भारत सरकार

भारत का विधि आयोग

रिपोर्ट सं0 261

पालित पशुओं की दुकानों और कुत्तों तथा जलजीवशाला में मछलियों के पालन को विनियमित करने की आवश्यकता

अगस्त 2015

न्यायमूर्ति अजित प्रकाश शहा
भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश, दिल्ली उच्च न्यायालय
अध्यक्ष
भारत का विधि आयोग
भारत सरकार
14वां तल, हिन्दुस्तान टाईम्स हाऊस,
कस्तूरबा गांधी मार्ग
नई दिल्ली-110 001

सत्यमेव जयते

Justice Ajit Prakash Shah
Former Chief Justice of Delhi High Court
Chairman
Law Commission of India
Government of India
14th Floor, Hindustan Times House
Kasturba Gandhi Marg
New Delhi-110 001

अ0शा0 सं0 6(3)/279/2015-एल.सी.(एल.एस.) 28 अगस्त, 2015

प्रिय श्री सदानंद गौड़ा जी,

भारत विधि आयोग को भारतीय पशु कल्याण बोर्ड से इस वर्ष मई में एक पत्र प्राप्त हुआ था, जिसमें कतिपय पशुओं की दुकानों और पालन को विनियमित करने संबंधी नियम अधिनियमित करने के लिए केंद्रीय सरकार के प्राधिकार के संबंध में मार्गदर्शन प्राप्त करने की ईप्सा की गई थी । यद्यपि पहले तो आयोग ने इस बिंदु को अध्ययन करने हेतु ग्रहण करने में कठिनाई महसूस की थी, किंतु पूरे देश से अनेक अभ्यावेदन प्राप्त होने पर उसने महसूस किया कि मामले पर विस्तार से अध्ययन करना ही विवेकपूर्ण होगा ।

उक्त विषय इस प्रश्न के संबंध में है कि क्या केंद्रीय सरकार, पशुओं की दुकानों, कुत्तों के पालन और जलजीवशाला में मछलियों के पालन से संबंधित नियमों के तीन सैट अधिसूचित करने के लिए सशक्त है । पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने विधि और न्याय मंत्रालय के परामर्श से, पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम, 1960 में सामर्थ्यकारी उपबंधों के अभाव में इन उद्धृत नियमों को अधिसूचित करने में असमर्थता व्यक्त की थी । इस विषय में आयोग की सिफारिश, "**पालित पशुओं की दुकानों और कुत्तों तथा जलजीवशाला में मछलियों के पालन को विनियमित करने की आवश्यकता**" शीर्षक से आयोग की **रिपोर्ट सं0 261** के रूप में, सरकार के विचार के लिए भेजी जा रही है ।

श्री पी.के. मल्होत्रा, विधि सचिव, पदेन सदस्य, ने तारीख 24 अगस्त, 2015 के अपने पत्र में अपना यह मत व्यक्त किया है कि "उक्त विषय पर विधि आयोग की ओर से कोई रिपोर्ट देना समुचित नहीं होगा" क्योंकि विधि कार्य विभाग, उक्त विषय पर वर्ष 2012 में दी गई अपनी सलाह पर पुनर्विचार कर रहा है । यद्यपि आयोग ने इस पत्र को अपने अभिलेख पर ले लिया है, तथापि, उसका यह विचार है कि विभाग अपनी पूर्व सलाह पर पुनर्विचार कर रहा है, तो भी वर्तमान रिपोर्ट एक समर्थनकारी दस्तावेज का कार्य करेगी । इसके अतिरिक्त, यदि रिपोर्ट पूरी हो जाने के बाद भी जारी नहीं की जाती है तो अत्यधिक मानव शक्ति और प्रयास बेकार हो जाएंगे । इसके अतिरिक्त, रिपोर्ट को स्वीकार करना या स्वीकार न करना सरकार का विशेषाधिकार है । अन्य पदेन सदस्य, डॉ0 संजय सिंह, सचिव, विधायी विभाग, ने रिपोर्ट में कतिपय संशोधनों का सुझाव दिया था, जो कर दिए गए थे । तथापि, उन्होंने बिना अपने हस्ताक्षर किए रिपोर्ट वापस कर दी है ।

सादर,

आपका,

हस्ता0/-
[अजित प्रकाश शहा]

श्री डी.वी. सदानंद गौड़ा
माननीय विधि और न्याय मंत्री
शास्त्री भवन
नई दिल्ली - 110 015

रिपोर्ट सं0 261

पालित पशुओं की दुकानों और कुत्तों तथा जलजीवशाला में मछलियों के पालन को विनियमित करने की आवश्यकता

विषय सूची सारणी

अध्याय	शीर्षक	पृष्ठ
1	रिपोर्ट की पृष्ठभूमि	1-10
क.	प्रस्तावना	1-3
ख.	आयोग द्वारा प्राप्त अभ्यावेदन	3-10
ग.	आयोग की वर्तमान रिपोर्ट	10
2	भारत में पालित पशुओं, कुत्तों के पालन और जलजीवशाला में मछलियों के पालन को शासित करने वाला विधिक ढांचा	11-28
क.	प्रश्न 1	13-20
ख.	प्रश्न 2	20-28
3	सिफारिशें	29-30

अध्याय 1

रिपोर्ट की पृष्ठभूमि

क. <u>प्रस्तावना</u>

1.1.1 मई, 2015 में, भारत के विधि आयोग ("आयोग") को, मेजर जनरल (सेवा निवृत्त) डॉ0 आर0 एम0 खरब, अध्यक्ष, भारतीय पशु कल्याण बोर्ड ("ए.डब्ल्यू.बी.आई."), जो पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम, 1960 ("पी.सी.ए. अधिनियम") के अधीन स्थापित एक कानूनी निकाय है, से एक पत्र प्राप्त हुआ था । ए.डब्ल्यू.बी.आई. के अध्यक्ष के पत्र में केंद्रीय सरकार के प्राधिकारियों से कतिपय पशु संबंधी दुकानों और उनके पालकों को विनियमित करने हेतु नियम बनाने के लिए मार्गदर्शक सिद्धांतों की ईप्सा की गई थी ।

1.1.2 ए.डब्ल्यू.बी.आई. ने पालित पशुओं की दुकानों ("पालित पशु दुकान नियम, 2010"), कुत्ता पालन ("कुत्ता पालन विपणन और विक्रय नियम, 2010") और जलजीवशाला (एक्यूरियम) मछलियों का पालन ("जलजीवशाला में मछलियों का पालन और विपणन नियम") से संबंधित नियमों के तीन संवर्गों का प्रारूपण किया और उसे संवीक्षा के लिए पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय के पशु कल्याण प्रभाग को अग्रेषित कर दिया । किंतु पशु कल्याण प्रभाग, पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने यह उपदर्शित किया है कि वह पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम के अधीन ऐसे नियम अधिसूचित करने के लिए सशक्त नहीं है ।

1.1.3 पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने इस मुद्दे पर विधि और न्याय मंत्रालय की राय लेने की भी ईप्सा की थी, जिसकी एक प्रति

आयोग को भी भेजी गई थी । विधि और न्याय मंत्रालय के अनुसार पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम में पालित पशुओं की दुकानों, कुत्तों के पालन ओर जलजीवशाला में मछलियों के पालन का कोई उल्लेख नहीं है और इसलिए नियम विरचित तभी किए जा सकते हैं, जबकि उसमें केंद्रीय सरकार को ऐसा करने के लिए समर्थ बनाने वाला कोई ऐसा उपबंध हो । विधि और न्याय मंत्रालय ने यह और अवेक्षा की है कि यद्यपि पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम की धारा 38 में यह उपबंधित है कि केंद्रीय सरकार, निम्नलिखित सभी या किन्हीं विषयों का उपबंध करने के लिए नियम बना सकेगी, अर्थात् : ..... (1) कोई अन्य विषय, जो विहित किया जाए या विहित किया जाना है," तो भी उक्त विषय को विनियमित करने के संबंध में एक विनिर्दिष्ट समर्थकारी/सारवान् उपबंध होना चाहिए और धारा 38 में पालित पशुओं की दुकानों, कुत्तों के पालन या जलजीवशाला में मछलियों के पालन के बारे में कोई उल्लेख नहीं है ।

1.1.4 दूसरी ओर ए.डब्ल्यू.बी.आई. के अध्यक्ष ने यह उल्लेख किया है कि सरकार ने पूर्व में करतब दिखाने वाले पशुओं, वधशालाओं, पशु जन्म नियंत्रण, भार ढोने वाले पशुओं के बारे में और नालबंदी के लिए अनुज्ञप्ति देने के संबंध में नियम अधिसूचित किए थे और इसलिए पालित पशुओं की दुकानों, कुत्तों के पालन और जलजीवशाला में मछलियों के पालन से संबंधित प्रश्नगत नियमों के संबंध में आयोग से मार्गदर्शन का अनुरोध किया है ।

1.1.5 आयोग ने ए.डब्ल्यू.बी.आई. के अध्यक्ष को तारीख 28 मई, 2015 के अपने प्रत्युत्तर में इस समय उक्त विषय पर अध्ययन करने संबंधी अपनी

असमर्थता व्यक्त की थी । तथापि, आयोग को लगभग उसी समय अनेक अभ्यावेदन प्राप्त हुए थे, जिनमें उक्त बिंदु पर विचार करने संबंधी अनुरोध किया गया था और इसलिए आयोग ने यह विनिश्चय किया कि उस बिंदु पर और विस्तार से परीक्षा करना विवेकपूर्ण होगा ।

ख. <u>आयोग द्वारा प्राप्त अभ्यावेदन</u>

1.2.1 आयोग को, उक्त मुद्दे पर पूरे देश से पशु अधिकार और पशु कल्याण संगठनों से अनेक अभ्यावेदन प्राप्त हुए थे । पालित पशुओं की दुकानें, कुत्तों के पालन ओर जलजीवशाला में मछलियों के पालन से संबंधित सूचना और समाचार रिपोर्टों का सारांश निम्नलिखित पैराओं में उपबंधित है ।

1.2.2 वन्य जीव (संरक्षण) अधिनियम, 1972 में कतिपय पशुओं[1] का पालित पशुओं से संबंधित दुकानों पर विक्रय का प्रतिषेध किया गया है । तथापि, इनका विक्रय जारी है ।[2] पूरे देश के पशु बाजारों में विक्रय के लिए सभी प्रकार के पशु पाए जाते हैं और उन्हें भयावह अमानवीय स्थितियों में रखा जाता है । कुत्ते के पिल्लों को चिल्लाने से रोकने के लिए नशीली दवाएं खिलाना, बड़े पक्षियों को छोटे से पिंजरों में डाल देना और मछलियों को दबाकर रखना तथा कभी-कभी परिरुद्ध होने, ठूंसे जाने, संदूषित जल और अप्राकृतिक तापमान के

---

[1] वन्य जीव (संरक्षण) अधिनियम, 1972 की अनुसूची 1 और अनुसूची 2 में वर्णित पशु ।

[2] जोस लुईस, टेमिंग दि वाइल्ड : एन ओवरवियू ऑफ पेट ट्रेड इन इंडिया WWF-INDIA, ILLEGAL WILDLIFE TRADE IN INDIA 3 (2014) देखें, जो http://awsassets.wwfindia.org/downloads/traffic_panda_8_oct.pdf पर उपलब्ध है ; उच्च न्यायालय ने पशुओं, पक्षियों का विक्रय विनियम संबंधी नियमों की प्रास्थिति की वांछा की, न्यू इंडियन एक्सप्रेस (14 अप्रैल, 2015), http://www.business-standard.com/article/pti-stories/hc-seeks-status-of-rules-on-regulating-sale-of-animals-birds-115041400770_1.html.

कारण उनकी मृत्यु हो जाती है ।[3] अन्य हानिकारक व्यवहार, जिसके अंतर्गत पक्षियों की चोंच काटना, कुत्तों की पूंछ काटना, कुत्ते के छोटे-छोटे पिल्लों का विक्रय और बिल्ली के बच्चों को नरवररहित करना भी है ।[4] पशुओं का पालन भी क्रूरता है । बहुत से पशु पर्याप्त जल या खाने के बगैर छोटे से पिंजरे में परिवहन के अभिघात से अधिक समय तक जीवित नहीं रह पाते हैं और अनुमान है कि कुल मिलाकर 40 प्रतिशत पशुओं की मृत्यु उन्हें बंदी बनाने या लाने-ले जाने (परिवहन) में हो जाती है ।[5] इसके अतिरिक्त, प्रमुख कछुओं और अन्य संरक्षित पशुओं को भी खुले आम बेचा जा रहा है[6] और अन्य जंगली पशुओं (जिसके अंतर्गत पैराकीट्स, म्यूनिस और मैना भी हैं) को पकड़ना और उनका विक्रय वन्य जीव (संरक्षण) अधिनियम का पूर्णत: उल्लंघन में है ।[7]

1.2.3 यह अनुमान है कि जिन चिड़ियों को बाजार में बेचा जाता है, उनमें से कुछ की तो रास्ते में ही मृत्यु हो जाती है । उड़ने वाले पक्षियों को उनके घोसलों से चुराया जाता है और उन्हें गत्ते के डिब्बों या छोटे-छोटे संदूकों में

---

[3] मनोरंजन के लिए प्रयुक्त पशु, पी.ई.टी.ए. http://www.petaindia.com/issues/animals-in-entertainment/ (अंतिम बार 5 अगस्त, 2015 को अवलोकन किया गया ।)

[4] पालित पशुओं की दुकानों में क्रूरता : नियमों के लिए विधि पैनल की दलील, टाईम्स ऑफ इंडिया (3 जुलाई, 2015), http://timesofindia.indiatimes.com/city/delhi/cruelty-in-pet-shops-plea-to-law-penal-for-rules/articleshow/47918728.cms ।

[5] पालित पशुओं की दुकानों में क्रूरता : नियमों के लिए विधि पैनल की दलील, टाईम्स ऑफ इंडिया (3 जुलाई, 2015), http://timesofindia.indiatimes.com/city/delhi/cruelty-in-pet-shops-plea-to-law-penal-for-rules/articleshow/47918728.cms ।

[6] मनोरंजन के लिए प्रयुक्त पशु, पी.ई.टी.ए. http://www.petaindia.com/issues/animals-in-entertainment/ (अंतिम बार 5 अगस्त, 2015 को अवलोकन किया गया ।)

[7] पालित पशुओं की दुकानों में क्रूरता : नियमों के लिए विधि पैनल की दलील, टाईम्स ऑफ इंडिया (3 जुलाई, 2015), http://timesofindia.indiatimes.com/city/delhi/cruelty-in-pet-shops-plea-to-law-penal-for-rules/articleshow/47918728.cms ।

बाजार में चोरी से ले जाया जाता है और उनमें से कुछ चिड़ियां शहरों में ले जाने के दौरान अंदरूनी सदमा लगने के कारण बेहोश हो जाती हैं । कैद में बंद चिड़ियों के पंख, उनके उड़ जाने के डर से, निर्दयतापूर्वक कैंची से कतर दिए जाते हैं ।[8] जीवनभर के लिए चिड़ियों को छोटे से संकुचित ऐसे पिंजरे में, जिसमें वे बड़ी मुश्किल से ही अपने पंख फैला सकती हैं, मरने के लिए बंद कर दिया जाता है ।

1.2.4 वन्य जीव (संरक्षण) अधिनियम, जिसमें देशी चिड़ियों के व्यापार और उन्हें पकड़ने का प्रतिषेध किया गया है और खतरनाक जाति के वन्य जीव जंतु और वनस्पतियों के अन्तरराष्ट्रीय व्यापार से संबंधित अभिसमय ("सी.आई.टी.ई.एस.")[9] के होते हुए भी, जिसमें विदेशी चिड़ियों के व्यापार को निर्बंधित किया गया था, लगभग 1,200 प्रजातियों के पक्षियों की खुले आम

---

[8] **अब्दुलकादर मोहम्मद आज़म शेख** बनाम **गुजरात** (2011), इसमें गुजरात उच्च न्यायालय के समक्ष वैसा ही मुद्दा उठाया गया था । मुख्य वन संरक्षक (वन्य जीव) बनाम निसार खान, (2003) 4 एस.सी.सी. 595 ; संसार चंद बनाम राजस्थान, (2010) 10 एस. सी.सी. 604 भी देखें । इन मामलों में न्यायालय द्वारा वन्य जीवों के अवैध व्यापार के बारे में विचार व्यक्त किए थे ।

[9] खतरनाक जातियों के वन्य जीव जंतु और वनस्पतियों (ITES) से संबंधित व्यापार पर संयुक्त राष्ट्र अभिसमय को दुर्लभ और खतरनाक जाति के वन्य जीव जंतुओं और वनस्पतियों के अति शोषण से संरक्षित करने के लिए प्रभावी किया गया था । अभिसमय में यह सुनिश्चित किया गया कि अंतरराष्ट्रीय व्यापार से जंगली जीवजंतुओं के जीवित रहने की आशंका का कोई प्रश्न ही नहीं उठता । अभिसमय में ऐसी प्रजातियों के, जिनके व्यापार की आशंका है, निर्यात के संबंध में कठोर विनियमों का भी उपबंध किया गया था । अनुज्ञेय पक्षियों (चिड़ियों) को भी, पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम की धारा 11 के उपबंधों के अनुरूप रखा जाना चाहिए । जिसमें यह उपबंधित है कि कोई व्यक्ति, जो किसी पशु को किसी ऐसे पिंजरे में रखेगा या परिरुद्ध करेगा, जिसका आकार इतना पर्याप्त नहीं है कि जिसमें किसी पक्षी को उसमें हिल-डुल सकने का उचित स्थान प्राप्त हो सके या जो पक्षी को पर्याप्त खाना, जल और आश्रय नहीं देगा, वह उस पक्षी के प्रति क्रूरतापूर्ण व्यवहार करने का दोषी होगा ।

कालाबाजारी फलफूल रही है जिसमें बहुत से देश सम्मिलित हैं ।[10] भारत के पक्षियों को संरक्षित करने के लिए बनाई गई विधियां सुआशयित तो हैं, किंतु उन्हें कदाचित प्रवर्तित किया जाता हैं । इसके अतिरिक्त, पालित पशुओं के स्टोर के स्वामियों से अन्य संदिग्ध विक्रेताओं तक के लिए, जो अपने ग्राहकों की सेवा के लिए इंटरनेट का प्रयोग करते हैं, अत्यधिक सुव्यवस्थित व्यक्तियों का एक गुप्त नेटवर्क भी है ।[11] 'वन्य जीव पालित पशु प्रेमी' ऐसे विदेशी पालित पशुओं को प्राप्त करने के लिए अत्यधिक धनराशि खर्च करते हैं जिससे विश्वव्यापी गैर-कानूनी पालित पशु उद्योग लाखों यू.एस. डालरों के होने का अनुमान है ।[12]

1.2.5 भारत में पशुओं का नैतिक उपचार करने वाले व्यक्तियों ("पी.ई.टी.ए.") ने यह निवेदन किया है कि भारत में पालित पशुओं का करोड़ों का व्यापार, जो यह यथार्थ रूप से अविनियमित है, प्रति वर्ष लगभग 20 प्रतिशत की दर से आगे बढ़ रहा है, वर्ष 2015 में केवल भारतीय पालित पशु देखभाल का बाजार लगभग 800 करोड़ रुपए तक पहुंचने का अनुमान है । पी.ई.टी.ए. ने यह उल्लेख किया है कि भारत के बाजार में हजारों पालक और पालित पशुओं की दुकानें हैं, किंतु पशुओं के संरक्षण के लिए ऐसी कोई विनिर्दिष्ट विधि नहीं है, जिसका वे उपयोग कर सकें । बिना किन्हीं विनियमों के पालित पशुओं की

---

[10] पल्लव बागला, इंडियाज ब्लैक मार्केट इन बर्ड्स थैरेटनिंग रेयर स्पीसीज, एन.ए.टी.'एल. ज्योग्राफिक (2 अक्तूबर, 2002), http://news.nationalgeographic.com/news/2002/10/1002_021002_indiabirds.html ।

[11] जोस लुईस, टेमिंग दि वाइल्ड : एन ओवरवियू ऑफ पेट ट्रेड इन इंडिया WWF-INDIA, ILLEGAL WILDLIFE TRADE IN INDIA 3 (2014) देखें ।

[12] जोस लुईस, टेमिंग दि वाइल्ड : एन ओवरवियू ऑफ पेट ट्रेड इन इंडिया WWF-INDIA, ILLEGAL WILDLIFE TRADE IN INDIA 3 (2014) देखें ।

दुकानों को "[पशुओं के लिए] अपर्याप्त गृह, विकराल (पशु) स्वच्छता, क्रूर पालन परिपाटी, पशु चिकित्सा, उनकी देखभाल की कमी, क्रूरतापूर्ण परिवहन, अस्वस्थता, रूग्णता, रोग, अप्रशिक्षित कर्मकार और अशिष्ट व्यवहार" जैसी अनेक समस्याओं से जूझना पड़ता है । इसके अतिरिक्त, पालित पशुओं की दुकानों की खराब स्थिति और मूलभूत पशु चिकित्सा देखभाल में कमी से पालित पशुओं की दुकान के कर्मचारियों और साधारण जनता में सालमोनेलोसिस और सिटकासिस जैसे पशु संबंधी रोग होने का जोखिम होता है । भयावह स्थितियों के अतिरिक्त पालित पशुओं की दुकानों में ऐसे पशुओं और चिड़ियों का भी व्यापार होता है जो विधि, अर्थात् वन्य जीव (संरक्षण) अधिनियम और सी.आई.टी.ई.एस. के अधीन संरक्षित हैं ।

1.2.6 श्री शरथ बाबू आर, अवैतनिक वन्य जीव वार्डन, बंगलौर और पर्यावरण परामर्शी, बृहत् बंगलौर महानगरपालिका, वन प्रकोष्ठ ने अपने अभ्यावेदन में यह उल्लेख किया है कि पालित पशुओं की दुकानों और पालकों के विनियमित न होने के कारण अनेक समस्याएं हैं । पक्षी, पशु और मछलियों का अवैज्ञानिक और क्रूर रीति से विक्रय किया जाता है ; उनके विक्रय/क्रय या प्रजाति की सूची का कोई अभिलेख नहीं होता है ; खतरनाक जातियों का निर्बाध रूप से विक्रय किया जाता है ; पालित पशुओं की दुकानों के उद्योग पर किसी कर का उपबंध नहीं है और इसी प्रकार की अनेक समस्याएं हैं ।

1.2.7 ब्लू क्रास ऑफ हैदराबाद ने अपने अभ्यावेदन में आयोग को इंगित किया है कि पशुओं के व्यापार में बेचे जाने वाले अधिकतर पशु अवैध रूप से पकड़े गए या पालित होते हैं ; पालित पशुओं की दुकानों में (भारत में तीन लाख

से भी अधिक पालित पशुओं की दुकाने हैं) पशुओं को अप्राकृतिक और असंधार्य स्थितियों में निरुद्ध किया जाता है और उससे प्रचण्ड अप्रतिवर्त्य मनोवैज्ञानिक समस्याएं पैदा हो जाती हैं ; और संरक्षित वन्य जीवों को बिना किसी अभिलेख या तालिका के खुले बाजारों में बेचा जा रहा है ।

1.2.8 ब्लू क्रास ऑफ इंडिया, मद्रास ने यह उल्लेख किया है कि प्रश्नगत नियम व्यापार और उद्योग में लगे अधिकतर व्यक्तियों और कुक्कुरशाला क्लब के सदस्यों तथा पशु चिकित्सकों और अन्य वृत्तिकों से व्यापक परामर्श करने के पश्चात् बनाए गए थे ।

1.2.9 फ्रेंडिकोएज-एस.ई.सी.ए. ने अपने अभ्यावेदन में कहा है कि दिल्ली या पूरे देश में किसी भी पालित पशुओं की दुकान पर पशुओं के विक्रय की कोई रसीद नहीं दी जाती है और इसलिए अवसर को देखकर एक ही प्रजाति के लिए भिन्न-भिन्न कीमत कोट करते हैं । इसके अतिरिक्त, उसने यह कहा है कि चूंकि पालित पशुओं की दुकानें किसी प्रकार के सेवा या मूल्यवर्धित कर का संदाय नहीं करती हैं इससे सरकार को अत्यधिक हानि हो रही है, विशेषकर इस कारण कि उद्योग का आवर्त प्रति वर्ष हजारों करोड़ रुपए का है (80,000 करोड़ रुपए जैसा कि अनेक अभ्यावेदनों में उपदर्शित किया गया है) । उसने यह भी कहा है कि इस व्यापार को विनियमित करने की और ऐसे विनिर्दिष्ट नियम कि किस-किस का विक्रय किया जा सकता है और कैसे विक्रय किया जा सकता है, बनाने की अविलम्ब आवश्यकता है ।

1.2.10 पी.एफ.ए. बालोतरा (राजस्थान) ने भारत में पालित पशुओं का व्यापार करने की पद्धति के संबंध में कुछ उदाहरण दिए हैं । उसके अभ्यावेदन

में यह कथन किया गया है कि केवल दिल्ली में ही पालित पशुओं की लगभग 450 दुकाने हैं और देश के प्रत्येक श्रेणी-2 के शहरों में पालित पशुओं की कम से कम 200 दुकाने हैं जहां से विभिन्न प्रजातियों के जीवित पशुओं को पालित पशुओं के रूप में लाया जा सकता है । इसके अतिरिक्त ऐसी वेबसाइट भी हैं जहां से व्यापक स्तर पर पालित पशुओं का व्यापार हो सकता है । कुछ दुकानें "द्वार पर परिदान (होम डिलीवरी)" या अग्रिम रूप से बुक कराने के विकल्प का भी प्रस्ताव करती हैं । उसके अभ्यावेदन के अनुसार इन दुकानों के लिए कोई अनुज्ञापन प्राधिकारी नहीं है ; उदाहरण के लिए (दिल्ली) नगरपालिका प्राधिकारी केवल मांस की दुकानों के लिए अनुज्ञप्ति देते हैं ; पशुपालन विभाग केवल पशुओं के लिए अनुज्ञप्ति देता है ; वन विभाग पालित पशुओं की दुकानों पर, जो कि उसके अधिकार क्षेत्र में है, ध्यान नहीं देता है । परिणामस्वरूप पालित पशुओं की दुकानें, मेडिकल स्टोर, साधारण वाणिज्य द्रव्य स्टोर, पालित पशु का प्रदान करने वाले स्टोर आदि के रूप में चलाने हेतु अनुज्ञप्ति अभिप्राप्त करके काम चला लेती है और स्टोर चलाते हैं, किंतु व्यावहारिक रूप में जीवित पशुओं का विक्रय करते हैं । अपने अभ्यावेदन में यह भी उल्लेख किया है कि यद्यपि कुत्तों के पालकों के लिए विनिर्दिष्ट रूप से ए.डब्ल्यू.बी.आई. से रजिस्ट्रीकरण प्रमाणपत्र अभिप्राप्त करना अपेक्षित है, किंतु उनमें से कोई भी वस्तुत: ऐसा प्रमाणपत्र अभिप्राप्त नहीं करते और अविनियमित रूप से कार्य जारी रखते हैं ।

1.2.11 पी.एफ.ए., फतेहाबाद ने, अनेक अन्य समस्याओं के अतिरिक्त पालित पशुओं की दुकानों से अपशिष्ट के व्ययन के पद्धति की ओर ध्यान आकृष्ट किया है । पालित पशुओं की दुकानों से निकलने वाले अपशिष्ट

को घरेलू अपशिष्ट के साथ मिला दिया जाता है, जिससे पास-पड़ोस और भूमिगत जल प्रदूषित होता है । मरे हुए पशुओं को घरेलू अपशिष्ट में एकत्र करने या पास-पड़ोस में गाड़ने से अत्यधिक संदूषण फैलता है और ऐसे संक्रामक रोगों को, जो मनुष्यों में फैल सकते हैं, को रोकने के लिए कोई शव परीक्षण नहीं हो पाता है ।

ग. <u>आयोग की वर्तमान रिपोर्ट</u>

1.3.1 बीसवें आयोग ने ए.डब्ल्यू.बी. से प्राप्त पत्र और संपूर्ण देश के पशु अधिकार और पशु कल्याण संगठनों से इस संबंध में प्राप्त अभ्यावेदनों की अवेक्षा की है । आयोग ने इस बात की परीक्षा करने की पुष्टि की है कि क्या केंद्रीय सरकार, पालित पशुओं की दुकानों, कुत्तों के पालन और जलजीवशाला में मछलियों के पालन को विनियमित करने के प्रयोजन के लिए सुसंगत विधान के अधीन नियम जारी करने के लिए सशक्त है । इस बात को ध्यान में रखते हुए आयोग ने सरकार को उसकी शक्तियों की व्याप्ति और ऐसी परिपाटियों को विनियमित करने की आवश्यकता की परीक्षा करने के संबंध में अपने विचार देने के उद्देश्य से "**पालित पशुओं की दुकानों और कुत्तों तथा जलजीवशाला में मछलियों के पालन को विनियमित करने की आवश्यकता**" पर वर्तमान अध्ययन किया है ।

1.3.2 वर्तमान अध्ययन करने के उद्देश्य से आयोग ने एक उपसमिति का गठन किया था, जिसमें अध्यक्ष, सुश्री दीपिका जैन, सह आचार्य, श्री ब्रियान ट्रानिक, सहायक आचार्य और सुश्री स्वाति मलिक, अनुसंधान एसोसिएट, जिन्दल

ग्लोबल लॉ स्कूल ; और सुश्री सुमत्ति चन्द्रशेखरन, परामर्शी, भारत का विधि आयोग सम्मिलित थे, जिन्होंने इस रिपोर्ट को अंतिम रूप दिया है ।

अध्याय 2

भारत में पालित पशुओं, कुत्तों के पालन और जलजीवशाला में मछलियों के पालन को शासित करने वाला विधिक ढांचा

2.1 पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने वर्ष 2010 में भारतीय पशु कल्याण बोर्ड[13] द्वारा तैयार किए गए पालित पशुओं की दुकान से संबंधित प्रारूप नियम प्रकाशित किए थे । पालित पशु दुकान प्रारूप नियम, 2010, जो पर्यावरण और वन मंत्रालय की वेबसाइट पर उपलब्ध है (जिससे मामूली सा भिन्न पाठ ए.डब्ल्यू.बी.आई. की वेबसाइट पर भी उपलब्ध है[14]) की उद्देशिका के अनुसार :

> "पालित पशुओं की दुकानों या जीवित पशुओं को बेचने वाली अन्य दुकानों में जीवित पशुओं को अक्सर नुमायश या प्रदर्शनी के रूप में प्रदर्शित किया जाता है और उनके साथ विक्रय योग्य वस्तुओं जैसा व्यवहार किया जाता है । जिस रूप में अधिकतर पशुओं और पक्षियों के साथ व्यवहार किया जाता है या उसका प्रबंध किया जाता है, सदैव आदर्श नहीं होता है ।

---

[13] पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम, 1960 की धारा 9 में यह उपबंधित है कि बोर्ड का कार्य, इस अधिनियम के अधीन नियम बनाने के संबंध में केंद्रीय सरकार को इस दृष्टि से सलाह देना कि पशुओं के प्रति अनावश्यक पीड़ा या यातना का साधारणतया और विशिष्टतया तब जब वे एक स्थान से दूसरे स्थान को ले जाए जा रहे हों या जब उनका उपयोग करतब दिखाने वाले पशुओं के रूप में किया जा रहा हो या जब वे बंधुआ हालत में या परिरोध में रखे गए हों, निवारण किया जा सके । धारा 10 में यह उपबंधित है कि बोर्ड अपने कार्यों को सम्पन्न करने तथा अपने कृत्यों को क्रियान्वित करने के लिए, केंद्रीय सरकार के पूर्वानुमोदन के अधीन रहते हुए, ऐसे विनियम बना सकेगा, जैसे वह ठीक समझे ।

[14] भारतीय पशु कल्याण बोर्ड, पालित पशुओं की दुकान प्रारूप नियम, 2010 http:// www.awbi.org/awbi-pdf/draftpetshoprules.pdf पर उपलब्ध है ।

अधिकतर पालित पशुओं की दुकानें मांस विक्रेताओं की दुकानों के पास स्थापित की जाती हैं, जहां हलाल किए गए पशुओं/चिड़ियों की संपूर्ण देह को, विक्रय के लिए प्रतीक्षित जीवित पशुओं के पास टांगा जाता है । अक्सर पिंजरों में पशुओं या चिड़ियों को भरकर दुकान के बाहर एकत्र करके रख दिया जाता है या दुकानों के सामने धूप में रख दिया जाता है । वर्तमान समय में पालित पशुओं की दुकानों में पशुओं के साथ मानव व्यवहार मानव व्यवहार और उनके सुख को सुनिश्चित करने के लिए कोई विनिर्दिष्ट निवारक विधि नहीं है । दुकानों को बंद करने की शक्ति ऐसे स्थानीय निकायों के पास है जो दुकानों के खोले जाने की अनुज्ञा (अनुज्ञप्ति) देते हैं । ये नियम यह सुनिश्चित करने के लिए बनाए गए हैं कि पालित पशुओं के रूप में या वस्तु के रूप में विक्रय किए जाने वाले जीवित पशुओं की तब तक उचित देखभाल की जा सके और उनके साथ तब तक दबावमुक्त मानवीय व्यवहार किया जा सके जब तक वे दुकानदारों के कब्जे में रहते हैं ।"[15]

2.2 ये नियम, एक बार अधिसूचित हो जाने पर, भारत में सभी पालित पशुओं की दुकानों के लिए प्रवृत्त होंगे । इसी प्रकार, कुत्तों के पालन और जलजीवशाला में मछलियों के पालन से संबंधित नियम क्रमश: पालकों पर प्रवृत्त होंगे । तथापि, विधि और न्याय मंत्रालय ने यह निष्कर्ष दिया है कि पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम, 1960 के अधीन केन्द्र को इन नियमों को अधिनियमित करने का प्राधिकार नहीं है ।

2.3 इसके परिणामस्वरूप निम्नलिखित विधिक प्रश्न उठाए गए हैं :

---

[15] पर्यावरण और वन मंत्रालय, पालित पशु दुकान प्रारूप नियम, 2010, जो http://www.moef.nic.in/downloads/public-information/Pet%20shop%20Rules%202010.pdf पर उपलब्ध है (अंतिम बार 12 अगस्त, 2015 को सायं 3.30 बजे देखा गया)।

1. क्या संसद् ने पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम, 1960 के अधीन केंद्रीय सरकार को, पालित पशुओं की दुकानों, कुत्तों के पालन और जलजीवशाला में मछलियों के पालन को विनियमित करने के लिए और अन्य वन्य जीवों के लिए, जो वन्य जीव (संरक्षण) अधिनियम, 1972 द्वारा शासित नहीं होते हैं, नियम विरचित करने के लिए शक्ति प्रत्यायोजित की है ?

2. न्यायालयों द्वारा केंद्र की नियम बनाने की शक्ति का अर्थान्वयन कैसे किया गया है ?

क. प्रश्न 1.

2.4.1 उक्त बिंदु पर, जिस पर ऊपर चर्चा की गई है, पर्यावरण और वन मंत्रालय को अपने प्रत्युत्तर में विधि और न्याय मंत्रालय ने यह सुझाव दिया है कि चूंकि पालित पशुओं की दुकानों, कुत्तों के पालन और जलजीवशाला में मछलियों के पालन को पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम की धारा 38(2) में विनियमों के प्रगणित क्षेत्रों के साथ सूचीबद्ध नहीं किया गया है । इसलिए पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम केंद्रीय सरकार को उन्हें विनियमित करने के लिए प्राधिकार प्रदत्त नहीं करता है । तथापि, ए.डब्ल्यू.बी.आई. ने जिन नियमों का प्रस्ताव किया है ऐसा प्रतीत होता है कि पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम की धारा 38(2)(ग) और धारा 38(2)(ठ) के अधीन आते हैं जो केंद्रीय सरकार को "पशुओं के अतिभरण की रोकथाम के लिए पालन की जाने वाली शर्तों" ; "वह अवधि, जिसके दौरान और वे घंटे, जिनके बीच किसी भी वर्ग के पशुओं को भार ढ़ोने के लिए प्रयुक्त नहीं

किया जाएगा" ; और "कोई अन्य विषय, जो विहित किया जाना है या विहित किया जाए" के संबंध में नियम बनाने के लिए सशक्त करती है ।

2.4.2 अधिक महत्वपूर्ण यह है कि धारा 38(1) केंद्रीय सरकार को पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम के प्रयोजनों को कार्यान्वित करने के लिए साधारण शक्ति प्रदत्त करती है ।[16] पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम की धारा 38(2) में ऐसे विनिर्दिष्ट क्षेत्रों की सूचियां हैं, जिसे केंद्रीय सरकार विनियमित कर सकेगी, किंतु ये सब केवल गैर-अनन्य उदाहरण हैं और इस सूची को केंद्रीय सरकार के प्राधिकार की व्यापकता को सीमित करने के लिए नहीं पढ़ा जा सकता है ।[17] अत: इस तथ्य के होते हुए भी पालित पशुओं की दुकानों, कुत्तों के पालन या जलजीवशाला में मछलियों के पालन को धारा 38(2) में सूचीबद्ध नहीं किया गया है, केंद्रीय सरकार तब तक इन बिंदुओं को विनियमित करने के लिए नियम बना सकती है, जब तक नियम अधिनियम के प्रयोजनों को कार्यान्वित करने के आशयित हैं ।

2.4.3 पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम का प्रयोजन, जैसा उसकी भूमिका में कथित है, "पशुओं को अनावश्यक पीड़ा या यातना पहुंचाने के निवारणार्थ है" । पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम के प्रयोजन को

---

[16] पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम देखिए धारा 38(1) : "केंद्रीय सरकार, इस अधिनियम के प्रयोजनों को कार्यान्वित करने के लिए नियम, राजपत्र में अधिसूचना द्वारा, और पूर्व प्रकाशन की शर्त के अधीन रहते हुए, बना सकेगी ।"।

[17] पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम देखिए धारा 38(2) : "विशिष्टतया और पूर्वगामी शक्ति की व्यापकता पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना, केंद्रीय सरकार, निम्नलिखित सभी या किन्हीं भी विषयों का उपबंध करने के लिए नियम बना सकेगी, अर्थात् ..... " [बल देने के लिए रेखांकन]।

धारा 11(1) के अधीन सूचीबद्ध "क्रूरता" के विभिन्न रूपों द्वारा और सुनिश्चित किया गया है । इस धारा में क्रूरता की परिधि के अधीन निम्नलिखित विषय आते हैं :

(क) पशुओं को पीटना, ठोकर मारना, अत्यधिक सवारी करना, उस पर सवारी करके अत्यधिक हांकना, उन पर अत्यधिक बोझ लादना, अनावश्यक पीड़ा या यातना देना ;

(ख) किसी पशु को ऐसे कार्य में लगाना, जो ऐसा कार्य करने के लिए अनुपयुक्त है ;

(ग) जानबूझकर तथा अनुचित रूप से कोई औषधि या क्षतिकारक पदार्थ देना ;

(घ) किसी पशु को ऐसी रीति से परवहित करना या ले जाना जिससे उसे अनावश्यक पीड़ा या यातना पहुंचती है ;

(ङ) किसी पशु को किसी ऐसे पिंजरे या अन्य पात्र में रखना या परिरुद्ध करना, जिसकी ऊंचाई, लंबाई और चौड़ाई इतनी पर्याप्त नहीं है कि पशु को उसमें हिल-डुल सकने का उचित स्थान प्राप्त हो सके ;

(च) किसी पशु को अनुचित रूप से छोटी या अनुचित रूप से भारी किसी जंजीर या रस्सी में किसी अनुचित अवधि तक के लिए बांध कर रखना ;

(छ) किसी ऐसे कुत्ते को, जो अभ्यासत: जंजीर में बंधा रहता है या बंद रखा जाता है, उचित रूप से घूमने-फिरने या घूमाने-फिराने की उपेक्षा करना ;

(ज) ऐसे पशु को पर्याप्त खाना, जल या आश्रय नहीं देना ;

(झ) उचित कारण के बिना, किसी पशु को ऐसी परिस्थिति में परित्यक्त कर देना जिससे वह संभाव्य हो कि उसे भूखमरी या प्यास के कारण पीड़ा पहुंचे ;

(ञ) किसी पशु को जानबूझकर किसी मार्ग में छोड़कर घूमने देना जबकि वह पशु किसी सांसर्गिक या संक्रामक रोग से ग्रस्त हो, या किसी रोगग्रस्त या विकलांग पशु को उचित कारण के बिना, किसी मार्ग में मर जाने देना ;

(ट) किसी ऐसे पशु को बिक्री के लिए प्रस्तुत करना या बिना किसी उचित कारण के अंगविच्छेद, भुखमरी, प्यास, अतिभरण या अन्य दुव्यर्वहार के कारण पीड़ाग्रस्त करना ;

(ठ) किसी पशु का अंगविच्छेद करना या किसी पशु को (जिसके अंतर्गत आवारा कुत्ते भी हैं) हृदय में स्ट्रीक्नीन-अंत:क्षेपण द्वारा या किसी अन्य अनावश्यक क्रूर ढंग से मार डालना ;

(ड) केवल मनोरंजन करने के उद्देश्य से,--

(i) किसी पशु को ऐसी रीति से परिरुद्ध करना या कराना (जिसके अंतर्गत किसी पशु का किसी व्याघ्र या अन्य पशु

वन में चारे के रूप में बांधा जाना भी है) कि वह किसी अन्य पशु का शिकार बन जाए ; अथवा

(ii) किसी पशु को किसी अन्य पशु के साथ लड़ने के लिए या उसे सताने के लिए उद्दीप्त करना ;

(ढ) पशुओं की लड़ाई के लिए या किसी पशु को सताने के प्रयोजनार्थ, किसी स्थान को सुव्यवस्थित करना, बनाए रखना, उसका उपयोग करना या उसके प्रबंध के लिए कोई कार्य करना या किसी स्थान को इस प्रकार उपयोग में लाने देना या तदर्थ प्रस्ताव करना या ऐसे किसी प्रयोजन के लिए रखे गए या उपयोग में लाए गए किसी स्थान में किसी अन्य व्यक्ति के प्रवेश के लिए धन प्राप्त करना ;

(ण) गोली चलाने या निशानेबाजी के किसी मैच या प्रतियोगिता को, जहां पशुओं को बंधुआ हालत से इसलिए छोड़ दिया जाता है कि उन पर गोली चलाई जाए या उन्हें निशाना बनाया जाए, बढ़ावा देना या उसमें भाग लेना ।

2.4.4 ए.डब्ल्यू.बी.आई. के पालित पशु दुकान प्रारूप नियम, 2010 की भूमिका में यह स्पष्ट किया गया है कि प्रस्तावित नियम अधिनियम में प्रयोजनों के अधीन आते हैं--"पिछले दस वर्षों में अर्थव्यवस्था के उदारीकरण और क्रय करने की शक्ति में वृद्धि होने के साथ-साथ अनेक नए व्यापार प्रारंभ हुए है । इनमें से एक **जीवित पशुओं में, जो उसी प्रकार व्याकुलता, पीड़ा, भूख और प्यास का अनुभव करने योग्य है,** जिस प्रकार मनुष्य करते हैं, अल्प अवधि में तेजी से

बढ़ रहा और अभी तक **अविनियमित पालित पशुओं का व्यापार** है । जीवित पशुओं का प्रदर्शन और व्यापार पालित पशुओं का वस्तु के रूप में किया जाता है और पालित पशु दुकान के उत्पाद होते हैं । ये नियम, **उनके साथ मानव व्यवहार को सुनिश्चित करने तथा इस व्यापार को विनियमित करने के लिए हैं ।** चूंकि गूंगा कोई शिकायत नहीं कर सकता है इसलिए उनके प्रति दयापूर्ण, सहानुभूतिपूर्ण और समानुभूतिपूर्ण व्यवहार को सुनिश्चित करने की जिम्मेदारी अधिक हो जाती है । **चूंकि पालित पशुओं की दुकानें वाणिज्यिक स्थापन हैं, इसलिए उन्हें अनुज्ञप्ति द्वारा और प्रचालन संबंधी मापमानों के पैरामीटर के आधार पर विनियमित किया जाना चाहिए ।** एक समान पद्धतियां और प्रक्रियाएं विहित की जानी चाहिएं और उन सभी व्यक्तियों द्वारा उनका अनुसरण किया चाहिए जो वाणिज्यिक क्रियाकलाप के इस ब्रांड से व्युत्पन्न लाभों में हिस्सा प्राप्त करते हैं । परिणामत: पालित पशुओं की दुकानों से संबंधित नियम विरचित किए गए हैं ....."[18] [बल देने के लिए रेखांकन]।

2.4.5 पालित पशुओं की दुकानों, कुत्तों के पालन और जलजीवशाला में मछलियों के पालन से संबंधित नियमों को भारत के संविधान के सिद्धांतों के अधीन भी न्याय संगत ठहराया गया है । संविधान के अनुच्छेद 51क(छ) में यह उपबंधित है कि भारत के प्रत्येक नागरिक का यह कर्तव्य होगा कि वह ..... प्राकृतिक पर्यावरण की, जिसके अंतर्गत वन, झील, नदी और वन्य

---

[18] पालित पशु कल्याण बोर्ड के पालित पशु दुकान प्रारूप नियम, 2010 http://www.moef.nic.in/downloads/public-information/rev-draft-pet-shop-rules.pdf पर उपलब्ध है (अंतिम बार 12 अगस्त, 2015 को देखा गया)।

जीव हैं, रक्षा करे और उसका संवर्धन करे तथा प्राणीमात्र के प्रति दया भाव रखे ।[19]

2.4.6 यह भी अवेक्षा की जानी चाहिए कि पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम यह सुनिश्चित करने के लिए स्वाभाविक जांच यह है कि केंद्रीय सरकार नियमों का प्रारूपण करते समय अपने प्राधिकार से आगे नहीं बढ़ेगी । धारा 38क में यह उपबंधित है कि सभी नियम और विनियम संसद् के प्रत्येक सदन के समक्ष रखे जाएंगे ।[20]

2.4.7 पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम की धारा 3 में अधिनियम के प्रयोजन का सार भी है । उक्त धारा में उन व्यक्तियों के कर्तव्यों के बारे में उपबंधित है जिनके भारसाधन में पशु हैं और इसमें यह कथन किया गया है कि "ऐसे प्रत्येक व्यक्ति का, जिसकी देखरेख या भारसाधन में कोई पशु है, यह कर्तव्य होगा कि वह ऐसे पशु का कल्याण सुनिश्चित करने तथा उसे अनावश्यक पीड़ा या यातना पहुंचाने का निवारण करने के लिए सभी समुचित उपाय करे ।"।

2.4.8 ऐसी प्रजातियों से संबंधित मुद्दों, जो वन्य जीव (संरक्षण) अधिनियम[21] के अंतर्गत आते हैं, के संबंध में ऐसी जातियों के व्यापार या उनके

---

[19] भारत का संविधान, अनुच्छेद 51क(छ) ।

[20] पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम, 1960, धारा 38क ।

[21] धारा 39(1) में यह कथन किया गया है कि (पीड़क जंतु से भिन्न) प्रत्येक वन्य प्राणी को राज्य संपत्ति समझा जाएगा, और धारा 39(3) में यह उपबंधित है कि कोई भी व्यक्ति मुख्य वन्य जीव संरक्षक की पूर्व अनुज्ञा के बिना ऐसी सरकारी संपत्ति--(क) अर्जित नहीं करेगा, अपने कब्जे, अभिरक्षा या नियंत्रण में नहीं रखेगा ; (ख) किसी व्यक्ति को दान के तौर पर, विक्रय द्वारा या अन्यथा अंतरित नहीं करेगा ; या (ग) नष्ट नहीं करेगा या उसे नुकसान नहीं पहुंचाएगा । अधिनियम की धारा 40(2) के अनुसार, कोई भी व्यक्ति

पालन पोषण पर स्पष्ट और पूर्णत: प्रतिषेध है और इसलिए वन्य जीव (संरक्षण) अधिनियम के उपबंधों को उनके कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए सर्वथा प्रवृत्त करना होगा । अत: पालित पशुओं की दुकानों, कुत्तों के पालन और जलजीवशाला में मछलियों के पालन से संबंधित नियमों पर उनके निर्देश में वर्तमान राय केवल उन जातियों के संबंध में है जो वन्य जीव (संरक्षण) अधिनियम के अधीन विनियमित या प्रतिषिद्ध नहीं हैं ।

2.4.9 इस विधिक स्थिति के विश्लेषणों के आधार पर आयोग द्वारा इस संबंध में प्राप्त अभ्यावेदनों और इस मुद्दे पर बड़ी संख्या में प्राप्त रिपोर्टों से यह प्रतीत होता है कि पालित पशुओं की दुकानों और पालकों द्वारा, दंडाभाव के कारण विधि के उपबंधों का उल्लंघन हो रहा है । इन परिस्थितियों में केंद्रीय सरकार को इस मुद्दे पर गंभीरता से संज्ञान लेना चाहिए और पालित पशुओं की दुकानों में किए जा रहे व्यापार और कुत्तों के पालन और जलजीवशाला में मछलियों के पालन में अनुसरण की जाने वाली पद्धति को विनियमित किया जाना चाहिए ।

ख. प्रश्न 2.

इस अधिनियम की अनुसूची 1 या अनुसूची 2 के भाग 2 में विनिर्दिष्ट किसी प्राणी को तब तक अर्जित नहीं करेगा, प्राप्त नहीं करेगा, अपने नियंत्रण, अभिरक्षा या कब्जे में नहीं रखेगा, उसका विक्रय नहीं करेगा, उसे विक्रय के लिए प्रस्थापित नहीं करेगा या उसका अन्यथा अंतरण नहीं करेगा या उसे परिवहित नहीं करेगा, जब तक उसे मुख्य वन्य जीव संरक्षक या प्राधिकृत अधिकारी द्वारा ऐसा करने का उसे प्राधिकार नहीं दे दिया जाता है । (अनुसूची 1 और अनुसूची 2 में वे प्राणी सूचीबद्ध हैं, जो वन्य जीव संरक्षण अधिनियम के अधीन संरक्षित है । यह और कि धारा 43(क) में कतिपय दुष्प्राय और संकटापन्न वन्य जीवों के व्यापार, वाणिज्य और अंतरण का प्रतिषेध किया गया है । तदनुसार, धारा 49 के अधीन अधिनियम में अनुज्ञप्तिधारी व्यौहारी या ऐसे व्यक्ति, जिसे प्राणी के विक्रय के लिए प्राधिकृत किया गया है, से भिन्न किसी अन्य व्यक्ति को बंदी प्राणी या वन्य जीवों के क्रय या अर्जित किए जाने का प्रतिषेध किया गया है ।

2.5.1 इस निर्वचन का प्रमुख संधियों द्वारा समर्थन किया गया है, जिसमें यह स्पष्ट किया गया है कि प्रत्यायोजित नियम बनाने के प्राधिकार का कैसे अर्थान्वयन किया जाएगा :

> "समर्थनकारी अधिनियमों की एक सामान्य विशेषता सर्वप्रथम साधारण निबंधनों में नियम बनाने आदि की शक्ति प्रदान करना है अर्थात् 'इस अधिनियम के प्रयोजनों को क्रियान्वित करना' और उसके पश्चात् यह कथन करना कि 'विशिष्टतया और पूर्वगामी उपबंधों की व्यापकता पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना' ऐसे नियमों आदि में अनेक प्रगणित विषयों के लिए उपबंध किया जा सकेगा । यदि अधीनस्थ विधान बनाने के लिए शक्ति साधारण निबंधनों में प्रदत्त की जाती है तो विषयों के विशिष्टीकरण का अर्थान्वयन केवल दृष्टांतस्वरूप हो जाएगा और वह साधारण शक्ति की व्याप्ति को सीमित नहीं करेगा ।"[22]

2.5.2 इसी प्रकार औद्योगिक नियोजन (स्थायी आदेश) अधिनियम, 1946 द्वारा प्रत्यायोजित प्राधिकार की व्याप्ति पर चर्चा करते हुए उच्चतम न्यायालय ने यह कथन किया है कि "धारा 15(1) अधिनियम के प्रयोजनों को क्रियान्वित करने के लिए समुचित सरकार को नियम बनाने के लिए व्यापक शक्तियां प्रदत्त करती है और धारा 15(2) में खंड (क) से खंड (ङ) तक ऐसे विषय प्रगणित किए गए हैं जिनके संबंध में नियम विरचित किए जा सकेंगे । यह सुस्थापित है कि उपधारा (2) द्वारा प्रगणित विशिष्ट विषय, उपधारा (1)

---

[22] न्यायमूर्ति जी.पी. सिंह, प्रिंसिपल्स ऑफ स्टेटूटरी इंटरप्रिटेशन 1008-09 (12वां संस्करण 2010) (और उसमें उद्धरित मामले) ।

द्वारा समुचित सरकार को प्रदत्त शक्ति के विस्तार को नियंत्रित या सीमित नहीं करेंगे .....।[23] न्यायालय ने **अफजल उल्लाह** बनाम **उत्तर प्रदेश**[24] वाले मामले में इस बात को दोहराया है जिसमें संयुक्त प्रांत नगरपालिका अधिनियम के अधीन प्राधिकार के प्रत्यायोजन पर विचार किया गया था । उक्त अधिनियम की धारा 298(1) में यह कथन किया गया था कि बोर्ड "इस अधिनियम से संगत" कोई उपविधियां बनाने के लिए सशक्त है, हालांकि धारा 298(2) ऐसी उपविधियों के बारे में, जिन्हें विनिर्दिष्ट स्थितियों में (अर्थात् बाजार, वधशालाओं, खाद्य पदार्थों का विक्रय) बनाया जा सकता है । न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया कि "अब यह बात सुस्थापित है कि ऐसे विनिर्दिष्ट उपबंध, जो धारा 298(2) के विभिन्न खंड़ों में अंतर्विष्ट है केवल दृष्टांत स्वरूप है और उन्हें धारा 298(1) द्वारा विहित शक्तियों की व्यापकता के निर्बंधन के रूप में नही पढ़ा जा सकता है .....। यद्यपि धारा 298(1) द्वारा विनिर्दिष्ट शक्तियां बहुत व्यापक हैं और उनकी परिधि में उपविधियों को रखा जाता है, जिनमें से एक उपविधि वर्तमान अपील से संबंधित है जिस पर हम विचार कर रहे हैं तो यह कथन नहीं किया जा सकता है कि धारा 298(2) के अधीन प्रगणित शक्तियां धारा 298(1) द्वारा प्रयुक्त साधारण शब्दों को नियंत्रित करने दें । ये पश्चात्कथित खंड केवल दृष्टांतस्वरूप हैं और ये बोर्ड को प्रदत्त शक्तियों को नि:शेष नहीं करते हैं .....।"

---

[23] **रोहतक और हिसार जिला विद्युत प्रदाय कंपनी** बनाम **उत्तर प्रदेश**, (1966) 2 एस.सी.आर. 863 ।

[24] (1964) 4 एस.सी.आर. 991 ।

2.5.3 इसके अतिरिक्त, उच्चतम न्यायालय ने यह स्पष्ट किया है कि किसी कानून का अभिव्यक्त पाठ उसके प्रत्यायोजन के प्राधिकार की परिधि का निर्णायक नहीं होता है, बल्कि (कानून के पाठ से ज्ञात) प्रयोजन पर भी विचार किया जाना चाहिए । **केंद्रीय उत्पाद-शुल्क और सीमाशुल्क आयुक्त** बनाम **वीनस कास्टिंग्स लिमिटेड**[25] वाले मामले में न्यायालय ने यह अवेक्षा की कि "यह अभिनिर्धारित करने के लिए कि क्या सुसंगत नियम अधिकारातीत है, संपूर्ण अधिनियमिति के प्रयोजन पर, भूमिका से प्रारंभ करके उसके अंतिम उपबंध तक विचार करना आवश्यक होगा ।" इसी प्रकार **महाराष्ट्र राज्य माध्यमिक और उच्चतर माध्यमिक शिक्षा बोर्ड** बनाम **परितोष भूपेश कुमार**[26] वाले मामले में न्यायालय ने यह कथन किया है कि इस प्रश्न का अवधारण, क्या प्रत्यायोजित विधान का विशिष्ट भाग ..... ऐसी शक्ति के बाहर है ..... जो प्रत्यायोजन द्वारा प्रदत्त की गई हैं ..... सुसंगत कानून में नियम, विनियम आदि बनाने के लिए प्रदत्त शक्ति में अंतर्विष्ट विनिर्दिष्ट उपबंधों के प्रति और अधिनियम के ऐसे उद्देश्य और प्रयोजन, जो अधिनियमिति के विभिन्न उपबंधों से एकत्र किए जा सकते हैं, के प्रति भी ..... निर्देश से किया जाना चाहिए ।" न्यायालय ने यह अवेक्षा की कि जब तक अनुषंगी निकाय के पास उपयुक्त प्राधिकार है तब तक उसके द्वारा बनाए गए नियमों या विनियमों का कानून के उद्देश्य और प्रयोजन के साथ व्यवस्थित संबंध बना

---

[25] (2000) 4 एस.सी.सी. 206 ।

[26] (1984) 4 एस.सी.सी. 27 ।

रहेगा ।"[27] उस मामले में न्यायालय ने विनियमों को मान्य ठहराने के लिए तीन उपायों को प्रयुक्त किया : (1) क्या विनियमों के उपबंध प्रत्यायोजन के लिए प्रदत्त शक्ति की परिधि और क्षेत्र में आते हैं ; (2) क्या बनाए गए विनियम समर्थकारी अधिनियम के उपबंध से किसी परिणाम तक असंगत हैं ; (3) क्या वे संविधान द्वारा अधिरोपित किन्हीं मूल अधिकारों या अन्य निर्बंधनों या परिसीमाओं का अतिलंघन करते हैं ।[28]

2.5.4 विधायी प्राधिकार के प्रत्यायोजन को विधिमान्य बनाए जाने के लिए पर्याप्त रूप से विधायी नीति और सिद्धांत अधिकथित किए जाने चाहिए ।[29] किंतु यह दुर्भर अपेक्षा नहीं है कि विधायी नीति को प्रश्नगत कानून के पाठ से अवधारित किया जा सकता है । उदाहरण के लिए, **मक्खन सिंह** बनाम **पंजाब राज्य**[30] वाले मामले में उच्चतम न्यायालय ने भारतीय रक्षा अधिनियम, 1962 की प्रस्तावना और विधायी नीति के अवधारण के लिए धारा 3(2) में की विशिष्ट

---

[27] (1984) 4 एस.सी.सी. 27 । **जनरल आफिसर कंमाडिंग-इन-चीफ** बनाम **सुभाष चंद्र यादव**, (1988) 2 एस.सी.सी. 351 (नियम "नियम विरचित करने हेतु प्राधिकारी की नियम बनाने की शक्ति की परिधि और क्षेत्र में भी आने चाहिए") भी देखिए ।

[28] न्यायमूर्ति जी.पी. सिंह, प्रिंसिपल्स ऑफ स्टेटूटरी इंटरप्रिटेशन 1012 (12वां संस्करण 2010) (और उसमें उद्धरित मामले) ।

[29] **टाटा आयरन एंड स्टील कंपनी लिमिटेड** बनाम **कर्मकार**, (1972) 2 एस.सी.सी. 383 ; **मक्खन सिंह** बनाम **पंजाब राज्य**, (1964) 4 एस.सी.आर. 797 वाला मामला भी देखिए ("[1] यदि विधान-मंडल ने अपनी विधायी नीति में स्पष्ट और असंदिग्ध निबंधन अधिकथित किए हैं और उसे उस नीति को समुचित नियम बनाकर निष्पादित करने हेतु छोड़ दिया है तो ऐसा प्रत्यायोजन अननुज्ञेय नहीं है ।")।

[30] **मक्खन सिंह** बनाम **पंजाब राज्य**, (1964) 4 एस.सी.आर. 797 ("इस मामले में न केवल अधिनियम की भूमिका में विधायी नीति को विस्तार से उपदर्शित किया गया है बल्कि अक्षेपित धारा के सुसंगत उपबंध स्वयं भी नियम बनाने के प्राधिकार के विस्तृत और विनिर्दिष्ट मार्गदर्शन प्रदान करते हैं । अत: यह दलील देना व्यर्थ होगा कि अधिनियम में नियम बनाने के प्राधिकार के लिए आवश्यक रूप से विधायी कृत्य को प्रत्यायोजित किया गया है ।")।

प्रत्यायोजित शक्तियों की सूची, दोनों का अवलोकन किया और धारा 3(1) में के नियम बनाने के प्राधिकार से संबंधित साधारण कानूनी स्वीकृति को मान्य ठहराया । इसी प्रकार, **डी.के. त्रिवेदी** बनाम **गुजरात राज्य**[31] वाले मामले में न्यायालय ने खान और खनिज (विकास और विनियमन) अधिनियम, 1957 की धारा 15(1) के अधीन नियम बनाने की शक्ति का प्रयोग करने के लिए ऐसे उद्देश्य, जिसके लिए शक्ति प्रदत्त की गई थी और अन्य धाराओं में उपवर्णित निदर्शी विषयों का अवलोकन करते हुए पर्याप्त मार्गदर्शक सिद्धांत स्थापित किए हैं ।

2.5.5 यू.के. में भी न्यायालयों में ऐसा ही अभिनिर्धारित किया गया है कि अधिकारातीत के सिद्धांत को "युक्तियुक्त रूप से समझना और उपयोजित किया जाना चाहिए, न कि अयुक्तियुक्त रूप से और यह कि जो कुछ भी उन बातों के, जिसे विधान-मंडल द्वारा प्राधिकृत किया अनुषंगी माना जाता है या उसके अनुषंगी है, उसे (जब तक अभिव्यक्त रूप से प्रतिषिद्ध न किया गया हो) न्यायिक अर्थान्वयन द्वारा अधिकारातीत अभिनिर्धारित नहीं किया जाना चाहिए ।"[32] (पर्यावरण और वन मंत्रालय जैसा) अनुषंगी निकाय "केवल वही करने के लिए सशक्त नहीं है जो स्पष्ट रूप से प्राधिकृत है, बल्कि वह भी करने के लिए प्राधिकृत है जो युक्तियुक्त रूप से उसके अनुषंगी या पारिणामिक है जिसके निबंधनानुसार वह प्राधिकृत है ।"[33] अन्य मामलों में भी वैसी ही भाषा का प्रयोग

---

[31] 1986 ए.आई.आर. एस.सी. 1323.

[32] **अटर्नी जनरल** बनाम **फुलहाम कारपोरेशन**, [1921] 1 चां. 440, 450 (चांसरी डिवीजन 1920) ।

[33] **अटर्नी जनरल** बनाम **फुलहाम कारपोरेशन**, [1921] 1 सीएच. 440, 450 (चांसरी डिवीजन 1920) ।

किया गया है । **सीमाशुल्क और उत्पाद-शुल्क आयुक्त** बनाम **क्यूरे एंड डीले लि.**[34] वाले मामले में यह अभिनिर्धारित किया गया था कि "इस प्रश्न पर कि कोई विनियम शक्ति के अधीन है या नहीं, कोई विनिश्चय करने के पूर्व, न्यायालय संपूर्ण विधान की प्रकृति, उसके उद्देश्यों और स्कीम की परीक्षा करने और उस परीक्षा को ध्यान में रखते हुए इस बात पर तथ्यत: विचार करने के लिए बाध्य है कि वह कौन सा क्षेत्र है, जिस पर उस धारा द्वारा, जिसके अधीन सक्षम प्राधिकारी द्वारा कार्रवाई की जानी तात्पर्यित है, ऐसी शक्तियां प्रदान की गई है ।"

2.5.6 भारतीय न्यायालयों को पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम, 1960 की परिधि और उसके अभिप्राय के विनिर्दिष्ट बिंदुओं पर भी विचार-विमर्श करना होगा । **ए.डब्ल्यू.बी.आई.** बनाम **ए. नागाराजा**[35] वाले मामले में उच्चतम न्यायालय ने इस प्रश्न पर विचार किया कि क्या तमिलनाडु और महाराष्ट्र में जाल्लीकाट्टू और बैलगाड़ी की दौड़ में पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम का उल्लंघन होता है । न्यायालय ने यह अवेक्षा की कि अधिनियम एक कल्याणकारी विधान है और उसका कमजोर और दुर्बल पशुओं के पक्ष में उदारता के साथ अर्थान्वयन किया जाना चाहिए ।[36] न्यायालय ने यह भी बताया कि अधिनियम की धारा 11, जिसमें क्रूरता के व्यवहार का प्रतिषेध किया गया है, एक लाभकारी उपबंध है, जो पशुओं के कल्याण और संरक्षण के लिए अधिनियमित किया गया है और शास्तिक प्रकृति का है । शास्तिक प्रकृति का

---

[34] [1962] 1 क्यू.बी. 340 ।

[35] **भारतीय पशु कल्याण बोर्ड** बनाम **ए नागराजा और अन्य**, [2014] 7 एस.सी.सी. 547 ।

[36] उपरोक्त ¶ 33 पर ।

होने के कारण इसमें पशुओं को अधिकार प्रदत्त किए गए हैं और उन सभी व्यक्तियों पर, जिसके अंतर्गत ऐसे व्यक्ति भी हैं, जिनके भारसाधन में पशु होते हैं या जो ..... उनके और कल्याण की देखभाल करते हैं, बाध्यताएं प्रदत्त की गई हैं ।[37] इन घटनाओं के दौरान पशुओं के साथ कैसा व्यवहार होता है, इससे संबंधित रिपोर्टों पर गंभीरता से विचार करने के पश्चात् न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया कि जाल्लीकाट्टू, बैलगाड़ियों की दौड़ और वैसी ही अघटनाओं में स्वत: ही अधिनियम की धारा 3, धारा 11(1)(क) और धारा 11(1)(ङ)(ii) का उल्लंघन होता है । न्यायालय ने इस दलील को खारिज कर दिया कि ये घटनाएं स्थानीय संस्कृति और परम्परा के भाग हैं, क्योंकि पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम एक कल्याणकारी विधान है जो तथाकथित परम्परा और संस्कृति को आच्छादित या अध्यारोही करता है ।[38] न्यायालय ने इस बात को दोहराया कि "प्रत्येक जाति को जीने का अंतर्निहित अधिकार है और आवश्यकता के लिए उपबंधित अपवाद के अधीन रहते हुए विधि द्वारा संरक्षित होंगे । पशुओं का भी सम्मान और गरिमा होती है, जिसे मनमाने रूप से छीना नहीं जा सकता है, इसलिए उनके अधिकारों और एकान्तता का सम्मान करना चाहिए और उन्हें विधिविरुद्ध आक्रमणों से संरक्षित करना चाहिए ।"[39]

2.5.7 न्यायालय ने, अन्य बातों के साथ-साथ, यह मत भी व्यक्त किया कि ए.डब्ल्यू.बी.आई. और राज्य तथा केंद्रीय सरकार को (क) यह समझना होगा

---

[37] **भारतीय पशु कल्याण बोर्ड** बनाम **ए नागराजा और अन्य**, [2014] 7 एस.सी.सी. 547 ¶ 37 पर ।

[38] उपरोक्त ¶ 54 पर ।

[39] उपरोक्त ¶ 61 पर ।

कि पशुओं की देखभाल करने वाले व्यक्तियों को पशुओं के कल्याण को सुनिश्चित करने के लिए युक्तियुक्त उपाय करे ; और (ख) पशुओं को अनावश्यक पीड़ा या यातना के कष्ट के निवारण के लिए उपाय करे । न्यायालय ने यह और अवेक्षा की है कि यह प्रत्याशित है कि जैसा कि संपूर्ण विश्व के अनेक देशों में किया गया है संसद् "पशुओं के ऐसे अधिकारों को, जो उनके संवैधानिक अधिकार हैं, उन्नत करेगी, जिससे उनके सम्मान और प्रतिष्ठा को संरक्षित किया जा सके ।[40]

2.5.8 वर्तमान मामले में पालित पशुओं की दुकानों, कुत्तों के पालन और जलजीवशाला में मछलियों के पालन से संबंधित नियम स्पष्ट रूप से पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम के अंतर्गत आते हैं और उनका अधिनियम के उद्देश्य और प्रयोजन से युक्तिसंगत संबंध है अर्थात् उनका आशय पशुओं के प्रति क्रूरता और हानि को रोकना है । अधिनियम को समर्थ बनाने के संबंध में नियम न तो असंगत है और न ही वे किसी मूल अधिकार या संवैधानिक उपबंध का अतिलंघन करते हैं । अतः, पर्यावरण और वन मंत्रालय को ये नियम बनाने का प्राधिकार है ।

---

[40] **भारतीय पशु कल्याण बोर्ड** बनाम **ए नागराजा और अन्य**, [2014] 7 एस.सी.सी. 547 ¶ 91.9 पर ।

अध्याय 3

सिफारिशें

3.1 उपरोक्त चर्चा को ध्यान में रखते हुए, आयोग की यह राय है कि प्रथमत: उक्त प्रश्न पर आयोग द्वारा प्राप्त अभ्यावेदनों और बड़ी संख्या में प्राप्त रिपोर्टों की विधिक स्थिति के विश्लेषण के आधार पर यह प्रतीत होता है कि पालित पशुओं के दुकानदारों और पालकों द्वारा बचाव के साथ विधि के उपबंधों का उल्लंघन किया जाता है । इन परिस्थितियों में आयोग ने यह सिफारिश की है कि केंद्रीय सरकार को इस मुद्दे पर गंभीरता से संज्ञान लेना चाहिए और पालित पशुओं की दुकानों में हो रहे व्यापार को तथा कुत्तों के पालकों और जलजीवशाला में मछलियों के पालन में अनुसरण की जाने वाली पद्धति को विनियमित किया जाना चाहिए । द्वितीयत:, पालित पशुओं से संबंधित दुकानों, कुत्तों के पालन और जलजीवशाला में मछलियों के पालन से संबंधित नियम स्पष्ट रूप से पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण अधिनियम के अंतर्गत आते हैं और उनका अधिनियम के उद्देश्य और प्रयोजन से युक्तियुक्त संबंध है तथा पर्यावरण और वन मंत्रालय को ये नियम बनाने का प्राधिकार है ।

3.2 इस प्रश्न को और इस तथ्य को गंभीरता से लेते हुए कि पालित पशुओं से संबंधित दुकानों, कुत्तों के पालन तथा जलजीवशाला में मछलियों के पालन संबंधी नियमों का पणधारियों के परामर्श से प्रारूपण किया गया था और वे

2010 से लंबित हैं । आयोग यह सिफारिश करता है कि नियमों को अधिसूचित किया जाए और उन्हें शीघ्रातिशीघ्र कार्यान्वित किया जाए ।

ह0/-
[न्यायमूर्ति ए.पी. शहा]
अध्यक्ष

ह0/-	ह0/-	ह0/-
[न्यायमूर्ति एस.एन. कपूर]	**[प्रो. (डॉ.) मूल चंद शर्मा]**	**[न्यायमूर्ति ऊषा मेहरा]**
सदस्य	**सदस्य**	**सदस्य**
---		**---**
[पी.के. मल्होत्रा]		**[डॉ. संजय सिंह]**
सदस्य (पदेन)		**सदस्य (पदेन)**

ह0/-
[डॉ. जी. नारायण राजू]
सदस्य-सचिव