برطانیہ کا دستور

اور

نظامِ حکومت

محمد محمود فیض آبادی

برطانیہ کا دستور

اور

نظامِ حکومت

برطانیہ کا دستور

اور

نظامِ حکومت

محمد محمود فیض آبادی

Britania Ka Dastur Aur Nizam-i-Hukumat
By
Dr. M. MOHMOOD

سنہ اشاعت۔ جولائی، ستمبر 1992 شک 1914

ترقی اردو بیورو نئی دہلی

پہلا ایڈیشن 2000

قیمت =/36

سلسلہ مطبوعات 694

ناشر: ڈائرکٹر ترقی اردو بیورو، ویسٹ بلاک 8 آر۔ کے پورم
نئی دہلی
طابع۔ جے۔ کے۔ آفسیٹ پریس، دہلی

پیش لفظ

ہندوستان میں اردو زبان و ادب کی ترقی و ترویج کے لئے ترقی اردو بیورو (بورڈ) قائم کیا گیا۔ اردو کے لئے کام کرنے والا یہ ملک کا سب سے بڑا ادارہ ہے جو دو دہائیوں سے مسلسل مختلف جہات میں اپنے خاص خاص منصوبوں کے ذریعہ سرگرم عمل ہے۔ اس ادارہ سے مختلف جدید اور مشرقی علوم پر مشتمل کتابیں خاصی تعداد میں سماجی ترقی، معاشی حصول، عصری تعلیمی اور معاشرہ کی دوسری ضرورتوں کو پورا کرنے کے لئے شائع کی گئی ہیں جن میں اردو کے کئی ادبی شاہکار، بنیادی متن، قلمی اور مطبوعہ کتابوں کی وضاحتی فہرستیں، تکنیکی اور سائنسی علوم کی کتابیں، جغرافیہ، تاریخ، سماجیات، سیاسیات، تجارت، زراعت، لسانیات، قانون، طب اور علوم کے کئی دوسرے شعبوں سے متعلق کتابیں شامل ہیں۔ بیورو کے اشاعتی پروگرام کے تحت شائع ہونے والی کتابوں کی افادیت اور اہمیت کا اندازہ اس سے بھی لگایا جا سکتا ہے کہ مختصر عرصہ میں بعض کتابوں کے دوسرے تیسرے ایڈیشن شائع کرنے کی ضرورت پڑتی ہے۔ ترقی اردو بیورو نے اپنے منصوبوں میں کتابوں کی اشاعت کو خاص اہمیت دی ہے۔ کیونکہ کتابیں علم کا سرچشمہ رہی ہیں اور بغیر علم کے انسانی تہذیب کے ارتقاء کی تاریخ مکمل نہیں تصور کی جاتی۔ جدید معاشرے میں کتابوں کی اہمیت مسلّم ہے۔ بیورو کے اشاعتی منصوبہ میں اردو انسائیکلوپیڈیا، ذولسانی اور اردو-اردو لغات بھی شامل ہیں۔

ہمارے قارئین کا خیال ہے کہ بیورو کی کتابوں کا معیار اعلا پائے کا ہوتا ہے اور وہ ان کی ضرورتوں کو کامیابی کے ساتھ پورا کر رہی ہیں۔ قارئین کی سہولتوں کا مزید خیال کرتے ہوئے کتابوں کی قیمت بہت کم رکھی جاتی ہے تاکہ کتاب زیادہ سے زیادہ ہاتھوں تک پہونچے اور وہ اس بیش بہا علمی خزانہ سے زیادہ سے زیادہ مستفید اور مستفیض ہو سکیں۔

یہ کتاب بھی اردو بیورو کے اشاعتی پروگرام کی ایک کڑی ہے۔ امید ہے کہ آپ کے علمی ادبی ذوق کے تسکین کا باعث بنے گی اور آپ کی ضرورت کو پورا کرے گی۔

فہمیدہ بیگم

ڈاکٹر فہمیدہ بیگم
ڈائرکٹر ترقی اردو بیورو

برطانیہ کے دستور اور نظام حکومت کے موضوع پر آسان ترین زبان میں اس مختصر کتاب سے اُن اردو داں طالب علموں کو فائدہ پہنچے گا جو سیاسیات کا مضمون انڈر گریجویٹ یا پوسٹ گریجویٹ سطح پر پڑھ رہے ہیں یا مقابلہ کے امتحانات میں شریک ہونا چاہتے ہیں۔ ان کے علاوہ دوسرے بھی عام سیاسی معلومات میں اضافہ کی غرض سے اسے پڑھ سکتے ہیں

محمد محمود فیض آبادی
ریڈر شعبۂ سیاسیات
مسلم یونیورسٹی، علی گڈھ

فہرست مضامین

باب اول: برطانیہ عظمیٰ کا سیاسی ارتقاء	1
باب دوم: برطانیہ کے دستور کی بنیادی خصوصیات	21
ارتقائی اور غیر مرتب دستور	21
"قانونِ دستور" اور "روایاتِ دستور"	22
لوچ دار اور مطابقت پذیر دستور	30
پارلیمان کی حاکمیت	32
قانون کی حکمرانی (رول آف لا)	37
شہری آزادیاں	41
اختیارات کی وحدت	43
نمائندہ اور مسؤل حکومت	52
وحدانی مملکت	56
باب سوم: دستوری بادشاہت	60
نسبی بادشاہ سربراہِ مملکت کیوں؟	60
"تاج" اور تاج دار کے درمیان فرق	63
دستوری بادشاہت کا رول	66
شاہی اختیاراتِ خاص	75
باب چہارم: پارلیمانی جمہوریت اور نظام کابینہ	79

پارلیمانی جمہوریت کی نوعیت	79
کابینہ کی ماہیت اور اس کا ارتقا	82
کابینہ کی تشکیل	86
کابینہ اور وزارت کے درمیان فرق	90
کابینہ کی روایات	92
کابینہ کے فرائض	94
وزارتی مسؤلیت یا اجتماعی ذمہ داری کا اصول	95
کابینہ اور دارالعوام کا رشتہ	98
کابینہ اور سربراہ مملکت کا رشتہ	99
وزیراعظم کا دستوری مرتبہ اور رول	100
سول سروس یا شہری خدمات	106
وزیروں اور شہری ملازموں کا رشتہ	113
پریوی کونسل	115
باب پنجم: پارلیمان: دارالعوام اور دارالامرا	119
دارالعوام کی تشکیل	120
پارلیمانی مراعات	125
پارلیمانی ضابطہ کار	126
پارلیمانی روئیداد کی اشاعت	128
اسپیکر کا عہدہ	128
ایوان کی کارکردگی	130
پارلیمانی کمیٹیاں	133
سلیکٹ کمیٹیوں کا نیا نظام	135
دارالعوام کے اختیارات اور اس کا رول	136

دارالعوام میں حزب اختلاف کا مرتبہ اور رول 140
دارالامرا کی تشکیل اور اختیارات 149
پارلیمان کا زوال اور اس کے اسباب 155
باب ششم: انتخابات 157
جمہوری رائے دہی کا ارتقا "
انتخابی نظام کا کردار 159
باب ھفتم: سیاسی پارٹیاں اور پریشر گروپ 168
سیاسی پارٹیوں کا ارتقا "
سیاسی پارٹیوں کی تنظیم اور ڈسپلن 172
دوجماعتی نظام کی خصوصیات 177
پریشر گروپ 181
باب ھشتم: عدالتی نظام 185
عدلیہ کی آزادی کا اصول ، عدلیہ کی ساخت اور کارکردگی "
باب نہم: مقامی حکومت کا نظام 190
مقامی اداروں کی ساخت، تشکیل اور کارکردگی "
مقامی حکومت کے اختیارات و فرائض 194
مقامی مالیہ 197
مرکزی حکومت اور مقامی حکومت کے روابط 199
ضمیمہ 1 کلیدی اصطلاحات 203
ضمیمہ 2 امتحانی سوالات 205

باب اوّل

برطانیہ عظمیٰ کا سیاسی ارتقاء

وہ ملک جو عرفِ عام میں انگلستان یا برطانیہ کہلاتا ہے اُس کا اصل سرکاری نام • سلطنتِ متحدۂ برطانیہ عظمیٰ و آئرستانِ شمالیؑ ۔ (The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) ہے۔ اس ملک کا ایک بڑا حصہ برطانیہ عظمیٰ کا جزیرہ ہے جو بذاتِ خود تین جغرافیائی خطوں میں منقسم ہے: (1) انگلستان (2) ویلز (3) اسکاٹستان۔ اس جزیرہ کا 55 فیصد رقبہ انگلستان ہے۔ اسی لئے اپنے رقبہ اور سیاسی مرکزیت کی بنا پر انگلستان اور برطانیہ ایک دوسرے کے مترادف ہیں۔ ملک کا دوسرا حصہ شمالی آئرستان کا علاقہ ہے جو اُلسٹر کی اُن چھے کونٹیوں پر مشتمل ہے جنہیں وہاں کے اکثریتی پروٹسٹنٹ باشندوں کے مطالبہ پر 1920 میں آئرلینڈ کی آزادی کے وقت اُس ملک سے الگ کر کے سلطنتِ متحدہ میں شامل کیا گیا تھا۔ سلطنتِ متحدہ کا مجموعی رقبہ 244, 103 مربع کلومیٹر ہے۔ اس میں انگلستان کا رقبہ 129, 637 مربع کلومیٹر ہے۔ 1985 میں سلطنتِ متحدہ کی کل آبادی پانچ کروڑ ساٹھ لاکھ سے زیادہ تھی۔ اس میں انگلستان کی آبادی چار کروڑ ساٹھ لاکھ ہے۔ سلطنتِ متحدہ کا کل رقبہ کرۂ ارض کا صفر اعشاریہ دو فی صد ہے اور رقبہ کے لحاظ سے وہ دنیا کے ملکوں میں ستترویں حیثیت رکھتا ہے لیکن آبادی کے لحاظ سے بارہویں درجہ پر ہے۔ دنیا کے خام مال کی کل پیداوار کی درآمد میں اس کا حصہ پانچواں اور دنیا کی کل مصنوعات کی برآمد میں اس کا حصہ

بارہواں ہے۔ برطانیہ عظمیٰ دنیا کا پانچواں بڑا تجارتی ملک ہے اور فی کس آمدنی کے لحاظ سے دنیا کے بیس خوش حال ترین ملکوں میں سے ہے۔

برطانیہ کا سیاسی نظام وہاں کے مخصوص جغرافیہ، تاریخ، معیشت، تمدن اور پچھلے ایک ہزار برس کی پُرامن اور تدریجی اصلاحات و ترقیات کی پیداوار ہے۔ نپولین سوم کا کہنا تھا کہ فرنچ قوم انقلاب لانے کی اہلیت رکھتی ہے۔ اصلاح لانے کی نہیں جبکہ برٹش قوم اصلاح لانے کی صلاحیت رکھتی ہے انقلاب لانے کی نہیں پچھلی دس صدیوں میں برطانیہ جاگیرداری سے مطلق العنان ملوکیت، اُمرائیت اور اعیانیت کے ادوار سے گذر کر بیسویں صدی کی پارلیمانی جمہوریت کے دور میں داخل ہوا لیکن اس کا سیاسی نظام ہمہ آن متحرک اور ترقی پذیر ہے۔ نہیں کہا جاسکتا کہ آئندہ صدی میں وہ کون سی شکل اختیار کرے۔ برطانیہ کے نظام کی انفرادیت کی ایک دلیل یہ ہے کہ شاید سوئٹزرلینڈ کو چھوڑ کر دنیا کے بیشتر ملکوں نے اپنے سیاسی اداروں اور روایات کو برطانیہ سے مستعار لیا ہے۔ برطانیہ نے صرف صنعتی انقلاب اور اقتصادی ترقی بلکہ حکومت خود اختیاری اور سیاسی استحکام کے میدان میں بھی دنیا کو مثال پیش کی ہے۔ اُس نے دنیا کو قانون کی حکمرانی، دستوری بادشاہت، آزاد پارلیمان، آزاد چناؤ، پارٹیوں کے نظام، کابینہ، آزاد عدلیہ، لیاقت پر مبنی سول سروس اور دستوری اپوزیشن کے نمونے پیش کیے۔ عصرِ حاضر کے حُریت پسندوں نے کھل کر برطانیہ کے سیاسی نظام کی ستائش کی ہے۔ فرانس سے عظیم مفکروں والٹیر، ماں تس کیو، دی تاک ویلی اور ہالیوی کی ستائش تقریباً رشک کی حد تک پہنچ گئی۔ ولایات متحدہ امریکہ کے دستور کے بانیوں نے اپنے سربراہِ حکومت کو برطانیہ کی بادشاہت کے طرز پر ایک نفری رکھا، فرق صرف اتنا ہے کہ امریکی صدر ایک معینہ مدت کے لئے چنا جاتا ہے جب کہ برطانیہ کا بادشاہ مستقل نسبی سربراہ ہے۔ امریکہ نے چناؤ اور نمائندگی کے برطانوی طریقوں کو بھی اپنایا۔ کئی ایک امریکی دانش وروں اور سیاست دانوں نے جمہوریت اور کارکردگی کے لحاظ سے برطانیہ کی پارلیمانی جمہوریت کو امریکہ کی صدارتی

جمہوریت سے بہتر تسلیم کیا اور امریکہ میں برطانوی طرز کے پارلیمانی یا کابینی طرز حکومت کو لاگو کرنے کی وکالت کی۔

بادشاہت اور پارلیمان انگلستان کے دو قدیم ترین اور بنیادی سیاسی ادارے ہیں۔ دونوں کی شروعات اینگلو سیکسونی دور یعنی پانچویں صدی عیسوی میں ہوئی۔ بعض زمانوں کو چھوڑ کر انگلستان کی بادشاہت عموماً دستوری اور پارلیمان عوام کی نمائندہ رہی ہے۔ یہاں فرانس جیسی مطلق العنان شاہی کبھی پائی گئی نہ پارلیمان فرانس کے ادارہ کی طرح فقط چند طبقوں کی نمائندہ رہی۔ یہاں کی بادشاہت ہمیشہ سے عوام پسند اور حکومت دستوری رہی ہے۔ اور تمام معاملات میں پارلیمان کو ہمیشہ شریک رکھا گیا ہے۔ 1066 کی نارمن فتوح کے بعد نارمن بادشاہوں نے اپنے اختیارات کا دائرہ وسیع کیا اور امورِ مملکت کے انصرام کے لئے اینگلو سیکسن دور کی مجلسِ دانش منداں (Witanagemot) کی جگہ دو نئے انتظامی ادارے قائم کئے ایک تو (Great Council) (اُمرا کی عظیم مجلس) اور دوسرے (Guria Regis) (شاہی دربار)۔ یہی گریٹ کونسل بعد میں (House of Lords) (دارالامرا) کی شکل میں برطانوی پارلیمان کی ایوانِ اول بنی۔ کیوریا ریجس بادشاہ کے نام اور فرمان سے ملک کے تمام قانونی، انتظامی، مالی اور عدالتی معاملات کا انتظام کرتی تھی۔ آگے چل کر کیوریا ریجس کے اندر سے عدلیہ اور انتظامیہ نے جنم لیا۔ شاہی عدالتوں نے الگ اور پریوی کونسل نے (جو بذاتِ خود ایک شاہی عدالت تھی) انتظامیہ کے طور پر الگ کام کرنا شروع کیا۔ اور تب سے پریوی کونسل کی حیثیت بادشاہ کے انتظامی مشیر اور عاملہ کی ہوگئی۔ بعد میں اسی پریوی کونسل کی ایک اندرونی کمیٹی نے "کابینہ" کا نام اختیار کیا اور اسی کابینہ یعنی خفیہ اندرونی کمیٹی نے سترھویں صدی میں پریوی کونسل کو انتظامی فیصلہ سازی اور عملی انتظام سے بے دخل کرکے بذاتِ خود مملکت کی کارکن عاملہ کا درجہ حاصل کیا۔ یہی کابینہ اٹھارویں صدی میں پارلیمان کی نمائندہ اور بیسویں صدی میں سیاسی پارٹیوں کے

توسط سے عوام کی نمائندہ ہوئی۔

1215 کے "منشورِ عظیم" (Magna Carta) کو انگلستان میں دستوری حکومت اور شہری آزادیوں کی بنیاد تسلیم کیا گیا ہے۔ شروع میں یہ آزادیاں فقط اُمرا کے طبقہ کو حاصل تھیں لیکن بعد کی صدیوں میں عوام الناس کو بھی حاصل ہو کر رہیں۔ موجودہ پارلیمان کا عروج تیرھویں صدی میں ہوا۔ اپنی مالی ضروریات کو پورا کرنے کے لئے بادشاہ کو امرا کے طبقہ کے علاوہ عوام الناس سے بھی ملکی امور میں مشورہ کرنے اور اُن سے مطالبۂ زر کرنے پر مجبور ہونا پڑا۔ چنانچہ پہلی بار 1265 میں شاہی فرمان (Writ) کے ذریعہ امرا کے ساتھ ساتھ ہر شائر یا کونٹی سے دو نائٹوں اور ہر برو (Borough) یعنی شہر سے دو شہریوں کو عوام کے نمائندہ کے طور پر بادشاہ سے مشورہ کے لئے طلب کیا گیا۔ 1295 میں شاہ ایڈورڈ اول کی جانب سے طلب کردہ پارلیمان کو "ماڈل پارلیمان" (Model Parliament) اسی لئے کہا جاتا ہے کہ اس میں طبقۂ امرا کے ساتھ طبقۂ عوام کے نمائندے بھی شریک ہوئے تھے۔ چودھویں صدی میں عوام کے نمائندوں نے امرا سے الگ نشست کرنا شروع کیا اور تب اپنے اسپیکر (بادشاہ اور عوام کے درمیان ترجمان) کی سربراہی میں دارالعوام (House of Commons) کے نام سے علیحدہ ایوان کی حیثیت حاصل کی۔

شروع میں پارلیمان کی حیثیت محض شاہی مشیر اور معاون کی تھی۔ اُسے قانون سازی اور مالیہ کاری کے آزادانہ اختیارات حاصل نہیں تھے۔ لیکن پندرھویں صدی میں "نمائندگی نہیں تو ٹیکس نہیں" (No Taxation Without Representation) کے اصول پر پارلیمان نے شاہی مالیہ کو کنٹرول کرنا شروع کیا اور قانون سازی کے میدان میں بادشاہ سے یہ اصول تسلیم کرا لیا کہ جب تک پارلیمان بذاتِ خود کسی مسودۂ قانون (Bill) کو عرض داشت (Petition) کی شکل میں پیش نہ کرے بادشاہ اپنی طرف سے کوئی قانون جاری نہیں کرے گا۔ یہاں سے

شاہی آرڈی نینس کے ذریعے قانون سازی کا خاتمہ ہوا۔ شروع میں پارلیمان کے اجلاس کے اوقات اور وقفے معین نہیں تھے۔ بلکہ بادشاہ اپنی ذاتی مرضی یا ضروریاتِ وقت کے لحاظ سے پارلیمان کو طلب کر لیا کرتا تھا۔ رفتہ رفتہ پارلیمان کے اجلاس معینہ وقفوں سے ہونے لگے اور اس کے ضابطۂ کارکردگی کے اصول قائم ہوئے۔ سولہویں صدی پارلیمان کے زوال کا دور تھی جب وہ مطلق العنان ٹیوڈر (Tudor) بادشاہوں کی فرماں بردار رہی۔ لیکن ان حکمرانوں نے پارلیمان کے ارکان کو مملکت کا انتظام چلانے کی تربیت دی اور انہیں کی تربیت اور ڈسپلن کے طفیل سے سیاست داں سترھویں صدی میں ملکی نظام کی باگ ڈور سنبھالنے کے دعویدار ہوئے۔ سترھویں صدی کا زمانہ بادشاہ اور اس کی پارلیمان کے درمیان اقتدار کی کشمکش اور خانہ جنگی کا زمانہ تھا۔ اس خانہ جنگی میں آلیور کرامویل ــــــ (Oliver Crommwell) کی سربراہی میں پارلیمان کی فتح ہوئی۔ بادشاہِ وقت چارلس اوّل (Charles I) کا سر قلم کیا گیا۔ بادشاہت کے ساتھ دارالامرا کو بھی ختم کر کے شخصی آمریت کا نظام قائم کیا گیا۔ لیکن کرامویل کی موت کے بعد غیر شاہی نظام ناکام ثابت ہوا چنانچہ 1660 کی بحالی (Restoration) سے بادشاہت اور پرانی پارلیمان کو پھر سے بحال کیا گیا۔ لیکن جب جیمس دوم (James II) اپنی پارلیمان کی مرضی کے خلاف کام کرنے لگا تو پارلیمان نے اس سے بغاوت کی۔ جیمس نے خود کو بے بس پا کر ملک سے فرار ہو کر فرانس میں پناہ لی۔ تب پارلیمان نے شاہی تخت کے خالی ہونے کا اعلان کیا اور ہالینڈ کے شاہ ولیم (King William) اور اس کی بیوی ملکہ میری (Queen Mary) کو اپنی شرائط پر مشترکہ طور سے انگلستان کا تاج پیش کیا جسے انہوں نے قبول کیا۔ اسی تبدیلی کو 89-1688 کا دستوری انقلاب یا "عظیم الشان انقلاب" (Glorious Revolution) کہا جاتا ہے۔ اس پُرامن دستوری انقلاب کے دو عظیم مظاہر 1689 کی دستاویز حقوق (Bill of Rights) اور 1702 کا

قانون بندوبست (Act of Settlement) ہیں جنہیں لاگو کرکے انقلابی پارلیمان نے مطلق العنان شاہی حکومت کی جگہ دستوری حکومت اور قانون کی حکمرانی اور خدائی بادشاہت کی جگہ سیکولر پارلیمانی محدود بادشاہت اور پارلیمانی سیادت کے اصول قایم کیے۔

1688 کا دستوری انقلاب اور اسکے نتائج

انقلاب سے پہلے

1. بادشاہ مطلق العنان تھا اور حکمرانی کے خدائی حق کا دعویدار تھا۔
2. عدالتوں کی کارروائی میں دخل دیتا تھا اور ججوں کو اپنی مرضی سے برطرف کر سکتا تھا۔
3. پارلیمان سے منظور شدہ قوانین کو معطل اور موقوف کرنے کا حق رکھتا تھا۔
4. اُس نے ایک مستقل فوج اکٹھا کر رکھی تھی جو انگلستان کی حریت پسندی کیخلاف امر تھا۔
5. بادشاہِ وقت کیتھولک مذہب کا شیدائی، کیتھولکوں کا سرپرست اور فرانس کا حمایتی تھا۔ جبکہ کیتھولک مذہب اور کیتھولک فرانس دونوں سے انگلستان کی دیرینہ عداوت تھی۔

انقلاب کے بعد

1. مطلق العنان شاہی کی جگہ پارلیمان کی حاکمیت کا اصول قائم ہوا۔ بادشاہت محدود اور دستوری ہوگئی۔ تخت نشینی کے خدائی حق کی جگہ پارلیمان کی رضا اور سند کا اصول قائم ہوا۔
2. انگلستان میں کیتھولک مذہب کے حامیوں پر پابندی لگائی گئی۔ کلیسائے انگلستان کی بالاتری قائم ہوئی لیکن غیر مقلدوں (Non-Conformists) کے لئے مذہبی آزادی کا اصول تسلیم کیا گیا۔
3. عدلیہ کی آزادی اور قانون کی حکمرانی (رول آف لا) کے اصول قائم ہوئے۔
4. فوج اور شاہی مالیہ پر پارلیمان کا مکمل کنٹرول قائم ہوا۔
5. کیتھولکوں کے ساتھ سختی اور فرانس کی مخالفت کی پالیسی اپنائی گئی۔

اس دستوری انقلاب کے نتیجہ میں سیاسی اقتدار اور حاکمیت بادشاہ کی
ذات سے پارلیمان کو منتقل ہو کر رہی۔ قانونی اور رسمی اعتبار سے بادشاہ پہلے کی طرح
سربراہ مملکت باقی رہا اور اُسے سابق کے تمام شاہی اختیاراتِ خاص (Prerogatives)
بھی حاصل ہے لیکن رفتہ رفتہ پارلیمانی حاکمیت کے اصول کے مطابق یہ اختیارات
پارلیمان کے واسطے سے بادشاہ کے وزیروں کو منتقل ہوگئے جنہیں قانوناً بادشاہ نامزد
کرتا ہے لیکن عملاً وہ پارلیمان کے نمائندہ اور اس کے سامنے مسئول ہیں یہ بادشاہ
کوئی غلطی نہیں کرسکتا۔ کا اس قضیہ کے تحت دستوری سربراہ مملکت اب ذمہ دار وزیروں
کے مشوروں کے بغیر کام نہیں کرتا۔ اور اگر بعض کام بذاتِ خود کرتا ہے تو یہاں بھی
دستوری روایات کا پابند ہے۔ کابینہ یا ذمہ دار پارلیمانی حکومت کے اصول 1741
سے 1837 کے دوران قایم ہوئے اور 1837 سے 1901 کے دوران
پارلیمانی جمہوریت کو عروج ہوا۔

1832 کے اولین قانونِ اصلاح پارلیمان (Reform Act) کے تحت
جمہوری حقِ رائے دہی (Democratic Franchise) کا اصول تسلیم کیا گیا۔ لیکن
ایک عرصہ تک ووٹ دینے کے لئے جائداد کی شرط نافذ رہی۔ 1832 کے قانون
نے بیس برس سے اُوپر کی عمر کے مردوں کو ووٹ کا حق دیا جن کا تناسب اس
وقت کی آبادی میں سات فی صد تھا۔ 1917 کے دوسرے قانونِ اصلاح نے 16 فی
صد نرینہ آبادی کو ووٹ کا حق دیا۔ 1844 کے قانونِ نمائندگی عوام
(Representation of the People Act) نے دیہی مزدوروں کو ووٹ
کا حق دیا جس سے اس وقت کی آبادی میں ووٹ دہندگان کا تناسب 28 فی صد ہوگیا
اس وقت تک عورتوں کو ووٹ سے محروم رکھا گیا تھا لیکن 1918 کے قانونِ نمائندگی
عوام نے تیس سال سے اوپر کی عورتوں کو ووٹ کا حق دیا اور اس طرح 78 فی صد
آبادی ووٹ کی حقدار ہوئی۔ 1928 کے قانونِ نمائندگی نسواں (Female Sufferage Act)
نے عورتوں کے لئے رائے دہی کی عمر کو تیس برس سے گھٹا کر 21 برس کر دیا۔ قانون

نمائندگی عوام میں 1970 کی ایک ترمیم کے ذریعہ رائے دہی کی عمر کو عورتوں اور مردوں کے لئے یکساں طور پر 18 سال اور چناؤ میں امیدوار ہونے کی عمر کو 21 سال کر دیا گیا اس تفصیل سے معلوم ہوگا کہ برطانیہ میں عام رائے دہندگی یا جمہوری نمائندگی کا اصول اچانک نہیں بلکہ سو برس کے عرصہ میں رفتہ رفتہ نافذ ہوا۔

پچھلے سو برسوں کے دوران عام حق رائے دہی کی مرحلہ وار توسیع سے تین خاص نتائج برآمد ہوئے : (1) بادشاہت محض ایک محدود، دستوری، علامتی اور نمائشی ادارہ ہو کر رہ گئی ہے۔ (2) پارلیمان کے جمہوری ایوان یعنی دارالعوام کو غیر جمہوری یا نسبی ایوان یعنی دارالامرا پر فوقیت حاصل ہو کر رہی۔ 1911 اور 1949 کے قوانین پارلیمان (Parliament Acts) کے ذریعہ دارالامرا کے قانونی اور مالی اختیارات کو اسطرح محدود کیا گیا ہے کہ وہ بھی بادشاہت کی طرح بے اقتدار اور نمائشی ادارہ ہو کر رہ گیا ہے (3) 1885 کے بعد سے عام حق رائے دہی کی توسیع سے عوامی پیمانہ کی سیاسی پارٹیاں وجود میں آئیں اور پارٹی پالیٹکس کے عروج کے نتیجہ میں چناؤ پارٹیوں کے اصولوں اور پرگراموں کی بنیاد پر ہونے لگے۔ اور پارٹی اور پروگرام پر مبنی حکومتیں تشکیل ہونے لگیں بیسویں صدی عوامی جمہوریت کا دور ہے جبکہ سیاسی حاکمیت اور سیادت عوام کو منتقل ہو کر رہی۔ اب عوام صحیح معنوں میں عام چناؤ کے دوران اپنی حکومت کا انتخاب کرتے ہیں۔ کابینہ کی حیثیت اب دارالعوام میں اکثریتی پارٹی کی مجلس عاملہ کی ہوگئی ہے جس کی میعاد پارلیمانی اکثریت کے برقرار رہنے اور عوام کی حمایت حاصل رہنے کے دوران ہے۔ دوسری طرف چونکہ پارلیمانی طرز حکومت کو حکمراں پارٹی کے اندرونی اتحاد اور ڈسپلن کے بغیر چلانا ممکن نہیں ہے لہٰذا کابینہ کو اپنی پارلیمانی پارٹی پر اور کابینہ پر اس کے لیڈر یعنی وزیر اعظم کو فوقیت حاصل ہو کر رہی ہے۔

باب دوم

برطانیہ کے دستور کی بنیادی خصوصیات

برطانیہ عظمیٰ کا دستور جزوی طور پر تحریری اور بیشتر غیر تحریری لیکن تمام تر غیر مرتب ہے۔ اسی لئے اس کو کبھی "غیر تحریری" (On Written) اور کبھی "ارتقائی" (Evolutionary) دستور کہتے ہیں۔ ذیل میں ہم دستورِ برطانیہ کی سات خصوصیات سے بحث کریں گے جنہیں سمجھے بغیر اس کے انفرادی کردار کو سمجھنا مشکل ہے۔

۱۔ ارتقائی اور غیر مرتّب دستور

تمام دساتیر عالم میں دستورِ برطانیہ اس لحاظ سے منفرد ہے کہ وہ امریکی یا فرانسیسی دستور کی طرح کسی ایک مستند اور مرتّب دستاویز کی شکل میں نہیں پایا جاتا جسے کسی دستور ساز اسمبلی یا کونشن یا ریفرنڈم کے ذریعہ اختیار کیا گیا ہو۔ دستور برطانیہ جزوی طور پر لکھا ہوا، بیشتر غیر لکھا اور تمام تر غیر مدّون ہے۔ اس کے پانچ اجزائے ترکیبی کسی ایک وقت کی نہیں بلکہ پچھلے ایک ہزار برسوں کی پیداوار ہیں۔ برطانیہ میں جملہ قانونی ضابطوں، روایات، عواید اور سیاسی اداروں کے مجموعہ کو ہی دستور کا

نام دیا گیا ہے۔ انکی تاریخ میں کسی ایک تحریری دستور کا نشان نہیں پایا جاتا جب سترھویں صدی کے اواخر میں ایک انگریز سیاست داں کو معلوم ہوا کہ اٹلانٹک سمندر کے پار ولایاتِ متحدہ کے لوگوں نے ایک دستاویز وضع کی ہے جسے وہ "دستور" کہتے ہیں۔ تو اس نے کہا کہ شاید وہ لوگ یہ سمجھتے ہیں کہ دستور کوئی حلوہ ہے جسے کسی نسخہ کے مطابق بنایا جا سکتا ہے۔

مشہور انگریز مصنف اے۔ وی۔ ڈائسی (A.V. Dicey) نے اپنی کتاب "مقدمۂ مطالعہ قانونِ دستور" (Introduction to the study of the low of the Constitution)

میں اس غیر تحریری یعنی ارتقائی دستور کو دو حصوں تقسیم کیا ہے:

(الف) "قانونِ دستور" (The Law of the Constitution)

(ب) "روایاتِ دستور" (The Conventions of the Constitution)

قانونِ دستور کامن لا کے چند ضابطوں کے سوا تمام تر تحریری اور مستند اور عدالتوں سے قابلِ تسلیم اور قابلِ نفاذ ہے۔ لیکن روایاتِ دستور تمام تر غیر تحریری، عدالتوں سے غیر تسلیم شدہ اور عدالتوں کے ذریعہ ناقابلِ نفاذ ہیں۔

قانونِ دستور سے مراد دستوری اہمیت کے حامل وہ ضوابط ہیں جو ذیل کی چار شکلوں میں پائے جاتے ہیں:

(1) پارلیمان کے وضع کردہ قوانین (Acts) مثلاً 1689 کی دستاویز حقوق (Bill of Rights) 1702 کا قانونِ بندوبست (Act of Settlement)، 1920 کا ناگہانی اختیارات کا قانون (Emergency Powers Act) 1911 اور 1949 کے پارلیمان ایکٹ، 1937 کا قانونِ وزرائے تاج (Ministers of the Crown Act) وغیرہ شامل ہیں۔ اس زمرہ میں بعض شاہی فرامین مثلاً میگنا کارٹا اور بعض معاہدات مثلاً 1707 کا معاہدۂ اتحادِ اسکاٹستان و انگلستان (Act of Union) بھی شامل ہیں۔

(2) برطانوی عدالتوں کے ذریعہ صادر فیصلے اور احکام۔ لیکن پارلیمان کو عدالتوں کے بنائے ضابطوں اور ان کی تعبیرات کو بدلنے کا حق ہے۔

(3) کامن لا (Common Law) یعنی رواجی قانون کے بعض تحریری اور غیر تحریری ضوابط مثلاً شہری آزادی کا اصول۔

(4) پارلیمانی ضوابط اور احکام جو اس کی کارروائیوں میں لکھے ہوتے ہیں مثلاً دونوں ایوانوں کی کارکردگی کے اصول اور ارکانِ پارلیمان کی مراعات و حقوق۔

قانونِ دستور کے ضابطوں کی چند مثالیں یہ ہیں۔ ایک تو یہ ضابطہ کہ "بادشاہ کوئی غلطی نہیں کرسکتا" (The King can do no wrong) یہ کامن لا کا بہت معروف اصول ہے جو کسی دستاویز میں لکھا ہوا نہیں ہے بلکہ صدیوں سے تسلیم کیا جاتا رہا ہے۔ شروع میں اسکے معنی تھے بادشاہ کی ذاتی مصئونیت اور ناقابل مواخذہ ہونے کے۔ کیونکہ بادشاہ اپنے وضع کردہ قوانین، اپنی عدالتوں اور اپنی رعایا سے بالاتر تھا۔ اسی لیے اس پر کسی عدالت میں مقدمہ نہیں چلایا جا سکتا۔ ڈائسی نے اس سلسلہ میں ایک مثال دی کہ بفرضِ محال اگر بادشاہ اپنے وزیر اعظم کو گولی سے اڑا دے تو بھی کوئی ملکی عدالت اس کا کوئی نوٹس نہیں لے گی۔ لیکن فی زمانہ اس اصول کے دو خاص مفہوم اور بھی ہیں: اولاً بادشاہ کی ذات عملی حکومت، انتظام اور سیاست سے مبرا اور بالاتر ہے۔ کیوں کہ دستوری روایات کے تحت اس کے سارے اختیارات پارلیمان اور پارلیمان کے سامنے جواب دہ وزیروں کو منتقل ہوگئے ہیں اسی لئے تمام سرکاری پالیسیوں اور اقدامات کی تمام تر ذمہداری حکومتِ وقت کی ہے نہ کہ سربراہِ مملکت کی۔ جملہ شاہی اختیارات کابینہ یا مسئول وزراء کی صلاح سے استعمال کئے جاتے ہیں لہٰذا کسی بھی سرکاری کارروائی کے لیے بادشاہ نجی طور سے ذمہ دار نہیں ہے اسی طرح سے کوئی سرکاری کارندہ اپنے کسی غلط کام کی ذمہ داری سے، جس کے لئے وہ کوئی قانونی جواز نہیں فراہم کرسکتا۔ یہ کہہ کر نہیں مبرا ہو سکتا کہ اس نے یہ کام تاج (Crown) کے

مفاد میں یا حکام بالا کے حکم پر کیا تھا۔ اپنی ہر کارروائی کے لئے تاج کا ہر کارندہ قانون کے مطابق کام کرنے کے لئے پابند ہے۔

قانون دستور کا ایک دوسرا ضابطہ جو 1689 کی دستاویز حقوق (Bill of Rights) سے قائم ہوا یہ ہے کہ "تاج کو کسی جاریہ قانون کو معطل کرنے یا موقوف کرنے کا حق نہیں ہوگا۔" یعنی کسی قانون کو منسوخ، معطل یا موقوف کرنے کا حق صرف پارلیمان کو ہوگا تاج کو نہیں ۔۔ یہی مسئلہ سترھویں صدی کی خانہ جنگی کا باعث ہوا تھا۔

تیسرا ضابطہ جو 1702 کے قانون بندوبست سے لاگو ہوا یہ ہے کہ "عدالتوں کے جج نیک چلنی کے دوران اپنے عہدوں پر برقرار رہیں گے۔"

(The Judges hold Office during good behaviour): یہ اصول عدلیہ کی آزادی اور قانون کی حکمرانی کی بیخ و بنیاد ہے۔ اگرچہ ججوں کی تقرری کا حق خاص تاج کو ہے لیکن تاج اُس وقت تک کسی جج کو برطرف نہیں کرسکتا جب تک قانون بندوبست کے تحت پارلیمان کے دونوں ایوان بادشاہ کو اسکی برطرفی کے لئے قرارداد (Address) نہ پیش کریں۔

چوتھا ضابطہ تاج کے وزیروں اور سرکاری کارندوں کی نجی مسؤلیت (Personal Accountability) کا ہے۔ یعنی تاج کے ذریعہ یا تاج کے نام سے کی گئی ہر کارروائی کے لئے کوئی نہ کوئی سرکاری کارندہ قانوناً ذمہ دار ہے۔ برطانیہ میں وزارتی مسؤلیت تین بنیادی اصولوں پر قایم ہے:

اوّلاً: بادشاہ کوئی غلطی نہیں کرسکتا لہٰذا وہ نجی طور سے اپنے کسی کام کے لئے ذمہ دار نہیں ہے۔ اس کے ہر کام کی ذمہ داری متعلقہ محکمہ اور عملہ کی ہوتی ہے۔

دوم: جب تک کسی سرکاری کاغذ یا دستاویز پر متعلقہ وزیر اپنی سرکاری مہر نہ ثبت کرے یا شاہی مہر کے متوازی دستخط نہ کرے یا متعلقہ وزیر کے عکسی دستخط کے نیچے

ماتحت افسر دستخط نہ کرے، کوئی عدالت اس کاغذ یا
دستاویز کی سرکاری یا قانونی حیثیت تسلیم نہیں کرے گی۔
سوم: اس طرح کی ہر توثیق کے بعد ہر متعلقہ شخص اپنی کاروائی
کے لئے نجی طور سے مسئول ہے۔ یہ ضابطہ بھی قانون
دستور کا مسلمہ اصول ہے لیکن کہیں لکھا ہوا نہیں ہے۔

پانچواں ضابطہ شہری آزادی (Civil Liberty) کی ضمانت کا اصول ہے، برطانیہ میں شہری آزادیوں کا دائرہ اور حدود کامن لا کے اصولوں کے تحت عدالتوں نے طے کیا ہے۔ کامن لا کا ایک بنیادی اصول یہ ہے کہ ہر شخص اس وقت تک معصوم ہے جب تک وہ صریحاً کسی جرم کا ارتکاب نہ کرے اور کسی شخص کو اس وقت تک کوئی سزا نہیں دی جاسکتی جب تک اس کا جرم عدالت سے قانونی کاروائی کے ذریعہ ثابت نہ ہو جائے۔

"قانونِ دستور" کے برعکس "روایاتِ دستور" سے مراد وہ تمام اصول اور ضوابط ہیں جو پارلیمان کے کسی ایکٹ یا اس کی روییداد میں لکھے نہیں پائے جاتے بلکہ جو غیر رسمی طور پر وضع کئے گئے ہیں اور جن کی بنیاد محض سیاسی مفاہمت اور برتاؤ پر ہے۔ ان کی حیثیت سیاسی اور عملی یا افادی اصولوں کی ہے نہ عدالتیں ان کو قانون تسلیم کرتی ہیں نہ ان کو نافذ کرنے کی پابند ہیں۔ اس کے باوجود تمام سیاست داں اور عوام الناس ان جاریہ روایات کی پابندی کرتے ہیں قانونی طور پر قابلِ نفاذ نہ ہونے کے باوجود سیاسی زندگی اور نظامِ حکومت میں ان کی اتنی ہی اہمیت ہے جتنی قانونِ دستور کے ضوابط کی۔ مثلاً اعضائے حکومت اور ان کی کارکردگی کے بارے میں بعض قانون موجود ہیں۔ لیکن مجرد قوانین تمام جزئیات یا حالاتِ زمانہ کی رعایت نہیں کرسکتے۔ حکومت کے اداروں کے آپس میں کیا روابط ہونے چاہئیں یا حکام اور محکومین کے درمیان کیا رشتہ ہو اس کا تعین قوانین سے نہیں بلکہ روایات سے کیا گیا ہے۔ یہ دستوری روایات مجرد قوانین کو قابلِ عمل بناتی اور ان کے بے جان قالب میں روح پھونکتی ہیں۔ ان روایات کا کہیں نہ تو تحریری ثبوت ہے نہ انہیں کبھی کسی

مستند دستاویز میں جمع کیا گیا ہے ۔ انکی ابتدا عملی ضروریات سے ہوتی ہے اور جب تک انکی افادیت برقرار رہتی ہے حکام اور محکومین دونوں انہیں اپنی یادداشت میں محفوظ رکھتے ہیں۔ لہٰذا ان روایات کی سند قانون سے نہیں بلکہ عملی سیاست سے ہے ۔ لیکن بالآخر قانون ہی ان کی سند اور ضمانت ہے ۔ کیوں کہ بعض دستوری روایات دستوری قانون اور دستوری کارروائی سے اسطرح مربوط ہیں کہ قانون کو توڑے بغیر انہیں توڑنا ممکن نہیں ہے ۔ اسی لئے بنیادی روایات کی خلاف ورزی قانون اور بالآخر رائے عامہ سے ٹکرانے کے مترادف ہوگی ۔ جس کے نتائج خطرناک ہو سکتے ہیں ۔ یہ روایات تمام تر عملی نوعیت کی ہیں ۔ تجربہ اور عمل سے نظیریں قایم ہوتی ہیں ۔ مفید نظیریں ہی اصولوں کا درجہ اختیار کرتی ہیں ۔ اور یہی اصول روایت بن جاتے ہیں اور اس وقت تک برتے جاتے ہیں جب تک اُن کی افادیت برقرار رہے یا اتفاق رائے سے انہیں ترک نہ کر دیا جائے ۔

قانونِ دستور اور روایاتِ دستور میں فرق صرف اتنا نہیں کہ اول الذکر تحریری ہے اور ثانی الذکر غیر تحریری ۔ بلکہ اہم تفریق یہ ہے کہ فقط قانونِ دستور کو قانونی درجہ حاصل ہے اور فقط اسی کو ملکی عدالتیں بطور قانون لاگو کرنے کی پابند ہیں ۔ جب کہ روایاتِ دستور کو قانون کا درجہ حاصل نہیں ہے ۔ نہ انہیں کوئی عدالت تسلیم کرتی اور نہ ہی قابلِ نفاذ سمجھتی ہے ۔ پھر سوال یہ ہے کہ جب وہ عدالتوں سے تسلیم شدہ نہیں ہیں نہ انہیں قانونی طور سے لاگو کرایا جا سکتا ہے تو پھر ان کی سند اور طاقت کیا ہے ؟ جواب یہ ہے کہ ان کی سند دُہری ہے یعنی بڑی حد تک سیاسی اور کسی حد تک قانونی بھی ہے ۔ اوّلاً ان روایات کی سند اُن کی سیاسی افادیت اور رائے عام کی حمایت سے ہے ۔ عدالتوں سے تسلیم نہ ہونے کے باوجود وہ دستور کی کارکردگی میں مرکزی اہمیت رکھتی ہیں ۔ اسی لئے دستوری روایات کو "دستور کا ضمیر" (Conscience of the Constitution) اور "دستوری ضابطۂ اخلاق" (Constitutional Morality) بھی کہا جاتا ہے ۔ اس ضابطۂ اخلاق کی

پابندی کے بغیر حکمراں اور سیاست داں قانون اور تہذیب کے دائرہ میں رہ کر کام کرنے کے پابند نہیں ہو سکتے۔ ثانیاً اہم ترین اور بنیادی روایات کی حتمی سند خود قانون ہی ہے۔ بنیادی اور غیر بنیادی روایات میں فرق اتنا ہے کہ کبھی کبھی بعض حکومتیں اپنی وقتی مصلحت سے غیر اہم اور غیر بنیادی روایات کو نئے مفہوم دیتی یا انہیں توڑتی مروڑتی ہیں۔ عوام اس طرح کی فروعی خلاف ورزی کو انگیز کر سکتے یا نظر انداز کر سکتے ہیں۔ لیکن کوئی حکومت کسی بنیادی روایت کو توڑنے کی جرأت نہیں کر سکتی کیوں کہ بنیادی روایات دستوری قوانین میں اس طرح پیوست ہیں کہ کسی بنیادی روایت کو توڑنا اس سے منسلک قانون کو توڑے بغیر ممکن نہیں ہے۔ لہٰذا اس کو توڑنے سے رائے عام باغی ہو سکتی ہے یا سیاسی بحران برپا ہو سکتا ہے۔ مثال کے طور پر بادشاہ کی دستوری حیثیت اور رول، پارلیمان کی سیادت کا اصول اور وزارتی مسئولیت یہ سب دستور برطانیہ کی بنیادی روایات ہیں۔ ان میں سے کسی بھی روایت سے انحراف کیا جائے تو برطانیہ میں سیاسی بحران برپا ہو کر رہے گا۔ لیکن اصل مسئلہ قانون کا نہیں بلکہ نیت کا ہے۔ اگر کوئی شخص روایات کو توڑنے کی نیت کر سکتا ہے تو وہ دستور کے قانون کی بھی پروا نہیں کرے گا۔ لیکن اگر اُسے یہ معلوم ہو کہ کسی روایت کو توڑنا رائے عام سے ٹکرائے بغیر ممکن نہیں ہے تو وہ اُسے توڑنے سے باز رہے گا۔

برطانیہ کے تمام دستوری انقلابات انہیں روایات کے دائرہ میں برپا ہوئے ہیں۔ ہر ایک انقلاب نے پرانی روایات کو کالعدم کیا اور نئی روایات کو جنم دیا ہے برطانیہ کی حکومت اور سیاست کے تمام تر پہلو انہیں روایات پر مبنی ہیں۔ ان میں سے پانچ روایات اساسی اہمیت کی حامل ہیں یعنی (1) قانون کی حکمرانی (رول آف لا) کا اصول (2) پارلیمان کی سیادت (پارلیمنٹری ساورنٹی) کا اصول، (3) دستوری اور محدود بادشاہت کا اصول، (4) وزارتی مسئولیت کا اصول اور (5) جمہوریت کا اصول۔

دستوری روایات لاتعداد اور ان گنت ہیں۔ نہ کبھی انہیں شمار کرنے کی کوشش کی گئی نہ وہ کبھی مرتب کی گئیں۔ اسی طرح بعض پارلیانی اور سرکاری کارروائیوں

یادستاویزوں میں ان کا ذکر ملنے سے بھی ان کا تحریری کردار ثابت نہیں ہوتا۔ ان میں حالاتِ زمانہ کے مطابق ردوبدل ہوتی رہتی ہے۔ اوپر کی پانچ بنیادی روایات کے علاوہ ذیل میں چند دوسری اہم جاریہ روایات کو درج کیا جاتا ہے:

1- پارلیمان کے دونوں ایوانوں سے منظور ہونے کے بعد ہر مسودۂ قانون (Bill) کے لئے شاہی منظوری (Royal Assent) لازم ہے فی زمانہ اس کے معنی یہ ہیں کہ بادشاہ کسی پارلیمانی بل کو رد نہیں کرسکتا۔

2- اٹھارویں صدی سے یہ روایت قائم ہوئی کہ مالی امور میں جمہوری دارالعوام کو غیر جمہوری دارالامرا پر فوقیت اور سبقت حاصل ہے۔ چنانچہ کسی بھی مالی مسودۂ قانون (Money Bill) کو پہلے دارالامرا میں نہیں پیش کیا جاسکتا۔

3- 1863 سے یہ روایت قائم ہے کہ جب دارالامرا ملک کی عدالت عالیہ کی حیثیت سے اپیلوں کی سماعت کرے تو اس کی نشست میں فقط نو (۹) اُمرائے استغاثۂ عام (Lords of Appeal-in-ordinary) اور امرائے قانون (Law Lords)؛ یعنی وہ امرا جو اعلیٰ ترین عدالتی عہدوں پر فائز ہیں یا رہ چکے ہیں، شریک ہو سکتے ہیں۔ دوسرے زمروں کے اُمرا کو اپیلوں کی سماعت کا حق نہیں ہے۔

4- دارالعوام کے اعتماد سے محروم ہونے کے بعد وزارت کو استعفا دینا لازم ہے لیکن دارالامرا میں عدم اعتماد کی تحریک پاس ہونے یا کسی سرکاری شکست سے وزارت کو استعفا دینا لازم نہیں ہے۔

5- دارالعوام سے منظور ہونے کے لئے ہر مسودۂ قانون کے لئے تینوں روایتی خواندگیاں لازم ہیں تاکہ کسی فریب یا شک وشبہ کی گنجائش نہ رہے۔

6- اگر کسی اہم مسئلہ پر وزارت کو دارالعوام میں شکست ہو جائے تو اُسے حق ہے کہ سربراہِ مملکت کو ایوان کو توڑنے اور نئے چناؤ کرانے کی سفارش کرے۔ اگر چناؤ کے بعد وزارت کو دوبارہ ایوان میں شکست ہو جائے تو اُسے استعفا دینا لازم ہے۔ ایوان کو دوبارہ توڑ کر چناؤ کرانے کا حق نہیں ہوگا۔

7- کابینہ کی دارالعوام کے سامنے اجتماعی مسئولیت کی روایت پارلیمانی جمہوریت کی جان ہے۔

8- ملکہ اس دستوری روایت کی پابند ہے کہ وہ فقط دارالعوام کی اکثریتی پارٹی کے لیڈر کو وزیرِ اعظم بنا سکتی ہے۔ کسی ایسے شخص کو نہیں جو اقلیتی پارٹی کا لیڈر ہو یا جو ایوان کا اعتماد حاصل نہ کر سکے۔

9- وزارت کے دوسرے ارکان کو ملکہ فقط وزیرِ اعظم کی سفارش پر مقرر کر سکتی ہے۔ اپنی مرضی سے نہیں۔

10- حکومت کو غیر ممالک سے معاہدہ کرنے کا شاہی حقِ خاص (Presrogative) حاصل ہے۔ لہٰذا کسی معاہدہ پر دستخط کرنے سے پہلے پارلیمان کی پیشگی منظوری یا بعد میں پارلیمان سے اس کی توثیق لازم نہیں ہے (سوائے اس کے کہ خود معاہدہ میں توثیق کی شرط رکھی گئی ہو)۔ لیکن حکومت عموماً کوئی ایسا معاہدہ نہیں کرتی جسے پارلیمان کی تائید حاصل نہ ہو۔

11- امورِ خارجہ کے انتظام، خارجی پالیسی کی تشکیل، سفارتی تعلقات، حکومتوں اور مملکتوں کو تسلیم کرنے، اعلانِ جنگ، معاہدۂ صلح وغیرہ کے معاملات شاہی اختیاراتِ خاص ہیں جن کے لئے پارلیمان کی پیشگی منظوری لازم نہیں ہے۔ لیکن حکومت کوئی اقدام ایسا نہیں کرتی جس کو دونوں ایوانوں کی تائید حاصل نہ ہو یا اگر دونوں ایوانوں کے

درمیان اختلافِ رائے ہے تو دارالعوام کی رائے کو اہمیت دی جاتی ہے۔

12- اگر کوئی حکومت دارالعوام کی مرضی کے خلاف اعلانِ جنگ کرے یا معاہدۂ صلح پر دستخط کرے تو اسے سراسر خلافِ دستور مانا جاتا ہے۔

13 ہر سال پارلیمان کی کم از کم ایک نشست لازم ہے۔ اس کی ضرورت سرکاری اخراجات کے لئے سالانہ بجٹ کی پارلیمانی منظوری سے منسلک ہے۔

لوچ دار اور مطابقت پذیر دستور

دستورِ برطانیہ کے لوچ دار (Flexible) ہونے کے تین پہلو ہیں:

(1) برطانیہ میں دستورِ اساسی (Fundamental Law) نام کی کوئی چیز نہیں پائی جاتی۔ نہ یہاں عام قانون اور دستوری قانون کے درمیان کوئی فرق کیا جاتا ہے۔

(2) چونکہ دستوری قانون اور عام قانون کو ایک ہی ادارہ یعنی پارلیمان بناتی ہے جو کسی بھی دستوری اہمیت کے ایکٹ کو اسی طرح بنا سکتی، بدل سکتی یا منسوخ کر سکتی ہے جس طرح کسی عام ایکٹ کو۔ لہٰذا یہاں پارلیمان سے بالاتر کسی قانون ساز ادارہ کا اور پارلیمان کے قانون سے بالاتر کسی قانون کا وجود نہیں ہے۔ اسی لئے دستوری ترمیم کے لئے کسی خصوصی مشینری یا طریقہ کی بھی ضرورت نہیں ہے۔ اسی لئے وہ کٹھور نہیں بلکہ لچیلا دستور ہے۔

(3) برطانیہ میں دستوری یا عدالتی تنقیح _ (Constitutional or Judicial

(Review) ۔ کے بجائے پارلیمان کی حاکمیت

(Parliamentary Sovereignty) کا اصول نافذ ہے۔ پارلیمان
جو قانون بنا دے یا جس قانون کو منسوخ کر دے اُسے کوئی ملکی
عدالت دستوری بنیادوں پر کالعدم یا بحال نہیں کر سکتی۔ برطانیہ کا دستوری
قانون عام ملکی قانون سے نکلا ہے نہ کہ عام قانون کسی بالاتر اساسی
قانون کی پیداوار ہے۔ اسی لئے یہاں کسی سپریم کورٹ یا دستوری کونسل
کو دستور کا خصوصی نگہبان نہیں بنایا گیا بلکہ خود پارلیمان کے ارکان اور ملکی
سیاستداں اس کے محافظ ہیں۔

برطانیہ کے دستور کے اس لچیلے پن کا تعلق اس کے ارتقائی اور غیر مرتب
کردار سے ہے۔ یہ دستور جیسا کہ بتایا گیا جزوی طور پر چند تحریری ضوابط اور بیشتر
غیر تحریری دستوری روایات کا مجموعہ ہے۔ چونکہ ضوابط اور روایات کا یہ مجموعہ پارلیمان اور اس
کے بنائے قوانین سے بالاتر نہیں بلکہ خود اس کا تخلیق کردہ ہے جسے پارلیمان جب اور
جس طرح چاہے بنائے یا بگاڑے، اور چونکہ اس دستور کی بنیاد کسی اٹل نظریہ
پر نہیں بلکہ سراسر عملیت اور افادیت پر ہے، اور چونکہ وہ حالات زمانہ اور ضروریات کے
مطابق تدریجی اور غیر مرئی طور سے بدلتا رہتا ہے، اسی لئے اُس کو "متحرک"،
"لوچ دار"، "ارتقائی" اور "مطابقت پذیر" دستور کہا جاتا ہے۔ وہ ہمہ آن
تغیر پذیر اور ارتقا پذیر ہے۔ اسی لئے برطانیہ کے موجودہ سیاسی نظام کی حیثیت
قطعاً حرفِ آخر کی نہیں ہے۔ کوئی نہیں کہہ سکتا کہ بیسویں صدی کے آخر کے تغیرات
اور امکانات کے نتیجے میں اگلی صدی میں وہ کیا شکل اختیار کرے۔

جب ہم یہ کہتے ہیں کہ برطانیہ میں کسی تحریری دستورِ اساسی کی حاکمیت
(Constitutional Sovereignty) کے بجائے پارلیمان کی حاکمیت
(Parliamentary Sovereignty) کا اصول قائم ہے تو اس کے یہ معنی قطعاً نہیں کہ
دستورِ برطانیہ کوئی عارضی یا ناپائیدار نظام ہے یا سیاست دانوں کے ہاتھوں کا کھلونا ہے۔

اس کے غیر محفوظ یا ناپائیدار ہونے کا سوال اس لئے نہیں پیدا ہوتا کیونکہ وہ جن سیاستدانوں کی تحویل میں دیا گیا ہے وہ صحیح معنوں میں عوام کے نمائندہ، ذمہ دار اور قانون پسند ہیں۔ وہ دستوری ضوابط اور روایات کا پورا احترام کرتے ہیں۔ وہ سیاسی اور سماجی تبدیلی لانے کے لئے نہ تو جبروتشدد کے قایل ہیں نہ انقلابی اتھل پتھل کو پسند کرتے ہیں۔ بلکہ وہ جو تبدیلی لانا چاہتے ہیں اس کے لئے پرامن، دستوری، پارلیمانی اور اصلاحی جدوجہد کرتے ہیں۔ جمہوریت پسند خواص اور جمہوریت پسند عوام دونوں ہی اس کے نگہبان ہیں۔ اسی لئے برطانیہ کا دستور انتہائی لوچ دار اور عام حالات اور ناگہانی حالات سے سازگار رہنے کے ساتھ انتہائی پائیدار بھی ہے۔

پارلیمان کی حاکمیت

پارلیمان کی قانونی حاکمیت یا سیادت کا نظریہ دستور برطانیہ کا ایک بنیادی عنصر ہے۔ پارلیمان سے مراد وہ ہیئت ہے جو ملکہ، دارالامرا اور دارالعوام کا مرکب ہے۔ انہیں تینوں اجزا سے پارلیمان کی تشکیل ہوتی ہے۔ اور ملک کا ہر قانون "ملکہ باجلاس پارلیمان" (Queen-in-Parliament) کے ذریعہ وضع کیا جاتا ہے۔

پارلیمانی حاکمیت کے معنی یہ ہیں کہ برطانیہ میں قانون سازی کا کلی اختیار فقط ایک مرکزی ادارہ یعنی پارلیمان کو حاصل ہے۔ پارلیمان کسی بھی موضوع پر اور کسی بھی وقت کسی بھی قانون کو بنانے، بدلنے یا منسوخ کرنے کی مکمل آزادی رکھتی ہے۔ پارلیمان سے اوپر یا اس کے متوازی کوئی دوسرا ادارہ قانون بنانے والا اس کے قانون کو بدلنے یا منسوخ کرنیوالا نہیں ہے۔ برطانوی پارلیمان بیک وقت قانون ساز اسمبلی بھی ہے اور ایک دستور ساز اسمبلی بھی۔ ڈائسی نے ایک ساورین یعنی حاکم پارلیمان کی تین خصوصیات بیان کی ہیں جو خود اسی اصطلاح سے مستنبط ہیں:

1- دستور برطانیہ کے تحت کوئی قانون ایسا نہیں جسے پارلیمان بدل نہ سکے

بالفاظ دیگر ایک ہی بالاتر ادارہ دستوری قانون کو اسی طریقہ سے بنا
اور بگاڑ سکتا ہے جس طرح عام قانون کو۔

2- برطانیہ میں دستوری قانون اور عام قانون کے درمیان کوئی تفریق نہیں کی جاتی۔کیوں کہ دونوں یکساں طریقہ سے ایک ہی پارلیمان کے وضع کردہ ہیں۔ اسی لئے اس ملک میں عام قوانین سے بالاتر کوئی جامع یا مرتب دستوری دستاویز نہیں پائی جاتی۔

3- کسی بھی شخص یا ادارہ کو یہ حق حاصل نہیں ہے کہ وہ پارلیمان کے بنائے قانون کو "غیر دستوری" یا ناجائز قرار دے سکے۔ برطانیہ میں کسی قانون ساز ادارہ یا عدالت کو یہ حق نہیں ہے وہ کسی نام نہاد "دستورِ اساسی" سے تجاوز یا اس کی خلاف ورزی یا کسی دوسری بنیاد پر پارلیمان کے بنائے قانون کو ناجائز قرار دے یا اس میں ردوبدل یا ترمیم کر سکے۔یہاں ہر قانون اس وقت تک جائز ہے جب تک پارلیمان اس کو منسوخ نہ کرے۔ اپنے قوانین میں ترمیم و تنسیخ کا حق فقط پارلیمان کو حاصل ہے۔ اسی طرح یہاں کسی عدالتِ عالیہ (سپریم کورٹ) کو دستور کا محافظ نہیں بنایا گیا جو پارلیمان کے قوانین کے دستوری جواز کی چھان بین کر سکے۔ تحریری دستور اور عدالتی تنقیح دونوں برطانیہ کے سیاسی نظام میں اجنبی اصطلاحیں ہیں۔ بجا طور پر کہا گیا ہے کہ دستورِ برطانیہ عام ملکی قوانین سے ماخوذ ہے نہ کہ دستورِ امریکہ کی طرح ملکی قوانین کا ماخذ ہے۔

ایک سوئس مصنف دی لومے (De Lolme) نے حکومتِ انگلستان پر اپنی کتاب میں لکھا ہے کہ "برطانیہ کی پارلیمان مرد کو عورت بنانے اور عورت کو مرد بنانے کے سوا سب کچھ کر سکتی ہے"۔ اس کے معنی یہ ہیں کہ وہ کوئی مافوق الفطرت کام نہیں کر سکتی لیکن انسانی قدرت کے حدود میں تمام انسانی امور پر اسے کلی اختیار حاصل ہے اور اس کی قانونی حاکمیت پر کسی طرح کی کوئی دستوری یا قانونی رکاوٹ نہیں ہے۔ اگر کوئی

رکاوٹ ہے تو وہ محض عملی نوعیت کی ہے یعنی رائے عام یا سیاسی مصلحت یا دستوری روایات کی ہے۔ خود پارلیمان کیا ہے؟ پارلیمان کے مفہوم کو حزبِ اقتدار، حزبِ اختلاف اور رائے دہندگان کی جماعت سے الگ متعین نہیں کیا جا سکتا۔ ان سب کی اجتماعی دانش ہی پارلیمان کی دانش ہے۔

برطانیہ میں پارلیمان کی حاکمیت کا اصول 1688 کے پُرامن دستوری انقلاب سے قائم ہوا۔ اس انقلاب کا قانونی مظہر 1689 کی دستاویزِ حقوق (Bill of Rights) ہے۔ اس انقلاب کا پس منظر یہ ہے کہ جب انگلستان کے بادشاہ وقت جیمس دوم (James II) نے اپنی پارلیمان کی مرضی کے برخلاف کیتھولک مذہب اختیار کیا اور کیتھولک فرانس کا حلیف بننے کی کوشش کی جس سے پروٹسٹنٹ انگلستان کی دیرینہ عداوت تھی تو پارلیمان اس سے باغی ہو گئی۔ پارلیمان کے مقابلہ میں خود کو بے بس پا کر جیمس نے ملک سے فرار ہو کر فرانس میں پناہ لی۔ تب پارلیمان نے تختِ شاہی کے خالی ہونے کا اعلان کر کے ہالینڈ کی ملکہ میری کو، جو انگلستان کے اسٹورٹ شاہی خاندان سے تھی، اور اس کے خاوند شاہ ولیم کو، جو دونوں مذہباً پروٹسٹنٹ تھے، چند شرائط کے ساتھ مشترکہ طور سے انگلستان کا سربراہ بننے کی دعوت دی۔ ان شرائط کو 1688 میں انقلابی پارلیمان نے "اعلانِ حقوق" (Declaration of Rights) کے عنوان سے ایک دستاویز کی شکل میں پاس کیا تھا۔ جب دونوں فرماں رواؤں نے اعلانِ حقوق پر دستخط کر کے برطانیہ کا تاج دار ہونا قبول کیا تو دوسرے سال پارلیمان نے "دستاویزِ حقوق" (Bill of Rights) کے عنوان سے انہیں مستقل قانونی حیثیت دے دی۔

دستاویزِ حقوق کی رُو سے بادشاہت کی سند خدائی حق کے بجائے پارلیمان کے انتخاب اور رضا سے طے پائی۔ یہی دستاویز دستوری بادشاہت اور ذمہ دار حکومت کی بنیاد بنی۔ اور ہر نئے بادشاہ کو اس کی شرائط کا اقرار کرنا ہوتا ہے۔ اس دستاویز نے بظاہر نہ تو بادشاہ با جلاس پارلیمان (The King-in-Parliament)

کے دستوری مرتبہ کو ختم کیا نہ بادشاہ با اجلاس کونسل (The King-in-Council) سے دستوری اختیارات کو سلب کیا۔ یہ سب کے سب اختیارات اسے 1689 کے بعد بھی حاصل رہے اور وہ بدستور حکومت کا قانونی سربراہ رہا، اور اس کے اختیارات کو اس کے نام سے اس کے مقرر کردہ وزراء استعمال کرتے رہے۔ پھر تبدیلی کیا آئی؟ یہ تبدیلی دراصل سیاسی نوعیت کی تھی 1688 کے دستوری انقلاب کے ذریعہ سیاسی اقتدار اور عملی حاکمیت بادشاہ کی ذات سے پارلیمان کو منتقل ہو گئی۔ اب بادشاہ محض نام کا بادشاہ رہ گیا اور اپنی مرضی سے حکومت چلانے کے بجائے پارلیمان کی مرضی سے حکومت چلانے کا پابند ہو گیا۔ اس کے سارے اختیارات پارلیمان اور پارلیمان کے وسیلہ سے نمائندہ اور ذمہ دار وزیروں کو منتقل ہو گئے جواب بھی نام کیلئے بادشاہ کے مقرر کردہ ہیں لیکن سیاسی اعتبار سے عوام کے نمائندہ اور پارلیمان کے سامنے مسئول ہیں۔ یعنی تخت شاہی پر تاج دار رسمی طور سے ترجمان ہے لیکن دراصل حکومت کابینہ چلاتی ہے۔ رفتہ رفتہ بادشاہ امورِ مملکت سے بے نیاز ہوتا گیا اور حکومت وانتظام اور پارلیمانی وجماعتی سیاست سے مُبّرا اور بالاتر ہو گیا۔ بالآخر 1702 کے قانون بندوبست نے بادشاہ پر یہ پابندی عاید کی کہ وہ کسی کاغذ پر اس وقت تک دستخط نہ کرے جب تک کوئی ذمہ دار وزیر اسے اپنے دستخط سے بادشاہ کو پیش نہ کرے۔ اس طرح حکومت چلانے کی تمام تر ذمہ داری پارلیمان کے نمائندہ اور اس کے سامنے ذمہ دار وزیروں کو منتقل ہو گئی۔

دستاویز حقوق نے بادشاہ پر کون سی شرایط عاید کیں جن کی رُو سے شاہی حکومت پارلیمانی حکومت میں بدل کر رہی؟

1. پارلیمان کی منظوری کے بغیر بادشاہ نہ کوئی قانون لاگو کرے گا نہ کسی جاریہ قانون کو موقوف کرے گا۔
2. بادشاہ نہ کسی جاریہ قانون کو معطل کرے گا نہ اس کی عملداری سے کسی کو مستثنیٰ کرے گا۔
3. بادشاہ عوام کے رواجی حقوق اور دستوری آزادیوں کو سلب نہیں کرے گا۔

4- عوام کو بادشاہ کے سامنے عرض داشت (Petition) پیش کرنے اور شکایات کا ازالہ کرانے کی آزادی ہوگی۔

5- عوام کو حفاظت نفس کے لئے اسلحہ رکھنے کی آزادی ہوگی۔

6- عوام کو آزادانہ چناؤ کا حق ہوگا۔

7- پارلیمان کا اجلاس جلد جلد وقفوں سے بلایا جائے گا اور اس کے ارکان کو اظہار رائے کی آزادی ہوگی۔

8- اس کے زمانہ میں ناگہانی حالات (Emergency) کے قانون نہیں لگائے جائیں گے۔ اور

9- پارلیمان کی منظوری کے بغیر بادشاہ مستقل فوج نہیں رکھ سکے گا۔

دستاویز حقوق نے پارلیمان اور عوام کے جو حقوق متعین کر دیئے وہ معمولی ردوبدل کے ساتھ پچھلی تین صدیوں سے برقرار ہیں اور پارلیمانی جمہوریت کی بنیاد مانے جاتے ہیں۔

آخر ملحوظ رکھنا چاہیئے کہ پارلیمانی حاکیت کا مفہوم خالصتہً قانونی ہے۔ اس کا تعلق پارلیمان کے تنہا اور بالاتر قانون ساز ادارہ ہونے اور اس کے بنائے ہوئے قوانین کی اہمیت سے ہے۔ قانون کیا ہے؟ قانون وہ ضابطہ (Rule) ہے جسے عدالتیں قانون تسلیم کرکے نافذ کریں۔ پارلیمانی حاکیت کے اصول کے مطابق برطانیہ کی عدالتیں فقط پارلیمان کے وضع قوانین کو ہی قانون تسلیم کرتی اور نافذ کرتی ہیں۔ قانونی حاکمیت کے اس اصول کے دو پہلو ہیں۔ ایک مثبت، دوسرا منفی۔ اس کا مثبت پہلو یہ ہے کہ عدالتیں پارلیمان سے منظور ہوئے ہر قانون اور ہر قانونی ترمیم کو لاگو کرنے کی پابند ہیں۔ اس کا منفی پہلو یہ ہے کہ پارلیمان کے سوا کسی دوسرے ادارہ یا جماعت کو حق نہیں کہ وہ پارلیمان کے قانون کے مقابلہ پر اپنا قانون بنائے یا پارلیمان کے بنائے قوانین میں ترمیم و تنسیخ یا ردوبدل کر سکے۔ نہ ہی عدالتوں کو حق ہے کہ وہ پارلیمانی قانون کے سوا کسی دوسرے قانون کو قانون تسلیم کریں یا اُسے نافذ کریں۔ یہ صحیح ہے کہ حکومت کی دوسری شاخیں یعنی انتظامیہ اور عدلیہ بلکہ مقامی حکومت کی اکائیاں بھی ضابطہ سازی (Rule Making) کرتی ہیں لیکن انکی ضابطہ سازی کو آزادانہ قانون سازی (Legislation) نہیں کہا جا سکتا

کیوں کہ انتظامی اور عدالتی ادارے پارلیمان کے قوانین کی حدود میں یا اُن کے تفویض کردہ اختیار سے ضابطہ سازی کرتے ہیں لہٰذا اُسے ذیلی (Subordinate Legislation) یا مفوضہ (Delegated Legislation) ضابطہ سازی کہتے ہیں۔ پارلیمان انہیں نامنظور کرنے اور رد کرنے کا حق رکھتی ہے۔ اسی طرح مقامی اکائیاں پارلیمان کے ایکٹ کے تحت وجود میں آتی ہیں اور پارلیمانی قوانین ہی سے ان کا دائرہ کار طے کیا جاتا ہے۔ انہیں فقط ضابطہ (By Law) بنانے کا حق ہے جسے پارلیمان رد کرسکتی ہے۔ قدیم زمانہ میں بادشاہ آرڈیننس کے ذریعہ قانون جاری کرتا تھا۔ اور شاہی آرڈیننس کا درجہ پارلیمانی ایکٹ کے برابر ہوتا تھا لیکن 1539 کے قانونِ فرامین (Act of - Proclamations) کی منسوخی کے بعد سے شاہی آرڈیننس کے ذریعہ قانون سازی کا طریقہ متروک ہے۔

قانون کی حکمرانی

انگریزوں کا کہنا ہے کہ اُن کے اوپر قانون اور فقط قانون حکومت کرتا ہے۔ انہیں اس پر بجا فخر ہے کہ انکے اوپر سختی سے ملکی قوانین کے عین مطابق حکومت کی جاتی ہے۔ اوراسی لئے انہیں اپنے حکمرانوں کے استبداد یا چیرہ دستی کا خطرہ نہیں۔ قانون کی حکمرانی (رول آف لا) برطانیہ کی قدیم ترین دستوری روایت ہے۔ پارلیمانی حاکمیت کی روایت نے اس روایت کو مزید راسخ کیا ہے۔ قانون کی حکمرانی ایک استعارہ ہے۔ قانون بذاتِ خود حکومت نہیں کرتا بلکہ حکمراں قانون کو اپنی مرضی سے بالاتر سمجھ کر اس کے مطابق حکومت کرتے ہیں۔ یہ روایت نہ کسی قانون میں لکھی ہے نہ اس سے مراد کوئی ایک خاص اصول یا ضابطہ ہے بلکہ یہ بذاتِ خود کئی ایک روایات اور اصولوں کا مجموعہ ہے۔ ان سب کی حیثیت دستور کے رہنما اصولوں اور ضابطۂ تہذیب کی ہے۔ یہ اصول دراصل جمہوری دستور اور نظامِ حکومت کی روح ہے۔ اس کے بغیر جبر و استبداد اور آمریت سے کوئی تحفظ نہیں۔ اسی لئے اس اصول کی پیروی عوام و خواص، حکام

وبحکومین سبھی کرتے ہیں۔ یہ اصول نہ صرف حکمرانوں کا طرزِ عمل مقرر کرتا بلکہ دستور کی نظری خامیوں اور عملی سختیوں کو رفع کر کے اس کے قانونی قالب میں جمہوریت کی روح پھونکتا ہے۔

مختصراً قانون کی حکومت کے معنی یہ ہیں کہ برطانیہ میں فقط باضابطہ قانون کی عملداری پائی جاتی ہے۔ قانون حاکم اور محکوم دونوں پر یکساں لاگو ہوتا ہے۔ قانون کی نظر میں سب لوگ برابر ہیں اور کسی کے ساتھ امتیازی سلوک نہیں ہوتا۔ قانون سب کی برابر حفاظت کرتا ہے۔ قانون کے تحت سبھی لوگوں کو مواقع کی برابری کی ضمانت دی جاتی ہے۔ پچھڑے ہوئے طبقات اور نسلی گروہوں کی بہبود کے لیے سرکار کی طرف سے مثبت اقدام (Affirmative Action) رول آف لا کا ایک نتیجہ ہے۔ قانون کی حکمرانی اس وقت تک راسخ نہیں ہو سکتی جب تک قانون کے محافظ یعنی عدلیہ حکومت سے مکمل آزاد اور غیر جانبدار نہ ہو۔ برطانوی عدالتوں کا بنیادی فریضہ سرکار کے مفادات کی حفاظت نہیں بلکہ فرد کی آزادی کی حفاظت کرنا اور اسے حکام کی چیرہ دستی سے بچانا ہے۔ رول آف لا کے تحت قانونی چارہ جوئی کا حق اور صحیح ڈھنگ سے مقدمہ کی سماعت اور فطری انصاف پانے کا حق بھی شہریوں کو دیا گیا ہے۔

اوپر لکھے گئے تمام اصولوں کو سامنے رکھتے ہوئے اور قانون کی حکمرانی کی مزید تشریح کے لیے یہاں ڈائسی کے ان تین بنیادی قضیوں (Propositions) کا ذکر کرنا مناسب ہوگا جن کے ذریعہ اُس نے اپنی کتاب "مقدمۂ مطالعۂ قانونِ دستور" میں "رول آف لا" (Rule of Law) کی تشریح کی ہے:

اوّلاً: "کوئی بھی شخص قانوناً اس وقت تک کسی سزا یا جانی اور مالی نقصان کا مستحق نہیں ہے جب تک وہ کسی قانون کی صریحاً خلاف ورزی کا مرتکب نہ پایا جائے اور جب تک اس کا جرم قانونی طریقہ سے ملک کی عام عدالتوں سے ثابت نہ ہو جائے۔"

(یعنی قانون انگلستان کی نظر میں ہر شخص اس وقت تک معصوم اور بے گناہ ہے جب تک اسکا صریح جرم عدالت سے ثابت نہ ہو جائے۔ وہاں قانون کے سیدھے سادہ معنی لئے جاتے ہیں۔ ججوں کو پارلیمان کی نیت اور ارادہ سے کوئی سروکار نہیں ہوتا۔ اسی طرح محض ملک کی سیاسی مصلحت یا مفادِ عام کے مجرّد اور مبہم اصولوں کی بنیاد پر نہ کسی کی آزادی ختم کی جاسکتی نہ اسے کوئی سزا دی جاسکتی ہے)

ثانیاً: انگلستان میں نہ صرف کوئی بھی شخص قانون سے بالاتر نہیں ہے بلکہ "ہر شخص بلا لحاظ منصب و مرتبہ ہر حالت میں عام ملکی قانون کا پابند اور عام عدالتوں کی عملداری کے تابع ہے"۔ (دوسرے لفظوں میں انگلستان میں سب کے لئے یکساں قانون اور یکساں عدالتیں کام کرتی ہیں۔ یہاں حکام کا درجہ محکومین سے بالاتر نہیں مانا جاتا ہے۔ اسی لئے یہاں "پبلک لا" اور "پرائیوٹ لا" کی تفریق نہیں پائی جاتی۔ اسی طرح اہل حکومت کے لئے انتظامی قانون (Administrative Law) اور انتظامی عدالتوں (Administrative Courts) اور عوام الناس کے لئے دیوانی قانون (Civil Law) اور دیوانی عدالتوں (Civil Courts) کا جداگانہ نظام نہیں پایا جاتا۔ اگر بعض حالات میں اس اصول سے انحراف کیا گیا ہے جیسا سربراہِ مملکت کے تحفظات یا ججوں کے تحفظات یا ارکان پارلیمان کی مراعات یا سفارتی تحفظات و مراعات کے ذریعہ تو یہ ان کارندوں کی آزادانہ کارکردگی کے لئے ناگزیر ضرورت ہے)

ثالثاً: "ہمارے دستور کے عام اصول (جیسے شخصی آزادی یا اجتماع کا حق) ہماری عدالتوں کے اُن فیصلوں سے مستنبط کئے گئے ہیں

جن کے ذریعہ ان عدالتوں نے افراد کے حقوق متعین کئے ہیں۔ جب
کہ اس کے برعکس دوسرے ملکوں میں ان حقوق کی ضمانت دستور اساسی
کے اصولوں سے دی جاتی ہے۔ .... الغرض ہمارا دستور ہماری
عدالتوں کا بنایا ہوا دستور ہے۔" (دوسرے لفظوں میں برطانیہ میں شہری
آزادیوں اور بنیادی حقوق کو دستور کے کسی باب کے ذریعہ نہیں بلکہ "کامن لا"
کے اصولوں، عدالتی فیصلوں اور پارلیمانی قوانین کے ذریعے طے کیا گیا ہے۔
اسی لئے ملکی پارلیمان اور ملکی عدالتیں ہی ان کی حفاظت کرتی ہیں۔ چونکہ
سیاستدان اور عدالتی حکام سبھی دستوری روایات کا احترام کرتے ہیں
لہٰذا انگلستان میں شہری آزادیاں اُن ملکوں کی بہ نسبت زیادہ محفوظ ہیں
جہاں ان کی ضمانت دستور اساسی سے دی گئی یا جہاں ان کا نگہبان
عدالت عالیہ کو بنایا گیا ہے۔

اب یہاں ڈائسی کے قضیوں کے ساتھ دو مزید بنیادی قضیوں کا ذکر ضروری
ہے۔ چوتھا قضیہ یہ ہے کہ انگلستان میں قانون سے مراد واضح طور سے ثبوتی
(Positive) یا وضعی قانون (Statute Law) ہے۔ پارلیمانی حاکمیت
کے اصول کے تحت عدالتیں قانون اُسے تسلیم کرتی ہیں جو سرکار کے مجموعۂ قوانین
(Statute Book) میں پایا جائے۔ دوسرے عدالتیں قانون کے بدیہی اور
اور سیدھے سادہ مفہوم کو لاگو کرتی ہیں۔ وہ پارلیمان کی خواہشات یا ارادوں
یا قانونی مضمرات یا مفادِ عام کے تقاضوں یا سرکاری مصلحتوں کو بنیاد بنا کر کوئی فیصلہ نہیں کرتیں۔ اس
اصول کا نتیجہ یہ ہے کہ عدالتیں غیر وضعی قوانین اور رسوم و روایات اور مبہم اصولوں کی پابندی سے آزاد
ہوتی ہیں اور انکے اور شہریوں کے سامنے قانون کا مفہوم اور مقصد بالکل واضح ہوتا ہے۔

قانون کی حکمرانی کا پانچواں اور اہم ترین قضیہ یہ ہے کہ عدالتیں آزاد اور غیر
جانب دار ہوں۔ عدلیہ کی آزادی کے بغیر قانون کی حکمرانی بے معنی ہوگی کیوں کہ اگر
سرکار عدلیہ کو کنٹرول کرتی ہے تو نظامِ حکومت دستوری نہیں بلکہ استبدادی کہلائے

گا۔ عدلیہ کی آزادی کا اصول 1689ء کی دستاویز حقوق کی اس شق سے کہ بادشاہ کو جاریہ قوانین کو معطل یا موقوف کرنے کا حق نہیں ہوگا اور 1702 کے قانون بندوبست کی اس شق سے قائم ہوا کہ تمام جج نیک چلنی کے دوران کام کریں گے اور بادشاہ انہیں اس وقت تک برطرف نہیں کرے گا جب تک پارلیمان کے دونوں ایوان کسی جج کی برطرفی کا مطالبہ نہ کریں۔

شہری آزادیاں

ولایات متحدہ، فرانس اور بھارت میں شہری آزادیوں اور بنیادی حقوق کی ضمانت ان ملکوں کے دستوروں کے ذریعہ دی گئی ہے۔ یعنی ولایات متحدہ میں 1791ء کی دستاویز حقوق کے ذریعہ، فرانس میں 1789ء کے اعلانیہ حقوق انسانی کے ذریعہ جسے چوتھی اور پانچویں ری پبلک کے دستور میں شامل رکھا گیا ہے اور بھارت کے دستور کے تیسرے حصے کے ذریعہ۔ اس کی وجہ یہ ہے کہ بنیادی حقوق کو عام قانونی حقوق سے اہم تر اور بالاتر مانا گیا ہے اس لئے ان کی ضمانت عام قانون کے بجائے دستور اساسی سے دی جاتی اور ان کی حفاظت کا خصوصی فرض سپریم کورٹ کو سونپا جاتا ہے۔ تاکہ افراد، گروہ، جماعتیں، یا حکومت یا پارلیان یا عدالتیں کوئی ان حقوق کو پامال نہ کر سکے۔

اس کے برخلاف برطانیہ میں نہ تو کوئی دستور اساسی ہے نہ شہری آزادیوں اور حقوق کی کوئی جامع فہرست کسی قانون میں دی گئی ہے۔ نہ ہی ان کی حفاظت کا کام خصوصی عدالتوں کو دیا گیا ہے۔ اس کے برعکس برطانیہ میں اُن آزادیوں کا دائرہ صدیوں کے دوران کامن لا کے ضابطوں، سرکاری فیصلوں، پارلیانی قوانین اور عدالتی نظیروں کے ذریعہ متعین ہوا ہے۔ ان ساری آزادیوں کا منبع کامن لا کا یہ اصول ہے کہ ہر شخص اپنے طرز عمل میں اس وقت تک آزاد ہے جب تک وہ کسی قانون کی صریحاً خلاف ورزی نہ کرے۔ اسی اصول کی روشنی میں حکومت کے مختلف اعضا نے موقع و محل کی مناسبت

حزب اختلاف کی نکتہ چینی، ارکان پارلیمان کی چوکسی، آزاد پریس اور رائے عامہ کا دباؤ اور آزادانہ چناؤ کے ذریعہ حکومت کو بدلنے کی آزادی۔

اختیارات کی وحدت

برطانیہ میں حکومت کے تینوں بنیادی اختیارات یعنی قانون کو وضع کرنے، قانون کو لاگو کرنے اور قانون کی تعبیر کرنے کے اختیارات بالترتیب پارلیمان، انتظامیہ اور عدلیہ کو اُس طرح حاصل ہیں جس طرح دوسرے ملکوں میں یہ تینوں کام حکومت کی تین جداگانہ شاخوں کو دیئے گئے ہیں۔ لیکن برطانیہ میں فقط عدلیہ کی حد تک تفریق اختیارا پائی جاتی ہے۔ عدلیہ کو باقی دونوں شاخوں سے علیحدہ رکھنا دستوری حکومت اور قانون کی حکمرانی کے لئے ناگزیر ہے۔ لیکن قانون سازی اور قانون کی تنفیذ کو ولایات متحدہ اور فرانس کے برعکس ایک ہی ہاتھوں میں رکھا گیا ہے۔ یعنی ارکان حکومت ہی پارلیمان سے قانون وضع کراتے اور سرکاری محکموں کے ذریعہ انہیں لاگو کرتے ہیں۔ چنانچہ یہاں مقننہ (Legislative) ----- اور عاملہ (Executive) ---------- کی مکمل وحدت پائی جاتی ہے۔ ان دونوں اختیارات کا انضمام (Fusion) کابینہ کے وسیلے سے ممکن ہوسکا ہے۔ کابینہ وہ کڑی ہے جو عاملہ کو مقننہ سے جوڑتی اور دونوں میں مکمل وحدت اور تال میل قایم کرتی ہے۔ کابینہ دارالعوام کی اکثریتی پارٹی کی عاملہ کمیٹی ہے جو اس اکثریت کے اعتماد سے اور اس کے بل پر پارلیمان اور حکومت کا کاروبار چلاتی اور قانون سازی، انتظامی فیصلہ سازی اور مالیہ کاری کے جملہ اختیارات کو استعمال کرتی ہے۔ اسی کابینہ کو "سیاسی عاملہ" (Political Executive) اور پارلیمانی عاملہ (Parliamentary Executive) بھی کہتے ہیں۔ برطانیہ میں دارالعوام اور کابینہ کا چناؤ الگ الگ نہیں ہوتا نہ دونوں کی میعاد ایک دوسرے سے جداگانہ ہوتی ہے۔ بلکہ عام چناؤ صرف دارالعوام کے لئے

سے شہری آزادیوں کی حدود متعین کی ہیں اور فقط اُسی قدر پابندیاں عاید کی ہیں جتنی ملکی انتظام اور امن عام کو برقرار رکھنے کے لئے ضروری ہیں۔

وضعی اور رواجی قوانین کی جملہ پابندیوں کے ساتھ برطانوی شہریوں کے چند بنیادی حقوق یہ ہیں: (1) نجی آزادی کا حق بشرطیکہ فرد نہ قانون کو توڑے نہ دوسروں کی آزادی ختم کرے۔ (2) قانون کے سامنے برابری کا حق (3) نجی جائداد کا حق (4) انتخابات میں ووٹ دینے اور امیدوار ہونے کا حق (5) آزادیٔ رائے کا حق (6) علانیہ عبادت کا حق۔ (7) جلسہ جلوس اور انجمن سازی کی آزادی، اور (8) خاندان بسانے کا حق۔ شخصی آزادی اور نجی جائداد پر دست اندازی کے خلاف چارہ جوئی کے یہ حق دیئے گئے ہیں: (1) نقصان کی تلافی کے لئے دیوانی کارروائی (2) جایداد کی بحالی کے لئے دیوانی کارروائی۔ (3) فوجداری نالش (4) حبس بےجا کے خلاف رٹ کا حق۔ (5) کسی فرد کے خلاف بے ضابطہ کارروائی کو روکنے کے لئے عدالتوں کا اختیارِ خاص۔ (6) عدالت عالیہ (ہائی کورٹ) سے اپیل کا حق اور (7) بے ضابطہ اور ناجائز مقدمات کی پیروی کا ہرجانہ وصول کرنے کا حق۔

عدالتی چارہ جوئی کے ساتھ ساتھ افراد کو انتظامی چارہ جوئی کا حق بھی حاصل ہے۔ تمام سرکاری محکمے عوام کی شکایات کی تفتیش کرتے اور ان کے ازالہ کی کوششیں کرتے ہیں۔ اگر کوئی شہری چاہے تو کسی رکن پارلیمان (M.P.) کی معرفت پارلیمانی کمشنر برائے انتظامیہ (Parliamentary Commissioner for Administration) سے رجوع کرسکتا ہے۔ یہ کمشنر جانچ کرنے کے بعد متعلقہ محکمہ کے وزیر کو شکایت کے ازالہ کے لئے توجہ دلاتا ہے۔ اُسے خود کوئی تادیبی یا انتظامی اقدام کرنے کا اختیار نہیں دیا گیا ہے۔ مقامی حکومت کی سطح پر مقامی کمشنر برائے انتظامیہ (Local Commissioner for Administration) یہی کام کرتا ہے۔

ان کے علاوہ سرکاری اختیارات کے بے جا استعمال کے خلاف شہریوں کے چند تحفظات یہ ہیں: (۱) پارلیمانی روایات، حکام اور قانون سازوں کی انصاف پروری،

ہوتا ہے۔ دارالعوام میں جس پارٹی کو اکثریت حاصل ہوتی ہے فقط اسی کے لیڈر کو وزیراعظم کا منصب دیا جاتا ہے اور وہی حکومت کی سربراہی کرتا ہے۔ وزیراعظم اپنی کابینہ اور حکومت کے ارکان کو اپنی مرضی سے منتخب کرتا ہے۔ کابینہ کی میعاد پارلیمانی اکثریت کا اعتماد حاصل رہنے تک یا اگلے عام چناؤ تک باقی رہتی ہے۔ اپنی کارکردگی کے لئے کابینہ اجتماعی طور سے دارالعوام کے سامنے مسئول ہے۔ یعنی اگر کابینہ اکثریت کو مطمئن کرنے میں ناکام رہے تو اکثریت عدم اعتماد کا ووٹ پاس کرکے کابینہ کو برطرف کرسکتی ہے۔ اس طرز حکومت کو پارلیمانی یا کابینی طرز حکومت اس لئے کہتے ہیں کہ کابینہ کے وسیلے سے پارلیمان اور حکومت ایک دوسرے سے جڑے ہوئے ہیں۔ اور ایک کے بغیر دوسری شاخ کام نہیں کرسکتی۔

برطانیہ میں ان دونوں شاخوں کے ظاہری تخصص (Specialization) اور تفریق (Separation) سے مغالطہ کھا کر اٹھارویں صدی کے فرانسیسی مفکر بیرن شارل لوئی دی ماں تس کیو نے یہ نظریہ پیش کیا کہ انگلستان میں دستوری اور ذمہ دار حکومت اور شہری آزادیوں کی حفاظت کا راز وہاں کی حکومت میں تینوں اختیارات کی تفریق ہے۔ کیوں کہ تاج (Crown) انتظام چلاتا، پارلیمان قانون بناتی اور عدلیہ قانون کا اطلاق کرتی ہے تب اُس نے اس بات کی وکالت کی کہ اگر حکومت کے اقتدار کو محدود کرنا اور حکام کو ذمہ دار بنانا ہے تو ضروری ہے کہ اس کے تینوں اختیارات کو تین علیحدہ شاخوں میں تقسیم کردیا جائے تاکہ ہر شاخ دوسری شاخوں پر روک لگائے اور اس طرح آپس میں ایک دوسرے کو پابند کرکے حکومت کو متوازن رکھیں۔ اسطرح کی حکومت نہ مطلق العنان ہوسکے گی نہ افراد کی آزادی کو پامال کرسکیگی۔ بعد میں معمولی ردّوبدل کے ساتھ انگریز مقنن بلیک اسٹون (Black Stone) اور فلسفی جان اسٹورٹ مِل (John Stuart Mill) نے بھی برطانوی دستور کی یہی تعبیر کی۔ لیکن حقیقت یہ ہے کہ ماں تس کیو اور اس کے متبعین کی اس سطحی تعبیر کا برطانوی نظام حکومت اور سیاسی طرز عمل سے دور کا بھی رشتہ نہیں ہے۔ یہاں تینوں

شاخوں کی ظاہری تفریق موضوعی تخصص کا نتیجہ ہے نہ کہ کسی قانونی تفریق کا۔ حقیقت یہ ہے کہ یہاں تینوں شاخیں عضوی طور سے ایک دوسرے سے جدا نہیں بلکہ پیچیدہ رشتوں میں بندھی ہوئی ہیں۔ خاص طور سے مقننہ اور عاملہ کے درمیان مکمل وحدت، تعاون اور تال میل پایا جاتا ہے۔ کابینہ کے وسیلہ سے پالیسی سازی اور انتظام کو ایک ہی ہاتھوں میں رکھا گیا ہے۔ جو لوگ قانون بناتے ہیں، وہی اسے نافذ کرتے ہیں۔ اسی لئے دونوں شاخوں کے درمیان کسی ٹکراؤ یا تعطل کا سوال نہیں اٹھتا۔ چونکہ پارلیمانی طرزِ حکومت اختیارات کی اسی فطری وحدت پر مبنی ہے لہٰذا تفریقِ اختیارات پر مبنی امریکی صدارتی طرزِ حکومت کے مقابلہ میں زیادہ جمہوری، متحد، ہم خیال و ہم آہنگ، مضبوط و موثر، فعّال و کارکن اور ذمہ دار و حسّاس حکومت فراہم کرتا ہے۔ مانٹس کیو کے نظریہ کے برعکس برطانیہ میں پارلیمان کی حیثیت پانچویں صدی میں اس کی ابتدا سے لے کر بیسویں صدی کے اواخر تک شورائی (Consultative) رہی ہے۔ پارلیمان کا لفظ "پارلے" (Parley) سے نکلا جس کے معنی گفت و شنید کے ہیں۔ چنانچہ پارلیمان کا تاریخی کام آپس میں مذاکرہ اور اسپیکر کی معرفت تاج برطانیہ سے گفت و شنید کا رہا ہے۔ برطانوی پارلیمان اس معنی میں کبھی بھی قانون ساز یا حکمراں ادارہ نہیں رہی ہے جس معنی میں ولایاتِ متحدہ کی کانگریس ہے۔ بظاہر قانون سازی کا حق ملکہ با اجلاس پارلیمان کو ہے لیکن عملاً کابینہ ہی قانونی بلوں کو آخری شکل دیتی، انہیں پارلیمان سے منظور کراتی، ملکی انتظام کو کنٹرول کرتی اور مالیہ فراہم کرتی اور اُسے کنٹرول کرتی ہے۔ دارالعوام کابینہ سے الگ رہ کر کام نہیں کرتا۔ کیوں کہ جماعتی نظام آنے کے بعد سے اس کی خود مختارانہ اجتماعی حیثیت ختم ہو گئی ہے۔ فی زمانہ دارالعوام برسرِ اقتدار کابینہ کی قیادت و نگرانی میں اور اُسی کے فیصلوں سے کام کرتا ہے۔

برطانیہ میں دستوری اور مسئول نظامِ حکومت کسی قانونی تفریقِ اختیارات یا حکومتی اعضا کے درمیان موانع اور معادلات (Checks and Balances)

کے نظام سے نہیں بلکہ پارلیمان میں ذمہ دار سیاسی پارٹیوں کے نظام سے وابستہ ہے۔ یہاں ہر عام چناؤ ایک طرح سے ملک کی باگ ڈور سنبھالنے کی خواہش مند دو بڑی پارٹیوں کے درمیان براہ راست مقابلہ ہوتا ہے۔ یا اسے اس بات کا ریفرنڈم کہنا چاہیے کہ عوام کس پارٹی کو حکومت دینا چاہتے ہیں۔ جس پارٹی کی پالیسی اور پروگرام عوام کی اکثریت میں پسندیدہ ہوتا ہے وہی پارٹی پارلیمان میں اکثریت حاصل کرتی ہے۔ اکثریتی پارٹی کا لیڈر ہی وزیراعظم ہوتا ہے جو اپنی پارٹی کی حکومت تشکیل کرتا اور چناؤ میں عوام سے کیے گئے وعدوں کی تکمیل کرتا ہے۔ حکومت ایک چناؤ سے دوسرے چناؤ کے درمیان دارالعوام کے سامنے اور چناؤ کے وقت رائے دہندگان کے سامنے مسئول ہے۔ ہر چناؤ کے بعد دارالعوام کی سب سے بڑی اقلیتی پارٹی از خود حزب اختلاف (Opposition) کا رول اختیار کرتی ہے جس کا کام حزب اقتدار کی پالیسیوں کی نکتہ چینی، انتظامیہ کی چھان بین، رائے عامہ کی سیاسی تربیت اور اگلے چناؤ کے وقت حکومت وقت کے مقابلہ پر عوام کو متبادل پالیسی اور پروگرام پیش کرنا ہے۔

انیسویں صدی میں والٹر بیجہٹ (Walter Bagehot) نے اس رائج نظریہ کو شدت سے رد کر کے دستورِ برطانیہ کی ثنویت کا جوابی نظریہ پیش کیا۔ اس کے دعوے کے مطابق دستورِ برطانیہ وحدانی ہے لیکن دو سطحوں (Levels) سے مرکب ہے۔ اوپری سطح دستور کے معزز اعضا (Dignified Organs) سے اور نچلی سطح دستور کے کارکن اعضا (Efficient Organs) سے عبارت ہے۔ ان دونوں میں کوئی تفریق نہیں ہے بلکہ مکمل وحدت اور تال میل پایا جاتا ہے۔ بیجہٹ کا نظریہ برطانوی حکومت کی عضوی ایکتا کی عین عکاسی کرتا اور قرین حقیقت ہے۔ معزز اعضا سے مراد دستوری بادشاہت اور دارالامراء ہیں۔ برطانیہ کے یہ دو استقراری ادارے اگرچہ اپنا سابق اقتدار کھو چکے لیکن زمانہ کا ساتھ دے کر باقی رہے اور اپنی قوم کے تاریخی تسلسل، سیاسی عظمت اور سیاسی استحکام کی علامت بن گئے۔ اسی لئے وہ عوام کے اعزاز و

اکرام کے مستحق ہیں۔ یہ معزز اعضا اپنے روایتی کردار سے کارکن اعضا یعنی دارالعلوم اور کابینہ کے اقتدار کو سیاسی جواز بخشتے ہیں، جو وقت کی سیاسی طاقتوں کی نمائندگی کرتے ہیں اور بدلتے رہتے ہیں۔ بیجہٹ کا نظریہ برطانوی سماج کے دو بنیادی تقاضوں کے عین مطابق ہے یعنی (1) سیاسی تسلسل اور استحکام کی ضرورت جس کی تکمیل دستور کے معزز اعضا دستور کے کارکن اعضا کے کاموں میں رخنہ اندازی کے بغیر کرتے ہیں اور (2) سیاسی تغیر کی ضرورت جس کی تکمیل کارکن اعضا حالات زمانہ کے مطابق کرتے ہیں۔

برطانیہ میں اعضائے حکومت کی ظاہری تفریق و اختلاف کے باوجود تینوں شاخیں چند در چند رشتوں میں مربوط ہیں۔ چنانچہ وحدت اختیارات کی چند مثالیں یہاں درج کی جاتی ہیں :

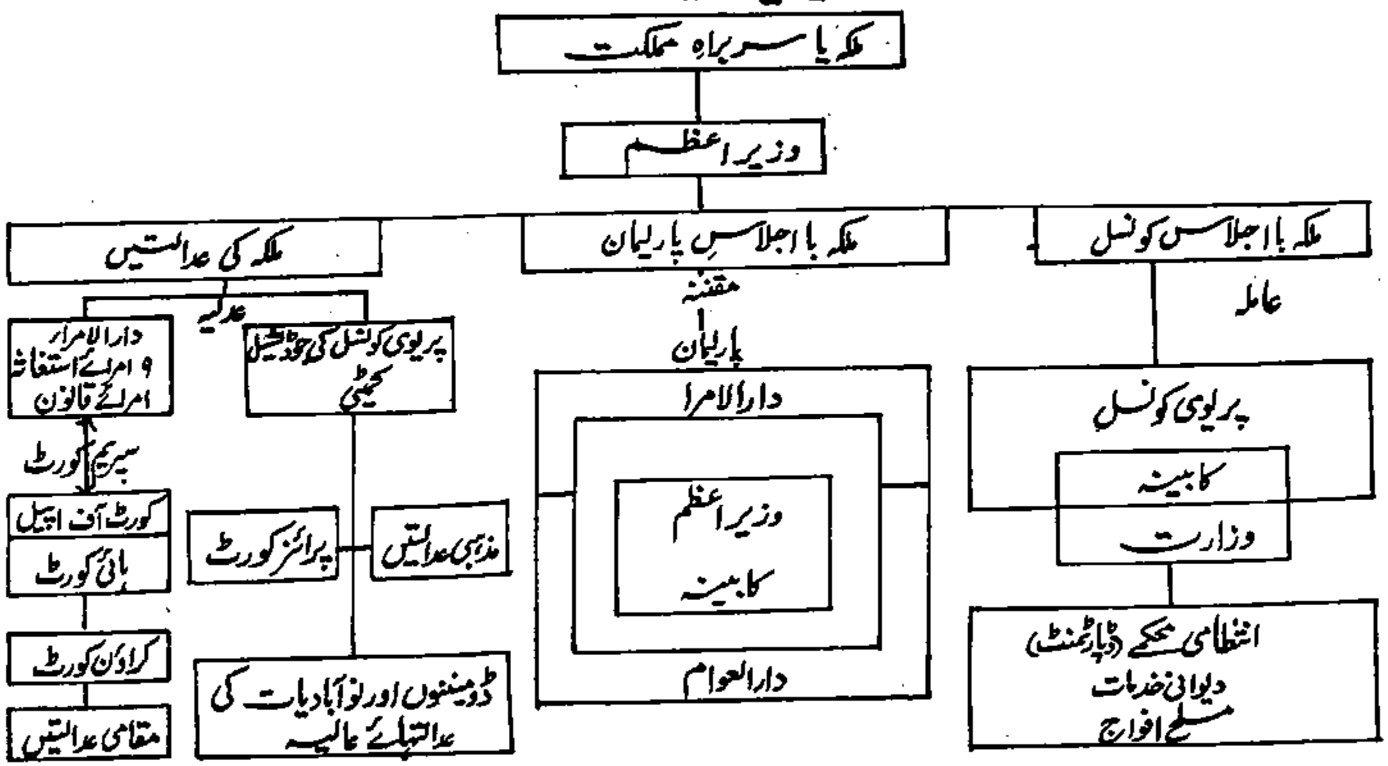
(1)۔ تاج کے وزرا کے لئے ضروری ہے کہ وہ اپنی تقرری کے وقت پارلیمان کے کسی ایک ایوان کے رکن ہوں۔ اگر تقرری کے وقت رکن نہیں ہیں تو جلد از جلد ضمنی چناؤ کے ذریعے دارالعوام کی نشست حاصل کریں یا حکومت وقت ملکہ کے ذریعہ انہیں امیر (Peer) نامزد کرائے۔ کابینہ کو پارلیمانی عاملہ اس لئے کہتے ہیں کہ اس کے سبھی ارکان بیک وقت پارلیمان کے ارکان اور پارلیمان کے سامنے مسئول ہوتے ہیں۔ یہ بتایا جا چکا کہ تاج کے وزیروں کی پارلیمانی مسئولیت کی روایت 1688 کے دستوری انقلاب سے قائم ہوئی۔ اسی روایت کا تقاضا تھا کہ وزرا پارلیمان کے رکن ہوں تاکہ پارلیمان اپنے نمائندہ وزیروں سے جواب طلب کر سکے۔ چنانچہ 1707 میں قانون بندوبست میں ایک ترمیم کے ذریعہ وزرا کے لئے پارلیمان کی رکنیت لازم قرار پائی ورنہ اس سے قبل تاج کے وزرا پارلیمان کے اجلاس میں شریک ہوتے تھے لیکن قانوناً پارلیمان کے رکن نہیں ہو سکتے تھے۔ پریوی کونسل کے

ارکان بادشاہ کے نمائندوں کی حیثیت سے پارلیمانی اجلاس میں شریک ہوتے اور اس کی کارروائیوں میں حصہ لیتے تھے لیکن چناؤ لڑکر دارالعوام کے رکن نہیں ہوسکتے تھے۔ آج بھی ولایاتِ متحدہ اور فرانس میں تفریق اختیارات کے اصول کے مطابق کوئی وزارتی یا سرکاری منصب دار اپنے عہدہ سے استعفا دیئے بغیر پارلیمان کا رکن نہیں ہوسکتا نہ کوئی رکن پارلیمان اپنی رکنیت سے استعفا دیئے بغیر کسی سرکاری منصب پر فائز ہوسکتا ہے۔

(2) مملکت وحکومت کا دستوری اور قانونی سربراہ یعنی ملکہ پارلیمان کی بھی سربراہ ہے بلکہ "پارلیمان کا تیسرا ایوان" کہلاتی ہے۔ دارالعوام کو تحلیل کرنے اور نئے چناؤ کا فرمان جاری کرنا، نئی پارلیمان کا اجلاس طلب کرنے کا فرمان، پارلیمان کے سالانہ اجلاسوں کا افتتاح، اور ان کی برخاستگی، دونوں ایوانوں سے منظور بلوں کو شاہی منظوری دینا، پارلیمان میں مطالباتِ زر پیش کرنے کے لئے شاہی سفارش وغیرہ بہت سے معاملات ملکہ کے شاہی اختیاراتِ خاص ہیں۔ لیکن وہ اپنی پارلیمان کی کارروائیوں میں حصہ نہیں لیتی. وہ اپنی پارلیمان میں فقط دو مواقع پر تحت نشیں ہوتی ہے۔ اول عام چناؤ کے بعد نئی پارلیمان کا افتتاح کرنے کیلئے، دوم پرانی پارلیمان کے ہر سال نومبر میں نئے اجلاس کا افتتاح کرنے۔ ان مواقع پر وہ کابینہ کی لکھی تقریر پارلیمان کو پڑھ کر سناتی ہے۔ اس میں حکومتِ وقت کی کارگذاریوں اور آئندہ پالیسیوں اور اقدامات کا ذکر ہوتا ہے۔ ارکان اس پر بحث کرکے شکریہ کی قرارداد منظور کرتے ہیں۔

(3) ملکہ نہ صرف حکومت اور پارلیمان کی سربراہ ہے بلکہ عدلیہ کی بھی سربراہ ہے۔ وہ "انصاف کا سرچشمہ" (Foundation of Justice) کہلاتی

برطانیہ میں اختیارات کی وحدت



ہے۔ ساری عدالتیں اور سارے جج اس کے جج ہیں۔ سارے عدالتی سمن، احکام اور فیصلے اُسی کے نام سے صادر کئے جاتے ہیں۔ امرائے استغاثہ اور اونچی عدالتوں کے ججوں کو وہی پروانۂ تقرری دیتی ہے۔ وہی لارڈ چانسلر کی بھی تقرری کرتی ہے جو عدالتی محکمہ کا سربراہ اور ہائی کورٹ کی چانسری ڈیویژن کا صدر ہے۔ لارڈ چانسلر ملکہ کے نام سے زیریں عدالتوں کے ججوں اور مجسٹریٹوں کی تقرری اور برطرفی کرتا ہے۔ ملکہ کو مجرموں کو بخشنے کا شاہی حق خاص حاصل ہے۔ وہ سزاؤں میں تخفیف کر سکتی یا انہیں معاف کر سکتی ہے۔ لیکن ان سب باتوں کے یہ معنی ہرگز نہیں کہ عدالتی کارروائیوں میں ملکہ کو کوئی دخل ہے یا وہ ججوں پر اثر ڈال سکتی ہے۔ ملک کے دستوری قانون اور روایات کے مطابق عدلیہ حکومت اور انتظامیہ سے بالکل آزاد ہے۔ اگرچہ جج ملکہ کے ذریعہ مقرر کئے جاتے ہیں لیکن جب تک بدچلنی، جسمانی معذوری یا ذہنی خلل کی بناء پر پارلیمان کسی جج کی برطرفی کا مطالبہ نہ کرے ملکہ اسے برطرف نہیں کر سکتی۔

(4) سولہویں صدی تک پارلیمان بذاتِ خود " عدالتِ عالیۂ پارلیمان " (High Court of Parliament) کہلاتی تھی۔ رفتہ رفتہ دارالعلوم کے عدالتی کام موقوف ہوئے۔ دارالعلوم نے مواخذہ (Impeachment) کی کارروائی آخری بار سترہویں صدی میں کی تھی۔ اس کے بعد اس کی جگہ وزارت یا وزیر کو برطرف کرنے کے لئے عدم اعتماد کے ووٹ کا رواج ہوا لیکن دارالامراء قرونِ وسطیٰ سے آج تک بدستور ملک کی اعلیٰ ترین عدالتِ استغاثہ یا سپریم کورٹ ہے یہ ملکی عدالتوں کے فیصلوں کے خلاف اپیلوں کی سماعت کرتا ہے۔ اپیلوں کی سماعت کی غرض سے ملکہ پارلیمان کے ایک ایکٹ کے تحت نو (9) اُمرائے استغاثہ کو نامزد کرتی ہے جو تاحیات امیر رہتے ہیں۔ انہیں کو امرائے استغاثہ عامہ (Lords of Appeal-in-Ordinary) کہا جاتا ہے یہ امراء ایوان

کی قانون سازی میں بھی حصہ لیتے ہیں۔ لیکن دستوری روایت یہ ہے کہ جب دارالامرا بطور عدالت کے نشست کرے تو لارڈ چانسلر کی صدارت میں اس میں فقط امرائے استغاثہ اور دوسرے امرائے قانون یعنی تمام سابق لارڈ چانسلر، تمام سابق اور موجودہ جج جو ایوان کے رکن ہیں، شریک ہو سکتے ہیں۔ اسی لئے اپیلوں کی سماعت دارالامرا کے ایوان میں نہیں بلکہ اس کے کسی کمیٹی روم میں ہوتی ہے۔ یہ سبھی نو (۹) اُمرائے استغاثہ لارڈ چانسلر کے ساتھ باعتبار عہدہ پریوی کونسل کی جوڈیشیل کمیٹی کے بھی رکن ہوتے ہیں اور اس کمیٹی کا صدر بھی لارڈ چانسلر ہوتا ہے۔ یہ کمیٹی ڈومینوں اور برطانوی نوآبادیات کی عدالتہائے عالیہ کے فیصلوں کے خلاف اپیلوں کی سماعت کرتی ہے۔

لارڈ چانسلر کا عہدہ بہت عجیب و غریب نوعیت کا ہے۔ وہ بیک وقت تینوں شاخوں کا رکن ہے اور تینوں میں الگ رول ادا کرتا ہے۔ وہ دارالامرا کا دونوں حیثیتوں سے صدر نشیں ہے۔ بطور ایک قانون ساز ایوان کے اور بطور عدالت عالیہ کے۔ وہ باعتبار عہدہ پریوی کونسل کی جوڈیشیل کمیٹی کا بھی صدر ہے۔ اس کے علاوہ وہ انگلستان کی ہائی کورٹ کی چانسری ڈویژن (Chancery Division) کا صدر ہے اور اس اعتبار سے ملکی ججوں میں اس کا مرتبہ اوّل ہے۔ لیکن اس کی نیابت وائس چانسلر کے نام کا دوسرا جج کرتا ہے۔ وہ "لارڈ چانسلرس ڈپارٹمنٹ" (Loard Chanceller's Department) نام کے سرکاری محکمہ کا ذمہ دار وزیر بھی ہے اور اس حیثیت سے وہ کورٹ آف اپیل، ہائی کورٹ، کراؤن کورٹ، انگلستان اور ویلز کی کونٹی عدالتوں کے انتظامی اُمور کی نگرانی کرتا، زیریں عدالتوں کے ججوں کی تقرری اور برطرفی کرتا اور دیوانی قانون میں اصلاحات اور قانونی امداد کی سرکاری اسکیم

کے لئے ذمہ دار ہے۔ اسی کے ساتھ وہ کابینہ کے درجہ کا وزیر ہونے کے ناطہ اعلیٰ ترین سیاسی سطح پر فیصلہ سازی میں بھی حصہ لیتا ہے۔ (لارڈ چانسلر کے ساتھ دارالعوام کا اسپیکر اور کابینہ کے تمام وزیر تاحیات پریوی کونسلر رہتے ہیں)۔

نمائندہ اور ذمہ دار حکومت –

قرونِ وسطیٰ میں پارلیمان یا شوریٰ کی بنیاد اس لئے پڑی کیوں کہ جاگیردارانہ نظام میں بادشاہ کے پاس نہ مستقل فوج ہوتی تھی نہ مستقل انتظامی عملہ، نہ محصل نہ پولیس۔ اس لئے وہ اپنے اخراجات کی تکمیل کے لئے اُمراء اور عوام کے نمائندوں سے مشورہ کرنے پر مجبور تھا۔ تب سے آج تک پارلیمان تاج اور رعایا کے درمیان "پارلے" (گفت وشنید) کا مرکز رہی ہے فی زمانہ تاج کی نمائندگی حزبِ اقتدار اور پارلیمان کی نمائندگی حزبِ اختلاف کرتی ہے۔

کابینہ کو نمائندہ اور ذمہ دار عاملہ اس لئے کہا جاتا ہے کہ وہ پارلیمان کی اکثریتی پارٹی کی نمائندہ ہے، اور اکثریتی پارٹی عوام کی نمائندہ ہے۔ کابینہ ذمہ دار اس لئے ہے کہ وہ پارلیمانی مسئولیت یا اجتماعی ذمہ داری کے اصول پر کام کرتی ہے۔ یعنی وہ ہمہ آن اور ہر مسئلہ پر پارلیمان یعنی دارالعوام کے تئیں اور عام چناؤ میں عوام کے سامنے جواب دہ ہے۔ پارلیمان اور عوام دونوں کو اپنی حکومت بدلنے کا حق حاصل ہے۔

پارلیمانی یا وزارتی مسئولیت کا یہی اصول نظام کابینہ کا جوہر ہے۔ سیاسی مسئولیت کا سلسلہ ملک کے ادنیٰ ترین سرکاری کارندوں سے شروع ہو کر ملک کے اعلیٰ ترین حاکم یعنی رائے دہندگان پر تمام ہوتا ہے۔ انتظامی اداروں کا عملہ اپنے انتظامی سربراہ کے تئیں، انتظامی سربراہ اپنے محکمہ کے سیاسی سربراہ یعنی نگراں وزیر کے تئیں، وزیر کابینہ کے تئیں، کابینہ دارالعوام کے تئیں اور دارالعوام چناؤ کے وقت عوام کے

تئیں مسئول ہے۔ الغرض پارلیمانی جمہوریت عوام کی سیاسی بالاتری اور حکومت کے نمائندہ اور ذمہ دار کردار سے عبارت ہے۔

نظام کابینہ یا نمائندہ ذمہ دار حکومت ان چھ بنیادی اصولوں سے عبارت ہے:

(1) کابینہ کی رکنیت کے لئے پارلیمان کی رکنیت ضروری ہے۔ اگر کابینہ میں شمولیت کے وقت کوئی وزیر پارلیمان کا رکن نہیں تو اُسے جلد از جلد یا سال پورا ہونے سے پیشتر دارالعوام کا ضمنی چناؤ لڑنا چاہیئے ورنہ ملکہ اسے امارت دے۔ پچھلے دو سو برسوں میں دو ایک غیر معمولی مثالوں کے سوا ایسی نظیر کم ملتی ہے کہ پارلیمانی رکنیت کے بغیر کوئی وزیر طویل عرصہ تک وزارتی منصب پر فائز رہا ہو۔

(2) کابینہ کے لئے لازم ہے کہ وہ فی الوقت پارلیمانی اکثریت کی نمائندہ اور حمایت یافتہ ہو۔ اس اکثریت کے ٹوٹتے ہی کابینہ ٹوٹ جائے گی۔ یہ اکثریت ایک پارٹی کی ہو سکتی ہے یا کئی پارٹیوں کے اتحاد کی۔ برطانیہ میں ایک پارٹی کی وزارت کی روایت پائی جاتی ہے۔ یہاں سوائے بحرانی دور کے مخلوط وزارت قابل قبول نہیں ہے۔ اگر دارالعوام کی اکثریت وزارت کی کسی اہم پالیسی یا فیصلہ کو یا مسودۂ قانون یا بجٹ کو رد کر دے یا اس کے خلاف تحریک ملامت (Censure Motion) یا تحریک عدم اعتماد (No Confidence Motion) پاس کر دے تو کابینہ کو یا تو استعفیٰ دینا پڑے گا ورنہ نئے چناؤ کرانے ہوں گے۔

(4) کابینہ کے ارکان نہ صرف اپنے نجی محکموں کے لئے بلکہ تمام محکموں کی کارکردگی اور ساری حکومت کی پالیسی اور کارکردگی کے لئے اجتماعی طور سے پارلیمان کے سامنے جواب دہ ہوتے ہیں۔ اس وزارت کے تحت وزراء کی ٹیم وزیراعظم کی قیادت میں انتظامیہ اور پارلیمان اور عوام کے سامنے ایک متحدہ محاذ کے طور پر کام کرتی ہے۔ اس اصول کے بغیر حکومت کی وحدت، حکومتی پالیسی اور انتظام کی وحدت اور سرکاری محکموں کی کارکردگی میں یکسوئی، تال میل اور انضباط کا پایا جانا

ناممکن ہے۔

(5) جہاں کابینہ کے ارکان اجتماعی طور سے پوری حکومت کے لئے ذمہ دار ہیں وہاں ہر وزیر اپنے محکمہ کی پالیسی اور کارکردگی کے لئے بھی کابینہ اور پارلیمان کے سامنے جواب دہ ہے۔ اسے انفرادی وزارتی مسئولیت کہتے ہیں۔

(6) اعلیٰ ترین پالیسی ساز ادارہ ہونے کے ناطے کابینہ ایک لیڈر کی سربراہی کے بغیر کام نہیں کر سکتی۔ چنانچہ کابینہ کے اندر وزیراعظم کی اولیت اور فوقیت اب ایک مسلّمہ امر ہے۔ وزیراعظم کا رول نہ صرف کابینہ کی صدارت کرنا، بلکہ اپنی سیاسی پارٹی کی قیادت، انتظامیہ کی ہمہ وقت نگرانی، سرکاری محکموں کے درمیان اعلیٰ ترین سطح سے تال میل کرنا اور ملک کی سیاسی قیادت کرنا ہے۔ اٹھارویں صدی میں وہ کابینہ کا محض صدر نشیں (Chair man) تھا اور اوّل میانِ ہمسراں (First Among Equals) کہلاتا تھا لیکن انیسویں صدی میں پارٹی پالیٹکس کے نظام کے آنے کے بعد سے اسکا قائدانہ رول ایک مسلّمہ حقیقت ہے۔

نمائندہ اور ذمہ دار حکومت کی ابتداء: 1688 کے دستوری انقلاب سے ہوئی اور انیسویں صدی تک کابینہ کی تشکیل اور کارکردگی کے اصول قائم ہو چکے تھے۔ اس انقلاب کے نتیجہ میں پہلے سیاسی اقتدار بادشاہ سے پارلیمان کو پھر انیسویں صدی کے جمہوری انقلاب یعنی عام حق رائے دہی کے نتیجہ میں پارلیمان سے عوام کو منتقل ہوا۔ اب عوام اپنے سیاسی حاکم آپ ہیں اور عام چناؤ میں اپنی پسند کی پارٹی کو کامیاب کر کے اپنی حکومت خود منتخب کرتے ہیں۔ شروع میں تاج کا ہر وزیر نجی طور سے پارلیان کے سامنے جواب دہ تھا پھر جماعتی نظام آنے کے بعد سے اجتماعی مسئولیت کا اصول قائم ہوا۔ اب کابینہ ایک متحدہ محاذ کے طور پر کام کرتی ہے، اس کا اقتدار اجتماعی ہے، اسکے سارے فیصلے اجتماعی ہوتے ہیں اور اس کی مسئولیت بھی اجتماعی ہے۔

لیکن موجودہ دور میں پارٹی گورنمنٹ کے نظام نے وزارتی مسئولیت کی نوعیت کو یکسر بدل دیا ہے۔ پہلے اس کے معنی یہ تھے کہ اگر وزارت دارالعوام کو جواب دینے یا اُسے مطمئن کرنے سے قاصر رہے تو ایوان اُسے برطرف کر سکتا تھا۔ سچ تو یہ ہے

کہ انیسویں صدی تک دارالعوام واقعی حکومت ساز ایوان تھا۔ وہی وزارت کی تشکیل کرتا، وہی اس کو برقرار رکھتا اور وہی جب چاہتا عدم اعتماد کے ووٹ سے اُسے برطرف کر دیتا۔ لیکن بیسویں صدی کے پارٹی نظام نے دارالعوام کی اجتماعی ہیئت کا شیرازہ بکھیر دیا۔ کیونکہ جماعتی بنیادوں پر ہر چناؤ کے بعد دارالعلوم حزب اقتدار اور حزب اختلاف کے درمیان منقسم ہو جاتا ہے۔ حزب اقتدار پارلیمانی اکثریت کے اور حزب اختلاف پارلیمانی اقلیت کے مترادف ہے۔ چونکہ فی زمانہ کابینہ دارالعوام میں اپنی پارٹی کی اٹوٹ، وفادار اور منضبط اکثریت کے بل پر برسر اقتدار آتی ہے۔ لہٰذا اس کے نتیجہ میں دارالعوام کابینہ کو کنٹرول نہیں کرتا بلکہ اس کے برعکس کابینہ دارالعوام کو کنٹرول کرتی ہے۔ حکمراں اکثریت کے خود اپنے اقتدار کے خلاف عدم اعتماد کا ووٹ پاس کرنے کا سوال نہیں اُٹھتا۔ ہوتا یہ ہے کہ خود کابینہ اپنی سیاسی مصلحت اور صواب دید سے اور حکومت کے حق میں سازگار ترین وقت پر دارالعوام کو تحلیل کرا کے نئے چناؤ کراتی ہے۔ دارالعوام کے سارے روایتی اختیارات اب کابینہ کے اختیارات ہو گئے ہیں اور کابینہ کے اندر حکمراں پارٹی کے لیڈر یعنی وزیر اعظم کو فوقیت حاصل ہو گئی ہے۔ لیکن اس کے یہ معنی قطعاً نہیں کہ برطانیہ میں کابینہ یا وزیر اعظم کی ڈکٹیٹرشپ قائم ہو گئی ہے۔ برطانوی کابینہ دنیا کی طاقت ور ترین عاملہ ہونے کے ساتھ ذمہ دار، محتاط اور حساس ہے۔ اُسے بہت ساری دستوری اور سیاسی قیود کے اندر کام کرنا ہوتا ہے برطانیہ میں مسئول اور فعال حکومت کا انحصار کابینہ، پارلیمان اور رائے دہندگان کے درمیان توازن پر ہے۔ ان میں سے ہر عامل دوسرے کو دستوری حدود میں رہ کر کام کرنے کا پابند کرتا ہے۔ برطانیہ کا وزیر اعظم بلا شبہ دنیا کا طاقتور ترین سربراہِ حکومت ہے لیکن مطلق العنان یا ڈکٹیٹر بالکل نہیں ہے۔ سب سے پہلے اُسے ہر مسئلہ پر اپنی کابینہ کی رائے لینے کی روایت کی پابندی کرنی پڑتی ہے۔ سیاسی طور سے وہ اپنے رفقا کو نظر انداز نہیں کر سکتا کیوں کہ وہ سب کے سب حکمراں پارٹی کے آزمودہ اور سربرآوردہ لیڈر ہوتے ہیں اور کسی بھی وقت وزیر اعظم سے بغاوت کر سکتے ہیں۔

وزیراعظم اپنی پارلیمانی پارٹی اور حزبِ اختلاف کو بھی نظرانداز نہیں کر سکتا۔ حزبِ اختلاف برابر یاددہانی کراتی ہے کہ عام چناؤ قریب ہے جب کہ حکومت کو عوام کی عدالت میں پیش ہونا ہے۔

وحدانی مملکت

نارمن فتوح کے بعد سے انگلستان کے سیاسی نظام کی یہ دو بنیادی خصوصیات ہمیشہ سے موجود رہی ہیں (1) قانون کی حکمرانی (رول آف لاء) جس کا بیان پہلے کیا جا چکا اور (2) وحدانی نظام یعنی سارے ملک میں نقطِ ایک مرکزی حکومت کی بالاتری برطانیہ کی سیاسی تاریخ میں وفاقیت یا لامرکزیت ناپید ہیں۔ وحدانی مملکت کے اقتدار کی نمائندگی قدیم زمانہ میں بادشاہ کرتا تھا جو حکمرانی کے ساتھ قانون و انصاف کا سرچشمہ اور امن و امان کا نگہبان تھا۔ سترھویں صدی کے آخر میں جب حاکمانہ اقتدار بادشاہ سے پارلیمان کو منتقل ہوا تو پارلیمان قومی اقتدار کی نمائندہ ہوئی۔ سیاسی اقتدار کی یہ مرکزیت دستورِ برطانیہ کی اہم خصوصیت ہے۔ سلطنتِ متحدہ کے سارے قوانین ویسٹ منسٹر (West Minister) کی پارلیمان میں بنائے جاتے اور سارے ملک کا انتظام وائٹ ہال (White Hall) یعنی مرکزی حکومت کے محکموں کے ذریعہ چلایا جاتا ہے۔ پارلیمان سے نیچے کسی ادارہ کو آزادانہ قانون سازی کا حق نہیں ہے۔ مقامی حکومت کے تمام ادارے پارلیمان کے تخلیق کردہ اور مرکزی حکومت کی مقامی اکائیوں اور انتظامی کارندوں کے طور پر کام کرتے ہیں۔ اُن کے سارے اختیارات و فرائض پارلیمان کے قوانین سے متعین ہوتے اور مرکزی محکمے ان کی نگرانی کرتے ہیں۔ وہ پارلیمان کے قوانین کے تحت اور پارلیمان کے زیرِ نگرانی ضابطہ سازی بھی کرتے ہیں۔ لیکن پارلیمان نہ صرف انکے ضابطوں کو رد کر سکتی بلکہ مرکزی حکومت بلدی کونسلوں کو تحلیل بھی کر سکتی ہے۔ اس کے یہ معنی نہیں کہ برطانیہ میں بے لوچ

مرکزیت پائی جاتی ہے اور وہاں مقامی خودمختاری کا وجود نہیں۔ اس کے برعکس مقامی حکومتِ خود اختیاری (Local Self-Government) بھی برطانیہ کی ایک قدیم روایت ہے۔ اور مقامی خودمختاری کو تین طریقوں سے وسیع کیا گیا ہے:

(1) اسکاٹستان، ویلز اور شمالی آئرستان کو انتظامی اختیارات کی منتقلی (Devolution) کے ذریعہ۔ سلطنت متحدہ کے ان تینوں علاقوں میں تین الگ قومیتیں بستی ہیں۔ ان میں سے ہر ایک کے دارالحکومت میں مرکزی حکومت کا ایک علاقائی محکمہ ایک مرکزی وزیر کی نگرانی میں قائم ہے۔ یہ محکمہ بیشتر علاقائی اور مقامی امور میں مرکزی قوانین کو علاقہ کی انتظامی ضروریات کے مطابق لاگو کرتا ہے۔

اسکاٹستان قدیم زمانہ میں ایک آزاد بادشاہت تھا۔ انگلستان اور اسکاٹستان کا اتحاد 1603 میں قائم ہوا جب اسکاٹستان کا بادشاہ جیمس اوّل (James I) دونوں ملکوں کا مشترک بادشاہ تسلیم کیا گیا۔ پھر 1707 کے ایکٹ آف یونین کے تحت سلطنتِ متحدہ (United Kingdom) میں ضم ہو گیا لیکن اس انضمام کے باوجود اسکاٹستان نے اپنے قدیم مذہبی، تعلیمی، قانونی اور عدالتی نظام کو برقرار رکھا ہے جو انگلستان سے مختلف ہے۔ 1885ء میں پہلی بار مرکزی حکومت میں اسکاٹستانی امور کی دیکھ بھال کے لئے امینِ مملکت برائے اسکاٹستان (Secretary of State for Scotland) کا عہدہ قائم ہوا اور اس وزیر کی نگرانی میں اسکاٹستان کی راجدھانی اڈنبرا (Edinburgh) میں اسکاٹش آفس (Scottish Office) کے نام سے ایک مرکزی محکمہ قائم ہوا جو صحت، تعلیم، زراعت، تعمیرات اور اقتصادی ترقی کے معاملات کے لئے ذمہ دار ہے اور متعلقہ پارلیمانی قوانین کو مقامی انتظامی ضرورت کے مطابق لاگو کرتا ہے۔

ویلز (Wales) سلطنت متحدہ میں سولہویں صدی میں ضم ہوا۔ اس علاقہ کے لئے بھی مرکزی حکومت میں 1964 میں امینِ مملکت برائے ویلز (Secretary of States for Wales) کا عہدہ قائم ہوا اور ویلز کی راجدھانی

کارڈف (Cardife) میں ویلش آفس (Welsh Office) کے نام سے ایک مرکزی محکمہ قایم ہے جو علاقائی اہمیت کے معاملوں پر پارلیمانی قوانین کو مقامی ضروریات کے مطابق لاگو کرتا ہے۔ اسی طرح شمالی آئرستان کے لئے بھی علیحدہ امین مملکت ہے اور اسکی راجدھانی لنڈن ڈری (Londonderry) میں ناردن آئرش آفس (Northon Irish Office) کے نام سے ایک مرکزی محکمہ قایم ہے۔ جس کے ذریعہ اس علاقہ کو انتظامی خود مختاری دی گئی ہے۔

لیکن جب 1970 کی دہائی میں ان علاقوں میں علاقائی نیشنلسٹ پارٹیوں نے زور پکڑا اور انہوں نے علیحدہ قومیت کی بنیاد پر ان علاقوں کے لئے ہوم رول (قانونی خودمختاری) اور علاقائی قانون ساز اسمبلیوں کی مانگ کی تو مرکزی حکومت نے اختیارات کی منتقلی (Devolution) کے مسئلہ پر 1979 میں ان علاقوں میں ریفرنڈم کرایا جس میں ان علاقوں کی اکثریت نے قانونی خودمختاری (Legilsative Devolution) کے خلاف ووٹ دیے کیوں کہ انہیں ڈر تھا کہ ہوم رول قائم ہونے سے یہ لوگ مرکزی حکومت کے وسائل اور سرمایہ کاری سے محروم ہوجائیں گے۔

(2) برطانیہ میں مقامی جمہوریت یا مقامی حکومت خوداختیاری کی تاریخ اتنی ہی پرانی ہے جتنی پارلیمان کی۔ لیکن جہاں فرانس میں مقامی حکومت کو مرکزی حکومت سو فی صد مکمل کنٹرول کرتی ہے اور جہاں ولایات متحدہ میں مقامی اکائیاں مرکز اور ریاستوں سے بڑی حد تک آزاد ہیں، وہیں برطانیہ میں مقامی حکومت کا نظام مرکزی کنٹرول اور مقامی خودمختاری کے اصولوں کے توازن پر مبنی ہے۔ مرکزی کنٹرول سے مراد یہ ہے کہ مقامی حکومت کے ادارے پارلیمان کے ایکٹ کے ذریعہ وجود میں آتے ہیں اور اسی ایکٹ سے ان کے مالی اور انتظامی اختیارات بھی معین کر دیے جاتے ہیں۔ اپنے فرائض کی ادائگی میں وہ متعلقہ میدانوں

میں متعلقہ مرکزی محکموں کی نگرانی میں کام کرتے ہیں۔ مرکز نہ صرف روزمرہ کے انتظام بلکہ پالیسی پر بھی کنٹرول کرتا ہے۔ مرکزی کنٹرول کا خاص مقصد یہ ہے کہ سارے ملک میں مقامی سطح پر شہریوں کے لئے قومی معیار کے مطابق یکساں سہولتیں اور خدمات مہیا کی جائیں۔ حکومت خود اختیاری سے مراد یہ ہے کہ بلدیاتی کونسلیں آزادانہ مقامی انتخابات کے ذریعہ چنی جاتی ہیں جو پارٹی کی بنیاد پر ہوتے ہیں۔ اس طرح مقامی نمائندے اپنی مقامی ضروریات کے مطابق مقامی امور کی دیکھ بھال کرتے اور بلدی خدمات چلاتے ہیں۔ اسطرح یہاں صحیح معنوں میں مقامی جمہوریت بھی پائی جاتی ہے۔

(3) 1970 کی دہائی میں علاقائی اقتصادی ترقی کے لئے علاقائی اقتصادی ترقی کی کونسلیں (Regional Economic Development Councils) قائم ہوئی تھیں۔ ان سے امید بندھی تھی کہ ان علاقوں کو مزید وسائل کی منتقلی اور اقتصادی خودمختاری سے عدم مرکزیت کے رجحان کو تقویت پہنچے گی لیکن ان کونسلوں سے کوئی خاص نتائج برآمد نہیں ہوئے۔

باب سوم

دستوری بادشاہت

نسبی بادشاہ سربراہِ مملکت کیوں؟

سلطنتِ متحدہ کی موجودہ سربراہ ملکہ ایلزابتھ ثانی (Queen Elizabeth II) ہیں جن کا اصل نام الیگزنڈرا ماری (Alexander Mary) ہے۔ ان کی پیدائش 21 اپریل 1926 کو ہوئی وہ اپنے والد جارج ششم (George VI) کے انتقال کے بعد 6 فروری 1952 کو تخت نشیں ہوئیں۔

برطانیہ میں بادشاہت کی تاریخ ایک ہزار برس پرانی ہے۔ قدیم زمانہ میں بادشاہ کے اختیارات محدود تھے اور وہ اپنے جاگیرداروں کی مدد سے حکومت کرتا تھا پھر جاگیرداروں کو مغلوب کر کے آزادانہ حقِ حکمرانی اور پھر حکمران کے خدائی حق کا طالب ہوا۔ 1688 کے دستوری انقلاب نے مطلق العنان بادشاہت کا خاتمہ کیا اور اس کی جگہ محدود دستوری اور پارلیمانی بادشاہت کی بنیاد ڈالی۔ 1702 کے قانونِ بندوبست کی رو سے سلطنتِ متحدہ کے تاج پر حقِ وراثت کو ہنوور (Hanoues) کی شہزادی (Princess Sophia)، جو انگلستان کے بادشاہ جیمس اول کی نسب سے تھی، اور اس کی پروٹسٹنٹ اولاد پر وقف کیا گیا بشرطیکہ وہ دستاویزِ حقوق اور قانون

بندوبست کی شرائط کو تسلیم کریں۔ ان دونوں قوانین کی رو سے بادشاہ کا مرتبہ محض دستوری سربراہِ مملکت کا رہ گیا ہے۔ اس کے اختیارات کو محدود کر دیا گیا ہے یعنی وہ اپنے کسی اختیار کو ذمہ دار وزیروں کی صلاح کے بغیر استعمال نہیں کر سکتا۔ چنانچہ اب تاج برائے نام تاج دار کا ہے لیکن حکم کابینہ کا چلتا ہے۔ اور کابینہ پارلیمان کی اکثریتی پارٹی کی ہوتی ہے۔ چونکہ یہ پارٹی گورنمنٹ کا نظام ہے اور عام انتخابات میں عوام کی رائے کے بدلنے کے ساتھ پارٹیوں کی اکثریت اور اس کے اعتبار سے کابینہ بدلتی رہتی ہے لہٰذا پارلیمانی طرزِ حکومت میں ایک مستقل دستوری سربراہِ مملکت و حکومت کی ضرورت ہے جو اپنے نارمل دستوری فرائض کو غیر جانبداری سے انجام دینے کے ساتھ ایک حکومت کی تحلیل اور دوسری کی تشکیل کے دوران مملکت و حکومت کی سربراہی کرتا رہے۔ اس دستوری رول کے لئے نسبی بادشاہت ہی کیوں ضروری ہے؟ کیا کوئی نامزد یا بالواسطہ طریقہ سے چنا گیا صدر یہ کام انجام نہیں دے سکتا جیسا کہ بھارت اور ان ملکوں میں ہے جو پارلیمانی نظامِ حکومت رکھنے کے ساتھ جمہوریہ (Republic) ہیں؟ اس کا جواب یہ ہے کہ بادشاہت پانچویں صدی سے انگلستان کا مرکزی سیاسی ادارہ رہی ہے اور سوائے پیورٹن انقلاب کے بعد کراموِل کی 21 برس تک آمریت کے زمانہ کے اس کا تسلسل برابر قایم رہا ہے۔ سترھویں صدی میں مطلق العنان بادشاہ اور پارلیمان کے درمیان اقتدار کی کشمکش کے نتیجہ میں پارلیمان کی فتح ہوئی۔ یہاں سے بادشاہ کا انتخاب پارلیمان کی رضا سے ہونے لگا اور بادشاہ کو ذمہ دار وزیروں کی سفارش سے کام کرنے کا پابند بنا کر اس کے اقتدار کو ہمیشہ کے لئے ختم کر دیا گیا اور رعایا کو اس کی مطلق العنانی یا زیادتی کا کوئی خدشہ نہیں رہا۔ اور چونکہ بادشاہت ہمیشہ سے انگریز قوم کی وحدت اور طاقت، تاریخی تسلسل، سیاسی عظمت، سیاسی اقتدار سیاسی استحکام اور معاشی خوشحالی کی علامت رہی ہے اس لئے وہ رعایا کے اتنے احترام اعزاز اور وفاداری کی مستحق ہے جو کسی نامزد یا منتخب سربراہِ مملکت کو نصیب نہیں ہو سکتی۔ چونکہ دستوری بادشاہت پارلیمانی جمہوریت کے ساتھ مکمل طور سے ہم آہنگ بلکہ

ناگزیر ہے لہٰذا اس کو برقرار رکھنے پر ہمیشہ سے قومی اتفاق پایا جاتا ہے اور کوئی اس کے خاتمے کی وکالت نہیں کرتا۔ اور اسی لئے ایک غیر سیاسی، غیر جماعتی، غیر جانبدار، مستقل نسبی سربراہِ مملکت کی حیثیت سے بادشاہ کا رول افراد، جماعتوں اور پارلیمان کی نکتہ چینی سے محفوظ اور بالاتر ہے۔ اگر ایک طرف اس گراں قدر دستوری رول کو رکھا جائے جسے ملکہ بخوبی نبھاتی ہے اور دوسری طرف اس رقم کو رکھا جائے جو سالانہ ملکہ اور شاہی خاندان کو ان کی سرکاری خدمات کے عوض سرکاری خزانہ سے خرچ کی جاتی ہے تو معلوم ہوگا کہ یہ رقم قومی بجٹ کی ایک کمترین کسر (Fraction) ہے۔ چنانچہ دستوری بادشاہت کے الغار سے قوم کو کوئی مالی، مادی یا سیاسی فائدہ نہیں حاصل ہوگا۔ 1988 میں سول لسٹ ایکٹ کے تحت ملکہ اور شاہی خاندان کے دوسرے دس افراد کو مجموعی طور پر 59 لاکھ 22 ہزار 300 پونڈ ادا کئے گئے۔ اس میں سے ملکہ کی سول لسٹ (صرف خاص) 1/2 4 لاکھ پونڈ ہے۔ 3 لاکھ 86 ہزار 600 پونڈ ملکہ شاہی جایداد کے عوض حکومت کو واپس کر دیتی ہے۔ باقی رقم 55 لاکھ 35 ہزار 700 پونڈ ہے۔ جو حکومت کے دوسرے اخراجات کے مقابلہ میں برائے نام ہے۔

بیجہٹ نے اپنی کتاب "دستورِ انگلستان" (The English Constitution) میں سیکولر یا لیمانی بادشاہت کا دفاع ان الفاظ میں کیا ہے: "یہ کہنا کہ انگریز قوم پر ہنوور کے شاہی خاندان کی اطاعت فرض ہے اس اصول کو ماننے بغیر کہ قوم کو خود اپنے حکمراں کے انتخاب کا حق ہے بادشاہت کو اس کے پُر جلال تقدس کے بلند اور یگانہ درجہ سے گرا کر دوسرے کارگذار اداروں کی صف میں لائے بغیر ممکن نہیں تھا۔ اگر بادشاہ ایک ایسا کارگزار سرکاری عامل ہے جسے بدلا جا سکتا اور اس کی جگہ دوسرے کو نصب کیا جا سکتا ہے تو تم اُسے پُر اسرار ہیبت اور تحیّر سے نہ دیکھو گے۔ لیکن اگر تم عقیدۃً اس کی اطاعت کو اپنا مذہبی فریضہ تسلیم کرو تو پھر تم اُسے ہرگز بدل نہیں سکتے۔"

بیجہٹ نے دستوری بادشاہت کے پایدار ہونے کی ایک دلیل یہ دی ہے کہ

وہ طرزِ حکومت (Monarchy) شاہی وہ عوام کے لئے قابلِ ادراک ہے۔ شاہی ہے جس میں قوم کی توجہ ایک شخص واحد پر مرکوز رہتی ہے جس سے دلچسپ افعال صادر ہوتے رہتے ہیں۔ جب کہ جمہوریت وہ نظام ہے جس میں عوام کی توجہ بہت سارے افراد میں منقسم ہو جاتی ہے جو سب کے سب غیر دلچسپ کام کرتے رہتے ہیں۔"

ملکہ سارے ملک اور وطن کی نمائندہ ہے جب کہ حکومت وقت کسی ایک سیاسی پارٹی کی ہوتی ہے۔ دستوری بادشاہت سے فائدہ یہ ہے کہ وطنی وفاداری کو جماعتی وفاداری سے الگ کرنا ممکن ہے۔ انگریزوں کا کہنا ہے کہ "ہم ملکہ کے وفادار رہتے ہوئے حکومت کو لعنت دے سکتے ہیں۔"

(We can be loyal to the Queen and Damn the Government)

تاج اور تاج دار کے درمیان فرق

برطانیہ میں مملکت (State) نام کے کسی قانونی ادارہ کا وجود نہیں پایا جاتا۔ یہاں "تاج" (Crown) نامی قانونی ادارہ ہی کو مملکت فرض کیا جا سکتا ہے نسبی بادشاہ صدیوں سے اس ادارہ کا سربراہ رہا ہے۔ "تاج دار" کا لفظ انگریزی کی قانونی اصطلاح "ساورین" (Sovereign) کا اردو ترجمہ ہے۔ ساورین سے مراد فی الوقت تخت نشین بادشاہ یا ملکہ کی ذات ہے۔ چونکہ "کراؤن" بطور ایک قانونی ادارہ کے اور "ساورین" بطور اس کے سربراہ کے صدیوں سے ایک دوسرے سے مکمل طور سے ہم آہنگ رہے ہیں لہٰذا دونوں اصطلاحیں ایک دوسرے کی مترادف ہیں اور متبادل طور سے استعمال کی جاتی ہیں۔ لیکن یہ فرق ملحوظ رہے کہ "تاج" ایک دائمی وجود اور تسلسل رکھنے والا ایک قانونی ادارہ یا کارپوریشن ہے جو مملکت یا مملکہ کے مترادف ہے اور "ساورین" (بادشاہ بذاتِ خود) ایک

زندہ فرد ہے جو اس ادارہ کا رسمی اور قانونی سربراہ ہے۔

تاریخی اعتبار سے "تاج" کے تمام اختیارات اور حقوق بادشاہ کے اختیارات وحقوق تھے جنہیں وہ بذاتِ خود استعمال کرتا تھا۔ لیکن سترھویں صدی کے دستوری انقلاب کے بعد سے یہ سارے اختیارات پارلیمان اور کابینہ کو منتقل ہو گئے ہیں۔ اگرچہ تاج کے سارے اختیارات اب بھی تاج دار کے نام سے استعمال کئے جاتے ہیں لیکن تاج دار وزارتی مشورہ اور دستوری روایات کا پابند ہے۔ اگر ملکہ اپنے بعض دستوری فرائض کو اپنی صواب دید سے انجام دیتی ہے تو یہاں بھی وہ دستوری روایات کی پابند ہے۔ اگرچہ سربراہِ حکومت یعنی وزیراعظم کا (جو رسمی طور سے بادشاہ کا مشیر اعلیٰ ہے) فرض ہے کہ وہ سربراہِ مملکت کو حکومت کی جملہ کارروائیوں اور پالیسیوں اور منصوبوں سے باخبر رکھے لیکن پارلیمانی جمہوریت کے نظام میں دستوری سربراہ کو حکومت کی پالیسیوں یا کارروائیوں میں دخل دینے یا وزیراعظم کو سیاسی مشورہ دینے کا کوئی حق نہیں ہے۔ وہ اقتدار سے بالکل محروم محض ایک نمائشی سربراہ ہے۔

خواہ اسے ایک قانونی تصور کہئے یا اسے جملہ عاملانہ اختیارات (Executive Powers) کا مجموعہ یا ایک دائمی تسلسل رکھنے والا قانونی شخص (Legal Person)، یا اسے تخت نشین بادشاہ کی ذات سے متعین کیجئے، سلطنتِ متحدہ کا "تاج" اس ملک کے سیاسی کلچر کی ایک مرکزی علامت بن گیا ہے۔ یہ اُس ملک کے قومی اتحاد، تاریخی تسلسل، سیاسی عظمت اور سیاسی استحکام کی علامت ہے۔ اسی کے ساتھ وہ سلطنتِ متحدہ میں بسنے والی چاروں قومیتوں کے اتحاد کی بنیاد اور دولتِ مشترکۂ اقوام (Commonwealth of Nations) کی رضاکارانہ انجمن کا سربراہ اور محور ہے۔

"تاج" ایک قانونی ادارہ یا کارپوریشن ہے جس کے اجزائے ترکیبی یہ ہیں:

(1) "ساورن" یعنی تخت نشین بادشاہ یا ملکہ بذاتِ خود۔

(2) تاج کے وزرا یعنی کابینہ اور حکومت کے دوسرے ارکان۔

(3) انتظامی محکمے اور وزارتیں

جنہیں تاج کے وزرا کی ماتحتی میں تاج کے دیوانی ملازمین

(Civil Servants) چلاتے ہیں۔

(4) پریوی کونسل ، اور

(5) تاج کی مسلح افواج۔

اگر برطانیہ کے دستور کے ظاہری کردار پر یقین کیا جائے تو مغالطہ ہو سکتا ہے کہ یہاں اب بھی شاہی طرز حکومت جاری ہے۔ لیکن یہاں جو دکھائی دیتا ہے وہ واقعی نہیں اور جو واقعی ہے وہ دکھائی نہیں دیتا۔ یہاں دستوری بادشاہت کے نمائشی سانچہ میں دراصل پارلیمانی جمہوریت کا نظام کام کرتا ہے۔ سترہویں صدی کے انقلاب نے جیسا کہ بار بار بتایا جا چکا بادشاہت کو محض نمائشی اور اعزازی بنا کر رکھ دیا ہے۔ امور مملکت میں بادشاہ کے اختیارات صفر ہیں کیوں کہ اگرچہ تاج کے سارے قانونی ، مالی ، انتظامی اور عدالتی اختیارات ملکہ معظمہ کے نام سے استعمال کئے جاتے ہیں لیکن پارلیمانی یا وزارتی مسئولیت کے اصول کے تحت ان اختیارات کو فقط تاج کے وزرا کے صلاح و مشورہ پر استعمال کیا جا سکتا ہے جو اپنی ہر کارروائی کیلئے پارلیمان کے سامنے جواب دہ ہیں۔ ملکہ حکومت و انتظام ، پارلیمان ، عدلیہ اور جماعتی سیاست کے کاروبار سے بالکل مبرّا بلکہ ان سب سے بالاتر ہے۔ پبلک میں نہ تو وہ کسی سیاسی رائے کا اظہار کر سکتی ہے نہ پارلیمان کے مباحثوں میں اُس کا نام لیا جا سکتا ہے تاکہ اُس کی غیر جانبداری اور عزت و حرمت برقرار رہے۔ چنانچہ ملکہ کا ذاتی رول محض چند رسمی دستوری فرائض کی تکمیل یا نمائشی کاموں تک محدود رہ گیا ہے۔

دستوری بادشاہت کا رول

یہ معلوم ہے کہ سترھویں صدی کے دستوری انقلاب کے بعد سے بادشاہت کی حیثیت محدود، دستوری، پارلیمانی اور نمائشی بادشاہت کی رہ گئی ہے۔ ظاہراً حکومت اب بھی " ملکہ معظمہ کی حکومت " (Her Majesty's Government) اور وزیراعظم اب بھی ملکہ کا " مشیر اعلیٰ " (chief Adviser) کہلاتا ہے۔ وزیراعظم کی تقرری ملکہ کا شاہی حق خاص ہے۔ لیکن دستوری روایت کے مطابق ملکہ اسی شخص کو وزیراعظم بنا سکتی ہے جو پارلیمان یعنی دارالعوام کی اکثریتی پارٹی کا لیڈر ہو یا ایوان کی اکثریت کا اعتماد حاصل کر سکتا ہو۔ دراصل حکومت کی تشکیل بھی عملاً وزیراعظم کرتا ہے۔ اگرچہ وزارت کے دوسرے ارکان کی تقرری ملکہ وزیراعظم کی سفارش پر کرتی ہے۔

قانونی اعتبار سے ملکہ کو اب بھی وزارت کو برطرف کرنے کا حق خاص حاصل ہے لیکن فی زمانہ ملکہ فقط دو صورتوں میں وزارت کو برطرف کر سکتی ہے (1) جب وزیراعظم اپنا استعفا پیش کر دے یا وزارت کی تحلیل کی سفارش کرے، اور (2) دارالعوام کی اکثریت وزارت کے خلاف عدم اعتماد کا ووٹ پاس کر دے۔ 1688 کے بعد سے کسی سربراہ مملکت نے اپنی مرضی سے کسی وزارت کو برطرف نہیں کیا ہے اسی طرح ملکہ کو پارلیمان سے منظور ہوئے مسودہ ہائے قانون کو رد کرنے یعنی (Veto) کا حق خاص حاصل ہے، لیکن وزارتی مسئولیت آنے کے بعد سے یہ حق متروک ہو گیا ہے۔ اس حق کا استعمال آخری بار ملکہ اینی (Queen Anne) نے 1707ء میں کیا تھا۔ اس کے بعد سے کسی بادشاہ نے کوئی مسودۂ قانون رد نہیں کیا ہے۔ ملکہ وکٹوریہ (Queen Victoria) وہ آخری فرماں روا تھی جس نے آخری بار کسی پارلیمانی بل کو اپنے دستخط سے شاہی منظوری (Royal Assent)

12 اگست 1854ء کو دی تھی اس کے بعد سے بادشاہ کی موجودگی یا دستخط ضروری نہیں۔ بلکہ شاہی کمیشن کے ذریعہ از خود شاہی منظوری دے دی جاتی ہے۔ اس کا طریقہ یہ ہے کہ ہر اجلاس کے خاتمہ پر دارالامرا میں شاہی تخت کے روبرو کم از کم تین لارڈ کمشنروں اور اسپیکر کی موجودگی میں کلرک آف پارلیمنٹ (Clerk of Parliament) بلوں کی شاہی منظوری کا فارمولا (" بادشاہ (یا ملکہ) کو پسند ہیں) پڑھ کر سنا دیتا ہے۔ تب وہ بل دارالامرا کے جرنل میں درج ہو کر ایکٹ بن جاتے ہیں بلکہ کو دارالعوام کے تحلیل کرنے بھی شاہی حق خاص ہے۔ لیکن ایسا وہ فقط وزیراعظم کی سفارش پر کر سکتی ہے۔ اسی طرح امیر (Peer) بنانے کا حق فقط ملکہ کو ہے لیکن اگر وزیراعظم امارت (Peerage) کے لئے کسی کے نام کی سفارش کرے تو ملکہ اس کی سفارش کو رد نہیں کر سکتی۔ اس طرح کے ان گنت شاہی اختیارات ہیں جنھیں حکومتِ وقت ملکہ کے نام سے کام میں لاتی ہے۔ یہ بھی ملحوظ رکھنا چاہیئے کہ پارلیمانی حاکمیت کے اصول کے مطابق تاج کے تمام قانونی اختیارات پر اور ملکہ کے تمام شاہی اختیاراتِ خاص پر پارلیمان کو مکمل کنٹرول حاصل ہے۔ وہ چاہے تو اُن میں رد و بدل کر سکتی، چاہے تو مزید اختیارات عطا کر سکتی یا انہیں یکسر موقوف کر سکتی ہے۔

یہاں پر بادشاہ کے ذاتی اقتدار (Personal Power) اس کے شخصی اثر (Personal Influence) کے درمیان فرق کرنا ضروری ہے۔ اس میں کوئی کلام نہیں کہ بادشاہ اپنے ذاتی اقتدار سے کلی طور پر پارلیمان اور نمائندہ و ذمہ دار حکومت کے حق میں دست بردار ہو گیا ہے۔ لیکن سوال یہ ہے کہ کیا سربراہِ مملکت کے منصب پر فائز ہوتے ہوئے ملکہ کو اربابِ حکومت پر اپنا ذاتی اثر استعمال کرنے کا بھی حق نہیں ہے؟ اس سلسلہ میں دو رائیں ہیں۔ ایک رائے بیجہٹ کی ہے جو اپنی کتاب " دستورِ انگلستان " میں (جو ملکہ وکٹوریا کے عہد میں لکھی گئی) یہ نظریہ پیش کرتا ہے کہ دستوری بادشاہت کے اُس نظام میں جو

برطانیہ میں رائج ہے ملکہ (یعنی وکٹوریا) کو اب بھی تین ذاتی حقوقِ خاص (Personal Prerogatives) حاصل ہیں وہ ہیں (1) حکومتی معاملات سے باخبر رہنے کا حق، (2) حکومت کی ہمت افزائی کا حق، اور (3) حکومت کو خبردار کرنے کا حق

(The right to be consulted, the right to enconsage and the right to warn)

دوسرے لفظوں میں بیجہٹ کی رائے کے مطابق ان شاہی حقوق کو پس پردہ استعمال کر کے ملکہ حکومتِ وقت کی پالیسی کو متاثر کر سکتی ہے۔ دوسری رائے دورِ حاضر کے مُبصّروں کی ہے جو کہتے ہیں کہ ملکہ کے ذاتی اثر کے بارے میں بیجہٹ کا نظریہ فرسودہ ہو چکا ہے۔ بیجہٹ کی رائے کی صحت ملکہ وکٹوریا کے عہد تک محدود ہو سکتی ہے جب پارٹی پر مبنی حکومت کا نظام پورے طور پر قائم نہیں ہوا تھا۔ اس طرح افراد اور گروہوں سے بات چیت کر کے ملکہ کو پس پردہ اپنے ذاتی اثر کو استعمال کرنے کا کافی موقع حاصل تھا۔ لیکن بیسویں صدی میں بادشاہ کے لیے حکومتِ وقت کو متاثر کرنے کی ذرا بھی گنجائش نہیں ہے کیوں کہ پارٹی گورنمنٹ کے نظام میں اصل بادشاہ پارٹی ہے۔ کوئی وزیرِاعظم اپنی پارٹی اور حکومت کی علانیہ پالیسی سے انحراف کر کے شاہی مشورہ کو قبول نہیں کر سکتا۔ نہ بادشاہ اتنی معلومات اور تجربہ و مہارت رکھتا ہے کہ وہ وزیرِاعظم کے رہنما کا کام کرے۔ یہ سچ ہے کہ دستوری روایت کے مطابق وزیرِاعظم ہفتہ میں ایک بار ملکہ کے پاس حاضر ہو کر اسے اُمورِ مملکت سے باخبر کرتا ہے اور ملکہ پابندی سے اُن سرکاری کاغذات کا مطالعہ کرتی ہے جو حکومت کی طرف سے اُسے وقتاً فوقتاً مہر بند صندوقچوں میں بھیجے جاتے ہیں۔ لیکن آج تک بیسویں صدی کے کسی وزیرِاعظم نے کبھی یہ اعتراف نہیں کیا کہ وہ کبھی ملکہ کی ذاتی رائے سے متاثر ہوا۔

ظاہر ہے کہ برطانیہ کا دستوری بادشاہ نہ صرف ذاتی اقتدار سے یکسر محروم

ہے بلکہ ذاتی اثر و رسوخ سے بھی کلیتاً عاری ہے۔ یعنی عملی حکومت و سیاست میں اس کا کوئی دخل نہیں ہے۔ اب سوال یہ ہے کہ کیا اس کے معنی یہ ہیں کہ دستوری بادشاہ کا برطانیہ کے نظام میں کوئی رول نہیں ہے یا وہ محض ایک ایک عضوِ معطل یا غیر ضروری ادارہ ہے؟ اس کا جواب یہ ہے کہ برطانیہ میں دستوری بادشاہت نہ تو کوئی عضوِ معطل ہے نہ اس کا وجود غیر ضروری ہے۔ اس کی اقتدار سے بے دخلی ہی اس کی عزت و حرمت کی بنیاد ہے۔ پچھلے تین سو برسوں سے دستوری بادشاہت جاری ہے۔ اس کا مرتبہ اور رول سیاسی تنازعات سے بالاتر ہے۔ کیوں کہ یہی ایک ادارہ ایسا ہے جو نظام حکومت کے چند ناگزیر دستوری فرائض کو غیر جانبداری سے انجام دے سکتا ہے۔ اس کی افادیت ہی اس کے وجود کی ضمانت ہے۔ اس لئے فی زمانہ کوئی بھی شخص یا جماعت دستوری بادشاہت کے خاتمہ کی بات نہیں کرتی۔ ملکہ کے دستوری رول اور اس کے سرکاری فرائض کو ذیل کے دس نکات میں بیان کیا جاتا ہے۔

(1) سلطنتِ متحدہ کے غیر سیاسی، غیر جانبدار اور مستقل دستوری سربراہ کی حیثیت سے ملکہ کا اولین دستوری فریضہ دستورِ برطانیہ کی حفاظت کرنا ہے۔ اس حیثیت سے اس کا کام یہ دیکھنا ہے کہ سرکاری نظم و نسق دستوری ڈھنگ سے چلایا جائے۔ وقفہ وقفہ سے آزادانہ چناؤ ہوتے رہیں اور عوام اپنی پسند کی حکومت منتخب کرتے رہیں، اور حکومت بذاتِ خود نارمل دستوری طریقہ سے کام کرتی رہے۔ ملکہ کا یہ رول ملک کے دستوری تسلسل اور سیاسی استحکام کا آئینہ دار ہے۔ اسی لئے وہاں دستوری بحران شاذ و نادر ہی رونما ہوتا ہے۔ بحرانی حالات میں بھی سربراہ مملکت کا رول مثبت ہوتا ہے۔ 1910 میں جب کنزرویٹو اکثریت والے دارالامرا نے اُس وقت کی لبرل پارٹی کی حکومت کے بجٹ کو رد کر کے ایک دستوری بحران پیدا کیا تو ملکہ نے دھمکی دی کہ اگر دارالامرا نے سرکاری بجٹ کو منظوری نہیں دی تو وہ لبرل پارٹی کے حامیوں کو بڑی تعداد میں امارت دے کر دارالامرا کی کنزرویٹو اکثریت

کو ختم کر دے گی۔ اس دھمکی کا فوری اثر ہوا اور بحران رفع ہوگیا۔ ملکہ کی اس مداخلت کے بعد ہی پارلیمان ایکٹ 1911 پاس ہو سکا جس نے دارالامرا کے مالی بلوں کو رد کرنے کے حق کو بالکل ختم کر دیا اور عام بلوں کو محض دو سال تک موخر کرنے کا حق دیا (یہ مدت 1949 کے پارلیمان ایکٹ سے گھٹا کر ۱۲ ماہ کر دی گئی)۔

دستور کی محافظ ہونے کے ساتھ ملکہ حکومت برطانیہ کی قانونی سربراہ بھی ہے اس حیثیت سے اس کا اولین کام دارالعوام کا چناؤ کرا کے سلطنت متحدہ کو نمائندہ حکومت فراہم کرنا ہے۔ جب تک ملکہ وزیراعظم کو کمیشن نہ سونپے اور اسکی سفارش پر دوسرے وزرا کو مقرر نہ کرے تب تک حکومت کی تشکیل نہیں ہوسکتی۔

اس کے علاوہ بے شمار سرکاری کارروائیاں ایسی ہیں جنہیں اگر پارٹی سے وابستہ صدر مملکت انجام دے تو کبھی اس کی نیت پر شک کیا جائے گا۔ اور کبھی اس کے اقدامات کے جواز کو چیلنج کیا جائے گا۔ لیکن برطانیہ میں ان سارے کاموں کو ایک غیر سیاسی، غیر جماعتی، غیر جانبدار مستقل نبی بادشاہ بڑی خوش اسلوبی سے انجام دیتا ہے اور کبھی اس کی کسی کارروائی کے خلاف جانبداری کا الزام نہیں لگایا جاتا۔ ایسی سرکاری کارروائیوں کی چند مثالیں یہ ہیں: پارلیمان کی طلبی، برخاستگی، تحلیل، پارلیمانی بلوں کی شاہی منظوری، وزیراعظم کی تقرری اور وزارت کی تشکیل، کابینہ کی سفارش پر تمام اہم سرکاری مناصب پر تقرریاں مثلاً ججوں، امرائے پارلیمان، مسلح افواج کے افسران، کلیسائے انگلستان کے عہدہ داروں اور نوآبادیات کے گورنروں کی۔ اسی طرح شاہی خطابات، اعزازات اور انعامات کا عطا کرنا اور مجرموں کی بخشش وغیرہ

(2) بادشاہت کے ادارہ سے "شاہی اختیارات خاص (Royal Prerogative)" کا اصول پچھلے ایک ہزار برس سے وابستہ ہے۔ ان اختیارات کا تعلق اُن امورِ مملکت سے ہے جن کے متعلق اقدام کرنے کے لئے بادشاہ اپنی پارلیمان کی پیشگی منظوری کا پابند نہیں ہے۔ ان سے مراد بلا شرکتِ غیرے بادشاہ کے وہ تمام خصوصی دستوری حقوق ہیں جو اسے کامن لا، پارلیمانی قوانین یا رواج کے ذریعہ حاصل ہیں۔

اور جنھیں وہ پارلیمان کی پیشگی منظوری یا اس کی شرکت کے بغیر استعمال کر سکتا ہے۔ ان حقوق کے استعمال کے جواز کو پارلیمان یا عدالتوں میں چیلنج نہیں کیا جا سکتا۔ اور نہ وہ ان اقدامات کو روکنے کی اہل ہیں۔ عاملہ کے حقوق خاص کے نظریہ کا فایدہ یہ ہے کہ بعض میدانوں میں فوری یا خفیہ اقدام کی ضرورت ہوتی ہے۔ مثال کے طور پر خارجہ پالیسی یا ملکی دفاع کے میدانوں میں برطانوی حکومت فوری اور کارگر اقدامات کر سکتی ہے جب کہ ولایاتِ متحدہ کا صدر خارجہ پالیسی اور دفاع کے میدان میں اپنی کانگریس کی منظوری کے بغیر کوئی اقدام نہیں کر سکتا۔ بالفرض اگر دستوری بادشاہت کو برطانیہ میں ختم کر دیا جائے تو اس کے ساتھ شاہی حقوقِ خاص کا نظریہ بھی از خود ختم ہو جائے گا اور تب مستعد، مضبوط اور کارگزار حکومت کے اقتدار میں بھی کمی آجائے گی۔ اس موضوع پر مزید بحث اگلی فصل میں کی جائے گی۔

(3) برطانیہ میں نسبی بادشاہت ایک علامتی رول بھی رکھتی ہے۔ یہ ایک ہزار سال سے سلطنت متحدہ کے تاریخی تسلسل قومی اتحاد، قومی اقتدار، سیاسی استحکام، اور معاشی خوش حالی کی علامت رہی ہے۔ سلطنتِ متحدہ اور سلطنتِ برطانیہ کو جو وقار اور عظمت نصیب ہوئی، وہ اس ملک کے فرماں رواؤں کی قیادت کے طفیل ہوئی۔ لہٰذا جب تک دستوری بادشاہ سربراہِ مملکت رہے گا وہ اپنی قوم کی وفاداری کا مرکز رہے گا۔ برطانوی عوام اپنی قدیم روایات اور قدیم اداروں کے شیدائی ہیں۔ اسی لئے ایک نسبی فرماں روا جتنا اُن کے احترام اور وفاداری کا مستحق ہو سکتا ہے کوئی میعادی نامزد یا منتخب صدرِ مملکت نہیں ہو سکتا۔ یہی وجہ ہے کہ اگرچہ برطانیہ میں مملکت (State) اور حکومت (Government) کے درمیان فرق کرنا بہت مشکل ہے لیکن مملکت کے تئیں وفاداری کو حکومت کے تئیں وفاداری سے الگ کرنا آسان ہے۔ ملک سے وفاداری کا تعلق ملکہ کی ذات سے ہے جب کہ حکومت سے وفاداری کا تعلق برسرِ اقتدار پارٹی سے ہے۔ اسی لئے انگریز کہتے ہیں: "ہم ملکہ کے خدمت گذار ہوتے ہوئے حکومت کو لعنت دے سکتے ہیں" (We can serve the Queen and Daman the Govern ment).

(4) ملکہ پارلیمان کی سربراہ اور پارلیمانی کارروائیوں کا جزو لاینفک بلکہ اس کا تیسرا ایوان ہے۔ شاہی فرمان کے بغیر نہ تو دارالعوام کا چناؤ ہو سکتا ہے نہ شاہی طلبی کے بغیر پارلیمان کا اجلاس ہو سکتا ہے۔ اُمرائے پارلیمان کی تخلیق فقط ملکہ کا حق خاص ہے شاہی سفارش کے بغیر کوئی مطالبۂ زر پارلیمان میں نہیں پیش کیا جا سکتا۔ اسی طرح دونوں ایوانوں سے پاس ہونے کے بعد کوئی مسودۂ قانون شاہی منظوری کے بغیر ایکٹ نہیں بن سکتا۔ لیکن ان سب رسمی باتوں کے باوجود ملکہ اپنی پارلیمان سے کنارہ کش اور اس کی کارروائیوں سے مُبّرا ہے۔ اس کی غیر جانبدار پوزیشن کی حفاظت کے لئے یہ روایت قائم ہے کہ ایوانوں کی کسی کارروائی میں ملکہ کا نام نہیں لیا جا سکتا نہ ملکہ کی نکتہ چینی کی جا سکتی ہے۔ اپنی پارلیمان سے اس کا سامنا فقط دو موقعوں پر ہوتا ہے۔ ایک تو نئی پارلیمان کے چناؤ کے بعد جب وہ دارالعوام کے اسپیکر کے چناؤ کے لئے فرمان جاری کرتی ہے اور منتخب اسپیکر کو شاہی کمیشن عطا کرتی ہے۔ (اب یہ کام ملکہ کی جانب سے لارڈ چانسلر انجام دیتا ہے)۔ دوسرے ہر سال نومبر میں پارلیمان کے نئے اجلاس کا افتتاح کرنے آتی ہے تب وہ دارالامراء میں تخت شاہی سے کابینہ کی لکھی ہوئی شاہی تقریر پڑھ کر سناتی ہے پھر رخصت ہو جاتی ہے۔ دونوں ایوان اس تقریر پر بحث کرتے پھر حکومت کی تحریک شکریہ کو پاس کرتے ہیں۔

(5) ملکہ "انصاف کا سرچشمہ" اور عدلیہ کی دستوری سربراہ بھی ہے۔ تمام عدالتیں اس کی عدالتیں اور تمام جج اس کے جج ہیں۔ وہ تکنیکی طور پر اپنی تمام عدالتوں میں موجود رہتی ہے کیوں کہ عدل گستری اسی کے نام سے ہوتی ہے۔ ملکہ لارڈ چانسلر اور تاج کے دوسرے افسرانِ قانون (Law Officers) کے ذریعہ بہت سے عدالتی کام انجام دیتی ہے لیکن اس رسمی پوزیشن کے باوجود عدلیہ حکومت سے بالکل آزاد اور غیر جانبدار ہے۔ اگرچہ اعلٰی عدالتوں کے ججوں کو کابینہ کی سفارش سے ملکہ نامزد کرتی ہے لیکن پارلیمان کے مطالبہ کے بغیر کسی جج کو برطرف نہیں کر سکتی۔ ملکہ مجرموں کو معاف کرنے اور ان کی سزا میں تخفیف کا بھی حق خاص رکھتی ہے جسے وہ ہوم

سکریٹری (وزیر داخلہ) کی سفارش پر استعمال کرتی ہے۔

(6) ملکہ تاج کی مسلح افواج کی سپریم کمانڈر بھی ہے۔ اس حیثیت سے تمام فوجی حکام شاہی کمیشن کے ذریعہ مقرر کئے جاتے ہیں اور جنگ و امن کا اعلان بھی شاہی فرمان سے ہوتا ہے۔ اس طرح برطانیہ نے فوجی اقتدار (Military Power) کو دیوانی اقتدار (Civil Power) کے تابع کرنے کی روایت قائم کی ہے۔

(7) ملکہ کلیسائے انگلستان کی دنیوی سربراہ (Temporal Head) بھی ہے۔ اس کا تاریخی سبب سولہویں صدی میں رومن کیتھولک چرچ سے انگلستان کے فرماں روا کی بغاوت اور اس کی سربراہی میں کلیسائے انگلستان (Church of England) کے نام سے ایک آزاد پروٹسٹنٹ قومی کلیسا کا قیام ہے۔ اس طرح انگلستان میں مذہبی اقتدار (Ecclesiastical Power) پر دنیوی اقتدار (Temporal Power) کی بالاتری کی روایت قائم ہوئی۔ لیکن کلیسائے انگلستان کے سرکاری کلیسا ہونے کے باوجود رعایا کو پوری مذہبی آزادی حاصل ہے اور حکومت کی پالیسیاں عملاً سیکولرزم پر مبنی ہوتی ہیں۔

(8) ملکہ "اعزاز کا سرچشمہ" (Fountain of Honour) اور برطانوی معاشرہ کی تہذیبی سربراہ بھی ہے۔ اس حیثیت سے قومی زندگی کے تمام میدانوں میں نمایاں خدمات انجام دینے والوں اور امتیاز حاصل کرنے والوں کو امارت بخشنے، پریوی کونسل کی رکنیت دینے، دوسرے خطابات اور اعزازات دینے کا شاہی حق خاص ملکہ کو حاصل ہے، لیکن حکومت کی سفارش پر۔ بعض اعزازات وہ اپنی مرضی سے بھی دیتی ہے۔ ملکہ کا تعلق ملک کی بے شمار سماجی، فلاحی، ثقافتی اور تہذیبی تنظیموں سے ہوتا ہے۔ اُسے گوناگوں سرکاری اور غیر سرکاری تقریبات کی صدارت کے لئے مدعو کیا جاتا ہے۔ ملکہ اور شاہی خاندان کے دوسرے افراد اہل وطن کو اعلیٰ تہذیب، نفیس طور طریقوں اور بہترین رہن سہن کا نمونہ پیش کرتے ہیں۔ ان سب کے علاوہ ملکہ کا ایک اہم کام حکومت اور عوام کے درمیان رابطہ کا کام کرنا ہے۔ سربراہِ مملکت

کی حیثیت سے اس کے دروازے ہمیشہ عوام کے لئے کھلے رہتے ہیں اور وہ پابندی سے ان خطوں کا جواب لکھتی ہے جو رعایا کی طرف سے اُسے موصول ہوتے ہیں۔ وہ ملک میں جہاں کہیں دورہ کرتی ہے گھوم پھر کر عوام کے حالات معلوم کرتی ہے۔ اور اپنی تحریر و تقریر کے ذریعہ عوام میں حکومتِ وقت کے لئے حمایت اور وفاداری کا جذبہ ابھارتی ہے۔

(9) ملکہ دولتِ مشترکۂ اقوام کی رسمی سربراہ بھی ہے جس انجمن کو اب دولتِ مشترکہ کہتے ہیں کسی زمانے میں سلطنتِ برطانیہ (British Empire) کہلاتی تھی۔ اس سلطنت میں برطانوی ڈومینینیں اور نوآبادیات شامل تھیں۔ 1931ء کے اسٹیٹوٹ آف ویسٹ منسٹر (Statute of Westminister) کے پاس ہونے کے بعد اس کا نام برطانوی دولتِ مشترکہ اور 1947ء میں بھارت کی آزادی کے بعد دولتِ مشترکۂ اقوام (Commonwealth of Nations) ہوگیا۔ اب یہ ان آزاد ملکوں کی رضا کارانہ انجمن ہے جو پہلے برطانیہ کی نوآبادی تھے۔ جسطرح برطانیہ کا بادشاہ سابق سلطنتِ برطانیہ کے اتحاد کی علامت تھا اُسی طرح اب ملکہ دولتِ مشترکہ کے رسمی سربراہ کی حیثیت سے ان ملکوں کے اتحاد اور دوستی کی علامت ہے۔ اس حیثیت سے ملکہ وقتاً فوقتاً دولتِ مشترکہ کے ملکوں کو خیر سگالی کا دورہ کرتی ہے اور برطانیہ اور رکن ملکوں کے درمیان اچھے تعلقات کو فروغ دیتی ہے۔

(10) آخر میں ناگہانی حالات میں ملکہ کے رول کا ذکر کرنا ضروری ہے ملکہ ایک دستوری طاقت ہونے کے ساتھ ایک محفوظ طاقت (Reserve Power) بھی ہے۔ نارمل حالات میں ملکہ ایک دستوری طاقت ہے۔ اور دستوری حکومت کا ساتھ دیتی ہے۔ لیکن ناگہانی حالات یا قومی بحران میں جب کوئی حکومت باقی نہ رہے یا حکومت اپنے فرائض کی ادائیگی سے قاصر رہے تو ملکہ مداخلت کرکے اپنے دستوری اختیارات کو بذاتِ خود استعمال کرسکتی ہے۔ ان حالات میں اس کے لئے بالکل جائز اور قانونی ہوگا کہ وہ حکومت یا مسلح افواج کی باگ ڈور اپنے ہاتھوں میں

لے کر ملک میں نظم ونسق اور امن واماں قائم رکھنے کے فرض کو ادا کرے۔

شاہی اختیاراتِ خاص

بلیک اسٹون کہتا ہے کہ (Prerogative) سے ہماری مراد بادشاہ کا وہ خصوصی تفوّق (Preeminence) ہے جو وہ کامن لا کے عام دائرہ سے باہر اپنی شاہی مرتبت کی بنا پر تمام دوسرے افراد پر رکھتا ہے۔ اگر اس کے اشتقاق کو دیکھا جائے (یہ اصطلاح Prae اور Rogos سے مل کر بنی) تو معلوم ہوگا کہ اس سے کسی ایسی چیز کا اظہار ہوتا ہے جس کی دوسروں سے پہلے یا دوسروں کے مقابلہ میں حاجت یا طلب ہو۔ یہاں سے یہ نتیجہ نکلتا ہے کہ یہ اصطلاح فقط اُن حقوق واختیارات کے لئے استعمال ہوسکتی ہے جو دوسروں کے مقابلہ میں فقط بادشاہ کو تن تنہا حاصل ہیں۔ اس سے مراد وہ حقوق نہیں جو بادشاہ کو اپنی رعایا کے ساتھ حاصل ہیں۔"

ڈائسی نے شاہی حقِ خاص (Royal Prerogative) کی ان الفاظ میں تعریف کی ہے جسے عدالتوں نے بھی مانا ہے: "نجی صواب دیدیا شخصی اختیار کا وہ مابقیٰ (Residue) جو کسی بھی وقت قانوناً تاج کے ہاتھوں میں چھوڑ دیا جائے۔" وہ مزید کہتا ہے کہ "ہر وہ کارروائی جسے ایگزیکٹیو گورنمنٹ پارلیمان کے ایکٹ کی اتھارٹی کے بغیر قانونی طور سے کرسکتی ہے، وہ اسی حقِ خاص پر مبنی ہے۔" حقِ خاص کی نوعیت مابقیٰ (Residue) کی اس لئے ہے کیوں کہ پارلیمان کسی بھی حقِ خاص کو واپس لے سکتی ہے۔ چوں کہ حقِ خاص کامن لا کی دین ہے اس لئے ملکہ کسی نئے حقِ خاص کے وجود میں آنے کا دعوا نہیں کرسکتی۔ ظاہر ہے کہ کسی بھی وقت شاہی حقوقِ خاص انہیں حقوق واختیارات کا باقی حصہ ہیں جو پارلیمان کے عروج سے پہلے بادشاہ کو حاصل تھے۔ ان حقوقِ خاص کا سراسر تعلق نجی صواب دید سے ہے۔ کیوں کہ اگرچہ عدالتیں ان حقوق کے قانونی وجود کی چھان بین کر

سکتی ہیں لیکن یہ حقوق و اختیارات کس طرح اور کس حد تک استعمال کئے جائیں یہ اُن کے دائرہ سے باہر ہے۔

شاہی حقوقِ خاص کی دو طریقوں سے زمرہ بندی کی گئی ہے۔ کچھ حقوق ذاتی (Personal) ہیں اور کچھ سیاسی (Political)۔ ذاتی حقوقِ خاص کو ملکہ اپنی ذاتی حیثیت سے استعمال کرتی ہے یا ان کا تعلق اس کی ذات سے ہے۔ ذاتی حقوقِ خاص کی مثالیں یہ ہیں (1) "بادشاہ کبھی فوت نہیں ہوتا۔" (2) "بادشاہ کبھی طفل نہیں۔" (3) "بادشاہ کبھی غلطی نہیں کرسکتا۔" اور (4) بادشاہ کو تاج کی نجی جایدادوں کے انتظام کا حق ہے۔ بادشاہ کے سیاسی حقوقِ خاص وہ ہیں جو "تاج" کو یعنی بادشاہ کو اسکی سرکاری حیثیت میں حاصل ہوتے ہیں۔ ان حقوق کو وہ (1) بعض اوقات بلکہ شاذونادر اپنی صواب دید سے استعمال کرتا ہے۔ (2) عموماً وزیروں کے مشورہ پر۔ (3) اکثر وزیروں کے وسیلہ سے یا اُن کے ذریعہ اور (4) کبھی وزرار خود ملکہ کی جانب سے ان کا استعمال کرتے ہیں۔ سیاسی حقوقِ خاص کا تعلق حکومت کی تینوں شاخوں سے ہے۔ لہٰذا ان کی دوسری تقسیم داخلی امور اور خارجی امور کے اعتبار سے کی گئی ہے۔

داخلی امور میں ان حقوقِ خاص کو تین زمروں میں تقسیم کیا گیا ہے (1) عاملانہ حقوقِ خاص۔ (2) عدالتی حقوقِ خاص اور (3) تشریعی (Legislative) حقوقِ خاص۔

عاملانہ اختیاراتِ خاص کی مثالیں: (1) وزرار کی تقرری اور برطرفی (2) شہری خدمات اور مسلح افواج پر کنٹرول۔ (3) نوآبادیات اور مقبوضات کا انتظام۔ (4) مالیہ کی فراہمی (5) متفرق حقوق و اختیارات مثلاً اعزازات کا عطا کرنا، امارت دینا، خطابات اور انعامات، سکہ ڈھالنا، بندرگاہوں کا انتظام، قیمتی دھاتوں کی کان کنی، کارپوریشنوں کی تشکیل، خیراتی اداروں کا انتظام، بازاروں کی تعمیر اور میلے لگانے کی اجازت، اور وزن اور ناپ کے لئے ضابطے بنانا۔ (6) ناگہانی حالات کے اختیارات۔ کامن لا کے تحت تاج کو بحرانی حالات سے نپٹنے کے لئے مارشل لا لگانے کا حق خاص حاصل

ہے۔ لیکن فی زمانہ حکومت ایمرجنسی پاورسس ایکٹ 1920 (Emergency Powers Act, 1920) کے تحت حاصل قانونی اختیارات کو کام میں لاتی ہے۔

بادشاہ انصاف کا سرچشمہ ہے۔ اس کے معنی بلیک اسٹون کے نزدیک یہ ہیں کہ قانون کی نظر میں بادشاہ انصاف کا خالق نہیں بلکہ محض اس کو تقسیم کرنے والا ہے۔ رعایا کا نگہبان ہونے کے ناطے یہ اس کا فرض ہے کہ ہر اس شخص کو انصاف مہیا کرے جسے اس کی حاجت ہے۔

ملکہ کا ایک عدالتی اختیارِ خاص مجرموں کو معافی دینے کا ہے۔ اس حقِ خاص کا استعمال اس طرح کیا جاتا ہے کہ ہوم سکریٹری اُس جج کی طرف سے معافی کی سفارش کو قبول کرکے جس نے سزا سنائی، یا مجرم یا اس کی جانب سے دوسرے افراد کی درخواستِ رحم پر کارروائی کرتا ہے۔ اس بات کے لئے کہ رحم کی سفارش کی جائے یا نہ کی جائے ہوم سکریٹری سربراہِ مملکت کے سامنے نہ کہ پارلیمان کے سامنے ذمہ دار ہے۔ یہ روایت کہ رحم کی درخواست پر کارروائی ملکہ کے بجائے ہوم سکریٹری کرے ملکہ وکٹوریا کے عہد کی شروعات میں قائم ہوئی۔

پارلیمان کی نسبت سے بادشاہ کے اختیاراتِ خاص یہ ہیں: پارلیمان کو بلانے، برخاست کرنے اور تحلیل کرنے کا اختیار، بلوں کو شاہی منظوری دینا، دارالعوام کے اسپیکر کے چناؤ کو منظور کرنا، وغیرہ۔

پارلیمان کے رواج کے مطابق ہر اُس مسودۂ قانون کے ساتھ جس کا تعلق کسی شاہی حقِ خاص یا جس سے تاج کی املاک متاثر ہو رہی ہوں، ملکہ کی جانب سے سفارشی پیغام آنا لازم ہے۔ دارالعوام کا اسپیکر کسی ایسے مسودۂ قانون کی تیسری خواندگی کی اجازت اس وقت تک نہیں دے گا جب تک کوئی پریوی کونسلر شاہی رضامندی کی اطلاع ایوان کو نہ پہنچائے۔

امورِ خارجہ میں تاج کو پوری آزادی ہے کہ غیر ملکی افراد اور غیر ممالک کی نسبت سے جو کارروائیاں مناسب سمجھے کرے۔ تاج کو غیر ممالک سے معاہدہ کرنے کا حقِ خاص

ہے۔ اس کے لئے پارلیمان کی توثیق کی ضرورت نہیں ہے بشرطیکہ خود معاہدہ میں اس کی شرط نہ رکھی گئی ہو۔ اسی طرح تاج کو دوسرے ملکوں کے سفارتی نمائندوں کے لئے سفارتی مراعات اور تحفظات کو تعین کرنے کا بھی حق خاص ہے۔

باب چہارم

پارلیمانی جمہوریت اور نظام کابینہ

پارلیمانی جمہوریت کیا ہے؟

برطانیہ عظمیٰ پارلیمانی جمہوریت کا گہوارہ ہے۔ پارلیمانی جمہوریت کے ماحصل یعنی "نمائندہ اور ذمہ دار حکومت" کا بیان دوسرے باب میں ہو چکا۔ اب یہاں یہ بتایا جائے گا کہ پارلیمانی جمہوریت کے دوسرے اوصاف کیا ہیں اور یہ نظام کس طرح کام کرتا ہے۔

پارلیمانی جمہوریت کا دارومدار مندرجہ ذیل 9 اصولوں کی کارکردگی پر ہے۔

(1) "عوام کی سیاسی حاکمیت کا اصول"۔ اس اصول کا اطلاق عام حقِ رائے دہی کی بنیاد پر آزادانہ، منصفانہ اور موقت انتخابات سے ہوتا ہے جن میں عوام اپنی پسند کی پارٹیوں کے امیدواروں کو ووٹ دے کر پارلیمان کے لئے منتخب کرتے ہیں۔ پارلیمان کی اکثریت حکومت چلاتی ہے۔

(2) "اکثریت کی حکمرانی کا اصول"۔ پارلیمانی جمہوریت جسے "ویسٹ منسٹر ماڈل" (Westminister Model) بھی کہا جاتا ہے اکثریت کی حکمرانی پر مبنی ہے اور یہ نظام اکثریت نواز ہے۔ اس نظام میں پارلیمان یا عوامی ایوان کی اکثریتی پارٹی

کا لیڈر وزیراعظم اور سربراہ حکومت ہوتا ہے اور وہ اپنی پارٹی کے سرکردہ ارکان سے اپنی کابینہ تشکیل کرتا ہے۔ کابینہ اپنی پارٹی کی وفاداری اور ڈسپلن کے طفیل اگلے چناؤ تک برسر اقتدار تک رہتی ہے۔ اور پارلیمان اور انتظامیہ کو پورے طور پر کنٹرول کرتی ہے۔ اقلیتی پارٹی کو اقتدار میں شریک نہیں کیا جاتا۔ اقلیت اپوزیشن کا رول ادا کرتی ہے اور بسا اوقات حکومت اور اپوزیشن کے درمیان ٹکراؤ ہوتا ہے۔ لیکن حکومت اپنی اکثریت کے بل پر اپوزیشن کی شدید مخالفت کے باوجود اپنی مرضی کے قوانین پاس کرالیتی ہے۔

(3) "نمائندہ اور ذمہ دار حکومت کا اصول"۔ اس کا بیان باب (۲) میں کیا گیا اور مزید بحث آگے کی جائے گی۔

(4) "دستوری اپوزیشن کا اصول"۔ ہر عام چناؤ کے بعد جہاں اکثریتی پارٹی برسر اقتدار آکر حکومت و پارلیمان کو کنٹرول کرتی ہے وہیں سب سے بڑی اقلیتی پارٹی خود بخود دستوری حزب اختلاف (Constitutional Opposition) کا رول اختیار کرتی ہے۔ دوسری اقلیتی پارٹیاں اپنی پسند کے مطابق یا تو حزب اقتدار کی حمایت کرتی ہیں یا حزب اختلاف کی۔ پارلیمانی نظام حکومت اس وقت تک کام نہیں کرسکتا جب تک کہ اقلیت اکثریت کی حکمرانی کو ماننے پر آمادہ نہ ہو۔ اس نظام میں حزب اختلاف کا دستوری رول یہ ہے کہ وہ پارلیمان کے اندر اور باہر حکومت کی پالیسیوں اور اقدامات کی نکتہ چینی کرے، عوام کو برسر اقتدار پارٹی کے مقابلہ پر متبادل پالیسیاں اور متبادل حکومت کی پیشکش کرے۔ یہ رول جمہوری اور مسئول حکومت کے وجود کے لئے ضروری ہے۔

(5) "پارلیمانی جمہوریت کا انتخابی نظام" برابر کی آبادی والے ایک رکنی انتخابی حلقوں پر مبنی ہوتا ہے۔ یہاں سادہ اکثریت کا اصول کام کرتا ہے یعنی جو امیدوار اپنے حریفوں سے زیادہ ووٹ پائے کامیاب قرار دیا جاتا ہے اس اصول کا مقصد سیدھے طریقے سے واضح اکثریت کی تخلیق ہے۔ یہی وجہ ہے کہ پارلیمان کی اکثریتی پارٹی کے لئے ضروری نہیں کہ وہ مجموعی ووٹوں کی اکثریت حاصل کرے۔ بہت سے

امیدوار اقلیتی ووٹوں سے کامیاب ہو جاتے ہیں۔

(6) "پارلیمانی جمہوریت کے لئے منظم" اور "مضبوط" سیاسی پارٹیوں کی ضرورت ہے جو متعین اصولوں اور پروگراموں کے لئے منظم کی گئی ہوں نہ کہ جن کی بنیاد شخصی یا گروہی وفاداریوں پر ہو۔ برطانیہ کے مخصوص انتخابی نظام کی خصوصیت یہ ہے کہ وہ دوجماعتی نظام (Two- Party System) کی ہمت افزائی کرتا ہے۔ اس میں کم و بیش یکساں طاقت رکھنے والی دو بڑی پارٹیاں اقتدار کے لئے ایک دوسرے سے مقابلہ کرتی ہیں لہٰذا کامیاب پارٹی کی جیت محض چند سیٹوں سے ہوتی ہے۔ اور اسی لئے اقلیتی اپوزیشن کی طاقت اور تعداد بھی قابل لحاظ ہوتی ہے۔ اس نظام کا مقصد مضبوط حزب اقتدار اور مضبوط حزب اختلاف کو پروان چڑھانا ہے تاکہ نمائندہ اور مسئول حکومت کا نظام صحیح طریقہ سے کام کر سکے۔

(7) "کابینہ کی سیاسی یکسانیت (Homogeneity) کا اصول" برطانیہ کے انتخابی اور جماعتی نظام کا ماحصل یہ ہے کہ ایک مضبوط اور پائیدار کابینہ وجود میں آئے جس کی پالیسیاں اور پروگرام متعین اور یکساں ہوں اور جو پوری مستعدی اور ذمہ داری سے انتظامیہ کو کنٹرول کر سکے۔ اسی لئے وہاں ایک پارٹی کی کابینہ کا رواج ہے۔ اکثریت کی حکمرانی کے اصول کے مطابق اکثریتی پارٹی نہ صرف تن تنہا اپنی کابینہ بناتی بلکہ تمام دوسرے عہدوں، مناصب اور فوائد کو فقط اپنے حامیوں میں تقسیم کرتی ہے۔ دوسری پارٹیوں کو اقتدار میں شریک کرنے یعنی مخلوط حکومت بنانے یا غنائم میں ان کو حصہ دینے کا سوال نہیں اٹھتا۔

(8) برطانیہ میں "وحدانی" نظام حکومت اور "پارلیمان کی قانونی حاکمیت" کے اصول سے پارلیمانی جمہوریت کو تقویت پہنچتی ہے۔ کیوں کہ اس نظام میں ملک کا کوئی علاقہ ایسا نہیں اور کوئی موضوع ایسا نہیں جو پارلیمان اکثریت کے کنٹرول سے باہر ہو۔

(9) پارلیمانی جمہوریت اور پارلیمانی حکومت کے نظام کی کامیابی کا دارومدار بیدار اور متحرک رائے عامہ کے وجود پر ہے۔ حکومت کو مسئول اور کارگذار رکھنے کے لئے ضروری ہے کہ رائے عامہ کسی ایک پارٹی کے حق میں گروی نہ ہو بلکہ کارکردگی کو دیکھتے ہوئے

اپنی حمایت میں ردوبدل کر کے سیاسی نظام کا توازن قائم رکھے۔ برطانیہ میں پارلیمانی جمہوریت کی کامیابی کا راز یہ ہے کہ وہاں کی سوسائٹی بڑی حد تک درمیانی طبقہ کی سوسائٹی ہے، تعلیم عام ہے، ذرائع ابلاغ آزاد ہیں اور عوام کا سیاسی شعور پختہ ہے۔ اسی لئے وہاں پارلیمانی اور مقامی انتخابات میں عموماً ۷۵ فی صد اور اس سے زائد رائے دہندگان کی تعداد ووٹ ڈالتی ہے۔

ان سارے اصولوں کا ماحصل یہ نہیں کہ اکثریت کی مطلق العنان حکومت قائم کی جائے بلکہ نمائندہ اور ذمہ دار حکومت مقصود ہے۔ حکومت کی مسئولیت اس نظام کا جوہر ہے۔ یہ نظام ایک طرف مضبوط، پائیدار، کارکن اور حساس حکومت فراہم کرتا ہے تو دوسری طرف زیادہ جمہوری اور زیادہ لوچ دار بھی ہے۔ کیوں کہ یہاں اکثریتی پارٹی کسی بھی وقت عدم اعتماد کے ووٹ سے سربراہ حکومت کو اور پارلیمانی اکثریت اپنے عدم اعتماد سے حکومت کو بدل سکتی ہے۔ نمائندہ اور ذمہ دار اصولوں کا اطلاق نظام کابینہ کی کارکردگی سے ہوتا ہے لہٰذا اب ہم کابینہ کی ماہیت، اس کی تشکیل، اور اس کی کارکردگی کے اصولوں سے بحث کریں گے۔

کابینہ کی ماہیت

اگر برطانوی طرزِ حکومت کی تعریف ایک فقرہ میں کی جائے تو کہا جا سکتا ہے کہ وہاں "کابینہ کی حکومت" ہے یا "پارلیمانی حکومت" یا "نمائندہ اور مسئول حکومت" کام کرتی ہے۔ "کابینہ پارلیمانی اکثریت کی وہ کمیٹی ہے جو اس اکثریت کی نمائندہ اور اسی اکثریت کے سامنے جواب دہ ہے"۔ اسی لئے اس طرزِ حکومت کو پارلیمانی یا کابینی کہتے ہیں۔

برطانیہ میں کابینہ کے وجود میں آنے کا تعلق حکومت کی پارلیمانی مسئولیت کے مسئلہ سے ہے۔ سترھویں صدی میں پارلیمان نے مانگ کی کہ تاج کے وزراء اس کے ماتحت اور اس کے سامنے مسئول ہونے چاہئیں۔ یہی امر اس صدی کے نصفِ اول

میں خانہ جنگی (Civil War) کا باعث ہوا تھا۔ اور اس کے نتیجہ میں پارلیمان کے سامنے تاج کے وزراء کی انفرادی مسئولیت (Individual Responsibility) کا اصول قائم ہو کر رہا تھا۔ اس کے بعد تاج کے وزراء کی اجتماعی مسئولیت (Collective Responsibility) کا اصول یعنی ارکان وزارت ایک شخص واحد کی ماتحتی اور سربراہی میں اجتماعی طور سے کام کریں۔ اور ساری حکومت کے لئے اجتماعی طور سے پارلیمان کے سامنے مسئول ہوں، 1688 کے دستوری انقلاب اور 1832 کے درمیان قائم ہوا۔

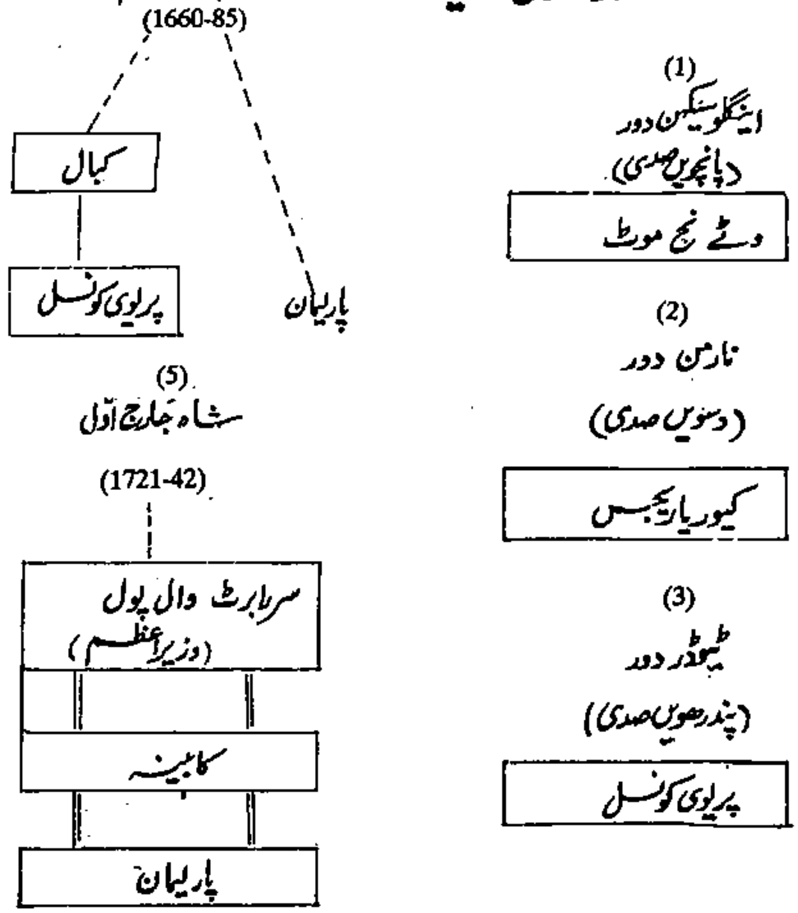
کابینہ کو ہرن (Hearn) پریوی کونسل کی ایک کمیٹی بتاتا ہے جب کہ بیجہٹ اُسے پارلیمان کی ایک کمیٹی قرار دیتا ہے۔ تاریخی اعتبار سے دونوں ہی نظریوں میں صداقت ہے۔ سترھویں صدی تک در اصل پریوی کونسل ہی دستوری عاملہ کے طور پر کام کرتی تھی۔ لیکن جب اس کے ارکان کی تعداد سو سے متجاوز ہو گئی تو یہ حیثیت جماعت اس سے خفیہ مشورہ کرنا بادشاہ کے لئے مشکل ہو گیا۔ اسی لئے شاہ چارلس دوم (Charles II)، جو 1660 سے 1685 تک تخت نشین رہا، اپنے چند معتمد پریوی کونسلاؤں سے خفیہ مشورہ کرنے لگا۔ ان معتمد مشیروں کو اس زمانہ میں (Cabal) (خفیہ ٹولی) کہہ کر بدنام کیا گیا اور پوری پریوی کونسل کے بجائے چند پریوی کونسلروں سے شاہی مشورہ کو غیر دستوری قرار دیا گیا۔ لیکن حقیقت یہ ہے کہ اپنی افادیت اور کارگذاری کی بنا پر کابینہ یا کیبنٹ کونسل (Cabinet Council) پریوی کونسل کی ایک اندرونی اور خفیہ کمیٹی کی حیثیت سے جڑ پکڑ چکی تھی۔ اس کے بعد اگرچہ پریوی کونسل کا قانونی وجود بدستور باقی رہا لیکن رفتہ رفتہ پریوی کونسل کے بیشتر اختیارات کابینہ اور پریوی کونسل کے انتظامی شعبوں کو منتقل ہو گئے۔ آخر الذکر نے سرکاری محکموں اور وزارتوں کی شکل اختیار کی۔

موجودہ کابینہ کے ارتقاء کی تاریخ جارج اول (George I) کے، جو 1721 سے 1742 تک تخت نشین رہا، عہد سے شروع ہوتی ہے۔ موجودہ کابینہ کا ارتقاء ایک تاریخی حادثہ (Accident) ہے جس کی تفصیل یہ ہے کہ شاہ ولیم سے لے کر ملکہ این تک سبھی فرماں روا اپنی ذاتی پسند سے پارلیمان کی دونوں پارٹیوں کے ارکان کو اپنی حکومت میں وزیر بنایا کرتے تھے۔ اس

زمانہ میں اصول اور پروگرام پر مبنی پارلیمانی پارٹیوں کا وجود نہیں تھا بلکہ شخصی اور گروہی وفاداریاں نمایاں تھیں۔ چونکہ ملکہ این لاولد تھی لہٰذا قانونِ بندوبست کی رُو سے ہنوور کی شہزادی صوفیہ کے خلف اکبر کو جارج اول کے نام سے انگلستان کا بادشاہ بنایا گیا جارج اول جرمن نژاد ہونے اور انگریزی زبان سے نابلد ہونے کی وجہ سے انگلستان کی سیاست میں کوئی دلچسپی نہیں رکھتا تھا۔ اس لئے اُس نے اپنے وزیروں کے انتخاب کا کام اپنے مشیر خاص سر رابرٹ وال پول (Sir Robert Walpole) کو سونپ دیا جو دارالعوام میں اکثریتی وگ پارٹی (Whig party) کا لیڈر تھا۔ اسی کے ساتھ بادشاہ نے اپنی کابینہ کی نشستوں کی صدارت بھی وال پول کے لئے چھوڑ دی۔ اس طرح عملاً وال پول بادشاہ کی جگہ کابینہ کا سربراہ ہوگیا۔ اور صرف اپنی پارٹی کے لوگوں کو اپنی وزارت میں لینے لگا۔ پھر جب ایک بار دارالعوام میں اُسے شکست ہوگئی تو اس نے پوری وزارت کا استعفا اس بنا پر پیش کر دیا کہ دارالعوام کے اعتماد سے محروم ہونے کے بعد اس کی وزارت کے برسرِ اقتدار رہنے کا کوئی جواز نہیں ہے۔ اس طرح اُس نے اپنے دورِ حکومت میں پارلیمانی اعتماد اور کابینہ کی اجتماعی مسئولیت کا اصول قائم کیا۔ 1832 کے ریفارم ایکٹ کے بعد کابینہ صحیح معنوں میں پارلیمان کی اکثریتی پارٹی کی نمائندہ اور پارلیمان و عوام کی نمائندہ اور اُن کے مسئول ہے۔

دوسری طرف کابینہ کا پریوی کونسل سے تعلق اس طرح قایم ہے کہ وزیر اعظم اور اس کی کابینہ کے دوسرے وزراء اپنی نامزدگی کے بعد "ملکۂ معظمہ کی معزز ترین پریوی کونسل" کے ارکان کی حیثیت سے ہی منصب اور رازداری کا حلف لیتے ہیں۔ یہ سب کے سب تاحیات پریوی کونسلر رہتے ہیں۔ پریوی کونسل بدستور ایک دستوری ادارہ ہے جب کہ کابینہ کی حیثیت ایک سیاسی ادارہ کی ہے نہ کہ پریوی کونسل کی طرح دستوری ادارہ کی۔ کابینہ دستورِ برطانیہ سے باہر ایک سیاسی مشین ہے جس کی ماہیت تشکیل اور کارکردگی تمام تر سیاسی روایات پر مبنی ہیں۔ "ملکہ معظمہ کی حکومت" محض رسمی اور قانونی اعتبار سے ملکہ کی نمائندہ اور اس کے سامنے مسئول ہے۔ عملاً یہ حکومت پارلیمانی اکثریت

برطانوی کابینہ کا ارتقا



کی نمائندہ اور اسی کے سامنے مسئول ہے۔ اور سب کے سب عوام کے سامنے مسئول ہیں اس طرح برطانیہ میں عوام کی سیاسی حاکمیت کا اصول جاری و ساری ہے۔

کابینہ کو حکومت برطانیہ کی مجلس عاملہ یا بورڈ آف ڈائرکٹرس کہا جاتا ہے۔ بیجہٹ کے الفاظ میں کابینہ وہ میکانزم ہے جس کے ذریعہ انتظامیہ کو پارلیمان کے تابع کیا گیا اور حکومت کو پارلیمان کے سامنے مسئول بنایا گیا ہے کابینہ مملکت کی انتظامی شاخ کو

قانون ساز شاخ سے جوڑتی اور دونوں کے درمیان تال میل کرتی ہے۔ سر آئیور جیننگز (Sir Ivor Jennings) کہتے ہیں کہ "کابینہ برطانیہ کے دستوری نظام کا محور ہے۔ یہ حکومت کا اعلیٰ ترین ہدایت کار ادارہ ہے یہ مختلف النوع کام انجام دینے والے مختلف النوع انتظامی اداروں کو یکسو کرتی اور برطانیہ کے نظام حکومت کو وحدت اور یکسانیت عطا کرتی ہے۔"

کابینہ کی تشکیل

قانونی اعتبار سے برطانیہ کی حکومت "ملکۂ معظمہ کی حکومت" کہلاتی ہے لیکن جیسا کہ بتایا جا چکا حکومت کی تشکیل میں ملکہ کی ذاتی رائے کو کوئی دخل نہیں کیوں کہ وہ اس بارے میں دستوری روایات کی پابند ہے۔ ہر نئی حکومت کی تشکیل کا سلسلہ دارالعوام کے چناؤ سے شروع ہوتا ہے۔ چناؤ میں جس پارٹی کو دارالعوام میں اکثریت حاصل ہوتی ہے ملکہ اسی کے لیڈر کو وزیر اعظم بنا سکتی ہے۔ وزیر اعظم کابینہ اور حکومت کا اصل سربراہ ہے کابینہ کے دوسرے وزیروں کو ملکہ اسی کی سفارش پر تقرری دیتی ہے۔ اپنے عہدہ کا حلف لینے کے بعد وزیر اعظم تقریباً سو (100) سے زائد وزارتی مناصب پر تقرری کے لئے ناموں کی ایک فہرست ملکہ کو پیش کرتا ہے۔ شاہی کمیشن ملنے کے بعد یہی جماعت "ملکۂ معظمہ کی حکومت" یا "وزارت" یا "حکومت" کہلاتی ہے۔ "پارلیمانی عاملہ" سے مراد بھی یہی جماعت ہوتی ہے۔ حکومت یا وزارت ایک بڑا حلقہ ہے جس کا ایک اندرونی حلقہ "کابینہ" کہلاتا ہے۔ کابینہ میں صرف کابینہ کے درجہ کے وزیر یعنی "امنائے مملکت" (Secretaries of State) "وزراء" (Ministers) اور وہ "وزرائے مملکت" (Ministers of State) شامل ہوتے ہیں جنہیں وزیر اعظم کابینہ کے لئے نامزد کرتا ہے۔

ملکۂ معظمہ کی حکومت کے ارکان کو پانچ زمروں میں تقسیم کیا جا سکتا ہے۔

(1) وزیر اعظم (Prime Minister)

(2) محکمہ جاتی وزرا (Departmental Ministers) اور امنائے مملکت جو سرکاری محکموں کے سربراہ ہوتے ہیں۔

(3) غیر محکمہ جاتی وزرا (Non-Departmental Ministers) یعنی جن کے پاس کوئی وزارتی محکمہ نہیں مثلاً لارڈ پریوی سیل (Lord Privy Seal) اور چانسلر آف دی ڈچی آف لنکاسٹر (Chancellor of the Duchy of Lancaster) جیسے تاریخی مناصب

(4) وزرائے مملکت اور نائب امنائے مملکت

(5) پارلیمانی اُمنا (Parliamentary Secretaries) اور پارلیمانی نائب امنائے مملکت۔

کابینہ کی حیثیت اور فرائض، وزیراعظم کا منصب اور فرائض، کابینہ اور وزارت کے درمیان فرق، کابینہ اور پارلیمان، کابینہ اور ملکہ اور ملکہ و پارلیمان کے درمیان رشتے کسی قانون سے نہیں بلکہ سراسر دستوری روایات سے متعین ہوئے ہیں۔

"وزیراعظم" کا عہدہ بذاتِ خود روایتی ہے۔ پرائم منسٹر کی اصطلاح پہلی بار 1878 کے معاہدۂ برلین میں اور نومبر 1900 میں دربارِ شاہی کی ایک گشتی چٹھی میں استعمال کی گئی۔ پارلیمان کے ایکٹ میں پہلی بار اس کا ذکر اس وقت آیا جب پارلیمان سے وزیراعظم کی مضافاتی قیام گاہ کے لیے جیکرس ٹرسٹ ایکٹ، 1917 پاس ہوا۔ "کابینہ" کی اصطلاح پہلی بار 1900 میں دارالعوام کی ایک نوٹس میں استعمال کی گئی باوجودیکہ 1937 کے قانون وزرائے تاج (Ministers of the Crown Act) میں ضمناً کابینہ کا ذکر آیا ہے لیکن کابینہ کی بذات خود کوئی قانونی حیثیت نہیں ہے۔

جون 1988 میں برطانیہ کی مرکزی حکومت میں ذیل کے کابینی اور وزارتی مناصب تھے:

نوٹ: ہر کابینہ کے درجہ کا وزیر (Cabinet Rank Minister) وہ کہلاتا ہے جس کا نام شاہی کمیشن کے بعد دوسرے وزرا کی فہرست میں "لندن گزٹ" (London Gazette) میں شائع کیا جائے۔

الف۔ وزراء کابینہ

(1) مسز مارگریٹ تھیچر، وزیر اعظم، فرسٹ لارڈ آف ٹریژری، وزیر سول سروس۔

(2) لارڈ پریزیڈنٹ آف دی کونسل اور قائدِ دارالامراء۔

(3) لارڈ چانسلر

(4) امینِ مملکت برائے امور خارجہ و دولت مشترکہ، اور وزیر برائے ترقیات خارجہ

(5) امینِ مملکت برائے صنعت و تجارت۔

(6) چانسلر آف دی اکس چیکر (وزیر خزانہ)

(7) امینِ مملکت برائے سائنس و تعلیم۔

(8) امینِ مملکت برائے توانائی۔

(9) امینِ مملکت برائے دفاع۔

(10) امینِ مملکت برائے اسکاٹستان۔

(11) امینِ مملکت برائے ویلز۔

(12) لارڈ پریوی سیل اور قائد دارالعوام

(13) امینِ مملکت برائے سماجی خدمات

(14) چانسلر آف دی ڈچی آف لنکاسٹر

(15) امینِ مملکت برائے شمالی آئرستان۔

(16) وزیر زراعت، ماہی گیری و خوراک

(17) امینِ مملکت برائے ٹرانسپورٹ

(18) امینِ مملکت برائے روزگار

(19) امینِ مملکت برائے ماحول

(20) پے ماسٹر جنرل

(21) چیف سکریٹری برائے خارجہ

غیر کابینی وزراء

(1) پارلیمانی امین برائے خزانہ (Parliamentary Secretary to the Exchequer)

(2) مالی امین برائے خزانہ

(3) وزرائے مملکت برائے خزانہ (2)

(4) وزرائے مملکت برائے امورِ خارجہ و دولتِ مشترکہ (4)

(5) وزرائے مملکت، محکمہ ماحولیات (1)

(6) وزرائے مملکت، ہوم آفس (3)

(7) وزیر مملکت، محکمہ توانائی۔

(8) وزرائے مملکت، وزارتِ دفاع (2)

(9) وزرائے مملکت برائے محکمہ تجارت وصنعت (2)

(10) وزیر مملکت برائے نادرن آئرلینڈ آفس۔

(11) وزیر مملکت برائے اسکاٹش آفس۔

(12) وزرائے مملکت، وزارتِ زراعت، ماہی گیری وخوراک (2)

(13) وزیر مملکت، محکمہ روزگار۔

(14) وزرائے مملکت، محکمہ صحت واجتماعی تحفظ (2)

(15) وزیر مملکت، ویلش آفس۔

(16) وزیر مملکت، محکمہ ٹرانسپورٹ

(17) وزیر مملکت، پریوی کونسل، وزیر فنون لطیفہ

تاج کے افسران قانون

(1) اٹارنی جنرل۔

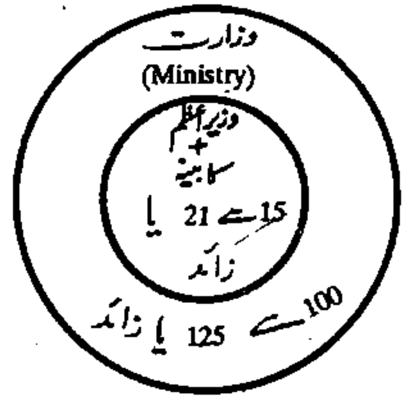
(2) لارڈ ایڈووکیٹ (اسکاٹ لینڈ)۔
(3) سالسٹر جنرل۔
(4) سالسٹر جنرل (اسکاٹ لینڈ)

کابینہ اور وزارت کا فرق

کابینہ اور وزارت میں تین باتوں کا فرق ہے۔ (1) ترکیب کا، (2) مرتبہ کا اور (3) کارکردگی کا۔ یہ بتایا جاچکا کہ حکومت برطانیہ کی ترکیب دو حلقوں سے یعنی وزارت اور کابینہ سے ہوتی ہے وزارت سو یا سوا سو کے قریب ارکان کا ایک بڑا حلقہ ہے جس میں سربراہِ حکومت یعنی وزیراعظم، کابینہ کے وزراء، غیر کابینی وزراء کے تمام زمرے، پارلیمانی معتمد، افسرانِ قانون اور وزراء سے وابستہ پارلیمانی پرائیوٹ معتمد شامل ہیں۔ حکومت یا وزارت کے اس بڑے حلقہ کے اندر 15 سے 21 افراد کا ایک حلقہ ایسا ہے جو "کابینہ" کہلاتا ہے اور اس حلقہ کے ارکان "کابینہ کے درجہ کے وزیر" یا پورے وزیر کہلاتے ہیں۔

وزارت اور کابینہ کے درمیان مرتبہ کا فرق بالکل واضح ہے کابینہ عاملانہ اقتدار اور پالیسی کا سرچشمہ ہے۔ یہ حکمراں پارٹی کے سربرآوردہ اور تجربہ کار سیاستدانوں سے تشکیل ہوتی ہے جو بیشتر وزیراعظم کے ہم پلہ اور ہمسر ہوتے ہیں۔ کہا گیا ہے کہ کابینہ حکومتِ برطانیہ کا کلیدی ستون ہے۔ کیوں کہ یہ حکومت کا اعلیٰ ترین پالیسی ساز، ہدایت کار اور نگراں ادارہ ہے۔ نظامِ کابینہ میں اقتدار کلی طور پر کابینہ میں مرتکز ہوتا ہے۔ وزارت کے دوسرے ارکان کو پالیسی سازی میں کوئی دخل نہیں۔ نہ وہ بن بلائے کابینہ کی نشستوں میں شریک ہوسکتے ہیں۔ ان کا کام کابینہ کی پالیسیوں پر اپنے محکموں اور ماتحتوں سے عملاً درآمد کرانا ہے اور پارلیمان میں اجتماعی طور سے حکومت کا دفاع کرنا ہے۔ کابینہ کے اقتدار میں انہیں کوئی حصہ نہیں لیکن کابینہ کی اجتماعی ذمہ داری میں وہ پورے طور سے شریک ہیں۔ کابینہ "رازداری" (Secrecy) اور "اندرونی اعتماد" (Confidentiality) کے اصول پر کام

وزارت اور کابینہ



کرتی ہے۔ اسکی ساری نشستیں اور کارروائیاں خفیہ ہوتی ہیں۔ اسکا طریق کار اور روئیداد کارروائی سب خفیہ رکھے جاتے ہیں۔ لیکن متعلقہ وزارتوں، محکموں اور اداروں سے متعلق فیصلوں کو ان تک پہنچا دیا جاتا ہے۔

برطانوی کابینہ کی ماہیت کا بیان "اندرونی کابینہ" (Inner Cabinet) کے ذکر کے بغیر نامکمل رہے گا۔ نہ صرف برطانیہ بلکہ دوسرے پارلیمانی ملکوں میں وزیراعظم کے گرد و پیش اس کے قریب ترین ساتھیوں اور معتمد ترین وزیروں کا ایک محدود حلقہ کام کرتا ہے۔ لیکن اس اندرونی کابینہ کی کوئی دستوری، پارلیمانی یا سیاسی حیثیت نہیں ہے۔ اس کا وجود سراسر غیر رسمی اور غیر مرئی ہے۔ سیاسی دستاویزوں میں بھی اس اندرونی کابینہ کی کارکردگی کا کوئی ذکر نہیں ملتا۔ لیکن یہ مسلّم ہے کہ یہ اندرونی حلقہ اصل کابینہ یا دارالعوام کو نظرانداز کر کے کوئی اقدام نہیں کر سکتا۔ اس کی افادیت اور اہمیت اس میں ہے کہ ہر کابینہ میں پانچ چھے وزیر ایسے ہوتے ہیں جنھیں وزیراعظم کا خصوصی اعتماد حاصل ہوتا ہے پالیسی کے ہر اہم مسئلہ پر وزیراعظم پہلے انھیں سے مشورہ کرتا ہے۔ ایک سابق وزیراعظم لائیڈ جارج (Lloyd George) نے لکھا ہے

کہ اکثر حکومتوں میں چار پانچ نمایاں افراد ایسے ہوتے ہیں جو اپنی لیاقت، تجربہ اور شخصیت کی بنا پر اندرونی کابینہ کے طور پر کام کرتے ہیں اور حکومت کی پالیسیوں کو متعین کرنے میں مدد دیتے ہیں۔ اگر کوئی حکومت ایسے لائق افراد سے محروم ہو تو وہ عام حالات میں بلا خطر کام کر سکتی ہے لیکن ناگہانی حالات کا مشکل سے مقابلہ کر سکتی ہے۔

کابینہ کے روایتی اُصول

برطانیہ کی کابینہ ذیل کے چھ اُصولوں کے مطابق کام کرتی ہے۔ یہ سب کے سب اصول دستوری روایات کا درجہ رکھتے ہیں۔

(1) "کابینہ سے دستوری سربراہِ مملکت کی علیحدگی"۔ 1721 کے بعد سے کسی بادشاہ نے اپنی کابینہ کے جلسوں کی صدارت نہیں کی ہے۔ اس طرح جمہوری کابینہ اپنے لیڈر کی قیادت میں کام کرنے کی مکمل آزادی رکھتی ہے اور اسے ایک نسبی بادشاہ کی مداخلت یا تسلط کا خطرہ نہیں۔

(2) "کابینہ کی سیاسی ایکتا اور یکسانیت کا اصول"۔ برطانیہ میں روایت ایک پارٹی کی وزارت کی ہے۔ تاکہ یکساں سیاسی خیالات اور یکساں پالیسی اور پروگرام کے حامل وزراء ایک پلیٹ فارم سے اپنی اور واضح پالیسیوں کیلئے متحدہ ٹیم کے طور پر مستعدی سے کام کریں۔ وہاں مخلوط حکومت کو پسند نہیں کیا جاتا۔ وہاں کا انتظامی اور جماعتی نظام ایسا ہے کہ ہر عام چناؤ میں ایک پارٹی واضح اکثریت میں آتی اور فقط اپنے لیڈروں سے کابینہ بناتی ہے۔

(3) رازداری اور باہمی اعتماد کا اُصول۔ کابینہ کے لفظی معنیٰ بند یا تاریک کمرہ کے ہیں۔ کابینہ کی کارکردگی خفیہ ہوتی ہے۔ ہر وزیر کو رازداری کا حلف لینا پڑتا ہے۔ بلا رازداری کے کابینہ اپنے فرائض کو انجام دینے سے قاصر رہے گی۔ کابینہ ہر

فیصلہ اجتماعی طور سے لیتی ہے۔ لیکن آخری فیصلہ سے پہلے ہر وزیر کو اپنی آزادانہ رائے کے اظہار کا حق ہے۔ اگر ارکان کو یہ آزادی ہو کہ وہ کابینہ میں ہوئے مذاکرات کو افشا کر سکیں تو اس سے دوسروں کی پوزیشن نازک ہو جائے گی اور کابینہ پالیسی ساز ادارہ کے طور پر کام نہیں کر سکے گی۔ نہ صرف وزیروں کو بلکہ جملہ ارباب حکومت کو سرکاری رازوں کے قانون (Official Secrets Act) کی دفعات کی پابندی لازم ہے۔

(4) "کابینہ کی اجتماعی مسئولیت کا اصول": مسئولیت برطانوی طرز حکومت کا بنیادی وصف ہے۔ کابینہ ایک اجتماعی عاملہ ہے جو اجتماعی طور سے تدبر کرتی، اجتماعی طور سے فیصلہ کرتی اور اپنے تمام فیصلوں کے لئے پارلیمان اور عوام کے سامنے اجتماعی طور سے ذمہ دار ہے اسی اصول پر حکومت کی پالیسی کی یکسانیت، کابینہ کا ڈسپلن اور اتحاد اور انتظامیہ کی کارگذاری کا انحصار ہے۔

(5) کابینہ کے ہر وزیر کی "نجی مسئولیت" کا اصول :- جہاں اجتماعی مسئولیت کی روایت پوری کابینہ کو حکومت کے تمام شعبوں کی پالیسیوں اور کارکردگی کے لئے ذمہ دار ٹھہراتی ہے وہیں نجی مسئولیت کی روایت کابینہ کے ہر وزیر کو اس کے متعلقہ محکمہ یا وزارت کی پالیسی اور کارکردگی کے لئے کابینہ اور پارلیمان کے سامنے ذمہ دار ٹھہراتی ہے۔ اس کے معنی یہ ہیں کہ اگر اس کے محکمہ کی کارگذاری اطمینان بخش نہیں، یا اس کے ماتحتوں سے کوئی بڑی غلطی سرزد ہو تو اس کا اخلاقی فرض ہے کہ وہ اپنے ماتحتوں کی ناکامی یا غلط کاری کی اخلاقی ذمہ داری قبول کرتے ہوئے وزیراعظم کو اپنا استعفا پیش کر دے۔ لیکن پارلیمان کسی ایسے وزیر کو جسے وزیراعظم اور کابینہ کا اعتماد حاصل ہے استعفا دینے پر مجبور نہیں کر سکتی۔

(6) وزیراعظم کی قیادت اور فوقیت" کا اصول: کابینہ میں وزیراعظم کی حیثیت اب محض تال میل کرنے والے صدرنشین یا اول میانِ ہمسراں کی نہیں بلکہ قاید، سربراہ اور کپتان اور نگراں کی ہے۔ وہ کابینہ کے محراب کا کلیدی ستون ہے۔ اس حیثیت سے اسکو اپنی کابینہ کے ارکان کی

تقرری اور برطرفی کا کلی اختیار ہے۔ وہ کسی بھی وزیر سے استعفا طلب کر سکتا ہے۔ ملکہ کے ذریعہ اسکی تقرری کے ساتھ ہی کابینہ وجود میں آتی اور اس کے استعفا کے ساتھ از خود اجتماعی طور سے کابینہ کا وجود ختم ہو جاتا ہے۔

کابینہ کے کام

کابینہ کا کام عام انتظام چلانا یا غیر اہم اور روٹین معاملات پر غور کرنا نہیں ہے بلکہ کی سیاسی عاملہ ہونے کے ناطے اس کا اصل کام حکومت اور پارلیمان کی قیادت کرنا، سرکار کی پالیسی بنانا، انتظامیہ کو ہدایت دینا، اس کے کاموں میں تال میل لانا اور ہمہ وقت اس کی کارکردگی کی نگرانی کرنا ہے۔ کابینہ حکومت کا اعصابی مرکز یا کنٹرول روم ہے۔ مختصراً، اس کے چھے اہم کاموں کو ذیل میں بیان کیا جاتا ہے۔

(1) سرکار کی تمام پالیسیوں اور قانونی مسودوں کو پارلیمان سے منظور کرانے کے لئے آخری شکل دیتی ہے۔

(2) وہ روزمرہ کے انتظامی مسائل سے بحث نہیں کرتی بلکہ فقط عام پالیسی کے معاملات پر غور کرتی اور فیصلہ کرتی ہے۔

(3) لیکن اگر سنگین اور سیاسی اعتبار سے نازک مسائل کابینہ کے سامنے لائے جاتے ہیں تو اُن پر بھی غور کر کے فیصلہ کرتی ہے۔

(4) وہ حکومت کے مختلف محکموں اور وزارتوں کے درمیان ثالث کا کام کر کے ان کے آپسی جھگڑوں کو نمٹاتی اور حکومت کے اندر ہم آہنگی لاتی ہے۔

(5) وہ پارلیمان سے منظور شدہ پالیسی کے مطابق انتظامی اداروں کو ہدایت دیتی، انہیں کنٹرول کرتی اور اُن کے کاموں کی نگرانی کرتی ہے۔

(6) وہ حکومت کی اعلیٰ ترین سطح سے تمام محکموں کا دائرۂ کار طے کرتی، اور انکی نگرانی کرتی اور ان کی سرگرمیوں میں تال میل اور یکسوئی لاتی ہے۔

وزارتی یا اجتماعی مسئولیت

کابینہ کی اجتماعی مسئولیت کی تعریف لارڈ سالسبری (Lord Salisbury) نے ان الفاظ میں کی ہے: "کابینہ سے فیصلہ ہو چکنے کے بعد اس کا ہر رکن جو حکومت سے استعفا نہیں دیتا، بلا شرط و قید اُس فیصلہ کے لئے ذمہ دار ہے۔ کابینہ کی نشست کے بعد اُسے یہ کہنے کا حق نہیں کہ اُسے ایک بات سے اتفاق تھا لیکن دوسری بات کو ماننے پر اُسے دوسروں کے دباؤ سے مجبور ہونا پڑا .... پارلیمان کے سامنے وزراء کی اجتماعی ذمہ داری اور پارلیمانی مسئولیت کے اصول کو فقط اسی صورت میں برقرار رکھا جا سکتا ہے کہ کابینہ کا ہر رکن جو فیصلہ ہو چکنے کے بعد بدستور حکومت میں شامل رہتا ہے، غیر مشروط طور پر اُس فیصلہ کی ذمہ داری قبول کرے۔"

اجتماعی مسئولیت کے اصول کے دو پہلو ہیں۔ ایک کا تعلق کابینہ کی اجتماعی پالیسی سازی سے ہے۔ اور دوسرے کا تعلق حکومت کے ہر محکمہ کی اندرونی پالیسی اور کارکردگی سے ہے۔ کابینہ کے وزیروں کا رول محض انفرادی یا اپنے محکمہ کی کارکردگی تک محدود نہیں بلکہ تمام وزراء اجتماعی طور سے ہر ایک محکمہ کی پالیسی اور کارکردگی کے لیے بھی ذمہ دار ہیں۔

کابینہ کے جلسہ میں جب تک کوئی مسئلہ زیر بحث رہے اور جب تک آخری فیصلہ نہ لیا جائے اس کے ہر رکن کو پوری آزادی اپنی رائے کے اظہار اور اختلاف کی ہے۔ لیکن فیصلہ ہو چکنے کے بعد اگر کوئی وزیر اس سے متفق نہیں ہے یا اس فیصلہ پر عملدرآمد اس کے ضمیر کے خلاف ہے تو اسے حکومت سے استعفا دینا لازم ہے۔ حکومت میں رہتے ہوئے حکومت کی نکتہ چینی ڈسپلن شکنی اور دستور کی پامالی ہے۔ اگر کوئی رکن حکومت سے علیحدہ ہونا نہیں چاہتا تو لازم ہے کہ وہ کابینہ کے فیصلہ کو تسلیم کرے۔ اجتماعی مسئولیت کا یہ اصول کابینہ کے اتحاد، ڈسپلن اور اجتماعی کارکردگی

کیلئے ناگزیر ہے۔ وزیرِ اعظم کو دستوری حق ہے کہ اس اصول کی خلاف ورزی کرنے والوں کو کابینہ سے برطرف کردے۔

وزارتی مسئولیت کا ایک مقصد یہ ہے کہ وزراء پارلیمان، سرکاری محکموں اور عوام کے سامنے ایک متحدہ ٹیم کے طور پر کام کریں، جاریہ پالیسیوں کے بارے میں یک رائے ہوں، اجتماعی طور سے اُن پالیسیوں کا دفاع کریں، اور حکومت کے مقاصد کی تکمیل کے لئے تال میل سے کام کریں۔

اس کا دوسرا مقصد یہ ہے کہ اپنی ذمہ داریوں سے عہدہ برآ ہونے میں ناکام حکومت کو بدلا جاسکے۔ اگر دارالعوام میں حکومت کو کسی اہم مسئلہ پر شکست ہوجائے یا ملامت کا ووٹ پاس ہوجائے تو اس اصول کے تحت وزارت مستعفی ہو کر حزبِ اختلاف کو حکومت چلانے کا موقع دے گی ورنہ سربراہِ مملکت سے دارالعوام کو توڑ کر نئے چناؤ کرانے کی سفارش کرے گی۔

اجتماعی مسئولیت کی یہ روایت 1741 سے 1832 کے درمیانی عرصہ میں قائم ہوئی۔ لیکن سیاسی نظام کے بدلنے کے ساتھ اس روایت کے معنی بدل گئے ہیں۔ انگریزی زبان میں لفظ (Responsibility) (مسئولیت) کے دو معنی ہیں (1)، (Responsibility to) (کسی کے سامنے مسئول ہونا) اور (2) (Responsibility for) (کسی امر کے لئے مسئول ہونا بمعنی اخلاقی ذمہ داری کے) پہلے معنی میں یہ اصول فقط انیسویں صدی تک کام کرتا تھا یعنی کابینہ دارالعوام کے سامنے مسئول تھی اور اس مسئولیت کو نافذ کرنے کے لئے ایوان کابینہ کو برطرف کرسکتا تھا۔ لیکن بیسویں صدی کی ابتدا سے تاحال مسئولیت کا اصول پہلے معنی میں نہیں بلکہ فقط دوسرے معنی (یعنی اخلاقی ذمہداری قبول کرنے کے معنی) میں کام کرتا ہے۔ اب کابینہ دارالعوام کے سامنے اس معنی میں مسئول نہیں کہ ایوان اُسے برطرف کرسکتا ہے۔

اس اجمال کی تفصیل یوں ہے کہ 1832 سے 1867 کے عرصہ میں دارالعوام نے کم از کم دس وزارتوں کو شکست دے کر انہیں استعفا دینے پر مجبور کیا۔ اس دور کی

شہادت کی بنا پر سیاسی مبصروں نے اجتماعی مسئولیت کے معنی یہ قرار دیئے کہ اس اصول کو لاگو کر کے دارالعوام حکومت کو واقعی کنٹرول کرتا اور اسے برطرف کر سکتا ہے۔ لیکن 1900 سے 1990 کے عرصہ میں دارالعوام فقط دو وزارتوں کو شکست دے کر مستعفی ہونے پر مجبور کر سکا ہے۔ یہ دونوں شکستیں 1923-24 کا واقعہ ہیں جب دارالعوام میں کسی پارٹی کو قطعی اکثریت حاصل نہیں تھی۔ بیسویں صدی میں دوجماعتی نظام (Two Party System) کی کارکردگی کا ایک لازمی نتیجہ یہ نکلا ہے کہ عام چناؤ میں دونوں بڑی پارٹیوں میں سے ایک پارلیمان میں قطعی اکثریت حاصل کرتی اور اپنی وفادار اور منضبط اکثریت کے بل پر اگلے چناؤ تک بے خوف وخطر حکومت چلاتی ہے چنانچہ اب دارالعوام کابینہ کو برطرف نہیں کرتا بلکہ کابینہ دارالعوام کو برطرف کرتی ہے۔ حکومت کو اب دارالعوام کے ووٹ سے نہیں بلکہ عام چناؤ میں رائے دہندگان کے ووٹ سے شکست ہوتی ہے۔ لہٰذا اب وزارتی مسئولیت کے معنی یہ نہیں کہ دارالعوام اُسے کنٹرول کرتا ہے اور غیر ذمہ داری کی صورت میں اُسے برطرف کر سکتا ہے۔ اب اس سے مراد یہ ہے کہ وزراء اجتماعی طور سے سرکاری پالیسیوں اور کارروائیوں کی اخلاقی ذمہ داری قبول کرتے ہیں۔

اسی طرح وزیروں کی نجی ذمہ داری یا مسئولیت کے بھی دو معنی ہیں۔ ایک تو یہ کہ ہر انتظامی محکمہ کا ذمہ دار وزیر اپنے محکمہ کے تمام معاملات کے لیے اخلاقی طور پر دارالعوام کے سامنے جواب دہ ہے۔ اس معنی میں مسئولیت کا اصول بدستور قائم ہے۔ لیکن نجی وزارتی مسئولیت کے دوسرے معنی یعنی افسرانِ ماتحت کی غلط کاریوں یا ناکامیوں کی پاداش میں متعلقہ وزیر اپنے عہدہ سے لازماً استعفا دے، فی زمانہ نہیں پایا جاتا۔ اب نجی وزیروں کو دارالعوام نہیں بلکہ وزیراعظم استعفا دینے پر مجبور کرتا ہے وہ بھی اس صورت میں جب متعلقہ وزیر حکومت کے لیے بارِ بن گیا ہو۔ عام طور سے اجتماعی مسئولیت کی ڈھال ہر وزیر کو ایوان کے حملوں سے بچاتی ہے۔

کابینہ اور دارالعوام

دستورِ برطانیہ کے قدیم نظریہ کے مطابق پارلیمانی طرزِ حکومت میں اقتدار کا مرکز دارالعوام ہے۔ وہی حکومت کو منتخب کرتا، اپنی حمایت سے اسے برقرار رکھتا، اُسے کنٹرول کرتا اور حسبِ ضرورت اُسے برطرف کرسکتا ہے۔ لیکن دارالعوام کی حاکمیت فقط اسی زمانہ تک قائم رہی جب تک اس کی اجتماعی ہیئت قائم رہی اور جب تک وہ حزبِ اقتدار اور حزبِ اختلاف میں منقسم نہیں ہوا تھا۔ دارالعوام کی حاکمیت کے نظریہ کے خلاف بیسویں صدی کا بڑا اعتراض یہ ہے کہ وہ سیاسی پارٹیوں کے موجودہ نظام اور اس سیاسی حقیقت کو نظرانداز کرتا ہے کہ پارٹیوں کے نظام کے وسیلہ سے اب کابینہ خود دارالعوام کو کنٹرول کرتی، اسے برقرار رکھتی اور اسے برطرف کرسکتی ہے۔ دو پارٹیوں میں منقسم ہوجانے کے بعد دارالعوام بہ حیثیت ایک اجتماعی ادارہ کے حکومت کو بنانے، اُسے کنٹرول کرنے اور اُسے برطرف کرنے کے حق سے محروم ہوگیا ہے۔ اب حکومت سازی کا کام ایوان کی اکثریتی پارٹی کرتی اور وہی حکومت کو برقرار رکھتی ہے۔ دو جماعتی نظام اور اٹوٹ پارٹی ڈسپلن کے طفیل اب حکومت کو دارالعوام شکست نہیں دیتا بلکہ فقط رائے دہندگان عام چناؤ میں اُسے شکست دے سکتے ہیں۔ حزبِ اختلاف حکومت کی نکتہ چینی کرسکتی ہے، اس کے مسودوں میں ترمیم پیش کرسکتی اور انتظامی بہتری کے لئے اُسے مشورے دے سکتی ہے لیکن اقلیت میں ہونے کی وجہ سے نہ حکومت سے اپنی باتیں منوا سکتی ہے نہ اُسے کنٹرول کرنا اُس کے بس میں ہے۔

موجودہ نظام میں کابینہ کو دارالعوام کے ٹائم ٹیبل، اس کی کارروائیوں، اس کی کمیٹیوں کی تشکیل حتیٰ کہ اس کی میعاد پر مکمل کنٹرول حاصل ہے۔ حکومت اپنے ارکان کی تادیب کے لئے جب چاہے ایوان کو تحلیل کرا کے نئے چناؤ کرا سکتی ہے۔

لیکن اس کے معنی یہ نہیں کہ ایک چناؤ سے دوسرے چناؤ تک کابینہ کی ڈکٹیٹر شپ رہتی ہے یا دارالعوام کابینہ کی ربر مہر کے طور پر کام کرتا ہے حقیقت یہ ہے کہ دارالعوام برطانوی پارلیمانی جمہوریت کا ایک جزو لاینفک ہے اور حزب اختلاف برطانوی جمہوریت کا ضمیر ہے جب تک کابینہ کو اپنے فیصلوں کے دستوری جواز کے لئے اُن کی توثیق دارالعوام سے لازم رہے گی تب تک دارالعوام کی اہمیت باقی رہے گی۔ واقعہ یہ ہے کہ کابینہ کا اقتدار اس کی پارلیمانی اکثریت سے اور اس کی پارلیمانی اکثریت عوامی حمایت سے وابستہ ہے۔ اگر ان میں سے کسی ایک کی حمایت بھی ختم ہو جائے تو حکومت گر جائے گی۔ اس کے معنی یہ ہوئے کہ کوئی بھی حکومت خواہ اس کی پشت پر کتنی ہی بڑی پارلیمانی اکثریت کیوں نہ ہو ایوان کی خواہشات اور احساسات کو یکسر نظر انداز نہیں کر سکتی۔ ایوان کی اکثریتی پارٹی کا درجۂ حرارت بڑی حد تک رائے دہندگان کے درجہ حرارت کی عکاسی کرتا ہے۔ لیکن حکومت کا کام حکومت چلانا اور حزب اختلاف کا کام نکتہ چینی کرنا ہے۔ تاہم مباحثہ اور نکتہ چینی کی ایک حد ہوتی ہے۔ اس کے بعد اگر حکومت طے کرے کہ مزید مباحثہ مفادِ عام میں نہیں ہے تو ایوان اور حزب اختلاف کو اس فیصلہ کے ماننے کے سوا کوئی چارہ نہیں۔ برطانیہ میں پارلیمان کی حیثیت کسی حکمراں یا حکومت ساز یا محتسب ادارہ کی نہیں بلکہ اس کی تاریخی اور دستوری حیثیت محض ایک شوری اور نکتہ چیں کی ہے۔ پارلیمانی حکومت کی مضبوطی کا راز اسی میں ہے کہ کابینہ دارالعوام کو کنٹرول کرے اور اُس سے بر وقت اپنے فیصلوں کی توثیق کرا سکے۔

کابینہ اور سربراہِ مملکت

سربراہِ مملکت کے دستوری اختیارات اور حقوق اَن گنت ہیں۔ لیکن ملکہ اپنے خطیر قانونی اختیارات کو فقط کسی ذمہ دار وزیر یا کابینہ کے سفارش پر ہی استعمال کر سکتی

ہے اور وزراء اُسے جو مشورہ دیں اُسے رد نہیں کر سکتی۔ عوامی زندگی میں وہ سیاسی اعتبار سے غیر جانبدار اور نجی زندگی میں اپنے سیاسی خیالات اور ترجیحات کے اظہار میں محتاط رہتی ہے۔ یہ ممکن ہے کہ وہ حکمرانوں پر اپنے ذاتی اثر کو استعمال کرنے کی کوشش کرے لیکن عملی فیصلے اس کے وزراء ہی کرتے ہیں۔ دستوری بادشاہت کا بنیادی نکتہ یہ ہے کہ ملکہ حکومت خود نہیں چلاتی بلکہ پارلیمان کے نمائندہ وزیروں کے ذریعہ چلاتی ہے۔ برطانیہ میں قانونی مسئولیت کے اُصول کو اسی طرح سیاسی مسئولیت کے اصول سے الگ کیا گیا ہے۔ اسی تفریق کی بنیاد پر پارلیمانی جمہوریت کے دور میں نسبی بادشاہت کو برقرار رکھا جا سکا ہے۔ اب اس نظامِ حکومت میں ملکہ کو وہ ذاتی حقوقِ خاص بھی حاصل نہیں رہ گئے ہیں جو بقول بیجہٹ کے ملکہ وکٹوریا کو حاصل تھے یعنی مشورہ کئے جانے کا حق، خبردار کرنے کا حق اور حوصلہ افزائی کا حق جن کو استعمال کر کے ملکہ حکومت کی پالیسی پر ذاتی اثر ڈال سکتی تھی۔ پارٹی حکومت کے موجودہ نظام میں ملکہ کے لئے اپنی ذاتی رائے دینے یا ذاتی اثر ڈالنے کی کوئی گنجائش نہیں رہ گئی ہے۔

وزیراعظم کا دستوری مرتبہ اور رول

اگر کابینہ برطانیہ کے نظامِ حکومت کا محور (Pivot) ہے تو وزیراعظم کابینہ کا محور ہے۔ جان مارلے (John Marley) کا کہنا ہے کہ وزیراعظم کابینہ کے محراب کا کلیدی ستون" (The Prime Minister is the Keystone of the Cabinetarch) ہے۔ لیکن اس کا رول فقط کابینہ کی سربراہی اور اس کی کارروائیوں کی صدارت تک محدود نہیں ہے۔ بلکہ اسکا منصب سارے دستورِ برطانیہ کا کلیدی ستون ہے۔

وزیراعظم کے منصب پر فقط اُسی شخص کو مقرر کیا جا سکتا ہے جو دارالعوام کی اکثریتی پارٹی کا لیڈر ہو۔ اس اعتبار سے وزیراعظم کا چناؤ عملاً رائے دہندگان کی

اکثریت کی ہے لیکن قانوناً اس کی تقرری سربراہِ مملکت (ساورین) کرتا ہے۔ اپنے عہدہ کی میعاد کے دوران وہ دوسرے وزیروں کی تقرری اور برطرفی، وزارتی قلمدانوں میں ردوبدل اور کابینہ کی تشکیل نو کا مکمل اختیار رکھتا ہے۔ اپنی پارلیمانی پارٹی کی حمایت کے دوران وہ نہ صرف کابینہ کا سربراہ اور صدر نشین بلکہ پوری حکومت کا سربراہ اور منتظم اعلیٰ (Chief Executive) ہے جس کو ولایت متحدہ کے صدر سے کہیں زیادہ اقتدار حاصل ہے۔ باوجودیکہ سرکاری ترتیب مراتب (Order of Precedence) میں اس کا درجہ کلیسائے انگلستان کے دونوں آرچ بشپوں (Archbishops) اور لارڈ چانسلر کے بعد آتا ہے لیکن سیاسی اعتبار سے وزیراعظم حکومت کا منتظم اعلیٰ اور اعلیٰ ترین منصب دار ہے۔ اس کے عہدہ کی سیاسی اہمیت کا اندازہ اس سے لگایا جا سکتا ہے کہ جہاں کابینہ کے عام وزیر کو فقط ایک رول ادا کرنا پڑتا ہے یعنی کابینہ کی کارروائیوں میں شرکت اور اپنے محکمہ کی سربراہی وہیں وزیراعظم کو بیک وقت کم از کم چھ میدانوں میں قائدانہ رول ادا کرنا پڑتا ہے اور یہ سارے رول ایک دوسرے سے مربوط ہیں۔

(1) وزیراعظم کابینہ کا سربراہ اور اس کا صدر نشین ہے۔ اس لحاظ سے وہ کابینہ کے اندر اتحاد قائم رکھتا، اس کی کارروائیوں کی رہنمائی کرتا اور اس کے پالیسی سازی کے عمل میں فیصلہ کن رول ادا کرتا ہے۔ کابینہ کی کامیابی اور ناکامی کا انحصار وزیراعظم کی ذاتی سوجھ بوجھ اور قائدانہ صلاحیت پر ہے۔

(2) وزیراعظم نہ صرف کابینہ کی سربراہی کرتا بلکہ پوری حکومتی مشینری کا ہمہ وقتی منتظم اعلیٰ (Chief Executive) اور نگراں ہے۔ اس حیثیت سے وہ اعلیٰ ترین سطح سے سرکاری محکموں کے کاموں کی نگرانی کرتا اور ان کے درمیان تال میل کرتا ہے۔

(3) وزیراعظم حکومت اور سربراہِ مملکت کے درمیان واحد دستوری رابطہ ہے۔ اس حیثیت سے وہ ہفتہ میں کم از کم ایک بار اُس سے ملاقات کرکے اُسے

امورِ مملکت سے باخبر کرتا ہے۔

(4) وزیر اعظم دارالعوام میں اکثریتی پارٹی کا لیڈر ہے۔ اسی بنا پر وہ وزیر اعظم کے منصب پر مقرر کیا جاتا ہے۔ پارٹی لیڈر کی حیثیت سے اس کا کام ہمہ وقت اپنی پارلیمانی پارٹی کی قیادت کرنا ہے۔ وزیر اعظم اور کابینہ اسی وقت تک برسر اقتدار رہ سکتے ہیں جب تک ان کی پارلیمانی پارٹی میں اتحاد اور ڈسپلن اور وفاداری قائم رہے گی اور جب تک پارٹی کے ارکان بیک آواز اپنی قیادت کی حمایت کرتے رہیں گے۔ پارٹی کی صفوں میں اتحاد اور ڈسپلن برقرار رکھنے میں وزیر اعظم کی مدد چیف وہیپ (Chief Whip) اور دوسرے وہیپ کرتے ہیں۔ وہ اپنی پارٹی کی وفاداری کو برقرار رکھنے کے لئے ارکان کو نہ صرف عہدوں، اعزازات اور مادی فایدوں سے نوازتا ہے بلکہ ضرورت پڑنے پر ایوان کی تحلیل کی دھمکی کا بھی استعمال کرتا ہے۔

(5) وزیر اعظم اکثریتی پارٹی کا لیڈر ہونے کے ناطے دارالعوام کا بھی "لیڈر" (Leader of the House) ہے۔ اس حیثیت سے ایوان کی کارروائیوں کی رہنمائی کرنا اس کے فرائض میں داخل ہے۔ لیکن فی زمانہ اپنی گوناگوں ذمہ داریوں اور مصروفیات کی وجہ سے وزیر اعظم ہمہ وقت ایوان میں حاضر نہیں رہ سکتا۔ لہٰذا اس کام کے لئے اس کی نیابت کابینہ کا کوئی سینئر وزیر کرتا ہے۔ فی زمانہ کابینہ کے ایک غیر محکمہ جاتی وزیر یعنی لارڈ پریوی سیل (Loard Privy Seal) کو "قائد دارالعوام" (Leader of the House of Commons) کا منصب بھی دیا جاتا ہے۔ قائد ایوان کے فرائض میں داخل ہے کہ وہ سرکاری چیف وہپ، ایوان کے اسپیکر اور قائد حزب اختلاف سے مشورہ کر کے ایوان کی کارروائیوں کا ایجنڈا طے کرے، وقت کی تقسیم کرے۔ اور ایوان کے نظم و ضبط کو برقرار رکھے۔ لیکن ایوان کی قیادت اور رہنمائی بالآخر وزیر اعظم ہی کی ذمہ داری ہے حکومت کی اکثریت کو قائم رکھنے کے لئے، اس کی ساکھ اور وقار کو برقرار رکھنے اور حزب اختلاف سے تعلقات کو خوشگوار رکھنے کے لئے بیشتر اہم مواقع پر ایوان میں وزیر اعظم کی موجودگی لازم مانی جاتی ہے۔ روایت یہ ہے کہ جب قایدِ

اختلاف ایوان میں حکومت سے کوئی سوال کرے تو وزیراعظم بذاتِ خود اس کا جواب دیتا ہے۔

(6) وزیراعظم اپنے عوام کا نمائندہ ہونے کے ناطے اپنے ملک کا "چوٹی کا سیاسی لیڈر" ہے۔ وہ نہ صرف کابینہ اور انتظامیہ کی سربراہی کرتا بلکہ پورے ملک کی سیاسی قیادت اور بین الاقوامی سطح پر اپنے ملک کی نمائندگی کرتا ہے۔

ظاہر ہے کہ ان خطیر ذمہ داریوں سے عہدہ برآ ہونے کے لئے وزیراعظم کے منصب پر فائز شخص کے لئے غیر معمولی لیاقت، سیاسی تجربہ، وقار اور نیک نامی کی ضرورت ہے۔ مندرجہ بالا فرائض میں اوّلیں اہمیت پارٹی اور حکومت کی سیاسی قیادت کی ہے۔ اگر اس میدان میں وزیراعظم فعّال اور مؤثر قیادت دے سکے تبھی اس کی حکومت کارگذار اور کامیاب ہوگی۔ کہا جاتا ہے کہ دستورِ برطانیہ کی ساری شاہراہیں پہلے وزیراعظم تک جاتی ہیں پھر وزیراعظم سے ہو کر یہ شاہراہیں ملکہ، پارلیمان، وزارتوں، دولتِ مشترکہ کے ملکوں کی راجدھانیوں، کلیسائے انگلستان اور عدالتوں تک پہنچتی ہیں۔

اس مقام پر کابینہ اور وزیراعظم کے باہمی رشتہ یا کابینہ میں اس کے رول کے بارے میں دو غلط فہمیوں کا ازالہ کر دینا ضروری ہے۔

(1) یہ نظریہ کہ وزیراعظم کو کابینہ کا محض صدر نشیں (چیرمین) ہونا چاہیئے اور اس لحاظ سے اس کا کام کابینہ کے کاموں میں تال میل (Coordination) سے زیادہ نہیں ہونا چاہیئے۔ اور اس بنا پر اس کا مرتبہ بھی اول میان ہمسراں (First Among Equals) سے زیادہ نہیں ہونا چاہیئے، فرسودہ اور عبث ہے۔ ممکن ہے یہ نظریہ 1832ء تک صحیح رہا ہو لیکن 1868 میں گلیڈسٹون (Glod Stone) کے وزیراعظم بننے کے بعد سے آج تک وزیراعظم کا مرتبہ کابینہ کے سربراہ اور دوسرے ارکان کے مقابلہ میں برتری کا رہا ہے۔ اصولاً کابینہ کا ہر رکن اب بھی وزیراعظم کا ہمسر ہے لیکن عملاً وزیراعظم کو سب پر فوقیت اور بالاتری حاصل ہے۔

وزیراعظم کی اس فوقیت کے پیچھے کئی عوامل کارفرما ہیں:

(الف) وزیراعظم پارلیمانی پارٹی کا لیڈر ہونے کے ناطے زیادہ ممتاز اور زیادہ مقتدر ہوتا ہے۔

(ب) اسے وزیروں کی تقرری اور برطرفی کا پورا حق ہے۔ وہ ناپسندیدہ عناصر

(ج) اسے تادیبی عمل (Disciplinary Action) کے ذریعہ اجتماعی مسئولیت کو لاگو کرنے کا پورا حق ہے۔ وہ ناپسندیدہ عناصر سے چھٹکارہ پانے کے لئے اپنا استعفا پیش کرکے وزارت کی نئی تشکیل کرسکتا ہے۔

(د) اگر افہام و تفہیم کے سارے طریقے ناکام ہو جائیں تو وزیراعظم کے ہاتھ میں آخری حربہ یہ ہے کہ ایوان کو تحلیل کرا کے نئے چناؤ کرا سکتا ہے۔

ان سب کے علاوہ پہلی جنگ عظیم کے بعد سے حکومت کے کاموں اور اختیارات میں جو توسیع ہوئی ہے اس کے نتیجہ میں قیادت، کنٹرول اور تال میل کی ذمہ داریاں وزیراعظم ہی کے حصہ میں آئی ہیں۔ اسی لئے اس کے منصب کی حیثیت بھی محوری ہو گئی ہے۔ پہلی جنگ عظیم تک وزیراعظم چند نجی مددگاروں (Private Assistants) کی مدد سے اپنا کام کرلیتا تھا لیکن جنگ کے بعد کابینہ کی مدد کے لئے ایک طاقت ور "دفتر کابینہ" (Cabinet Office) وزیراعظم کی سربراہی میں وجود میں آیا اور وزیراعظم کو اس کی سرکاری ذمہ داریوں سے عہدہ برآ ہونے میں مدد دینے کے لئے اعلیٰ افسروں اور مشیروں پر مشتمل ایک طاقتورہ "وزیراعظم کا دفتر" (Prime Minister's Office) کام کرتا ہے۔ لہٰذا جیمٹ کا یہ کہنا کہ وہ اول میان ہمسراں ہے یا ہارکورٹ (Harcourt) کا یہ کہنا کہ وہ ستاروں میں ایک چاند ہے صحیح نہیں ہے۔ ستاروں کا چاند سے کوئی تعلق نہیں ہے۔ لیکن کابینہ کا قیام اور اس کا زوال وزیراعظم کی ذات سے وابستہ ہے۔ سچ تو یہ ہے کہ کابینہ میں وزیراعظم کی حیثیت وہی ہے جو نظام شمسی میں آفتاب کی ہے جس کے گرد سارے سیارے گردش کرتے ہیں۔

(2) دوسری غلط فہمی جسکا ازالہ کرنا ضروری ہے یہ کہ حکومتی نظام میں مرکزِ اقتدار کابینہ سے وزیراعظم کے دفتر کو منتقل ہونے کے نتیجہ میں "کابینی حکومت" (Cabinet Government) کی جگہ "وزیراعظم کی حکومت" (Prime Ministerial Government) کی اصطلاح استعمال کی جانے لگی ہے۔ اس نظام کے نکتہ چینوں کا کہنا ہے کہ کابینہ کی روایات اب داستانِ پارینہ ہو کر رہ ہوگئی ہیں۔ اب کابینہ اجتماعی فیصلہ سازی اور اجتماعی قیادت کا مرکز نہیں ہے بلکہ وہ وزیراعظم کی ذاتی قیادت کی آلۂ کار بن گئی ہے۔ اب کابینی حکومت کے پردہ میں دراصل وزیراعظم کا ذاتی اقتدار کام کر رہا ہے۔

ہوسکتا ہے یہ نظریہ دوسرے ملکوں پر صادق آتا ہو لیکن برطانیہ کے معاملہ میں صحیح نہیں ہے۔ کیوں کہ یہاں وزیراعظم کی بالاتری کے باوجود اجتماعی قیادت اور اجتماعی مسئولیت کی روایت زندہ ہے۔ یہاں وزیراعظم کی آمریت کے خلاف طاقتور دستوری اور سیاسی موانع کام کرتے ہیں۔ مثلاً وزیراعظم اپنی کابینہ کی صلاح سے کام کرنے کی روایت سے اس لئے منحرف نہیں ہوسکتا کیوں کہ کابینہ کے سرکردہ وزیر اس کے آوردہ یا پروردہ نہیں بلکہ پارٹی کے اہم دھڑوں (Factions) کے لیڈر ہوتے ہیں جن کے اپنے انتخابی حلقے محفوظ قلعوں کا کام کرتے ہیں۔ اگر کوئی وزیراعظم انہیں ناراض کر کے بغاوت پر مجبور کردے تو جلد یا بدیر وزیراعظم کو اس کی بھاری قیمت چکانی پڑے گی۔ الغرض کابینہ کے اندر وزیراعظم کی حقیقی پوزیشن یہ ہے کہ وہ مقتدر اور بالاتر ہوتے ہوئے بھی ایک وفادار ٹیم کا بردبار کپتان ہے۔ اور مملکت کی کشتی کو جمہوری ڈھنگ سے چلانے کے لئے اُسے اپنی کابینہ، پارلیمانی پارٹی، تنظیمی پارٹی (Party Organization) حزبِ اختلاف وسائلِ ابلاغِ عامہ، مفادی گروہوں اور رائے عام سبھی کے احساسات کا خیال کرنا پڑتا ہے۔ دسمبر ۱۹۹۰ میں وزیراعظم مسز مارگریٹ تھیچر کو اس وقت استعفا دینا پڑا جب وہ کنزرویٹو پارلیمانی پارٹی کی اکثریت کی حمایت سے محروم ہوگئیں۔ ان کی پارٹی کے سربرآوردہ

لیڈران سے اس بنا پر باغی ہو گئے کہ گیارہ برسوں تک وزیر اعظم رہنے کے بعد ان کے اندر آمرانہ رجحانات پیدا ہو گئے تھے۔

سول سروس یا شہری خدمات

ہر طرزِ حکومت میں سرکاری انتظام کو چلانے کے لیے مستقل ملازموں کی ضرورت ہوتی ہے۔ برطانیہ میں تاج کے دیوانی محکموں کا انتظام چلانے والی خدمات سول سروس کہا جاتا ہے اور سبھی ملازمین "ملکہ معظمہ کے ملازمین" (Her Majesty's Servants) کہلاتے ہیں، کیوں کہ نہ صرف سول سروس بلکہ مسلح افواج کی بھرتی اور برطرفی شاہی اختیارِ خاص ہے۔

برطانوی پارلیمانی نظام کی ایک نمایاں خصوصیت یہ ہے کہ وہاں متبدل پارٹی گورنمنٹ کے نظام سے غیر متبدل لیکن سیاسی طور سے غیر جانبدار سول سروس کے نظام کو جوڑا گیا ہے۔ چنانچہ یہاں سیاسی عاملہ وزارتی مسئولیت کے اصول سے اور سول سروس سیاسی عاملہ کی ماتحتی میں گمنامی اور غیر جانبداری کے اصول سے کام کرتی ہے یہی وجہ ہے کہ یہاں حکومت کے بدلنے سے مستقل ملازموں کو بدلنے کی ضرورت نہیں پڑتی نہ کوئی حکمراں پارٹی شہری ملازموں کی دیانت اور وفاداری پر شک کرتی ہے۔

پارلیمانی طرزِ حکومت میں کابینہ کا کام پالیسی بنانا اور وزرا کا کام کابینہ کی پالیسی اور پروگرام کو سرکاری محکموں کے ذریعہ لاگو کرانا ہے۔ ہر سرکاری محکمہ (Department of State) کے بیک وقت دو سربراہ ہوتے ہیں۔ سب سے اوپر سیاسی سربراہ یعنی وزیر ہوتا ہے جو محکمہ کے کاموں کے لیے کابینہ اور پارلیمان کے سامنے مسئول ہے اور اس کی ماتحتی میں محکمہ کا ایک انتظامی سربراہ (Administrative Head) ہوتا ہے جس کا کام متعلقہ وزیر کی ہدایت اور نگرانی میں سرکاری پالیسی اور پروگرام کو محکمہ کے مستقل عملہ کے ذریعہ لاگو کرانا اور روزمرہ کا انتظام چلانا ہے۔ اس حیثیت سے ہر محکمہ کا انتظامی سربراہ اس

محکمہ کے سیاسی سربراہ (وزیر) کا معاون اور مشیر انتظامی ہے۔

مستقل انتظامیہ یا شہری خدمات اور سیاسی انتظامیہ یا وزارت

ان باتوں میں مختلف ہے کہ وزارت کے ارکان اپنے پارٹی پروگرام کی بنیاد پر عام چناؤ جیت کر ایک معینہ میعاد کے لیے حکومت چلانے کے حق دار ہوتے ہیں۔ جب کہ سول سرونٹ حکومتوں کے بدلنے سے نہیں بدلتے بلکہ ان کی میعاد ملازمت مستقل ہوتی ہے۔ سول سرونٹ سیاسی سرپرستی (Patronage) یا نامزدگی (Nomination) کے ذریعہ نہیں بلکہ کھلے مقابلہ کے امتحانات میں کامیابی کے بعد نقط لیاقت (Merit) کی بنیاد پر بھرتی کئے جاتے ہیں۔ اور اپنی تقرری سے سبکدوشی کی عمر تک ان کی ملازمت مستقل ہوتی ہے سیاستدانوں کے برخلاف وہ کیریر سروس کے رکن ہونے کے ناطہ سرکاری نظام کو پیشہ ورانہ ڈھنگ سے چلاتے ہیں۔ وہ حکومت وقت کی پالیسیوں کے پابند ہوتے ہوئے بھی وزیروں یا حکمراں پارٹی کے نوکر نہیں بلکہ عوام کے ملازم ہیں اسی لئے سول سرونٹ غیر سیاسی، غیر جماعتی اور سیاسی اعتبار سے غیر جانبدار ہوتے ہیں۔ ان کا دستوری فرض یہ ہے کہ رائے دہندگان کی اکثریت جس سیاسی پارٹی کو مینڈیٹ (حکومت کی ذمہ داری) سونپے اُس کی نگرانی میں کام کریں اور اُسی پارٹی کی پالیسی اور پروگرام کو پوری مستعدی سے لاگو کریں کیوں کہ وہ ملک کے سیاسی حاکم (عوام) کی منظور کردہ ہیں۔

یہاں عوامی ملازمین (Public Servants) اور شہری ملازمین (Civil Servants) کے درمیان فرق کرنا لازم ہے۔ پہلے زمرہ میں سرکاری کارپوریشنوں، خودمختار بورڈوں اور اتھارٹیوں، عدالتوں، مسلح افواج، پولیس اور مقامی حکومت کے تمام ملازم شامل ہیں۔ برطانیہ میں عوامی ملازموں کی تعداد اس وقت پچاس لاکھ کے قریب ہے۔ سرکاری ملازموں میں سے فقط وہی لوگ سول سرونٹ کہلاتے ہیں جو تاج کی سول سروس کو "کیریر" کے طور پر اختیار کریں اور پیشہ ور منتظم کی حیثیت سے تاج کے سِول یعنی دیوانی محکموں میں ملازم ہوں۔ 1985 میں برطانیہ میں پانچ لاکھ 96 ہزار سول سرونٹ کام کرتے تھے۔ ان میں سے ایک لاکھ صنعتی

(Industrial) سول سرونٹ تھے، باقی چار لاکھ 96 ہزار غیر صنعتی ملازم تھے۔

حکومت کے دیگر اصولوں اور اداروں کے ساتھ برطانیہ نے غیر جانبدار سول سروس کی روایت بھی قائم کی ہے۔ برطانوی سول سروس کی چھ خصوصیات ذیل میں درج کی جاتی ہیں۔

(1) اس کی بھرتی "لیاقت" (Merit) اور فقط لیاقت کی بنیاد پر کی جاتی ہے۔ اس لیاقت کا تعین کھلے ہوئے مقابلہ کے امتحانات میں امیدواروں کی کارکردگی سے کیا جاتا ہے۔ ان امیدواروں کے لئے کم از کم تعلیمی لیاقت ثانوی تعلیم کی سند (Certificate of Secondary Education) ہے۔ سروس میں بھرتی ہونے کے بعد انہیں فنِ انتظام کی پیشہ ورانہ تربیت خصوصی اداروں میں اور دورانِ ملازمت بھی دی جاتی ہے۔

(2) برطانیہ کی سول سروس پورے طور پر "غیر سیاسی" (Non-Political) اور پورے طور پر سیاسی عاملہ (وزارت) کی ماتحت (Subordinate) ہے۔ دستور برطانیہ کے تحت شہری ملازم نہ سیاست میں حصہ لے سکتے ہیں نہ سیاسی پارٹیوں کے رکن ہو سکتے ہیں نا علانیہ کسی پارٹی کی پالیسیوں یا نظریات کی حمایت یا مخالفت کر سکتے ہیں، نہ ہی پبلک میں اپنے ذاتی سیاسی خیالات یا رجحانات کا اظہار کر سکتے ہیں۔ اُن کا دستوری فرض نمائندہ اور ذمہ دار وزیروں کو فیصلہ سازی میں مدد دینا اور ان کی ہدایت و نگرانی میں انتظام چلانا ہے چونکہ پارلیمانی طرز کی حکومت وزیروں اور مستقل شہری ملازموں کے درمیان مکمل اعتماد، تعاون اور تال میل کے بغیر کام نہیں کر سکتی لہٰذا اس اعتماد اور تعاون کو یقینی بنانے کے لئے سول سروس کی رازداری (Secrecy)، اعتماد پروری (Confidentiality) اور گمنامی (Anonymity) کی روایات قائم ہوئی ہیں۔ وزارتی مسئولیت کا اصول منطقی طور سے سول سروس کی ماتحتی (Subordination) اور گمنامی کا تقاضا کرتا ہے۔ یہی وجہ ہے کہ دستور کے تحت شہری ملازموں کو نہ کوئی آزادانہ اختیارات و فرائض دیئے گئے ہیں نہ وہ ذاتی طور سے حکومت کے کسی فیصلہ یا

کارروائی کے لیے پارلیمان یا عوام کے سامنے جواب دہ ٹھہرائے گئے ہیں۔ انکا دستوری فرض برسرِ اقتدار حکومت کے احکام کی تعمیل اور اس کی پالیسیوں پر عمل درآمد ہے۔ اس لیے ان کے سارے کاموں کی ذمہ داری اُن کے سیاسی سربراہ یعنی وزیر قبول کرتے ہیں۔ شہری ملازمین جو بھی کارروائی کرتے ہیں وہ متعلقہ وزیر کے حکم یا رضا مندی سے یا اُن کے نام سے کرتے ہیں۔ اسی لیے ارکانِ پارلیمان کسی بھی محکمہ یا سرکاری معاملہ کے سلسلہ میں فقط متعلقہ وزیر سے سوال کر سکتے ہیں اور وہی ان کے سوالوں کا جواب دیتا ہے۔ پارلیمان کے ارکان یا عوام الناس کو براہِ راست شہری ملازمین سے جواب طلب کرنے کا کوئی حق نہیں ہے۔ نہ ہی شہری ملازمین کو پارلیمان کے سامنے طلب کیا جا سکتا ہے سوائے اس کے کہ وہ متعلقہ وزیر کی نیابت کریں۔ یہ روایت اس لیے ضروری ہے تاکہ شہری ملازمین پارلیمان، پارٹیوں اور عوام الناس کی مداخلت اور بے جا دباؤ سے محفوظ رہیں اور اپنا سرکاری کام آزادی و غیر جانبداری سے دیانت داری و بے باکی سے اور مستعدی سے کر سکیں۔

(3) برطانوی سول سروس کی تیسری خصوصیت اس کی سیاسی غیر جانبداری (Political Neutrality) ہے۔ یہ اصول پارٹی گورنمنٹ کے نظام میں ناگزیر ہے۔ شہری ملازموں کے لیے ضروری ہے کہ وہ کسی بھی پارٹی سے وابستہ نہ ہوں۔ ان کا دستوری فرض موجودہ حکومت کی پالیسی اور پروگرام کو لاگو کرنا ہے جنہیں عوام کی سردست تائید حاصل ہے۔ انکی سیاسی غیر جانبداری کے معنی یہ ہیں کہ وہ اپنے ذاتی نظریات یا سیاسی رجحانات کی وجہ سے موجودہ حکومت سے عدم تعاون نہ کریں یا اس کی پالیسیوں کے نفاذ میں رکاوٹ نہ ڈالیں۔ اسی طرح روزمرہ کے انتظام میں پبلک کے ساتھ بھی ناطرف داری (Imparatiality) کا برتاؤ کریں۔ یعنی سیاسی، جماعتی، نظریاتی یا طبقاتی یا فرقہ وارانہ بنیادوں پر کسی فرد یا گروہ کیساتھ ترجیحی یا امتیازی سلوک نہ کریں۔

شہری ملازموں کی سیاسی غیر جانبداری کو قائم رکھنے کے لیے ایک اصول

یہ وضع کیا گیا ہے کہ حکومت کے بدلتے ہی محکموں کے انتظامی سربراہ پچھلے وزیر کی نجی فائلوں کو جلا دیتے ہیں اور سرکاری رازوں کے ایکٹ کے تحت بیشتر سرکاری فائلیں اور ریکارڈ محفوظ (Reserve) کر دیئے جاتے ہیں جنہیں تیس سال سے پہلے عوام کے لئے نہیں کھولا جا سکتا۔

(4) وزراء کی ذمہ داریوں سے الگ شہری ملازموں کی اپنی کوئی آزادانہ ذمہ داریاں یا قانونی فرائض نہیں ہیں۔ ان کا فرض پالیسی سازی اور فیصلہ سازی میں حکومت کو مشورہ دینا اور سرکاری پالیسیوں اور احکام کو اپنے ماتحت عملہ کے ذریعہ لاگو کرانا ہے۔

(5) برطانوی سول سروس کی ایک خصوصیت "عمومیت پسندی" (Generalism) ہے۔ اس میں ٹکنوکریٹ یا متخصصین (Sepecialists) کی بہ نسبت عام منتظموں (Generalists) کی تعداد زیادہ ہے۔ یہاں کلاسیکی یا لبرل تعلیم سے آراستہ آکسفرڈ اور کیمبرج کی قدیم یونیورسٹیوں کے فارغین کا غلبہ پایا جاتا ہے۔ عام منتظمین کو ترجیح دینے کی وجہ یہ ہے کہ وزراء کو سیاسی اور انتظامی مسائل پر تمام ممکنہ پہلوؤں سے مشورہ دینے کے لئے فقط متخصصین کی صلاحیتوں کو کافی نہیں سمجھا جاتا۔ بلکہ عام منتظمین کو ان کی وسیع النظری، ذہنی پختگی، عام انتظامی تجربہ، متنوع بصیرت اور عام سوجھ بوجھ کی بنا پر ترجیح دی جاتی ہے۔ اس کی دوسری وجہ یہ ہے کہ برطانیہ میں سول سروس کو محض محدود انتظامی رول دیا گیا ہے۔ یہاں فرانس اور ولایاتِ متحدہ کی سول سروس کی طرح اعلیٰ سول سروس کو حال یا مستقبل کی اصلاحات اور ترقیات کی نقشہ بندی یا حال کی اقتصادی اور سماجی منصوبہ بندی کے لئے کوئی آزادانہ رول نہیں دیا گیا ہے۔ اُن کا کام فقط حال کی پالیسی اور پروگرام میں اور روزمرہ کے انتظامی امور میں فیصلہ سازی کے لئے وزراء کو تمام مطلوبہ اور کارآمد معلومات اور ریکارڈ فراہم کرنا اور ہر مسئلہ کے لئے تمام امکانی حل اور متبادل حل پیش کرنا ہے تاکہ وزراء بہتر سے بہتر فیصلہ کر سکیں۔

لیکن سول سروس کی اصلاحات سے متعلق فلٹن کمیٹی (Fulton Committee)

کی 1968 کی سفارشات کے مطابق انتظامیہ میں اختصاصیوں اور تکنیکی ماہروں کی ضرورت اور اہمیت کو تسلیم کیا گیا اور انتظامیہ میں زیادہ سے زیادہ متخصصین کو بھرتی کرنے اور اعلیٰ ترین گریڈوں تک ان کی ترقی کے امکانات پیدا کرنے کی سفارش کی گئی۔ ان سفارشات پر عمل کرتے ہوئے برطانوی انتظامیہ میں اختصاصی پیشہ وروں خصوصاً ماہرین اقتصادیات و شماریات کی تعداد بڑھائی گئی ہے اور امریکی طرز کی پالیسی پلاننگ اور پراجیکٹ پلاننگ کا رجحان بھی عام ہو گیا ہے۔

(6) برطانوی سول سروس کی ایک خصوصیت یہ ہے کہ وہ طبقۂ خواص کی نمائندگی کرتی ہے یا خواص پسند (Elitists) ہے۔ برطانیہ کے موجودہ تعلیمی، سماجی اور اقتصادی نظام کی بنیاد طبقہ وارانہ نابرابری پر ہے۔ وہاں طبقاتی نابرابری کو فطری مانا جاتا ہے۔ یہی وجہ ہے کہ چونکہ سول سروس کی بنیاد تعلیمی لیاقت پر ہے اس لئے عموماً نام نہاد پبلک اسکولوں اور آکسفرڈ و کیمبرج کی یونیورسٹیوں کے فارغین ہی مقابلہ کے امتحانات میں کامیاب ہو سکتے ہیں۔ یہ وہ ادارے ہیں جہاں صرف اعلیٰ طبقہ کی اولاد تعلیم پا سکتی ہے۔ برطانیہ میں اعلیٰ اور ثانوی تعلیم کے مرحلوں پر اعلیٰ معیار (High Standard) کے قیام کا انحصار اس بات پر ہے کہ نیچے سے اوپر تک ہر سطح پر اہل کے انتخاب اور نا اہل کی چھٹنی کا عمل سختی سے جاری رہتا ہے۔ یہی وجہ ہے کہ اعلیٰ منتظم اسی طبقہ سے تعلق رکھتے ہیں جس سے سیاستداں تعلق رکھتے ہیں۔ برطانیہ میں وزارت اور سول سروس کے درمیان مکمل ہم آہنگی اور اشتراک کا ایک بڑا سبب یہ ہے کہ دونوں زمرے ایک ہی سماجی طبقہ سے تعلق رکھتے ہیں۔ اور ان کا تعلیمی اور تہذیبی پس منظر یکساں ہوتا ہے۔

1968 کی اصطلاحات نافذ ہونے کے بعد پرانے ایڈمنسٹریٹیو کلاس (Administrative Class) اور ایگزیکٹیو کلاس (Executive Class) کو ختم کر کے سول سروس کی نئی زمرہ بندی کی گئی ہے۔ اس کے مطابق فی الحال سول سروس دس زمروں (Categories) میں منقسم ہے۔ ہر زمرہ (Category) ایک یا

زاید گروہوں (Groups) میں تقسیم کیا گیا ہے۔ اور ہر زمرہ کے ملازموں کے لئے ترقی کے یکساں گریڈ بنائے گئے ہیں۔

سول سروس کا پہلا زمرہ "عام زمرہ" (General Category) ہے۔ اس زمرہ کا پہلا گروپ "انتظامی گروپ" (Administrative Group) کہلاتا ہے جو سابق ایڈمنسٹریٹو کلاس کا جانشین ہے۔ اس گروپ کے افسر انتظامی محکموں کے انتظامی سربراہ اور متعلقہ وزیروں کے معاون اور مشیر ہوتے ہیں۔ ان کی عام سرکاری ذمہ داریاں یہ ہیں۔

(1) محکمہ کے تمام اداروں کے روزمرہ کے کاموں کی نگرانی۔

(2) محکمہ جاتی پالیسی پر وزیر کو مشورہ دینا اور پالیسی پر عمل درآمد

(3) پارلیمان میں پیش ہونے والے مسودہائے قانون کی تیاری میں مدد دینا۔

(4) پارلیمانی قانون کے تحت محکمہ جاتی ضابطوں (Departmental Rules) کا مسودہ تیار کرنا

(5) دارالعوام اور اس کی کمیٹیوں میں شرکت کے لئے متعلقہ وزیر کو مطلوبہ معلومات فراہم کرنا

(6) پارلیمانی کمیٹیوں اور انکوائری کمیشنوں کے سامنے متعلقہ وزیر کی نمائندگی کرنا۔ اور

(7) پارلیمان میں اٹھائے گئے سوالات کے جوابات تیار کرنا اور متعلقہ وزیر کی تقریروں اور بیانات کا مسودہ تیار کرنا۔

انتظامی گروپ کی نچلی سطح دفتری سہولیات اور سکریٹریل خدمات مہیا کرتی ہے۔ "عام زمرہ" کے دوسرے گروپ یہ ہیں (1) ماہرین اقتصادیات (2) ماہرین شماریات (3) اطلاعاتی افسران اور (4) لائبریرین۔

سول سروس کے باقی نو زمرے یہ ہیں (1) سائنسی زمرہ (2) پیشہ ورانہ اور ٹیکنیکل زمرہ۔ (3) تربیتی زمرہ (4) قانونی زمرہ (5) پولیس زمرہ (6) سکریٹریل

زمرہ (7) ڈیٹا پروسسنگ زمرہ۔ (8) ریسرچ افسران کا زمرہ۔ اور (9) سوشل سیکورٹی کا زمرہ۔

شہری ملازموں اور وزیروں کا رشتہ

وزیروں کے تئیں شہری ملازمین کی کیا ذمہ داریاں اور فرائض ہیں، اس بارے میں چند رہنما اصول اُس سرکاری نوٹ میں دیئے گئے جسے وزیراعظم مارگریٹ تھیچر نے ایک پارلیمانی سوال کے جواب میں 16 رفروری 1985ء کو دارالعوام میں پیش کیا۔ یہ نوٹ انتظامی محکموں کے سربراہوں کے مشورہ اور ان کی رضامندی سے تیار کیا گیا اور جاریہ برطانوی روایات کا احاطہ کرتا ہے۔ اس نوٹ کو پیش کرتے وقت وزیراعظم نے کہا تھا کہ جو شہری ملازم ان اصولوں کے مطابق کام کریں گے وہ وزیروں کے اعتماد، احترام اور حمایت کے مستحق ہوں گے۔ اس کے اہم نکات یہ ہیں۔

(1) سول سرونٹ تاج کے ملازم ہیں۔ عملی مقاصد کے لئے تاج کے معنی حکومتِ وقت کے ہیں جو تاج کی نمائندگی کرتی ہے۔ چند مخصوص حالات میں قانون بعض ذمہ داریاں براہ راست سول سروس کے خاص عہدہ داروں یا زمروں پر عاید کرتا ہے۔ لیکن عام طور سے تاج کے حاکمانہ اختیارات فقط وزیروں کے مشورہ سے استعمال کئے جا سکتے ہیں جو پارلیمان کے سامنے جواب دہ ہیں۔ لہٰذا نمائندہ عوامی حکومت سے الگ سول سروس کا نہ کوئی دستوری وجود ہے نہ جداگانہ دستوری فرائض۔ سول سروس حکومت کی پالیسیوں کی تشکیل میں مشورہ دینے، سرکاری فیصلوں کی تعمیل میں مدد دینے اور ان عوامی خدمات کا انتظام کرنے کے لئے بنائی گئی ہے جن کی فراہمی حکومت کی ذمہ داری ہے۔ لیکن بعض اوقات پارلیمانی کمیٹیوں یا عوام کے سامنے سرکاری پالیسیوں اور فیصلوں کی توضیح کا کام بھی

حکومت کی طرف سے انتظامی حکام کو سپرد کیا جا سکتا ہے۔

(2) سول سروس حکومت کے لئے اجتماعی طور سے کام کرتی ہے۔ اس لئے وزیراعظم بذاتِ خود سول سروس کے محکمہ کا سربراہ ہوتا ہے۔

(3) برطانیہ کی سول سروس غیر سیاسی، تربیت یافتہ، منضبط اور کیریر یافتہ مستقل سول سروس ہے۔ اس لئے شہری ملازموں کا فرض ہے کہ وہ حکومتِ وقت کی سیاسی رنگت سے قطع نظر نمائندہ عوامی حکومت کے وفادار ہیں۔ شہری ملازموں کو اپنا تمام برتاؤ ایسا رکھنا چاہیئے جس سے وہ اپنے وزیروں کے معتمد ہو سکیں اور مستقبل کے وزیروں سے بھی نباہ کر سکیں۔ دوسری طرف شہری ملازموں پر وزیروں کا مکمل اعتماد ہی دونوں کی ہم آہنگی کی بنیاد ہے۔ شہری ملازموں کا طرزِ عمل بھی ایسا ہونا چاہیئے کہ حال اور مستقبل کے وزیروں کو ان کی دیانت اور ان کے مشورہ کی غیر جانبداری کا پورا یقین ہو سکے۔

(4) اجتماعی مسئولیت کے اصول کے تحت ہر محکمہ کی پالیسی کو وزیر مسئول طے کرتا ہے۔ سرکاری پالیسی متعین کرنے میں شہری ملازموں کی وزیر مسئول سے الگ کوئی ذمہ داری یا رول نہیں ہے۔ وہ پالیسی اور انتظام دونوں میدانوں وزیر مسئول کے ماتحت، معاون اور صلاح کار ہیں۔ دستوری روایت کے تحت شہری ملازموں پر لازم ہے کہ موجودہ وزیروں کو سابق حکومتوں کا ریکارڈ نہ دکھائیں۔ لیکن اس پابندی کو ملحوظ رکھتے ہوئے ان کا فرض ہے کہ وہ پالیسی سازی یا فیصلہ سازی میں درکار سارے کاغذات، مواد اور معلومات وزیر مسئول کو فراہم کریں ـــــ مزید براں، بے خوف و طمع اپنی رائے وزیر کو دیں خواہ اُن کی رائے وزیر کی ذاتی رائے کے خلاف کیوں نہ ہو۔

(5) شہری ملازموں کا فرض ہے کہ سرکاری کاروبار میں جو باتیں راز کی اُن کے علم میں آئیں انہیں خفیہ رکھیں کیوں کہ اسی اصول پر ملازموں پر وزیروں کے اعتماد اور حکومت کی کارگزاری کا انحصار ہے۔ ہر برسر ملازمت اور سبکدوش شہری ملازم کا فرض ہے کہ وہ اپنی قانونی ذمہ داری کو نبھاتے ہوئے سرکاری کاغذات، معلومات یا تفصیل کو فاش نہ کرے۔ اگر کوئی ملازم ذاتی یا سیاسی محرک سے یا مادی فائدہ کے لئے سرکاری رازوں کو

افشا کرتا ہے تو نہ صرف سرکاری رازوں کے قانون کی خلاف ورزی کا مرتکب ہوگا بلکہ تاج کی امانت میں خیانت کا بھی مرتکب ہوگا اور اس کی پاداش میں سروس سے برطرف کیا جاسکتا ہے۔ وہ نہ صرف وزارت کے اعتماد کو بلکہ اپنے ساتھیوں اور پوری سروس کے وقار کو مجروح کرتا ہے۔

(6) کوئی وزیر کسی شہری ملازم کو غیر قانونی کام کے کرنے پر مجبور نہیں کر سکتا۔ اگر کسی ملازم سے کوئی ایسا کام کرنے کو کہا جائے جس کے غیر قانونی قرار دیئے جانے کا احتمال ہو تو اس ملازم کو چاہیئے کہ معاملہ کو فوراً اپنے افسر بالا یا پرسنل اسٹیبلشمنٹ آفیسر کو رپورٹ کرے جو محکمہ کے قانونی مشیر سے رائے لے گا۔ اگر قانونی رائے سے ظاہر ہو کہ متعلقہ کارروائی کے غیر قانونی قرار دیئے جانے کا احتمال ہے تو یہ معاملہ تحریری طور پر محکمہ کے انتظامی سربراہ یعنی مستقل سیکریٹری کو پیش کیا جانا چاہیئے آخراً

(7) شہری ملازموں پر لازم ہے کہ محکمہ کی پالیسیوں کے نفاذ میں اپنے ذاتی خیالات اور رجحانات کو دخیل نہ ہونے دیں۔ لیکن اگر کوئی ملازم یہ محسوس کرے کہ کسی کام کے کرنے یا نہ کرنے یا کرنے دینے سے اس کا ضمیر مجروح ہوگا یا اس کا کوئی بنیادی اصول ٹوٹے گا تو وہ فوراً افسرانِ بالا اور ضرورت پڑے تو سول سروس کے انتظامی سربراہ سے رجوع کرے۔ اور تب بھی مسئلہ حل نہ ہو سکے تو یا تو ملازم حکم کی تعمیل کرے ورنہ سروس سے استعفا دے دے۔ لیکن ملازمت سے علیحدگی کے بعد بھی سرکاری رازوں کی حفاظت اس کی قانونی ذمہ داری ہے۔

پریوی کونسل

پریوی کونسل (شاہی مجلس) نارمن بادشاہوں کی کیوریا ریجس سے نکلی اور سترھویں صدی تک بادشاہ کے قانونی اور انتظامی مشیروں اور کارندوں کے طور پر بادشاہ کے عاملانہ اختیارات کو اس کے حکم اور اس کے نام سے استعمال کرتی تھی۔ لیکن سترھویں صدی کے

وسط تک اس کے ارکان کی تعداد حد سے متجاوز ہو گئی تو شاہ چارلس دوم مجبوراً اپنے چند معتمد پریوی کونسلروں سے امورِ مملکت میں مشورہ کرنے لگا۔ یہاں سے پریوی کونسل کی ایک اندرونی اور غیر رسمی کمیٹی کے طور پر کابینہ کی بنیاد پڑی۔ کابینہ کے عروج اور اقتدار کے ساتھ پریوی کونسل کا زوال ہو گیا۔ اس کا پالیسی کا کام کابینہ کو اور انتظامی ذمہ داریاں نو تشکیل سرکاری محکموں کو منتقل ہو گئے جو پہلے پریوی کونسل کی کمیٹیوں کی حیثیت سے کام کرتے تھے بادشاہت کے ساتھ پریوی کونسل کا وجود اب تک برقرار رہے لیکن اس کی ماہئیت اور رول یکسر بدل گیا ہے۔ اب بادشاہت اور دارالامرا کی طرح یہ بھی دستور کا ایک معزز حصہ ہے اور انھیں کی طرح علامتی رول ادا کرتی ہے اور نکتہ چینی سے بالاتر ہے۔

فی الحال پریوی کونسل کے ارکان کی تعداد 380 ہے۔ پریوی کونسل کی صدارت ملکہ بذاتِ خود کرتی ہے اور اس کا وزیر مسئول "لارڈ پریزیڈنٹ آف دی کونسل" (Lord President of the Council) کہلاتا ہے۔ اس کے محکمہ کو "پریوی کونسل آفس" (Privy Council's Office) کہتے ہیں دارالعوام کے اسپیکر، وزیراعظم اور تمام وزرائے کابینہ تاحیات پریوی کونسلر رہتے ہیں کیوں کہ انہیں مقرر کرتے وقت ملکہ انہیں اپنے پریوی کونسلر ہی کی حیثیت سے عہدہ اور رازداری کا حلف دلاتی ہے۔ ان لوگوں کے علاوہ ملکہ کو شاہی حق خاص ہے کہ وہ وزیراعظم کی سفارش پر سلطنتِ متحدہ یا دولتِ مشترکہ کی کسی بھی نمایاں شخصیت کو اعزاز دینے کے لئے پریوی کونسلر بنائے۔ ہر پریوی کونسلر کے نام کے آگے "رائٹ آنریبل" (RT.Hon.) کا لقب لگایا جاتا ہے۔

پوری پریوی کونسل کا اجلاس فقط دو مواقع پر ہوتا ہے۔ ایک تو بادشاہ کے انتقال پر جب کہ وہ مجلسِ تخت نشینی (Accession Council) کے طور پر جمع ہوتی ہے۔ اور جانشیں فرماں روا کے تخت نشیں ہونے کا اعلان کرتی ہے۔ دوسرا اجلاس نئے فرماں روا کی تاج پوشی (Coronation) کے لئے ہوتا ہے۔ ان دو مواقع کو چھوڑ پریوی کونسل کے باقی رسمی کام اس کی کمیٹیوں میں سرانجام پاتے

ہیں

پریوی کونسل کے موجودہ فرائض تین طرح کے ہیں :

(1) ضابطہ سازی کا کام - (2) انتظامی اور (3) عدالتی -

سرکاری محکموں کی سفارش پر پریوی کونسل ان کے تیار کیے ہوئے ضابطوں (Rules) کو "احکام با جلاس کونسل" (Orders-in Council) کے ذریعہ شاہی منظوری دیتی ، حکومت کے مشورہ پر شاہی چارٹر جاری کرتی اور وزیراعظم کی سفارش پر پارلیمان کی تحلیل ، نئی پارلیمان کے انتخاب ، اس کی برخاستگی کے لئے شاہی فرمان (Royal Proclamation) جاری کرتی ہے۔ یہ سارے احکام اور فرمان محض تین پریوی کونسلروں کی موجودگی میں جاری ہوتے ہیں ۔ لیکن ہر فرمان کی ذمہ داری اس وزیر مسئول کی ہے جس نے اس کی سفارش کی ہو خواہ وہ پریوی کونسل کے اجلاس میں شریک ہو یا نہیں۔ ان سب معاملات میں فیصلہ پہلے سرکاری محکموں میں ہوتا ہے پھر کونسل انہیں قانونی شکل دیتی ہے ۔

کونسل کے بیشتر کام اس کی مشاورتی کمیٹیوں میں انجام پاتے ہیں جن کی نشستوں میں ملکہ دستوری اعتبار سے شریک نہیں ہو سکتی ۔ بعض کمیٹیاں برطانوی نوآبادیات سے آئے بلوں کو دیکھتی ہیں ، بعض پارلیمانی قوانین کے مطابق آکسفرڈ ، کیمبرج اور اسکاٹ لینڈ کی یونیورسٹیوں کے معاملات کی نگرانی کرتی ہیں ۔ بعض کمیٹیاں طبی پیشہ اور متعلقہ پیشوں سے وابستہ ارکان کا رجسٹریشن کرنے والی انجمنوں کی نگرانی کرتی ہیں ۔

ان سب کمیٹیوں میں اہم ترین "پریوی کونسل کی جوڈیشل کمیٹی" (The Judicial Committee of the Privy Council) ہے۔ اس کا صدر لارڈ چانسلر اور دوسرے رکن نوامرائے استغاثۂ عام ہوتے ہیں۔ یہ کمیٹی ڈومینیوں اور دولت مشترکہ کے پریوی کونسل کے اپیلی اختیار کو ماننے والے ملکوں اور برطانوی نوآبادیات کی عدالتوں کے فیصلوں کے خلاف آئی اپیلوں

کی سماعت کرتی ہے ۔ مزید براں یہ برطانیہ کی مذہبی عدالتوں ، پیشہ درانہ انجمنوں اور ڈسپلن کمیٹیوں کے فیصلوں کے خلاف بھی اپیلیں سنتی اور فیصلے صادر کرتی ہے ۔ دارالامراء کے ساتھ پریوی کونسل برطانیہ کی دوسری سپریم کورٹ ہے ۔

باب پنجم

پارلیمان

دارالعوام اور دارالامرا

روزمرہ کے استعمال میں پارلیمان سے مراد دارالعوام اور رکنِ پارلیمان (Member of Parliament) سے مراد دارالعوام کا رکن ہے لیکن قانوناً فقط دارالعوام یا فقط دارالامرا پارلیمان نہیں ہے۔ قانونِ دستور کے تحت پارلیمان دراصل "ملکہ با اجلاسِ پارلیمان" (Queen-in-Parliament) ہے۔ برطانیہ کا ہر قانون ملکہ با اجلاسِ پارلیمان کے ذریعہ وضع کیا جاتا اور "ملکہ با اجلاسِ کونسل" (Queen-in-Council) کے ذریعہ لاگو کیا جاتا ہے۔ تیرہویں صدی سے سترہویں صدی تک دارالامرا پارلیمان کا ایوانِ بالا اور ایوانِ اوّل تھا اور ہر معاملے میں دارالعوام پر فوقیت رکھتا تھا۔ لیکن سترہویں صدی کے دستوری انقلاب کے نتیجہ میں دارالعوام کو دارالامرا پر فوقیت حاصل ہوئی اور انیسویں صدی کے جمہوری انقلاب کے نتیجہ میں دارالعوام سیاسی اقتدار کا مرکز ہو گیا۔ اب دارالامرا برائے نام "ایوانِ بالا" لیکن عملاً "ایوانِ دوم" ہے۔ اور دارالعوام برائے نام "ایوانِ زیریں" لیکن عملاً "ایوانِ اوّل" ہے۔ منتخب اور جمہوری ایوان ہونے کے ناطہ دارالعوام سلطنتِ متحدہ کا اعلیٰ ترین پالیسی ساز ادارہ ہے۔ سوائے اس کے کہ دارالامرا اس کے غیر مالی بلوں (Ordinary Bills) کو محض ایک سال تک کے لئے مؤخر کر سکتا ہے، تاج یا عدالتوں کو اس کے کاموں میں مداخلت کرنے یا رکاوٹ ڈالنے کا کوئی دستوری اختیار نہیں ہے۔

دارالعوام کی تشکیل

فی الحال دارالعوام میں کل 650 نشستیں ہیں۔ ان میں سے 523 نشستیں انگلستان کے لئے 38 ویلز کے لئے، 72 اسکاٹستان کے لئے اور 17 شمالی آئرستان کے لئے مخصوص ہیں۔ چناؤ کے مقصد سے سلطنتِ متحدہ 650 انتخابی حلقوں میں تقسیم کیا جاتا ہے اور ان میں سے ہر ایک حلقہ سے رائے دہندگان سادہ اکثریت سے ایک رکن کو منتخب کرتے ہیں۔ پارلیمانی حلقوں کو آبادی کے لحاظ سے متناسب رکھنے کے لئے انگلستان، ویلز، اسکاٹستان اور شمالی آئرستان کے لئے علیحدہ علیحدہ تین حد بندی کمیشن (Delimitation Commissions) قائم کئے جاتے ہیں ان کا کام ہر عام چناؤ سے پہلے آبادی میں اضافہ اور آبادی کے نقل مکانی کا جائزہ لے کر پارلیمانی حلقوں کی تشکیل نو کی سفارش کرنا ہے۔ پارلیمانی حلقوں کی آخری حد بندی 1983ء کے عام چناؤ سے پہلے ہوئی تھی۔ چناؤ پارٹیوں کی بنیاد پر ہوتا ہے اور پارٹیاں اپنے انتخابی منشور کی بنیاد پر چناؤ میں مقابلہ کرتی ہیں۔ 11 جون 1987ء کے عام چناؤ کے نتیجہ میں دارالعوام میں پارٹی پوزیشن اس طرح تھی:

دارالعوام میں پارٹی پوزیشن

کنزرویٹیو پارٹی (بشمول اسپیکر)	376
لیبر پارٹی	229
لبرل پارٹی	17
سوشل ڈیموکریٹک پارٹی	5
اسکاٹش نیشنل پارٹی	3
پلیڈ کمرو (ویلز کی پارٹی)	3

السٹر یونینسٹ پارٹی			9
ڈیموکریٹک یونینسٹ		(شمالی آئرستان	3
السٹر پاپولر یونینسٹ		کی پارٹیاں)	1
سوشل ڈیموکریٹک اینڈ لیبر			3
سن فائین			1
میزان			650

دارالعوام کی چار نشستیں ایسی ہیں جن کے حامل کسی بھی سیاسی پارٹی سے تعلق نہیں رکھتے۔ یہ ہیں اسپیکر اور اس کے تینوں نائب یعنی "وسائل وتدابیر کمیٹی" (Committee of Ways and Means) کے چیرمین اور فرسٹ اور سیکنڈ چیرمین۔ یہ چاروں ارکان پارلیمان کی حیثیت سے دارالعوام کی ووٹنگ میں حصہ نہیں لیتے لیکن جب کسی رائے شماری میں حکومت اور اختلاف کے ووٹ برابر نکلتے ہیں تو اس تعطل کو دور کرنے کے لئے وہ اپنی سرکاری حیثیت سے ووٹ ڈالتے ہیں۔

1911 کے پارلیمان ایکٹ کے تحت پارلیمان کی میعاد پانچ سال متعین ہے لیکن وزیراعظم کو حق ہے کہ وہ میعاد ختم ہونے سے پہلے بھی ایوان کو تحلیل کرا کے چناؤ کرا سکتا ہے۔ میعاد ختم ہونے سے پہلے اگر کسی کے انتقال یا استعفا سے کوئی نشست خالی ہوتی ہے تو ضمنی چناؤ (By Election) کے ذریعہ اُسے پُر کیا جاتا ہے۔ پارلیمان کی میعاد سالانہ اجلاسوں میں منقسم ہوتی ہے۔ ہر نیا اجلاس اکتوبر یا نومبر میں شروع ہوتا اور اگست یا ستمبر میں برخاست ہوتا ہے۔ ہر اجلاس میں دارالعوام اوسطاً 175 دن اور دارالامرا 150 دن نشست کرتا ہے ہر اجلاس پانچ میقاتوں (Terms) میں منقسم ہوتا ہے۔ جب ایوان یومیہ کارروائی کے خاتمہ پر ہفتہ کے آخری دن یا تعطیلات سے پہلے از خود برخاست ہوتا ہے تو اسے "برخاستگی" (Prerogation) نہیں "التوا" (Adjournment)

کہتے ہیں۔ لیکن جب کسی اجلاس کے خاتمہ پر ملکہ کی جانب سے پارلیمان کی برخاستگی (Prerogation) کا شاہی فرمان جاری ہوتا ہے تو پارلیمان کے دونوں ایوانوں میں سرکاری کاروبار موقوف ہوجاتا ہے۔ کسی اجلاس کی برخاستگی کا پبلک بلوں پر یہ اثر پڑتا ہے کہ اگر وہ ایوان سے تینوں خواندگی کے مرحلوں سے گذرنے کے بعد دوسرے ایوان کو نہیں بھیجے گئے ہیں تو وہ سب کالعدم ہوجاتے ہیں اور آئندہ اجلاس میں از سرِ نو پیش کئے جاتے ہیں۔ جس شاہی فرمان کے ذریعہ پارلیمان تحلیل کی جاتی ہے اُسی فرمان کے ذریعہ دارالعوام کے چناؤ کا حکم بھی جاری کردیا جاتا ہے۔ امرا کو علیحدہ سے دارالامرا کے اجلاس میں شرکت کا شاہی حکم جاری کیا جاتا ہے۔

اسپیکر دارالعوام کا صدر نشین ہے۔ وہ ایوان کا ایک آزاد رکن ہوتا ہے۔ ہر عام چناؤ کے بعد سب سے پہلے حزبِ اقتدار اور حزبِ اختلاف متفقہ طور پر اپنے اسپیکر کا چناؤ کرتے ہیں اور اس کے عہدہ کی میعاد دارالعوام کے اگلے چناؤ تک جاری رہتی ہے۔ دارالعوام کے انتظامی امور کی دیکھ بھال کے لیے مستقل انتظامی عملہ کام کرتا ہے۔ ان میں اہم ترین عہدہ دار (جو ایوان کا رکن نہیں ہے) "دارالعوام کا کلرک" (Clerk of the House of Commons) ہے۔ یہ افسر ایوان کی مراعات اور ضابطۂ کار کے بارے میں اسپیکر کو صلاح دیتا ہے اور اس کا محکمہ ایوان اور اس کی کمیٹیوں کے کاروبار سے متعلق انتظامی امور کی دیکھ بھال کرتا اور اخراجات کا حساب رکھتا ہے۔

دارالعوام کے دو خاص کام ہیں: ایک تو ملک کے لیے حکومت فراہم کرنا اور یہ کام حزبِ اقتدار انجام دیتی ہے۔ دوسرے حکومت کی پالیسیوں کی نکتہ چینی اور انتظامیہ کے کاموں کی چھان بین کرنا اور اس کام کو حزبِ اختلاف انجام دیتی ہے۔ ایوان کے ان دونوں بنیادی کاموں کی نوعیت کا اشارہ ایوان کی اندرونی ساخت اور حزبِ اقتدار اور حزبِ اختلاف کی متوازی صفوں سے ملتا ہے۔ یہ ایوان ایک مستطیل کمرہ ہے جس کے تین اطراف میں لمبی لمبی بنچیں (کرسیاں، صوفے یا سیٹیں نہیں)

لگی ہوئی ہیں۔ اُوپر کو اسپیکر کی نشست ہے۔ اس کی پشت پر نامہ نگاروں کی گیلری اور اس کے مقابل ایوان کی میز ہے جس پر ایوان کا کلرک بیٹھتا ہے۔ ایوان کے ارکان کی تعداد 650 ہے لیکن بیٹھنے کا انتظام فقط 430 کے لئے ہے۔ لہٰذا جب کبھی کوئی بحرانی صورتِ حال رونما ہوتی ہے یا کوئی اہم مسئلہ زیرِ بحث ہوتا ہے یا رائے شماری کا وقت آتا ہے تبھی سارے ارکان ایوان میں جمع ہوتے ہیں اور ایک ہجوم سا نظر آتا ہے۔ بہت سارے بنچوں کی ٹیک لئے کھڑے دکھائی دیتے ہیں۔ اس منظر سے موقع کی نزاکت اور ایوان کی سیاسی اہمیت دونوں کا اشارہ ملتا ہے۔

اسپیکر کے دائیں ہاتھ کی بنچوں پر حزبِ اقتدار کے ارکان بیٹھتے ہیں۔ حکمران پارٹی کی اگلی صفیں وزراء کے لئے مخصوص ہوتی ہیں (اور اسی لیے ٹریژری یا سرکاری بنچیں کہلاتی ہیں)۔ اسپیکر کے بائیں ہاتھ کو حزبِ اختلاف کی بنچیں ہیں۔ حکمران پارٹی کی طرح حزبِ اختلاف کی اگلی صفیں اس کی "فرضی کابینہ" (Shadow Cabinet) کے لئے مخصوص ہیں۔ یہ حزبِ اختلاف کے سربرآوردہ لیڈروں کی ایک کمیٹی ہے۔ جس کے ہر رکن کو وزارتی قلمداوں سے ملتے جلتے موضوعات سپرد کئے جاتے ہیں اور وہ ان مسائل پر حزبِ اقتدار سے مباحثہ کرتے اور حزبِ اختلاف کے نقطۂ نظر کی ترجمانی اور وکالت کرتے ہیں۔ اپوزیشن کی سب سے بڑی پارٹی کے لئے "ملکۂ معظمہ کی وفادار اپوزیشن" (Her Majesty's Loyal Opposition)

اور اس پارٹی کے لیڈر کے لئے "قایدِ اختلاف" (Leader of the Opposition) کی اصطلاح استعمال کی جاتی ہے۔ اپوزیشن کی باقی پارٹیوں کو آزادی ہے کہ چاہیں تو حزبِ اقتدار کی حمایت کریں اور چاہیں تو حزبِ اختلاف کا ساتھ دیں۔ قایدِ اختلاف سربراہِ حکومت یعنی وزیرِاعظم کے روبرو بیٹھتا ہے۔ اور جب وہ حکومت سے کوئی سوال کرتا ہے تو وزیرِاعظم بذاتِ خود اس کا جواب دیتا ہے۔ وہ پارلیمانی تنخواہ کیساتھ قایدِ اختلاف کے عہدہ کی علیحدہ تنخواہ بھی پاتا ہے۔ جب حکومت وقت استعفا دیتی ہے یا چناؤ ہار جاتی ہے تو یہی قایدِ اختلاف اگلا وزیرِاعظم ہوتا ہے۔ اور اس کی فرضی کابینہ کے اکثر

ارکان وزارتی مناصب پر فائز ہوتے ہیں۔ مختصراً اپنی ساخت اور نشستوں کی ترتیب کے اعتبار سے یہ ایوان ایک دارالمباحثہ سا لگتا ہے جس میں ہمہ آن حزب اقتدار اور حزب اختلاف کے درمیان مکالمہ (Parley) جاری رہتا ہے۔

حزب اقتدار اور حزب اختلاف کی اگلی صفوں کے پیچھے بیٹھنے والے ارکان کے پاس نہ وزارتی قلمدان ہوتے ہیں نہ فرضی کابینہ کی رکنیت۔ وہ سب کے سب "پس نشیں" (B.ack benchers) کہلاتے ہیں۔ ان سب کا اولین فرض یہ ہے کہ وہ ہر اہم موقع پر اپنے پارٹی وہپ کی اطاعت کریں اور ایوان میں حاضر رہ کر اپنی پارٹی کے حق میں ووٹ دیتے رہیں۔

ایوان کی دونوں پارٹیوں کے اندر ڈسپلن کو برقرار رکھنے کے لئے حکومت اور حزب اختلاف دونوں اپنے اپنے چیف وہپ (Chief Whip) مقرر کرتی ہیں۔ حکومت کے چیف وہپ کو "امین پارلیمان برائے خزانہ" (Parliamentary Secretary for Treasury) کا منصب اور تنخواہ دی جاتی ہے۔ اس کے کاموں میں مدد دینے کے لئے جونیئر وہپ بھی مقرر کئے جاتے ہیں جو "اُمرائے خزانہ" (Treasury Lords) کی حیثیت سے تنخواہ پاتے ہیں۔ حزب اختلاف کے چیف وہپ اور جونیئر وہپ بھی تنخواہ دار ہوتے ہیں۔ دونوں پارٹیوں کے وہپوں کا ایک کام اپنے لیڈروں کے مشورہ سے سرکاری کاروبار اور ایوان کا کاروبار طے کرنا ہے۔ ان کا دوسرا اہم کام اپنی پارٹی کے ارکان میں وفاداری، اطاعت شعاری اور ڈسپلن کو برقرار رکھنا ہے۔ اس مقصد سے وہ اپنے ارکان کو وقتاً فوقتاً ایک ہدایت نامہ جسے "وہپ" (Whip) کہتے ہیں جاری کرتے ہیں اس وہپ میں وہ معاملات درج کئے جاتے ہیں جن پر ایوان میں رائے شماری ہونے والی ہے۔ کسی معاملہ کے نیچے ایک لکیر، کسی کے نیچے دو اور کسی کے نیچے تین لکیریں لگائی جاتی ہیں۔ تین لکیروں والے معاملات پر ارکان کو ایوان میں حاضر ہو کر اپنی پارٹی کے حق میں ووٹ دینا لازمی ہے۔ اس کے برخلاف کارروائی کو "وہپ کی

خلاف ورزی" (Violation of Whip) کہا جاتا ہے۔ اس کی پاداش میں پارلیمانی پارلیمانی متعلقہ رکن سے اپنا وہپ "واپس" لے سکتی ہے۔ یعنی اُسے وہپ جاری نہیں کیا جاتا اور وہ پارٹی کی رکنیت سے خارج سمجھا جاتا ہے۔ وہپوں کا تیسرا اہم کام پارٹی کی اگلی صفوں اور پس نشینوں کے درمیان رابطہ قائم رکھنا اور ایک کے خیالات کو دوسروں تک پہنچانا ہے۔

پارلیمانی مراعات

پارلیمانی مراعات سے مراد دونوں ایوانوں کے ارکان کے وہ رواجی حقوق اور آزادیاں ہیں جو ارکان پارلیمان کی حیثیت سے ان کی آزادانہ کارکردگی، بے باکی اور وقار کے لئے ضروری ہیں۔ ان پارلیمانی مراعات کو قدیم زمانہ میں پہلے اُمرا اور پھر عوام نے بادشاہ سے حاصل کیا۔ لہٰذا ساری مراعات کا سرچشمہ بادشاہ ہے۔ اسی لئے آج تک یہ رسم جاری ہے کہ ہر نئی پارلیمان کے اجلاس کے پہلے دن دارالعوام کا اسپیکر دارالامرا کی حد فاصل (Bar) پر کھڑا ہو کر ملکہ سے دارالعوام کے لئے مراعات کا طلب گار ہوتا ہے۔ تب لارڈ چانسلر ملکہ کی جانب سے اُن کو اُمرا کے پارلیمان کی جیسی مراعات عطا کرتا ہے۔ اُمرا کو یہ مراعات استقراری حیثیت سے عطا کی گئی ہیں۔ اس لئے ان کو ہر پارلیمان میں مراعات طلب کرنے کی ضرورت نہیں۔ دونوں ایوانوں کی مراعات کے درمیان محض لفظی فرق پایا جاتا ہے۔ دارالعوام کی اہم ترین مراعات یہ ہیں:

(1) آزادیِ تقریر کا حق۔ ارکان کو ایوان میں بولنے کی پوری آزادی ہے۔ ایوان میں ان کی کسی تقریر کی بنا پر اُن کے خلاف ہتکِ عزت یا دشنام دہی کا مقدمہ نہیں چلایا جا سکتا۔ اسی طرح ایوان کے حکم سے چھاپے گئے تمام کاغذات اور ایوان کی کارروائیوں کی مصدقہ رپورٹ ہر طرح کی عدالتی کارروائی سے محفوظ ہے۔

(2) ایوان کو اپنا دستور کار خود طے کرنے کا، اپنے ضابطوں کو خود وضع کرنے کا، اور اپنے ارکان کو برطرف کرنے کا حق ہے۔

(3) مراعات شکنی یا ایوان کی توہین کے جرم میں دارالعوام اپنے کسی رکن یا غیر رکن کو سزا دینے کا حق رکھتا ہے۔ وہ مراعات کو توڑنے والوں کو فہمائش کر سکتا، ان پر جرمانہ لگا سکتا اور نشست کے خاتمہ تک قید کی انتہائی سزا بھی دے سکتا ہے۔ (لیکن دارالامراء کسی مراعات شکن کو غیر معینہ مدت کی سزائے قید دینے کا حق رکھتا ہے۔)

(4) دارالعوام کے ارکان کو دیوانی مقدمات میں گرفتاری سے حفاظت کا حق ہے۔

(5) دارالعوام کو فقط اجتماعی حیثیت سے (یعنی اسپیکر کے ذریعہ) ملکہ سے باریابی کا حق ہے۔ لیکن دارالامرا کا ہر رکن باریابی کا حق رکھتا ہے۔

(6) دارالعوام کو حق ہے کہ وہ فرد جرم عاید کر کے کسی بھی غلط کار وزیر کا دارالامراء کے ذریعہ مواخذہ (Impeachment) کرا سکتا ہے۔ لیکن وزارتی مسئولیت کے اصول کے آنے کے بعد سے مواخذہ کی کارروائی متروک ہے۔

مراعات کی پامالی کی شکایات وصول کرنے کی ذمہ داری اسپیکر کی ہے۔ اسپیکر کے ایما پر ایوان طے کرتا ہے کہ کس حد تک کس مراعات کی پامالی ہوئی ہے اور اس کے خلاف کیا کارروائی کی جائے۔ کبھی معاملہ کو مراعات کمیٹی (Privileges Committee) کے سپرد کر دیا جاتا ہے۔ اور تب ایوان اس کی سفارش کے مطابق کارروائی کرتا ہے۔

پارلیمانی ضابطۂ کار

دارالعوام اپنے ضابطۂ کار (Procedure) کو اپنے احکام قایمہ (Standing Orders) کے ذریعہ متعین کرتا ہے۔ اور احکام قایمہ کی تشریح

کا حق صرف اسپیکر کو ہے۔ ایوان کی روزمرہ کی کارروائی $2\frac{1}{2}$ بجے سہ پہر کو دعا کے بعد شروع ہوتی ہے۔ دوپہر تک ارکان نجی خط و کتابت میں یا کمیٹیوں کے کام میں مصروف رہتے ہیں۔ دعا کے بعد ایوان کے کاروبار کے خاص نکات یہ ہوتے ہیں۔

(1) وہ پرائیوٹ کاروبار جس کی سرکار مخالف نہ ہو اور عوام کی جانب سے موصولہ عرض داشتوں پر غور۔

(2) سوالات کا وقفہ 2-45 سہ پہر سے 3-30 تک

(3) سرکاری کاروبار جس میں پبلک بلوں کی پیشی بھی شامل ہے۔

(4) اُس دن کا سرکاری ایجنڈا۔

(5) "فوری عوامی اہمیت کے کسی متعین مسئلہ" پر تحریکات التوا (Adjournment Motions) جنہیں کوئی بھی رکن اسٹینڈنگ آرڈر 9 کے تحت سوالات کے وقفہ کے بعد اور سرکاری کاروبار شروع ہونے سے پیشتر پیش کر سکتا ہے۔ اگر کسی تحریک التوا کی چالیس ارکان حمایت کریں اور اسپیکر اُسے داخل کرے تو شام کو سات بجے اُس پر بحث ہوتی ہے۔

(6) روزانہ 10 بجے شب حکومت ایوان کے التوا کی تحریک پیش کرتی ہے لیکن التوا سے قبل ارکان کو نصف گھنٹہ کا وقت اپنی پسند کے مسائل پر مباحثہ کرنے کے لئے ملتا ہے۔ ساڑھے دس بجے رات کو ایوان کی نشست ختم ہو جاتی ہے لیکن کبھی کبھی اس کے بعد بھی کاروبار جاری رہتا ہے۔ جمعہ کے دن ایوان ساڑھے چار بجے شام کو ہی برخاست ہو جاتا ہے تاکہ ارکان کو ہفتہ کے دن اپنے انتخابی حلقوں میں جانے کا موقع مل سکے۔

پارلیمانی رویداد کی اشاعت

برطانیہ میں "ہنسرڈ" (Hansard) کے نام سے پارلیمان کے دونوں ایوانوں کی کارروائیوں کی یومیہ رپورٹ شایع کی جاتی ہے۔ اس کے علاوہ پارلیمانی کارروائیوں کی بڑے پیمانہ پر اخبارات میں رپورٹنگ ہوتی ہے۔ 9 رفروری 1988 کا دن پارلیمانی تاریخ میں یادگار دن مانا جائے گا کیوں کہ اس دن دارالعوام نے اپنے ووٹ سے فیصلہ کیا کہ اس ایوان کی کارروائیاں ایک آزمائشی مدت کے لئے ٹیلی ویژن پر دکھائی جائیں گی اور ایک سلیکٹ کمیٹی اس لئے مقرر کی تاکہ اس سلسلہ میں مناسب عملدرآمد کرے اور مزید سفارشات پیش کرے۔

حالیہ برسوں میں دارالعوام متعدد مواقع پر اپنی کارروائیوں کو ٹیلی ویژن پر دکھانے کے مسئلہ پر غور کر چکا ہے۔ 1966، 1975، اور 1985 میں کارروائیوں کو ٹیلی وائز کرنے کی تحریکیں رد ہو گئیں لیکن 1980 میں ووٹ برابر تقسیم ہو گئے تھے اس کے برخلاف دارالامرا کی کارروائیوں کو 1985 سے مستقلاً ٹیلی ویژن پر دکھایا جاتا رہا ہے۔

اسپیکر کا عہدہ اور مرتبہ

دارالعوام کا صدر نشیں اسپیکر کہلاتا ہے اور وہ دارالعوام کا رکن ہوتا ہے۔ ایک روایت یہ ہے کہ ہر عام چناؤ کے بعد دارالعوام کی دونوں پارٹیاں متفقہ طور سے پوری پارلیمانی میعاد کے لئے اس کا چناؤ کرتی ہیں۔ دوسری روایت یہ ہے کہ اس کے حلقۂ انتخاب سے کوئی دوسرا امیدوار اس کے مقابلہ پر کھڑا نہیں ہوتا۔ تیسری روایت یہ ہے کہ وہ دارالعوام کے لئے اور اسپیکر کے عہدہ کے لئے متواتر چنا جاتا رہتا

ہے جب تک وہ خود اپنی مرضی سے ریٹائر نہ ہو جائے۔ اسپیکر منتخب ہونے کے بعد متعلقہ فرد اپنی پارٹی سے استعفا دے دیتا ہے اور ایوان کی کارروائی کو غیر جانبداری سے چلانے کا عہد کرتا ہے۔ ایوان کی کارروائی کے دوران ضابطہ کار کے بارے میں اٹھائے جانے والے سوالات پر جو فیصلہ (رولنگ) وہ دیتا ہے اُسے تمام ارکان بے چون و چرا تسلیم کر لیتے ہیں۔ اس کی ذمہ داریوں میں ایوان کے ضابطوں اور احکام قایمہ کی توضیح کرنا، مباحثوں کی نگرانی کرنا اور ایوان کے اندر نظم وضبط اور شائستگی کو قائم رکھنا ہے۔ جب تک کوئی رکن اسپیکر کو اپنی طرف متوجہ نہ کرے اور اسپیکر اُسے بولنے کی اجازت نہ دے تب تک کوئی ایوان میں بول نہیں سکتا۔ 1911 کے پارلیمان ایکٹ کی رُو سے اسپیکر کو یہ اختیار دیا گیا ہے کہ وہ کسی بل کے مالی بل (Money Bill) ہونے کی تصدیق کرے۔ وہ اس بات کا بھی فیصلہ کرتا ہے کہ کون سا بل کس کمیٹی کے سپرد کیا جائے۔ وہ لجنات قائمہ (Standing Committees) کے چیرمینوں کے چناؤ کے لئے ارکان کا ایک پینل بھی مقرر کرتا ہے۔ اسپیکر کو اختیار ہے کہ وہ "فوری عوامی اہمیت" کے معاملات پر تحریکاتِ التوا کو داخل کرے یا رد کرے۔ جب کسی بل یا دوسرے مسئلہ پر ایوان میں رائے شماری ہوتی ہے تو اسپیکر اس کی نگرانی کرتا اور نتیجہ کا اعلان کرتا ہے۔ وہ ارکان کو منضبط کرنے، معطل کرنے اور غلط کاروں کو ایوان سے خارج کرنے کا حق رکھتا ہے اور ایوان کی منظوری سے بیرونی عناصر کو ایوان کی توہین کے الزام میں سزا دے سکتا ہے۔ انضباطی کارروائی میں اس کی مدد سارجنٹ ایٹ آرمس (Serjeant-at-Arms) نام کا افسر کرتا ہے۔ اسپیکر کی ایک خصوصی ذمہ داری یہ بھی ہے کہ وہ ایوان کی مراعات اور تحفظات کی نگہداشت کرے اور تمام سرکاری تقریبات میں دارالعوام کی نمائندگی کرے۔

دارالعوام کی کارکردگی

دارالعوام کا نصف وقت سرکاری کاروبار (Official Business) میں خرچ ہوتا ہے اور نصف وقت پرائیویٹ ارکان کے بلوں، تحریکاتِ ملامت، تحریکاتِ التوا، تحریکاتِ مراعات، مالی کاروبار اور پرائیویٹ بلوں پر مباحثہ میں صرف ہوتا ہے۔

ایوان کا بیشتر سرکاری کاروبار "پبلک بلوں" (Public Bills) کی سماعت پر مشتمل ہوتا ہے۔ نوے فی صد پبلک بل "سرکاری" (Official) ہوتے ہیں یعنی انہیں سرکار کی جانب سے متعلقہ وزرا پیش کرتے ہیں اور دس فی صد پبلک بل "غیر سرکاری" (Non Official) ہوتے ہیں یعنی انہیں وزراے حکومت نہیں بلکہ عام ارکان پیش کرتے ہیں۔ آخرالذکر کو "نجی رکن کا مسودہ" (Private Members Bill) کہتے ہیں۔ پبلک بلوں کے علاوہ ایوان میں "پرائیویٹ بل" (Private Bill) بھی پیش کیے جاتے ہیں۔ پرائیویٹ بل وہ کہلاتے ہیں جنہیں افراد، کارپوریٹ ادارے یا لوکل باڈیز اپنے معاملات کے انضباط یا اپنے مفادات اور حقوق کے تحفظ کے لیے خود تیار کرتے ہیں اور انہیں پارلیمان میں پیش کرا کے ایکٹ بنانا چاہتے ہیں۔ پبلک بلوں کی دو قسمیں ہیں (1) عام بل (Ordinary Bill) اور (2) مالی بل (Money Bill)۔ ان میں سے ہر ایک زمرہ کی منظوری کے لیے کسی حد مختلف طرز کی کارروائی کی جاتی ہے۔

پبلک بلوں کو کسی بھی ایوان میں پیش کیا جا سکتا ہے۔ لیکن اگر کسی پبلک بل کے متنازع ہونے کا احتمال ہوتا ہے تو پہلے اُسے دارالعوام میں پیش کیا جاتا ہے۔ غیر متنازعہ بلوں کو پہلے دارالامرا میں پیش کیا جا سکتا ہے لیکن مالی بلوں کو فقط دارالعوام میں پیش کیا جا سکتا ہے۔ مالی بل بھی دارالعوام سے پاس ہونے کے بعد دارالامرا کو

بھیجے جاتے ہیں لیکن دارالامرا کا مالی بلوں کو رد کرنے کا اختیار 1911 کے ایکٹ کے ذریعہ ختم کر دیا گیا۔ اب دارالامرا کی منظوری یا نامنظوری سے قطع نظر ایک مہینہ کی مدت گذرنے کے بعد وہ ایوانِ بالا سے پاس سمجھے جاتے ہیں۔ دارالعوام میں کوئی مالی بل اس وقت تک پیش نہیں ہو سکتا جب تک ایوان ایک "مالی قرار داد" (Financial Resolution) کے ذریعہ اُسے پیش کرنے کی اجازت نہ دے۔ دوسری شرط یہ ہے کہ مالی بلوں کو فقط حکومت پیش کر سکتی ہے پرائیوٹ ارکان نہیں۔ کیوں کہ دستوری روایت کے تحت مالی معاملات میں پیش قدمی کا حق فقط تاج کو ہے۔

جہاں تک پرائیوٹ ممبروں کے بلوں کا تعلق ہے دارالعوام میں انہیں پیش کرنے کے لیے سال کے چند دن مخصوص ہیں۔ ان ہی دنوں میں پرائیوٹ ارکان اپنے نجی مسوّدے پیش کر سکتے ہیں۔ پھر رائے شماری کے ذریعہ ان میں بیس مسودوں کو مزید کارروائی کے لیے چنا جاتا ہے۔ اس کے علاوہ پرائیوٹ ارکان کو حق ہے کہ وہ نوٹس دے کر سوالات کے وقفہ کے بعد اپنا نجی بل پیش کر سکتے ہیں۔ یا "دس منٹ کے ضابطہ" (Ten Minutes Rule) کے تحت اپنا بل پیش کرنے کی اجازت حاصل کر سکتے ہیں۔ اس ضابطہ کے تحت بل کی موافقت میں ایک تقریر اور مخالفت میں ایک تقریر ہوتی ہے۔ اس کے بعد ایوان فیصلہ کرتا ہے کہ اس بل کو داخل کیا جائے یا نہیں۔ پرائیوٹ ارکان کے بیشتر مسوّدے پہلی خواندگی کے مرحلہ پر ہی رد ہو جاتے ہیں۔ بعض پرائیوٹ ممبر بل جو تمام مرحلوں سے گذر کر ایکٹ بنتے ہیں وہ فقط وہ مسوّدے ہوتے ہیں جنہیں حکومت کی رضامندی اور حمایت حاصل ہوتی ہے۔

پبلک بلوں کو پاس کرنے کا طریقہ دونوں ایوانوں میں یکساں ہے۔ مسودہ کے پیش ہونے پر اس کی پہلی خواندگی (First Reading) ہوتی ہے۔ اس کے بعد وہ چھاپ کر ایوان میں تقسیم کر دیا جاتا ہے۔ اور کچھ وقفہ کے بعد اس کے

عام اصولوں پر مباحثہ کے بعد اس کی دوسری خواندگی (Second Reading) ہوتی ہے دوسری ریڈنگ کے بعد کمیٹی اسٹیج ہے یعنی مسودہ کو تفصیلی غور و خوص کے لیے ایوان کی لجنۂ قائمہ (Standing Committee) کے سپرد کر دیا جاتا ہے۔ اسٹینڈنگ کمیٹی مسودہ کی ہر ہر دفعہ کی چھان بین کرتی اور اپنی ترمیمات کے ساتھ اس مسودے پر اپنی رپورٹ ایوان کو پیش کرتی ہے۔ ایوان میں اس رپورٹ پر غور کیا جاتا ہے اور اس مرحلہ پر ایوان اپنی پچھلی ترمیمات کو بدل سکتا یا نئی ترمیمات شامل کر سکتا ہے۔ اس کے بعد تیسری خواندگی ہوتی ہے اور مسودہ کو منظور کر کے ایوانِ بالا کو بھیج دیا جاتا ہے۔ دارالامرا میں پبلک بل کو کمیٹی کے مرحلہ پر لجنۂ ایوانِ کل (Committee of the Whole House) یا "پبلک بلوں کی کمیٹی" (Committee on Public Bills) کے سپرد کر دیا جاتا ہے پھر باقی خواندگی کے مرحلوں سے گذرنے کے بعد بل دارالامرا سے پاس ہو کر شاہی منظوری (Royal Assent) حاصل کرتا ہے۔

اگر دارالامرا کوئی مسودہ پاس کر کے دارالعوام کو بھیجے اور دارالعوام کے پاس اس پر غور کرنے کے لئے وقت نہ ہو تو اس کے ایکٹ بننے کا کوئی امکان نہیں ہے لیکن اگر دارالعوام کے بھیجے ہوئے کسی غیر مالی بل کو دارالامرا پاس نہ کرنا چاہے یا رد کر دے تو اس صورت میں فقط 12 ماہ کی مدت گذرنے پر اگر دارالعوام اس بل کو دوبارہ پاس کر دے تو وہ ایوانِ بالا کی منظوری کے بغیر شاہی منظوری حاصل کر لے گا اور ایکٹ بن جائے گا۔ لیکن اگر دارالعوام ایوانِ بالا کی ترمیمات کو تسلیم کرے یا ایوانِ بالا سے سمجھوتہ کرے تو وہ بل اُمرا کی منظوری کے بعد ہی ایکٹ بن جائیگا۔ عموماً دارالامرا کی پریکٹس یہ ہے کہ وہ مالی بلوں خصوصاً فنانس بل اور تصرفی بلوں کو بلا ترمیم پاس کر دیتا ہے۔

"پرائیوٹ بلوں" کے پاس کرنے کا طریقہ بھی وہی ہے جو پبلک بلوں کے لئے ہے۔ لیکن ان بلوں پر بیشتر کارروائی پرائیوٹ بلوں کی سلیکٹ کمیٹی

(Select Committee on Private Bill) میں ہوتی ہے جس کی کارروائی نیم عدالتی نوعیت کی ہوتی ہے ۔ بل کا مسودہ پیش کرنے والی پارٹیاں اس کمیٹی کے سامنے اپنے حقوق یا مفادات کا جواز پیش کرتی ہیں اور متاثرہ پارٹیوں کو اپنے وکیلوں کے ذریعہ کمیٹی کے سامنے پیش ہونے اور بیان دینے کا موقع دیا جاتا ہے۔

پارلیمانی کمیٹیاں

پارلیمانی کمیٹیوں کو تین زمروں میں تقسیم کیا جا سکتا ہے :(1) پورے ایوان کی کمیٹی یا لجنۂ ایوانِ کل (Committee of the Whole House) یہ وہ کمیٹی ہے جسے کوئی بھی ایوان دوسری ریڈنگ کے بعد بلوں کے تفصیلی جائزے کے مقصد سے خود کو پورے ایوان کی کمیٹی میں بدل سکتا ہے ۔ اس صورت میں کمیٹی کی صدارت اسپیکر نہیں بلکہ دارالعوام میں تدابیر و وسائل کمیٹی (Committee of Ways and Means) کا چیرمین اور دارالامرا میں کمیٹیوں کا چیرمین (Chairman of Committees) کرتا ہے۔ یہ کمیٹی اپنے کام میں ایوان کے رسمی ضابطوں سے آزاد ہوتی ہے ۔

(2) لجناتِ قایمہ (Standing Committees) ۔ ان میں وہ کمیٹیاں شامل ہیں جو کمیٹی کے مرحلہ میں یا دوسری ریڈنگ اور رپورٹ کے مرحلہ میں پبلک بلوں کی تفصیلی چھان بین کرتی ہیں ۔ دارالعوام میں دو اسکاٹش اسٹینڈنگ کمیٹیاں، ایک اسکاٹش گرانڈ کمیٹی، ایک ویلش گرانڈ کمیٹی اور ایک ناردرن آئرلینڈ کمیٹی بالترتیب اسکاٹلستان ویلز اور ناردرن آئرلینڈ سے متعلق بلوں کی دوسری خواندگی کے مرحلہ پر جانچ کرتی ہیں ۔ لیکن اُن کے علاوہ دوسری اسٹینڈنگ کمیٹیوں کا کوئی خاص نام نہیں ہوتا بلکہ انگریزی حروف تہجی یعنی اے، بی، سی اور ڈی سے جانی جاتی ہیں ۔ اور ان میں سے ہر ایک خاص طور سے کسی مخصوص بل کی چھان بین کے لئے تشکیل کی جاتی ہے ۔ کسی بھی پارلیمانی اجلاس میں اس طرح کی کمیٹیوں کی تعداد سات یا آٹھ سے زیادہ نہیں ہوتی ۔ ان کمیٹیوں کے ارکان

کی تعداد 16 سے 50 تک ہوتی ہے اور ان کی تشکیل میں دونوں پارٹیوں کو ان کی تعداد سے تناسب سے نمائندگی ملتی ہے۔ دارالامرا میں اسٹینڈنگ کمیٹی کا متبادل "پبلک بل کمیٹی" (Public Bills Committee) ہے جس سے شاذونادر ہی کام لیا جاتا ہے۔

(3) سلیکٹ کمیٹیاں (یعنی موضوعاتی کمیٹیاں) دارالعوام میں دو طرح کی سلیکٹ کمیٹیاں پائی جاتی ہیں۔ 1979 کی اصلاحات کے بعد جو پرانی سلیکٹ کمیٹیاں اب بھی برقرار رکھی گئی ہیں یہ ہیں: سرکاری ضوابط سے متعلق کمیٹی ———— (Select Committee on Statutory Instruments) یورپی برادری کے قوانین سے متعلق کمیٹی، عوامی حسابات کمیٹی (Public Accounts Committee) ارکان کے مفادات سے متعلق کمیٹی، کمیٹی بابت پارلیمانی کمشنر برائے انتظامیہ، چناؤ کمیٹی، کمیٹی بابت احکام قایمہ، اور رابطہ کمیٹی (Liaison Committee) جو سلیکٹ کمیٹیوں سے متعلق جملہ امور پر غور کرتی ہے۔

ان پرانی سلیکٹ کمیٹیوں کے علاوہ 1979 میں دارالعوام نے ایک اسٹینڈنگ آرڈر کے ذریعہ امریکی طرز کی 14 نئی سلیکٹ کمیٹیوں کو سرکاری محکموں کی پالیسی اور کارکردگی اور ان کے اخراجات کی جانچ کے لئے تشکیل کیا۔ ان میں سے ہر ایک موضوعی کمیٹی دارالعوام کے دیئے اختیار کے تحت حکومت کے ایک یا دو محکموں کی نگرانی کرتی ہے۔ یہ کمیٹیاں سرکاری محکموں سے کاغذات طلب کرنے، سرکاری افسروں سے بیان لینے اور آزادانہ انکوائری کا حق رکھتی ہیں۔ لیکن انہیں محکموں کے خلاف کسی کارروائی کا حق نہیں ہے۔ وہ صرف دارالعوام کو اپنی رپورٹ پیش کر سکتی ہیں۔ ان کا کام پارلیمانی بلوں کی چھان بین کرنا بھی نہیں ہے۔ شاذونادر ہی کوئی بل ان کے سپرد کیا جاتا ہے ان کمیٹیوں کا مزید بیان آگے آئے گا۔

دارالامرا میں اپیلی کمیٹی (Appellate Committee) کے علاوہ جو ایوان کے عدالتی فرائض انجام دیتی ہے، یورپی برادری کے قوانین، سائنس اور ٹکنالوجی،

دارالامرا کے اخراجات ، پرائیوٹ ارکان کے بلوں ، پرائیوٹ بلوں، احکام قایمہ، مراعات، ضابطہ کار اور کمیٹیوں کے ارکان کے چناؤ سے متعلق متعدد سلیکٹ کمیٹیاں کام کرتی ہیں۔ ان کے علاوہ دونوں ایوان باہمی سمجھوتہ سے کسی بھی اہم بل یا دوسرے معاملہ کی چھان بین کے لیے جوائنٹ سلیکٹ کمیٹیاں بھی تشکیل کر سکتے ہیں۔ ان کے علاوہ دونوں ایوان ہر اجلاس میں ایک موضوع سے متعلق پاس ہونے والے متفرق ایکٹوں کو یکجا کرنے والے بلوں (یعنی (Consolidation Bills) اور مفوضہ ضابطہ سازی (Delegated Legislation) سے متعلق مشترکہ (Common) کمیٹیاں بھی تشکیل کر سکتے ہیں۔

سلیکٹ کمیٹیوں کا نیا نظام

دارالعوام نے نظام حکومت میں پارلیمان کے رول کو موثر بنانے اور سرکاری انتظامیہ کی زیادہ گہرائی سے چھان بین، سرکاری محکموں اور ان سے ملحق پبلک باڈیوں کے اخراجات اور نظم و نسق اور پالیسی کی نگرانی کے لیے اپنے اسٹینڈنگ آرڈر نمبر 99 کے پیراگراف 6 کے تحت 1979ء سے 1983ء کے دوران امریکی کانگریس کی کمیٹیوں کے طرز پر مندرجہ ذیل سلیکٹ یعنی موضوعاتی کمیٹیاں تشکیل کیں۔

کمیٹی کا نام	سرکاری محکمہ جسکی نگرانی اس کمیٹی کے سپرد ہے	ارکان کی انتہائی تعداد (1984ء میں)	کورم
زراعت	وزارت زراعت، ماہی گیری اور غذا	11	3
دفاع	وزارت دفاع	11	3
تعلیم سائنس اور فنون	محکمۂ تعلیم اور سائنس	11	3
روزگار	محکمۂ روزگار	11	3
توانائی	محکمۂ توانائی	11	3

ماحولیات	محکمۂ ماحول	11	3
امورِ خارجہ	دفترِ خارجہ و امورِ دولت مشترکہ	11	3
امورِ داخلہ	دفترِ داخلہ	11	3
صنعت و تجارت	محکمۂ صنعت و تجارت	11	3
اسکاٹش امور	اسکاٹش آفس	13	5
سماجی خدمات	محکمۂ صحت و تحفظِ اجتماعی	11	3
ٹرانسپورٹ	محکمۂ ٹرانسپورٹ	11	3
خزانہ اور سول سروس	محکمۂ خزانہ (ٹریژری)	11	3
ویلش معاملات	ویلش آفس	11	3

دارالعوام کے اختیارات اور اس کا رول

انیسویں صدی کے حریت پسندوں کا یہ نظریہ کہ دارالعوام نظامِ حکومت کا مرکز اور حکومت ساز اور حکمراں ادارہ ہے فی زمانہ فرسودہ اور غیر واقعی ہے۔ یہ نظریہ انیسویں صدی کے سیاسی نظام کی عکاسی کرتا ہے جب جمہوری حقِ رائے دہی اور پالیسی و پروگرام پر مبنی عوامی سیاسی پارٹیوں کا وجود نہیں ہوا تھا اور جب اُمرا و اعیان دارالعوام کے غیر مساوی حلقوں (جن میں سے اکثر جیبی حلقے (Pocket Boroughs) اور فاسد حلقے (Rotten Boroughs) کہلاتے تھے) سے اپنے پٹھوؤں کو منتخب قرار دے کر دارالعوام کو کنٹرول کیا کرتے تھے۔ جب تک برطانیہ میں جمہوریت نہیں آئی تھی تبھی تک دارالعوام کی اجتماعی وحدت قائم تھی لہٰذا وہ ایک جماعت کی حیثیت سے وزارت کی تشکیل کرتا، اُسے برسرِ اقتدار رکھتا، اس سے جواب طلب کر سکتا اور اُسے برطرف کر سکتا تھا۔ لیکن بیسویں صدی میں جمہوریت کے آنے اور نئی سیاسی پارٹیوں کے قائم ہونے سے دارالعوام کا سیاسی کردار اور رول یکسر بدل کر رہا۔ پارٹی کی بنیاد پر چناؤ ہونے سے اب

دارالعوام دو ٹکڑوں یعنی اکثریت (حزبِ اقتدار) اور اقلیت (حزبِ اختلاف) میں تقسیم ہوگیا ہے اور اس کی اجتماعی وحدت ٹوٹ گئی ہے ۔ اب کابینہ کو دارالعوام بہ حیثیت اجتماعی نہیں بلکہ اکثریتی پارٹی وجود میں لاتی ہے ، وہی اُسے برسرِاقتدار رکھتی اور وہی اُسے معزول کرسکتی ہے ۔ لیکن واقعہ یہ ہے کہ کابینہ اپنی پارٹی کے اتحاد ، ڈسپلن اور وفاداری کی بنا پر اکثریتی پارلیمانی پارٹی اور دارالعوام دونوں کو مکمل طور سے کنٹرول کرتی ہے ۔ اور اپنی کثرت کے بل پر اُس سے اپنی ہر پالیسی منظور کراسکتی ہے ۔ کابینہ کو دارالعوام کی تنظیم ، اس کے ضابطۂ کار ، اس کے ایجنڈا ، کاروبار اور اس کی میعاد پر پورا کنٹرول حاصل ہے ۔ اب دارالعوام کے وہ سارے روایتی اختیارات جن کا ذکر نصابی کتابوں میں ملتا ہے دراصل اس کی عاملہ کمیٹی یعنی کابینہ کو منتقل ہوگئے ہیں ۔ حزبِ اختلاف کا کام حکومت کو کنٹرول کرنا نہیں کیوں کہ اقلیت میں ہونے کی بنا پر یہ اُس کی قدرت سے باہر ہے ، بلکہ حکومت کی پالیسیوں کی تعمیری نکتہ چینی کرنا اور عوام کو متبادل پروگرام اور متبادل حکومت فراہم کرنا ہے ۔ جب تک حکومت از خود راضی نہ ہو حزبِ اختلاف نہ اس کے بلوں میں اور نہ اس کی پالیسیوں میں کوئی ترمیم کراسکتی نہ اُس سے اپنا کوئی سجھاؤ منواسکتی ہے ۔ اگر دارالعوام میں 1945 سے 1990 تک کی رائے شماریوں پر نظر ڈالی جائے تو معلوم ہوگا کہ یہاں دو جماعتی نظام (Two-Party System) پوری طرح سے لاگو ہے ۔ اس کے معنی یہ ہیں کہ آزاد ارکان (Independents) کو چھوڑ کر حزبِ اقتدار یا حزبِ اختلاف کا کوئی رکن ایسا نہیں ملے گا جس نے کبھی اپنی پارٹی کے خلاف ووٹ دیا ہو ۔ حکمراں پارٹی کے ارکان تو خاص طور سے اپنی قیادت کے مکمل طور سے وفادار رہتے ہیں کیوں کہ ان کی پارٹی کے پروگرام کی کامیابی اور ان کے اپنے سیاسی مفاد کا انحصار پارٹی کے برسرِاقتدار رہنے پر ہے ۔ ایوان میں پارٹی کے شکست کے معنی ہیں ایوان کی تحلیل اور نئے چناؤ جس میں موجودہ ارکان کے دوبارہ چنے جانے کی کوئی ضمانت نہیں ۔ لیکن اس نظام میں غیر اہم مسائل پر حکمراں پارٹی کے ارکان اپنے ضمیر کے مطابق ووٹ دے سکتے ہیں بشرطیکہ اس سے

حکومت کی اکثریت ختم ہونے کا امکان نہ ہو۔

نصابی کتابوں کے مطابق دارالعوام تین خاص اختیارات کا مالک ہے۔ یعنی (1) وہ قانون بناتا ہے۔ (2) حکومت کو کنٹرول کرتا ہے اور (3) عوامی مالیہ کو کنٹرول کرتا ہے۔ لیکن جماعتی طرز حکومت میں دارالعوام کے یہ سارے روایتی کام کابینہ کو منتقل ہو گئے ہیں۔

برطانوی دارالعوام اس معنی میں کوئی قانون ساز اسمبلی نہیں ہے جس معنی میں ولایاتِ متحدہ کی کانگریس یا فرانس کی نیشنل اسمبلی ہے اور نہ ہی وہ ولایاتِ متحدہ کی کانگریس کی طرح حکمران ادارہ ہے۔ بلکہ اس کی اصل حیثیت حکومت کے معاون اور مشیر اور نکتہ چیں کی ہے۔ اسی لئے بیجہٹ نے اپنی کتاب "دستورِ انگلستان" میں انیسویں صدی کے دارالعوام کے جو پانچ اختیارات بیان کئے گئے ہیں یعنی (1) انتخابی۔ (2) اظہاری (3) تعلیمی (4) اطلاعی (5) تشریعی (یعنی قانون بنانے کا) تو ان میں قانون سازی کو سب سے آخر میں رکھا کیوں کر اس کے زمانہ میں ہی قانون سازی کا اختیار پارلیمان سے کابینہ کو منتقل ہو چکا تھا۔

دارالعوام کے حالیہ کاموں اور اختیارات کو چھے حصّوں میں تقسیم کیا جا سکتا ہے۔

(1) سرکار کے پیش کردہ قوانین کی منظوری۔ دارالعوام بذاتِ خود قانون نہیں بناتا بلکہ سرکاری بلوں پر غور کر کے انہیں اپنی منظوری دیتا ہے۔ اس کے بعد وہ ایکٹ بن جاتے ہیں۔ آج کل بیشتر سرکاری بلوں کو یا تو عام چناؤ میں حکمران پارٹی کے منشور میں عوام سے کئے گئے وعدوں یا حزبِ اختلاف کی فرضی کابینہ کی طرف سے عوام سے کئے گئے وعدوں کی تکمیل کے لئے پیش کیا جاتا ہے۔ ان کے علاوہ سرکاری محکمے وقتاً فوقتاً کابینہ کی منظوری سے روٹین نوعیت کے عام انتظامی اُمور پر بلوں کو تیار کر کے پارلیمان کو بھیجتے رہتے ہیں۔ پرائیوٹ ارکان پارلیمان کو بھی غیر سرکاری بل پیش کرنے کا محدود حق دیا گیا ہے لیکن زیادہ تر پرائیویٹ ممبر بل ناکام رہتے ہیں۔ شاید و باید کوئی ایک پرائیوٹ ممبر بل حکومت کی تائید سے ایکٹ

بن جاتا ہے۔ لہٰذا قانون سازی کے میدان میں دارالعوام کا اصل کام سرکاری بلوں اور سرکار کی پیش کردہ پالیسیوں پر غور کر کے اُن پر مہرِ توثیق ثبت کرنا ہے۔

(2) سرکار کو ٹیکس لگانے کی اجازت دینا اور اس کے مطالباتِ زر کی منظوری۔

پرانے نظریہ کے برعکس اب دارالعوام نہ تو سرکاری بجٹ بناتا ہے نہ عوامی مالیہ کو کنٹرول کرتا ہے۔ دارالعوام کا اصل کام حکومت کے پیش کردہ بجٹ کی پالیسیوں پر غور کرنا اور ٹیکس کاری کی تجاویز اور سرکاری مطالباتِ زر کو منظور کرنا ہے۔ ایوان کی تخمینہ جات کمیٹی (Estimates Committee) اب بجٹ کا کوئی تکنیکی جائزہ نہیں لیتی بلکہ بجٹ میں مضمر پالیسیوں اور اصولوں سے بحث کرتی ہے۔ اسی طرح مالیہ کاری بل (Finance Bill) اور تصرفی بل (Appropriation Bill) پر مباحثے کے دوران ارکان کو حکومت کی اقتصادی، مالی اور انتظامی پالیسیوں پر نکتہ چینی کرنے اور شکایاتِ عامہ کا ازالہ کرانے کا موقع ملتا ہے۔

(3) سرکاری انتظامیہ کی چھان بین اور نگرانی۔ پُرانے خیال کے برعکس اب سرکاری انتظامیہ کو دارالعوام نہیں بلکہ کابینہ کنٹرول کرتی ہے۔ ایوان کا کام حکومت اور انتظامیہ کی نگرانی، ان کی پالیسیوں اور فیصلوں کی نکتہ چینی اور اُن کی کارکردگی کی چھان بین کرنا ہے۔ دارالعوام سوالات کے ذریعہ، تحریکاتِ التوا کے ذریعہ، بلوں پر مباحثوں کے دوران، اسٹینڈنگ کمیٹیوں اور سلیکٹ کمیٹیوں خاص طور سے پبلک اکاؤنٹس کمیٹی اور قومی صنعتوں کی کمیٹی کے ذریعہ اور پارلیمانی کمشنر برائے انتظامیہ اور اس سے متعلق سلیکٹ کمیٹی کے ذریعہ ہر وقت انتظامیہ کے کاموں اور اخراجات کی چھان بین میں مصروف رہتا ہے۔

(4) جملہ اُمورِ عامہ پر بحث مباحثہ کرنا اور حکومت پر دباؤ ڈالنا۔ عوام کا نمائندہ ہونے کے ناطے حکومت کی نکتہ چینی دارالعوام کا اہم ترین کام ہے۔ برطانوی پارلیمان کی ابتدا ایک شوریٰ کی حیثیت سے ہوئی جو بادشاہ کے مطالباتِ زر کی تکمیل کے عوض اُمورِ مملکت پر بحث کرنے اور شکایاتِ عوام کے ازالہ کی طالب ہوئی۔

دارالعوام کی یہ شورائی اور نمائندہ حیثیت آج تک برقرار ہے۔ دارالعوام کو رائے عام کا آئینہ کہا جاتا ہے۔ ایوان کے مباحثوں کے ذریعہ حکومت عوام کی خواہشات احساسات اور شکایات کا اندازہ لگاتی ہے۔ دوسری طرف ایوان اپنے مباحثوں کے ذریعہ نہ صرف حکومت پر دباؤ ڈالتا بلکہ ملکی رائے عامہ کی تربیت بھی کرتا ہے۔ ایوان کی کارروائی اخبارات، ریڈیو، ٹیلی ویژن اور پارلیمان کی روزانہ کارروائی کی سرکاری رپورٹ (Hansard) کے ذریعہ عوام تک پہنچتی رہتی ہے۔ اور وہ حکومت کی کارگزاریوں اور خامیوں سے آگاہ ہوتے رہتے ہیں۔

ارکان کو اپنی رائے کے اظہار اور سرکار پر دباؤ ڈالنے کے بے شمار مواقع اور طریقے حاصل ہیں۔ مثلاً ملکہ کی تقریر پر مباحثہ کے دوران مسائل کو اُٹھا کر، عام پارلیمانی سوالات کے ذریعہ، بلوں پر مباحثہ کے ذریعہ، کمیٹیوں کی نشستوں میں تحریکاتِ التوا اور تحریکاتِ ملامت پیش کر کے اور اسی طرح مسائل کی طرف توجہ دلانے کی غرض سے غیر سرکاری بلوں اور قراردادوں کو پیش کر کے۔ اس کے علاوہ ہر اجلاس میں ۱۹ دن حزبِ اختلاف کے لئے مخصوص ہوتے ہیں۔ ان دنوں کا کاروبار سرکار نہیں طے کرتی بلکہ حزبِ اختلاف کا حق ہوتا ہے کہ وہ اپنی پسند کے مسائل اور موضوعات کو منتخب کر کے اُن پر مباحثہ کرائے۔

(5) عوامی شکایات کا ازالہ۔ پارلیمان کی ابتدا تاج کی مالی ضروریات کی تکمیل کے لئے ہوئی تھی۔ کیوں کہ رعایا ٹیکسوں کی ادائیگی کے عوض نمائندگی اور شکایات کے ازالہ کی طالب تھی۔ چنانچہ صدیوں سے پارلیمان کا ایک بنیادی کام عوامی شکایات کا اظہار اور سرکار سے اُن کا ازالہ کرانا ہے۔ یہ دونوں کام ارکانِ پارلیمان نہ صرف فرشِ ایوان پر تقریر کر کے بلکہ براہِ راست انتظامی اداروں کے حکام سے ربط قائم کر کے بھی کرتے رہتے ہیں۔ اس کے علاوہ پارلیمان نے 1967ء میں ایک قانون پاس کر کے "پارلیمانی کمشنر برائے انتظامیہ" کا منصب قائم کیا جو اپنی کارکردگی میں انتظامیہ سے بالکل آزاد ہے۔ کوئی بھی شہری کسی بھی رکن پارلیمان کے

ذریعہ اپنی شکایات اس کمشنر تک پہونچا سکتا ہے۔ کمشنر کو شکایات کی چھان بین کرنے، اس سلسلہ میں سرکاری محکموں سے کاغذات اور دستاویزیں طلب کرنے اور سرکاری عملہ سے بیان لینے کے قانونی حقوق حاصل ہیں۔ لیکن ان معاملات میں کمشنر کا دائرۂ کار متعلقہ وزیروں کو توجہ دلانے تک محدود ہے۔ شکایات کا ازالہ کرنا اس کی نہیں بلکہ حکومت کی ذمہ داری ہے۔ آخراً

(6) دارالعوام مستقبل کے سیاسی لیڈروں کی تعلیم گاہ اور تربیت گاہ بھی ہے۔ وہ ان لیڈروں کا انتخاب کرتا، انہیں پرکھتا اور ان کی تربیت کرتا ہے۔ پارلیمانی طرزِ حکومت میں کوئی بھی شخص بلا الیکشنی سیاست میں حصہ لیے اور پارلیمانی سیاست میں نام پیدا کیے کسی وزارتی منصب تک نہیں پہنچ سکتا۔ یہاں وزیر اعظم اور سارے وزیر عام چناؤ کے ذریعہ پارلیمان میں اکثریت حاصل کرکے اقتدار کے مستحق ہوتے ہیں۔ لہٰذا پارلیمانی سیاست میں قیادت کے درجہ تک پہنچنے کے لیے تین شرائط لازمی ہیں: (الف) سیاست داں عوام سے واقف اور قریب ہوں اور الیکشنی مہم کے ذریعہ ان کے ووٹ حاصل کرسکتے ہوں۔ (ب) انہیں پارٹی چلانے اور پارٹی کے لوگوں کے ساتھ کام کرنے کا تجربہ ہو، اور (ج) وہ پارلیمان کے اندر بولنے اور فریقِ مخالف کے حملوں کا مقابلہ کرنے کی صلاحیت رکھتے ہوں۔

دارالعوام ایک ایسا اکھاڑہ ہے جس کے مباحثوں سے کھرے کھوٹے اور اہل اور نا اہل کا فرق بہت جلد ظاہر ہوجاتا ہے۔ اسی لیے مستقبل کی قیادت اور وزارتی منصب کے خواہش مند جواں سال سیاستداں ایوان کی کارروائیوں میں پابندی سے شرکت کرتے، اس کے مباحثوں میں سنجیدگی سے حصہ لیکر اپنا سیاسی اور پارلیمانی تجربہ بڑھاتے اور اس طرح پارٹی اور حکومت کے عہدوں کے لیے اپنی اہلیت ثابت کرنے کی کوشش کرتے رہتے ہیں۔

پہلے بتایا جاچکا کہ بیسوی صدی میں دارالعوام کے سیاسی مرتبہ اور رول میں بنیادی تبدیلی آچکی ہے۔ لیکن نصابی کتابوں میں اب بھی دارالعوام کی " سیاسی

حاکمیت ، اور حکمرانی کا نکتہ دہرایا جاتا رہتا ہے جس کا اب حقیقت سے دُور کا بھی رشتہ نہیں ہے۔ اب دارالعوام کابینہ کا آقا نہیں بلکہ کابینہ دارالعوام کی آقا ہے۔ دارالعوام کی اکثریتی پارٹی کی نمائندہ ہونے کے ناطہ کابینہ دارالعوام کو پورے طور سے کنٹرول کرتی ہے اور وزیراعظم اکثریتی پارٹی کا لیڈر ہونے کے ناطہ کابینہ کو پورے طور سے کنٹرول کرتا ہے۔ لہٰذا آج کا دارالعوام اُسی طرح کابینہ کا مطیع ہے جس طرح کابینہ اپنے سیاسی حاکم یعنی رائے دہندگان کی ہے۔

دارالعوام کے اس سیاسی زوال کے چند خاص اسباب یہ ہیں :

(I) 1832 کے بعد سے بیسویں صدی کے شروع تک پارٹی پر مبنی حکومت کے آنے کے بعد دارالعوام کے ضابطۂ کار (Procedure) میں کچھ تبدیلیاں لائی گئیں جن کا مقصد یہ تھا کہ ایوان موجودہ جماعتی نظام کے مطابق کام کر سکے۔ ان میں سب سے اہم تبدیلی اُن تحریکات سے آئی ہے جن کے ذریعہ حکومت کو ایوانوں میں مباحثہ کو کنٹرول کرنے کا پورا حق مل گیا ہے۔ مباحثہ کو کنٹرول کرنے کے تین طریقے کام کرتے ہیں۔

(الف) عام مباحثہ بندی (Closure) کی تحریک۔ مباحثہ کے دوران کوئی بھی رکن یہ تحریک پیش کر سکتا ہے کہ "اب زیر بحث مسئلہ پر رائے شماری کی جائے"۔ اگر اسپیکر اس سے متفق ہو اور سو ارکان اس کی حمایت کریں تو تحریکِ مباحثہ بندی پر رائے شماری کی جاتی ہے۔ تحریک منظور ہونے پر مباحثہ فوراً روک دیا جاتا ہے اور رائے شماری کرائی جاتی ہے۔

(ب) گلوٹین (Guillotine) یعنی مباحثہ کی قطع و برید کی سرکاری تحریک۔ یہ ایک طرح سے کسی بل پر کارروائی کے ٹائم ٹیبل کی تحریک ہوتی ہے۔ اس تحریک کے ذریعہ حکومت یہ طے کر دیتی ہے کہ بل کی کس دفعہ پر بحث کے لئے کتنا وقت دیا جائے گا اور اس

وقت کے ختم ہوتے ہی رائے شماری کرائی جاتی ہے۔ اور

(ج) "کنگارو" مباحثہ بندی (Kangaroo Closure)

یہ اصطلاح آسٹریلیا کے اُس معروف جانور سے آئی ہے جو لمبی چھلانگیں لگا کر دوڑتا ہے۔ دارالعوام کے اسپیکر، اور اُس کی کمیٹیوں کے چیرمینوں کو حق حاصل ہے کہ وہ کسی بل کے سلسلہ میں پیش کی گئی ایک جیسی ترمیموں میں سے فقط اُن ترمیموں کو مباحثہ اور رائے شماری کے لئے منتخب کریں جو سب کی نمائندہ ہوں۔ اس طرح ایوان یا کمیٹی اور حکومت کے وقت کو بچایا جاتا اور غیر ضروری مباحثہ سے بچا جا سکتا ہے۔

(2) دارالعوام کے زوال کا دوسرا باعث قانون سازی کے میدان میں ایوان کی اسٹینڈنگ کمیٹیوں کے رول کا بڑھنا ہے۔ حکومت کی ذمہ داریاں بڑھنے سے ایوان کے پاس سرکاری کاروبار کو نمٹانے کے لئے وقت کم ہوتا ہے۔ اس لئے بلوں کی تینوں خواندگیاں ایک ایسی رسمی کارروائی ہے جس کے ذریعہ ان کے تفصیلی جائزہ کی زیادہ ان کے عام اصولوں اور اچھائیوں برائیوں سے بحث کی جاتی ہے۔ یہی وجہ ہے کہ بلوں کی دفعات کی تفصیلی چھان بین کا کام دوسری خواندگی کے بعد اسٹینڈنگ کمیٹی کے مرحلہ میں کیا جاتا ہے۔ ایوان کی ہر اسٹینڈنگ کمیٹی میں پارٹیوں کو ایوان میں ان کی تعداد کے تناسب سے نمائندگی دی جاتی ہے۔ اسی لئے یہاں بھی حزب اقتدار کا غلبہ ہوتا ہے۔ مزید براں حکومت ان کمیٹیوں کے ارکان اور ان کے چیرمینوں کے انتخاب، ان کی شرائط کار، ضابطہ کارکردگی، موضوع بحث اور ان کی جملہ کارروائیوں پر مکمل کنٹرول رکھتی ہے۔

(3) دارالعوام کے زوال کا تیسرا سبب یہ ہے کہ عوامی مالیہ کو کنٹرول کرنے کا دارالعوام کا روایتی حق عملاً کابینہ کو منتقل ہو چکا ہے۔ اب بجٹ کے تخمینوں (Estimates) کو سرکاری محکمے تیار کرتے ہیں اور بجٹ کا مسودہ محکمہ خزانہ سے تیار

ہو کر کابینہ کی منظوری کے بعد پارلیمان میں پیش کیا جاتا ہے۔ اب بجٹ سازی نہایت پیچیدہ اور ٹکنیکل کام ہو گیا ہے۔ ایوان بذاتِ خود نہ تو بجٹ بنانے کی صلاحیت رکھتا ہے نہ اس کی ٹکنیکل تفصیلات اور اعداد و رقوم کی چھان بین کر سکتا ہے۔ لہٰذا دارالعوام اور اُس کی تخمینہ جات کمیٹی (Estimates Committee) کا کام فقط اتنا رہ گیا ہے کہ وہ بجٹ دستاویز میں مضمر عام پالیسیوں اور ان پالیسیوں کے ممکنہ اثرات کا جائزہ لے اور عوام کی شکایات کا ازالہ کرائے اور بالآخر بجٹ کو رسمی منظوری دے کر سرکار کو ٹیکس لگانے اور مطلوبہ رقمیں سرکاری خزانہ سے نکالنے کی اجازت دے دے۔

دارالعوام کے سیاسی مرتبہ کا زوال ایک حقیقت ہے لیکن یہ کہنا صحیح نہیں ہوگا کہ یہ ایوان اب کابینہ کے حلقۂ انتخاب (Constituency) سے زیادہ اہمیت نہیں رکھتا یا وہ کابینہ کی ربر اسٹامپ ہو کر رہ گیا ہے۔ بلکہ ایوان کی اہمیت اور ضرورت اس وقت تک قایم رہے گی جب تک پارلیمانی جمہوریت کے اصول قایم رہیں گے، جب تک سرکاری فیصلوں کے قانونی جواز کے لئے ایوان کی منظوری لازمی سمجھی جاتی رہے گی اور جب تک مسئول حکومت کے لئے حزبِ اختلاف کا وجود ضروری سمجھا جاتا رہے گا۔ آج برطانیہ کی پارلیمان ملکی رائے عامہ اور اُس کی تربیت کا ویسا ہی ادارہ ہے جیسے کہ عالمی سطح پر اقوام متحدہ کی تنظیم عالمی رائے عامہ کی تشکیل اور اظہار کا ایک ذریعہ ہے۔ یہ ایک مسلم حقیقت ہے کہ ایوان کے سارے روایتی کام کابینہ کو منتقل ہو گئے ہیں، لیکن اس کے باوجود کراسمین (R.H.S. Crossman) کے بقول دارالعوام بدستور اُن تینوں حقوق کا مالک ہے جو بیجہٹ کے بقول برطانیہ کے بادشاہ کو اقتدار سے محرومی کے بعد بھی حاصل رہے یعنی (الف) حکومت کے معاملات سے باخبر رہنے اور حکومت کے ذریعہ مشورہ کیے جانے کا حق۔ (ب) حکومت کی ہمت افزائی کا حق اور (ج) حکومت کو خبردار کرنے کا حق۔ دوسرے لفظوں میں حکمرانی کے حق سے محروم ہونے کے بعد بھی ایوان حکومت پر اثر انداز ہونے کا حق رکھتا ہے۔

یہ دہرانے کی ضرورت نہیں کہ دو جماعتی نظام کے آنے اور جماعتی حکومت کے قایم ہونے سے ارکانِ پارلیمان اپنے جماعتی مفادات اور اپنی جماعت کے ڈسپلن کے پابند ہوگئے ہیں۔ دوسری طرف سرکار کی ذمہ داریاں اور سرگرمیاں وسیع سے وسیع تر اور پیچیدہ تر ہونے اور ان ذمہ داریوں سے عہدہ برآ ہونے کے لئے بیوروکریسی کے عروج اور اس کے اختیارات کے وسیع تر ہونے سے ارکانِ پارلیمان کے لئے وزیروں اور انتظامی محکموں کی نگرانی کا کام مشکل تر ہوتا گیا ہے۔

دارالعوام کے اس زوال کے پیشِ نظر ماضی قریب میں دو خاص اقدامات اُس کے انتظامیہ کے نگراں ہونے کی سابق پوزیشن کو پھر سے بحال کرنے کے لئے کئے گئے ہیں : (1) ارکانِ پارلیمان کی تنخواہوں میں معتدبہ اضافہ کیا گیا تاکہ وہ لندن میں اجلاس کے دوران ہمہ وقتی طور پر قیام کر سکیں۔ ان کی معلومات میں اضافہ اور ان کی کارکردگی کی بہتری کے لئے انہیں تحقیقاتی عملہ اور دفتری سہولیات بھی مہیا کی گئی ہیں۔ اور (2) پارلیمانی کمیٹیوں کی تعداد بڑھائی گئی ہے تاکہ زیادہ سے زیادہ ارکان پس نشینی کے رول سے آزاد ہو کر ایوان کی کارروائیوں میں حصہ لے سکیں۔ اس سلسلہ کا اہم اقدام 1979 میں 14 نئی سلیکٹ کمیٹیوں کا قیام ہے جس کا ذکر پیشتر کیا جا چکا ہے۔ (فصل 8)۔

لیکن ابھی ان کمیٹیوں کی کارکردگی کے ماحصل کے بارے میں کچھ کہنا قبل از وقت ہوگا۔ اتنی بات ضرور ہے کہ برطانیہ اور پارلیمانی نظام والے دوسرے ملکوں میں ولایاتِ متحدہ کی کانگریس کی مشہور زمانہ کمیٹیوں کے نمونہ پر آزادانہ قانون سازی کرنے والی کمیٹیوں کا نظام ناممکنِ عمل ہے۔ کیوں کہ ولایاتِ متحدہ کا دستور اور نظامِ حکومت تفریقِ اختیارات (Seperation of Powers) کے اصول پر مبنی ہے۔ جس کے نتیجہ میں وہاں سہ فریقی نظامِ حکومت قائم ہے۔ یعنی حکومتی اختیارات تین شاخوں میں منقسم ہیں اور حکومت تینوں کے تال میل سے چلتی ہے۔ وہ اختیارات منقسم ہونے سے زیادہ مشترک ہیں۔ یہی وجہ ہے کہ ولایاتِ متحدہ کی کانگریس نہ صرف صحیح معنوں

میں ایک قانون ساز ادارہ ہے بلکہ عملاً حکومت میں شریک وسہیم ہے اور انتظامیہ کو کنٹرول بھی کرتی ہے۔ اس کے برخلاف برطانوی پارلیمان کا رول امریکی کانگریس کے رول کی طرح متعین نہیں ہے۔ تاریخی اعتبار سے پارلیمان کا رول شورائی رہا ہے۔ یعنی وہ حکومت میں شریک وسہیم نہیں بلکہ حکومت کی مشیر اور معاون اور ضمیمہ رہی ہے پارلیمان کا رول امریکی کانگریس کی طرح حکومت کی پالیسیوں اور اقدامات پر بریک لگانا نہیں بلکہ حکومت سے تعاون کرکے اس کے کام کو آسان بنانا ہے۔ یہاں پالیسی اور انتظام کی دوئی نہیں بلکہ ان کی وحدت اور انضمام کا اصول مانا گیا ہے۔ اس طرزِ حکومت کا بنیادی مقصد حکومت کی طاقت کو محدود کرنا نہیں بلکہ حکومت کو لامحدود دستوری طاقت دے کر موثر اور کارگذار بنانا ہے۔

دارالعوام میں حزبِ اختلاف کا مرتبہ اور رول

آگے چل کر بتایا جائے گا کہ برطانیہ کے انتخابی اور جماعتی نظام کی ایک نمایاں خصوصیت یہ ہے کہ وہاں دو عظیم سیاسی پارٹیاں الیکٹوریٹ اور پارلیمانی سیاست دونوں پر کم از کم 1945 سے حاوی رہی ہیں۔ چونکہ یہاں کا انتخابی نظام (Electoral System) سادہ اکثریت (Plurality) کے اصول پر کام کرتا ہے لہٰذا یہاں کسی پارٹی کی پارلیمانی سیٹوں کا کوئی تناسب اس کے ووٹوں کی مجموعی تعداد سے نہیں ہوتا۔ اسی لئے امیدواروں اور پارٹیوں کے لئے اقلیتی ووٹ سے کامیابی حاصل کرنا ممکن ہے۔ اسی کا نتیجہ ہے کہ برطانوی دارالعوام کی تقریباً 4/5 نشستیں فقط دو بڑی پارٹیوں میں تقسیم ہوجاتی ہیں۔ اکثریت حاصل کرنے والی پارٹی حکومت تشکیل کرتی ہے اور اس سے کم نشستیں پانے والی پارٹی حزبِ اختلاف٭ (Opposition) کا رول اختیار کرتی ہے۔

٭ بادشاہِ معظم کی اختلاف" (His Majesty's Opposition) کی

اصطلاح پہلی بار سرجان ہاب ہوس (Sir John Hobhouse) نے 1826 میں استعمال کی تھی۔ اپوزیشن کے سرکاری نام کے طور پر یہ اصطلاح پہلی بار 1832 کے پہلے ریفارم ایکٹ میں استعمال کی گئی۔ 1937 کے قانون وزرائے تاج نے "قائد اختلاف" (Leader of the Opposition) کی تنخواہ کو سرکاری خزانہ سے مقرر کر کے حزب اختلاف کے قانونی وجود کو اور قائد اختلاف کے وزیراعظم کا ہم پلہ اور متبادل ہونے کی حیثیت کو قانوناً تسلیم کیا۔

برطانیہ کا پارلیمانی نظام بیک وقت ایک مضبوط اور ذمہ دار حزب اقتدار اور ایک مضبوط اور ذمہ دار حزب اختلاف کی کارکردگی پر مبنی ہے۔ جب سے پارٹی نظام کے آنے سے دارالعوام اکثریتی پارٹی کا آلۂ کار بنا ہے حزب اختلاف ہی پارلیمان کے حکومت کے نکتہ چیں ہونے کا رول ادا کر رہی ہے۔ حزب اختلاف کے اسی رول کو پیش نظر رکھتے ہوئے الفرڈ لارنس لاویل (Alfred Lawrence Lowell) نے اپنی کتاب "حکومت انگلستان" میں لکھا ہے کہ "——— بادشاہ معظم کی اپوزیشن، فن حکمرانی کو انیسویں صدی کا عظیم ترین عطیہ ہے۔ یعنی اقتدار سے محروم پارٹی نہ صرف ملکی اداروں کی پوری وفادار مانی جاتی ہے بلکہ وہ قومی روایات کو پامال کیے بغیر ہر وقت زمام اقتدار سنبھالنے کے لئے بھی تیار رہتی ہے۔" اسی نکتہ کو ایک برطانوی مدبر نے ان لفظوں میں بیان کیا ہے "ہمارا پارلیمانی نظام اس وقت تک کام کرتا رہے گا جب تک مختلف پارٹیوں کے ذمہ دار لوگ یہ اصول تسلیم کرتے رہیں گے کہ دستور کی پامالی سے بہتر ہے کہ فریق ثانی کو اقتدار میں آنے کا موقع دیا جائے۔" حزب اقتدار کی جانب سے حکومت کی ذمہ دارانہ سربراہی اور حزب اختلاف کی طرف سے پارلیمان میں حکومت کی ذمہ دارانہ نکتہ چینی ——— ان دونوں اصولوں کا اجتماع ہی دستور برطانیہ کا جوہر ہے۔ حزب اختلاف کے اس دستوری رول کے بغیر برطانیہ میں پارلیمانی جمہوریت اور نمائندہ و ذمہ دار حکومت وجود میں نہیں آسکتی تھی۔ بنجامن ڈزرائیلی کا کہنا ہے کہ ایک طاقتور اپوزیشن کے بغیر کوئی حکومت زیادہ دنوں

محفوظ نہیں رہ سکتی۔

برطانیہ میں پارلیمانی اپوزیشن کی خصوصیات اور اس کے دستوری فرائض کو ذیل کے مختصر نکات میں بیان کیا گیا ہے۔

(1) کثرتی پارٹی کے بعد دارالعوام میں سب سے زیادہ نشستیں حزبِ اختلاف کے پاس ہوتی ہیں۔ حزبِ اختلاف کی تنظیم اتنی ہی منضبط اور اپنے لیڈروں کی اتنی ہی وفادار ہوتی ہے جتنی کہ حزبِ اقتدار کی۔ اس کا اپنا ایوانی قائد، وہپ اور تنظیمی کمیٹیاں ہوتی ہیں جو پارٹی کی صفوں میں اتحاد اور ڈسپلن کو برقرار رکھتی اور ارکان کو پارٹی کے پروگرام اور قیادت کا وفادار رکھتی ہیں۔ حزبِ اختلاف کا بنیادی فرض حکومت کی بامقصد اور تعمیری نکتہ چینی کرنا ہے۔

(2) حزبِ اختلاف کا وجود اور رول عارضی نوعیت کا نہیں بلکہ استمراری ہے اور وہ اگلے چناؤ تک اختلاف کے دستوری فرائض انجام دیتی رہتی ہے۔

(3) حزبِ اقتدار کی طرح حزبِ اختلاف بھی عوام کی نمائندہ ہے کیوں کہ اس کے حامیوں اور ووٹروں کی بڑی تعداد ملک کے طول و عرض میں بکھری ہوئی ہے۔

(4) وہ ایک چناؤ سے دوسرے چناؤ تک عوام کو متبادل پالیسیاں اور پروگرام پیش کرتی اور عوام کو بہتر متبادل حکومت دینے کا وعدہ کرتی ہے۔ اگر درمیانی مدت میں حکومت استعفا دیتی ہے تو حزبِ اختلاف حکومت بناتی ہے۔ عام چناؤ میں حکومتِ وقت کی شکست کے معنی اختلافِ وقت کی فتح کے ہوتے ہیں۔ یہی وجہ ہے کہ حزبِ اقتدار کی کابینہ کے مقابل حزبِ اختلاف اپنی فرضی کابینہ تیار رکھتی ہے جس کے ارکان اپنے سپرد مضمون میں متعلقہ وزیر اور اس کے محکمہ سے متعلق امور کی چھان بین کے ذمہ دار ہوتے ہیں۔[1]

---

[1] جب لیبر پارٹی برسرِ اختلاف ہوتی ہے تو اس کی فرضی کابینہ سرکاری طور پر "لیبر پارلیمانی کمیٹی" (Labour Parliamentary Committee) کہلاتی ہے۔ اس کے ارکان لیبر پارلیمانی کمیٹی کے

(باقی اگلے صفحہ پر)

(5) اپوزیشن ہمیشہ حکومت سے مانگ کرتی رہتی ہے کہ وہ اپنی پالیسیوں کی ضرورت، افادیت اور جواز کو ثابت کرے۔

(6) وہ حکومت اور انتظامی اداروں کی غلطیاں اور کوتاہیاں تلاش کرتی رہتی ہے۔ ان کا محاسبہ کرتی ہے اور ان کے خلاف رائے عام کو بیدار کرتی ہے۔

(7) جب وہ مفاد عام میں ضروری سمجھتی ہے تو حکومت کے بلوں اور پالیسیوں میں مناسب ترمیات کا مطالبہ کرتی ہے اور ہر ممکن طریقہ سے حکومت پر دباؤ ڈالتی ہے کہ وہ اپنی غلطیوں کی اصلاح کرے۔

(8) جب اختلاف یہ سمجھتی ہے کہ حکومت اصلاح کی سمت مائل نہیں ہے تو وہ اس کی ناروا یا مضرت رساں پالیسیوں کے خلاف پارلیمان اور اس کے باہر مہم بھی چلاتی ہے۔

ان سارے فرائض کا مدعا یہ ہے کہ حکومت کو مسئول اور حساس بنایا جائے۔ اختلاف کا کام ہرگز حکومتِ وقت سے بغاوت یا اس کے تعمیری کاموں میں رکاوٹ ڈالنا نہیں ہے۔ بلکہ وہ پارلیمانی کارروائیوں میں پابندی سے حصہ لیتی اور پارلیمانی حکومت کو چلانے اور پارلیمانی ضابطوں کی پابندی کرانے میں حکومت کا ساتھ دیتی ہے۔

دارالامرا کی تشکیل اور اختیارات

دارالامرا برطانوی پارلیمان کا قدیم ترین ایوان ہے۔ اس کی ابتدا نارمن بادشاہوں

ذریعے چنے جاتے ہیں لیکن اس کے لیڈر کو ارکان کے مضامین میں ردوبدل کا حق ہے۔ جب کنزرویٹو پارٹی اختلاف میں ہوتی ہے تو اس کی فرضی کابینہ سرکاری طور سے قاید کی مشاورتی کمیٹی (Leader's Consultative Committee) کہلاتی ہے اور اس کے ارکان کو کنزرویٹو پارلیمانی پارٹی کا لیڈر بذاتِ خود مقرر کرتا ہے۔

کی مجلسِ عظما (Great Council) سے ہوئی جو اُمورِ مملکت میں بادشاہ کو
صلاح و مشورہ دیتی تھی۔ اسی کونسل نے 1295ء میں دارالامرا (House of Lords)
کا نام اختیار کیا۔ ایک زمانہ تک بادشاہ کے وزرا اور سرکاری مشیر اسی ایوان سے چنے
جاتے تھے۔ لیکن آگے چل کر اس کے انتظامی اختیارات پریوی کونسل اور کابینہ کو منتقل
ہو گئے۔ سترھویں صدی میں ہی اس کے مالی اختیارات دارالعوام کو منتقل ہو چکے تھے۔
بعد میں عام قانون سازی میں بھی 1911 اور 1949 کے قوانین سے اس کے اختیارات
کو محدود کر دیا گیا ہے۔ بالآخر اس کی حیثیت محض ایک تاخیر ڈالنے اور نظرِ ثانی کرنے
والے ایوانِ بالا کی رہ گئی ہے۔ لیکن اس کا ایک اور ابتدائی کام یعنی ملکی عدالتِ
عالیہ کے فیصلوں کے خلاف اپیلیں سننے کا اختیار اب بھی باقی ہے اور دارالامرا
چودھویں صدی سے آج تک بدستور ملک کی اعلیٰ ترین عدالت (سپریم کورٹ) ہے۔
1867 کے اپیلی عملداری ایکٹ (Appellate Jurisdiction Act)
کے ذریعہ دارالامرا کے اپیلیں سننے کے اختیار کو قانونی حیثیت دی گئی اور اپیلوں
کی سماعت کے لیے (جنہیں پہلے تمام اُمرا سنا کرتے تھے) ملکہ پہلے چار
کو پھر 1947ء سے تو (9) اُمرائے استغاثۂ عام (Lords of Appeal in Ordinary)
کو تاحیات امیر بناتی ہے۔ اس قانون کے بعد اپیلوں کی سماعت میں اُمرائے قانون
کے سوا دوسرے زمروں کے اُمرا شرکت نہیں کرتے۔

دارالامرا مالیہ اور قانون سازی کے میدان میں اپنے اختیارات سے محروم ہونے
کے بعد بادشاہت کی طرح بے اقتدار علامتی ادارہ بن گیا ہے اور بادشاہت ہی کی
طرح نظامِ حکومت میں چند مفید خدمات انجام دیتا ہے۔ پارلیمانی جمہوریت میں ایک
غیر جمہوری اور استقراری ایوان کا وجود عجیب سا لگتا ہے۔ لیکن بیسویں صدی کے
اوائل کو چھوڑ کر جب دونوں ایوانوں کی کشمکش کے نتیجہ میں دارالامرا کے خلاف تحریک
اٹھی تھی، وہاں کے عوام نے کبھی اس کے الغا کی مانگ نہیں کی۔ کیوں کہ 1911، 1949
1958 اور 1963 کے ایکٹوں کے ذریعہ اس کے کردار اور رول میں ایسی بنیادی

تبدیلی لائی گئی ہیں کہ وہ فقط ایک بے اختیار ادارہ ہو کر رہ گیا ہے اور دارالعوام کا سیاسی اقتدار اور پارلیمان میں اس کی بالاتری مسلم ہو گئی ہے۔ اس کے وجود کی دوسری ضمانت یہ ہے کہ نسبی بادشاہت کی طرح یہ بڑی حد تک نسبی ایوان بھی قوم کے تاریخی تسلسل، اس کے سیاسی اقتدار، قومی ایکتا اور اشرافی روایات کی علامت ہے۔

دارالامرا کی تشکیل: اپریل 1987 میں اُمرائے پارلیمان (ارکانِ پارلیمان (Members Parliament) کی اصطلاح فقط دارالعوام کے ارکان کے لیے مخصوص ہے) کی تعداد 1172 تھی۔ ان میں سے 149 اُمرا نے باضابطہ ایوان سے رخصت لے رکھی تھی۔ 100 امرا ایسے تھے جنہیں پارلیمان میں شرکت کے لئے شاہی فرمان نہیں ملا تھا (ان میں پانچ نابالغ تھے) اور ایک بڑی تعداد ایسی بھی ہے جو پارلیمانی بھتہ کی وصولی کے لئے ایوان کے حاضری رجسٹر پر دستخط لگاتی ہے لیکن کارروائیوں میں حصہ نہیں لیتی۔ دارالامرا کے ایوان میں فقط 300 آدمیوں کے بیٹھنے کا انتظام ہے۔ اُمرا کی اس عظیم تعداد میں سے کل 200 اُمرا پابندی سے ایوان کی کارروائیوں میں حصہ لیتے ہیں۔ ان میں سے لگ بھگ 120 کنزرویٹیو پارٹی کے، 50 لیبر پارٹی کے اور باقی دوسری پارٹیوں کے ہوتے ہیں (اس تناسب میں ردوبدل ہوتی رہتی ہے)۔ اس ایوان کی صدارت لارڈ چانسلر باعتبارِ عہدہ کرتا ہے۔ یہ منصب دار کابینہ کا ایک وزیر بھی ہے جسے وزیراعظم کی سفارش پر ملکہ مقرر کرتی ہے۔

امرائے پارلیمان کو باعتبارِ مرتبہ چار زمروں میں تقسیم کیا جا سکتا ہے۔

(1) اُمرائے نسبِ شاہی '(Prince of Blood Royal)

1987ء میں اس زمرہ کا فقط ایک فرد موجود تھا۔ روایت کے تحت اس زمرہ کے امرا ایوان کے اجلاس میں شریک نہیں ہوتے۔

(2) روحانی امرا (Lords Spiritual) ان سے مراد کلیسائے انگلستان کے دونوں آرچ بشپ (Arch Bishops)، اور 24 سینئر بشپ باعتبارِ عہدہ ہیں۔ لیکن روایت کے تحت جب تک یہ روحانی ہستیاں اپنے روحانی

عہدوں پر فائز رہتی ہیں اُمرا کے اجلاس میں شریک نہیں ہوتے ۔

(3) دنیوی امرا (Lords Temporal) جن کی دو قسمیں ہیں

(الف) نسبی امرا (Hereditary Peers) جن کی موجودہ تعداد 800 ہے

اور (ب) تاحیات اُمرا (Life Peers) جن کی تعداد 364 ہے۔ نسبی امرا کی امارت ان کی وفات کے بعد اُن کے سب سے بڑے لڑکے یا لڑکی کو منتقل ہو جاتی ہے۔ لیکن تاحیات امیر کی امارت اس کی موت پر ختم ہو جاتی ہے اور اس کے وارث کو نہیں ملتی ۔

(4) امرائے استغاثۂ عام یعنی وہ (9) تاحیات امرا جنہیں ملکہ 1867 کے اپیلی عملداری قانون کے تحت دارالامرا میں اپیلوں کی سماعت کے لیے نامزد کرتی ہے ۔ (اپیلوں کی سماعت میں وہ امرا بھی شریک ہوتے ہیں جو جج کے عہدہ پر ہوں یا کبھی جج رہ چکے ہوں ۔ تمام سابق لارڈ چانسلروں کے ساتھ یہ اُمرا "اُمرائے قانون" (Low Lords) کہلاتے ہیں اور اپیلوں کی سماعت میں شریک ہوتے ہیں ۔ 1985ء میں ان کی تعداد 18 تھی)

اپریل 1987ء میں دارالامراء کی ترکیب باعتبارِ مراتب اس طور تھی :

دارالامرا اپریل 1987 میں

اُمرائے نسبِ شاہی	1
آرچ بشپ	2
ڈیوک	30
مارکی	36
ارل اور کونٹس	176
وکاونٹ	109
بشپ	24

بیرن اور بیرنس ؎	794
میزان	1,172

اپریل 1984 کی اطلاع کے مطابق دارالامرا میں کنزرویٹیو پارٹی کو اکثریت حاصل تھی اور پارٹی پوزیشن اس طرح تھی!

کنزرویٹیو پارٹی	418
لیبر پارٹی	136
لبرل پارٹی	41
سوشل ڈیموکریٹک پارٹی	41
غیر جماعتی اُمرا	219

دارالامرا کی اصلاح : 1911 اور 1949 کے قوانین پارلیمان کے ذریعہ اُمرا کو قانونی ، مالی اور انتظامی امور میں بے اثر کر دیا گیا ہے۔ اقتدار سے بے دخلی کے بعد نسبی دارالامرا نسبی بادشاہت کے بعد دستورِ برطانیہ کا دوسرا معزز عضو ہے۔

1958 کے قانونِ امارت تاحیات (Life Peerages Act) کے تحت ملکہ کسی بھی شخص کو تاحیات امیر بنا سکتی ہے۔ لیکن اس کی امارت موروثی نہیں ہو گی۔

1963 کے قانونِ ترکِ امارت (Renunciation Peerage Act) کے تحت کوئی بھی نسبی امیر اپنی زندگی تک کے لئے اپنی امارت کو چھوڑنے کا اعلان کر کے عامی (Commoner) بن سکتا اور دارالعوام کا چناؤ لڑ سکتا ہے۔ پھر وہ اپنی زندگی میں امارت واپس نہیں لے سکتا۔ لیکن اس کی وفات کے بعد یہ امارت اس کے جانشین کو ملے گی۔ اس قانون کے تحت خاتون امرا کو تاریخ میں پہلی بار دارالامرا کے اجلاس میں شرکت کا حق دیا گیا۔

؎ بیرن (Baron) کے لئے "لارڈ" (Lord) اور بیرنس (Baroness) کے لئے "لیڈی" (Lady) کا لقب استعمال کیا جاتا ہے۔

دارالامرا کے کام : ایوانِ دوم کی حیثیت سے امرا کے چند مفید کام یہ ہیں۔

(1) جملہ امورِ مملکت پر بحث کرنا، سرکاری پالیسیوں اور اقدامات کی چھان بین کرنا، اور تحریکات اور سوالات کے ذریعہ حکومت پر دباؤ ڈالنا۔ لیکن حکومت کو کنٹرول کرنا امرا کے دائرہ میں نہیں کیوں کہ حکومت فقط دارالعوام کے سامنے مسئول ہے۔ اسی لئے دارالامرا میں شکست کے بعد حکومت استعفا نہیں دیتی۔

(2) دارالامرا ایوانِ زیریں سے پاس ہو کر آئے بلوں پر نظرِ ثانی کرتا اور ان میں مناسب اصلاحات اور ترمیمات تجویز کرتا ہے۔

(3) اگر دارالامرا کی رائے میں کوئی بل مفادِ عام کے خلاف ہے یا جلد بازی میں یا بے سمجھے بوجھے دارالعوام سے پاس کر دیا گیا ہے، یا دارالعوام دارالامرا کے مشوروں کو ماننے کے لیے تیار نہ ہو تو اس صورت میں بلوں کو رد کر سکتا ہے۔ لیکن ایک سال کی درمیانی مدت گزرنے کے بعد اگر وہی بل دارالعوام سے دوبارہ پاس کیا جائے تو امرا کی منظوری کے بغیر از خود شاہی منظوری حاصل کرے گا۔ دارالامرا کے بلوں کو ایک سال کے لیے موخر کرنے کا حق اس لئے دیا گیا ہے تاکہ اُس پر پوری طرح سے رائے عامہ کا اظہار ہو سکے۔

(4) اگرچہ مالی بلوں کو رد کرنے کا حق امرا سے سلب کر لیا گیا ہے لیکن ان میں ترمیم پیش کرنے کا حق اب بھی ان کو حاصل ہے لیکن روایت بن گئی ہے کہ امرا بلا ترمیم کے مالی بلوں کو پاس کر دیتے ہیں۔

(5) دارالامرا کا ایک کام یہ ہے کہ پرائیویٹ بلوں (جن کا تعلق پرائیویٹ مفادات، مقامی اداروں یا انجمنوں سے ہوتا ہے) اور غیر متنازعہ بلوں کو اوّلاً چھان بین کر کے پاس کرتا ہے تاکہ دارالعوام کم از کم وقت میں ان بلوں کو پاس کر سکے۔ اس طرح ایوانِ زیریں کا بار ہلکا ہوتا اور اس کے وقت کی بچت ہوتی ہے۔

(6) چوں کہ دارالامرا میں فارغ البال اور سبک دوش لوگوں کی اکثریت ہے اور وہ دارالعوام کے ہنگاموں سے دور ہوتے ہیں اس لئے انہیں ایوان کے پرسکون ماحول میں تفصیل سے ملک کے داخلہ اور خارجہ معاملات پر بحث کا موقع ملتا ہے۔ دارالعوام میں

اہم سرکاری کاروبار کو نمٹانے کے لئے ہی وقت کافی نہیں ہوتا، اس لئے وہاں عام مسائل پر تفصیلی مباحثہ ممکن نہیں ہے۔

(7) دارالامرا باصلاحیت لوگوں کی ذخیرہ گاہ بھی ہے۔ ایسے افراد کو جنہوں نے ملک کے لیے نمایاں خدمات انجام دی ہیں یا جو الکشنی سیاست کے ذریعہ پارلیمان تک نہیں پہنچ سکتے، اُمرائے پارلیمان نامزد کرکے ان کے تجربہ اور دانش سے فائدہ اٹھایا جا سکتا ہے۔ اور

(8) دارالامرا چودھویں صدی سے آج تک برطانیہ کی اعلیٰ ترین عدالتِ استغاثہ ہے۔ اس حیثیت سے اس کے سامنے دائر اپیلوں کی سماعت لارڈ چانسلر کی صدارت میں 9 اُمرائے استغاثہ اور جملہ امرائے قانون کرتے ہیں۔ دارالامرا اس معنی میں عدالت نہیں کہ وہاں مقدمے کی سماعت ہوتی ہو، گواہ طلب کئے جاتے ہوں یا وکیلوں کے درمیان جرح ہوتی ہو۔ دارالعوام کا عدالتی کام فقط زیرِ سماعت اپیلوں کے متنازعہ یا غیر واضح قانونی نکات پر اپنی "اعلانی رائے" (Declaratory Judgement) دینا ہے۔

پارلیمان کا زوال اور اس کے اسباب

بیسویں صدی میں جماعتی طرزِ حکومت کے آنے سے دارالعوام پر کابینہ کی فوقیت کا ذکر فصل 9 میں کیا گیا۔ دارالعوام کے زوال کا ایک سبب نہ صرف کابینہ کی بالاتری ہے بلکہ اس بالاتری کے طفیل سرکاری عملہ اور خود مختار سرکاری اداروں کے اختیارات میں چند در چند اضافہ بھی ہے۔ سماجی اور اقتصادی میدانوں میں مملکت کی مداخلت بڑھنے کا ایک لازمی نتیجہ یہ بھی نکلا ہے کہ پارلیمان اور کابینہ کی قیمت پر مستقل انتظامیہ کے سیاسی وزن میں برابر اضافہ ہو رہا ہے۔ اعلیٰ سرکاری حکام نہ صرف پالیسی سازی کے عمل میں متعلقہ مفادات سے براہِ راست ربط کرتے، ان کی رائے معلوم کرتے، مناسب کارروائی کرتے اور سرکاری ضابطوں کی تعداد بڑھاتے چلے جا رہے ہیں بلکہ نئی پالیسیوں کے تعین

اور جاریہ پروگراموں کی نگرانی میں پہلے سے زیادہ سرگرم رول ادا کر رہے ہیں۔

پارلیمان کے زوال کا دوسرا بڑا سبب سرکاری محکموں سے باہر خود مختار سرکاری اداروں کی تشکیل ہے جو پارلیمان کی براہِ راست نگرانی سے دور ہیں۔ ان اداروں کو مملکت کے بہت سے کاموں اور اختیارات کی منتقلی نے پارلیمان اور کابینہ کے کنٹرول کے دائرہ کو سمٹانے میں بڑا حصہ لیا ہے۔ ان اداروں کو نیم سرکاری ـــــــــــــ (Quasi-Governmental Organizations) کہا جاتا ہے ان کا کام انتظامی ضابطہ بندی (Administrative Regulation) انتظامی عدالتوں کی کارکردگی اور قومی صنعتوں کے انتظام جیسے مسائل سے ہوتا ہے۔ اسی طرح بہت سے مسائل کو آرٹ کونسل یا برٹش کونسل جیسے نیم غیر سرکاری اداروں (Quasi-Non-Governmental) کو سپرد کیا گیا ہے۔ ان نیم سرکاری اور نیم غیر سرکاری اداروں کی تعداد کے بڑھنے سے معیشت اور معاشرہ پر بیوروکریسی کی گرفت بھی بڑھتی گئی ہے۔ اب بیشتر اختلافی مسائل متعلقہ مفادی گروہوں، نیم سرکاری و نیم غیر سرکاری اداروں، اور سرکاری محکموں کے سہ فریقی مذاکرات سے طے کر لئے جاتے ہیں اور پارلیمان اُن سے بے خبر رہتی ہے۔ بیوروکریسی کے اقتدار کے بڑھنے کی ایک دوسری بڑی وجہ انتظامیہ میں تخصص ـــ (Specialization) کے رجحان کا بڑھنا ہے۔ چنانچہ اب بیوروکریٹ اور ٹکنوکریٹ تخصصی معاملات میں کابینہ یا وزیروں کی مداخلت کو غیر ضروری اور خلافِ معمول خیال کرتے ہیں۔

پارلیمان کے زوال کی تیسری بڑی وجہ برطانوی سماج میں خاص طور سے 1945 کے بعد سے جغرافیائی یا پارلیمانی نمائندگی کی جگہ پیشہ ورانہ یا کارپوریٹ نمائندگی کے رجحان کا بڑھنا ہے۔ فی زمانہ بیشتر اقتصادی اور مالی پالیسیوں کو پارلیمان کے ایوان میں نہیں بلکہ حکومت، مالکان کی انجمن کنفیڈریشن آف برٹش انڈسٹری، اور مزدوروں کی انجمن ٹریڈ یونین کانگریس کے درمیان سمجھوتہ سے طے کیا جاتا اور پارلیمان سے رجوع کیے بغیر لاگو کیا جاتا ہے۔

باب ششم

انتخابی نظام

جمہوری رائے دہی کا ارتقا

برطانیہ میں پارلیمان یعنی دارالعوام کا چناؤ ہر پانچ سال بعد یا اس سے پیشتر عام حق رائے دہی (Universal Franchise) کی بنیاد پر کیا جاتا ہے۔ 18 سال کے ہر بالغ کو ووٹ دینے اور 21 سال کے ہر بالغ کو امیدوار ہونے کا حق ہے۔ چناؤ پارٹی کی بنیاد پر ہوتے ہیں۔

پارلیمان میں نمائندگی کا اصول قرون وسطیٰ سے پایا جاتا ہے لیکن جمہوری رائے دہی اور عام چناؤ (General Election)، کی ابتدا 1832 کے ریفارم ایکٹ سے ہوئی۔ اس قانون سے خوش حال شہریوں کے تمام جایداد ٹیکس ادا کرنے والوں کو ووٹ دینے کا حق دیا گیا۔ اس کے چند ہی برسوں کے بعد مزدوروں اور ناداروں کے طبقہ نے منشوری تحریک (Chartist Movement) چلا کر مانگ کی کہ (1) تمام بالغ مردوں کو ووٹ دینے کا حق دیا جائے۔ (2) ووٹ دینے کے لئے جایداد کی شرط ختم کی جائے (3) ووٹ دینے کے لئے خفیہ پرچہ (Ballot) کا استعمال کیا جائے (4) آبادی کے لحاظ سے یکساں چناؤ حلقے (Constituencies) تشکیل کئے جائیں

(5) ارکانِ پارلیمان کی باقاعدہ تنخواہ مقرر کی جائے۔ تاکہ مزدور طبقہ کے نمائندے لندن میں قیام کرکے پارلیمانی کارروائیوں میں حصہ لے سکیں۔ اور (6) پارلیمان کا چناؤ ہر سال کرایا جائے۔ ان میں سے آخری مانگ کے سوا ہر ایک مانگ کو اگلے سو برسوں کے دوران یکے بعد دیگرے تسلیم کیا گیا۔ اس طرح برطانیہ کے دوسرے اداروں کی طرح وہاں کا انتخابی نظام بھی تدریجی ارتقا، پرامن جدوجہد اور اصلاح پسندی کا نتیجہ ہے۔

1832 کے بعد 1867 کے قانونِ نمائندگی عوام (Representation of People Act) نے رائے دہی کے دائرہ کو مزید وسیع کیا۔ اس ایکٹ نے جائداد کی شرط کو بڑی حد تک نرم کرکے تمام شہری باشندوں اور حرفت کاروں کو ووٹ کا حق دیا۔ اس سے ملک کی 16.4 فی صد آبادی رائے دہندہ ہوئی۔ 1884 کے قانونِ نمائندگی عوام نے زرعی مزدوروں اور کان کنوں کو ووٹ کا حق دیا اور پورے ملک میں حقِ رائے دہی کی یکساں شرائط نافذ کیں۔ اس سے ملک کی 28.5 فی صد آبادی ووٹ کی مستحق ہوئی۔ 1885 کے پارلیمانی حلقوں کی تقسیم کے قانون کے ذریعہ آبادی کے اعتبار سے یکساں حلقوں کی تشکیل کا اصول قایم ہوا اور فاسد حلقے تمام ہوئے۔ 1918 کے قانونِ نمائندگی عوام نے مردوں کے لیے جایداد کی شرط ختم کردی، اور اُمرائے پارلیمان، سزا یافتہ مجرموں اور پاگلوں کے سوا 21 سال کے تمام مردوں کو ووٹ کا حق دیا۔ اسی کے بعد حقِ رائے دہی نسواں کی تحریک (Female Suffrage Move ment) چلائی گئی جس کے طفیل 30 برس سے اُوپر کی عورتوں کو ووٹ کا حق ملا۔ اس طرح ملک کی 74 فی صد آبادی ووٹ دہندہ ہوگئی۔ 1928 کے قانونِ نمائندگی عوام نے عورتوں کے ووٹ دینے کی عمر کو 30 سے گھٹا کر مردوں کے برابر یعنی 21 سال کردیا۔ 1948 کے قانونِ نمائندگی عوام نے ایک شخص کے ایک سے زیادہ حلقوں میں ووٹ دینے کے حق کو اور حلقۂ انتخاب میں چھ ماہ کے قیام کی شرط کو ختم کردیا۔ اور یونیورسٹیوں کے لیے علیحدہ حلقے توڑ دیئے گئے۔ 1949 اور 1958 کے دارالعوام (نشستوں کی تقسیمِ نو) کے قوانین سے انگلستان، ویلز، اسکاٹستان اور شمالی آئرستان ہر ایک کے لیے علیحدہ مستقل حد بندی

کمیشن قائم کیے گئے جن کا کام متعین وقفوں سے پارلیمانی حلقوں میں آبادی کے اضافہ اور نقل مکانی کا جائزہ لے کر ان حلقوں کی ردوبدل کی سفارش کرنا ہے ۔

تاجِ برطانیہ کے وہ ملازمین جو ووٹ کے حقدار ہیں لیکن سرکاری خدمات پر ملک سے باہر تعینات ہیں اور جو "سروس ووٹر" کہلاتے ہیں، مطلوبہ فارم پُر کرکے ووٹر لسٹ میں اپنا نام درج کرا سکتے اور چناؤ کے وقت اپنے نمائندہ کے ذریعہ اپنا ووٹ ڈال سکتے ہیں ۔ بعض حالات میں ووٹر درخواست دے کر اپنا ووٹ ڈاک سے بھیجنے کا حق حاصل کرسکتا ہے ۔ 1982ء میں برطانیہ کے ووٹر لسٹ میں دو لاکھ پینتالیس ہزار چار سو سروس ووٹروں کے نام درج تھے ۔

انتخابی نظام کا کردار

برطانیہ میں ایک پارلیمانی حلقہ سے فقط ایک رکن کا انتخاب کیا جاتا ہے ۔ ووٹنگ خفیہ پرچہ (بیلٹ) کے ذریعہ ہوتی ہے ۔ اور آسٹریلیا کی طرح یہاں جبری ووٹنگ کا نظام نہیں پایا جاتا ۔ لیکن عوام کا سیاسی شعور اتنا پختہ ہے کہ چار کروڑ سے زاید رائے دہندگان کی 3/4 سے 4/5 تک کی تعداد ووٹ ڈالتی ہے ۔ اسکا ثبوت ذیل کی جدول سے ملتا ہے

عام چناؤ میں ووٹ دینے والوں کا تناسب کل رائے دہندگان میں

سال	ووٹ دینے والوں کا فی صد
1918	59
1922	71
1923	71
1924	77
1929	76

سال	ووٹ دینے والوں کی تعداد
1931	76
1935	71
1945	73
1950	84
1951	83
1955	77
1959	79
1964	77
1966	76
1970	72
1974 فروری	78
1974 اکتوبر	73
1979	76
1983	73
1987	75.4

برطانیہ میں ووٹ پارٹی کی بنیاد پر ڈالے جاتے ہیں۔ آزاد امیدواروں (Independents) کے چناؤ میں امیدوار ہونے پر کوئی قانونی رکاوٹ نہیں ہے لیکن موجودہ دارالعوام میں ایک بھی آزاد رکن نہیں ہے۔ یہاں چناؤ کے لئے کل ووٹوں کی قطعی اکثریت (Absolute Majority)، یا خصوصی اکثریت (Special Majority) کی کوئی شرط نہیں ہے بلکہ کامیابی کے لئے دوسرے امیدواروں سے زیادہ ووٹ حاصل کرنا کافی ہے۔ اس اصول کو کثرتی ووٹ یا سادہ اکثریت (Plurality or Simple Majority)

کا اصول کہتے ہیں۔

جو ذمرے پارلیمانی چناؤ میں ووٹ دینے اور امیدوار ہونے کے لئے نا اہل ہیں وہ یہ ہیں:-

(1) دیوالیے

(2) کلیسائے انگلستان، کلیسائے اسکاٹستان اور رومن کیتھولک کلیسا کے پادری۔

(3) بامنفعت مناصب پر فائز افراد مثلاً جج، سول سرونٹ، کونٹی کونسلوں کے کلرک اور ٹاؤن کلرک

(4) مسلح افواج کے ارکان

(5) پبلک کارپوریشنوں اور سرکاری کمیشنوں کے ارکان، اور

(6) سفراء

ہر ضلع اور ہر کونٹی کی کونسل کا کلرک رجسٹریشن افسر کی حیثیت سے ہر سال ووٹروں کا مکمل ریکارڈ معاینہ کے لئے آویزاں کرتا ہے۔ اس کے بعد ضروری اصلاح اور ردوبدل کے بعد دسمبر میں اسے آخری شکل دے دی جاتی ہے اور یہی رجسٹر آئندہ بارہ ماہ تک کارآمد رہتا ہے۔

رائے شماری کا طریقہ وہی ہے جو قرون وسطیٰ سے چلا آرہا ہے یعنی ہر حلقہ سے سادہ اکثریت کی بنیاد پر اُس امیدوار کو جو دوسرے امیدواروں سے زیادہ ووٹ حاصل کرے کامیاب قرار دیا جاتا ہے۔ بیسویں صدی کی ابتدا سے اور خاص طور پر 1945 کے بعد سے اس نظام کی خصوصیت یہ رہی ہے کہ چناؤ میں دونوں بڑی پارٹیوں میں سے کوئی ایک واضح اکثریت حاصل کر کے حکومت بناتی اور دوسری پارٹی دستوری اختلاف کا رول ادا کرتی ہے۔ برطانیہ کے عوام طاقتور، پایدار ذمہ دار اور کارکن حکومت کے قائل ہیں۔ اسی لئے یہاں دو جماعتی پارلیمانی نظام اور ایک جماعتی کابینہ کو ترجیح دی جاتی ہے۔ (برطانیہ میں ایک مثل مشہور ہے کہ سیاست میں تیسری پارٹی اتنی ہی ناپسندیدہ ہے

جتنی کہ معاشقہ میں) ۔اس در جماعتی نظام اور ایک جماعتی کابینہ کا قیام اسی غیر متناسب نمائندگی (Disproportional Representation) پر ہے ۔ متناسب نمائندگی کا نظام جو یورپ کے کئی ملکوں میں پایا جاتا ہے ہر پارٹی کو مجموعی ووٹوں میں اُس کے حصہ کے تناسب سے نشستیں دیتا ہے ۔ نشستوں کے کئی ایک پارٹیوں میں تقسیم ہو جانے سے کسی ایک پارٹی کو قطعی اکثریت نہیں مل پاتی ۔ جب کوئی ایک پارٹی اکثریت میں نہیں آتی تو ایک پارٹی کی وزارت بننے کا سوال بھی نہیں اُٹھتا ۔ لہٰذا کئی پارٹیاں متحد ہو کر مخلوط وزارت بناتی ہیں جو نہ تو برطانوی کابینہ کی طرح کوئی واضح پروگرام رکھ سکتی ، نہ اُس کی طرح طاقت ور اور پایدار ہو سکتی ، نہ اس کی طرح ذمہ دار اور کارکن ہو سکتی ہے ۔ اسی لئے برطانیہ کے لوگ متناسب نمائندگی اور مخلوط حکومت دونوں کو ناپسند کرتے ہیں ۔

برطانیہ کے انتخابی نظام کا مقصد کسی ایک پارٹی کو نشستوں کی واضح اکثریت دینا ہے ۔ اس اکثریت کے پیچھے ووٹوں کی اکثریت کا ہونا ضروری نہیں ۔ اسی لئے اس غیر متناسب نمائندگی کے نظام میں بہت سے امیدوار اقلیتی ووٹوں سے کامیاب ہو جاتے ہیں ۔ اگرچہ فروری 1974 کا عام چناؤ اس اصول پر پورا نہیں اُترا تھا لیکن 1979 ، 1983 اور 1987 ، کے عام انتخابات سے تنہا ایک پارٹی کو قطعی اکثریت ملتی رہی ہے ۔ 1983 میں کنزرویٹیو پارٹی نے 42.4 فی صد ووٹوں سے 397 سیٹوں کی اکثریت حاصل کی ۔ دوسری پارٹی یعنی لیبر پارٹی نے 27.6 فی صد ووٹوں سے 209 سیٹیں حاصل کیں ۔ لیکن تیسری پارٹی یعنی لبرل پارٹی اور سوشل ڈیموکریٹک پارٹی کے اتحاد (Liberal SDP Alliance) نے 25.4 فی صد ووٹوں سے فقط 23 سیٹیں حاصل کیں ۔ برطانیہ کے ایک رکنی حلقۂ انتخاب اور سادہ اکثریت کے اصول کا مقصد پارلیمان میں سیاسی پارٹیوں کو ووٹوں کے کوٹا کے اعتبار سے سیٹیں تقسیم کرنا نہیں بلکہ کسی ایک پارٹی کو واضح اکثریت دے کر اُسے زمامِ حکومت سپرد کرنا ہے ۔

عام چناؤ میں کوئی بھی شخص اپنے حلقہ کے دس ووٹروں کے دستخطوں سے امیدوار کی حیثیت سے کاغذات نامزدگی داخل کر سکتا ہے ۔ 1969 کے قانونِ نمائندگی عوام کے تحت بیلٹ پیپر پر اب امیدواروں کے نام کے ساتھ ان کی پارٹی کا نام دیا جانے لگا ہے ۔ ورنہ اس سے پہلے انتخابی نظام سیاسی پارٹیوں کا وجود تسلیم نہیں کرتا تھا ۔ ہر اُمیدوار کو مبلغ 150 پونڈ زرِ ضمانت کے طور پر جمع کرانے ہوتے ہیں ۔ اگر وہ امیدوار کل ووٹوں کی 1/8 تعداد یعنی $12\frac{1}{2}$ فی صد ووٹ حاصل کرنے میں کامیاب ہو تو زرِ ضمانت اُسے واپس ہو جاتا ہے ۔ ورنہ ضبط ہو جاتا ہے ۔ اس شرط کا مقصد غیر سنجیدہ لوگوں کو چناؤ میں امیدوار ہونے سے روکنا ہے ۔

برطانیہ میں عام انتخابات کے نتائج

1945 سے 1987 تک

ذیل میں 1945 سے 1987 تک برطانیہ کے تیرہ عام انتخابات کے نتائج دئے جا رہے ہیں ۔ ہر چناؤ میں کنزرویٹو پارٹی ، لیبر پارٹی اور لبرل پارٹی کے اعداد کو الگ الگ دکھایا گیا ہے ۔ " دوسرے " کے زمرہ میں چھوٹی علاقائی پارٹیوں اور آزاد امیدواروں کے اعداد ایک ساتھ دے گئے ہیں ۔

چناؤ	دارالعوام میں سیٹوں کی تعداد	کل ووٹوں کا فیصد
1945		
لیبر پارٹی	393	48
کنزرویٹو پارٹی	212	39.8

لبرل پارٹی	12	9
دوسرے	23	3.2
1950		
لیبر	315	46.4
کنزرویٹو	298	43.5
لبرل	9	9.1
دوسرے	3	1.0
1951		
کنزرویٹو	321	48
لیبر	295	48.8
لبرل	6	2.5
دوسرے	3	0.7
1955		
کنزرویٹو	344	49.7
لیبرل	277	46.3
لبرل	6	2.7
1959		
کنزرویٹو	365	49.4
لیبر	258	43.8
لبرل	6	5.9
دوسرے	1	..9
1964		
لیبر	317	44.1

چناؤ	دارالعوام میں سیٹوں کی تعداد	کل ووٹوں کا فیصد
کنزرویٹیو	303	43.3
لبرل	9	11.2
دوسرے	1	1.4
1966		
لیبر	363	47.9
کنزرویٹیو	353	41.9
لبرل	12	8.6
دوسرے	2	1.6
1970		
کنزرویٹیو	330	46.4
لیبر	287	43.0
لبرل	6	7.5
دوسرے	7	3.1
فروری 1974		
لیبر	301	37.2
کنزرویٹیو	296	38.1
لبرل	14	19.3
دوسرے	24	5.4
اکتوبر 1974		
لیبر	319	39.3
کنزرویٹیو	276	35-7

چناؤ	دارالعوام میں سیٹوں کی تعداد	کل ووٹوں کا فیصد
لبرل	13	18.3
دوسرے	27	6.6
1979		
کنزرویٹو	339	43.9
لیبر	268	36.9
لبرل	11	13.8
دوسرے	17	5.4
1983		
کنزرویٹو	397	42.4
لیبر	209	27.6
لبرل پارٹی	17	25.4
سوشل ڈیموکریٹک پارٹی	6	
دوسرے	17	5.4
1987		
کنزرویٹو (بشمول اسپیکر)	376	42.3
لیبر	229	30.8
لبرل سوشل ڈیموکریٹک اتحاد[ے]	22	22.6

ے لبرل پارٹی اور سوشل ڈیموکریٹک پارٹی کا انتخابی اتحاد ستمبر 1981 میں قائم ہوا۔ اس اتحاد نے 1983 اور 1987 کے چناؤ مشترک پروگرام اور مشترک امیدواروں سے لڑا لیکن دارالعوام میں ان کے ارکان علیحدہ پارٹیوں کی حیثیت سے بیٹھتے تھے۔ پھر 3 مارچ 1988 کو دونوں پارٹیوں

(باقی اگلے صفحہ پر)

دوسرے	23	4.3

جون 1987 کے عام چناؤ میں ووٹروں کی تعداد چار کروڑ 36 لاکھ تھی۔ اس جماعت کی 75.4 فی صد تعداد نے اپنے ووٹ ڈالے جب کہ جون 1983 یہ تناسب 72.7 فی صد تھا۔ سب کی سب 650 سیٹوں پر مقابلہ ہوا۔ جون 1983 کے 2578 امیدواروں کے مقابلہ میں جون 1987 میں 2327 امیدواروں نے چناؤ لڑا۔ انگلستان، اسکاٹستان اور ویلز میں تینوں بڑی پارٹیوں یعنی کنزرویٹیو لیبر، اور لبرل سوشل ڈیموکریٹک اتحاد نے تمام 633 سیٹوں کے لئے 633 امیدوار کھڑے کئے۔ اسکاٹش نیشنل پارٹی نے اسکاٹستان کی 72 میں سے 71 سیٹوں پر مقابلہ کیا۔ اور پلیڈ کمرو (Plaid Cymru) نے ویلز کی تمام 38 سیٹوں پر مقابلہ کیا۔ گرین پارٹی نے 135 اور برٹش کمیونسٹ پارٹی نے 19 سیٹوں پر مقابلہ کیا۔ ان کے علاوہ آزاد امیدواروں کی ایک بڑی تعداد نے بھی چناؤ لڑا۔

کے انضمام کے بعد اس کا نام سوشل اینڈ لبرل ڈیموکریٹس ہوگا۔ اس کے دارالعوام میں 19 رکن ہیں تین رکن انضمام کے خلاف تھے۔ اس لئے وہ دارالعوام میں پرانی سوشل ڈیموکریٹک پارٹی کے ارکان کی حیثیت سے بیٹھتے ہیں۔

باب ہفتم

سیاسی پارٹیاں اور پریشر گروپ

سیاسی پارٹیوں کا ارتقا

یہ بتایا جاچکا کہ دارالعوام کی حیثیت ہمیشہ سے شورائی رہی ہے اور وہ ہمیشہ سے رعایا کے مفادات کی نمائندگی اور ان کے احساسات کی ترجمانی کرتا رہا ہے جیسا کہ پچھلے باب میں بتایا گیا قرونِ وسطیٰ کے نظامِ نمائندگی کی اصلاح اور بیسویں صدی کے جمہوری انتخابی نظام کے قیام میں 1832 سے 1928 تک تقریباً سو سال کا عرصہ لگا۔ عام حق رائے دہی اور موقت عام چناؤ کے طفیل اب دارالعوام صحیح معنوں میں عوام کا نمائندہ ہے۔ اب ہم سیاسی پارٹیوں کے اُس نظام کا ذکر کریں گے جس کے بغیر نہ تو جمہور کی نمائندگی ممکن تھی نہ عام چناؤ کے ذریعہ رائے عامہ کی تنظیم اور اس کے مطابق جمہوری پالیسیوں کی تشکیل۔

اگرچہ مورخین انگلستان کی سیاسی پارٹیوں کی ابتدا ملکہ الزابتھ اوّل (Elizabeth I) کے دور سے بتاتے ہیں لیکن اصلی پارٹی بندی کی بنا وہاں 1639-41 کی خانہ جنگی (Civil War) اور پیوریٹن انقلاب (Puritan Revolution) سے پڑی۔ بادشاہ اور پارلیمان کے درمیان اقتدار کی کشمکش میں ایک پارٹی بادشاہ کی

حامی اور دوسری بادشاہ کی مخالف تھی۔ ان دونوں پارٹیوں کا نام بالترتیب "ٹوری" (Tory) اور "وِگ" (Whig) 1681 سے پڑا۔ ٹوری کا لفظ دراصل آئرستان کے رومن کیتھولک چھاپہ ماروں کے لئے استعمال ہوتا تھا۔ بعد میں اسے شاہ جیمس دوم کے حمایتوں کے لئے استعمال کیا گیا کیوں کہ ان میں سے اکثر مذہباً رومن کیتھولک اور رعایا کے حقوق کے منکر تھے۔ اس درباری پارٹی نے اُس ملکی پارٹی کو جو مطلق العنان بادشاہت کی مخالف، رومن کیتھولک مذہب کی دشمن اور پارلیمانی حقوق کی علمبردار تھی اور جس نے شد و مد سے ایک ایسے قانون کی مانگ کی تھی جس سے رومن کیتھولکوں کو سرکاری عہدوں اور مناصب کے لیے نااہل قرار دیا جائے، "وگ" یعنی لٹیرے یا غدار کا نام دیا۔ وگ کا لفظ وِگامور (Whiggamore) سے نکلا جو اصلاً اسکاٹستان کے اُن خانہ بدوش باغیوں کے لئے استعمال ہوتا تھا جو مطلق العنان بادشاہت کے مخالف اور پروٹسٹنٹ مذہب کے حامی تھے۔ 1688 کے دستوری انقلاب کے بعد سے جمہوریت کے آنے تک پارلیمان کے دونوں ایوانوں میں یہ دونوں پارلیمانی دھڑے انہیں ناموں سے پکارے جاتے رہے۔ پھر 1870 میں ٹوری پارٹی نے "کنزرویٹیو پارٹی" کا اور وگ پارٹی نے "لبرل پارٹی" کا نام اختیار کیا۔ 1988 میں لبرل پارٹی اور سوشل ڈیموکریٹک پارٹی کے انضمام سے ایک نئی سیاسی پارٹی لبرل اینڈ سوشل ڈیموکریٹس (Liberal and Social Democrats) کے نام سے تشکیل کی گئی۔

یہ دونوں قدیم ترین پارٹیاں دوسری نئی پارٹیوں کے ساتھ آج تک قایم اور سرگرم ہیں۔

بیسویں صدی کی سیاسی پارٹیاں بڑی حد تک جمہوری انتخابی نظام کی پیداوار ہیں۔ 1832 سے پہلے شخصی، گروہی یا مفادی بنیادوں پر سیاسی دھڑے (Factions) کام کرتے تھے۔ جن کی نہ کوئی پارلیمانی تنظیم ہوتی تھی، نہ پروگرام نہ طریقِ کار۔ ان دھڑوں کے قیام کا مقصد حصولِ اقتدار کے لئے چناؤ لڑنا نہیں تھا۔ یہ مقصد وہ دوسرے دھڑوں کے حمایتیوں کو توڑ کر اور بادشاہ کی سرپرستی سے حاصل کرتے تھے۔ دارالعوام اُمرا اور اعیان کی مٹھی میں اس لئے تھا کہ اس کے

بہت سے ارکان اُن چارٹرڈ شہروں سے چُن کر آتے تھے جو پچھلی صدیوں میں اُجڑ کر ویران ہوگئے تھے لیکن شاہی فرمان کے تحت امرا اور اعیان اپنے پٹھوؤں کو ان حلقوں سے نامزد کرکے کامیاب قرار دیا کرتے تھے۔ انہیں حلقوں کے لیے جیبی حلقوں (Pocket Boroughs) اور فاسد حلقوں (Potten Boroughs) کی اصطلاح استعمال کی جاتی ہے۔ لیکن جیسے ہی حق رائے دہی عام ہوا رائے دہندگان کی بڑھتی ہوئی جماعت کے ووٹ لینے کے لیے نئے اصولوں اور طریقوں کی ضرورت پڑی۔ چنانچہ عوامی پیمانے کے چناؤ میں حصہ لینے کے لئے عوامی پیمانہ کی سیاسی پارٹیوں کی تنظیم کی گئی۔ اڈمنڈ برک (Edmund Burke) نے سیاسی پارٹی کی بڑی مناسب تعریف ان لفظوں میں کی ہے "پارٹی ایسے لوگوں کی وہ جماعت ہے جو کسی خاص متفقہ اصول کی بنیاد پر اپنی جائز کوششوں سے قومی مفاد کو فروغ دینے کے لیے منظم کی جائے"۔ یہ نئی پارٹیاں شخصی یا گروہی یا مقامی وفاداری کی بنیاد پر نہیں بلکہ اصولوں کی بنیاد پر منظم کی گئیں اور انہیں اصولوں کی بنیاد پر انہوں نے رائے دہندگان کی حمایت حاصل کرنا اور چناؤ کے ذریعہ اقتدار میں آکر انہیں اصولوں کے مطابق حکومت چلانا شروع کیا۔ اس طرح عوام کے (Mandate) (ہدایت) کے اصول کی بنیاد پڑی۔ عام چناؤ کے بعد حکمراں پارٹی کے ارکان کو متحد اور قیادت کا مطیع اور وفادار رکھنے کے لیے شدید پارٹی ڈسپلن کا اصول قایم ہوا۔ پارلیمانی نظامِ حکومت کو چلانے کے لیے ایسی ہی سیاسی پارٹیوں کی ضرورت ہے۔ لیکن صرف پارٹیوں کا پایا جانا نہیں بلکہ پارٹیوں کے اس مخصوص نظام کی ضرورت ہے جسے ہم "دوجماعتی نظام" (Two Party System) کہتے ہیں۔ اس جماعتی نظام کا خاص مدعا یہ ہے کہ پارلیمانی چناؤ کے نتائج ظاہر ہوتے ہی اکثریتی پارٹی زمام حکومت سنبھالے اور دوسری بڑی پارٹی از خود اختلاف (Opposition) کا دستوری رول ادا کرے۔

ڈزرائیلی کا کہنا ہے کہ "پارٹیوں کے بغیر پارلیمانی حکومت کو چلانا ناممکن ہے"۔ لیکن اب یہ کہنا زیادہ صحیح ہوگا کہ دوجماعتی نظام کے بغیر کابینی حکومت کو چلانا ناممکن

ہے ۔لیکن باوجود یکہ سیاسی پارٹیاں عصرِ حاضر کی سیاست کی شہ رگ ہیں اُن کو دستوری یا قانونی طور سے تسلیم نہیں کیا گیا ہے۔ بلکہ ان کی حیثیت روایتی اداروں کی سی ہے۔

سیاسی پارٹیوں کے ارتقا کی تاریخ میں 1867 کا قانونِ نمائندگیِ عوام ایک سنگِ میل ہے ۔کیوں کہ اس کے بعد رائے دہندگان کی تعداد اتنی زیادہ ہوگئی کہ سوائے پارٹی کے وسیلہ کے دوسرا وسیلہ اُن تک رسائی کا نہیں رہ گیا ۔اس میدان میں پیش قدمی لبرل سیاستدانوں نے کی ۔اُنہوں نے نہ صرف رائے دہندگان کے اندراج کے لئے سوسائٹیاں چلائیں بلکہ اپنی پارٹی کی ایک مرکزی تنظیم قایم کرکے اپنے نظریات کی اشاعت اور چناؤ مہم کو چلانے کی بھی ابتدا کی۔ جلد ہی ان کی تقلید میں کنزرویٹو پارٹی بھی میدان میں اُتر آئی اور انہیں طریقوں سے کام لینے لگی ۔یہاں سے مرکزی تنظیم رکھنے والی عوامی پیمانہ کی سیاسی پارٹیوں کا دور شروع ہوتا ہے ۔ 1852 ۔میں انتخابی حلقوں کی کنزرویٹیو پارٹیوں نے جن کی حیثیت مقامی پارٹیوں کی تھی چناؤ کے لئے اپنے امیدواروں کی منظور شدہ لسٹ تیار کرنے کی غرض سے ایک مرکزی کمیٹی (Central Committee) قایم کی جو آج تک کام کررہی ہے ۔ مقامی کنزرویٹیو پارٹیاں اور انجمنیں جواب تک خود مختار رہ کر مقامی حلقوں میں کام کرتی تھیں 1868 میں قومی سطح پر کنزرویٹیو یونین (Conservative Union) کے نام سے مرکزی تنظیم قائم ہونے کے بعد اس کی ماتحتی میں اور ہدایت سے کام کرنے لگیں ۔ قدامت پسندوں کے اتباع میں لبرل سیاست دانوں نے بھی "قومی لبرل تنظیم" (National Liberal Organization) کے نام سے اپنی مرکزی تنظیم قایم کی۔

مزدوروں کی تحریک نے پہلے اپنے اقتصادی مفادات کے تحفظ کے لئے ٹریڈیونین کانگرس کی تشکیل کی پھر اپنے سیاسی مفادات کے تحفظ کے لئے لیبر ریپرزنٹیشن کمیٹی (Labour Representation Committee)' قائم کی۔اسی کمیٹی نے آگے چل کر مزدوروں کی سیاسی پارٹی کی حیثیت سے لیبر پارٹی (Labour Party)

کی شکل اختیار کی۔ بیسویں صدی کے اوائل میں اس نے لبرل پارٹی کو مات دے کر ملک کی دوسری بڑی پارٹی کا درجہ حاصل کیا۔

اسی لیبر پارٹی کے ایک دھڑے نے اس سے علیحدہ ہو کر سوشل ڈیموکریٹک پارٹی کے نام سے علیحدہ پارٹی 1981 میں قایم کی۔ ستمبر 1981 میں اس نئی پارٹی نے ایک مشترکہ پلیٹ فارم سے چناؤ لڑنے کے لئے لبرل پارٹی سے اتحاد کیا۔ اس اتحاد نے 1983 اور 1987 کے چناؤ میں مشترکہ امیدواروں کو کھڑا کیا۔ پھر مارچ 1988 میں اس اتحاد نے انضمام کا فیصلہ کرکے "دی سوشل اینڈ لبرل ڈیموکریٹس" کا نام اختیار کیا۔

ان ساری سیاسی پارٹیوں کو اپنی انتخابی سرگرمیوں کے لیے مستقل دفتری عملہ اور مرکزی و مقامی سطح کے عہدہ داروں اور کارکنوں کو منظم کرنے کی ضرورت ہوئی چنانچہ اب قومی اور مقامی پیمانہ پر چناؤ مہم چلانے کے لئے ہر پارٹی کے پاس جملہ وسائل اور اسباب موجود ہیں۔

اس دو جماعتی نظام کی کارکردگی کا نتیجہ یہ نکلا ہے کہ پارلیمانی یا کابینی حکومت جماعتی حکومت میں بدل گئی ہے۔ اسی لیے اکثریتی پارٹی اپنے سیاسی حاکم یعنی رائے دہندگان کی نمائندہ ہونے کی بنا پر اصل بادشاہ ہے۔

سیاسی پارٹیوں کی تنظیم اور ڈسپلن

برطانوی سیاسی پارٹیوں کے دو عضو ہوتے ہیں۔ ایک کو پارلیمانی پارٹی (Parliamentary Party) اور دوسرے کو پارٹی تنظیم یا تنظیمی پارٹی (Party Organization) کہتے ہیں۔ پارلیمانی پارٹی اپنے لیڈر یعنی وزیر اعظم کی قیادت میں کام کرتی ہے۔ اس کا وجود تنظیمی پارٹی سے علیحدہ ہوتا اور وہ تنظیمی پارٹی کے کنٹرول سے آزاد ہوتی ہے۔ کبھی ایک ہی فرد دونوں پارٹیوں کا سربراہ ہوتا ہے

اور کبھی دونوں کے سربراہ الگ ہوتے ہیں کبھی پارلیمانی اور تنظیمی شاخوں کے درمیان تال میل کے لئے رابطہ کمیٹی (Liaison Committee) کام کرتی ہے۔ لیکن پارلیمانی پارٹی کا سربراہ تنظیمی پارٹی میں بھی سب سے زیادہ دخل رکھتا اور بااثر ہوتا ہے۔ کابینہ کا مرتبہ اکثریتی پارلیمانی پارٹی کی لیڈر شپ کا ہے، حالانکہ اس کا وجود پارلیمانی پارٹی سے جدا ہے اس لئے پارلیمانی پارٹی کابینہ کو کنٹرول نہیں کرتی بلکہ خود کابینہ پارلیمانی پارٹی کو کنٹرول کر کے آزادانہ حیثیت سے کام کرتی ہے۔

دارالعوام میں پارلیمانی پارٹیاں اس شکل سے منظم کی جاتی ہیں: اکثریتی پارٹی کا لیڈر وزیراعظم کے منصب پر فائز ہو کر اپنی پارٹی کے سربرآوردہ لوگوں سے اپنی کابینہ اور وزارت بناتا ہے۔ یہ سارے وزارتی منصب دار ایوان میں حزب اقتدار کی اگلی صفوں میں بیٹھتے ہیں۔ انہیں ارباب حکومت یا (Treasury Benches) کہتے ہیں۔ ان کے پیچھے کی بنچوں پر بیٹھنے والوں کو پس نشیں ر (Back Benches) کہا جاتا ہے۔ حزب اختلاف کا لیڈر سرکاری طور پر قاید اختلاف (Leader of the Opposition) کہلاتا ہے۔ حزب اختلاف کی اگلی بنچوں پر بیٹھنے والے فرضی کابینہ کے ارکان ہوتے ہیں۔ پچھلی بنچوں پر بیٹھنے والے اپوزیشن کے پس نشیں کہلاتے ہیں۔

پارلیمانی پارٹیوں میں اتحاد اور نظم وضبط برقرار رکھنے کی ذمہ داری پارٹی لیڈروں کی ہوتی ہے۔ اس کام میں اُن کی مدد ان کے متعلقہ چیف وہپ اور جونیر وہپ کرتے ہیں۔ وہپوں کا کام یہ ہے کہ وہ اپنے ارکان کو ایوان کے آئندہ کاروبار سے باخبر رکھیں، اہم مباحثوں کے دوران پارٹی کے ارکان کو ایوان میں حاضر رکھیں اور پارٹی لیڈر شپ کو پس نشینوں کے خیالات اور احساسات سے باخبر رکھیں۔ ہر پارلیمانی پارٹی تمام اہم مواقع پر اور ہفتہ وار ایک وہپ (ہدایت نامہ) جاری کرتی ہے۔ اس میں معینہ تاریخ کے زیر غور مسائل کی فہرست ہوتی ہے۔ جن نکات کے نیچے ایک لکیر ڈالی جائے تو اس سے مراد یہ ہے کہ مسئلہ سنگین نوعیت کا نہیں ہے۔ لیکن ارکان کی موجودگی اور

رائے شماری میں شرکت ضروری ہے۔ بالفرض کسی وجہ سے ووٹ نہیں ڈال سکے تو تادیبی کارروائی نہیں کی جا سکتی۔ جن مسائل کے نیچے دو لکیریں ڈالی جائیں وہ ایسے مسائل ہیں کہ اگر ارکان کسی مجبوری سے مباحثہ میں شریک نہ ہو سکیں تو روا ہو گا لیکن رائے شماری میں شرکت لازمی ہے کیوں کہ اہم سیاسی مسائل پر ہی دو لکیریں لگائی جاتی ہیں۔ جن نکات کے نیچے تین لکیریں ہوں وہ اہم ترین اور انتہائی سنگین مسائل ہیں۔ ان مسائل پر رائے شماری کے وقت اگر ارکان غائب ہوں تو حکومت کی شکست ہو سکتی ہے۔ لہٰذا ارکان کا نہ صرف مباحثہ میں بلکہ رائے شماری میں شریک ہونا قطعاً لازم ہے۔ تین لکیروں والے وہپ کی خلاف ورزی کرنے والے پارٹی پالیسی سے منحرف سمجھے جاتے ہیں۔ اس لئے وہپ ان سے واپس لے لیا جاتا ہے یعنی وہ پارلیمانی پارٹی کی رکنیت سے خارج سمجھے جاتے ہیں آئندہ نہ انہیں وہپ جاری ہو گا نہ اگلے چناؤ میں پارٹی انہیں اپنا ٹکٹ دے گی۔

دارالعوام میں حکومت کا چیف وہپ ایک وزارتی منصب دار یعنی پارلیمانی امین برائے خزانہ (Parliamentary Secretary of the Treasury) ہوتا ہے۔ اس کی معاونت کے لئے ایک ڈپٹی چیف وہپ، سات دوسرے وہپ اور پانچ اسسٹنٹ وہپ مقرر کئے جاتے ہیں۔ یہ سب وزارتی عہدہ دار ہیں اور انہیں سرکاری تنخواہ ملتی ہے۔ دارالامراء میں بھی سرکاری وہپ سرکاری تنخواہ دار ہوتے ہیں۔ حزب اقتدار کی طرح حزب اختلاف کے چیف وہپ اور دو اسسٹنٹ وہپوں کو بھی سرکاری تنخواہ دی جاتی ہے۔

پارلیمانی کنزرویٹو پارٹی کے لیڈر کا چناؤ اس پارٹی کے ارکانِ پارلیمان کرتے ہیں۔ دارالعوام میں کنزرویٹو ارکان کی تنظیم کا نام دی کنزرویٹو اینڈ یونینسٹ کمیٹی (The Conservative Unionist Committee) ہے۔ اس کا دوسرا نام 1922 کی کمیٹی (The Committee of 1922) بھی ہے۔ دارالعوام کے تمام کنزرویٹو بیک بنچرز اس کے رکن ہوتے ہیں۔ جب کنزرویٹو پارٹی برسرِ اقتدار ہوتی ہے تو وزرا اس

کے رکن نہیں ہوتے لیکن دعوت ملنے پر اس کی نشست میں شریک ہوتے ہیں۔ جب پارٹی اپوزیشن میں ہوتی ہے تو اس کے تمام ارکان اس کے رکن ہوتے ہیں۔ انہیں میں سے پارٹی لیڈر اپنی ایک صلاح کار کمیٹی کا چناؤ کرتا ہے جسے "لیڈر کی صلاح کار کمیٹی" (Leader's Consulative Committee) کہتے ہیں۔ اسی کمیٹی کے ارکان اختلاف کی اگلی بنچوں پر کنزرویٹو پارٹی کی فرضی کابینہ کی حیثیت سے بیٹھتے ہیں۔

لیبر پارلیمانی پارٹی کی تشکیل پارلیمان کے دونوں ایوانوں کے لیبر ارکان سے ہوتی ہے۔ پارلیمانی پارٹی کے لیڈر کا چناؤ ایک الیکٹورل کالج کے ذریعہ کیا جاتا ہے جس میں 40 فی صد ووٹ لیبر پارٹی سے ملحق ٹریڈ یونینوں کو، 30 فی صد حلقوں کی پارٹی شاخوں کو اور 30 فی صد پارلیمانی لیبر پارٹی کو دیے جاتے ہیں۔

پارلیمان سے باہر تنظیمی کنزرویٹو پارٹی کا سرکاری نام "دی کنزرویٹو اینڈ یونینسٹ ایسوسی ایشنز" (The Conservative and Unionist Associations) ہے۔ اس کے صدر نشیں (Chairman) کو پارٹی لیڈر نامزد کرتا ہے۔ حلقہ جاتی پارٹیوں کے کاموں کی نگرانی اور تال میل کے لئے اس کا ایک مرکزی دفتر (Central Office) کام کرتا ہے۔ ہر حلقۂ انتخاب میں ایک حلقہ جاتی پارٹی (Constitunecy Party) کام کرتی ہے۔ اس کا سربراہ "ایجنٹ" (Agent) کہلاتا ہے اور اس کی مدد کے لئے ایک لوکل سکریٹری مقرر کیا جاتا ہے۔ یہ دونوں افسر مرکزی دفتر کے ماتحت ہوتے ہیں اور مقامی خط و کتابت اور روابط عامہ کے لئے ذمہ دار ہوتے ہیں۔

تنظیمی لیبر پارٹی کا نام "نیشنل آرگنائزیشن آف لیبر پارٹی" ہے اس کے چرمین اور جنرل سکریٹری کو اسکی "قومی عاملہ کمیٹی" (National Executive Committee) چنتی ہے۔ حلقہ جاتی شاخیں اور ان کے عہدہ دار اسی عاملہ کمیٹی کی نگرانی میں کام کرتے ہیں۔ لیبر پارٹی اور اس سے ملحق ٹریڈ یونین کانگریس کے درمیان تال میل نیشنل کونسل آف لیبر اور کوآپریٹو یونین کے ساتھ تال میل لیبر پارلیمانی کمیٹی کرتی ہے۔

برطانیہ میں عام چناؤ کے لئے امیدواروں کے ناموں کی سفارش حلقہ جاتی پارٹیاں

کرتی ہیں لیکن نامزدگی کا حق مرکز کو ہے ۔ مرکز سے نامزدگی کے بعد مقامی شاخیں پارٹی کے امیدواروں کے حق میں الیکشن مہم چلاتی ہیں ۔

پارٹی ڈسپلن : چوں کہ دو جماعتی نظام کا مقصد یہ ہے کہ اکثریتی پارٹی حکومت بنا کر عوام کی منظور کردہ پالیسی کو لاگو کرے اور اقلیتی پارٹی حکومتِ وقت کی نکتہ چیں اور متبادل ہونے کا رول ادا کرے لہٰذا دونوں پارٹیوں کی موثر کارکردگی کے لئے ان کے اندر کا اتحاد اور ڈسپلن (نظم وضبط) ایک فطری ضرورت ہے ۔ پارٹی ڈسپلن کی پہلی بنیاد پارٹی پالیسی اور پارٹی لیڈرشپ کے تئیں ارکان کی وفاداری ہے ۔ دوسری بنیاد پارٹی لیڈر کی بالاتری ہے جو ارکان کو سیاسی مناصب اور دیگر مادی فواید اور اعزازات سے نواز کر یا دارالعوام کو توڑ کر نئے چناؤ کی دھمکی سے منحرف افراد اور دھڑوں کو قابو میں رکھ سکتا ہے ۔ تیسری بنیاد وہپوں کی تنظیم ہے جس کا خاص مقصد ہی لیڈر کی نگرانی میں پس نشینوں سے ربط رکھنا ، انہیں پارلیمان کی جاریہ اور آئندہ کارروائیوں سے اور پارٹی کی سرگرمیوں سے باخبر کرنا اور انہیں تمام اہم مواقع پر پارلیمان میں موجود رہ کر حکومت کے حق میں ووٹ دینے کی تاکید کرنا ہے ۔ اگر دونوں پارٹیوں کے ارکان کو پارٹی ڈسپلن سے آزاد کر کے ووٹ دینے کا حق دیا جائے تو ذمہ دار حکومت اور ذمہ دار اختلاف دونوں کا خاتمہ ہو جائے گا ۔ دوسری طرف پارٹی ڈسپلن کے معنی پارٹی لیڈروں کی ڈکٹیٹرشپ کے نہیں پارٹی ڈسپلن کی غرض پارٹی کی پالیسیوں کو نجی اور گروہی مفادات سے بالاتر رکھنا ہے ۔ پارٹی ڈسپلن کے معنی یہ بھی نہیں کہ پس نشینوں کو ایوان میں بولنے کا حق نہیں ہے یا انہیں اپنے ضمیر اور عقیدہ سے دست بردار ہونا پڑتا ہے ۔ ارکان کو نہ صرف ایوان میں اظہارِ رائے کی پوری آزادی ہوتی ہے بلکہ انہیں اپنے ضمیر کے مطابق ووٹ دینے کی بھی آزادی ہے بشرطیکہ پارٹی نے کوئی وہپ جاری نہ کیا ہو یا ان کے مخالفانہ ووٹ سے حکومت کی اکثریت ٹوٹنے کا خطرہ نہ ہو ۔ پارٹی ڈسپلن کی ضرورت ایوان میں رائے شماری کے وقت شدید تر ہوتی ہے ۔ خصوصاً وہپ جاری ہونے کے بعد پارٹی کے خلاف ووٹ دینا بغاوت سمجھا جاتا ہے اور اس کے

خلاف تادیبی کارروائی کی جاتی ہے۔

دوجماعتی نظام کی خصوصیات

برطانیہ کے دوجماعتی نظام کی چار بنیادی خصوصیات یہ ہیں۔

(۱) یہ ایک ایسا دوجماعتی نظام ہے جو کبھی عمداً تشکیل نہیں کیا گیا بلکہ اتفاقاً ازخود وجود میں یا ہے۔ اس اصطلاح کے یہ معنی ہرگز نہیں کہ ملک یا پارلیمان میں فقط دو سیاسی پارٹیاں پائی جاتی ہیں۔ بلکہ اس سے مراد وہ جماعتی نظام ہے جس میں ہر عام چناؤ حکومت چلانے کی دعوے دار دو بڑی پارٹیوں کے درمیان سیدھا مقابلہ ہوتا ہے۔ اس نظام کا سب سے بڑا فایدہ یہ ہے کہ رائے دہندگان اپنے ووٹ کے ذریعہ اپنی حکومت کا چناؤ خود کرتے ہیں۔ دوسرے یہاں کابینہ اپنے ہر کام کے لئے پارلیمان اور عوام کے سامنے مسئول ہے۔ اس کے برعکس کثیر جماعتی متناسب نمائندگی والے انتخابی نظام میں حکومت کا انتخاب رائے دہندگان نہیں بلکہ رائے دہندگان کے ذریعہ چُنا گیا پارلیمانی ایوان کرتا ہے۔ اور چوں کہ اس نظام میں کسی ایک پارٹی کو قطعی اکثریت ملنا مشکل ہے لہٰذا متحدہ محاذ اور مخلوط وزارت سے چھٹکارا نہیں۔ مخلوط وزارت نہ زیادہ مضبوط اور پایدار ہوتی ہے نہ اس کی ذمہ داری کو افراد اور شریک پارٹیوں کے درمیان متعین کرنا آسان ہوتا ہے۔

برطانیہ کی الیکشنی اور پارلیمانی سیاست پر 1867 سے تاحال دو بڑی سیاسی پارٹیاں حاوی رہی ہیں۔ 1832 سے 1918 تک کنزرویٹیو اور لبرل پارٹیاں یکے بعد دیگرے برسراقتدار آتی رہیں۔ پھر 1924 سے تاحال کنزرویٹیو اور لیبر پارٹیاں یکے بعد دیگر اقتدار میں آتی رہی ہیں۔ یہ دوجماعتی نظام چھوٹی پارٹیوں کے لئے بڑا جفاکش ہے۔ مثال کے طور پر 1983 اور 1987 میں چنے گئے دارالعوام میں دو بڑی پارٹیوں یعنی برسراقتدار کنزرویٹیو پارٹی اور برسراختلاف لیبر پارٹی کے علاوہ نو[9] دوسری چھوٹی یا

علاقائی پارٹیوں کو برائے نام نمائندگی حاصل ہوئی۔ برطانوی کمیونسٹ پارٹی، برطانوی سوشلسٹ پارٹی اور نیشنل فرنٹ جیسی پارٹیاں ملک میں وسیع تنظیم رکھتی ہیں لیکن پارلیمان میں ایک بھی سیٹ حاصل نہیں کر سکیں۔ تیسری پارٹیوں کے دارالعوام کی چند سیٹوں پر قابض ہو جانے سے نظام حکومت پر کوئی اثر نہیں پڑتا۔ نہ تو وہ کبھی دونوں بڑی پارٹیوں کے ارکان کو توڑ سکتی ہیں اور نہ کبھی ان کے ساتھ مخلوط وزارت بنانے کا خواب دیکھ سکتی ہیں۔ کیوں کہ دو جماعتی نظام متحدہ محاذوں اور مخلوط وزارتوں کا عین دشمن ہے۔ ہر برسر اقتدار پارٹی دوسروں کے ساجھے میں حکومت چلانے سے بہتر سمجھتی ہے کہ ایوان کو توڑ کر نئے چناؤ میں عوام کا سامنا کرے۔ اس نکتہ کو سمجھے بغیر برطانوی نظام حکومت کو سمجھنا مشکل ہوگا۔

(2) برطانیہ کی سیاسی پارٹیاں صحیح معنی میں "عوامی" پارٹیاں ہیں جو گروہی، طبقاتی، نسلی اور علاقائی امتیازات اور مفادات سے بالاتر ہو کر فقط قومی مفادات کو پروان چڑھانے کے لئے الیکشنی میدان میں آتی ہیں۔ ان پارٹیوں کی شاخیں ہر پارلیمانی حلقہ اور ہر بلدیہ میں قائم ہیں۔ کنزرویٹیو پارٹی کے ارکان کی موجودہ تعداد تقریباً بیس لاکھ، لیبر پارٹی اور ملحقہ ٹریڈ یونینوں کے ارکان کی تعداد تقریباً 60 لاکھ، لبرل پارٹی کے ارکان کی تعداد دو لاکھ اور 1981 میں قائم ہونے والی سوشل ڈیموکریٹک پارٹی کے ارکان کی تعداد (1987 میں) پچاس ہزار تھی۔ پارٹیوں کے ارکان اور حامیان اپنی پارٹیوں کو سرگرم رکھنے کے لئے پابندی سے ماہانہ یا سالانہ چندہ دیتے ہیں۔ اور اندازہ ہے کہ ایک کروڑ سے زاید کی آبادی پارٹیوں کو چلانے کے لئے پابندی سے چندے ادا کرتی ہے۔ دنیا کے کسی دوسرے ملک میں رائے دہندگان کی اتنی کثیر تعداد نہ پارٹیوں کی رکنیت لیتی ہے نہ انہیں چندہ دیتی ہے۔

(3) برطانیہ کی دونوں بڑی پارٹیاں اور سوشل اینڈ لبرل ڈیموکریٹس قومی پیمانہ کی مرکزی تنظیم رکھنے والی پارٹیاں ہیں۔ ان کی مرکزیت (Centralization) اور ہمہ گیری ان کی تیسری خصوصیت ہے۔ ویلز، اسکاٹستان اور شمالی آئرستان میں چھوٹی

چھوٹی علاقائی پارٹیاں بھی پائی جاتی ہیں ۔ لیکن ملکی اور مقامی سیاست میں انہیں کوئی مقام حاصل نہیں ہے۔

ولایاتِ متحدہ میں بھی دو جماعتی نظام پایا جاتا ہے ۔ لیکن وہاں دو بڑی پارٹیاں مرکزی نہیں بلکہ وفاقی کردار رکھتی ہیں ۔ وہاں ہر ریاست میں ہر پارٹی کی شاخ اپنی جگہ ایک آزاد اور خود مختار اکائی ہوتی ہے ۔ اس کی وجہ وہاں کا وفاقی صدارتی نظام ہے ۔ چوں کہ وہاں کی مرکزی حکومت کسی مرکزی پارلیمان کے وسیلہ سے نہیں بلکہ عام چناؤ سے تشکیل ہوتی ہے اس لئے وہاں مرکزی پارٹیوں کی ضرورت بھی نہیں ہے ۔ لیکن ہر چوتھے سال پارٹیوں کو صدارت کے لئے اپنے امیدواروں کا انتخاب کرنے اور ان کے حق میں مہم چلانے کی ضرورت ہوتی ہے ۔ لہٰذا صدر اور نائب صدر کے عہدوں کے لئے نامزدگی کے لئے وہ اپنی پارٹی کا قومی اجتماع (National Convention) منعقد کرتی ہیں اور نامزد امیدواروں کے حق میں انتخابی مہم چلانے اور وسائل مہیا کرنے کے لئے ہر پارٹی ایک قومی کمیٹی (National Committee) تشکیل کرتی ہے یہ قومی کمیٹی ریاستی پارٹیوں کے درمیان تال میل کے لئے ایک طرح کا وفاقی رابطہ ہوتی ہے۔

اس کے برعکس برطانیہ کی سیاسی پارٹیاں آزاد خود مختار علاقائی اکائیوں کا وفاق نہیں بلکہ قومی پیمانہ کی مرکزی تنظیم والی وحدانی جماعتیں ہیں جو اپنی حلقہ جاتی اور مقامی شاخوں کی تشکیل اور کارکردگی پر مکمل کنٹرول رکھتی ہیں ۔ مقامی شاخوں کے تمام عہدہ دار اور ارکان مرکزی لیڈرشپ کی پالیسیوں اور ہدایات کے پابند ہوتے ہیں ۔ ہر عام چناؤ میں نامزد امیدواروں کی فہرست مرکز جاری کرتا ، چناؤ مہم کو مرکز سے چلایا جاتا اور مہم کے سارے اخراجات کو مرکز ہی پورے کرتا ہے۔

(4) اگرچہ برطانیہ کی تینوں بڑی پارٹیاں سماج کے دو خاص طبقوں یعنی اعلیٰ اور درمیانی اور زیریں یعنی محنت کش طبقوں کی نمائندگی کے لئے وجود میں آئیں اس لئے اُن میں سے ہر ایک پارٹی چند مخصوص سیاسی اصولوں اور رجحانات کی ترجمانی کرتی

ہے، لیکن اپنے انتخابی اعلانات اور نظریات کے باوجود جب وہ برسر اقتدار آتی ہیں تو جماعتی نظریات یا مجرد اصولوں سے نہیں عملی تجربہ کی روشنی میں پالیسی بناتی ہیں۔ اسی لئے ان پارٹیوں کو "نیم نظریاتی" (Semi-ideological) پارٹیاں کہا جاتا ہے۔ شاید برطانوی کمیونسٹ پارٹی وہاں نظریاتی پارٹی کی واحد مثال ہے۔ اب جہاں تک قومی پالیسی کے بنیادی اصولوں کا تعلق ہے مثال کے طور پر فلاحی ریاست، مخلوط معیشت، کامل روزگار، اقتصادی بڑھوتری اور پیداواری صلاحیت کا تو دونوں پارٹیاں ان اصولوں پر متفق ہیں لیکن اصولوں پر عمل کرنے کیلئے ان کے طریقے جداگانہ ہیں 1945 سے 1950 تک ملک میں جمہوری اشتراکیت لانے کیلئے لیبر پارٹی اصولاً تمام کلیدی صنعتوں کو قومی ملکیت میں لینے (Nationalization) کی پابند تھی۔ لیکن 1979 میں برسر اقتدار آنے والی کنزرویٹیو حکومت اقتصادی بڑھوتری کو تیز تر کرنے کے لئے قومی ملکیت میں لی گئی صنعتوں کو یکے بعد دیگرے نجی ملکیت میں دے رہی ہے جسے (Privatization) کہتے ہیں۔ لیبر پارٹی شروع ہی سے مزدور طبقہ کے مفادات کی ترجمان رہی ہے لیکن 1974ء کے بعد اُس نے افراطِ زر کو روکنے کے لئے مزدور طبقہ کی اجرتوں کو منجمد کر دیا۔ بعض اوقات حالات سے مجبور ہو کر حکمران پارٹیاں "یو" موڑ (U-turn) لیتی ہیں یعنی اپنے اعلان کردہ اصولوں کے بالکل برعکس کارروائی کرتی ہیں۔ کبھی دائیں بازو کی پارٹی انقلابی پالیسی بناتی ہے اور کبھی بائیں بازو کی پارٹی مالکانہ حقوق اور استقراری مفادات کا دفاع کرنے لگتی ہے۔ لیکن عام طور سے یہ نیم نظریاتی پارٹیاں اپنے اصولوں کو برتنے والی ہیں۔

بیسویں صدی کی کنزرویٹیو پارٹی نے انیسویں صدی کی لبرل پارٹی کے تمام اصولوں اور مقاصد کو اپنالیا۔ دھیرے دھیرے لبرل پارٹی کا زوال ہو گیا اور اس کی جگہ لیبر پارٹی دوسری بڑی پارٹی بن کر اُبھری۔ کنزرویٹیو پارٹی کا ایک بنیادی اصول یہ ہے کہ سیاست کو انسانوں کی اہم ترین سرگرمی نہیں سمجھنا چاہئیے۔ نہ سیاسی طریقہ سماج کی اصلاح کا بہترین طریقہ ہے۔ حکومت کو وہ پہلے کی طرح ایک ناگزیر برائی قرار دیتے ہیں کیوں کہ اس کی بنیاد طاقت اور جبر پر ہے۔ اسی لئے وہ سماجی

واقتصادی معاملات میں حکومت کی مداخلت کے خلاف ہیں کیوں کہ اس سے سماج کی اصلاح یا ترقی ممکن نہیں ہے۔ وہ بعض صورتوں میں سرکاری مداخلت اور کنٹرول کی ضرورت تسلیم کرتے ہیں لیکن عموماً نجی ملکیت اور نجی کاروبار کی آزادی کے حامی ہیں۔ جہاں تک سرکاری پالیسی کا تعلق ہے کنزرویٹو پارٹی مجرد اصولوں یا خیالی نقشوں کو نہیں بلکہ عوام کی ضروریات اور تقاضوں کو اہمیت دیتی ہے۔ ان کے نزدیک اصولوں کو عمل سے نکلنا چاہیئے نہ کہ عمل کو اصول سے ماخوذ ہونا چاہیئے۔

لیبر پارٹی والے جمہوری اشتراکیت پر یقین رکھتے ہیں۔ لیکن نجی ملکیت کے منکر نہیں۔ بلکہ مخلوط معیشت ان کے نزدیک اشتراکیت لانے کا اچھا وسیلہ ہے۔ وہ سماجی نا برابری کو دور کرنے، مزدور طبقہ کا معیارِ زندگی بلند کرنے اور صنعتوں کے انتظام میں مزدوروں کی شرکت کے قائل ہیں۔

پریشر گروپ

برطانوی جمہوریت کا ایک وصف یہ بھی ہے کہ وہاں سیاسی پارٹیوں کے ساتھ بڑی تعداد میں انواع و اقسام کے پریشر گروپ پرائیوٹ مفادات، پیشوں اور مقاصد کی نمائندگی اور وکالت کے لئے پائے جاتے ہیں۔ یہ گروہ اپنے مقاصد کے حصول کے لئے وزراء اور سول حکام پر دباؤ ڈالتے، ارکانِ پارلیمان سے ربط پیدا کرتے اور ذرائع ابلاغِ عامہ کے ذریعہ اپنے نظریات اور مقاصد کی تشہیر کرتے ہیں۔ اپنی کارکردگی سے یہ گروہ جمہوری پالیسی سازی کے عمل میں معاون ہوتے ہیں۔

پریشر گروپ اپنے مقصد، تنظیم اور طریقِ کار میں سیاسی پارٹیوں سے مختلف ہیں سیاسی پارٹیاں قومی پیمانہ کی وہ انجمنیں ہیں جو سماج کے بیشتر طبقوں کی نمائندگی بیشتر مفادات کی ترجمانی کرتی، قومی نوعیت کی پالیسیاں اور پروگرام وضع کرتی اور ان پالیسیوں پر عملدآمد کے لئے حصولِ اقتدار کی خواہاں ہوتی اور حصولِ اقتدار کے لئے چناؤ لڑتی ہیں۔

ان کے برعکس پریشر گروپ محدود رکنیت رکھنے والے وہ گروہ، انجمنیں یا تحریکیں ہیں جن کا مقصد حصولِ اقتدار کی غرض سے چناؤ لڑنا نہیں بلکہ ہر ممکن سیاسی وغیر سیاسی طریقوں سے اپنے مخصوص مفادات یا مقاصد کی ترجمانی اور حفاظت کرنا ہے۔

برطانیہ کی معاصر سیاست میں قومی سطح پر دو اہم ترین مفادی گروہوں یعنی مالکان کی انجمن کنفیڈریشن آف برٹش انڈسٹری اور مزدوروں کی انجمن ٹریڈ یونین کانگریس کے درمیان سمجھوتہ سے اہم ترین اقتصادی، مالی، سماجی پالیسیاں تشکیل کی جاتی ہیں۔ جہاں تک مفادات کی نمائندگی کا سوال ہے ان گروہوں نے اپنے طرزِ عمل سے پارلیمان کے روایتی رول کو کمزور کر دیا ہے۔ کیوں کہ حکومت کے بیشتر فیصلے اب پارلیمان سے باہر انہیں منظم مفادات کے مشورہ اور رضامندی سے کر لیے جاتے ہیں۔

قومی سطح پر محنت کش طبقہ کی بااثر نمائندہ تنظیم ٹریڈ یونین کانگریس ہے جو 1868 میں تشکیل ہوئی۔ برطانوی معیشت میں ٹریڈ یونینیں بہت زیادہ سرگرم اور فعال عنصر ہیں۔ مزدوروں کی پچاس فی صد تعداد ان سے وابستہ ہے۔ پانچ سو 500 سے زیادہ ٹریڈ یونینیں ٹریڈ یونین کانگریس سے ملحق ہیں۔ ان ٹریڈ یونینوں کے ارکان بالواسطہ طور سے لیبر پارٹی کے رکن ہوتے ہیں اور اپنی ٹریڈ یونین کے وسیلہ سے لیبر پارٹی کو چندہ دیتے ہیں۔

قومی سطح پر صنعت کار اور کاروباری طبقہ کی نمائندگی کنفیڈریشن آف برٹش انڈسٹری کرتی ہے۔ جو 1965ء میں قائم ہوئی۔ 1983 میں اس وفاق سے نجی زمرہ کی گیارہ ہزار سے زاید اکائیاں، عوامی زمرہ کی بیشتر صنعتیں اور کاروباریوں کی دو سو سے زاید نمایندہ انجمنیں ملحق تھیں۔

مفادی گروہ کی دوسری مثالیں نیشنل فارمر یونین اور کوآپریٹیو یونین ہیں جن کے ارکان کی تعداد بالترتیب دو لاکھ اور سوا کروڑ سے زاید ہے۔ تعلیمی میدان میں ایسوسی ایشن آف یونیورسٹی ٹیچرز اور نیشنل یونین آف اسٹوڈنٹس تعلیمی پالیسی اور تعلیمی انتظام میں بڑا دخل رکھتی ہیں۔

برطانیہ میں جمہوری پالیسی سازی کے مقصد سے سرکاری حکام اور پریشر گروہوں کے ترجمانوں کے درمیان صلاح ومشورہ کے بے شمار رسمی اور غیر رسمی طریقے ایجاد کیے گئے ہیں۔ رسمی صلاح ومشورہ کے تین خاص طریقے یہ ہیں:۔

(1) پیشگی صلاح ومشورہ کی روایت: فیصلہ سازی یا انتظامی اقدام سے پہلے سرکاری محکمے بذاتِ خود متاثرہ پارٹیوں اور مفادات سے مشورہ کرنا ضروری سمجھتے ہیں۔ اس روایت کو دو عوامل سے تقویت ملی ہے۔ اول یہ کہ برطانیہ کے شہری ملازم لبرل تعلیم سے آراستہ ہونے کی بنا پر عمومی انتظام کی مہارت اور عام مسائل کو وسیع النظری اور لبرل طریقہ سے دیکھنے کی صلاحیت رکھتے ہیں لیکن تکنیکی معاملات سے ان کی واقفیت محدود ہوتی ہے۔ لہٰذا تکنیکی معلومات کے حصول اور تکنیکی مسائل کو سمجھنے کے لئے انہیں متعلقہ صنعتوں یا پیشوں کے نمائندوں سے مشورہ کرنا پڑتا ہے۔ دوم، سرکاری محکمے سرکاری پالیسیوں پر عملدرآمد اور انکی کامیابی کیلئے عوام کے تعاون اور اشتراک کو ضروری سمجھتے ہیں۔ ضروری نہیں کہ صلاح ومشورہ کے اس عمل سے متعلقہ پبلک اُن سے تعاون بھی کرے لیکن رائے عامہ کو نظر انداز کرنا یا کسی فیصلہ کو جبراً مسلط کرنا برطانیہ کی روایات کے خلاف ہے۔ اسی لیے سرکاری محکموں کے اہم اقدامات سے پہلے اور پارلیمان میں بلوں کی پیشی سے پہلے قرطاس ابیض (White Paper) اور قرطاسِ اخضر (Green Paper) جاری کیے جاتے ہیں۔

(2) سرکاری انکوائری کی روایت۔ کسی اہم مسئلہ پر پالیسی کے بنانے سے پہلے حکومت شاہی تحقیقاتی کمیشن مقرر کرتی یا محکمہ جاتی انکوائری کراتی یا ثالثی کے اداروں سے رجوع کرتی ہے۔ الغرض ہر ممکن طریقہ سے متاثرہ پارٹیوں کے نمائندوں کو اپنے خیالات پیش کرنے کا موقع دیا جاتا ہے۔

(3) مشاورتی کمیٹیاں۔ برطانیہ میں مختلف وزارتوں اور محکموں سے ملحق پانچ سو سے زائد صلاح کار کمیٹیاں جانچ پڑتال اور چھان بین کا کام کرکے انتظامی امور میں سفارشات دیتی رہتی ہیں۔ یہ کمیٹیاں متعلقہ محکموں کے افسروں اور متعلقہ مفادات کے نمائندوں سے تشکیل کی جاتی ہیں۔

ان رسمی مواقع کے علاوہ پریشر گروپ اپنے کارندوں کے ذریعہ سرکاری حکام سے غیر

رسمی رابطہ بھی قائم رکھتے، ارکان پارلیمان سے اپنے حق میں تقریریں کراتے اور بڑے پیمانہ پر مواصلات عامہ کا استعمال اپنے پرچار کے لئے کرتے ہیں۔ بہرحال ان کے پریشر کا ہدف سرکاری پالیسی اور سرکاری انتظامیہ ہی ہوتی ہے۔

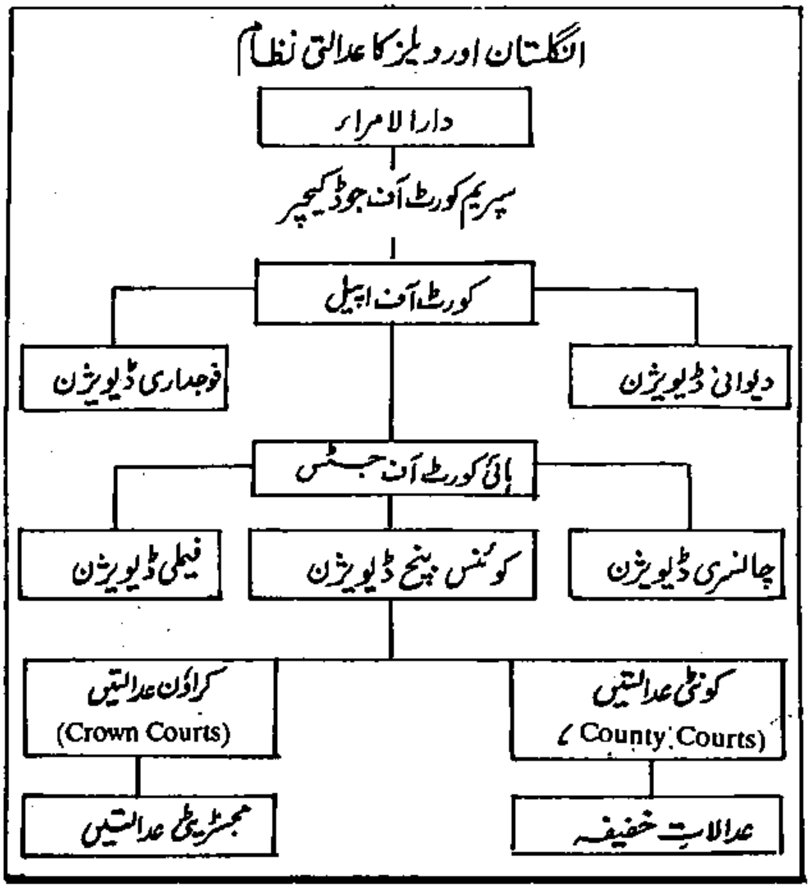
باب ہشتم

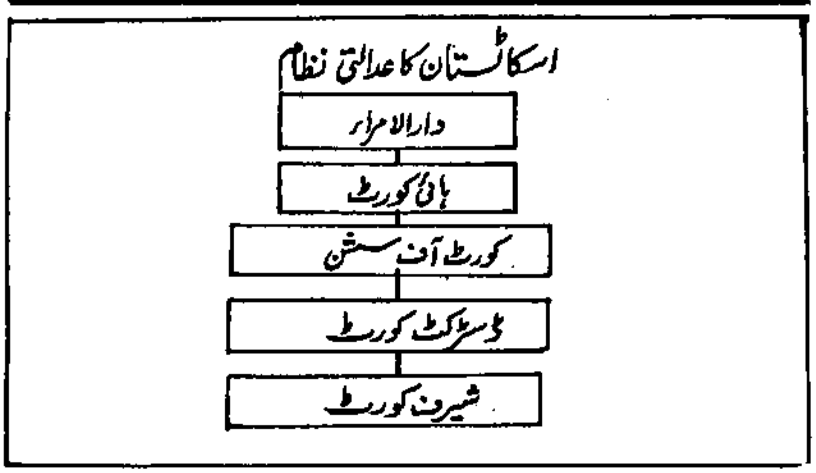
عدالتی نظام

برطانیہ میں قانون کی حکمرانی کا اصول ایک ہزار برس سے اور عدلیہ کی آزادی کا اصول 1701 کے قانون بندوبست سے قایم ہے۔ اگرچہ عدلیہ کے حکام کو ملکہ حکومت کی سفارش پر مقرر کرتی ہے لیکن نیک چلنی کے دوران وہ اپنے عہدوں پر قایم رہتے ہیں اور ملکہ انہیں پارلیمان کے مطالبہ کے بغیر برطرف نہیں کر سکتی۔ انتظامیہ اور عدلیہ دونوں قانون کی حکمرانی کے اصول کے پابند ہیں۔ عدالتوں کا بنیادی کام نہ صرف قانون کی تشریح کرنا ہے بلکہ یہ تحقیق کرنا بھی ہے کہ حکومت کے کارندوں کی ہر کارروائی قانوناً مستند ہے۔ خواہ کامن لا سے خواہ پارلیمانی قانون سے۔ اگر کوئی سرکاری فیصلہ یا اقدام قانونی سند نہیں رکھتا یا قانون کے منافی ہے تو عدالتیں اُسے متجاوزِ قانون (Ultra Vires) قرار دے کر رد کر سکتی ہیں۔ عدالتوں کا دوسرا بنیادی کام نہ صرف عام حالات میں بلکہ ناگہانی حالات اور جنگ کے دوران بھی افراد کے بنیادی حقوق اور آزادیوں کی حفاظت کرنا اور انہیں سرکاری حکام اور نجی افراد کی زیادتیوں سے بچانا ہے۔

اگرچہ سلطنتِ متحدہ ایک وحدانی ملک ہے لیکن اس کے تین علاقوں یعنی انگلستان اور ویلز، اسکاٹستان اور شمالی آئرستان میں علیحدہ قانونی اور عدالتی نظام

پایا جاتا ہے۔ یہاں کے قوانین کے تین خاص ماخذ ہیں: (1) وضعی قانون (2) کامن لا اور (3) یورپی برادری کا قانون۔ "وضعی قانون" سے مراد نہ صرف پارلیمان کے وضع کردہ قوانین بلکہ پارلیمانی قوانین کے تحت دیے گئے اختیارات سے بنائے گئے سرکاری ضوابط (جو احکام باجلاس کونسل کے ذریعہ منظور کیے جاتے ہیں) اور پارلیمان کے مفوضہ اختیارات سے بنائے گئے بلدیات (Local Bodies) اور حاکمیات (Authorities) کے بنائے ہوئے ذیلی ضابطے (By Laws) بھی ہیں۔ "کامن لا" کے اصولوں اور ضابطوں کو نہ کبھی قطعی طور سے متعین کیا گیا نہ کبھی ان کی تدوین کی گئی ہے۔ لیکن جب تک پارلیمان ان رواجی ضابطوں کو رد نہ کرے وہ قانون کا درجہ رکھتے ہیں اور جملہ عدالتیں انکی تشریح اور ان کا اطلاق کرنے کی پابند ہیں۔ "یورپی برادری کے قانون" (European Community Law) سے مراد وہ تمام معاہدات، مواثیق اور ضوابط ہیں جنھیں برادری کی عاملہ یعنی یورپین کمیشن (European Commission) برادری کی وزارتی کونسل (Council of Ministers) کی منظوری سے وضع کرتا ہے۔ ان قوانین کا تعلق یورپی برادری کی عملداری میں آنے والے اقتصادی، سماجی اور انتظامی امور سے ہے۔ ان ضابطوں کا سرچشمہ معاہدات روم (Treaties of Rome) ہیں جن کے تحت یورپی برادری قائم ہوئی۔ یہ ضابطے برادری کے ہر رکن ملک میں مقامی قانون سے بالاتر مانے جاتے ہیں۔ عموماً ان قوانین کو ملکی عدالتیں ہی لاگو کرتی ہیں لیکن ان کی تشریح اور اطلاق کے بارے میں آخری رولنگ دینے کا حق صرف یورپین کورٹ آف جسٹس کو ہے جس کا صدر مقام لکسمبورگ (Luxembourh) میں ہے۔ یورپی قوانین کے تحت دائر مقدمات میں ملکی عدالتوں کو حق دیا گیا ہے کہ وہ قانونی نکات پر یورپی عدالت کی پیشگی رولنگ حاصل کر سکتی ہیں۔


انگلستان اور ویلز کا عدالتی نظام
دارالامراء
سپریم کورٹ آف جوڈیکیچر
کورٹ آف اپیل
فوجداری ڈویژن
دیوانی ڈویژن
ہائی کورٹ آف جسٹس
فیملی ڈویژن
کوئنس بینچ ڈویژن
چانسری ڈویژن
کراؤن عدالتیں
(Crown Courts)
کونٹی عدالتیں
(County Courts)
مجسٹریٹی عدالتیں
عدالات خفیفہ


اسکاٹستان کا عدالتی نظام
دارالامراء
ہائی کورٹ
کورٹ آف سیشن
ڈسٹرکٹ کورٹ
شیرف کورٹ

شمالی آئرستان میں پارلیمان کے ایک قانون کے تحت ایک علیحدہ سپریم کورٹ ایک فوجداری اپیل کورٹ اور مقامی دیوانی اور فوجداری عدالتیں کام کرتی ہیں۔

سلطنتِ متحدہ کی نوآبادیوں اور دولتِ مشترکہ کے اُن ملکوں میں جنہوں نے پریوی کونسل کی اپیلی عملداری ختم نہیں کی ہے ملکی عدالتوں کے فیصلوں کے خلاف پریوی کونسل سے اپیل کی جاسکتی ہے جو دارالامراء کے ساتھ برطانیہ کی دوسری سپریم کورٹ ہے۔

انگلستان اور ویلز میں مجسٹریٹوں کی عدالتیں تقریباً تمام فوجداری مقدمات کی سماعت کرتی اور سنگین جرائم کی ابتدائی تفتیش بھی کرتی ہیں۔ کراؤن عدالتیں جو مجسٹریٹی عدالتوں سے اُوپر ہوتی ہیں اُن فوجداری مقدمات کی جن کی سماعت مجسٹریٹوں کے دائرۂ اختیار میں نہیں جیوری (Jury) کے ذریعہ سماعت کرتی ہیں۔ مجسٹریٹی عدالتوں کی تعداد سات سو اور مجسٹریٹوں یا قضاۃِ امن (Justices of Peace) کی تعداد 25 ہزار ہے۔ کراؤن عدالتیں سنگین مقدمات کی اور مجسٹریٹی عدالتوں کے فیصلوں کے خلاف اپیلوں کی سماعت کرتی ہیں۔ کراؤن عدالتوں کے فیصلوں کے خلاف کورٹ آف اپیل (فوجداری ڈویژن) سے اپیل کی جاسکتی ہے۔ کورٹ آف اپیل کے فیصلوں کے خلاف دارالامرا سے اپیل کی جاسکتی ہے بشرطیکہ عدالت یا اٹارنی جنرل یہ تصدیق کردے کہ اس مقدمہ میں کوئی ایسا قانونی پہلو یا نکتہ رہ گیا ہے جس پر دارالامراء کی رائے لینا صائب ہوگا۔

تین سو کے قریب تعداد میں کونٹی عدالتوں کا کام معاہدات (Contract) نقضِ معاہدات (Breach of Contracts)، ٹرسٹ، رہن اور دیگر دیوانی مقدمات کی سماعت کرنا ہے۔ سپریم کورٹ آف اپیل کراؤن کورٹ اور ہائی کورٹ کے ججوں کا مرکب ہے۔ ہائی کورٹ آف جسٹس تین ڈویژنوں میں منقسم ہے:
(1) چانسری ڈویژن، کوئینس بنچ ڈویژن اور فیملی ڈویژن۔ یہ ابتدائی (Original) اور اپیلی (Appellate) دونوں طرح کی عملداری رکھتی ہے اور اس کا دائرہ تمام

دیوانی اور فوج داری مقدمات کو محیط ہے۔ ہائی کورٹ کے ججوں کی تعداد 80 کے قریب ہے اور اپنی تقرری کے بعد ہر ایک جج تینوں میں سے کسی ایک ڈویژن سے منسلک کیا جاتا ہے لیکن اپنے عہدہ کی میعاد کے دوران کسی دوسری ڈویژنوں کو بھی منتقل کیا جا سکتا ہے۔ چانسری ڈویژن کا سربراہ لارڈ چانسلر ہے لیکن اس کی نیابت وائس چانسلر کرتا ہے کوئنس بنچ ڈویژن کی سربراہی انگلستان کا لارڈ چیف جسٹس کرتا ہے جو ججوں کی ترتیبِ مراتب (Order of Precedence) میں لارڈ چانسلر کے بعد دوسرے درجہ پر ہے۔ فیملی ڈویژن کی صدارت اس کا پریزیڈنٹ کرتا ہے۔ کونٹی عدالتوں اور ہائی کورٹ کے فیصلوں کے خلاف کورٹ آف اپیل (دیوانی ڈویژن) سے اپیل کی جا سکتی ہے۔ اور کورٹ آف اپیل کے فیصلوں کے خلاف دارالامرا سے اپیل کی جا سکتی ہے جو تمام دیوانی مقدمات میں آخری اپیل کورٹ ہے۔ کورٹ آف اپیل کے ارکان باعتبارِ عہدہ یہ ہیں: لارڈ چانسلر لارڈ چیف جسٹس، فیملی ڈویژن کا صدر اور ماسٹر آف دی رولس (Master of the Rolls)۔ اس کے 18 عام جج لارڈ جسٹس آف اپیل (Lord Justice of Appeal) کہلاتے ہیں۔

دارالامرا بلکہ صحیح معنوں میں اس کی اپیلی کمیٹی (Appealate Committee) ملکہ کے ذریعہ تاحیات نامزد کیے گئے نو (9) امرائے استغاثہ پر مشتمل ہے۔ یہی کمیٹی لارڈ چانسلر کی صدارت میں اپیلوں کی سماعت کرتی اور اعلانی فیصلے یا قانونی رائے صادر کرتی ہے۔ کورم اگرچہ تین امرا کا ہے لیکن عموماً پانچ یا سات جج ایک ساتھ مل کر کارروائی کرتے ہیں۔ امرائے استغاثہ کے علاوہ اپیلوں کی سماعت میں امرائے قانون (یعنی سپریم کورٹ، اپیل کورٹ، ہائی کورٹ کے برسرکار یا سبکدوش جج جو دارالامرا کے رکن ہیں) بھی شریک ہو سکتے ہیں۔ اس وقت (18) امرائے قانون موجود ہیں۔

باب نہم

مقامی حکومت

ساخت، تشکیل اور کارکردگی

برطانیہ میں مرکزی حکومت کی طرح مقامی حکومت کی تاریخ بھی قرونِ وسطیٰ میں پیوست ہے۔ پچھلے ایک ہزار برسوں میں مختلف شہروں نے وقتاً فوقتاً تاجِ برطانیہ یعنی مرکزی حکومت کو مالی ادائیگی کرکے مقامی حکومتِ خود اختیاری (Local Self-Government) کا شاہی منشور (Royal Charter)، حاصل کیا اور اسی لیے چارٹرڈ ٹاؤن یا سٹی اور رایل برو (Royal Borough) کہلانے لگے۔ لیکن دیہی علاقے انیسویں صدی تک اُمرا اور زمیں داروں کی عملداری میں رہے۔ اولاً 1835 کے میونسپل کارپوریشن ایکٹ کے تحت 179 شہروں کے لیے یکساں میونسپل کارپوریشن قایم کیے گیے۔ پھر 1888، کے لوکل گورنمنٹ ایکٹ کے تحت شہری اور دیہی دونوں علاقوں کے لیے مقامی حکومت کا یکساں نظام قایم کیا گیا اور ان سبھی اکائیوں کے انتظام کے لیے براہ راست چنی گئی کونسلوں کا بندوبست کیا گیا۔ اس ایکٹ کے نفاذ کے بعد انگلستان اور ویلز میں 58 کونٹی کونسلیں (County Councils)، 535 شہر ضلعی کونسلیں

(Urbau District Councils) اور 473 دیہی ضلعی کونسلیں (Rural Districts Councils) کام کرنے لگیں۔ اسکاٹستان میں 21 بڑے برگ (Burgh). یعنی منطقے، 176 چھوٹے برگ اور 198 ضلعی کونسلیں قایم ہوئیں۔ مقامی حکومت کی یہ ساخت 1888 سے لوکل گورنمنٹ ایکٹ 1972 کے نفاذ تک برقرار رہی۔

مقامی حکومت کی ان اکائیوں کے درمیان رقبہ، آبادی اور آمدنی کے لحاظ سے بڑا تفاوت پایا جاتا تھا۔ اسی لئے مقامی حکومت کی اصلاح کی سفارش کرنے کے لئے ایک شاہی کمیشن 1966 میں مقرر کیا گیا جس نے 1969 میں رپورٹ دی۔ اسی رپورٹ کی بنیاد پر 1972 کا ایکٹ پاس ہوا جو شمالی آئرستان میں 1973 میں اور انگلستان اور ویلز میں 1974 میں لاگو ہوا۔ اسکاٹستان کے لئے الگ سے لوکل گورنمنٹ (اسکاٹ لینڈ) ایکٹ، 1973 پاس ہوا جو وہاں 1975 میں لاگو ہوا۔ مقامی حکومت کے نئے نظام کی نمایاں ترین خصوصیت یہ ہے کہ اس میں مقامی حکومت کی فقط دو یکساں اکائیاں یعنی کونٹی کونسلیں اور ڈسٹرکٹ کونسلیں قائم کی گئی ہیں۔

1972 کا ایکٹ انگلستان اور ویلز میں یکم اپریل 1974 سے لاگو ہوا۔ اس کے نتیجہ میں پرانے طرز کی 1400 کونسلوں کی جگہ انگلستان میں 39 نان میٹرو پولیٹن کونٹی کونسلیں (Non Metropolitan County Councils) اور اُن کے اندر 296 ڈسٹرکٹ کونسلیں قایم کی گئی۔ انگلستان میں چھے میٹرو پولیٹن کونٹی کونسلیں قائم کی گئیں جن کے اندر 36 میٹرو پولیٹن ڈسٹرکٹ بنائے گئے۔ (1985 کے لوکل گورنمنٹ ایکٹ کے ذریعہ میٹرو پولیٹن کونٹی کونسلیں توڑ دی گئیں اور ان کے کام میٹرو پولیٹن ڈسٹرکٹ کونسلوں کو منتقل کر دیئے گئے۔) عظیم تر لندن (Greater London) کے لئے 1963 سے گریٹر لندن میٹرو پولیٹن کونسل اور اس کونسل کے تحت 32 برو کونسلیں (Borough Councils) کام کرتی رہیں (لیکن

1985 کے ایکٹ سے گریٹر لندن میٹرو پولیٹن کونسل کو توڑ کے اس کے کاموں کو لندن کی برو کونسلوں اور بعض حاکمیات کو منتقل کر دیا گیا)۔ لندن شہر کے لئے ایک علیحدہ میونسپل کارپوریشن آف لندن کام کرتا ہے۔ 1972 کے ایکٹ کے تحت ہوئی تنظیم نو کے نتیجہ میں انگلستان اور ویلز میں کونسلروں کی تعداد پچاس ہزار سے گھٹ کر بائیس ہزار رہ گئی۔ 1972 کے ایکٹ نے موجودہ پارش کونسلوں (Parish Councils) اور کمیونٹی کونسلوں (Community Councils) کو بدستور باقی رکھا۔

لوکل گورنمنٹ (اسکاٹ لینڈ) ایکٹ، 1973 کے نفاذ کے بعد اسکاٹلستان میں پہلے کی 430 مقامی اکائیوں کی جگہ نو (۹) منطقائی کونسلوں (Regional Councils)، 53 ڈسٹرکٹ کونسلوں اور تین جزیری کونسلوں (Island Councils) پر مقامی حکومت کا دو سطحی نظام قایم کیا گیا۔ اسکاٹ لینڈ میں ان اکائیوں کے لئے پہلی بار چناؤ مئی 1974 میں ہوا۔ کونسلروں کے عہدہ کی میعاد چار سال ہے۔

اسکاٹش ضلعی کونسلوں کے صدر کو "لارڈ پرووسٹ (Lord Provost)" کہتے ہیں۔ وہ اپنے عہدہ کے اعتبار سے اپنے ضلع کا "لارڈ لیفٹیننٹ" ہوتا ہے۔ ان کے علاوہ ملکہ ہر ایک منطقہ (Region) اور جزیرہ کے لئے بھی لارڈ لیفٹیننٹ نامزد کرتی ہے۔

ان سرکاری اکائیوں کے علاوہ ہر مقامی آبادی کو اختیار ہے کہ وہ مقامی رائے کے اظہار کے لئے "کمیونٹی کونسل" تشکیل کر سکتی ہے۔ لیکن اس کونسل کی کوئی قانونی یا سرکاری حیثیت نہیں ہوتی۔ ان کمیونٹی کونسلوں کے لئے ترقیاتی اور فلاحی منصوبے تیار کرنے اور چلانے کی ذمہ داری ضلعی اور جزیری کونسلوں کی ہوتی ہے۔

کونٹی کونسلوں کا پہلا چناؤ 1973 میں ہوا اور اس کے بعد ہر چوتھے سال ہوتا رہا ہے۔ ان کونسلوں کے سارے رکن ایک ساتھ ریٹائر ہو جاتے ہیں۔ ڈسٹرکٹ کونسلوں کا پہلا چناؤ 1973، پھر 1976، اور 1979، اور اس کے بعد سے ہر چوتھے سال ہوتا رہتا ہے۔ لیکن میٹرو پولیٹن ڈسٹرکٹ کونسل کی ایک تہائی (⅓) نشستوں کے

لئے چناؤ ہر اُس سال ہوتا ہے جس میں کونٹی کونسل کا چناؤ نہ پڑ رہا ہو۔ نان میٹرو پولیٹن ڈسٹرکٹ کونسلوں کو اختیار ہے کہ چاہیں تو چار سال بعد چناؤ کرائیں اور چاہیں تو ہر سال (1/3) نشستوں کا چناؤ کرائیں۔ کونٹیوں کا چناؤ ایک رکنی انتخابی حلقوں سے ہوتا ہے اور سارے ارکان چوتھے سال ایک ساتھ ریٹائر ہوتے ہیں۔ لیکن ڈسٹرکٹ کونسلوں کا ہر وارڈ تین یا تین کے ضرب سے ارکان کا چناؤ کرتا ہے۔ اضلاع میں (1/3) کونسلر ایک وقت میں ریٹائر ہو جاتے ہیں۔ اسی لئے ہر چار میں سے تین برسوں میں چناؤ ہوتا رہتا ہے، یعنی ان برسوں میں جب کہ کونٹی کا چناؤ نہیں ہوتا۔ ساری اکائیوں کے چناؤ ایک ہی دن کرائے جاتے ہیں۔ پارش کونسلوں کے چناؤ چار سال کی میعاد کے لئے کونٹی کے انتخابات کی درمیانی مدت میں کرائے جاتے ہیں۔

1888 سے 1972 کے ایکٹ کے نفاذ تک سبھی کونسلوں کے منتخب کونسلر اپنی (1/3) تعداد کے برابر آلڈرمین (Aldermen) کا چناؤ کرتے تھے۔ لیکن 1972 کے ایکٹ نے آلڈرمین کے چناؤ کو بالکل موقوف کر دیا۔ لیکن "اعزازی آلڈرمینوں" (Honorary Aldermen) کو چننے کا اختیار دیا ہے۔ چنانچہ فقط میونسپل کارپوریشن آف لندن ہی وہ ادارہ ہے جو اب بھی آلڈرمین چنتا ہے، ورنہ ملک میں آلڈرمینوں کا خاتمہ ہو چکا۔

شہری کونسلوں کے صدر کو میئر (Mayor) کہتے ہیں۔ لیکن لندن اور دوسرے عظیم تر شہروں میں لارڈ میئر (Lord Mayor) کہتے ہیں۔ اسکاٹستان میں چار بڑے شہروں کی ڈسٹرکٹ کونسلوں کے صدروں کو لارڈ پرووسٹ (Lord Provast) اور باقی کونسلوں کے صدروں کو کنوینر (Convener) یا پرووسٹ کہتے ہیں۔

سبھی کونسلر سرکاری کاروبار کے لئے حاضری کے دنوں کا بھتہ وصول کرنے کے مستحق ہیں لیکن یہ بھتہ قابلِ ٹیکس ہے۔ بھتہ کی انتہائی حد وزیر مملکت برائے مقامی حکومت کرتا ہے۔ اس حد کے اندر رہتے ہوئے مقامی اکائیاں اپنے ارکان کے بھتہ کی مقدار متعین کر سکتی ہے۔

مقامی حکومت کی ساخت اور اکائیوں کی تعداد

	انگلستان			ویلز	اسکاٹستان	
پہلی سطح	میٹروپولیٹن ڈسٹرکٹ کونسلیں 36	نان میٹروپولیٹن کاؤنٹی کونسلیں 39	لندن بورو کونسلیں ۳۲ لندن شہر کی کارپوریشن [illegible]	کونٹی کونسلیں 8	ریجنل کونسلیں 9	جزیری کونسلیں 3
دوسری سطح		نان میٹروپولیٹن ڈسٹرکٹ کونسلیں 2961		ڈسٹرکٹ کونسلیں 37	ڈسٹرکٹ کونسلیں 53	
تیسری سطح	پارش کونسلیں 221	پارشی کونسلیں 8,919		کمیونٹی کونسلیں (تعداد نامعلوم)	کمیونٹی کونسلیں (تعداد نامعلوم)	کمیونٹی کونسلیں (تعداد نامعلوم)

اختیارات اور فرائض

1888 کے ایکٹ کے تحت جو اختیارات اور خدمات مقامی اکائیوں کو سپرد کی گئی تھیں وہ سب کی سب سوائے آب رسانی کے (جسے 1972 کے ایکٹ کے تحت

ریجنل واٹر سپلائی اتھارٹیز کو منتقل کر دیا گیا اور جن کی کمیٹیوں میں کونسلوں کے نمائندے شریک ہوتے اور یہ اتھارٹیاں کسی کونسلر کی صدارت میں کام کرتی ہیں) نئی اکائیوں کو منتقل کر دیئے گئے۔

ہاؤسنگ کی ذمہ داری زیادہ تر ڈسٹرکٹ کونسلوں کو دی گئی ہے اور اس ذمہ داری میں میونسپلٹی کے مکانات کی دیکھ بھال اور مرمت، گندی بستیوں کا صفایا اور مقامی علاقہ کی ترقی شامل ہے۔

تعلیم اور پرائیویٹ افراد کے لئے سماجی خدمات اور لائبریری خدمات کی فراہمی کی ذمہ داری کونٹیوں پر ڈالی گئی ہے۔ لیکن میٹروپولیٹن علاقوں میں ڈسٹرکٹ کونسلیں ان کا انتظام دیکھتی ہیں۔ اندرونِ لندن ایک براہِ راست چنی گئی "اندرونِ لندن تعلیمی اتھارٹی"[1] (Inner London Education Authority) کام کرتی ہے۔

منصوبہ بندی کی پالیسی طے کرنے اور تعمیراتی منصوبے بنانے کا کام کونٹی کونسلوں کا ہے لیکن ڈسٹرکٹ کونسلیں بھی تنہا یا کونٹی اور دوسری ڈسٹرکٹ کونسلوں کے اشتراک سے اپنے مقامی اور ترقیاتی منصوبے بنانے اور چلانے کی اہل ہیں۔

شاہراہوں کی دیکھ بھال کونٹیوں کے ذمہ ہے لیکن اضلاع اُن شہری سڑکوں کے لئے بھی ذمہ دار ہیں جن پر 40 میل فی گھنٹہ رفتار کی پابندی عاید ہے اور جو ٹرنک یا قومی شاہراہوں کا حصہ نہیں ہیں۔ اسی طرح وہ فٹ پاتھ اور سڑکوں کیلئے بھی ذمہ دار ہیں۔

جہاں تک ٹرانسپورٹ کا تعلق ہے وہ اب میٹروپولیٹن ڈسٹرکٹ کونسلوں کی ذمہ داری ہے لیکن عام ڈسٹرکٹ بھی مقامی ٹرانسپورٹ یعنی مقامی بس سروس چلانے کے لئے اہل ہیں۔

---

[1] 4 فروری 1988 کو حکومت نے دارالعوام میں اعلان کیا کہ اسکا ارادہ 1987 کے تعلیمی اصلاحات بل کو ترمیم کر کے اندرونِ لندن تعلیمی اتھارٹی کو تحلیل کرنے اور یکم اپریل 1990 سے تعلیم سے متعلق ساری ذمہ داریاں انفرادی بروکونسلوں کو منتقل کرنے کا ہے۔

ماحولی صحت کی نگرانی بشمول کوڑا کرکٹ کے اُٹھانے، ہوا کی صفائی اور دفتروں دوکانوں اور ریلوے کی عمارات سے متعلق قانون کو لاگو کرنے کے لئے ڈسٹرکٹ کونسلیں ذمہ دار ہیں۔ لیکن کوڑے کرکٹ کو ٹھکانے لگانے کی ذمہداری کونٹیوں کی ہے۔

مقامی اکائیوں کے درمیان تقسیم کار کا نقشہ

خدمات ↓	انگلستان اور ویلز			اسکاٹستان
	میٹروپولیٹن علاقے	نان میٹروپولیٹن علاقے	عظیم تر لندن	
تعلیم	اضلاع	کونٹیاں	اندرون لندن کے سوا تمام برو	ریجن
نجی فلاحی خدمات	اضلاع	کونٹیاں	برو	ریجن
پولیس اور فائر سروس	جوائنٹ بورڈ	کونٹیاں	وزیر داخلہ یا جوائنٹ بورڈ	ریجن
منصوبہ بندی	اضلاع	مشترکہ	برو	مشترکہ
شاہراہیں	اضلاع	مشترکہ	برو	مشترکہ
ماحولی صحت	اضلاع	اضلاع	برو	اضلاع
ہاوسنگ	اضلاع	اضلاع	برو	اضلاع

جایداد ٹیکس (Rate) لگانے کا حق فقط ڈسٹرکٹ کونسلوں کو ہے۔ پولیس، فائر اور ٹرافک کنٹرول کونٹیوں کے فرایض میں ہیں۔ میوزیم، آرٹ گیلریوں، پارکوں، کھلی جگہوں، جسمانی تربیت اور تفریح، کھیل کے میدان، تیراکی کے تالاب، پاخانوں غسلخانوں، قبرستانوں اور شمشانوں، رقص و موسیقی اور طعام و شراب کے مقامات کی دیکھ بھال ڈسٹرکٹ کونسلوں کے سپرد ہے۔

مقامی مالیہ

مقامی حکومت کے اخراجات کے لئے مالی وسائل تین خاص ذرائع سے آتے ہیں۔ (1) مقامی ریٹ یعنی جایداد ٹیکس لگا کر۔ پارلیمانی ایکٹ کی رُو سے ریٹ مقامی اکائیوں کو ریٹ لگانے کا حق ہے لیکن حکومت اس پر کنٹرول کرنے کا حق رکھتی ہے۔ مذہبی، تعلیمی، تہذیبی اور فلاحی ادارے میونسپل ریٹ سے مستثنیٰ ہیں۔ (2) مرکزی حکومت کی گرانٹ جو بلاک گرانٹ کی شکل میں پارلیمانی قوانین کے ذریعہ مقامی اکائیوں پر ڈالی ذمہ داریوں کی تکمیل کے لئے دی جاتی ہے۔ کبھی حکومت ناکافی وسایل رکھنے والے اداروں کی آمدنی کی کمی پوری کرنے کے لئے بھی گرانٹ دیتی ہے۔ اور (3) مقامی اداروں کے ذریعہ پبلک سے قرضوں کی وصولی۔ یہ قرضے وہ لوکل اتھارٹیز بانڈ اور دوسرے تمسکات جاری کر کے حاصل کرتی ہیں۔ یہ قرضے مقامی ادارے اپنی ٹیکس آمدنی کی ضمانت پر لیتے ہیں۔ مصارف کی خاص مدوں یعنی ہاوسنگ تعلیم، پولیس وغیرہ کے لئے بانڈ متعلقہ سرکاری محکموں کی پیشگی منظوری کے بعد ہی جاری کیے جا سکتے ہیں۔

مقامی مالیہ کے سلسلے میں چند قابلِ ذکر حالیہ اصلاحات ذیل میں درج کی جاتی ہیں۔

(1) لوکل گورنمنٹ ایکٹ، 1986ء کے ذریعہ انگلستان اور ویلز کے تمام مقامی اداروں کو پابند کیا گیا ہے کہ وہ مالی سال کے پہلے دن یا اُس سے پیشتر اپنا ریٹ (جایداد ٹیکس) متعین کر کے اس کا اعلان کر دیں۔ یہ پابندی اسکاٹستان میں 1973ء کے ایکٹ سے پہلے سے لاگو ہے۔ ایسا اس لئے کیا گیا کہ بعض کونسلیں حکمراں پارٹی کے سیاسی مفاد کے لئے یا تو بالکل ٹیکس نہیں لگاتی تھیں یا بہت کم لگاتی تھیں یا بہت دیر سے اُسے متعین کرتی تھیں۔

(2) 1986 کے ایکٹ کے تحت لوکل اتھارٹیز کو کسی سیاسی پارٹی کی حمایت میں پبلسٹی کے لئے سرکاری رقم کو خرچ کرنے سے منع کر دیا گیا ہے ۔ اس ہدایت کی خلاف ورزی کرنے والی اکائیوں کی گرانٹ میں اب کٹوتی کی جا سکتی ہے ۔

(3) لوکل گورنمنٹ ایکٹ، 1985 نے مرکزی حکومت کو یہ حق دیا ہے کہ وہ تین سال کے لئے مقامی اداروں کے اخراجات کی سطح اور جایداد ٹیکس کی حدیں مقرر کر سکتی ہے ۔ مثال کے طور پر 87-1986: کے لئے حکومت نے اُن 32 اتھارٹیوں کے ریٹ کو محدود کرنے کا اعلان کیا جن کے اخراجات تین ارب پچاس کروڑ پونڈ تک پہنچ چکے تھے ۔

اس سے پیشتر 1984 کے قانونِ محاصل (Rates Act) نے وزیر مملکت برائے مقامی حکومت کو اختیار دیا کہ وہ ہر اُس لوکل باڈی کے ریٹ کی انتہائی حد مقرر کر سکتا ہے جس کے مجوزہ ریٹ کی شرح اقتصادی حالات کو دیکھتے ہوئے زیادہ معلوم پڑے یا جب اس کے کل اخراجات سرکاری گرانٹ کی مدوں پر ہونے والے کل اخراجات (Grant Volated Expenditure= GRE) سے متجاوز ہو جائیں ۔ اسی لئے حکومت نے ایک آرڈر کے ذریعہ ایک کروڑ پونڈ سالانہ کے اخراجات کی زیریں حد مقرر کر دی ہے ۔ اس حد کے اندر رہنے والی اکائیوں کو 87-1986: کے دوران ریٹ کی حد تک پر پابندی کی قید سے مستثنیٰ کر دیا گیا ہے ۔ یہ اقدام سرکاری رقم کے بے جا استعمال اور فضول خرچی کو روکنے کے لئے کیا گیا ہے ۔ اگر کسی اتھارٹی کے اخراجات سرکاری گرانٹ کی مدوں کے اخراجات کی حد سے متجاوز ہوں گے تو سرکار ان کی بلاک گرانٹ میں کٹوتی کرے گی ۔

(4) لوکل گورنمنٹ فنانس ایکٹ، 1982 کے ذریعہ مقامی اداروں کے مالی سال کے اندر ضمنی محصول لگانے کے اختیار پر روک لگا دی گئی ہے ۔ پہلا ضمنی محصول صرف اس شرط پر لگایا جا سکے گا کہ اس سے صنعتی اور کاروباری ٹیکس دہندگان کی ساکھ پر کوئی اثر نہیں پڑے گا ۔ بعد میں ضمنی محصول لگانے کے لئے مقامی ریفرنڈم

کے ذریعہ پبلک سے اجازت لینی ہوگی۔ مقامی حسابات کی جانچ کے لئے اس ایکٹ کے تحت ایک آڈٹ کمیشن (Audit Commission) بھی قایم کیا گیا ہے۔

(5) مقامی اداروں سے متعلق عوام کی شکایات کی تحقیقات کرنے اور اُن کا ازالہ کرانے کے لئے انگلستان و ویلز اور اسکاٹستان ہر دو کے لیے علیحدہ مقامی کمشنر برائے انتظامیہ (Local Commissions for Administration) کا عہدہ قایم کیا گیا ہے۔

مرکزی اور مقامی حکومت کے روابط

برطانیہ میں مرکزی اور مقامی حکومتوں کے ہمہ رُخی اور پیچیدہ روابط کو یہاں مختصراً بیان کیا جائے گا۔

(1) مرکزی کنٹرول اور مقامی خود مختاری کا توازن۔ برطانیہ کی مقامی اکائیاں پارلیمان کے قانون کے ذریعہ تشکیل کی جاتی ہیں جو مرکز کی طرف سے عاید کی گئی ذمہ داریوں اور فرایض کی تکمیل کرتی ہیں۔ دوسرے لفظوں میں وہ پارلیمان سے سارے ملک کے لئے یکساں طور پر منظور شدہ پالیسیوں کو اور مقامی حالات کے مطابق لاگو کرنے میں خود مختار ہیں۔ انہیں مرکزی قوانین کے تحت ضابطہ سازی اور ریٹ لگانے کا بھی اختیار ہے۔ مرکزی حکومت کے زیر کنٹرول مقامی انتظامی خود مختاری برطانوی مقامی حکومت کی ایک نمایاں خوبی ہے۔ اس انتظامی خود مختاری کو حکومت خود اختیاری (Local Self-Government) کی قدیم روایت سے تقویت ملتی ہے۔ سارے ادارے مقامی چناؤ میں رائے دہندگان کے ووٹ سے چنے جاتے ہیں اور منتخب سربراہوں اور کمیٹیوں کے ذریعہ کام کرتے ہیں۔ چناؤ جماعتی بنیادوں پر ہوتے ہیں۔ مرکزی کنٹرول اور مقامی خود مختاری کے درمیان توازن کی بڑی وجہ

یہ ہے کہ ان سب اداروں کو مرکزی حکومت کے کسی ایک لوکل سیلف گورنمنٹ محکمہ کے حوالہ نہیں کیا گیا ہے بلکہ مرکزی کنٹرول کو مختلف محکموں کے درمیان منتشر کر دیا گیا ہے باوجود یہ کہ انگلستان اور ویلز کے مقامی معاملات میں محکمہ ماحولیات (Department of Environment) اور اسی طرح اسکاٹستان اور ناردرن آئرستان کے مقامی معاملات میں اسکاٹش آفس اور ناردرن آئرش آفس زیادہ دخیل ہیں مقامی اداروں کی نگرانی اور ہدایت کا کام مختلف محکموں اور وزارتوں میں بٹا ہوا ہے کسی محکمہ کا کنٹرول کم ہوتا ہے کسی کا زیادہ ۔

(2) پالیسی کی مرکزیت ۔ لندن کے رائل انسٹی ٹیوٹ آف پبلک ایڈمنسٹریشن نے حال میں مرکز اور مقامی اداروں کے روابط پر اپنی دس سالہ تحقیقات کو شایع کرکے ثابت کر دیا ہے کہ برطانوی حکومت کے نظام میں پالیسی کی مرکزیت (Centralization of Policy) کوئی برائی نہیں بلکہ مرکز، مقامی اکائیوں اور مقامی آبادی سب کے حق میں مفید ہے ۔ مرکز اور مقامی حکومت کا دوطرفہ رشتہ پالیسی سازی میں قریبی تعاون ، مرکزی رہنمائی ، اعلیٰ درجہ کی مرکزی تکنیکی امداد کی فراہمی اور مرکز کی طرف سے مالی وسایل کی فراہمی پر مبنی ہے ۔ مرکزی ہدایت اور مالی امداد کے بغیر مقامی ادارے عوام کو معیاری سہولیات اور خدمات فراہم کرنے سے قاصر رہیں گے ۔

(3) بلدی خدمات کی فراہمی ۔ برطانیہ کے مقامی اداروں کی بنیادی ذمہ داری قومی معیاروں کے مطابق اور مقامی حالات اور ضروریات کے لحاظ سے بلدی خدمات اور لازمی سہولیات مہیا کرنا ہے ۔ ایسا بہت کم ہوتا ہے کہ اس معاملہ میں وہ مرکز کے کارندہ کے طور پر کام کریں ۔

(4) مالی خودمختاری کا زوال ۔ جہاں ایک طرف مرکز نے بیشتر شہری سہولیات اور بلدی خدمات کی فراہمی کی ذمہ داری مقامی حکومت پر ڈالی ہے وہیں ان ذمہ داریوں کو پورا کرنے کے لئے انہیں ریٹ (محصول جایداد) لگانے کی بھی آزادی دی ہے ۔

لیکن 1945 کے بعد سے افراط زر، بلدی سہولیات کی لاگت میں اضافہ اور کمترین قومی معیاروں کی پابندی کا ان اداروں کی مالی خود مختاری پر بُرا اثر پڑا ہے۔ چنانچہ اب مقامی مالیہ کا انحصار مقامی محاصل سے زیادہ مرکزی گرانٹ اور قرضوں پر ہے۔ لیکن برطانیہ ایک مالدار صنعتی ملک ہے۔ یہاں کے مقامی اداروں کو کبھی مالی بحران کا سامنا نہیں کرنا پڑا۔

(5) مرکز اور مقامی اکائیوں کے سیاسی روابط۔ مرکز اور مقامی اکائیوں کی حکومتیں عام چناؤ کے ذریعہ جماعتی بنیادوں پر تشکیل کی جاتی ہیں۔ اور چوں کہ مرکز اور بعض مقامی اکائیوں میں مختلف پارٹیاں برسر اقتدار ہوسکتی ہیں لہٰذا دونوں کی پالیسیوں میں ٹکراؤ یا تعلقات کی کشیدگی عین ممکن ہے۔ اس کی ایک مثال 1985 کے لوکل گورنمنٹ ایکٹ سے ملتی ہے جس کے ذریعہ مرکز کی کنزرویٹو گورنمنٹ نے کفایت شعاری کے نام پر بائیں بازو کے زیر کنٹرول عظیم تر لندن کونسل اور چھ میٹروپولیٹن کونسلوں کو تحلیل کرا دیا۔ بعض مقامی ادارے مقامی آبادی کو خوش رکھنے کے لیے یا تو ریٹ لگاتے نہیں اور اگر لگاتے ہیں تو برائے نام۔ اسلئے ایک دوسرے قانون کے ذریعہ یہ پابندی لگائی گئی کہ ہر ادارہ ہر سال اپریل میں اپنے ریٹ کا ضرور اعلان کرے گا۔ اسی طرح کوئی کونسل مرکزی حکومت کی منظوری کے بغیر اپنا سرمایہ کسی پارٹی کی پبلسٹی پر خرچ نہیں کرسکے گی۔ اس طرح مقامی اداروں کے پاس رہن جایدادیں اس وقت تک فروخت نہیں کی جاسکتیں جب تک رہن کرنے والے کی منظوری نہ مل جائے۔

(6) کمترین قومی معیاروں کی پابندی۔ مقامی اداروں پر مرکز کے کنٹرول کا ایک بڑا جواز یہ ہے کہ اس کے بغیر سارے ملک میں یکساں کمترین معیار کی خدمات مہیا نہیں کی جاسکتیں۔ حال میں مکانات کی تعمیر اور ماحول کی منصوبہ بندی پر خاص زور دیا گیا ہے۔ یہ سارے کام کثیر وسایل کے طالب ہیں۔ لہٰذا مرکزی اعانت کے بڑھنے کے ساتھ مقامی اداروں کی مالی خود مختاری محدود ہوتی گئی ہے لیکن اس کے باوجود

ان کی خدمات کی کوالٹی اور ان کی کارکردگی کا معیار ساری دنیا میں مثالی ہے۔

مقامی اکائیوں پر مرکزی حکومت کے کنٹرول کو ڈکٹیٹر شپ نہیں کہا جا سکتا۔ لیکن یہ ایک حقیقت ہے کہ مرکز کے تسلط کا مجموعی اثر یہ ہوا ہے کہ انتظامی خود مختاری حاصل ہونے کے باوجود مقامی ادارے اُن معاملات میں بھی مرکزی محکمہ کی ہدایت کے طالب رہتے ہیں جن کی بابت انہیں قانونًا یا عملاً اُوپر سے اجازت یا ہدایت لینے کی ضرورت نہیں ہے۔ محکومیت کے اس رجحان اور مرکزی نفوذ کا یہ نتیجہ نکلا ہے کہ اکثر مقامی حکام مرکزی محکموں کے آلۂ کار بن کر رہ گئے ہیں۔

کلیدی اصطلاحات

Bill	مسودۂ قانون
, Money	مالی مسودۂ قانون
Private	پرائیوٹ بل - مسودہ
, Private Member's	نجی رکن کا مسودہ (غیر سرکاری)
, Public	پبلک بل - عوامی مسودہ
Cabinet .	کابینہ
Shadow	فرضی کابینہ
Committee, Ad hoc	موقت کمیٹی
, Select	سلیکٹ یا منتخبہ کمیٹی
, Standing	قایمہ کمیٹی
Constitution, Evolutionary	ارتقائی دستور
, Flexible	لوچ دار دستور
, Unwritten	غیر تحریری دستور
Constituional Monarchy	دستوری بادشاہت
Crown	تاج - (مراد مرکزی حکومت)
Devolution ,	اختیارات کی منتقلی (مرکز سے اکائیوں کو)
Dissolution	تحلیل
Franchise	حق رائے دہی

Fusion of Powers	انضمام اختیارات
House of Lords	دارالامرا
House of Commons	دارالعوام
Leader of the House	قائد ایوان
Leader of the Opposition	قائد اختلاف
Lord Chancellor Monarch	لارڈ چانسلر
Monarch	بادشاہ یا ملکہ کی ذات
Opposition	حزب اختلاف
Parliamentary Priviledges	پارلیمانی مراعات
Parliamentary Procedure	پارلیمانی ضابطہ کار
Privy Council	پریوی کونسل (شاہی مجلس)
Prorogation	برخاستگی (اجلاس کی)
Royal Assent	شاہی منظوری
Rule of Law	قانون کی حکمرانی ۔ قانون کی بالاتری
Sovereign	سایر ۔ برطانیہ کے سربراہ مملکت کا خطاب
Sovereignty of Parliament	پارلیمان کی سیادت یا حاکمیت
Statute	(1) پارلیمان کا قانون ۔ (2) ایک اجلاس میں پاس ہوئے قوانین کا مجموعہ
Unitary State	وحدانی مملکت۔
Whip	(1) وہپ یعنی پارٹی کا مینجر (2) پارٹی وہپ کی طرف سے جاری ہونے والا ہدایت نامہ

امتحانی سوالات

(1) برطانیہ کے غیر تحریری دستور کے عناصر ترکیبی کو بیان کیجئے اور اس کے ارتقائی کردار پر روشنی ڈالیے۔

(2) "قانونِ دستور" اور "روایاتِ دستور" کے درمیان کیا فرق ہے؟ دونوں کی چند مثالیں پیش کیجئے۔

(3) "دستوری روایات کی طاقت رائے عامہ کی حمایت سے ہے لیکن بالآخر قانون ہی ان کا ضامن ہے"۔ اس اجمال کی تفصیل بیان کیجئے۔

(4) "پارلیمان کی حاکمیت" سے آپ کیا سمجھتے ہیں؟ اس کی قانونی نوعیت کو واضح کیجئے۔

(5) ڈائسی نے "قانون کی حکمرانی" کے اصول کو تین قضیوں میں بیان کیا ہے۔ ان تینوں قضیوں کی تشریح کیجئے۔

(6) برطانیہ کے باشندوں کو کون سے شہری حقوق اور آزادیاں حاصل ہیں؟ وہاں ان کی ضمانت کیسے دی گئی ہے؟

(7) "برطانیہ میں اختیارات کی تفریق کے بجائے اختیارات کے انضمام کا اصول پایا جاتا ہے"۔ اس نکتہ کو مناسب مثالیں دے کر سمجھائیے۔

(8) برطانیہ میں ایک ہزار برس سے ایک وحدانی مملکت قائم ہے۔ برطانیہ کے وحدانی نظام میں کس طرح نرمی آئی ہے؟

(9) پارلیمانی مسئولیت یا وزارتی مسئولیت سے آپ کیا سمجھتے ہیں؟

(10) انگلستان میں 1688-89ء کے انقلاب کے نظامِ حکومت پر کیا اثرات مرتب ہوئے؟ بادشاہ دستوری بادشاہ کیوں کہلانے لگا؟

(11) دستاویزِ حقوق 1689 اور قانونِ بندوبست، 1701 کی خاص دفعات کو بیان کیجئے۔

(12) برطانیہ میں نسبی بادشاہ کو سربراہِ مملکت بنانے کی کیا وجوہ تھیں؟

(13) بادشاہ کے دستوری فرائض اور اس کے رول پر روشنی ڈالیے۔

(14) بادشاہ (ساورین) اور "تاج" (کراؤن) کے درمیان کیا فرق ہے؟

(15) شاہی حقِ خاص (Royal Prerogative) کیا ہے؟ اس کی موجودگی سے حکومت کو کیا فائدہ ہے؟

(16) برطانوی کابینہ کی ماہیت اور اس کے روایتی اصولوں کو بیان کیجئے۔

(17) برطانوی کابینہ کیسے تشکیل ہوتی ہے؟ اس کے اجزائے ترکیبی کیا ہیں؟ وہ کون سے کام انجام دیتی ہے؟

(18) وزارتی مسئولیت کے معنی اور مضمرات کو واضح کیجئے۔ نظامِ حکومت پر اس کے کیا اثرات مترتب ہوتے ہیں؟

(19) "فی زمانہ دارالعوام کابینہ کو نہیں بلکہ کابینہ دارالعوام کو کنٹرول کرتی ہے" کیوں اور کیسے؟

(20) کابینہ اور حکومت کے اندر وزیرِاعظم کے مرتبہ اور رول کو متعین کیجئے۔

(21) کابینہ اور وزارت کے فرق کو واضح کیجئے۔

(22) سول سروس کیا ہے؟ برطانوی سول سروس کی خصوصیات اور رول کو واضح کیجئے۔

(23) وہ کون سے اصول ہیں جن کے مطابق وزیروں اور شہری ملازموں کا باہمی رشتہ طے ہوتا ہے؟

(24) پریوی کونسل، اس کے مرتبہ اور کام پر نظر ڈالیے۔

(25) دارالعوام کی تشکیل اور اس کے اختیارات پر روشنی ڈالیے۔

(26) دارالعوام میں کسی بل کو پاس ہونے کے لیے کن مرحلوں سے گذرنا پڑتا ہے۔

(27) دارالعوام میں بجٹ اور دوسرے مالی قوانین کی منظوری کا کیا طریقہ ہے؟

(28) "پبلک بل" "پرائیویٹ بل" اور "پرائیویٹ ممبرس بل" کے درمیان فرق کو واضح کیجیے۔

(29) دارالعوام میں کتنی قسم کی کمیٹیاں پائی جاتی ہیں، ان کے متعلقہ کام کیا ہیں؟

(30) دارالعوام میں 1979 کی سلیکٹ کمیٹیوں کی ماہیت اور رول کو بیان کیجیے؟

(31) دارالعوام میں سرکاری اپوزیشن کے مرتبہ اور رول پر روشنی ڈالیے۔

(32) "سیاسی پارٹیوں کے بغیر پارلیمانی حکومت ممکن نہیں"۔ اس کی وضاحت کیجیے۔

(33) "برطانوی نظام حکومت میں پارلیمان نہیں بلکہ پارٹی اصل حکمراں ہے"۔ اس نکتہ کی تفصیل بیان کیجیے۔

(34) کابینہ کے مقابلہ دارالعوام کے زوال کے اسباب تلاش کیجیے۔ نظام حکومت میں دارالعوام کا کیا رول رہ گیا ہے؟

(35) قانون سازی کے میدان میں دارالعوام اور دارالامرا کے رشتہ کو بیان کیجیے۔

(36) دارالعوام کے اسپیکر کے مرتبہ اور اس کے فرائض کو بیان کیجیے۔

(37) قایدِ حزب اختلاف کے مرتبہ اور رول کا ذکر کیجیے۔

(38) نظام حکومت میں دارالامرا کے وجود سے کیا فائدے ہیں؟

(39) دارالامرا ملک کی اعلیٰ ترین عدالتِ استغاثہ ہے۔ یہ اپنا عدالتی کام کس طرح انجام دیتا ہے؟

(40) لارڈ چانسلر بیک وقت پارلیمان، کابینہ، پریوی کونسل اور عدلیہ کا رکن ہے اس سے کس بات کا اشارہ ملتا ہے؟

(41) اگر برطانوی دارالامرا کو کالعدم کر دیا جائے تو آپ کے خیال میں اس کے اثرات اچھے ہوں گے یا برے؟

(42) بیسویں صدی میں پارلیمانی اقتدار کے زوال اور انتظامی اقتدار کے عروج کے کیا اسباب وعوامل ہیں ؟

(43) برطانیہ کے عدالتی نظام کا مختصر تعارف کرائیے ۔

(44) برطانیہ کے انتخابی نظام کی کارکردگی اور خصوصیات کا جائزہ لیجئے ۔

(45) دو جماعتی نظام ذمہ دار حکومت کو چلانے کے لئے کیوں ناگزیر ہے ؟

(46) دارالعوام میں حزب اقتدار اور حزب اختلاف کس طرح پارٹی ڈسپلن قایم کرتی ہیں ؟

(47) برطانوی مقامی حکومت کی ساخت اور کارکردگی کو بیان کیجئے ۔

(48) برطانیہ میں مقامی مالیہ کہاں سے آتا ہے ؟

(49) برطانیہ میں مرکزی اور مقامی حکومتوں کے روابط کے نمایاں پہلوؤں پر روشنی ڈالیے ۔

36