پاکستان اور امریکی دستور

نعیم صدیقی

(۲)

اس تاریخی پس منظر کا مطالعہ کرتے ہوئے چند باتیں ذہن نشین کرنے کی ہیں:۔

ایک یہ کہ یورپ جس سیاسی شعور کی سطح پر اب پہنچ رہا تھا اس کے سرمایہ سے امریکہ میں آغازِ کار کیا جا رہا تھا۔ یہ نوآبادکار بادشاہی اقتدار کے خلاف ایک بیزاری شروع سے لے کر چلے تھے جو کھلی فضاؤں میں بہت جلد پروان چڑھی۔ ان کے ذہنوں میں میگنا کارٹا رچا بسا ہوا تھا، ان کے دماغوں میں جان لاک، ہابس اور بلیک اسٹون جیسے مفکرین کے نظریات گھر کیے ہوئے تھے۔ اور پھر برطانیہ کا غیر تحریری جمہوری دستور ان کے قرطاس روح پر مرتسم تھا۔ جیسا کہ ہم اشارہ کر چکے ہیں ان کے خیالات کی دنیاؤں میں انقلابِ انگلستان کے جرس گونج رہے تھے۔ ان لوگوں میں آزادی کی حس روز بروز زور پکڑتی گئی اور بالآخر امریکی دستور میں یہ شہری حقوق کی مشہور دفعہ میں منعکس ہو گئی۔ پھر جنگِ آزادی کے دوران میں "اصولِ نمائندگی" پر جس طرح ان لوگوں نے زور دیا تھا وہ ایک نمائندہ حکومت کا مقتضی ہوا۔ اس کی وجہ سے دستور میں رائے عام کو اہمیت حاصل ہوئی اور سیاسی نظم کا سنگِ اساس عوامی ووٹ کو قرار دیا گیا۔

دوسرے یہ کہ نوآبادیاتی ریاستوں کے درمیان رقابتی کشمکش کی جو تاریخ امریکیوں کے سامنے تھی اس کی وجہ سے ناگزیر ہوا کہ ریاستوں کی داخلی آزادی کو ایک دوسرے سے محفوظ کر دیا جائے، لیکن دوسری طرف جنگِ آزادی کے دور میں یہ احساس بھی زور پکڑ گیا تھا کہ مشترک مقاصد کے لیے ساری ریاستوں کو ایک مضبوط متحدہ طاقت پیدا کرنی ہے۔ اس سے وفاق کا تصور پیدا ہوا۔

تیسرے یہ کہ یہ لوگ یورپ کے مذہبی تصادموں کی جس تاریخ سے گذر کر گوناگوں معتقدات کو ساتھ لیے یہاں آکر جمع ہوئے تھے اس کے تلخ تجربات نے ان کو مذہبی اختلافات کے معاملے میں ایک روادارانہ ماحول پیدا کرنے پر مجبور کیا۔ خصوصاً حکومت کی طاقت کا اختلافِ رائے کو کچلنے میں استعمال ہونا نئی دنیا کے باشندوں کی نگاہ میں

مردود ٹھہرا۔ یہ دودھ کے جلے اب چھاچھ بھی پھونک پھونک کر پینا چاہتے تھے چنانچہ آزادیٔ خیال اور آزادیٔ اظہار رائے کو دستوری دائرے میں مختلف پہلوؤں سے محفوظ کرنے کا داعیہ ان لوگوں میں کارفرما ہوا۔

چوتھے یہ کہ استبداد (TYRANNY) کے خلاف ان کے اندر انتہائی سخت ردِ عمل موجود تھا، اور اس ردِ عمل کو بھی یورپ کی طویل فاسد تاریخ نے پیدا کیا۔ اس کے سدِ باب کے لیے انہوں نے مانٹیسکیو (MONTESQEU) سے ذہنی رہنمائی لی۔ وہ کہتا ہے:۔

"آزادی کا کوئی وجود نہیں ہو سکتا اگر قانون سازی اور انتظام کے اختیارات ایک ہی فرد یا ارباب عدالت کی ایک ہی مجلس کے ہاتھ میں ہوں۔ یا یہ کہ عدالت کا اختیار قانون سازی اور انتظام کے اختیارات سے منفک نہ کر دیا گیا ہو۔"

اس نظریہ کی روشنی میں انہوں نے دستور میں اس امر کا اہتمام کیا کہ یہ تینوں اختیارات بالکل الگ الگ رکھے جائیں، وہ محدود (LIMITED) ہوں اور ان کے درمیان توازن کارفرما ہو۔ کوئی اختیار ایک خاص حد سے آگے بڑھ کر دوسرے اختیار کا مزاحم نہ ہو سکے اور جونہی وہ تجاوز کرے دوسرا اختیار اپنے دستوری اور آئینی عمل سے اسے مقررہ حد پر روک دے۔ یعنی امریکہ کے دستوری ڈھانچے کو مخصوص ساخت دینے میں سب سے زیادہ بڑا حصہ اسی تقسیم اختیارات کے نظریے کا ہے۔ امریکی دستور کے مطابق یہ نظریہ جس سسٹم پر کام کرتا ہے اسے نظامِ مزاحمت و توازنات (CHECKS & BALANCES SYSTEM) کہتے ہیں۔

پانچویں یہ کہ اس نوخیز سوسائٹی کے اعضائے رئیسہ بڑے بڑے سرمایہ دار تاجر اور زراعت کار اور معاشی لحاظ سے قسمت آزما لوگ تھے اور یہ ذہنی و سیاسی لحاظ سے اتنا ہمہ گیر تسلط رکھتے تھے کہ تمام سیاسی تعمیر میں ان کے مفاد کو اولیت حاصل رہی ہے اور دستور سازی میں ان کی جائداد و ملکیت کے تحفظ کا مسئلہ ایک مرکزی مسئلہ بنا رہا ہے۔ اس طبقے کا مفاد اگر زور نہ کر رہا ہوتا تو شاید فرد کو وہ حقوق ریاست کے مقابلے میں نہ مل سکتے جو موجودہ دستور نے دیئے ہیں۔

یہ ہے امریکہ کی دستور سازی کا تاریخی و ذہنی پس منظر! اسے سامنے رکھ کر امریکی دستور کو پڑھیے تو معلوم ہوگا کہ ایک ایک دفعہ کے اندر سے یہ پس منظر بول رہا ہے۔ ایک ایک لفظ میں تاریخ حرکت کر رہی ہے۔ آخر

کیسے یہ ممکن ہے کہ اس طرح کی ذہنی فضا اور اس طرح کی تاریخ سے گذرے بغیر کوئی نوخیز قوم ایک غیر متعلق نتیجے پر جا پہنچے۔ پاکستان کا دستور بناتے ہوئے ہم امریکہ سے اس کے ڈالروں کی طرح اس کی ذہنی و سیاسی تاریخ مستعار نہیں لے سکتے۔ ہمیں اپنی ذہنی و سیاسی تاریخ کو سامنے رکھ کر دیکھنا ہوگا کہ ہماری جنگِ آزادی میں کونسے عوامل اور ہماری تحریکِ پاکستان میں کیا کیا محرکات کام کر رہے تھے اور بہ حیثیت مجموعی ہماری سوا ہزار سالہ ملی تاریخ کی روح رواں کیا رہی ہے۔ ہم اپنے ہی ماضی سے پوچھ سکتے ہیں کہ ہمارا مستقبل کیا ہو۔ اپنا مستقبل ہم دوسروں کے ماضی کی روشنی میں متعین نہیں کر سکتے۔ پاکستان کا دستور پاکستان کے اپنے ذہنی و تاریخی تقاضوں کو منعکس کرنے والا ہونا چاہیے نہ یہ کہ وہ دستور بنایا تو جائے پاکستانیوں کے لیے اور ان میں ذہنی و تاریخی تقاضے کارفرما ہوں کسی دوسری دنیا کے!

اسی سلسلے میں بہت ضروری معلوم ہوتا ہے کہ امریکہ کا دستور جن حالات میں، جن دماغوں کے تعاون سے اور جس طرح کی بحثوں کے نتیجے میں بنا ہے اُن پر بھی ایک نظر ڈال لی جائے، یعنی دستور سازی کا ذہنی ماحول ہمارے سامنے ہونا چاہیے۔

امریکی دستور تدوین و تسوید کے مراحل میں جنگِ آزادی کی معرکہ آرائیوں سے گزر کر کامیابی کی منزل کو سامنے دیکھتے ہوئے امریکہ میں جو سیاسی شعور، جذبۂ اتحاد اور فیصلہ کن عزیمت کارفرما ہونی چاہیے تھی، تاریخ کا مطالعہ گواہی دیتا ہے کہ یہی صورت واقعہ بن کر موجود تھی۔ جو لوگ کسی انقلابی جدوجہد سے قربانیاں دے کر گذرتے ہیں ان کے اندر آہستہ آہستہ نظریاتی اور مقصدی یکسوئی پیدا ہو جاتی ہے، ان میں فیصلہ کن اقدامات کرنے کا کیرکٹر نمودار ہوتا ہے اور ان کو گاڑی کھینچ لے جانے والی قیادت مل جاتی ہے۔

وہاں ایک زوردار عوامی رجحان جبر و استبداد کے خلاف کارفرما تھا اور باوجودیکہ وہاں کثیر التعداد جداگانہ اور مستقل ریاستوں اور ان کے اندر بسنے والی مختلف نسلوں اور قوموں اور مذہبوں کی آبادیوں کو مشترک مقاصد کے لیے باندھ رکھنے والی ایک مضبوط حکومت کی ضرورت محسوس کی جا رہی تھی لیکن ساتھ ہی یہ اجتماعی تقاضا بھی کارفرما تھا کہ وفاقی حکومت کو یہ مقام نہ حاصل ہو جائے کہ وہ اپنی طاقت کو استبداد کے لیے استعمال کر سکے۔ استبداد کے خلاف یہ ہمہ گیر رجحان مثبت حیثیت سے عوامی راج (POPULAR RULE) کا

طالب تھا اور اسی کے لیے "نظریۂ نمائندگی" کو اساسی حیثیت حاصل ہو کے رہی۔ نظریۂ نمائندگی کا خلاصہ یہ ہے کہ حکومتوں کو جائز اختیارِ حکمرانی رعیت کی رضامندی سے حاصل ہوتا ہے۔ جس حکومت کو جب تک فرمانروائی میں رعیت کا تعاون اور اس کی رضامندی حاصل ہے وہ اس وقت تک ایک جائز حکومت ہے، اور جس حکومت کو جس وقت سے یہ تعاون اور یہ رضامندی حاصل نہ رہے وہ ایک جائز حکمراں طاقت نہیں ہے اور اسے قائم رہنے اور کام کرنے کا حق حاصل نہیں رہتا۔

دستور سازی کا کام جن خارجی حالات کے درمیان شروع ہوا، مناسب ہوگا کہ تھوڑا سا تصور ان کا بھی دلا دیا جائے، کیونکہ پاکستان کے حکمرانوں اور عوام کے لیے عزم و ہمت کا ایک درس ان حالات کے مطالعہ میں موجود ہے۔ امریکہ کی مغربی سرحدات خطرے کے عالم میں تھیں، کیونکہ ان کا قطعی تعین ابھی تک تحقیق و تصفیہ کا محتاج تھا۔ برطانیہ اور برطانوی نوآبادیات اور ہالینڈ اور دوسرے ممالک سے خارجی تجارت کا سلسلہ بار بار جنگی کارروائیوں کی لپیٹ میں آ رہا تھا۔ پورا تجارتی نظام حالتِ بحران سے گذر رہا تھا۔ صنعتی سرگرمیاں زیادہ تر گھریلو پیمانے تک محدود تھیں اور مستقبل بالکل معلق تھا۔ گنتی کے اخبارات نکل رہے تھے اور ان کی اشاعت بھی محدود تھی۔ سرکاری خزانہ تقریباً خالی تھا بلکہ ابھی تک کوئی قومی سکہ وجود پذیر نہیں ہوا تھا۔ پبلک کا اعتماد متزلزل تھا۔ ٹرکیں خستہ حال تھیں اور آمد و رفت اور رسل و رسائل کے ذرائع بہت ہی محدود اور کمزور تھے، یہاں تک کہ نیویارک میں کانگریس کا یہ حیثیت مقننہ جو پہلا اجلاس منعقد ہوا وہ ذرائع آمد و رفت کی خرابی کی وجہ ہی سے کئی ہفتے مؤخر ہو گیا۔ اسی کے ساتھ ساتھ یہ امر واقعہ قابلِ لحاظ ہے کہ تعلیم یافتہ آبادی کا تناسب بہت ہی کم تھا!

لیکن ان پیچیدگیوں اور مشکلات کے باوجود امریکی لیڈروں نے دستور سازی کو کبھی اس دلیل سے مؤخر نہیں ڈالا کہ چونکہ ہم ایک نئی قوم ہیں اور سخت حالات سے گذر رہے ہیں اور ہمیں ایک نئے طرز کا دستور بنانا ہے لہٰذا اس کام کے لیے ہمیں دس سال چاہئیں، اور نہ عوام ہی کو ضرورت پیش آئی کہ وہ دستور بنوانے کے لیے پے در پے ایجی ٹیشن کریں کہ تعمیرِ نو کے لیے دستور بنا کے دو! جو کام کرنے کا تھا اسے مشکل حالات کے درمیان بیٹھ کر ہی سرانجام دیا گیا۔ اور دنیا کی ہر زندہ اور زندگی کے قابل اور آزادی کی مستحق قوم ناسازگار حالات کے اندر ہی سے آگے بڑھنے اور کام کرنے کے راستے نکالتی ہے۔

باقاعدہ دستور سازی کا کام تو بعد میں ہوا، لیکن اس کی بسم اللہ جون جولائی ۱۷۷۶ء ہی میں ہو گئی تھی جب کہ جنگ کی انتہائی ایمرجنسی اپنا طبل بجا رہی تھی۔ اور موقع وہ تھا جبکہ برطانیہ سے جنگی طاقت کی ایک نئی کھیپ روانہ ہو چکی تھی۔ اس نازک لمحے میں فلاڈلفیا کے مقام پر ریاستی نمائندوں کی کانگریس میں ایک ریزولیوشن ورجینیا کے رچرڈ ہنری لی (RICHARD HENRY LEE) کی طرف سے پیش ہوا جس میں یہ الفاظ تھے کہ:۔

"یہ متحدہ نو آبادیات آزاد اور خود مختار ریاستیں ہیں اور از روئے حق ان کو ایسا ہونا چاہیے۔ انہوں نے برطانوی تاج کی وفاداری کا قلادہ اپنی گردن سے یکسر نکال دیا ہے اور ان کے اور برطانوی تاج کے درمیان ہر قسم کا سیاسی رابطہ ختم کیا جا چکا ہے اور کیا جانا چاہیے تھا!"

ان الفاظ میں اُس ذہنیت کا پورا عکس موجود ہے جو امریکہ میں پروان چڑھ رہی تھی۔ ان میں سے آزادی کے جذبے کی بُو سونگھی جا سکتی ہے۔ ان الفاظ کے اندر وہ بیج ٹٹولے جا سکتے ہیں جن سے امریکی دستور کے بعض اہم عناصر کی کونپلیں پھوٹیں۔ ان میں وہ جرأت مندی بول رہی ہے جس کے بغیر ایک نئے نظام کی نیو نہیں ڈالی جا سکتی۔ یہ درحقیقت اپنے پاؤں پر کھڑا ہونے اور اپنی دنیا آپ بنانے کا اعلان تھا! اور یہ پہلا سنگِ اساس ہے امریکی دستور کا!

ریاستی نمائندوں کے اسی تاریخی اجلاس میں اس ریزولیوشن کے پیش ہونے کے دو روز بعد امریکہ کا مشہور اعلانِ آزادی سرکاری طور پر طے پا کر نشر ہوا۔ یہ برطانیہ سے تعلقات کے انقطاع کا قطعی فیصلہ تھا۔ اسی ریزولیشن کی رُو سے کانگریس کے نظام نے ریاست ہائے متحدہ امریکہ (UNITED STATES OF AMERICA) کا نام اختیار کیا! غور فرمائیے کہ یہ سب کچھ عین جنگی حالات میں ہو رہا تھا اور اس کے چند ہی مہینے بعد کانگریس کو برطانوی حملے نے فلاڈلفیا سے دھکیل باہر کیا۔

اعلانِ آزادی کے الفاظ کی صورت میں جو بیج بوئے گئے تھے وہ ایک تناور دستوری درخت کی صورت میں اس وقت جا کر رونما ہوئے جبکہ فلاڈلفیا ہاؤس ہی کے اندر ۱۷۸۷ء میں بڑا عظیم کانگریس کا بطور دستور ساز ادارے کے اجلاس منعقد ہوا۔ یہ معلوم کرنا دلچسپی اور فائدے سے خالی نہ ہوگا کہ کس سطح اور صلاحیت کے لوگوں سے یہ دستور ساز کانگریس ترکیب یافتہ تھی۔ اس میں نیو انگلینڈ کے بڑے بڑے تاجر، وسطی ریاستوں کے

اعلیٰ جج، جنوبی علاقوں کے نمایاں زراعت کار شامل تھے اور ان کے اندر نصف تعداد ایسے لوگوں کی تھی جو یا تو ماہرین قانون تھے، یا اونچے سرکاری عہدوں پر کام کرنے کی وجہ سے دستوری اور قانونی معاملات کا ماہرانہ علم رکھنے والے تھے۔ کچھ گورنر رہ چکے تھے اور اعلیٰ علمی مرتبہ رکھتے تھے۔ نصف تعداد یونیورسٹی کے گریجوایٹ حضرات کی تھی۔ دو تہائی سے زیادہ تعداد ایسی تھی جو براعظمی کانگریس میں خدمات انجام دے کر تجربہ کا اعلیٰ مقام حاصل کر چکے تھے؎۱

اس عام تجزیہ کے ساتھ ساتھ دیکھنے کی چیز یہ بھی ہے کہ امریکہ کے کار دستور سازی کے لیڈر اور سربراہ کار کس درجے کے افراد تھے۔ ان میں درجۂ اول کی شخصیت خود واشنگٹن کی تھی جو فرانس کے خلاف کامیاب معرکہ آرائی کرنے کے بعد جنگِ آزادی کا مرکزی ہیرو بنا اور پوری پبلک کے دلوں میں اُس نے اپنی خدمات کے ذریعے خاص جگہ پیدا کر لی۔ پھر وہاں فرینکلن، ہملٹن اور میڈیسن جیسے ذہین، ممتاز اور با اثر افراد تھے جو بات کرتے تھے تو سُنی جاتی تھی اور کسی چیز پہ زور دیتے تھے تو اُن کا زور مانا جاتا تھا، بحثیں کرتے تھے تو ان بحثوں سے کوئی نتیجہ پیدا ہو کر نکلتا تھا۔

یہ ایسے لوگ تھے کہ اگر یہ اپنے اقتدار کو لوگوں پر ٹھونسنا اور اپنی بڑائی اور خداوندی کا دوامی تخت جمانا چاہتے تو شاید اپنے اثر و رسوخ کے بل پر ایسا کر لے جاتے۔ لیکن ان لوگوں نے اپنے اثر و رسوخ کا اپنا خیانت کارانہ استعمال کرنے کا کبھی خیال بھی نہ کیا۔ وہ ایسا کرتے تو آج امریکہ کا یہ دستور اس شکل میں نمودار نہ ہوتا اور اس نئی دنیا کی مخلوق دنیا میں ایک ذلیل و خوار پراگندہ حال قوم کی صورت میں موجود ہوتی۔ تاریخ میں واشنگٹن اور فرینکلن جیسے لوگوں کے لیے ایسے مواقع ہو سکتے ہیں کہ وہ کسی فریب اور سازش کے پردے میں اپنی آمریت کا سکہ چلاتے جائیں اور اپنی گراں بہا خدمات کی قیمت اپنی ذات کے لیے وصول کر لیں۔ لیکن جن لوگوں کے پلّے سرے سے کوئی ایک یادگاری کارنامہ بھی موجود نہ ہو، نہ جانے وہ کس برتے پر اس طرح کے خواب دیکھنے لگتے ہیں۔

اب دیکھیے کہ کن بحثوں کے درمیان دستور بنتا ہے۔ ان بحثوں میں ہم امریکی ذہن کو اچھی طرح پڑھ سکتے ہیں۔

؎۱ مناسب ہوگا کہ ان معلومات کی روشنی میں پاکستان کی سابق دستور ساز اور علی الخصوص نئی دستور ساز کا جائزہ بھی لے لیجیے۔ گن کر بتائیے کہ ان میں دستوری و قانونی علم و تجربہ رکھنے والوں اور اعلیٰ درجہ کے تعلیم یافتہ لوگوں کا تناسب کیا ہے۔

؎۲ اس کے مقابل میں بتائیے کہ کون واشنگٹن اور فرینکلن ہمارے بزرگوں کے درمیان موجود ہے کہ جو اپنے اثر سے قوم سے جو چاہے منوا سکے۔

آراء کا اختلاف ہر ایسے تاریخی موقعے اور ہر ایسے مستقبل گیر کام میں رونما ہوا ہی کرتا ہے اور فلاڈلفیا کی مجلس میں بھی یہ کچھ کم نہ تھا۔ خیالات کا ایک سرا الگزینڈر ہملٹن (ALEXANDER HAMILTON) کی قدامت پسندی سے شروع ہوتا ہے جس کا اصرار تھا کہ حکومت کا نظام اشرافیت (ARISTOCRACY) کی صورت میں چلنا چاہیے، اور دوسرا سرا جیمز ولسن (JAMES WILSON) کی گرم جوشانہ آئیڈیل جمہوریت پر جا کر ختم ہوتا تھا جس نے اس بات پر زور صرف کیا کہ عوام کی حکومت قائم کی جانی چاہیے۔ لیکن چونکہ ان لوگوں میں امریکیت کا ایک شعور قدرِ مشترک تھا اور سب کے سب قانون کی عملداری اور دلیل کے احترام اور فرد کی آزادی کے قائل تھے اس لیے بحث کے طویل مراحل سے گذر کر بالآخر ایک نقطہ پر سمجھوتہ ہو کر رہا۔

مئی ۱۷۸۷ء میں یہ لوگ جمع ہوئے، اور واشنگٹن کو صدر چنا گیا۔ اس کے بعد ۲۸ مئی کو کارروائی کے قواعد پاس کیے گئے۔ ان ابتدائی چیزوں سے گذر جانے کے بعد "ورجینیائی خاکہ" (VIRGINIA PLAN) مدارِ بحث بن کر سامنے آیا۔ یہ خاکہ دراصل پندرہ قراردادوں پر مشتمل تھا جن میں بیشتر میڈیسن کے دماغ کی مرتب کردہ تھیں اور انہیں گورنر ایڈمنڈ رینڈولف (EDMUND RANDOLPH) نے پیش کرنے کا آغاز کرتے ہوئے اپنی ناقدانہ تقریر کے ذریعے بحث کی گیند کھلاڑیوں کے سامنے لڑھکا دی۔ ورجینیائی خاکہ ایک ایسی مضبوط قومی حکومت کے تصور پر مبنی تھا جو ایک انتظامیہ، ایک عدلیہ اور ایک مقننہ پر مشتمل ہو اور موخر الذکر ادارہ کی دو شاخیں ہوں، ایک آزاد شہریوں کی انتخاب کردہ اور دوسری ریاستی ایوانوں کی منتخب کردہ۔ اس سے خیالات کی آویزش بڑے زوروں سے شروع ہوئی۔ تاہم اصل لڑائی جمہوریت اور ریاستوں کے حقوق کے دو مسئلوں پر مرتکز ہو گیا۔ کیا عوام کو اپنے نمائندے منتخب کرنے چاہئیں؟ کیا لوگ حکومت خوداختیاری کے اہل ہیں؟ اگر ان کو ووٹ کا حق دیا جائے تو کیا یہ خطرہ نہ ہو گا کہ غریبوں کی اکثریت چند اہلِ ثروت کو میدان سے دھکیل باہر کرے اور ہر سے ملکیت کا حق متزلزل ہو جاتے؟ کیا یہ انسب نہ ہو گا کہ دولت، تعلیم اور معاشرتی مرتبہ رکھنے والے شرفاء کو کارِ حکمرانی سونپا جائے؟ —— یہ تھے نہایت درجہ کی گرما گرم بحث پیدا کرنے والے سوالات!

دوسرے درجے پر ریاستوں کی پوزیشن کا مسئلہ تھا کہ بڑی اور چھوٹی ریاستوں کے درمیان تعلق کی نوعیت کیا ہو۔ کیا یہ صحیح ہو گا کہ ڈیلاویر (DELAWARE) کی ننھی سی ریاست کو اتنے نمائندے بھیجنے کا حق دیا جائے

جتنے کہ ورجینیا اور میساچوسٹس جیسی کثیر آبادی رکھنے والی ریاستوں سے لیے جائیں؛ اور اگر ایسا نہ کیا جائے تو کیا چھوٹی ریاستوں کو یہ خطرہ نہ ہوگا کہ بڑی ریاستیں ان کو دبا لے جائیں گی؟

قاعدہ کی بات ہے کہ تاریخی حالات اور تمدنی اسباب اور نظریاتی عوامل جب کسی خاص فکر و مقصد کو ابھار کر عملی شکل پانے کی حد پر لے آتے ہیں تو ان کے بارے میں ردعمل بھی ایک بار پوری بھڑک کے ساتھ رونما ہوتا ہے۔ نئی تعمیر کا سنگِ اساس رکھنے چلیئے تو اسے روکنے والی طاقت بھی پیچ و تاب کھا کر سامنے آجاتی ہے۔ یہی امریکہ میں ہوا۔ ایک طرف آزادی اور جمہوریت کا ہمہ گیر رجحان تھا جو ایک نظام سیاست و تمدن کی شکل پانے کے لیے ابھر رہا تھا۔ اس کے مقابلے میں دوسری طرف سے آزادی و جمہوریت کے خلاف ماضی پسندوں اور قدامت پرستوں کے اندر جو کچھ بھی رجحانات کارفرما تھے وہ ایک بھاری منفی قوت بن کر ایوان میں مبارزت کے لیے کود گئے۔ مشہور دولت مند ایل برج گیری (ELBRIDGE GERRY) جوش میں بولا:

"تمام خرابیاں جن سے ہم دوچار ہیں، حد سے بڑھتی ہوئی جمہوریت کے سرچشمے سے نمودار ہوتی ہیں"

گورورنیر مارس (GOUVERNEUR MORRIS) کے الفاظ تھے:-

"عوام دلیل کے تحت ہی کام نہیں کرتے بلکہ زیادہ علم رکھنے والے لوگ ان کو اُلو بنا لیتے ہیں"

الگزینڈر ہملٹن نے اس پر اور زور رکھا کہ:-

"عوام رائے قائم کرنے اور فیصلہ دینے میں شاذ ہی صحیح ہوتے ہیں!"

دوسری صف جو جمہوریت کی علمبردار تھی، اس میں نمایاں حیثیت کے کل تین یا چار افراد تھے۔ انہی میں سے بوڑھے جارج میسن (GEORGE MASON) نے بالائی طبقوں کی خود غرضی اور انسانی ضروریات سے بے نیازی پر اظہار خیال کرتے ہوئے یہ اپیل کی کہ ہمیں تمام طبقوں کے لوگوں کے حقوق پر توجہ دینی چاہیے۔ جیمز ولسن نے اپنے قانونی دماغ کے سارے زور کے ساتھ حق رائے دہی کی توسیع کا مطالبہ کیا اور اصرار کیا کہ مقننہ کے ایک ایوان کو تو لازماً انتخابی ہونا چاہیے۔ اس نے استدلالاً کہا کہ:-

"کوئی حکومت بغیر عوام کے اعتماد کے زیادہ دیر تک نہیں چل سکتی!"

جیمز میڈیسن بولا:-

"وہ زیادہ مضبوط اور دیرپا اسی صورت میں ہو سکتی ہے جبکہ اس کا دار و مدار خود عوامیت کی مضبوط بنیاد پر ہو۔"

پھر بنجمن فرینکلن تھا، جو عوام سے خوفزدہ نہ تھا اور مکمل جمہوریت پر یقین رکھتا تھا اور چاہتا تھا کہ ہر شخص کو ووٹ دینے اور حکومت کو منتخب کرنے کا حق ہونا چاہیے۔ اس کی تقریر کا یہ اقتباس دیکھیے:-

"ہمیں اپنے عام لوگوں کی بلندی کردار اور اجتماعی سوح کو دبانا نہیں چاہیے، جس کے بل پر انہوں نے جنگِ آزادی کے دوران میں بڑی شاندار بازیاں کھیلی ہیں اور جس نے اس جنگ کے شہرۂ روزگار منتہاو مقصود کو بنانے میں حصہ لیا ہے۔"

اس جملے میں استدلال یہ ہے کہ عوام اگر جنگِ آزادی کو لڑ کر اسے جیت لینے کی صلاحیت رکھتے ہیں تو وہ اپنے اوپر حکومت کرنے کے بھی اہل ہو سکتے ہیں[1]۔ ان بحثوں سے گزر کر خیالات ایک معتدل سرحد پر آکر جمع ہوئے اور وہی معتدل سرحد امریکہ کے دستور کی شکل میں آپ کے سامنے ہے۔

اسی طرح ریاستوں کی پوزیشن پر کئی ہفتے کی دماغی کشتی کے بعد سمجھوتہ ہو گیا اور طے پایا کہ ریاستی ایوان یعنی (SENATE) کو چھوٹی بڑی ریاستیں مساوی نمائندگی کے اصول پر تشکیل دیں گی، اور ایوان نمائندگان میں نمائندگی تناسب آبادی کے لحاظ سے ہو گی۔ اس طرح وفاقی نظام کا دو ایوانی سسٹم پیدا ہو گیا۔

۱۷۷۶ء میں "اعلانِ آزادی" سے جس نئے دستور کی نیو پڑی تھی، یوں اس کی تکمیل دس گیارہ برس بعد ۱۷۸۷ء میں ہوئی۔

دیکھیے، آپ کو ان بحثوں کی پوری تفصیل کے مطالعہ میں کہیں بھی یہ ذلیل رجحان کام کرتا نہ ملے گا کہ امریکہ والے اپنا دستور بناتے وقت کسی دوسری نامور سلطنت یا بڑی قوم کے دستوری ڈھانچے کو بھکاریوں کی

---

[1] پاکستان میں جن لوگوں نے عوام کے خلاف بے اعتمادی کے جذبے کے ساتھ مخالفِ جمہوریت رجحانات کا علم "کنٹرولڈ ڈیموکریسی" کے عنوان سے بلند کیا ہے، فرینکلن کا جواب ان کے لیے بھی کافی ہے۔ ملتِ پاکستان کے عام لوگ اگر انگریزی امپریلزم اور ہندوستانی متحدہ قومیت کے خلاف کامیاب جنگ لڑ کر پاکستان حاصل کرنے کے اہل تھے تو وہ اپنے معاملات کو خود چلانے کے اہل بھی ہو سکتے ہیں، بشرطیکہ کوئی نااہل قیادت ان کا راستہ روک کر نہ کھڑی ہو جائے۔

طرح للچائی نظروں سے دیکھ رہے ہوں، یا ان میں نقالی کی پست ذہنیت کام کر رہی ہو، یا وہ کسی دوسری طاقت کی خوشنودی حاصل کرنے کے لیے یا کسی کے خفا ہو جانے کے ڈر سے بدحواس ہو رہے ہوں، یا وہ اپنے دستوری مسائل پر غیر ممالک میں جا جا کر اور باہر سے ماہرین کو بلا بلا کر ان سے رہنمائی حاصل کر رہے ہوں۔ ایک قوم نے اپنی ضروریات کو سامنے رکھ کر اپنی تاریخ کے دائرے میں رہتے ہوئے اپنے ذہنی رجحانات کے تحت اپنے آزاد دماغ سے سوچا اور اپنے نظریات و مقاصد کے مطابق بالکل ایک نیا دستوری ڈھانچہ پیدا کر دیا۔ اور یہاں یہ حال کہ صاف صاف پبلک میں کہا جا رہا ہے کہ ہم اپنے ملی نظریات اور عوامی رجحانات کے مطابق دستور بنا ڈالیں تو دنیا کی فلاں اور فلاں سلطنت بگڑ جائے گی، اگر ہم کامل استقلال کا مقام پیدا کر لیں گے تو فلاں قوم اور وہ دربار روٹھ جائے گا۔ یہاں قرارداد مقاصد کے پاس ہونے پر یہ تک کہا جاتا ہے کہ اسے لے کر ہم دنیا کو کیسے منہ دکھائیں گے۔ یہاں بحثوں کا موضوع یہ بنتا ہے کہ کس قوم سے کیا اصول و مقاصد اور کس ریاست سے کیسا ڈھانچہ ہمیں اٹھا لانا چاہیے۔ یہاں باہر جا جا کر خفیہ طور پر اغیار سے گفت و شنید کی جاتی ہے کہ اگر ہم یہ اور یہ اقدام کریں تو تم لوگ بگڑو گے تو نہیں؟ اور یہاں بیرونی طاقتوں کو تسلی دلائی جاتی ہے کہ ہم تمہارے نقشِ قدم کو چھوڑ کر اور کسی طرف رُخ کرنے والے نہیں ہیں۔

وہاں پہلا قدم یہ تھا کہ تاج برطانیہ سے ہم کاملاً قطع تعلق کرتے ہیں اور یہاں سات آٹھ برس کی دستوری آوارہ گردی کے بعد ہم پھر اس مقام پر آ پہنچے ہیں کہ ہمارا سب سے بڑا انتظامی حکمران ملکۂ برطانیہ کا خلیفہ و نمائندہ ہے۔ وہاں ذہن یہ تھا کہ فردِ واحد کی خدائی نہ چلنے دی جائے گی اور یہاں نقشہ یہ ہے کہ عوام کی نمائندہ دستوریہ بالاتفاق جو کچھ پاس کر دے اسے فردِ واحد بہ یک جنبشِ قلم محو کر دے سکتا ہے، بلکہ جب چاہے سرے سے دستوریہ کا ادارہ ہی اڑا دے سکتا ہے۔ وہاں آزاد ذہن سے اپنی ضرورت کی روشنی میں ریاست کی نیو ڈالی جا رہی تھی اور یہاں غلامانہ زاویۂ نظر ہے جو قوم کے بجائے اپنے ذہنی آقاؤں کی خوشنودی کے درپے ہے۔ وہاں ایک دستوری ڈھانچہ تخلیق کیا جا رہا ہے اور یہاں مکھی پر مکھی ماری جا رہی ہے پہلے برطانیہ کی مکھی پر مکھی مارنے کا معمول تھا، اب جدت و اجتہاد نے بہت بڑی زقند لگا کر یہ دعوت دی ہے

کہ برطانیہ کو چھوڑ کر امریکہ کی مکھی پر مکھی مارو! ــــ مگر وہ بھی صرف ایک صدارتی اختیار کی حد تک، صرف ایک ملکہ کھی کے معاملے میں!

اب ہم آئندہ سطور میں امریکی دستور کا تجزیہ کر کے یہ دکھانا چاہتے ہیں کہ وہ کن اجزائے ترکیبی سے بنا ہے جو باہم دگر مل کر ہی مطلوبہ نتائج پیدا کر سکتے ہیں۔ اس کے ساتھ ہم یہ بھی واضح کریں گے کہ امریکی دستور کے ڈھانچے میں صدر کے اختیارات جیسے کچھ بھی ہیں وہ کیوں ہیں اور ان اختیارات کو انضباط میں رکھنے کا کیا انتظام کیا گیا ہے اور میزان اختیارات کے مقابل میں دوسرے اداروں ریاست کو اور خود عوام کو کیا طاقت دی گئی ہے۔

تحریری دستور امریکہ کی دستوری ہیئت کا تجزیہ و مطالعہ کرنے چلئے تو اولین چیز جو ایک طالب علم کو متوجہ کرتی ہے وہ دستور کا عام قانون سے الگ ایک دستاویز کی صورت میں موجود ہونا ہے۔ یہ تو معلوم عام بات ہے کہ موجودہ دورِ تمدن و سیاست کا یہ سب سے پہلا تحریری دستور ہے جو آہستہ آہستہ تجربوں سے گزر کر اور عملی روایات سے سیراب ہو ہو کر پروان نہیں چڑھا بلکہ امریکی پدرانِ دستور نے عالمی نظریات و تجربات کی روشنی میں مشترکہ کاوشوں سے اسے بیک دم وجود دیا ہے اور بعد میں بہت تھوڑی سی ترامیم اس میں ہوئی ہیں۔ (یوں ہم کو اس بات سے سخت انکار ہے کہ یہ جملہ تاریخ انسانی کا پہلا تحریری دستور ہے، کیونکہ ہمارے سامنے ناقابلِ تردید صورت میں یہ حقیقت موجود ہے کہ دنیا کا پہلا تحریری دستور مدینہ کے اسلامی اسٹیٹ نے پیش کیا ہے)۔ اس موضوع پر سوچیں تو ایک سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ دستور کی ماہیت، ضرورت اور تعریف کیا ہے؟ آئیے لارڈ برائس (LORD BRYCE) سے اس کا جواب سنیے:۔

"دستور ایک ایسی ہیئت اجتماعیہ کا ڈھانچہ ہے جو قانون کے واسطے سے اور قانون کے ہاتھوں سے تشکل ہوئی ہو، دوسرے لفظوں میں ایک ایسی ہیئت جس میں قانون نے مسلّم مقاصد اور متعین حقوق کے ساتھ ساتھ مستقل ادارات کو برپا کر دیا ہو"

جی۔ ایف۔ سٹرانگ (G.F. STRONG) بتاتا ہے کہ:۔

"دستور کو چند ایسے اصولوں کا مجموعہ قرار دیا جا سکتا ہے جن کے ذریعے حکومت کے اختیارات اور رعایا کے حقوق اور پھر ان دونوں کے باہمی روابط کو متعین کیا جائے"

• دستور کا مدعا مستبدانہ اختیار کو محدود کرنا، یا بالفاظ دیگر رعایا یا کم سے کم اس کے کسی حصے کو کچھ خاص حقوق کی ضمانت بہم پہنچانا ہے۔"

"ایک سیاسی دستور جہاں کہیں بھی یہ پایا جائے، بہرحال ایک ہی مدعا رکھتا ہے، یعنی اجتماعی امن و ترقی اور فرد اور قومی بہبود کا تحفظ!"

یعنی دستور کے ہونے کے معنی یہ ہیں کہ قانون کسی نظام ملکی میں ایک قوی عامل کی حیثیت رکھتا ہو، حکمراں طاقت کے اختیارات غیر محدود نہ رہیں اور وہ مسئول ہو جائے، نیز رعایا کے کچھ متعین حقوق ہوں اور ان کی حفاظت کی ضمانت دی گئی ہو، اور یہ کہ سیاسی نظم کو چلانے کے لیے مستقل ادارات وجود میں لائے گئے ہوں جو قانونی خطوط پر کام کریں۔

صاف ظاہر ہے کہ دستور کی اس ماہیت، ضرورت اور اس تعریف کے پس منظر میں جمہوری تخیل کارفرما ہے۔ اور جمہوریت کی مختلف لمبی چوڑی تعریفیں اور اس کے گوناگوں تقاضوں سے صرف نظر کر کے اگر اس کا مرکزی جوہر سامنے لایا جائے تو ایک صاحب فکر کے بقول اس کی ماہیت یہ ہے کہ:

"حکومت کا دارومدار رعایا کی عملی رضامندی پر ہو!"

پس کسی تحریری دستور کی اصل روح اس دور میں جمہوری تخیل ہے جو قانون کی طاقت کو حاکم اور محکوم کے درمیان حقوق و فرائض کی تقسیم کرنے والا ضابطہ بنا کے بٹھاتا ہے۔

لارڈ برائیس کے نقطہ نظر کی مزید توضیح کرتے ہوئے جے ایف اسٹرانگ نے اپنی تصنیف "جدید سیاسی دساتیر" (MODERN POLITICAL CONSTITUTIONS) میں بڑی کام کی باتیں لکھی ہیں۔ سب سے پہلے تو وہ یہ بتاتا ہے کہ:

"تحریری دستور ایک ترقی یافتہ سیاسی شعور کا مظہر ہوتا ہے جو حکومت کے مروج طریقوں کے نقائص کو زائل کرنے کے لیے نمودار ہوا کرتا ہے۔" (ص ۱)

پھر وہ حالات کی چار صورتیں ہمارے سامنے لاتا ہے جن میں سے کسی ایک کے اندر تحریری دستور تشکیل پاتا ہے۔ پہلی صورت یہ کہ شہری --- اپنے حقوق کو خطرے میں پا کر ان کے بچاؤ کے لیے اٹھ کھڑے ہوتے ہیں اور حکمراں طاقت کو اس کے اقدامات سے روک دینا چاہتے ہیں۔

دوسری صورت یہ ہوتی ہے کہ حکومت کے مروجہ نظام کو ایک غیر متعین شکل میں پاکر یا تو رعایا کی طرف سے تقاضا ہوتا ہے اور یا حکمراں اپنی رعایا کی خوشنودی حاصل کرنے کے لیے بطور خود یہ اقدام کرتا ہے کہ مستقبل کے لیے سیاسی ہیئت کو ایسے مستقل حدود و شرائط کے ساتھ استوار کیا جائے کہ مستبدانہ کارروائیوں کی گنجائش باقی نہ رہے۔

تیسری صورت یہ ہوتی ہے کہ بالکل ایک نئے معاشرے یا نئی ریاست کو تشکیل دیتے ہوئے اس کے بانی اور اراکین اور شہری کوئی ایسا نظام حکومت اختیار کرنا چاہتے ہیں جو دیرپا ثابت ہو سکے اور باشندوں کے لیے قابل قبول ہو۔

چوتھی صورت یہ ہوتی ہے کہ چند متفرق طور پر پائے جانے والے معاشرے اپنی جداگانہ ہستی کو برقرار اور اپنے حقوق و مفادات کو محفوظ رکھتے ہوئے بعض مشترک ضروریات کے لیے مل کر کام کرنا چاہتے ہیں۔

پہلی صورت میں کسی بادشاہ کے نافذ کردہ فرمان کے ذریعے، دوسری صورت میں انقلابی عمل کے ذریعے مروجہ نظام کو توڑ پھینکنے سے، تیسری صورت میں کسی نئی ریاست کی تشکیل کرنے والے نمائندوں کے مشورے سے اور چوتھی صورت میں ڈھیلا ڈھالا رابطۂ اتحاد رکھنے والی ریاستوں کے باہمی سمجھوتے سے تحریری دستور نمودار ہوتا ہے۔

امریکہ کا تحریری دستور دوسری اور چوتھی دونوں صورتوں کے مشترکہ عمل سے وجود میں آیا ہے۔ ابتدائی تیرہ ریاستوں نے انقلابی اقدام کر کے اس بندھن کو کاٹ پھینکا جس نے انہیں برطانوی تاج سے باندھ کر ایک نوآبادیاتی نظم میں جکڑ رکھا تھا چنانچہ ایک تحریری دستور کی بنا اعلان آزادی سے پڑ گئی۔ ان تیرہ ریاستوں اور بعد میں آملنے والی ریاستوں نے جنگی صورت حالات کے تقاضے سے ایک تحالفی رابطہ (CONFEDERATION) پیدا کر لیا جو آگے چل کر نئی ضروریات کے تحت جب فیڈریشن کی شکل اختیار کرنے لگا تو مرکز اور ریاستوں کے حقوق کے تعین کے لیے ایک مکمل تحریری دستور وجود میں آیا۔

پس تحریری دستور ہونے کی وجہ سے امریکی نظام ریاست میں حسب ذیل خصوصیات کارفرما دیکھی جا سکتی ہیں:

ایک یہ کہ حکمراں طاقت کے اختیارات اور عوام کے حقوق، نیز وفاقی مرکز اور ریاستی واحدہ جات کے حقوق و اختیارات ایک دوسرے کے بالمقابل متعین ہیں۔

دوسرے یہ کہ ہیئتِ سیاسی قانون کے قائم کردہ ادارات کی صورت میں بالکل متعین اسلوب سے کام کرتی ہے جس میں مستبدانہ اختیارات کو مداخلت کا اذن حاصل نہیں ہے۔

تیسرے یہ کہ حکمراں طاقت اور عوام، نیز وفاقی مرکز اور ریاستی واحدہ جات کا باہمی رابطہ قانون پر مبنی ہے اور قانون ہی کی طاقت ان کے درمیان بالادست قاضی کی حیثیت رکھتی ہے۔

اب ہم پاکستان کی صورتِ حالات پر اگر غور کریں تو باوّلِ نظر اوپر کی بیان کردہ صورتوں میں سے تیسری صورت ہمیں درپیش ہے یعنی ہم ایک نئے معاشرے یا ریاست کی حیثیت سے منصۂ شہود پہ جلوہ گر ہوئے ہیں۔ ایسی صورت میں دیکھے جانے کی چیز یہ ہے کہ ہمیں جداگانہ ہستی دلوانے والا سیاسی شعور کیا تھا اور اس کے اندر کیا تقاضے مضمر تھے۔ ظاہر ہے کہ تحریکِ پاکستان کے پیچھے کام کرنے والے سیاسی شعور میں دو تقاضے پورے زور سے کارفرما تھے:- ایک غیر ملکی اقتدار کی غلامی سے نجات ـــــ تاکہ ہم غیروں کے مفاد کی شکارگاہ ہونے کی پوزیشن سے نکل کر آزاد ملت کی حیثیت سے زندگی کی تعمیر کرسکیں۔ دوسرے ہندو اکثریت کے تسلط سے نجات، تاکہ ہم اپنی آئیڈیالوجی کے مطابق ایک معاشرہ و تہذیب کی بنا رکھ سکیں پس ہمیں انہی تقاضوں کی روشنی میں دستور کے مسئلے پر غور کرنا ہے لیکن اپنی آئیڈیالوجی کو کوئی دستوری قالب بنا کے دیتے ہوئے ہمیں دنیا بھر کے تجربات سے فائدہ اٹھانا ہے اور یہ دیکھنا ہے کہ کس شکل میں ہمارا نظام زیادہ دیرپا ہوگا اور ہمارے عوام کے لیے پسندیدہ و قابلِ قبول!

لیکن یہاں ایک لحاظ سے پہلی صورت بھی درپیش ہے۔ سابق دستوری نظام جو جغرافی انقلاب کے واقع ہوجانے کے بعد بھی مسلسل آٹھ برس سے ہماری گردنوں پر لدا چلا آرہا ہے، اس کے خلاف ہمارے اجتماعی ذہن میں اس روز سے ایک نفرت برابر نشوونما پاتی چلی آئی ہے جبکہ آزادی کے جذبے نے مسلمانوں کے اندر پہلی کروٹ لی تھی۔ ہمارا بچہ بچہ محسوس کرتا ہے کہ اس دستوری نظام میں ان کو سرے سے وہ کم سے کم حقوق بھی حاصل نہیں ہیں جس کے بغیر کسی مہذب قوم کے وجود کا تصور نہیں کیا جاسکتا۔ پھر آزادی کے موسمِ بہار کے آجانے کے بعد ہمارے چمن کے اپنے ہی مالیوں نے گلچینی و صیادی کے جو ہاتھ بڑھ بڑھ کے مارے ہیں، اس ہشت سالہ تجربے کے بعد تو ایک ایک پھول اور ایک ایک قمری مضطرب ہے۔ آزادی سے پہلے بھی اس پوزیشن سے نکلنے کا جذبہ راجتی تھی [۳۴۹] بھی