12:54 hrs.

## ESSENTIAL COMMODITIES (AMENDMENT) BILL

**The Minister of Food and Agriculture (Shri S. K. Patil)**: Mr. Speaker I beg to move*.

"That the Bill further to amend the Essential Commodities Act, 1955, be taken into consideration."

The Essential Commodities Act, of 1955 enables the Central Government to make orders for regulating by licences, permits or otherwise, the production, manufacture, storage, transport, distribution, disposal, acquisition, use or consumption of any essential commodity. By virtue of this power the Central Government has made orders for the exercise of licensing control over the wheat roller flour mills and foodgrains dealers. An order issued in this regard makes provision for suspension or cancellation of any licence for any constravention of the conditions thereof or of the provisions of the order, apart from recourse to prosecution under the penal provisions of the Act.

Experience has shown that suspension or cancellation of a licence not only imposes on the licenses unduly heavy punishment in cases where the contravention is of a minor or technical character, but also causes inconvenience to consumers owing to the dislocation of supplies in the area concerned. Prosecution in a court of law is an extreme step which can be resorted to only in cases of serious infringements of the terms of a licence or permit. Therefore a *via media* had to be found out. After a very careful consideration of the whole matter, the Government have come to the conclusion that the Essential Commodities Act, 1955 should be amended in the manner indicated in the Bill.

After the proposed amendment is made, the licensees and the permit-holders can be required to furnish security deposit for the due performance of the conditions of the licence or permit, and, for contravention of any of the terms of the licence or permit the whole or part of the security deposit can be forfeited if that punishment is considered sufficient and desirable in the circumstances of the case. Such for feiture does not dislocate supplies to the consumers as is involved in the case of suspension or cancellation of the licence of a flour mill, and at the same time imposes suitable punishment on the licensee for minor contraventions.

This is a non-controversial meaure, because in minor offences, when you do not really cancel the licence the other alternative is to ignore it; and therefore many offences go unpunished, because the punishment is too heavy. What is sought to be done is that some kind of a security is to be taken, so that either a part or the whole of the security deposit could be taken over. This is the slight change that we have made in section 3 of the Act.

I move.

**Mr. Speaker**: Motion moved;

"That the Bill further to amend the Essential Commodities Act, 1955, be taken into consideration".

**Shri Tyagi** (Dehra Dun): I wish to seek just one clarification about the interpretation of the existing law as well as the amendment proposed. I think the amendment proposed today is a very good and healthy amendment. I support this Bill. But I would like to know as to what is the procedure of establishing a flour mill. Is any permission of the Government needed for establishing a new flour mill? Is a licence needed in advance, or is it that anybody is at liberty to set up a mill anywhere he chooses? I want only this clarification.

---

*Moved with the recommendation of the President.

**श्री अजराज सिंह** (फिरोजाबाद) : अध्यक्ष महोदय, ऊपर से देखने में जो संशोधन मंत्री महोदय चाहते हैं बहुत ही सीधा सा मालूम पड़ता है, किन्तु यदि इसंशियल कमोडिटीज़ ऐक्ट, १९४५ की धारा २ को हम पढ़ें, जिसमें इसंशियल कमोडिटीज़ की परिभाषा की गई है, तो उससे पता चलता है कि संभवत: यह संशोधन इतना सीधा नहीं है जितना मंत्री महोदय इसे बताना चाहते हैं । इसंशियल कमोटिटीज़ ऐक्ट, १९५५ की धारा २ में जो चीजें इसंशियल कमोडिटीज़ में शामिल की गई हैं वे इस प्रकार हैं :

"(a) 'Essential commodity' means any of the following classes of commodities:

(i) Cattle fodder, including oil cakes and other concentrates;

(ii) Coal, including coke and other derivatives;

(iii) Component parts and accessories of automobiles;

(iv) Cotton and woollen textiles;

(v) Foodstuffs, including edible oilseeds and oils;

(vi) Iron and steel, including manufactured products of iron and steel;

(vii) Paper, including newsprint, paper board and strawboard;

(viii) Petroleum and petroleum products;

(ix) Raw cotton, whether ginned or un-ginned, and cottonseed;

(x) Raw jute;"

और उसके बाद दिया गया है :

"(xi) Any other class of commodity which the Central Government may by notified order declare to be an essential commodity for the purposes of this Act, being a commodity with respect to which Parliament has power to make laws by virtue of entry 33 in List III of the Seventh Schedule to the Constitution;

(b) 'Food crops' include crops of sugarcane."

मेरे कहने का तात्पर्य यह है कि इसमें सिर्फ गेहूं या गेहूं से बनी चीजों का ही सम्बन्ध नहीं है, इनके अलावा बहुत सी चीजें आती हैं जो कि हिन्दुस्तान की वर्तमान अर्थ व्यवस्था की पृष्ठ भूमि में काफी महत्वपूर्ण हैं । खास तौर से कोयला, आइरन और स्टील, पैट्रोलियम और पैट्रोलियम प्रोडक्ट्स ऐसी चीजें हैं जिन पर हमें सोचना पड़ेगा कि लाइसेंस से अगर इनका वितरण होता है और उस वितरण में हम इस तरीके की शर्तें जोड़ते हैं जो शर्तें कि मंत्री महोदय इस संशोधन द्वारा जोड़ना चाहते हैं, तो कहीं इन चीजों के वितरण में ढिलाई तो नहीं आ जाएगी ? अगर इस संशोधन का मतलब सिर्फ इतना ही है कि इस संशोधन के बाद जो वितरक होंगे उनसे अगर टैकनिकल या माइनर अपराध होंगे तो सिर्फ उनके डिपाजिट जब्त करने की व्यवस्था होगी, तब तो मैं समझता हूं कि यह एक अच्छी बात होगी । लेकिन इस बिल में कहीं ऐसा नहीं मालूम पड़ता कि जब इस पर अमल होगा तो कौन से मसले होंगे जिनमें कि यह डिपाजित अर्थात् जमानत जब्त कर ली जाएगी और कौन से ऐसे मसले होंगे जिनमें कि सरकार को मुकदमा चलाने की जरूरत पड़ेगी ? जब हम इस कानून को यहां पास कर रहे हैं तो इसके पास होने से पहले सरकार की तरफ से इस बात का स्पष्टीकरण होना आवश्यक है

कि किस क्षेत्र में डिपाजिट की जब्ती की की व्यवस्था होगी और कौन से मामले होंगे जिनमें डिपाजिट जब्त की जायगी और कौन से ऐसे मामले होंगे जिनमें कि मुकद्दमा चलाना आवश्यक होगा ।

**13·10 hrs.**

मैं यह मानता हूं कि अगर बहुत ही हल्के प्रकार के अपराध हों तो उनमें डिपाजिट को जब्त करने से काम चल सकता है लेकिन जब हम अमल के दायरे में जाते हैं तब यह देखते हैं कि बहुत से सरकारी कानूनों की भावना काफी अच्छी होती है, उनका लक्ष्य सुन्दर होता है लेकिन उनको अमल में लाने में सरकारी मशीनरी बहुत ही गड़बड़ कर दिया करती है । इसलिए हमें यह स्पष्ट करना होगा कि जहां लाइसेंस और परमिट देने के लिए जमानत की जाती है वह कौन से उल्लंघन पर जमानत जब्त होगी और किस प्रकार के उल्लंघन पर कानूनी तरीके से उस पर मुकद्दमा चलाया जायगा ? यदि यह चीज स्पष्ट नहीं की जाती है तो मैं समझता हूं कि इस संशोधन का जो उद्देश्य है वह व्यर्थ हो जायगा । जो उद्देश्य हम इस संशोधन से हल करना चाहते हैं वह पूरा नहीं होगा । सलिए यह स्पष्ट होना चाहिये कि कौन से मामले इस तरह के होंगे जिनमें परमिट की कौन सी शर्तों और लाइसेंस की कौन सी शर्तों के उल्लंघन पर जमानत जब्त होगी और कौन सी शर्तों के उल्लंघन करने पर हम परमिट को ही कैंसिल कर देंगे लाइसेंस को ही कैंसिल कर देंगे । कौन से ऐसे मामले होंगे जिनमें हमें मुकद्दमा चलाने की जरूरत पड़ेगी । यदि इस तरह का स्पष्टीकरण नहीं किया जाता है तो नतीजा यह हो सकता है कि जो अफसरान इसको अमल में लाते हैं वे अपने विवेक पर चाहें तो परमिट को कैंसिल करें और चाहे तो जुर्माने को जब्त करने की व्यवस्था करें ।

एक दूसरी चीज भी है जिस पर कि सरकार का ध्यान जाना आवश्यक है और वह यह है कि किन्ही छोटे मामलों में जहां परमिट या लाइसेंस देना हो वहां पर कोई ऐसी शर्त न जोड़ी जाय कि हजार पया या दो हजार रुपया डिपाजिट देना पड़ेगा । अब अगर कोई छोटी सी गल्ले की दुकान करना चाहता है तो उस गल्ले की दुकान के लिए एक शर्त यह रख दी कि हजार पया उसे जमा कराना आवश्यक होगा । अब इस तरह की शर्त उन छोटे डीलर्स और जो दुकान करने वाले होंगे, उनके वास्ते बहुत कठिनाई पैदा कर देगी । इसलिए इस चीज का भी ध्यान रखना चाहिए कि जिन लोगों की सुविधा के लिए इस कानून को बनाया जा रहा है, इसके अमल होने से उनके रास्ते में कोई रुकावट और कठिनाइयां न आयें । मैं समझता हूं कि चूंकि इस कानून के द्वारा हमारी सरकार इस अधिकार को ले रही है और इस अधिकार का जब वह प्रयोग करेगी तब फिर पार्लियामेंट को बीच में आने की जरूरत नहीं होगी । पार्लियामेंट बीच में नहीं आयगी । इसलिए अभी सरकार के द्वारा यह स्पष्ट होना चाहिए कि जितने छोटे मामले होंगे वहां पर जमानत की व्यवस्था बहुत कम होगी अलबत्ता बड़े मामले में अधिक की व्यवस्था हो सकती है । खास तौर से जहां आयरन एंड स्टील का प्रश्न उठता है मैं कहना चाहता हूं कि कलकत्ता और कानपुर आदि कुछ ऐसे शहर हैं, संभवतः दिल्ली भी उनमें शामिल है जहां पर लोहे और स्टील का कोटा बहुत बड़े पैमाने पर दिया जाता है और उसका दुरुपयोग भी होता है । लाइसेंस जिनके हाथ में होता है वह इस कोटे का दुरुपयोग करते हैं । सका दुरुपयोग करने पर उन्हें सजा मिलनी ही चाहिए । लेकिन इस संशोधन से एक ऐसी व्यवस्था भी हो सकती

[श्री ब्रजराज सिंह]

है कि आयरन और स्टील का जिनके पास कोटा है और वह उसका दुरुपयोग कर रहे हैं तो कानून में इस तरीके की व्यवस्था हो जाने से अमल करने वाले अफसर को यह अधिकार प्राप्त हो जायेगा कि वह उनको सजा दिलाने के बजाय, उन पर मुकद्दमा चलाने के बजाय, उनका जो रुपया डिपाजिट में है उसको जब्त कर ले। उदाहरण के लिये मान लीजिये कि एक कोटा होल्डर की २ हजार या १ हजार रुपये की जमानत जमा है और वह लोहे और स्टील के किसी कोटे का दुरुपयोग करता है और एक कोटे के दुरुपयोग में ही वह १० हजार रुपये कमा लेता है तो अगर २००० रुपये की जमानत उसकी जब्त भी कर ली जाय तो उसके लिए कोई बड़ी बात न होगी। इसलिए यह आवश्यक हो जाता है कि यह बात तय कर दी जाय। अब कानून में इसका फैसला नहीं किया जा सकता है तो बाद में हम कोई नियम बनायें या कोई सरकारी आदेश द्वारा इस चीज की व्यवस्था कर दें कि ऐसे मामलों में जुर्माने की व्यवस्था होगी, जमानत जब्त कर ली जायगी और जहां तक बड़े मामलों का सम्बन्ध है उनको सिर्फ जमानत जब्त कर के ही नहीं छोड़ दिया जायगा बल्कि जो महत्वपूर्ण मसले हैं जैसे आयरन ऐंड स्टील, कोयला, बुलियन, कोटेन टैक्सटाइल और पैट्रोलियम आदि के मामलों में जमानत जब्त करने से ही काम नहीं चलेगा और इसलिए ऐसे मामलों में मुकद्दमा चलाने की व्यवस्था होनी चाहिए।

जैसा मैंने आरम्भ में कहा कि यह संशोधन विधेयक जितना सादा समझा जा रहा है वास्तव में उतना सादा नहीं है। मंत्री जी इसे जितना सादा समझ रहे हैं वास्तव में वह उतना सादा नहीं है। अब यह हो सकता है कि जो गल्ले का विभाग उनसे सम्बन्ध रखता है उसको ही लक्ष्य में रख कर उन्होंने इसे बिलकुल सादा कहा हो। अब जहां तक गल्ले का ताल्लुक है गल्ले की स्थिति सुधर रही है और इससे कोई इंकार नहीं कर सकता है। अब गल्ले का जहां तक ताल्लुक है उसमें इससे कोई विशेष अन्तर या प्रभाव नहीं पड़ेगा लेकिन मैं उनको यह बतलाना चाहता हूं कि यह इसेंशियल कमोडिटीज ऐक्ट, १९५५ दूसरी ऐसी आवश्यक वस्तुओं पर भी लागू होता है जिनका कि सीधा सम्बन्ध मंत्री महोदय के विभाग से नहीं है और वहां पर गलत तरीके से और गलत परमिट वगैरह से अधिक धन कमाया जा सकता है और खाली खतावार व्यापारी की अथवा फर्म की जमानत भर जब्त कर देने से जो उद्देश्य इस विधेयक का है वह पूरा नहीं होगा। इसलिए इस तरह की व्यवस्था, चाहे आप कानून में संशोधन करके करें या नियम द्वारा अथवा बाद में सरकारी आदेश द्वारा करें, बहुत आवश्यक है, ताकि लाइसेंस लेने वाले या परमिट प्राप्त करने वाले यह न समझ बैठें कि सरकार लापर्वाह है और वह सतर्क नहीं है और इसलिए हम इस कानून को तोड़ सकते हैं, परमिट और लाइसेंस की शर्तों को तोड़ सकते हैं और हमें सजा नहीं मिलेगी और हमारा परमिट कैंसिल नहीं होगा, लाइसेंस हमारा खत्म नहीं किया जायगा। अब यह ठीक है कि जमानत जब्त करने की व्यवस्था इसमें है लेकिन यह जरूरी नहीं है कि पूरी जमानत ही जब्त हो और अमल करने वाले अधिकारी चाहें तो कसूरवार की जमानत का कुछ ही हिस्सा जब्त कर के छोड़ सकते हैं। इसलिए मेरा कहना है कि यह सब जो अधिकारियों के विवेक पर छोड़ दिया गया है कुछ उचित नहीं है और इस विवेक को किसी हद तक सीमित अवश्य कर दिया जाना चाहिए नहीं तो यह हो सकता है कि कोई अधिकारी खाली जमानत में से १० रुपये ही जब्त करके छोड़ सकता है। मेरा कहना यह है कि ऐसे मामलों में सजा जरूर होनी चाहिए। जब हम आज इस पर सदन में विचार कर रहे हैं तो सरकार की तरफ से

इस बात का स्पष्टीकरण अवश्य होना चाहिए कि जो गम्भीर मामले हैं उनमें सिर्फ जमानत जब्त करने से ही काम नहीं चलेगा और उनमें मुकद्दमा जरूर चलाया जायेगा।

दूसरी बात मुझे यह कहनी है कि यह जमानत दाखिल करने वाली व्यवस्था से उन लोगों को जो कि छोटा काम करते हैं गल्ले वगरह की छोटी छोटी दुकानें खोलना चाहते हैं अब चूंकि वे बेचारे यह हजार और दो हजार रुपये की जमानत की शर्त को पूरा नहीं कर पायगे जमानत जमा नहीं करा पायेंगे तो वह उस हालत में दुकान ही नहीं कर सकेंगे। यह सा ी बातें हैं जिन पर कि विचार किया जाना चाहिए और उसके बाद ही सदन को इस कानून को पास करना चाहिए।

अब अगर खुद मंत्री महोदय इस कानून में कोई ऐसी व्यवस्था न कर सकें अथवा करने में असमर्थ हों तो इसको नियमों द्वारा कर दें और नियमों द्वारा भी न कर सकें तो सरकारी आदेशों द्वारा इस तरह की व्यवस्था जरूर करें ताकि जो इस संशोधन विधेयक का उद्देश्य है उसके पूरा होने में कोई रुकावट न आये। खास तौर पर ऐसे लोग जो कि बड़ा का ोबार करते हैं, वे ऐसा न सोच लें कि अगर वह लाइसेंस वगैरह की शर्तों को पूरा नहीं करते हैं तो उनका सिर्फ थोड़ा सा रुपया जब्त होने से ही काम चल जायगा। उनमें ऐसी भावना पैदा न होने देनी चाहिए और इसीलिए यह आवश्यक व्यवस्था की जानी चाहिए। मैं आशा करता हूं कि मंत्री महोदय इन तमाम बातों पर गम्भीरतापूर्वक विचार करेंगे।

**श्री विभूति मिश्र** (बगहा): अध्यक्ष महोदय, खाद्य मंत्री महोदय ने जो विधेयक उपस्थित किया है उससे मूल बिल जो इसेंशियल कमोडिटीज एक्ट, १९५५ है, उसमें कुछ संशोधन हो जाता है।

मेरा सुझाव यह है कि इस में कुछ अन्य इसेंशियल चीजें भी ले लेनी चाहिएं जैसे लोहा, फर्टिलाइजर्स और अन्य खेती सम्बन्धी उपयोगी चीजें हैं। इन चीजों को भी इसमें जोड़ लेना चाहिए।

दूसरी बात यह है कि छोटे छोटे आदमियों से जैसे डीलर से जमानत लेते हैं अगर वह कोई गल ी करता है तो उसकी जमानत जब्त करने में कोई ऐतराज नहीं है। अब अगर डीलर ने गलती की है तो वह सजा पाये लेकिन असल चीज यह ध्यान में रखने की है कि स्टाकिस्टस और होलसेलर्स होते हैं उनको सख्त सजा मिलनी चाहिए। होलसेलर्स का, अपराध करने की दशा में, लाइसेंस भी कैंसिल होना चाहिए और उनको जुर्माने की भी सजा मिलनी चाहिए। उनके लिए जेल की सजा उठा देना ीक नहीं होगा क्योंकि अगर उन्होंने ५० हजार का मुनाफा किया और आपने उसकी हजार रुपये की जो जमानत आपके पास जमा है उसमें से ५०० रुपये जब्त कर लिये तो उस पर इसका कोई भी प्रभाव नहीं पड़ने वाला है क्यों कि ४९५०० का फायदा उसने कर लिया है। उनको इसके लिए ज्यादा से ज्यादा सजा जो कि दो साल की होगी, देनी चाहिए और ऐसा नहीं करना चाहिए कि बस ६ महीने की सजा देकर छोड़ दिया जाय। इसलिए मेरा सुझाव है कि उनके लिए जेल की सजा कम नहीं करनी चाहिए बल्कि उस सजा को सख्त से सख्त करना चाहिए। इसके साथ ही उनका लाइसेंस भी कैंसिल होना चाहिए।

13·10 hrs.

[SHRI MULCHAND DUBE *in the Chair*]

इस बिलके स्टेटमेंट आफ आब्जेक्ट्स एंड रीजन्ज से ऐसा प्रकट होता है कि ऐसे व्यक्ति के लाइसेन्स को कैंसिल करने का सरकार का विचार नहीं है। मैं समझता हूं कि आवश्यकता इस बात की है कि इस मामले में सरकार को सख्ती से काम लेना चाहिए। हम देखते हैं कि जितने भी कड़े से कड़े नियम बनाए जाते हैं, उन का पालन करने के वक्त कुछ ढील हो जाती है। इस लिये मैं चाहता हूं कि या तो इस विधेयक में संशोधन किया जाये और अगर यह संभव नहीं है, तो ऐसे रूल्ज बनायें जायें कि शर्तों का

[श्री विभूति मिश्र]

उल्लंघन करने पर होलसेलर्ज और स्टाकिस्ट्स की जमानत भी जब्त हो, उन का लाइसेन्स भी सील हो और उन्हें जेल भी जाना पड़े। माननीय मंत्री जी इस ओर ध्यान दें।

**श्री श्रीनारायण दास** (दरभंगा): सभापति महोदय यह बिल असेंशल कामोडिटीज़ एक्ट की कमी को दूर करने के लिये लाया गया है, इस लिये मैं इस का स्वागत करता हूं।

मूल कानून की धारा ७ में यह दिया हुआ है कि धारा ३ के अन्दर दिये गये विषयों के विरुद्ध काम करने वालों को धारा ७ के अन्तर्गत सजा दी जायगी। लेकिन जो संशोधन अब किया जा रहा है, वह भी धारा ३ के अन्दर ही है। धारा ३ में परमिट, लाइसेन्स या दूसरे डाक्युमेंट जारी करने और उन के संबंध में ज़मानत जमा करने की व्यवस्था की गई है और साथ ही यह भी दिया जा रहा है कि उन में दी गई शर्तों का पालन न करने पर ज़मानत, या उस का कुछ भाग, ज़ब्त हो सकता है और उसके सम्बन्ध में एडजुडिकेशन करने का इन्तजाम भी किया जा रहा है। इस से पता चलता है कि परमिट या लाइसेन्स की अवहेलना के लिये ज़मानत ज़ब्त करने का फ़ैसला वे अधिकारी करेंगे, जिन्हें इस कानून में सेंट्रल गवर्नमेंट के द्वारा अधिकार दिया जायेगा। आम तौर पर परमिट और लाइसेंस देने वाले अफ़सर जिले के छोटे अधिकारी होते हैं और इस संशोधित कानून के अनुसार जो आर्डर होगा, उस में यह निर्णय करने का अधिकार नीचे के अधिकारियों को दिया जायगा कि परमिट या लाइसेन्स की शर्तों की अवहेलना हुई है या नहीं। आम तौर पर यह देखा जाता है, और प्रायः सभी सदस्यों को इस बात का तजुर्बा होगा कि जहां तक परमिट्स और लाइसेन्सिज़ के जारी करने का प्रश्न है, यद्यपि आज-कल की अर्थ-व्यवस्था में वे आवश्यक हैं, लेकिन जिन अधिकारियों के हाथ में वह अधिकार दिया जाता है, वे बहुत हद तक उस का दुरुपयोग करते हैं। सरकार के द्वारा प्रकट की गई यह भावना तो अच्छी है कि छोटे छोटे अपराधों के लिये, परमिट या लाइसेन्स की शर्तों की छोटी और टैक्निकल अवहेलना के लिये मुकदमा न चलाया जाये, बल्कि ज़मानत या उस का कोई भाग जब्त कर लिया जाये लेकिन इस के साथ ही इस बात का आश्वासन मिलना चाहिए कि ज़मानत जब्त करने का निर्णय किस आधार पर किया जायगा। मैं समझता हूं कि एक तरह से यह एक जुडिशल फ़ैसला होगा। यह ठीक है कि जुडिशल फैसले के सम्बन्ध में कोर्ट में कुछ देरी होती है, लेकिन वहां न्याय की आशा रहती है। इस की तुलना में अगर परमिट या लाइसेन्स जारी करने वाले अधिकारी ही इस बात का फ़ैसला करें कि सम्बद्ध शर्तों की अवहेलना हुई है या नहीं, तो अन्याय होने की शंका है।

इस में ज़िक्र किया गया है कि किन हालतों में जमानत जब्त की जायगी, इस के लिये सरकार आदेश जारी करेगी और नियम बनायेगी। मैं निवेदन करना चाहता हूं कि जब किसी कोर्ट में कोई मामला जाता है, तो वहां हर पक्ष की बात सुनी जाती है और सुबूत देखे जाते हैं और उस के बाद फ़ैसला होता है। यही नहीं, वहां अपील का भी अधिकार होता है और उस के लिये दूसरी कोर्ट में जा सकते हैं। लेकिन यहां पर यह बातें बिल्कुल छिपी हुई हैं कि परमिट या लाइसेन्स देने वाले अधिकारी जमानत जब्त करने का निर्णय किस आधार पर करेंगे, क्या वह इस संबंध में कानून को ध्यान में रखेंगे, या उन की मनमानी पर निर्भर होगा कि जो ज़मानत जब्त की जाये, उस का कितना भाग जब्त किया जाये और कितना छोड़ दिया जाय, और अपील कहां होगी। इस बिल के द्वारा जो अधिकार सरकार को दिये जा रहे हैं, उन का प्रयोग सरकार खुद नहीं करती है। केन्द्रीय सरकार

या राज्य सरकारों के अधिकारी इस सम्बन्ध में नियुक्त किये जाते हैं और वे ही इन अधिकारों का प्रयोग करते हैं। उन के द्वारा इस के बारे में पूरा न्याय हो सकेगा या नहीं, इस में सन्देह है। जैसा कि माननीय मंत्री जी ने कहा है, यह बात सही है कि अभी छोटे छोटे मामलों के संबंध में दो ही बातें सरकार के सामने रहती हैं— या तो मुकदमा चला कर लाइसेन्स या परमिट बिल्कुल बन्द कर दिया जाये, या किसी धारा की अवहेलना करने पर सजा दी जाये, जेल भेजा जाये या जुर्माना किया जाये। जुर्माने की बात तो छोटी है, लेकिन इस आदेश के जारी होने के बाद यह ध्यान में रखना होगा कि जिन अफ़सरों के हाथ में लाइसेन्स और परमिट देने और उन की शर्तों का निर्माण करने का अधिकार है, वे न्याय कर सकेंगे या नहीं, इस में मुझे शक है। जैसा कि मैं ने अभी कहा है, जो जमानत जब्त होगी, उस के विरुद्ध अपील कहां हो सकेगी और किसी कोर्ट में अपील हो सकेगी या नहीं, इस बात की सफ़ाई होना जरूरी है। मूल कानून की धारा ३(१) में सरकार को बहुत व्यापक अधिकार मिले हुए हैं। इस के बाद धारा ३(२) (ज) में यह कहा गया है कि सरकार को इन्सिडेंटल एंड सप्लीमेंटरी मैटर्ज (जिन में मुख्य मुख्य बातों का उल्लेख किया गया है) के सम्बन्ध में आदेश जारी करने का अधिकार है। मेरा ख्याल था कि बिना इस संशोधन के सरकार को इस बात का अधिकार था कि परमिट और लाइसेन्स के लिये जमानत ली जाये और उस की शर्तों की अवहेलना करने पर जमानत को जब्त किया जाये। फिर भी कानून को स्पष्ट करने के लिये यह बिल लाया गया है, इस लिये मैं इस का समर्थन करता हूं, लेकिन मैं आशा करता हूं कि माननीय मंत्री जी खुलासा करेंगे कि परमिट और लाइसेन्स की शर्तों की अवहेलना करने के लिये जो जमानत जब्त की जायगी, वह अधिकार किस अधिकारी के हाथ में होगा और क्या उस के विरुद्ध अपील की जा सकेगी या नहीं। इस बात का भी आश्वासन होना चाहिए कि अगर जमानत जब्त करने का निर्णय हो, तो अपील किसी अदालत में हो, जहां लाइसेन्स-होल्डर या परमिट-होल्डर को पूरी सफ़ाई देने का मौका मिल सके।

**श्री सिंहासन सिंह** (गोरखपुर) : सभापति जी, जो संशोधन विधेयक सदन के सामने उपस्थित है, उस की आवश्यकता के विषय में यह कहा गया है कि जमानत लेने से कुछ सुविधा होगी और यह व्यवस्था अभी तक नहीं थी, इसलिये इस कानून को संशोधित किया जा रहा है। स्टेटमेंट आफ आब्जैक्ट्स एंड रीजन्स में कहा गया है—

> "At present there is no power on the part of the Government to include in an order made under section 3 of the Essential Commodities Act, 1955 any provision requiring the holder of any licence, permit or other document to furnish security deposit for the due performance of the conditions thereof and for the forfeiture of the whole or any part of the security deposit for the contravention of any such conditions, . . ."

१९४० का एसेंशल कामोडिटीज एक्ट बहुत पुराना हो गया है। जब से लड़ाई छिड़ी तब से किसी न किसी रूप में चला आता है। जमानत लेने से क्या सुविधा होगी और अब तक क्या असुविधा रही है, इस पर कोई खास प्रकाश इस बिल के आबजैक्ट्स एंड रीजन्स में नहीं डाला गया है। अभी मुझ से पहले बोलने वाले वक्ता महोदय ने कहा है कि उन को डर है कि अगर कोई लाइसेंस की शर्तों के विरुद्ध कार्यवाही करेगा तो उस की जमानत जब्त हो जायेगी और इस से कोई खास फर्क पड़ने वाला नहीं है। लेकिन मैं समझता हूं कि शायद वही उस की आखिरी सजा नहीं होगी, उस के बाद जो पीनल ला है उस के मुताबिक भी कार्यवाही हो सकेगी।

लेकिन मुझे जो डर है वह यह है कि आज इस देश का व्यवसाय कुछ विशेष वर्गों के

[श्री सिंहासन सिंह]

हाथ में है। उन वर्गों के हाथ में है जिन के पास पैसा है, जो धनी हैं, और जो इस के लिये आवेदनपत्र देंगे अगर उन को मंजूर कर लिया जायेगा तो एक हजार या पांच सौ रुपया देना उन के लिये कोई मुश्किल बात नहीं होगी और अगर यह जब्त भी हो जायेगा तो भी कोई खास कठिनाई का सामना उन को नहीं करना पड़ेगा। लेकिन आज जो देश में बेकारी है, उस के कारण कई नौजवान भटकते फिरते हैं, करने के लिये उन के पास कोई धंधा नहीं है, तिजारत वे नहीं कर सकते हैं क्योंकि उन के पास रुपये का अभाव है, और अगर वे किसी तरह से तिजारत में आना चाहते हैं तो उन के लिये इस तरह की जमानत देना कठिन हो जायेगा। वे अगर ईमानदारीरी से इस तिजारत को करना चाहें भी तो नहीं कर सकते हैं और यह जो जमानत की दफा है वह उन के रास्ते में रोड़े अटकायेगी। यह जमानत नकद ली जायेगी, जायदाद के रूप में ली जायेगी या किसी और तरह से ली जायेगी, इस के बारे में मंत्री महोदय तशरीह करें, यह मैं चाहता हूं। आज भारत में कितने ही लोग ऐसे हैं जिन के पास न घर है, न जमीन है, न पैसा है और वे सिवाय नौकरी करने के और कुछ करने की स्थिति में नहीं हैं। अगर वे किसी तरह से इस तजारत में आना चाहें तो उन के रास्ते में मेरे ख्याल से यह दफा एक रुकावट डालेगी और उन से कहा जायेगा कि पहले जमानत लाओ, तब परमिट दिया जायेगा। पहले तो उन के पास तजारत करने के लिये पैसा नहीं और अगर वे किसी तरह से थोड़े बहुत पैसे का प्रबन्ध करेंगे भी तो जमानत देना उन के लिये मुश्किल होगा। यह जो दफा ३ है यह कई सालों से चली आ रही है। आप जमानत लेना चाहते हैं लें और अगर नहीं लेना चाहते हैं तो न लें। लेकिन मैं निवेदन करना चाहता हूं कि क्या यह सम्भव नहीं है कि जो नये आदमी इस तजारत में आना चाहें, उन के रास्ते में यह जमानत की शर्त बाधक न बन सके, ऐसी कोई व्यवस्था कर दी जाये ? अब लोगों के दिलों में यह डर पैदा करने की कोशिश की जा रही है कि अगर उन्होंने शरायत की खिलाफवर्जी की तो उन की जमानतें जब्त हो सकती हैं। इस का मतलब यह हुआ कि जमानत देना ही काफी मान लिया गया है और अगर अदालत में नहीं जाना पड़ता है तो अब जो एक परसेंट या दो परसेंट चोरियां हो रही हैं, वे कई गुना बढ़ जायेंगी। लोग दस हजार की चोरियां करेंगे और एक हजार की जमानत अगर उन की जब्त हो जायेगी तो उन का कुछ बिगड़ने वाला नहीं है। इस वास्ते मैं समझता हूं कि जिस किसी की भी जमानत जब्त हो उस का मामला अदालत में अवश्य जाना चाहिये और वहां से उस को सजा दिलाई जानी चाहिये। कई तरह की जमानतें होती हैं। एक हाजिरी का मुचलका होता है और इस तरह की और भी बहुत सी चीजें होती हैं, लेकिन यहां यह दूसरी चीज है। यहां पर कहा गया है कि अगर वह शर्तों को पूरा नहीं करता है तो जमानत जब्त हो सकती है। लेकिन दुख की बात है कि जहां पर भी परमिट सिस्टम लागू होता है, वहां पर कई गलत रास्तों से उस का दुरुपयोग शुरू हो जाता है। अभी कुछ वक्त पहले तक सीमेंट बाजार में काफी था और उस का डिकंट्रोल हो गया। आज हालत यह है कि सिमेंट नहीं मिल रहा है और फिर से कंट्रोल लागू हो गया है। पहले प्रोड्यूसर कहते थे कि उन के पास बहुत सीमेंट हो गया है और उस को रखने के लिये उन के पास गोदाम नहीं हैं, लेकिन आज उस की यह हालत हो गई है कि वह मार्किट में मिलता नहीं है, यही हालत कोयले की हुई है। कोयले का उत्पादन अधिक हो गया था लेकिन आज उस की कमी महसूस की जा रही है। कहीं न कहीं बोटलनैक होने की वजह से लोगों को मुश्किल का सामना करना पड़ जाता है। आज जीवन थोड़ा सा दूभर हो रहा है। उस में यह जो रास्ता आपने इस बिल के जरिये से खोजा है, यह सहूलियत पहुंचाने के बजाय रुकावटें ही अधिक पहुंचायेगा।

गवर्नमेंट ने इस बिल को रखा है और यह पास हो ही जायेगा । मैं समझता हूं कि ऐसे ऐसे छोटे-छोटे संशोधन बार बार गवर्नमेंट की तरफ से नहीं आने चाहियें । मैं चाहता हूं कि एक बार बैठ कर के एसेंशियल कमोडिटीज एक्ट को समूल दृष्टकोण से देखा जाये और पता लगाया जाये कि इस में क्या क्या कमियां हैं और फिर एक ही बार में उन सब कमियों को दूर करने का प्रयत्न किया जाये ।

आज देश में चारों तरफ दामों में बढ़ोतरी हो रही है । दामों को बढ़ने से रोकने के लिये कोई कदम नहीं उठाये गये हैं । इस एक्ट में प्राविजन है कि आप दामों को रोक सकते हैं । मगर कोई कदम इस बारे में नहीं उठाये गये हैं । चारों तरफ हम दामों को बढ़ते ही पाते हैं । हम कानून बनाते जा रहे हैं और उन को बनाने से कोई लाभ विशेष होता हो, ऐसा दिखाई नहीं देता है । अभी कानपुर में एक दाम बांधो आन्दोलन चला था और एक सभा हुई थी । वहां पर लोगों ने बैठ कर के विचार किया था कि दाम कैसे बांधे जा सकते हैं, इस के बारे में क्या किया जा सकता है । अभी तक इस के बारे में आप की तरफ से कुछ नहीं हुआ है । जहां पर वे बंधे हुए भी हैं, वहां पर भी ढिलाई दिखाई जा रही है ।

मेरा सरकार से अनुरोध है कि लोगों में जो बेचैनी फैल रही है, उस की तरफ हमारा ध्यान जाना चाहिये और उस बेचैनी को दूर करना हमारा कर्तव्य होना चाहिये । जो भी कानून हम बनावें उस को सक्रिय रूप से लागू करें और देखें कि कोई उस की अवहेलना न करे और जो अवहेलना करे उस को सख्त दंड मिले ।

अन्त में दो ही बातें हैं जो मैं आप के सामने रखना चाहता हूं । वे नौजवान जो धनहीन हैं, उन के तजारत में आने में अगर यह जमानत वाली शर्त बाधक हो सकती है तो इस चीज को दूर किया जाये । साथ ही साथ में यह कहना चाहता हूं कि यह जो बिल पेश किया जा रहा है, इस के जरिये अगर यह समझा जाता है कि जमानत जब्त करने से ही मामला तय हो जायेगा तो इस से बजाय फायदा होने के नुकसान ही होने वाला है और इस तरह के मामलों को अगर अदालतों में ले जाया जायेगा, तब कुछ फायदा हो सकता है । आप इस बात पर भी विचार करें, उपाय सोचें, कि किस तरह से व्यवसाय में कुछ ईमानदारी का रास्ता लोग अख्तियार कर सकते हैं ।

**Shri S. K. Patil:** Mr. Chairman, so far as the clarification of some of the points raised is concerned, I would say this. Shri Tyagi was asking whether normally any permit or licence is required for the setting up of a mill. Normally, no permit or licence is required unless the factory employs more than 100 persons and the outlay is more than Rs. 10 lakhs in which case it comes under the Industries (Development and Regulation) Act. But, the permission normally becomes necessary because when wheat is required an unlicensed mill would not be given. When the machinery has got to be replaced licence has to be taken, it would not be given unless it goes through the process. Therefore, there is sufficient guarantee. But such permit has not been made necessary for small units; and there are smaller flour mills which would not come under the purview of the law. That is the legal position as it stands.

So far as the points raised by hon. Members, Shri Braj Raj Singh, Shri Bibhuti Mishra, Shri Shree Narayan Das and Shri Sinhasan Singh are concerned, I am afraid that they read in this present amendment much too much which is not intended by us. This is not some kind of subterfuge by which something is being done. Actually, what is happening today is this. There is no power with Government to include, in an order that is issued under the Essential Commodities Act, any provision requiring the holder of any licence, permit or other document to furnish security deposit for the due performance of the conditions thereof and for the forfeiture of the whole or any part of the security

[Shri S. K. Patil.]

deposit for the contravention of any condition thereof.

**13.28 hrs.**

[MR. DEPUTY-SPEAKER *in the Chair*]

Today what is provided is the cancellation of the licence or taking the matter to a court of law. Therefore, what happens is that for a very minor or technical offence the licence is not concelled. We can devise any other thing. But the cancellation of the licence is not in the public interests because when it is done what happens is that public in that area also suffers inconvenience. Therefore, it is not for major offences that this is inteded; this is for minor and technical offences where the drastic step of cancelling the licence or taking the case to a court of law and imprisoning the man etc. could not be taken. There must be some kind of punishment.

What happens in actual practice is this. When minor or technical offences are committed, because the consequences are grave they have got to be ignored. we have got simply to blink at them because they are too small so that they could not be dragged to a court of law or their licences could not be cancelled.

My friend, Shri Shree Narayan Das suggested that in section 7 some remedies are provided—so far as penalties are concerned. But he should read this amendment along with section 3—I am merely mentioning it because it is very long section —and it means this. It means that the powers for the control, production and supply and distribution of regulating or prohibiting the production, supply and distribution thereof and trade and commerce therein, without prejudice to the generality of the powers conferred by sub-section (1) etc. This provision for a deposit is not there and therefore, we want to have this provision:

> "for the grant or issue of licences, permits or other documents, the charging of fees therefor, the deposit of such sum, if any, as may be specified in the order as security for the due performance of the conditions of any such licence, permit or other document, the forfeiture of the sum so deposited or any part thereof for contravention of any such conditions, and the adjudication of such forfeiture by such authority as may be specified in the order.

we sannot ask for deposits under the existing Act; so we want this provision.

The rules have got to be made. I quite understand Shri Braj Raj Singh's point. Sometimes it may seem a small thing but a very big deposit may be asked when we make rules some kind of norm should be settled as to how much fee should be charged for this or that and so on. That has got to be settled. There is no circuitous or round about way of doing something which is not intended under the present provision. After this explanation, I hope there will be no difficulty in passing this Bill.

**Shri Shree Narayan Das:** There is no provision in the present Act for framing the rules. There is only power to issue orders. If there had been any such provision, the rules might have been placed before the House. But here only orders are placed. The hon. Minister referred to the rules but they have not been provided for in the Act.

**Shri S. K. Patil:** We make our own rules. The orders are issued by the officers on some kind of understanding. I did not use the word 'rule' in the accepted term. When was issue orders, we follow the some kind of a rule ourselves. We shall issue instructions to see that it is used

for the purpose for which this clause is made, namely, to deal with minor and technical thing and that it will not be used for anything else.

**Mr. Deputy-Speaker:** The question is:

"That the Bill further to amend the Essential Commodities Act, 1955, be taken into consideration."

*The motion was adopted.*

**Mr. Deputy-Speaker:** There are no amendments. The question is:

"That clauses 1, 2, the Enacting Forumla and the Title stand part of the Bill."

*The motion was adopted.*

*Clause 1 and 2, the Enacting Formula and the Title were added to the Bill.*

**Shri S. K. Patil:** Sir, I beg to move:

"That the Bill be passed."

**Mr. Deputy-Speaker:** The question is:

"That the Bill be pased".

*The motion was adopted.*

---

**13.33 hrs.**

## LEGAL PRACTITIONERS BILL

**The Deputy Minister of Law (Shri Hajarnavis):** Mr. Deputy Speaker, I beg to move:

"That the Bill to amend and consolidate the law relating to legal practitioners and to provide for the constitution of Bar Councils and an All India Bar, as reported by the Joint Committee, be taken into consideration."

Sir, it is a privilege and a good fortune that I, who have descended from three generations of lawers, have the very rare honour of moving this Bill which provides for an autonomous and self-govering All India Bar where there should be only one class of legal practitioners, namely, advocates who have equal rights.

The Bill itself was debated at length when it was referred to the Joint Committee. I express on behalf of the Government my sincere gratitude to those hon. Members of the Joint Committee who sat long hours and deliberated at length and have produced a very good report which has achieved a wide measure of agreement. I must acknowledge that as it has emerged from the Joint Committee, there have been considerable improvements in the measure, improvements starting from the very first clause.

When we brought this Bill for consideration earlier, it was called the Legal Practioners Bill. A suggestion was made in the Joint Committee that there was only one class of legal practioners, namely, the advocates and thts Bill deals with the advocates and so it should be called the Advocates Act. That suggestion was accepted and it is suggested that the name of the Bill be changed from Legal Practitioners Bill to Advocates Bill.

In clause 3 as it originally stood there was no bar council for Delhi. It was suggested that in the All India Bar Council there shall be three representatives of the Supreme Court Bar Association. But then it was considered in the Committee that there is a fairly strong bar in Delhi which ought to have a bar council of its own. So, Delhi has been provided with a separate bar council and it will send its representatixes as any other State bar council to the Bar Council of India. The strength of the elected members had been increased from 10 and 15 to 15 and 20 respectively; it is 20 in the case of large States and in the case of smaller States, 15. There will be proportional representation by means of the single transferable vote and it will ensure that all groups, territorywise or in other manner in which they choose to group themselves, will find adequate representation in the State bar council.