جناب محمد حبیب اللہ اوج

نیا دستور اور بنیادی جمہوریتوں کا نظام

کسی ملک کا دستور اس ملک کے قومی مزاج اور اجتماعی شعور کو سمجھنے میں مدد دیتا ہے، کیونکہ دستور اس ملک کے طبعی حالات اور تاریخ و روایات کا آئینہ دار ہوتا ہے، اور دستور ہی سے اس کے سیاسی اور تہذیبی ارتقا کا مطالعہ کیا جا سکتا ہے۔ اس نقطۂ نظر سے کسی دو ملکوں کے دساتیر میں بعض مشترک باتیں تو ہو سکتی ہیں لیکن ان کے دستور ایک جیسے نہیں ہو سکتے۔

رہا یہ سوال کہ آئین اور دستور کی اصطلاح سے کیا مراد ہے اور ہر ملک کے لیے دستور کیوں ضروری ہے؟ تو دستور کی بہت سی تعریفیں کی گئی ہیں۔ مثلاً برائیس کے خیال میں "دستور ان قوانین اور روایات کے مجموعے کا نام ہے جس کے تحت مملکت کی زندگی اور بقا ممکن ہے۔" وہیر اس نظریے کا حامل ہے کہ "دستور ایسے قواعد و ضوابط کا مجموعہ ہے جن سے مملکت کے اغراض اور حکومت کی تشکیل کا پتہ چلتا ہے۔" اور وولزے کے الفاظ میں "نظام مملکت سے مراد ایسے اصول اور ضوابط ہیں جن کے ذریعہ حکومت کے شعبوں اور ان کے باہمی تعلقات اور حاکم و رعایا کا رشتہ واضح طور پر بیان کیا جا سکے۔ اور اسی کا نام دستور ہے۔"

ماہرین کی ان مختلف تعریفوں سے دو باتیں واضح ہو جاتی ہیں۔ ایک تو یہ کہ ہر مملکت کے لیے ایک نظام کی ضرورت ناگزیر ہے جسے حکومت کا نام دیا جاتا ہے۔ اور یہ نظام دستور پر مبنی ہوتا ہے اور دوسرے یہ کہ ہر مملکت کا کوئی نہ کوئی دستور ہوتا ہے۔ خواہ اس مملکت میں مطلق العنان حکومت قائم ہو یا جمہوری نظام نافذ ہو۔ دستور کی حیثیت مملکت کے اعلیٰ اور برتر قانون کی ہوتی ہے جس کا احترام ہر شہری پر لازمی ہے۔

پارلیمنٹری جمہوریت کی ناکامی

برطانوی ہند میں انگریز حکمرانوں نے ایک سو سال کے دوران میں بتدریج اور مختلف مرحلوں

میں جو نظامِ حکومت نافذ کیا تھا وہ خود ان کے تصورِ جمہوریت پر مبنی تھا۔ برطانوی جمہوریت ایسے ملک کے لیے تو بہت ہی موزوں تھی جہاں سیاسی اعتبار سے ایک قوم بستی ہو، جہاں کے سب لوگ تعلیم یافتہ ہوں اور جہاں کے عوام کا سیاسی شعور بیدار ہو۔ لیکن برطانوی طرز کی حکومت اور پارلیمنٹری جمہوریت ان ملکوں میں مفید ہونے کی بجائے سخت مضرت رساں ثابت ہوئی جہاں کی سیاسی اور سماجی فضا برطانیہ سے مختلف تھی۔ یہی وجہ تھی کہ جب برطانیہ کے مدبرین نے محکوم ہندوستان میں اپنی پسندیدہ طرز کی حکومت کا نفاذ کیا اور اس کو بہترین نظام قرار دیا تو قائدِ اعظم علیہ الرحمۃ نے ایک بار طنزاً فرمایا تھا کہ ایک ملک کے بادشاہ نے جولاولد تھا، ایک بار اپنے حبشی غلام کو حکم دیا تھا کہ وہ اس کی ساری مملکت کا دورہ کر کے حسین ترین بچے کو ڈھونڈ لائے تاکہ وہ اسے متبنّٰی کر کے ولی عہد بنائے۔ کچھ دنوں کے بعد حبشی غلام اپنا کالا کلوٹا بچہ لے کر آقا کے پاس پہنچا کہ مالک مجھے تیری قلمرو میں اس سے زیادہ حسین بچہ اور کوئی نظر نہیں آیا۔ اس تمثیل کے بیان کرنے کے بعد قائدِ اعظم نے فرمایا کہ انگریزوں کو اپنی مخصوص جمہوریت کے سوا کسی اور طرز کی حکومت نہیں بھاتی اور وہ اسی کو ہر ملک میں نافذ کرنا چاہتے ہیں۔ ورنہ حقیقت یہ ہے کہ یہ ہندوستان جیسے ملکوں کے لیے انتہائی غیر موزوں، مضرت رساں اور غیر جمہوری ہے۔

قیامِ پاکستان سے دس سال پہلے برطانوی ہند میں ۱۹۳۵ء کا دستور حکومت ہند نافذ کیا گیا تھا، اور جب پاکستان قائم ہوا تو فوری طور پر نئے دستور کا نفاذ ممکن نہ تھا۔ چنانچہ برطانوی ہند کے دستور میں ضروری ترمیمیں کر کے اسے اختیار کر لیا گیا اور نو قائم شدہ مملکت کے لیے قانون بنانے کا کام مجلسِ دستور ساز کے تفویض کیا گیا۔ ملک کے سیاسی حالات ایسے تھے کہ یہ مجلس آٹھ سال تک کوئی دستور نہ بنا سکی اور آخر کار فروری ۱۹۵۶ء میں ایک دستور منظور کیا گیا جو ۲۳ر مارچ ۱۹۵۶ء کو نافذ ہوا۔ اس دستور کے مطابق برطانوی طرز کا پارلیمنٹری نظامِ حکومت ہی اختیار کیا گیا جو اس ملک کے حالات کے مطابق نہ تھا اور گذشتہ برسوں کے تلخ تجربوں نے یہ ثابت کر دیا تھا کہ یہ نظام کس قدر غیر موزوں اور نقصان رساں ہے۔

اس دستور کے مطابق پارلیمنٹری نظامِ حکومت محض برطانیہ کی ریس میں پاکستان میں بھی اختیار کیا گیا تھا اور دستور نافذ کرنے والوں نے یہ نہ سوچا کہ پاکستان کے حالات، یہاں کی آبادی کا

تعلیمی فی صد، یہاں کی سیاسی جماعتوں کی ناقص تنظیم اور یہاں کے عوام میں سیاسی شعور کا فقدان وغیرہ اس قسم کے نظام کے لیے سازگار نہیں۔

اس نظام کے حامیوں کی واحد دلیل یہ ہے کہ یہ برطانیہ میں بہت کامیاب ہوا۔ اگر یہ نظام برطانیہ میں نہایت کامیاب و کامران رہا تو اس کے اسباب دوسرے ہیں۔ اول یہ کہ خود برطانیہ میں اس نظام کو پروان چڑھنے میں صدیوں کا عرصہ درکار ہوا۔ وہاں پارلیمنٹ کی برتری کی جدوجہد بھی اٹھارویں صدی میں شروع ہوئی اور موجودہ نظام ارتقا کی بے شمار منزلیں طے کرتا ہوا تکمیل کو پہنچا۔ اور پارلیمنٹ کا یہ ارتقا وہاں اب بھی جاری ہے۔ اسی طرح وہاں سیاسی جماعتوں کا ارتقا بھی تاحال جاری ہے۔ عملی طور پر وہاں صرف دو سیاسی جماعتیں ہیں جن کی بنا پر برطانیہ میں رائے عامہ واضح طور پر دو حصوں میں بٹ جاتی ہے اور عام انتخابات میں جو سیاسی جماعت برسر اقتدار آتی ہے اس کا قائد وزیر اعظم بنایا جاتا ہے۔ یہ اطمینان رہتا ہے کہ جہاں اسے پارلیمنٹ میں اکثریت کا اعتماد حاصل ہے وہاں پارلیمنٹ سے باہر عوام کی اکثریت بھی اس کے ساتھ ہے، اور یوں اس کا اور اس کی کابینہ کا عوام سے براہِ راست رابطہ بھی قائم ہوتا ہے اور اس کے پس پشت رائے عامہ بھی ہوتی ہے۔ اس کے برعکس پاکستان میں اس نظام کے سبب کئی خرابیاں پیدا ہوئیں۔ ایک طرف تو صدر جمہوریہ نے جنھیں اصولاً دستوری سربراہ ہونا چاہیے تھا، وزیر اعظم اور اس کی کابینہ کے مقابلے میں اپنے اختیارات غیر آئینی طور پر استعمال کیے اور دوسری طرف بعض طالع آزما رہنماؤں نے ایسے حالات پیدا کر دیے کہ عوام پر پارلیمنٹی نظام یا وزیر اعظم اور اس کی کابینہ کی اہمیت کبھی ظاہر نہ ہو سکی۔ پھر یہ کہ برساتی پودوں کی طرح ملک میں ہنگامی طور پر کئی سیاسی جماعتیں قائم ہو گئیں ان میں سے بیشتر جماعتیں صرف اقتدار حاصل کرنا چاہتی تھیں۔ ملک کی خدمت یا عوام کی بہبود کبھی ان کا مطمح نظر نہیں رہا۔ نہ عوام اور حکومت کے درمیان کوئی تعلق پیدا ہو سکا۔ "عوام کی حکومت" یا "آپ کی اپنی حکومت" محض کاغذی اصطلاحیں تھیں جن کا مقصد عوام کو غلط فہمیوں میں مبتلا کر کے اپنا مقصد پورا کرنا تھا۔ محلاتی سازشوں نے رہی سہی کسر پوری کر دی اور یہ نظام بری طرح ناکام ہوا۔

یہ وہ پس منظر تھا اور یہ وہ حالات تھے جن کو دیکھ کر صدر ایوب کو بالآخر ملک میں ایک خاموش اور پُرامن انقلاب برپا کرنا پڑا۔ مارشل لا کے نفاذ سے مروجہ دستور منسوخ ہو گیا۔ پارلیمنٹ توڑ دی گئی

اور کابینہ برطرف کر دی گئی۔ اکتوبر ۵۸ء میں یعنی انقلاب کے فوری بعد صدر ایوب نے قوم کے نام اپنی پہلی نشری تقریر میں فرمایا تھا کہ:

"میں صاف اور غیر مبہم الفاظ میں اعلان کرتا ہوں کہ ہمارا مقصد و مدعا جمہوریت کی بحالی ہے۔ لیکن ایسی جمہوریت جسے لوگ سمجھ اور برت سکیں۔"

اور انھوں نے یہ وعدہ ملک کو نیا دستور دے کر پورا کر دیا۔

دستور کمیشن اور اس کی سفارشات

نیا دستور بنانے کے ضمن میں ایک کمیشن مقرر کیا گیا اور اسی کمیشن کی سفارشات کی روشنی میں آئین مرتب ہوا۔ پاکستان میں پارلیمنٹی نظام حکومت بری طرح ناکام ہوا تھا اور اس نظام حکومت کی ناکامی کے اسباب کے بارے میں آئین کمیشن نے جو سوال نامہ جاری کیا تھا اس کے جوابات جو موصول ہوئے ان میں تین امور پر بہت زور دیا گیا تھا۔

۱۔ موزوں انتخابات کا فقدان اور سابق آئین کی خامیاں۔

۲۔ صدر مملکت، وزرا اور سیاسی جماعتوں کی طرف سے بے جا مداخلت اور صوبائی حکومتوں کی کارکردگی میں مرکزی حکومت کی دخل اندازی۔

۳۔ قیادت کا فقدان جس کے نتیجے میں منظم اور منضبط سیاسی جماعتیں وجود میں نہ آ سکیں۔ سیاستدانوں میں کردار کا عام فقدان اور نظم و نسق میں ان کی جانب سے بے جا مداخلت۔

تمام امور اور اسباب کا تفصیلی جائزہ لینے اور غور و خوض کرنے کے بعد کمیشن نے یہ رائے قائم کی تھی کہ "..... پارلیمنٹی نظام کو خالص یا مجوزہ ترمیمی شکل میں اختیار کر کے ہم اپنے آپ کو بڑے خطرے میں ڈال دیں گے۔ اور ہم نہیں سمجھتے کہ ہم اس قسم کا جوکھم مول لے سکتے ہیں۔"

آئین کمیشن نے پارلیمنٹی نظام حکومت کی ناکامی کے اسباب یہ قرار دیے تھے:

۱۔ صدر مملکت اور وزیر اعظم کے مابین تصادم۔

۲۔ جماعتی نظم و ضبط کا فقدان اور حکومتوں کی تشکیل اور تبدیلی کے سلسلہ میں سیاستدانوں کا غیر ذمہ دارانہ طرز عمل۔

۳۔ پارلیمنٹ یا مجلس قانون ساز کے ممبروں کی جانب سے ذاتی اغراض کی تکمیل کے لیے

کابینہ پر سیاسی دباؤ کے ذریعہ روزمرہ نظم و نسق میں مداخلت۔

ان امور کا جائزہ لینے کے بعد آئین کمیشن نے سفارش کی کہ ہمارے ہاں ایک ایسا طرز حکومت ہونا چاہیے جس میں صرف ایک شخص کے ہاتھ میں عنان اقتدار ہو۔ البتہ اس پر ایک مؤثر تحدید ایک آزاد مجلس قانون ساز کے ارکان کی طرف سے عائد ہو، لیکن یہ ایسے ارکان ہوں جو اپنے ذاتی اغراض کی تکمیل کی خاطر سیاسی دباؤ ڈال کر نظم و نسق میں شدید مداخلت کرنے کے موقف میں نہ ہوں۔ اس نوع کا نظام صدارتی طرز حکومت کی صورت میں میسر آسکتا ہے، جو ریاستہائے متحدہ امریکہ میں کامیاب ثابت ہو چکا ہے۔۔۔۔۔ اس نظام اور پارلیمنٹی نظام کے مابین بنیادی فرق یہ ہے کہ جہاں مؤخر الذکر میں عاملہ کا سربراہ محض اپنی اکثریتی جماعت کی مسلسل روزانہ حمایت کا محتاج رہتا ہے، صدارتی نظام میں صدر جو عوام کا نمائندہ ہوتا ہے اپنے منصب پر فائز رہنے کے سلسلے میں مجلس قانون ساز کی حمایت کا محتاج نہیں رہتا۔ اگر مجلس قانون ساز اس کے خلاف ہو جاتی ہے اور ایسی صورت میں وہ اگر تعطل پیدا کرنا نہ چاہے تو اسے جھکنا پڑے گا۔ اس کے برعکس ایک وزیر اعظم خواہ کتنی ہی مضبوط پوزیشن کا مالک کیوں نہ ہو، اگر کوئی ایسی ویسی بات ہو جائے اور راتوں رات اس کی جماعت کی اکثریت اس کی حمایت سے دست کش ہو جائے تو اسے دوسرے ہی دن بڑی آسانی کے ساتھ اس کے منصب سے ہٹایا جاسکتا ہے۔ اپنی جماعت کی اکثریت کی ہر قیمت رضا جوئی کی اس جبری ضرورت ہی کے باعث ماضی میں بہت سے وزرا جو اپنے منصب پر فائز تھے، صحیح خطوط پر عمل پیرا نہ ہو سکے۔

آئین کمیشن کے اس تبصرے سے بھی یہ بات واضح ہو جاتی ہے کہ پارلیمنٹی نظام حکومت پاکستان کے لیے غیر موزوں اور مضر ہے، اور یہاں کے مخصوص حالات کے تحت صدارتی نظام حکومت ہی موزوں اور مفید ہے۔ چنانچہ نئے دستور میں اسی نظام کو اختیار کیا گیا۔

نیا دستور

صدر مملکت نے پاکستان کو جو نیا آئین دیا ہے وہ آئین کمیشن کی سفارشات کی روشنی میں مدوّن کیا گیا ہے۔ اس میں وفاقی طرز حکومت اور جمہوریت کو پوری طرح ملحوظ رکھا گیا ہے۔ دستور کی برتری قائم کی گئی ہے۔ دستور میں ترمیم کے طریقے متعین کیے گئے ہیں اور مرکز اور صوبوں کے

درمیان اختیارات کی تقسیم واضح کی گئی ہے۔ برطانوی پارلیمنٹی نظام کی جگہ امریکی صدارتی نظام کو دی گئی ہے۔ اور ملک کے حالات وضروریات کے مطابق اس نظام میں مفید ترمیمات کی گئی ہیں۔ نیا دستور زیادہ طویل نہیں۔ اس میں صرف ڈھائی سو دفعات ہیں جنھیں بارہ حصوں میں تقسیم کیا گیا ہے۔ اور آخر میں تین جزو رکھے گئے ہیں۔ نئے دستور کی اہم خصوصیات یہ ہیں:

صدارتی نظام حکومت قائم کیا گیا

نئے دستور میں ایک ایوانی مقننہ قائم کی گئی ہے

دستور میں وزیر اعظم کا کوئی عہدہ نہیں رکھا گیا

عاملہ یا کابینہ کے اراکین مقننہ یعنی قومی اسمبلی کے رکن نہیں رہ سکتے

کابینہ کسی صورت میں قومی اسمبلی کے سامنے جواب دہ نہیں

قومی اسمبلی کابینہ کے خلاف عدم اعتماد کا ووٹ منظور کر کے اسے اقتدار سے محروم نہیں کر سکتی

آئین کی رو سے وزرا، قومی اسمبلی کے اجلاسوں میں شرکت تو کر سکتے ہیں مگر وہ رائے دینے کے حق سے محروم ہیں۔

پارلیمنٹی سیکریٹریوں کے عہدے بحال کر دیے گئے ہیں تاکہ عاملہ مقننہ کی کارروائیوں سے باخبر رہے اور ایک کا دوسرے سے رابطہ قائم رہے۔ پارلیمنٹی سیکریٹری اسمبلی کے رکن ہوتے ہیں اور وزرا کا ہاتھ بٹاتے ہیں۔

شہریوں کے بنیادی حقوق کو قانون سازی کے اساسی اصول قرار دیا گیا ہے۔

حکومت کی ہدایت و رہبری کے لیے آئین میں اصولوں کی فہرست رکھی گئی ہے اور دستور کو اسلامی بنانے کے لیے اس فہرست میں اضافہ کیا گیا ہے۔ اس مقصد کے لیے اسلامی مشاورتی کونسل اور اسلامی تحقیقاتی ادارے کا قیام عمل میں لایا گیا ہے۔ مقصد یہ ہے کہ قومی اسمبلی ایسا کوئی قانون نہ بنائے جو اسلام کے خلاف ہو۔

قومی معاشی کونسل۔ قومی فینانس کمیشن۔ پبلک سروس کمیشن۔ الیکشن کمیشن اور چیف الیکشن کمشنر۔ قومی مالیاتی کمیشن۔ اور سپریم جوڈیشل کونسل کا قیام عمل میں لایا گیا ہے۔

دستور کی رو سے سیاسی جماعتیں بحال کر دی گئی ہیں۔

صدر مملکت اور قومی اسمبلی کا انتخاب ایک انتخابی ادارہ کرے گا جو بنیادی جمہوریتوں کے ایک لاکھ بیس ہزار ممبروں پر مشتمل ایک مستقل جماعت ہو گی۔ یہ ممبر جو دونوں صوبوں میں علی الترتیب ساٹھ ساٹھ ہزار ہوں گے، براہ راست انتخاب کے ذریعے چنے جائیں گے۔ ان کے انتخاب میں پاکستان کے وہ تمام شہری حصہ لیں گے جنھیں آئین کی رو سے رائے دینے کا حق حاصل ہے۔

مرکزی حکومت کے پاس قومی نوعیت کے محکموں کی ایک فہرست ہو گی اور باقی تمام محکمے صوبوں کو سونپ دیے جائیں گے لیکن قومی سلامتی، صوبوں کے درمیان رابطے اور اقتصادی ترقی سے متعلق امور میں مرکز کو بالادستی حاصل ہو گی۔

عدالتی اختیارات مرکز میں سپریم کورٹ کو اور صوبوں میں ہائی کورٹوں کو تفویض کیے گئے ہیں۔

اگر صدر منظوری دے دے تو قومی اسمبلی دو تہائی اکثریت سے آئین میں ترمیم کر سکتی ہے۔

اگر صدر حق استرداد (Veto) استعمال کرے تو ایوان تین چوتھائی ووٹوں کی اکثریت سے صدر کے فیصلے کو مسترد کر سکتا ہے بشرطیکہ صدر اس مسئلے کو ریفرینڈم کے لیے پیش نہ کر دے یا اسمبلی کو توڑ نہ دے۔ مگر اس صورت میں صدر کو اپنا دوبارہ انتخاب کروانا ہو گا۔

آئین کی رو سے صدر ہمیشہ کوئی مسلمان ہی بن سکے گا۔ اس کی عمر ۴۵ برس سے کم نہ ہو گی۔ کوئی صدر جو آٹھ برس تک اس عہدے پر فائز رہ چکا ہو اگلی میعاد کے لیے صدر منتخب نہیں ہو سکے گا بجز اس کے کہ قومی اور صوبائی اسمبلیوں کے ارکان کے ایک مشترکہ اجلاس میں اسے خاص طور پر اس کی اجازت دی گئی ہو۔

صدر بجٹ تیار کرے گا اور اسے قومی اسمبلی کے روبرو پیش کیا جائے گا۔

جب مجلس قانون ساز کا اجلاس نہیں ہو رہا ہو گا تو صدر کو یہ اختیار ہو گا کہ وہ آرڈی ننس نافذ کرے جنھیں بعد میں قومی اسمبلی کے سامنے توثیق کے لیے پیش کرنا ہو گا۔

پاکستان کی مرکزی مجلس قانون ساز قومی اسمبلی کہلائے گی اور یہ ۱۵۰ ممبروں پر مشتمل ہو گی جن میں سے نصف نصف دونوں صوبوں سے لیے جائیں گے۔ اس کے علاوہ قومی اسمبلی میں چھ خاتون ارکان ہوں گی یعنی ہر صوبے سے تین تین۔ ان کے لیے انتخابی ادارہ صوبائی اسمبلیاں ہوں گی۔

اگر قومی اسمبلی (مقننہ) اور صدارتی کابینہ (عاملہ) میں کسی قسم کا اختلاف ہو تو صدر مملکت کو یہ اختیار حاصل ہے کہ وہ ریفرنڈم کے لیے اس اختلافی مسئلہ کو عوام کے نمائندوں یعنی بنیادی جمہوریتوں کے ممبروں کے سامنے پیش کرے۔

نئے آئین کی رو سے براہ راست انتخاب کی بجائے بالواسطہ انتخاب کا طریقہ اپنایا گیا ہے یعنی قومی اسمبلی کے ممبروں کے انتخاب کے لیے عوام پہلے بنیادی جمہوریتوں کے ممبروں کو چنتے ہیں اور پھر بنیادی جمہوریتوں کے یہ منتخبہ ممبر صدر مملکت اور قومی اور صوبائی اسمبلیوں کے ممبروں کو منتخب کرتے ہیں۔

آئین کے تحت اردو اور بنگالی دونوں ہی قومی زبانیں ہیں اور صدر مملکت ۱۹۷۲ء میں ایک کمیشن مقرر کریں گے جس کا کام یہ ہوگا کہ وہ انگریزی کی جگہ قومی زبانوں کو سرکاری زبان کی جگہ دینے کے امکانات کا جائزہ لے اور پھر اپنی سفارش پیش کرے۔

آئین کے تحت اسلام آباد کے علاوہ ڈھاکہ میں بھی ایک ذیلی دارالحکومت بنایا گیا ہے۔ اسلام آباد مرکزی حکومت کا صدر مستقر ہے تو ڈھاکہ قومی اسمبلی کا صدر مقام ہوگا۔

بنیادی جمہوریتوں کا نظام

نئے دستور کی نہایت اہم اور نمایاں خصوصیت بنیادی جمہوریتوں کا نظام ہے جو ملک کے حالات کو پیش نظر رکھ کر قائم کیا گیا ہے۔ بنیادی جمہوریتوں کا آرڈر یا قانون ۲۷ اکتوبر ۱۹۵۹ء یعنی انقلاب کے ٹھیک ایک سال بعد سارے پاکستان میں نافذ کیا گیا۔ یہ آرڈر ۲۷ اکتوبر ۵۸ء کے یوم انقلاب کے موقع پر اس اقتدار کی رو سے نافذ کیا گیا جو صدر کو بحیثیت مارشل لا چیف حاصل ہو گئے۔ ایک خاص اعلان یا فرمان (Proclamation) کی رو سے جو ۲۷ اکتوبر کو صادر کیا گیا صدر نے ۱۹۵۶ء کا دستور کالعدم قرار دیدیا تھا اور مرکزی اور صوبائی اسمبلیوں کو توڑ کر ملک بھر میں مارشل لا نافذ کر دیا تھا۔ مارشل لا کے نفاذ کے بعد جو آرڈر جاری کیا گیا تھا اس کی رو سے صدر کو یہ اختیار حاصل تھا کہ وہ جو نیا قانون چاہے نافذ کرے یا کسی نافذہ قانون میں رد و بدل کرے۔ صدر کے حق قانون سازی پر کوئی قدغن نہ تھی۔ ۶۲ء میں اسلامی جمہوریہ پاکستان کے نئے آئین کے نفاذ سے صدر کا ۲ اکتوبر والا اعلان یا فرمان ختم ہو گیا تھا لیکن نئے آئین کی دفعہ ۲۲۵

کی رُو سے بنیادی جمہوریتوں کے قانون کا تحفظ ہو گیا۔

نئے آئین کے نفاذ کے فوری بعد آئینی حکومت کی بحالی ضروری ہو گئی۔ اس مقصد کے لیے اگر کوئی اور انتخابی طریق کار اختیار کیا جاتا تو نئی انتخابی فہرستیں تیار کرنے اور انتخابات کرانے میں مزید ایک دو برس کا عرصہ درکار ہوتا۔ اس حقیقت کو پیش نظر رکھ کر آئین کمیشن نے تجویز پیش کی تھی کہ "چونکہ تازہ انتخابی فہرستیں تیار کرنے میں وقت لگے گا اس لیے موجودہ انتخابات میں بنیادی جمہوریتوں ہی کو انتخابی ادارہ بنا لیا جائے۔"

آئین کمیشن نے پہلے چناؤ کے سلسلہ میں بنیادی جمہوریتوں کے ذریعہ انتخابات کی سفارش کی تھی اور بعد کے انتخابات کے لیے کمیشن کا مشورہ یہ تھا کہ ووٹ دینے کا حق پاکستان کے صرف ان شہریوں تک محدود کر دیا جائے جو

(ا) اتنے تعلیم یافتہ ہوں کہ امیدواروں کے بارے میں شائع ہونے والے مواد کو پڑھ اور سمجھ سکیں تاکہ وہ ان میں سے ہر ایک کے حسن و قبح کے متعلق خود کوئی رائے قائم کر سکیں ـــــ یا

(ب) کافی جائیداد کے مالک ہوں یا ملکی معیشت سے اس طرح مالی طور پر وابستہ ہوں کہ ان میں مختلف امیدواروں کے حالات اور ان کی صلاحیتوں سے واقف ہونے کی قوی خواہش پیدا ہو تاکہ وہ اپنے موزوں نمائندوں کا انتخاب کر سکیں۔

مگر آئین کمیشن کی یہ سفارش محل نظر تھی کیونکہ تعلیم یافتہ اور صاحب جائیداد ہونے کے شرائط سے کئی جھگڑے پیدا ہو سکتے ہیں اور جوڑ توڑ کی صورتیں بھی نظر آ سکتی ہیں۔

اس کے مقابلے میں بنیادی جمہوریتوں کا نظام کئی اعتبار سے آئین کمیشن کی پیش کردہ ضروریات پوری کر سکتا ہے۔ کیونکہ:

ا۔ یہ نظام بالغوں کے ہمہ گیر حق رائے دہی پر مبنی ہے

ب۔ یہ نظام ایسے لوگوں کے چناؤ کی ترغیب دیتا ہے جو اپنے علاقے کے لوگوں کی فلاح و بہبود اور خدمت میں دلچسپی رکھتے ہوں۔

ج۔ گروپ اتنے چھوٹے بنائے گئے ہیں کہ امیدواروں کو چننے والے ذاتی طور پر ہر امیدوار کی خوبیوں اور خرابیوں سے واقف ہوتے ہیں اس طرح وہ مختلف امیدواروں میں سے

صحیح شخص کا انتخاب کر سکتے ہیں۔

اور حقیقت تو یہ ہے کہ بنیادی جمہوریتوں کے دو انتخابات کے تجربوں نے یہ ثابت کر دیا کہ ایک ایسے ملک میں جہاں خواندگی کا فی صد مشکل سے پندرہ ہو، جو لوگ چنے گئے ان میں ۸۴ فی صد سے زیادہ خواندہ تھے، اور اس قسم کے افراد پر مشتمل ادارے سے یقیناً یہ امید کی جا سکتی ہے کہ وہ قومی معاملات میں دوسروں کی نسبت زیادہ دلچسپی لے گا۔

یونین کونسلیں

بنیادی جمہوریتوں کا نظام مختصر طور پر چار زینوں (Tier) والا نظام ہے۔ پہلا زینہ یونین کونسلوں، یونین کمیٹیوں اور ٹاؤن کمیٹیوں پر مشتمل ہے۔ دیہی علاقوں میں متعدد گاؤں کا ایک ایسا گروپ بنا دیا جاتا ہے جس کی آبادی آٹھ تا دس ہزار ہو۔ یہ گروپ یونین کہلاتا ہے۔ ہر یونین میں ایک یونین کونسل ہوتی ہے۔ جو ایک ایسی بنیاد کا کام دیتی ہے جس پر بنیادی جمہوریتوں کے نظام کی عمارت استوار ہوتی ہے۔ مشرقی پاکستان میں ہر ایک ہزار افراد کا ایک منتخب ممبر ہوتا ہے۔ پاکستان کے ایک لاکھ تین سو انتیس دیہات، ۴۱۲۷ یونین کونسلوں میں منقسم ہیں۔ ان میں ۴۰۳۵ مشرقی پاکستان میں ہیں اور ۳۱۸۸ مغربی پاکستان میں۔ (اب چونکہ اسی ہزار ممبروں کی بجائے ایک لاکھ بیس ہزار ممبر سارے ملک میں چنے جائیں گے اس لیے آبادی کا تناسب اسی شرح سے ہوگا)۔

ٹاؤن کمیٹیاں

چھوٹے قصبوں میں ٹاؤن کمیٹیاں قائم کی گئی ہیں۔ ان اداروں کو بھی حکومت مقامی کے تمام اختیارات سونپ دیے گئے ہیں۔ مشرقی پاکستان میں ۲۸۰ ٹاؤن کمیٹیاں ہیں اور مغربی پاکستان میں ۱۹۵۔

یونین کمیٹیاں

شہروں کو بھی دیہات کی طرح متعدد یونینوں میں تقسیم کر دیا گیا ہے اور ہر یونین یا وحدت یونین کمیٹی کہلاتی ہے۔ مشرقی پاکستان میں ۱۸۳ یونین کمیٹیاں ہیں اور مغربی پاکستان میں ان کی تعداد ۶۹۷ ہے۔ یونین کمیٹیاں، یونین کونسلیں، اور ٹاؤن کمیٹیاں مجموعی طور پر بنیادی جمہوریتیں کہلاتی ہیں اور اس کی بنیاد یا اساسی زینے کا کام دیتی ہیں۔

تھانہ اور تحصیل کونسل

تھانہ اور تحصیل کونسل بنیادی جمہوریت کا دوسرا زینہ ہیں۔ مشرقی پاکستان میں صرف تھانہ کونسلیں ہیں مغربی پاکستان میں یہ تحصیل کونسلیں کہلاتی ہیں۔ مشرقی پاکستان میں ان تھانہ کونسلوں کی تعداد ۱۱۴ ہے اور مغربی پاکستان میں تحصیل کونسلوں کی تعداد ۱۸۸ ہے۔ ایک تحصیل یا تھانہ اصل میں ایک ضلع کا سب ڈویژن ہے جو کئی یونینوں اور قصبوں پر مشتمل ہوتا ہے۔ تھانہ اور تحصیل کونسلیں آزادانہ طور پر کوئی کام نہیں کرتیں البتہ یونین کونسلوں اور ڈسٹرکٹ کونسلوں کے درمیان رابطے کا کام دیتی ہیں۔

ڈسٹرکٹ کونسل

بنیادی جمہوریت میں ڈسٹرکٹ کونسل سب سے اہم مقامی کونسل ہے، اور کنٹرولنگ اور رابطہ اشتراک ہر دو فرائض انجام دیتی ہے۔ ڈسٹرکٹ یا ضلعی کونسل کا مقصد لوکل گورنمنٹ کے مختلف اداروں اور حکومتی محکموں کی کارکردگی کے مابین رابطہ پیدا کرکے انھیں ایک ضلع کی سطح پر ہم آہنگ کرنا ہے۔ اس طرح ڈسٹرکٹ یا ضلعی کونسل وہ محور یا مدار ہے جس پر مقامی حکومت کی پوری مشینری گھومتی ہے اور یہ کونسل تمام مقامی کونسلوں، میونسپل اداروں اور کنٹونمنٹ بورڈوں کو ایک ضلع کے اندر مربوط کرتی ہے۔

ڈویژنل کونسل

پاکستان میں بنیادی جمہوریت کا سب سے اونچا زینہ ڈویژنل کونسل ہے۔ مقامی حکومت کے میدان عمل میں یہ ایک نیا تجربہ ہے کیونکہ اس سے قبل لوکل گورنمنٹ کا نظام صرف ڈسٹرکٹ سطح تک محدود تھا۔ ڈویژنل کونسل کے اجرا سے حکومت مقامی کا ادارہ ڈویژن کی سطح تک پہنچا دیا گیا ہے۔ ڈویژنل کونسل کا مقصد ایک ڈویژن میں تمام مقامی کونسلوں، میونسپل اداروں اور کنٹونمنٹ بورڈوں کو ہم آہنگ کرنا ہے۔

بنیادی جمہوریت کا نظام پاکستان کے حالات کے مطابق ہے اور عوام نے اس کو قبول کرلیا ہے۔ اس کی وجہ سے ملک کی اقتصادی ترقی اور سیاسی استحکام میں بہت مدد ملی ہے اور یہ ملک و قوم کی آئندہ تعمیر و ترقی کا بھی ضامن ہے۔