www.pildat.org

بریفنگ سیشن رپورٹ

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

بریفنگ سیشن برائے اراکین پارلیمنٹ

پاکستان کا دستوری جائزہ

02 اگست 2004ء
میریئیٹ ہوٹل، اسلام آباد

پلڈاٹ
پاکستان انسٹیٹیوٹ آف
لیجسلیٹو ڈویلپمنٹ
اینڈ ٹرانسپیرنسی

www.pildat.org

بریفنگ سیشن رپورٹ

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

بریفنگ سیشن برائے اراکین پارلیمنٹ

پاکستان کا دستوری جائزہ

02 اگست 2004ء
میریئٹ ہوٹل، اسلام آباد

پلڈاٹ
پاکستان انسٹیٹیوٹ آف
لیجسلیٹو ڈویلپمینٹ
اینڈ ٹرانسپیرینسی

مرتب کردہ

پاکستان انسٹی ٹیوٹ آف لیجسلیٹو ڈویلپمنٹ اینڈ ٹرانسپرنسی۔پلڈاٹ

بطور رکن

PLSC
Pakistan Legislative
Strengthening
Consortium

پاکستان کنسورشیم برائے تقویت مقنّنہ (پی ایل ایس سی)

اس کتابچے کی اشاعت امریکی ایجنسی برائے بین الاقوامی ترقی (USAID) کی مالی معاونت سے ممکن ہوسکی جو اس نے ایوارڈ نمبر 00-391-A-00-03-01012 کے تحت فراہم کی۔ اس میں شامل آراء مصنف کی اپنی ہیں اور ضروری نہیں کہ یہ امریکی ایجنسی برائے بین الاقوامی ترقی (USAID) کے نظریات کی عکاس ہوں۔

مالی معاونت

USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

ہم شعبہ برائے بین الاقوامی ترقی یو کے (DFID) کی مدد کے لئے بھی ممنون ہیں۔

DFID
Department for
International
Development (UK)

شائع کردہ

پاکستان انسٹی ٹیوٹ آف لیجسلیٹو ڈویلپمنٹ اینڈ ٹرانسپرنسی۔پلڈاٹ

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

جنوری 2005

مندرجات

اظہار تشکر

خلاصہ

پس منظر

تعارفی خطاب

جناب احمد بلال محبوب، ایگزیکٹو ڈائریکٹر پلڈاٹ 09

پاکستان کے آئین کا اجمالی جائزہ

ڈاکٹر سید جعفر احمد، ڈائریکٹر مطالعہ پاکستان مرکز، کراچی یونیورسٹی 10

17 آئینی ترامیم کا جائزہ

جسٹس فخرالدین جی ابراہیم، سابق وزیر قانون 13

پاکستان اور بھارت کے آئین: ایک تقابلی جائزہ

پروفیسر ڈاکٹر سجاد نصیر، پروفیسر شعبہ سیاسیات پنجاب یونیورسٹی 15

تبصرہ

سینئر پروفیسر خورشید احمد، چیئرمین انسٹیٹیوٹ آف پالیسی سٹڈیز 17

سوالات و جوابات/ اظہار رائے 19

صدارتی کلمات

مخدوم شاہ محمود قریشی، رکن قومی اسمبلی 24

ضمیمے

ضمیمہ (الف) بریفنگ سیشن کا پروگرام 25
ضمیمہ (ب) شرکاء کی فہرست اور خاکہ 29
ضمیمہ (ج) جناب احمد بلال محبوب کی پریزنٹیشن 37
ضمیمہ (د) جسٹس فخرالدین جی ابراہیم کی تقریر 41
ضمیمہ (ر) پروفیسر ڈاکٹر سجاد نصیر کی تقریر 57

اظہار تشکر

پلڈاٹ، پی ایل ایس سی کے رکن کی حیثیت سے یو ایس ایڈ کا ممنون ہے جنہوں نے دستور کے اجمالی جائزے کے موضوع پر اس بریفنگ سیشن کے لئے مالی معاونت فراہم کی۔ ہم جناب ڈاکٹر سید جعفر احمد، جسٹس فخر الدین جی ابراہیم، پروفیسر ڈاکٹر سجاد نصیر اور سینیٹر پروفیسر خورشید احمد کے شکر گزار ہیں کہ انہوں نے بریفنگ سیشن میں شرکت فرما کر اپنے قیمتی خیالات کا اظہار کیا اور اراکین پارلیمنٹ کی دستور اور دستور سازی سے متعلق معلومات میں اضافہ کیا۔

ہم مخدوم شاہ محمود قریشی رکن قومی اسمبلی کے بھی شکر گزار ہیں کہ انہوں نے اس بریفنگ سیشن کی صدارت فرمائی اور اپنے قیمتی وقت میں سے کچھ حصہ ہمیں دیا۔

پلڈاٹ معزز اراکین اسمبلی و سینیٹ کا بھی شکر گزار ہے جنہوں نے بڑی تعداد میں شرکت کی اور دستور سازی پر منعقد کردہ اس بریفنگ سیشن میں بھرپور حصہ لیا۔

اظہار برأت

پلڈاٹ نے ہر ممکن کوشش کی ہے کہ اس رپورٹ کی تحریر و ترتیب میں مکمل غیر جانبداری سے کام لیا جائے اور ہر مقرر کی تقریر کے اہم نکات بلا کم و کاست بیاں کئے جائیں، اس رپورٹ کو معروضی انداز میں مرتب کیا گیا ہے تاہم پلڈاٹ کسی غلطی یا کوتاہی کی ذمہ داری قبول نہیں کرتا کیونکہ اگر کہیں ایسا ہوا تو وہ ارادتاً نہیں۔

خلاصہ

دستور پاکستان کے اجمالی جائزے کے موضوع پر پاکستان انسٹیٹیوٹ آف لیجسلیٹو ڈویلپمنٹ اینڈ ٹرانسپیرنسی -پلڈاٹ نے USAID کے تعاون سے 02 اگست 2004ء کو ہوٹل میریئٹ اسلام آباد میں اراکین پارلیمنٹ اور سینٹ کے لئے ایک روزہ بریفنگ سیشن کا انعقاد کیا۔ یہ بریفنگ سیشن پلڈاٹ کے پروگرام برائے تقویت اراکین پارلیمنٹ کا حصہ تھی ۔جس کا بنیادی مقصد اراکین پارلیمنٹ کی دستور اور دستور سازی سے متعلق معلومات میں اضافہ کرنا ہے۔اس بریفنگ سیشن میں اراکین پارلیمنٹ کو ہندوستان اور پاکستان کے دساتیر کا تقابلی جائزہ بھی پیش کیا گیا اور اس کے علاوہ مختلف ادوار میں پاکستان میں ہونے والی دستوری ترامیم کے بارے میں بھی بتایا گیا۔

بریفنگ سیشن میں جسٹس فخر الدین جی ابراہیم نے دستور پاکستان میں کی جانے والی سترہ ترامیم کا ایک جائزہ پیش کیا اور ساتھ ہی ساتھ انہوں نے جمہوری عمل میں رکاوٹ بننے والے فوجی اقدامات کا بھی جائزہ لیا۔انہوں نے جمہوریت میں عدلیہ کے کردار پر بھی روشنی ڈالی اور اس کو شدید تنقید کا نشانہ بنایا۔ان کے علاوہ ڈاکٹر سید جعفر احمد نے دستور پاکستان کی مختصر تاریخ کا خلاصہ پیش کیا اور دستور سازی میں قیام پاکستان سے لے کر LFO تک پیش آنے والے حالات و واقعات کا تفصیل سے جائزہ لیا۔ پروفیسر ڈاکٹر سجاد نصیر نے دساتیر بھارت و پاکستان کا تقابلی موازنہ پیش کیا۔ بریفنگ سیشن کے آخر میں سینیٹر پروفیسر خورشید احمد نے اراکین پارلیمنٹ پر زور دیا کہ دستور یا آئین سازی کے ساتھ ساتھ یہ بات بھی ضروری ہے کہ قوانین کو لاگو کرنے کے لئے حکومتوں پر دباؤ بھی ڈالا جائے۔

بریفنگ سیشن میں اراکین اسمبلی نے گرمجوشی کے ساتھ شرکت کی اور تمام مقررین اور شرکاء نے اس رائے کا اظہار کیا کہ اس بریفنگ سیشن سے انہیں نہ صرف دستور کو سمجھنے میں مدد ملی بلکہ دستوری ترامیم کے بارے میں بھی معلومات میں اضافہ ہوا۔

پس منظر

پلڈاٹ بحیثیت رکن پی ایل ایس سی جو کہ ایک بین الاقوامی اداروں کا کنسورشیم ہے۔ پاکستان میں تعمیر صلاحیت قانون سازی کا کام کر رہا ہے۔ اس مقصد کو پورا کرنے کے لئے بیشتر ورکشاپ اور بریفنگ سیشن کا اہتمام کیا جاتا ہے۔ پی ایل ایس سی میں پلڈاٹ کے علاوہ 4 اور ادارے ہیں جو کہ سول سوسائٹی کے لئے اپنی کاوش مختص کرتے ہیں چونکہ پلڈاٹ کے ذمے تعمیر صلاحیت قانون سازی کا کام ہے۔ اس لئے پلڈاٹ نے ملک کے دیگر علاقوں میں مختلف موضوعات پر ورکشاپس اور بریفنگ سیشنز کا انعقاد کیا۔ اس تمام منصوبے کا بنیادی مقصد قومی اور صوبائی مقنّنہ کی حاکمیت کو مستحکم کرنا تھا۔ پلڈاٹ اپنے پروگرام برائے تقویت اراکین اسمبلی کے تحت قومی اور صوبائی اسمبلی کے اراکین کی اہلیت میں اضافہ کے لئے اہم قومی معاملات پر کانفرنسوں اور بریفنگ سیشنوں کا انعقاد کرتا رہتا ہے۔ دستور سازی اور دستوری ترامیم ہمیشہ سے پاکستان میں ایک ایسا موضوع رہا ہے جس کی اہمیت سے انکار ممکن نہیں۔ جمہوریت اور جمہوری اداروں کی پائیداری کے لئے ضروری ہے کہ پارلیمنٹ کو مضبوط اور فعال بنایا جائے لیکن یہ اسی وقت ممکن ہے جب آپ اراکین پارلیمنٹ کی آئین اور آئین سازی سے متعلق معلومات میں اضافہ کریں۔ اس ضرورت کو محسوس کرتے ہوئے پلڈاٹ نے اراکین پارلیمنٹ کے لئے دستور سازی اور اس میں ترامیم کے موضوع کو زیر بحث لانے کا ارادہ کیا۔

اس بریفنگ سیشن کے انعقاد کا ایک مقصد یہ ہے کہ اراکین پارلیمنٹ کو ان کے کردار کے بارے میں ادراک اور معلومات ہوں خصوصاً دستور اور دستوری ترامیم سے متعلق طریقہ کار سے انہیں آگاہی ہو۔ اس کے علاوہ اس بریفنگ سیشن کا ایک مقصد یہ بھی ہے کہ شرکاء کے درمیان مکالمے کو فروغ دیا جائے جو معلومات کو بہتری کی طرف لے جاسکے۔ توقع ہے کہ ان مقاصد کے حصول کے لئے یہ بریفنگ سیشن مفید ثابت ہوگا۔

بریفنگ سیشن کا مکمل پروگرام ضمیمہ (الف) میں موجود ہے۔ بریفنگ سیشن میں سیاسی جماعتوں سے تعلق رکھنے والے شرکاء کی مکمل فہرست اور خاکہ ضمیمہ (ب) میں ملاحظہ کیجئے۔

تعارفی خطاب

جناب احمد بلال محبوب
ایگزیکٹو ڈائریکٹر پلڈاٹ

جناب احمد بلال محبوب نے اپنے افتتاحی کلمات میں بریفنگ سیشن کا تعارف کرواتے ہوئے کہا کہ اس بریفنگ سیشن کا بنیادی مقصد اراکین پارلیمنٹ کو بنیادی قوانین سے آگاہی دینا ہے تا کہ یہ پارلیمنٹیریز پارلیمنٹ میں موثر کردار ادا کرسکیں اور پارلیمنٹ کومظبوط بنا سکیں انہوں نے کہا کہ پلڈاٹ ایسے موضوعات پر بریفنگ سیشنز اس لئے منعقد کرتا ہے تا کہ پاکستان میں جمہوریت اور جمہوری اداروں کو مستحکم کیا جائے اور پارلیمنٹ کو مضبوط بنایا جائے۔ جناب احمد بلال محبوب نے کہا کہ ان بریفنگ سیشنز کے ذریعے ہم کوشش کرتے ہیں کہ فاضل اراکین اسمبلی اور اسمبلی کے سیکرٹریٹ کے اراکین کے علم میں اضافہ کیا جائے تا کہ وہ جمہوریت اور جمہوری اداروں کے استحکام کے لئے موثر کوششیں کرسکیں۔

جناب احمد بلال محبوب نے کہا کہ پلڈاٹ ایک غیر منافع بخش، تحقیقاتی، تربیتی ادارہ ہے۔ اور یہاں کے مقامی حالات اور صورتحال سے اچھی طرح سے آگاہ ہے۔ انہوں نے کہا کہ یہ غیر سیاسی تنظیم نہیں ہے بلکہ یہ ایک سیاسی لیکن غیر جانبدار تنظیم ہے انہوں نے کہا کہ تمام سیاسی جماعتیں پلڈاٹ کے لئے یکساں محترم ہیں کیوں کہ پاکستان کے سیاسی نظام کے لئے ان تمام سیاسی جماعتوں کی یکساں اہمیت ہے۔ جناب احمد بلال محبوب نے کہا کہ پلڈاٹ کی بنیادی توجہ پارلیمنٹ کو تقویت دینا ہے تا کہ پارلیمانی نظام کو مستحکم کیا جا سکے۔

پاکستان کے آئین کا اجمالی جائزہ

ڈاکٹر سید جعفر احمد
ڈائریکٹر مطالعہ پاکستان مرکز، کراچی یونیورسٹی

دستور سازی کا پس منظر بیان کرتے ہوئے جناب ڈاکٹر سید جعفر احمد صاحب نے کہا کہ قیام پاکستان کے وقت گو کہ مسلم لیگ نے دستور کا کوئی مسودہ نہیں بنایا تھا لیکن چند بنیادی چیزوں کے متعلق اتفاق رائے پایا جاتا تھا جن میں سب سے پہلی یہ تھی کہ پاکستان میں پارلیمانی نظام ہوگا۔ انہوں نے کہا کہ قائداعظم محمد علی جناح کو انگریز سے ہمیشہ یہ شکایت رہی تھی کہ انہوں نے اپنے ملک میں جس طرح کا پارلیمانی نظام بنا رکھا تھا اسے ہندوستان میں کیوں قبول نہیں کرتے یا جوابدہ حکومت کے نگران کو یہاں کیوں نہیں لے کر آتے ۔ انہوں نے کہا کہ قائداعظم نے 1927ء میں دہلی مسلم تجاویز میں کہا تھا کہ وہ جداگانہ انتخاب کی شرط بھی چھوڑ سکتے ہیں بشرطیکہ بلوچستان اور سرحد کو صوبہ بنایا جائے اور سندھ کو بمبئی سے الگ کیا جائے۔ اس طرح پاکستان بننے سے پہلے بھی یہ بات سب کے علم میں تھی کہ پاکستان ایک وفاقی نظام کا حامل ملک بنے گا۔

انہوں نے کہا کہ پاکستان کی پہلی دستور ساز اسمبلی 26 جولائی 1947ء کو وجود میں آئی اور 10 اگست 1947ء کو اس کا پہلا اجلاس ہوا 12 اگست کو اس نے جو اپنی پہلی

کمیٹی بنائی جس کا مقصد بنیادی حقوق اور اقلیتوں کے حقوق کو طے کرنا تھا۔ 12 مارچ 1949ء کو دستور ساز اسمبلی میں قرارداد مقاصد پاس ہوئی اور اس کے ساتھ ہی ایک کمیٹی بنائی گئی جسے بنیادی اصول وضع کرنے اور وفاقی نظام حکومت کے حوالہ سے سفارشات مرتب کرنے کا کام دیا گیا۔ اس کمیٹی کی رپورٹ 11 جولائی 1950ء کو پیش ہوئی۔ یہ ایک نامکمل رپورٹ تھی پھر دوسری رپورٹ 22 دسمبر 1952ء کو آئی۔ 7 اکتوبر 1953ء کو محمد علی بوگرہ صاحب نے مشرقی اور مغربی پاکستان کی نمائندگی کا بحران حل کیا اور اس دستور کے اندر پارلیمانی طرز کے نظام کو اہمیت دی۔ شاید یہ چیزیں اس وقت کے گورنر جنرل اور ان کے رفقاء کو مطلوب نہیں تھیں۔ چنانچہ 24 اکتوبر 1954ء کو اسمبلی کو توڑ دیا گیا۔ اس کے بعد ایک آئینی بحران آیا اور اس بحران کا حل یوں نکلا کہ 25 مئی 1955ء کو دوسری دستور ساز اسمبلی وجود میں آئی۔ اور اس اسمبلی نے 29 فروری 1956ء کو ایک دستور پیش کیا۔ یہ 1956ء کا دستور کہلایا۔

1956ء کے دستور کا حوالہ دیتے ہوئے انہوں نے کہا کہ یہ دستور بہت ساری سیاسی مصلحتوں کا حامل تھا اس کے علاوہ اس میں کچھ چیزوں کو غیر طے شدہ چھوڑ دیا گیا تھا، کہا گیا کہ یہ بعد میں قانون سازی کے ذریعے کیا جائے گا یہ دستور ملک کو استحکام فراہم نہیں کرسکا۔ اس کی وجہ یہ بھی تھی کہ دستور گو کہ پارلیمانی قرار دیا جارہا تھا لیکن اس میں صدر کو غیر معمولی اختیارات دیئے گئے تھے اور صدر اپنی صوابدید پر کسی کو وزیراعظم نامزد کرسکتا تھا اور اسمبلی کی رائے طلب کئے بغیر اس کو رخصت کیا جاسکتا تھا۔ یہی وجہ تھی کہ 1956ء سے 1958ء کے درمیان چار وزرائے اعظم تبدیل کر دیئے گئے۔ پھر 7 اکتوبر 1958ء میں سکندر مرزا صاحب نے ملک میں مارشل لاء نافذ کیا اور جنرل ایوب خان کو چیف مارشل ایڈمنسٹریٹر بنا دیا گیا۔ ایوب خان نے 20 روز کے بعد سکندر مرزا کو رخصت کیا اور اس طرح سے وہ ملک کے حکمران بن گئے۔ 27 اکتوبر 1959ء کو ایوب خان نے بنیادی جمہورتیوں کا نظام نافذ کیا اور اس میں 80 ہزار اراکین کی گنجائش رکھی گئی تھی۔ ان اراکین نے بعد میں ریفرنڈم کے ذریعے ایوب خان کو صدر منتخب کیا۔ 1962ء کے دستور میں صدر کو غیر معمولی اختیارات دیئے گئے لیکن ایوب خان کا دستور ان کے ساتھ ہی رخصت ہوا اور 25 مارچ 1969ء میں پھر مارشل لاء نافذ کر دیا گیا اور جنرل یحیٰی خان چیف مارشل لاء ایڈمنسٹریٹر بنے اور انہو ں نے یہ اعلان کیا کہ جونہی حالات نارمل ہوں گے وہ ملک میں اگلی دستور ساز اسمبلی کے لئے انتخابات کروائیں گے۔ انہوں نے ایل ایف او جاری کیا، مغربی پاکستان میں جو ون یونٹ تشکیل کیا گیا تھا، 1955ء میں وہ ختم کیا گیا۔ سابقہ صوبے بحال ہوئے، بلوچستان پہلی بار صوبہ بنا اور ایل ایف او نے وہ نقشہ پیش کیا جس کے تحت ملک میں اگلے الیکشن بالغ رائے دہی کی بنیاد پر منعقد ہونے تھے اور اس میں مشرقی پاکستان اور باقی صوبوں کو آبادی کی بنیاد پر اسمبلی میں رکنیت دی گئی۔ دسمبر 1970ء میں جو انتخابات ہوئے ان کے نتائج اس وقت کے حکمرانوں کے لئے قابل قبول نہیں تھے کیوں کہ 300 جنرل سیٹوں کے انتخابات میں سے عوامی لیگ نے 160 نشستیں جیتیں اور اس طرح سے اس کو بالا دستی حاصل ہوئی۔ یہاں سے ایک اور سیاسی بحران شروع ہوا اور حکومت اور عوامی لیگ اور پیپلز پارٹی کسی اشتراکِ فکر تک نہیں پہنچ سکے۔ نتیجتاً ایک ملٹری آپریشن ہوا اور مشرقی پاکستان کی علیحدگی پر منتج ہوا۔

ذوالفقار علی بھٹو کے دور کا ذکر کرتے ہوئے انہوں نے کہا کہ بھٹو صاحب نے 20 دسمبر 1971ء کو چیف مارشل لاء ایڈمنسٹریٹر اور صدر کا منصب سنبھالا اور اپریل 1972ء میں مارشل لاء اس وقت ہٹایا جب ایک عبوری دستور اسمبلی سے منظور کروالیا گیا۔ یہ عبوری دستور ایک متضاد خصوصیات کا حامل دستور تھا جس میں مرکز میں صدارتی طرز حکومت اور صوبوں میں پارلیمانی طرز حکومت رکھا گیا تھا۔ انہوں نے کہا کہ یہ دستور نو دس مہینے چلا لیکن شاید اس دستور کا یہی تضاد مرکز اور بلوچستان اور سرحد کی حکومتوں کے درمیان بحران کا باعث بنا جس کی وجہ سے بلوچستان حکومت توڑ دی گئی۔ عبوری دستور کی منظوری کے ساتھ ایک دستوری کمیٹی بنائی گئی اس کمیٹی نے دستوری مسودہ 10 اپریل 1973ء کو اسمبلی میں پیش کیا۔ اس کے بعد 10 اپریل کو دستور منظور ہوا اور 12 اپریل کو صدر نے اس پر دستخط کئے اور 14 اگست 1973ء کو دستور قابل عمل ہوا۔

دستور میں ترامیم کا ذکر کرتے ہوئے انہوں نے کہا کہ 1973ء سے اس دستور میں 17 ترامیم ہو چکی ہیں جس میں سے تین ترامیم مختلف وجوہات کی بناء پر پاس نہیں ہوئیں البتہ 14 ترامیم دستور کا حصہ بن چکی ہیں۔ انہوں نے کہا کہ 1973ء کے دستور کا ایک اہم پہلو دستور کی بقاء کا موضوع ہے اور اسی ضمن میں یہ کہا گیا کہ قومی اسمبلی کو صدر وزیراعظم کے مشورہ سے توڑ سکتا ہے جو کہ ایک عام پارلیمانی طریقہ ہے۔ اس کو مزید مضبوط کرنے کے لئے یہ کہا گیا کہ ایک ایسا وزیراعظم جس کے خلاف عدم اعتماد کی قرارداد پیش ہو چکی ہو یا جس پر ووٹ ہونے والا ہو وہ صدر کو اسمبلی کو توڑنے کا مشورہ نہیں دے سکتا تھا۔ آٹھویں ترمیم نے دستور کے آرٹیکل 58 میں ترمیم کی اور اس ترمیم کے نتیجہ میں اسمبلیوں کو توڑنے کا اختیار صدر کو دے دیا گیا کہ وہ اپنی صوابدید پر اسمبلی کو توڑ سکتا تھا۔ اب اسمبلی کا قائم رہنے کا انحصار صدر پر تھا۔ اس ترمیم سے 1973ء کے دستور کا جو پارلیمانی کردار ہے وہ بڑی حد تک متاثر ہوا۔ یہی وجہ

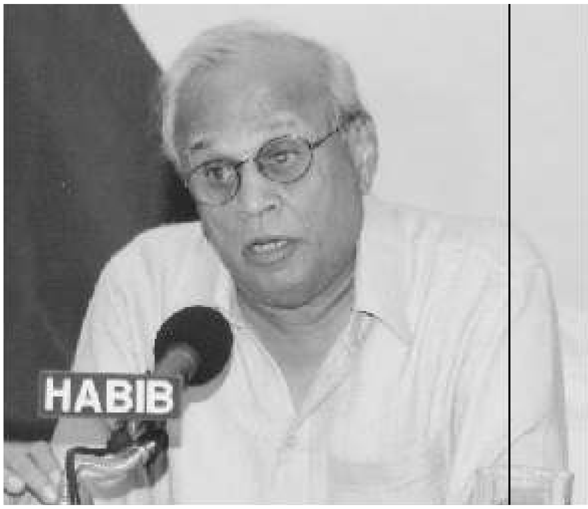
ہے کہ 1988ء سے 1996ء کے درمیان چار مرتبہ صدر نے اس شق کو استعمال میں لاتے ہوئے اسمبلی کو توڑا۔ 13ویں آئینی ترمیم نے جو کہ 4 اپریل 1997ء کو منظور ہوئی۔ صدر کے اس اختیار کو واپس لے لیا گیا لیکن تیرھویں ترمیم کی ان چیزوں کو پھر ایل ایف او 2002ء نے ختم کیا اور اس وقت جو دستور کی پوزیشن ہے اس میں پھر صدر کے پاس یہ اختیارات موجود ہیں۔

عدلیہ کے حوالہ سے بات کرتے ہوئے انہوں نے کہا کہ پاکستان ایک وفاقی نظام ہے اور وفاقی نظام میں عدلیہ کا بہت اہم کردار ہوتا ہے یہ دستور کی محافظ ہوتی ہے۔ اور ہمارے دستور میں سپریم کورٹ کو اختیار دیا گیا ہے اگر دو وحدتوں کے درمیان یا کسی ایک وحدت اور مرکز کے درمیان کوئی اختلاف ہے تو اس میں عدلیہ ثالثی کا کردار ادا کر سکتی ہے۔ انہوں نے کہا کہ عدلیہ بدقسمتی سے پاکستان کی تاریخ میں وہ کردار ادا نہیں کر سکی یا اسے وہ کردار ادا کرنے نہیں دیا گیا جو اسے کرنا چاہئے تھا۔

آخر میں انہوں نے سول ملٹری آپریشن سے متعلق بات کرتے ہوئے کہا کہ پاکستان میں ہمیشہ سے فوج اور سول حکمرانی کے درمیان چپلقش رہی ہے۔ جس کے نتیجہ میں ملک کی تاریخ کا آدھا حصہ فوجی حکومتوں کی نذر ہوا۔ انہوں نے کہا کہ اس کا آئین کے ذریعے سے تدارک کرنے کی کوشش 1973ء میں کی گئی۔ لیکن وہ ناکافی ثابت ہوئی۔ انہوں نے کہا کہ آئین کے ذریعہ سے فوجی اقدامات کو یا فوج کے اقتدار میں آنے کو نہیں روکا جا سکتا۔ فوج کے اقتدار میں آنے کے اپنے سماجی و معاشی، سیاسی اور اقتصادی اور بین الاقوامی سیاست سے متعلق اسباب ہوتے ہیں اور فوج دستوری طریقہ کار کو دیکھ کر یہ فیصلہ نہیں کر رہی ہوتی کہ اسے اقتدار میں آنا ہے کہ نہیں آنا۔ انہوں نے کہا کہ عام طور سے صرف اس بنیاد پر کہ فوج کا اقدام کامیاب ہو گیا ہے۔ عدالتیں بھی اس کی حمایت کرتی رہی ہیں۔ انہوں نے کہا کہ پاکستان میں فوجی حکمرانی کے سلسلہ کو ختم کرنے کے لئے ایک بہت جاندار، فعال اور جمہوریت پر یقین رکھنے والی سول سوسائٹی کی ضرورت ہے اور جب تک وہ سول سوسائٹی توانا شکل میں ہمارے سامنے نہیں آئے گی اس وقت تک طاقت کا توازن فوج کی طرف ہی رہے گا۔

17 آئینی ترامیم کا جائزہ

جسٹس فخرالدین جی ابراہیم
سابق وزیر قانون



جسٹس فخرالدین جی ابراہیم نے کہا کہ اب صحیح بات کرنے کا وقت آگیا ہے۔اس لئے ضروری ہے کہ آج صحیح بات کر دی جائے اس سے پہلے کہ ہمارے پاس وقت ہی نہ رہے۔ دستور کی اہمیت کو بیان کرتے ہوئے انہوں نے کہا کہ عام قانون شکنی سے معا شرے میں سیاسی افراتفری پھیلتی ہے تو اندازہ کریں کہ اگر ہم دستور کا حلیہ بگاڑ دیں گئے تو کیا ہوگا۔انہوں نے کہا کہ دستور کسی بھی ریاست کے دل کی حیثیت رکھتا ہے اور آئین نہ صرف آپ کی پہچان ہوتا ہے بلکہ یہ نظام کو چلانے میں بھی مدد کرتا ہے۔

دستور سازی کی تاریخ بیان کرتے ہوئے انہوں نے کہا کہ ہندوستان نے اپنا آئین ایک سال نو ماہ کی مدت میں مرتب کرلیا جو کہ دنیا کا سب سے بڑا آئین ہے اسکے بر عکس ذالفقار علی بھٹو صاحب نے ملک کو پہلا متفقہ آئین 1973 دیا جو کہ اُن کی واحد کامیابی تھی۔انہوں نے کہا کہ غور کرنے کی بات یہ ہے جو آئین ہمیں ملا ہم نے اس کے ساتھ کیا سلوک کیا؟

دستوری ترامیم کا ذکر کرتے ہوئے انہوں نے کہا 1974 میں ہم نے سیاسی جماعتوں

پر پابندی لگانے کی ترمیم منظور کی جو کہ بنیادی حقوق کی خلاف ورزی تھی اسکے بعد آرٹیکل 199 کے تحت ہم نے ایسی سیاسی جماعتوں پر پابندی لگانا شروع کر دی جو کہ ہمارے خیال میں ملکی سالمیت کے خلاف کام کر رہی تھیں ۔ تیسری ترمیم 18 فروری 1975 میں آئی جس کے تحت کسی بھی شخص کو جو کہ ملک کے خلاف کام کر رہا ہو اسکو ایک ہفتے تک زیر حراست رکھا جا سکتا ہے بعد میں اس مدت کو بڑھا کر دو سال سے بھی زیادہ کر دیا۔ انہوں نے کہا کہ ایمرجنسی کا نفاذ اس وقت ہو سکتا ہے جب پارلیمنٹ اسکی منظوری دے لیکن بعد میں کہا گیا کہ ایمرجنسی چلتی رہے گی جب تک کے پارلیمنٹ یہ کہے گی کہ ایمرجنسی نہیں چلے گی ۔ چوتھی آئینی ترامیم کے بارے میں انہوں نے کہا کہ آپ ایسے کسی زیر حراست شخص کی زمانت نہیں دے سکتے جو کہ ملکی سالمیت کو نقصان پہنچانے کا ذمہ دار ہو۔ پانچویں ترامیم میں کہا گیا کہ چیف جسٹس پانچ سال کے بعد چیف جسٹس نہیں رہے گا اس کا جونیئر چیف جسٹس بن جائے گا اور پہلا چیف جسٹس اسکی جگہ لے لگا اور اگر وہ ایسا کرنے سے انکار کرے تو ملازمت سے برخاست سمجھا جائے گا۔ انہوں نے کہا کہا ایک طرف تو آپ بغیر چیف جسٹس کے مشورے کے بغیر کسی بھی جج کو ایک سال کے اندر کسی دوسری جگہ نہیں بھیج سکتے ہیں اور دوسری طرف آپ عدلیہ کا یہ حال کر رہے ہیں۔

جسٹس فخر الدین جی ابراہیم نے کہا کہ عدلیہ نے جنرل ضیاء الحق کو محدود حد تک ترامیم کرنے کا اختیار دیا تھا اور یہ کہا گیا تھا کہ عدلیہ اس پر پوری طرح نظر بھی رکھے گی کہ کہیں یہ ترامیم دستور کے خلاف تو نہیں کی جا رہیں۔ ساتھ ہی ساتھ اُن سے دوبارہ الیکشن کروانے کا وعدہ بھی لیا گیا اُس وقت کی عدلیہ کے فیصلے سے یہ بات صاف ظاہر ہوتی ہے کہ جنرل ضیاء الحق الیکشن کروانے کا وعدہ نہ کرتے تو اُن سے دستوری ترامیم کا اختیار واپس لے لیا جاتا انہوں نے کہا ضیاء صاحب نے ایک لمبے عرصے تک حکومت کی اور وقتاً فوقتاً دستور میں تبدیلیاں لاتے رہے۔ جنرل ضیاء کی حکومت کی طرح ہر حکومت کا ریکارڈ ایسا ہی رہا ہے۔ جس کا جو دل چاہا ہو تبدیلی لے آیا۔ کبھی کہا گیا کہ آپ حلف اگر نہیں لیں گے تو آپ کو فارغ کر دیا جائے گا اور کبھی کو اور وجہ تراش لی گئی۔

جنرل ضیاء کے ریفرنڈم کا ذکر کرتے ہوئے انہوں نے کہا کہ یہ کہاں کا دستور ہے کہ فرد واحد یہ پوچھ رہا ہے کہ اگر آپ کو اسلام چاہیے تو مجھے 5 سال کے لئے منتخب کریں ۔ انہوں نے کہا کہ ضیاء الحق نے غیر جماعتی بنیادوں پر الیکشن کروائے لیکن کسی نے یہ دیکھنے کی کوشش نہیں کی کہ کیا دستور بھی اس کی اجازت دیتا ہے یا نہیں۔ انہوں نے کہا کہ ہم نے نہ تو کبھی دستور کی روح کو سمجھنے کی کوشش کی ہے اور نہ ہی کبھی اس کی بالادستی

ہونے دی ہے انہوں نے کہا 2-58 کی ترمیم لائی گئی لیکن سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ کیا فیصلے کا حق اس طرح سے صدر کو دے دینا چاہیے کہ نہیں؟

انہوں نے کہا کہ جب نواز شریف صاحب کا دور آیا تو انہوں نے کئی ایک ترمیم کیں۔ جن میں سے ایک یہ تھی کہ اسمبلی کے لئے کام کرنے کے دن 160 سے کم کر کے 130 دن کر دیے گئے۔ اس کے بعد انہوں نے آئین میں تیرہویں ترمیم کی اور آرمی چیف کے عہدے کا تقرر صدر سے واپس لے لیا۔ جو کہ صدر ضیاء الحق نے ترمیم کر کے اپنے پاس رکھا تھا۔ جنرل ضیاء کا یہ اقدام قائداعظم کے اس فرمان کی کھلی خلاف ورزی تھی جس میں انہوں نے فوج کے لئے کہا تھا کہ یہ سیاسی حکومت کے احکامات پر عمل کرنے لئے تھے نہ کہ حکومت کرنے کے لئے۔

اکتوبر 1999ء کے اقدام پر انہوں نے کہا کہ اس سے بڑھ کر عدلیہ کے خلاف اور کیا کہا جا سکتا ہے کہ جہاں خود ہی حکومتیں تبدیل کر دی جاتی ہیں اور کہا جاتا ہے کہ متعلقہ حکومت کو مجھے ریٹائر کرنے کا اختیار نہیں تھا کیونکہ اس نے قانون سے تجاوز کیا ہے اس لئے ان کو گھر بھیج دیا جائے۔ انہوں نے کہا کہ اس کا فیصلہ کرنے کا اختیار صرف اور صرف عدالت کو ہے۔ انہوں نے کہا عدلیہ کو اگر اسی طرح سے نظر انداز کیا جاتا رہا تو ہماری حفاظت کرنے والا کوئی نہ رہے گا۔
انہوں نے کہا اب تک جتنی بھی ترامیم ہوئی ہیں دیکھنے کی بات ہے کہ وہ صحیح بھی تھیں یا کہ غلط انہوں نے کہا آج بھی اگر سترھویں ترمیم یا LFO کو عدالت میں لے جایا جائے گا تو عدالت اس کو ضرور رد کر دے گی کیونکہ یہ دستور کی بنیادی اکائیوں کو نقصان پہنچاتی تھیں۔ انہوں نے امید ظاہر کی کہ ایک دن ضرور آئے گا جب سترویں ترمیم کو بدل دیا جائے گا۔

پاکستان اور بھارت کے آئین: ایک تقابلی جائزہ

پروفیسر ڈاکٹر سجاد نصیر
پروفیسر شعبہ سیاسیات پنجاب یونیورسٹی

ہندستان اور پاکستان کے دساتیر کا تقابلی جائزہ لیتے ہوئے پروفیسر ڈاکٹر سجاد نصیر نے کہا کہ آزادی کے بعد ہندوستان نے اپنے ملک کے اندر پائے جانے والی تمام ثقافتوں کو یکجا کیا اور انہیں سیکولرزم کا نام دیا۔ اس کے برعکس ہم نے پاکستان کو اسلامی نظام پر چلانے کی کوشش کی لیکن ہم کامیاب نہ ہوسکے اور آج تک اس پر اتفاق رائے نہیں ہوسکا کہ ہمیں کون سا نظام حکومت اپنانا ہے۔ انہوں نے کہا کہ ہندستان کی خوش قسمتی یہ رہی کہ اسے ابتداء ہی سے ایک مضبوط مرکز ملا جو کہ سالہا سال سے چلا آ رہا تھا۔ پھر نہرو جیسا سیاسی لیڈر ملا جس نے کہ 3 الیکشن جیتے اور ہندستان کی اسمبلی کو دستور سازی کا موقع فراہم کیا۔ ویسے بھی ہندستان نے نہرو رپورٹ سے ہی دستور سازی کا کام شروع کر دیا تھا۔ انہوں نے کہا کہ ہماری بدقسمتی یہ رہی کہ ہمارے پہلے دو آئین بیوروکریسی نے مرتب کئے۔ اس طرح کبھی تو پارلیمانی اور کبھی وفاقی حکومت کو تقویت دینے کی کوشش کی گئی۔ اس کے علاوہ مارشل لاء بھی لگتے رہے اور ہماری پوری کوشش رہی کہ ہم مرکز کو مضبوط کریں۔

پروفیسر ڈاکٹر سجاد نصیر نے کہا کہ آج کے زمانے میں جو حکومتیں آئین کے مطابق الیکشن

کے ذریعے برسراقتدار آتی ہیں انہیں کوئی کارکردگی دکھانا پڑتی ہے۔انہوں نے کہا کہ کانگریس جو کہ آزادی کی جنگ لڑ رہی تھی اسے موقع ملا کہ وہ حکومت بنائے اور اپنی کارکردگی کا مظاہرہ کر سکے۔اس نے ملک کو ایسا دستوری استحکام دیا کہ آج بھی وہاں باقاعدگی سے الیکشن ہوتے ہیں حکومتیں بنتی ہیں اور اقتدار کی پرامن منتقلی ہوتی ہے۔ یہی وجہ ہے کہ آج وہاں ایک اقلیتی نمائندہ وزیراعظم بنا ہوا ہے جو کہ کبھی سوچا بھی نہیں جاسکتا تھا۔اس کے برعکس آزادی کے بعد ہمارے پاس کوئی مرکز ہی نہیں تھا اس کے علاوہ ہمارے سیاسی قائدین میں خود اعتمادی کی کمی تھی اور سب سے بڑھ کر ہمارے پاس وسائل کی کمی تھی اور مسلم لیگ کی ساکھ ڈانوا ڈول تھی۔ ہمارے پاس پڑھے لکھے افراد کی کمی تھی اس لئے ہم نے گورنمنٹ آف انڈیا ایکٹ 1935ء میں چند ترامیم کر کے اسے اپنا لیا اور باقاعدہ دستور سازی پر کوئی توجہ نہیں دی گئی۔

انہوں نے کہا کہ پاکستان نے پہلی کوشش یہ کی کہ مرکز کو مضبوط کیا جائے اور دوسرا ڈویلپمنٹ کے نام پر سارے مسائل حل کر لینے کا خواب تھا لیکن ڈویلپمنٹ کا ہتھیار بھی ہمارے کام نہ آیا اور تیسری چیز لوگوں میں ایک جذبہ و یکجہتی پیدا کرنے کے لئے پاکستانی قومیت کا تصور جو کہ ہم نے یورپ سے لیا اس کو عام کرنے کی کوشش کی لیکن اب ہمارا مسئلہ یہ ہے کہ ہم اسلامی بھی ہیں، ہم پاکستانی بھی ہیں، ہم علاقائی بھی ہیں اور مقامی بھی۔

انہوں نے کہا کہ 1955ء میں مغربی پاکستان میں اکائیوں کا تشخص ختم کر دیا گیا اور ون یونٹ ترتیب دیا گیا اس طرح ایک بار پھر مرکز کو مضبوط کرنے کی کوشش کی گئی ۔حتی کہ 1973ء کے دستور میں بھی ہم نے مرکز کو سارے اختیارات دے دیئے جس نے اختیارات کا غیر منصفانہ استعمال کیا جس سے نہ صرف پاکستان دو حصوں میں تقسیم ہو گیا بلکہ بلوچستان میں دو دفعہ مسلح فوجی کاروائی کی گئی۔مرکز نے کوشش کی کہ وہ اختیارات پر حاوی رہے۔آخر کار سترھویں ترمیم نے ایک بار پھر ساری طاقت صدر کو دے دی اور مرکز کو مضبوط کرنے کی پرانی روش کو جاری رکھا۔

انہوں نے کہا کہ ہندوستان کا آئین سب سے زیادہ جامع اور تفصیلی آئین ہے اور اس میں بہت ساری دفعات ایسی ہیں جو گورنمنٹ آف ایکٹ 1935ء سے لی گئیں ۔انہوں نے کہا کہ آزادی سے پہلے مسلم لیگ کی ہمیشہ سے یہ خواہش رہی کہ صوبوں کو زیادہ سے زیادہ اختیارات دیے جائیں لیکن 1947ء کے بعد اس کے بالکل برعکس صورتحال دیکھنے میں آتی ہے جو کہ غور طلب بات ہے۔

صدر کے اختیارات کے بارے میں انہوں نے بات کرتے ہوئے کہا کہ ہندستان کا صدر وزیراعظم کی تحریری درخواست کے بغیر ایمر جنسی نافذ نہیں کر سکتا۔اسی طرح آرمی چیف کی تقرری صدر کرتا ہے لیکن اس کا وزیراعظم کے ساتھ کوئی تعلق نہیں ہوتا۔اس کے علاوہ نیشنل سکیورٹی کونسل کے 32 ممبران ہیں اور ابھی تک 6 سالوں میں اس نیشنل سکیورٹی کونسل کا کوئی عمل دخل دیکھنے میں نہیں آیا۔انہوں نے کہا کہ ہماری اور ہندستانی فوج میں بنیادی فرق یہ ہے کہ ان کی فوج ہر منتخب حکومت کی بات سنتی ہے اور اسی کی احکامات پر عمل کرتی ہے اور پوری طرح جوابدہ ہے۔انہوں نے کہا کہ یہی وجہ ہے کہ ہندستان تمام مسائل کے باوجود پارلیمنٹ کی بالا دستی قائم کرنے میں کامیاب ہو گیا۔ انہوں نے کہا کہ ہندستان میں تمام قباحتوں اور مشکلوں کے باوجود ایک سولین حکومت ہمیشہ قائم رہی لیکن ہمارے ہاں ابھی تک سولین حکومت کو چلنے ہی نہیں دیا گیا۔

تبصرہ

سینیٹر پروفیسر خورشید احمد

چیئرمین انسٹیٹیوٹ آف پالیسی سٹڈیز

سینیٹر پروفیسر خورشید احمد نے کہا کہ دستور کی تین بنیادی شکلیں ہوتی ہیں۔ جن میں پارلیمانی، وفاقی اور تیسرا اس کا نظریاتی اور اسلامی کردار ہے۔ انہوں نے کہا کہ آج کے تینوں مقالہ جات میں پہلے دو پہلوؤں پر تو خاصی اچھی گفتگو ہوئی ہے لیکن تیسرا اہم پہلو نظر انداز رہا۔ انہوں نے کہا کہ آج کی اس گفتگو کا مقصد پارلیمنٹیریز کے سامنے ایک طرف تو دستور کی صحیح تاریخ اور اس کی خصوصیات کو رکھنا تھا اور ساتھ ہی یہ بات بھی مدنظر رکھنا کہ دستور آپ سے کیا مطالبہ کرتا ہے؟ سینیٹر پروفیسر خورشید احمد نے کہا کہ آپ اس دستور پر حلف کر کے ممبر بنے ہیں اور وہ حلف یہ ہے کہ آپ اس کی حفاظت کریں گے اور اسے نافذ کروائیں گے۔ لیکن حقیقت یہ ہے دو سال کے اندر جن بنیادی حقوق کو نافذ ہو جانا چاہئے تھا وہ نہیں ہو سکے۔ انہوں نے اسلامی اصلاحات کا ذکر کرتے ہوئے کہا جب دستور بنا تو کہا گیا تھا کہ سات سال کے اندر سارے قوانین کو اسلامی تعلیمات کی روشنی میں اسلامی احکام سے ہم آہنگ اور روشناس کروایا جائے گا لیکن یہ آج تک نہیں ہو سکا۔ انہوں نے کہا کہ حکومت کی ذمہ داری ہے کہ وہ ہر سال حکومت مرکز میں بھی اور صوبوں میں بھی اسمبلیاں کے سامنے رپورٹ لائے کہ اس پالیسی پر عملدرآمد کے بارے میں کیا صورتحال ہے۔ انہوں نے کہا کہ یہی وجہ ہے کہ

وفاق اور صوبائی خودمختاری کے لحاظ سے دستور کے اندر جو چیزیں موجود ہیں ہم کبھی ان کو نافذ ہی نہیں کر سکے۔

سینیٹر پروفیسر خورشید احمد نے کہا کہ قانون دان دستور کے اندر ترامیم تو لا سکتے ہیں لیکن اس کو تبدیل نہیں کر سکتے کہ اس کا تشخص ہی بدل جائے انہوں نے کہا کہ یہ بات ہندوستان کے دستور میں بھی موجود ہے۔انہوں نے حوالہ دیتے ہوئے کہا کہ ہندستان کی پارلیمنٹ نے ایک دفعہ ایسی ہی دستوری ترمیم کی تھی جسے سپریم کورٹ نے واپس کر دیا تھا کہ پارلیمنٹ دستور میں ترمیم نہیں لا سکتی۔ انہوں نے کہا یہ بھی ایک حقیقت ہے کہ ہر دستور اپنے اندر ایک ارتقائی عمل رکھتا ہے اور اس کو ہونا چاہئے بھی چاہئے کیونکہ اگر وہ دستور ایسا نہیں ہوگا تو وہ موجودہ حالات سے سازگار نہیں ہوسکتا۔

سینیٹر پروفیسر خورشید احمد نے اراکین پارلیمنٹ پر زور دے کر کہا کہ دستوری ترامیم کے لئے ضروری ہے ہم دستور کی اصل روح کو سامنے رکھیں اور نظریاتی اختلافات کے اصلاح کے لئے کوشش کریں۔انہوں نے کہا کہ اس سلسلہ میں اب تک بہت ہی کمزور دو کوششیں ہوئی ہیں جس سے ملک کو کوئی فائدہ نہیں ہوا۔انہوں نے کہا کہ دراصل دستور میں ترامیم کسی عوامی سہولیات کے لئے نہیں ہوئیں بلکہ حکمرانوں نے اپنے مفادات کے لئے ایسا کیا جس سے دستور کا حلیہ بگاڑ دیا گیا۔

سوالات وجوابات/اظہار رائے

سوال

سینیٹر نثار احمد میمن

(ٹیکنوکریٹ، سندھ، پی ایم ایل)

آپ حضرات سے یہ پوچھنا چاہوں گا کہ جب ہم نیشنل لیڈرشپ کی بات کرتے ہیں تو اس سے کیا فرق پڑتا ہے کہ لیڈرشپ سول سے آئے یا آرمی سے؟ دوسرا یہ کہ کیا منتخب نمائندوں کی دوتہائی اکثریت دستور میں ترمیم کرسکتی ہے یا نہیں؟

جواب

مخدوم شاہ محمود قریشی

آپ نے بڑے جامع سوالات کئے ہیں ان کے جواب میں میں کہوں گا کہ پاکستان کے آئین اور قانون کے مطابق ریٹائرمنٹ کے بعد 2 سال کی مدت گزارنا ضروری ہے۔

جواب

جسٹس فخرالدین جی ابراہیم

نہیں جناب! ترامیم کا اختیار بہت محدود ہے اور آپ کو اختیار نہیں کہ آپ دستور میں کسی قسم کی تبدیلی لائیں جو کہ اس کی شناخت کو ختم کردے۔

سوال

محترمہ خالدہ محسن قریشی، رکن قومی اسمبلی

(NA-176، مظفرگڑھ - I، پنجاب، پی پی پی)

میرا سوال تمام ماہرین سے ہے کہ کیا ہمارے ملک کے لئے یہ بات طے ہوگئی ہے کہ یہاں پر سیاست اور آئین میں فوج کو ایک مستقل کردار مل چکا ہے اگر اسکا جواب ہاں ہے تو ہم اس نظام کو کونسا نظامِ حکومت کہیں گے؟

جواب

ڈاکٹر سید جعفر احمد

آج ایک بہت ضروری بات جو ہم نہیں کہ سکے وہ اب تک جتنے بھی مارشل لاء آئے
ہیں ان تمام

جواب

ڈاکٹر سید جعفر احمد

میں ان دونوں سوالات کا ایک ہی جواب دوں گا کہ کوئی بھی آئینی یا سیاسی بحران ہو تو اس کا حل بات چیت سے تلاش کیا جاسکتا ہے اور اس وقت جتنے بھی مسائل ہیں انہیں بات چیت سے حل ہونا چاہیے۔ یہ بات چیت نہ صرف سیاست دانوں کے درمیان ہونی چاہیئے بلکہ تمام سیاسی جماعتوں اور پارٹیوں کے درمیان بھی ہونی چاہیئے۔ اسی طرح پاکستان کی نظریاتی حقیقت کیا ہے اس پر بھی بات ہونی چاہیئے۔ مختصراً میں کہوں گا کہ ہر مسلئے کا حل بات چیت سے تلاش کیا جاسکتا ہے۔

سوال

حکیم قاری گل رحمٰن، رکن قومی اسمبلی

(NA-239، کراچی-I، سندھ، ایم ایم اے)

آئین سترہ ترامیم ہوئی ہیں یا چودہ اگر چودہ ترمیم ہوئی ہیں تو باقی ترمیم پر کیا ہوا؟

جواب

ڈاکٹر سید جعفر احمد

کل سترہ ترمیم ہوئیں جن میں سے تین سینٹ نے پاس نہیں کیئں لیکن قومی اسمبلی نے منظور کیں تو درحقیقت چودہ ترامیم منظور ہوئیں

سوال

ڈاکٹر دونیہ عزیز، رکن قومی اسمبلی

(NA-276، وومن پنجاب-I، پنجاب، پی ایم ایل)

کیا 1973 کی اسمبلی اس اہل تھی کہ دستور بنا سکے؟

جواب

ڈاکٹر سید جعفر احمد

یہ اسمبلیاں ایل ایف او کے تحت بنی تھی جب اس نے دستور بنایا تو جہاں تک مجھے یاد ہے سوائے ائر مارشل اصغر خاں کے کسی نے اسکی مخالفت نہیں کی تھی۔ کیونکہ جنگ کے بعد ملک دو حصوں میں تقسیم ہو چکا تھا۔ مشرقی پاکستان میں اراکین اسمبلی نے آزادی کا اعلان کر دیا اور مغربی پاکستان میں رہ جانے والی تمام سیاسی پارٹیوں نے اس آئین کو متفقہ طور پر منظور کر کیا۔

سوال

جناب محمد حسین مہنتی، رکن قومی اسمبلی

(NA-252، کراچی-XIV، سندھ، ایم ایم اے)

کیا سیاسی جماعتوں کے لئے بھی کوئی دستور ہونا چاہیئے؟

جواب

ڈاکٹر سید جعفر احمد

سیاسی جماعتوں کے لئے بھی دستور ہونا چاہیئے۔ بلکہ ہمیں اپنی جماعتوں پر دباؤ ڈالنا چاہیئے کہ وہ اپنے دستور بنائیں اور اپنے اندر بھی جمہوریت لائیں۔ لیکن یاد رہے کہ کسی سیاسی جماعت کے اور ریاست کے دستور میں بہت فرق ہوتا ہے۔ دستور کے بغیر ریاست ایک دن نہیں چل سکتی جبکہ سیاسی جماعتوں کے دساتیر میں وقت کے ساتھ ساتھ تبدیلیاں آتی رہتی ہیں۔

سوال

مخدوم سید احمد عالم انور، رکن قومی اسمبلی

(NA-192، رحیم یار خان-I، پنجاب، پی ایم ایل)

محمد علی بوگرہ کی اسمبلی کیوں توڑی گئی؟ کیا 1950ء میں تمام سیاست دان ناکام ہو چکے تھے؟

جواب

ڈاکٹر سید جعفر احمد

محمد علی بوگرہ کے فارمولے نے مشرقی اور مغربی پاکستان کی نمائندگی کا تصفیہ حل کیا تو دستور سازی کی سب سے بڑی رکاوٹ دور ہوگی ۔ اس فارمولے کی وجہ سے دستور سازی سے متعلق مسائل کو حل کرنے میں بہت مدد ملی ۔ دوسری وجہ یہ تھی کہ اس دستور میں گورنر جنرل کے اختیارات کو کم کرنے کی سفارش کی گئی تھی ۔لیکن گورنر جنرل نے فوج سے مل کر سازش کی اور اسمبلی کو توڑ دیا کیونکہ ان کو ڈر تھا کہ اگر اسمبلی قائم رہی تو انکے اختیارات میں کمی کر دے جائے گی ۔انہوں نے اس بات کو جواز بنایا کہ 1950 کے عشرے میں سیاستدان نا کام ہوگئے تھے اس لئے حکومت کا خاتمہ ضروری تھا۔ اس سازش میں جنرل ایوب نے گورنر جنرل کا ساتھ دیا یہ بات اب ان امریکی دستاویزات سے ثابت ہوچکی ہے جن کا کہ میں نے پہلے ذکر کیا تھا۔ میرے خیال یہ کہنا کہ 1950ء میں ساست دان نا کام ہو گئے تھے کسی طور بھی صحیح نہیں ہے۔ اس دور میں پانچ سالہ منصوبے بنے، دستور سازی ہوئی، سٹیٹ بنک بنا اور اس کے علاوہ وہ تمام بنیادی مسائل کو حل کیا گیا جو کہ کسی بھی ریاست کو چلانے کے لئے ضروری ہیں۔

جواب

ڈاکٹر روزینہ طفیل، رکن قومی اسمبلی

(NA-290، وومن پنجاب-XVII، پنجاب، پی ایم ایل)

آپ سے پوچھنا چاہوں گی کہ فیڈریشن اور یونین میں کیا فرق ہے؟ دوسری بات یہ کہ کیا ہندوستان اور پاکستان کے صدور کے اختیارات میں کوئی بنیادی فرق اگر ہے تو وہ کیا ہے

جواب

پروفیسر ڈاکٹر سجاد نصیر

پاکستان اور ہندوستان کے صدور کے اختیارات میں بنیادی فرق یہ ہے کہ وہاں ایجنسی اس وقت نافذ نہیں کی جا سکتی جب تک کہ کابینہ اس کی منظوری تحریری طور پر صدر کو نہ بھیجے ۔ یونین میں پارلیمنٹ کو یہ اختیار حاصل ہوتا ہے کہ وہ کسی ایک ریاست کے اختیارات واپس لے کر کسی دوسری ریاست کو دے دے لیکن فیڈریشن میں آپ یہ نہیں کر سکتے۔

سوال

جناب محمد حسین مہنتی، رکن قومی اسمبلی

(NA-252، کراچی-XIV، سندھ، ایم ایم اے)

جب سے مارشل لاء لگتے آرہے ہیں تب سے یہ دیکھا گیا ہے کہ ہر عہد میں عدلیہ نے اس اقدام پر کم توجہ دی کہ حکومت ختم کرنے کا جواز صحیح ہے یا کہ غلط بلکہ زیادہ توجہ ان غیر آئینی حکمران کو اختیارات دینے پر دی گئی کیا عدلیہ کا یہ اقدام درست تھا؟ کیا طریقہ اختیار کیا جائے کہ فوج کو سیاست میں آنے سے روکا جا سکے؟ آئین کی کونسی شق ہے جو کہ غیر مئوثر ہے؟

جواب

جسٹس فخر الدین جی ابراہیم

مجھے یہ کہنے میں کسی قسم کی کوئی ہچکچاہٹ نہیں کہ پاکستان میں عدلیہ بیوروکریسی اور پارلیمنٹ نا کام ہوئی ہیں اور اس ناکامی کا تمغہ اگر کسی کو ملنا چاہئے تو وہ عدلیہ ہے۔ عدلیہ نے وہ حق ادا نہیں کیا جس کا کہ انہوں نے حلف اُٹھایا تھا۔ اسی طرح پارلیمنٹ کا بھی قصور ہے کہ وہ پی سی او کو مان لیتی ہے۔ ان حالات میں ججز کے پاس بھی کوئی اور چارہ نہیں کہ وہ ان غیر آئینی حکمرانوں کے تابع ہو جائیں۔ لیکن میں کہوں گا کہ جج صاحبان کو باطل کا ساتھ نہیں دینا چاہیے اس کے لئے انہیں اپنی نوکریاں ہی کیوں نہ قربان کرنی پڑیں۔ فوج کے حلف میں یہ بات شامل ہوتی ہے کہ وہ کسی بھی صورت سیاست میں حصہ نہیں لیں گے۔ صدر مشرف کا بطور صدر انتخاب غیر آئینی ہے اور جس ریفرنڈم کے تحت وہ برسر اقتدار آئے ہیں وہ غیر قانونی ہے۔

سوال

حکیم قاری گل رحمان رکن قومی اسمبلی

(NA-239، کراچی-I، پنجاب، ایم ایم اے)

آئین میں کوئی ایسا آرٹیکل یاشق ہے جوکہ جامد ہے اور کوئی اسمبلی اس پر عمل کر بھی کارروائی نہیں کرسکتی۔

جواب

جسٹس فخرالدین جی ابراہیم

میرے خیال میں جنرل پرویز مشرف کا بطور صدر منتخب ہونا اب دستور کا حصہ نہیں ہے۔ یہ کہاں کا قانون ہے کہ فرد واحد خود کو 5 سال کے لئے صدر بنالے۔ میں آپ کو بتا دینا چاہتا ہوں کہ اگر آئین کا احترام نہ کیا تو کوئی محفوظ نہیں رہے گا

سوال

سینیٹر پروفیسر روشن خورشید بروچہ

(بلوچستان، وومن، پی ایم ایل)

میرا سوال احمد بلال محبوب صاحب سے یہ ہے کہ پلڈاٹ جو کام کر رہا اس سے نظام میں تبدیلی ان تک آئی ہے؟

جواب

جناب احمد بلال محبوب

ایگزیکٹو ڈائریکٹر پلڈاٹ

جو سیشن ہم منعقد کرتے ہیں اس میں جو کچھ کہا جاتا ہے ہم ان ساری باتوں کو ایک بریفنگ سیشن کی کاروائی کے نام پر چھاپ دیتے ہیں اس کے بعد ان کی کاپیاں تمام اراکین پارلیمنٹ اور قومی وصوبائی سطح پر فیصلہ سازی کرنے والے لوگوں تک بھی پہنچاتے ہیں۔ یہ کہنا بڑا مشکل ہے کہ ان باتوں کا کیا اثر ہے یہ ہوگا؟ میرے خیال میں پلڈاٹ کی یہ کوشش ثانوی حیثیت رکھتی ہے ضروری یہ کہ آپ لوگ جو اراکین پارلیمنٹ ہیں خواہ وہ حکومت سے تعلق رکھتے ہوں یہ حزب اختلاف سے ان کو چاہئے کہ وہ اپنا کردار ادا کریں اور مطالبات کی بجائے فیصلے کریں۔ اہم امور کو سامنے لانا ان پر فیصلے کرنا یہ آپ ہی کا منصب ہے اور اسی طرح آپ پارلیمنٹ کی بالادستی قائم کر سکتے ہیں۔

صدارتی کلمات

مخدوم شاہ محمود قریشی

رکن قومی اسمبلی

جناب مخدوم شاہ محمود قریشی نے پلڈاٹ کو مبارک باد پیش کی کہ اس نے ایک اہم سنجیدہ اور حساس موضوع پر بریفنگ سیشن کا اہتمام کیا جس سے اراکین پارلیمنٹ کو ایک دوسرے کو نہ صرف سننے کا موقع ملا بلکہ ان کے ذہنوں میں پائے جانے والے خدشات اور اعتراضات کو بھی کسی حد تک کم کرنے میں مدد ملی۔ انہوں نے کہا کہ 50 کے قریب اراکین پارلیمنٹ کا اس بریفنگ سیشن میں شامل ہونا اس بات کی واضح دلیل ہے کہ یہ لوگ قوانین اور اصول وضوابط کو سیکھنے میں کتنی دلچسپی رکھتے ہیں۔ انہوں نے کہا کہ اگر یہ کام اسی طرح جاری رہا تو اس کے بڑے اچھے نتائج نکلیں گے۔

مقررین کا شکریہ ادا کرتے ہوئے انہوں نے کہا کہ جو مقالہ جات پیش کئے گئے وہ نہ صرف اعلی معیار کے حامل تھے بلکہ ان سے ہمیں کئی تاریخی اور سیاسی حقائق سے بھی آگاہی ہوئی۔ انہوں نے کہا کہ ہمارا اور ہندستان کا بنیادی فرق صرف یہ ہے کہ ان کی فوج نے سیاست دانوں کی غلطیوں کے باوجود ہمیشہ صبر وتحمل کا مظاہرہ کیا اور 57 سال تک جمہوریت کو چلنے دیا اس کے برعکس ہم اس صبر وتحمل کا مظاہرہ نہیں کر سکے یہی وجہ ہے کی آج پاکستان کے لوگ، شہری اور اراکین پارلیمنٹ یہ سوچنے پر مجبور ہیں کہ پاکستان میں جمہوریت کا کیا مستقبل ہے؟ اور فوج کا اس میں کیا کردار ہے۔ انہوں نے کہا کہ ان سوالات کا جنم لینا اس بات کی دلیل ہے کہ ہم نے ان مسائل کے حل کی طرف سوچنا شروع کر دیا ہے جو کہ سیاسی طور پر ہمیں پیش آرہے ہیں۔

ضمیمہ الف

بریفنگ سیشن پروگرام

بریفنگ سیشن پروگرام

نمبر	موضوع	وقت	مقرر
1۔	شرکاء کی رجسٹریشن	9:30 تا 10:00 صبح	
2۔	استقبالیہ کلمات وتعارف	10:00 تا 10:20 صبح	جناب احمد بلال محبوب، ایگزیکٹو ڈائریکٹر پلڈاٹ
3۔	پاکستان کے آئین کا اجمالی جائزہ	10:20 تا 11:00 صبح	ڈاکٹر سید جعفر احمد، ڈائریکٹر مطالعہ پاکستان مرکز کراچی یونیورسٹی
4۔	17 آئینی ترامیم کا جائزہ	11:00 تا 11:30 صبح	جناب جسٹس فخر الدین جی ابراہیم، سابق وزیر قانون
5۔	پاکستان اور بھارت کے آئین: ایک تقابلی جائزہ	11:30 تا 12:00 دوپہر	پروفیسر ڈاکٹر سجاد نصیر، پروفیسر شعبہ سیاسیات پنجاب یونیورسٹی
6۔	خصوصی کلمات	12:00 تا 12:10 سہ پہر	سینیٹر پروفیسر خورشید احمد، چیرمین انسٹی ٹیوٹ آف پالیسی سٹڈیز
7۔	صدارتی کلمات	12:10 تا 12:20 سہ پہر	مخدوم شاہ محمود قریشی، رکن قومی اسمبلی
8۔	سوالات وجوابات/اظہار رائے	12:20 تا 01:00 سہ پہر	
9۔	ظہرانہ و بریفنگ کا اختتام	01:00 سہ پہر	

ضمیمہ ب

شرکاء کی فہرست اور خاکہ

شرکاء کی فہرست اراکین قومی اسمبلی

1	مولانا حمید الحق حقانی، NA - 6	ایم ایم اے
2	مولانا عطاء الرحمٰن، NA - 25	ایم ایم اے
3	مولانا اسد اللہ، NA - 33	ایم ایم اے
4	احمد غفور، NA - 34	ایم ایم اے
5	مولانا معراج الدین، NA - 42	آزاد
6	زمرد خان، NA - 54	پی پی پی
7	ملک امین اسلم خان، NA - 57	پی ایم ایل
8	محمد فرہاد لطیف، NA - 93	پی ایم ایل
9	مخدوم شاہ محمود حسین قریشی، NA - 148	پی پی پی
10	خالدہ محسن قریشی، NA - 176	پی پی پی
11	مخدوم سید احمد عالم انور، NA - 192	پی ایم ایل
12	حکیم قاری گل رحمٰن، NA - 239	ایم ایم اے
13	محمد حسین مہنتی، NA - 252	ایم ایم اے
14	اسد اللہ بھٹو، NA - 253	ایم ایم اے
15	عبدالروف مینگل، NA - 269	بی این پی (ایم)
16	ڈاکٹر دونیا عزیز، NA - 276	پی ایم ایل
17	ڈاکٹر روزینہ، NA - 290	پی ایم ایل
18	سمیعہ راحیل قاضی NA -	ایم ایم اے
19	میمونہ ہاشمی، NA - 302	پی ایم ایل (ن)
20	روبینہ سادات قائم خانی، NA - 312	پی پی پی
21	گل فرخندہ، NA - 320	پی ایم ایل
22	زیب گوہر ایوب، NA - 322	پی ایم ایل
23	سیدہ فرحانہ خالد بانوری، NA - 323	ایم ایم اے
24	نیر سلطانہ، NA - 325	ایم ایم اے
25	جمیلہ احمد، NA - 326	ایم ایم اے
26	بلقیس سیف، NA - 331	ایم ایم اے

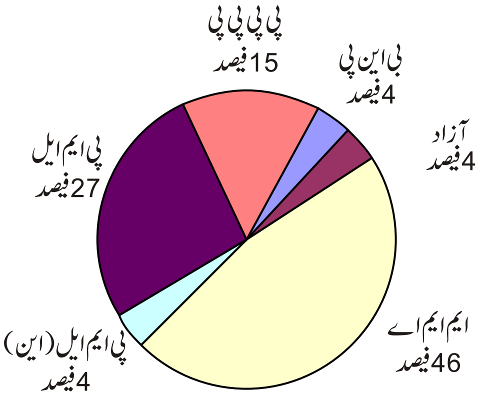
شرکاء کی فہرست اراکین سینٹ

1	مہم خان	بی این پی (اے)
2	ثناء اللہ بلوچ	بی این پی
3	محمد اسلم بلیدی	بی این ایم
4	روشن خورشید بروچہ	پی ایم ایل
5	حمید اللہ جان آفریدی	آزاد
6	پروفیسر خورشید احمد	ایم ایم اے
7	مولانا رحمت حسین	ایم ایم اے
8	ممتاز بی بی	ایم ایم اے
9	روزینہ عالم خان	پی ایم ایل
10	محمد عباس کمیلی	ایم کیو ایم
11	نثار احمد میمن	پی ایم ایل
12	رخسانہ زبیری ایڈووکیٹ	پی پی پی
13	کلثوم پروین	پی ایم ایل

خاکہ اراکین قومی اسمبلی

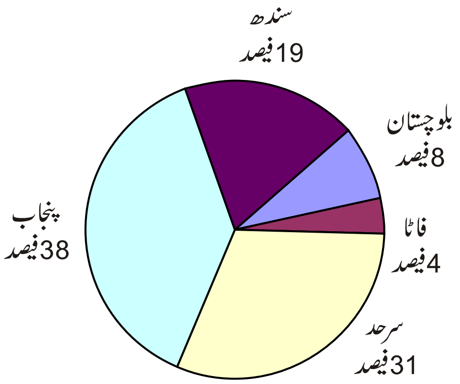
جماعتوں کے لحاظ سے نمائندگی

جماعت	بریفنگ سیشن میں شرکت		اسمبلی میں فیصد تناسب
	تعداد	فیصد	
بی این پی (ایم)	1	4	0.3
آزاد	1	4	4
ایم ایم اے	12	46	18
پی ایم ایل (این)	1	4	5
پی ایم ایل	7	27	43
پی پی پی	4	15	17
ٹوٹل	**26**	**100**	

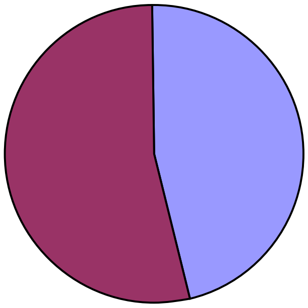


صوبوں کے لحاظ سے نمائندگی

صوبے	بریفنگ سیشن میں شرکت		اسمبلی میں فیصد تناسب
	تعدا	فیصد	
بلوچستان	2	8	5
فاٹا	1	4	3
سرحد	8	31	13
پنجاب	10	38	55
سندھ	5	19	23
ٹوٹل	**26**	**100**	



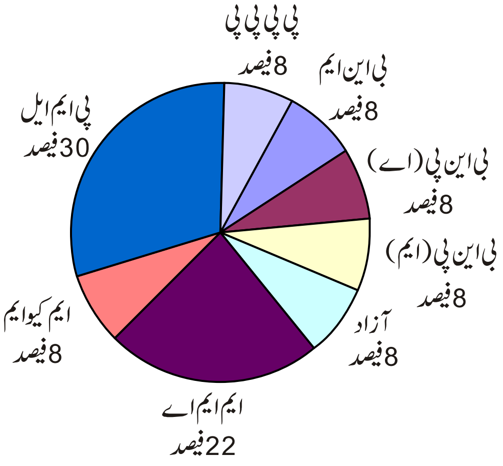
خاکہ اراکین قومی اسمبلی



جنس کے لحاظ سے نمائندگی

جنس	بریفنگ سیشن میں شرکت		اسمبلی میں فیصد تناسب
	تعداد	فیصد	
مرد	12	46	22
خواتین	14	54	78
ٹوٹل	**22**	**100**	**100**

خاکہ اراکین سینٹ



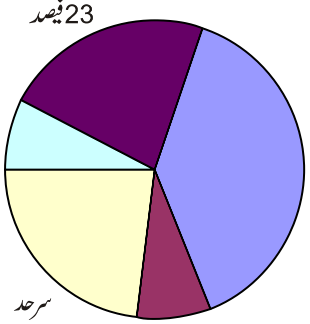
جماعتوں کے لحاظ سے نمائندگی

جماعت	بریفنگ سیشن میں شرکت		سینٹ میں فیصد تناسب
	تعداد	فیصد	
بی این ایم	1	8	1
بی این پی (اے)	1	8	1
بی این پی (ایم)	1	8	1
آزاد	1	8	12
ایم ایم اے	3	22	18
ایم کیوایم	1	8	6
پی ایم ایل	4	30	37
پی پی پی	1	8	11
ٹوٹل	**13**	**100**	

خاکہ اراکین سینٹ

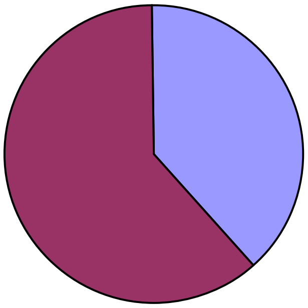
صوبوں کے لحاظ سے نمائندگی

صوبے	بریفنگ سیشن میں شرکت تعداد	بریفنگ سیشن میں شرکت فیصد	سینٹ میں فیصد تناسب
بلوچستان	5	38	22
فاٹا	1	8	8
سرحد	3	23	22
پنجاب	1	8	22
سندھ	3	23	22
ٹوٹل	**13**	**100**	



جنس کے لحاظ سے نمائندگی

جنس	بریفنگ سیشن میں شرکت تعداد	بریفنگ سیشن میں شرکت فیصد	سینٹ میں فیصد تناسب
مرد	5	38	18
خواتین	8	62	82
ٹوٹل	**13**	**100**	



ضمیمہ ج

جناب احمد بلال محبوب

ایگزیکٹو ڈائریکٹر پلڈاٹ کی پریزنٹیشن

PILDAT
Pakistan Institute of Legislative Development And Transparency

Briefing Session for Parliamentarians and Parliamentary Staff

Overview of the Constitution

August 02, 2004, Islamabad

Welcome Remarks & Introduction

1

PILDAT

Welcome!

- **Very warm Welcome to All**
- **Please Check out Contents of the Dossier**
- **Three Briefing Papers (Urdu and English)**
  - Overview of the Constitution of Pakistan
  - Amendments to the Constitution of Pakistan
  - A comparative study of the Constitutions of Pakistan and India
- Feedback Form / Data Form / Publication Request Form
- Papers/ Presentations of Speakers

2

PILDAT

The Programme Overview

- **This briefing provides an opportunity to collectively learn, understand and discuss critical issues related to the subject**
- Topics include:
  - Overview of the Constitution of Pakistan
  - Overview of 17 Constitutional Amendments
  - Constitutions of Pakistan and India: A Comparison

3

PILDAT

Objectives

- **To present Parliamentarians and Parliamentary Staff with an overview of the Constitution of Pakistan and its Amendments**
- **Prepare Parliamentarians and Parliamentary Staff to make an effective contribution in constitutional debates and relevant legislative issues in and outside Parliament**

4

PILDAT

Why we hold briefings for parliamentarians

- **To empower Parliamentarians (Knowledge is power)**
- **To see Parliamentarians participating in policy-making & oversight of the Executive (Supremacy of Parliament)**
- **To see Democracy and Democratic Institutions strengthened in Pakistan**

5

PILDAT

What is PILDAT?

- **Independent, Non-profit, Research & Study Institute**
- **Indigenous entity well-versed in local conditions**
- **Strictly Non-partisan: Values trust of all parties**
- **Dedicated to Parliamentary Strengthening**
- **Mission: Strengthening Democracy & Democratic Institutions for a better Democratic Pakistan**
- **PILDAT joined PLSC for SNPLG**

6

Who funds PILDAT?

- Seed money by Overseas Pakistanis
- Pilot project funded by UNDP
- Seek and accept support from all sources without any covert or overt strings (Pure PILDAT Agenda)
- So far events are supported by UNDP, FNS, FES, DFID, The World Bank, IRI etc.
- Now several PILDAT events supported by USAID

7

What is the PLSC?

- Consists of 2 International & 5 Pakistani Org.
- International Org: World Vision & IFES
- Pakistani Org:
- PILDAT: Legislative Training
- The Researchers: Heads CSAG & Sind Chapter
- CCHD: Heads Punjab Chapter
- IRDO: Heads Balochistan Chapter
- AWARD: Heads NWFP Chapter

8

What is the SNPLG project?

- Strengthening National & Provincial Legislative Governance
- Started 29th Sep 03, Duration: 3 Years
- Components:
  - Legislative Training
  - Civil Society Action
  - Legislative Transparency
  - Research & Media
- Supported by USAID

9

Some recent activities of PILDAT

- Parliamentary Internship Programme
- Briefing Sessions for Parliamentarians on:
  - Freedom of Information
  - Poverty Reduction and the Budget
  - Effective Committee System
- Briefing Sessions & Workshops for MPAs on:
  - Effective Committee System - Punjab Assembly
  - Provincial Budget Process – Punjab, Sind, Balochistan and NWFP

10

Near-future activities

- Provincial Briefings on Committee System for other provinces – Sind, Balochistan & NWFP
- Legislative Training Programme Curriculum Development
- Workshop for Parliamentarians on Resolution of Issues: Provincial Autonomy, Devolution Plan
- Study tour to Indian Parliament
- Briefing for Parliamentarians on How Govt. Works

11

Towards reaching goals

- Legislative Strengthening Group has been formed
- From July 2003 – June 2004;
- Out of 342, 120 MNAs have attended PILDAT events
- Out of 100, 42 Senators have attended PILDAT events
- 51% Parliamentarians repeatedly attend PILDAT events
- Party Representation – PMLQ 29.6%, PPPP 23.5%, MMAP 22.2%, MQM 8.6%, PML(N) 3.7%, MMA 3.1%, IND 2.5%, PPP(S) 1.9%, NA 1.2%, and BNP(A), BNP(M), BNPM, PML (F), PML(J) - all 0.6%

12

ضمیمہ ج

جسٹس فخرالدین جی ابراہیم

کی تقریر

Speech
by
Justice (Retd.) Fakhruddin G. Ebrahim

I am grateful to Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency for inviting me to share with you my thoughts on the subject of Amendments to the 1973 constitution. It is indeed a privilege for me to address our distinguish lawmakers. Law is the essence of life. Without law no meaningful existence is possible. No wonder it is said that “where law ends anarchy begins.” This is said in relation to normal ordinary laws. What happens if a constitution - the fundamental law - the basic law - the paramount law, is so mauled and mutilated so as to lose its original identity? We find ourselves chasing a black cat in a dark room. We do not know where we are and where we are going. In the words of Mr. Ahmad Ali Khan, “What follows is inevitable uncertainty. Another distinguished journalist Kaleem Omar uses the expression “chronic uncertainty”. We go from nowhere to nowhere.

Constitution is the very heart of a republic. Once adopted it represents national consensus and when it is Federal in character it is not easily susceptible to change. Constitution cements the unity and integrity of a country and ensures its continuity. (Mother of all institutions). History of our fundamental law, the basic law - and I will start with the consensus 1973 constitution - can appropriately be called the history of unmaking of the constitution. It took us over nine years to enact and enforce our first consensus constitution of the Islamic Republic of Pakistan on 14.8.73 - credit for this must go to Mr. Z.A.B. - his single most important achievement.

<u>09.5.1974</u>
<u>&</u>
<u>16.9.1977</u>

However between 9.5.74 and 16.9.77 seven amendments acts amending the constitution.

1st Amendment: 09.5.1974
Article 17: Freedom of Association.
Unrestricted right to form a political party was amended whereby reasonable restrictions can be put by the parliament on the right to form and continue a political party in the interest of security and integrity of Pakistan.

Reference to Supreme Court after declaring a party dissolved if a party operating in a manner prejudicial to safety and integrity of Pakistan.

Article 199: Amended.

Armed Forces bar extended so as to extend to retired army officers and all persons for the time subject to any law relating to any of those forces.

2nd Amendments: 17-9-1974.

Ahmadis made non-Muslims.

3rd Amendment: 18-2-1975

Article 10: Safeguards against arrest and detention. Detention now permissible for three months

instead of one month. Grounds for detention within 15 days instead of one week. Earlier detention for more than 12 months in any two years permissible only for enemy. But now extended to persons acting in any manner prejudicial to the integrity, security and defense or committing anti-national activity.

Article 232: Proclamation of Emergency.

Instead of bi-annual parliament approval to continue until disapproved in a joint sitting.

4th Amendment: 25-11-1975

Article 17: Re-political party. Further amended and extended to restrictions for public order or morality. (Earlier restrictions only in the interest of sovereignty and integrity of Pakistan.

Article 199: No bail to a person detained.
Financial stay for 60 days only.

5th Amendment: 15-9-1976

Article 175: Separation (of Judiciary from the Executive) period extended from 3 to 5 years.

Article 179 & 195: Curtailing the tenure of Chief Justices (five years and four years). Chief justice to retire or continue as Sr. Puisne Judge.

Article 199: No bail or suspension of an order of detention.

No bail to a person against whom a complaint has been made to a Court or a tribunal or against whom a complaint has been registered with the police Or who had been convicted by a Court or Tribunal.

With effect from 25-11-1975.

All orders abated.

Article 200: Now a judge can be transferred for one year from one High court to another without consulting chief justice and without consent of the judge.

Article 206: If a judge does not go to Supreme Court he ceases to be the judge.

Article 180: Acting Chief Justice need not be the senior most judge.

Article 280: Orders made under any law made in pursuance of Proclamation of Emergency issued on 23-1-1971 to be deemed to be valid but now the validity extended to orders made in the violation of Fundamental Rights.

6th Amendment: 04-1-1977

Article 179: Amended. Yakoob Ali Amendment

7th Amendment: 16-5-1977

Article 245: Amended. Validity of mini marital law in aid of civil power not open to question. No writ jurisdiction in areas under mini marital law.

These amendments were sought to be justified on the ground that amendments were made competently by an elected parliament under the amending power of the parliament granted by the constitution. The fact, however, remains that each amendment was retrogressive and resulting in denial rights of the people.

For further amendments we had to await the arrival of General Zia on the scene. His rule, which commended on 5th of July 1977, was the longest in Pakistan's history and most unfortunate for the consensus 1973 constitution.

No doubt General Zia was given power to amend the constitution by Supreme Court of Pakistan in Nusrat Bhutto's case but the power given to General zia was not unconditional power to amend the constitution for the supreme court expressly held that the amendments were subject to challenge in a court of law as not answering the test of necessity and if this limitation is made redundant, (and it was in fact made redundant) the power to amend will also become not existent.)

<u>16.10.1979</u>

On 16.10.1979, the CMLA president added Article 212-A, by constitution (Second Amendment) ordinance 1979, whereby the jurisdiction of superior courts to examine the validity of Proclamation of marital law of 5th July 1977, the M.L.Rs. and the M.L.Os. and actions taken hereunder were, notwithstanding any judgment, not open to question in any court of law on any ground whatsoever.

<u>27.5.1980.</u>

On 27.5.1980, the C.M.L.A. President promulgated constitution (Amendment) order 1980. By this amendment, article 199 was amended so as to prohibit the high courts to question the legality of marital law or any M.L.R. or M.L.O. or any order or action taken the under. The order also nullified, notwithstanding any judgment of any court, all orders made by the high courts prior to the promulgation of this order, and provided for abetment of all pending proceedings. This constitution (Amendment) order introduced Chapter 3-A in the 1973 constitution providing for establishment of Federal Shariah Court. The amendment provided for appointment of a high court judge to the Shariah Court for a period not exceeding one year, which was later altered to two years, without his consent or cnsultation with the chief justice and if the judge refused to accept the appointment, he forthwith ceased to be a judge.

<u>24.3.1981</u>

Then came on 24th March 1981, the provisional constitution order 1981 with its 18 articles, half of them dealing with the superior judiciary.

Article 5 empowered the president to appoint a high court judge as an ad-hoc judge of the Supreme Court without the consent of such a judge.

Article 8 enabled the president to appoint one of the judges of the Supreme Court to act as chief

justice of a high court, in the event of the office of chief justice becoming vacant.

Article 9 curtailed the jurisdiction of the high court in detention matters and nullified orders of bail or suspension of the operation of a detention orders made by the high court on or after 5th day of July 1977.

Article 10 empowered the president to transfer a high court judge to another high court for a period of not exceeding two years at a time without the consent of such a judge.

Article 12 enabled the appointment of a sitting judge as vice president, to take up diplomatic assignment or to be a minister, with a lien over his judgeship.

Article 13 debarred the superior courts from entertaining any proceedings calling in question the compulsory retirement of a civil servant after he has completed 25 years of service, with a rider that al orders made by superior courts and pending proceedings questioning such orders will abate forthwith.

Article 15 validates, the proclamation of marital law of 5th July 1977 and all orders, M.L.Os., M.L.Rs., and other laws made from 5th July 1977 and so also orders made and proceedings taken or acts done by any authority or any person, which wer made, taken or done or purported to have been made taken or done on or after 5th July 1977 in exercise of powers, derived from any President's order, or orders of C.M.L.A., M.L.R.s, and M.L.Os., etc., which shall not be called in question in any court of law on any ground whatsoever. All judgment delivered by the superior courts after 5th July 1977 in relation to proclamation of marital law of 5th july 1977 or under M.L.Rs., and M.L.Os., were nullified and it is further provided that no process will issue against any marital law authority, challenging the validity or effect of any order or M.L.Os., M.L.Rs., mad by C.M.A. or M.L.A.

Article 16 empowered the president to amend the 1973 constitution and it further provides that this power shall be deemed always to have had by the C.M.L.A.

Article 17 required the sitting judges to take oath to abide by the P.C.O. and if such oath is not taken by the judges, he will cease to be a judge. A judge taking oath will be bound by the provisions of the order notwithstanding any judgment of any court and he shall not call in question or permit to be called in question the validity of P.C.O. This article further empowered the president, not to give oath under P.C.O. to any judge, in which even the judge will cease to be a judge of the superior court. [I am not speaking for those judges who on principles declined to take oath but there were quite a few permanent judges who were not given oath, and they ceased to be judges, unsung and unwept, without assigning any reason for their arbitrary exit.]

<u>01.12.1984</u>

On 1.12.1984, referendum order 1984 was promulgated by CMLA President. Three in one question was asked whether the people of Pakistan endorsed the process initiated by General Zia ul Haq for bringing laws in conformity with Quran and sunna, and for preservation of ideology of Pakistan and for the smooth and orderly transfer of power to the elected representatives of the people? And the answer had to be a single yes or No.

02.3.1985

- 2nd March, 1985, the Revival of the constitution of 1973 order 1985 was promulgated which by making over 50 amendments in the 1973 constitution radically altered its content as well as its character.

1- Article 41(3) amended. President now to be elected by members of both the houses sitting together and members of provincial assemblies.

2- Article 48 amended to provide that the president to act in accordance with the advice of the cabinet, the P.M. or appropriate minister. [In Eighth Amendment the words “appropriate Minister” was deleted].

3- Article 48 was further amended to provide that the president shall act in his discretion in respect of any matter in respect of which he is empowered by the constitution to do so and if a question arises whether president was or was not empowered to act in his discretion, the decision of the president was final and that validity of anything done by the president shall not be called in question. (In Eighth Amendment the provision that president will be his own judge whether or not he is empowered to act in his discretion, was deleted).

4- Clause 8 was added to Article 48 to empower the president, in his discretion to refer a matter to a referendum. (deleted by Eight Amendment).

5- Article 51 amended to increase the voting age from 18 to 21.

6- Under new clause 2 to article 58, the president could, in his discretion dissolve the National Assembly where in his opinion appeal to the electorate it is necessary. (This was amended by the 8th amendment to add that the president could do so in his discretion but if in the opinion of the president a vote of no confidence having been placed against the Prime Minister, no other member of the National Assembly is likely to commend confidence of the house or if a situation had arisen in which the government cannot be carried in accordance with the constitution and an appeal to the electorates was necessary.

7- Article 62 was amended to provide for new qualifications for new membership of Majlis-e-Shoora such as being of good character, adequate knowledge of Islamic teachings, practicing obligatory duties prescribed by Islam, being sagacious, righteous honest and ameen. Among the disqualifications added were propagating any opinion prejudicial to the ideology of Pakistan or integrity or security of Pakistan or normality or maintenance of public order.

8- Article 70 amended. Bill may now originate from senate and if the senate does not approve a bill, the bill to go before a joint sitting of both houses.

9- Article 75 amended. Unlike earlier provisions where president was bound to give assent within 7 days and if not assented be deemed to have assented it was now provided that when a bill is presented to the president for his assent he may assent to it within 30 days, or return it to parliament to be passed by a joint sitting of both houses.

10- Article 90 was amended. The executive authority now vested in the president to be exercised

directly by him instead of prime minister. (8th amendment added that this would not prevent parliament from conferring by law functions or authority other than the president).

11- Article 90(1) was amended, under which the president in his discretion may appoint from amongst members of the National assembly a prime minister who in his opinion commands of the house. (8th Amendment provides that after 1.3.1999 president will invite a member who commands confidence as ascertained in a session of the assembly summoned for the purpose).

12- Under amended article 91, prime minister to hold office during the pleasure of the president, but this power will not be exercised by him unless he is satisfied that prime minister does not command confidence of the house in which cease according to the 8th amendment, president will summon national assembly and require PM to obtain a vote of confidence).

13- Article 92 was amended, providing that president shall appoint Federal Ministers under the advice of Prime Minister while this power was originally with the PM.

14- Article 96 originally required that a resolution for a vote of no confidence against prime minister will contain the name of another member of the assembly as the successor and if the resolution is passed, the person named, as successor will assume the office of PM. This has been deleted.

15- Article 101 now provided for appointment of governor by the president in his discretion. (After the 8th amendment the words after consultation with PM added). It also provided that the governor shall, subject to the previous approval of the president, acts in his discretion in the appointment of Chief minister, dismissal of cabinet and dissolution of provincial assembly. (8th amendment omitted this and it is now provided that powers of the president, in relation to the governor are exercised by the president in his discretion).

16- Other articles as to P.A. and chief minister amended as in case of N.A. and P.M.

17- Article 152-A was added providing for a National Security Council. (This was omitted by the 8th amendment).

18- Article 175 amended to provide for the separation of judiciary from executive within 14 years instead of five.

19- Article 198 amended for providing for benches of the high court.

20- Article 200 amended permitting transfer of a judge without consent of the judge or consultation with chief justice for a period not exceeding 2 years at a time instead of earlier one year and if a judge refused to accept the transfer, he will be deemed to accept the transfer, he will be deemed to have retired.

21- R.C.O. also provided that the president may be order in writing modify the terms of appointment of a judge of the Shariah Court, assign to him any other office or require a judge to perform such other functions as eth president may deem fit.

22- Article 213 amended whereby it was now provided that chief election commissioner would be appointed by the president in his discretion.

23- Article 239, relating to the amendment of the constitution, earlier provided that a bill to amend the constitution can emanate only from the National Assembly, to be passed by 2/3 majority then transmitted to Senate, Senate to pass by majority and then to be assented to by the president within 7 days and if not assented to by the president will have deemed to have been assented.

The RCO altered this position and provided that the bill may emanate from either house and will be passed by majority of 2/3rd members in each house and then sent to the provincial assemblies to be passed by simple majority by each provincial assembly, and to be assented to by the president. It further provided that there was no limitation in powers to amend the constitution and no amendment will be called in question in any court.

(Eight Amendments deleted the provision for passing of the amending bill by the provincial assemblies).

24- Article 242 amended by RCO and now provides for appointment of Chairman, public service commission by the president in his dicretion.

25- Article 270-A added by RCO.

26- Article 270-B added by RCO and it provided that the Non party Election held shall be deemed to have been validity held under the constitution and shall have effect accordingly.

A single individual without any authority in law radically altered the consensus 1973 constitution. It is said that the president was given the power to amend the constitution by the Supreme Court in Nusrat Bhutto's case. This is no doubt true, but it is not the whole truth. The power to amend was subject to the rights of the courts to examine its validity and once the president denied to the judiciary the power to examine the validity of the amendments made, the conditional power to amend the constitution ceased to exist. In any event the president had no right to alter the basic features of the 1973 constitution.

General Zia then brought into existence a tailor made parliament a rudderless, party less parliament now called Majlis-e-Shoora to suit his program to remain in effective control of the state of Pakistan.

8th Amendment:

The Majlis-e-Shoora except for some minor changed affirmed, adopted and declared, notwithstanding any judgment of any court to have been validly made by competent authority and notwithstanding anything content in the constitution shall not be called in question in any court on any ground whatsoever.

Almost all the amendments made by Gen. Zia were affirmed and declared, notwithstanding any judgment of any court to have been validly made by the competent authority and notwithstanding anything content in the constitution shall not be called in question in any court on any ground whatsoever. This was by the coercive 8th amendment enacted on 9.11.85. (Election expenses provision removed, after the elections).

Nawaz Sharif

Between 1985 and 1999 the constitution was amended six times by Nawaz Sharif government. I am excluding amendment no. 9, 11, 15 for these were only bills.

The 10th amendment dated 29.3.87, amended articles 54 and 61 and now the majlis-e-shoora and the senate were required to meet 130 days in a year instead of 160 days.

The 12th amendment is dated 27.7.91. It amended article 212(b) and provided for constitution of special courts for heinous offences.

The 13th amendment dated 3.4.97 deleted article 58(2)(b), amended article 101 providing that the governors will be appointed on the advice of the PM instead of by the president after consultation with the PM. Article 112 providing for dissolution of the provincial assembly by the governor was deleted. Article 243 clause 2 sub-clause(C) the words “in his discretion” in relation to the appointments by the president of army chief were deleted.

The 14th amendment passed on 3.7.97 provided defection from political parties as disqualification.

Lastly, the 16th amendment dated 3.8.99, amended article 27 providing for safeguard against discrimination against service.

Then came to 12th October, 1999, when once again constitutional rule ended and replaced by rule by the military, completely in violation of the 1973 constitution. Now again the country was to be governed by laws enacted by single individual. Three months later the first casualty was the judges of eth superior courts, who were called upon to take fresh oath under a PCO and once again independence of judiciary was set at naught.

17th Amendment:

Then came the famous 17th amendment act 2003 passed on 31.12.2003 but before that I must mention the referendum order dated 9.4.2002, which makes interesting reading (read it).

This referendum was held on 30.4.2002 but to say the least, its result, a positive vote for General Musharraf, remains controversial.

The 17th amendment act was preceded by legal framework order (LFO) 2002 dated 2nd August 2002 which amended as many as 29 amendments in the 1973 constitution. I will refer to only some of these LFO amendments. In article 41 clauses 7 added. General to be the president for five years, notwithstanding anything contained in this article or article 43 of any other provision of the constitution. Reliance on having received democratic mandate to serve the Nation…..

Article 58(2)(b) is reproduced:

Article 152:	added NSC.
Article 179:	Judges' age increased.
Article 224:	Caretaker government.
Article 241:	President will in his discretion appoint armed forces chiefs.
Article 260:	Meaning of consultation discussion and deliberation which will not be binding on the president.

Article 268(2): Laws specified in sixth schedule (eleven laws) not to be altered without the previous sanction of the president after consultation with the PM.

Article 270(A)(A): All laws are hereby affirmed adopted and declared to have been validly made.

Followed by 17th amendment: 31.12.2003.

Clause 7 added so that dis-qualification under paragraph (d) of clause 1 of the article 63 shall become operative from 31.12.2004. (Clause B of article 63: he holds an office of profit in the service of Pakistan other than an office declared by law not to dis-qualify its holder).

Provision added in article 41 for vote of confidence by the national assembly. In article 58 sub-clause (3) added for a compulsory reference to the supreme court within 15 days of the dissolution (ibid for provinces).

Retiring age of judges restored. No NSC.

Article 270(A)(A)…. The amendments made in the constitution, having been duly made are accordingly affirmed, adopted and declared to have been validly made by the competent authority…

We must have noticed that validation such as article 270(A0(A) was also provided in the 1973 constitution, and in the 8th amendment. All laws and actions thereunder were validated notwithstanding anything contained in the constitution or any judgement of any court.

In the famous case of Syed Zafar Ali Shah by the supreme court headed by the then Chief Justice Mr. Justice Irshad Hassan Khan gave the General to amend the constitution.

I have serious reservations about this judgment. Firstly three years time was given to General Musharraf to remained in power during which period of the constitution remains in abeyance, the country was deprived of representative rule notwithstanding the fact that parliamentary democracy, even according to the said judgment, is a basic feature of the 1973 constitution which cannot be undone even by the elected parliament. In fact no one had asked for three years time. Again it is not understood why power to amend the constitution which was itself to remain in abeyance was given to General Musharraf to amend the constitution. For three long years the general was quite at liberty to rule the country notwithstanding anything provided in the constitution. No wonder therefore, it is said that the real author of LFO is the supreme court of Pakistan headed by Justice Irshad Hussain Khan. It must however be stated that the power to amend has been granted not unconditionally for it is clear that power to amend does not extend to altering or amending the basic feature of the constitution and the supreme court will still have the occasion to examine the LFO and the 17th amendment that followed as to whether or not it altered the basic feature of the constitution which according to judgment itself are Federalism, Parliamentary democracy blended by Islamic provision.

In my humble opinion 17th amendment act is a complete departure from the consensus 1973 constitution and cannot be sustained for it affects the basic features of the 1973 constitution as held by the Supreme Court of Pakistan.

Ladies and Gentlemen, this is sanctity, which was shown to our fundamental law, the 1973 constitution, firstly by the elected representatives of the people, then by military junta, who obtained its validation

from an obliging parliament. This has polluted --- I hope not irreversibly the constitutional values, to serve the narrow selfish interests of a paltry few.

In my humble opinion the 8th amendment and the 17th amendments made the independent judiciary, parliamentary democracy and the federal structure, if not redundant seriously mauled.

Lastly please let me tell you that I am not without any hope for in the history of nations all is never lost at any one point of time.

I will conclude by quoting Martin Luther King who said that the day you see truth and keep silent is the day you begin to die.

ضمیمہ د

پروفیسر ڈاکٹر سجاد نصیر

کی تقریر

Constitutions of India and Pakistan - A Comparison

by

Prof. Dr. Sajjad Naseer

The dissolution of the British Raj gave birth to two successor states of India and Pakistan in the middle of August, 1947. Each of the new states represented a novel endeavour in South Asian Politics. India sought to transform a multicultural setting into a unified secular state governed by liberal principles. An attempt was made in Pakistan to consolidate its cultural pluralism into a state based on common religion of Islam. Given some common antecedents and having experienced colonial rule for well over a century, why did the two states manifest apparently contrasting patterns of political development in post independence South Asia?

India succeeded in framing a constitution in 1950 and moved on to institutionalize a parliamentary form of government under the charismatic leadership of Nehru, operating a dominant Congress Party rule. This enabled India to enjoy political stability and continuity in policies for over two and a half decades. Emergency rule under Indira Gandhi in 1975 discredited her and the party. The critics blasted her policies during the emergency period and mobilised opinion to prevent such an imposition again. In this process, the Congress party lost its charm and its dominant position amongst the Indian electorate.

India, then made a transition to a coalition form of government. In fact, this reflected the multi-cultural diversity of India, which was artificially covered by the Congress Party, which led the struggle for independence under its charismatic leader Nehru to be followed by his family members (Dynastic dominant Party rule). This new, though natural political arrangement was shaky initially, as no coalition government was able to complete its term of five years. Only recently the BJP government was in a position to complete its stipulated tenure but failed to win the electorate the second time. The Congress Party along with coalition partners has formed the government with a minority community member as Prime Minister.

India has managed to operate its political system according to the constitution and the norms of parliamentary system are well established. Elections are held regularly without charges of rigging, a common complaint among developing countries. Peaceful transfer of Power takes place smoothly. These attributes of the functioning of Indian political system has earned her the credentials of the largest and most successful democracy in the world.

Pakistan on the other hand embarked on its political journey with overwhelming problems. The initial outstanding problem was to establish a centre and the writ of the government. The enthusiasm to create a viable centre tempted the political managers to amass more powers and authority. This initiated a process and a tendency towards concentration of power to bring diverse elements of the federating units under its control disregarding and ignoring their due and legitimate aspirations. The instruments of nationalism, development and Islam were used with varying degrees and frequency to reinforce and strengthen the centralizing tendencies in the system.

Pakistan adopted the Government of India Act 1985 with minor changes as its constitution, while the members of the first and second Constituent Assembly continued their deliberations to frame one. The viceregal of the British Raj with its structural outlays was in place and operated during the interim period.

It is interesting to note that attempts were made to operate a Parliamentary system within the confines

of the viceregal arrangements. There was an inherent structural tension between the two systems favoring the Governor General, who used and abused his powers to cause multiple political crises. The demise of Mr. Jinnah, the charismatic leader as early as 1948 coupled with the declining strength of the Muslim League further contributed to the centralizing tendencies in the system. The federalizing of the civil services added yet another dimension to it. The creation of one unit in West Pakistan in 1955 was also a movement in that direction.

The first Pakistani constitution, Parliamentary in nature was finalized in 1986. In the absence of a charismatic leader, weak and poorly organized parties, the dominant role of the civil - military bureaucracies and the persisting authoritarian norms and practices were inhospitable to the functioning of the new constitution. Military interventions and imposition of Martial Law wrapped up the nascent Parliamentary system to be replaced by a second constitution of 1962. It changed the system from Parliamentary to Presidential form of government. It sedated public participation by providing indirect system of election of the President and the Provisions of this constitution further broadened the authoritarian streak of governance. Centralized ruled failed to accommodate the rising expectations of the federating units and the mass movement of 1969 forced Ayub Khan to hand over power to C - in - C General Yahya Khan, who scrapped the 1962 constitution and imposed Martial Law.

Under a new political dispensation, elections were held in 1970, whose results were not honoured and civil war in East Pakistan paved the way for the emergence of Bangladesh in 1971.

Another Parliamentary constitution was unanimously agreed upon among leaders of all major political parties and it came into operation in 1973. Centralizing tendencies continued to dominate the Parliamentary system and resulted in another Martial Law in 1977, while the constitution was held in abeyance to be activated selectively. Party less elections, nominated Majlis - I - Shura, and Islamisation process were the main features of the Zia regime. Constitutional amendment (8th) empowered the President under article 58 2b to dissolve the assemblies and dismissed the elected government. Parliamentary system was diluted and this provision was used by the President to dismiss four successive governments from 1988 - 99. Article 58 - 2B was removed from the constitution during Nawaz government to be incorporated in the 17th amendment with some changes after the military takeover in October 1999.

Pakistan has experimented with 4 - 5 constitutions in its history of 56 years. It has changed its time, territorial boundaries and constitutional arrangements many times over. It is again making its transition to democratic rule rather haltingly in its political journey, Pakistan is struggling to organize its political community within the parameters of some kind of a consensus. It has failed to operate a particular form of government for an extended period. Fair elections and peaceful transfer of power has remained distant. Political parties have yet to establish their autonomous status within the political system. Consequently, Parliamentary norms and practices have eroded, in some cases beyond recognition. Political managers seek Parliamentary system and wish to establish the rules and norms of civilian ascendancy. Military bureaucracy, however, resists and frustrates such initiatives and continues to play a dominant role in operating the political machine. This contest between civil and military forces obstructs the evolution of political system smoothly and political stability remains elusive.

A comparison of Indian and Pakistani constitutions in view of their apparently contrasting patterns of evolution and manifestation seems problematic. Yet an attempt will be made to examine comparatively, issues like Center - Province equation: President - Prime Minister power equation and Civil Military power equation. Additionally, the paper will briefly touch on the procedures of amending ,

the constitutions. Because of the space constraints, the essentials of each issue will be treated and highlighted.

1. Center - Province Power Equation:

The dialectic between centralism and regionalism has played a significant role in the developments in the sub continent history. Historical experience suggests that the fluctuating balance between center and region has something of a constant. A strong proclivity and faith in the virtues of a strong central state authority persists to bring regions under control despite resistance and strong opposition. To operate federalism in over-populated, socially disparate, economically deprived and politically divisive areas both in India and Pakistan remains problematic and challenging. Interestingly though India managed its democratic system successfully and Pakistan struggling to establish one, both states displayed centralizing tendencies in their respective behavior.

1.1 Indian case:

Instead of the word “federation”, the word “union” has been used in the Indian constitution which has made the nature of Indian federalism questionable. Dr. K.C. Wheare opines that Indian system is at the most quasi - federal, a unitary state with subsidiary federal features rather than a federal state with subsidiary unitary features. Even Sir Jennings states that the “Indian Constitution is federal with strong centralizing tendencies”. The notion of federalism based on divided sovereignty was rejected out of hand and there could be no question of allowing states to secede.

The states in India are destructible, without their consent, by a law passed by the Parliament. In some cases, the boundaries of the states have been changed without their consent. New states have been carved out, despite opposition from the states concerned. Nagaland, in 1962, Meghalaya in 1969 were carved out as separate states from Assam in spite of the opposition from Assam legislature. In 1971, Misoram and Arunchal were separated from Assam.

In a true federal system, the constituent units are given equal representation in the upper House. However, representation in India is on the mass of population, hence more populated states like Uttar Pradesh and Bihar have more representatives in Rajya Sabah than others.

Under Article 249, the Rajya Sabah, by passing a resolution by a two-thirds majority of the members present and voting, can authorize Parliament to make a law on a subject included in the State List if it is deemed to be in the national interest.

During Emergency, under Article 352, the Center State Lists automatically become concurrent List because Parliament can make any law on any subject during an Emergency (Article 250). Whenever constitutional machinery fails in any state, Parliament gets the power of making laws on matters mentioned in the State List.

Considering the unitary character of the administrative arrangements, centre - state relations in India defy the most accepted definitions of federalism. For instance, under the constitution the states are responsible for law and order. But New Delhi constitutionally empowered to put the central reserve police into action in a state without the approval of its elected government. The big jobs in the state administration are in the hands of persons of All India services such as the Indian Administrative service, and Indian Police service, who are recruited by the central government, and against them no disciplinary action can be taken by the state government without the consent of the Government of

India.

There is also the financial subordination of the states to the centre. They depend too much on Central assistance and grants - in - aid. Mostly states are in debt. With such a weak financial position, states cannot be expected to assert their autonomy.

The Central Government has the power to dismiss a State Government under Article 356 on the ground that it is not being carried on in accordance with the provisions of the constitution. Farooq Abdullah's Government in Jammu and Kashmir was dismissed in June 1984. On 17th August 1984, the Government of N.T. Rama Rao was dismissed in Andhara Predesh. Assemblies have been suspended or dissolved keeping in view the interests of the ruling party of the centre. By March 1984, President's rule had been imposed seventy times.

In spite of their weak position, certain states have asserted themselves against the Centre. The southern states in general and Tamil Nadu in particular have successfully opposed the use of Hindi as the official language of the country and have compelled Parliament to amend the Official Languages Act to suit their demands. The Centre has not been successful in resolving inter state water and boundary disputes. Some regional parties have compelled the Central Government to accept their demands e.g. the bifurcation of Bombay into Maharashtra and Gujrat in 1960 and Punjab into Haryana and Punjab in 1966 etc.

Whereas India has managed to resolve many issues like language and territorial adjustment on the basis of language, in most cases the domination and centralizing of the Centre are quite evident and the constitutional provisions also tend to support trend.

1.2 Pakistani Case:
If India's democracy has such a poor record of handling regional dissidence, military authoritarianism could not be expected to do any better. Despite the bond of Islam, Pakistan is the only country in the post colonial world to have experienced a successful secessionist movement.

Pakistan followed the Indian pattern of borrowing from the 1935 Act, including the distribution of powers between the Centre and the Provinces, the unitary aspects in its federal configuration became more pronounced due to is peculiar circumstances and extended military rule.

Embracing the viceregal system at its birth, Pakistan operated this centralized arrangement for over a decade to set the tone and direction of the functioning of the Political System. Constitution of 1956 hardly made any difference as this was scrapped with the imposition of Martial Law in 1958. Four years of Martial Law and a Presidential system introduced in 1962 further reinforced the centralizing trends. Prior to this, the Provincial entities in West Pakistan were merged into one unit in 1955. Military rule during 1989 - 71, 1977 - 88, 1999 - 2002 turned Pakistan into a unitary system. Even during the civilian interludes of 70s and 90s, the centralizing style and practices persisted.

The institutional dominance of a predominantly Punjabi military and federal bureaucracy has all along heightened the sense of alienation on the part of the non - Punjabi provinces and significant linguistic minorities within them. Prolonged suspension of representative government, the absence of well organized functioning national parties coupled with the politics of differential patronage has led to recurrent clashes between a centralized administrative structure and regionally disparate society. Two armed conflicts in Balochistan (1964 & 1974) and the civil war in East Pakistan explain the troubled and uneasy relationship between the centre and the constituent units.

The constitution of 1973 departed from the colonial tradition and provided for federal List, concurrent List and residuary powers to the Provinces. In administrative and financial context, the situation is not very different from the Indian case. Parliamentary nature of the constitution was changed by inserting Article 58 - 2B empowering the President, who used this power frequently and regularly. Council of Common Interests, an entity created to accommodate the Provinces and ensure their participation has not been activated.

It seems that India and Pakistan are more concerned with retaining the features of a centralized authority. India, however, shapes better, where elections are held regularly and the legitimacy of the government is not questioned.

2. President Prime Minister Power Equation:

At this level, India has managed to operate a Parliamentary form of government. There is no room for a strong autocratic President. The Westminster model is followed and the President has to play the same role as the Queen of England does. The President has to work within the steel framework of the constitution. A proclamation is made by the President but it has to be approved by Parliament. If the Parliament feels that the declaration was unwarranted and uncalled for, and the advice tendered to the President was not in the national interest, such a declaration can be disapproved. Article 352 specifically provides that the President shall not issue a Proclamation of Emergency unless the decision of the cabinet that such a Proclamation may be issued, has been communicated to him in writing. This means that an emergency can be declared only with the concurrence of the cabinet not merely on the advice of the Prime Minister (Collective responsibility of the Cabinet). Another change made in Article 352 through an amendment requires that the Proclamation of Emergency has to be approved within a period of one month instead of two months, as before, by a resolution of both Houses of Parliament. This means that the Proclamation will automatically cease to operate at the end of one month unless it is approved by Parliament before the expiry of that period.

Imposition of President rule in Provinces has attracted criticism where the federal nature of constitution assumes unitary features. There has been a constant demand by the opposition and regional parties to do away with this power of the President.

Indian Presidents have been generally men of letters and conducted themselves in office with grace and dignity. British model is legitimized over the years and the President, in dealing with Prime Minister, cabinet and Parliament is not to be found in confrontational postures. Elected governments have not been coerced, threatened and intimidated. Power in India is vested in the elected government.

Pakistani context in this regard is qualitatively different. Eighth Amendment and its reenactment with minor changes through 17th amendment altered the nature and practices of the Parliamentary system. Elected President through referendum and wearing a uniform presents a unique situation. Parliamentary norms and practices are compromised as the balance of power tilts towards the President, who is incharge of foreign policy and feels responsible to monitor and regulate some domestic policies.

There is constant debate about the powers of the President and his dominant role. The President exercises the powers vested in him and beyond. It is argued that this is peculiar situation and ongoing arrangements are justified in the name of making a transition to democracy.

3. Civil - Military Power Equation:

The principle of civilian ascendancy has been institutionalized and practised by the Indian political managers. Army as an institution has accepted a subordinate role to the elected government of the day. Despite having fought armed battles with China and Pakistan and called in aid of civil administration many times over, the Indian army has stayed within its defined role. The presence of over half a million troops in held Kashmir for well over a decade, it listens and carries out the policies of the elected government. Virtually, there is no evidence to suggest that the military entertained ideas of interfering in civilian matters.

Fifty years down the road, the BJP Government announced on 19 November 1998, the creation of India's first structured National Security Council in fulfillment of its electoral manifesto National Agenda, the decision was mercifully welcomed and it also raised high expectations. However, after 6 years of its setting up, expectations stand belied and it seems that the creation of NSC has been an exercise in futility. In structural terms, the apex six member NSC is headed by the Prime Minister. It also has a strategic Policy Board (SPG) a National Security advisory Board (NSAB) and a secretariat. This body has yet to acquire any significant role and the military high command stands divorced from National security decision making and the structure of the newly created NSC reflects this clearly.

The military in Pakistan has acquired the role of a formidable and autonomous player in the body politics of Pakistan. Extended military rule has enabled it to carve out a dominant position that has tilted the institutional balance in its favour. The military's current centrality to the political process and the perception of the top commanders that their role is critical to effective governance and political stability is a major shift in civil - military relations. The top brass have also concluded that in view of the fragmented and weak political forces, they need to maintain involvement in governance and political management so as to ensure politico economic stability and societal cohesion. The military has expanded its non professional interests to an extent that it has developed stakes in most areas of policy making and management. Such a dominant role of the military leaves little space for the growth of civilian institution. The creation of the National Security Council further raises doubts about the enhanced role of the army though it is stated to be a safety valve against the possibility of another Martial Law. The contest between military and civilian forces is an on going struggle and political stability remains distant.

4. Procedures of Amendment in the Constitution:

Part xx of the Indian constitution deals with the amendment of the constitution. An amendment of the constitution may be initiated only by the introduction of Bill for the purpose in either House of the Parliament and when the Bill is passed in each House by a majority of the total membership of that House and by a majority of not less than two thirds of the members of the House present and voting, it shall be presented to the President who shall give assent to the Bill and thereupon the constitution shall stand amended in accordance with the terms of the Bill.

In case of Amendment seeking to make any change in Article 54,55,73,162 or 241 or chapter IV of Part V of Part VI or Chapter I of Part XI or any of the Lists in the seventh schedule or representation of states in Parliament or provisions of Article 368, the amendment shall also require to be ratified by the legislatures of not less than one half of the states by a resolution to that effect passed by those legislatures before the bill, making provision for such Amendment is presented to the President for assent.

Part XI of the Pakistan constitution deals with amendments. It is provided that a Bill to amend the constitution will originate in the National assembly (excluding senate from initiation) and when the Bill has been passed the votes of not less than two thirds of the total membership of the Assembly, it shall be transmitted to the Senate. If the Bill is passed by the Senate by a majority of its total membership, it shall be presented to the President for assent. If the Senate amends the Bill, it shall be reconsidered by the Assembly. If passed by two - third votes of the total membership of the Assembly, it shall be presented to the President for assent. If the Bill is not passed by the Senate within 90 days of its receipt, the Bill shall be deemed to have been rejected by the Senate. A Bill to amend the constitution which has the effect of altering the limits of a Province shall not be passed by the National Assembly unless it has been approved by a resolution of the Provincial assembly of that Province passed by the votes of not less than two thirds of the total membership of that Assembly.

The outstanding distinction in Pakistani case is that the Bill of amendment in the constitution is passed in a hurry bypassing the normal Parliamentary practices.

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

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

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