



*Date: 14-04-25*

## A Governor's conduct and a judgment of significance

**Suhrith Parthasarathy, [ is an advocate practising in the Madras High Court ]**



Last week, in a judgment of wide-ranging significance, in *The State of Tamil Nadu vs The Governor of Tamil Nadu and Anr.*, a two-judge Bench of the Supreme Court of India, comprising Justice J.B. Pardiwala and Justice R. Mahadevan, reaffirmed the limits that bind gubernatorial authority. In doing so, the Court reminded us of a constitutional truth that ought to be self-evident: the Governor of a State is neither an appendage of the Union nor an independent power centre, but is constrained by legal norms and democratic principle.

### A need to respect democratic obligations

At the heart of the case was a seemingly simple but institutionally weighty question: what happens when a Governor fails to act on a Bill duly passed by the State's legislature? The answers from the Court not only helped validate a clutch of Bills passed by the Tamil Nadu Legislative Assembly - each of which had languished without assent - but also contained in them a broader message. The office of the Governor, while significant, is not exempt from the obligations of representative democracy. To withhold assent indefinitely, without reason, subverts the constitutional order.

Initially numbering 12, the contested Bills trace their origins to as far as 2020, with two enacted under the previous regime in the State. Among them were Bills that sought to supplant the Governor's power to appoint Vice-Chancellors to public universities - proposals that emanated out of a long-standing skirmish between the Raj Bhavan and the elected government over institutional control.

For years, the Governor took no discernible action. When the State government moved the Supreme Court in November 2023, he promptly referred two of the Bills to the President for her consideration. The Legislative Assembly, in turn, convened a special session to reenact the remaining 10 Bills. But when these were sent to the Governor, he swiftly passed them on to the President. Since then, the President assented to only one, rejected seven outright, and left two pending.

It was this sequence of events which formed the basis for the State government's case in the Court. The Governor, through his conduct, the State claimed, had undermined the people's will. His prolonged inaction, and ultimately delayed referral, therefore, demanded judicial scrutiny.

India's federal design rests on a delicate balance. The Constitution carefully demarcates legislative authority between the Union and the States. Article 245 prescribes the territorial jurisdiction of each, allowing Parliament to legislate for the entire country or any part thereof, while State legislatures are confined to their respective territories.

The scope of legislative powers is categorised into three distinct lists outlined in the Constitution's Seventh Schedule. The Union enjoys exclusive authority over items in List I, while subjects in List III allow for legislation by both the Union and State governments. Matters in List II, on the other hand, remain under the sole legislative domain of the States. However, in the event of conflict with a parliamentary law, primacy is given to the Union legislation.

In this scheme, the Governor, though appointed by the President, functions as the constitutional head of the State. Barring specific instances where the Constitution expressly permits discretion, he is bound to act on the advice of the State's Council of Ministers.

### **A reading of Article 200**

It is in this context that Article 200 of the Constitution, which deals with how a Governor ought to assent to a Bill, assumed significance before the Court. Much of the dispute turned on its interpretation. On a plain reading of Article 200, the Governor may: grant assent; withhold assent (and return the Bill to the Assembly for reconsideration), or reserve the Bill for the President's consideration.

The Union of India, in their response to Tamil Nadu's petition, contended that the first proviso to Article 200 provided the Governor an independent, fourth course of action: he could simply withhold his assent to a Bill, without referring it back to the Assembly. In other words, he could perform a pocket-veto.

But this argument had expressly been rejected by the Court in *State of Punjab vs Principal Secretary to the Governor of Punjab* (2023). There, it found that the proviso to Article 200 contains no independent power. Once an ordinary Bill is passed by the Assembly, the Governor has only one of three options available: to either assent to it, or reserve it for the President's consideration, or withhold the assent, in which case, the Governor must also refer it back to the Assembly for reconsideration.

It was also the Union's case that in deciding whether to reserve a Bill for the President's assent, the Governor could exercise an autonomous discretion. That is, he had the independent ability to decide what course of action to follow. In answering this argument, the Court harked to the debates in the Constituent Assembly. It noted that the draft version of Article 200 (then Article 175) had explicitly stated that the Governor "may, in his discretion" reserve a Bill for the consideration of the President. This phrase was consciously omitted in the adopted version. Its removal, the Court held, was deliberate, aimed at ensuring that the Governor's role was constrained by the advice of the elected executive.

Indeed, the Court identified only three narrow circumstances in which the Governor could act without ministerial counsel: first, where the second proviso to Article 200 applied, that is where a Bill derogated from a High Court's powers; second, where a Bill fell within a class for which presidential assent was explicitly mandated, such as under Article 31C where a law was sought to be protected from judicial review; and third, where a Bill so fundamentally undermined constitutional values.

This conclusion came with an important caveat. Even where a Governor exercises discretion, the action is still amenable to judicial review. Relying on its earlier judgment in *Rameshwar Prasad vs Union of India* (2006), the Court found that while Article 361 grants personal immunity to Governors, it does not insulate their actions from legal scrutiny. Consider the alternative: a Governor may simply paralyse the legislative process by sitting over Bills for years on end, all the while hiding behind the cloak of gubernatorial immunity, choking, in the process, the entire governance of a State.

In any event, in this case, the Court found that there was no discretion available to the Governor. Having chosen to withhold assent, he could not plausibly have then referred the Bills to the President, on their being re-presented to him. There was no trace of executive advice backing his decisions nor were his acts grounded in any identifiable, let alone defensible, constitutional rationale. Having found the Governor's actions unconstitutional, the Court could no doubt have considered issuing what the law describes as a writ of mandamus, compelling him to grant his assent to the Bills. But given the substantial time that had lapsed and given that previous Court decisions had been overlooked, the Court chose the ostensibly extreme option. With a view to achieving complete justice - a power available to it under Article 142 - it declared that these 10 Bills would be deemed to have been assented to on the date when they were re-presented to the Governor.

Some might see this as judicial overreach, but issuing a mandamus might well have been rather more unworkable. Should the Court's orders be breached, it cannot plausibly hold the Governor in contempt. Therefore, the ultimate direction must be seen as a logical sequitur to the Court's findings: on the Bills being passed anew by the State Assembly, and on the Council of Ministers recommending their assent, the Governor was left with no discretion in the matter.

### **The larger message**

The significance of the judgment for the specific Bills, which were at stake, is plain to see. But the verdict also carries with it a larger message. It upholds a fact intrinsic to our Republic: that the Governor, though appointed by the Union government, functions on the aid and advice of the State executive; the office is meant to serve not as a source of political disputes, but as a constitutional sentinel, upholding the values of representative democracy.

## **बाबा साहब का देश कितना बदल गया**

आलोक जोशी, ( वरिष्ठ पत्रकार )



आज आंबेडकर जयंती है। 134 साल पहले मध्य प्रदेश के महु में जन्मे बाबा साहब भीमराव आंबेडकर की प्रतिमाएं तो कई दशकों से देश के अनेक शहरों और गांवों में लगती रही हैं। मगर उनकी बातों और उनकी ताकत को न सिर्फ उनके जीवन काल में, बल्कि उसके बाद भी काफी समय तक ठीक से समझा नहीं जा सका। राजनीति या सामाजिक चेतना की नजर से देखें, तो उनका असली काम 1924 में शुरू हुआ, जब लंदन से लौटकर उन्होंने भारत में दलितों के कल्याण के लिए एक संगठन बनाया था। एक तरह से यह

उनका शताब्दी वर्ष भी है, यहां यह देखना जरूरी होगा कि पिछले ने सौ वर्षों में इस मोर्चे पर क्या और कितना बदलाव हुआ है ?

आंबेडकर के पिता सेना में सूबेदार थे। इसके बावजूद बचपन से ही उन्हें छुआछूत का सामना करना पड़ा। उस वक्त समाज में दलितों और पिछड़ों की स्थिति बेहद खराब थी। उन्हें कुएं से पानी नहीं भरने दिया जाता था और पढ़ाई-लिखाई से भी दूर रखा जाता था। रखा जाता था। ऐसे माहौल में भी आंबेडकर ने न सिर्फ स्कूली पढ़ाई पूरी की, बल्कि इतने मनोयोग से की कि उन्हें उच्च शिक्षा के लिए बड़ौदा महाराज की छात्रवृत्ति भी मिली। उन्हें कोलंबिया विश्वविद्यालय जाने का मौका मिला, जहां से उन्होंने एमए व पीएचडी की डिग्रियां हासिल की और वकालत पढ़ने इंग्लैंड गए। उन उन्हें लंदन स न स्कूल ऑफ इकोनॉमिक्स सेडीएससी करने का मौका मिला था, लेकिन तभी उन्हें बड़ौदा वापस आना पड़ा। मगर बाद में उन्होंने बैरिस्टर की पढ़ाई डीएससी की डिग्री भी हासिल की और जर्मनी के बॉन विश्वविद्यालय में भी अध्ययन किया। आंबेडकर को न सिर्फ पढ़ाई के मौके मिलते रहे, बल्कि अच्छी जगह पर काम करने के भी अवसर मिले।

जाति और वर्गभेद ने उन्हें कदम-कदम पर विचलित किया और यह उनके सतत संघर्ष में साफ दिखता भी है। उनकी संघर्ष-यात्रा सिर्फ झंडा बुलंद करने या विरोध की आवाज उठाने तक सीमित नहीं थी। वह समाज, राजनीति व अर्थशास्त्र के विषय अध्ययन का इस्तेमाल वैकल्पिक मार्ग दिखाने में करते रहे। इसीलिए, भारत की संविधान सभा के सदस्य और संविधान का मसौदा तैयार करने वाली समिति के अध्यक्ष के तौर पर उनका इतना योगदान रहा कि उनको ही संविधान का लेखक या निर्माता माना जाता है। अगर आज के संदर्भ में देखा जाए, तो यहीं उनका सबसे बड़ा और महत्वपूर्ण योगदान है। नागरिकों के मूल अधिकार, समता अ और सामाजिक न्याय के सिद्धांत इसीलिए संविधान में प्रभावी रूप से शामिल ल किए गए हैं। वैसे, क्या संविधान लिख देने से रह। काम हो गया? याद रखना चाहिए कि 20वीं सदी की शुरुआत में जब आंबेडकर की राजनीतिक-सामाजिक चेतना बन रही थी, तब का हाल क्या था ?

भारत की 80 फीसदी आबादी तब गांवों में ही बसती थी। वहीं दलित और पिछड़े वर्ग की जिंदगी सफाई, चमड़े का काम और खेतिहर मजदूरी जैसी चीजों पर निर्भर थी। कमाई न के बराबर थी और मानसिक- शारीरिक शोषण अलग से। साल 1931 की जनगणना के अनुसार, अस्पृश्यों (जिन्हें अब अनुसूचित जाति या दलित कहते हैं) में

साक्षरता दर केवल 1-2 प्रतिशत थी। पिछड़े वर्ग या ओबीसी को दलितों की तुलना में थोड़ा उंचा मान सकते थे, लेकिन माली हालत उनकी भी कमजोर ही थी, पर अब बहुत सुधरी है। हम साफ देख रहे हैं कि राजनीति पर अगड़ी जातियों का वर्चस्व घट रहा है और पिछड़ों की ताकत बढ़ रही है।

आजादी के बाद संविधान में जो प्रावधान किए गए, उनका असर काफी हद तक नजर आता है। खासकर शिक्षा और रोजगार के क्षेत्र में। 1951 में अनुसूचित जातियों (एससी) में साक्षरता दर सिर्फ 10.3 प्रतिशत थी, जो 2011 की जनगणना तक बढ़कर 66.1 प्रतिशत हो गई। इसी तरह, अनुसूचित जनजातियों (एसटी) की साक्षरता दर 8.5 प्रतिशत से बढ़कर 59 प्रतिशत हो गई। ओबीसी के आंकड़े नहीं हैं, लेकिन उनकी साक्षरता दर भी सामान्य वर्ग के करीब पहुंच चुकी है। हालांकि, उच्च शिक्षा में समस्या अभी बाकी है। एनएसओ के 2017-18 के सर्वे के अनुसार, केवल 1.8 फीसदी एससी और एसटी छात्र ही कॉलेज पहुंच पाते हैं।

रोजगार के क्षेत्र में भी कुछ सुधार दिखता है। आजादी के वक्त इन वर्गों के लिए सरकारी नौकरियां न के बराबर थीं, मगर 2019 के सरकारी आंकड़े बताते हैं कि केंद्र सरकार की नौकरियों में एससी 15.3 प्रतिशत, एसटी 7.5 प्रतिशत और ओबीसी 19.3 प्रतिशत तक पहुंच चुके हैं। हालांकि, अनुमान है कि निजी क्षेत्र में सिर्फ 3-4 प्रतिशत कर्मचारी ही दलित या पिछड़े वर्गों से आते हैं।

कमाई में बढ़त के बावजूद खाई बनी हुई है। 2011-12 के राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण (एनएसएस) के अनुसार, ग्रामीण क्षेत्रों में दलित परिवारों की औसत मासिक आय 5,000 रुपये से कम थी, जबकि गैर-दलित परिवारों की आय इससे दोगुनी थी। शहरी क्षेत्रों में भी यह अंतर स्पष्ट है। 2018 के एक अध्ययन के अनुसार, 83 प्रतिशत दलित परिवारों की मासिक आय 5,000 रुपये से कम थी। जमीन के मालिकाना अधिकार के मामले में भी भारी सुधार नहीं दिखता।

1991 के बाद आर्थिक उदारीकरण ने बड़ी आबादी के लिए नए रास्ते खोले, पर दलित और पिछड़े वर्गों को बहुत फायदा नहीं हुआ। निजी क्षेत्र के फैलाव से ज्यादा पढ़े-लिखे और हुनरमंद लोगों को तो फायदा हुआ, लेकिन इन समुदायों के ज्यादातर लोग अब भी बोझा ढोने जैसे कामों में ही लगे रहे। 2018 के एक अध्ययन के अनुसार, 1990 के दशक से दलितों की आर्थिक स्थिति और खराब हुई, क्योंकि सरकारी नौकरियों में कमी आई और निजी क्षेत्र में आरक्षण लागू नहीं हुआ। 2015-16 में 2.3 करोड़ दलित बेरोजगार थे, जो 2018 तक बढ़कर आठ करोड़ हो गए। यह बेरोजगारी दर सामान्य आबादी की तुलना में दोगुनी थी।

हां, पिछले कुछ वर्षों में उद्यमिता और ई-कॉमर्स के बढ़ते चलन ने फिर नए रास्ते खोले हैं। मोची और चमार स्टूडियो जैसे ब्रांड न सिर्फ भारत में, बल्कि दुनिया के दूसरे देशों में भी धमक दे रहे हैं। यहां जातिभेद को चुनौती, अपने पारंपरिक हुनर का सम्मान और आर्थिक मोर्चे पर मुकाबले व ले की ललक एक साथ दिखती है। संभव है, आने वाला वक्त इसी रास्ते आंबेडकर की इच्छाओं को मंजिल तक पहुंचाने का काम करे। इसमें कोई दोराय नहीं है कि स्वयं अर्थशास्त्री रहे आंबेडकर के समय के र बाद दलितों-पिछड़ों ने आर्थिक रूप से लंबा सफर तय

किया है। वंचित समाज में खुशहाल जीवन को लेकर जैसी जागरूकता की जरूरत आंबेडकर बताते थे, वैसी जागरूकता समाज में आ चुकी है। अब समाज के सफल प्रतिनिधियों को पूरे समाज के उत्थान के लिए काम तेज करने चाहिए, आंबेडकर यही चाहते थे।

---