بریفنگ پیپر
برائے پاکستانی اراکین پارلیمنٹ

پلڈاٹ
اگست 2003

6
بریفنگ پیپر نمبر

جمہوریت اور جمہوری اداروں کے استحکام کیلئے کوشاں

# پاکستان کا وفاقی نظام

## پس منظر، ارتقاء اور درپیش چیلنج

www.pildat.org

پلڈاٹ
پاکستان انسٹیٹیوٹ آف
لیجسلیٹو ڈویلپمینٹ
اینڈ ٹرانسپیرینسی

# بریفنگ پیپر

برائے پاکستانی اراکین پارلیمنٹ

پلڈاٹ

اگست 2003

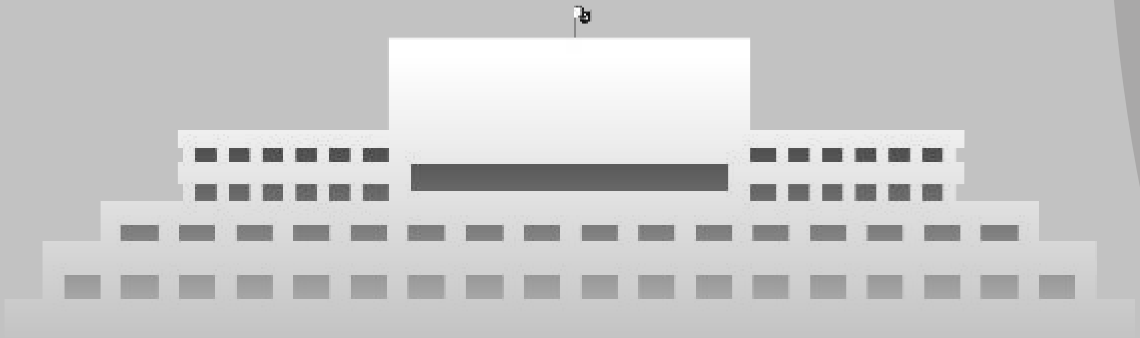
بریفنگ پیپر نمبر 6

جمہوریت اور جمہوری اداروں کے استحکام کیلئے کوشاں

# پاکستان کا وفاقی نظام

## پس منظر، ارتقاء اور درپیش چیلنج

www.pildat.org



پلڈاٹ
پاکستان انسٹیٹیوٹ آف
لیجسلیٹو ڈویلپمنٹ
اینڈ ٹرانسپیرنسی

# مندرجات

پیش لفظ

1۔ پاکستان: ایک وفاقی ریاست ........ 06
2۔ وفاق کی تعریف ........ 06
3۔ وفاقی نظام کی ضرورت ........ 06
4۔ وفاقِ پاکستان ........ 06
5۔ پاکستان میں وفاقیت کا دستوری سفر ........ 07
5.1۔ قیام پاکستان اور گورنمنٹ آف انڈیا ایکٹ 1935ء ........ 07
5.2۔ قرارداد مقاصد ........ 07
5.3۔ 1956ء کا دستور ........ 07
5.4۔ 1962ء کا دستور ........ 08
5.5۔ جنرل یحییٰ خان کے دورس دستوری فیصلے ........ 08
5.6۔ 1973ء کا دستور ........ 08
5.7۔ 1973ء کے دستور میں جنرل ضیاء الحق کی ترامیم ........ 09
5.8۔ نواز شریف کی دستوری ترامیم ........ 09
5.9۔ جنرل پرویز مشرف کا لیگل فریم ورک آرڈر (LFO) ........ 09
6۔ مشرقی پاکستان کی علیحدگی، ہم نے کیا سیکھا؟ ........ 09
7۔ صوبائی خودمختاری ........ 10
7.1۔ اختیارات کی تقسیم کی اہمیت ........ 10
7.2۔ 1973ء کا آئین ........ 11
7.3۔ صوبائی خودمختاری سے متعلق مسائل ........ 11
8۔ حاصلِ کلام ........ 13

جداول

جدول نمبر 1۔ دستور میں ترمیم کا اختیار ۔دستوری تقابل
جدول نمبر 2۔ وفاق اور صوبوں کے درمیان اختیارات کی تقسیم۔دستوری تقابل

## پیش لفظ

وفاقیت اور وفاقی وصوبائی حکومتوں کے کردار و تعلقات پر پلڈاٹ کے اس بریفنگ پیپر کا مقصد اراکینِ اسمبلی کو مختلف نظام ہائے حکومت سے روشناس کرانا اور وفاقیت اور پاکستان میں وفاقی اور صوبائی حکومتوں کے کردار، ان کے باہمی تعلقات، پیش آمدہ مسائل اور ان کے ممکنہ حل کے متعلق اراکینِ اسمبلی کے شعور اور علم میں اضافہ کے لئے مدد فراہم کرنا ہے۔

سیاسی سائنسدان صدیوں کے تجربات کے بعد اس نتیجہ پر پہنچے ہیں کہ بالخصوص ان ممالک میں جہاں مختلف خطوں میں مختلف ثقافتی اقدار کے حامل، مختلف زبانیں بولنے والے اور مختلف لباس پہننے والے لوگ بستے ہوں، وفاقی نظام ہی بہترین ہوتا ہے۔ انسانوں کا بنایا ہوا کوئی بھی نظام کامل نہیں ہو سکتا لیکن دستیاب تصورات میں سے بہترین کا انتخاب ہی مناسب لائحہ عمل ہوتا ہے۔ اس پیمانے پر بھی وفاقی نظام ہی پورا اترتا ہے۔ پاکستان کے قیام کے بعد جتنی بھی حکومتیں آئیں ان میں بالعموم یہ رجحان رہا ہے کہ اختیارات مرکز میں مرتکز کئے جائیں۔ یہ رجحان وفاق کے تصور کے لئے انتہائی مہلک تھا، ہے اور رہے گا، ہم اس کا عملی خمیازہ مشرقی پاکستان کی علیحدگی کی صورت میں بھگت چکے ہیں اور اگر اب بھی ہم نے اس روش سے اجتناب نہ کیا تو خدانہ کرے کہ ہم کسی مزید سانحہ سے دوچار ہوں۔

اس تناظر میں کوشش کی گئی ہے کہ وفاقیت کے تقاضوں، سانحہ مشرقی پاکستان سے حاصل ہونے والے اسباق، پیش آمدہ مشکلات، آئندہ کے لئے مناسب لائحہ عمل اور بین الصوبائی اور صوبائی اور وفاقی حکومت کے تعلقات پر ایک طائرانہ نظر ڈالی جائے۔

ہمیں توقع ہے کہ یہ بریفنگ پیپر ہمارے قانون سازوں کے علم اور شعور میں اضافے کا باعث ہوگا۔

پلڈاٹ ان تمام افراد اور اداروں کا شکر گزار ہے جنہوں نے اس بریفنگ پیپر کی تیاری میں تعاون کیا۔

لاہور

23 اگست 2003ء

## 1۔ پاکستان: ایک وفاقی ریاست

پاکستان کے آئین کی پہلی شق میں ہی یہ وضاحت موجود ہے کہ پاکستان ایک وفاقی ریاست ہوگا۔ پاکستان کے وفاقی ریاست ہونے کے بارے میں آئین کی مختلف شقوں میں متعدد حوالے موجود ہیں اور مرکز اور مرکزی حکومت کو بھی آئین میں وفاق (Federation) اور وفاقی حکومت (Federal Government) کے نام سے پکارا گیا ہے۔ سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ وفاق (Federation) وفاقی حکومت (Federal Government) یا وفاقیت (Federalism) کیا ہیں؟

## 2۔ وفاق کی تعریف

سیاسی سائنسدانوں (Political Scientists) نے سیاسی نظاموں کی عموماً تین اقسام بیان کی ہیں:

(الف) وحدانی (UNITARY)
(ب) نیم وفاقی (CONFEDERAL)
(ج) وفاقی (FEDERAL)

**وحدانی نظام:** میں جملہ اختیارات ایک مرکزی حکومت کے پاس ہوتے ہیں اور وہ اپنی صوابدید پر، جتنے اختیارات وہ ضروری سمجھے صوبوں اور اس سے نچلی سطحوں کو تفویض کرنے کا اختیار رکھتی ہے۔ مثلاً اس دور میں برطانیہ وحدانی حکومت کی ایک مثال ہے۔

**نیم وفاقی:** یہ ایک غیر عملی نظام ہے شاید یہی وجہ ہے کہ موجودہ دور میں کم از کم ریاستوں کی حد تک کنفیڈریشن کی کوئی مثال موجود نہیں۔ تاہم شمالی اوقیانوس کے اتحاد کی تنظیم NATO اپنے آپ کو کنفیڈریشن کہلاتی ہے۔ یہی صورتحال یورپی اقتصادی منڈی (EEC) کی ہے جو اب کنفیڈریشن کہلاتی ہے۔ ایک مفہوم میں یورپی یونین (E U) بھی کنفیڈریشن ہے۔

**وفاقی نظام:** یہ دراصل مندرجہ بالا دو انتہاؤں یعنی وحدانی اور نیم وفاقی نظام کے بین بین ایک نظام ہے جس میں اکائیاں، ہر چند اپنا الگ وجود رکھتی ہیں لیکن ایک مرکزی نظام کا حصہ بھی رہتی ہیں۔ اکائیاں وفاق کے ماتحت نہیں ہوتیں بلکہ وفاق اور اکائیاں اپنا متوازی نظام قائم رکھتی ہیں اور اپنے اپنے دائرہ کار میں کام کرتی ہیں۔ وفاقی نظام دنیا کے سیاسی نظاموں میں سب سے زیادہ مقبول نظام ہے اور آج کی دنیا میں اس کی بہت سی مثالیں مل جاتی ہیں مثلاً ریاست ہائے متحدہ امریکہ، جرمنی، بھارت اور خود پاکستان وفاقی نظاموں اور ریاستوں کی مثالیں ہیں۔

سیاسی نظاموں کی مندرجہ بالا تعریفیں عام فہم انداز میں کی گئی ہیں تاہم ماہرین ان اصطلاحوں کی تعریف کئی مختلف طریقوں سے کرتے ہیں۔ یہ بھی سمجھنا ضروری ہے کہ خود ایک قسم کی ریاست یا نظام کے اندر بھی بہت فرق پایا جاتا ہے، اور یوں ایک وفاقی نظام دوسرے وفاقی نظام سے کہیں مختلف ہوسکتا ہے۔ بعض ممالک میں وفاقی نظام اپنی حقیقی روح کے ساتھ موجود ہے جبکہ کچھ ممالک میں یہ اصطلاح استعمال تو کی جاتی ہے اور اس کا ڈھانچہ بھی کسی حد تک کھڑا کرلیا جاتا ہے لیکن اس کی روح موجود نہیں ہوتی۔ ایک وفاقی نظام میں حاکمیت مرکز اور اکائیوں کے درمیان تقسیم ہوتی ہے اور نہ تو مرکز اور نہ ہی اکائیاں ایک دوسرے کے دائرہ کار میں مداخلت کرسکتے ہیں۔

## 3۔ وفاقی نظام کی ضرورت

دنیا کی کئی ریاستیں وہ ہیں جہاں ایک ملک کا حصہ ہونے کے باوجود جغرافیے، ثقافت، زبان، نسل اور تاریخی عوامل کے باعث مختلف اکائیاں موجود ہوتی ہیں۔ ان اکائیوں کے درمیان کچھ اقدار مشترک ہوتی ہیں تو کئی پہلوؤں سے وہ اپنی الگ شناخت رکھتی ہیں۔ ان مشترک اقدار اور الگ شناختوں کے درمیان ایک توازن قائم رکھتے ہوئے ایک ریاست یا نظام کو وجود میں لانے کی خواہش اور ارادہ ایک وفاقی نظام کا سبب بنا۔

## 4۔ وفاقِ پاکستان

پاکستان اگرچہ ایک ریاست ہے جس کے اندر رہنے والے باشندے اور ان کے علاقے بہت سی مشترک اقدار میں پروئے ہوئے ہیں، اور یوں وہ ایک ملک کا حصہ ہیں لیکن اس ملک کا حصہ ہوتے ہوئے ان کی الگ شناخت بھی ہے۔ وہ اردو کے

ساتھ ساتھ مختلف علاقائی زبانیں جیسے پنجابی، سندھی، پشتو اور بلوچی بولتے ہیں، ان کے لباس کے کئی منفرد پہلو ہیں اور ایک وسیع تر ثقافت کے اندر وہ اپنا ایک تہذیبی وجود رکھتے ہیں، چونکہ پاکستان ایک کثیرالثقافتی ملک ہے لہٰذا ضروری ہے کہ اس کا سیاسی نظام وفاقیت کے اصولوں کی بنیاد پر استوار ہو، یہی وجہ ہے کہ قیام پاکستان سے پہلے ہی اس ملک کے قیام کی جدوجہد کرنے والی پارٹی مسلم لیگ اور بانی پاکستان قائداعظم محمد علی جناح نے نئے ملک میں وفاقی نظام کی وکالت کی تھی۔

قائداعظم نے 8 نومبر 1945ء کو ایسوسی ایٹڈ پریس آف امریکہ کو انٹرویو دیتے ہوئے مستقبل کے پاکستان کے سیاسی ڈھانچے کے بارے میں یوں اظہار خیال کیا: ''پاکستان کا نظریہ اس بات کی ضمانت فراہم کرتا ہے کہ قومی حکومت کی وفاقی اکائیاں اسی خودمختاری کی حامل ہوں گی جو آپ ریاست ہائے، متحدہ امریکہ، کینیڈا اور آسٹریلیا کے دساتیر میں پائے ہیں۔ البتہ بعض اہم اختیارات مرکزی حکومت کے پاس ہوں گے مثلاً مالیاتی نظام، قومی دفاع اور دیگر وفاقی ذمہ داریاں۔ ہر وفاقی ریاست یا صوبے کا اپنا الگ مقننہ، انتظامیہ اور عدلیہ کا نظام ہوگا اور حکومت کے یہ تینوں شعبے اپنے طور پر ایک دوسرے سے علیحدہ ہوں گے''۔

## 5۔ پاکستان میں وفاقیت کا دستوری سفر

### 5.1۔ قیام پاکستان اور گورنمنٹ آف انڈیا ایکٹ 1935

پاکستان جب 14 اگست 1947ء کو وجود میں آیا تو اس وقت گورنمنٹ آف انڈیا ایکٹ 1935ء کو ہی چند ترمیموں کے ساتھ پاکستان کے عبوری دستور کے طور پر اپنا لیا گیا۔ 1935 کا ایکٹ اگرچہ کہنے کو ایک وفاقی نظام مہیا کرتا تھا لیکن اپنی ہیئت کے اعتبار سے وہ وحدانی نظام کے قریب تر تھا کیونکہ اس میں مرکز کو حتمی اختیارات حاصل تھے۔ اس کی وجہ بھی بالکل واضح ہے کہ یہ ایکٹ ایک آزاد ریاست کے لئے نہیں بلکہ ایک نوآبادی کے نظام کے لئے بنایا گیا تھا۔ اس ایکٹ کے تحت قابض حکمران مقامی باشندوں کو ایک حد تک ہی اختیارات تفویض کر سکتے تھے جبکہ تمام فیصلہ کن اختیارات مرکز کے پاس ہی رہے۔ 1935ء کے ایکٹ کی بنیاد پر بنا پاکستان کا پہلا عبوری آئین ایک آزاد ریاست کے تقاضے پورا کرنے سے قاصر تھا۔ وہ ایک عارضی نظام تو تھا لیکن مرکز اور صوبوں کے تعلقات کار اور اختیارات کی تقسیم جیسے حساس معاملات کو ایک نئی آزاد ریاست کے نقطہ نظر سے چلانے سے قاصر تھا۔ مزید خرابی یہ ہوئی کہ پاکستان کی مقننہ جو اس وقت آئین ساز اسمبلی بھی تھی 1956ء تک ملک کو ایک نیا آئین نہ دے سکی اور یوں ملک کا انصرام ایک ناقص دستور کے سہارے چلتا رہا جس سے وفاق اور صوبوں کے درمیان بہت سی غلط فہمیوں اور کشاکش کو فروغ ملا۔

### 5.2۔ قراردادِ مقاصد

پاکستان کی مجلسِ دستور ساز نے مارچ 1949ء کو قراردادِ مقاصد منظور کی جس میں ایک بار پھر وفاقی طرز حکومت قائم کرنے کے ارادے کا اعادہ کیا گیا اور کہا گیا کہ وفاقی اکائیاں آنے والے دستور میں دی گئی حد بندیوں میں رہتے ہوئے اپنی جغرافیائی حدود میں خودمختار (Autonomous) ہونگی۔ وزیراعظم لیاقت علی خان نے مجلسِ دستور ساز میں قراردادِ مقاصد پیش کرتے ہوئے وفاقی طرز حکومت کو پاکستان کے جغرافیے کی ضرورت قرار دیا اور امید ظاہر کی کہ مجلسِ دستور ساز ہر ممکن کوشش کرے گی کہ وفاقی اکائیوں کو ایک دوسرے کے قریب لائے اور ان کے درمیان ایسے تعلقات قائم کرے کہ ہم (پاکستان) ایک مربوط قوم بن جائیں۔

### 5.3۔ 1956ء کا دستور

بہت سی رکاوٹوں اور بحرانوں کو عبور کرنے کے بعد پاکستان کی مجلسِ دستور ساز نے 29 فروری 1956ء کو اسلامی جمہوریہ پاکستان کا پہلا دستور منظور کیا، جسے 2 مارچ 1956ء کو گورنر جنرل کی توثیق حاصل ہوگئی۔ یہ دستور متفقہ نہ ہو سکا اور حزب اختلاف نے اس کی منظوری کے وقت ایوان سے واک آؤٹ کیا۔ اس دستور میں بھی پاکستان کو وفاقی ریاست کہا گیا اور وفاقی نظام کے کئی اہم اصول اس میں سمو دیئے گئے۔ ان مثبت پہلوؤں کے ساتھ ساتھ اس دستور میں کچھ کمزور پہلو بھی موجود تھے۔ اس دستور کے تحت مغربی پاکستان کے تمام صوبوں اور علاقوں کو ملا کر ایک اکائی تشکیل دی گئی۔ مشرقی پاکستان کی عددی اکثریت کے باوجود مقنّنہ میں مشرقی پاکستان اور مغربی پاکستان کے لئے مساوی نشستیں طے کی گئیں جسے Parity یا برابری کا نام دیا گیا۔ ''برابری'' کا یہ نظام وفاقی نظام کی روح سے متصادم تھا اور ایک لحاظ سے مشرقی پاکستان کے جائز حق کے انکار کے مترادف تھا۔ یہ احساس پایا جاتا تھا کہ مشرقی

پاکستان کی اکثریت کے مقابلے میں مغربی پاکستان کے تمام صوبوں اور علاقوں کو ساتھ ملا کر ایک مصنوعی اتحاد کھڑا کیا گیا ہے۔ مغربی پاکستان میں ایک صوبے کی تشکیل سے یہاں کی مختلف ثقافتی اور جغرافیائی اکائیوں کو حق تلفی کا احساس ہوا اور اختیارات کے ارتکاز سے عوام کی مشکلات میں اضافہ ہوا۔ دستور کی منظوری کے بعد بھی وفاق اور صوبوں کے درمیان تنازعات اور بین الصوبائی مسائل سیاسی منظر پر چھائے رہے حتیٰ کہ 27 اکتوبر 1958ء کو فوج کے کمانڈر انچیف جنرل ایوب خان نے دستور منسوخ کر دیا۔ مارشل لاء کا اعلان کر دیا اور خود حکومت سنبھال لی۔

## 5.4۔ 1962ء کا دستور

جنرل ایوب خان نے نئے دستور کی تشکیل کے لئے ایک کمیشن قائم کیا جس نے 6 مئی 1961ء کو اپنی رپورٹ پیش کر دی۔ کمیشن کی طرف سے جاری کردہ سوالنامے کے جواب میں 65.5 فیصد جواب دہندگان نے وفاقی نظام اور 34.5 فیصد نے وحدانی طرزِ حکومت کی حمایت کی۔ کمیشن نے وفاقی طرزِ حکومت کی سفارش کی۔

صدر ایوب خان نے کمیشن کی سفارشات پیش ہونے کے بعد آئینی ماہرین کی مدد سے ایک دستور تیار کروایا جس کا اعلان یکم مارچ 1962ء کو کر دیا گیا۔ اگرچہ 1962ء کے آئین کو بھی دیباچہ میں وفاقی کہا گیا لیکن دستور میں کہیں بھی وفاق یا وفاقی حکومت کے الفاظ استعمال نہ کئے گئے۔ وفاقی حکومت کو مرکزی حکومت اور وفاق کو مرکز کہا گیا۔ نئے دستور کی رو سے عملاً ایک وحدانی طرزِ حکومت قائم ہو گیا جس میں مرکز بلکہ صدر کو اہم اختیارات حاصل تھے۔ اس دستور کی بنیادی کمزوری یہ تھی کہ یہ ایک فردِ واحد کی خواہشات کا ترجمان تھا اور اس کا آغاز ہی ان الفاظ سے ہوتا تھا ''میں فیلڈ مارشل محمد ایوب خاں پاکستان کو حسب ذیل آئین دیتا ہوں''۔ اس لئے اس آئین کو قبول عام حاصل نہ ہو سکا۔

1962ء کا دستور اور اس دستور کے تحت گزرا ہوا سیاسی دور پاکستان کے وفاقی نظام اور مرکز اور صوبوں کے تعلقات کے نقطہ نظر سے بہت نقصان دہ ثابت ہوا اگرچہ ملک میں اقتصادی ترقی کی رفتار تیز رہی۔

زبردست عوامی مظاہروں کے بعد 25 مارچ 1969ء کو صدر ایوب نے استعفیٰ دے دیا اور اپنے ہی بنائے ہوئے آئین کی خلاف ورزی کرتے ہوئے اقتدار سپیکر کے حوالے کرنے کی بجائے کمانڈر انچیف لیفٹیننٹ جنرل محمد یحییٰ خاں کے حوالے کر دیا جنہوں نے مارشل لاء نافذ کر دیا اور 1962ء کا دستور منسوخ کر دیا۔

## 5.5۔ جنرل یحییٰ خان کے دوررس دستوری فیصلے

جنرل یحییٰ خاں نے ایک حکم نامے کے ذریعے مغربی پاکستان کی اکائی کو چار صوبوں میں تقسیم کر دیا، برابری (Partity) کا اصول منسوخ کر کے ایک فرد ایک ووٹ کا اصول اپنایا اور یوں مشرقی پاکستان کی عددی اکثریت کو تسلیم کر لیا۔ ان فیصلوں کی روشنی میں دسمبر 1970ء کو قومی اسمبلی کے انتخابات ہوئے جن میں مشرقی پاکستان میں مجیب الرحمان کی عوامی لیگ کو پاکستان کی کل 313 نشستوں اور مشرقی پاکستان کی کل 169 نشستوں میں سے 167 نشستوں پر کامیابی حاصل ہوئی۔ مغربی پاکستان میں ذوالفقار علی بھٹو کی پاکستان پیپلز پارٹی کو پاکستان کی 313 نشستوں اور مغربی پاکستان کی کل 144 نشستوں میں سے 86 نشستوں پر کامیابی حاصل ہوئی۔ تاہم شیخ مجیب الرحمان کی پارٹی کو قومی اسمبلی میں اکثریتی پارٹی کی حیثیت حاصل ہو گئی۔ دونوں بڑی پارٹیوں میں دستوری معاملات پر اتفاق رائے نہ ہو سکا۔ عوامی لیگ چھ نکاتی پروگرام کی بنیاد پر زیادہ سے زیادہ صوبائی خودمختاری کے حصول پر کسی سمجھوتے کے لئے تیار نہ تھی۔ مارشل لاء حکومت معروف جمہوری اصولوں کے مطابق نئی اسمبلی کو اجلاس منعقد کرنے اور جمہوری و سیاسی عمل آگے بڑھانے کی اجازت دینے کے لئے تیار نہ تھی۔ مشرقی پاکستان کی خانہ جنگی، اور پاکستانی افواج کی شکست کے بعد مشرقی پاکستان بنگلہ دیش کی شکل میں پاکستان سے الگ ہو گیا اور ایک عظیم المیے کے بعد جنرل یحییٰ خان نے بقیہ پاکستان (سابقہ مغربی پاکستان) کی عنانِ حکومت ذوالفقار علی بھٹو کے سپرد کر دی۔

## 5.6۔ 1973ء کا دستور

نئی جمہوری حکومت نے نئے دستور کی تشکیل کے لئے کام شروع کیا اور بالآخر قومی اسمبلی نے متفقہ طور پر 12 اپریل 1973ء کو دستور منظور کرالیا جو 14 اگست 1973ء کو نافذ العمل ہو گیا۔ نئے دستور کو وفاقی نظام پر مبنی قرار دیا گیا اور ''مرکزی'' اور ''مرکز''

کی اصطلاحوں کو ایک بار پھر علی الترتیب ''وفاقی'' اور ''وفاق'' کی اصطلاحوں میں تبدیل کر دیا گیا۔ ملک میں پہلی مرتبہ دو ایوانی مقننّہ (Bi-cameral Legislature) قائم کی گئی۔ قومی اسمبلی میں آبادی کی بنیاد پر نمائندگی اور سینٹ میں ہر صوبے کو مساوی نمائندگی دی گئی۔ 1973ء کے دستور میں کم از کم تحریری کی حد تک وفاقی اصولوں کا سابقہ دساتیر کے مقابلے میں زیادہ احترام کیا گیا اور اس کو زیادہ وفاقی بنانے کی کوشش کی گئی لیکن وفاقی حکومت کی طرف سے بلوچستان کی صوبائی اسمبلی کی برطرفی، احتجاجاً صوبہ سرحد کی حکومت کا استعفیٰ، بلوچستان میں فوجی ایکشن، ہنگامی حالات کا نفاذ، بنیادی حقوق کی معطّلی اور دستور میں یکطرفہ ترامیم ایسے اقدامات تھے جنہوں نے 1973ء کے دستور کے روشن وفاقی پہلو کو گہنا دیا اور وفاقیت کو نقصان پہنچایا۔

## 5.7۔ 1973ء کے دستور میں جنرل ضیاء الحق کی ترامیم

1977ء میں مبینہ انتخابی دھاندلیوں کے خلاف عوامی احتجاج کے بعد چیف آف آرمی سٹاف جنرل ضیاء الحق نے دستور معطل کر دیا۔ مارشل لاء نافذ کر دیا، اسمبلیوں کو تحلیل کر دیا اور خود عنانِ حکومت سنبھال لی۔

ایک طویل مارشل لاء کے بعد 1985ء میں غیر جماعتی بنیادوں پر انتخابات منعقد کرائے گئے جن کے بعد مارشل لاء اٹھا لیا گیا لیکن مارشل لاء کی واپسی کو دستوری ترامیم کے ایک پیکیج (آٹھویں ترمیم) کی منظوری سے مشروط کر دیا گیا۔ ان ترامیم کی وجہ سے صدر کو اسمبلیوں کی برطرفی سمیت چند اہم صوابدیدی اختیارات حاصل ہو گئے جس سے وزیر اعظم اور پارلیمنٹ کمزور ہوئے اور وفاقیت کے اصولوں کو دھچکا لگا۔

## 5.8۔ نواز شریف کی دستوری ترامیم

1997ء میں قومی اسمبلی میں 2 تہائی اکثریت حاصل کرنے کے بعد وزیر اعظم نواز شریف نے آٹھویں ترمیم کو ایک نئی ترمیم کے ذریعہ ختم کر دیا۔ صدر کا پارلیمنٹ کی تحلیل کا اختیار ختم کر دیا گیا اور اس کے کئی صوابدیدی اختیارات جو آٹھویں ترمیم سے حاصل ہوئے تھے بھی ختم کر دیئے گئے۔ بدقسمتی سے اس دور میں جمہوری اداروں کے استحکام کی بجائے وزیر اعظم کی ذات میں اختیارات کے ارتکاز کا رجحان غالب رہا جس سے اصولی طور پر وفاقی نظام کے کئی پہلوؤں کی مضبوطی کے باوجود عملاً وفاقیت کی زیادہ خدمت نہ ہوئی۔ صدر اور وزیر اعظم کے ایک ہی صوبے سے تعلق رکھنے کی وجہ سے بھی وفاقیت کا علامتی تشخص مجروح ہوا۔

## 5.9۔ جنرل پرویز مشرف کا لیگل فریم ورک آرڈر (LFO)

جنرل پرویز مشرف نے 2002ء کے اواخر میں لیگل فریم ورک آرڈر جاری کیا جس کی رو سے 1973ء کے دستور میں کئی بنیادی اور دوررس ترمیمیں کر دی گئیں۔ ان ترامیم کو آٹھویں ترمیم کے طریق کار کے علی الرغم قومی اسمبلی سے منظور کروانے کی ضرورت محسوس نہ کی گئی۔ جنرل مشرف اور ان کے حامیوں کے نزدیک انہیں ان ترامیم کا اختیار سپریم کورٹ نے دے دیا تھا لہٰذا ان ترامیم کو پارلیمنٹ میں پیش کرنے کی کوئی ضرورت نہیں جبکہ ایک بڑی تعداد یہ محسوس کرتی ہے کہ فردِ واحد کو دستور میں ترمیم کا کوئی حق نہیں تھا۔ سپریم کورٹ یہ اختیار دینے کا اختیار نہیں رکھتی تھی اور یہ کہ ایسی تمام ترامیم اس وقت تک ناجائز رہیں گی جب تک انہیں پارلیمنٹ منظور نہ کر لے۔ ان ترامیم کی قانونی حیثیت سے قطع نظر، ایک مرکزی اتھارٹی کے ہاتھوں دستوری ترامیم کا یکطرفہ اقدام وفاقی اصولوں سے متصادم ہے۔ باوجود اس کے کہ لیگل فریم ورک آرڈر کی رو سے سینٹ کو مالیاتی بلوں پر بحث کرنے اور رائے دینے کا حق حاصل ہو گیا ہے، لیگل فریم ورک آرڈر کو پارلیمنٹ سے منظور نہ کرانے سے پارلیمنٹ کی بالادستی اور بالآخر وفاقی نظام کمزور ہوا ہے۔ لیگل فریم ورک آرڈر کے مطابق مقامی حکومت کے نظام سے متعلق صوبائی حکومتوں کا قانون سازی کا حق صدر کی پیشگی منظوری سے مشروط کر دیا گیا ہے جس سے بھی صوبائی خودمختاری اور وفاقی نظام کو دھچکا لگا ہے۔

## 6۔ مشرقی پاکستان کی علیحدگی: ہم نے کیا سیکھا؟

1971ء میں مشرقی پاکستان کی پاکستان سے علیحدگی ایک المیہ ہی نہیں پاکستان کے سیاسی نظام کی ناکامی کا بین ثبوت بھی تھا۔ مشرقی پاکستان میں پورے ملک کی آبادی کی اکثریت آباد تھی لیکن اس عددی اکثریت کو 1970ء تک کبھی بھی پارلیمنٹ میں اکثریت حاصل کرنے کا موقع نہ دیا گیا۔ مشرقی پاکستان کی عددی اکثریت کو پیریٹی یعنی مساوات کے اصول کے ذریعے پامال کیا گیا۔ زبان کے مسئلے پر بھی بنگالی بولنے

والی اکثریت کے احساسات سے قطع نظر اردو کو قومی زبان قرار دے دیا گیا۔ ملک کا دارالحکومت اور تینوں مسلح افواج کے ہیڈ کوارٹر مغربی حصے میں قائم کئے گئے۔ مشرقی پاکستان کے احساس محرومی کے ازالے کے لئے کوئی سنجیدہ کوشش نہ کی گئی۔

مشرقی پاکستان کے چند سیاسی رہنماؤں نے چھ نکاتی منصوبے کا اعلان کیا جس کے مطابق مرکز انتہائی کمزور اور صوبے انتہائی با اختیار ہو جاتے تو اس چیلنج کو سیاسی انداز میں گفت و شنید کے ذریعے حل کرنے کی بجائے کلی طور پر انتظامی اقدامات پر انحصار کیا گیا۔ چھ نکاتی منصوبے کے مجوز اور عوامی لیگ کے قائد شیخ مجیب الرحمان پر اگرتلہ سازش کا مقدمہ دائر کیا گیا۔

سیاسی سرگرمیوں اور بالعموم حزب اختلاف کی سرگرمیوں پر پابندیاں لگائی گئیں جس سے مغربی پاکستان اور مشرقی پاکستان کی سیاسی قیادتوں کے درمیان، مکالمے اور افہام و تفہیم کے راستے مسدود ہوئے۔ خود حکومت نے بھی حالات کی آخری حد تک پہنچ جانے تک مذاکرات کا راستہ اختیار نہ کیا۔

بالآخر فوج کشی کے ذریعے بپھرے ہوئے عوامی جذبات کو قابو میں لانے کی کوشش کی گئی جو نہ صرف ناکام رہی بلکہ ملک کے لئے سخت ندامت و شرمندگی کا باعث بنی۔ ہندوستان کو یہ موقع ملا کہ وہ اس داخلی خلفشار سے فائدہ اٹھائے اور مشرقی پاکستان کی علیحدگی کی تحریک کو فوجی مداخلت کے ذریعے کامیابی سے ہمکنار کردے۔ ہماری رائے میں مشرقی پاکستان کی المناک علیحدگی سے یہ سبق حاصل ہوتے ہیں:

- ملک کے مختلف علاقوں، صوبوں اور وہاں بسنے والے لوگوں کے احساسات و شکایات کو کبھی بھی نظر انداز نہیں کرنا چاہیئے۔ خواہ وہ شکایات حکمرانوں کو بظاہر کتنی ہی نامعقول کیوں نہ لگتی ہوں۔
- فیصلے خواہ وہ کتنے ہی صحیح اور ملک کے وسیع تر مفاد میں نظر آتے ہوں، شرکتِ رائے سے کئے جانے چاہئیں۔ فیصلے کرنے کا عمل فرد واحد یا کسی محدود گروپ تک محدود نہیں کرنا چاہیئے۔ کسی فرد یا گروپ کو ملک کے مفاد پر اجارہ داری حاصل نہیں ہے۔
- سیاسی رابطوں اور مکالمے کو اہمیت دی جانی چاہیئے۔ مختلف علاقوں اور صوبوں سے تعلق رکھنے والے سیاسی قائدین کو ایک دوسرے سے ملنے اور تبادلہ خیال کے مواقع فراہم کئے جانے چاہئیں۔ سیاسی سرگرمیوں پر پابندیاں نقصان دہ ثابت ہوتی ہیں۔
- سیاسی معاملات کو سیاسی انداز میں سیاسی قیادتوں کے ذریعے ہی حل کرنا چاہیئے، فوجی حل حالات کو مزید خراب کرنے کا باعث بنتا ہے۔ فوج کو سیاسی معاملات میں ملوث نہیں ہونا چاہیئے۔
- صوبوں اور علاقوں کے جائز مطالبات اور مشکلات کا مثبت انداز میں جائزہ لینا چاہیئے اور جس حد تک ممکن ہو ان مطالبات کو تسلیم کر لینا چاہیئے اور مشکلات کا حل نکالنا چاہیئے۔
- قومی سطح کی سیاسی جماعتوں اور قائدین کی حوصلہ افزائی کی جانی چاہیئے کیونکہ قومی یک جہتی کو اس سے فروغ حاصل ہوتا ہے۔ مشرقی پاکستان کے المیے کا ایک بڑا سبب یہ بھی تھا کہ ایسی سیاسی جماعتیں اور سیاسی قائد ناپید ہو گئے تھے جنہیں دونوں حصوں (مشرقی اور مغربی پاکستان) میں احترام و اثر و رسوخ حاصل تھا۔
- پانی سر سے اونچا ہو جانے سے پہلے ہی حالات کو بہتر بنانے کی کوششیں کی جانی چاہئیں۔ ان کوششوں میں سیاسی قائدین، سیاسی جماعتیں اور پارلیمنٹ کو کلیدی اور قائدانہ کردار ادا کرنا چاہیئے اور آگے بڑھ کر اقدامات کرنے چاہئیں۔

## 7۔ صوبائی خود مختاری

### 7.1۔ اختیارات کی تقسیم کی اہمیت

صوبائی خود مختاری یا وفاق اور صوبوں کے درمیان اختیارات کی تقسیم کا سوال قیام پاکستان کے فوراً بعد سے ہی ہماری سیاسی تاریخ کا اہم ترین سوال رہا ہے۔ اس سوال کا قابل قبول جواب نہ ہونے کی وجہ سے ہی دستور سازی کا عمل 9 برس رکا رہا۔ مشرقی پاکستان کی پاکستان سے علیحدگی میں بھی اختیارات کی تقسیم کے مسئلے نے بنیادی کردار ادا کیا۔ آج بھی صوبوں اور خصوصاً چھوٹے صوبوں میں اس مسئلے پر شدید جذبات پائے جاتے ہیں۔ ان تمام شکایات کی تہہ میں ایک ہی بنیادی شکایت موجود ہوتی ہے اور وہ یہ کہ مرکز صوبائی معاملات میں ضرورت سے زیادہ دخل اندازی کرتا ہے۔

صوبوں کا کہنا ہے کہ اول تو مرکز کو دستور کی رو سے بھی بہت زیادہ اختیارات حاصل ہیں اور ان اختیارات کی موجودگی میں صوبے اپنے آپ کو ایک وفاق نہیں بلکہ تقریباً وحدانی نظام کا حصہ سمجھتے ہیں دوسرے یہ کہ مرکزی حکومت ان دستوری اختیارات سے بھی آگے بڑھ کر صوبائی معاملات میں اس حد تک دخل اندازی کرتی ہے کہ صوبوں کے لئے اپنے دائرہ کار میں موثر انداز میں کام چلانا ناممکن ہو جاتا ہے۔

## 7.2۔ 1973ء کا آئین

صوبائی خودمختاری یا وفاق اور صوبوں کے درمیان اختیارات کی تقسیم کے سوال پر 1973ء کا دستور انتہائی اہمیت کا حامل ہے کیونکہ پاکستان کی تاریخ میں پہلی مرتبہ ایک جمہوری عمل کے نتیجے میں متفقہ دستور منظور ہوا جس پر تمام صوبوں کی منتخب قیادت نے دستخط کئے۔ یہ دستور ان اختیارات کی تقسیم کا عہد نامہ بھی ہے جس کے تحت مرکز اور صوبوں کی حدود کار کا تعین کر دیا گیا ہے۔

یہ عین ممکن ہے کہ 1973ء کے دستور میں طے شدہ امور سب فریقوں کی توقعات پر 100 فیصد پورے نہ اترتے ہوں اور عملی دنیا میں ایسا ہونا ممکن بھی نہیں لیکن اہم بات یہ ہے کہ سیاسی قیادت نے کھلی فضا میں بغیر کسی جبر کے تبادلہ خیال اور کچھ لو اور کچھ دو کے جذبے سے معاملات کو طے کیا اور تقسیم اختیارات کے اس فارمولے پر متفق ہوئے۔ پاکستان کی دستوری تاریخ پر ایک نظر ڈالنے سے ہی معلوم ہو جاتا ہے کہ یہ متفقہ دستور ہمارے ملک اور اس ملک کے استحکام کے لئے کتنی اہمیت رکھتا ہے لہٰذا کسی کو بھی یہ غلط فہمی نہیں ہونی چاہئے کہ وہ دستور کو بازیچہ اطفال بنا سکتا ہے، اس کی من مانی تعبیر کرنے یا اس کی روح کے برخلاف اقدامات کرنے سے ملک کی سلامتی براہ راست خطرے کی زد میں آتی ہے۔ یہ درست ہے کہ دساتیر حرفِ آخر نہیں ہوتے، قومیں اور ملک بدلتے ہوئے تقاضوں کے مطابق اس میں ترامیم کر سکتے ہیں اور کرتے ہیں لیکن یہ انتہائی اہم ہے کہ یہ ترامیم اسی جمہوری عمل کے ذریعے کی جائیں جس کا تعین دستور میں کر دیا گیا ہے۔

یہ دستور اگرچہ تمام نقطہ ہائے نظر کے آئیڈیل انتظامات کا عکاس نہیں ہے لیکن ماضی کے تمام دساتیر کے مقابلے میں یہ دستور سب سے زیادہ وفاقی ہے۔ اس میں صوبائی خودمختاری کا اہتمام بھی گزشتہ دساتیر کے مقابلے میں کہیں بہتر انداز میں کیا گیا ہے۔

## 7.3۔ صوبائی خودمختاری سے متعلق مسائل

ایک طے شدہ دستور کی موجودگی میں اگرچہ صوبائی خودمختاری کے بارے میں زیادہ سوالات و مسائل موجود نہیں ہونے چاہئیں لیکن پاکستان کے مخصوص حالات و تاریخ کو دیکھتے ہوئے یہ اس قدر تعجب خیز بھی نہیں کہ صوبوں میں صوبائی خودمختاری کے حوالے سے تحفظات موجود ہیں۔ ان میں سے چند اہم تحفظات کا ذکر ذیل میں کیا گیا ہے۔

### (i) دستور کی معطّلی اور دستور سے بالا اقدامات

1973ء میں دستور کے منظور ہونے کے بعد سے اب تک کے 30 برسوں میں کم از کم 13 سال کا عرصہ ایسا گزرا ہے جب دستور معطل رہا اور ملک پر مارشل لاء یا عملاً مارشل لاء کی حکمرانی رہی۔ فوجی حکمرانی کے اس دور میں چھوٹے صوبے خاص طور پر اپنے آپ کو عدم توجہی کا شکار سمجھتے ہیں کیونکہ فوج میں صوبہ پنجاب اور صوبہ سرحد کے لوگوں کی تعداد نسبتاً کہیں زیادہ ہے۔ سندھ اور بلوچستان کے لوگ فوج میں انتہائی کم ہیں لہٰذا فوجی دور میں ان صوبوں میں احساس محرومی بہت بڑھ جاتا ہے۔ صوبہ سندھ میں علیحدگی کی تحریکیں یا کنفیڈریشن کا مطالبہ فوجی حکومت کے دور میں ہی ابھرا۔ اس لئے یہ انتہائی اہم ہے کہ ملک کے جمہوری عمل میں رکاوٹ نہ ڈالی جائے اور اسے جاری و ساری رکھا جائے۔ فوج جمہوری عمل کو سیاستدانوں کے لئے چھوڑ دے اور اس میں مداخلت نہ کرے۔

### (ii) اختیارات کی نچلی سطح تک جزوی منتقلی

1999ء میں برسرِاقتدار آنے والی فوجی حکومت نے اپنے سات نکاتی ایجنڈے میں اختیارات کی نچلی سطح تک منتقلی کو بھی شامل کیا تھا۔ اسی ایجنڈے کے تحت مقامی حکومتوں کا نظام قائم کیا گیا جس کے تحت صوبائی حکومتوں کے بہت سے امور مقامی حکومتوں کو منتقل ہو گئے۔ صوبوں کو اس نئے نظام سے شکایات ہیں جس کی چند وجوہات یہ ہیں۔

- نیا نظام اوپر سے نافذ کیا گیا ہے اور صوبائی حکومتیں اور اسمبلیاں مشورے میں شریک نہیں تھیں
- اختیارات کی منتقلی کا صرف جزوی اہتمام کیا گیا ہے۔ اختیارات کو صرف صوبوں سے مقامی سطحوں تک ہی نہیں بلکہ وفاق سے صوبوں کو بھی منتقل کیا جانا چاہئے تھا۔
- مقامی حکومتوں کے معاملات صوبائی حکومت کے دائرہ کار میں آتے ہیں لیکن ایل ایف او کے تحت مقامی حکومتوں کے قوانین میں صوبائی اسمبلیاں اس وقت تک ترمیم نہیں کرسکتیں جب تک صدر مملکت سے پیشگی اجازت نہ لے لیں۔ اس طرح سے صوبائی اختیارات میں مداخلت ہوتی ہے۔

### (iii) قانون سازی کے امور کی صوبائی فہرست

1973ء کے آئین میں قانون سازی کے امور کی دو فہرستیں ہیں۔ ایک فہرست ان امور کی ہے جن پر صرف وفاقی حکومت قانون سازی کرسکتی ہے، اس فہرست میں 67 امور شامل ہیں۔ دوسری فہرست مشترک (Concurent) موضوعات کی ہے جس پر وفاقی اور صوبائی دونوں حکومتیں قانون سازی کرسکتی ہیں، اس فہرست میں 47 امور شامل ہیں۔ ان دونوں فہرستوں کے علاوہ دیگر امور پر صوبوں کو قانون سازی کا حق ہے لیکن صوبائی قانون سازی کے لئے کوئی متعین فہرست نہیں ہے۔ وفاقی اور مشترکہ فہرست اس قدر جامع ہے کہ ان کے بعد کوئی ایسا مضمون نہیں بچتا جس پر صوبے قانون سازی کا حق استعمال کرسکیں۔ مشترکہ فہرست میں بھی صوبوں کی قانون سازی مرکز کی قانون سازی کے تابع ہوگی۔ صوبے یہ محسوس کرتے ہیں کہ وفاق کے پاس قانون سازی کے محکموں کی تعداد بہت زیادہ ہے، جسے کم ہونا چاہئے، تعلیم اور صحت، جیسے بنیادی امور پر بھی وفاق کی وزارتیں بیشتر فیصلے کرتی ہیں۔ اب جب کہ اختیارات کی منتقلی کا عمل شروع ہو چکا ہے اور کئی صوبائی موضوعات مقامی حکومتوں کے سپرد کئے گئے ہیں۔ یہ مناسب ہوگا کہ وفاق سے بھی اختیارات کی صوبائی سطح پر منتقلی کی جائے اور اس پر سنجیدہ غور وفکر کر کے پارلیمنٹ کے ذریعے قانون سازی کی جائے۔

### (iv) وسائل کی تقسیم

صوبوں کو وسائل کی تقسیم کے ضمن میں بھی اہم شکایات ہیں۔ صوبہ سندھ، دریائے سندھ کے پانی کی تقسیم کے سوال پر پنجاب اور وفاق سے آزردہ ہے۔ اگرچہ اس سوال پر صوبوں کے درمیان میں معاہدہ طے پا چکا ہے لیکن باہمی اعتماد کے فقدان کے باعث پانی کی تقسیم کا سوال سندھ اور پنجاب کے درمیان ایک شدید مسئلہ بن گیا ہے۔ جس پر صوبہ سندھ کی اسمبلی کی متفقہ قراردادیں بھی منظور ہو چکی ہیں۔ صوبہ سرحد کو بجلی کی رائلٹی کے سوال پر تمبا کو پر محاصل لگانے کے سوال پر اور صوبہ بلوچستان کو گیس کی رائلٹی کے سوال پر وفاق سے شکایات ہیں۔ چھوٹے صوبے وفاقی محکموں میں کم ملازمتوں خصوصاً دفاعی سروسز میں بہت ہی کم ملازمتوں کے بارے میں بھی شاکی ہیں۔

### (v) مشترکہ مفادات کی کونسل (Council of Common Interests) کی عدم فعالیت

یہ انتہائی اہم ہے کہ جمہوری ادارے اور دستور کے تحت وفاقی معاملات کو حل کرنے والے ادارے پوری طرح سے فعال ہوں اور ان شکایات کا بروقت ازالہ کریں اس سے پہلے کہ یہ شکایات ایک بحران کی شکل اختیار کرلیں۔ اس سلسلے میں دستور کی دفعہ 153 کے تحت بننے والی مشترکہ مفادات کی کونسل (Council of Common Interests) کی ذمہ داریاں بہت بڑھ جاتی ہیں۔ اس اہم ادارے کو مزید فعال بنایا جائے۔

1973ء میں دستور کی منظوری کے بعد گزشتہ تیس سال میں مشترکہ مفادات کی کونسل کا اجلاس صرف دس دفعہ منعقد ہوسکا یعنی تین سال میں صرف ایک مرتبہ۔ صوبوں کی سنجیدہ شکایات کی روشنی میں کونسل کے ایسے کم اجلاس ہونا باعث تشویش ہے۔ حالانکہ قواعد کے مطابق اس کا ہر سال اجلاس منعقد ہونا ضروری ہے۔ یہ ادارہ اپنے قیام کے مقاصد ابھی تک پورے نہیں کر پایا جس کی اہم وجوہات یہ ہیں۔

- اس کونسل میں وفاقی حکومت کے چار ووٹ ہیں جبکہ ہر صوبے کا ایک ایک ووٹ ہے۔ یوں وفاقی حکومت اس ادارے پر اس قدر حاوی ہے کہ صوبے اپنے مفادات کا تحفظ اس کونسل کے توسط سے دشوار سمجھتے ہیں۔
- اس ادارے کا کوئی الگ سیکرٹریٹ نہیں ہے جس کی وجہ سے اس کے ایجنڈے اور فیصلوں کا موثر (Follow-up) نہیں ہو پاتا۔ اس تحریر کے وقت تک اس کونسل کی تشکیل عمل میں نہیں لائی گئی تھی۔

### (vi) مالی وسائل کی تقسیم کا فارمولا

نیشنل فنانس کمیشن صوبوں کے درمیان مالی وسائل کی تقسیم کا ذمہ دار ادارہ ہے۔ اس وقت وسائل کی تقسیم بنیادی طور پر آبادی کی بناء پر ہوتی ہے۔ اگر چہ ان کا چھوٹا سا حصہ چند دوسری بنیادوں پر بھی تقسیم ہوتا ہے۔ چھوٹے صوبے خصوصاً بلوچستان یہ چاہتے ہیں کہ وسائل کی تقسیم میں آبادی کو سب سے بڑی بنیاد نہ بنایا جائے۔ بلوچستان رقبے کی بنیاد پر وسائل کی تقسیم چاہتا ہے، اور اس کے لئے ٹھوس دلائل بھی رکھتا ہے۔ پارلیمنٹ، سیاسی قیادت اور نیشنل فنانس کمیشن کو نیا ایوارڈ دینے سے پہلے ان تمام شکایات وتجاویز کا بغور جائزہ لینا چاہیے۔

### (vii) قومی اقتصادی کونسل

ملک کی اقتصادی حالت کے جائزے کے لئے 1973ء کے دستور کی دفعہ 156 کے مطابق ایک قومی اقتصادی کونسل تشکیل دی جاتی ہے جس کے سربراہ وزیراعظم ہوتے ہیں۔ یہ کونسل بین الحکومتی (وفاقی وصوبائی) ادارہ ہے اس لئے اس کا سیکرٹریٹ الگ اور آزاد ہونا چاہیے جبکہ فی الوقت کیبنٹ ڈویژن اس کے سیکرٹریٹ کا کام بھی کرتا ہے۔ یہ ادارہ وفاقی اور صوبائی حکومتوں کو مالی، تجارتی، اقتصادی اور سماجی شعبوں میں حکمت عملیوں کے حوالے سے مشورے دیتا ہے۔ اس امر کی ضرورت ہے کہ اس کے کچھ فرائض صوبائی سطح پر منتقل کئے جائیں تا کہ اقتصادی امور کا جائزہ صوبائی سطح پر بھی لیا جا سکے۔

## 8۔ حاصل کلام

پاکستان ایک کثیر الثقافتی (Multi Cultural) ملک ہے اور جغرافیائی، ثقافتی، تہذیبی، لسانی اور تاریخی وجوہات کی بناء پر یہاں ایک وفاقی طرز حکومت ہی مناسب نظام ہے۔ یہ طرز حکومت ایک رواں دواں جمہوری نظام کا ہی حصہ ہو سکتا ہے۔ جب کبھی جمہوری نظام کمزور یا معطل ہوگا، وفاقیت کو نقصان پہنچے گا۔ وفاقیت کو نقصان کا مطلب یہ ہے کہ علیحدگی پسند اور مرکز گریز رجحانات کو تقویت حاصل ہوگی اور ملکی سالمیت کو خطرہ لاحق ہوگا۔ اس لئے یہ انتہائی ضروری ہے کہ جمہوریت، جمہوری اداروں اور وفاق کے تقاضے پورے کرنے والے دستوری اداروں کو مضبوط، مستحکم اور فعال بنایا جائے۔

ملک کے مختلف حصوں اور صوبوں کے درمیان رابطے اور مکالمے ایک جمہوری دور میں زیادہ پروان چڑھ سکتے ہیں ان رابطوں اور مکالموں کی حوصلہ افزائی کی جانی چاہیے۔ قومی سطح کی سیاسی جماعتوں اور سیاسی قیادتوں، خواہ وہ حزب اقتدار میں ہوں یا حزب اختلاف میں، کو پنپنے اور مضبوط ہونے کا موقع دینا چاہیئے تا کہ وفاق مضبوط ہو سکے اور مرکز گریز قوتیں توانا نہ ہوں۔

دستور اور دستوری تقاضوں کی سمجھ بوجھ میں اضافہ کیا جانا چاہیے خصوصاً اراکین اسمبلی دستور کے مختلف حصوں کو اچھی طرح جانیں اور سمجھیں تا کہ وہ ملکی معاملات میں ایک موثر کردار ادا کر سکیں۔

## جدول نمبر 1

## دستور میں ترمیم کا اختیار: دستوری تقابل

**دستور میں ترمیم کے طریقِ کار میں صوبوں کی شرکت بہتر وفاقی نظام کی علامت ہے**

| دستور | | دستوری ترمیم کا طریقہ کار |
|---|---|---|
| گورنمنٹ آف انڈیا ایکٹ 1935ء | ترمیم کی سفارش: | وفاقی اور صوبائی مقننہ چند محدود موضوعات اور خاص حالات میں دستوری ترامیم کی سفارش کر سکتی ہیں۔ |
| | ترمیم کا اختیار: | برطانوی پارلیمنٹ۔ |
| پاکستان کا دستور 1956ء | ترمیم عمومی اختیار: | قومی اسمبلی کے کل ارکان کی اکثریت اور ووٹ دینے والے موجود ارکان کی دو تہائی تعداد۔ |
| | وفاقی معاملات سے متعلق دستوری ترمیم: | قومی اسمبلی کے کل ارکان کی اکثریت اور ووٹ دینے والے موجود ارکان کی دو تہائی تعداد۔ + متعلقہ صوبائی اسمبلی یا صوبائی اسمبلیوں کی منظور کردہ قرارداد۔ |
| پاکستان کا دستور 1962ء | عمومی ترمیم کا اختیار: | قومی اسمبلی کے کل ارکان کی دو تہائی تعداد کے ووٹوں سے ترمیم کی جا سکتی ہے جو صدر کی منظوری کیلئے بھیجی جائے گی، صدر ترمیم کو منظور کرے گا، یا منظوری دینے سے انکار کرے گا یا ترمیم واپس اسمبلی کو نظر ثانی کیلئے بھیج دے گا۔ اگر صدر منظوری دینے سے انکار کرے تو قومی اسمبلی ترمیم پر نظر ثانی کرے گی اور اسے اختیار ہے کہ وہ تین چوتھائی تعداد کی حمایت سے اسے منظور کر کے دوبارہ صدر کی منظوری کیلئے بھیجے۔ صدر اس صورت میں یا تو ترمیم منظور کرے گا، یا ترمیم ریفرنڈم کیلئے بھیج دے گا یا اسمبلی کو برخواست کر دے گا۔ |
| | صوبوں کی حدود میں ترمیم: | متعلقہ صوبائی اسمبلی کے کل ارکان کی دو تہائی تعداد کی حمایت سے قرارداد کی منظوری۔ + قومی اسمبلی کے کل ارکان میں سے دو تہائی کی حمایت۔ |

| | | |
|---|---|---|
| پاکستان کا دستور 1973ء | ترمیم: | قومی اسمبلی کے کل اراکین کی دوتہائی تعداد کی حمایت۔<br>+<br>سینٹ کے کل ارکان کی اکثریت کی حمایت۔<br><br>اگر سینٹ نے قومی اسمبلی کی منظور کردہ ترمیم میں ترمیم کردی اور ترمیم شدہ ترمیم قومی اسمبلی میں واپس جا کر دوتہائی اکثریت سے منظور ہوگئی تو وہ ترمیم منظور سمجھی جائے گی۔<br><br>اگر سینٹ نے 90 دن کے اندر قومی اسمبلی کی منظور شدہ ترمیم کو منظور نہ کیا تو ترمیم کو نامنظور تصور کیا جائے گا۔ |
| | صوبوں کی حدود میں ترمیم کیلئے اضافی شرط: | متعلقہ صوبائی اسمبلی کی کل ارکان کی دوتہائی تعداد کی حمایت سے قرارداد کی منظوری۔ |

# جدول نمبر 2

## وفاق اور صوبوں کے درمیان اختیارات کی تقسیم: دستوری تقابل

**وفاق اور صوبوں کے درمیان اختیارات کی متوازن تقسیم بہتر وفاقی نظام کی علامت ہے**

| دستور | قانون سازی کے امور کی فہرست اور مضامین کی تعداد | باقی ماندہ مضامین پر قانون سازی کا اختیار |
|---|---|---|
| 1۔ گورنمنٹ آف انڈیا ایکٹ 1935ء | وفاقی فہرست: 59<br>مشترکہ فہرست: 36<br>صوبائی فہرست: 54<br>میزان 143<br>وفاقی اختیار: 95 مضامین<br>صوبائی اختیار: 90 مضامین | |
| 2۔ پاکستان کا دستور 1956ء | وفاقی فہرست: 30<br>مشترکہ فہرست: 19<br>صوبائی فہرست: 94<br>میزان 143<br>وفاقی اختیار: 49 مضامین<br>صوبائی اختیار: 113 مضامین | صوبے |
| 3۔ پاکستان کا دستور 1962ء | وفاقی فہرست: 49<br>میزان 49 | صوبے |
| 4۔ پاکستان کا دستور 1973ء | وفاقی فہرست: 67<br>مشترکہ فہرست: 47<br>میزان 114<br>وفاقی اختیار: 114 مضامین<br>صوبائی اختیار: 47 مضامین | صوبے |

نوٹ: مضامین کی تعداد اختیارات کا صحیح پیمانہ نہیں، مثلاً 1956ء کے دستور میں کئی وفاقی مضامین کو اکٹھا کر کے ایک ہی مضمون میں شامل کر دیا گیا تا کہ وفاقی مضامین کی تعداد کم نظر آئے۔ اسی طرح کئی صوبائی مضامین کو تقسیم کر کے کئی مضامین بنا دیے گئے تا کہ صوبائی مضامین کی تعداد زیادہ نظر آئے۔

پلڈاٹ
پاکستان انسٹیٹیوٹ آف
لیجسلیٹو ڈویلپمنٹ
اینڈ ٹرانسپیرنسی

91/2-ای ماڈل ٹاؤن، لاہور-54700، پاکستان
فون: 3-5854760 (42-92) فیکس: 5854755 (42-92)
ای میل: info@pildat.org یو آر ایل: www.pildat.org