

بریفنگ پیپر

برائے پاکستانی اراکین پارلیمنٹ

پیلڈاٹ
اگست 2004

18
بریفنگ پیپر نمبر

پاکستان میں قومی اور صوبائی مقننہ کی حاکمیت کو تقویت دینے کا منصوبہ



www.pildat.org

پاکستان اور بھارت کے
دساتیر کا تقابلی جائزہ



بریفنگ پیپر

برائے پاکستانی اراکین پارلیمنٹ

پیلڈاٹ
اگست 2004

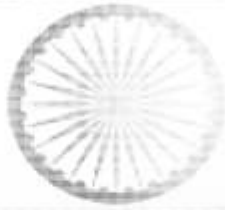
18
بریفنگ پیپر نمبر

پاکستان میں قومی اور صوبائی مقننہ کی حاکمیت کو تقویت دینے کا منصوبہ



www.pildat.org

پاکستان اور بھارت کے
دساتیر کا تقابلی جائزہ



پیلڈاٹ

پاکستان انسٹیٹیوٹ آف
لیجسلیٹو ڈویلپمنٹس
اینڈ ٹرانسپیرینٹ سٹی

پاکستان انسٹی ٹیوٹ آف لیجسلیٹو ڈویلپمنٹ اینڈ ٹرانسپیرنسی۔ پبلڈاٹ



کی طرف سے

پاکستان لیجسلیٹو سٹریٹجنگ کنسورٹیم (پی ایل ایس سی) کے ایک پراجیکٹ کے طور سے تیار کیا گیا



اس بریفنگ پیپر کی اشاعت میں یو ایس ایجنسی برائے بین الاقوامی ترقی (USAID) کی فراہم کردہ اعانت (ایوارڈ نمبر 00-01012-03-00-391-A کی شرائط کے تحت) نے ایک اہم کردار ادا کیا ہے، تاہم اس مقالے میں پیش کردہ خیالات کلیتاً مصنف (مصنفین) کی ذاتی سوچ کی عکاسی کرتے ہیں جن سے USAID کا منفق ہونا ضروری نہیں۔



شائع کردہ

پاکستان انسٹی ٹیوٹ آف لیجسلیٹو ڈویلپمنٹ اینڈ ٹرانسپیرنسی۔ پبلڈاٹ

5۔ اے ظفر علی روڈ، گلبرگ-V، لاہور 54000، پاکستان

اگست 2004ء

مندرجات

	اختصارات و مترادفات پیش لفظ مصنفہ کا سوانحی خاکہ
11	1- تعارف
12	2- مرکز- صوبائی/ریاستی تعلقات
12	2.1- انتظامی تعلقات
13	2.2- مالیاتی تعلقات
14	3- صدر اور کابینہ
15	4- پارلیمان کی بالادستی
16	5- سول- ملٹری تعلقات
17	6- آئینی ترمیم
17	6.1- بھارت کے آئین میں ترمیم کرنے کا طریقہ کار
18	6.2- پاکستان کے آئین میں ترمیم کرنے کا طریقہ کار
19	7- حاصل کلام
20	منتخب حوالہ کتب

پاکستان اور بھارت کے
دساتیر کا تقابلی جائزہ

اختصارات و مترادفات

اتحاد برائے بحالی جمہوریت	اے آر ڈی
کونسل برائے مشترکہ مفادات	سی سی آئی
لیگل فریم ورک آرڈر 2002ء	ایل ایف او
متحدہ مجلس عمل	ایم ایم اے
نیشنل فنانس کمیشن (قومی مالیاتی ایوارڈ)	این ایف سی
نیشنل سکیورٹی ایڈوائزر بورڈ (قومی سکیورٹی مشاورتی بورڈ)	این ایس اے بی
نیشنل سکیورٹی کونسل	این ایس سی
پاکستان مسلم لیگ (نواز)	پی ایم ایل (این)
پاکستان پیپلز پارٹی	پی پی پی
بھارت کی پارلیمان کا ایوان بالا	راجیہ سبھا
بحالی آئین 1973ء آڈر 1985ء	آر سی او
سٹریٹجک پالیسی گروپس	ایس پی جی

پاکستان اور بھارت کے دساتیر کا تقابلی جائزہ

پیش لفظ

بھارت اور پاکستان نے برطانوی راج سے وراثت میں ایک ہی نظام حکومت پایا تھا، تاہم وقت کے ساتھ دونوں ممالک نے حکومت کی باگ ڈور اور ملکی نظام چلانے کے ضمن میں اپنے علیحدہ اصول و قواعد وضع کر لئے۔ بھارت جمہوری اقدار اور اداروں کے قیام اور جمہوری سیاسی نظام کے تسلسل کے لحاظ سے قدرے کامیاب رہا، تاہم بد قسمتی سے پاکستان کو شروع سے ہی پے در پے رکاوٹوں اور خلل انگیزی کا سامنا رہا اور ملک میں ایک مستحکم جمہوری سیاسی ڈھانچے کی بنیاد نہ پڑ سکی۔

آئین ملک کا ایک بنیادی قانون ہوتا ہے۔ اس میں ملک کے اساسی نظریے اور ریاستی اداروں کی کارگزاری کے حوالے سے اصول و قواعد وضع کئے جاتے ہیں۔ آئین میں کی گئی کوئی بھی ترمیم، ملک کی بنیادی پالیسیوں میں تبدیلی کے مترادف سمجھی جاتی ہے، لہذا ملک کا آئین موجودہ طرز حکومت کی عکاسی کرتا ہے۔

بھارت اور پاکستان کے آئین کے تقابلی جائزے سے نہ صرف دونوں ممالک کے حکومتی نظم و نسق کے درمیان فرق کو سمجھنے میں مدد ملے گی بلکہ یہ ادراک بھی حاصل ہوگا کہ آئینی ترمیم کے شعور کے باعث دونوں ممالک کے سیاسی نظاموں میں بتدریج تبدیلی کیسے رونما ہوئی۔ لہذا پبلڈاٹ کا پیش کردہ بریفنگ پیپر ”پاکستان اور بھارت کے آئین کے درمیان تقابلی جائزہ“ اراکین پارلیمنٹ کے لئے دونوں ممالک کے دساتیر کا ایک تنقیدی موازنہ پیش کرتا ہے۔ اس مقالے میں نہ صرف دونوں ممالک کے آئینی ڈھانچوں کے درمیان کلیدی فرق کو واضح کیا گیا ہے بلکہ اراکین پارلیمنٹ کو یہ موقع بھی فراہم کیا گیا ہے کہ وہ اپنے نظام حکومت کی کمزوریوں اور خوبیوں کا تجزیہ کر سکیں۔ اس مقالے کو ڈاکٹر منتظرہ نذیر نے لکھا ہے جو لاہور کالج برائے خواتین یونیورسٹی میں پولیٹیکل سائنس (سیاسیات) کی لیکچرار ہیں۔ اس بریفنگ پیپر کو پبلڈاٹ کی جانب سے پاکستان لیجسلیٹو سٹریٹجنگ کنسورشیم (PLSC) کے ایک پراجیکٹ کے طور پر تیار کیا گیا ہے اور اس میں USAID کی مدد بھی شامل ہے۔

مصنفہ اور پبلڈاٹ کی جانب سے اس مقالے کے مندرجات کی درستگی کو یقینی بنانے کے لئے حتی الامکان کوشش کی گئی ہے، تاہم ہم کسی کمی یا غلطی کی ذمہ داری قبول نہیں کرتے کیونکہ اگر ایسا ہوا بھی ہے تو یہ اراداً نہیں۔

اس مقالے میں پیش کئے گئے خیالات مصنفہ کی اپنی سوچ کے عکاس ہیں اور پبلڈاٹ، PLSC یا USAID کا ان سے متفق ہونا ضروری نہیں۔



ڈاکٹر منتظرہ نذیر، لاہور کالج برائے خواتین یونیورسٹی میں سیاسیات (پولٹیکل سائنس) کی لیکچرار ہیں۔ انہوں نے پنجاب یونیورسٹی سے سیاسیات میں پی ایچ ڈی کی ہے۔ ڈاکٹر بیٹ میں ان کے مقالے کا موضوع ”پاکستان میں وفاقت 1947-1958ء“ تھا۔ انہوں نے گورنمنٹ کالج برائے خواتین، کاموکی (1987-1995ء) اور گورنمنٹ فاطمہ جناح کالج برائے خواتین، چونا منڈی (2000-1997ء) میں درس و تدریس کے فرائض بھی انجام دیئے ہیں۔

ڈاکٹر منتظرہ نذیر نے جنوبی ایشیا کی سیاست پر متعدد مضامین لکھے ہیں۔ ان کے شائع شدہ مضامین میں ”قائد اعظم بطور رکن پارلیمنٹ (پاکستان وژن- قائد اعظم نمبر، جلد 2، جنوری- جولائی 2001ء)، افغانستان: اسلام، جہاد اور تحریک طالبان (ساؤتھ ایشین سٹڈیز، جلد 16، جنوری- جولائی 2001ء)، مقامی حکومتوں کا منصوبہ 2000ء (جرنل آف دی ریسرچ سوسائٹی آف پاکستان، پنجاب یونیورسٹی، جنوری 2002ء)، برطانوی ہندوستان میں وفاقت (جرنل آف دی پنجاب یونیورسٹی ہسٹوریکل سوسائٹی، پنجاب یونیورسٹی، جولائی 2003ء)، پاکستان اور بھارت تعلقات کی سیاسی اور تذبذباتی جہتیں: 1998-2002ء (پاکستان وژن 2003ء) شامل ہیں۔

ڈاکٹر منتظرہ نذیر نے انسانی حقوق کی تعلیمات، جمہوری جہتیں اور تحقیقی طریقہ کار کے حوالے سے متعدد کورسز اور ورکشاپس میں شرکت کی ہے۔

پاکستان اور بھارت کے دساتیر کا تقابلی جائزہ

1- تعارف

ایک ملک کا آئین اس کے حکومتی اداروں کا اساسی ڈھانچہ ہوتا ہے۔ یہ نہ صرف ریاستی اداروں کے ڈھانچے کی تشریح کرتا ہے بلکہ ان اداروں کو کارگزاری کے اختیارات تفویض کرنے کے ساتھ ساتھ سیاسی طاقت کی حدود بھی وضع کرتا ہے۔ آئین، ملک و قوم کا اعلیٰ ترین قانون ہوتا ہے جو اس کے کردار اور سیاسی کلچر کا آئینہ دار ہوتا ہے، لہذا ایک آئین کتنی بھی خوبی سے تشکیل نہ دیا گیا ہو، اس کی کارکردگی کا انحصار بڑی حد تک ملک کے متعدد تاریخی، سماجی، نظریاتی، معاشی اور سیاسی عناصر پر ہوتا ہے۔ اسی طرح یہ خیال بھی غلط ہے کہ حکومتی نظم و نسق سے متعلق پیشتر مسائل کا حل فقط ملک کے آئین کی تشکیل سے وابستہ ہوتا ہے اور بھارت اور پاکستان کی مثالیں اسی نکتے کی وضاحت کرتی ہیں۔

بھارت اور پاکستان نے وراثت میں برطانوی ہندوستانی نظام حکومت حاصل کیا تھا، جسے بعد ازاں دونوں ممالک نے آزادی ہندوستان ایکٹ 1947ء کے تحت تبدیل کرتے ہوئے اپنے اپنے ملک کی نو منتخب شدہ آئین ساز اسمبلیوں کو تمام اختیارات منتقل کر دیئے۔ یہ بھی فیصلہ کیا گیا کہ تا وقتیکہ دونوں ممالک کی آئین ساز اسمبلیاں اپنے خود مختار آئین وضع نہیں کر لیتیں، گورنمنٹ آف انڈیا ایکٹ 1935ء کی ترمیم شدہ دستاویز کو دونوں ممالک میں عبوری آئین کی حیثیت حاصل رہے گی۔ تین سال کی بحث و مباحث کے بعد بھارت نومبر 1949ء میں اپنا آئین تشکیل کرنے میں کامیاب ہو گیا جسے 26 جنوری 1950ء سے نافذ العمل کر دیا گیا۔ دوسری طرف پاکستان آئینی پیچیدگیوں کے چنگل میں پھنس کر رہ گیا۔ اپنی مختصر تاریخ میں پاکستان اب تک چار آئین (گورنمنٹ آف انڈیا ایکٹ 1935ء اور تین خود مختار آئین 1956ء، 1962ء، 1973ء) اپنا چکا ہے۔ علاوہ ازیں، کسی تحریری آئین کی عدم موجودگی میں ملک کا نظام حکومت پی سی او (Provisional Constitutional Orders) کے تحت بھی چلایا گیا ہے۔ پاکستان کا چوتھا آئین 10 اگست 1973ء کو نیشنل اسمبلی کی منظوری کے بعد 14 اگست 1973ء کو نافذ العمل قرار پایا۔ تب سے موجودہ دور تک ملک میں دو دفعہ فوجی حکومتیں قائم ہوئیں (1973-1985 اور 1999-2002ء) جن کے دوران آئین کو معطل کر دیا گیا۔

بھارت کے آئین کی طرح پاکستان کا 1973ء کا دستور بھی وفاقی اور پارلیمانی طرز حکومت کا حامی ہے۔ دونوں ممالک کے دساتیر میں بنیادی حقوق اور رہنما اصول بھی شامل کئے گئے ہیں۔ اس مقالے میں پاکستانی اور بھارتی دساتیر کے پانچ اہم پہلوؤں کا احاطہ کیا گیا ہے:

- مرکز- صوبائی/ریاستی تعلقات
- صدر اور کابینہ
- پارلیمان کی بالادستی
- سول-ملٹری تعلقات اور
- آئینی ترمیم

پاکستان اور بھارت کے دساتیر کا تقابلی جائزہ

2- مرکز- صوبائی/ ریاستی تعلقات

تناسب کو مد نظر رکھا گیا ہے۔ بھارت کے آئین کا ایک خاص نکتہ یہ ہے کہ اس میں مرکز کو ریاستوں کی سرحدی حدود تبدیل کرنے کا اختیار دیا گیا ہے۔ پارلیمان کو یہ اختیار حاصل ہے کہ وہ کسی بھی ریاست کی مرضی یا منظوری کے بغیر اس کی سرحدیں تبدیل یا اسے ختم کرتے ہوئے ایک نئی ریاست قائم کر سکتی ہے۔ پاکستان میں ایسے کسی بھی قانونی اقدام کے لئے متعلقہ صوبائی اسمبلی کی توثیق ضروری ہے۔

2.1- انتظامی تعلقات

دونوں ممالک کے آئین کے تحت مرکز اور صوبوں کے درمیان انتظامی معاملات کے حوالے سے مرکز کا پلڑا بھاری نظر آتا ہے۔ دساتیر کے تحت امن و امان کی ذمہ داری اولین طور پر صوبائی/ ریاستی حکومت کو تفویض کی گئی ہے، تاہم اگر مرکز یہ محسوس کرے کہ صوبائی/ ریاستی حکومت اس ضمن میں عوام کو تحفظ فراہم کرنے میں ناکام ہوگئی ہے تو وہ امن و امان قائم کرنے کی غرض سے مداخلت کرنے کا مجاز ہے۔ علاوہ ازیں، صوبائی/ ریاستی حکومت اپنے اختیارات کو بروئے کار لانے میں پارلیمان کے وضع کردہ قوانین کی اتباع کرنے کی پابند ہے۔ چند معاملات میں مرکز کو صوبائی/ ریاستی حکومت کو حکم دینے کا اختیار حاصل ہے اور صوبوں/ ریاستوں کو لازمی طور پر ان احکامات پر عملدرآمد کرنا پڑتا ہے۔ ناگہانی یا ہنگامی حالات میں مرکز کو صوبوں/ ریاستوں کے جملہ معاملات اپنے ہاتھ میں لینے کا اختیار بھی دیا گیا ہے، تاہم ہنگامی حالات کے علاوہ بھی مرکزی حکومت صوبائی/ ریاستی انتظامیہ مشینری پر مرکزی سروسز (بھارت میں انڈین سنٹرل سروسز اور پاکستان میں پاکستان سنٹرل سپر ریویئر سروسز) کے ذریعے نظر رکھ سکتی ہے کیونکہ یہ سروسز اپنی کارگزاری کے لئے مرکز کو جوابدہ ہوتی ہیں۔ صوبائی/ ریاستی گورنر کو بھی صدر کی جانب سے نامزدہ کیا جاتا ہے اور وہ صدر کو ہی جوابدہ ہوتا ہے۔ بھارت کے آئین کی رو سے گورنر محض ایک رسمی عہدیدار ہوتا ہے جس کے کوئی حقیقی اختیارات نہیں ہوتے جبکہ پاکستان کے آئین میں سزھوں ترمیم کے بعد گورنر کے اختیارات میں قابل ذکر اضافہ ہوا ہے جن کے تحت وہ صوبائی اسمبلی کو بھی تحلیل (ہائی کورٹ کے فرمان کے ساتھ) کرنے کا مجاز ہے۔

دونوں دساتیر میں ایسی شقیں پائی جاتی ہیں جن کے تحت صوبوں/ ریاستوں اور مرکز

دونوں ممالک کے دساتیر میں وفاقی نظام حکومت وضع کیا گیا ہے جس میں مرکز اور وفاقی کابینوں کے مابین اختیارات کی تقسیم کار بھی واضح کی گئی ہے، تاہم دونوں ممالک میں مضبوط وفاقی ترقی کار جان دیکھا جاسکتا ہے جس میں وفاقی حکومت کو واضح برتری حاصل ہے۔ اختیارات کی تقسیم کار میں مختلف لائحہ عمل بروئے کار لائے گئے ہیں۔ بھارت کے آئین میں اختیارات کی تقسیم کار کا لائحہ عمل بہت مفصل ہے۔ شیق نمبر 246 میں کارگزاری کی تین فہرستوں کی نشاندہی کی گئی ہے: مرکز کی قانون سازی کے لئے ایک مخصوص فہرست، ریاستوں کے لئے مخصوص فہرست اور مشترکہ فہرست جس میں مرکز اور ریاستوں، دونوں کی طرف سے قانون سازی کی جاسکتی ہے، تاہم مشترکہ شعبے میں مرکز کی بالادستی کو مجموعی طور پر مقدم رکھا گیا ہے۔ باقی ماندہ اختیارات پارلیمان کو بھی تفویض کئے گئے ہیں، تاہم پارلیمان صرف ان معاملات پر قانون سازی کرنے کی مجاز ہے جو مذکورہ بالا تینوں فہرستوں میں شامل نہیں کئے گئے۔ دوسری طرف پاکستان کے آئین (1973ء) کے تحت محض دو فہرستیں وضع کی گئی ہیں جن میں سے ایک ان وفاقی معاملات سے متعلق ہے جس پر وفاقی حکومت کو قانون سازی کا اختیار حاصل ہے اور دوسری مشترکہ فہرست ہے جس میں شامل معاملات پر مرکزی اور صوبائی مجالس متفقہ دونوں قانون سازی کر سکتی ہیں۔ تاہم کسی اختلاف کی صورت میں مرکزی حکومت کی بالادستی کو اہمیت دی گئی ہے۔ صوبائی مجالس متفقہ کے لئے کوئی علیحدہ فہرست مختص نہیں کی گئی۔ صوبوں کو باقی ماندہ (مرکز کی فہرست اور مشترکہ فہرست کے علاوہ) اختیارات تفویض کئے گئے ہیں، تاہم اگر بھارت کے آئین کے ساتھ موازنہ کرتے ہوئے اس صورتحال کو سامنے رکھا جائے تو باقی ماندہ اختیارات صوبوں کو تفویض کرنا کوئی خاص معنی نہیں رکھتا کیونکہ 1973ء کے آئین کے تحت فراہم کردہ وفاقی اور مشترکہ فہرستوں میں زیادہ تر معاملات پہلے سے ہی شامل کر دیئے گئے ہیں۔

دونوں ممالک کے دساتیر میں دو ایوانی مجالس متفقہ وضع کی گئی ہیں، تاہم پاکستان کے آئین (1973ء) پارلیمان کے ایوان بالا، سینٹ میں تمام صوبوں کی مساوی نمائندگی وضع کرتا ہے جبکہ بھارت کے آئین میں پارلیمان کے ایوان بالا (راجیہ سبھا) میں ریاستوں کی نمائندگی کے ضمن میں برابری کے اصول کے بجائے آبادی کے

پاکستان اور بھارت کے دساتیر کا تقابلی جائزہ

پرنکس، سٹاک ایکسچینج میں لین دین وغیرہ شامل ہیں) بھی مرکز کی طرف سے ہی وصول کرنے کے بعد ریاستوں کو تفویض کئے جاتے ہیں۔ اسی طرح پاکستان کا آئین بھی مرکز کو ہی تمام اہم محصولات (جیسے زراعت کے علاوہ آمدنی، معدنیات، تیل اور قدرتی گیس وغیرہ اور کسٹم اشیاء، برآمدات اور ایکسائز ڈیوٹی) عائد اور وصول کرنے کا اختیار تفویض کرتا ہے جبکہ زمینی آمدنی، زرعی آمدنی اور پرنکس اشیاء پرنکس، صوبوں کی آمدن کے اہم ذرائع ہیں۔

دونوں ممالک کے آئین ایسے مالیاتی کمیشنوں کے قیام کا لائحہ عمل بھی وضع کرتے ہیں جو صوبوں/ریاستوں اور مرکز کے درمیان وسائل کی تفویض کے ساتھ ساتھ صوبوں/ریاستوں کے لئے وفاقی گرانٹ کا بھی تعین کرنے کے ذمہ دار ہوتے ہیں۔ وفاقی حکومت ان کمیشنوں کو باقاعدگی کے ساتھ از سر نو تشکیل دینے کی پابند ہے۔

صوبائی/ریاستی خود مختاری کے تناظر میں دونوں دساتیر کے جائزے سے یہ بات سامنے آتی ہے کہ دونوں آئین مرکزیت کا رجحان رکھتے ہیں۔ تاہم پاکستان میں صوبائی خود مختاری کا معاملہ ایک نہ ختم ہونے والی بحث کی صورت اختیار کر گیا ہے جس سے نظام کے استحکام کو سنگین خطرات لاحق ہو گئے ہیں۔ اگر مرکزیت کا رجحان اتفاق رائے اور جمہوری اقدار کا حامل ہو تو یہ اتنا زیادہ بھی نقصان دہ ثابت نہیں ہوتا، تاہم بھارت کے مقابلے میں پاکستان میں مذکورہ بالا خصوصیات کی کمی پائی جاتی ہے۔ بھارت کا سیاسی نظام جمہوری اور اشتراکی اداروں اور عمل کی نمائندگی کرتا ہے جبکہ پاکستان میں مرکزیت کے رجحان میں آمریت اور غیر اشتراکی سیاسی اور اقتصادی نظام کی آمیزش بھی ہو گئی ہے۔ نتیجتاً ملکی نظام میں موثر شمولیت کا صوبائی حق سلب ہو کر رہ گیا ہے اور اس آمرانہ روش نے آئینی اداروں اور سیاسی عمل کے درمیان وسیع خلیج حاصل کر دی ہے۔ مشترکہ مفادات کی کونسل (CCI) اور قومی مالیاتی کمیشن (NFC) جیسے ادارے اول تو باقاعدگی سے تشکیل ہی نہیں دیئے جاتے اور اگر قائم کر بھی دیئے جائیں تو ان کا اجلاس بلا یا جاتا ہے نہ اختلافات دور کرنے کے ضمن میں یہ کوئی قابل ذکر کردار ادا کر پاتے ہیں۔

پاکستان کی وفاقی حکومت متاثر کرنے والا ایک اور عنصر ملکی معاملات میں صوبہ پنجاب کا (مقابلتاً) زیادہ اثر و رسوخ رکھنے کا معاملہ ہے۔ تعلیم، صنعت، انسانی وسائل کے

کے مابین تعلقات کی باقاعدگی اور ہم آہنگی کی ضمانت دینے والے ادارے قائم کئے جا سکتے ہیں۔ بھارت کے آئین کی رو سے صدر ایک بین الریاستی کونسل تشکیل دے سکتا ہے جو (چند یا تمام) ریاستوں اور مرکز کے مشترکہ مفادات کے حامل معاملات کے ضمن میں تحقیق، مذاکرات اور سفارشات تجویز کرنے کی ذمہ دار ہوتی ہے۔ اس کونسل کی اضافی ذمہ داریوں میں مرکز اور ریاستوں یا دو (یا دو سے زیادہ) ریاستوں کے درمیان اختلاف کا باعث بننے والے کسی معاملے کے حوالے سے پالیسی اور کارگزاری کی بہتر ہم آہنگی کے لئے تجاویز دینا بھی شامل ہے۔ پاکستان کے آئین (1973ء) میں بھی مشترکہ مفادات کی کونسل (CCI) کا حوالہ موجود ہے جس میں چاروں وزراء اعلیٰ کے علاوہ وزیر اعظم کی طرف سے مساوی تعداد میں نامزد کردہ ارکان شامل ہوتے ہیں۔ اس کونسل کی ذمہ داریوں میں وفاقی فہرست کے دوسرے حصے میں دیئے گئے معاملات (جیسے ریلوے، معدنیات، تیل اور گیس، صنعتی ترقی وغیرہ) سے متعلق پالیسیاں تشکیل دینا شامل ہے۔ علاوہ ازیں یہ کونسل پانی کے وسائل کی تفویض کے حوالے سے تمام تنازعات (آپاشی کے معاملات کے حوالے سے کوئی بھی وفاقی یا صوبائی قانون) پر غور کرنے کی بھی ذمہ دار ہے۔ اس ضمن میں کونسل صدر سے یہ درخواست کر سکتی ہے کہ معاملے کی چھان بین کے لئے ٹیکنوکریٹس پر مشتمل ایک خصوصی کمیشن تشکیل دیا جائے۔ یہ کمیشن اپنی رپورٹ کونسل کو پیش کرتا ہے اور اس رپورٹ کی روشنی میں کونسل متعلقہ معاملے پر اپنا فیصلہ سناتی ہے۔

2.2- مالیاتی تعلقات

مالیاتی شعبے میں بھی دونوں ممالک کے آئین مرکز کی زیادہ تر طاقت کے حامی نظر آتے ہیں۔ درحقیقت صوبائی/ریاستی حکومتیں اپنے ترقیاتی منصوبوں کے لئے وفاقی حکومت پر حد درجہ انحصار کرتی ہیں اور کسی بھی ریاست/صوبے کی خود مختار کارگزاری (جس میں وفاق کا کوئی کردار یا مدد شامل نہ ہو) کا تصور ہی عبث ہے۔ دونوں ممالک کے دساتیر کے تحت معاملات کی تقسیم کار کچھ یوں کی گئی ہے کہ آمدنی کے تمام اہم ذرائع وفاق کے زیر انتظام آتے ہیں۔ بھارت کے آئین کے تحت مرکز کو ان تمام شعبوں (جیسے آمدنی، زراعت، ایکسائز ڈیوٹی وغیرہ) محصولات عائد کرنے اور وصول کرنے کا اختیار دیا گیا ہے جو مرکز اور ریاستوں کے مشترکہ معاملات ہیں۔ چند دوسرے محصولات (جن میں جائیداد کی منتقلی، ریل، فضائی یا بحری ذریعے سے لے جائے جانے والے سامان

پاکستان اور بھارت کے دساتیر کا تقابلی جائزہ

ہے۔ وہ پارلیمنٹ کے ایوان زیریں کو تحلیل کر سکتا ہے اور اس کے علاوہ پارلیمنٹ سے منظور کردہ تمام بلوں پر صدر کے دستخط ضروری ہوتے ہیں۔ صدر کو آرڈیننس جاری کرنے کا بھی اختیار حاصل ہوتا ہے، تاہم یہ تمام اختیارات وزارتی کونسل کی مشاورت سے مشروط ہوتے ہیں۔ اسی طرح (وزارتی کونسل کی مشاورت سے مشروط) صدر کو چند اور اختیارات بھی تفویض کئے جاتے ہیں جن میں کچھ اہم عہدوں (جیسے انارنی جنرل، کمپنڈر جنرل، مسلح افواج کے سربراہان، متعدد قانون ساز اداروں اور کمیشنوں کے سربراہان) کی تقرری کرنے کا اختیار شامل ہے۔ صدر کو ہنگامی حالات کا اعلان کرنے اور حکومت معطل کرنے کا اختیار بھی حاصل ہے۔ صدر، عدالت کی طرف سے دی گئی سزا کی معطلی، التواء یا معافی کا اختیار بھی رکھتا ہے۔

پاکستان کے 1973ء کے (اولین) آئین کے تحت صدر کی حیثیت نہایت کمزور تھی اور وہ (بھارت کے صدر کی طرح ہی) محض ایک رسمی سربراہ کا درجہ رکھتا تھا۔ اسی طرح اسے انتظامیہ، عدلیہ اور مقننہ کی متعدد ذمہ داریاں سونپی گئی تھیں، لیکن یہ تمام اختیارات کا بیڑہ اور وزیراعظم کی مشاورت سے مشروط تھے اور اعلیٰ ترین اختیارات صدر کے نام سے لیکن وفاقی کابینہ اور وزیراعظم کی جانب سے بروئے کار لائے جاتے تھے۔ وزیراعظم کو حقیقی معنوں میں اعلیٰ ترین اختیارات حاصل تھے لیکن 1985ء میں آٹھویں آئینی ترمیم کی منظوری کے بعد صورتحال یکدم مختلف ہو گئی۔ نئی صورتحال کے تحت صدر کو نہ صرف قومی اسمبلی توڑنے کا صوابدیدی اختیار (اگر صدر کے خیال میں حکومت ملکی نظام کو آئین کی رو سے چلانے میں ناکام ہو گئی ہو) حاصل ہو گیا بلکہ اسے مسلح افواج کے سربراہان اور صوبائی گورنروں (وزیراعظم کی مشاورت سے) کی تقرری کا حق بھی تفویض کر دیا گیا۔ اس ترمیم سے پارلیمانی نظام کی روح کو دھچکا پہنچا اور صدر کو ایسے صوابدیدی اختیارات حاصل ہو گئے جن کے حوالے سے جوادہی یاروک ٹوک کا کوئی طریقہ کار وضع نہیں کیا گیا تھا۔ نتیجتاً ملک سنگین سیاسی بحران کا شکار ہو گیا اور آٹھ سالوں میں (1988-1996ء) صدر کی جانب سے چار دفعہ اسمبلیاں توڑی گئیں۔ اس صورتحال کو 1997ء میں کی گئی تیرھویں آئینی ترمیم کے ذریعے تبدیل کرنے کی کوشش کی گئی اور آٹھویں ترمیم کے تحت شامل کی گئی دفعہ b(2) 58 کو ختم کر دیا گیا۔ یوں صدر سے اسمبلیاں توڑنے کا صوابدیدی اختیار واپس لیتے ہوئے اسے ایک بار پھر محض رسمی سربراہ مملکت بنا دیا گیا۔ صدر سے مسلح

شعبوں اور سول سروسز اور مسلح افواج میں نمائندگی کے حوالے سے صوبہ پنجاب کو دوسرے صوبوں پر ایک واضح برتری حاصل ہے اور یہ امر چھوٹے صوبوں میں تفرقہ اور آزادی کا باعث بن رہا ہے۔ فوج اور سول بیورو کریسی میں پنجاب کی اسی زیادہ تر نمائندگی کی بدولت دوسرے صوبوں کی جانب سے مرکز کے اختیارات میں اضافے کو پنجاب کی طاقت میں اضافے کے مترادف سمجھا جاتا ہے۔ مسلح افواج کی طرف سے عنان حکومت اپنے ہاتھ میں لینے سے جمہوری عمل کے بارہا انقطاع اور جمہوری و اشتراکی اداروں کے کمزور پڑنے سے عدم تحفظ کا یہ احساس اور بھی مستحکم ہو گیا ہے۔

3- صدر اور کابینہ

پارلیمانی طرز حکومت میں وزیراعظم کی سربراہی میں کابینہ اعلیٰ ترین اختیارات کا سرچشمہ ہوتی ہے۔ پارلیمانی طرز حکومت اختیار کرنے کے خواہاں تمام ممالک کے لئے برطانیہ کو ایک مثالی نمونہ گردانا جاتا ہے۔ اس نظام کے تحت گو کہ سربراہ مملکت کی حیثیت سے صدر کا عہدہ انتہائی طاقت اور وقار کا حامل ہوتا ہے لیکن درحقیقت اس کی حیثیت محض ”آئینی“ ہوتی ہے۔ وہ ملک و قوم کی نمائندگی تو ضرور کرتا ہے لیکن ملک و قوم پر حکمرانی نہیں کرتا۔ وہ عمومی طور پر وزراء سے مشاورت کا پابند ہوتا ہے۔ بھارت کے آئین میں صدر کے منصب کو اس اصول پر سختی سے کاربند رکھنے کا خصوصی اہتمام کیا گیا ہے۔ بھارت کے صدر کو تفویض کردہ اختیارات بہت وسیع نوعیت کے ہیں لیکن اس کے ساتھ ساتھ ان اختیارات کے استعمال کو وزارتی کونسل کی مشاورت سے مشروط قرار دیا گیا ہے۔ پہلے پہل صدر پر وزراء سے مشاورت کی پابندی لاگو نہیں تھی لیکن پھر 1975ء میں کانگریس کی پیش کردہ آئینی ترمیم (جو 1976ء میں منظور ہوئی) کے تحت یہ لازمی قرار دے دیا گیا کہ صدر وزارتی کونسل کی تجاویز پر عمل کرنے کا پابند ہوگا۔ اس ترمیم کا مقصد صدر کے مقابلے میں وزیراعظم کے منصب کو مستحکم کرنا تھا۔ سو، اب بھارت کے وفاق کے اعلیٰ تر اختیارات صدر کے نام سے بروئے کار لائے جاتے ہیں لیکن دراصل ان اختیارات کا حقیقی منبع کابینہ اور (اس کا سربراہ) وزیراعظم ہی ہوتے ہیں۔ صدر کو (وزارتی کونسل کی مشاورت سے مشروط) مقننہ، انتظامیہ اور عدلیہ کے حوالے سے متعدد ذمہ داریاں سونپی جاتی ہیں۔ پارلیمنٹ کا اجلاس بلانے، ملتوی کرنے اور برخاست کرنے کی ذمہ داری بھی صدر ہی کی ہوتی

پاکستان اور بھارت کے دساتیر کا تقابلی جائزہ

4- پارلیمان کی بالادستی

پارلیمان کی بالادستی، پارلیمانی نظام حکومت کا ایک بنیادی اصول ہے۔ آئین کے تفویض کردہ اختیارات کے اندر رہتے ہوئے بھارت کی پارلیمان کوئی بھی قانون منظور کر سکتی ہے۔ ان قوانین کو ویٹو کرنے کے حوالے سے صدر کو محدود اختیارات حاصل ہوتے ہیں جنہیں پارلیمان کی جانب سے با آسانی نمٹا جاسکتا ہے۔ درحقیقت قانون سازی کا آغاز کاہنہ کی طرف سے کیا جاتا ہے اور حکمران جماعت کی اکثریت بل کی حتمی منظوری کو یقینی بنانے میں ایک اہم کردار ادا کرتی ہے۔ جماعتی تنظیم کے سخت اصول، جماعت کے ارکان کو جماعتی قیادت کے موقف کی حمایت کا پابند بناتے ہیں۔ پارلیمان کے اختیارات کو (delegated) قانون سازی کے ذریعے بھی محدود کر دیا جاتا ہے۔ اس نظام کے تحت پارلیمان مجوزہ قانون کی عمومی شکل وضع کرتی ہے جبکہ انتظامیہ کی طرف سے اس کی تفصیل پیش کی جاتی ہے۔ اس نوعیت کی قانون سازی نے افسر شاہی کے نظام کو مستحکم کیا ہے۔ دوسری طرف آرڈیننس کے اجراء کا صدارتی اختیار بھی پارلیمان کی بالادستی پر اثر انداز ہوتا ہے۔ ایسے آرڈیننس کا پارلیمان کے سامنے پیش ہونا ضروری ہے اور یہ پارلیمان کے دوبارہ اجلاس کے چھ ہفتوں کے بعد غیر موثر ہو جاتا ہے۔ آئین کے نافذ ہونے کے بعد یہ صدارتی آرڈیننس متعدد بار جاری کئے گئے ہیں۔

پاکستان میں بھی پارلیمانی نظام حکومت کو انہی رکاوٹوں کا سامنا ہے کیونکہ صدر مملکت کو آرڈیننس جاری کرنے کا اختیار تفویض کیا گیا ہے۔ اس شق کو بنیادی طور پر ہنگامی صورتحال کے پیش نظر آئین کا حصہ بنایا گیا تھا لیکن اب یہ ہنگامی حالات کی شرط سے غیر متعلق ہوتے ہوئے ایک باقاعدہ قانون کا درجہ اختیار کر چکی ہے۔ انتظامیہ کی طرف سے آرڈیننس کا اجراء پارلیمان کے قانون سازی کے اختیارات کو متاثر کر رہا ہے۔ علاوہ ازیں اس کے ایک ضمنی نتیجے کے طور پر ایک ایسی صورتحال جنم لیتی ہے جس میں اراکین پارلیمان کی طرف سے بے توجہی اور لاتعلقی کا مظاہرہ کیا جاتا ہے اور وہ اپنی اولین ذمہ داری (یعنی عوام کے مفادات کو مد نظر رکھتے ہوئے قانون سازی کرنا) کو پس پشت ڈالتے ہوئے سیاسی جوڑ توڑ کا حصہ بن کر رہ جاتے ہیں۔ اس صورتحال کا اندازہ اس بات سے لگایا جاسکتا ہے کہ پارلیمان کے سامنے پیش کردہ بیشتر آرڈیننس

افواج کے سربراہان کی تقرری کا صوابدیدی اختیار بھی واپس لے لیا گیا۔ تاہم آئین کی گئی سترھویں آئینی ترمیم نے ایک دفعہ پھر طاقت کا توازن صدارتی منصب کی جانب جھکا دیا۔ موجودہ (ترمیم شدہ) آئین کے تحت صدر کو اسمبلیوں کو ٹوڑنے کا اختیار دوبارہ (کچھ تبدیلی کے ساتھ) حاصل ہو گیا ہے؛ اب صدر کو اسمبلی کو ٹوڑنے کے پندرہ دن کے اندر اندر سپریم کورٹ سے رجوع کرنا ہوگا اور سپریم کورٹ اس معاملے پر 30 دن کے اندر فیصلہ دینے کی پابند ہوگی۔ سپریم کورٹ کا یہ فیصلہ حتمی تصور کیا جائے گا۔ صدر کو مسلح افواج کے سربراہان کی تقرری کرنے (وزیر اعظم کے مشورے سے) کا حق بھی حاصل ہو گیا ہے۔

بھارت میں صدر نے ہمیشہ آئینی سربراہ کی حدود میں ہی رہتے ہوئے کبھی اپنے اختیارات میں اضافہ کرنے کی کوشش نہیں کی اور اس کی متعدد وجوہات ہیں۔ ایک تو شروع ہی سے اس روایت نے ملکی نظام میں جڑیں پکڑ لی تھیں پھر سیاسی نظم و نسق کے اولین دور میں حکمران کانگریس پارٹی اور صدر میں کوئی فرق نہ تھا لہذا صدر کو کبھی ملکی معاملات میں دخل اندازی کی ضرورت محسوس نہ ہوئی، حکومت کے فیصلے ہر سطح پر قبول کئے جاتے تھے۔ جماعتی تنظیمیں اس قدر مستحکم تھیں کہ جماعت کی پالیسیوں اور منصوبوں کو رد کرنے کا سوال ہی پیدا نہ ہوتا تھا۔ علاوہ ازیں، مضبوط آئینی روایات نے بھی پارلیمانی اقدار کے استحکام میں قابل ذکر کردار ادا کیا۔ بد قسمتی سے پاکستان میں یہ سارے عوامل کبھی نہ اپنائے گئے اور ملک آغاز ہی سے سیاسی اٹھل پھٹل کا شکار ہو گیا۔ مسلم لیگ صوبائی اور وفاقی دونوں سطحوں پر اپنے آپ کو ایک منظم جماعت کے طور پر منوانے میں ناکام رہی اور اپنے اندرونی اختلافات کو باہمی اتفاق رائے سے حل نہ کر سکی۔ نتیجتاً جماعت کے اندر مختلف دھڑے قائم ہو گئے اور نظام میں آمرانہ رجحانات کی آمیزش ہو گئی۔ اس کے علاوہ بھارت کی تاریخ یہ بھی بتاتی ہے کہ صدارت کے منصب کے لئے ہمیشہ ان افراد کا انتخاب کیا گیا جو بہت زیادہ سیاسی جوش و جذبہ رکھتے تھے نہ ہی سیاست میں ان کا لمبا چوڑا پس منظر تھا۔ دوسری طرف پاکستان میں صدارت کے عہدے کے طالب بیشتر افراد (چند ایک کے سوا) زیادہ سے زیادہ اختیارات حاصل کرنے کے خواہاں تھے اور نتیجتاً ایک اختلافی فضا قائم ہوئی۔

پاکستان اور بھارت کے دساتیر کا تقابلی جائزہ

عمومی طور پر آئین کے تحت فوج کا کردار صرف اس کی پیشہ وارانہ سرگرمیوں تک محدود کر دیا جاتا ہے، تاہم پاکستان میں فوج نے وقت کے ساتھ ساتھ ملک کی سیاست میں بھی قدم جمائے ہیں۔ جزل ضیاء الحق کے دور حکومت کے بعد سے پاکستان میں حکومت اور سیاست میں فوج کے بڑھتے ہوئے کردار کے بارے میں قانونی اور آئینی توجیحات پیش کرنے کی کوشش کی گئی اور اس ضمن میں ترکی کے آئین کو مثال کے طور پر پیش کیا گیا۔ فوج کی روایتی ذمہ داریوں کے علاوہ اس کے اضافی کردار کو اس دلیل کے ساتھ حق بجانب قرار دیا گیا کہ اسلامی جمہوریہ پاکستان کی مسلح افواج کی ذمہ داریوں میں محض ملک کی سرحدی حدود کی حفاظت کرنا ہی نہیں بلکہ اس کی نظریاتی سرحدوں کا تحفظ کرنا بھی شامل ہے۔ اس سوچ کے حامیوں کی طرف سے دلائل پیش کئے گئے کہ ”پاکستان کی اسلامی شناخت کی حفاظت اور پاکستانی معاشرے کو حقیقی اسلامی بنیادوں پر استوار کرنا، پاکستان کی مسلح افواج کی اہم ترین ذمہ داری ہے“ (حسن عسکری رضوی (2000ء) پاکستان میں فوج، ریاست اور معاشرہ، نیویارک: سینٹ مارٹنز پریس، صفحہ 181)۔ اسی دلیل کی بناء پر فوج نے قومی سکیورٹی کونسل کے قیام کے ذریعے قومی معاملات میں ایک آئینی کردار حاصل کرنا چاہا، لیکن ملک کی سیاسی قوتوں نے اس کی مخالفت کی لہذا قومی سکیورٹی کونسل کے قیام کی تجویز کو بحالی آئین آڈر (RCO) میں سے ختم کرتے ہوئے 1985ء میں اسے (RCO کو)، آٹھویں آئینی ترمیم کی شکل میں منظور کر لیا گیا۔ حال ہی میں فوجی حکومت کی طرف سے 2002ء میں جاری کئے جانے والے لیگل فریم ورک آڈر (LFO) میں قومی سکیورٹی کونسل کے قیام کی تجویز کو ایک بار پھر شامل کیا گیا؛ تاہم بعد ازاں 17 ویں آئینی ترمیم سے یہ شق نکال دی گئی پھر بھی پارلیمنٹ سے منظور کردہ ایکٹ کے تحت قومی سکیورٹی کونسل قائم کر دی گئی اور اس کے ارکان میں سول نمائندگان کے ساتھ مسلح افواج کے سربراہان کو بھی شامل کیا گیا ہے۔ اس کونسل کی ذمہ داریوں میں داخلی اور خارجی سکیورٹی کے حوالے سے تجاویز پیش کرنا شامل ہے۔ قومی سکیورٹی کونسل کے حامیوں کا کہنا ہے کہ یہ ادارہ بھارت کے سیاسی نظام کا بھی حصہ بن چکا ہے، تاہم یہ دلیل کوئی خاص وزن نہیں رکھتی کیونکہ بھارت کی قومی سکیورٹی کونسل بنیادی طور پر ایک ایسا ادارہ ہے جو وزیراعظم کی معاونت اور مشاورت کے لئے قائم کیا گیا ہے۔ یہ ایک پانچ درجائی تنظیم ہے جو وزیراعظم کی سربراہی میں چھ ارکان پر مشتمل ہے۔ اس سطح پر مسلح افواج کو کوئی نمائندگی نہیں دی جاتی اور انہیں فیصلہ سازی کے عمل سے باہر رکھا

اراکین کی طرف سے برتی گئی غفلت اور بے خبری کے باعث بارہا جاری کئے گئے ہیں۔

پاکستان میں پارلیمان کی بلا دستی پر اثر انداز ہونے والا ایک اور عنصر، ملک کی اسلامی نظریاتی شناخت سے تعلق رکھتا ہے۔ نظری اعتبار سے پاکستان میں پارلیمان کامل اقتدار کی حامل نہیں؛ قرارداد مقاصد (جو آئین کا حصہ بنائی گئی ہے) کے تحت ”تمام کائنات کی کل ملکیت صرف اللہ تعالیٰ کے ہاتھ میں ہے اور وہ اختیارات جو اللہ تعالیٰ کی طرف سے مملکت پاکستان کے عوام کو اسی کی بتائی ہوئی حدود کے اندر رکھتے ہوئے عملدرآمد کرنے کے لئے تفویض کئے گئے ہیں، ایک مقدس امانت کی حیثیت رکھتے ہیں“۔ وفاقی شرعی عدالت کے قیام نے اس شق کو مزید تقویت بخشی ہے۔ وفاقی شرعی عدالت کو یہ اختیار تفویض کیا گیا ہے کہ وہ پارلیمنٹ سے منظور کردہ ہر قانون کو قرآن اور سنت کی تعلیمات کی روشنی میں پرکھ کر ان کے درست اور جائز ہونے کے بارے میں فیصلہ دے سکے۔ وقت کے ساتھ اس عدالت کے اختیارات (جو کہ پہلے قدرے محدود تھے) میں اضافہ ہوا ہے۔

5- سول-ملٹری تعلقات

تیسری دنیا کے بیشتر ممالک کی سیاست میں فوج کا کردار بلا دستی لئے نظر آتا ہے۔ آزادی کے وقت گو، بھارت اور پاکستان نظریاتی طور پر مختلف ریاستوں کے طور پر ابھرے، تاہم دونوں نے ورثے میں ایک جیسا ہی ملٹری کلچر پایا۔ برطانوی ہندوستان کی فوج نے صرف ملک کی مضبوط ڈھال کا کردار نبھایا تھا اور سیاست میں غیر فعال رہتے ہوئے سول حکومت کی بلا دستی کو مقدم رکھی تھی۔ بھارت کی افواج نے اسی روایت کو قائم رکھا جبکہ پاکستان میں حالات بہت مختلف رہے۔ بھارت کی مسلح افواج ”غیر سیاسی اور مکمل طور پر پیشہ وارانہ فوج“ کا ایک ایسا اعلیٰ نمونہ ہیں ”جو حکومتی پالیسیوں کے حوالے سے کم و بیش افرشاہی سا کردار (اپنے وسیع حجم اور وسائل کے باوجود) ہی نبھاتی ہیں“۔ دوسری طرف پاکستان کی مسلح فوج (بوجہ) ملک کی سب سے زیادہ خود مختار اور طاقتور سیاسی قوت بن کر سامنے آئی جسے ملک کی پالیسیوں اور ترجیحات وضع کرنے کا کلیدی اختیار حاصل تھا۔

پاکستان اور بھارت کے دساتیر کا تقابلی جائزہ

6- آئینی ترمیم

تمام جدید آئین، آئینی ترمیم کے طریقہ کار وضع کرتے ہیں کیونکہ جدت طرازی اور وقت کے ساتھ ہم آہنگی ایسے ناگزیر عوامل ہیں جن کی عدم موجودگی جمود کا باعث بنتی ہے، تاہم آئینی ترمیم کے طریقہ کار کو اکثر اوقات عام قانون سازی کے طریقہ کار سے نسبتاً پیچیدہ رکھا جاتا ہے تاکہ بلا سوچے سمجھے اور اتفاق رائے کے بغیر آئین کو تبدیل نہ کیا جاسکے۔ اس اقدام کا بنیادی مقصد ملک میں سیاسی نظام کے استحکام اور تسلسل کو یقینی بنانا ہوتا ہے۔ پاکستان اور بھارت دونوں ممالک کے آئین میں وقت کے ساتھ ہم آہنگی اور استحکام کے لوازم کے درمیان توازن قائم رکھنے کی کوشش کی گئی ہے۔ ان کو نیم چکر دار (یا غیر چکر دار) کہا جاسکتا ہے، تاہم دونوں آئین ترمیم کے مختلف طریقہ کار وضع کرتے ہیں۔

6.1۔ بھارت کے آئین میں ترمیم کا طریقہ کار

بھارت کے آئین کو ترمیم کے حوالے سے چار حصوں میں تقسیم کیا گیا ہے:

- پہلا حصہ، اہم معاملات سے متعلق ہے جس میں موجودہ ریاستوں کی سرحدوں کو تبدیل کرتے ہوئے نئی ریاستوں کا قیام اور ریاستوں کی مجالس متفقہ کے دوسرے چیئرمینز کو تحلیل کرنا شامل ہیں۔ ان معاملات کے حوالے سے آئینی ترمیم کے لئے پارلیمنٹ میں صرف سادہ اکثریت مشروط رکھی گئی ہے جبکہ متعلقہ ریاست کی مجلس متفقہ کی منظوری یا رضامندی لازمی نہیں۔
- دوسرے حصے کا تعلق آئین میں وضع کئے گئے بنیادی حقوق سے ہے اور اس حصے میں ترمیم کے لئے پارلیمنٹ کی دو تہائی اکثریت لازمی ہے۔
- آئین کے تیسرے حصے میں حکومت کے بنیادی عناصر (جیسے صدر اور وزیراعظم کے منصب اور سپریم کورٹ کے اختیارات وغیرہ) کا ذکر کیا گیا ہے۔ اس حصے میں ترمیم کرنے کے لئے نہ صرف پارلیمنٹ کی دو تہائی اکثریت مطلوب ہوتی ہے بلکہ اسے ریاستوں کی مجالس متفقہ کی اکثریت کی

جاتا ہے، اس کے علاوہ بھارت کی قومی سکیورٹی کونسل میں ایک سیکرٹریٹ کے علاوہ سٹریٹجک پالیسی گروپ (SPG)، قومی سکیورٹی مشاورتی بورڈ اور ایک قومی سکیورٹی مشیر بھی شامل ہوتے ہیں۔ 1998ء میں ایک صدارتی آڈر کے تحت قائم کی گئی قومی سکیورٹی کونسل کو آئینی تحفظ حاصل نہیں (ڈائریکٹریٹ سبھا کھیلا، بھارت کی قومی سکیورٹی کونسل - ایک تنقیدی جائزہ، جنوبی ایشیا تجزیاتی گروپ - پیپرز، www.saag/papers2/paper123 سے ڈاؤن لوڈ کئے گئے)۔

غرض یہ کہ پاکستانی سیاست کے ہر دور میں فوج کی مداخلت مختلف شکلوں میں شامل حال رہی ہے جس میں سول حکومتوں کو برطرف کرتے ہوئے ملک کے جملہ معاملات پر بلا واسطہ کنٹرول (اکتوبر 1958ء، مارچ 1969ء، جولائی 1977ء، اکتوبر 1999ء) سے لے کر سول افسر شاہی کے ساتھ مل کر سیاسی معاملات کا رخ اپنی مرضی کے مطابق موڑنا شامل رہے ہیں۔ دوسری طرف بھارتی مسلح افواج سکیورٹی اور دفاع سے متعلق پالیسیوں کے ضمن میں بھی نہایت محدود کردار رکھتی ہیں جبکہ دیگر پالیسیوں میں ان کا کوئی عمل دخل نہیں ہے۔ بھارت کے آئین کے تحت ”مسلح افواج کے اعلیٰ ترین اختیارات“، صدر مملکت کو تفویض کئے گئے ہیں، تاہم ان اختیارات کے استعمال میں صدر کو قانونی لوازمات کا پابند بنایا گیا ہے اور حقیقی اختیارات وزارتی کونسل اور اس کے سربراہ وزیراعظم کو حاصل ہیں۔ سالہا سال پرانی روایتوں نے اس امر کو یقینی بنا دیا ہے کہ وزارتی کونسل کی طرف سے دی گئی ”مدد اور مشاورت“ کو مستند گردانا جاتا ہے اور آج تک کسی صدر کی طرف سے مسلح افواج پر اپنے اختیارات کے خود مختار استعمال کی ضرورت محسوس نہیں کی گئی۔ بھارتی دفاع کی پالیسیاں عمومی طور پر کاہنہ برائے دفاع کی ایک ذیلی کمیٹی (جسے اب سیاسی معاملات کی کمیٹی کا نام دیا گیا ہے) تشکیل دیتی ہے۔ مسلح افواج کے سربراہان اس ذیلی کمیٹی کے ارکان نہیں لیکن انہیں کمیٹی کے اجلاس میں شرکت کی دعوت دی جاسکتی ہے۔ کاہنہ کی کمیٹی میں وزراء کی رکنیت میں اضافے سے مسلح افواج کے سربراہان کا کردار اور بھی محدود ہو گیا ہے اور کمیٹی اجلاسوں میں ان کی عدم شمولیت (حتیٰ کہ دفاعی معاملات پر غور کے دوران بھی) کو ترجیح دی جاتی ہے۔ لہذا آئین کے تحت بھارت کی مسلح افواج کا کردار انتہائی محدود رکھا گیا ہے اور فوج میں سیاست کی آمیزش روکنے کے لئے باقاعدہ طریقہ کار وضع کئے گئے ہیں۔

پاکستان اور بھارت کے دساتیر کا تقابلی جائزہ

وضع کردہ ہدایات سے صرف نظر کرنے کی متعدد مثالیں موجود ہیں۔ درحقیقت کسی بھی فرد واحد کو آئین میں ترمیم کرنے کا اختیار حاصل نہیں لیکن پاکستان کی تاریخ ایک مختلف داستان سے عبارت ہے۔ 1973ء کے آئین کے نفاذ کے بعد سے ملک میں دو دفعہ فوجی حکومت رہی ہے اور دو بار ہی آئین کو معطل کیا گیا۔ ہر بار آئین کی بحالی سے پہلے اس میں فوجی حکومت کی طرف سے وسیع پیمانے پر ترامیم کی گئیں جس میں ترمیم کرنے کے وضع کردہ طریقہ کار کو نظر انداز کرتے ہوئے آئین کی اصل شکل کو بدل کر رکھ دیا گیا۔ آئین میں کی گئی دو اہم ترین ترامیم (آٹھویں اور سترھویں) نے پارلیمانی نظام حکومت کی اصل روح کو گھیس پہنچائی اور فوجی حکمرانوں کی طرف سے متعارف کردہ وسیع آئینی ترامیم کو قانونی حیثیت دینے میں اہم کردار ادا کیا۔ یہ ترامیم اس توجیہ کی بنیاد پر کی گئیں کہ سپریم کورٹ نے وقت کی ضرورت کے پیش نظر فوجی حکومتوں کو آئین میں ترمیم کرنے کا اختیار تفویض کر دیا تھا۔ ان دونوں ترامیم کا مختصر جائزہ درج ذیل ہے:

• آٹھویں ترمیم

2 مارچ 1985ء کو جنرل ضیاء الحق (جو اس وقت صدر اور چیف مارشل لاء ایڈمنسٹریٹر تھے) نے بحالی آئین 1973ء آڈر (RCO) کے نام سے ایک آرڈیننس جاری کیا جس نے آئین کی اولین دستاویز میں بنیادی تبدیلیاں کرتے ہوئے اس کی ہیبت بدل کر رکھ دی۔ اس آرڈر کو بعد ازاں (1985ء میں) چند تبدیلیوں کے ساتھ پارلیمان میں منظور کر لیا گیا اور یہ آئین کا ایک حصہ قرار پایا۔ اس اقدام سے آئین کی معطلی کے دوران (1977-1985ء) صدر کی طرف سے جاری کردہ تمام احکامات کو تحفظ حاصل ہو گیا۔ اس کے علاوہ اس آڈر کے تحت صدر کو ملنے والے صوابدیدی اختیارات کی بدولت آئین کی پارلیمانی فطرت بدل کر رہ گئی۔

• سترھویں ترمیم

اس طرح 2002ء میں صدر جنرل پرویز مشرف (صدر اور فوجی حکومت کے چیف ایگزیکٹو) نے ایل ایف او (لیگل فریم ورک آڈر) کے نام سے آڈر جاری کیا جس

طرف سے توثیق سے بھی مشروط رکھا گیا ہے۔

- چوتھے حصے کے مطابق ریاست کی اسمبلی کو بھی چند آئینی معاملات (جن میں ریاست کی مجلس متقنہ کے وزراء، سپیکر اور نائب سپیکر وغیرہ کی تنخواہیں اور مراعات شامل ہیں) میں ترمیم کرنے کا اختیار دیا گیا ہے۔

مذکورہ بالا تمام معاملات میں ترامیم کا آغاز پارلیمان کے کسی بھی ایوان میں ترمیمی بل پیش کرتے ہوئے کیا جاسکتا ہے اور اسے صدر کی منظوری حاصل ہونی چاہئے۔ بھارت کے آئین کے نافذ العمل ہونے کے بعد سے اب تک 86 ترامیم متعارف کروائی جا چکی ہیں۔

6.2- پاکستان کے آئین میں ترمیم کا طریقہ کار

1973ء کے آئین کے تحت آئین میں ترمیم کا بل پارلیمان کے کسی بھی ایوان سے متعارف کیا جاسکتا ہے اور اسے دونوں ایوانوں سے دو تہائی اکثریت کی منظوری حاصل کرنا ہوگی۔ اس کے بعد بل صدر کی منظوری کے لئے پیش کیا جاتا ہے جو 30 دن کے اندر اندر یا اسے منظور کر لیتا ہے یا نظر ثانی کے لئے دوبارہ پارلیمان کو بھجوادیتا ہے، تاہم صدر کی طرف سے واپس بھجوانے کے بعد یہ بل پارلیمان کے مشترکہ اجلاس میں سادہ اکثریت سے منظور کیا جاسکتا ہے۔ علاوہ ازیں (بھارت کے برعکس) کوئی ایسا بل جو کسی صوبے کی سرحدوں میں تبدیلی سے متعلق ہو، پارلیمانی اکثریت کے ساتھ ساتھ متعلقہ صوبے کی صوبائی اسمبلی کے دو تہائی ارکان کی توثیق کا بھی متقاضی ہوتا ہے۔

اب تک پاکستان کے آئین میں سترہ ترامیم متعارف کرائی جا چکی ہیں۔

دونوں ممالک کے نظام کے درمیان اصل فرق اس وقت واضح ہوتا ہے جب ہم پاکستانی اور بھارتی آئین میں ترمیم کے حوالے سے وضع کردہ طریقہ کار کی بجا آوری کو سامنے رکھتے ہیں۔ بھارت میں آئین کے وضع کردہ طریقہ کار پر سختی سے کاربند رہتے ہوئے آئینی ترامیم کا عمل بروئے کار لایا جاتا ہے جبکہ پاکستان میں آئین کی

پاکستان اور بھارت کے دستایر کا تقابلی جائزہ

ہے۔ اس میں ایک ادارے کی تنظیم اور اس کے مقاصد کے ساتھ ساتھ شہریوں کے حقوق بھی وضع کئے جاتے ہیں۔ آزادی کے وقت بھارت اور پاکستان دونوں نے ورثے میں ایک سا آئینی ڈھانچا پایا تھا لیکن وقت کے ساتھ دونوں ممالک میں سیاسی اور آئینی ارتقاء کی انتہائی مختلف جہتیں سامنے آئیں۔ جنوری 1950ء میں بھارتی آئین کے نفاذ کے بعد سے بھارت کی تاریخ، آئینی استحکام اور تسلسل کی آئینہ دار رہی ہے جبکہ دوسری طرف پاکستان کا آئینی سفر ہمیشہ سے ناہموار رہا۔ اب تک ملک میں چار آئین نافذ کئے جا چکے ہیں؛ موجودہ آئین (1973ء) میں بھی اس حد تک کٹریونٹ کی گئی ہے کہ اس کی اصلی اور اولین شکل منسوخ ہو کر رہ گئی ہے۔

پاکستان اور بھارت کے آئین کے پانچ اہم نکات (صوبائی خود مختاری، صدر اور کابینہ کے تعلقات، پارلیمان کی بالادستی، سول۔ ملٹری تعلقات اور آئینی ترمیم) کے درمیان تقابلی جائزے سے یہ بات سامنے آئی ہے کہ بھارتی سیاسی نظام کی بنیاد جمہوری پارلیمانی نظام پر رکھی گئی ہے۔ صدر کا عہدہ محض ”آئینی“ حیثیت رکھتا ہے جبکہ اصل اختیارات وزارتی کونسل اور اس کے سربراہ وزیر اعظم کو حاصل ہیں۔ صوبائی/ریاستی خود مختاری کا معاملہ کسی طرح بھی قومی سالمیت کے لئے خطرے کا باعث نہیں کیونکہ ملک میں جمہوری اور اشتراکی ادارے اور عمل مستحکم ہیں۔ ملک میں سر اٹھانے والے تمام مسائل کا حل آئین کے وضع کردہ طریقہ کار کے مطابق ڈھونڈا جاتا ہے۔ سول۔ ملٹری تعلقات اس منہج پر استوار کئے گئے ہیں کہ ملٹری انتظامیہ پرسول بالادستی یعنی بنائی گئی ہے اور یہ ایک طے شدہ امر ہے کہ آئین میں ترمیم کا اختیار پارلیمان کو ہی حاصل ہے۔

دوسری طرف پاکستان کی آئینی تاریخ، عدم تسلسل اور آئینی توڑ پھوڑ سے عبارت نظر آتی ہے۔ 1973ء کے آئین کے تحت پارلیمانی نظام حکومت وضع کیا گیا تھا لیکن آئین میں کی گئی مختلف ترمیم کی بدولت آئین کی اصل شکل مفقود ہو چکی ہے اور اب توازن صدارتی نظام کی جانب جھکا ہوا دکھائی دیتا ہے۔ صوبائی خود مختاری کا معاملہ سنگین شکل اختیار کرتا جا رہا ہے جس کی وجہ نہ صرف آئینی ترمیم کے ذریعے متعارف کرائے گئے مرکزیت کے رجحانات ہیں بلکہ جمہوری اور اشتراکی عمل اور اداروں کے تسلسل کا بار بار ٹوٹنا بھی بہت حد تک اس کا باعث بن رہا ہے۔ ملٹری انتظامیہ نے معاشرے میں اپنا اثر و رسوخ بڑھا لیا ہے اور اب وہ ملک میں کئے گئے زیادہ تر فیصلوں

کے تحت موجودہ آئین میں چند اور قابل ذکر ترمیم متعارف کرائی گئیں۔ ایل ایف او نے قومی اسمبلی تحلیل کرنے اور مسلح افواج کے سربراہان کی تقرری کا اختیار صدر کو تفویض کرتے ہوئے صدارتی کرسی کو اور مستحکم کر دیا۔ ایل ایف او کو کافی عرصے تک ایک متنازعہ معاملے کی حیثیت حاصل رہی۔ پارلیمان میں موجود اہم مخالف سیاسی جماعتوں پی پی پی اور پی ایم ایل (ن) نے متحد ہو کر ایل ایف او کی بھرپور مخالفت کی۔ انہوں نے آئین میں ترمیم کرنے کے حوالے سے صدر کے صوابدیدی اختیارات پر اعتراض کیا اور آئین میں کسی بھی ترمیم سے پہلے اس پر پارلیمان میں بحث اور پارلیمان کی توثیق کو لازمی قرار دیا۔ اپوزیشن کی طرف سے یہ بھی کہا گیا کہ RCO کو بھی پارلیمان کی منظوری کے بعد آئین کا حصہ (آٹھویں ترمیم کے ذریعے) بنایا جا سکے گا۔ متحدہ مجلس عمل نے بھی شروع میں تو ایل ایف او کی بھرپور مخالفت کی لیکن بعد ازاں وہ حکومت کے ساتھ تعاون کرنے پر آمادہ ہو گئی اور دونوں فریقین (حکومت اور متحدہ مجلس عمل) کے درمیان لمبے چوڑے مذاکرات بالآخر ایل ایف او کے متنازعہ معاملے پر ایک معاہدے کی صورت میں منبج ہوئے۔ اس کے علاوہ اے آر ڈی (جو کہ حزب اختلاف کا ایک اور اہم گروپ تھا) مذاکرات اور معاہدے سے دور رہا۔ حکومت اور ایم اے کے درمیان معاہدے کے مطابق 29 دسمبر 2003ء کو بالآخر 17 ویں ترمیم، پارلیمان کی منظوری حاصل کرنے میں کامیاب ہوئی اور آئین کا حصہ قرار پائی۔ یہاں یہ بات قابل ذکر ہے کہ اپوزیشن کی طرف سے پیش کردہ یہ مطالبہ تسلیم نہیں کیا گیا کہ ایل ایف او کو آئین کا حصہ بننے سے پہلے پارلیمان کی منظوری حاصل کرنا لازمی ہوگی۔ 17 ویں آئینی بل کو اس بنیاد پر پارلیمان میں لایا گیا کہ ”ایل ایف او پہلے ہی آئین کا حصہ بن چکا ہے اور پیش کردہ بل، ایل ایف او کی صرف چند شقوں میں ترمیم کی غرض سے لایا گیا ہے۔ اس سارے عمل سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ ایم اے نے (17 ویں ترمیم کے ذریعے کچھ تبدیلیوں کے ساتھ) ایل ایف او کو آئین کا حصہ (پارلیمان کی منظوری کے بغیر) تسلیم کر لیا تھا۔ آئین میں ترمیم کے حوالے سے ایسی کوئی مثال بھارت کی تاریخ میں نظر نہیں آتی۔

7- حاصل کلام

آئین اس دستاویز کا نام ہے جس میں ایک ملک کے اصول و قواعد کی عکاسی کی جاتی

پاکستان اور بھارت کے دساتیر کا تقابلی جائزہ

کے پیچھے نظر آتی ہے۔ قومی سکیورٹی کونسل کے ذریعے اب حکومتی معاملات میں فوج کا کردار، ایک منظم شکل اختیار کر گیا ہے۔ آئین میں ترامیم کرتے ہوئے فوجی حکومتوں نے آئین میں وضع کردہ طریقہ کار کو نظر انداز کیا۔ یہاں تک کہ سول رہنما بھی اپنے سیاسی مفادات کی خاطر آئین کا حلیہ بگاڑنے سے باز نہ آئے۔ یہ آمرانہ رویے پارلیمانی اقدار اور روح سے صرف نظر کرنے کے مظہر ہیں (تفصیلات کے لئے حامد خان کی ”پاکستان کی آئینی اور سیاسی تاریخ 2001ء“ آکسفورڈ، کراچی ملاحظہ کیجئے)۔

منتخب حوالہ کتب

- 1- بھارتی آئین 1950ء
- 2- اسلامی جمہوریہ پاکستان کا آئین 1973ء
- 3- اشوک، کہنڈا۔ بھارت میں وفاقت (1965ء) لندن، جارج ایلین اینڈ ان ون لمیٹڈ۔
- 4- اے آئی، وینکٹش وارن۔ بھارت کی دفاعی تنظیم، نئی دہلی، وزارت اطلاعات، شعبہ اشاعت، گورنمنٹ آف انڈیا۔
- 5- حامد خان (2000ء) پاکستان کی آئینی اور سیاسی تاریخ، آکسفورڈ، کراچی۔
- 6- حسن عسکری رضوی (2000ء) پاکستان میں ملٹری، ریاست اور معاشرہ، نیویارک، سینٹ مارٹنز پریس۔
- 7- ڈاکٹر سبھاش کپیلا، بھارتی قومی سکیورٹی کونسل۔ ایک تنقیدی جائزہ، جنوبی ایشیا تجزیاتی گروپ۔ پیپر، پیپر، www.saag.org/papers2/paper123.html سے ڈاؤن لوڈ کئے گئے۔



پاکستان انسٹیٹیوٹ آف
لیجسلیٹو ڈویلپمنٹ
اینڈ ٹرانسپیرینسی

5-A ظفر علی روڈ، گلبرگ 7، لاہور۔ 54000، پاکستان

فون: (+92-42) 111 123 345 :c (+92-42) 575 1551

یو آر ایل: www.pildat.org ای میل: info@pildat.org