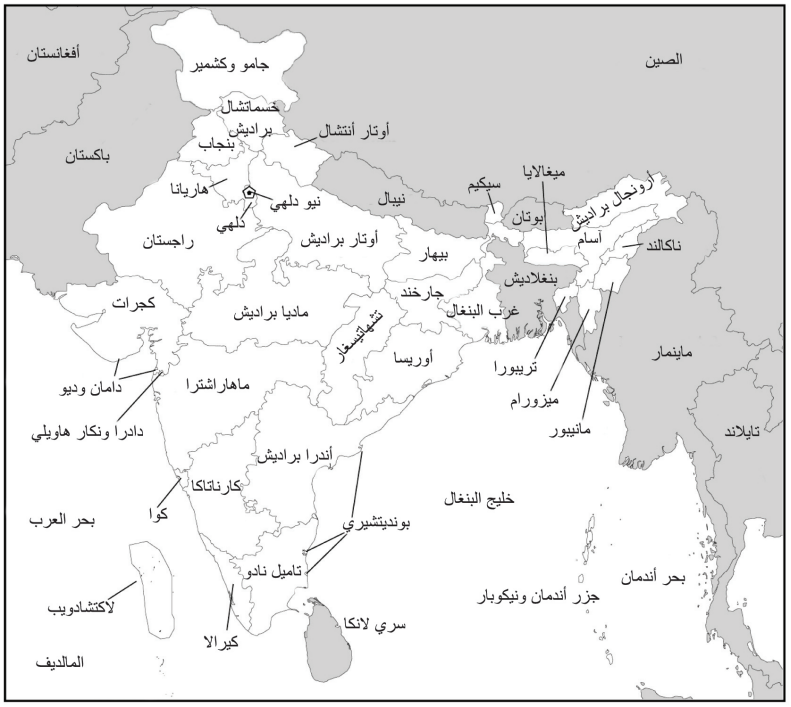

الهند:
تجربة مستمرة لإعادة تعريف الفدرالية

راجيف دافان Rajeev Dhavan
و ريكا ساكيسنا Rekha Saxena

جاء سّن الدستور الهندي عام ١٩٥٠، بعد أربعة سنوات من التداول، لخدمة جمهور المواطنين الذين كان قد بلغ عددهم في ذلك الحين ٣٦١ مليون. تكونت الأمة من عدد هائل من الناس من خلفيات دينية ولغوية وعرقية وطائفية واجتماعية تعكس فروقاً اقتصادية هائلة. بعد خمس وخمسون عاماً وبعد ازدياد عدد السكان لتخطى المليار أصبحت الهند وكأنها نموذج لعالم مصغر عن العالم ككل.

قام النظام الفدرالي الهندي على أساس قانون الحكومة البريطانية في الهند لسنة ١٩٣٥ الذي صمم لتناول قضايا الأمن والنظام وجمع الإيرادات. وتبعاً للتصميم البريطاني فإن الدستور الهندي أوجد فدرالية مركزية قوية مع وجود مجال للمرونة لإعادة كتابة جغرافية الهند الفدرالية وتوزيع السلطات داخلها.

جاءت إعادة كتابة جغرافية الهند الفدرالية على شكل برلمان اتحادي – أو فدرالي في المركز يستطيع من خلال تشريعات بسيطة أن يوجد وحدات مكونة جديدة ويزيل القديمة. كان هذا الأمر ضرورياً لاستيعاب الولايات الأميرية السابقة وتلبية متطلبات الأقاليم في الاعتراف بها. قام البرلمان الاتحادي، بعد إجراء القليل من المشاورات مع مشرعي الولايات، بإيجاد ولايات جديدة من الولايات القديمة وذلك في سبع مرات بين سنة ١٩٥٦ وسنة ٢٠٠٠ على أسس لغوية وثقافية، فالهند الآن لها ٢٨ ولاية مكونة وسبعة مناطق اتحادية. تعتبر الولايات أعضاء يحكمون أنفسهم في الفدرالية. وتخضع المناطق الاتحادية مباشرة إلى حكومة الاتحاد بالرغم من أن المنطقتين الاتحاديتين، دلهي وبوندشري، انتخبتا جمعيتان عامتان تتمتعان بصلاحيات محدودة محولة لها من الفدرالية. وعلى الرغم من أن صلاحيات البرلمان الاتحادي في إعادة رسم حدود الولاية قد واجهت نقداً أكاديمياً إلا أن الممارسة الحقيقية لهذه الصلاحية قد أتاحت المجال أمام الهند لكي تعطي بعداً متعدد الثقافات لحكمها الفدرالي.

إن تقسيم الصلاحيات التشريعية بين الاتحاد والولايات يأتي لصالح الاتحاد لخدمة مصالح التنمية المخططة - من حيث توزيع الصلاحيات والقدرة على جمع الأموال. يعتبر توزيع إيرادات الاتحاد وفقاً للدستور من مهام الهيئة المالية التي يعين أعضائها من قبل الاتحاد. وتم في عام ٢٠٠٠ تحسين الحقوق المالية للولايات من خلال تعديلات دستورية. إلا أن الهيئة المالية المذكورة أعلاه هي التي تقرر بشأن توزيع إيرادات الاتحاد.

تتمتع الهند بتشريع فعال إلا أن تحولاً حاسماً قد حصل من الفدرالية التشريعية إلى الفدرالية التنفيذية التي يديرها سياسيون منتخبون وموظفو خدمة مدنية دائمون ضمن نظام برلماني - على مستوى الاتحاد والولايات. وبالإضافة إلى الاكتساح التنفيذي للتشريع الفدرالي فإن المؤسسات التنفيذية التي يعينها الاتحاد، مثل هيئة التخطيط ومجلس التنمية الوطني، هي التي كانت المسئولة عن التخطيط الاجتماعي الاقتصادي المستقبلي. تتفاعل حكومات الاتحاد والولايات والبيروقراطيات معاً بطريقة غير رسمية. وفي الوقت الذي وضع فيه الدستور بنوداً لمجلس مشترك بين الولايات إلا أنه تم تأسيس هذا المجلس فقط في عام ١٩٩٠. لقد أثبت المجلس أنه غير عملي ولم يستطع ممارسة أي صلاحيات. لقد تم تعزيز صلاحيات الاتحاد وقوته بشكل كبير بسبب الضغوط التي تفرضها العولمة ومعاهدة منظمة التجارة العالمية والمعاهدات الإقليمية مثل رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي والمشاكل والإمكانيات التي نجمت عن الإرهاب العالمي وحركات الهجرة والاستثمار الأجنبي في التجارة.

أعطى الدستور الاتحاد "صلاحية طوارئ" هائلة للإعلان عن حالة طوارئ "وحكم للرئيس" الذي يتيح المجال لإخضاع التشريع والحكومة في أي ولاية من الولايات والسيطرة عليها. تم الإعلان عن حالة طوارئ خارجية عام ١٩٦٢ بسبب الحرب بين الهند والصين. وفي ما بين الأعوام ١٩٧٥ و ١٩٧٧ أتاح الإعلان عن حالة طوارئ داخلية لأنديرا غاندي أن تحصل على صلاحيات مكثفة. استمر عمل السلطة التشريعية والتنفيذية في الولايات أثناء حالات الطوارئ هذه. إلا أنه تحت حكم الرئيس يتوقف عمل السلطة التشريعية والتنفيذية وتدار الولاية من قبل السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية للاتحاد من خلال حاكم غير منتخب الذي يعتبر مرشحاً من قبل الاتحاد. لقد تم استغلال صلاحيات حكم الرئيس دون تمييز حين أنه تم فرض حوالي مائة التزام على الولايات المختلفة - خاصة لضمان إزالة حكومات المعارضة في الولايات من السلطة. وتستمر هذه الالتزامات ولكن بمعدل كبير من الضوابط بسبب حكم المحكمة العليا الصادر بشأنها عام ١٩٩٤، حيث أتاح المجال أمام إمكانية التدخل القضائي للقضاء على أي استغلال غير دستوري لصلاحية حكم الرئيس.

وفي عام ١٩٩٤ أعلنت المحكمة العليا أن الفدرالية جزء من الهيكلية الأساسية من الدستور والتي تعتبر جزءاً أساسياً من الحكم الهندي ولا يمكن تغييرها حتى من خلال تعديلات دستورية. إلا أنه حدث هنالك تغييرات لتعزيز صلاحيات الاتحاد وإعطاء مهلة للولايات في توزيع الإيرادات. ولم يكن مفاجئاً أن عدداً من الولايات - خاصة تاميل نادو عام ١٩٧١ والبنغال الغربية عام ١٩٧٨ - طالب بالمزيد من الصلاحيات والتمويل. ولقد تم ذكر هذا الأمر في تقرير هيئة ساركاريا "تقرير حول العلاقات بين الولايات والمركز" عام ١٩٨٨ الذي رغم كونه حساساً لموضوع مطالب الولايات، إلا أنه لم يسعى إلى إحداث تغييرات كبيرة في الوضع القائم وإنما دعا إلى انضباط دستوري أكبر.

> لقد بدأت الفدرالية الهندية على الافتراض بأن المشرعين سيكونون هم المسئولين عن الحكم الفدرالي. لا يمكن لنمو الفدرالية التنفيذية الذي لا يقاوم أن يتجاهل المطالبات بالحكم الديمقراطي التي لا تقل عنها تصميماً.

لقد بدأت الفدرالية الهندية على الافتراض بأن المشرعين سيكونون هم المسئولين عن الحكم الفدرالي. إلا أن الحال، عالمياً، لم يكن كذلك. .إن النظام البرلماني المستقر ينتج أيضاً سلطات تنفيذية قوية معززة من قبل الدستور لكي تقوم بتنفيذ التشريعات. وهكذا، تقع الحكومة الفدرالية حتماً في أيدي السلطات التنفيذية ولكن لدرجة أقل حدة مما يعتقد. ففي كل ديمقراطية، على جميع الحكومات أن تواجه صندوق الاقتراع وتلبي مطالب عديدة. لقد تم تعزيز

المسائلة تجاه السلطات التشريعية من خلال عدة طرق. كما أنه تم إجبار الحكم التنفيذي على الاستجابة للجمهور من خلال آليات مسائلة جديدة وضعتها وسائل الإعلام والحركات الاجتماعية وحركات المطالبة بحرية الوصول إلى المعلومات والانتخابات في الولايات وفي الاتحاد. عملت التعديلات الدستورية في الهند في عام ١٩٩٢ على جلب السلطة بشكل أقرب إلى الناس من خلال فرض حكومة محلية من ثلاث مستويات في الهيكلية الفدرالية. لا يمكن لنمو الفدرالية التنفيذية الذي لا يقاوم أن يتجاهل المطالبات بالحكم الديمقراطي التي لا تقل عنها تصميماً. إلا أن آليات توزيع الصلاحيات والمسئولية القديمة بين الاتحاد والولايات والتي تترك الأمر إلى القضاء لفض النزاعات تعتبر غير كافية. يجب إعادة توزيع أدوار الفدرالية التنفيذية والآليات العلنية والسرية للتفاعل بين الولايات ضمن إطار المسائلة الديمقراطية. هذا هو التحدي المستقبلي – التوفيق بين الفدرالية والديمقراطية. من هنا تساءل أحد قضاة المحكمة العليا في الهند فيما إذا كان الدستور الهندي في حالة دائمة من التكوين.