प्रणालियां संसदों के अपने आधारभूत कार्यों को करने के रचनात्मक तरीके के रूप में उभरी हैं। संसदीय समितियां विधि निर्माण और उनकी निगरानी में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती हैं।

संसदीय स्थायी समिति की रिपोर्ट सार्वजनिक होने के कारण एक सार्वजनिक दस्तावेज था। इससे [संसदीय समिति की रिपोर्ट] वैधानिक प्रावधान, यदि वह अस्पष्ट, अनेकार्थी या असंगत है, को समझने और उसकी सराहना करने के लिए सहायता ली जा सकती है। यह जानने के लिए भी मदद ली जा सकती है कि यह विधायी अधिनियम किस बात से बचने का इरादा रखता है ... "

## II. खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर प्रतिषेध और प्रतिबंध) विनियम, 2011 का विनियमन 2.3.4 - एक विस्तारित प्रस्ताव

34. समिति विनियम, 2011 जारी करने के प्रभाव और उसमें विनियम 2.3.4 सम्मिलित करने के संबंध में एफएसएसआई के साथ कोई वाद-विवाद नहीं है, जो 2006 से 2011 के वर्षों के दौरान निष्क्रिय अवस्था में था, अर्थात् जब यह था पहली बार, 2006 में पीएफए नियम में 44-जे के रूप में शामिल किया गया था, तथा जिसके बाद पीएफए नियम का निरसन कर दिया गया और वर्ष 2011 में पुनः अंतः स्थापन कर दिया गया। वास्तव में विवाद तब शुरू हुआ जब तम्बाकू नियंत्रण प्रभाग के अधिकारियों ने बेहद गैर-जिम्मेदार तरीके से, खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 की धारा 3(1)(जे) में निहित 'खाद्य' की परिभाषा के साथ विनियम 2.3.4 को याचिका समिति को निम्नलिखित दावे के अंतर्गत अंतर्विष्ट करता है :-

- (i) खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 [एफएसएस अधिनियम, 2006] के अंतर्गत मौजूदा विधियों और नियमों के अनुसार, किसी भी खाद्य सामग्री में एक घटक के रूप में तम्बाकू और निकोटीन के उपयोग पर प्रतिबंध लागू होता है।
- (ii) खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 के साथ-साथ पूर्ववर्ती खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम, 1954, 'खाद्य' की व्यापक परिभाषा देते हैं जिसमें कोई भी

वस्तु/पदार्थ सम्मिलित है जो मानव उपभोग के लिए अभिप्रेत है। एफएसएस अधिनियम के अंतर्गत जारी खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर प्रतिषेध और प्रतिबंध) विनियम, 2011 में कहा गया है कि तंबाकू और निकोटीन का किसी भी खाद्य उत्पादों में सामग्री के रूप में उपयोग नहीं किया जाएगा।

35. चूंकि एफएसएस अधिनियम, 2006 की धारा 3(1)(जे) के अंतर्गत 'खाद्य सामग्री' की परिभाषा में तंबाकू और/या तंबाकू उत्पादों के बारे में कुछ भी उल्लेख नहीं है, जिसे अब दिल्ली उच्च न्यायालय ने भी माना है, समिति खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर प्रतिषेध और प्रतिबंध) विनियम, 2011 के विनियम 2.3.4 का कानूनी रूप से ठोस विश्लेषण करने का प्रयास किया। समिति के निष्कर्षों का सार संक्षेप में निम्नानुसार है: -

- (i) विनियम 2.3.4 निर्धारित करता है कि 'तंबाकू' और 'निकोटीन' का किसी भी खाद्य उत्पाद में संघटक के रूप में उपयोग नहीं किया जाएगा, अन्यथा ऐसे उत्पादों की बिक्री पर प्रतिबंध होगा। इसलिए, यह अनुमान लगाया जा सकता है कि जब भी किसी खाद्य उत्पाद में 'तंबाकू' या 'निकोटीन' मिलाया जाएगा, तो उसे ग्राहकों को बेचने की अनुमति नहीं दी जाएगी।
- (ii) विनियम 2.3.4 की उपर्युक्त व्याख्या से एक प्रासंगिक प्रश्न उठता है कि क्या 'तंबाकू' और/या 'निकोटीन' को किसी 'खाद्य उत्पाद' या इलायची, लॉंग, पुदीना आदि जैसे किसी 'खाद्य उत्पाद' में तंबाकू मिलाया जा रहा है।
- (iii) उपर्युक्त प्रश्न (ii) में उल्लिखित अंतर इस आशय का एक और प्रश्न उठाता है कि यदि खाद्य उत्पाद [इलायची, लॉंग, पुदीना, आदि] को तम्बाकू में मिलाया जाता है, तो क्या यह 'अंतिम उत्पाद' बाजार में 'तम्बाकू' या 'खाद्य उत्पाद' के रूप में बेचा जा रहा है।

- (iv) उपरोक्त प्रश्न (ii) और (iii) का अच्छा उत्तर यह है कि हमारे देश के संदर्भ में तम्बाकू में इलायची, लौंग, पुदीना आदि जैसे 'खाद्य उत्पाद' मिलाया जाता है। हालांकि, ऐसे खाद्य पदार्थों को मिलाने के बाद, अंतिम उत्पाद बाजार में केवल 'तंबाकू' और/या 'तंबाकू उत्पादों' के रूप में बेचा जाता है, न कि 'खाद्य' या 'खाद्य उत्पादों' के रूप में।
- (v) इसलिए, खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर प्रतिषेध और प्रतिबंध) विनियम 2011 के विनियम 2.3.4 में निम्नलिखित संशोधन करना समय की मांग है:-

*"उत्पाद में ऐसा कोई पदार्थ नहीं होना चाहिए जो स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हो।*

*'तंबाकू' और 'निकोटीन' का किसी भी खाद्य उत्पाद में संघटक के रूप में उपयोग नहीं किया जाएगा अन्यथा ऐसे सभी उत्पादों को 'तंबाकू' और 'तंबाकू उत्पाद' के रूप में वर्गीकृत किया जाएगा और सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पाद अधिनियम, 2003 के प्रासंगिक प्रावधानों के अंतर्गत विनियमित किया जाएगा।"*

36. समिति इस तथ्य के संबंध में अपनी पीड़ा व्यक्त करना चाहती है कि तम्बाकू नियंत्रण प्रभाग और एफएसएसएआई के अधिकारियों के साथ लंबे विचार-विमर्श के दौरान, जब भी समिति द्वारा ऐसे पहलुओं को उठाया गया, तम्बाकू नियंत्रण प्रभाग और एफएसएसएआई के अधिकारियों ने संसदीय समिति को भ्रमित करने और मौजूदा मुद्दों से भटकाने के लिए टालमटोल किया और प्रायः विभिन्न न्यायलय सम्बन्धी मामलों, जीएटीएस रिपोर्ट, डब्ल्यूएचओ अध्ययन, राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति, 2017 आदि का सन्दर्भ दिया है।

37. अब जबकि तम्बाकू नियंत्रण प्रभाग और एफएसएसएआई द्वारा पिछले 10 वर्षों में तैयार किए गए पूरे कथन, 'तंबाकू' और 'निकोटीन' के हानिकारक प्रभावों के गलत सूत्रीकरण के बावजूद, 'तंबाकू उत्पादों' का 'धूम्रपान' और 'धूम्रपानरहित तंबाकू' में कृत्रिम वर्गीकरण और 'धूम्रपान तंबाकू' को सीओटीपी अधिनियम, 2003 के दायरे में लाने के साथ-साथ 'धूम्रपान रहित तंबाकू' उत्पादों को एफएसएस अधिनियम, 2006 के तहत 'खाद्य सामग्री' की परिभाषा के दायरे में लाना दिल्ली उच्च न्यायालय के हाल के निर्णय आलोक में व्यर्थ है। साथ ही, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के सचिव ने समिति के समक्ष गवाही देते हुए आश्वासन दिया था कि वे उक्त निर्णय को चुनौती देने के पक्ष में नहीं हैं। इस संबंध में, समिति पुरजोर सिफारिश करती है कि मंत्रालय द्वारा क्रमशः 'खाद्य' और 'खाद्य उत्पादों' और 'तंबाकू' तथा 'तंबाकू उत्पादों' का स्पष्ट रूप से चिह्नित करके नीति निर्माण के लिए तत्काल उपचारात्मक कार्रवाई शुरू की जानी चाहिए। समिति स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय से इस रिपोर्ट में समिति द्वारा की गई सभी टिप्पणियों/सिफारिशों पर निश्चित कार्रवाई शुरू करने का भी आग्रह करती है, जिसमें इस विषय पर प्रासंगिक नियमों/आदेशों/दिशानिर्देशों के अनुसार सभी दोषी अधिकारियों-सेवारत और/या तम्बाकू नियंत्रण प्रभाग से स्थानान्तरित या सेवानिवृत्ति की आयु प्राप्त करने पर सेवानिवृत्त के विरुद्ध सदन में रिपोर्ट की प्रस्तुति के तीन माह के भीतर समिति को सूचित करते हुए सख्त विभागीय कार्रवाई शुरू करना और साथ ही पूरे तम्बाकू नियंत्रण प्रभाग और एफएसएसएआई का कायाकल्प भी शामिल है।

नई दिल्ली,

श्री हरीश द्विवेदी  
सभापति,  
याचिका समिति

23 मार्च, 2023

02 चैत्र, 1945 (शक)

MANU/SC/0258/1979

27/11/1979 - I

Equivalent Citation: AIR1980SC538, 1980(1)APJ (SC) 21, 1980CrlJ402, (1980)1SCC167, (1980)SCC(Cri)200, [1980]2SCR59

**IN THE SUPREME COURT OF INDIA**

Criminal Appeal No. 236 of 1973

Decided On: 15.11.1979

Appellants: State of Tamil Nadu

Vs.

Respondent: R. Krishnamurthy

**Hon'ble Judges/Coram:**

*O. Chinnappa Reddy and R.S. Sarkaria, JJ.*

**Counsel:**

*For Appellant/Petitioner/Plaintiff: A.V. Rangan, Adv*

*For Respondents/Defendant: A.T.M. Sampath, Adv.*

**JUDGMENT**

**O. Chinnappa Reddy, J.**

1. Gingelly oil mixed with 15% of groundnut oil was sold as gingelly oil by the respondent to the Food Inspector, Thanjavur Municipality. The defence of the respondent was that he kept the oil in his shop to be sold, not for human consumption, but, for external use. The Trial Magistrate did not accept the defence. He convicted him under Section 16(1)(a)(i) read with Section 2(1)(a) of the Food Adulteration Act and sentenced him to suffer imprisonment till the rising of the Court and to pay a fine of Rs. 200. On appeal, the learned Sessions Judge accepted the defence of the respondent and acquitted him to the charge. According to the learned Sessions Judge, the respondent could not be convicted unless it was established that the sale of the gingelly oil was for human consumption. The State of Tamil Nadu preferred an appeal to the Madras High Court. The High Court confirmed the order of acquittal. The State of Tamil Nadu has filed this appeal by special leave of this Court. The learned Counsel for the State of Tamil Nadu made it clear to us at the hearing that the State was not anxious, at this distance of time (the occurrence was on 26-5-69) to secure a conviction, but was anxious that the legal position should be clarified. We accordingly proceed to do so.

2. Section 16(1)(a)(i) as it stood at the relevant time was as follows:

16. (1) If any person-

(a) whether by himself or by any other person or his behalf imports into India or manufactures for sale, or stores, sells or distributes any article of food-

(i) which is adulterated or misbranded or the sale of which is prohibited by the Food (Health) authority in the interest of public health;

x x x

he shall, in addition to the penalty to which he may be liable under the provisions of Section 6, be punishable with imprisonment for a term which shall not be less than six months but which may extend to six years, and with fine which shall not be less than one thousand rupees:

Provided that-

(i) if the offence is under Sub-clause (i) of Clause (a) and is with respect to an article of food which is adulterated under Sub-clause (1) of Clause (i) of Section 2 or misbranded under Sub-clause (k) of Clause (ix) of that section; or

(ii) if the offence is under Sub-clause (ii) of Clause (a), the court may, for any adequate and special reasons to be mentioned in the judgment, impose a sentence of imprisonment for a term of less than six months or of fine of less than one thousand rupees or of both imprisonment for a term of less than six months and fine of less than one thousand rupees.

Section 7 is also relevant and it was as follows:

7. No person shall himself or by any person on his behalf manufacture for sale, or store, sell or distribute-

(i) any adulterated food; (ii) any misbranded food;

(iii) any article of food for the sale of which a licence is prescribed, except in accordance with the conditions of the licence.

(iv) any article of food the sale of which is for the time being prohibited by the Food (Health) Authority in the interest of public health; or

(v) any article of food in contravention of any other provision of this Act or of any rule made thereunder.

3. "Food" is defined by Section 2(v) as meaning "any article" used as food or drink for human consumption other than drugs and water and includes-

(a) any article which ordinarily enters into, or is used in the composition or preparation of human food, and

(b) any flavouring matter or condiments." "Sale" is defined by Section 2(xiii) as follows:

"Sale" with its grammatical variations and cognate expressions, means the sale of any article of food, whether for cash or on credit or by way of exchange and whether by wholesale or retail, for human consumption or use, or for analysis, and includes an agreement for sale, an offer for sale, the exposing for sale or having in possession for sale of any such article, and includes also an attempt to sell any such article;

4. Section 16(1)(a)(i) read with Section 7(i) prohibits and penalises the sale of any article of food which is adulterated or misbranded etc. The question for consideration is whether the sale of adulterated gingelly oil which is sold or offered for sale for external use is sale of an article of food which is adulterated. This must depend upon the definitions of "sale" and "food" in the Act.

5. According to the definition of "food" which we have extracted above, for the purposes of the Act, any article used as food or drink for human consumption and any article which ordinarily enters into or is used in the composition or preparation of human food is "food". It is not necessary that it is intended for human consumption or for preparation of human food. It is also irrelevant that it is described or exhibited as intended for some other use. It is enough if the article is generally or commonly used for human consumption or in the preparation of human food. It is notorious that there are, unfortunately, in our vast country, large segments of population, who living as they do, far beneath ordinary subsistence level, are ready to consume that which may otherwise be thought as not fit for human consumption. In order to keep body and soul together, they are often tempted to buy and use as food, articles which are adulterated and even unfit for human consumption but which are sold at inviting prices, under the pretence or without pretence that they are intended to be used for purposes other than human consumption. It is to prevent the exploitation and self destruction of these poor, ignorant and illiterate persons that the definition of "food" is couched in such terms as not to take into account whether an article is intended for human consumption or not. In order to be "food" for the purposes of the Act, an article need not be "fit" for human consumption; it need not be described or exhibited as intended for human consumption; it may even be otherwise described or exhibited; it need not even be necessarily intended for human consumption; it is enough if it is generally or commonly used for human consumption or in the preparation of human food. Where an article is generally or commonly not used for human consumption or in the preparation of human food but for some other purpose, notwithstanding that it may be capable of being used, on rare occasions, for human consumption or in the preparation of human food, it may be said, depending on the facts and circumstances of the case, that it is not "food". In such a case the question whether it is intended for human consumption or in the preparation of human food may become material. But where the article is one which is generally or commonly used for human consumption or in the preparation of human food, there can be no question but that the article is "food". Gingelly oil, mixed or not with groundnut oil or some other oil, whether described or exhibited as an article of food for human consumption or as an article for external use only is "food" within the meaning of the definition contained in Section 2(v) of the Act.

6. Most of the High Courts appear to have so understood the meaning of the word "food", though there appears to have been some confusion because of a misunderstanding of certain observations of this Court in *Andhra Pradesh Grain and Seed Merchants' Association v. Union of India* MANU/SC/0081/1970 : 1971CriLJ1556 and *Shah Ashu Jaiwant v. State of Maharashtra* MANU/SC/0204/1975 : 1975CriLJ1868 .

In the first case it was observed:

We are again unable to accept the argument that under the Act even when an article is purchased not as an article of food, but for use otherwise, the vendor will be deemed guilty if the article does not conform to the prescribed standards, or is as an article of food adulterated or misbranded. Counsel said



that coconut oil is used in the State of Kerala as a cooking medium, and sale of adulterated coconut oil may in Kerala be an offence under Section 16, but in other parts of the country where coconut oil is not used as a cooking medium and is used as a component of hair oil or for other purposes, it amounts to imposing an unreasonable restriction to penalise the vendor who sells coconut oil knowing that the purchaser is not buying it as a cooking medium. But there are no articles which are used as food only in one part, and are not at all used as food in another part of the country. Even coconut oil is used as a cooking medium by certain sections of the people in parts of India other than Kerala. In any event it is always open to a person selling an article capable of being used as an article of food as well as for other purpose to inform the purchaser by clear notice that the article sold or supplied is not intended to be used as an article of food. What is penalised by Section 16(1) is importation manufacture for sale, or storage, sale or distribution of any article of food. If what is imported manufactured or stored, sold or distributed is not an article of food, evidently Section 16 can have no application.

In the second case it was observed:

Hence, where Section 7 prohibits manufacture, sale or storage or distribution of certain types of "food", it necessarily, denotes articles intended for human consumption as food. It becomes the duty of the prosecution to prove that the article which is the subject-matter of an offence is ordinarily used for human consumption as food whenever reasonable doubts arise on this question. It is self-evident that certain articles, such as milk, or bread, or butter, or food-grains are meant for human consumption as food. These are matters of common knowledge. Other articles may be presumed to be meant for human consumption from representations made about them or from circumstances in which they are offered for sale.

7. The seeming confusion created by the observations in the two cases will disappear if they are properly understood in the context in which they were made. In the first case the Court was considering the argument based upon the supposition that there might be articles which were "food" somewhere and not "food" elsewhere. The Court first remarked that there were no articles which were used as food only in one part, and were not at all used as food in another part of the country. In such an unlikely event, the person selling the article could inform the purchaser that the article sold was not meant to be used as an article of food. If prosecuted he could establish that in that area what he sold was not an article of food at all. That was all that was observed. If the expression "food" is understood as we have explained earlier, there would be no occasion for any confusion.

8. The observations in the second case are in accord with what we have said. The Court merely observed that if there was any doubt in a particular case whether an article was ordinarily used for human consumption in order to fall within the definition of "food", the prosecution would have to prove the same

9. That gingelly oil, however describes or exhibited, is an article of food is not an end of our problem. We have further to investigate the definition of "sale". Now, the definition is designedly wide. It seems a real sale as well as an 'embryonic' sale (like agreement for sale, offer for sale, exposure for sale, possession for sale, attempt at sale) are sales for the purposes of the Act. The sale may be for cash or credit or by

way of exchange. The sale may be by wholesale or retail. Thus every kind, manner and method of sale are covered. Finally, the sale may be "for human consumption or use, or for analysis". In the context, these words can only mean 'whether for human consumption or for any other purpose (including analysis)'. The object is to emphasise that whatever be the purpose of the sale it is a sale for the purposes of the Act, just as the words "whether by wholesale or retail" or "whether for cash or credit or by way of exchange" are intended to emphasise that it is immaterial for the purposes of the Act what manner and method of sale is adopted, To give any other interpretation to the definition of "sale" would be to exclude from the ambit of the Act that which has been included, by the definition of "food". Further, a sale "for analysis" can never be a sale "for human consumption" but it is nonetheless a sale within the meaning of the definition. It is an unqualified sale for the purposes of the Act. To insist that an article sold for analysis should have been offered for sale for human consumption would frustrate the very object of the Act. A person selling an adulterated sample to a Food Inspector could invariably inform him that it was not for human consumption and thereby insure himself against prosecution for selling adulterated food. If sale for analysis is an unqualified sale for the purposes of the Act, there is no reason why other sales of the same article should not be sales for the purposes of the Act. The question may be asked why sale for analysis should be specially mentioned if all manner of sales are included in the definition. It is only to prevent the argument that sale for analysis is not a consensual sale and hence no sale, an argument which was advanced and rejected in *Mangaldas v. State of Maharashtra* A.I.R. 1966 S.C. 121.

**10.** We are therefore of the opinion that the sale of gingelly oil mixed with groundnut oil is punishable under Section 16(1)(a)(i) read with Section 2(1)(a) notwithstanding the fact that the seller had expressly stated at the time of sale that it was intended for external use only. We declare the illegal position as indicated in the earlier paragraphs but we refrain from passing any further order in the appeal which we accordingly dismiss. We have not referred to any of the decisions of the various High Courts which were considered by us and all of which, we may add, have been studiously collected and scrupulously considered by Madhusudana Rao, J. in *Public Prosecutor v. Rama Chandra Raju* [1977] 1 An. W.R. 356.

© Manupatra Information Solutions Pvt. Ltd.

MANU/SC/0574/2004

**Equivalent Citation:** 2005(1)ACR525(SC), AIR2004SC4057, 2004 (Suppl.) ACC 760, 2004(5)ALLMR(SC)970, 2005(1)BomCR194, 2004(106(4))BOMLR724, JT2004(6)SC179, (2004)4MLJ67(SC), 2004(4)PLJR62, 2004(3)RCR(Criminal)930, 2004(6)SCALE388, (2004)7SCC68, [2004]Supp(3)SCR239, 2004(2)UC1148, 2004(2)UJ1449

### IN THE SUPREME COURT OF INDIA

Civil Appeal No. 4674 of 2004 (Arising out of SLP (C) No. 24449 of 2002), Civil Appeal No. 4677/2004 (Arising out of SLP (C) No. 23635 of 2002), Civil Appeal No. 4676/2004 (Arising out of SLP (C) No. 24292/02), Civil Appeal No. 4675/2004 (Arising out of SLP (C) No. 533/03), Civil Appeal No. 4678/2004 (Arising out of SLP (C) No. 834/03) and Civil Appeal No. 4679/2004 (Arising out of SLP (C) No. 2186/03) and Writ Petition (C) No. 173 of 2003

Decided On: 02.08.2004

Appellants: **Godawat Pan Masala Products I.P. Ltd. and Ors.**

**Vs.**

Respondent: **Union of India (UOI) and Ors.**

#### Hon'ble Judges/Coram:

*K.G. Balakrishnan and B.N. Srikrishna, JJ.*

#### Counsel:

*For Appellant/Petitioner/Plaintiff: Shanti Bhushan, Jayant Bhushan, R.F. Nariman, Kapil Sibal and Anil B. Divan, Sr. Advs., S.K. Pathak, S. Pathak, Ejaz Maqbool, Indu Malhotra, Deepa Vishwanathan, N. Talwar, D. Krishnan, Vanita Bhargava, Nina Gupta, Bina Gupta, S. Parekh, K. Javeri, Fatek, Lalit Chauhan, P.D. Gupta, Pramod Dayal, P. Sharma, K.R. Nagaraja, E.R. Sumathy, K. Vijayan, Anand P. Jain, Savita Aggarwal, Hari, Punit Dutt Tyagi, Advs.,*

*For Respondents/Defendant: K. Amareshwari, Sr. Adv., Atmaram N.S. Nadkarni, Adv. General for State of Goa, Uday Umesh Lalit, Arun R. Pednekar, S.S. Shinde, A. Singh, P. Keswani, Mukesh K. Giri, R.K. Rathore, Pinky Anand, Ajay Sharma, D.S. Mahra, B. Ramana Murthy, G. Prabhakar, Anil Katiyar, Ravindra Keshavrao Adsure, Dhruv Mehta, M. Choudhary and Shalini Gupta, Advs.*

### JUDGMENT

**B.N. Srikrishna, J.**

1. Leave granted in the special leave petitions and the writ petition is admitted.
2. These appeals and writ petition arise from different areas and, though marginally differing on facts, raise substantially similar issues of law. They can, therefore, be conveniently disposed of by a common judgment
3. The common issue raised for consideration of this Court in all these cases is the validity of notifications issued by the Food (Health) Authority under Section 7(iv) of the Prevention of Food Adulteration Act, 1954 (hereinafter referred to as the 'Act') by which the manufacture, sale, storage and distribution of pan masala and gutka (pan masala containing tobacco) were banned for different periods. We shall take the facts in the civil appeal arising out of special leave petition No. 24449 of 2002 as typical of the cases.

**Facts:**Civil Appeal arising out of SLP(C) No. 24449 of 2002

4. The appellants manufacture gutka within the state of Maharashtra, which is stored in convenient godowns and sold both within and outside the state of Maharashtra. By a notification dated 23<sup>rd</sup> July, 2002 issued by the Commissioner, Food and Drug Administration and Food (Health) Authority for the State of Maharashtra, the manufacture, sale, storage and distribution of pan masala and gutka (pan masala containing tobacco) were banned for a period of five years with effect from 1<sup>st</sup> August, 2002. The appellants challenged the validity of this notification by a writ petition No. 2024 of 2002 before the High Court of Judicature at Bombay. By its judgment dated 18<sup>th</sup> /19<sup>th</sup> September, 2002, the division bench of the Bombay High Court dismissed the writ petition upholding the validity of the notification. Aggrieved thereby, the appellants challenge the said judgment by the present appeal.

Writ Petition No. 173 of 2003:

5. Petitioners Nos. 1 to 5 are associations and cooperative societies of arecanut growers, petitioners Nos. 6 and 7 are engaged in the manufacture and sale of pan masala and gutka in the State of Karnataka. They are aggrieved by a notification dated 27<sup>th</sup> February, 2002, issued by the competent officer appointed as Food (Health) Authority for the State of Andhra Pradesh under Section 7(iv) of the Act, by which the sale of all brands of pan masala (containing tobacco) and chewing tobacco/ zarda/ khaini under any brand name was prohibited "in the interest of public health" in the entire state of Andhra Pradesh with immediate effect.

6. The petitioners also challenge another notification dated 19<sup>th</sup> November, 2001 issued by the Director for Public Health and Preventive Medicine and State Food (Health) Authority, Government of Tamil Nadu, under Section 7(iv) of the Act directing that no person shall himself or by any person on his behalf, manufacture for sale or store, sell or distribute: (i) chewing tobacco; (ii) pan masala; (iii) gutka, containing tobacco in any form or any other ingredients injurious to health, under whatever name or description in the State of Tamil Nadu. This notification is purported to have been issued in the "interest of public health", for a period of five years with effect on and from 19<sup>th</sup> November, 2001.

7. The third notification which is challenged in the writ petition is the notification dated 23<sup>rd</sup> July, 2002 issued by the Commissioner of Food and Drug Administration and Food (Health) Authority for the State of Maharashtra. By the said notification, issued purportedly in exercise of the powers under Section 7(iv) of the Act, "in the interest of public health", the sale of gutka and pan masala, containing tobacco or not containing tobacco, is prohibited for a period of five years effective from 1<sup>st</sup> August, 2002. The notification directs that "no person shall himself or any person on his behalf shall manufacture for sale or store, sell or distribute gutka or pan masala, containing tobacco or not containing tobacco, by whatever name called.

8. The fourth notification challenged in the writ petition is the notification dated 24<sup>th</sup> January, 2003 issued by the Directorate of Food and Drugs Administration and Food (Health) Authority for the State of Goa. By this notification, purportedly issued under Section 7(iv) of the Act, the "sale of gutka and pan masala, containing tobacco or not containing tobacco, by whatever name called," is prohibited within the state of Goa

and it is directed that "no person shall himself or any person on his behalf, shall manufacture for sale or store, sell or distribute gutka or pan masala, containing tobacco or not containing tobacco, by whatever name called." The prohibition in the notification is made effective from 26<sup>th</sup> January, 2003.

9. All the four notifications are under challenge.

Civil Appeals arising out of S.L.P. Nos. 23635/02, 24292/02, 533/03, 834/03 and 2186/03

10. The appellants are engaged, inter alia, in the manufacture and trade of pan masala and gutka, pan masala containing tobacco and other allied tobacco products. They sell their products all over India including State of Maharashtra. They have a wide network of dealers through whom their products are sold to the public at large in the state of Maharashtra. They also have operating depots in the state of Maharashtra. The appellants challenge the notification dated 23<sup>rd</sup> July, 2002, issued by the Commissioner, Food and Drug Administration and Food (Health) Authority for the state of Maharashtra. The High Court by its common judgment dated 18<sup>th</sup>/19<sup>th</sup> September, 2002 negated the challenge.

Civil Appeal arising out of SLP No. 24292 of 2002

11. The appellant carry on the business of manufacture and sale of pan masala, gutka and other tobacco related items. Aggrieved by the notification dated 19<sup>th</sup> February, 2002 issued by the Food (Health) Authority, State of Andhra Pradesh, prohibiting the sale of pan masala under any brand name with a emblem of gutka, containing tobacco, within the state of Andhra Pradesh, with immediate effect and the notification dated 27<sup>th</sup> February, 2002 issued by the same authority which prohibited the sale of all brands of pan masala containing tobacco and chewing tobacco/zarda/khaini under any brand name in the entire State of Andhra Pradesh, with immediate effect, the appellant challenged the validity of both notifications before the High Court of Andhra Pradesh. The division bench of the high court by its judgment dated 16<sup>th</sup> August, 2002 dismissed the writ petition. Being aggrieved thereby, the appellant is before this Court.

**Core Issue:**

12. These appeals and the writ petition raise the common issue as to the power of the Food (Health) Authority to issue an order of prohibition, whether permanently or quasi-permanently, under Section 7(iv) of the Act.

**Challenge:**

13. The broad grounds of challenge formulated by the appellants/petitioners are as under:

1. The Act vests the power to declare a substance as injurious to health only with the Central Government under Section 23 of the Act and no such power is vested with the State Government.

2. Each of the manufacturers has been issued a licence to manufacture the banned product by the Central Government under the provisions of the Act. As long as the conditions stipulated in the licence are fulfilled, and there is

no violation of the terms of the licence or the provisions of the concerned statute, it is not open to the state Government, by any administrative order, to prohibit the manufacture of the concerned product undertaken under a licence issued by the Central Government.

3. The power of the State Government to frame rules under Section 24 of the Act is extremely narrow and limited to the field which is not covered by Section 23, the exclusive domain of the Central Government.

4. The Act is concerned with the prevention of adulterated articles of food and not intended to prohibit any article used as food or otherwise.

5. The impugned notification dated 23<sup>rd</sup> July, 2002, issued by the State of Maharashtra operates extra territorially, and, to that extent, is ultra vires of the powers of the State.

6. By enacting the Cigarettes and Other Tobacco Products (Prohibition of Advertisement and Regulation of Trade and Commerce, Production, Supply and Distribution) Act, 2003, (Act 34 of 2003), Parliament has evinced its intent to occupy the whole field with regard to prohibition of advertisement and regulation of trade and commerce, production, supply and distribution of tobacco products. While the central legislation prohibits the sale of tobacco products only to persons below age of 18 years, the impugned notification purports to impose a wholesale ban without any qualification. Thus, there is a conflict between the powers exercisable under two central statutes dealing with the same subject and, therefore, provisions of the Act 34 of 2003 must prevail.

#### **Legal provisions:**

14. In order to appreciate the contentions of the learned counsel, it will be necessary to briefly notice the relevant provisions of the Act. As the preamble of the Act indicates, "it is an Act to make provision for the prevention of adulteration of food." Section 2(ia) defines what is 'adulterated food'. Broadly speaking, the definition covers situations where a food article is sub-standard, or contains injurious ingredients or has become injurious to health by reason of packing or keeping under unsanitary conditions or having become contaminated or is otherwise not fit for consumption. The definition also extends to cases of articles which fall below the prescribed standards of purity or quality. The Act also deals with misbranding of food articles, which is not of concern to us for the present. For the purpose of administration of the Act, any urban or rural area may be declared by the Central Government or the State Government by a notification to be a 'local area' for the purpose of the Act. In relation to such local area, an officer is appointed by the Central Government or the State Government by notification in the Official Gazette to be in-charge of the Health administration in such area with such designation as specified therein and such officer is defined to be a 'Local (Health) Authority' by Section 2(viia). Section 2(vi) defines 'Food (Health) Authority' as the Director of Medical and Health Services or the Chief Officer in-charge of Health administration in a State, by whatever designation he is known, and includes any officer empowered by the Central Government or the State Government, by notification in the Official Gazette, to exercise the powers and perform the duties of the Food (Health) Authority under the Act with respect to such local area as may be specified in the notification. Section 7, upon which most of the arguments turn, needs to be noticed. Section 7

reads as under:

"7. Prohibitions of manufacture," sale, etc., of certain articles of food. - No person shall himself or by any person on his behalf manufacture for sale, or store, sell or distribute -

- (i) any adulterated food;
- (ii) any misbranded food;
- (iii) any article of food for the sale of which a licence is prescribed, except in accordance with the conditions of the licence;
- (iv) any article of food the sale of which is for the time being prohibited by the Food (Health) Authority in the interest of public health;
- (v) any article of food in contravention of any other provision of this Act or of any rule made thereunder; or
- (vi) any adulterant.

Explanation.-For the purposes of this section, a person shall be deemed to store any adulterated food or misbranded food or any article of food referred to in Clause (iii) or Clause (iv) or Clause (v) if he stores such food for the manufacture therefrom of any article of food for sale."

Section 22A empowers the Central Government to give such directions as it may deem necessary to a State Government regarding the implementation of the Act. Section 23 empowers the Central Government to make rules to carry out the provisions of the Act. In particular, and without prejudice to the generality of the rule making power, the power of the Central Government includes the one in Clause (f). Section 24 of the Act is the section which grants rule making power to the State Government. The State Government may, after consultation with the Committee, and subject to the condition of previous publication, thereunder make rules for the purpose of giving effect to the provisions of the Act in matters not falling within the purview of section 23. Sub-section (2) of Section 24 grants power to the State Government to make rules with regard to the powers and duties of the different authorities under the Act. Prescription of forms of licences for the manufacture for sale, storage, sale and distribution of articles of food, the conditions subject to which such licences may be issued and the fees payable therefor, analysis of any article of food or matter and provision for further delegation of power by the State Government to the Food (Health) Authority or the subordinate authorities are the matters covered within this delegated power.

**15.** Part IX of the Prevention of Food Adulteration Rules, 1955 (hereinafter referred to as the 'Rules') deals with the conditions for sale and licence. Rules 49 and 50 lay down detailed conditions applicable to different types of licences granted for manufacturing of different products used as food articles.

**16.** In Appendix B there is prescription of definitions and standards of quality of different food articles. Of relevance to us is paragraph A.30 which deals with pan masala. Paragraph A.30 reads thus:

"A.30 PAN MASALA means the food generally taken as such or in conjunction

with pan, it may contain-

Betelnut, lime, coconut, catechu, saffron, cardamom, dry fruits mulathi, sabermusa, other aromatic herbs and spices, sugar, glycerine, glucose, permitted natural colours, menthol and non-prohibited flavours.

It shall be free from added coaltar colouring matter, and any other ingredient injurious to health.

It shall also conform to the following standards, namely:-

Total ash.-Not more than 8.0 per cent by weight (on dry basis).

Ash insoluble in dilute hydrochloric acid.-Not more than 0.5 per cent by weight (on dry basis)."

17. Significantly, in this specification of standard the prescription is that the article is "Free from added coaltar colouring matter, and any other ingredient injurious to health". It is also required to conform to the prescribed standard with regard to total ash.

18. As far as the rules made by the State Government are concerned, the Maharashtra Prevention of Food Adulteration Rules, 1962 and the Goa, Daman and Diu Prevention of Food Adulteration Rules, 1982 may be noticed. The relevant Goa rules are as under:

"3. Powers and duties of Food (Health) Authority:

(1) The Director of Health Services for the Union Territory of Goa, Daman and Diu being the Chief Officer in charge of the Health Administration in the Union Territory shall be the Food (Health) Authority.

(2) The Food (Health) Authority shall be responsible for the general superintendence of the administration and enforcement of the Act.

(3) The Food (Health) Authority shall, for the purpose of giving effect to the provisions of the Act, have control over the Public Health Laboratories maintained by the Government and Local Authorities and Local (Health) Authorities, Licensing Authorities, the Public Analyst and Food Inspectors appointed under the Act.

(4) The Food (Health) Authority may give to a Local (Health) Authority such directions as he may consider necessary in regard to any matter connected with the enforcement of the Act and the Rules made thereunder and the Local (Health) Authority shall comply with such directions.

(5) The Food (Health) Authority whenever called upon to do so shall advise the Government in matters relating to the administration and enforcement of the Act.

(6)(a) If the Union Territory or any part thereof is visited by, or threatened with any outbreak of any infectious diseases, the Food (Health) Authority shall ascertain the cause of such outbreak of the



infectious disease.

(b) If in the opinion of the Food (Health) Authority the outbreak of any infectious disease is due to any article of food, the Food (Health) Authority shall take such measures as it shall deem necessary to prevent the outbreak of such disease or the spread thereof.

(7) The Food (Health) Authority may issue from time to time guidelines for the efficient working of the Act.

(8) The Food (Health) Authority may from time to time issue guidelines to the Public Analyst for efficient working of the Act.

(9) The Food (Health) Authority may also have powers to inspect, control and superintend the operation of other functionaries working under the Act viz. Licensing Authority, Local Authority etc. etc.

#### 4. Powers and duties of Local (Health) Authority:

(1) Subject to the provisions of Sub-rule (3), the Local (Health) Authority shall be responsible for the proper day to day administration and enforcement of the Act and the Rules within its jurisdiction.

(2) The Local (Health) Authority or Health Officer/Medical Officer authorised by it shall be the Licensing Authority for local area concerned.

(3) The Local (Health) Authority or Health Officer/Medical Officer/Food Inspector authorised by it shall have powers to inspect all the establishments engaged in the manufacture, for sale or for distribution of articles of food in respect of which a licence is required under the Act and the Rules.

#### 5. Licences:

(1) Any person desiring for the manufacture for sale, for the storage, for the sale or for the distribution of articles of food in respect of which a licence is required under Rule 48A and Rule 50 of the Central Rules, shall apply for a licence in Form A to the Licensing Authority concerned.

(2) Any person desiring for the manufacture for sale, for the storage, for the sale or for the distribution of articles of food in a mobile van shall apply in Form B to the Licensing Authority and if such mobile van is to move in any one or more than one local area to the Local (Health) Authority, District of Goa.

(3) The applicant shall furnish in the application in Form A detailed information regarding location of the business premises which are intended for the manufacture for sale, for the storage, for the sale or for the distribution of any article of food and in Form B the details about the locality in which, the mobile van is intended to be moved and its registration number issued by the Road Transport Authority.

(4) On receipt of such application, the Licensing Authority shall, if on inspecting the said premises is satisfied that the premises are free from sanitary defects and are in proper hygienic conditions and the applicant complies with other conditions for holding licence, grant the applicant a licence in Form as specified below on payment of fees laid down in the Schedule appended to the rules.

- (i) Form 'C' in respect of any premises.
- (ii) Form 'D' in respect of any mobile van.
- (iii) Form 'E' in respect of any temporary stall.

(5) If the information furnished in the application appears to be incorrect or incomplete or if the prescribed fee has not been paid, the Licensing Authority shall make such enquiry as he considers necessary and after giving the applicant an opportunity of proving the correctness and completeness of the information so furnished, may if he is satisfied that the applicant is eligible for the licence applied for grant or renew the licence.

(6) If the articles of food are manufactured, stored or exhibited for sale at different premises situated in more than one local area, separate applications shall be made and a separate licence shall be issued in respect of such premises not falling within the same local area.

Provided that the itinerant vendors who have no specified place of business, shall be licensed to conduct business in a particular area within the jurisdiction of the Licensing Authority.

(7) The licensee shall abide by the provisions of the Act and the Rules made thereunder and the conditions of licence granted to him.

#### 6. Fees for grant and renewal of licences:

The fees to be paid for the grant or renewal of licence shall be as specified in the Schedule appended to the Rules.

#### 7. Validity of licence:

A licence granted under these rules shall be valid for the period beginning on the date of its issue and ending on 31<sup>st</sup> day of March, next following.

#### 8. Renewal of licences :

A licence granted under the rules may be renewed by the Licensing authority on an application made in that behalf, thirty days before the day on which such licence is due to expire and on payment of fees specified in the Schedule.

Provided that, if the application for renewal is made after the expiry of the licence but not later than one month from the date of such expiry, the licence may be renewed only on payment of a fee equal

to one and half times of the fee payable for the renewal of the licence.

**9. Conditions for grant or renewal of licences :**

The Licensing Authority shall not grant or renew the licence until such officer as may be specified by him by general or special order has inspected the place in respect of which the licence for grant or renewal is applied for and has recommended the grant or renewal of the licence. The Licensing Authority shall however use his own judgment in granting/renewal of licences."

**19.** Rule 13 deals with the circumstances under which the Licensing Authority may by order in writing refuse to grant or renew a licence. Rule 14 prescribes the procedure for cancellation or suspension of the validity of a licence. Rule 15 gives a right to appeal to any person aggrieved by an order of the Licensing Authority passed under Rule 13 or Rule 14.

**20.** The relevant rules of the Maharashtra Prevention of Food Adulteration Rules, 1962 are as under:

"3. Food (Health) Authority and its powers and duties -

(1) The Director of Public Health for the State of Maharashtra being the Chief Officer-in-charge of the Health Administration in the State of Maharashtra shall be the Food (Health) Authority (hereinafter referred to as the authority).

(2) The authority shall be responsible for the general superintendence of the administration and enforcement of the Act.

(6)(a) If the State or any part thereof is visited by, or threatened with an outbreak of any infectious disease, the authority shall ascertain the cause of such outbreak of the infectious disease.

(b) If in the opinion of the authority the outbreak of any infectious disease is due to any article of food, the authority shall take such measures as it shall deem necessary to prevent the outbreak of such disease or the spread thereof."

**21.** Rule 5 deals with licences and the manner of suspension or cancellation of licences.

**Submissions:**

**Ex visceribus actus:**

**22.** The first contention urged on behalf of the appellants is that Section 7 of the Act is not declaratory of the power of any authority, but merely of the consequences of certain acts. The section prohibits the manufacture for sale, store or distribution of (i) any adulterated food; (ii) any misbranded food; (iii) any article of food for the sale of which a licence is prescribed, except in accordance with the conditions of the licence; (iv) any article of food the sale of which is for the time being prohibited by

the Food (Health) Authority in the interest of public health; (v) any article of food in contravention of any other provision of this Act or of any rule made thereunder; or (vi) any adulterant. Although, Section 2(vi) defines as to who is a Food (Health) Authority, there is no corresponding provision in the Act which delineates the powers of the Food (Health) Authority. On the other hand, Section 24(2) of the Act empowers the State Government to "define the powers and duties of the Food (Health) Authority, local authority and Local (Health) Authority under this Act". The source of the powers of the Food (Health) Authority is to be found only under the rules, if any, made under Section 24(2) of the Act, subject to the restriction that it can be made only "for the purpose of giving effect to the provisions of this Act in matters not falling within the purview of Section 23".

**23.** Learned counsel for the appellants contend that in view of the nature of the limitations placed on the State Government's power under Section 24(1), a reading of Sections 23 and 24 would lead to the irresistible conclusion that the powers exercisable by the State Government under Section 24 can only be in the field not occupied by Section 23. As we have already noticed, Section 23(1A)(f) empowers the Central Government to prescribe rules for prohibiting the sale or defining the conditions of sale of any substance which may be "injurious to health" when used as food or restricting in any manner its use as an ingredient in the manufacture of any article of food or regulating by the issue of licences the manufacture for sale of any article of food. Learned counsel, therefore, contend that the power of the Food (Health) Authority has to be necessarily found under the rules made by the State Government and subject to the limitation that they cannot operate in the field covered by Section 23. Since Section 23(1A)(f) empowers the Central Government to make rules for prohibition of any substance which may be injurious to health, it is contended that the state Food (Health) Authority is denuded of such power.

**24.** There appears to be merit in the contentions of the appellants. Rule 3 of the Maharashtra Prevention of Food Adulteration Rules, 1962 and the corresponding rule in the Goa, Daman & Diu Prevention of Food Adulteration Rules, 1982 suggest that the power given to the Food (Health) Authority is only a pro tem power to deal with an emergent situation, such as outbreak of any infectious disease, which may be due to any article of food. In such a contingency, the Food (Health) Authority is empowered to take all such action as it deemed necessary to ascertain the cause of such infectious disease and to prevent the outbreak of such disease or the spread thereof. Certainly, such power would include the power to ban "for the time being" the sale of such injurious articles of food. Hence, correspondingly Section 7(iv) of the Act provides that no person shall manufacture for sale, or store, sell or distribute "any article of food the sale of which is for the time being prohibited by the Food (Health) Authority in the interest of public health." In other words, when a contingency envisaged by Rule 3, or one similar thereto, arises and it becomes necessary for the Food (Health) Authority to take immediate steps, the Food (Health) Authority is empowered to prohibit "for the time being" the concerned injurious article and to take any appropriate step "in the interest of public health".

**25.** On the collocation of the statutory provisions, we are unable to accept the contention of the learned counsel for the States that Clause (f) of Section 7 of the Act is an independent source of power. This conclusion of ours is also supported by the legislative history. Prior to the amendment by Act 49 of 1964, with effect from 1.3.1965, Clause (iv) of Section 7 read as under:

"Any article of food the sale of which is for the time being prohibited by the

Food (Health) Authority with a view to preventing the outbreak or spread of infectious diseases."

**26.** Learned counsel for the State Governments contend that as a result of the amendment and the substitution of the words "in the interest of public health" for the words "with a view to preventing the outbreak or spread of infectious diseases", the legislature has expanded the power of Food (Health) Authority so that it can act to prohibit the sale of any article, the only limitation being that the power exercised is "in the interest of public health". It is not possible for us to accept this submission. It is, undoubtedly, true that the intention of Parliament in bringing forth the amendment to Clause (iv) of Section 7 was to expand the area of operation of the said clause. As originally intended, it was to operate only in the event of a contingency aimed at preventing the outbreak or spread of infectious diseases. This certainly was restricted. There could be several situations in which there may not be any apprehension of outbreak or spread of infectious diseases and yet it may become necessary for the Food (Health) Authority to act by taking appropriate steps to control a situation which has arisen. It is with this view that the prohibition in Clause (iv) of Section 7 of the Act was expanded to apply to such contingencies also.

**27.** It is unfortunate that despite the amendment made in Clause (iv) of Section 7 of the Act, (by Act 49 of 1964) the rules have not been correspondingly updated. Going strictly by the state rules, which actually determine the extent of the power of the Food (Health) Authority, it appears to us that the arguments of the State Governments that this amendment was intended to give a *carte blanche* to the Food (Health) Authority cannot be accepted. On the contrary, the construction canvassed by the appellants appears to be more reasonable. We are inclined to the view that the power of the state authority, which is discernible under Section 24(2)(a) read with the state rules, operates only for a temporary period during which an emergent situation exists which needs to be controlled. It is not possible to accept the State Governments' contention that Clause (iv) of Section 7 of the Act is an independent provision which clothes the Food (Health) Authority with the power to issue an order of ban for a long period.

**28.** Mr. Lalit, learned counsel for the state of Maharashtra, took us through the affidavit filed by the state Government and the voluminous data presented therein by the state to indicate that gutka and pan masala are addictive and, in the long run, deleterious to human health. He also referred to certain scientific reports on the subject by the National Toxicology center, an International Agency for Research on Cancer, part of the World Health Organisation, and so on. In our view, it is not necessary to make any pronouncement thereupon. Even if we accept that the scientific data supports the view that chewing of pan masala with or without tobacco is injurious to health, the question which remains to be answered is whether the Food (Health) Authority in the state has the power of prohibiting the manufacture for sale, or storage, sale or distribution of any article assuming it to be injurious to health. A contrast of the powers of the Central Government with those of the state Government with particular reference to the power of the Central Government to make rules to prohibit the manufacture, sale and distribution of such articles which are injurious to health when used as food, enumerated in Clause (f) of Sub-section (1A) of Section 23 of the Act, leads us to believe that even assuming that, gutka and tobacco products are injurious to health, the power of their prohibition is only vested with the Central Government and not with the state Food (Health) Authorities. The State (Food) Health authorities have only a limited power of issuing an order of prohibition for a short term while they investigate local problems and take appropriate measures

to control the situation. Beyond that the state authorities have no power as urged by the learned counsel for the state Governments and as accepted in the impugned judgment of the Bombay High Court.

29. It is an accepted canon of Construction of Statutes that a statute must be read as a whole and one provision of the Act should be construed with reference to other provisions of the same act so as to make a consistent harmonious enactment of the whole statute. The court must ascertain the intention of the legislature by directing its attention not merely to the clauses to be construed, but to the scheme of the entire statute. The attempt must be to eliminate conflict and to harmonise the different parts of the statute for it cannot be assumed that Parliament had given by one hand what it took away by the other. [See in this connection **Commissioner of Income Tax v. Hindustan Bulk Carriers**, MANU/SC/1215/2002 : (2003)179CTR(SC)362 and **C.I.T. Central, Calcutta v. National Taj Traders**, MANU/SC/0310/1979 : (1980) 2 SCR 277 This Court in **O.P. Singla and Anr. v. Union of India and Ors.**, MANU/SC/0350/1984 : (1985)IILLJ309SC (*vide* para 17), said: "However, it is well recognised that, when a rule or a section is a part of an integral scheme, it should not be considered or construed in isolation. One must have regard to the scheme of the fasciculus of the relevant rules or sections in order to determine the true meaning of any one or more of them. An isolated consideration of a provision leads to the risk of some other interrelated provision becoming otiose or devoid of meaning."

30. Against the background of these principles, it is not possible to agree with the view taken by the High Court that Section 7(iv) of the Act, is an independent source of power of such amplitude as held. In our view, the power of the state under Section 7(iv) of the Act is statutory; absolute to the extent provided therein, and limited to the extent indicated by Section 23(1A) of the Act.

31. Learned counsel for the appellants urged that the expression "for the time being" used in Clause (iv) of Section 7 of the Act is significant and indicates the transient nature of the power that is conferred on the Food (Health) Authority under the rules to ban or otherwise take any other appropriate action in relation to an article of food even if it be "in the interest of public health". This too lends support to their contention. Learned counsel for the state of Maharashtra and the learned Advocate General for the state of Goa relied on the judgments of this Court in **Pukhraj Jain v. Padma Kashyap and Anr.**, MANU/SC/0208/1990 : [1990]2SCR25 and **Jivendra Nath Kaul v. Collector/District Magistrate and Anr.**, MANU/SC/0519/1992 : [1992]3SCR642 to contend that the expression "for the time being" would suggest the time period for which the order is in force and not necessarily the transient nature of the order. Even if this be correct the fact still remains that the state authority has no power to make an order of prohibition, either of a permanent nature or enduring for such along time as to be deemed to be permanent.

**Contemporanea expositio:**

32. The appellants point out that despite the amendment having been made in the year 1964, even the state of Maharashtra kept on corresponding with the Central Government to suggest that it was necessary to carry out an amendment in the law to enable it to permanently ban the article concerned. Reliance is placed on pp. 152 - 154, Vol. II of S.L.P No. 834 of 2003, the annexure to the counter affidavit filed by F.K. Pandey on behalf of the Government of India. Particular reference is made to the letter dated 1<sup>st</sup> August, 1997 from the Commissioner, Food and Drug Administration and Food (Health) Authority to the Secretary, Medical Education and Drug

Department, Mumbai about the ill-effects of gutka and requesting the state Government to amend the Maharashtra Prevention of Food Adulteration Rules and also to make a request to the Central Government to amend the Prevention of Food Adulteration Act so as to enable the state of Maharashtra to exercise the powers of a permanent ban. While this may not be really conclusive, it certainly indicates the manner of the state authority viewing its power and the rules under which it was exercising the power. The court can certainly take into account this situation on the doctrine of *Contemporanea expositio*.

33. It is significant that, while dealing with the powers of food inspector under Section 10(1)(c) of the Act, the Act provides that a food inspector shall have power, with the previous approval of the Local (Health) Authority having jurisdiction in the local area concerned, or with the previous approval of the Food (Health) Authority, to prohibit the sale of any article of food in the interest of public health. Secondly, this clause does not include the phrase "for the time being". If the arguments of the learned counsel for the state Governments were to prevail, then this provision would give to the food inspector, a lower authority in the hierarchy, an extraordinary power of banning permanently - which power can only be the result of a policy decision to be taken at the highest level of the state Government. In our view, it is not possible to interpret these clauses disparately or disjunctively. Clause (iv) of Section 7 and Clause (c) of Sub-section (1) of Section 10 of the Act and their interplay unmistakably suggest that the power conferred on the Food (Health) Authority and the food inspector, being derived from the Rules made in exercise of the powers exercised under Section 24 of the Act are necessarily subservient to the powers derivable from the rules made under Section 23 of the Act. Hence, neither the Food (Health) Authority, nor the food inspector can be said to have such power which could be available to the Central Government by prescription of a rule in exercise of power under Section 23(1A)(f).

34. Reliance was placed by the respondents on the decision of a learned Single Judge in **Gandhi Irwin Salt Manufacturers Association v. The Government of Tamil Nadu**, MANU/TN/0020/1996 : AIR1996Mad109 . Having perused the judgment we are unable to approve of it. We notice that neither the interplay between Sections 23 and 24, nor the question as to whether Section 24 can be the source of power, is discussed or decided therein.

#### **Conflict with Central Act 34 of 2003:**

35. Mr. Nariman, learned counsel appeared for the appellants in the appeals arising out of SLP Nos. 23635 of 2002 and 533 of 2003, attacked the judgment of the Bombay High Court from a different perspective. He contends that the Cigarettes and Other Tobacco Products (Prohibition of Advertisement and Regulation of Trade and Commerce, Production, Supply and Distribution) Act 2003, (Act 34 of 2003), referable to entry 52, List I and entry 18, List III to the Seventh Schedule of the Constitution of India, now occupies the entire field in relation to tobacco. The preamble to the Act 34 of 2003 reads as under:

"An Act to prohibit the advertisement of, and to provide for the regulation of trade and commerce in, and production, supply and distribution of, cigarettes and other tobacco products and for matters connected therewith or incidental thereto"

36. The Statement of Objects and Reasons accompanying the Bill reads as under:

"1. Tobacco is universally regarded as one of the major public health hazards and is responsible directly or indirectly for an estimated eight lakh deaths annually in the country. It has also been found that treatment of tobacco related diseases and the loss of productivity caused therein cost the country almost Rs. 13,500/- crore annually, which more than offsets all the benefits accruing in the form of revenue and employment generated by tobacco industry. The need for a comprehensive legislation to prohibit advertising and regulation of production, supply and distribution of cigarettes and tobacco products was recommended by the Parliamentary Committee on Subordinate Legislation (Tenth Lok Sabha) and a number of points suggested by the Committee on Subordinate Legislation have been incorporated in the Bill.

2. The proposed Bill seeks to put total ban on advertising of cigarettes and other tobacco products and to prohibit sponsorship of sports and cultural events either directly or indirectly as well as sale of tobacco products to minors. It also proposes to make rules for the purpose of prescribing the contents of the specified warnings, the languages in which they are to be displayed, as well as displaying the quantities of nicotine and tar contents of these products. For the effective implementation of the proposed legislation, provisions have been proposed for compounding minor offences and making punishments for offences by companies more stringent. The objective of the proposed enactment is to reduce the exposure of people to tobacco smoke (passive smoking) and to prevent the sale of tobacco products to minors and to protect them from becoming victims of misleading advertisements. This will result in a healthier life style and the protection of the right to life enshrined in the Constitution. The proposed legislation further seeks to implement article 47 of the Constitution which, inter alia, requires the State to endeavour to improve public health of the people.

3. The Bill seeks to achieve the aforesaid objects."

37. The aforesaid internal evidence in the statute, by reason of the preamble, and the external evidence in the Statement of Objects and Reasons, indicate that Parliament has evinced its intention to bring out a comprehensive enactment to deal with tobacco and tobacco products. However, the provisions of the statute do not suggest that Parliament had considered it to be expedient to ban tobacco or tobacco products in public interest or to protect public health. Act 34 of 2003 passed by Parliament does not totally ban the manufacture of tobacco or tobacco products. Section 6 merely prohibits sale of cigarettes and tobacco products to a person under the age of eighteen years. There are stringent provisions made in the Act containing the prohibition of advertisement of cigarettes and tobacco products. Section 3(p) defines the expression "tobacco products" as the products specified in the Schedule. Entry 8 of the Schedule to the Act reads "pan masala or any chewing material having tobacco as one of its ingredients (by whatever name called)." Thus, pan masala or any chewing material having tobacco is also one of the products in respect of which the Act could have imposed a total prohibition, if Parliament was so minded. On the other hand, there is only conditional prohibition of these products against sale to persons under eighteen years of age.

38. Against this backdrop of Act 34 of 2003, learned counsel contended that inasmuch as Act 34 of 2003 occupies the whole field of tobacco and tobacco products and does not completely ban the sale of 'tobacco products' except to under aged



persons, while the impugned notification expressly bans manufacture or sale to any person of the very same product (viz. Pan masala and gutka), there is legislative repugnancy which calls for resolution. Reliance was placed on the judgment of this Court in **Deep Chand v. The State of U.P. and Ors.** MANU/SC/0023/1959 : (1959) (2) Supp. SCR wherein this Court considered the constitutional validity of a state enactment. This Court's earlier judgment in **Ch. Tika Ramji and Ors. v. The State of U.P. and Ors.**, MANU/SC/0008/1956 and **Zaverbhai Amaldas v. The State of Bombay**, MANU/SC/0040/1954 : [1955]1SCR799, were approved and the test of repugnancy was formulated thus:

"Repugnancy between two statutes may thus be ascertained on the basis of the following three principles

- (1) Whether there is direct conflict between the two provisions;
- (2) Whether Parliament intended to lay down an exhaustive code in respect of the subject matter replacing the Act of the State Legislature; and
- (3) Whether the law made by Parliament and the law made by the State Legislature occupy the same field."

**39.** Learned counsel contended that when two legislations referable to the same legislative authority are inconsistent with each other, then the later enactment is deemed to have impliedly repealed the previous one and referred to the observations of this Court in **State of Orissa v. M.A. Tulloch and Co.**, MANU/SC/0021/1963 : [1964]4SCR461 :

"The entire theory underlying implied repeals is that there is no need for the later enactment to state in express terms that an earlier enactment has been repealed by using any particular set of words or form of drafting but that if the legislative intent to supersede the earlier law is manifested by the enactment of the provisions as to effect such supersession, then there is in law a repeal notwithstanding, the absence of the word 'repeal' in the later statute. Now, if the legislative intent to supersede the earlier law is the basis upon which the doctrine of implied repeal is founded could there be any incongruity in attributing to the later legislation the same intent which Section 6 presumes where the word 'repeal' is expressly used. So far as statutory construction is concerned, it is one of the cardinal principles of the law that there is no distinction or difference between an express provision and a provision which is necessarily implied, for it is only the form that differs in the two cases and there is no difference in intention or in substance."

**40.** The learned counsel relied on **Vijay Kumar Sharma and Ors. v. State of Karnataka and Ors.**, MANU/SC/0368/1990 : [1990]1SCR614. The observation of this Court in the majority judgment of this Court is that if the later legislation is on the same subject and the legislative intent is to occupy the whole field, then the later legislation prevails.

**41.** It is submitted that a reading of the Act 34 of 2003 clearly suggests that it is a special law intended to deal with tobacco and its product. The Prevention of Food Adulteration Act, 1954 is a general law dealing with adulteration of food articles and a tobacco product is incidentally referred to in the said law in the context of prevention of adulteration. In case of conflict between a special law and a general

law, even if both are enacted by the same legislative authority, the special law must displace the general law to the extent of inconsistency. The operation of the maxim *generalia specialibus non derogant* has been approved and applied by this Court in such situations. (See in this connection: **U.P. State Electricity Board and Ors. v. Hari Shanker Jain and Ors.** MANU/SC/0500/1978 : (1979) 1 SCR 355 **Gujarat State Cooperative Land Development Bank Ltd. v. P.R. Manded and Ors.**, MANU/SC/0508/1979 : [1979]2SCR1023 **The LIC of India v. D.J. Bahadur and Ors.**, MANU/SC/0305/1980 : (1981)ILLJ1SC **Jain Ink Manufacturing Co. v. LIC of India and Anr.**, MANU/SC/0478/1980 : [1981]1SCR498 , **Prof. Sumer Chand v. Union of India and Ors.**, MANU/SC/0561/1994 : 1993CriLJ3531 and **Allahabad Bank v. Canara Bank and Anr.**, MANU/SC/0262/2000 : [2000]2SCR1102 ).

42. Respondents contend that inasmuch as Act 34 of 2003, though passed by Parliament, and assented to by the President is not brought into force by the Central Government by notification, the question of conflict with the provisions of the Act does not arise. We need not consider this contention since Act 34 of 2003 has now been brought into force w.e.f. 1<sup>st</sup> May, 2004. In any event, as pointed out in **Pt. Rishikesh and Anr. v. Salma Begum**, MANU/SC/0743/1995 : [1995]3SCR1062 , there is distinction between "making law" and "commencement of the operation of an Act" and a situation of conflict can arise even when a law has been made and not brought into force.

#### Articles 14 and 19 of the Constitution of India:

43. Mr. Shanti Bhushan, learned counsel for the appellant in SLP No. 2186 of 2003. urged that the said appellant manufactures Rajnigandha pan masala which contains no tobacco. Though there might be arecanut in it, there is no trace of magnesium carbonate in the product. Assuming that traces of magnesium carbonate were to be formed during consumption of the product, along with lime, the exercise of power should have been restricted to banning pan masala containing magnesium carbonate and not wholesale banning of pan masala, irrespective of the content of magnesium carbonate. The learned counsel contended that the order made under Section 7(iv) of the Act is bad for it is an unreasonable and excessive restriction on the Fundamental Right to carry on trade or business guaranteed under Article 19(1)(g) of the Constitution of India. The learned counsel highlighted the unreasonableness by reference to the provisions of the Act and the Rules and the specific situation contemplated in Appendix B at Paragraph A.25.02.01, which gives the definition and standards of quality with reference to chewing gum and bubble gum, for which magnesium carbonate, *inter alia*, is a permitted ingredient. He therefore contends that magnesium carbonate is not per se injurious to health for otherwise it would never have been permitted in any article of food. There is no material on the basis of which it can be demonstrated that the very same magnesium carbonate would become injurious to health if it arises on account of mixing of traces of magnesium in arecanut and carbonate in lime According to the learned counsel, this is a clear case of non-application of mind, notwithstanding the medical research papers and data made available in the affidavit filed by the state Government.

44. We are unable to discern as to how the very same magnesium carbonate would become injurious as a result of combined chewing of arecanut and lime, particularly when it is not the case of the state Government that Rajnigandha pan masala itself contains magnesium carbonate. It is permissible under Article 19(6) to impose a reasonable restriction "in the interest of general public". Assuming that such a restriction can be imposed, even if by legislation intended to prohibit manufacture,

sale or storage of articles harmful or injurious to health, the restriction has to be commensurate with the danger posed. On a conspectus of the facts, we are unable to uphold the prohibition imposed by the impugned notification as a restriction which can pass the test of reasonableness under Article 19(6) of the Constitution of India for two reasons. First, there is no demonstrated danger to the public health by magnesium carbonate by consumption of Rajnigandha pan masala; secondly, even if there were, the prohibition could only have extended to pan masala containing magnesium carbonate and could not be wider than that.

45. Learned counsel for the appellants urge that if Section 7(iv) is construed in the manner as contended by the State, then it would become unconstitutional. It is contended that if Section 7(iv) is construed as giving the authority to ban articles of food, even though not adulterated, then the sweep of the section would go out of entry 18 of List III of the Constitution of India, ("adulteration of foodstuffs and other goods.") and intrude into the domain of entry 6 of List II ("public health and sanitation; hospitals and dispensaries") which is the exclusive domain of the state Government. If the court were to read Section 7(iv) in the manner suggested by the States, then it would be *ultra vires* the legislative competence of Parliament. It is the duty of the court to attempt to read every legislation in such manner as to uphold its constitutional validity. The learned counsel contend that in order to uphold the legislative competence of the provisions of the Act, the sweep of Section 7(iv) must be confined to the domain of 'adulteration of food stuffs and other articles' without entering into the domain of "public health". Reading down the statute in order to uphold its constitutional validity is a device well known to the constitutional courts. [See in this connection **State of Karnataka and Anr. v. Shri Ranganatha Reddy and Anr.**, MANU/SC/0062/1977 : [1978]1SCR641 **B.R. Enterprises and Ors. v. State of U.P. and Ors.**, MANU/SC/0330/1999 : (1999)9SCC700 and **State of A.P. v. National Thermal Power Corporation Ltd. and Ors.**, MANU/SC/0356/2002 : [2002]3SCR278 ].

46. Mr. Lalit learned counsel for the States, however, supported the findings of the division bench of the Bombay High Court that the constitutional validity of Section 7(iv) was never in danger as it could be supported on the doctrine of pith and substance. He contends that in *pith and substance* the Prevention of Food Adulteration Act, 1954 deals with the subject of adulteration, though, incidentally, by reason of Section 7(iv) it may make an incursion into the domain of "public health" which is the exclusive province of the State legislature. This contention appears to have been accepted by the impugned judgment of the High Court of Bombay. In fact, the High Court goes to the extent of saying that the power of the Food (Health) Authority under Section 7(iv) is much wider than the power of the Central Government under the Rules made under Section 23(1A)(f) on the reasoning that while the power of the Central Government under a rule made under Section 23(1A) (f) extends to the prohibition of the sale of "any substance which may be injurious to health when used as food or as an ingredient in the manufacture of any article of food" there is no such restriction under Section 7(iv) which is posited as an independent source of power. It is urged that by exercise of the power invested in the Food (Health) Authority under Clause (iv) of Section 7, any article, irrespective of whether it is used as food or as an ingredient in the manufacture of any article of food, may be prohibited as long as the prohibition is "in the interest of public health".

47. We find it difficult to agree with the submissions of Mr. Lalit. That all provisions of a statute have to be read harmoniously and any interpretation as to be ex

*visceribus actus*, is a trite doctrine of construction of statutes. Undoubtedly, if Section 7(iv) is read in isolation, it gives the impression that this is an independent source of power, not subject to any limitation other than the guideline "in the interest of public health". But, when the scheme of the Prevention of Food Adulteration Act is analysed in the light of its preamble and the Statement of Objects and Reasons, it becomes clear that there is no independent source of power under Section 7(iv). Had it been so, there was no need for the rule making power of the State Government under Section 24(2)(a) to define the powers and duties of the Food (Health) Authority or local authority and Local (Health) Authority under the Act. The interplay of Sections 23(1A)(f) and 24(2)(a) read with the existing rules in the different states, even after the amendment of Section 7(iv) by the Act 49 of 1964, leads us to conclude that the contention of the states in this regard cannot be accepted.

48. Learned counsel for the appellants contend that the impugned notification is violative of the fundamental rights guaranteed under Article 19(1)(g) as it is excessively restrictive in nature. While the notification seeks to ban pan masala which does not include tobacco, it does not at the same time ban tobacco in any form. The literature produced by the State of Maharashtra before the High Court suggested, undoubtedly, that consumption of tobacco in any form was injurious to health, but that consumption of pan masala was likely to be addictive and lead to hypermagnesemia. Strangely, the States did not ban chewing tobacco or other tobacco products which contain almost cent per cent tobacco, but they banned the sale of gutka which contains only about 6 per cent of tobacco and pan masala, which contains no tobacco whatsoever, even accepting on the correctness of the material presented. Further, the literature produced by the States indicates that pan masala is addictive amongst children and, therefore, likely to be injurious to their health in the long run. Assuming this to be true, the restriction could only have been on sale to under-aged persons and not by way of a total ban. Thus, in our view, the impugned notification is violative of the fundamental right of the appellants - guaranteed under Article 19(1)(g), both because it is unreasonable and also because it is excessive in nature. A contrast with the provisions of the Act 34 of 2003 in this regard would drive home the point.

49. While dealing with the nature of a reasonable restriction on the fundamental rights under Article 19(1)(g), this Court observed in **Mohd. Faruk v. State of Madhya Pradesh and Ors.**, MANU/SC/0046/1969 : [1970]1SCR156 as under:

"The impugned notification, though technically within the competence of the State Government, directly infringes the fundamental right of the petitioner guaranteed by Article 19(1)(g), and may be upheld only if it be established that it seeks to impose reasonable restrictions in the interest of the general public and a less drastic restriction will not ensure the interest of the general public. The Court must in considering the validity of the impugned law imposing a prohibition on the carrying on of a business or profession, attempt an evaluation of its direct and immediate impact upon the fundamental rights of the citizens affected thereby and the larger public interest sought to be ensured in the light of the object sought to be achieved, the necessity to restrict the citizen's freedom, the inherent pernicious nature of the act prohibited or its capacity or tendency to be harmful to the general public, the possibility of achieving the object by imposing a less drastic restraint, and in the absence of exceptional situations such as the prevalence of a state of emergency - national or local - or the necessity to maintain essential supplies, or the necessity to stop activities inherently dangerous,

the existence of a machinery to satisfy the administrative authority that no case for imposing the restriction is made out or that a less drastic restriction may ensure the object intended to be achieved."

50. The impugned notification fails on this test of reasonable restriction.

***Res extra commercial:***

51. Appellants next contend that the assumption of the High Court that pan masala or gutka is *res extra commercial* is wholly incorrect.

52. The concept of *res extra commercial* was expounded in the Constitutional Bench of this Court in **Khoday Distilleries Ltd. and Ors. v. State of Karnataka and Ors.**, MANU/SC/0572/1995 : (1995)1SCC574 thus:

"58. We also do not see any merit in the argument that there are more harmful substances like tobacco, the consumption of which is not prohibited and hence there is no justification for prohibiting the business in potable alcohol. What articles and goods should be allowed to be produced, possessed, sold and consumed is to be left to the judgment of the legislative and the executive wisdom. Things which are not considered harmful today, may be considered so tomorrow in the light of the fresh medical evidence. It requires research and education to convince the society of the harmful effects of the products before a consensus is reached to ban its consumption. Alcohol has since long been known all over the world to have had harmful effects on the health of the individual and the welfare of the society. Even long before the Constitution was framed, it was one of the major items on the agenda of the society to ban or at least to regulate, its consumption. That is why it found place in Article 47 of the Constitution. It is only in recent years that medical research has brought to the fore the fatal link between smoking and consumption of tobacco and cancer, cardiac diseases and deterioration and tuberculosis. There is a sizeable movement all over the world including in this country to educate people about the dangerous effect of tobacco on individual's health. The society may, in course of time, think of prohibiting its production and consumption as in the case of alcohol. There may be more such dangerous products, the harmful effects of which are today unknown. But merely because their production and consumption is not today banned, does not mean that products like alcohol which are proved harmful, should not be banned.

...

60(b) The right to practise any profession or to carry on any occupation, trade or business does not extend to practising a profession or carrying on an occupation, trade or business which is inherently vicious and pernicious, and is condemned by all civilised societies. It does not entitle citizens to carry on trade or business in activities which are immoral and criminal and in articles or goods which are obnoxious and injurious to health, safety and welfare of the general public, i.e., *res extra commercial*, (outside commerce). There cannot be business in crime."

53. Is the consumption of pan masala or gutka (containing tobacco), or for that matter tobacco itself considered so inherently or viciously dangerous to health, and, if so, is there any legislative policy to totally ban its use in the country? In the face

of Act 34 of 2003, the answer must be in the negative. It is difficult to accept the contention that the substance banned by the impugned notification is treated as *res extra commercial*. In the first place, the gamut of legislation enacted in this country which deals with tobacco does not suggest that Parliament has ever treated it as an article *res extra commercial*, nor has Parliament attempted to ban its use absolutely. The Industries (Development and Regulations) Act, 1951 merely imposed licensing regulation on tobacco products under item 38(1) of the First Schedule. The Central Sales Tax Act 1956 in Section 14(ix) prescribes the rates for Central Sales Tax. Additional Duties of Excise (Goods of Special Importance) Act, 1957 prescribes the additional duty leviable on tobacco products. The Tobacco Board Act, 1975 established a Tobacco Board for development of tobacco industries in the country. Even the latest Act, i.e. the Cigarettes and Other Tobacco Products (Prohibition of Advertisement and Regulation of Trade and Commerce, Production, Supply and Distribution) Act 2003, does not ban the sale of tobacco products listed in the Schedule except to minors. Further, we find that in the tariff schedule of the Central Sales Tax Act there are several entries which deal with tobacco and also pan masala. In the face of these legislative measures seeking to levy restrictions and control the manufacture and sale of tobacco and its allied products as well as pan masala, it is not possible to accept that the article itself has been treated as *res extra commercial*. The legislative policy, if any, seems to be to the contrary. In any event, whether an article is to be prohibited as *res extra commercial* is a matter of legislative policy and must arise out of an Act of legislature and not by a mere notification issued by an executive authority.

**Need to read down:**

54. There is also merit in the contention of the appellants that if the provisions of Section 7(iv) of the Act are not read down as conferring powers on the authority to deal with an emergent situation, the section would be conferring arbitrary powers on the authority and would be procedurally unfair. This is particularly so in the face of the statutory provision under which licences have already been granted to the manufactures of pan masala and gutka for manufacture of the articles. There is already a provision in the statutory scheme for cancellation and suspension of a licence. Without going through such procedure the power (sic) in the state authority to suddenly bring out the result of cancellation or suspension of the licence, without procedural safeguards, would certainly be arbitrary and liable to be hit by Article 14 of the Constitution of India. For this reason also, the power under Section 7(iv) needs to be read down as conferring powers on the authority only to deal with an emergent situation.

55. There has been some argument at the Bar as to whether the impugned notification is the result of an executive act or a legislative act. We have already indicated that, in our view, Section 7(iv) is not an independent source of power. The notification can only be issued by the authority the source of whose power must be located elsewhere. Section 7(iv) merely indicates the consequences which would flow if a valid notification is issued. It is, therefore, not necessary for us to go into the niceties between an executive and a legislative act.

56. Mr. Anil Divan, learned counsel appearing for one of the appellants, pointed out that the Central Sales Tax Act by Section 14(ix) recognises gutka as a legitimate article of interstate trade or interstate sale. So is pan masala recognised as such a legitimate article of interstate sale. The learned counsel relied on **Dwarka Prasad Laxmi Narain v. The State of U.P. and Ors.**, MANU/SC/0030/1954 :

[1954]1SCR803 to contend that a law or order which confers arbitrary or uncontrolled power on the executive in the matter of regulating trade or commerce in normally available commodities must be held to be unreasonable. [See also in this connection the observations of this Court in **B.B. Rajwansi v. State of U.P. and Ors.**, MANU/SC/0036/1988 : (1988)IILLJ238SC ].

57. Learned counsel highlighted the observations of this Court in **Maneka Gandhi v. Union of India**, MANU/SC/0133/1978 : [1978]2SCR621 and contended that irrespective of whether the power to issue the impugned notification is a legislative power or an executive power, it must pass the test of fairness in procedure. Any provision of law which enables to an authority by a notification to bring to standstill a business, which is otherwise permitted by law, must be held to be arbitrary; unfair and an abridgment of the fundamental rights guaranteed under Article 14 of the Constitution. [See also in this connection **Kanti Lal Babulal v. H.C. Patel**, MANU/SC/0308/1967 : [1968]1SCR735, **Ajay Hasia and Ors. v. Khalid Mujib Sehravardi and Ors.**, MANU/SC/0498/1980 : (1981)ILLJ103SC and **Delhi Transport Corporation v. D.T.C. Mazdoor Congress and Ors.**, MANU/SC/0031/1991 : (1991)ILLJ395SC

58. It is in the light of these authorities that we are required to adjudge the constitutionality of the interpretation put on Section 7(iv).

59. Learned counsel for the States, however, urge that the impugned notification is a legislative act and not an administrative act. Thus, according to them, there is no question of giving a hearing before taking a policy decision to ban the manufacture for sale, storage, sale and distribution of pan masala and gutka.

60. We are unable to accept the contention of the States. In our view, the scheme of the Act suggests that a decision to ban an article injurious to health, when used as food or as an ingredient in the manufacture of any article of food, can only be the result of broader policy. Hence, this larger power appears to have been located only in the Central Government under Section 23(1A)(f) and not in the state Food (Health) Authority. As we have already pointed out, the power of the state Food (Health) Authority is only transitory in nature and designed to deal with local emergencies. In our considered view, the impugned notification is certainly an administrative act and not a legislative act. Inasmuch as by an executive act the manufacture for sale, storage, sale or distribution of the concerned article has been banned so as to interfere with the fundamental rights of the appellants guaranteed under Articles 14 and 19 of the Constitution of India, the impugned notification is illegal and unconstitutional.

61. We are unable to accept that the words "in the interest of public health" used in Clause (iv) of Section 7 of the Act can operate as an incantation or mantra to get over all the constitutional difficulties posited. In any event, the collocation of the words in the statutory scheme suggests not a matter of policy, but a matter of implementation of policy. For this reason also, we are of the view that the impugned notification must fail.

62. The learned Advocate General for the State of Goa contended that in the State of Goa, apart from the impugned notification dated 24<sup>th</sup> January, 2003, there is a subsequent notification dated 7<sup>th</sup> April, 2003 which is not impugned by the appellants. Reliance is placed on a judgment of the division bench of the Bombay High Court in **Vaman Raghunath Fallary & Sons and Ors. v. State of Goa and**

**Ors.**, W.P. No. 131 of 2003 decided on 3.6.2003 per Rebello and Hardas, JJ. The division bench in the said decision seems to have been overwhelmed by the material produced with regard to the hazardous nature of pan masala with tobacco and taken the view that the State Government was justified in taking a decision to ban tobacco products within the realm of such policy decision. The division bench has not addressed itself to any of the sections of the Act which decide the powers. The learned Advocate General for the State of Goa contends that matters of public health are essentially matters of policy decision, legislative or administrative, planned and executed in the greater interest of public health by the Government and the court should not interfere with such policy matters. He relied on the observations of **P.N. Krishna Lal and Ors. v. Govt. of Kerala and Anr.**, MANU/SC/1007/1995 : 1994(5)SCALE1 wherein this Court said:

"24. The *raison d'être* of the State being the welfare of the members of the society, the whole purpose of the creation of the State would be to maintain order, health and morality by suitable legislation and proper administration. The State has the power to prohibit trade or business which are illegal, immoral or injurious to the health and welfare of the people. No one has the right to carry on any trade or occupation or business which is inherently vicious and pernicious and is condemned by all civilized societies. Equally no one could claim entitlement to carry on any trade or business or any activities which are criminal and immoral or in any articles of goods which are obnoxious and injurious to the safety and health of general public. There is no inherent right in crime. Prohibition of trade of business of noxious or dangerous substances or goods by law is in the interest of society welfare."

**63.** There is a plethora of legislation dealing with tobacco products, gutka and pan masala and the fact that licences have been issued to the appellants to manufacture the concerned articles, which does not lead to the conclusion that the trade or business in the concerned articles is an activity which is "criminal in propensity, immoral, obnoxious, injurious to the health of general public" or that the ban is a result of 'public expediency and public morality'.

#### Is it food?

**64.** Mr. Nagaraja, learned counsel appearing for the petitioners in writ petition No. 173 of 2003, raised a further contention that pan masala or gutka which is the subject matter of the impugned notification does not amount to food within the meaning of its definition in Section 2(v) of the Act. Section 2(v) of the Act reads as under:

"2. (v) "food" means any article used as food or drink for human consumption other than drugs and water and includes-

(a) any article which ordinarily enters into, or is used in the composition or preparation of, human food,

(b) any flavouring matter or condiments, and

(c) any other article which the Central Government may, having regard to its use, nature, substance or quality, declare, by notification in the Official Gazette, as food for the purposes of this Act."

**65.** In his submission, the expression "food" as defined in the Lexicon could only be



"a substance taken into the body to maintain life and growth". No one in his right mind would consider that pan masala or gutka would be consumed for maintenance and development of health of human being. In **P.K. Tejani v. M.R Dange**, MANU/SC/0146/1973 :1974CriLJ313 , a case arising under the Prevention of Food Adulteration Act, 1954 this Court held that the word "food" is a very general term and applies to all that is eaten by men for nourishment and takes in also subsidiaries. Since pan masala, gutka or supari are eaten for taste and nourishment, they are all food within the meaning of Section 2(v) of the Act

66. The learned counsel relied on a judgment of a division bench of this Court in C.A. No. 12746-12747 of 1996 (decided on 6<sup>th</sup> November, 2003). In our view, this judgment is of no aid to us. In the first place, this judgment arises under the provisions of the Essential Commodities Act 1955, read with the Tamil Nadu Scheduled Articles (Prescription of Standards) Order, 1977 and the notification dated 9<sup>th</sup> June, 1978, issued by the Central Government which laid down certain specifications "in relation to foodstuffs". The question that arose before the Court was whether tea is 'foodstuff' within the meaning of the said legislation. The division bench of this Court came to the conclusion that 'tea' is not food as it is not understood as 'food' or 'foodstuff' either in common parlance or by the opinion of lexicographers. We are unable to derive much help from this judgment for the reason that we are not concerned with tea. It is not possible to extrapolate the reasoning of this judgment pertaining to tea into the realm of pan masala and gutka. In any event, the judgment in Tejani (supra) was a judgment of the Constitutional Bench which does not seem to have been noticed.

67. We are, therefore, unable to agree with the contention that pan masala or gutka does not amount to "food" within the meaning of definition in Section 2(v) of the Act. However, we do not rest our decision solely on this issue.

#### Paradoxical consequence:

68. There is yet another reason why we are inclined to take the view that Section 7(iv) deals with a situation of emergency with respect to the local area. A decision for banning an article of food or an article containing any ingredient of food injurious to health can only arise as a result of broadly considered policy. If such a power be conceded in favour of a local authority like the Food (Health) Authority, paradoxical results would arise. The same article could be considered injurious to public health in one local area, but not so in another. In our view, the construction of the provision of the statute must not be such as to result in such absurd or paradoxical consequences. Hence, for this reason also, we are of the view that the power of the State (Health) Authority is a limited power to be exercised locally for temporary duration.

#### Width of power:

69. The learned counsel for the state of Maharashtra contended that the power of the Food (Health) Authority discernible in Clause (iv) of Section 7 of the Act is an independent power and much wider than the power of the Central Government under Section 23 of the Act. He contended that while the power of the Central Government discernible from Section 23(1A)(f) is restricted only to prohibiting the manufacture or sale of articles of food or ingredients of food, the power of the state Food (Health) Authority is much wider and could extend even to articles which may not amount to food or ingredients of food, or even if they are not injurious to health, as long as the test of "in the interest of public health" is satisfied.

70. In our view, this is an argument of desperation. We cannot conceive of such wide ranging power vested in a local authority without there being sufficient guidelines as to the manner of deciding the policy and implementing it and elucidated in the statute itself. We may hasten to point out that even the power of Central Government for making the rules under Section 23 is subject to the condition of consultation with the Central Committee for food standards constituted under Section 23 and placing of the rules before Parliament. If the power of the Food (Health) Authority is such as contended by the learned counsel for the state of Maharashtra, then its power would range sky high without any limitation whatsoever. The authority could ban any article, irrespective of whether it is used as food or otherwise, and irrespective of whether it is injurious to health or otherwise. To take an extreme illustration, if a state Food (Health) Authority in some local area were taken it into its head that consumption of tea, coffee or milk is not 'in the interest of public health', it can issue an order of absolute prohibition irrespective of whether it is injurious to health or not. We do not think that the scheme of the Act warrants such an interpretation.

71. A reference of this Court's judgment in **Dineshchandra Jamnadas Gandhi v. State of Gujarat**, MANU/SC/0163/1989 : 1989CriLJ889 , makes it clear that the object and the purpose of the Prevention of Food Adulteration Act 1954 is to eliminate the danger to human life from the sale of unwholesome articles of food. This Court held that the legislation of 'Adulteration of Food Stuffs and other Goods' (entry 18 List III of the Seventh Schedule) is enacted to curb the widespread evil of food adulteration and is a legislative measure for social defence. This court indicated the object of the Prevention of Food Adulteration Act 1954, its constitutional basis and its purpose in the following observations:

"16. The object and the purpose of the Act are to eliminate the danger to human life from the sale of unwholesome articles of food. The legislation is on the topic 'Adulteration of Food Stuffs and other Goods' (entry 18 List III Seventh Schedule). It is enacted to curb the widespread evil of food adulteration and is a legislative measure for social defence. It is intended to suppress a social and economic mischief - an evil which attempts to poison, for monetary gains, the very sources of sustenance of life and the well-being of the community. The evil of adulteration of food and its effects on the health of the community are assuming alarming proportions. The offence of adulteration is a socio-economic offence. In **Municipal Corporation of Delhi v. Kacheroo Mal** MANU/SC/0171/1975 : 1976CriLJ336 , Sarkaria, J said:

The Act has been enacted to curb and remedy the widespread evil of food adulteration, and to ensure the sale of wholesome food to the people. It is well-settled that wherever possible, without unreasonable stretching or straining, *the language of such a statute should be construed in a manner which would suppress the mischief, advance the remedy, promote its object, prevent its subtle evasion and foil its artful circumvention.*

(emphasis supplied)

...

18. The offences under the 'Act' are really acts prohibited by the police powers of the State in the interests of public health and well-being. The prohibition is backed by the sanction of a penalty. The offences are strict

statutory offences. Intention or mental state is irrelevant. In **Good fellow v. Johnson**, (1965) 1 AER 941 referring to the nature of offences under the Food and Drugs Act 1955, it was said:

As is well known, Section 2 of the Food and Drugs Act, 1955, constitutes an absolute offence. If a person sells to the prejudice of the purchaser any food, and that includes drink, which is not of the nature or not of the substance or not of the quality demanded by the purchaser he shall be guilty of an offence. The forbidden act is the selling to the prejudice of the purchaser."

These observations make it clear that the purpose of the Act, as its title suggests, is to prevent adulteration of food. Any attempt to travel beyond these parameters must necessarily be looked at askance by the court.

72. There is one more facet of the impugned notification which needs consideration. Neither Section 7(iv) of the Act, nor any other provision of the Act or the Rules indicates the manner in which an order of prohibition is to be notified by the Food (Health) Authority. The manner of bringing into force the Rules made by a delegate of legislative authority would be indicated in the Act itself. There is no indication in the Act as to how the order made by the Food (Health) Authority would be brought into force. This is a pointer to the fact that the orders made by the Food (Health) Authority are only transitory and intended to deal with emergent local situations.

#### **Natural Justice:**

73. Learned counsel for the State of Maharashtra cited **Union of India and Anr. v. Cynamide India Ltd. and Anr.**, MANU/SC/0076/1987 : [1987]2SCR841 , where this Court observed thus:

"The third observation we wish to make is, price fixation is more in the nature of a legislative activity than any other. It is true that, with the proliferation of delegated legislation, there is a tendency for the line between legislation and administration to vanish into an illusion. Administrative, quasi-judicial decisions tend to merge in legislative activity and, conversely, legislative activity tends to fade into and present an appearance of an administrative or quasi-judicial activity. Any attempt to draw a distinct line between legislative and administrative functions, it has been said, is 'difficult in theory and impossible in practice'. Though difficult, it is necessary that the line must sometimes be drawn as different legal rights and consequences may ensue. The distinction between the two has usually been expressed as 'one between the general and the particular'. 'A legislative act is the creation and promulgation of a general rule of conduct without reference to particular cases; an administrative act is the making and issue of a specific direction or the application of a general rule to a particular case in accordance with the requirements of policy'. 'Legislation is the process of formulating a general rule of conduct without reference to particular cases and usually operating in future ; administration is the process of performing particular acts, of issuing particular orders or of making decisions which apply general rules to particular cases'. It has also been said: 'Rule-making is normally directed toward the formulation of requirements having a general application to all members of a broadly identifiable class' while, 'adjudication, on the other hand, applies to specific individuals or situations'. But, this is only a broad

distinction, not necessarily always true. Administration and administrative adjudication may also be of general application and there may be legislation of particular application only. That is not ruled out. Again, adjudication determines past and present facts and declares rights and liabilities while legislation indicates the future course of action. Adjudication is determinative of the past and the present while legislation is indicative of the future. The object of the rule, the reach of its application, the rights and obligations arising out of it, its intended effect on past, present and future events, its form, the manner of its promulgation are some factors which may help in drawing the line between legislative and non-legislative acts."

74. We are, however, unable to accept the contention of the learned counsel for the state of Maharashtra that, because the notification is generally intended, it is necessarily a legislative act and therefore there was no question of complying with principles of natural justice. If that were so, then every executive act could masquerade as a legislative act and escape the procedural mechanism of fair play and natural justice.

75. In **State of Tamil Nadu v. K. Sabanayagam and Anr.**, MANU/SC/0836/1998 : AIR1997SC4325 , this Court after referring to the aforesaid observations of Chinnappa Reddy, J. in **Cynamide** (supra), observed that even when exercising a legislative function the delegate may in a given case be required to consider the view point which may be likely to be affected by the exercise of power. This Court pointed out that conditional legislation can be broadly classified into three categories: (1) when the legislature has completed its task of enacting a statute, the entire superstructure of the legislation is ready but its future applicability to a given area is left to the subjective satisfaction of the delegate (as in **Tulsipur Sugar Co. case**, MANU/SC/0336/1980 : [1980]2SCR1111 where the delegate has to decide whether and under what circumstances a legislation which has already come into force is to be partially withdrawn from operation in a given area or in given cases so as not to be applicable to a given class of persons who are otherwise admittedly governed by the Act; (3) where the exercise of conditional legislation would depend upon satisfaction of the delegate on objective facts placed by one class of persons seeking benefit of such an exercise with a view to deprive the rival class of persons who otherwise might have already got statutory benefits under the Act and who are likely to lose the existing benefit because of exercise of such a power by the delegate. This Court emphasised that in the third type of cases the satisfaction of the delegate must necessarily be based on objective considerations and, irrespective of whether the exercise of such power is judicial or quasi-judicial function, still it has to be treated to be one which requires objective consideration of relevant factual data pressed into service by one side, which could be rebutted by the other side, who would be adversely affected if such exercise of power is undertaken by the delegate.

76. In our view, even if the impugned notification falls into the last of the above category of cases, whatever the material the Food (Health) Authority had, before taking a decision on articles in question, ought to have been presented to the appellants who are likely to be affected by the ban order. The principle of natural justice requires that they should have been given an opportunity of meeting such facts. This has not been done in the present case. For this reason also, the notification is bad in law.

#### Conclusion:

**77.** As a result of the discussions, we are of the view that:

- 1.** Section 7(iv) of the Act is not an independent source of power for the state authority;
- 2.** The source of power of the state Food (Health) Authority is located only in the valid rules made in exercise of the power under Section 24 of the Act by the State Government, to the extent permitted thereunder;
- 3.** The power of the Food (Health) Authority under the rules is only of transitory nature and intended to deal with local emergencies and can last only for short period while such emergency lasts;
- 4.** The power of banning an article of food or an article used as ingredient of food, on the ground that it is injurious to health, belongs appropriately to the Central Government to be exercised in accordance with the rules made under Section 23 of the Act, particularly, Sub-section (1A)(f).
- 5.** The state Food (Health) Authority has no power to prohibit the manufacture for sale, storage, sale or distribution of any article, whether used as an article or adjunct thereto or not used as food. Such a power can only arise as a result of wider policy decision and emanate from Parliamentary legislation or, at least, by exercise of the powers by the Central Government by framing rules under Section 23 of the Act;
- 6.** The provisions of the Cigarettes and Other Tobacco Products (Prohibition of Advertisement and Regulation of Trade and Commerce, Production, Supply and Distribution) Act, 2003 are directly in conflict with the provisions of Section 7(iv) of the Prevention of Food Adulteration Act 1954. The former Act is a special Act intended to deal with tobacco and tobacco products particularly, while the latter enactment is a general enactment. Thus, the Act 34 of 2003 being a special Act and of later origin, overrides the provisions of Section 7(iv) of the Prevention of Food Adulteration Act, 1954 with regard to the power to prohibit the sale or manufacture of tobacco products which are listed in the Schedule to the Act 34 of 2003;
- 7.** The impugned notifications are ultra vires the Act and, hence, bad in law;
- 8.** The impugned notifications are unconstitutional and void as abridging the fundamental rights of the appellants guaranteed under Articles 14 and 19 of the Constitution.

**78.** In the result, we allow the appeals and the writ petition and set aside the impugned judgments of the division benches of the Bombay High Court and Andhra Pradesh High Court and quash the notifications impugned as bad in law, void, illegal and unenforceable against the appellants/petitioners.

**79.** No order as to costs.

© Manupatra Information Solutions Pvt. Ltd.

16423/21  
4/22/21

37/12/2021 III

Page 1 of 2

No. H.11012/01/2021-TC  
Government of India  
Ministry of Health and Family Welfare  
(Tobacco Control Division)

Nirman Bhawan, New Delhi- 110011  
Dated, the 29th December, 2021

ORDER

Subject: Constitution of a Committee on examination of impact of banning indigenous chewing tobacco products vis-à-vis the action taken replies on the Sixty Eighth Report of the Committee on Petitions (Sixteenth Lok Sabha) - reg.

The undersigned is directed to say that Committee on Petitions Branch, Lok Sabha Secretariat has been reviewing the issues related to representation on banning indigenous chewing tobacco products and as such had come up with the 68<sup>th</sup> Report of the Committee on Petitions (Sixteenth Lok Sabha) and Action Taken Replies were also submitted by this Ministry to the Hon'ble Committee on Petitions.

2. In this regard, to examine the matter comprehensively, a Committee with the following members is constituted:

- i. Additional Secretary (Health), MoHFW - Chairperson
- ii. Representative from NITI Aayog
- iii. Representative from Ministry of Law and Justice
- iv. Representative from Department of Agriculture & Farmers Welfare
- v. Representative from Food Safety and Standards Authority of India - Convenor
- vi. Representative from Directorate General of Health Services
- vii. Representative from Department of Health Research

CEO - on leave

Head Reg.

4/12/22

Head (Legal)

The Committee may co-opt any expert/official for deliberation on the issue as may be deemed fit.

3. The Terms of References of the Committee would be:

- i. To identify administrative and legal issues regarding definition of "food" as defined under the Food Safety and Standards (FSS) Act, 2006, keeping in view the various judicial pronouncement regarding chewing tobacco, khaini, zarda, gulkhya, and chewing tobacco products in any other form.
- ii. In view of the issues identified, to determine whether any amendment is required in the definition of 'Food' under Food Safety and Standards (FSS) Act, 2006.
- iii. If any such amendment is not required, is there any need to issue any clarification regarding the definition of "food", with regard to tobacco products.

-33-

(v) Whether a complete ban on all forms of tobacco products is advisable? And if so, the feasibility of its implementation.

4. The Committee shall submit its report within two months.

5. Food Regulations Division and Tobacco Control Division shall provide all the necessary information to the Committee, as may be required.

6. This Issues with the approval of the competent authority.

*P. Kumar*  
29/12/21

(Dr. Pulkesh Kumar)  
Deputy Secretary to Govt. of India  
Tel: 23062744

To  
All the Members of the Committee

Copy to:

1. Dr. V. K. Paul, Member (NITI Aayog), with a request to nominate a senior level officer for the said Committee.
2. Secretary (Ministry of Law and Justice), with a request to nominate senior level officer for the said Committee.
3. Secretary (Department of Agriculture & Farmers' Welfare), with a request to nominate senior level officer for the said Committee.
4. CEO, FSSAI with a request to nominate senior level officer for the said Committee.
5. DGHS, Ministry of Health & Family Welfare with a request to nominate senior level officer for the said Committee.
6. Secretary DHR, Ministry of Health & Family Welfare with a request to nominate senior level officer for the said Committee.

Copy for information to:

1. PS to Hon'ble Union Minister of Health & Family Welfare
2. Shri G.C. Dobhal, Additional Director, Committee on Petitions Branch, Lok Sabha Secretariat, Parliament House Annex, New Delhi-110001
3. Advisor, Parliament Section, MoHFW
4. Sr. PPS to Secretary (Health & Family Welfare), MoHFW
5. Sr. PPS to Additional Secretary (Health), MoHFW
6. Sr. PPS to Additional Secretary & Mission Director, MoHFW

- 34 -

First meeting of the Committee on examination of impact of banning indigenous chewing tobacco products

The first meeting of the committee held at 3.00 pm on 28.4.2022 in the office of AS (Health), and DG, NACO, Chandralok Building, Janpath, New Delhi. The list of the officers who attended the meeting are at annexure. The ToRs of the Committee are indicated below:

- (i) To identify administrative and legal issues regarding definition of 'food' as defined under the Food Safety and Standards (FSS) Act, 2006, keeping in view the various judicial pronouncement regarding chewing tobacco, khaini, zarda, gutkha and chewing tobacco products in any other form.
- (ii) In view of the issues identified, to determine whether any amendment is required in the definition of 'Food' under Food Safety and Standards (FSS) Act, 2006.
- (iii) If any such amendment is not required, is there any need to issue any clarification regarding definition of 'food', with a regard to tobacco products.
- (iv) Whether a complete ban on forms of tobacco products is advisable? And if so, the feasibility of its implementation.

2. Welcoming the Members, Shri Alok Saxena, Chairman of the Committee elaborated upon the ToRs and stated that the Committee would confine its report/recommendations to ToRs.

3. The definition of 'food' as in PFA Act, 1954 and FSS Act, 2006 was discussed and it was stated that both the Acts did not mention specifically the tobacco and/or tobacco products. However, there was a provision in PFA Rules, 1954, added in the year 2006 as Rule 44J, which stated that 'Tobacco and Nicotine' shall not be added to any food product. Neither the PFA Act nor FSS Act did mention the 'Chewing tobacco' or any other tobacco product. The Food Safety and Standards (Prohibition and Restrictions on Sales) Regulations, 2011 provide for corresponding provision of 44J in Regulations 2.3.4 with due provision.

4. Various judicial pronouncements of Hon'ble High Courts and Supreme Court were discussed and it was noted that the High Courts have taken conflicting position as to whether 'Tobacco'/'Tobacco products' would be within the definition of 'food' both under PFA Act as well as FSS Act. Some Courts have taken the position that COTPA being special Act would prevail over FSS Act as far as tobacco & tobacco products were concerned while other courts have decided that since FSS Act is of later origin and due to section 89 it would have precedence over COTPA. It was also noted that Supreme Court was seized of the matter in Ankur Gutkha and large number of other transferred cases lying pending adjudication in that court.

5. In their order dated 23.09.2016, the Hon'ble Supreme Court has asked States/ UTs to comply with Regulation 2.3.4 of Food Products Standards (Prohibition and Restrictions on Sales) Regulations, 2011 and file affidavits in this regard. Committee observed that the pure form of

-35-

37/11



tobacco does not seem to be regulated under FSS Act, which is the domain of COTPA. Since quite a few tobacco products are specifically mentioned in Schedule II of COTPA, it would appear the COTPA, is the only enactment to regulate these. The Committee however observed the ambit of both Acts, FSS Act as well as COTPA being different, both can run parallel to each other and there is need of harmonious construction of these enactments.

6. The Committee however noted that till Supreme Court finally delivers their judgment on the issue, it does not seem appropriate to suggest any legislative changes.

7. The Chairman observed that to make the deliberations of the Committee more meaningful, it would be necessary that Shri L. Swasticharan (DGHS) and Dr. Pulkesh (DS, Tobacco Division) are present in the next meeting. The Legal Division was asked to prepare a statement of all leading cases on the subject and the summary of decisions. Next meeting would be held based on convenience of Dr. Pulkesh and Shri Swasticharan.

The meeting ended with the vote of thanks to the Chair.

First Meeting of the Committee held at 3.00 pm on 28.04.2022

Attendance

1	Shri Alok Saxena	Additional Secretary (Health)	Chairman
2	Shri Mahendra Khandelwal	Joint Secretary & Sr. Govt Advocate (Dept of Legal Affairs)	Member
3	Dr. R. S. Dhaliwal	ICMR	Member
4	Dr. K. Madan Gopal	NITI Aayog	Member
5	Shri Raj Singh	Head (Legal), FSSAI	Member
6	Ms. Pooja Gupta	NTCP, MOH	
7	Ms. Srikala	Tobacco Council Division, MOH	
8	Ms. Smita Singh	AD- Legal, FSSAI	

31

31

Second meeting of the Committee on examination of impact of banning indigenous chewing tobacco products

The second meeting of the committee held at 11.00 am on 17.05.2022 in the office of AS (Health), and DG, NACO, Chandralok Building, Janpath, New Delhi. The list of the officers who attended the meeting are at annexure. Shri Alok Saxena, AS (Health) and DG, NACO could not be available in the meeting as he was asked to attend urgent meeting with the Hon'ble Minister of Health & Family Welfare in Nirman Bhawan, New Delhi. Shri Raj Singh, Head (Legal), FSSAI was requested by the participants to chair the meeting.

Head (Legal), FSSAI made a presentation on all major juridical pronouncement of various High Courts and Supreme Courts since the regime of Prevention of Food Adulteration Act, 1954. The cases included (i) Pyarali K. Tejani vs Mahadeo Ramchandra Dange WP 29/1973 SC, (ii) Khedari Lal & Sons v. State of UP WP 4613/1975 High Court of Allahabad, (iii) State of Tamil Nadu vs. R. Krishnamurthy AIR 1980 SC 538, (iv) Manohar Lal v. State of UP Criminal Revision No. 318 of 1982 (High Court of Allahabad), (v) Godawat Pan Masala v. Union of India AIR 2004 SC 4057, (vi) Ankur Gutka v. Asthama Care Society & Ors SLP 16308/2007. Order dated 7.12.2010 SC, (vii) Central Arecanut Marketing Corporation v. UOI TFR Case 1/2010 SC: Order dated 23.9.2016, (viii) Dharwal Industries Limited and Ors. Vs. The State of Maharashtra Writ Petition No. 1631 of 2012 (Bombay High Court), (ix) Omkar Agency and Ors. Vs. The Food Safety and Standards Authority of India and Ors. CWJ 3805/2015 High Court of Patna, (x) Sanjay Anjay Stores and Ors. v. The Union of India and Ors. (2017) Calcutta High Court, (xi) Mohammad Yamin Naeem Mohammad and Ors. V. The State of Maharashtra and Ors. Criminal Writ Petition No. 543/2020, and (xii) Kamadhenu Traders vs. The State of Telangana and Ors. W.P. Nos. 19928/2021 Telangana High Court (A batch of 128 WP's dismissed).

The ToRs were deliberated at length. Dr. Swasticharan of DGHS pointed out about the economic burden in the health sector and huge machinery involved in treatment of patients suffering from cancer and other diseases directly caused by the use of tobacco in either form, singly or in combination in both smoking and non-smoking. He pointed out about the detailed study, which had been carried out by a Committee of National Institute of Health & Family Welfare, set up in sequel to the orders dated 07.12.2010 of the Hon'ble Supreme Court in the matter of Ankur Gutka v. Asthama Care Society & Ors SLP 16308/2007 and the report of the Committee was duly apprised to the Court.

It was apprised that in Ghodawat Pan Masala case, the Supreme Court though held that the State Govt. did not have power to impose ban on Gutka, Pan Masala with Tobacco, chewing tobacco etc. under the PFA Act, 1954 and PFA Rules, 1955, and it was the power vested only with the Central Govt. The Court, nonetheless, held that these products are 'food' within the definition of

38

food under these enactments. It was after this judgments that PFA Rules, 1955 were amended to incorporate Rule 44J in the PFA Rules, 1955 which reads: '*Product not to contain any substance which may be injurious to health: Tobacco and Nicotine shall not be used as ingredients in any food products.*' The corresponding provision has been made part of Prohibition and Restrictions on Sales Regulations, 2011 as Regulation 2.3.4.

The Committee noted that the Ministry of Health & Family Welfare has taken consistent position whether in Courts or Parliament that tobacco when eaten in any form is 'food' and amenable to regulation under formerly PFA Act and presently FSS Act, 2006. The COTPA, 2003 though a special Act enacted by the same Central Legislature, the Parliament, COPTA is primarily to prohibit advertising and regulation of production, supply and distribution of cigarettes and tobacco products. FSS Act on the other hand is an Act for laying down science based standards for articles of food and to regulate their manufacture, storage, distribution, sale and import, to ensure availability of safe and wholesome food for human consumption and for matters connected therewith or incidental thereto. Despite tobacco not being specifically included in the definition of 'food' under FSS Act, it cannot escape the regulation within the ambit of FSS Act and Rules/ Regulations if tobacco is eaten in any form which as the varied judicial pronouncements have held the same as food since it is ingested into body through mouth and is taken for nourishment and/ or taste. Therefore, the Committee felt that the COTPA as well as FSS Act do not run counter to each other but in fact seem complementary to each other and may go parallel to each other.

The Committee took the view that based on the definition of 'food' and considering various judicial pronouncements on tobacco products, the administrative and legal issues be identified considering the discussions of the Committee. Head (Legal), FSSAI was requested to draft a report in consultation with Shri Khandelwal, Joint Secretary, Ministry of Law and the same could be placed in the next meeting of the Committee for consideration/ finalization.

The meeting ended with the vote of thanks to the Chair.

— 89 —  
d.v.

Second Meeting of the Committee held at 11.00 pm on 17.05.2022

Attendance

1	Shri Alok Saxena	Additional Secretary (Health)	Chairman
2	Shri Mahendra Khandelwal	Joint Secretary & Sr. Govt Advocate (Dept of Legal Affairs)	Member
3	Dr. R. S. Dhaliwal	ICMR	Member
4	Dr. K. Madan Gopal	NTE Aayog	Member
5	Shri Raj Singh	Head (Legal), FSSAI	Member
6	Dr. L. Swasthicharan	DGHS	Member
7	Ms. Silkala	Tobacco Council Division, MOH	
8	Ms. Smita Singh	AD- Legal, FSSAI	
	Ms. Pooja Gupta	NTCP, MOH	

-4-

Third meeting of the Committee on examination of impact of banning indigenous chewing tobacco products held on 23.05.2022

The third meeting of the committee held at 11.00 am on 23.05.2022 in the office of AS (Health), and DG, NACO, Chandralok Building, Jantpath, New Delhi. Besides Shri Alok Saxena, AS (Health) and DG, NACO (as Chair), Shri Raj Singh, Head (Legal), FSSAI, Shri M. Khandelwal, Joint Secretary, Ministry of Law and Dr. Madan Gopal of Niti Aayog, were present.

The draft Report had already been shared with the O/o AS (Health). The hard copies of the Report were circulated to all the Members present and they were requested to go through the same and offer their comments/ suggestions. Shri Raj Singh, Head (Legal), FSSAI briefly summarized the structure, contours and the contents of the Report. It was stated that the Report is comprised in four Chapters, Chapter I throws light on the definition of 'food' under PFA, FSS Act and the CODEX. The aims and objectives of PFA, FSS Act and COTPA to be also part of Chapter I. Chapter II comprises of various decisions of High Courts and the Supreme Court on Food Law. Chapter III contains the pending litigations in Supreme Court on Food Law. It also contains various interim orders and directions in the pending cases. The recommendations of the Committee are part of Chapter IV.

The Committee finalized the Report as drafted by Shri Raj Singh, Head (Legal), FSSAI with some changes in the Chapter IV. It was decided that after carrying out the changes as suggested, the Report may be emailed to the Chairman.

The meeting ended with the vote of thanks to the Chair.

2018-19 - II

755468/2022/222

Estimates of Area, Production and Yield of Tobacco

State	Area (000 Hectares)					(Production 000 tonnes)					Yield (Kg/ha.)				
	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
Andhra Pradesh	78.00	83.00	88.00	85.00	61.00	177.00	180.00	140.00	185.00	145.55	2269	2169	1591	2176	2388
Assam	0.23	0.15	0.14	0.11	0.10	0.12	0.07	0.07	0.06	0.05	507	473	511	545	530
Bihar	10.05	10.89	10.81	10.27	10.33	17.69	19.13	18.93	18.03	18.12	1761	1756	1751	1756	1754
Gujarat	167.00	174.00	177.41	162.26	170.45	375.00	519.00	331.56	382.65	396.19	2246	2983	1869	2358	2324
Karnataka	90.00	95.00	83.70	90.00	71.00	65.00	89.00	71.57	83.00	58.86	722	937	856	922	829
Kerala	0.01	0.01	NA	0.01	0.01	0.02	0.02	NA	0.02	0.01	1500	1600	NA	1800	1833
Maharashtra	0.80	1.00	0.46	0.45	0.59	1.10	1.00	0.80	0.83	1.19	1375	1000	1739	1844	2015
Meghalaya	0.80	0.80	0.80	0.80	0.81	0.79	0.79	0.80	0.80	0.81	988	991	993	994	999
Mizoram	0.22	0.34	0.34	0.30	0.29	0.20	0.28	0.42	0.46	0.43	914	828	1229	1533	1464
Odisha	0.60	0.31	NA	0.13	0.07	0.36	0.10	NA	0.09	0.05	600	NA	NA	692	714
Rajasthan	0.45	0.35	0.24	0.15	0.34	0.85	0.43	0.84	0.50	0.70	1895	1587	3503	3428	2059
Tamilnadu	1.80	3.79	2.11	1.66	1.77	2.74	5.78	3.22	2.53	2.70	1522	1525	1526	1524	1526
Telangana	7.00	4.00	4.00	3.00	1.00	19.00	13.00	12.00	9.00	1.85	2714	3250	3000	3000	1845
Uttar Pradesh	27.00	23.00	26.00	35.00	25.00	119.00	105.00	56.00	98.00	109.03	4407	4565	2154	2800	4361
West Bengal	15.68	13.99	14.69	15.15	14.41	26.65	17.67	21.87	20.46	19.74	1700	1264	1488	1350	1370
All India	399.63	410.62	408.70	404.29	357.16	805.51	951.40	658.07	801.42	755.25	* 2016	2317	1610	1982	2115

NA: Not available.

208

208

याचिका समिति (17वीं लोक सभा) की 17वीं बैठक का कार्यवाही सारांश

समिति की बैठक गुरुवार, 24 जून, 2021 को 1200 बजे से 1430 बजे तक समिति कक्ष 'सी', संसदीय सौध, नई दिल्ली में आयोजित हुई।

उपस्थित

डॉ. वीरेन्द्र कुमार - सभापति  
सदस्य

2. श्री एंटो एन्टोनी
3. डॉ. सुकान्त मजूमदार
4. श्री संजय सदाशिवराव मांडलिक
5. डॉ. भारती प्रवीण पवार
6. श्री बृजेन्द्र सिंह
7. श्री सुशील कुमार सिंह
8. श्री मनोज तिवारी
9. श्री प्रभुभाई नागरभाई वसावा
10. श्री राजन विचारे

सचिवालय

1. श्री टी.जी.चन्द्रशेखर - संयुक्त सचिव
2. श्री राजू श्रीवास्तव - निदेशक
3. श्री जी.सी.डोभाल - अपर निदेशक

विशिष्ट आमंत्रिती

[स्मोकलेस टोबैको फेडरेशन इंडिया के प्रतिनिधि]

1. श्री संजय बेचन - अभ्यावेदनकर्ता



2. श्री मनोज गुप्ता
3. श्री विवेक कोहली

### साक्षीगण

स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय  
(स्वास्थ्य और परिवार कल्याण विभाग)

- |                          |   |  |
|--------------------------|---|--|
| 1. श्री राजेश भूषण       | - | सचिव   |
| 2. श्री विकास शील        | - | अपर सचिव   |
| 3. श्री मनदीप के. भंडारी | - | संयुक्त सचिव (खाद्य विनियमन)                     |
| 4. श्री सुनील बखशी       | - | (विनियम/कोडेक्स/अंतर्राष्ट्रीय सहयोग), एफएसएसएआई |
| 5. श्री राकेश कुमार      | - | निदेशक (विज्ञान और मानक), एफएसएसएआई              |

2. सर्वप्रथम सभापति ने समिति की बैठक में सदस्यों का स्वागत किया।

(तत्पश्चात्, स्मोकलेस टोबैको फेडरेशन (इंडिया) के प्रतिनिधियों को अंदर बुलाया गया)

3. स्मोकलेस टोबैको फेडरेशन (इंडिया) के अभ्यावेदनकर्ता तथा अन्य प्रतिनिधियों का स्वागत करने के उपरांत सभापति ने उनका ध्यान समिति की बैठकों के दौरान कार्यवाही की गोपनीयता के संबंध में अध्यक्ष के निदेश के निदेश 55(1) की ओर आकर्षित किया तथा सिगरेट और अन्य तम्बाकू उत्पाद (विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार तथा वाणिज्य, उत्पादन, प्रदाय और वितरण का विनियमन) अधिनियमन, 2003 में प्रस्तावित संशोधनों तथा चबाए जाने वाले स्वदेशी तम्बाकू पर प्रतिबंध पर इसके प्रभाव के संबंध में अपने अभ्यावेदन पर मत व्यक्त करने को कहा। अभ्यावेदनकर्ताओं द्वारा समिति के सामने उठाए गए प्रमुख मामले इस प्रकार थे:-

(एक) स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय (टोबैको कंट्रोल डिविजन) ने फाइल क्रमांक पी.16011/04/2020 - टीसी (भाग-एक) दिनांक 1 जनवरी 2021 के माध्यम से प्रारूप सिगरेट और अन्य तम्बाकू उत्पाद (विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार तथा वाणिज्य, उत्पादन, प्रदाय और वितरण का विनियमन) संशोधन

विधेयक, 2020 (सीओटीपीए संशोधन विधेयक)' को 1 जनवरी 2021 को जनता की टिप्पणियां/मत प्राप्त करने के लिए पब्लिक डोमेन में रखा।

(दो) 13 जनवरी, 2015 को इसी प्रकार के एक सीओटीपीए संशोधन प्रारूप विधेयक को फाइल संख्या जेड-21020/03/2014-पीएच-आई [एफटीएस-111238] के माध्यम से स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा आम जनता सहित साझीदारों की टिप्पणी/मत प्राप्त करने के लिए पब्लिक डोमेन में रखा गया था। तथापि, बाद में प्रारूप विधेयक को मंत्रालय ने अज्ञात कारणों से वापस ले लिया।

(तीन) सीओटीपीए संशोधन विधेयक जिसे 2015 में प्रकाशित किया गया था, में अन्य बातों के साथ-साथ सिगरेट तथा तम्बाकू/निकोटीन के विनियम, यथा प्रत्येक सिगरेट के घटकों तथा इमिशन का अनिवार्यतः उद्घाटन, के संबंध में कड़े उपबंध शामिल थे। सीओटीपीए संशोधन विधेयक, 2020 में ऐसे उपबंध गायब हैं तथा इसमें केवल ध्वाने वाले तम्बाकू पर संकेंद्रण है, मानो तम्बाकू/निकोटीन केवल ध्वाने वाले तम्बाकू में पाया जाता है और सिगरेट में नहीं।

(चार) इस तथ्य से इनकार नहीं किया जा सकता है कि तम्बाकू/निकोटीन अपने प्रत्येक स्वरूप में मानव स्वास्थ्य के लिए हानिकारक है तथा इसके उपभोग के कारण असंख्य लोगों की असमय मृत्यु हुई है। अतः तम्बाकू/निकोटीन के सभी स्वरूपों को विनियमित करने तथा, यदि आवश्यक हो तो, उन्हें प्रतिबंधित करने की आवश्यकता है। तथापि, मंत्रालय के मत से यह प्रतीत होता है कि केवल तम्बाकू/निकोटीन अथवा तम्बाकू अर्थात् चटाए जाने वाला तम्बाकू प्रतिबंधित किया जाए तथा 'धूम्रयुक्त तम्बाकू' यथा सिगरेट आदि नहीं।

(पांच) इस विषय के संबंध में प्रासंगिक चार अधिनियम/नियम/विनियम निम्नलिखित हैं:

क. खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006

ख. खाद्य सुरक्षा और मानक नियम, 2011

ग. खाद्य सुरक्षा और मानक

(विक्री पर प्रतिषेध और प्रतिबंध) विनियम, 2011;

घ. सिगरेट और अन्य तम्बाकू (विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार,

जाण्ड्य, उत्पादन, प्रदाय और वितरण का विनियमन) अधिनियमन, 2003 अथवा सीओटीपीए, 2003

(छह) प्रभाव खाद्य अधिनियम अथवा नियमों में 'तम्बाकू' अथवा 'निकोटीन' का विशिष्ट उल्लेख नहीं है, तथापि, इसके बावजूद मंत्रालय विनियम के रूप में अर्धानस्थ विधान के माध्यम से इसे 'खाद्य पदार्थ' की श्रेणी के अंतर्गत लाते

हुए चबाने वाले तम्बाकू को निषिद्ध बनाना चाहता है। यह सत्य है कि चबाया जाने वाला तम्बाकू अपने लेबल पर सरकार के अधिदेश के अनुसार 85 प्रतिशत चेतावनी के साथ देश में 'तम्बाकू उत्पाद' के रूप में बेचा जाता है न कि 'खाद्य' के रूप में।

(सात) दुनिया भर में अधिनियमित तम्बाकू से संबंधित अधिनियमों ने उससे उत्सर्जित धुएं के बच्चों, महिलाओं तथा बुजुर्गों, जो संवेदनशील समूह होते हैं, पर दुष्प्रभाव को ध्यान में रखा है। तथापि, इस तथ्य के बावजूद कि चबाए जाने वाले तम्बाकू का प्रयोग भारतीय उपमहाद्वीप में सदियों से चलता आ रहा है, देश में तम्बाकू के संबंध में कानून बनाते समय मानव स्वास्थ्य के साथ-साथ पर्यावरण संरक्षण पर पड़ने वाले उसके दुष्प्रभावों को फोकस का बिंदु बनाकर विचार नहीं किया गया है।

(आठ) तम्बाकू/निकोटिन युक्त विभिन्न उत्पादों को विनियमित करने के मद्देनजर वर्ष 2003 में सिगरेट और अन्य तम्बाकू उत्पाद अधिनियम (सीओटीपीए) अधिनियमित किया गया था। तथापि, यह दुर्भाग्यपूर्ण है कि तब से सरकार द्वारा तम्बाकू उत्पादों में निकोटीन और तार सामग्री को निर्दिष्ट करके तम्बाकू के मानकीकरण के लिए वैज्ञानिक आधार पर कुछ भी नहीं किया गया है, जबकि तथ्य यह है कि किसी भी उत्पाद के विनियमन के लिए, पहली और सबसे महत्वपूर्ण आवश्यकता उसका 'मानकीकरण' है।

(नौ) भारतीय मानक ब्यूरो (बीआईएस) के अनुसार चबाने और धूम्रपान वाले तम्बाकू के संबंध में विशिष्ट मानक निर्धारित किए गए हैं। हालांकि, अब तक स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय इसे लागू नहीं कर पाया है।

(दस) सीओटीपीए विधेयक अपने आप में एक समग्र कानून है, जिसमें तम्बाकू उत्पादों के उत्पादन और बिक्री पर नियमन के प्रावधान पहले से मौजूद हैं। ऐसी स्थिति में, किसी विशेष तम्बाकू उत्पाद को गोपनीय रूप से सीओटीपीए के दायरे से बाहर ले जाने या अधीनस्थ विधान के मार्ग के माध्यम से उसे शामिल करने के लिए चुनना अनुचित है।

(ग्यारह) सीओटीपीए संशोधन विधेयक का वर्तमान रूप 16वीं लोकसभा की दो संसदीय समितियों यानी याचिका समिति और अधीनस्थ विधान संबंधी समिति द्वारा दी गई सिफारिशों के विपरीत है।

(बारह) 'धूम रहित तम्बाकू' और 'धूमयुक्त तम्बाकू' जैसे सभी प्रकार के तम्बाकू उत्पादों पर सख्त नियमन या प्रतिबंध लगाने पर विचार करते समय लाखों तम्बाकू किसानों, व्यापारियों/व्यवसायियों और अन्य हितधारकों पर इसके प्रभावों को भी ध्यान में रखा जाना चाहिए। सभी तम्बाकू उत्पादों पर पूर्ण प्रतिबंध के परिणामस्वरूप तस्करी/अवैध व्यापार और अन्य गैरकानूनी गतिविधियां भी शुरू हो सकती हैं।

(तेरह) 'धूम रहित तम्बाकू' पर प्रतिबंध लगाने का मामला पहले से ही उच्चतम न्यायालय में लंबित है। उच्चतम न्यायालय के समक्ष दायर शपथ-पत्र में स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने माना था कि 'धूम रहित तम्बाकू' की तुलना में 'धूमयुक्त तम्बाकू' कम से दस गुना अधिक हानिकारक है। इसके बावजूद, सीओटीपीए संशोधन विधेयक 2020 में केवल धूम रहित तम्बाकू पर ही ध्यान केन्द्रित किया गया है, जो न केवल प्रतिगामी और तर्कहीन परिकल्पना है, बल्कि लाखों तम्बाकू किसानों, व्यापारियों/व्यवसायियों आदि की आजीविका के स्रोत और सरकार के राजस्व पर भी इसका व्यापक प्रभाव पड़ेगा।

[तत्पश्चात् स्मोकलेस टोबैको फेडरेशन (इंडिया) के अभ्यावेदनकर्ता और के अन्य प्रतिनिधि बाहर चले गए]

[तत्पश्चात् स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के प्रतिनिधियों ने प्रवेश किया।]

4. स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के प्रतिनिधियों का स्वागत करने के बाद सभापति ने समिति की कार्यवाही की गोपनीयता के संबंध में अध्यक्ष द्वारा दिए गए निर्देशों के निर्देश 55 (1) को पढ़कर सुनाया। इसके बाद समिति की ओर से सभापति ने कोविड-19 महामारी के कठिन समय में स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा किए गए प्रयासों की सराहना की। इसके बाद समिति ने स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के प्रतिनिधियों से सिगरेट एवं अन्य तम्बाकू उत्पादों (विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार एवं वाणिज्य, उत्पादन, प्रदाय एवं वितरण का विनियमन)

अधिनियम, 2003 में प्रस्तावित संशोधनों से संबंधित विभिन्न पहलुओं तथा स्वदेशी तम्बाकू उत्पादों के प्रतिबंध पर प्रभाव के साथ-साथ याचिका समिति के 68वें प्रतिवेदन (16वीं लोकसभा) पर की गई कार्रवाई के उतरों का स्पष्टीकरण, निम्नानुसार मांगा:-

(एक) सिगरेट और अन्य तम्बाकू उत्पादों (विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार एवं वाणिज्य, उत्पादन, आपूर्ति और प्रदाय का विनियमन) (संशोधन) विधेयक 2015 [सीओटीपीए (संशोधन) विधेयक] में उप-धारा 5 को एक नए 'उप-खंड' द्वारा प्रतिस्थापित किया गया था, ताकि सिगरेट का निर्माण या सिगरेट का उत्पादन करने वाले सभी व्यक्तियों के लिए प्रत्येक सिगरेट के घटकों और उत्सर्जन का खुलासा करना अनिवार्य किया जा सके। तथापि, सिगरेट और अन्य तम्बाकू उत्पादों (विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार एवं वाणिज्य, उत्पादन, प्रदाय और वितरण) (संशोधन) विधेयक 2020 से इस उप-खंड को हटा दिया गया है।

(दो) स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा सीओटीपीए (संशोधन) विधेयक 2020 में सीओटीपीए (संशोधन) विधेयक 2015 के "घटक और उत्सर्जन" शब्दों जिन्हें निकोटीन और तार से प्रतिस्थापित किया गया था, उन्हें भी हटा दिया गया है।

(तीन) सीओटीपीए (संशोधन) विधेयक 2015 में मंत्रालय ने एक विस्तृत 'नोट्स ऑन क्लॉज' संलग्न किया था। हालांकि, संशोधन विधेयक 2020 में इसे संलग्न नहीं किया गया है।

(चार) खाद्य सुरक्षा एवं मानक अधिनियम 2006 और इसके अंतर्गत बनाए गए नियमों में क्या खाद्य की परिभाषा में भी तम्बाकू, निकोटीन आदि का कोई संदर्भ है?

(पांच) खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर प्रतिषेध और प्रतिबंध), विनियमन वर्ष 2011 में अधिसूचित किया गया था। चूंकि खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम और इसके अंतर्गत बनाए गए नियम क्रमशः वर्ष 2006 और 2011 में पहले से ही लागू थे, इसलिए विशेष रूप से असंबद्ध विनियमन अर्थात् 2.3.4 जो निर्दिष्ट करता है कि 'तम्बाकू और निकोटीन' का उपयोग किसी भी खाद्य उत्पाद में घटक के रूप में नहीं किया जाएगा, उसे लाकर उक्त विनियमों को अधिसूचित करने की क्या आवश्यकता थी?

(छह) इस तथ्य के बावजूद कि खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर निषेध और प्रतिबंध) विनियमन 2011, के विनियमन 2.3.4 में, यह प्रावधान किया गया है कि "उत्पाद में ऐसा कोई पदार्थ न हो, जो स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हो सकता है और 'तम्बाकू' और 'निकोटीन' का उपयोग किसी भी खाद्य उत्पाद में घटक के रूप में नहीं किया जाएगा, यह एक परिकल्पना तम्बाकू उत्पादों को दो श्रेणियों में वर्गीकृत करके की गई है, अर्थात्, 'धूम रहित तम्बाकू' और 'धूमयुक्त तम्बाकू धूमपान' के साथ-साथ यह संकल्पना कि 'धूमयुक्त तम्बाकू' को 'खाद्य' की परिभाषा के तहत नहीं लाया जा सकता है, क्योंकि केवल मुंह के माध्यम से कुछ भी खाया जाने वाला या चबाया जाने वाला ही 'खाद्य' हो सकता है।

(सात) यदि खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर प्रतिषेध और प्रतिबंध) विनियमन 2011 स्पष्ट रूप से यह प्रावधान करता है कि किसी भी खाद्य उत्पाद में तम्बाकू और निकोटीन का उपयोग नहीं किया जाएगा, तो खाद्य की परिभाषा की व्याख्या करते समय 'धूमयुक्त तम्बाकू' को बाहर क्यों रखा गया है?

(आठ) क्या स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय के प्रतिनिधियों ने सोलहवीं लोकसभा के दौरान याचिका समिति के समक्ष ऐसे ही विचारों का समर्थन किया था, जिसके आधार पर समिति ने वर्ष 2019 में लोकसभा में अपनी 68वीं रिपोर्ट तैयार की थी?

(नौ) क्या यह सच है कि तम्बाकू उत्पादों को दो श्रेणियों अर्थात्, 'धूम रहित' और 'धूमयुक्त' में वर्गीकृत करते समय, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने इस बात को नजरअंदाज कर दिया है कि ये दोनों उत्पाद 'निकोटीन डिलीवरी डिवाइस' हैं और स्वास्थ्य के लिए खतरा हैं और इसके बजाय उपभोग की विधि/पद्धति पर जोर दिया, जिसके कारण यह धारणा बनाई गई कि 'धूम रहित तम्बाकू' खाद्य की परिभाषा के अंदर आता है और प्रतिबंधित किया जा सकता है और 'धूमयुक्त तम्बाकू' 'खाद्य' की परिभाषा के तहत नहीं आता है और इसलिए, इसे सिगरेट और अन्य तम्बाकू उत्पाद (विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार तथा वाणिज्य, उत्पादन, प्रदाय और वितरण का विनियमन) अधिनियम 2003 में अंतर्विष्ट प्रावधानों के तहत विनियमित किया जा सकता है?

(दस) यदि स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय मानता है कि किसी भी रूप और मात्रा में तम्बाकू हानिकारक है, तो क्या कारण थे कि मंत्रालय ने खाद्य सुरक्षा और

मानक अधिनियम 2006 और इसके तहत बनाए गए नियमों में संशोधन करने के लिए कोई प्रयास नहीं किया है और इसके स्थान पर वर्ष 2011 में नियमन लाया गया, जिसमें इस आशय का एक पंक्ति प्रावधान है कि 'निकोटीन' और 'तम्बाकू' का उपयोग किसी खाद्य उत्पादों में घटक के रूप में नहीं किया जाएगा?

5: स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के प्रतिनिधियों, ने अपनी टिप्पणी/विचार निम्नानुसार प्रस्तुत किए:

(एक) भारत फ्रेमवर्क कन्वेंशन ऑन टोबैको कंट्रोल (एफसीटीसी) के अंतर्गत 18 अनुसमर्थक देशों में से एक देश है जो कि तम्बाकू नियंत्रण हेतु अंतर्राष्ट्रीय संचरना है और जिस पर सार्वजनिक स्थानों पर तम्बाकू के उपयोग को विनियमित करने तथा लोगों का स्वास्थ्य सुनिश्चित करने की जिम्मेदारी है।

(दो) स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय का विशेष रूप से 'धूम रहित' तम्बाकू को प्रतिबंधित करने अथवा अन्य शब्दों में तम्बाकू चलाने पर प्रतिबंध लगाने का कोई इरादा नहीं है। एकमात्र उद्देश्य तम्बाकू के उपयोग को विनियमित करना है ताकि लोगों को इसकी लत नहीं लगे।

(तीन) वर्तमान में तम्बाकू को देश में बीड़ी अथवा तेंदु पत्तों के सूखे रूप में बेचा जाता है जिसे कानूनी मान्यता प्राप्त है और इस पर प्रतिबंध नहीं है। तथापि तम्बाकू अथवा निकोटीन को खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 के अंतर्गत तैयार किए गए खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर प्रतिषेध और प्रतिबंध) विनियम, 2011 (विनियम 2.3.4) के उपबंध के अनुसार किसी अन्य खाद्य वस्तु के साथ मिलाकर उत्पादन के रूप में बेचने पर निषेध और प्रतिषेध है जो कि अन्य बातों के साथ-साथ यह निर्धारित करता है कि 'तम्बाकू और निकोटीन को किसी खाद्य उत्पाद में सामग्री के रूप में उपयोग नहीं किया जाएगा।'

(चार) दिनांक 1 जनवरी, 2021 को सीओटीपीए संशोधन विधेयक, 2020 को लाने के क्रम में स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय को विषय के बारे में विभिन्न शिकायतों और सुझाव को स्पष्ट करते हुए वास्तविक रूप में 2 लाख से अधिक अभ्यावेदन पत्र आदि के अतिरिक्त ई-मेल आदि जैसे इलेक्ट्रॉनिक माध्यम से लगभग 89000 आपत्तियां मिलीं। वर्तमान में स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय विभिन्न हितधारकों से प्राप्त सभी सूचनाओं पर विचार कर रहा है और याचिका समिति, लोक सभा द्वारा दिए गए इन सूचनाओं और सुझावों पर विचार करने के पश्चात् उक्त विधेयक को अंतिम रूप दिया जाएगा और संसद में पुरःस्थापित किया जाएगा। प्रारूप विधेयक को अंतिम रूप दिए जाने के

पश्चात् मंत्रालय याचिका समिति को भी सूचित करेगा और उक्त विधेयक को संसद में लाने से पूर्व समिति से समुचित मार्गदर्शन/सुझाव प्राप्त करेगा।

(पाचं) खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 के अंतर्गत नियम और विनियम बनाने के लिए उपबंध है। विनियम जिनमें अन्य बातों के साथ-साथ खाद्य उत्पादों के मानक भी हैं वे एफएसएसआई के दायरे में आते हैं जबकि नियम जो अन्य बातों के साथ-साथ विनिर्दिष्ट अधिकारियों की अर्हता, अनुभव और उत्तरदायित्वों को विनिर्दिष्ट करते हैं वे स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय अथवा भारत सरकार के दायरे में आते हैं।

(छह) खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 की धारा 3 (1)(ज) जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ यह कहा गया है कि 'खाद्य' का अर्थ कोई ऐसा पदार्थ है जो प्रसंस्कृत, आंशिक रूप से प्रसंस्कृत अथवा अप्रसंस्कृत है और मानव उपभोग के लिए है। अन्य शब्दों में, कोई ऐसा पदार्थ जो प्रसंस्कृत, आंशिक रूप से प्रसंस्कृत अथवा अप्रसंस्कृत है और मानव उपभोग के लिए है अर्थात् अंतर्ग्रहण (जो खाद्य नली के माध्यम से) से पहुंचता है इसलिए उसे 'खाद्य' के रूप में श्रेणीबद्ध किया जाएगा और इसलिए, जिसे सूंघा जाता है (जो फेफड़ों के माध्यम से पहुंचता है) उसे 'खाद्य' के रूप में वर्गीकृत नहीं किया जा सकता है। इस अधिनियम के वर्ष 2006 में लागू होने के बाद से इसकी परिभाषा में कोई परिवर्तन नहीं हुआ है और वर्तमान में पान मसाला, गुटखा और जर्दा को भी खाद्य उत्पाद माना जाता है। तथापि, क्या 'खाद्य' की यह परिभाषा 'अतार्किक' है, क्योंकि यह उपयोग के माध्यम पर बल देता है, क्षति के तत्व को नहीं। इस बात की स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा पुनः जांच और याचिका समिति, लोक सभा द्वारा उस पर पुनः विचार किया जाए।

(सात) खाद्य, सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 के अंतर्गत विनियम 2.3.4 एक तरफ तो यह कहता है कि तम्बाकू और निकोटिन का किसी खाद्य पदार्थ में सामग्री के रूप में उपयोग नहीं किया जाएगा और दूसरी तरफ तम्बाकू का दोनों रूप में अर्थात् धूम्रपान के रूप में और धूम्र रहित रूप में 'निकोटिन डिलीवरी मैकेनिज्म' में अंतर के आधार पर अलग-अलग तरह से विचार किया गया है, इस स्व-निर्मित श्रेणीकरण पर उच्च न्यायालयों और उच्चतम न्यायालय सहित विभिन्न विधिक मंचों पर भी विवाद उठाया जाता रहा है।

(आठ) सभी प्रकार के तम्बाकू उत्पादों अर्थात् 'धूम्ररहित' और 'धूम्रपान वाले तम्बाकू' पर व्यापक प्रतिबंध लगाने के बारे में स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा उपर्युक्त जटिलताओं तथा इस तथ्य कि इस प्रकार के निर्णय से अवैध व्यापार



और/अथवा कालाबाजारी को बढ़ा मिलेगा के दृष्टिगत इसके निहितार्थों और प्रभावों को ध्यान में रखते हुए सावधानीपूर्वक विचार करना होगा

(नौ) यद्यपि, तम्बाकू उत्पादों पर सख्त कानून भी एक विकल्प हो सकता है, किसानों, व्यापारियों आदि की आजीविका और रोजगार से जुड़ा सबसे महत्वपूर्ण पहलू, जो न तो सामाजिक रूप से समृद्ध हैं और न ही धनाढ्य हैं उनका भी सीओटीपीए संशोधन विधेयक को अंतिम रूप देते हुए ध्यान रखा जाएगा। विधेयक का उद्देश्य तम्बाकू उत्पादों की आपूर्ति और मांग में कमी लाना है क्योंकि इस तथ्य से इंकार नहीं किया जा सकता कि इसका उपयोग इसके 'प्रकार' और 'उपयोग के माध्यम' के संदर्भ में मानव स्वास्थ्य के लिए नुकसानदायक है।

6. निकोटिन टोबैको फेडरेशन (इंडिया) और स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय (स्वास्थ्य और परिवार कल्याण विभाग) के प्रतिनिधियों के विचार सुनने के पश्चात् समिति ने अपने विचार निम्नानुसार व्यक्त किए:

(एक) खाद्य का वर्गीकरण एकमात्र खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 के अंतर्गत वर्णित 'खाद्य' की परिभाषा की व्याख्या के आधार पर ही नहीं किया जाना चाहिए। तम्बाकू उत्पादों का 'धूमरहित तम्बाकू' और 'धूमपान वाला तम्बाकू' के आधार पर वर्गीकरण अनुचित है क्योंकि तम्बाकू के उपयोग के माध्यम से इसके मानव स्वास्थ्य पर नुकसान में कमी नहीं आती है।

(दो) मूल अधिनियम अर्थात् खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 तथा उसके अंतर्गत बने हुए नियमों और विनियमों में 'खाद्य' की परिभाषा की व्याख्या में कोई असंगति नहीं होनी चाहिए। सभी मौजूदा अधिनियमों, नियमों और विनियमों में 'खाद्य' की परिभाषा में एकरूपता की आवश्यकता है।

(तीन) स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय को उन अधिकारियों की जिम्मेदारी निर्धारित करनी चाहिए जिन्होंने 2015 के सिगरेट और अन्य तम्बाकू उत्पाद अधिनियम संशोधन विधेयक में, 2020 के इसी प्रकार के विधेयक को बनाते समय, तोड़ भरोड़ करने का प्रयास किया है जिसमें सिगरेट के घटकों और उत्सर्जन की घोषणा से संबंधित कठोर उपबंधों को छोड़ दिया गया है तथा 'धूमरहित' और 'धूम युक्त तम्बाकू' का वर्गीकरण किया गया जिसका संगत अधिनियम, नियमों और विनियमों में उसका उल्लेख नहीं किया गया है।

(चार) खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 तथा उसके अंतर्गत बनाए गए नियमों में तम्बाकू और/अथवा निकोटीन का स्पष्ट उल्लेख नहीं है इसलिए मंत्रालय को तम्बाकू और वह भी 'धूमरहित' तम्बाकू को 'खाद्य' में सम्मिलित

करने के लिए विनियम 2011 के विनियम 2.3.4 की गलत व्याख्या करने से इस तथ्य के मद्देनजर बचना चाहिए कि 'तम्बाकू' को 'तम्बाकू' के साथ मिलाया नहीं जा सकता। ऐसा प्रतीत होता है कि कुछ 'निहित हितों' के कारण 'धूम युक्त' और 'धूम रहित' तम्बाकू उत्पादों की अतार्किक व्याख्या की गई है तथा यह घोषणा की गई है कि केवल 'धूम रहित' तम्बाकू 'खाद्य' की श्रेणी में आता है। इस प्रकार की अतार्किक व्याख्या की उत्पत्ति और कारणों को तभी जाना जा सकता है जब यह जांच केंद्रीय जांच ब्यूरो को दी जाए।

- (पांच) स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय को अपने गत अनुभव को ध्यान रखते हुए स्टैकहोल्डरों पर पड़ने वाले सभी संभावित प्रभाव पर विचार करना चाहिए कि क्या तम्बाकू उत्पादों के सभी रूपों पर पूर्ण प्रतिबन्ध का प्रभावी रूप से कार्यान्वयन किया जा सकता है या नहीं।
- (छह) चूंकि कई मिलियन लोग तम्बाकू की खेती और उससे संबंधित कारोबार में लगे हुए हैं इसलिए तम्बाकू उत्पादों के सभी रूपों पर पूर्ण प्रतिबंध लगाने की स्थिति में क्या स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने इन लोगों को वैकल्पिक रोजगार के अवसर प्रदान करने के लिए कोई ठोस एवं कार्यान्वयन करने लायक कार्य योजना तैयार की है।
- (सात) तम्बाकू उत्पादों के सभी रूपों पर पूर्ण प्रतिबंध लगाने की स्थिति में स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि कहीं इससे तम्बाकू उत्पादों का अवैध कारोबार न शुरू हो जाए और सरकार को राजस्व की हानि न हो।
- (आठ) सभी तम्बाकू उत्पादों के उत्पादन और बिक्री से संबंधित कठोर विनियमन के संबंध में कोई कानून लागू करते समय तम्बाकू उत्पादों का कोई अतार्किक एवं भेदभाव पूर्ण वर्गीकरण नहीं किया जाना चाहिए।
- (नौ) सामाजिक और वित्तीय पहलुओं जैसे तम्बाकू की खेती और रोजगार में लगे कई मिलियन किसानों और व्यापारियों के रोजगार और आजीविका पर पड़ने वाले दीर्घकालीन प्रभाव और निहितार्थ को ध्यान में रखते हुए ऐसे सभी मुद्दों पर विचार किया जाना है।
- (दस) तम्बाकू उत्पादों यथा 'धूम रहित तम्बाकू' और 'धूमयुक्त तम्बाकू' के मानव स्वास्थ्य पर पड़ने वाले बुरे प्रभाव के संबंध में एक व्यापक अध्ययन किए जाने की आवश्यकता है।
- (ग्यारह) मौजूदा मुद्दा व्यापक तौर पर सार्वजनिक स्वास्थ्य से संबंधित है इसलिए स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय को सभी स्टैकहोल्डर के मत/राय पर

विचार करते समय तथा इस मामले में किसी निर्णय पर पहुंचने से पहले पूर्ण सावधानी बरतनी चाहिए।

(बारह) समिति के सदस्यों द्वारा मांगे गए स्पष्टीकरण जिन पर स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के प्रतिनिधि अपनी प्रतिक्रिया नहीं दे सके, समिति सचिवालय को एक सप्ताह के अंदर प्रस्तुत किए जाने चाहिए।

(तेरह) स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय से उत्तरों के प्राप्त हो जाने के बाद याचिका समिति लोकसभा यह निर्धारित करेगी कि क्या इस मामले पर समिति की दूसरी बैठक बुलाकर मंत्रालय के प्रतिनिधियों के साथ आगे विचार विमर्श किया जाए।

इसके बाद साक्षी चले गए ।

7.           XXXX       XXXX       XXXX       XXXX

8.       समिति की बैठक की कार्रवाई के शब्दशः रिकार्ड की एक प्रति रखी गई है।  
तत्पश्चात्, समिति की बैठक स्थगित हुई।

XXXX - प्रतिवेदन से सम्बंधित नहीं।

न) की संज्ञा में समिति (सत्रहवीं लोक सभा की उन्नीसवीं बैठक का कार्यवाही सारांश

समिति की बैठक बुधवार, 22 दिसंबर, 2021 को 1500 बजे से 1710 बजे तक समिति कमरा सं. '139', संसदीय राई, नई दिल्ली में हुई।

उपस्थित

श्री हरीश द्विवेदी

सभापति

सदस्य

2. श्री एंटो एन्टोनी
3. श्री बृजेन्द्र सिंह
4. श्री सुशील कुमार सिंह
5. श्री मनोज तिनारी
6. श्री प्रभुभाई नागरभाई वसावा

सचिवालय

1. श्री टी. जी. चन्द्रशेखर - संयुक्त सचिव
2. श्री राजू श्रीवास्तव - निदेशक
3. श्री जी. सी. डोभाल - अपर निदेशक

आभियोग

स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय  
(स्वास्थ्य और परिवार कल्याण विभाग)

1. श्री राजेश भूषण सचिव
2. श्री अरुण सिंघल सी.ओ, एफएसएसएआई
3. श्री विकास शील अपर सचिव
4. श्री मंदीप के. भंडारी संयुक्त सचिव
5. श्री सुनील बक्शी निदेशक प्रमुख,  
एफएसएसएआई

	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
2.	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
3.	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
4.	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
5.	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX

[स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय (स्वास्थ्य और परिवार कल्याण विभाग)  
के प्रतिनिधियों को बुलाया गया]

6. स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय (स्वास्थ्य और परिवार कल्याण विभाग) के प्रतिनिधियों के स्वागत उपरांत, सभापति ने समिति की कार्यवाही की गोपनीयता के संबंध में लोक सभा अध्यक्ष के निदेश के निदेश 55(1) को पढ़ा।

7. सिगरेट और अन्य तम्बाकू उत्पाद (विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार तथा वाणिज्य, उत्पादन, प्रदाय और वितरण का विनियमन) अधिनियम, 2003 में प्रस्तावित संशोधनों और चबाने वाले स्वदेशी तम्बाकू उत्पादों पर प्रतिबंध लगाने पर इसके प्रभाव के संबंध में सर्व/श्री आर. पी. पटेल और संजय बेचन के अभ्यावेदनों के साथ-साथ याचिका समिति (सोलहवीं लोक सभा) के अड़सठवें प्रतिवेदन के संबंध में की गई कार्यवाही उत्तर के बारे में स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय (स्वास्थ्य और परिवार कल्याण विभाग) के प्रतिनिधियों के मौखिक साक्ष्य लेने से पूर्व, समिति ने डॉ. वीरेन्द्र कुमार जिन्हें अब सामाजिक न्याय और अधिकारिता मंत्री के रूप में नियुक्त किया गया है, की अध्यक्षता में 24 जून, 2021 को आयोजित समिति की पिछली बैठक के दौरान मंत्रालय के प्रतिनिधियों के साथ चर्चा किए गए मुद्दों/बिंदुओं और विभिन्न कानूनी पहलुओं को संक्षेप में दोहराते हुए अपने विचार व्यक्त किए और आगे के स्पष्टीकरण की मांग की, जो इस प्रकार हैं:-

(एक) डॉ. वीरेन्द्र कुमार की अध्यक्षता में समिति की 24 जून, 2021 को हुई बैठक 2 घंटे और 30 मिनट से ज्यादा समय तक चली और उक्त बैठक के दौरान विभिन्न सदस्यों ने विभाग के प्रतिनिधियों से अर्थपूर्ण और कानूनी रूप से तर्कसंगत उत्तर/स्पष्टीकरण की आशा व्यक्त की।

(दो) याचिका समिति, जिसका गठन स्वतंत्रता से पूर्व अर्थात् 20 फरवरी, 1924 को किया गया था, ने निरपवाद रूप से व्यापक लोक हित में रही याचिकाओं/अभ्यावेदनों का चयन किया है और तत्पश्चात्, उठाये गए मुद्दों की पूर्णतः कानूनी परिप्रेक्ष्य में और तटस्थ तथा कल्याणोन्मुखी दृष्टिकोण अपनाकर जाँच की है। समिति द्वारा इस तरह की जांच के परिणामों ने बहुधा संबंधित मंत्रालय को अपने पूर्ववर्ती नीति निर्माण की समीक्षा हेतु सहमत किया है। दूसरी ओर, जब समिति ने महसूस किया कि कुछ निहित स्वार्थों ने व्यापक लोक हितों और प्राकृतिक न्याय के कानून के आधारभूत सिद्धांत को गौण कर दिया है, तो समिति केंद्रीय अन्वेषण ब्यूरो द्वारा जांच शुरू करने की सिफारिश करने में भी संकोच नहीं करती है।

(तीन) समिति की उक्त विषय पर पिछली बैठक के दौरान, मंत्रालय के प्रतिनिधियों के समक्ष कुछ प्रासंगिक प्रश्न रखे गए थे और समिति ने आशा व्यक्त की थी कि मंत्रालय क्रमिक रूप से कुछ सुधार करेगा तथा तम्बाकू के साथ-साथ सभी संबंधित उत्पादों, जो मानव उपभोग के लिए हानिकारक हैं क्योंकि यह कैंसर और अन्य जानलेवा बीमारी का कारण बनता है, को इस प्रकार 'निषिद्ध' या 'नियंत्रित' किया जाएगा जिससे कि यह आदत अंततः समाप्त हो जाएगी और साथ ही, लाखों लोग जो तम्बाकू की खेती में शामिल हैं, वे भी बेरोजगार नहीं होंगे।

(चार) उपर्युक्त परिकल्पना को ध्यान में रखते हुए, पिछली बैठक के दौरान समिति ने मंत्रालय के प्रतिनिधियों से उनके नीतिगत निर्णयों की समीक्षा करने का आग्रह किया था और यदि किसी संबंधित अधिनियम या नियमों में संशोधन की आवश्यकता होती है, तो मंत्रालय द्वारा इसे ईमानदारीपूर्वक किया जा सकेगा। हालांकि, यह दुर्भाग्यपूर्ण है कि मंत्रालय द्वारा दिनांक 26 जुलाई, 2021 के अपने पत्र के माध्यम से कोई विशिष्ट प्रस्ताव प्रस्तुत नहीं किया गया था। इसलिए, समिति ने जांचाधीन विषय से संबंधित विभिन्न पहलुओं पर

स्पष्टीकरण देने के लिए मंत्रालय को विस्तृत प्रश्न सूची पुनः अग्रेषित की है। तथापि, समिति ने पाया कि मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत किए गए उत्तर केवल उनके पूर्व के उत्तरों की पुनरावृत्ति थे।

8. स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा उनके कार्यालय ज्ञापन सं एच-11013/01/2021-टीसी दिनांक 17 दिसंबर, 2021 के माध्यम से दिए गए उत्तरों के अनुसरण में, समिति ने विषय से सम्बद्ध विभिन्न पहलुओं को चार भागों में वर्गीकृत किया, अर्थात्, (एक) प्रासंगिक अधिनियम में निहित 'खाद्य' की परिभाषा और मंत्रालय द्वारा की गई व्याख्या में विरोधाभास; (दो) विभिन्न न्यायालयों द्वारा दिए गए निर्णय/आदेश; (तीन) सिगरेट और अन्य तम्बाकू उत्पाद (विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार तथा वाणिज्य, उत्पादन, प्रदाय और वितरण का विनियमन) विधेयक, 2020 पर आगे परिणामी कार्रवाई; और (चार) जांचाधीन विषय से संबंधित मुद्दों/पहलुओं का संभावित समाधान, और तत्पश्चात, समिति ने अपने विचार व्यक्त किए और आगे स्पष्टीकरण की मांग की, जो निम्नवत है:-

(एक) स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने समिति द्वारा अग्रेषित प्रश्न सूची के दिनांक 25 जून, 2018 के अपने उत्तरों के माध्यम से, अन्य बातों के साथ-साथ समिति के समक्ष प्रस्तुत किया था कि एफएसएस अधिनियम, 2006 की धारा 3 (ज) के तहत 'खाद्य' की परिभाषा के तहत, गुटखा, जर्दा, खैनी, आदि को शामिल किया गया है। तथापि, जब समिति ने यह कहा कि उक्त धारा 3(ज) में इन उत्पादों का ऐसा कोई स्पष्ट उल्लेख नहीं है, तो मंत्रालय के प्रतिनिधियों ने शीघ्र अपने उत्तर में परिवर्तन किया और समिति को बताया कि वर्ष 2011 के दौरान, खाद्य सुरक्षा और मानक (विक्रय प्रतिषेध और निर्बंधन) विनियम उनके द्वारा जारी किए गए थे, जिसमें धारा 2.3.4 के तहत यह उल्लेख किया गया था कि "तम्बाकू और निकोटीन का उपयोग किसी भी खाद्य उत्पादों में सामग्री के रूप में नहीं किया जाएगा"। तथापि, जब समिति ने आगे उक्त विनियमों की धारा 2.3.4 के

उपबंधों के संबंध में यह तर्क दिया और कहा कि इसलिए सभी तम्बाकू उत्पादों को प्रतिबंधित किया जा सकता है, तो मंत्रालय के प्रतिनिधियों ने पुनः अपने उत्तर में परिवर्तन किया और समिति के समक्ष बताया कि तम्बाकू उत्पाद दो प्रकार के होते हैं अर्थात् 'धूमयुक्त तम्बाकू' अर्थात् सिगरेट, बीड़ी आदि और 'धूम रहित/चबाने वाला तम्बाकू' अर्थात्, गुटखा, जर्दा, खैनी आदि। एफएसएस अधिनियम, 2006 की धारा 3 (ज) के तहत 'खाद्य' की परिभाषा बहुत व्यापक है। इसलिए, धूम रहित तम्बाकू उत्पाद जैसे गुटखा, जर्दा, खैनी और किसी भी अन्य समान प्रसंस्कृत/सुगंधित चबाने वाले तम्बाकू उत्पाद एफएसएस अधिनियम, 2006 के तहत 'खाद्य' शब्द की परिभाषा के तहत खाद्य उत्पाद हैं। दूसरी ओर, 'धूमयुक्त तम्बाकू' को 'खाद्य' की परिभाषा के तहत नहीं रखा जा सकता है क्योंकि जो कुछ भी सूँघे या खाया जाता है या चबाया जाता है वह केवल 'खाद्य' ही सकता है। जब समिति ने आगे संशय व्यक्त किया कि उक्त विनियमों की धारा 2.3.4 में ऐसा कोई स्पष्ट उल्लेख नहीं किया गया है, तो मंत्रालय के प्रतिनिधियों ने जोर देकर कहा कि प्रासंगिक धारणा उनकी व्याख्या पर आधारित है। तत्पश्चात्, समिति ने मंत्रालय के प्रतिनिधियों का ध्यान इस तथ्य की ओर आकर्षित किया कि इस प्रकार के विरोधाभास के कारण विभिन्न मामले न्यायालय के समक्ष आए हैं और इसलिए, क्या एफएसएस अधिनियम, 2006 में संशोधन करके उक्त व्याख्या को शामिल करना व्यवहार्य नहीं होगा ताकि संसद को तम्बाकू की उनकी व्याख्या और वर्गीकरण पर 'धूमयुक्त तम्बाकू' और 'धूम रहित/चबाने वाले तम्बाकू' के रूप में चर्चा करने का अवसर मिल सके? इस पर स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के प्रतिनिधियों की ओर से कोई प्रतिक्रिया सामने नहीं आई।

- (दो) समिति ने इस बात पर बल दिया कि इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि 'तम्बाकू' और 'निकोटीन' मानव उपभोग के लिए हानिकारक हैं



और यह कैंसर और अन्य मरणांतक रोग का कारण बनता है। समिति इस बात की सराहना करेगी यदि इस आधार पर देश में सभी तम्बाकू उत्पादों को प्रतिबंधित कर दिया जाए। तथापि, तम्बाकू उत्पाद की एक विशिष्ट श्रेणी पर प्रतिबंध लगाना और दूसरी ओर, तम्बाकू उत्पाद की एक अन्य विशिष्ट श्रेणी को उपभोग के तरीके अर्थात्, एक जो 'खाया/चबाया' जाता है और दूसरा जो 'धूमपान' किया जाता है, के आधार पर विनियमित करना कानूनी रूप से तर्कसंगत नहीं है और समिति स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा इस पर निष्पक्ष समीक्षा को प्रोत्साहित है।

(तीन) स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने समिति द्वारा अग्रेषित प्रश्न सूची में आपन उत्तरों में प्रायः 2004 के गोडावत पान मसाला मामले और 1979 के आर. कृष्णमूर्ति मामले को उद्धृत किया है ताकि समिति के सदस्य इस बात पर बत दिया जा सके कि माननीय उच्चतम न्यायालय ने इस बात पर सहमति व्यक्त की थी कि 'तम्बाकू', 'सुपारी', 'पान मसाला' और 'गुटखा' खाद्य की परिभाषा के अंतर्गत आते हैं। तथापि, जब समिति ने माननीय उच्चतम न्यायालय के सचिव निर्णयों का महान अध्ययन किया, तो उन्होंने पाया कि गोडावत पान मसाला मामले में माननीय उच्चतम न्यायालय ने 'पान मसाला' और 'गुटखा' को खाद्य के रूप में माना था और उक्त निर्णय/आदेश में 'चबाले वाले तम्बाकू' और 'सुपारी' का कोई उल्लेख नहीं है। दूसरी ओर, कृष्णमूर्ति मामले और 'जिंगेली ऑयल' से संबंधित माननीय उच्चतम न्यायालय के निर्णय/आदेश का तम्बाकू, सुपारी, पान मसाला और गुटखा से कोई संबंध नहीं है। इसलिए, समिति ने यह आश्वस्त किया कि संसदीय समिति को भ्रामक सूचना देना निरपवाद रूप से 'विशेषाधिकार हनन' की श्रेणी में आता है।

(चार) स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने समिति को दिए गए अपने उत्तरों में माननीय उच्च न्यायालयों/माननीय उच्चतम न्यायालय के विभिन्न निर्णयों/आदेशों को चयनित रूप से उद्धृत किया है और कलकत्ता उच्च न्यायालय (2014), गुवाहाटी उच्च न्यायालय (2014) और पटना उच्च न्यायालय (2015) के निर्णय(ओं)/आदेशों का कोई संदर्भ नहीं दिया है, जिसके तहत, खाय सुरक्षा और मानक (बिक्री पर निषेध और प्रतिबंध) विनियम, 2011 के विनियम 2.3.4 की व्याख्या की गई थी और 'चबाने वाले तम्बाकू' पर रोक लगाने के असम सरकार के आदेशों को रद्द कर दिया गया था। इसलिए, समिति ने मंत्रालय के प्रतिनिधियों से आग्रह किया कि वे इस मुद्दे की जांच करें, जो किसी भी पूर्वाग्रह से रहित हो ताकि सभी तम्बाकू उत्पाद, चाहे वह धूम्रपान करने वाले तम्बाकू हों या धूम रहित/चबाने वाले तम्बाकू हो, पर एक उचित निष्कर्ष पर पहुंचने तक समान माना जाना चाहिए, या तो उन सभी उत्पादों जिनमें 'तम्बाकू' और/या 'निकोटीन' होता है, को प्रतिबंधित किया जाए या सीओटीपीए के तहत इन उत्पादों को विनियमित किया जाए।

(पांच) सिगरेट और अन्य तम्बाकू उत्पाद (विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार तथा वाणिज्य, उत्पादन, प्रदाय और वितरण का विनियमन) विधेयक, 2020 को सार्वजनिक डोमेन में रखने के मद्देनजर जनता की टिप्पणियों/विचारों को प्राप्त करने और सिगरेट और अन्य तम्बाकू उत्पाद (विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार तथा वाणिज्य, उत्पादन, प्रदाय और वितरण का विनियमन) विधेयक, 2015 के साथ-साथ 'निकोटीन और टार सामग्री के संकेत' आदि से संबंधित कुछ महत्वपूर्ण खंडों का लोप करने के लिए, समिति ने 17 मार्च, 2021 को अपने पत्र के माध्यम से स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय से आग्रह किया था कि वह उक्त विधेयक को अंतिम रूप देने को स्थगित रखे ताकि व्यापक लोक हितों में समिति द्वारा सभी संबंधित पहलुओं

पर समग्र रूप से चर्चा की जा सके। इस पर, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय ने समिति को सूचित किया कि चूंकि जनता से बड़ी संख्या में टिप्पणियां/विचार प्राप्त हुए हैं, इसलिए उन्हें इन मुद्दों की जांच करने के लिए और अधिक समय की आवश्यकता है और तत्पश्चात्, अंतिम प्रस्ताव को समिति के विचारार्थ रखा जाएगा।

(छह) इस मुद्दे पर समिति ने स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के प्रतिनिधियों द्वारा रखे गए विचारों से सहमति व्यक्त की और उनसे यह भी आग्रह किया कि वे उक्त प्रक्रिया के अंतिम निरूपण से समिति को अवगत कराएं ताकि समिति को व्यापक लोक हितों में उनके संशयों को दूर करने का अवसर भी मिल सके।

(सात) स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के प्रतिनिधियों द्वारा दिए गए उत्तरों में आवर्ती असंगतियों और उनके क्रमिक साक्ष्य को ध्यान में रखते हुए, समिति ने सुझाव दिया कि विभिन्न मुद्दों पर स्पष्टता प्राप्त करने की दृष्टि से मंत्रालय को वस्तुनिष्ठता और स्वतंत्र परिप्रेक्ष्य के साथ संपूर्णता से मामले की समीक्षा करने हेतु एक 'विशेष समिति' का गठन करना चाहिए, जिसमें भारत सरकार के 2-3 वरिष्ठ अधिकारी शामिल हों, जो कभी भी इस विषय से नहीं जुड़े रहे हों। उक्त विशेष समिति को एक माह के भीतर अपनी रिपोर्ट समिति को प्रस्तुत करनी होगी। तत्पश्चात्, यह समिति स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के प्रतिनिधियों के साथ अंतिम चर्चा करेगी और संसद को प्रतिवेदन प्रस्तुत करेगी।

9. तत्पश्चात्, समिति ने स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के प्रतिनिधियों के विचारों को सुना। इन साक्षियों द्वारा समिति के समक्ष रखे गए प्रमुख मुद्दे इस प्रकार थे:-

(एक) स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय स्वतंत्र परिप्रेक्ष्य में मामले के विभिन्न पहलुओं को देखते हुए एक 'विशेष समिति' का गठन करेगा

जिसमें भारत सरकार के 2-3 वरिष्ठ अधिकारी शामिल होंगे, जो किसी भी समय इनमें से किसी भी मुद्दे से कभी नहीं जुड़े हों। उक्त 'विशेष समिति' लोक स्वास्थ्य संबंधी मुद्दों, कानूनी निहितार्थों, विभिन्न उच्च न्यायालयों और उच्चतम न्यायालयों द्वारा दिए गये आदेशों/निर्णयों के कालानुक्रमिक विश्लेषण, आदि को ध्यान में रखते हुए एक रिपोर्ट तैयार करेगी और इसे समिति को प्रस्तुत करेगी।

(दो) मामले के कानूनी और प्रशासनिक पहलुओं की जांच करने के अलावा, 'विशेष समिति' किसानों की आजीविका और आर्थिक परिणामों संबंधी मुद्दों पर नीतिगत निर्णय के मामले पर भी अध्ययन करेगी।

(तीन) चूंकि मंत्रालय पहले से ही कोविड-19 महामारी से जुड़े विभिन्न स्वास्थ्य संबंधी मुद्दों को लेकर व्यस्त है, इसलिए यह सराहनीय होगा यदि समिति उक्त 'विशेष समिति' को अपनी रिपोर्ट सौंपने के लिए दो माह का समय देने पर विचार करे।

(चार) गुटखा एक उत्पाद है, जिसमें पान मसाला को तम्बाकू के साथ मिलाया जाता है। इसलिए 'गुटखा' पर प्रतिबंध है, जबकि 'तम्बाकू' पर कोई प्रतिबंध नहीं है। आज भी किसी भी उपभोक्ता को पान मसाला और तम्बाकू को अलग-अलग खरीदने और दोनों को मिलाकर इसका सेवन करने की आजादी है। वस्तुतः 'तम्बाकू' और/अथवा 'पान मसाला' पर कोई प्रतिबंध नहीं है।

(पांच) खाद्य सुरक्षा और मानक (विक्रय प्रतिषेध और निर्बंधन) विनियम, 2011 की धारा 2.3.4 में केवल यह प्रावधान है कि किसी भी खाद्य उत्पाद में 'निकोटीन' या 'तम्बाकू' को मिश्रित नहीं किया जाना चाहिए। विनियम की धारा 2.3.4 में ऐसा कोई प्रावधान नहीं है जो पान मसाला और तम्बाकू की पृथक रूप से बिक्री को प्रतिबंधित करता हो। यह नीति केवल विनियमन अर्थात् तम्बाकू कैसे बेचा जा

सकता है, तक ही सीमित है। वास्तव में, तम्बाकू को अलग से बेचा जा सकता है और इसे पान मसाला के साथ पूर्व-मिश्रित नहीं किया जाता है तभी यह 2011 के विनियमन की धारा 2.3.4 के अंतर्गत आता है।

10. उक्त 'विशेष समिति' द्वारा रिपोर्ट प्रस्तुत करने की समय-सीमा के पहलू पर, समिति ने इस प्रस्ताव पर सहमति व्यक्त की कि 'विशेष समिति' दो महीने की अवधि के भीतर, अर्थात् 22 फरवरी, 2022 को या उससे पहले, याचिका समिति, लोक सभा को अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत कर सकती है।

*[तत्पश्चात्, साक्षीगण चले गए।]*

11. XXXX XXXX XXXX XXXX

12. XXXX XXXX XXXX XXXX

13. समिति की बैठक की शब्दशः कार्यवाही की प्रति रिकॉर्ड में रखी गई है।

*तत्पश्चात्, समिति की बैठक स्थगित हुई।*

XXXX - प्रतिवेदन से सम्बंधित नहीं।

याचिका समिति की (सत्रहवीं लोक सभा)चौबीसवीं बैठक का कार्यवाही सारांश

समिति की बैठक सोमवार, 17 अक्टूबर, 2022 को 1200 बजे से 1500 बजे तक समिति कक्ष '2', संसदीय सौध (विस्तार भवन), नई दिल्ली में हुई।

उपस्थित

श्री हरीश द्विवेदी सभापति

सदस्य

2. श्री हनुमान बेनीवाल
3. श्री अरविंद सावंत
4. श्री बृजेन्द्र सिंह
5. श्री मनोज कुमार तिवारी

सचिवालय

1. श्री राजू श्रीवास्तव - निदेशक
2. श्रीहरीश कुमार सेठी - अपर निदेशक

साक्षीगण

स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय

(स्वास्थ्य और परिवार कल्याण विभाग)

1. श्री राजेश भूषण - सचिव
2. श्री आलोक सक्सेना - अपर सचिव
3. सुश्री वी. हेकली जिमोमी - अपर सचिव

XXXX

XXXX

XXXX

XXXX

2. सर्वप्रथम, माननीय सभापति ने समिति की बैठक में सदस्यों का स्वागत किया।

(स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय (स्वास्थ्य और परिवार कल्याण विभाग) के प्रतिनिधियों को अंदर बुलाया गया)

3. स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय (स्वास्थ्य और परिवार कल्याण विभाग) के प्रतिनिधियों का स्वागत करने के उपरांत सभापति ने समिति की कार्यवाही की गोपनीयता के संबंध में अध्यक्ष के निर्देश के निर्देश 55 (1) को पढ़कर सुनाया।

4. सर्वप्रथम, समिति ने सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पाद (विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार तथा वाणिज्य, उत्पादन, प्रदाय और वितरण का विनियमन) अधिनियम, 2003 में प्रस्तावित संशोधन और चबाने वाले देसी तंबाकू उत्पाद और उत्पादों पर और याचिका समिति के 68वें प्रतिवेदन पर की गई कार्रवाई उतरों के संबंध में सर्वश्री आर.पी. पटेल और संजय बेचन के अभ्यावेदनों पर 22 दिसम्बर, 2021 को हुई समिति की अंतिम बैठक के दौरान स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय (स्वास्थ्य और परिवार कल्याण

मंत्रालय) के प्रतिनिधियों के साथ विचार-विमर्श किए गए मुद्दों/बिंदुओं का स्मरण करते हुए निम्नलिखित स्पष्टीकरण मांगें-

(i) 22 दिसम्बर, 2021 को स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के प्रतिनिधियों के साथ हुई चर्चा के दौरान यह आश्वासन दिया गया था कि मंत्रालय भारत सरकार के 2-3 वरिष्ठ अधिकारियों की एक वैसी 'विशेष समिति' गठित करेगी जो किसी भी समय इनमें से किसी भी मुद्दों पर कभी भी संबद्ध नहीं रहे हो, जो किसानों की आजीविका और इसके आर्थिक दुष्प्रभाव के मुद्दों से नीतिगत निर्णय संबंधी अध्ययन करने के अतिरिक्त इस मामले के विधि और प्रशासनिक पहलुओं सहित विभिन्न पक्षों की जांच करेगी। यह विशेष समिति जन स्वास्थ्य संबंधी मुद्दों, विधिक प्रभावों, उच्चतम न्यायालय और विभिन्न उच्च न्यायालयों द्वारा उद्घोषित आदेशों/निर्णयों का क्रमबद्ध विश्लेषण, आदि पर ध्यान देते हुए एक रिपोर्ट तैयार करेगी और इसे समिति को दो माह के अंदर अर्थात् 22 फरवरी, 2022 को या इससे पहले समिति को प्रस्तुत करेगी।

(ii) यद्यपि स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय (तंबाकू नियंत्रण प्रभाग) ने 24 मई, 2022 को विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट का खंड-1 प्रस्तुत किया और सूचित किया कि अंतिम रिपोर्ट जल्दी ही प्रस्तुत कर दी जाएगी।

(iii) समिति ने 13 जुलाई, 2022 को हुई अपनी बैठक में विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट के खंड-1 में अंतर्विष्ट निष्कर्षों पर विस्तार से चर्चा की। इसके अनुसरण में याचिका समिति उक्त विशेषज्ञ समिति के विचारों और इस आशय के अन्य बातों के साथ-साथ सहमत है कि तंबाकू और तंबाकू उत्पादों पर प्रतिबंध एक ऐसा मुद्दा है जिसके व्यापक निरितार्थ होंगे और यह निर्णय काफी लोगों की आजीविका को प्रभावित करेगी इसलिए एक सुविचारित निर्णय लिए जाने की आवश्यकता है जिसमें सभी लोगों की हितों का संतुलन बनाया जा सके और इसलिए यह आवश्यक है कि किसानों, उद्योग, राज्यों और भारत सरकार के संबंधित



मंत्रालयों/विभागों के साथ-साथ हितधारकों के साथ बड़े पैमाने पर विचार-विमर्श किया जाए।

(iv) समिति ने इस विषय पर स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा इस विषय पर पहले की गई प्रस्तुतियों की तुलना में विशेषज्ञ समिति के स्पष्टीकरण का भी समर्थन किया, जो निम्नलिखित पहलुओं पर था -

"खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम 2006 के तहत, तम्बाकू को न तो बाहर रखा गया है और न ही भोजन' की परिभाषा में शामिल किया गया है। खाद्य अपमिश्रण निवारण नियम, 1955 में, नियम 44 (जे) को वर्ष 2006 में अंतःस्थापित किया गया था जिसका पाठ निम्नवत है - -

'44(ज) उत्पाद में कोई भी पदार्थ नहीं होना चाहिए जो स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हो सकता है: किसी भी खाद्य उत्पादों में सामग्री के रूप में तम्बाकू और निकोटीन का उपयोग नहीं किया जाएगा।'

यह ध्यान दिया जाये कि यद्यपि नियम 44 (ज) मूल रूप से पीएफए नियमों में नहीं था, इसे बाद में वर्ष 2006 में जोड़ा गया था क्योंकि राज्य खाद्य प्राधिकरण वैध रूप से तंबाकू' और / या निकोटीन' के साथ मिश्रित पाए जाने वाले खाद्य उत्पादों पर प्रतिबंध लगाने के विधिसम्मत आदेश जारी कर सकते थे।

खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम और नियमों को खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम, 2006 और विभिन्न विनियमों द्वारा प्रतिस्थापित किया गया था जिन्हें

अधिसूचित किया गया था और 01-01-2011 से लागू किया गया था। प्रमुख विनियमों में से एक खाद्य सुरक्षा और मानक (बिक्री पर निषेध और प्रतिबंध) विनियम, 2011 है। खाद्य सुरक्षा और मानक (पीआरएस) विनियम, 2011 के विनियम 2.3.4 पीएफए नियमों के नियम 44 (जे) से मेल खाते हैं..”.

- (V) इस पहलू पर समिति का सदैव यह मत रहा है कि यदि किसी खाद्य उत्पाद में सामग्री के रूप में तम्बाकू और निकोटीन का उपयोग किया जाता है, तो इसे किसी भी परिस्थिति में खाद्य उत्पाद के रूप में बाजार में नहीं बेचा जाना चाहिए। इसलिए, उक्त परंतुक को स्पष्ट और अस्पष्टता से रहित बनाने के लिए, समिति ने महसूस किया कि खाद्य सुरक्षा और मानक विनियम, 2011 के विनियमन 2.3.4 को, निम्नानुसार संशोधित करने की आवश्यकता है :-

"उत्पाद में कोई भी ऐसा पदार्थ नहीं होना चाहिए जो स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हो सकता है:

तम्बाकू और निकोटीन का उपयोग किसी भी खाद्य उत्पादों में सामग्री के रूप में नहीं किया जाएगा क्योंकि अन्यथा ऐसी सभी वस्तुओं को 'तंबाकू उत्पादों' के रूप में शामिल किया जाएगा और संगत नियमों, विनियमों आदि के माध्यम से विनियमित किया जाएगा।

- (VI) समिति ने इस बात पर जोर देते हुए कि विनियम में उपर्युक्त संशोधन की व्यवहार्यता का शीघ्रता से पता लगाया जाए और इसे अंतिम प्रतिवेदन (खंड-II) का भी हिस्सा बनाया जाना चाहिए, समिति स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय (स्वास्थ्य और परिवार कल्याण विभाग) से एक महीने की अवधि के भीतर अर्थात् 16 अगस्त, 2022 तक अंतिम रिपोर्ट (खंड-2) प्रस्तुत करने का आग्रह करें। लोकसभा का.जा. दिनांक 15 जुलाई, 2022 के माध्यम से मंत्रालय को सूचित कर दिया गया था।

(vi) इसके बाद स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय (तंबाकू नियंत्रण प्रभाग) ने विशेषज्ञ समिति के अंतिम रिपोर्ट (खंड-2) दिनांक 14 अक्टूबर, 2022 के पत्र के माध्यम से प्रस्तुत किया।

(vii) विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट के खंड-1 की मुख्य विषय-वस्तु 26 पृष्ठों की है जबकि अनुबंध लगभग 200 पृष्ठों के हैं जिसमें मुख्यतः विभिन्न व्यक्तियों/संगठनों के पत्राचार और उच्चतम न्यायालय के आदेशों के प्रतियां हैं। उक्त रिपोर्ट का आचरण करने पर यह समझा जा सकता है कि 'धूमयुक्त तंबाकू' को 'धूमरहित/चबाने वाले तंबाकू' को तुलना में 'धूमयुक्त तंबाकू' को कम हानिकारक उत्पाद के रूप में चित्रित किया गया है।

(ix) विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट के खंड-2 में केवल 9 पृष्ठ हैं जिससे यह मात्र कुल 35 पृष्ठों की संशुद्ध रिपोर्ट बनती है। यह देखकर दुख की बात है कि विशेषज्ञ समिति ने ऐसी रिपोर्ट बनाने के लिए लगभग 10 माह का समय लिया है।

(x) अतएव, विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट में अंतर्विष्ट अपूर्ण निष्कर्षों के आधार पर समिति सर्वसमिति से इसे स्वीकार करने के प्रति अपनी अनिच्छुक्ता व्यक्त करती है।

5. इसके उपरांत समिति ने दिल्ली उच्च न्यायालय के दिनांक 27.09.2022 के उस निर्णय का हवाला दिया जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ चबाने वाले तंबाकू उत्पादों पर विवादस्पद प्रतिबंध को निरस्त किया और निम्नलिखित पहलुओं पर प्रतिनिधियों का ध्यान आकृष्ट किया -

(i) विनियम, 2011 के विनियम 2.3.4 के संबंध में दिल्ली उच्च न्यायालय ने उक्त निर्णय के पैरा 195 में अन्य बातों के साथ-साथ यह भी पाया है कि राज्य की कार्यकारी शक्ति स्वतंत्र विधि निर्माण एजेंसी के रूप में कार्य करना नहीं है और इसका कार्य केवल कमियों को दूर करना है। यह भी स्पष्ट किया

गया है कि कानून बनाने की शक्ति विधान मंडल में निहित है और यह कार्यपालिका में निहित नहीं है। कार्यपालिका का कार्य विधान मंडल द्वारा बनाये गए नीतियों/कानूनों का क्रियान्वयन करना मात्र है।

(ii) उक्त निर्णय के पैरा 211 में अन्य बातों के साथ-साथ यह भी कहा गया है कि विवादास्पद अधिनियम अर्थात् खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम (एफएएसए) तथा सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पाद अधिनियम (सीओटीपीए) के अलग-अलग क्षेत्राधिकार हैं अर्थात् जहां पहला अधिनियम 'खाद्य उद्योग' के लिए प्रयोग है वहीं दूसरा अधिनियम 'तंबाकू उद्योग' के लिए लागू होता है। इसलिए इस न्यायालय का यह सुविचारित मत है कि खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम सीओटीपीए के उपबंधों का जानबूझकर निरसन नहीं करता है।

(iii) पैरा 219 में दिल्ली उच्च न्यायालय में अन्य बातों के साथ-साथ यह टिप्पणी की है कि विनियम 2.3.4 मात्र खाद्य सुरक्षा के लिए तत्रैव सिद्धांत का निर्धारण करता है और इसे किसी भी प्रकार से यह मानने के लिए नहीं पढ़ा जा सकता है कि "तंबाकू" खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम के अंतर्गत "खाद्य" है।

(iv) पैरा 229 में दिल्ली उच्च न्यायालय ने कहा है कि यह स्पष्ट है कि 'धूमरहित' और 'धूमयुक्त' तंबाकू के बीच वर्गीकरण/अंतर विवादास्पद अधिसूचना द्वारा प्राप्त की जाने वाले उद्देश्य में कोई संबंध नहीं है। वास्तव में, उक्त अंतर जो विवादास्पद अधिसूचनाओं द्वारा बढ़ाया जा रहा है, धूमरहित तंबाकू के ऊपर धूमयुक्त तंबाकू को बढ़ावा देती है। जिसके द्वारा यह न केवल स्पष्ट रूप से विभेदकारी है साथ ही साथ संविधान के अनुच्छेद 14 का उल्लंघन है।

(v) पैरा 230 में दिल्ली उच्च न्यायालय में यह भी कहा है कि विवादास्पद अधिसूचनाओं को विनियम 2.3.4 के आवरण में जानबूझकर जारी किया जा

रहा है जो किसी भी खाद्य पदार्थ में तंबाकू और निकोटिन में प्रयोग की मनाही करता है।

(vi) पैरा 234 में दिल्ली उच्च न्यायालय में अन्य बातों के साथ-साथ यह टिप्पणी की है कि यह स्पष्ट है कि तंबाकू और/या निकोटिन के साथ 'गुटखा' और 'पान मसाला' का निर्माण और बिक्री पर लगाये गए प्रतिबंध का अनुपालन सुनिश्चित किया जाना चाहिए। इसके होते हुए भी विनियम 2.3.4 का सार किसी खाद्य उत्पादों में तत्व के रूप में तंबाकू और निकोटिन के उपयोग पर प्रतिबंध लगाना है और यह स्वतः ही तंबाकू और/या निकोटिन के निर्माण और बिक्री पर प्रतिबंध नहीं लगाना है।

(vii) पैरा 236 में दिल्ली उच्च न्यायालय में स्पष्ट रूप से कहा है कि न केवल 'धूमरहित' बल्कि 'धूमयुक्त' के रूप में तंबाकू स्वास्थ्य के लिए हानिकारक है।

(viii) पैरा 238 (ग) में दिल्ली उच्च न्यायालय ने जोर देकर कहा है कि संसद का उद्देश्य कभी भी तंबाकू और/या तंबाकू उत्पादक के निर्माण, बिक्री, वितरण और भंडारण पर पूर्णतः प्रतिबंध लगाना नहीं रहा है। तथापि, संसद का उद्देश्य तंबाकू उद्योग से संबंधित केन्द्रीय अधिनियम सीओटीपीए के अनुसार तंबाकू और तंबाकू उत्पादों के व्यापार और वाणिज्य को विनियमित करना है। इसके अतिरिक्त पैरा 238 (ड.) में न्यायालय ने स्पष्ट रूप से कहा है कि खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम के उपबंधों के अभिप्राय के अंतर्गत तंबाकू को "खाद्य" के रूप में नहीं माना जा सकता है। इसके साथ ही पैरा 238 (च) में न्यायालय का यह तर्क है कि तंबाकू उत्पादों पर प्रतिबंध से संबंधित विवादास्पद अधिसूचनाएं खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम के विभिन्न उपबंध (उपबंधों) के तहत निर्धारित समान सिद्धांतों के अनुपालन के बिना जारी किया गया है जो स्पष्ट रूप से खाद्य सुरक्षा और मानक अधिनियम के प्रदत्त अधिकारों का दुरुपयोग है।

(ix) सिगरेट और अन्य तंबाकू उत्पाद (विज्ञापन का प्रतिषेध और व्यापार तथा वाणिज्य, उत्पादन, प्रदाय और वितरण का विनियमन) अधिनियम के संबंध में समिति इस विषय पर अपने पूर्ववर्ती बैठकों में इसके उपबंधों पर चर्चा करती रही है। इसके अतिरिक्त मंत्रालय को सीओटीपीए (संशोधन) विधेयक में असंगतताओं पर स्पष्टीकरण देने के लिए भी कहा था। तथापि मंत्रालय ने अपना स्पष्टीकरण अभी तक नहीं दिया है। इसके पृष्ठभूमि में समिति जानना चाहती है कि क्या मंत्रालय निम्नलिखित पहलुओं के संबंध में संशोधन लाये जाने का विचार कर रही है-

(क) चूंकि मंत्रालय के पास 'संशोधन करने की शक्ति' है, यह कैसे सुनिश्चित किया जा सकता है कि कालक्रम में सीओटीपीए अधिनियम में संशोधन के उपरांत धूमयुक्त तंबाकू को धूमरहित/चबाने वाले तंबाकू की तुलना में रियायत नहीं दी जाएगी?

(ख) यदि सीओटीपीए को मूल अधिनियम के रूप में माना जाता है तो क्या अन्य संगत अधिनियम (अधिनियमों) उसी अधिनियम के उपबंध (उपबंधों) के अनुरूप होगा? यदि नहीं, तो भविष्य में कैसे ऐसी संगतता सुनिश्चित की जा सकेगी?

(ग) क्या तंबाकू उत्पादों में 'निकोटिन और तार सामग्री' के लिए मानक निश्चित किए जाने से संबंधित खंड (खंडों) और जांच (जांचों) किए जाने से संबंधित शक्तियां सीओटीपीए (संशोधन) विधेयक में अंतर्विष्ट की जाएगी?

6. इसके उपरांत, समिति ने स्वास्थ्य और परिवार कल्याण के प्रतिनिधियों के विचार सुने। इन साक्षीगण के द्वारा समिति के समक्ष रखे गए प्रमुख मुद्दे निम्नवत थे-

(i) याचिका समिति के दिशानिर्देशों के अनुसार स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय ने निष्पक्ष दृष्टिकोण से इस मामले के विभिन्न पहलुओं को देखने के लिए एक विशेषज्ञ समिति, जोकि मंत्रालय की आंतरिक समिति नहीं थी का गठन किया गया था। जिसमें भारत सरकार के वे वरिष्ठ अधिकारी शामिल थे जो किसी भी समय इन मामलों में से किसी एक से भी संबंधित नहीं थे। उपर्युक्त विशेषज्ञ

समिति' में सीजीएचएस, निति आयोग, एम्स, कृषि और कृषक विभाग, विधिक कार्य विभाग, अरांक्रामक रोग डिविजन (आईसीएमआर) और एफएसएसएआई के प्रतिनिधि शामिल थे।

- (ii) स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय उपर्युक्त 'विशेषज्ञ समिति' को दिनांक 15.07.2022 के लोक सभा सचिवालय कार्यालय ज्ञापन के माध्यम से याचिका समिति के द्वारा सुझाये गए खाद्य सुरक्षा और मानक विनियम, 2011 के नियम 2.3.4 के संबंध में वैकल्पिक विनियम बनाने संबंधी जांच करने और उस पर अपना मत देने के लिए पहले की कह चुकी थी।
- (iii) मंत्रालय सुपारी के मामले (जिसमें अन्य 70 संबंधित मामले शामिल हैं) के अंतिम निर्णय की प्रतीक्षा कर रही है जिसमें तंबाकू खाद्य पदार्थ है या नहीं प्रश्न, जोकि 2016-17 से उच्चतम न्यायालय में लंबित है, के समाधान की आशा है। इसके अतिरिक्त मंत्रालय दिल्ली उच्च न्यायालय के हालिया निर्णय को इस समय चुनौति देने के पक्ष में नहीं है।
- (iv) किसी अधिनस्थ कानून को बनाने या लागू करने के संबंध में अंतिम निर्णय उच्चतम स्तर पर लिया जाता है। विनियम 2.3.4 के संबंध में वैकल्पिक निरूपण के प्रश्न पर सक्षम प्राधिकारी को पहले ही बताया जा चुका है कि इस मामले पर विचार-विमर्श के लिए औपचारिक बैठक शीघ्र ही की जाएगी।
- (v) मंत्रालय समिति के इस मत से पूरी तरह सहमत है कि तंबाकू के किसी भी रूप का उपभोग लोगों के स्वास्थ्य के लिए हानिकारक है और इसके रूप के आधार पर भेदभाव नहीं करना चाहती है, जोकि 'धूम्रपान तंबाकू' और 'धूम्रपान रहित/चबाने वाले तंबाकू' के डिब्बों पर आवश्यक ग्राफिक चेतावनी से स्पष्ट है।

(तत्पश्चात्, साक्षीगण चले गए।)

7. XXXX XXXX XXXX XXXX
8. XXXX XXXX XXXX XXXX
9. XXXX XXXX XXXX XXXX
10. XXXX XXXX XXXX XXXX

11. समिति के बैठक की कार्यवाही की शब्दशः प्रति रिकार्ड में रखी गई।

*(तत्पश्चात् समिति की कार्यवाही स्थगित हुई।)*

XXXX - प्रतिवेदन से सम्बंधित नहीं।