

  
**THE HINDU**

*Date: 19-12-23*

## Legislative decline

### *Denial of legislative debate furthers democratic backsliding in India*

#### Editorial



Both the security breach in Parliament last week featuring a theatrical attempt by individuals to highlight an issue of public importance - unemployment and the Union government's response have been deeply problematic. The government's stymieing of any debate over this issue in Parliament and the Chair's re-course to an unprecedented high number of suspensions of Opposition legislators following their demand for a statement in the Houses and a debate, have been in line with its disregard for deliberative democracy. As many as 78 Opposition Members of Parliament were suspended on Monday. Fourteen more were suspended earlier - 92 in total, and nearly matching the 94 suspensions overall since 2014 prior to this session. Unlike in the two Lok Sabhas (2004-14), when even ruling party legislators, including rebels, were suspended for unruliness, only Opposition members have been subject to suspension, which includes those for far less severe offences since 2014.

The hallmark of a functioning democracy is deliberation, wherein elected legislators debate and discuss issues of public import and seek solutions to issues that affect citizens. A thorough deliberation involves not just televised speeches from Parliament but also debates, the utilisation of parliamentary and standing committees to delve into the issue and for Bills and legislation to be discussed threadbare before consideration. Instead, over the course of recent parliamentary sessions during the National Democratic Alliance's tenure, there have been multiple attempts at browbeating the Opposition, getting Bills passed without adequate discussion, disallowing amendments on merit, and under utilising standing and parliamentary committees while trying hard to play to the gallery. Legislative business and parliamentary work have been given short shrift, while theatrics by legislators in both the Treasury and Opposition benches, and one-upmanship through the use of suspensions, have dominated proceedings. It is no wonder that such actions have compelled global democracy reports by research institutions such as V-Dem Institute to characterise India's democracy as an "electoral autocracy". Worse, the use of the draconian Unlawful Activities (Prevention) Act to indiscriminately target dissenters, such as the protesters who threw canisters and raised slogans in Parliament last week, has also fallen into the recent pattern of a deliberate equation of dissent with terror. Again, this has led the U.S.-based Freedom House, that measures civil and political liberties, to declare India as "partially free". The recent actions by the government only contribute further to the backsliding of democracy in India, making these developments a matter of serious concern.

---

*Date: 19-12-23*

## **A blow for the rights of the legislature, in law making**

**P.D.T. Achary [ is former Secretary Generak, Lok Sabha ]**

In a landmark judgment delivered on November 10, 2023, in the State of Punjab vs Principal Secretary to the Governor of Punjab and Another, the Chief Justice of India (CJI), D.Y. Chandrachud, gave a creative interpretation to Article 200 of the Constitution of India which relates to the options before a Governor when a Bill, after being passed by the State Legislature, is presented to him for his assent. The new interpretation relates to the real meaning of the first proviso to Article 200 which says that the Governor may send the Bill back to the Assembly with a request for re-consideration of the Bill as a whole or certain provisions thereof.

It further says that if the Assembly after such re-consideration passes the Bill with or without the amendments, the Governor shall not withhold assent from the Bill. There has been a considerable amount of confusion about the meaning of Article 200 and this proviso. Most of the commentators of the Constitution, like D.D. Basu and others, have held the view that the Governor's power to withhold assent under this Article has a finality about it, and once assent is withheld, the Bill dies a natural death. They were also of the view that the option of sending the Bill back to the Assembly for reconsideration under the first proviso is discretionary and not mandatory. Thus, there was a presumption that the Governor's power to withhold assent from a Bill is absolute.

### **Emphatic in saying 'nodelay'**

But the CJI by linking the withholding of assent with the sending of the Bill back to the Assembly for reconsideration has virtually knocked out the option of withholding assent. The judgment says that if the Governor decides to withhold assent, he has to send it back to the Assembly immediately for reconsideration, in which case he has no other option except to give assent. Needless to say that through his judgment, the CJI, in a far-sighted approach, has protected the rights of the legislature in the matter of law making, and in fact the entire constitutional system from the depredations of unelected Governors.

Nevertheless, the woes of State governments are not over yet. It has been common practice by some Governors not to take any decision on the Bills sent to them for assent. They have been sitting on Bills for two or three years, virtually negating the legislative exercises of the State. The Supreme Court of India has in the Punjab case said emphatically that Governors cannot delay the decision on the Bills. Thus, the decision of the top court has brought greater clarity to Article 200 and Governors will have to quickly take a decision on the Bills.

### **On Bills for the President's consideration**

But there is still an area which can be exploited by the Governors to frustrate the law-making exercise of State governments. Reserving a Bill for the consideration of the President is an absolute option still available to a Governor. The crucial question is on what kinds of Bills a Governor can send to the President for his consideration. The second proviso to Article 200 mentions one kind of Bills which are mandatorily to be reserved for the consideration of the President. These are Bills which derogate from the powers of the High Court in such a way as to endanger the constitutionally designed position of that court. So, the Constitution requires the Governor to send all such Bills for the consideration of the

President. Since consideration by the President means consideration by the Union government, the officials of the Home Ministry will in effect decide the fate of such Bills.

The Constitution in fact does not refer to any category of Bills apart from the Bills mentioned above which can be sent to the President for his assent. Therefore, taking a surface view, the Governor can use his discretion to send any Bill to the President. In fact that is precisely what the Governor of Kerala, Arif Mohammed Khan, did the other day. He did not act on eight Bills that were with him for over two years. When the Supreme Court took up the Kerala government's petition challenging the Governor's inaction, he gave his assent to one Bill and sent the seven Bills to the President for his consideration. The Court, it is learned, is going to examine this issue — namely, what Bills can be reserved for the consideration of the President. The Tamil Nadu Governor sent 10 Bills for reconsideration by the Assembly after many complaints by the State government. The Assembly after reconsideration sent the Bills to the Governor without accepting any amendments. But in a strange act the Governor sent all those Bills to the President for his consideration which is patently against the Constitution. Article 200 (First proviso) requires him to give his assent to the Bills.

So, the question of crucial importance in the present political context is whether a Governor can reserve Bills for the consideration of the President at his discretion. The Constitution is silent on this. It makes only an indirect reference to the reserving of Bills for the consideration of the President in two places. Article 213 deals with the ordinance-making power of Governors. Under this provision, in certain cases, the Governor can promulgate an ordinance only with instruction from the President. Under clause (b) of the above Article, the Governor can promulgate an ordinance only with instructions from the President in a case where he would have deemed it necessary to reserve a Bill containing the same provisions as in the ordinance. The words "deemed it necessary" indicate the making of judgement by the Governor in terms of the constitutional scheme of the power of legislative division. In other words, the Governor cannot act on his whims while deeming it necessary to reserve the Bills.

### **Issue of State subject**

The second place where the Constitution makes an indirect reference to the President's assent to a State Bill is in Article 254. Under clause (2) of this Article, a State law on an item in the Concurrent List will prevail in that State even when it contains a provision repugnant to the provisions of an existing central law if it has been reserved for the consideration of the President and has received his assent. This would mean that a Bill on a Concurrent subject can be or needs to be sent to the President for assent only if it contains provisions repugnant to an existing central law. But it does not indicate that every Bill on a concurrent subject should be sent to the President for assent.

In fact, the President has no jurisdiction to scrutinise and give assent to a Bill exclusively on a subject in the State List because of the federal scheme of legislative division. Therefore, it would seem that if the Governor sends a Bill on the State's matter to the President, it would be an abdication of the constitutional duty of a Governor.

So, from the above analysis, it can be concluded that a Governor cannot send to the President for assent Bills which are exclusively on the State subject. Also, he cannot send Bills on concurrent subjects if they do not contain provisions repugnant to the central law. If the Governor thinks that a Bill contains unconstitutional provisions, the only option for him is to send it back to the Assembly for reconsideration. A Governor is not personally responsible for anything done by the government. Further, constitutional validity of a law is decided by the court and neither the Governor nor the President has any jurisdiction over it.



# दैनिक भास्कर

Date:19-12-23

## विकास में तत्काल गति लाने की जरूरत है

संपादकीय

अर्थशास्त्रियों के बीच इन दिनों भारत को लेकर एक जुमला प्रचलित है। 'विकास की गति अगले 25 वर्षों में तेज करें वरना भारत समृद्ध होने के पहले ही बूढ़ा हो जाएगा।' यानी फिर कभी भी देश समृद्ध होने के बारे में नहीं सोच जाएगा क्योंकि गरीब अर्थव्यवस्था में विकास तो छोड़िए, आधी से ज्यादा वृद्ध आबादी की देखरेख भी एक बड़ी समस्या होगी। अभी भारत प्रति व्यक्ति आय में दुनिया में 129वें स्थान पर है जबकि मानव-विकास सूचकांक में 132वें पर। सांख्यिकी लाभ का काल वर्ष 2018 से शुरू हुआ, जो अगले 30 साल तक रहेगा। सांख्यिकी के अनुसार भारत के लिए 2020-40 का काल स्वर्णिम है। ताजा रिपोर्ट के अनुसार देश के 80 प्रतिशत लोग आज भी गरीबी के कारण सुपोषित नहीं हैं। तकनीकी कौशल भी उस स्तर का नहीं है, जो उसे वैश्विक स्पर्धा में बनाए रखे। औसत विकास दर अगर छह फीसदी की दर पर भी रहे तो अगले 12 साल में प्रति व्यक्ति आय दूनी होगी। आज आय 2250 डॉलर है, जो सन् 2047 में लगभग दस हजार डॉलर होगी। यह आय भारत को मात्र निम्न मध्यम वर्ग में ही रख सकेगी। लिहाजा समृद्ध होने के पहले इस 60 प्रतिशत बूढ़ी आबादी के भरण पोषण का जिम्मा शायद ही देश उठा पाएगा। एनएफएचएस-5 के अनुसार 15-49 वर्ष की 57 प्रतिशत महिलाएं खून की कमी से ग्रसित हैं। सीआईआई की रिपोर्ट कहती हैं। कि देश के कार्यबल के मात्र तीन प्रतिशत ने ही किसी किस्म की औपचारिक वोकेशनल ट्रेनिंग हासिल की है। क्या ऐसी शिक्षा और ट्रेनिंग भारत को 'अमृत काल में ले जाएगी? कहीं हम मौका चूक तो नहीं रहे हैं?'

राष्ट्रीय  
**सहारा**

Date:19-12-23

## घरेलू श्रम का उचित आकलन

संपादकीय

जरूरी नहीं कि घर में रहने वाले सभी सदस्यों के साथ समान व्यवहार होता हो। मुख्य न्यायाधीश डीवाई चन्द्रचूड ने यह कहा है। घर जैसे निजी स्थान पर अन्याय के मामले में कोई संविधान रिक्तता नहीं होने की बात भी उठाई। उन्होंने कहा कि घरों में सुरक्षा की सामान्य भावना के बावजूद इस बात की काफी संभावना है कि कुछ लोगों के लिए गैर बराबरी और अनुचित व्यवहार हो रहा हो। बेंगलूरु में नेशनल लॉ स्कूल ऑफ इंडिया यूनिवर्सिटी में व्याख्यान देते हुए उन्होंने कहा कि भारत में अतीत में अदालतों ने व्यक्ति की बजाय विवाह संस्था को विशेषाधिकार दिया। घरों को निजता के संवेदनशील स्थान के रूप में सुरक्षित स्थान माना जाता है, जो संवैधानिक कानून के मूल सिद्धांतों के अमल से मुक्त हैं। उन्होंने सवाल किया कि घर गृहिणी के लिए आर्थिक गतिविधि की जगह है, जहां उसे उसके कार्य के लिए उचित पारिश्रमिक नहीं दिया जाता। सार्वजनिक स्थानों पर महिलाओं के लिए खास कार्य और व्यवसायों तक सीमित रखने की बात भी मुख्य न्यायाधीश ने उठाई। और इसे उनके अधिकारों का उल्लंघन माना। महिलाओं को पुरुषों की अपेक्षा कम मेहनताना मिलता है और उन्हें हाशिए पर रखा जाता है। आम तौर पर इतने बड़े मंच से साधारण प्रतीत होने वाली महिलाओं के पक्ष की ये असाधारण बातें नहीं की जाती हैं। यह सच है कि अतीत से अब तक महिलाओं के श्रम को कोई तवज्जो नहीं दी जाती रही है। नियमित घरेलू कामों को किसी भी तरह के श्रम के कोष्ठकों के दरम्यान नहीं रखा गया। यहां तक कि अब भी सरकारें विवाह संस्था के अंतर्गत आने वाले स्त्री अधिकारों को लेकर मौन रहने में ही भलाई समझती हैं। अदालतों के बार-बार कहने के बावजूद वे आम घरेलू स्त्री के पक्ष में कानून बनाने में हिचकती हैं। संवैधानिक नजरिए से देखा जाए तो घरेलू मोर्चे पर होने वाला श्रम अवैतनिक दायरे में आता है। स्टेट बैंक ऑफ इंडिया ने अपनी एक रिपोर्ट में कहा था कि यदि अवैतनिक घरेलू श्रम की कीमत चुकता की जाए तो देश की जीडीपी में जबरदस्त उछाल आ सकता है। वहीं आम कामगार से लेकर विशिष्टताप्राप्त महिलाओं तक को समुचित पारिश्रमिक न मिलने की बात पूरी दुनिया में की जाती है। बच्चियों और महिलाओं के साथ रोजाना सरेराह होने वाले लैंगिक तथा अनुचित व्यवहार को रोक पाने में सरकारें और व्यवस्था पूरी तरह असफल हैं। जिस वक्त यह उनकी प्राथमिकता में शामिल हो जाएगा, तब सुधार खुद-ब-खुद नजर आने लगेंगे।

**Date:19-12-23**

## भारत के 'वृद्ध' होने की शंका

### संपादकीय

यदि 2047 (अमृत काल) तक भारत की संभावित वृद्धि दर सालाना औसतन छह फीसद रहती है, तो भी वह निम्न मध्यम अर्थव्यवस्था बना रहेगा और उस समय तक भारत का जनसांख्यिकीय लाभ भी जाता रहेगा। यह बात भारतीय रिजर्व बैंक (आरबीआई) के पूर्व गवर्नर रघुराम राजन ने कही है। हैदराबाद में 'मंथन' द्वारा आयोजित एक कार्यक्रम में रविवार को राजन ने कहा कि अगर देश तेज वृद्धि हासिल नहीं करता है, तो वह अमीर होने से पहले 'वृद्ध' (जनसांख्यिकीय रूप से) हो जाएगा जिसका मतलब है कि उस समय देश पर बड़ी उम्र वाली आबादी का भी बोझ होगा। हालांकि राजन से बाकायदा विश्लेषणात्मक अंदाज में अपने कहे की पुष्टि में जोरदार दलील दी है, लेकिन जैसा कि मोदी सरकार बारंबार आने वाले वर्षों में भारतीय अर्थव्यवस्था के और भी ऊंचे पायदान जा पहुंचने का दावा करती है, उससे राजन का कथन विरोधाभासी लगने लगता है। आज अर्थव्यवस्था के बुनियादी कारक भी मजबूत हैं, तो सहसा राजन के

कहे पर विश्वास नहीं होता। लेकिन वस्तुस्थिति जान लेना जरूरी होता है। और वस्तुस्थिति यह है कि बेरोजगार की स्थिति विचलित करने वाली है। विकसित होने के लिए पारंपरिक रूप से बताए जाते रहे रोजगार के स्थानांतरण कृषि से मैन्युफैक्चरिंग और फिर सेवा क्षेत्र में संबंधी कारकों के मामले कोई ज्यादा आश्वस्तकारी स्थिति नहीं है। मौजूदा आर्थिक रफ्तार श्रमबल में तेजी से शामिल होने वाले सभी लोगों को रोजगार मुहैया नहीं करा पा रही है। आज जो अमीर देश हैं, वे कृषि क्षेत्र से निर्माण क्षेत्र से सेवा क्षेत्र की ओर बढ़ते हुए विकसित देशों की जमात में शुमार हुए हैं, और आज इन देशों की अर्थव्यवस्थाएं सेवा आधारित हैं। आंकड़े भी तस्दीक करते हैं कि इन देशों में 70 फीसद श्रमबल सेवा क्षेत्र में नियोजित है, और बाकी का 20 फीसद विनिर्माण क्षेत्र में कार्यरत है। निर्माण और कृषि क्षेत्र में पांच-पांच फीसद श्रमबल ही खपा हुआ है। भारत में मौजूदा स्थिति कहीं से भी इस प्रकार से सेवा क्षेत्र में अर्थव्यवस्था के तब्दील होने की आश्वस्ति नहीं देती। उस पर ज्यादातर श्रमबल प्रशिक्षित नहीं है, आबादी लाभकारी की बजाय बोझिल हुए जा रही है, और ऑटोमेशन के चलते और भी निराशाजनक व प्रतिकूल परिदृश्य उभरता है। कुल मिलाकर कहना होगा कि चुनौतियां बड़ी हैं।

**Date:19-12-23**

## जीवाश्म ईंधन, काबू आसान नहीं

प्रमोद भार्गव



धरती पर रहने वाले जीव-जगत पर करीब तीन दशक से जलवायु परिवर्तन के वर्तमान और भविष्य में होने वाले संकटों की तलवार लटकी हुई है। मनुष्य और जलवायु बदलाव के बीच दूरी निरंतर कम हो रही है। अतएव इस संकट से निपटने के उपाय तलाशने की दृष्टि से 198 देश दुबई जलवायु सम्मेलन कॉप-28 में एकत्रित हुए। परिचर्चाओं से निकले निष्कर्ष के तहत कोयले, तेल और गैस अर्थात जीवाश्म ईंधन का उपयोग धीरे-धीरे खत्म करना है, लेकिन

विकासशील देश थोड़े असहमत रहे कि इस समझौते की जो शर्तें हैं, एक तो वे पूरी तरह स्पष्ट नहीं हैं, दूसरे उन्हें अमीर देशों की आर्थिक मदद के बिना पूरी करना आसान नहीं होगा?

सम्मेलनका प्रमुख लक्ष्य था कि दुनिया उस रास्ते पर लौटे जिससे बढ़ते वैश्विक तापमान को 1.5 डिग्री सेल्सियस तक केंद्रित किया जा सके। 100 से ज्यादा देश 2030 तक दुनिया की नवीकरणीय योग्य ऊर्जा को बढ़ाकर तीन गुना करने पर सहमत भी हो गए। इसके अंतर्गत अक्षय ऊर्जा के प्रमुख स्रोत सूर्य, हवा और पानी से बिजली बनाने के उपाय सुझाए गए। इस सिलसिले में उरुग्वे जैसे देश का उदाहरण दिया गया जो अपनी जरूरत की 98 फीसदी ऊर्जा इन्हीं स्रोतों से प्राप्त करता है। लेकिन ऐसे देश अपवाद हैं। हकीकत यह है कि यूक्रेन और रूस तथा इस्राइल व हमास के बीच भीषण युद्ध के कारण कोयला जैसे जीवाश्म ईंधन से ऊर्जा उत्पादन का प्रयोग बढ़ा है, और बिजली उत्पादन के जिन कोयला संयंत्रों को बंद कर दिया गया था, उनका उपयोग फिर से शुरू हो गया है। पर्यावरण विज्ञानियों ने बहुत पहले जान लिया

था कि औद्योगिक विकास से उत्सर्जित कार्बन और शहरी विकास से घटते जंगल से वायुमंडल का तापमान बढ़ रहा है, जो पृथ्वी के लिए घातक है। सदी के अंत तक पृथ्वी की गर्मी 2.7 फीसद बढ़ जाएगी।

मानव-निर्मित वैश्विक आपदा से निपटने के लिए प्रति वर्ष अंतरराष्ट्रीय पर्यावरण सम्मेलन, जिसे कॉन्फ्रेंस ऑफ पार्टिज (सीओपी/कॉप) के नाम से भी जाना जाता है, का आयोजन होता है। इस बार सीओपी की 28वीं बैठक दुबई में संपन्न हुई। सम्मेलन में लगभग पुरानी बातें दोहराई गईं पेरिस समझौते के तहत वायुमंडल का तापमान औसतन 1.5 डिग्री सेल्सियस से कम रखने के प्रयास के प्रति भागीदार देशों ने वचनबद्धता भी जताई थी, लेकिन COP28 वास्तव में अभी तक 56 देशों ने ही संयुक्त राष्ट्र के मानदंडों के अनुसार पर्यावरण सुधार की घोषणा की है। इनमें यूरोपीय संघ, अमेरिका, चीन, जापान और भारत शामिल हैं लेकिन रूस और यूक्रेन तथा इस्राइल और फिलिस्तीन युद्ध के चलते लगता नहीं कि कार्बन उत्सर्जन पर नियंत्रण के लिए नवीकरणीय ऊर्जा को जो बढ़ावा दिया जा रहा है, वह स्थिर रह पाएगा। कारण, जिन देशों ने वचनबद्धता निभाते हुए कोयला से ऊर्जा उत्सर्जन के जो संयंत्र बंद कर दिए थे, उन्हें रूस द्वारा गैस देना बंद कर दिए जाने के बाद फिर से चालू करने की तैयारियां हो रही हैं। 2018 ऐसा वर्ष था, जब भारत और चीन में कोयले से बिजली उत्पादन में कमी दर्ज की गई थी। नतीजतन, भारत पहली बार इस वर्ष के 'जलवायु परिवर्तन प्रदर्शन सूचकांक' में शीर्ष दस देशों में शामिल हुआ। स्पेन की राजधानी मैड्रिड में 'कॉप 25' में यह रिपोर्ट जारी की गई थी। रिपोर्ट के अनुसार 57 उच्च कार्बन उत्सर्जन वाले देशों में से 31 में उत्सर्जन का स्तर कम होने के रूझान इस रिपोर्ट में दर्ज थे। इन्हीं देशों से 90 प्रतिशत कार्बन का उत्सर्जन होता रहा है।

अमेरिका खराब प्रदर्शन करने वाले देशों में इसलिए आ गया है क्योंकि उसने जलवायु परिवर्तन की खिल्ली उड़ाते हुए इस समझौते से बाहर आने का निर्णय ले लिया था। हकीकत यह है कि अमेरिका ने कार्बन उत्सर्जन पर नियंत्रण के प्रयास ही नहीं किए। बदलते हालात में हमें जिंदा रहना है तो जीवन शैली को बदलना होगा। तापमान में वृद्धि को पूर्व औद्योगिक काल के स्तर से 1.5 डिग्री सेल्सियस तक सीमित करना है तो कार्बन उत्सर्जन में 43 फीसद की कमी लानी होगी। आईपीसीसी ने 1850-1900 की अवधि को पूर्व औद्योगिक वर्ष के रूप में रेखांकित किया हुआ है। इसे ही बढ़ते औसत वैश्विक तापमान की तुलना के आधार के रूप में लिया जाता है। गोया, कार्बन उत्सर्जन की दर नहीं घटी और तापमान में 1.5 डिग्री से ऊपर चला जाता है, तो असमय अकाल, सूखा, बाढ़ और जंगल में आग की घटनाओं का सामना निरंतर करते रहना पड़ेगा। बढ़ते तापमान का असर केवल धरती पर होगा, ऐसा नहीं है। समुद्र का तापमान भी इससे बढ़ेगा और कई शहरों के अस्तित्व के लिए समुद्र संकट बन जाएगा।

चूंकि विकासशील देश ऊर्जा उत्पादन के लिए जीवाश्म ईंधन पर निर्भर हैं, इसलिए उन्हें कार्बन उत्सर्जन घटाने के लिए विकसित देशों से आर्थिक मदद की जरूरत है। सीओपी 28 के ठीक पहले आई 'एडॉप्शन गैस रिपोर्ट-2023 अंडर फायनेंस' में कहा गया है कि वर्तमान में वैश्विक स्तर पर एडॉप्शन अर्थात् अनुकूलन के लिए जितनी वित्तीय मदद की जा रही है, उससे कहीं अधिक दस से 18 गुना आर्थिक मदद की जरूरत है। यह मदद नहीं मिलती है, तो ज्यादातर विकासशील देश हाथ पर हाथ धरे अगले सम्मेलन तक बैठे रहेंगे?