THE TIMES OF INDIA

Date:13-01-23

It's Really Basic

VP's right on judiciary's overreach but SC's basic structure doctrine must stay, it's good for robust democracy

TOI Editorials

In April 1973, a 13-judge bench of the Supreme Court in a 7:6 majority delivered the institution's most consequential verdict. Known as the Kesavananda Bharati case, it declared that Parliament's right to amend the Constitution is not unfettered. An amendment cannot violate the Constitution's basic structure or fundamental architecture. The aftereffects still reverberate. On January 11, Vice-President Jagdeep Dhankhar in a speech questioned the basic structure doctrine. He said that the power of the Parliament to amend the Constitution and legislate is not subject to any other authority. In short, primacy of Parliament is inviolable.

The basic structure doctrine arose out of the working of the Constitution over two decades. The relevant article, 368, doesn't clearly spell out the scope of Parliament's amending power. At first, SC held that Parliament has unfettered power. Subsequent cases saw the emergence of dissenting views (Sajjan Singh vs State of Punjab) and in the Golak Nath case, the majority in an 11-judge bench held that fundamental rights cannot be abridged. Finally, in 1973 came the basic structure doctrine. It was not a bolt from the blue or usurpation of the powers of Parliament. Instead, it reflected the maturation of a democracy.

Take away the basic structure doctrine, the legislature could conceivably knock down the checks and balances that come through the separation of powers between the legislature, executive and judiciary. That would go against the tenor of the constituent assembly debates that had creation of a robust democracy as the main goal. Dhankhar identified SC's 4:1 verdict in 2015, which invoked the basic structure doctrine to strike down NJAC, as an example of incorrect usage. This paper disagreed with that verdict and shares many of politicians' critiques of the judiciary. However, that doesn't make a case against the basic structure doctrine. Instead, it points to a need for the judiciary to tighten it.

The problem is that SC often interprets the basic structure doctrine loosely. This opens the door to the judiciary to stray into domains of the legislature and executive. And that creates enormous problems. But just as an ill-conceived law does not undermine the primacy of the legislature in making them, problematic judicial verdicts do not make a case against the basic structure doctrine. Many aspects of judicial functioning need change. The basic structure doctrine is not one of them.

Date:13-01-23

Remove Raj From Raj Bhawans

Governors are necessary. But as recent controversies like those in Tamil Nadu demonstrate, they must be made accountable to not just the Union but the state and Rajya Sabha as well

Lalit Panda, [The writer is Senior Resident Fellow, Vidhi Centre for Legal Policy. This article partly draws on a forthcoming book on governors by Panda, Shankar Narayanan and Kevin James]

Under the Government of India Act 1935, the British granted limited self-rule to Indian subjects. This was done at the level of the constituent territories of British India, the provinces. For these provinces, limited governments were formed from limited elections and were given limited powers that would not hamper British interests in India. The chief agent enforcing these limitations was the governor appointed by the British for each province.

It is now 2023, but why does this notion of governorship still seem familiar? Are state governors remnants of the British Raj? Are states like colonies under the Union's thumb? Governors, who are all appointed and removed by the Union, seem to regularly foment federal tensions in opposition-governed states, or else are seen as symbols of Delhi's yoke.

For example, opposition rallies in Maharashtra last month not only criticised the Shinde-Fadnavis government, but also called for the removal of governor Koshyari for insulting the state. And this month, the Tamil Nadu governor RN Ravi skipped portions of the text that the state government had prepared for his address at the new session of the legislative assembly though this address is meant to be the government's statement of intent. Much may have changed since 1935, but it is important that we recognise exactly what has stayed the same.

Reform under the British Raj

British governors were permitted to act in a variety of ways that would be inconceivable for state governors under the Indian Constitution. To prevent serious threats to peace, protect the interests of minorities and civil servants, and execute the orders of the governorgeneral, governors of British provinces could overrule elected ministers, make laws and ordinances, appropriate revenues, restrict proceedings in the legislatures, dismiss a minister, or even dismiss the entire government and takeback the reins. They could withhold assent to any legislation at will and stall it. In appointing ministers, the governor could choose representatives from any community he wanted.

The British justified this by saying that the interests of the elected government had to be balanced with the interests of minorities and the need for an impartial civil service. They claimed that Indians were not

ready for full democracy yet. So, the British governor would serve as a disinterested umpire who could look after public order, efficient governance and minority rights whenever democracy failed. The unstated premise though was that there was one interest in relation with which the governor remained very much interested: the British Raj itself.

Reform under the Indian Constitution

From the wide powers granted to governors in 1935, the Constituent Assembly shaved off a broad swathe that militated against state-level democracy. What remained in India's new Constitution was a reduced role more traditional for nominal heads of state, with the powers of appointing ministers, summoning the legislature, assenting to Bills, and calling for President's rule.

With the passage of time, however, governors increasingly became a medium through which the Union could interfere in state politics. This was done, for example, through the governor's report calling for President's rule in a state, though the Supreme Court put its foot down in 1994 and insisted that political questions had to be settled through votes of confidence in the state legislature. But even then, the governorcould influence the outcome of the vote by deciding which party would get the first chance to prove its majority.

What should be clear is that there is an irreducible role for a political umpire to play. No court can decide which party should get the first chance at a floor test because there is no underlying rule to decide that question. It is politics all the way down.

Heads of state have a legitimate role to play in handling political crises and cautioning elected governments while remaining disinterested in the fortunes of any political party. But this is far from the reality of governors today because they too are very much interested. Governors under the Constitution may not have as many toys to play with as British governors, but they still choose to play with them selfishly.

Reform towards responsibility

Heads of state may act with restraint in other jurisdictions, but India's constitutional climate is driven by a local pressure system. The problem isn't that state governors exist. Nor can more strict rules make the office responsible and dynamic. If experience has shown that today's governors are beholden to Delhi, this is because successive Union governments have encouraged such expectations in the way they appoint and remove them.

Since these expectations show no sign of changing organically through a shift in political culture, they must be changed by putting in place new systems. As with other independent institutions, expectations must be set through the process of appointment while incentives are set through the process of removal.

British governors were appointed and removed by one power: the crown. But our Constitution recognises many powers. Through their appointments and removals, governors must be made accountable to the Union, the state and the Rajya Sabha. If they become an umpire all players in the game can count on, governors can remove the last whiff of colonialism that still hangs on them.

THE HINDU

Date:13-01-23

Capital stalemate

Governance is the casualty in the conflict between CM and LG in Delhi

Editorial

The victory of the Aam Aadmi Party in the recent Municipal Corporation of Delhi (MCD) elections has added a fresh backdrop to the unceasing face-off between the Lieutenant Governor of the National Capital Territory and the elected government. Several Governors, who are all too eager to further the Bharatiya Janata Party's politics, confront elected Chief Ministers from Opposition parties, but Delhi's case is unique, given the vast executive power at the command of the Lieutenant Governor. The most recent flashpoint between Chief Minister Arvind Kejriwal and Lieutenant Governor Vinai Kumar Saxena came ahead of the January 6 election of the Mayor and Deputy Mayor of the MCD, when Mr. Saxena appointed 10 aldermen and a BJP councillor to preside over the polls. The AAP alleged that Mr. Saxena had bypassed the tradition of appointing the senior-most councillor as the presiding officer. It has alleged that the aldermen appointed by Mr. Saxena were given voting rights in violation of the MCD Act, a question that remains unclarified. The party has pointed out that the Lieutenant Governor is ignoring the Council of Ministers and issuing orders to the bureaucracy directly on all matters, regardless of the division of power established by the Supreme Court between the two entities.

Technically, the Lieutenant Governor has executive control over only the three reserved subjects of police, public order and land; all other subjects (transferred subjects) lie with the elected government. But by virtue of being in control of the bureaucracy, and exercising the power to transfer, suspend or take any action against any employee of the Delhi government, the Lieutenant Governor's authority extends beyond those. As its earlier interventions have not settled the dispute between the Lieutenant Governor and the elected government, the Supreme Court is currently examining the question afresh. Meanwhile, the relations between the Chief Minister and the Lieutenant Governor are sliding further. The Lieutenant Governor sought a meeting with the Chief Minister, but then refused to give him time. Till October, the Lieutenant Governor and the Chief Minister used to have weekly meetings. The Supreme Court's calls for statesmanship and wisdom by actors have not resolved the stalemate, which is seriously impacting governance in the national capital. The heightened political competition between the AAP and the BJP has worsened the situation, but the root of it all is the legal ambiguity that needs to be dispelled.

Date:13-01-23

प्रजातंत्र का मतलब मात्र 'बहुमत ही सत्य' नहीं होता

संपादकीय

फ्रेंच राजनीतिक दार्शनिक टॉकविल ने अमेरिकी प्रजातंत्र के अध्ययन के बाद 'बहुमत का आतंक' के खतरे से सचेत किया था। कालांतर में इससे बचने के लिए प्रजातंत्र में चार मूल तत्वों को अपरिहार्य माना गया- बहुमत का शासन, अल्पसंख्यकों के अधिकारों की रक्षा, संवैधानिक सरकार और विमर्श से शासन। इनमें से एक तत्व भी निकाल लें तो प्रजातंत्र ढह जाएगा। उपराष्ट्रपति और राज्यसभा के सभापति ने राज्य विधायिकाओं के पीठासीन अधिकारियों के सम्मलेन में एक नया सवाल खड़ा किया कि क्या सुप्रीम कोर्ट के इस फैसले के रहते हम खुद को प्रजातंत्र कह सकते हैं? यहां इस फैसले का हवाला दिया गया था- 'केशवानंद भारती केस में कोर्ट ने 'आधारभूत ढांचे' का सिद्धांत देते हुए कहा था कि संसद को संशोधन का अधिकार तो है बशर्ते उससे संविधान का आधारभूत ढांचा न बिगड़े।' दरअसल संसद में बने 'कानून की भी सीमा है। इसी बात को इस फैसले में कोर्ट ने सिद्धांत के रूप में रखा था। जरा सोचिए, अगर संसद सर्वोपरि हो तो बहुमत के बल पर सरकारें जो कानून चाहें, बनवा सकती हैं। अगर संसद सुप्रीम है तो उसी बहुमत के आधार पर तो विधानसभाएं भी हैं। तो फिर गैर-भाजपा शासित राज्यों में राज्यपाल उनके द्वारा (यानी उनकी सरकारों द्वारा) बनाए कानून या फैसलों का दिन-रात विरोध क्यों करते हैं? अगर संसदीय प्रणाली संप्रभु है तो पश्चिम बंगाल, तमिलनाडु, महाराष्ट्र, छत्तीसगढ़, केरल या दिल्ली में असेंबली द्वारा पारित कानूनों पर या विधायिका में बहुमत वाली सरकारों के फैसलों पर दिन-रात राज्यपाल से द्वंद्व क्यों ? प्रजातंत्र को केवल बहुमत तक सीमित करना इस अवधारणा को ही नकारना होगा।

Date:13-01-23

विदेशी विश्वविद्यालय देश के लिए कितने हानिकारक?

अभय कुमार दुबे, (अम्बेडकर विवि, दिल्ली में प्रोफेसर)

विदेशी विश्वविद्यालयों को भारत में परिसर खोलने देने के फैसले ने एक बार फिर साबित कर दिया है कि भारतीय शिक्षा इधर कुआ, उधर खाई और बीच में गड्ढा वाली तीन-तरफा बदहाली में फंसी हुई है। एक तरफ स्तर के लिहाज से मामूली उच्च-शिक्षा देने वाले करीब एक हजार विश्वविद्यालयों और 42 हजार कॉलेजों से साल-दर-साल निकल रही बीए-एमए-पीएचडी डिग्रीधारी भीड़ है। बाजार में इसका एक बड़ा हिस्सा साधारण नौकरी पाने के काबिल भी नहीं माना जाता। यानी इसकी 'एम्प्लॉयबिलिटी' नगण्य है। दूसरी तरफ निजी क्षेत्र में चल रहे विश्वविद्यालयों की महंगी शिक्षा तक समाज के पांच से दस फीसदी अमीर तबके की ही पहुंच है। अब इसमें विदेशी विश्वविद्यालयों की महंगी शिक्षा भी जुड़ जाएगी। सरकारी क्षेत्र के प्रतिष्ठित समझे जाने वाले डीयू में अगर किसी छात्र को तीन साल के ग्रेजुएट कोर्स की खातिर पचास हजार रुपए तक देना पड़ते हैं तो निजी क्षेत्र के अशोका विश्वविद्यालय में पढ़ने वाले धनी छात्रों को चार साल के कोर्स के लिए पच्चीस से तीस लाख रुपए का भुगतान करना होता है। कैम्ब्रिज, ऑक्सफर्ड और हार्वर्ड में दाखिले के लिए कितनी फीस देनी होगी, अंदाजा लगा लीजिए।

इस कुए और खाई के बीच के गड्ढों में धंसी हुई हमारी शिक्षा-व्यवस्था पर सरकारी जुमलेबाजी ने विश्व-गुरु बनने का दायित्व डाल रखा है। जाहिर है कि विश्व-बाजार में मलाईदार नौकरियां करने वाले गिने-चुने भारतीयों की नयी पीढ़ियां निजी और विदेशी परिसरों से निकलेंगी। सस्ते श्रम के रूप में उनकी खिदमत करने वाले 'शिक्षित' असंख्य भारतीयों की पीढ़ियां ऐसे विश्वविद्यालयों से निकलेंगी, जिन्हें सौ-सवा सौ साल पहले भारतीय शिक्षा के पश्चिमीकरण की प्रक्रिया के दौरान विभिन्न धार्मिक और जातीय समुदायों के नाम पर स्थापित किया गया था।

नई शिक्षा नीति के मुताबिक लिए गए इस फैसले के पक्ष में दी जा रही दलीलें मुख्य रूप से आर्थिक हैं। जैसे 2024 तक 18 लाख भारतीय छात्र विदेशों में शिक्षा प्राप्त करने के लिए जो आठ अरब डॉलर खर्च करने वाले हैं, उनका तीन-चौथाई हिस्सा बचाया जा सकेगा। इससे प्रतिभा पलायन भी रुक सकता है। सर्वाधिक हास्यास्पद तर्क यह है कि सरकारी क्षेत्र के विश्वविद्यालय विदेशियों से प्रतियोगिता करके अपना स्तर सुधार सकेंगे। हमारी विश्वविद्यालय प्रणाली की मामूली जानकारी रखने वाला व्यक्ति भी जानता है कि किसी जमाने में अकादमिक चमक रखने वाली ये संस्थाएं अब केवल प्रशासनिक इकाइयां बनकर रह गई हैं। कहना न होगा कि विश्वविद्यालय जैसी बड़ी संस्था चलाने के लिए एक प्रशासनिक ढांचे की जरूरत होती है, जो एक अकादमिक ढांचे की सेवा करता है। आजकल यह अकादमिक ढांचा उत्साहहीन अध्यापन और डिग्रियां बांटने तक सिमटकर रह गया है।

इस पतित स्थिति का सबसे बड़ा प्रमाण है पीएचडी या शोध-प्रबंध का गिरता स्तर। ऐसे शोध-प्रबंध दुर्लभ होते जा रहे हैं, जिनमें कोई नया निष्कर्ष निकाला गया हो। दरअसल, प्रबंध अंग्रेजी में लिखा गया हो या किसी भारतीय भाषा में- उसका पंजीकरण, उसके लिए सुपरवाइजर की नियुक्ति, उसके लिए होने वाला फील्डवर्क और अंत में उसे लिखे जाने के बाद उसकी जांच की प्रक्रिया में अकादमिक ईमानदारी, प्रतिभा और ज्ञान से चमकते हुए श्रम की भूमिका न के बराबर होती है। ऐसे उदाहरण भी देखने को मिल सकते हैं कि समाज-विज्ञान के क्षेत्र में पीएचडी करने वाले शोधार्थी को गणित या

भौतिकी का प्रोफेसर 'गाइड' कर रहा हो। अगर कहीं कोई प्रतिभा बची हुई भी है तो वह शिक्षकों की नौकरियों की बंदरबांट होते समय कुम्हला जाती है। प्रवक्ता पद पर एक-एक नौकरी के लिए ऐसी-ऐसी राजनीतिक तिकड़में लगाई जाती हैं कि पढ़ने-लिखने वाले उम्मीदवार तक उनकी पहुंच असम्भव साबित होती है।

इससे बड़ी विडम्बना और क्या हो सकती है कि करीब डेढ़-दो सौ साल तक पश्चिमी विश्वविद्यालयों की नकल करने की हमारी कोशिश अब घोषित रूप से नाकाम हो गई है। जो हमारे आदर्श थे, वे अब हमारा मुंह चिढ़ाते हुए हमारे जेएनयू, बीएचयू, एएमयू या डीयू की बगल में अपना परिसर खोलेंगे। डॉलरों, पाउंडों और यूरो के रूप में मुनाफा कमाकर ये विदेशी विश्वविद्यालय फेमा कानून की शर्तों का पालन करते हुए अपने देश ले जाएंगे। और उनकी बेहतर कार्बन कॉपी बनने का दम भरने वाले खुद को निचले पायदान पर पाएंगे।

जनसत्ता

Date:13-01-23

अधिकार की सीमा

संपादकीय

ऊपरी अदालतों में न्यायाधीशों की नियुक्ति को लेकर सरकार और सर्वोच्च न्यायालय के बीच तनाव खत्म नहीं हो रहा। किसी न किसी बहाने इस पर सरकार की तरफ से टिप्पणी आ ही जाती है। उपराष्ट्रपति ने एक बार फिर दोहराया कि राष्ट्रीय न्यायिक नियुक्ति आयोग को लेकर बने कानून को सर्वोच्च न्यायालय द्वारा खारिज किया जाना लोकतांत्रिक मूल्यों के खिलाफ है। उन्होंने कहा कि दुनिया में कहीं ऐसा नहीं देखा गया कि संसद द्वारा पारित कानून को किसी दूसरी संस्था ने रद्द कर दिया हो। लोकतंत्र के अस्तित्व के लिए संसद की स्वायत्तता और संप्रभुता सर्वोपरि है। इसके पहले भी उपराष्ट्रपति इस मुद्दे को रेखांकित कर चुके हैं। कुछ दिनों पहले कानून मंत्री ने भी तल्ख लहजे में कहा था कि अगर सर्वोच्च न्यायालय खुद ही अपनी नियुक्तियां करना चाहता है, तो फिर वह अपनी सिफारिशें भी हमारे पास न भेजे। दरअसल, सात साल पहले केंद्र सरकार ने संसद में संविधान संशोधन कर ऊपरी अदालतों में न्यायाधीशों की नियुक्ति के लिए राष्ट्रीय न्यायिक नियुक्ति आयोग के गठन का प्रावधान किया था। मगर सर्वोच्च न्यायालय ने उसे मानने से इनकार करते हुए खारिज कर दिया था। तभी से सरकार और अदालत के बीच तकरार की स्थिति बनी हुई है।

सरकार का तर्क है कि तमाम संवैधानिक संस्थाओं के सर्वोच्च और महत्त्वपूर्ण पदों पर नियुक्तियां सरकार करती है। उसी तरह सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति भी सरकार की सहमति से होनी चाहिए। पहले ऐसा ही हुआ करता था। उसी के मद्देनजर राष्ट्रीय न्यायिक नियुक्ति आयोग का प्रावधान किया गया। मगर सर्वोच्च न्यायालय ने इसे संविधान की मूल भावना के अनुरूप न मानते हुए खारिज कर दिया था। सर्वोच्च न्यायालय को आशंका है कि अगर न्यायाधीशों की नियुक्ति में राजनीतिक हस्तक्षेप बढ़ेगा, तो न्याय प्रक्रिया में बाधा पहुंचेगी और उचित न्याय की संभावना क्षीण होगी। कालेजियम प्रणाली इसीलिए बनाई गई थी कि न्यायाधीशों की नियुक्ति में राजनीतिक हस्तक्षेप बढ़ना शुरू हो गया था, जिसे लेकर अंगुलियां उठने लगी थीं। मगर इस प्रणाली को लेकर भी कहा जाता है कि चूंकि जज ही जजों

की नियुक्ति करते हैं, इसलिए उसमें भाई-भतीजावाद चल पड़ा है। इससे मुक्ति का रास्ता निकालना चाहिए। मगर वह रास्ता क्या हो, इस पर कोई आमराय बन नहीं पा रही। सरकार अपने ढंग से नियुक्ति चाहती है और अदालत को वह तरीका पसंद नहीं। हालांकि कालेजियम प्रणाली के तहत होने वाली नियुक्तियों में भी सरकार के पास नाम भेजे जाते हैं और वह उनमें से वरिष्ठता आदि को ध्यान में रख कर कुछ नामों पर मंजूरी देती है।

मगर अब सरकार अदालत के सुझाए नामों को मंजूरी देने के बजाय लंबे समय तक चुप्पी साध लेती देखी जाती है। इसे लेकर सर्वोच्च न्यायालय कई बार नाराजगी जता चुका है। जहां तक कानून को रद्द करने की बात है, विशेषज्ञ कहते हैं कि सर्वोच्च न्यायालय को संसद द्वारा बनाए कानूनों की समीक्षा करने और उनके किसी भी रूप में संविधान की मूल भावना के अनुरूप न होने पर उन्हें रद्द करने का अधिकार है। इसलिए संसद की स्वायत्तता और संप्रभुता का तर्क पूरी तरह ठीक नहीं माना जा रहा। सर्वोच्च न्यायालय का कर्तव्य है कि वह संविधान की मूल भावना की रक्षा करे। यह पहली बार नहीं है, जब किसी कानून के औचित्य पर उसने सवाल उठाए। दोनों के अधिकार अपनी जगह हैं, पर उनकी तकरार से आम लोगों में जो संदेश जा रहा है, वह भी ठीक नहीं।