

## Từ quyền lực của chính quyền bang trong Hiến pháp đến bản chất của mô hình liên bang Ấn Độ

Phùng Thị Thảo\*

Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn Hà Nội

Ngày nhận bài: 29/02.2020, ngày gửi phản biện: 02/03/2020, ngày duyệt đăng: 10/04/2020

Cùng với Lời mở đầu, 22 phần chia thành 448 điều, 12 mục lục và 5 phụ lục, Hiến pháp Ấn Độ hiện nay được coi là bản quốc hiến dài nhất thế giới. Tuy nhiên, trong bản hiến pháp dài nhất thế giới ấy lại không dành một chữ nào để đề cập đến cụm từ “liên bang”. Trên thực tế, liên bang chính là nguyên tắc vận hành chung của mô hình Chính phủ Ấn Độ. Trong Hiến pháp Ấn Độ, quyền hạn của chính quyền trung ương và quyền hạn của chính quyền các bang đã được quy định tại Điều 246. Vậy quyền hạn cụ thể của chính quyền bang ở Ấn Độ bao gồm những gì? Quyền hạn của chính quyền trung ương bao gồm những gì? Bản chất của mô hình liên bang Ấn Độ là gì? Tất cả những vấn đề này sẽ được phân tích và trả lời trong bài viết.

Từ khóa: Ấn Độ, chính quyền bang, chính quyền trung ương, Hiến pháp, mô hình liên bang

### Mở đầu

Sau quá trình soạn thảo kéo dài gần 3 năm (2 năm, 11 tháng và 18 ngày), bản thảo cuối cùng của Hiến pháp Ấn Độ được hoàn tất vào ngày 26/11/1949. Ngày 24/11/1950, 284 thành viên của Hội đồng lập hiến Ấn Độ đã ký tên để thông qua bản thảo hiến pháp cuối cùng này. Hiến pháp Ấn Độ chính thức có hiệu lực từ ngày 26/1/1950. Đây chính là pháp luật tối cao cung cấp một loạt những điều khoản cơ bản cho phép sự phối hợp đủ là nhu cầu giữa các công dân trong xã hội Ấn Độ. Hiến pháp quy định quyền lợi cơ bản cùng nghĩa vụ của mỗi công dân. Đặc biệt quan trọng, Hiến pháp Ấn Độ quy định mô hình chính trị (hệ thống liên bang) và sự phân chia quyền lực giữa các loại chính quyền trong hệ thống chính trị này. Theo đó, chính quyền bang nắm giữ những quyền lực nhất định trong khi chính quyền trung ương cũng nắm giữ những quyền lực riêng.

### 1. Quyền lực của chính quyền bang trong Hiến pháp Ấn Độ

Tại Điều 1. Phần I Hiến pháp Ấn Độ khẳng định:

“1. Ấn Độ, hay còn gọi là Bharat, là liên hiệp gồm các bang,

2. Các bang và các vùng lãnh thổ của Ấn Độ sẽ được quy định cụ thể trong Mục lục số 1”...

(Government of India, 2007, p.20)

\* phungthao1@gmail.com

Như vậy, dù không nhắc đến cụm từ “liên bang”, nhưng với các khoản 1 và 2 của Điều 1 kể trên, Hiến pháp đã gián tiếp công nhận liên bang là nguyên tắc chung để vận hành chính phủ của Ấn Độ. Quyền hạn của chính quyền bang cũng như quyền hạn của chính quyền trung ương được quy định chi tiết ở Mục lục số 7 của bản Hiến pháp (Government of India, 2007, pp.321-326).

Căn cứ vào Mục lục số 7, quyền hạn của chính quyền bang được ghi nhận tại Danh mục liệt kê số 2 (Government of India, 2007, pp.321-326). Theo đó, cơ quan lập pháp của các bang có quyền soạn thảo và ban hành luật đối với 66 vấn đề được liệt kê chi tiết. 66 vấn đề này tập trung vào các lĩnh vực như nông nghiệp, cảnh sát, nhà tù, chính quyền địa phương, thuế khóa, y tế cộng đồng, đất đai, rượu, thương mại và mậu dịch, gia súc và nghề chăn nuôi, các dịch vụ công thuộc thẩm quyền bang.

Ví dụ, Mục lục số 7 của Hiến pháp ghi nhận quyền hạn của chính quyền bang đối với lĩnh vực nông nghiệp tại Danh mục liệt kê số 15 và 45. Theo đó, trong lĩnh vực nông nghiệp, cơ quan lập pháp cấp bang có quyền ban hành luật liên quan đến việc: (15) nghiên cứu và giáo dục trong nông nghiệp, bảo vệ chống lại những loài gây hại và ngăn chặn các loại bệnh dịch đối với cây trồng (Government of India, 2007, p.323); (45) Lợi tức đất đai bao gồm việc định giá và thu lợi tức, lưu giữ các bản ghi chép đất đai và các khảo sát phục vụ cho các mục đích có liên quan đến lợi tức, các bản ghi chép về quyền và việc chuyển nhượng lợi tức các khoản thuế liên quan đến thu nhập nông nghiệp; trách nhiệm liên quan đến việc thừa kế đất nông nghiệp (Government of India, 2007, p.324)

Danh mục số 4, thuộc Danh mục liệt kê cho chính quyền bang cho thấy chính quyền các bang cũng nắm quyền quản lý các nhà tù, các trại cải tạo thanh thiếu niên phạm pháp, trại giáo hóa những con phạm trẻ tuổi, các cơ sở giam giữ người; dân xếp với các bang khác để sử dụng nhà tù và các cơ sở giam giữ khác (Government of India, 2007, p.322).

Chính quyền địa phương cũng chịu sự quản lý của chính quyền bang. Cụ thể, cơ quan luật pháp của bang nắm quyền soạn thảo luật liên quan đến cơ cấu, quyền lực dành cho các hội đồng cấp thành phố, các xí nghiệp liên hợp, hội đồng các quận, các cơ quan chức năng có thẩm quyền giải quyết các vấn đề liên quan đến khai thác hầm mỏ, cùng với các cơ quan chức năng khác thuộc địa phương phục vụ cho việc tự quản lý trong phạm vi địa phương hoặc các đơn vị quản lý hành chính cấp làng xã (Government of India, 2007, p.322).

Chính quyền các bang nắm quyền quản lý lĩnh vực sản xuất rượu, cụ thể từ khâu sản xuất, sở hữu, vận chuyển, mua và bán rượu (Government of India, 2007, p.322).

Đặc biệt, cơ quan lập pháp của chính quyền bang nắm quyền ban hành luật liên quan đến một số lĩnh vực thuế, cụ thể như: (46) thuế thu nhập trong nông nghiệp; (47) thuế liên quan đến việc thừa kế đất nông nghiệp; (49) các loại thuế đối với đất đai và thuế dành cho việc xây dựng các tòa nhà; (50) các loại thuế đối với tình trạng khai thác hầm mỏ phù hợp với những điều khoản đã được Quốc hội ban hành liên quan đến việc phát triển khai thác mỏ; (51) các loại thuế đánh vào các loại mặt hàng được sản xuất trong địa phận bang và các loại thuế chống bán phá giá ở tỷ lệ tương đương hoặc tỷ lệ thấp hơn đối với cùng một loại mặt hàng được sản xuất ở các bang khác tại Ấn Độ (như: (a) rượu phục vụ cho nhu cầu tiêu thụ của người dân, (b) thuốc phiện, cây gai dầu, chất gây nghiện và các loại thuốc có chứa chất gây nghiện), nhưng không bao gồm các loại dược liệu đã được điều chế có chứa cồn hay bất kỳ loại chất nào đã được quy định tại tiểu mục (b) của nội dung trên; (52) các thuế đánh vào hoạt

động lưu thông hàng hóa vào một khu vực cụ thể thuộc địa phương nhằm phục vụ cho nhu cầu tiêu dùng, sử dụng hoặc buôn bán; (53) các loại thuế đối với các hoạt động tiêu thụ hoặc buôn bán điện; (54) các loại thuế đối với hoạt động mua, buôn bán hàng hóa ngoại trừ bảo chi căn cứ vào nội dung đã được ghi nhận ở Điều 92A thuộc Danh mục liệt kê dành cho chính quyền trung ương<sup>1</sup>; (55) các loại thuế đối với các loại hình quảng cáo ngoại trừ các loại quảng cáo được đăng tải trong loại hình bảo chi (và các loại quang cáo được phát trên sóng truyền hình và truyền thanh); (56) các loại thuế đối với hành khách và hàng hóa được vận chuyển trên các tuyến đường bộ và các tuyến đường thủy thuộc bang; (57) các loại thuế đối với các loại hình phương tiện vận tải dù được vận hành cơ học hay không được vận hành bằng cơ học bao gồm cả các loại xe điện chở khách đã được quy định ở Mục 35<sup>2</sup> thuộc Danh mục liệt kê III; (58) các loại thuế đối với thú vật và thuyền bè; (59) các loại phí cầu đường; (60) các loại thuế liên quan đến nghề nghiệp, các loại hình kiếm sống, các khuynh hướng nghề nghiệp và khuynh hướng việc làm; (61) các loại thuế đối với các loại hình trợ cấp; (62) thuế đánh vào các mặt hàng xa xỉ, trong đó có thuế áp dụng cho các loại hình giải trí, các trò tiêu khiển, các hoạt động cá độ và đánh bạc (Government of India, 2007, pp 324-325).

Như vậy, Hiến pháp Ấn Độ đã quy định quyền hạn cụ thể cũng như những lĩnh vực mà cơ quan lập pháp của chính quyền bang có thể ban hành luật. Những quyền hạn kể trên của chính quyền bang liệu có bình đẳng với quyền hạn của chính quyền trung ương/chính quyền liên bang? Vấn đề này sẽ được bàn luận chi tiết ở nội dung tiếp theo của bài viết này.

## 2. Quyền lực của chính quyền trung ương trong Hiến pháp Ấn Độ

Như đã đề cập ở trên, quyền hạn của chính quyền trung ương được quy định tại Điều 246 của Hiến pháp Ấn Độ, cụ thể, những quyền hạn này được giải thích chi tiết ở Danh mục liệt kê số 1 (danh mục dành cho chính quyền liên bang), Mục lục số 7 (Government of India, 2007, pp.315-321). Căn cứ vào đây, cơ quan lập pháp của chính quyền trung ương Ấn Độ có quyền soạn thảo luật đối với 97 danh mục vấn đề liên quan. Các vấn đề thuộc 97 danh mục này tập trung vào các lĩnh vực như quốc phòng, năng lượng nguyên tử, các vấn đề đối ngoại, chiến tranh và hòa bình, ngân hàng, đường sắt, bưu điện và thư tin, hàng không, hải cảng, ngoại thương, tiền tệ và đúc tiền.

Cụ thể, các danh mục từ số 1-9 của Danh mục dành cho chính quyền liên bang đề cập đến một loạt những quyền hạn của chính quyền trung ương ở lĩnh vực quốc phòng. Theo đó, cơ quan lập pháp của chính quyền trung ương có quyền soạn thảo và ban hành luật đối với: (1) toàn bộ nền quốc phòng của Ấn Độ và mọi thành tố của nền quốc phòng trong đó bao gồm tất cả các hoạt động nhằm chuẩn bị cho phòng vệ, tất cả những hoạt động phục vụ cho thời kỳ chiến tranh, hậu chiến tranh và giải ngũ hiệu quả; (2) quân đội và lực lượng hải quân, không quân; bất kỳ lực lượng vũ trang nào của liên bang; (2A) triển khai bất kỳ lực lượng vũ trang trực thuộc liên bang hay lực lượng quốc phòng bất kỳ nhằm

<sup>1</sup> Điều 92A thuộc Danh mục liệt kê dành cho chính quyền trung ương quy định: chính quyền trung ương nắm quyền quản lý các loại thuế áp dụng cho việc buôn bán và tất cả các loại hàng hóa, ngoại trừ bảo chi (Government of India, 2007, p.321).

<sup>2</sup> Mục 35, thuộc Danh mục liệt kê số 3 quy định: cả chính quyền trung ương và chính quyền bang đều có quyền soạn thảo và ban hành luật có liên quan đến việc áp dụng thuế đối với các phương tiện vận tải được vận hành cơ học (Government of India, 2007, p.328).

kiểm soát liên bang hoặc đội quân bất kỳ, hoặc một đơn vị vũ trang trực thuộc tại một bang bất kỳ nhằm hỗ trợ cho chính quyền dân sự của bang đó; toàn bộ quyền lực, thẩm quyền, đặc quyền, nghĩa vụ pháp lý của các thành viên thuộc lực lượng vũ trang khi tham gia các hoạt động triển khai kể trên; (3) xác định ranh giới các khu vực đóng quân, các chính quyền tự trị của địa phương tại các khu vực đóng quân, cơ cấu tổ chức và quyền hạn của các đơn vị chức năng đóng quân tại các khu vực này, điều chỉnh nơi ở (bao gồm cả việc kiểm soát các hoạt động cho thuê nhà ở) tại các khu vực kể trên; (4) toàn bộ các vấn đề thuộc quân đội, hải quân và không quân; (5) toàn bộ vũ khí, súng ống, đạn dược và thuốc nổ; (6) năng lượng nguyên tử và nguồn tài nguyên khoáng sản thiết yếu phục vụ cho việc sản xuất năng lượng nguyên tử; (7) toàn bộ các ngành công nghiệp đã được Quốc hội công bố cần thiết cho mục tiêu phòng vệ hoặc phục vụ cho thời kỳ chiến tranh; (8) Cục Điều tra và Tình báo Trung ương; (9) giam giữ mang tính phòng ngừa vì những lý do có liên quan đến lĩnh vực quốc phòng, đối ngoại, hoặc an ninh của Ấn Độ (Government of India, 2007, p.315).

Trong khi đó, các danh mục từ 10-14 lại quy định những thẩm quyền của chính quyền trung ương ở lĩnh vực đối ngoại. Cụ thể, chính quyền trung ương toàn quyền quyết định đối với: (10) tất cả các hoạt động đối ngoại của quốc gia; tất cả những vấn đề đưa Ấn Độ xây dựng mối quan hệ với bất kỳ quốc gia nào trên thế giới; (11) các đại diện ngoại giao, đại diện lãnh sự và đại diện thương mại của Ấn Độ tại các quốc gia; (12) tổ chức Liên Hợp Quốc; (13) tham gia vào các cuộc hội thảo quốc tế, các tổ chức quốc tế, các tổ chức khác, và việc thực thi các quyết định có liên quan; (14) tham gia vào các hiệp định, hiệp ước với các quốc gia khác và thực thi các hiệp định, hiệp ước với các quốc gia này (Government of India, 2007, p.315).

Trên lĩnh vực tài chính - tiền tệ, chính quyền trung ương nắm quyền soạn thảo, ban bố luật và quản lý các vấn đề như: (36) tiền tệ, đúc tiền; ngoại tệ; (37) các khoản vay nợ nước ngoài; (38) Ngân hàng Dự trữ Ấn Độ; (39) Ngân hàng Tiết kiệm Bưu điện; (40) các loại hình sở hữu do chính quyền trung ương hay chính quyền bang tổ chức; (45) ngành ngân hàng; (48) thị trường chứng khoán và thị trường hàng hóa kỳ hạn (Government of India, 2007, p.317).

Đặc biệt, chính quyền trung ương nắm quyền ban bố luật, quản lý các vấn đề liên quan đến lĩnh vực ngoại thương, cụ thể như: (41) thương mại, mậu dịch với các quốc gia trên thế giới; các hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu xuyên hàng rào thuế quan; miễn giải khái niệm hàng rào thuế quan; (42) thương mại và mậu dịch giữa các bang thuộc lãnh thổ Ấn Độ (Government of India, 2007, p.317).

Trên phương diện kinh tế, chính quyền trung ương nắm quyền kiểm soát và quản lý: (52) các ngành công nghiệp; (53) kiểm soát và phát triển các mỏ dầu và nguồn dự trữ dầu mỏ; dầu mỏ và các sản phẩm có liên quan đến dầu mỏ; các loại chất lỏng và hợp chất được Quốc hội công bố thuộc danh sách các loại chất dễ bắt cháy; (54) kiểm soát các hầm mỏ và phát triển các loại khoáng sản theo quy định của Luật do Quốc hội thông qua; (55) kiểm soát nguồn nhân công lao động và tình trạng an toàn lao động tại các khu hầm mỏ và các mỏ dầu; (56) kiểm soát và phát triển các thung lũng được tạo thành từ các con sông và các dòng sông chảy qua địa phận các bang trên lãnh thổ Ấn Độ theo quy định của luật do Quốc hội ban hành; (57) nghề cá và nghề nuôi cá (ngư nghiệp) tại những vùng nước thuộc lãnh thổ Ấn Độ; (58) sản xuất, cung ứng, phân phối mật hàng muối ăn của các đơn vị trực thuộc liên

bang, kiểm soát và quản lý các hoạt động sản xuất, cung ứng và phân phối muối của các đơn vị khác; (60) canh tác, sản xuất, xuất khẩu cây thuốc phiện (Government of India, 2007, p.318).

Bảng việc khảo sát sơ lược bản Hiến pháp Ấn Độ như trên, chúng ta có thể thấy: trong khi chính quyền bang nắm quyền soạn thảo luật đối với một số vấn đề thì chính quyền liên bang được Hiến pháp trao quyền soạn thảo luật đối với một loạt các vấn đề trọng yếu. Điều này đã hé lộ phần nào bản chất của mô hình liên bang Ấn Độ.

### 3. Bản chất của mô hình liên bang Ấn Độ

Việc tìm hiểu những quyền hạn kể trên cho thấy Hiến pháp Ấn Độ rõ ràng đã trao quyền cho chính quyền liên bang và chính quyền bang. Nói cách khác, Hiến pháp nước này cho thấy quyền lực đã được phân chia giữa chính quyền bang và chính quyền liên bang. Tuy nhiên, việc khảo sát phạm vi và giới hạn quyền lực của hai loại chính quyền kể trên trong Hiến pháp Ấn Độ cho thấy chính quyền liên bang kiểm soát nhiều quyền hạn hơn so với chính quyền bang. Cụ thể, chính quyền liên bang được Hiến pháp trao quyền tới 97 danh mục trong khi chính quyền bang chỉ có thể kiểm soát 66 danh mục. Không chỉ nắm giữ nhiều danh mục quyền hạn hơn, chính quyền liên bang cũng được Hiến pháp Ấn Độ trao quyền quản lý những lĩnh vực then chốt mang tính chất sống còn đối với sự tồn tại và phát triển của bất kỳ một quốc gia nào trên thế giới. Những lĩnh vực then chốt ấy bao gồm: quốc phòng, đối ngoại, kinh tế, tài chính - tiền tệ, thông tin. Chính điều này đã dẫn đến tình trạng tập trung quyền lực vào chính quyền trung ương. Thực tế cho thấy, Quốc hiến Ấn Độ hàm chứa rất nhiều điều khoản quan trọng để tạo ra một chính phủ trung ương mang tính tập quyền như: Điều 2 và Điều 3 (Phần I); Điều 155 (Phần V I). Điều 250 (Phần XI); Điều 257 (Phần XI)...

Cụ thể, tại Điều 2 của Hiến pháp, cơ quan lập pháp của chính quyền trung ương nắm toàn quyền công nhận hay thành lập các tiểu bang mới ở Ấn Độ: "Theo luật, Quốc hội có quyền công nhận hoặc thiết lập những tiểu bang mới thuộc liên bang căn cứ vào những điều kiện phù hợp do chính Quốc hội quy định" (Government of India, 2007, p.2). Như vậy, căn cứ vào Điều 2, sự tồn tại của bất kỳ bang nào hay vùng lãnh thổ nào thuộc liên bang cũng đều nằm trong sự quản lý của chính quyền trung ương.

Không dừng lại ở đó, Điều 3 của Hiến pháp tiếp tục trao quyền cho chính quyền trung ương trong việc thiết lập các tiểu bang mới cùng với quyền thay đổi diện tích, đường ranh giới bang, hay tên gọi của những tiểu bang này

"Theo luật, Quốc hội có quyền:

a. Thành lập một tiểu bang mới bằng việc chia tách một phần lãnh thổ thuộc bang bất kỳ; hay bằng việc sáp nhập hai hay nhiều tiểu bang hay nhiều vùng của các bang; hoặc bằng việc sáp nhập vùng lãnh thổ bất kỳ vào một phần lãnh thổ của một bang bất kỳ;

b. Gia tăng diện tích của bang bất kỳ;

c. Thu nhỏ diện tích của bang bất kỳ;

d. Thay đổi đường ranh giới của bang bất kỳ;

e. Thay đổi tên gọi của bang bất kỳ" (Government of India, 2007, p.2).

Hiến pháp Ấn Độ quy định rõ mỗi bang sẽ có một Thống đốc/Thủ hiến (Điều 153). Quyền hành pháp của mỗi bang phù hợp với Hiến pháp sẽ được trao cho Thống đốc và sẽ được thực thi một cách

trực tiếp hoặc thông qua đội ngũ thuộc cấp của Thống đốc (Điều 154A) (Government of India, 2007, p.76). Với vai trò thực thi quyền hành pháp của mỗi bang, Thống đốc bang có quyền ân xá, miễn giảm, hoãn hoặc hủy bỏ hình phạt hoặc đình chỉ, thay đổi và xóa bỏ ban án của bất kỳ cá nhân nào đã vi phạm điều luật bất kỳ có liên quan đến quyền hành pháp của bang đó (Điều 161) (Government of India, 2007, p.78). Tuy nhiên, tại Điều 155 (thuộc Chương II, Phần VI), Hiến pháp Ấn Độ quy định rõ: "Thống đốc bang/Thủ hiến bang sẽ được chỉ định bởi Tổng thống thông qua chứng nhận có chữ ký và con dấu của Tổng thống" (Government of India, 2007, p.76). Như vậy, Thống đốc là vị trí nắm giữ quyền hành pháp cao nhất ở mỗi bang nhưng trên thực tế chính quyền trung ương lại nắm quyền bổ nhiệm Thống đốc. Do vậy, ở một góc độ nhất định, chính quyền trung ương có thể tác động đến chính quyền bang thông qua vai trò của Thống đốc bang đó. Nói cách khác, trên phương diện hành pháp, quyền hạn và vai trò của các Thống đốc bang là ví dụ sinh động cho thấy quyền lực, xét đến cùng vẫn tập trung vào chính quyền liên bang.

Tiếp đó, tại Điều 250 (thuộc Chương I, Phần XI), Hiến pháp Ấn Độ tiếp tục trao quyền đặc biệt cho chính quyền trung ương trong trường hợp tình trạng khẩn cấp được công bố và vẫn còn hiệu lực. Cụ thể, Điều này quy định: "...Khi tình trạng khẩn cấp được tuyên bố, Quốc hội Ấn Độ sẽ có quyền lực soạn thảo luật áp dụng cho toàn bộ hoặc một phần bất kỳ của một vùng lãnh thổ bất kỳ thuộc Ấn Độ đối với bất kỳ vấn đề nào đã được liệt kê trong Danh mục dành cho các tiểu bang" (Government of India, 2007, p.154). Như đã đề cập ở trên, Hiến pháp Ấn Độ đã phân định quyền hạn riêng cho chính quyền trung ương (Danh mục dành cho chính quyền trung ương - Danh mục liệt kê số 1, Mục lục số 7) và cho chính quyền bang (Danh mục dành cho chính quyền bang - Danh mục liệt kê số 2, Mục lục số 7). Tuy nhiên, với nội dung được quy định tại Điều 250 kể trên, trong trường hợp tình trạng khẩn cấp được công bố, rõ ràng chính quyền trung ương được trao quyền thu tóm quyền hạn của chính quyền bang vốn đã được quy định tại Danh mục dành cho chính quyền bang. Nói cách khác, trong trường hợp khẩn cấp, quyền lực sẽ tập trung toàn bộ vào chính quyền liên bang.

Thêm vào đó, tại Điều 257, Hiến pháp Ấn Độ khẳng định, quyền hành pháp của chính quyền trung ương ở vị trí tối cao so với quyền hành pháp của chính quyền bang. Cụ thể, Điều 257 công nhận: "257(1) Quyền hành pháp của các tiểu bang sẽ có hiệu lực nếu như không gây trở ngại hoặc không gây tổn hại đối với quyền hành pháp của chính quyền trung ương, và chính quyền trung ương có thể đưa ra những hướng dẫn đối với chính quyền bang trên phương diện thực thi quyền hành pháp" (Government of India, p.156). Như vậy, với Điều 257, Hiến pháp Ấn Độ trao quyền tối cao cho chính quyền trung ương so với chính quyền bang trên phương diện hành pháp.

Những dẫn chứng kể trên cho thấy Hiến pháp Ấn Độ đã trao quyền và tập trung quyền lực đối với chính quyền trung ương. Vậy điều gì đã khiến cho các nhà lập pháp thống nhất xây dựng hệ thống liên bang Ấn Độ với tính chất chính quyền trung ương tập quyền?

#### **4. Nguyên nhân dẫn đến sự tập quyền ở chính quyền trung ương Ấn Độ**

Theo tác giả bài viết, câu trả lời cho vấn đề này bắt nguồn từ chính sự rộng lớn và đa dạng của Ấn Độ. Sự đa dạng được thể hiện trên mọi phương diện như dân tộc, ngôn ngữ, tôn giáo, văn hóa, và các đảng phái chính trị. Ví dụ, trên phương diện tôn giáo, Ấn Độ là quê hương của nhiều tôn giáo như Phật

giáo, Hindu giáo, Đạo Jain, Đạo Sikh; và Ấn Độ cũng là mảnh đất trù ngụ của nhiều tín đồ Thiên Chúa giáo, Đạo Islam.

Trên phương diện ngôn ngữ, sự đa dạng còn được thể hiện sinh động hơn rất nhiều. Theo số liệu thống kê mới nhất được thực hiện vào năm 2011 (và được công bố chính thức vào tháng 6.2018) bởi Ủy ban Thống kê Dân số và Đăng ký - Bộ Nội vụ Ấn Độ (Chính phủ Ấn Độ), khoảng hơn 19.500 ngôn ngữ được sử dụng ở Ấn Độ như tiếng mẹ đẻ (G Seetharaman, 2019). Theo Điều 343 (Chương I, Phần XVII), Hiến pháp Ấn Độ công nhận Hindi là ngôn ngữ chính thức thứ nhất trong khi tiếng Anh là ngôn ngữ chính thức thứ hai (Government of India, 2007, p.212). Trong Mục lục số 8 của Hiến pháp Ấn Độ, liệt kê 22 ngôn ngữ vào danh mục được khuyến khích sử dụng như ngôn ngữ chính thức: bao gồm: (1) Assamese, (2) Bengali, (3) Bodu, (4) Dogri, (5) Gujarati, (6) Hindi, (7) Kannada, (8) Kashmiri, (9) Konkani, (10) Maithili, (11) Malayalam, (12) Manipuri, (13) Marathi, (14) Nepali, (15) Oriya, (16) Punjabi, (17) Sanskrit, (18) Santhali, (19) Sindhi, (20) Tamil, (21) Telugu và (22) Urdu (Government of India, 2007, p.330). Có lẽ, chính sự đa dạng, phong phú và phức tạp về mặt ngôn ngữ khiến những nhà lập pháp Ấn Độ không thể quy định bất kỳ một ngôn ngữ nào đóng vai trò là ngôn ngữ quốc gia ở Ấn Độ.

Vào thời khắc trao trả độc lập cho tiểu lục địa Nam Á, thực dân Anh đã chia tiểu lục địa Ấn Độ thành nhiều tỉnh, nhiều vùng và khu vực để quản lý. Ở thời điểm đó, Ấn Độ có hơn 500 tiểu bang cần hợp nhất thành các bang. Và mỗi bang lại sở hữu sự đa dạng riêng trên phương diện ngôn ngữ, dân tộc, tôn giáo... Thực trạng ấy khiến các nhà lãnh đạo cũng như các nhà lập pháp nhận thức rõ sự đa dạng của quốc gia Nam Á này cần được công nhận, cần được tôn trọng. Và quan trọng hơn, người dân của mỗi bang - chủ nhân của những nền văn hóa, ngôn ngữ, tôn giáo khác nhau - phải có quyền được chia sẻ quyền lực và chung tay góp phần quản lý vùng lãnh thổ của bang đó. Đó chính là nguyên nhân khiến Ấn Độ lựa chọn mô hình liên bang.

Tuy nhiên, trong mô hình liên bang ấy, quyền lực lại tập trung vào chính quyền trung ương. Theo tôi, thực tế này cũng bắt nguồn phần nào từ chính sự đa dạng kể trên của Ấn Độ. Do có sự đa dạng về mặt dân tộc, ngôn ngữ, tôn giáo, văn hóa, đảng phái chính trị, và mức độ phát triển kinh tế rất khác nhau, nhiều tiểu bang có xu hướng đòi ly khai khỏi Ấn Độ để thành lập các khu vực tự trị riêng hoặc chính quyền riêng. Thực trạng này được coi như ngòi nổ phức tạp và nan giải đã và đang tái diễn ở nhiều bang của Ấn Độ, đặc biệt là các bang tại khu vực Đông Bắc. Nếu tình trạng ly khai của các bang bùng phát, vấn đề chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ của Ấn Độ bị tổn hại trầm trọng, đồng thời an ninh chính trị của quốc gia Nam Á này chắc chắn sẽ bị đe dọa nghiêm trọng. Để ngăn chặn những mối hiểm họa dẫn tới tình trạng ly khai, tan rã của các bang, làm phá sản mô hình liên bang và an ninh chính trị, Hiến pháp Ấn Độ đã trao quyền và tập trung quyền lực vào chính quyền trung ương. Chính quyền các bang vẫn nắm giữ những quyền hạn nhất định nhưng về bản chất vẫn phải phụ thuộc vào chính quyền trung ương. Thêm vào đó, chính quyền trung ương mạnh và tập trung nhiều quyền lực mới đủ nguồn lực để mang lại những thay đổi trên phương diện kinh tế, xã hội cho Ấn Độ.

## Kết luận

Như vậy, tất cả những phân tích kể trên cho thấy, Hiến pháp Ấn Độ công nhận liên bang là nguyên tắc điều phối sự vận hành chung của hệ thống chính trị Ấn Độ. Theo Hiến pháp, chính quyền bang được quy định đảm trách những quyền hạn nhất định (66 danh mục quyền hạn). Trong khi đó, chính quyền liên bang nắm giữ nhiều quyền hạn hơn chính quyền bang (97 danh mục quyền hạn). Không chỉ nắm giữ quyền hạn nhiều hơn, chính quyền trung ương Ấn Độ còn nắm quyền soạn thảo luật liên quan đến những lĩnh vực then chốt nhất đối với sự tồn tại của quốc gia như: quốc phòng, đối ngoại, kinh tế, tài chính - tiền tệ, thông tin. Do vậy, về mặt bản chất, hệ thống liên bang Ấn Độ là mô hình liên bang với chính quyền trung ương tập quyền. Sự tập trung quyền lực giúp chính quyền trung ương có thể ngăn chặn những mối hiểm họa tiềm ẩn, đe dọa đến sự tồn vong của hệ thống liên bang, đến chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ. Thêm vào đó, với quyền lực tập trung, chính quyền trung ương mới đủ mạnh để đem lại những thay đổi cho nền kinh tế, xã hội Ấn Độ.

Với sự đa dạng vốn có trên hàng loạt các phương diện dân tộc, tôn giáo, văn hóa, ngôn ngữ, vai trò của các đảng phái và thực trạng phát triển kinh tế khác nhau giữa các bang, hệ thống liên bang Ấn Độ vẫn sẽ phải đối mặt với nhiều mối đe dọa như xu hướng đòi ly khai của các bang thành viên. 70 năm đã trôi qua kể từ ngày bản Hiến pháp đầu tiên của Ấn Độ được thông qua và có hiệu lực, nhiều điều khoản trong Hiến pháp đã được sửa đổi nhưng bản chất tập quyền của chính quyền trung ương vẫn không có gì thay đổi, sự phân chia quyền lực giữa chính quyền bang và chính quyền trung ương cũng không có nhiều đổi khác. Nhiều biến động đã liên tục diễn ra trong đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội của Ấn Độ nhưng mô hình liên bang ấy vẫn tồn tại đến thời điểm hiện tại và sự phân chia quyền lực ấy về cơ bản vẫn được bảo toàn. Bởi lẽ những nội dung trong Hiến pháp Ấn Độ liên quan đến sự tồn tại của mô hình liên bang đã đáp ứng, giải quyết và phù hợp với đặc trưng nổi bật nhất của Ấn Độ: đa dạng trong thống nhất, và thống nhất nhưng vẫn đa dạng.

## Tài liệu tham khảo

1. Government of India (2007). *Constitution of India*. National Portal of India (Government of India), <https://www.india.gov.in/my-government/constitution-india/search-constitution-india>, ngày truy cập 24/2/2020.
2. G Seetharaman (2019), *Why does the Census of India focus on mother tongues? How does it make linguistic minorities invisible?*. The Economic Times, [https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/why-does-the-census-of-india-focus-on-mother-tongues-how-does-it-make-linguistic-minorities-invisible/articleshow/69178250.cms?utm\\_source=contentofinterest&utm\\_medium=text&utm\\_campaign=ppst](https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/why-does-the-census-of-india-focus-on-mother-tongues-how-does-it-make-linguistic-minorities-invisible/articleshow/69178250.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=ppst), ngày truy cập 27/2/2020.