اٹھارویں آئینی ترمیم پر عملدرآمد

چار منتخب موضوعات کی صورتحال پر دستاویز

سول سروس

تیل اور گیس کے وسائل

مشترکہ مفادات کونسل

تعلیم / نصاب

مندرجات

مخففات کی فہرست I

پیش لفظ iii

سینیٹر میر کبیر احمد محمد شہی، چیئرمین، سینٹ فنکشنل کمیٹی آن ڈیویلوشن پراسس ۔

دیباچہ v

ڈاکٹر اسد زمان، وائس چانسلر، پاکستان انسٹیٹیوٹ آف ڈیویلپمنٹ اکنامکس

منتخب موضوعات کی صورتحال پر دستاویز:

الف- **پاکستان میں سول سروس کو صوبوں کے اختیار میں دینا** 1

محمد ادریس خواجہ

ب- **تیل اور گیس کے وسائل: وفاقی اور صوبائی حکومتوں کی مشترکہ ملکیت: پاکستانی آئین کی شق 172(3) پر عملدرآمد** 9

محمد ادریس خواجہ

ج- **مشترکہ مفادات کونسل (سی سی آئی): اداراتی پہلوؤں کی تفہیم اور انھیں مستحکم کرنا** 17

ظفر اللہ خان

د- **تعلیم اور نصاب کی منتقلی- ایک اہم تشویش** 33

ظفر اللہ خان

مخففات کی فہرست

اے این پی	عوامی نیشنل پارٹی
بی این پی	بلوچستان نیشنل پارٹی
بی پی ایس	بیسک پے اسکیل (بنیادی تنخواہ کی شرح)
کیپٹل اے&ڈی ڈویژن	کیپیٹل ایڈمنسٹریشن اینڈ ڈیولپمنٹ ڈویژن
سی سی آئی	کونسل آف کامن انٹریسٹ (مشترکہ مفادات کونسل)
سی ای او	چیف ایگزیکٹو افسر
سی ایل	کنکرنٹ لسٹ
سی این جی	کمپریسڈ نیچرل گیس
سی پی ای سی	پاک-چین معاشی راہداری
ڈی جی جی	ڈائرکٹر جنرل گیس
ڈی جی پی سی	ڈائرکٹر جنرل پٹرولیم کنسیشن (رعائت)
ای ایف اے	ایجوکیشن فار آل (تعلیم سب کے لئے)
فاٹا	وفاقی زیرِ انتظام قبائلی علاقہ جات
ایف بی آر	فیڈرل بورڈ آف ریوینیو
ایف جی	فیڈرل گورنمنٹ (وفاقی حکومت)
ایف ایل ایل I/II	فیڈرل لیجسلیٹو لسٹ 1 & 2
جی بی	گلگت بلتستان
ایچ ای سی	ہائیر ایجوکیشن کمیشن
آئی سی ٹی	اسلام آباد کیپیٹل ٹیریٹوری
آئی سی ٹی	انفارمیشن کمیونیکیشن ٹیکنالوجی
آئی جی	انسپکٹر جنرل
آئی جی آر	انٹر گورنمنٹ ریلیشن
آئی جے آئی	اسلامی جمہوری اتحاد
آئی پی سی	بین الصوبائی کمیٹی
آئی پی ای ایم سی	بین الصوبائی وزراء تعلیم کی کانفرنس
ارسا	انڈس ریور سسٹم اتھارٹی
کے پی	خیبر پختونخواہ
ایل این جی	لیکوئیڈ نیچرل گیس
ایل پی جی	لیکوئیڈ پٹرولیم گیس
ایم ڈی جیز	میلینیئم ڈیولپمنٹ گولز (اہداف)
ایم ایم اے	متحدہ مجلسِ عمل

ایم پی-ون	مینجمنٹ پوزیشن 1
ایم پی این آر	منسٹری آف پٹرولیم اینڈ نیچرل ریسورسز
این اے	نیشنل اسمبلی
این سی سی	نیشنل کریکولم کونسل
این سی جی آر	نیشنل کمیشن آن گورنمنٹ ریفارمز (حکومتی اصلاحات)
این سی ایچ ڈی	نیشنل کمیشن فار ہیومن ڈیولپمنٹ (انسانی ترقی)
این ای سی	نیشنل اکنامک کونسل
این ای ایس	نیشنل ایگزکٹیو سروس
این ایف سی	نیشنل فنانس کمیشن
این آئی ایس ٹی ای	نیشنل انسٹیٹیوٹ آف سائنس اینڈ ٹکنالوجی ایجوکیشن
این پی	نیشنل پارٹی
او جی ڈی سی ایل	آئل اینڈ گیس ڈیولپمنٹ کارپوریشن
اوگرا	آئل اینڈ گیس ریگولیٹری اتھارٹی
پی اے ایس	پاکستان ایڈمنسٹریٹیو سروسز
پی ایچ ڈی	ڈاکٹر ان فلاسفی
پی ایم	پرائم منسٹر
پی ایم ایل (ن)	پاکستان مسلم لیگ (نواز)
پی ایم ایل (ق)	پاکستان مسلم لیگ (قائدِ اعظم)
پی ایم ایس	پروفشنل مینجمنٹ سروس
پی پی ایل	پاکستان پٹرولیم لمیٹڈ
پی پی پی	پاکستان پیپلز پارٹی
پی ایس ڈی پی	پبلک سیکٹر ڈیولپمنٹ پروگرام
پی ٹی ڈی سی	پاکستان ٹورزم ڈیولپمنٹ کارپوریشن
پی ٹی آئی	پاکستان تحریکِ انصاف
آر ٹی ای	رائٹ ٹو ایجوکیشن
ایس ڈی جیز	سسٹین ایبل ڈیولپمنٹ گولز (اہداف)
ٹی ای وی ٹی	ٹیکنیکل ایجوکیشن اینڈ ووکیشنل ٹریننگ
یونیسکو	یونائٹڈ نیشنز ایجوکیشنل، سائنٹفک اینڈ کلچرل آرگنائزیشن
وی سی	وائس چانسلر
واپڈا	واٹر اینڈ پاور ڈیولپمنٹ اتھارٹی
ڈبلیو پی آئی ڈی سی	ویسٹ پاکستان انڈسٹریل ڈیولپمنٹ کارپوریشن

پیش لفظ

اٹھارویں آئینی ترمیم کو پارلیمان نے متفقہ طور پر پاس کیا تھا اور اسے 20 اپریل 2010 کو گزٹ آف پاکستان میں نوٹیفائی کیا گیا۔ اس ترمیم نے 1973 کے آئین میں تقریباً 36 فیصد ترامیم متعارف کروائیں۔ آئین کے 280 میں سے 102 آرٹیکلز مین ترامیم کی گئیں، ان میں کچھ شامل کیا گیا، داخل کیا گیا، متبادل ڈالے گئے یا کچھ نکال دیا گیا۔ اس عہد آفرین ترمیم کی وجہ سے مرکزیت والا وفاق مرکزیت گریز وفاق میں تبدیل ہو گیا۔

وفاق اور صوبوں کے درمیان بندھن کو مستحکم کرنے کے لئے اس بات کی سخت ضرورت ہے کہ اٹھارویں ترمیم کے پاس ہونے سے پیدا ہونے والے امور سے نمٹنے پر ملک کے متعلقہ اعلیٰ با اختیار حکام توجہ دیں۔ بین الصوبائی ناہمواریوں، صوبوں اور وفاق کے درمیان تناؤ اور صوبوں کے عوام کو ان کے حقوق دینے جیسے امور کا انتظام کر کے پاکستان ایک باصلاحیت، نمو پذیر اور خوشحال وفاق کی حیثیت سے ابھر سکتا ہے۔

یہ کتابچہ مشترکہ مفادات کونسل، تعلیم، سول سروس اور تیل اور گیس کے قدرتی وسائل کے منتخب موضاعات پر زور دیتا ہے اور یہ بہت بروقت کام ہے۔ میں انتہائی خلوص سے امید کرتا ہوں کہ یہاں پیش کی گئی سفارشات اٹھارویں ترمیم کے بعد کے امور پر گفتگو کا ایک نیا دروازہ کھول سکتی ہیں۔ تاہم عملدرآمد کے مشکل مرحلے پر ناامیدی نہیں ہونی چاہیے بلکہ معاشرے کے مختلف طبقات جیسا کہ بیوروکریسی، سول سوسائٹی، سیاستدان وغیرہ کو پاکستان کو دنیا کا ایک عظیم ملک بنانے کے باہمی وژن کے لئے اپنی تمام کوششیں یکجا کرنے کی ضرورت کا ادراک ہونا چاہئے۔

میں آخر میں اس کتابچے کے مصنفین جناب ظفر اللہ خان اور محمد ادریس خواجہ اور پائیڈ اور ایف ای ایس کو اس قابلِ قدر اشاعت کے لئے اپنی بہترین کاوشیں بروئے کار لانے پر خراجِ تحسین پیش کرتا ہوں۔ امید ہے کہ یہ کتابچہ تمام متعلقہ لوگوں کے لئے معلومات اور آگاہی کا ایک بڑا اور اچھا ذریعہ ثابت ہوگا۔

سینیٹر میر کبیر احمد محمد شہی

چیئرمین،

سینٹ فنکشنل کمیٹی آن ڈیویلوشن پراسس

16 جنوری، 2017

دیباچہ

اس بارے میں کوئی شبہ نہیں کیا جا سکتا کہ حکومت کرنے کا موثر طریقہ کار کسی بھی قوم کی ترقی میں کلیدی اہمیت رکھتا ہے۔ وقت کے ساتھ ساتھ اچھی حکومت کے ماڈل ارتقاء پذیر اور بدلتے رہتے ہیں جس کی وجہ تجربات سے سیکھنا اور ملک کے اندر طاقت اور اختیار کی ساخت کے ساتھ بیرونی اثرات ہوتے ہیں۔ آئین میں اٹھارہویں ترمیم ایک ایسی سنگِ میل قانون سازی ہے جسے متفقہ طور پر منظور کیا گیا اس ترمیم نے کافی حد تک صوبوں کو خودمختاری مہیا کی ہے۔ یہ کتابچہ پاکستان میں حکومت کی بہتری کے لئے ریسرچ کے نتائج اور سفارشات کو رپورٹ کرتا ہے۔ جو کہ پائیڈ اور ایف ای ایس نے مشترکہ طور پر کی ہے/اور یہ بات واضح کرتا ہے کہ اختیار اور ذمہ داریوں میں کس طرح بڑی تبدیلی واقع ہوئی ہے۔

پہلی رپورٹ میں اداروں کے ڈھانچہ اور وفاقی وصوبائی سول سروس میں غیر مطابقت پر گفتگو کی گئی ہے اس خواہش کے ساتھ کہ اٹھارہویں ترمیم میں زیادہ سے زیادہ صوبائی خودمختاری کو دوام حاصل ہو۔ دوسری رپورٹ میں گفتگو اس بات کے بارے میں ہے کہ اٹھارہویں ترمیم کے باعث قدرتی وسائل کی صوبوں اور وفاق میں مشترکہ اور برابر تقسیم کے بارے میں ابہام پیدا ہوا ہے جس کی وجہ سے الجھاؤ ہے۔ تیسری رپورٹ میں مشترکہ مفادات کونسل جو کہ صوبوں اور وفاق کے درمیان اختیار اور ذمہ داریوں کے تعین میں تضادات کو نمٹانے کے لئے مرکزی ادارہ ہے سے متعلق اہم ایشو پر تبادلہ خیال کیا گیا ہے۔ چوتھی رپورٹ تعلیمی شعبہ میں اس غیر واضع منظر نامہ پر تبادلہ خیال پیش کرتی ہے جو کہ تعلیم کے شعبہ کو آئینی طور پر نہ کہ حقیقی طور پر صوبوں کے حوالے منتقل کرنے سے پیدا ہوا ہے۔ ان تمام رپورٹس میں سیر حاصل اور فکر انگیز گفتگو کی گئی ہے کہ ان مشکلات کے حل کے لئے کیا اقدامات لئے جا سکتے ہیں۔

اچھی منصوبہ بندی کے لئے بڑے تناظر میں غور وخوص کرنے، طویل مدتی نظریہ اور اہداف اور وقتی اور کم مدتی مشکلات پر تفصیلی غور وخوص کی بیک وقت ضرورت ہوتی ہے۔ ہزاروں میل کا لمبا سفر پہلے قدم سے ہی شروع ہوتا ہے لیکن ہزاروں میل کا سفر کرنے کا ہدف رکھنے والے کے لئے ضروری ہے کہ پہلا قدم درست سمت میں لیا جائے۔ صوبوں کا اختیارات کی منتقلی کے ہدف کے حصول کے لئے قدم کو مختصراً اس طرح بیان کیا جا سکتا ہے۔ حکومت کرنے کا موجودہ ڈھانچہ برطانوی نوآبادیاتی کی طرز پر قائم ہے۔ جو کہ بہت زیادہ مرکزیت والا اور درجہ بندی والا تھا۔ اس ڈھانچے کی ایسا ہونے کی اہم وجہ تھی وہ یہ کہ مقامی وسائل کا زیادہ سے زیادہ استحصال کرنا اور زیادہ سے زیادہ آمدنی اکٹھا کرنے کے لئے تھا۔ اس ڈھانچے میں اختیارات نچلی سطح پر منتقل کرنے، عوام کو بااختیار بنانے اور عوامی خواہشات کی نمائندگی کا کوئی تصور نہیں تھا کیونکہ نوآبادیاتی حکومت کا ڈھانچہ معاندانہ ہوتا ہے۔ اسے عوام کی خواہشات کے خلاف طاقت کے زور پر مسلط کیا جاتا ہے۔ اور یہ ڈھانچہ مجموعی طور پر آبادی کے مفادات کے خلاف کام کرتا ہے۔۔ امریکی انقلاب لانے میں کامیاب ہوئے اور خودمختاری اور اپنے فیصلے خود کرنے لگے اور شاندار ترقی کی۔ شاہد عالم اور چند دیگر لوگوں کی تحقیق سے ظاہر ہوتا ہے۔ کہ برطانیہ کی سابقہ نوآبادیوں میں سے چند نے اپنی صلاحیتیں اور استعداد کو خودمختاری سے فیصلے کرنے کے لئے استعمال کیا اور اپنے فیصلے خود کرنے سے ترقی کی منازل طے کیں۔

نوآبادیات اور سامراجی وراثت سے چھٹکارا پانے کے لئے صرف صوبائی خودمختاری اور اختیارات کا صوبوں کو منتقل کرنا کافی نہیں بلکہ لوگوں کو ضلعی سطح پر خودمختار کرنے کی سوچ کی ضرورت ہوتی ہے۔ اسے پہلے بھی تسلیم کیا گیا ہے اور ماضی میں بھی عوام کو بااختیار بنانے کی کوششیں کی جاتی رہی ہیں۔ یہ کوششیں ناکام ہوتی رہی ہیں کیونکہ طاقت کی ساخت سے یہ کوششیں تضاد میں تھیں اور موجودہ درجہ بندی کے نظام میں کوئی بھی نہیں چاہتا کہ طاقت نچلی سطح پر منتقل کی جائے۔ بالآخر ترقی ایسے

بااختیار سماج میں ہوتی ہے جو مشترک ہدف کے لئے مل کر کام کرتے ہیں۔ جنہیں صوبائی اور وفاقی سطح پر تسلیم کیا جاتا ہے اور حمایت کی جاتی ہے۔ اس نظریہ کے حصول کے لئے ان چھوٹے اقدامات کی ضرورت ہوتی ہے جن پر اس رپورٹ میں تحقیق کی گئی اور گفتگو ہوئی۔ میں امید کرتا ہوں کہ یہ تحقیق ایک چھوٹی لیکن اہم کوشش ثابت ہوگی جن سے قوم کے بانیان محمد علی جناح اور علامہ اقبال کے نظریات اور وژن کو شرمندہ تعبیر کیا جا سکے۔

ڈاکٹر اسد زمان
وائس چانسلر،
پاکستان انسٹیوٹ آف ڈیویلپمنٹ اکنامکس (پائیڈ)

16 جنوری، 2017

الف

پاکستان میں سول سروس کو صوبوں کے اختیار میں دینا

ایم ادریس خواجہ

اٹھارہویں ترمیم کا جوہر صوبائی خودمختاری ہے۔صوبائی خودمختاری کے جوہر کے مطابق سول سروس کا ڈھانچہ کیا ہوگا؟اس سوال کا جواب دینے کے لے ہمیں معلوم ہو ناچاہئے کہ موجودہ ڈھانچہ صوبائی خودمختاری کے مطابق ہے کہ نہیں۔اور اگر نہیں ہے تو کیوں؟ موجودہ ڈھانچے کا جوہر یہ ہے کہ ایک وفاقی سول سروس ہے اور ایک صوبائی سول سروس ہے۔زیادہ تر سینئر عہدے یعنی گریڈ 20 اور اس سے بڑے گریڈ بشمول اہم عہدے جیسا کہ چیف سیکرٹری اور انسپکٹر جنرل پولیس کے عہدے وفاقی سول افسران سے پُر کیے جاتے ہیں جس میں سیاسی حکومت اور صوبائی بیوروکریسی کی منشاء شامل ہوتی ہے۔اگست 2016ء میں خیبر پختونخواہ میں سیکرٹریز کی 40 آسامیوں میں سے 17 اسامیاں پاکستان ایڈمنسٹریٹو سروسز کے افسران سے پر کی گئی تھی جو کہ وفاقی سول سروس کا حصہ ہے۔جبکہ 16 آسامیوں کو پراونشیل منیجمنٹ سروس (PMS) کے افسران سے پر کیا گیا اور 7 آسامیاں خالی تھیں۔کے پی کے 36 ڈپٹی کمشنروں میں سے 16 PAS سے اور 10 PMS سے تھے۔وفاقی حکومت کا دعویٰ ہے کہ PAS کے افسران کو 1993 کے طے شدہ تقرری کے فارمولے کے تحت صوبوں میں لگایا گیا۔تاہم سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ کیا کسی تقرری کے فارمولے کی ضرورت ہے؟

کیا وفاقی سول سروس کے افسران کی صوبوں میں پوسٹنگ صوبائی خودمختاری کے معائدوں کے مطابق ہے؟ شائد ایسا نہیں ہے۔کیوں؟ مندرجہ ذیل نکات بتاتے ہیں کہ وفاقی ملازمین کی صوبوں میں تقرری کے خلاف ہیں:

۱۔ یہ منیجمنٹ کا بنیادی اصول ہے کہ کسی کام کی تکمیل سے متعلق اسی شخص کا احتساب کیا جاسکتا ہے جسے اس کام سے متعلق اپنی ٹیم پر مکمل اختیار حاصل ہو۔۔ اسے اس ٹیم پر مکمل اختیار دیا جاتا ہے جو وہ کام کرنے کے لئے مقرر ہوتی ہے۔بالآخر صوبائی سیاسی سیٹ اپ جسے ووٹ کے ذریعے عوام منتخب کرتے ہیں صوبوں میں کام کرنے کا اختیار رکھتا ہے اور عوام کو بطور ووٹر جواب دہ ہے۔۔پس یہ سمجھنا مشکل ہے کہ اگر امن وامان کی ذمہ داری صوبوں پر ہے تو ایک وفاقی سول سرونٹ کو صوبے میں آئی جی کیوں مقرر کیا جاتا ہے۔شائد یہ نوآبادیاتی نظام کی وراثت ہے جہاں مرکز صوبوں کو ایک محدود خودمختاری دیتا ہے اور صوبوں پر کڑی نظر رکھتا ہے۔ صوبوں پر نظر رکھنے کی ضرورت پہلے ہی 1947 میں آزادی حاصل کرنے کے بعد ختم ہوچکی ہے اور پھر بعد میں 18 ویں ترمیم سے بھی ایسا ظاہر ہوہو گیا ہے اور اسی لئے وفاقی سول سرونٹ کی صوبوں میں تقرری کا طریقہ کار اپنی توجیح کھو بیٹھا ہے۔

۲۔ حالانکہ وفاقی سول سرونٹ کی تقرری صوبائی حکام کی مرضی سے کی جاتی ہے تاہم صوبائی حکام کے پاس کم لوگوں میں سے منتخب کرنے کا موقع ہوتا ہے یعنی صرف ان افسروں میں سے وہ منتخب کرسکتے ہیں جن کو وفاقی حکومت صوبوں کو دینا چاہتی ہے۔

۳۔ وفاقی سول سرونٹ کے پاس یہ موقع ہوتا ہے کہ وہ وفاق میں واپس چلے جائیں اس لئے صوبائی حکام کے حکم کو خاطر میں لانا انھیں ضروری محسوس نہیں ہوتا

۔اگر سیاسی اور بیوروکریسی کے سیٹ اپ ایک صفحے پر نہ ہوں تو ظاہر ہے کہ گورننس اور ووٹروں کی امیدوں اور امنگوں پر عملدرآمد متاثر ہوتا ہے۔

۴۔ وفاقی سول سرونٹ کی صوبوں میں تقرری سے یہ احساس خاص طور پر چھوٹے صوبوں میں پیدا ہوسکتا ہے کہ ان پر باہر سے حکومت کی جارہی ہے۔صوبہ خیبر پختونخواہ میں صوبائی سول سرونٹس کی چند ماہ قبل احتجاج کی وجہ یہی تھی باوراسی وجہ سے ان کی وفاقی بیوروکریسی سے اس بات پر ٹھن گئی تھی کہ سینئر عہدوں کے ایک بڑے حصے پر وفاقی سول سرونٹس تعینات ہیں۔

۵۔ صوبوں اور وفاق کے درمیان بسا اوقات یہ رسہ کشی رہتی ہے کہ سینئر عہدوں پر جیسا کہ چیف سیکرٹری اور آئی جی پولیس کی تعیناتی کے وقت وفاق اور صوبے اپنے دیے گئے ناموں کی طرف داری کرتے ہیں۔تقریباً ایک دہائی قبل ایک صوبے کے چیف سیکرٹری کو وفاق نے واپس بلالیا تھا کیونکہ وہ ایک سیاسی/عوامی تقریب کے انعقاد کو روک نہیں سکا تھا جس کے انعقاد کو وفاق روکنا چاہتا تھا جبکہ صوبائی حکومت اس تقریب کے انعقاد کو نہیں روکنا چاہتی تھی۔حال ہی میں وفاقی حکومت نے ایک صوبے کے چیف سیکرٹری سے کہا کہ وہ صوبے سے نکالے جانے والے سیاسی جلوس کو نکلنے سے روکنے میں مدد کریں۔صوبے کی سیاسی حکومت نے اسے صوبائی معاملات میں دخل اندازی جانا۔ایسے واقعات سول بیوروکریسی کو مکمل طور پر صوبے کو دینے کی وکالت کرتے ہیں یعنی وہ سول سرونٹس جو صوبے میں تعینات ہوتے ہیں کی تقرری،تعیناتی،ترقی اور ان کی ملازمت کے سٹرکچر کا مکمل اختیار صوبائی حکومت کو ہونا چاہئے۔

کیا یہ ممکن ہے کہ ایک صوبہ اپنی ضرورت کے مطابق سول سرونٹس بھرتی کر سکے؟ اسے مؤثر بنانے کے لیے وفاق اور صوبائی سول سروسز کے ڈھانچے میں کیا تبدیلی کرنے کی ضرورت ہوگی؟ فی الوقت وفاقی حکومت اپنی ضرورت سے زیادہ سول سرونٹس کو بھرتی کرتی ہے اس خاص مقصد کے ساتھ کہ اسے صوبوں کو یہ سول سرونٹس مستعار دینے ہوتے ہیں۔ایک یہ بات ذہن میں رکھتے ہوئے کہ وفاقی حکومت صوبوں میں بھیجنے کے لیے بھی سول سرونٹس بھرتی کرتی ہے صوبے اپنی ضرورت سے کم سول سرونٹس بھرتی کرتے ہیں۔کسی بھی صوبے کو اپنی ضرورت کے مطابق سول سرونٹس بھرتی کرنے کے لیے صوبائی سول سرونٹس کی تعداد بڑھانی پڑے گی اور وفاقی حکومت کو سول سرونٹس بھرتی کرنے میں کمی کرنا پڑے گی۔

کچھ لوگ صوبائی سول سرونٹس پر وفاقی سول سرونٹس کو اہلیت کی بنیاد پر ترجیح دیتے ہیں۔یہ سمجھا جاتا ہے کہ وفاقی سول سرونٹس تیز طبع ہوتے ہیں اور ان کی استعداد زیادہ ہوتی ہے۔اگر یہ بات درست ہے کہ وفاقی سول سرونٹس کی اکثریت جو کہ دیگر صوبوں سے تعلق رکھتی ہے تو سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ ایسا کیوں ہے کہ وہ بہتر کارکردگی دکھانے کی زیادہ استعداد رکھتے ہیں؟ اس سوال کے جواب کے دو پہلو ہیں۔پہلا مختلف طرزِ پیشہ اور دوسرا یہ کہ دونوں سول سروس میں منتخب ہونے کے لیے طریقہ کار میں فرق ہے۔چونکہ تمام اہم اور سینئر عہدے وفاقی سول سروس کے لیے ہیں اس لیے یہ قدرتی بات ہے کہ زیادہ اچھے افراد وفاقی سول سروس میں جانا چاہتے ہیں۔اس کا نقصان یہ ہے کہ صوبائی سول سروس کو ان لوگوں میں سے منتخب کرنا پڑتا ہے جو یا تو وفاقی سول سروس میں جانے میں ناکام ہوجاتے ہیں یا جن لوگوں نے وفاقی سول سروس میں جانے کے لیے اس لیے درخواست نہیں دی کہ انھیں کیریئر کے مواقع کا ادراک نہیں ہوتا۔دوسری بات یہ کہ دونوں سول سروس میں تحریری امتحانات بہت مختلف ہوتے ہیں اور وفاقی سول سروس اس طرح بہتر امیدواروں میں سے چناؤ کی استعداد رکھتی ہے۔

صوبائی سول سروس کے افسروں کی کم تر استعداد کی وجوہات کو دیکھتے ہوئے یہ کہنا دشوار نہیں کہ صوبائی سول سروس میں استعداد کو بڑھانا کوئی مشکل کام نہیں۔استعداد مندرجہ ذیل دو طریقوں سے بڑھائی جاسکتی ہے:

الف۔ ایک تو یہ کہ اہم اور سینئر عہدے صوبائی سول سرونٹس کو دیئے جائیں۔اس سے درخواست گزاروں کا معیار بڑھے گا،انھیں کیریئر کے بہتر مواقع ملیں گے اور زیادہ اچھے اور ہوشیار لوگ صوبائی سول سروس کے لیے درخواست دیں گے۔

ب۔ دوسرا یہ کہ صوبائی سول سروس میں داخلے کا طریقہ کار بالکل وفاقی سول سروس جیسا کر دیا جائے۔ پس صوبائی سول سروس کے لیے اچھے اور بہتر کیریئر کے مواقع سے درخواست گذاروں کا معیار بہتر ہو جائے گا اور داخلے کے لیے مشکل طریقہ کار اختیار کرنے سے معیاری لوگ منتخب ہوں گے اور اس طرح استعداد کا مسئلہ بھی حل ہو جائے گا۔

تاہم صرف بہتر کیریئر کے موقع اور داخلے کے مشکل طریقہ کار ہی سے صوبائی سول سروس کی استعداد نہیں بڑھائی جا سکتی۔ کسی فرد کی استعداد کا انحصار صوبے میں تعلیم کے معیار پر بھی ہوتا ہے۔ اگر صوبائی سول سروس میں داخلے کے لیے صرف اسی صوبے کے لوگ درخواست دینے کے اہل ہوں تو ایک ایسا صوبہ جو تعلیم کے میدان میں پیچھے ہے تو وہ صوبہ صوبائی سول سروس میں صرف واجبی طور پر ہی اچھے لوگوں کو موقع دینے کے قابل ہوگا۔ اس مسئلے کو حل کرنے کے لیے اگر صوبائی سول سروس میں تمام صوبوں یعنی سارے پاکستانیوں کو میرٹ کی بنیاد پر اہل قرار دیا جائے تو صوبائی سول سروس میں ایک پیچھے رہ جانے والے صوبے میں غلبہ اس صوبے سے باہر کے افراد کا ہو جائے گا جس کے سیاسی طور پر منفی مضمرات ہو سکتے ہیں۔ اس مسئلہ کا حل یہ ہے کہ ایک خاص فی صد تک پاکستان بھر سے لوگ صوبائی سول سروس میں اوپن میرٹ کی بنیاد پر لیے جائیں جبکہ باقی آسامیوں پر متعلقہ صوبے کے رہنے والے لیے جائیں۔ اس اوپن میرٹ اور صوبے کے لوگوں کی تقرری کے تناسب کے سوال کو قومی سطح پر بحث و مباحثہ سے حل کرنے کی ضرورت ہے۔ بحث شروع کرنے کے لیے 50:50 کے تناسب کی تجویز دی جا سکتی ہے۔

موجودہ ڈھانچے کو بدلنے پر ایک تنقید تو یہ ہوتی ہے کہ خصوصی صوبائی سیٹ اپ کی حمایت کرنے سے قومی یکجہتی متاثر ہوگی۔ اس خیال سے کہ ایک صوبے کے افراد کو وفاقی سول سروس کے ذریعے دوسرے صوبے میں تعینات کرنے سے قومی یکجہتی پیدا ہوتی ہے اور صوبوں کے درمیان ہم آہنگی بنتی ہے۔ صوبائی سول سروس میں اوپن میرٹ کے ذریعے بھرتی قومی یکجہتی کے مسئلے سے نمٹ سکتی ہے اور اس کے ساتھ ساتھ صوبائی سول سروس میں معیاری افراد بھی مہیا ہو جائیں گے۔

اگر اوپر تجویز کردہ طریقے کے مطابق سول سروس کو ڈھالا جائے یعنی وفاقی حکومت صرف اپنی ضرورت کے مطابق سول سرونٹس بھرتی کرے اور صوبائی حکومتیں ان تمام لوگوں کو بھرتی کریں جو صوبے میں خدمات انجام دیں تو ایک سوال پیدا ہوتا ہے کہ جو لوگ ابھی وفاقی سول سروس میں ہیں اور وفاقی حکومت کی ضرورت سے زیادہ تعداد میں ہیں ان تمام لوگوں کا کیا کیا جائے اور اسی طرح فوری طور پر مستقبل قریب میں صوبائی سول سرونٹس کی کمی سے کس طرح نمٹا جائے؟

منطقی حل تو یہ ہے کہ موجودہ ڈھانچے کو آہستہ آہستہ ختم کیا جائے یعنی تقریباً 10 سے 15 سالوں کے اندر۔ مزید برآں وفاقی حکومت اپنی ضرورت سے زیادہ سول سرونٹس کی بھرتی کو فوری طور پر روکے اور اسی کے ساتھ صوبائی حکومتیں صوبائی سول سرونٹس کی بھرتیوں کی تعداد میں اضافہ کریں۔

اس بات کی نشاندھی ضروری ہے کہ نیشنل کمیشن فار گورنمنٹ ریفارمز (NCGR) جس کی سربراہی ڈاکٹر عشرت حسین کر رہے ہیں انھوں نے تین درجات پر مشتمل سول سروس کی سفارش کی ہے یعنی وفاقی، صوبائی اور ضلعی اور ایک نیشنل ایگزیکٹو سروس (NES) کی بھی تجویز دی ہے جس کے لیے میرٹ اور مقابلے کا امتحان کا طریقہ کار اختیار کیا جائے۔ اس (NES) کے لیے بھرتیاں وفاقی و صوبائی سول سروس سے کی جائیں تاکہ حکومت کے تمام درجات میں سینیئر عہدوں پر تعینا تیاں کی جا سکے۔ پس مرکز اور صوبوں میں سینیئر عہدے اس مجوزہ NES کے لیے مختص کیے جائیں۔ NCGR نے بھی صوبوں میں وفاقی سول سرونٹس مقرر کرنے پر عدم اطمینان کا اظہار کھل کر کیا ہے لیکن NCGR نے یہ نہیں کہا کہ صوبوں کو خود اپنی ضرورت کے مطابق سول سرونٹس کی بھرتی کرنی چاہیے۔ یہ بات نوٹ کرنے کی ہے کہ NCGR نے اپنی رپورٹ 2008 میں جاری کی تھی جب اٹھارویں ترمیم کا تصور بھی موجود نہیں تھا۔

پبلک سول سروس کے ڈھانچے میں عام اصلاحات

صوبوں کو اپنی ضرورت کے مطابق سول سرونٹس بھرتی کرنے کی اجازت دینے سے توقع ہے کہ اچھے نتائج نکلیں گے جیسا کہ اوپر بیان کیا گیا ہے لیکن یہ نا اہلیت کا

شکار سول سروس کی مشکلات کا مکمل حل نہیں۔اس کتابچہ کے محدود احاطے میں سول سروس میں نااہلیت پر طویل بحث اور مکمل تجاویز پر بات تو ممکن نہیں مگر ذیل میں سول سروس کے ڈھانچے میں اہم تبدیلیوں پر بحث کی گئی ہے:

ا۔ سول سروس کا موجودہ ڈھانچہ اپنی فطرت میں بہت ڈھیلا ڈھالا ہے (ایک قانون کا گریجویٹ وزارت پٹرولیم میں تعینات ہوسکتا ہے)۔وژن 2025، فریم ورک فار اکنامکس گروتھ 2010 اور نیشنل کمیشن آن گورنمنٹ ریفارمز (NCGR) سب کی رائے ہے کہ سول سروس میں پیشہ ور افراد (ٹیکنوکریٹس) بھرتی کیے جائیں۔سول سروس میں اختیاری مضامین کے انتخاب داخلے کی شرط کے طور پر پائی جاتی ہے جو کہ سول سروس کے ڈھیلے ڈھالے ڈانچے کی بنیاد بھی ہے۔حالانکہ مضامین کے ماہرین کو ہی سول سروس میں نامزد ہونا چاہیئے۔درخواست گزار کو 600 نمبروں کے اختیاری مضامین منتخب کرنا پڑتے ہیں اور یہ مضامین 7 گروپوں میں پیش کیے جاتے ہیں۔کچھ گروپوں میں درخواست گزار زیادہ سے زیادہ 200 نمبروں تک کے مضامین کا چناؤ کرسکتا ہے (1 سے 2 مضامین) اور باقی گروپوں میں درخواست گذار 100 نمبروں کا صرف ایک مضمون منتخب کرسکتا ہے۔اس کا نتیجہ یہ نکلتا ہے کہ اگر ایک درخواست گزار فزکس کے مضمون کا انتخاب کرتا ہے تو پھر وہ جیولاجی کا مضمون نہیں لے سکتا۔اگر درخواست گزار آئینی قوانین کے مضمون کا انتخاب کرتا ہے تو وہ کاروباری قانون کا مضمون نہیں لے سکتا اور یہی دقت اور مضامین کے ساتھ بھی رہتی ہے۔پس سپیشلائیزیشن کی حوصلہ شکنی کی جاتی ہے۔دوسری بات یہ کہ منتخب فرد کے امتحانی مضامین کے مطابق تعیناتی کی کوئی کوشش نہیں کی جاتی۔مثال کے طور پر وہ امیدوار جس نے کیمسٹری، اسلامک ہسٹری، باٹنی، فلاسفی اور پنجابی کے مضامین کا چناؤ کیا تھا وہ ملازمت میں فیڈرل بورڈ آف ریونیو (ایف بی آر) میں جانے کا انتخاب کرسکتا ہے اور حقیقت میں وہاں تعینات بھی ہوجاتا ہے اگر اس نے اچھے نمبر حاصل کیے ہیں۔

ٹیکنوکریٹس کو کم از کم 9 وفاقی وزارتوں میں لیا جاسکتا ہے اور اس کے لیے توجیہات بھی ہیں۔ان وزارتوں میں فنانس، پلاننگ، ڈویلپمنٹ اینڈ ریفارم، واٹر اینڈ پاور، سائنس اینڈ ٹیکنالوجی، نیشنل فوڈ سیکورٹی اینڈ ریسرچ، قانون، انصاف، اور ہیومین رائٹس، انفارمیشن ٹکنالوجی اور ٹیلی کمیونیکیشن، انفارمیشن، براڈ کاسٹنگ اینڈ ہیری ٹیج اور پٹرولیم اینڈ نیچرل ریسورسز شامل ہیں۔ان وزارتوں میں جانے کے خواہشمند افراد سے ان کی منتخب کی ہوئی وزارت سے متعلق امتحان لیا جاسکتا ہے اور ساتھ میں ان کی ملازمتوں کو کسی اور وزارت میں منتقل نہ کیا جائے۔

۲۔ پاکستان میں گورنمنٹ ملازمت کو جو تحفظ حاصل ہے وہ کارکردگی کی خرابی کا باعث بن جاتی ہے۔کوئی بھی بری کارکردگی والا گورنمنٹ ملازم بہت زیادہ نقصان پہنچانے کا سبب بنتا ہے تو اسے ملازمت سے معطّلی کی سزا دی جاتی ہے اور معطّلی کے دوران ملازم تنخواہ وصول کرتا رہتا ہے اور مراعات بھی اور اس طرح ملازمین کو ترغیب دلانے والا ڈھانچہ کم کارکردگی یا غیر کارکردگی کی حوصلہ افزائی کرتا ہے۔یہ مسلمہ حقیقت ہے کہ جزا و سزا کا زیادہ سے زیادہ استعمال ملازمین سے بہترین کام لے سکتا ہے۔حکومتی ملازمین کو اس قسم کا تحفظ حاصل ہونے کی وجہ سے آجر کو سزا دینے کا اختیار نہیں رہتا اور یہی پرائیویٹ اور پبلک سیکٹر کے منیجروں کے درمیان اہم فرق ہے مزید یہ کہ ایک ایسا پروموشن کا نظام جس کی بنیاد میرٹ پر نہ ہو اور سرکاری ملازمین جو کہ ایک سے دوسری سرکاری ملازمت میں محظ اس لئے نہ ٹرانسفر ہونے چاہیئں کہ بعد میں وظیفے (پنشن) کی ٹرانسفر کا مسئلہ بنتا ہے۔مسائل کو دوچند کردیتے ہیں۔

یہ بات بحث طلب ہے کہ وہ ملازم جو خراب کارکردگی دکھا رہا ہے یا کام ہی نہیں کر رہا اس کو ملازمت سے برخواست کرنے کے لئے ایک نئے طریقہ کار کی ضرورت ہے۔یہ ایسا طریقہ کار ہو جو ایک طرف تو ملازمین کے لیے انصاف مہیا کرے اور دوسری جانب آجر کے طویل مدتی مفادات کو بھی پورا کرے۔اس کے لیے شروعات ہی اس طرح ہونی چاہیے کہ اعلیٰ افسران اپنے ماتحت کی منصفانہ سالانہ رپورٹ ترتیب دیں جبکہ ایسا نہیں ہو رہا۔زیادہ تر افسران اپنے ماتحت کی اچھی رپورٹ لکھتے ہیں۔ایسی کارکردگی کی رپورٹ ملازمت سے برخواست کرنے اور خراب کارکردگی دکھانے پر سزا دینے کے معاملے کو الجھا دیتی ہے۔

حکومتی افسرانِ بالا کی اپنے ماتحت ملازمین کی صرف اچھی رپورٹ ہی درج کرنے کی مندرجہ ذیل وجوہات ہوسکتی ہیں:

الف۔ سماجی دباؤ،

ب۔ ماتحت کی خراب کارکردگی متعلقہ افسر کو ذاتی نقصان نہیں پہنچا رہی ہوتی اور نقصان متعلقہ ادارے کا ہو رہا ہوتا ہے اور افسر کا نہیں،

اور

ج۔ ماتحت کی جانب سے متشدد ردعمل کا خوف

ضرورت اس بات کی ہے کہ افسر کی کارکردگی کی جانچ اس کے کیریئر کی ترقی کے لیے ایک نکتہ ہونا چاہیے۔ دوسری بات یہ کہ پبلک سیکٹر کے افسران کو اپنے ماتحتوں پر اس وقت حاصل اختیارات سے زیادہ اختیارات دینے کی ضرورت ہے لیکن اس کے ساتھ یہ اختیار صرف اس وقت دیا جائے جب یہ بات یقینی بنالی جائے کہ اپنی ذاتی پسند اور ناپسند کی بنیاد پر وہ اپنے اختیار کا غلط استعمال نہیں کریگا اور اپنے ماتحتوں سے ناانصافی نہیں کرے گا۔ صاف ظاہر ہے کہ گورنمنٹ ملازمین کی کارکردگی جانچنے کا طریقہ کار بہتر کرنے کی ضرورت ہے۔ بنیادی بات یہ ہے کہ ملازمت کا بہت زیادہ تحفظ ملازم کی کارکردگی متاثر کرتا ہے لیکن اس تحفظ کو ختم بھی نہیں کیا جاسکتا کیونکہ بسا اوقات افسران اپنے ماتحتوں کے ساتھ ذاتی وجوہات کی بنا پر ناانصافی سے پیش آتے ہیں۔

3۔ پبلک سیکٹر کی تنخواہیں اور پرائیویٹ سیکٹر کی تنخواہوں میں کوئی مطابقت نہیں پائی جاتی۔ پاکستان میں دونوں سیکٹرز کی تنخواقہوں کا تناسب چند جنوبی ایشیائی ممالک کے تنخواہوں کے تناسب سے بھی مختلف ہے۔ مثال کے طور پر جنوبی کوریا اور سنگاپور میں پبلک سیکٹر اور پرائیویٹ سیکٹر کی تنخواہوں کا تناسب بالترتیب 0.50 اور 0.82 ہے[1] جبکہ پاکستان میں یہ تناسب صرف 0.08 ہے۔ تاریخی طور پر تنخواہوں کی اصلاحات میں یہ تصور کارفرما رہا ہے کہ پبلک سیکٹر میں تنخواہیں کم ہیں اور انہیں زیادہ ہونا چاہیے (Cyan,2011) اور یہ اصلاحات تنخواہ کی بنیادی سکیل (1 سے 22) کے فریم ورک میں کی جاتی ہیں۔ یہ فریم ورک اس حقیقت کو نظرانداز کردیتا ہے کہ پٹرولیم انجینئر، اساتذہ اور قانون کے گریجویٹ کی تنخواہیں مارکیٹ میں اور ہر شعبہ میں ایک سی نہیں ہوتیں حالانکہ یہ سب گریڈ 17 کے ملازم ہوتے ہیں۔ سب سے بہترین قابلیت والے افراد کو ترغیب دینے کے لیے مارکیٹ کی بنیاد پر تنخواہیں مقرر کرنی پڑیں گی۔

4۔ سول سروس میں ٹرانسفر اتنی جلدی جلدی ہوتی ہے کہ ہوسکتا ہے کہ ایک سیکریٹری کسی وزارت/ڈویژن میں ایک سال سے بھی کم عرصے کے لیے تعینات ہو۔ یہ پالیسی کو غیر مستحکم کرتا ہے اور نئی پیش رفت کی مانیٹرنگ کو مشکل بنا دیتا ہے اور اگر اہداف حاصل نہ ہوں تو ذمہ داری کا تعین بھی نہیں ہوسکتا۔ جلد جلد ٹرانسفر کا تعلق نوکری کے مطلق تحفظ سے ہے جو کہ ہماری سول سروس مہیا کرتی ہے۔ کسی کارکردگی نہ دکھانے والے ملازم کو ملازمت سے برخواست نہ کرسکنے کی وجہ سے اعلیٰ افسران کے پاس اس کے علاوہ کوئی آپشن نہیں ہوتا کہ ایسے ملازم کی تبدیلی (ٹرانسفر) کردے۔ یہاں یہ نکتہ واضح کیا جارہا ہے کہ صرف کلی اور جامع اصلاحات ہی ملازمت کے تحفظ کے معاملے سے نمٹ سکتی ہیں اور یہ یقینی بناسکتی ہیں کہ میرٹ کی بنیاد پر ملازمین کا انتخاب ہو، اچھے ملازمین کو اچھی کارکردگی کا صلہ ملے اور ملازم کی تبدیلی سے سول/پبلک سروس کو بہتر بنانے میں مدد مل سکے۔

5۔ ایک اور معاملہ جو سول/پبلک سروس کو بیمار کررہا ہے وہ گریڈ کے اختصار (Grade compression) کا ہے۔ گورنمنٹ ملازم بنیادی تنخواہ کے سکیل میں کام کرتا ہے (BPS17-22) جس میں افسروں کو گریڈ 17 میں بھرتی کیا جاتا ہے۔ تین چیزیں یعنی تنخواہ، پنشن اور ترقی ملکر ملازم کے معاوضے کے پیکج کا تعین کرتی ہیں۔ ملازمت کے مطلق مکمل تحفظ کے باعث ہر ملازم تنخواہ اور پنشن لیتا ہے۔ یہاں تک کہ پبلک سروس میں معطل ملازم بھی تنخواہ لیتا ہے۔ اس کے باعث صرف ترقی (پروموشن) ہی رہ جاتی ہے جو ملازم کو کارکردگی دکھانے کے لیے حوصلہ افزائی کرتی ہے۔ سوال یہ ہے کہ ملازم کی ترقی کتنی دفعہ ہوتی ہے اور کیا یہ اتنی مرتبہ ہوتی ہے کہ ملازم کی کارکردگی دکھانے کی حوصلہ افزائی کرتی رہے۔ جو افسر گریڈ 17 میں بھرتی ہوتا ہے وہ اپنے 35-30 سالہ پیشہ ورانہ زندگی میں صرف 05 مرتبہ ترقی لے سکتا ہے۔ جسکا مطلب ہے کہ 6 سالوں میں ایک ترقی، کیا یہ کافی ہے؟ عملی طور پر سول سروسز میں ایک ترقی اوسطاً 6 سال میں ہوتی ہے لیکن اس سے کم عرصے میں بھی ہوسکتی ہے۔ اس کا نتیجہ یہ ہوتا ہے کہ ایک شخص جو 50 سال کے شروع کے پیٹھے میں ہوتا ہے اور 22 گریڈ حاصل کرلیتا ہے تو اس کے بعد اگلے 8-7

[1] تفصیلات کیلئے دیکھیں: اوچ اور ایویز (2000)

سالوں میں اس کے پاس اس سے آگے بڑھنے کا کوئی موقع نہیں رہتا۔

گریڈ کی بنیاد پر معاوضہ حاصل کرنا پبلک یونیورسٹیوں میں اور بھی زیادہ مشکل اور سخت عمل ہے۔ عام طور پر پبلک یونیورسٹیوں میں گریڈ 22 کی اسامی نہیں ہوتی لہٰذہ ایک پروفیسر زیادہ سے زیادہ گریڈ 21 میں جاسکتا ہے۔ چونکہ پبلک یونیورسٹیوں میں گریڈ 22 ہوتا ہی نہیں اس لیے ایک استاد 05 کی بجائے صرف 4 ترقیاں لے سکتا ہے جبکہ سول سرونٹس 05 ترقیاں لے سکتے ہیں۔ پبلک یونیورسٹیاں بہتر اور قابل لوگوں کی توجہ حاصل نہیں کرسکتی تھیں اس لیے اپ- گریڈیشن کی پالیسی اپنائی گئی یعنی گریڈ 17 کو گریڈ 18 اور گریڈ 18 کو گریڈ 19 میں اور اسی طرح آگے اپ گریڈ کرنے کی پالیسی اپنائی گئی جس نے گریڈ 17 کو پانچ گریڈ (17-22) کے ڈھانچے سے ختم کردیا۔ اس کی وجہ سے 30 سے لیکر 35 سال کی ملازمت میں 5 کی بجائے صرف 04 ترقیاں رہ گئیں۔ (اوسطاً 7 سالوں میں ایک ترقی)۔ اب افسر یعنی یونیورسٹیوں میں لکچررز گریڈ 17 کی بجائے گریڈ 18 میں بھرتی ہوتے ہیں اور وہ صرف 03 سکیل آگے بڑھ سکتے ہیں یعنی 19، 20 اور 21 میں اور جبکہ سول سروس میں 5 اسکیل تک ترقی ہوسکتی ہے۔ بعد میں پبلک یونیورسٹیوں میں اساتذہ کے سروس کے ڈھانچہ (سٹرکچر) میں ایک اور ترمیم متعارف کروائی گئی جس کے تحت PhD کو براہ راست 19 گریڈ میں بھرتی کیا جاتا ہے۔ تنخواہ کے اسکیل (18-21) میں PhD صرف دو اسکیل آگے بڑھ سکتا ہے یعنی گریڈ 20 اور 21۔ یعنی پورے 30 سالہ کیریئر میں صرف 02 سکیل تک ترقی پاسکتا ہے۔ کیا یہ پبلک یونیورسٹیوں میں اساتذہ کی حوصلہ افزائی کے لیے کافی ہے؟ اس بات کو اور بھی گنجلک اس چیز نے بنادیا ہے کہ اب لوگ چھوٹی عمر میں PhD کررہے ہیں (یہاں تک کہ 30 سال سے بھی کم عمر میں)۔ اس کا مطلب ہے کہ ایک 30 سال کا شخص جو گریڈ 19 میں بھرتی ہوا ہے وہ 30 سال کی مزید ملازمت کے دوران صرف دو اسکیل آگے بڑھ سکتا ہے۔ پبلک یونیورسٹیوں میں ترقی کا معیار یہ ہے کہ کسی کے کتنے مقالے شائع ہوئے ہیں۔ اگر ایک PhD استاد کے مسلسل مقالے شائع ہورہے ہیں تو وہ دو اگلی ترقیاں 10 سال کے عرصے میں حاصل کرلیتا ہے یا زیادہ سے زیادہ 02 ترقیاں 15 سال میں لے لیتا ہے۔ یعنی ایک PhD جو 40 سے 45 سال کا ہے اور گریڈ 21 میں پہنچ جاتا ہے لیکن اس کے بعد ترقی کا کوئی چانس نہیں رہتا جبکہ اسکی 15 سے 20 سال کی ملازمت ابھی باقی رہتی ہے۔ سوال یہ ہے کہ کہ ہم ایک ایسے استاد کی حوصلی افزائی کس طرح کرسکتے ہیں جو 45 سال کا ہے اور سب سے اوپر کے اسکیل میں ہے یعنی 21 گریڈ میں اور یونیورسٹیوں میں 21 گریڈ سے بڑا گریڈ ہے ہی نہیں؟

صاف ظاہر ہے کہ پڑھانے کے شعبہ میں اچھی قابلیت والے افراد کی توجہ حاصل کرنے کے لیے ہم نے اپ گریڈیشن کا طریقہ کار تو متعارف کروادیا لیکن پبلک یونیورسٹیوں میں گریڈ کے ذریعے معاوضے کو نظر میں نہیں رکھا۔ گریڈ کے معاوضے کی دوسری وجہ یہ ہے کہ پبلک یونیورسٹیوں میں گریڈ 21 تقریباً ناپید ہے۔ یہ پالیسی میں جمود کی آئینہ دار ہے۔ ماضی میں یونیورسٹیوں کے پروفیسر گریڈ 21 تک رسائی حاصل کرتے رہے ہیں کیونکہ یونیورسٹیوں کے وائس چانسلر کا گریڈ 22 ہوتا تھا۔ مقصد یہ تھا کہ پروفیسر کو وائس چانسلر سے ایک گریڈ کم میں ہونا چاہیے تاہم اب وائس چانسلر MP-1 گریڈ میں ہوتے ہیں جو کہ گریڈ 22 سے اوپر کا گریڈ سمجھا جاتا ہے۔ وائس چانسلر ایک خاص مدت کے کانٹریکٹ کے تحت ملازمت کرتے ہیں اس لیے اب پروفیسر کو گریڈ 21 ہی میں روک دینے کا مقصد ختم ہوچکا ہے۔ یونیورسٹی کے پروفیسروں کے لیے گریڈ 22 متعارف کروانے میں شاید سب سے بڑی رکاوٹ انتظامیہ اور فیکلٹی خود ہی ہیں۔ یونیورسٹیوں میں اسامیاں یونیورسٹی کی گورننگ باڈی (سنڈیکیٹ اور سینٹ) تخلیق کرتی ہے جس میں یونیورسٹی کی انتظامیہ اور فیکلٹی کا غلبہ ہے۔ لیکن شاید اس امر کی کوئی سنجیدہ کوشش نہیں کی گئی کہ یونیورسٹی میں گریڈ 22 متعارف کرانے کی تجویز گورننگ باڈی کو دی جائے۔ وائس چانسلرز اور فیکلٹی دونوں اس بات کے عادی ہیں کہ پروفیسروں کو گریڈ 21 ہی میں دیکھیں اور وہ یونیورسٹیوں میں گریڈ 22 متعارف کروانے پر مطمئن نظر نہیں آتے۔ وائس چانسلر سمجھتے ہیں کہ اگر پروفیسرز کو گریڈ 22 دے دیا جائے تو وہ وائس چانسلر کے برابر ہوجائیں گے اور اس سے وائس چانسلر کے اختیارات متاثر ہوسکتے ہیں۔ فیکلٹی بھی یہ دیکھنے کی عادی رہی ہے کہ وہ خود بیوروکریٹس سے نیچے ہیں اور اگر اساتذہ گریڈ 22 حاصل کرلیتے ہیں تو پھر بیوروکریٹس اور اساتذہ دونوں برابر ہوجائیں گے۔ اختیارات کے لحاظ سے نہ بھی ہوں لیکن گریڈ کے لحاظ سے برابر ہوجائیں گے۔

نتیجہ

صوبوں میں سینئر عہدوں پر وفاقی سول سرونٹس کی تعیناتی مینجمنٹ کے اس بنیادی اصول کے منافی ہے کہ وہ بااختیار شخص جو کسی کام کے لیے قابل احتساب ہوتا ہے وہ اپنی ٹیم منتخب کرنے کا مکمل اختیار رکھتا ہو، تاکہ وہ دیا ہوا کام کر سکے۔ اس لیے ایک ایسا طریقہ کار اختیار کرنے کی ضرورت ہے کہ جس سے صوبے اپنی ضرورت کے مطابق سول سرونٹس بھرتی کر سکیں۔ تاہم صوبے کی بیوروکریسی کی کارکردگی صرف اس وجہ ہی سے بہتر نہیں ہوگی کہ صوبوں کو اپنی ضرورت کے مطابق سول سرونٹس بھرتی کرنے دیا جائے بلکہ بیوروکریسی کی کارکردگی بہتر بنانے کے لیے پبلک سروس اور سول سروس کے ڈھانچے میں چند خاص اور اہم تبدیلیاں کرنی پڑیں گی۔

حوالے

☆Cyan ،مشرف رسول، دی پاکستان ڈیولپمنٹ ریویو 45:4 پارٹ II، (ونٹر 2016) PP.1241-1254

☆حکومت پاکستان (2008) نیشنل کمیشن فار گورنمنٹ ریفارمز

☆راؤچ، جیمز ای اور پیٹر بی ایونز (2000)۔ بیوروکریٹیک سٹرکچر اینڈ بیوروکریٹیک پرفامنس ان لیس ڈیویکیڈ کنٹریز، جرنل آف پبلک اکنامکس، وولیوم 75، ایشو-1، جنوری 2000، پیجز 7-49

ب

تیل اور گیس کے وسائل:
وفاقی اور صوبائی حکومتوں کی مشترکہ ملکیت:
آئین پاکستان کے آرٹیکل (3)172 پر عملدرآمد

ایم ادریس خواجہ

اٹھارویں ترمیم کے تحت آرٹیکل (3)172 آئین پاکستان میں شامل کیا گیا۔

یہ آرٹیکل کہتا ہے کہ:

''موجودہ پابندیوں اور وجوب کے مطابق صوبے کے اندر معدنی تیل اور قدرتی گیس یا علاقائی سمندر سے ملحق ہوں وہ اس صوبے اور وفاقی حکومت کو مشترکہ اور مساوی طور پر تفویض کر دیے جائیں گے۔''

اٹھارویں ترمیم کے نفاذ سے قبل معدنی تیل اور قدرتی گیس کے ذخائر کے موضوعات وفاق کے زیر تسلط تھے۔ آرٹیکل (3)172 کے تحت صوبے بھی تیل اور گیس کے ذخائر پر 50 فیصد حق رکھتے ہیں جس کا مطلب یہ بھی ہے کہ صوبے ان وسائل سے پیدا ہونے والی آمدنی کے 50 فیصد کے حق دار ہیں۔ وفاقی حکومت اور صوبوں کے درمیان آرٹیکل (3)172 کی تشریح پر اختلاف پایا جاتا ہے۔

وفاقی حکومت کا نقطۂ نظر یہ ہے کہ تیل اور گیس کی آمدنی میں سے صوبوں کو ان کا برابر حصہ دینے سے وہ آرٹیکل (3)172 پر پہلے ہی پوری طرح سے عملدرآمد کر رہی ہے۔ جب کہ دوسری جانب صوبوں کا موقف یہ ہے کہ آمدنی میں برابر کی شراکت داری کے علاوہ وفاقی اور صوبائی حکومتیں فیصلہ سازی میں بھی برابر کی حصہ دار ہیں اور اس میں تیل اور گیس کی تلاش کے لیے کھدائی کے ٹھیکے دینا بھی شامل ہے۔

بلوچستان، سندھ اور خیبر پختونخواہ تیل اور گیس کی پیداوار کرنے والے صوبے ہیں اور مطالبہ کر رہے ہیں کہ آرٹیکل (3)172 پر اس کی روح کے مطابق عمل کیا جائے۔ مثال کے طور پر بلوچستان نے کھلے عام یہ مطالبہ کیا ہے کہ پٹرولیم اور قدرتی وسائل کی وزارت ختم کی جائے اور ایک پٹرولیم ڈائریکٹوریٹ قائم کیا جائے جو صوبوں کے لیے سہولت کاری کریں اور OGDCL اور PPL جیسی کمپنیوں کی ملکیت کو ملک کی تیل اور گیس کی پیداوار کی شرح میں ان کے حصہ کے حساب سے صوبوں کو منتقل کیا جائے۔ سندھ کا دعویٰ ہے کہ تیل اور گیس کی تلاش کے لیے کھدائی کے ٹھیکے دینا صرف اور صرف صوبے کا ہی کا حق ہے۔ تاہم وفاقی حکومت جو آرٹیکل (3)172 کے تحت تیل اور گیس کے ذخائر پر اپنی اجارہ داری کی وجہ سے 50 فی صد فائدہ حاصل کر رہی ہے وہ صوبوں کے اس موقف سے متفق نہیں۔

وفاقی اور صوبائی حکومتوں کے درمیان اس تنازعہ کی دو وجوہات ہیں۔ ایک تو یہ کہ آرٹیکل (3)172 میں لفظ ''مشترکہ'' کی تعریف نہیں کی گئی اور دوسری وجہ یہ ہے کہ کسی بھی دستاویز میں صوبائی حکومت اور وفاقی حکومت کی تیل اور گیس کے ذخائر سے متعلق ''مشترکہ ملکیت'' پر عملدرآمد کا کوئی طریقہ کار واضح نہیں کیا گیا۔

آرٹیکل (3)172 پر عملدرآمد کے تنائضہ کے حل نہ ہونے سے جو مشکلات پیدا ہوئی ہیں وہ مندرجہ ذیل ہیں:

ا۔ سپریم کورٹ میں 2015 کے وسط میں ایک آئینی پٹیشن دائر کی گئی جس میں بلوچستان میں واقع ایک کان کی لیز کی مدت میں وفاقی حکومت کی جانب سے توسیع دینے پر ناراضگی کا اظہار کیا گیا۔ بلوچستان نے محسوس کیا کہ وفاقی حکومت کی جانب سے یکطرفہ طور پر توسیع دینا آرٹیکل (3)172 کی خلاف ورزی ہے۔ عدالت نے بلوچستان کے موقف سے اتفاق کیا لیکن کوئی حکم صادر نہیں کیا کیونکہ وفاق نے اس بات کی یقین دہانی کروائی کہ وہ اس مسئلے کو صوبہ بلوچستان کے اتفاقِ رائے سے طے کرے گا۔

۲۔ یہ بات رپورٹ کی گئی ہے کہ 2 سال قبل 50 بلاک جو قومی اور بین الاقوامی کمپنیوں کو تیل اور گیس کی تلاش کے لیے کھدائی کے لئے مختلف صوبوں میں الاٹ کیے گئے تھے ان پر کام شروع اس لیے نہیں ہوسکا کیونکہ وزرات پٹرولیم اور معدنی ذخائر اور صوبوں کے درمیان کوئی متفقہ فریم ورک طے نہیں پایا۔

اب سوال یہ ہے کہ آئین کے آرٹیکل (3)172 پر کس طرح عملدرآمد کیا جائے اور کیا کسی قانونی طریقہ کار میں تبدیلی کی ضرورت۔ اگر ہے تو یہ تبدیلی کیسے کی جائے؟ اس مسئلے کو خوش اسلوبی سے حل کرنے کے لیے اور آئین کے آرٹیکل (3)172 پر عمل درآمد کے لئے تین اقدامات کرنے کی ضرورت ہے۔

ا۔ آئین کے آرٹیکل (3)172 کی تشریح کی جائے۔

۲۔ ''مشترکہ ملکیت'' جو کہ وفاقی حکومت اور کسی صوبے کے درمیان ہے کو عمل میں لانے کے لیے طریقہ کار وضع کیا جائے۔

۳۔ آرٹیکل (3)172 کے اس جملے ''موجودہ پابندیوں اور وجوب کے مطابق'' سے کیا مراد ہے؟ اس کو واضح بیان کیا جائے۔

اوپر بتائے گئے تینوں ایشوز پر ذیل میں بحث کی گئی ہے۔

ا۔ آئین کے آرٹیکل (3)172 کی تشریح

آئین کے کسی بھی آرٹیکل کی تشریح کا فورم سپریم کورٹ آف پاکستان ہے جسے آئین کے آرٹیکل 184 کے تحت حکومتوں بشمول وفاقی حکومت او صوبائی حکومتوں کے درمیان تنازعات کو طے کرنے کا اختیار حاصل ہے۔

''عدالت عظمیٰ کو یہ اخراج ہر دیگر عدالت کے کسی دو یا دو سے زیادہ حکومتوں کے درمیان کسی تنازعہ کے سلسلہ میں ابتدائی اختیار سماعت حاصل ہوگا۔'' (یہاں حکومتوں سے مراد وفاقی اور صوبائی حکومتیں ہیں)

صوبے اجتمائی طور پر یا اکیلے کوئی بھی صوبہ آئین کے آرٹیکل (3)172 کی صوبوں اور وفاق کے درمیان تشریح کے تنازعہ کے لیے رجوع کر سکتے ہیں۔

حالانکہ سپریم کورٹ ہی آئین کی تشریح کرنے کا اختیار رکھتی ہے تاہم ہم یہ کوشش کر سکتے ہیں کہ لفظ ''مشترکہ ملکیت'' کی تشریح اس کے عام استعمال کی بنیاد پر یہاں بیان کریں۔ فرض کریں کہ دو بھائی وراثت کے طور پر ایک گھر کے مشترکہ مالک ہیں۔ یہ بھی فرض کرلیں کہ بڑے بھائی نے وہ گھر ایک کروڑ میں بیچنے کی ڈیل کر لی

اوراس گھر کی فروخت سے حاصل ہونے والی رقم میں سے 50 لاکھ اپنے چھوٹے بھائی کو پیش کرتا ہے۔ چھوٹا بھائی ڈیل پر اعتراض کرتا ہے اور کہتا ہے کہ اگر اس نے یہ گھر بیچنے کی کوشش کی ہوتی تو وہ اسے ایک کروڑ اور دس لاکھ میں فروخت کرسکتا تھا۔ سوال یہ ہے کہ کیا قانونی طور پر ان میں سے کوئی بھی بھائی دوسرے کے بغیر یہ ڈیل کرسکتا ہے یا دونوں بھائیوں کی مرضی شامل ہونی چاہیے یا گھر کی قیمتِ فروخت زیادہ ضروری ہے؟ عقل یہ کہتی ہے کہ گھر کی قیمتِ فروخت ہی دونوں بھائیوں کے حصہ میں آنے والی رقم کا تعین کرے گی اور اس لیے فروخت کی ڈیل پر دونوں بھائیوں کو متفق ہونا پڑے گا۔

وہ شرائط جن پر کھدائی کرنے والی کمپنیوں کو ٹھیکے دیے جاتے ہیں وہی شرائط ان ٹھیکوں سے ہونے والی آمدنی کا تعین کرتی ہیں اور اس لیے صوبوں کی آمدنی میں حصہ داری متاثر ہوتی ہے۔

وفاقی حکومت صوبوں کو آمدنی کا حصہ مساوی دینے پر رضامند ہے مگر دیگر معاملات میں صوبوں کو ملحوظِ خاطر نہیں رکھنا چاہتی جیسا کہ کھدائی کے ٹھیکوں وغیرہ کے معاملات سے متعلق فیصلے وغیرہ۔ وفاق کا موقف بڑے بھائی کی طرح ہے جو کہ ہماری دی ہوئی مثال میں گھر کا مشترکہ مالک تھا۔ جیسا کہ ایک بھائی کا دوسرے بھائی کے بغیر ڈیل کرنا قانونی جواز نہیں رکھتا اسی طرح صوبوں کو ٹھیکے دینے کے معاملات میں شامل نہ کرنا درست نہیں مانا جاسکتا۔

اس لیے وفاقی حکومت اور متعلقہ صوبائی حکومت کو مطمحِ نظر تیل اور گیس کی تلاش کے معاہدوں/ٹھیکوں کے لیے مشترکہ طور پر تمام فیصلے کرنا ہو۔ اس کا یہ مطلب بھی ہے کہ تیل اور گیس کی تلاش کے لیے کھدائی کی پالیسی بشمول کھدائی کی کمپنیوں کو ترغیب دلانے کے لیے پالیسی بھی دونوں باہم اتفاقِ رائے سے تشکیل دیں۔

۲۔ مشترکہ ملکیت کو عمل میں لانا

اگر وفاقی حکومت سپریم کورٹ کی مداخلت سے یا کسی اور وجہ سے راضی ہو جاتی ہے کہ صوبے میں موجود تیل اور گیس کے ذخائر سے متعلق تمام فیصلے متعلقہ صوبائی حکومت کے ساتھ مل کر کرے گی تو پھر سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ اس مشترکہ ملکیت کو عمل میں لائے جانے کا کیا طریقہء کار ہوگا۔

وفاقی حکومت تقریباً تمام کام وزارت پٹرولیم اور قدرتی وسائل (MPNR) کے ذریعے کرتی ہے اور یہ تمام کام اسی وزارت میں ڈائریکٹر جنرل پٹرولیم کنسیشن (DGPC) (مراعات) اور ڈائریکٹر جنرل گیس (DGG) کرتے ہیں۔ مشترکہ ملکیت کو عمل میں لانے کے لیے ایک وسیع اسکیم بنائی جاسکتی ہے اور اس اسکیم کا تعین ڈی جی پی سی اور ڈی جی جی کے کاموں کو دیکھ کر کیا جاسکتا ہے۔

DGPC - MPNR کے اہم کام درج ذیل ہیں:

- ☆ پٹرولیم کے حقوق دینا جیسا کہ علاقے کے ابتدائی معائنہ کا پرمٹ، کھدائی کے لائسنس، ترقی اور پیداوار کے ٹھیکے
- ☆ کھدائی کی کمپنیوں اور ان کی پیداوار کی سرگرمیوں میں سہولت کاری کرنا
- ☆ تیل اور گیس کے لیے مالی معاملات کا تجزیہ کرنا اور بین الاقوامی طور پر بہترین مثالوں کو نظر میں رکھتے ہوئے مناسب پالیسی سفارشات مرتب کرنا۔
- ☆ پٹرولیم کی کھدائی کو فروغ دینا اور اس کے لیے مقامی اور غیر ملکی کمپنیوں کے ساتھ مذاکرات کرنا
- ☆ پٹرولیم کی تلاش، ترقی اور پیداواری عمل کی بین الاقوامی آئل فیلڈ کی پریکٹس، رولز اور پٹرولیم کی مراعات کا انتظام کرنا۔

☆ حکومت کی رسیدوں کو یقینی بنانا (منافع میں حصہ، رائیلٹی، کرایہ، درخواست فیس وغیرہ) اور سرمایا کاری کے اعداد وشمار اکٹھا کرنا اور تکنیکی وانتظامیہ کے اعداد وشمار ترتیب دینا۔

ڈی جی گیس DGG-MPNR کے اہم کام درج ذیل ہیں:

☆ قدرتی گیس، لیکویڈ پٹرولیم گیس (LPG)، لیکوفائیڈ نیچرل گیس (LNG) اور کمپریسڈ نیچرل گیس (CNG) کے متعلق حکومتی پالیسیاں تشکیل دینا۔

☆ گیس کی طلب اور رسد کا انتظام اور تشخیص کرنا

☆ گیس کے نئے ذخائر سے یوٹیلیٹی (گیس تقسیم کرنے والی) کمپنیوں کو گیس مختص کرنا۔

☆ مختلف ذخائر سے مختلف شعبوں (سیکٹرز) کو قدرتی گیس مختص کرنا۔

☆ گیس پیدا کرنے والوں اور حکومتی نامزد خریدار کے درمیان گیس کی فروخت کے معاہدوں کا جائزہ لینا اور ان پر عملدرآمد کروانا۔

☆ صارفین کے لیے اوگرا (OGRA) کی جانب سے تجویز کردہ گیس کی قیمتوں کا جائزہ لینا اور حکومت کو گیس کی قیمت مقرر کرنے کے لیے سفارش کرنا۔

☆ گیس ڈویلپمنٹ سرچارج کی رسیدوں کی نگرانی کرنا اور ان کا بجٹ بنانا۔

☆ صدر/ وزیراعظم کی ہدایات بشمول پارلیمنٹرینز کی گیس سپلائی اسکیموں پر عملدرآمد کروانا۔

☆ گیس پائپ لائینوں کے تحفظ اور سیکیورٹی کے امور کے لیے وزارت داخلہ اور افواج پاکستان وغیرہ سے رابطہ کاری کرنا۔

پارلیمانی امور:

☆ سینیٹ اور قومی اسمبلی کے سوالات، قائمہ کمیٹی کے اجلاس میں شریک ہونا اور ان کی سفارشات پر عملدرآمد کو یقینی بنانا۔

☆ آرٹیکل (3)172 پر عملدرآمد کو یقینی بنانے کے لیے ایک کام ہوسکتا ہے کہ انڈس ریور سسٹم اتھارٹی IRSA کی طرز پر ایک مستقل مشترکہ ارادہ قائم کیا جائے۔ اس مجوزہ ادارے کا تجویز کردہ نام ''پٹرولیم اور نیچرل ریسورس اتھارٹی'' ہوسکتا ہے۔ جس کے ارکان وفاقی اور صوبائی حکومتوں سے لیے جائیں تاکہ وہ مشترکہ مفادات، یعنی وفاق اور صوبوں کے مفادات کے لیے آرٹیکل (3)172 کے مطابق فیصلے کرسکیں۔ اس مجوزہ ادارے کا اعلیٰ ترین افسر (CEO) یہ اختیار رکھے گا کہ وہ ان فیصلوں پر عملدرآمد کروانے کا مجاز ہو۔ اس مجوزہ ادارے کے مندرجہ ذیل کام ہوسکتے ہیں:

☆ پٹرولیم کے حقوق دینا یعنی کھدائی کی جگہ کا ابتدائی جائزہ لینے کا پرمٹ، کھدائی کے لائسنس ترقی اور پیداوار کے ٹھیکے دینا۔

☆ کھدائی اور پیداوار کی کمپنیوں، ان کی سرگرمیوں کی سہولت کاری کرنا۔

☆ تیل اور گیس کے مالی معاملات کا تجزیہ کرنا اور بہترین بین الاقوامی مثالوں کو نظر میں رکھتے ہوئے مناسب اور کافی پالیسیاں تجویز کرنا۔

☆ پٹرولیم کی کھدائی کوفروغ دینااور مقامی اور غیر ملکی کھدائی کی کمپنیوں کے ساتھ مذاکرات کرنا۔

☆ پٹرولیم کی کھدائی ،ترقی اور پیداواری آپریشن کو بین الاقوامی آئل فیلڈ کی پریکٹس کے مطابق بنانے ، قابلِ اطلاق قوانین بنانے اور پٹرولیم رعایت کا انتظام کرنا۔

☆ حکومت کی رسیدوں (منافع کا حصہ، رائیلٹی ، کرایہ، درخواست فیس وغیرہ) کے حصول وغیرہ کو یقینی بنانا اور سرمایہ کاری کے اعداد وشمار اور تکنیکی اعداد وشمار کو بھی ترتیب دینا۔

☆ کھدائی کی جگہ کا ابتدائی جائزہ لینے کا پرمٹ شیئر کرنے سے متعلق معاملات دیکھنا۔

☆ کھدائی کے لائسنس، ترقی اور پیداوار کے ٹھیکوں کے معاملات۔

☆ گیس پیدا کرنے والوں اور حکومت کے نامزد کردہ خریداروں کے درمیان گیس کی فروخت کے مشترکہ ملکیت کی پیچیدگیوں کو سمجھنے کے لئے فرض کرتے ہیں کہ بلوچستان کے کسی علاقے میں کھدائی کے لائسنس دینا ہے۔اب سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ:-

کیا وفاقی حکومت کے نمائندے اور متعلقہ صوبے کے نمائندے ہی اس مسئلہ پر بحث کر کے فیصلہ کریں گے؟

یا

اس معاملے پر کیا فیصلہ سازی میں دیگر 3 صوبوں کے نمائندے بھی شریک ہوں گے؟

ان صوبوں کے نمائندوں کو فیصلہ سازی میں شامل کرنے جن کا اس ایجنڈے میں کوئی مفاد وابستہ نہیں ہے کے فائدے اور نقصانات ہیں چونکہ ان تینوں غیر متعلقہ صوبوں کو براہ راست دلچسپی اس ایجنڈے میں نہیں تو یہ صوبے اس وقت کی ملک میں سیاسی صورتحال کے مطابق موقف اختیار کر سکتے ہیں۔لیکن اس کے ساتھ ہی ان غیر متعلقہ صوبوں کے نمائندوں کو فیصلہ سازی میں شریک کرنے کا فائدہ بھی ہے وہ یہ کہ جب مرکز اور متعلقہ صوبے میں دو الگ الگ سیاسی پارٹیوں کی حکومت ہے اور وفاقی حکومت سیاسی محرکات کو اس فیصلہ سازی میں لانا چاہتی ہے تو بقیہ تینوں صوبوں کے نمائندوں کی شرکت وفاق اور صوبے کی حکومت کے تناؤ کو کم کر سکتی ہے اور سیاسی طور پر مرکز اور متعلقہ صوبے میں کشیدگی کم کرنے کا باعث ہو سکتی ہے۔

آئین کے آرٹیکل (3)172 کے مطابق مشترکہ ملکیت کے لیے ایک اور حل بھی ہے کہ صوبائی پٹرولیم اور نیچرل ریسورس اتھارٹی چاروں صوبوں میں قائم کی جائے۔ ایسی صوبائی اتھارٹی وفاقی اور متعلقہ صوبے کی مشترکہ ملکیت ہوگی اور متعلقہ صوبے کے مفاد میں فیصلے کرے گی۔

اس کا خلاصہ یہ ہے کہ مجوزہ ادارے (اتھارٹی) کے ڈھانچے اور اس کے رولز آف بزنس طے کرنے کے لیے مختلف فورموں پر بحث مباحثے کی ضرورت ہے۔

یہ سمجھنا ضروری ہے کہ مشترکہ ملکیت حالانکہ ایک آئینی ضرورت ہے مگر اس پر عملدرآمد بہت پیچیدہ اور مشکل امر ہے۔ یہ مشکل اور بھی شدید ہو جاتی ہے جب صوبے اور وفاق کے سیاسی محرکات کا سرچشمہ ان پر حکومت کرنے والی دو الگ الگ سیاسی جماعتیں ہوں۔ہم محسوس کرتے ہیں کہ قلیل اور درمیانی مدت کا مقصد یہ ہے کہ آئین کے آرٹیکل (3)172 پر اس کی روح کے مطابق عملدرآمد ہونا چاہئے۔تاہم قانون سازوں اور پالیسی بنانے والوں کو چاہیے کہ اس کو خصوصی طور پر طویل مدت کے لیے صوبائی اختیار میں دینے کے امکانات تلاش کریں۔ یہ تصور کیا جا سکتا ہے کہ قانون سازوں نے اٹھارویں ترمیم بناتے وقت صوبائی اختیار

کا 100 فیصد آپشن تلاش کیا ہوگا لیکن بعد میں مشترکہ ملکیت کے حق میں دستبردار ہوگئے ہوں گے کیونکہ ہوسکتا ہے کہ کسی جانب سے مکمل صوبائی اختیار کی مخالفت ہوئی ہو۔ علاوہ ازیں کہ اس معاملے پر صوبائی مہارت پیدا کرنے کے لیے کچھ وقت لگے گا اور اس کیوجہ سے مشترکہ ملکیت قبول کر لی گئی ہوگی۔ کھدائی کے ٹھیکے کے لیے مذاکرات میں وفاقی حکومت سے صوبائی حکومتوں کی جانب مشترکہ ملکیت کی سہولت کاری کے لیے مہارت کی بات ہوسکتی ہے۔

متعدد ممالک میں مختلف نظام کے تحت تمام قومی محصولات مرکز اور صوبوں کے لئے مختص کر دیے جاتے ہیں۔ پاکستان میں زیادہ تر محصولات مرکز میں جمع ہوتے ہیں اور پھر نیشنل فنانس کمیشن (NFC) ایوارڈ کے تحت صوبوں میں تقسیم کیے جاتے ہیں۔ اس بارے میں متعلقہ مواد سے پتہ چلتا ہے کہ اگر صوبے اور مقامی سطح پر محصولات جمع کی جائیں اور انھیں ان کو اپنے پاس رکھنے اور استعمال کرنے کی اجازت دے دی جائے تو صوبوں اور مقامی سطح پر محصولات زیادہ جمع ہوتی ہیں اور اس کے نتیجے میں قومی محصولات بھی بڑھ جاتی ہیں کیونکہ صوبے اور مقامی ادارے زیادہ محصولات جمع کرنے کی کوشش کرتے ہیں۔

تو پھر پاکستان میں ایسی آمدنی میں حصہ داری کرنے سے کیا چیز روکتی ہے؟ کیا کم آمدنی پیدا کرنے والے صوبے جیسا کہ بلوچستان اور کے پی اس قسم کی آمدنی میں حصہ داری کرنے کو متعارف کروانے کی راہ میں رکاوٹ ہیں؟ بلوچستان اور کے پی کے تیل اور گیس کے ذخائر کے لحاظ سے امیر صوبے ہیں۔ اگر تیل اور گیس کے تمام اختیارات ان صوبوں کو دے دیئے جائیں تو ان صوبوں کو خاطر خواہ فائدہ ہوگا اور ان کی آمدنی پیدا کرنے کی استعداد میں بھی اضافہ ہوگا۔ اگر پنجاب اور سندھ اپنی زرخیز زرعی زمینوں پر اختیارات رکھنے کی وجہ سے فائدہ اٹھا سکتے ہیں تو پھر بلوچستان اور کے پی اپنی زمینوں میں موجود معدنی ذخائر اور تیل وگیس سے فائدہ کیوں نہیں اٹھا سکتے؟ تیل اور گیس کی خصوصی طور پر ملکیت ملک میں قومی آمدنی کو بہتر طور پر شیئر کرنے کے قابل بنا سکتی ہیں ایسے حالات میں جبکہ NFC میں بار بار ڈیڈ لاک کی صورت پیدا ہو جاتی ہے۔ یہاں یہ مثال دینا موزوں ہوگا کہ کچھ ترقی یافتہ ممالک میں تیل، گیس اور معدنیات کی ملکیت نجی افراد کے پاس ہوتی ہے اور قومی وصوبائی ملکیت ایک عام بات ہے۔

۳۔ ''موجودہ پابندیوں اور وجوب کے مطابق'' کی تشریح کرنا

کچھ صوبوں نے مطالبہ کیا کہ اثاثوں/آمدنی کی متناسب تقسیم صوبوں کے درمیان کی جائے جیسا کہ OGDCL اور PPL وغیرہ کی آمدنی اور اس کے ساتھ ساتھ اٹھارویں ترمیم سے قبل کے کھدائی کے ٹھیکوں کی آمدنی کا ایک حصہ بھی انہیں دیا جائے۔ وفاقی حکومت اس مطالبے کو تسلیم کرنے کے لیے تیار نہیں ہے۔ وفاقی حکومت کا موقف ظاہری طور پر درست نظر آتا ہے کہ آرٹیکل 172(3) کے تحت اور ''موجودہ پابندیوں اور وجوب کے مطابق'' کے تحت بھی اس کی یہ ذمہ داری نہیں ٹھیکوں کی مشترکہ اور برابر ملکیت ان معاہدوں کی بھی ہے جن پر اٹھارویں ترمیم سے قبل دستخط ہوئے تھے اور ان کمپنیوں کی آمدنی بھی مشترکہ اور برابر نہیں جو اٹھارویں ترمیم سے قبل قائم کیے گئے تھے۔ تاہم اس معاملے کو گہری نظر سے دیکھنے کی ضرورت ہے اور اس کے بعد ہی کسی نتیجہ پر پہنچا جا سکتا ہے۔

قانون کا ایک اہم اصول ہے کہ کسی بھی قانون کی تشریح کے لیے لکھے گئے الفاظ سے آگے یہ دیکھنا ہوتا ہے آئین سازوں کی نیت کیا تھی۔ آرٹیکل 172 (3) کو تشکیل دینے والوں کی "نیت" کیا ہوگی جب انھوں نے جملہ "موجودہ پابندیوں اور وجوب کے مطابق" اس آرٹیکل میں استعمال کیا ہوگا؟

دو ممکنات ہیں۔ ایک تو یہ کہ تیل اور گیس کی شعبہ میں غیر ملکی کمپنیوں کی بہت زیادہ دلچسپی/سرمایہ کاری ہے اس لیے ہوسکتا ہے کہ آرٹیکل 172(3) کو تشکیل دینے والے غیر ملکی مفادات کو ٹھیکوں میں تحفظ دینا چاہتے ہوں۔ دوسرا یہ کہ ان کی نیت یہ ہو کہ اٹھارویں ترمیم کے نفاذ سے قبل دستخط شدہ ٹھیکوں میں وفاقی حکومت کے مفادات/سرمایہ کاری کو تحفظ دیا جائے۔

یہ دونوں باتیں ظاہر کرتی ہیں آئین سازوں کی ''موجودہ پابندیوں اور وجوب کے مطابق'' کے جملے کو شامل کرنے کی نیت اوپر دی گئی دوسری وضاحت کی بنیاد پر ہے۔

اگر ''موجودہ پابندیوں اور وجوب کے مطابق'' کے جملے کو شامل کرنے کی وجہ وفاقی حکومت کے مفادات/سرمایہ کاری کو تحفظ دینا ہوتا تو اٹھارویں ترمیم میں جس بھی آرٹیکل میں منتقلی کی بات ہے وہاں ہر جگہ یہ جملہ استعمال ہونا چاہیے تھا۔ مثال کے طور پر قانون سازوں نے سیاحت کے موضوع کو صوبوں کو منتقل کر دیا ہوتا مگر PTDC کے ہوٹل وفاق ہی کے پاس رہنے دیتے جو کہ وفاقی حکومت کے پیسوں سے بنائے گئے تھے لیکن قانون سازوں نے ایسا نہیں کیا۔

دوسری بات یہ کہ اٹھارویں ترمیم کے نفاذ سے قبل کی جانے والی وفاقی حکومت کی سرمایہ کاری کے تحفظ کا آئیڈیا ہی اناڑی پن ہے۔ سوال یہ ہے کہ تحفظ آخر کس سے؟ کیا پاکستان کے صوبوں کے باشندوں سے تحفظ مقصد تھا؟ وفاقی حکومت ترقی کے سارے کام ٹیکس کی رقم سے کرتی ہے جن میں سے زیادہ تر صوبوں ہی میں رہنے والے لوگ ہیں۔ اس لیے ان ہی لوگوں سے تحفظ دینا جنھوں نے سرمایہ کاری کے لیے رقم مہیا کی تھی عقل کی بات نہیں لگتی۔ اس لیے یہ یقین کرنا مشکل ہے کہ اس قسم کا تحفظ آئین سازوں کے ذہن میں تھا جب وہ آرٹیکل 172(3) تشکیل دے رہے تھے۔

اوپر بیان کی گئی بحث کے بعد ہم یہ کہہ سکتے ہیں کہ آرٹیکل 172-3 کے اِس جملے ''موجودہ پابندیوں اور وجوب کے مطابق'' کو شامل کرتے وقت آئین سازوں کے ذہن میں غیر ملکیوں کے مفادات/سرمایہ کاری کا تحفظ کا خیال تھا۔ اگر یہ درست ہے تو پھر شاید وفاقی حکومت کو کوئی چیز بھی اٹھارویں ترمیم سے قبل کیے گئے معاہدوں کی آمدنی شیئر کرنے سے نہیں روک سکتی اس لیے کہ اس طرح شیئر کرنے سے غیر ملکی مفادات/سرمایہ کاری کو نقصان نہیں ہوتا۔ یا تو اس پہلو کی جانب سپریم کورٹ کی توجہ مبذول کرائی جائے یا سپریم کو راس معاملے میں خود پیش رفت کرے۔

نتیجہ

تمام اصلاحات میں کسی کو فائدہ ہوتا ہے اور کسی کو نقصان۔ جسے نقصان ہو رہا ہوتا ہے وہ اصلاحات کو روکنے کی کوشش کرتا ہے۔ اس سے یہ چیلنج ہوتا ہے کہ نقصان کو کم کیا جائے اور نقصان اٹھانے والوں کو کم کیا جائے۔ دوسرا یہ کہ نقصان اٹھانے والوں کے آئینی اور غیر آئینی اختیارات پر سیاسی اور آئینی طریقے استعمال کر کے قابو پایا جائے۔

جبکہ آئینی بنیادوں پر کامیابی کو جانچنا مشکل ہے اور سیاسی طریقوں کا انحصار اس بات پر ہے کہ آیا 18 ویں آئینی ترمیم تمام اسٹیک ہولڈروں نے اپنی اپنی رضا مندی سے عوام کی خواہشات کو ملحوظِ خاطر رکھتے ہوئے کی تھی یا پھر اس خاطر کی تھی کہ اختیارات کی منتقلی کے بدلے کچھ اپنی پسند کی شقیں آئین میں ڈلوائیں گے۔ وہ فائدے جن کی توقع انھیں 18 ویں ترمیم کے بدلے میں تھی اگر وہ انھیں پہلے ہی حاصل ہو گئے ہیں تو شاید 18 ویں ترمیم پر عملدرآمد کے لیے ان کی رغبت نہیں رہی اور اس طرح اختیارات کی وفاق سے صوبوں کو منتقلی کی رغبت میں بھی کمی ہو گئی ہے۔

حوالے

☆ سپریم کورٹ آف پاکستان (2013): آئینی پٹیشن 45/2013

ج

مشترکہ مفادات کونسل (کونسل آف کامن انٹرسٹ- سی سی آئی)
ادارے کے پہلوؤں کو سمجھنا اور انھیں مستحکم کرنا

ظفراللہ خان

''ہمارے جمہوری نظام میں سی سی آئی وفاق کا دل ہے۔ اگر دل کو صحیح طور پر کام نہیں کرنے دیا جائے گا تو یقینی طور پر جسم کو مصنوعی سانس پر زندہ رکھنا ہوگا۔''

سینیٹر رضا ربانی، چیئرمین سینٹ آف پاکستان، 17 مئی 2016

پاکستان کی وفاقی آئینی سکیم میں سی سی آئی مرکزی حیثیت رکھتا ہے۔ آئین پاکستان 1973 میں اس ادارتی جدت کو سینٹ کے چیئرمین سینیٹر رضا ربانی نے جمہوری نظامِ حکومت میں وفاق کا دل کہا ہے۔ دل کا استعارہ یوں استعمال ہوا ہے کہ دل کا مناسب طور پر کام کرنا ہی بتا سکتا ہے کہ وفاق کی صحت کیسی ہے۔

فی الوقت سی سی آئی عارضی طور پر بین الصوبائی رابطہ کی وزارت میں ہے جب کہ آئین کا آرٹیکل 154(3) حکم دیتا ہے کہ اس کا اپنا مستقل سیکرٹریٹ ہونا چاہیے۔ سی سی آئی کے رولز (2016) ایک قدم آگے جاتے ہوئے اِس میں باقاعدہ صوبوں کی نمائندگی علاقائی کوٹہ کے مطابق کرنے کا حکم دیتے ہیں۔ آئین کا آرٹیکل 154 (5) کہتا ہے کہ جب تک پارلیمنٹ کونسل کے لیے قانون نہیں بناتی کونسل خود اپنے رولز بنا سکتی ہے۔ جبکہ پارلیمنٹ نے ابھی تک اس بارے میں اپنا کردار ادا کرنے کے بارے میں سوچا بھی نہیں۔ سی سی آئی نے پہلے ہی اپنے رولز 18 جولائی 2010 میں بنا لئے ہیں۔

علاوہ ازیں آئین سی سی آئی کے متعلق دو خاص اختیارات پارلیمنٹ کو دیتا ہے۔ ایک تو یہ کہ پارلیمنٹ اپنے مشترکہ اجلاس میں جس امر کے لیے وہ ضروری سمجھے وقت بوقت قرارداد کے ذریعہ وفاقی حکومت کے توسط سے کونسل کو ہدایات جاری کر سکتی ہے اور کونسل ان ہدایات پر عمل کرنے کی پابند ہے۔ دوسرا یہ کہ وفاقی یا کوئی بھی صوبائی حکومت کونسل کے کسی فیصلے سے اگر غیر مطمئن ہے تو وہ یہ معاملہ پارلیمنٹ کے مشترکہ اجلاس کو بھیج سکتی ہے اور اس کا فیصلہ حتمی تصور ہوگا۔ تاہم ابھی تک پارلیمنٹ کے اِن اختیارات کو استعمال میں نہیں لایا گیا۔

آئین یہ لازم قرار دیتا ہے کہ سی سی آئی 90 دنوں میں کم از کم ایک بار اپنا اجلاس طلب کرے گی۔ آئین میں 2010 میں کی جانے والی اٹھارویں ترمیم کے ذریعے کونسل پھر سے اجاگر ہوئی لیکن یہ آئین کے مطابق طے شدہ وقفوں میں اپنے اجلاس طلب نہیں کر پائی۔ جولائی 2010 سے لیکر اکتوبر 2016 تک سی سی آئی کے صرف 18 دفعہ اجلاس منعقد ہوئے جبکہ آئینی طور پر کم از کم 25 اجلاس ہونے چاہیئے تھے۔ ریسرچ کے مطابق اوسطاً 115 دنوں کے بعد سی سی آئی کا اجلاس ہوا جبکہ آئین 90 دن کے اندر کم از کم ایک اجلاس منعقد کرنے کو کہتا ہے۔ کسی بھی فوری نوعیت کے معاملے پر وزیراعظم جو سی سی آئی کے چیئرمین ہیں کسی بھی صوبے کی درخواست پر اجلاس بلا سکتے ہیں۔ بہرحال 2010 سے لے کر اب تک یہ آئینی شق استعمال میں نہیں لائی گئی۔

سی سی آئی کی ذمہ داری ہے کہ اپنی سالانہ رپورٹ پارلیمنٹ کے دونوں ایوانوں میں پیش کرے۔قومی اسمبلی اور سینیٹ دونوں میں اس رپورٹ پر بحث کی جاتی ہے۔ اکتوبر 2016 تک صرف پانچ سالانہ رپورٹیں پارلیمنٹ کو پیش کی گئی ہیں جن میں سے آخری رپورٹ 15-2014 کی تھی۔تاہم صرف وفاق کے ایوان سینیٹ نے ان پر بحث کی ہے اور وہ بھی موجودہ چیئرمین سینیٹ میاں رضا ربانی کے مارچ 2015 میں عہدہ سنبھالنے کے بعد۔

جولائی 2010 سے لیکر مارچ 2015 تک 16 اجلاس ہوئے اور سی سی آئی نے 105 ایجنڈہ آئیٹم پر بحث کی جبکہ صوبوں کی جانب سے صرف 6 سمریز پیش کی گئیں یعنی 5.71 فی صد۔

اوپر پیش کی گئی صورتحال قطعی متاثر کن نہیں اور اس سے نکالے گئے تخمینے مندرجہ ذیل ہیں:

(i) سی سی آئی کی پاکستانی وفاق کے ڈھانچے میں اہمیت کو بہت کم سمجھا گیا اور نہ ہی اسے آپریشنل کیا گیا ہے۔

(ii) سی سی آئی اس وقت تک غیر موثر رہے گی جب تک کہ اس کا اپنا سیکریٹریٹ نہیں بن جاتا جس میں تمام صوبوں کی نمائندگی ہو۔

(iii) صوبوں کو ابھی اس ادارے کے استعمال میں اپنا متحرک کردار ادا کرنا ہوگا جس کے لیے انھیں اِس ادارے کی آئینی روح اور ادارہ جاتی اہمیت کو سمجھنا ہوگا۔

اس مقالے میں کوشش کی گئی ہے کہ کونسل کی ابتداء اٹھارویں ترمیم سے قبل اور بعد میں اس کے کاموں اور ارتقاء کا تجزیہ کیا جائے۔اس ترمیم میں دو اہم تبدیلیاں متعارف کرائی گئیں۔ایک تو فیڈرل لیجسلیٹو لسٹ II کے دائرہ کار میں توسیع کرنا اور سی سی آئی کے ساخت کو دوبارہ زندگی دینا ہے۔(ربانی، 2010 :172) اس نئے منظر نامے میں وفاقی ادارہ جاتی فریم ورک میں سی سی آئی سب سے اہم حیثیت میں ابھر کر سامنے آئی ہے۔اس ادارے کے لیے وژن یہ ہے کہ تنازعات کے خاطر خواہ حل اور معاشی منصوبہ بندی کے لئے موثر اور ایک شراکتی وفاق کی ترقی کا فورم بنے۔

تاریخی پس منظر

پاکستان آئین میں لفظ ''وفاقی'' 75 مرتبہ استعمال کیا گیا ہے اور لفظ '' قومی'' 202 مرتبہ۔اس میں سے 169 مرتبہ قومی اسمبلی اور بقیہ نیشنل فنانس کمیشن (NFC) نیشنل اکنامک کونسل (NEC) اور نیشنل لینگویج وغیرہ کے لیے جو سب وفاق کا مفہوم ہی رکھتے ہیں۔لفظ ''مرکز'' یا ''مرکزی'' تقریباً ناپید ہے لیکن اسکا تصور ایک بھوت کی طرح حکومتی تصوراتی نظام پر چھایا ہوا ہے۔

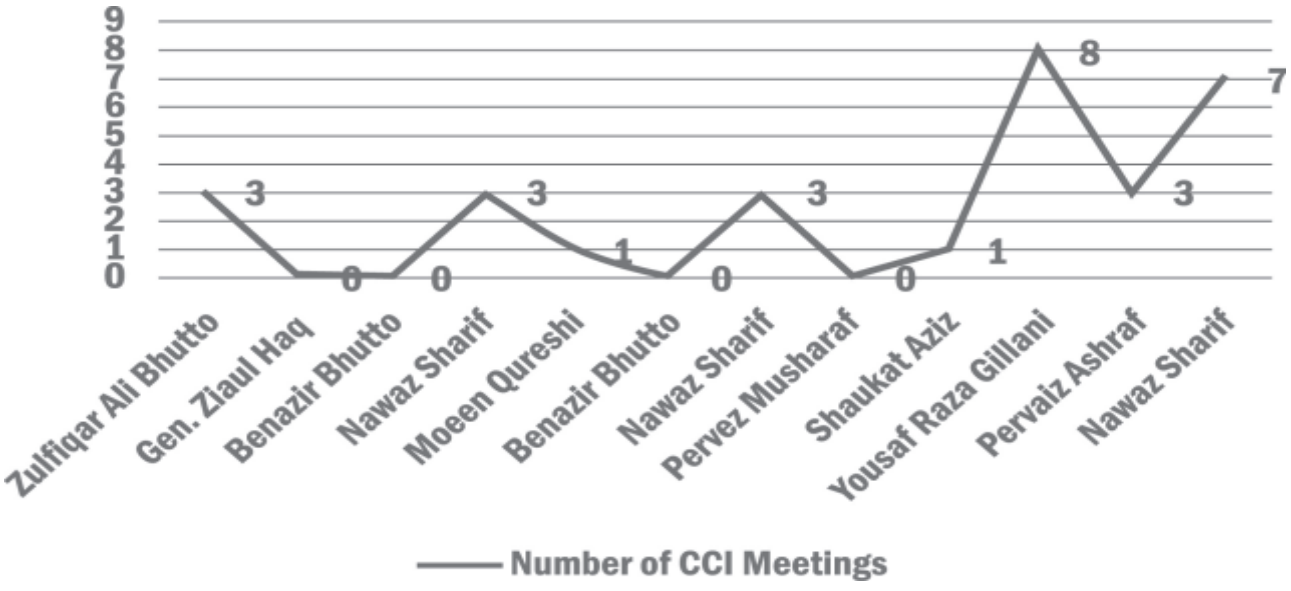
پاکستان کی وفاقیت میں سی سی آئی 1973 میں تشکیل ہوئی تاکہ وفاقی وصوبائی تعلقات میں ہم آہنگی لائی جاسکے اور وفاق کی روح کے مطابق ہو (عبدالحفیظ پیرزادہ، 1973) یہ ون یونٹ کے کڑوے تجربے کے بعد وفاق اور صوبوں کے درمیان تنازعات طے کرنے کا نیا انداز تھا کیونکہ اس سے قبل مرکزی طور پر فیصلے کیے جاتے تھے اور صوبائی حقوق نہیں دیے جاتے تھے جسکا انجام 1971 میں ملک ٹوٹنے پر ہوا۔سی سی آئی بنانے کے پیچھے کیا کچھ کارفرما ہے جاننے کے لئے قانون ساز کی نیت ایک اہم ذریعہ ہے۔(Annex-1) وفاق کے اس تلخ تجربے کے بعد بھی وفاق اور صوبوں کے درمیان تنازعات باقی رہے ہیں جیسا کہ کس کے اختیارات زیادہ ہیں اور قدرتی وسائل پر کنٹرول اور خودمختاری کے تنازعات کہ کون ان وسائل پر اجارہ داری رکھتا ہے۔اس تناظر میں 18 ویں ترمیم میں کوشش کی گئی کہ سی سی آئی میں اصلاحات کی جائیں اور اس کا نیا ڈھانچہ بنایا جائے تاکہ سی سی آئی شراکتی وفاقیت کو فروغ دیا جاسکے۔(ربانی، 170:2010)

جب سے سی سی آئی 1973 میں ایک آئینی ادارے کے طور پر وجود میں آئی ہے تب سے اس کا شاذونادر ہی استعمال کیا گیا ہے۔اس کا وفاق اور صوبوں کے درمیان

تنازعات طے کرانے کا کردار ادا کرنے سے قبل ہی جنرل ضیا الحق نے 1977 میں ملک میں مارشل لاء لگا کر آئین کو معطل کر دیا اور 1985 میں اسکی وفاقی روح کو آٹھویں ترمیم کے ذریعے بدل دیا۔ جنرل مشرف نے 1999 میں آئین کو ایک مرتبہ پھر معطل کر دیا اور پھر 2003 میں 17 ویں ترمیم کے ذریعے تقریباً صدارتی طرز حکومت والا آئین ہونے کی وجہ سے سی سی آئی غیر فعال رہا۔

اپنے 1973 میں آغاز سے لے کر 37 سالوں کے دوران سی سی آئی صرف 11 دفعہ اجلاس منعقد کر سکا۔ پہلے تین اجلاس ذوالفقار علی بھٹو کے دور میں ہوئے جبکہ کونسل کے رولز بھی نہیں تشکیل دیے گئے تھے۔ پھر 12 جنوری 1991 کو اس وقت کے وزیر اعظم میاں نواز شریف نے اس کی افادیت کا ادراک کرتے ہوئے اسکے رولز تشکیل دیے۔ رولز نے اس بات کو ضروری بنایا کہ اس کونسل کا سال میں کم از کم ایک مرتبہ اجلاس بلایا جائے۔ نواز شریف نے اپنے پہلے دور اقتدار (1991-93) میں تین اجلاس بلائے اور اپنے دوسرے دور (1997-99) میں بھی تین اجلاس بلائے۔ اس فورم کے ذریعے نواز شریف نے صوبوں کے درمیان پانی کا معاہدہ کیا اور 1993 میں انڈس ریور سسٹم اتھارٹی (ارسا) کا قیام وجود میں آیا۔ کونسل کا ایک اجلاس معین قریشی کی عبوری حکومت میں ہوا اور دوسرا اجلاس 2006 میں سپریم کورٹ کے حکم پر پاکستان اسٹیل ملز کی نجکاری کے مسئلے پر اس وقت کے وزیر اعظم شوکت عزیز نے بلایا تھا۔

اٹھارویں ترمیم کے بعد سی سی آئی نے اکتوبر 2016 تک 18 اجلاس منعقد کیے اور وفاقی و صوبائی امور کے درجنوں مسائل پر بحث کی گئی۔ اِس سے سی سی آئی کی بڑھتی ہوئی مگر پورے طور سے نہ پنپتی ہوئی افادیت اور اِس کا "مشترکہ ذمہ داریوں" سے متعلق کام کے تصور کا اندازہ لگایا جا سکتا ہے۔ اجلاس (meetings) کے انتظام کا گہرا تجزیہ (Annex-2) ظاہر کرتا ہے کہ 2010 تک اگر چاروں صوبوں میں ایک سے زیادہ اتحادی وزراء اعلیٰ ہوتے تو کونسل کے اجلاس شاذ و نادر ہی ہو پائے۔ 1991 میں اختیار کیے گئے کونسل کے رولز کے مطابق اجلاس میں کم از کم تین وزراء اعلیٰ کا ہونا ضروری تھا۔ اب جو نئے رولز جولائی 2010 میں تشکیل دیے گئے ہیں کے مطابق دو وزراء اعلیٰ کا اجلاس میں ہونا لازم قرار دیا گیا۔ اس سے سی سی آئی کی بڑھی ہوئی افادیت اور اِس کا مشترکہ ذمہ داریوں سے متعلق کام کے تصور کا اندازہ لگایا جا سکتا ہے۔



سی سی آئی: حکومتوں کے درمیان تعلقات کا پلیٹ فارم

سی سی آئی کا استحکام حکومتوں کے درمیان تعلقات کے وفاقی تصور میں بسا ہوا ہے۔ اس وقت دنیا میں پائی جانے والی 28 وفاقی حکومتوں کا یہ خاصہ ہے کہ کم از کم دو یا دو سے زیادہ درجوں والی حکومتیں ایک ہی علاقے اور ایک ہی آبادی کے لیے ہوں۔ آئین کے دائرہ کار کے اندر ان مختلف حکومتی درجات کو اپنے کام کرنے کے

لئے ایک حد تک آپس میں تعاون اور تعلقات کو بحال رکھنا پڑتا ہے۔ ایسی رابطہ کاری، تعاون اور تنازعات کے حل کے انتظام کے لئے مختلف طریقہء کار موجود ہیں۔ وفاقی سطح پر بات چیت کے لیے یہ طریقہء کار "حکومتوں کے درمیان تعلقات" کہلائے جاتے ہیں۔ (چٹوپاڈھیا وغیرہ، 2010، صفحہ 3)

بالکل اسی طرح سے پاکستان میں اس کے لیے "بین الصوبائی رابطہ "1 (انٹر پرووینشل کوآرڈینیشن-IPL) کا ذکر آئین میں کیا گیا ہے۔ اس سے قبل 1956 کے آئین میں آرٹیکل 130 میں "بین الصوبائی کونسل" کہا گیا تھا۔ اس کے بعد 1962 کے آئین میں کسی بھی ایسے فورم کو قطعی طور پر نظر انداز کر دیا گیا تھا کہ ایسے کسی فورم کی ضرورت ہی نہیں اور ''وفاق'' کے لفظ کے استعمال سے گریز کیا گیا۔ پاکستانی سیاست کے ''وفاقی دور'' نے 1973 کے آئین کو تشکیل دیا جس میں مشترکہ مفادات کونسل (سی سی آئی) کو ''وفاق کی روح کے عین مطابق'' تخلیق کیا گیا۔ (وسیم 2001، جعفر 2011)

سی سی آئی کے ساتھ ساتھ سینیٹ آف پاکستان کا وفاق کے ایوان کی حیثیت سے وجود میں آنا پاکستان کو ایک وفاق بنانے کی سمت میں ایک اہم قدم تھا۔ آئینِ پاکستان 1973 نے دو دیگر فورم بھی برقرار رکھے جن میں نیشنل اکنامک کونسل اور نیشنل فنانس کمیشن شامل ہیں تاکہ وسائل کی منصفانہ تقسیم ہو اور ملک میں برابری کی سطح پر ترقی ہو (2)۔

آئین کا حصہ V اور VI خاص طور پر آرٹیکل 174-141 وفاق اور صوبوں کے تعلقات کے متعلق ہیں۔ ان 34 آرٹیکلز میں سے 17 کو اٹھارویں ترمیم کے ذریعہ ترمیم کیا جا چکا ہے۔ اہم ترامیم یہ ہیں: کنکرنٹ لسٹ کے خاتمہ کے بعد پارلیمنٹ اور صوبائی اسمبلیوں کو قانون بنانے کا اہل قرار دینے کو نئے سرے سے وضاحت کرنا، ہائیڈرو الیکٹرک پاور اسٹیشن قائم کرنے سے قبل صوبائی حکومت سے لازمی مشاورت کرنا، مستقبل کے لیے این ایف سی ایوارڈ میں صوبے کے موجودہ حصے کو تحفظ دینا اور ممکنہ طور پر حصہ بڑھانا، این ای سی کی جانب سے متعین کی گئی حد کے مطابق صوبے کو ملکی اور غیر ملکی قرضے لینے کا اختیار دینا اور قدرتی وسائل جیسا کہ تیل اور گیس پر برابر اور مشترکہ حصہ دینا (ربانی 2012)۔ ملک میں یا کسی ایک یا ایک سے زیادہ صوبوں میں ایمرجنسی کے نفاذ میں پارلیمنٹ اور متعلقہ اسمبلیوں کا کردار بڑھا دیا گیا ہے۔

ایگزیکٹیو کے دائرہ کار میں پاکستان میں 1970 کی دہائی سے بین الصوبائی رابطہ کی وزارت موجود ہے۔ اس وقت یہ وزارت سی سی آئی کے عارضی سیکرٹریٹ کے طور پر کام کر رہی ہے۔ صوبوں میں بھی اپنی اپنی بین الصوبائی رابطہ کی وزارتیں موجود ہیں۔ اٹھارویں ترمیم کے باعث فیڈرل لیجسلیٹو لسٹ II میں "بین الصوبائی معاملات اور کوآرڈینیشن" کا نیا اندراج بھی کیا گیا۔ عدالتی اختیار میں سپریم کورٹ آف پاکستان کو یہ آئینی اختیار حاصل ہے کہ وہ دو یا دو سے زیادہ حکومتوں کے درمیان کسی بھی تنازعہ پر فیصلہ دینے کی مجاز ہے۔

ان آئینی پارلیمانی، انتظامی اور عدالتی فورموں میں سے بہت سے ساکت رہے اور فوج کی مداخلت (1999-2008) (1977-88) کی وجہ سے بہت کم استعمال ہوئے۔ نتیجتاً صوبوں اور وفاق کے درمیان اعتماد میں بہت تنزلی آئی۔

1۔ چوتھے شیڈیول میں فیڈرل لیجسلیٹو لسٹ۔II کی Entry-13، آئینِ پاکستان 1973۔

2۔ NEC اور NFC دونوں 1956 اور 1962 کے آئین کا حصہ تھی۔

i۔ سابق کنکرنٹ لسٹ ایک لیجسلیٹو لسٹ تھی جو وفاقی اور صوبائی اسمبلیوں نے بنائی تھی۔ اگر کسی بھی موضوع پر وفاقی اور صوبائی قانون سازوں نے وفاقی قانون بنایا تھا اور اسے خود ہی اہمیت حاصل ہو گئی تھی۔ اس شیڈیول میں مارشل لاؤں کے دوران خاص قوانین نافذ کیے گئے اور انہیں تحفظ دیا گیا اور صدر کی منظوری سے قبل ان قوانین میں ترامیم کی گئیں۔

3۔ اسلامی جمہوریہ پاکستان کے آئین 1973ء کے آرٹیکل 184 کے مطابق یہ سپریم کورٹ آف پاکستان کا اصل اختیار ہے۔

اٹھارویں ترمیم: وفاقیت کو بحال کرنا

اٹھارویں ترمیم کی بنیاد (روح) سابقہ غیر مستحکم صوبائی خودمختاری کے مسئلے میں پنہاں ہے۔ بانیان پاکستان چاہتے تھے کہ ریاست پاکستان کا جمہوریت اور وفاقی اصولوں پر انتظام کیا جائے جیسا کہ تاریخی دستاویزات میں اس کی عکاسی کی گئی ہے۔ ان انتظامات کے مرکزی کردار صوبے تھے۔ اٹھارویں ترمیم نے مذاکراتی نتیجے میں ایک قانونی انقلاب برپا کر دیا ہے جس نے پاکستان کو ایک شراکتی وفاق میں تبدیل کرنے کے لیے راہ ہموار کر دی (رضا ربانی سے انٹرویو)۔ اٹھارویں ترمیم نے 36 فی صد (102 آرٹیکل) سے زیادہ آئین کے متن کو تبدیل کر دیا ہے۔ اس ترمیم کے ذریعے چھٹے اور ساتویں شیڈیول کو ختم کر دیا گیا اور چوتھے شیڈیول میں سے کنکرنٹ لسٹ کو حذف کر دیا گیا اور اس کے ساتھ فیڈرل لسٹ (پارٹ 1 اور پارٹ 2) میں کچھ شامل کیا گیا اور کچھ نکالا گیا۔

ان وسیع آئینی اصلاحات نے پاکستان کے وفاقی ڈھانچے میں بنیادی تبدیلی کر دی ہے اور اختیارات وفاق سے صوبوں کو منتقل کر دیے گئے ہیں۔ اٹھارویں ترمیم کے بعد وفاقیت کی سیاست کو پوری طرح سے سمجھنے کے لیے معمے کے اِن تین ٹکڑوں کو ایک جگہ پر رکھ کر سمجھنا ہوگا: اول اٹھارویں آئینی ترمیم، دوئم انتظامیہ (ایگزکٹیو) کی اصلاحات کے لیے کچھ مخصوص سفارشات اور سوئم سیاسی جماعتوں سے متعلق ایسے نکات (دستاویز) جو کہ اُن مسائل کو بیان کرتے ہیں جن پر ان جماعتوں کا آپس میں اتفاق رائے نہیں پایا جاتا۔ ان نکات کو دستاویزی شکل میں Notes of Reiteration کہا جاتا ہے اور ان کو مستقبل کی زیرِ التواء سیاست بھی کہا جاسکتا ہے۔

سی سی آئی۔ اٹھارویں ترمیم کے بعد

سی سی آئی کی اٹھاویں ترمیم کے بعد کی کارکردگی کا تجزیہ اس کی اداراتی ترقی، طریقہءکار کی اصلاحات اور حقیقی کارکردگی سے لگایا جاسکتا ہے۔ اٹھارویں ترمیم کے ہو جانے کے بعد پہلا قدم جو اٹھایا گیا وہ 4 مئی 2010 کو ایک "عملدرآمد کمیشن" کا قیام تھا تاکہ سابقہ کنکرنٹ لسٹ میں مندرجہ وزارتوں کو منتقل کیا جاسکے۔ اس کے بعد سی سی آئی کا ڈھانچہ نئے سرے سے بنایا گیا اور سی سی آئی کو سرگرمِ عمل لایا گیا۔ اپنے پہلے اجلاس منعقدہ 18 جولائی 2010 میں کونسل نے اپنے طریقہ کار کے لیے رولز وضع کیے اور انھیں اختیار کیا گیا۔ اس سے قبل رولز 18 سال کے عرصے میں بنے تھے۔ تاہم دونوں دفعہ مشترک امر یہ ہے کہ یہ رولز پارلیمنٹ کی بجائے کونسل نے بنائے اور انھیں آرٹیکل 5-154 کے مطابق نافذ کیا گیا ہے۔

اب وزیراعظم (جو کونسل کے چیئرمین ہیں) اور چاروں وزراءاعلیٰ سی سی آئی کے مستقل ارکان ہیں۔ علاوہ ازیں وفاقی حکومت کے 3 افراد کو وزیراعظم نامزد کریں گے۔ روایتی طور پر وفاقی حکومت کے نمائندوں میں ہر صوبے سے ایک وفاقی وزیر ہوتا ہے سوائے اس صوبے کے جہاں سے وزیراعظم کا تعلق ہوتا ہے۔ اس طرح سے کونسل میں ہر صوبے کے دو ارکان ہوتے ہیں اور یہ ایک ہی پارٹی یا مختلف پارٹیوں سے تعلق رکھ سکتے ہیں۔

پہلی مرتبہ 2013 میں ایک ایسی صورتحال ہوئی کہ بین الصوبائی رابطہ کے وزیر جنھوں نے سی سی آئی کی میزبانی بھی کی وہ وزیراعظم کے صوبہ پنجاب سے تعلق رکھتے تھے اور وہ کونسل کے رکن نہیں تھے۔ سوائے تین اجلاسوں کے باقیوں میں تمام وزراءاعلیٰ کی حاضری پوری تھی۔ تقریباً تمام اجلاسوں کا دورانیہ ایک دن کا تھا۔ بہرحال اجلاس سے قبل تمام صوبوں اور وفاق کے وزراءاعلیٰ کی دوستانہ ماحول میں غیر رسمی ملاقات سے مثبت وفاقی تعلقات کا پیغام ابھرا۔

آئین کے آرٹیکل 154(2) کے مطابق کونسل کا قیام وزیراعظم کی جانب سے عہدے کا حلف لینے کے 30 دنوں کے اندر ہونا چاہیے۔ ایسا 2013 کے انتخابات

کے فوری بعد ہوا۔ انتخابات سے قبل عبوری حکومت نے سی سی آئی کا دوبارہ قیام کیا اور اس کا اجلاس 19 اپریل 2013 کو بلانا چاہا لیکن یہ اقدام سینیٹ نے زبردستی روکا اس دلیل کے ساتھ کہ یہ عبوری حکومت کے اختیارات میں شامل نہیں کہ وہ ایسا فیصلہ کر سکے جس کے طویل مضمرات وفاقی وصوبائی تعلقات پر ہوں۔

کونسل کا ایک مستقل سیکرٹریٹ ہونا چاہیے جس میں صوبائی اور علاقائی کوٹے کے حساب سے نمائندگی ہونی چاہیے۔ مستقل سیکرٹریٹ کا خیال سب سے پہلے 1991 میں آیا اس کے بعد 2010 میں کونسل کے رولز میں اس کا ذکر کیا گیا۔ فی الوقت کونسل کا سیکرٹریٹ بین الصوبائی رابطہ کی وزارت کی عمارت میں ہے اس میں عملہ بھی کم ہے اور علاقائی وصوبائی کوٹے کا خیال بھی نہیں رکھا گیا۔ فی الوقت صرف 6 افراد وہاں تعینات ہیں جن میں سے چار خاص طور پر سی سی آئی کے معاملات کو دیکھتے ہیں۔ یہ 18 موضوعات سے نمٹنے کے لیے بہت کم تعداد ہے (یہ 18 موضوعات وفاقی لیجسلیٹو لسٹ کے پارٹ II میں درج ہیں)۔ مستقل سیکرٹریٹ جس میں تمام صوبوں اور علاقوں کی نمائندگی کرنے والا درکار عملہ کونسل کی کارکردگی بہتر کرے گا اس کا ریکارڈ بھی مناسب طرح سے رکھے گا اور اپنی اداراتی یادداشت بھی برقرار رکھیں گے اور دیے ہوئے کاموں کی نگرانی بھی کریں گے۔ آج تک صرف ایک ایسی کمیٹی قائم کی گئی ہے جو 8 نومبر 2012 کو اختیارات کی منتقلی کے باقی ماندہ معاملات پر اپنی رائے دینے کے لیے بنائی گئی تھی۔ اس نے اپنے قیام سے اب تک 6 اجلاس منعقد کیے ہیں اور آخری اجلاس 17 فروری 2015 کو ہوا تھا۔

اٹھارویں آئینی ترمیم میں یہ لازمی قرار دیا گیا تھا کہ کونسل کا نوے دنوں کے اندر کم از کم ایک اجلاس ضرور ہونا چاہیے۔ سی سی آئی کے اجلاسوں کا ریکارڈ بتاتا ہے کہ گزشتہ تین سالوں میں اس شق پر مثبت اور منفی انداز میں عمل ہوا ہے۔ کونسل کے 11-2010 کے دوران چار کی بجائے 6 اجلاس 14-2013 میں 4، 15-2014 میں صرف ایک اور 16-2015 میں صرف 2 اجلاس منعقد ہوئے۔ اب تک 17-2016 (یکم جولائی سے شروع کرتے ہوئے) میں ایک اجلاس بھی منعقد نہیں کیا گیا۔

وزیراعظم بھی کسی صوبے کی درخواست پر کسی فوری طور پر غور طلب معاملے پر اجلاس طلب کر سکتے ہیں۔ گزشتہ چھ سالوں میں ایک بھی ایسا اجلاس نہیں بلایا گیا۔ ایسا اجلاس بلانے کے لیے رسمی درخواست دینے کا طریقہ کار ابھی تک نہیں بنایا گیا۔ کونسل کے فیصلے اکثریت کی رائے کی بنیاد پر ہوتے ہیں۔ اجلاس کا کورم چار اراکین کا ہوتا ہے اور کم از کم دو وزراء کی حاضری ضروری ہوتی ہے۔ تاہم جس صوبے کا معاملہ زیر غور ہو اس صوبے کے وزیراعلیٰ کی حاضری کے بغیر اجلاس منعقد نہیں ہو سکتا۔

جیسا کہ پہلے بھی بتایا جا چکا ہے کہ پارلیمنٹ کا مشترکہ اجلاس وقت بوقت قراردادوں کے ذریعہ وفاقی حکومت کے ذریعہ کونسل کو ہدایات جاری کر سکتا ہے اور کسی خاص معاملے پر جیسا مناسب سمجھے اقدام اٹھانے کا کہہ سکتا ہے۔ ایسی ہدایات کی پابندی کرنا کونسل کے لیے لازم ہے۔ اسی طرح اگر وفاقی یا کوئی صوبائی حکومت کونسل کے کسی فیصلے سے مطمئن نہیں تو وہ یہ معاملہ پارلیمنٹ کے مشترکہ اجلاس کو بھیج سکتے ہیں جس کا فیصلہ حتمی تصور ہوگا۔ اب تک ان آئینی اختیارات کا استعمال کیا ہی نہں گیا۔

اٹھارویں ترمیم کے بعد کونسل پارلیمنٹ کو جوابدہ ہے اور وہ اپنی سالانہ رپورٹ پارلیمنٹ کے دونوں ایوانوں میں جمع کرانے کی پابند ہے۔ سینیٹ نے 18 جنوری 2012 کو پروفیسر خورشید احمد کی تحریک استحقاق پر بحث کی جس میں انھوں نے توجہ دلائی تھی کہ سینیٹ میں سی سی آئی، این ای سی، پالیسی کے اصول اور این ایف سی کی سالانہ رپورٹ تسلسل سے جمع نہیں کرائی جا رہی جو کہ ہاؤس اور اس کے اراکین کا استحقاق مجروح کرنے کے مترادف ہے۔ اس کے بعد یہ رپورٹیں باقاعدگی سے جمع کرائی جا رہی ہیں۔ تاہم صرف سینیٹ نے 2015 سے ان پر رسمی طور پر بحث کرنی شروع کی ہے۔ میڈیا نے بھی ان رپورٹوں کو بھی بہت حد تک نظر انداز کیا اور یہ نئی روایت زیادہ تر توجہ کے قابل نہیں سمجھی گئی۔

مینڈیٹ کے لحاظ سے 1973 سے 2010 تک سی سی آئی نے دس موضوعات سے نمٹا ہے بشمول ریلوے، معدنی تیل اور قدرتی گیس، مایع گیس اور دیگر مادنیات وفاقی حکومت کی جانب سے خطرناک قرار دیے ہوئے مائع جات اور مواد جو خطرناک حد تک آگ پکڑتے ہیں اور صنعتی ترقی جہاں وفاقی حکومت کی جانب سے ترقی کو وفاقی قانون نے عوامی مفاد میں مصلحت کی کوشش قرار دیا ہے۔ ادارے، انتظامی ادارے اور کارپوریشنیں جسے پہلے ہی وفاقی حکومت چلا رہی ہے اور ان کا انتظام کر رہی ہے جن میں واپڈا (واٹر اینڈ پاور ڈیولپمنٹ اتھارٹی اور PIDC (پاکستان انڈسٹریل ڈیولپمنٹ کارپوریشن)، تمام پروجیکٹس اور اسکیم جو ایسے اداروں، انتظامیہ، کارپوریشنیں اور صنعتیں جو کلی یا جزوی طور پر خود وفاقی کی ملکیت ہیں یا ان کارپوریشن کی ملکیت ہیں جو وفاق نے بنائی ہیں کا موضوع۔ بجلی کا موضوع سابقہ کنکریٹ لسٹ میں تھا مگر اس کا اختیار سی سی آئی کے دائرہ کار میں تھا۔ پانی کی سپلائی میں مداخلت کا معاملہ بھی کونسل کے دائرہ اختیار میں تھا۔

اٹھارویں ترمیم کے بعد کونسل کا یہ مینڈیٹ ہے کہ فیڈرل لیجسلیٹو لسٹ-II میں جو امور درج ہیں ان کے بارے میں پالیسیاں تشکیل دے اور ان سے متعلقہ اداروں کی نگرانی کرے اور ان کو کنٹرول کرے۔ یہ 22 موضوعات جو کہ ابتدائی مینڈیٹ کا تقریباً دوگنا ہے میں بجلی، اہم بندرگاہیں بشمول ان کی حدیں مقرر کرنا اور پورٹ اتھارٹی کے اختیارات اور باقی اتھارٹیز جو کہ وفاقی قانون کے تحت قائم کیے گئے ریگولیٹری ادارے، نیشنل پلاننگ اور نیشنل اکنامک کوآرڈینیشن بشمول پلاننگ اینڈ کوآرڈینیشن آف سائنٹفیک اینڈ ٹکنالوجیکل ریسرچ عوامی قرضوں کی نگرانی اور انتظام، مردم شماری پولیس فورس کے ارکان کے اختیارات دوسرے صوبے کے کسی علاقے میں بڑھانا لیکن پولیس کو اپنے اختیارات کسی دوسرے صوبے میں وسیع کرنے سے قبل ہر صورت میں دوسرے صوبے کی حکومت کی مرضی شامل ہونا، ایک صوبے کی پولیس فورس کے اختیارات اور دائرہ کار کو دوسرے صوبے کے ریلوے علاقے تک وسیع کرنا، قانونی، طبی اور دیگر پیشے، ہائر ایجوکیشن اور ریسرچ کے لیے اداروں میں معیار، سائنٹیفک اور ٹکنیکل ادارے اور صوبوں میں بین الصوبائی امور شامل ہیں۔ ہائیڈرو الیکٹرک سٹیشن کے قیام میں کسی بھی صوبے میں جو بھی تنازعات پیدا ہوں انھیں حل کرنا بھی کونسل کے دائرہ کار میں شامل ہیں۔

سی سی آئی کے مینڈیٹ پر اعتراض

پاکستان میں سی سی آئی ایک بے حد اہم آئینی ادارہ ہے جو وفاق اور صوبوں کے درمیان تمام امور اور تعلقات سے متعلق ہے۔ یہ ادارہ 1973 کے آئین (آرٹیکل 154-153) کے تحت قائم ہوا اور اس کی تشکیل نو 2010 (اٹھارویں آئینی ترمیم) میں ہوئی۔ سی سی آئی ایک ایسا طاقتور فورم ہے جو کہ فیڈرل لیجسلیٹو لسٹ-II سے متعلق مقدمات کی اپیل کر سکتا ہے۔ تاہم بسا اوقات ایسا محسوس ہوتا ہے کہ وفاقی حکومت سی سی آئی کے مینڈیٹ کے بارے میں الجھاؤ کا شکار ہے۔ آئین کا آرٹیکل (1) 154 کہتا ہے کہ کونسل FFL-II میں درج امور پر پالیسیاں تشکیل دے اور انھیں منظم و باضابطہ رکھے اور اس سلسلے میں متعلقہ اداروں کی نگرانی اور کنٹرول کرے۔

وزارت قانون، انصاف اور انسانی حقوق کے وفاقی سیکرٹری نے 29 اپریل 2014 کو وزیراعظم کے سامنے ایک نوٹ پیش کیا کہ آئین کے آرٹیکل 154 کی تشریح کی جائے۔ جس کے تحت الفاظ ''نگرانی''، ''کنٹرول'' اور ''پالیسی تشکیل دینا'' کے مطلب واضح کرنے کے لیے پالیسی ساز فیصلہ لیا جائے۔ مختلف اوقات میں یہ مسئلہ ابھر کر سامنے آیا ہے جہاں یہ مرکزی نکتہ تھا کہ سی سی آئی کا مینڈیٹ کیا ہے؟ کیا سی سی آئی پالیسی فریم ورک کو یقینی بنائے گی یا اس آرٹیکل میں جو سب کام بھی بتائے گئے ہیں وہ سب کرے گی؟

اٹھارویں ترمیم کے بعد کارکردگی کے لحاظ سے کونسل نے 18 جولائی 2010 سے لے کر اب تک 18 اجلاس منعقد کیے۔ ان اجلاسوں میں سی سی آئی نے اہم امور اٹھائے ہیں اور وفاق سے متعلق امور پر فیصلے کیے ہیں اور ان میں صوبوں کی متحرک شرکت رہی ہے۔ یہ بات یہ اعتماد دیتی ہے کہ سی سی آئی اداروں کو مستحکم کرنے اور پاکستان میں شراکتی وفاقیت کو فروغ دینے میں کلیدی کردار ادا کرتی ہے۔

پاکستان کی ایوان (سینیٹ) نے مختلف مواقع پر سی سی آئی پر بحث کی ہے۔ چیئرمین سینیٹ نے 12 فروری 2016 کو رولنگ دی کہ سی سی آئی کے متواتر اجلاس کا احترام کیا جائے اور انھیں منعقد کیا جائے۔ سی سی آئی کے مسائل سے متعلق ایک متفقہ قرارداد 19 مئی، 2016 کو منظور کی گئی جسے مشترکہ طور پر راجہ محمد ظفر الحق نے قائد ایوان اور سینیٹر اعتزاز احسن نے قائد حزب اختلاف کی حیثیت سے پیش کی۔

اس قرارداد کے مطابق:

سینیٹ آف پاکستان وفاقی حکومت پر زور دیتی ہے کہ:

(الف) سی سی آئی کے متعلق آئینی شقوں پر عمل کیا جائے خصوصاً باقاعدہ اجلاسوں کا انعقاد، ایک مستقل سیکرٹریٹ کا قیام اور رپورٹ کو بروقت پارلیمنٹ میں پیش کرنا جس میں تمام پہلوؤں کا احاطہ کیا جائے بشمول فیصلوں پر عملدآمد کی صورتحال۔

(ب) آئندہ آنے والے عام انتخابات سے پہلے جتنی جلدی ہو سکے مردم شماری کا انعقاد یقینی بنایا جائے۔

(ج) سی سی آئی کے ہر اجلاس میں پانی کے ذخائر بنانے کا معاملہ شامل کیا جائے۔

اور مزید یہ تجویز کیا گیا ہے کہ:

(د) سی سی آئی کے فورم پر عوامی قرضوں کا انتظام کی جائے اور اس کے مضمرات سے نمٹا جائے۔

(ڈ) سی سی آئی صوبوں پر زور دے کہ وہ پائیدار ترقی کے اہداف (SDGs) حاصل کرنے کے لیے اپنا مثبت کردار ادا کریں خاص طور پر موسمیاتی تبدیلی اور تعلیم کے شعبوں میں اور وفاق کی اکائیوں کو یہ اہداف حاصل کرنے کے لیے تعاون فراہم کرے۔

(ذ) سی سی آئی کے ہر ایجنڈہ میں CPEC سے متعلق پیش رفت کو شامل کیا جائے۔

(ر) سی سی آئی وفاقی حکومت کی ان وزارتوں جن کو صوبوں کو منتقل کیا گیا ہے میں موجود وفاقی ملازمین کو صوبوں میں ضم کرنے کا معاملہ صوبوں کے ساتھ مل کر اٹھائے۔

(ز) سی سی آئی ملک میں زکوٰۃ کی تقسیم کے نظام کی نگرانی کرے۔

(م) سی سی آئی احتساب کا میکنزم وضع کرے۔

اس کے ساتھ ہی وزراء اعلیٰ پر زور دیا جائے کہ وہ سی سی آئی کے اجلاسوں میں شرکت کریں اور صوبوں کے معاملات کو اجاگر کریں۔

اس کا اعادہ کرنا ہے کہ سی سی آئی کے اجلاس سے قبل حتمی ایجنڈے سے پارلمینٹ اور صوبائی اسمبلیوں کو آگاہ کیا جائے۔

مزید براں وفاقی حکومت عزم کرتی ہے کہ سی سی آئی صوبوں کے آئینی حقوق کی حفاظت کرے جس کے لیے سینیٹ جو وفاق کا ایوان ہے مطلوب اور ضروری تعاون فراہم کر سکتا ہے۔

نتیجہ اور سفارشات

اٹھارویں ترمیم کے بعد ہونے والی پیش رفت نے ثابت کیا ہے کہ پاکستان میں ایک وفاقی کلچر پیدا ہو رہا ہے اور سی سی آئی کی افادیت ایک بین الصوبائی فورم کے طور پر قائم ہو رہی ہے یہ کہا جا سکتا ہے کہ پاکستان میں وفاقیت کا مستقبل سی سی آئی کے موثر طور پر کام کرنے

پہلا تو یہ کہ کونسل کی ابتدائی رفتار کو اور اس کے فیصلوں کو دیکھتے ہوئے یہ کہا جا سکتا ہے کہ صوبوں کو چاہیے کہ وہ اس آئینی فورم کا بہترین فائدہ اٹھائیں تا کہ پرانے چلے آتے رہے وفاقی سوالات، جو اس کے دائرہ کار میں آتے ہیں کو حل کیا جا سکے۔ ''بین الصوبائی امور اور رابطہ کاری'' کی تخلیقی تشریح رضام کرنے پر منحصر ہے۔ تاہم نقادوں کو ڈر ہے کہ سی سی آئی اپنے اندر ہی ایک حکومت ''منی گورنمنٹ'' بن جائے گی (انٹرویو ایس ایم ظفر، 2011) کا رانہ تعاون کا وفاقی کلچر پیدا کر سکتی ہے۔ فی الوقت صوبوں کی جانب سے سی سی آئی میں لانے والی امور کی تعداد بہت کم ہے۔ اسلام آباد میں ہمارے پاس جو صوبائی حکومتوں کی رہائشی عمارات بنی ہوئی ہیں وہ اشرافیہ کے گیسٹ ہاوس کے طور پر ہی کام میں لائی جاتی ہیں۔ صوبوں کو ان عمارات کو اپنی وکالت کے لیے سیکرٹریٹ میں تبدیل کر دینے کے متعلق سوچنا چاہیے تا کہ وفاقی حکومت سے باقاعدگی سے گفت وشنید کر سکے۔

دوسرا یہ کہ کونسل میں وفاقی دارالحکومت اسلام آباد، فاٹا اور گلگت بلتستان کی کوئی نمائندگی نہیں۔ کم از کم ایک مسئلہ جو اسلام آباد کی پانی کی سپلائی کے متعلق تھا اور کونسل میں زیر بحث آیا تھا جو اس بات کو اجاگر کرتا ہے کہ اس کی نمائندگی ہونی چاہیے۔

تیسرا یہ کہ سول سروس اکیڈمی اور بیوروکریسی کے پیشہ ورانہ ٹریننگ کے اداروں کو چاہیے کہ وہ سی سی آئی کے کام وغیرہ سے متعلق کورسز متعارف کروائے تا کہ اس سے وفاق اور صوبوں کی منتخب شدہ ایگزیکٹیو کو اپنے کام میں آسانی ہو۔

چوتھا یہ کہ قانون بنانے والے ہر صورت میں کونسل کی رپورٹس پر بحث کریں تا کہ احتساب اور شفافیت کو بامعنی طور پر رائج کیا جا سکے۔

آخری یہ کہ پاکستانی میڈیا کو چاہیے کہ وہ بحث ومباحثوں کی مدد سے پاکستانی وفاقیت کی روز افزوں کامیابیوں کو اجاگر کرنے میں اپنا کردار ادا کرے۔

کتابیات:

☆ عبدالحفیظ پیرزادہ، نیشنل اسمبلی آف پاکستان (آئین بنانا) بحث (جلد11) نمبر11-1-1، 17 فروری 1973، (صفحہ نمبر56)

☆ انڈرسن جی (2008)، وفاقیت، ایک تعارف، اونٹاریو، آکسفورڈ یونیورسٹی پریس

☆ حکومت پاکستان، عملدرآمد کمیشن کی حتمی رپورٹ، 2011

☆ حکومت پاکستان، آئین پاکستان 1973 (21 آئینی ترمیم 2015 کے ساتھ)

☆ حکومت پاکستان، آئینی اصلاحات پر پارلیمانی کمیٹی کی رپورٹ 2010

☆ حکومت پاکستان، رولز آف بزنس 1973

☆ خان زیڈ، پاکستانی وفاق کا مستقبل: سی سی آئی کی ایک کیس سٹڈی، فیض اے (2015)، وفاق کو کام کرنے کے قابل بنانا، کراچی، آکسفورڈ، (صفحہ 160-146)

☆ سی سی آئی کی ویب سائٹ www.cci.gov.pk پر میسر مواد

☆ ربانی ر (2012) پاکستانی وفاقیت کی آپ بیتی، تنوع میں اتحاد، اسلام آباد

☆ سی سی آئی کی رپورٹس

☆ رولز آف پروسیجر اور کنڈکٹ آف بزنس ان نیشنل اسمبلی، 2007 (ترمیم شدہ 2010)

☆ رولز آف پروسیجر اور کنڈکٹ آف بزنس ان دی سینیٹ (ترمیم شدہ 2015)

ضمیمہ-1

قانون سازوں کی نیت

مندرجہ ذیل 1973 کا آئین بناتے وقت آرٹیکل 141 پر بحث سے متعلق ہے جو کہ سی سی آئی تشکیل دیتے وقت "قانون سازوں کی نیت" کی وضاحت کرتا ہے۔

جناب اسپیکر! اب ہم ان آرٹیکلز پر غور کریں گے جو باب پنجم کی ہے جس میں وفاق اور صوبوں میں تعلق کی بات کی گئی ہے۔ آرٹیکل-141 میں ترمیم کی تجویز چوہدری ظہور الٰہی کی طرف سے موجود ہے مگر پیش نہیں کی گئی۔

جناب اسپیکر! میں وزیر قانون سے پوچھنا چاہتا ہوں کہ کیا وہ صوبوں اور مرکز کے درمیان تعلقات پر کچھ کہنا چاہیں گے؟

عبدالحفیظ پیرزادہ (وزیر برائے قانون و پارلیمانی امور):

سر، پاکستان کی تاریخ میں پہلی مرتبہ ایسا ہوا ہے کہ آئین کے لیے بڑی کوششیں بروئے کار لائی گئی ہیں اور جہاں تک ممکن ہو سکا ہے قومی مفاد کی قربانی دیے بغیر اور صوبوں (وفاق کی اکائیوں) کو زیادہ سے زیادہ خودمختاری کے ساتھ ہم نے محظ زبانی کلامی ہی صوبوں کی خودمختاری کی بات نہیں کی بلکہ حقیقت میں وفاق سے صوبوں کو جتنا ممکن تھا بغیر حکومت کے وفاقی ڈھانچے کو کوئی گزند پہنچائے بغیر زیادہ سے زیادہ امور دیے۔ جہاں ہم نے سمجھا کہ صوبوں کو وفاق سے کوئی قانون سازی یا کسی موضوع کو صوبوں کے حوالے کر دینے کا اختیار دینا ممکن نہیں وہاں جدت اختیار کر کے صوبوں کو زیادہ شمولیت دی گئی ہے۔

پہلی مرتبہ دو قانون ساز اداروں کی تجویز دی گئی ہے۔ سینیٹ کے خلاف کچھ تنقید ہوئی ہے لیکن 20 اکتوبر کو اس بات پر اتفاق ہو گیا کہ سینیٹ کو کوئی ایگزیکٹیو، انتظامی یا نگرانی کا اختیار نہیں حاصل ہوگا۔ اتفاق کے باوجود جہاں ضروری سمجھا گیا وہاں ممکنہ طور پر تمام فریم ورک چاہے انتظامی تھا یا نگرانی کا، اسکا اختیار سینیٹ کو دے دیا گیا۔ جہاں تک وفاق میں قانون سازی کا تعلق ہے وہاں سینیٹ کو ان امور پر اختیار دیا گیا ہے فیڈرل لیجسلیٹو لسٹ کے دوسرے حصے کے امور اور کنکرنٹ لیجسلیٹو لسٹ کے امور کا اختیار بھی سینیٹ کو دیا گیا ہے۔ صرف دو لسٹیں ہیں: پہلی لسٹ فیڈرل لیجسلیٹو لسٹ ہے جس میں وفاق کو قانون بنانے کا اختیار ہے یعنی وفاق بذریعہ پارلیمنٹ، پارلیمنٹ کے دونوں ایوان، اور دوسری کنکرنٹ لیجسلیٹو لسٹ ہے جس میں وفاق اور صوبوں دونوں کو قانون سازی کا اختیار ہے مگر ان موضوعات کو لے کر جو کہ FFL کے دوسرے نصف حصے میں موجود ہیں اور کنکرنٹ لسٹ میں بھی ہیں اور وفاق اور صوبوں دونوں سے تعلق رکھتے ہیں۔

سینیٹ قومی اسمبلی سے عدم اتفاق کر سکتی ہے اور آئین میں یہ بات موجود ہے کہ دونوں ایوانوں کا مشترکہ اجلاس بلا کر اکثریت فیصلہ کر سکتی ہے کہ جس موضوع پر اتفاقِ رائے نہیں آپایا تھا اس پر قانون بنے گا یا نہیں بنے گا۔ وفاقی ڈھانچے کے تسلیم شدہ تصور کے مطابق تمام بقایا اختیارات صوبوں کو دیے گئے ہیں اور جو کم سے کم اختیار وفاق کے لیے ضروری سمجھے گئے وہ وفاق کے پاس رہنے دیے گئے ہیں۔ پس یہ کہتے ہوئے میں بہت خوش ہوں کہ اس بہت حساس اور اہم معاملے پر یعنی وفاق اور صوبوں کے درمیان اختیارات کی تقسیم کے معاملے پر اور ایگزیکٹو اور قانون سازی کے معاملے پر وفاق اور صوبوں کے اختیارات کا مسئلہ جو ملک پر بھوت بن کر چھایا ہوا تھا اور جو ملک کے آئین بنانے کے راستے میں سب سے بڑی رکاوٹ تھا ایوان میں موجود تمام لوگوں کو مطمئن کرنے کے بعد حل ہو گیا ہے۔ یہ وہ معاملہ تھا جس پر مشرقی پاکستان نے احتجاج کیا۔ یہی وہ معاملہ تھا جس پر حتمی علیحدگی ہو گئی۔ اس ایوان میں دونوں جانب بیٹھے اراکین یہ اعتراف کرتے ہیں کہ

صوبائی خودمختاری کا مسئلہ، وفاق اوصوبوں میں تعلقات معقول اور اطمینان بخش طور پر حل ہوگئے ہیں۔ نہ صرف یہ اعتراف بلکہ یونائیٹڈ ڈیموکریٹک (نام نہاد) کی جانب سے صدر پاکستان کولکھا گیا اعترافی نوٹ کہتا ہے کہ صوبائی خودمختاری، وفاق اور صوبوں میں اختیارات کی تقسیم کا مسئلہ معقول اوراطمینان بخش انداز میں حل ہو گیا ہے۔ یہ اس ریاست کے سربراہ کے لئے زبردست خراج تحسین ہے جس نے بذات خود اس سنجیدہ اور حساس معاملے پر قرارداد پیش کی۔

وہ امور جنھیں قومی مفاد، پاکستان کے استحکام اور یکجہتی کی وجہ سے صوبوں کے حوالے کرنا کارآمد نہیں سمجھا گیا کے لیے ایک نیا فارمولہ بنایا گیا ہے۔ وہ یہ کہ آئین کے تحت ایک نیا ادارہ کونسل آف کامن انٹریسٹ یعنی مشترکہ مفادات کونسل (سی سی آئی) بنایا گیا ہے۔ آئین کے تحت اس ادارے میں پاکستان کے تمام صوبوں کو یکساں نمائندگی دی گئی ہے۔ آئین کے تحت اس ادارے میں پاکستان کے تمام صوبوں کو یکساں نمائندگی دی گئی ہے۔ اس کونسل میں ہر صوبے کا وزیراعلیٰ اپنے صوبے کی نمائندگی کرے گا۔ وفاقی حکومت کے نمائندہ ممبران کی تعداد کا تعین اس بات سے ہوگا کہ جتنے صوبے ہیں اور جتنے کل ملاکران کے وزیراعلیٰ کونسل کے ممبران ہیں اتنی ہی تعداد وفاق کے نمائندگان کی بھی ہوگی۔ اس کونسل میں تمام چار وزراءاعلیٰ اور چار وفاقی وزیر آئین کے تحت کام کریں گے اور اس کے پاس خاص طور پر اختیارات نہ صرف وفاقی کابینہ میں ہوں گے بلکہ اس سے باہر بھی ہونگے، اس کے پاس خاص اختیارات ہوں گے ان امور پر جو فیڈرل لیجسلیٹو لسٹ کے دوسرے حصے میں بتائے گئے ہیں اور یہ سارے اہم اور ہیں جیسا کہ ہیوی انڈسٹری، تیل اور گیس ڈیویلپمنٹ، ریلویز، معدنی تیل اور قدرتی گیس، ایسا معائع جات جسے وفاقی قانون کے تحت جلد آگ پکڑنے والا مواد کہا گیا ہو، صنعتوں کی ترقی، جہاں وفاقی کنٹرول کے تحت ترقی کو وفاقی قانون قرار دیا گیا ہو، عوامی مفاد میں کیے گئے اخراجات وغیرہ، ادارے جیسا کہ واپڈا، WPIDC جیسے امور اور بجلی جو کنکرنٹ لسٹ میں 34 نمبر پر درج ہے۔ سی سی آئی میں فیصلہ حاضر ارکان کی اکثریت کی بنیاد پر ہوگا۔ اس کے پاس اپنے رولز بنانے کا اختیار ہوگا۔ اس کونسل کو یہ بھی اختیار دیا گیا ہے کہ وہ پانی کے مسئلہ پر پیدا ہونے والے تنازعات پر فیصلہ دے، یہ تنازعات صوبوں کے درمیان بھی ہوسکتے ہیں اور وفاقی حکومت اور کسی ایک یا زیادہ صوبوں کے درمیان بھی۔ اس فیصلے پر نظرثانی کابینہ اور قومی اسمبلی نہیں کر سکتی بلکہ مشترکہ پارلیمنٹ یعنی قومی اسمبلی اور سینیٹ مشترکہ اجلاس میں کرسکتی ہیں۔ کونسل آف کامن انٹرسٹ وفاقی اداروں پر نگرانی کرے گی یا وہ ادارے جن کا کنٹرول وفاقی حکومت کے پاس ہے اور جو ان موضوعات سے متعلق ہیں جیسا کہ ریلویز، آئل اینڈ گیس ڈیویلپمنٹ، ہیوی انڈرسٹریز، WAPDA اور WPICD وغیرہ۔ صرف پارلیمنٹ ہی وقتاً فوقتاً کونسل کو ہدایات جاری کرے گی۔ اس طرح اس جدت کی وجہ سے بہت سارے جو امور جیسا کہ ریلویز جو کہ بے تحاشہ مشکلات کی وجہ سے صوبوں کو نہیں منتقل کیے جاسکتے تھے۔ ہر صوبے کو بلالحاظ آبادی برابر کی نمائندگی دی گئی ہے۔ یہ حقیقت میں ایک جدت ہے جس میں یہ کوشش کی گئی ہے کہ ہر صوبے کو اس کے حجم اور آبادی کے لحاظ کے بغیر شمولیت دی جائے اور آئین کے تحت بنایا گیا یہ ادارہ وفاق کی ایگزیکٹو اتھارٹی کے دائرہ اختیار میں نہیں ہوگا۔

سر! جدت کے علاوہ صوبوں کو ان کے قدرتی وسائل جیسا کہ گیس، پانی سے بننے والی بجلی وغیرہ کے متعلق یقین دہانی بھی کروائی گئی ہے۔ گیس کے متعلق کہا گیا ہے کہ جہاں گیس کا کنواں ہے وہاں یعنی اس صوبے کو باقی صوبوں کی ضروریات پر ترجیح دی جائے۔ ہم ایک قدم آگے بڑھتے ہوئے یہ کہتے ہیں کہ گیس پر عائدشدہ ٹیکس اور رائلٹی سے حاصل کردہ آمدنی فیڈرل consolidated فنڈ میں نہ دی جائے بلکہ اس صوبے کو براہِ راست ادا کی جائے جس میں گیس کے ذخائر موجود ہیں۔ اس طرح پانی کی توانائی سے پیدا کردہ بجلی سے جو بھی آمدنی ہوگی وہ اس صوبے کو اس کا حق سمجھتے ہوئے ادا کی جائے گی جہاں وہ پیدا کی گئی ہے۔ اس سے صوبے کو ایک مستقل آمدنی کا ذریعہ ملے گا جو اس کی ترقی میں معاون ثابت ہوگا۔

ہم نے اس بات کو بھی یقینی بنایا ہے کہ صوبے کی بجلی کی ضرورت پوری کرنے کے لیے صوبائی حکومت اپنا پاور اسٹیشن قائم کرسکتی ہے، اپنی ٹرانسمیشن لائن بچھا سکتی ہے، بجلی کی قیمت مقرر کرسکتی ہے اور اس سے بھی زیادہ یہ کہ جو خرابی واپڈا کو مرکزی حیثیت دینے سے ہوئی ہے اور لوگ اپنے صوبے میں مشکلات سے نہیں نمٹ سکتے تھے، ہم نے کہا کہ یہ صوبوں کا حق ہے کہ وہ بڑی مقدار میں بجلی حاصل کرسکتے ہیں تاکہ اپنی ضروریات کو مدنظر رکھتے ہوئے اسکا استعمال کرسکے اور اپنی ترجیح اور ضرورت

کے مطابق اسے صوبے کے اندر پہنچا سکے۔تو اس طرح بڑی پیمانے پر اختیارات کی منتقلی کی گئی ہے جو کہ بجلی، آبی برقی طاقت، ریلویز، معدنیات، گیس، معدنی تیل اور ہیوی انڈسٹری کے شعبوں میں صوبوں کی زیادہ سے زیادہ شمولیت کا باعث بنے گی۔

ہیوی انڈسٹریز کے متعلق میں آپ کو بتانا چاہتا ہوں کہ ہم ہیوی انڈسری کے شعبے کو کیوں صوبوں کو نہ دے سکے۔ یہ بات بالکل سیدھی سادھی ہے کہ ہیوی انڈسٹری کا تعلق دفاع سے ہے جو کہ ہمیشہ سے وفاق کا شعبہ ہے۔ یہ تسلیم کرتے ہوئے کہ دفاع سے متعلق انڈسٹری ہمیشہ سے وفاق کا موضوع رہا ہے مگر ہیوی انڈسٹری جس کی ہم بات کر رہے ہیں اس میں مشین ٹول فیکٹری اور ٹیکسلا کمپلیکس یا سٹیل مل شامل ہیں جنہیں ہم پاکستان میں قائم کرنے کی کوشش کر رہے ہیں۔اگر ہم ہیوی انڈسٹری کو صوبوں کو دے دیں اور صرف ایک مثال کے طور پر کہ صوبہ پنجاب اپنا سٹیل پلانٹ لگانے کے قابل ہوسکتا ہے لیکن دوسرے صوبوں کے لیے یہ ممکن نہیں ہوگا کہ وہ سٹیل مل یا سٹیل پلانٹ لگا سکیں اس لیے انھیں چھوڑ دیا گیا ہے اور سٹیل مل اور دیگر ہیوی انڈسٹریز کو قومی ضروریات کے مطابق وفاق ہی میں رہنے دیا گیا ہے۔اس لیے ہیوی انڈسٹری میں صرف وہ شامل کی جائیں گی جو کہ ایک صوبے کے وسائل سے زیادہ ہیں اس لیے ہیوی انڈسٹری کو وفاق کو دیا گیا ہے۔لیکن اس کے باوجود ہم نے وفاقی ایگزیکٹو سے اختیارات لے کر اس بارے میں اختیارات مشترکہ مفادات کونسل (سی سی آئی) کو دے دیے ہیں۔ وفاقی حکومت اور وفاقی وزارتیں سی سی آئی کے فیصلوں کی پابند ہوں گی اور ان فیصلوں پر ہر صورت میں عملدرآمد کروائیں گی اور یہ فیصلے پارلیمنٹ کے دائرہ اختیار اور کنٹرول میں ہوں گے۔

یہ وہ جدتیں ہیں جنھیں سب نے تسلیم کیا ہے اور اس طرح صوبائی خودمختاری کا سوال اور وفاق اور صوبوں میں اختیارات کی تقسیم کو اطمینان بخش طور پر حل کر دیا گیا ہے۔اس لیے میں کہوں گا کہ یہ آئینی کمیٹی کی بڑی کامیابی ہے اور اس سے پہلے اس معاہدے میں بھی کامیابی ملی تھی جو آئین کی کمیٹی کی بنیاد ہے۔

ضمیمہ-2

سی سی آئی کے اجلاسوں کی کارروائی کا عمومی واجمالی خاکہ وشرکت کنندگان کی فہرست (1973-2016)

CCI کے اجلاس	تاریخ	وزیراعظم	پنجاب	سندھ	خیبر پختونخواہ	بلوچستان
پہلا، دوسرا اور تیسرا اجلاس	7-9 اگست، 1975 27-28 دسمبر، 1975 31 دسمبر 1976	ذوالفقار علی بھٹو (پی پی پی)	نواب صادق حسین قریشی (پی پی پی)	غلام مصطفیٰ جتوئی (پی پی پی)	نصراللہ خٹک (پی پی پی)	پہلے دو اجلاسوں میں گورنر جنرل تھا۔ تیسرا اجلاس، سردار محمد خان باروزئی (پی پی پی)
چوتھا، پانچواں اور چھٹا اجلاس	12 جنوری 1991 21 مارچ، 1991 16 ستمبر، 1991	میاں محمد نواز شریف (پی ایم ایل۔ن)	غلام حیدر وائیں (پی ایم ایل ن اور آئی جے آئی)	جام صادق علی (آزاد)	میر افضل خان (آئی جے آئی)	تاج محمد جمالی (آئی جے آئی)
ساتواں اجلاس	12 ستمبر، 1993	معین قریشی (نگران)	منظور الٰہی (نگران)	سید علی مدد شاہ (نگران)	محمد عباس (نگران)	نصیر مینگل (نگران)
آٹھواں، نواں اور دسواں اجلاس	29 مئی، 1997 9 مئی، 1998 22 دسمبر، 1998	نواز شریف	شہباز شریف	لیاقت جتوئی، دسواں اجلاس گورنر رول	سردار مہتاب عباسی (پی ایم ایل۔ن)	سردار اختر مینگل، (بی این پی)، آٹھواں اور نواں اجلاس جان محمد جمالی (پی ایم ایل۔ن) دسواں اجلاس

گیارہواں اجلاس	6 اگست، 2006	شوکت عزیز (پی ایم ایل۔ق)	چوہدری پرویز الٰہی (پی ایم ایل۔ق)	ارباب رحیم (پی ایم ایل۔ق)	اکرم خان درانی (ایم ایم اے)	جام یوسف (پی ایم ایل۔ق)
بارہواں سے لے کر انیسواں اجلاس	28 اپریل، 2010 6 ستمبر، 2010 8 نومبر، 2010 1 فروری، 2011 18 جولائی، 2011 1 جون، 2011 27 اگست، 2011 9 فروری، 2012	سید یوسف رضا گیلانی (پی پی پی)	شہباز شریف (پی ایم ایل۔ن)	سید قائم علی شاہ (پی پی پی)	امیر حیدر خان ہوتی (اے این پی)	نواب اسلم رئیسانی (پی پی پی) غیر حاضر
بیسویں سے لے کر بائیسواں اجلاس	8 اگست، 2012 8 نومبر، 2012 23 جنوری، 2013	راجہ پرویز اشرف (پی پی پی)	شہباز شریف بارہویں اجلاس میں رانا ثناء اللہ (پی ایم ایل۔ن)	سید قائم علی شاہ (پی پی پی)	امیر حیدر خان ہوتی (اے این پی)	
تیئیسواں اور چوبیسواں اجلاس	23 جولائی، 2013 31 جولائی، 2013	نواز شریف (پی ایل ایم۔ن)	شہباز شریف (پی ایم ایل۔ن)	سید قائم علی شاہ (پی پی پی)	پرویز خٹک (پی ٹی آئی)	ڈاکٹر عبدل مالک (این پی)

پچیسواں اور چھبیسواں اجلاس	10 فروری ، 2014	نواز شریف (پی ایل ایم۔ن)	شہباز شریف (پی ایم ایل۔ن)	سید قائم علی شاہ (پی پی پی)	پرویز خٹک (پی ٹی آئی)	ڈاکٹر عبدل مالک (این پی)
ستائیسواں اجلاس	18مارچ، 2015	نواز شریف (پی ایل ایم۔ن)	شہباز شریف (پی ایم ایل۔ن)	سید قائم علی شاہ (پی پی پی)	پرویز خٹک (پی ٹی آئی)	غیر حاضر
اٹھائیسواں اجلاس	29فروری، 2016	نواز شریف (پی ایل ایم۔ن)	شہباز شریف (پی ایم ایل۔ن)	سید قائم علی شاہ (پی پی پی)	پرویز خٹک (پی ٹی آئی)	نواب ثناءاللہ خان زہری (پی ایم ایل۔ن)
انتیسواں اجلاس	25مارچ، 2016	نواز شریف (پی ایل ایم۔ن)	غیر حاضر	سید قائم علی شاہ (پی پی پی)	پرویز خٹک (پی ٹی آئی)	نواب ثناءاللہ خان زہری (پی ایم ایل۔ن)

د

تعلیم اور نصاب کی منتقلی

ایک اہم تشویش

ظفراللہ خان

''ریاست 5 سے 16 سال تک کی عمر کے تمام بچوں کے لیے مذکورہ طریقہ کار پر جیسا کہ قانون کے ذریعے مقرر کیا جائے مفت اور لازمی تعلیم فراہم کرے گی''۔ (آرٹیکل 25-A آئین پاکستان)

جب 2010 میں تاریخی اٹھارویں ترمیم کا نفاذ کیا گیا تو تعلیم کے موضوع (subject) کی منتقلی ایک متنازعہ مسئلہ تھا۔ آئینی اصلاحات پر غور وفکر کے دوران پارلیمانی کمیٹی جس نے اٹھارویں ترمیم تصنیف کی، پاکستان مسلم لیگ (نواز) نے ایک ''اعادہ کا نوٹ'' لکھا جس میں کہا گیا کہ ''نصاب وفاقی اور صوبائی حکومتوں کی مشترکہ ذمہ داری ہونی چاہیے۔''

پاکستان مسلم لیگ (قائدِ اعظم) ایک قدم آگے بڑھی اور کہا کہ کنکرنٹ لسٹ ختم نہ کی جائے کیونکہ ابھی وقت نہیں آیا کہ اتنی بڑی چھلانگ لگائی جائے۔ کنکرنٹ لسٹ ایک لیجسلیٹو لسٹ تھی جس پر قانون سازی کے لیے وفاقی اور صوبائی اسمبلیاں بااختیار تھیں۔ اگر کسی معاملے پر وفاقی اور صوبائی دونوں اسمبلیوں نے قانون سازی کی تھی تو وفاقی قانون خود بخود صوبائی قانون پر غالب آجاتا تھا۔ تعلیم اور نصاب کنکرنٹ لسٹ کا حصہ تھے اس کے ختم ہونے سے یہ صوبائی اختیارات کے زمرے میں آگئے۔ پاکستان کی آئینی سکیم میں یہ مخصوص اختیارات (جو وفاقی لیجسلیٹو لسٹ کا حصہ نہیں) صوبائی اختیارات میں آجاتے ہیں۔ پی ایم ایل (ق) چاہتی تھی کہ صوبوں کو بتدریج بااختیار بنایا جائے اور اختیارات کی منتقلی مرحلہ وار کی جائے۔

تاہم اٹھارویں ترمیم کے مصنفین نے Entry-12 کے تحت ایک نیا اندراج فیڈرل لیجسلیٹو لسٹ میں کیا کہ ''ہائر ایجوکیشن، ریسرچ اور سائنٹیفک اور ٹکنیکل تعلیمی اداروں میں معیار وفاقی اور صوبائی حکومتوں کی مشترکہ ذمہ داری ہے اور سی سی آئی کے فورم کے ذریعے ہوگی۔ یہ اندراج اس خیال سے کیا گیا تھا کہ ان اداروں میں وفاقی سطح کے معیار کو یقینی بنایا جاسکے اور تعلیم کے معیار کے لئے ایک کم از کم حد مقرر کی جاسکے۔

اٹھارویں ترمیم کے نفاذ کے وقت بہت شور شرابہ کیا گیا خاص طور پر اس وقت جب اپریل 2011 میں وفاقی وزارت تعلیم کو صوبائی اختیار میں دیا گیا۔ تین ماہ کے اندر اندر 30 جولائی، 2011 میں ایک نئی مگر اسی شبہات کی وزارت تعلیم وجود میں لائی گئی۔ چھوٹے صوبوں خاص کر سندھ اور خیبر پختون خواہ کے احتجاج کے بعد اس وزارت کا نام 4 مرتبہ تبدیل کیا جاچکا ہے۔ اب اس وزارت کا نام "وزارت وفاقی تعلیم و پیشہ ورانہ ترقی" ہے۔ اس وزارت نے بین الصوبائی وزراء تعلیم کانفرنس (IPEMC) کو دوبارہ 2013 میں بحال کیا اور اس کے ذریعہ 14 اکتوبر، 2014 میں ایک قومی نصاب کونسل بھی قائم کردی گئی ہے۔

تاریخی طور پر گورنمنٹ آف انڈیا ایکٹ 1935، 1956 اور 1962 کے آئین کے تحت تعلیمی پالیسی اور پلاننگ، نصاب اور اعلیٰ تعلیم صوبائی امور تھے۔ اس

حقیقت کے باوجود کہ تعلیم صوبائی معاملہ تھا لیکن پھر بھی وفاقی/مرکزی سطح پر وفاقی وزیر ہوتا تھا۔ آئین پاکستان 1973 میں یہ تمام معاملات کنکرنٹ لیجسلیٹو لسٹ میں ڈال دیے گئے تھے۔ اٹھارویں ترمیم کے ساتھ ہی کنکرنٹ لسٹ ختم کر دی گئی اور تمام معاملات علاوہ اعلیٰ تعلیم کے معیار (نیا اندراج) صوبائی معاملہ ہو گئے یعنی (جو آئینی طور پر صوبے کے پاس ہوں)۔

اٹھارویں آئینی ترمیم نے آئین کے آرٹیکل 25-A کو تسلیم کیا جس کے مطابق ''ریاست 05 سے 16 سال تک کی عمر کے تمام بچوں کے لیے مذکورہ طریقہ کار پر جیسا کہ قانون کے ذریعے مقرر کیا جائے مفت اور لازمی تعلیم فراہم کرے گی۔'' آئین کا آرٹیکل 7 'ریاست' کی وضاحت اس طرح کرتا ہے کہ وفاقی حکومت، پارلیمان، صوبائی حکومت، صوبائی اسمبلی اور پاکستان میں ایسی مقامی اور دوسرے با اختیار اداروں کو جو قانون کے مطابق ٹیکس لاگو کر سکیں، وہ "ریاست" کے زمرے میں آتی ہیں۔ اس وضاحت کی روشنی میں ''تمام بچوں کو مفت اور لازمی تعلیم مہیا کرنا حکومت کے ان تمام درجوں کی ذمہ داری ہے۔

حقیقت میں کیا منتقل کیا گیا؟

اپریل 2011 میں وفاقی وزارت تعلیم کو صوبوں کو منتقل کیا گیا۔ مندرجہ ذیل چارٹ کی مدد سے وضاحت کی گئی ہے کہ حقیقت میں اس کے بعد کیا تبدیلی آئی۔

چارٹ نمبر ا: عملدرآمد کمیشن کے نوٹیفیکیشن کے مطابق وزرات تعلیم کی صوبوں کو منتقلی

ایجوکیشن (تعلیمی) ڈویژن

نمبر	اٹھارویں ترمیم سے قبل	اٹھارویں ترمیم کے بعد
1	(i) نیشنل بک فاؤنڈیشن (ii) اردو سائنس بورڈ (iii) اردو ڈکشنری بورڈ	یہ ادارے کیبنٹ ڈویژن کی ایڈمنسٹریشن کے تحت نیشنل لینگوئج اتھارٹی میں ضم ہو جائیں گے۔
2	ایکسٹرنل امتحانات، ڈگریوں اور ڈپلومہ کی ایکویلنس	کیبنٹ ڈویژن کے تحت ہائر ایجوکیشن کمیشن کو دی گئی۔
3	قومی زبان اور دیگر زبانیں جو کہ سرکاری طور پر استعمال کی جاتی ہیں بشمول ہدایات جاری کرنے کے لئے۔ کو دوبارہ ترتیب ایسے دیا گیا کہ '' قومی اور دیگر زبانیں جو سرکاری طور پر استعمال ہوتی ہیں''	کیبنٹ ڈویژن
4	وفاق کے دارلحکومت میں تعلیم	کیپیٹل اے اینڈ ڈی ڈویژن
5	ماہرین تعلیم اور مصنفین اور ان کے متاثرہ خاندانوں کے لیے مالی تعاون	کیبنیٹ ڈویژن کے تحت پاکستان اکیڈمی آف لیٹرز
6	تعلیم کے میدان میں پرائڈ آف پرفارمنس ایوارڈ	کیبنیٹ ڈویژن
7	نیشنل لائبریریز (اسلام آباد)	کیپیٹل اء اینڈ ڈی ڈویژن

8	بوائز اسکاؤٹس اور گرلز گائیڈز، نوجوانوں کی سرگرمیاں	پاکستان اسپورٹس بورڈ
9	بیرونِ ملک پاکستانی طلباء اور پاکستان میں غیر ملکی طلباء کی فلاح و بہبود	وزارت خارجہ
10	یونیسکو کے ساتھ تعلقات/ رابطہ کاری اور اس کی سرگرمیوں میں شرکت کرنا، تعلیم کے پروگراموں کی دیگر بین الاقوامی ایجنسیوں اور اداروں سے تعلقات رکھنا	اکنامک افیئرز ڈویژن
11	طلباء اور اساتذہ کے بین الاقوامی ایکسچینج	بین الصوبائی رابطہ ڈویژن
12	بیرونِ ملک تعلیم اور ٹریننگ، تعلیم کے شعبہ میں بین الاقوامی تعاون	بین الصوبائی رابطہ ڈویژن
13	فیڈرل کالجز آف آرٹس اینڈ ڈیزائن کے انتظامی اختیارات	بین الصوبائی رابطہ ڈویژن
14	اسپیشل سیلیکشن بورڈ کی جانب سے بیرونِ ملک پاکستان کی سیٹ پر اسکالرز کا چناؤ	کیبنیٹ ڈویژن
	دفاتر/ادارے	
15	فیڈرل ڈائرکٹوریٹ آف ایجوکیشن (ایف ڈی ای)، اسلام آباد	کیپیٹل اے اینڈ ڈی ڈویژن
16	ڈیپارٹمنٹ آف لائبریریز	کیپیٹل اے اینڈ ڈی ڈویژن
17	فیڈرل کالج آف ایجوکیشن، اسلام آباد	کیپیٹل اے اینڈ ڈی ڈویژن
18	اکیڈمی آف ایجوکیشنل پلاننگ اینڈ مینیجمنٹ، اسلام آباد	کیپیٹل اے اینڈ ڈی ڈویژن
19	ایف جی پولی ٹکنک انسٹی ٹیوٹ فار ویمن، اسلام آباد	کیپیٹل اے اینڈ ڈی ڈویژن
20	نیشنل انسٹی ٹیوٹ آف سائنس اینڈ ٹکنیکل ایجوکیشن، اسلام آباد	کیپیٹل اے اینڈ ڈی ڈویژن
21	فیڈرل بورڈ آف انٹرمیڈیٹ اینڈ سیکنڈری ایجوکیشن، اسلام آباد	کیپیٹل اے اینڈ ڈی ڈویژن
22	نیشنل ایجوکیشن اسسمنٹ سینٹر، اسلام آباد	کیپیٹل اے اینڈ ڈی ڈویژن
23	نیشنل ایجوکیشن ایکویپمنٹ سینٹر، اسلام آباد	حکومت پنجاب
24	پاکستان اکیڈمی آف لیٹرز، اسلام آباد	کیبنیٹ ڈویژن
25	نیشنل میوزم آف سائنس اینڈ ٹکنالوجی، لاہور	حکومت پنجاب
26	انٹر بورڈ کمیٹی آف چیئرمن، اسلام آباد	بین الصوبائی رابطہ ڈویژن
27	داؤد کالج آف انجینئرنگ اینڈ ٹکنالوجی، کراچی	حکومت سندھ

28	پاکستان نیشنل کمیشن فار یونیسکو، اسلام آباد	اکنامک افیئرز ڈویژن
29	سندھ مدرسہ، کراچی	حکومت سندھ
30	نیشنل کالج فار آرٹس، لاہور اور راولپنڈی	آئی پی سی ڈویژن
31	(i) پاکستان چیئرز بیرونِ ممالک (ii) سینٹر فار ایکسی لینس (iii) ایریا سٹڈی سینٹرز (iv) پاکستان سٹڈی سینٹرز (v) شیخ زید اسلامک سینٹرز	کیبنیٹ ڈویژن اور متعلقہ یونیورسٹیاں
32	پرائیویٹ ایجوکیشن انسٹی ٹیوشنز ریگولیٹری اتھارٹی	کیپیٹل اے اینڈ ڈی ڈویژن

منتقلی کا نوٹیفکیشن کہتا ہے کہ حذف کی جانے والی وفاقی وزارتوں کے وہ امور جن کی نشاندہی کی گئی ہے یا نہیں کی گئی اوپر دیے گئے چارٹ میں، وہ صوبوں کو منتقل شدہ ہی مانے جائیں گے۔ اس منتقلی کو مکمل طور پر سمجھنے کے لیے اس منتقلی کو رولز آف بزنس 1973 کے مطابق بھی دیکھنا ہوگا۔ منتقلی کے نوٹیفکیشن میں مندرجہ ذیل (چارٹ 2) منتقل کیے گئے یا ختم کیے گئے کاموں کی خاص طور پر نشاندھی نہیں کی گئی۔

چارٹ نمبر 2: وزارت تعلیم کی رولز آف بزنس 1973 کے مطابق منتقلی

نمبر	رولز آف بزنس 1973 کے مطابق کام	منتقل شدہ/ختم شدہ/ دوبارہ مختص شدہ
1	قومی پالیسیوں کو بنانے اور ان سے متعلق رابطہ کاری، تعلیمی پروگراموں کی منصوبہ بندی، نصاب اور درسی کتب کے شعبوں کے لیے قومی پالیسیاں بنانا اور رابطہ کاری کرنا نیشنل بک فاؤنڈیشن	صرف نیشنل بک فاؤنڈیشن صوبوں کو نہیں دیا اور یہ ادارہ نیشنل لینگویج اتھارٹی میں ضم کر دیا گیا۔ باقی سارے کام صوبوں کو منتقل کر دیے گئے۔
2	تعلیم کی ترقی اور منصوبہ بندی کا بین الاقوامی پہلو	ختم شدہ
3	کاپی رائٹس (حقِ اشاعت)	ختم شدہ
4	ایکسٹرنل امتحانات اور ڈگریوں اور ڈپلوموں کی ایکویلنس	کمیشن برائے ہائر ایجوکیشن کے معیار جو کہ کیبنیٹ ڈویژن کے تحت ہیں
5	انسٹرکشنل ٹیکنالوجی کی ترقی، تعلیمی ریسرچ کا فروغ اور رابطہ کاری	صوبوں کو منتقل کر دیا گیا

6	قومی زبان و دیگر زبانیں جو کہ سرکاری طور پر اور ہدایات جاری کرنے کے لئے استعمال کی جاتی ہیں۔	اس کے الفاظ دوبارہ نئے سرے سے تبدیل کیے گئے اور اسے قومی یا دیگر زبانیں جو سرکای طور پر استعمال ہوتی ہیں کر دیا گیا اور کیبنیٹ ڈویژن کے تحت کر دیا گیا۔
7	قومی تعلیمی اداروں اور تنظیموں سے تعاون کے لئے گرانٹ ماسوائے قانون کے کالجوں کا انتظامی کنٹرول، نیشنل ایجوکیشنل کونسل	ختم شدہ
8	وفاقی دارالحکومت اور ریاست میں تعلیم	آئی سی ٹی کے نئے ڈویژن کو دیا گیا اور لفظ "ریاست" نکال دیا گیا۔
9	ماہرین تعلیم اور مصنفین اور ان کے متاثرہ خاندانوں کے لیے مالی اعانت	ختم شدہ یہ کام اکیڈمی آف لیٹرز کرے گی جو کہ کیبنیٹ ڈویژن کے تحت ہوگی
10	تعلیم کے میدان میں پرائڈ آف پرفارمنس	کیبنیٹ ڈویژن کو دے دیا گیا
11	نیشنل لائبریریز (اسلام آباد)	آئی سی ٹی کی نئی ڈویژن کو دے دیا گیا
12	نیشنل سروسز کور پس، طلباء کے لیے فوجی تربیت	ختم شدہ
13	بوائے اسکاؤٹس اور گرلز گائیڈز، نوجوانوں کی سرگرمیاں اور نقل وحمل	پاکستان اسپورٹس بورڈ کو دے دیا گیا
14	بیرونِ ملک میں پاکستانی طلباء اور پاکستان میں موجود بیرونِ ممالک سے آئے ہوئے شاگردوں کی فلاح و بہبود	یہ کام وزارت خارجہ کو دے دیا گیا
15	یونیسکو کے ساتھ تعلقات اور اس کی سرگرمیوں میں شرکت: تعلیمی پروگراموں کے لیے بین الاقوامی ایجنسیوں اور اداروں سے تعلقات	اکنامک افیئرز ڈویژن کو دے دیا گیا
16	طلباء اور اساتذہ کا بین الاقوامی ایکسچینج	آئی پی سی ڈویژن کو دے دیا گیا
17	تعلیمی میدان میں بیرونِ ملک تعلیم حاصل کرنا، تربیت حاصل کرنا اور بین الاقوامی اعانت	آئی پی سی ڈویژن کو دے دیا گیا
18	قومی یکجہتی کے مسائل کی نشاندھی کے لیے خاص تعلیم کا فروغ کرنا اور ایسے اقدام اٹھانا جن سے متاثر کن نظریاتی سوچ کی حفاظت ہو اور قومی یکجہتی پیدا کرنا	ختم شدہ
19	وفاقی کالجز آف آرٹس اینڈ ڈیزائن کا انتظامی کنٹرول	آئی پی سی ڈویژن کو دے دیا گیا
20	اسلامک ریسرچ انسٹی ٹیوٹ کا انتظامی کنٹرول	ختم شدہ

21	بیرونِ ملک میں پاکستانی کی سیٹ پر دانش وروں کا چناؤ جس کے لیے ایجوکیشن ڈویژن میں ایک سپیشل سلیکشن بورڈ بنایا گیا تھا	کیبنیٹ ڈویژن کو دے دیا گیا
22	اعلیٰ تعلیم کے شعبے کی بابت تیار کردہ منصوبوں کی سفارشات اور پروگراموں کی تجاویز و تیاری	ختم شدہ

اختیارات کی منتقلی کا عمل عالمی سطح پر ملکی فرائض کو سامنے رکھتے ہوئے رپورٹنگ کی نئی ذمہ داریوں کی بھی نشاندھی کرتا ہے۔

نمبر	موضوع/مسئلہ	رپورٹنگ کی ذمہ داری
1	تعلیم اور بین الاقوامی طور پر کیے گئے وعدوں پر قائم رہنا	اکنامک افیئرز ڈویژن، بین الصوبائی رابطہ کی وزارت اور وزارت خارجہ کی مشترکہ ذمہ داری

وفاقی وزارت تعلیم کی صوبوں کو منتقلی کے دستاویزات/نوٹیفکیشنوں کا بغور مطالعہ عیاں کرتا ہے کہ اداروں اور مینڈیٹ کے حوالے سے صوبوں کو بہت کم اختیار منتقل کیا گیا اور وفاقی سطح پر ہی ادھر ادھر دے دیا گیا۔ نیشنل نصاب کونسل کے نئے ادارے کے علاوہ اور ہائیر ایجوکیشن کمیشن کو منتقل کرنے سے ہچکچاہٹ اور ہائیر ایجوکیشن کے معیار کے لئے ایک خاص کمیشن کے قیام کے علاوہ نئی وفاقی وزارت تعلیم و پیشہ ورانہ ٹریننگ نے صوبوں سے کچھ نہیں لیا۔

تعلیمی میدان میں اٹھارویں ترمیم اور اس پر عملدرآمد

تاریخی اٹھارویں ترمیم کو پارلیمان نے متفقہ طور پر منظور کیا اور اسے پاکستان کے گزٹ میں 20 اپریل 2010 کو نوٹیفائی کیا گیا۔ اس ترمیم سے آئین کا تقریباً 36 فیصد میں تبدیل ہوا۔ آئین کے 280 میں سے 102 آرٹیکل میں ترامیم ہوئیں، ان میں کچھ داخل کیا گیا، شامل کیا گیا، بدلا گیا یا ختم کر دیا گیا۔ اٹھارویں ترمیم نے پاکستان کے مختلف سطح پر گورنینس جیسا کہ وفاقی، بین الاصوبائی اور صوبائی سطح پر اختیارات کی حد بندی کی۔ اس کے نتیجے میں وفاقی اور صوبائی حکومتوں کے قانون سازی اور انتظامی اختیارات وفاقی حکومت کو امتیازی طور پر 53، کونسل آف کامن انٹرسٹ کو 18 اور باقی تمام امور صوبوں کو دے دیے گئے۔

اٹھارویں آئینی ترمیم پر عملدرآمد کے لیے ضروری تھا کہ موجودہ قانونی، ریگولیٹری اور پالیسی فریم ورکس میں کافی تبدیلیاں کی جائیں۔ تقریباً 48 ایسے وفاقی قوانین کی نشاندھی کی گئی جن میں ترامیم کی ضرورت تھی تاکہ اٹھارویں ترمیم کی نیت کی عکاسی ہو سکے۔ چھ سال گزر جانے کے باوجود بھی سیاسی عزم کی کمی، پالیسی بنانے میں رابطہ نہ ہونے اور ثبوت کی بنیاد پر حکمت عملی کے نہ ہونے کی وجہ سے سماجی شعبہ میں کچھ امور ابھی تک طے نہیں ہو سکے اور اس کی وجہ سے منتقلی کا عمل اور رفتار متاثر ہو رہے ہیں۔

ہائیر ایجوکیشن کی منتقلی کے بعد سندھ اور پنجاب نے اپنے اپنے ہائیر ایجوکیشن کے ادارے بنا لیے ہیں جن کو وفاقی ہائر ایجوکیشن کمیشن اور وفاقی وزارت قانون ''غیر آئینی'' کہتے ہیں۔ سی سی آئی نے اپنے اجلاس منعقدہ مارچ 2015 میں وفاقی اور صوبائی ایچ ای سی کا تنازعہ حل کرنے کے لیے ایک ٹاسک فورس بنائی لیکن اب تک یہ ٹاسک فورس اپنی سفارشات نہیں پیش کر سکی۔

وفاقی حکومت نے آئین کے آرٹیکل 270-AA کی شق 9 پر عمل کرتے ہوئے ایک عملدرآمد کمیشن قائم کیا تا کہ اٹھارویں آئینی ترمیم کی روشنی میں موجودہ قوانین پر نظر ثانی کی جا سکے۔ اس دس رکنی کمیشن کے متعدد اجلاس منعقد ہوئے تا کہ وفاقی ایچ ای سی میں ایچ ای سی آرڈیننس 2002 کے تحت اختیارات اور کاموں کے متعلق فیصلہ کیا جا سکے۔ بعد میں سی سی آئی کے 28 اپریل 2011 کو منعقدہ اجلاس میں فیصلہ کیا گیا کہ "فیڈرل لیجسلیٹو لسٹ - II کے اندراج 12 کی روشنی میں ایک محدود اختیارات کا ادارہ کام کرتا رہے گا تا کہ ہائیر ایجوکیشن کے اداروں میں معیار کو یقینی بنا سکے اور یہ محدود اختیارات کا ادارہ ''سٹینڈرڈ ان انسٹی ٹیوشنز آف ہائیر ایجوکیشن اینڈ ریسرچ، سائنٹیفک اینڈ ٹکنیکل انسٹی ٹیوشنز'' ہے۔

اب تک چھ سالوں بعد بھی ایچ ای سی (HEC) آرڈیننس 2002 میں ترمیم نہیں کی جا سکی اور FFL-II کے اندراج نمبر 12 کے تحت متبادل کے طور پر ''کمیشن فار سٹینڈرڈ ان انسٹی ٹیوشنز آف ہائیر ایجوکیشن'' کو لایا گیا تاہم اٹھارویں آئینی ترمیم کے مدنظر وائس چانسلرز کی تقرری اور یونیورسٹیوں کے دیگر انتظامی امور کو پنجاب، سندھ اور خیبر پختونخواہ میں گورنروں (وفاقی حکومت کے نمائندگان) سے لے کر وزراء اعلیٰ کو منتقل کر دیے گئے ہیں۔ اور اسی طرح سے پنجاب، سندھ اور خیبر پختونخواہ کی یونیورسٹیوں کے ایکٹ میں بھی ترامیم کر دی گئی ہیں۔

صوبہ سندھ اور پنجاب نے اپنے اپنے ہائیر ایجوکیشن کمیشن بالترتیب 2013 اور 2014 میں قائم کر لیے تھے تاہم وفاقی ایچ ای سی ان کے قیام کو غیر آئینی قرار دیتی ہے۔ یہ اس لیے ہو رہا ہے کہ ہائیر ایجوکیشن کے لیے مالی تعاون فراہم کرنے کا معاملہ ابھی تک طے نہیں ہوا ہے۔ سی سی آئی کے ایک اجلاس میں جون 2011 میں وفاقی حکومت اگلے این ایف سی ایوارڈ جو کہ جولائی 2015 میں ہونا تھا میں مالی تعاون پر راضی ہو گئی تھی۔

اٹھارویں آئینی ترمیم 16 سال تک (میٹرک تک) کے بچوں کی لازمی اور مفت تعلیم کا اعادہ کرتی ہے جو کہ یہ بنیادی حقوق میں سے ایک ہے اور تعلیم کا شعبہ صوبوں کو منتقل کیا گیا ہے۔ آئینی طور پر چاروں صوبوں اور وفاق پر وفاقی علاقہ جات کے لئے آرٹیکل 25-A کے تحت تعلیم کے حق پر قانون سازی کرنے کی ذمہ داری عائد ہوتی تھی۔

مندرجہ ذیل چارٹ میں اٹھارویں ترمیم کے بعد موجودہ قانون سازی کی تصویر کچھ یوں پیش کی گئی ہے:

اٹھارویں ترمیم کے بعد قانون سازی

نمبر	صوبہ	تعلیم کا حق (RTE) (آرٹیکل 25-A)	نصاب	ہائیر ایجوکیشن
1	پنجاب	پنجاب کا مفت اور لازمی تعلیم کا ایکٹ 2014 کا نفاذ 10 نومبر 2014 میں ہوا	پنجاب نصابی اور درسی کتب بورڈ ایکٹ 2015 کا نفاذ 26 فروری، 2015 میں ہوا	پنجاب ہائیر ایجوکیشن کمیشن ایکٹ 2014
2	سندھ	بچوں کی مفت اور لازمی تعلیم کے حق کا تعلیمی بل 2013 کا نفاذ 6 مارچ، 2013 کو ہوا	سندھ اسکول ایجوکیشن اور نصاب کے معیار کا ایکٹ 2014، منظور 10 دسمبر 2014 کو ہوا۔	سندھ ہائیر ایجوکیشن کمیشن ایکٹ 2013

3	خیبر پختونخواہ	زیرالتواء	خیبر پختونخواہ کا نصاب اور درسی کتب کی نظارت اور معیار برقرار رکھنے کا ایکٹ 2011 کا نفاذ 26 اپریل 2011 میں ہوا	صفر
4	بلوچستان	بلوچستان لازمی تعلیمی ایکٹ 2014، 6 فروری 2014 میں منظور ہوا	صفر	صفر
5	وفاقی علاقہ	مفت اور لازمی تعلیم کے حق کا ایکٹ 2012 برائے وفاقی دارالحکومت 19 دسمبر 2012 کو نافذ ہوا اور اسے اگست 2013 میں فاٹا میں بھی لاگو کیا گیا	14 جنوری، 2016 میں وفاقی دارالحکومت اسلام آباد کے لئے "دارالحکومت میں نصاب اور درسی کتب کا ونگ" کیپیٹل ایڈمنسٹریشن اینڈ ڈویلپمنٹ ڈویژن "(CA&DD) کے تحت قائم کیا گیا۔	ہائیر ایجوکیشن سٹینڈرڈز کمیشن زیرالتواء
6	وفاقی حکومت		بین الصوبائی وزراء تعلیم کی کانفرنس (IPEMC)، قومی نصاب کونسل (جس میں سندھ صرف ایک مبصر ہے)۔ 14 اکتوبر 2014 میں 100 ملین روپے PSDP کو مختص کئے گئے (اور اسے مظفر آباد، آزاد جموں کشمیر میں بنایا گیا)	

چھ سال کا عرصہ گزر جانے کے باوجود تعلیم کی جمہوری منتقلی پر عملدرآمد پر بات کرنا ناکافی ہے جبکہ اس کی قانون سازی کا مرحلہ ابھی نامکمل ہے۔ یہ ان صوبوں میں اور بھی حیرت کا باعث ہے جہاں متعلقہ قوانین منظور ہو چکے ہیں لیکن اسے عمل میں لانے کے رولز موجود نہیں۔ ایگزیکٹیو برانچ کے اختیارات میں شامل ہے کہ جو قوانین مقنّنہ نے منظور کر دیے ہیں ان پر عملدرآمد کا طریقہء کار مہیا کرے۔ اس لیے تعلیم کا حق ایک خواب ہی ہے جب کہ ملک کے 2.5 کروڑ بچے اسکول نہیں جاتے (دیکھیے ریفرنس ا)۔ اس کے باوجود ایک مثبت قدم یہ رہا کہ اسکول کی تعلیم کے لیے بجٹ 20 سے 23 فی صد بڑھا دیا گیا ہے اور اس کے ساتھ ساتھ صوبوں میں بچوں کو اسکول میں داخل کرانے کی مہم بھی حوصلہ بخش ہے۔

متنازعہ امور

وزراء تعلیم کی بین الصوبائی کانفرنس (IPEMC): کینیڈا جیسے ممالک میں جہاں کوئی رسمی وفاقی وزارت تعلیم نہیں ہے وہاں اس طرح کے پلیٹ فارم قومی یکجہتی پیدا کرتے ہیں۔ پاکستان میں IPEMC کو 2013 میں دوبارہ شروع کیا گیا۔ IPEMC ہر تین ماہ بعد منعقد کی جاتی ہے تاکہ ملک میں تعلیم سے متعلق پالیسی کے امر پر گفت وشنید کی جائے۔ اسی پلیٹ فارم (IPEMC) سے 14 اکتوبر 2014 میں نیشنل کریکولم کونسل (NCC) قائم کی گئی تاکہ ملکی سطح پر نصاب کے اعلیٰ معیار مقرر کئے جاسکیں۔ وفاق کا دعویٰ ہے کہ NCC کا صرف مشاورتی کردار ہے (جس کی وہ پابند نہیں) جبکہ صوبے اجتماعی طور پر تعلیم کی بہتری کے لیے کوشاں ہیں اور وفاقی حکومت صرف انہیں سہولت کاری سے متعلق تعاون فراہم کر رہی ہے IPEMC قومی تعلیمی پالیسی۔ 2009 پر نظر ثانی کی نگرانی بھی کر رہی ہے، انفارمیشن کمیونیکیشن ٹیکنالوجی (ICT) کے استعمال کے لیے تعلیم سے متعلق قومی حکمت عملی بنائے، ٹکنیکل ایجوکیشن اینڈ ووکیشنل ٹریننگ (TEVT) کے لیے پالیسی کا مسودہ

تیار کرنے اور ترقی کے پائیدار اہداف (SDGs) کو شرمندہ تعبیر کرنے پر کام کرتی ہے۔ وفاقی حکومت نے NCC کے لیے 100 ملین روپے مختص کئے ہیں اور اس کے ساتھ ہی اسلام آباد میں اس کے لیے ایک سرکاری عمارت بھی مختص کی ہے۔

ہائیر ایجوکیشن کمیشن HEC: اٹھارویں ترمیم سے قبل کنکرنٹ لسٹ میں اندراج نمبر 38 کے مطابق مندرجہ ذیل امور میں مندرجہ ذیل موضوعات موجود تھے: نصاب کی منصوبہ بندی، سینٹر آف اور تعلیمی معیار کی تشکیل۔ اٹھارویں ترمیم کے بعد یہ اندارج ختم کر دیا گیا۔ کنکرنٹ لیجسلیٹو لسٹ کے اندراج نمبر 38 میں موجود موضوعات حذف ہوگئے اور انھیں فیڈرل لیجسلیٹو لسٹ I اور II (FFL- I & II) میں دوبارہ شامل نہیں کیا گیا۔ بغیر کسی ابہام کے اس اہم آئینی ترمیم کے مطابق ایک صوبائی اسمبلی صوبے کو منتقل شدہ موضوعات پر قانون بنانے کی مجاز ہو چکی ہے۔

دریں اثناء FFL-II کے اندراج نمبر 12 کو شامل کیا گیا اور یہ اندراج "ہائیر کجوکیشن کے اداروں، ریسرچ اور سائنسی اور ٹیکنیکل اداروں میں معیار" ہے۔ اس سے سی سی آئی کا کردار ملک میں اعلیٰ تعلیم کے اداروں میں معیار میں ہم آہنگی پیدا کرنے کے لحاظ سے بہت محدود ہو جاتا ہے۔ یہ محدود کردار سی سی آئی کو پالیسی کی ضابطہ کاری اور اعلیٰ تعلیم کے اداروں کی پلاننگ کے اختیارات نہیں دے سکتا جیسا کہ FFL-II کے مطابق، CCI کو اختیار حاصل ہے کہ وہ متعلقہ اداروں کو بنانے، ان کی ضابطہ کاری و نگرانی کر سکتی ہے مگر آئین کے آرٹیکل 154 کے تحت یہ سارے امور وفاقی حکومت انجام نہیں دے سکتی۔ آرٹیکل 153 کے مطابق سی سی آئی میں تمام صوبوں کو برابر کی نمائندگی حاصل ہے۔ اس بات کا دوبارہ تذکرہ کرنا مفید ہوگا کہ بین الصوبائی رابطہ کے تحت عملدرآمد کمیشن کے اجلاس ہائیر ایجوکیشن کمیشن کے اختیارات اور کام کا فیصلہ کرنے کے لیے منعقد ہوئے، یہ HEC آرڈیننس-2002 کے تحت دیے گئے اختیارات کے مطابق ہوئے۔ بعد میں سی سی آئی کے 28 اپریل 2011 کے اجلاس میں یہ فیصلہ کیا گیا تھا کہ لیجسلیٹو لسٹ-II کے اندراج نمبر 12 کی روشنی میں ایک خاص اور محدود کام کرنے والی باڈی (ایک کمیشن) قائم کی جائے گی جو کہ اعلیٰ تعلیم کے اداروں میں معیار قائم کرے گی۔ جیسا کہ ہائیر ایجوکیشن کے اداروں اور ریسرچ سائنٹیفک اور ٹیکنیکل اداروں میں معیار قائم کرنا۔ سی سی آئی کے اجلاس کے دوران عملدرآمد کمیشن کے چیئرمین (آرٹیکل 270AA کے تحت بنایا گیا) نے ایچ ای سی کی منتقلی کے معاملے پر ابہام کی وضاحت کی اور کہا کہ عملدرآمد کمیشن نے 18 ویں ترمیم کی روشنی میں کہ ایچ ای سی کو صوبوں کو منتقل کرنے کا فیصلہ کیا گیا تھا۔ صوبائی حکومتوں کی درخواست پر یہ فیصلہ کیا گیا تھا کہ صوبائی یونیورسٹیوں اور بہبود آبادی کے لیے فنانس آئندہ NFC ایوارڈ تک وفاقی حکومت کی ذمہ داری ہوگا۔ موجودہ NFC ایوارڈ کے ختم ہونے پر اور اگلے این ایف سی ایوارڈ کے بعد صوبے جن یونیورسٹیوں کی انتظامیہ کی نگرانی کرتے ہیں ان کے لیے فنانس مہیا کرنا ان کی ذمہ داری ہوگی پنجاب اور سندھ نے اپنے اپنے ہائیر ایجوکیشن کمیشن قائم کر لیے ہیں تا کہ ہائیر ایجوکیشن کے شعبہ میں چیلنجز (مسائل) سے زیادہ موثر طور پر نمٹا جا سکے اور سماجی، معاشی ترقی کو فروغ مل سکے۔

اس لیے اب وقت آ گیا ہے کہ صوبوں کی مشاورت سے ایچ ای سی آرڈیننس 2002 میں ترمیم کی جائے یا اسے بدلا جائے اور اس کی جگہ ایک محدود ادارہ "کمیشن فار سٹینڈرڈز ان ہائیر ایجوکیشن اینڈ ریسرچ، سائنٹیفک اور ٹیکنیکل انسٹی ٹیوشنز" کے نام سے قائم کیا جائے۔ یہ سپریم کورٹ کے 12 اپریل 2011 کو دیے گئے فیصلے کی روح کے مطابق ہوگا۔

تاہم وفاقی ایچ ای سی دعویٰ کرتی ہے کہ ایچ ای سی آرڈیننس-2002 سیکشن (h) 10 اور (t)10 کے مطابق ایچ ای سی تمام ملک میں ریسرچ اور ڈیولپمنٹ کے لیے فنڈ فراہم کرتی ہے تا کہ ریسرچ اور صنعتوں میں رابطہ کاری کو فروغ دیا جا سکے۔ HEC ممتاز ریسرچرز کے 3000 ریسرچ پروجکٹس کے لئے فنڈ فراہم کر رہی ہے اور اگر یہ فنڈ صوبائی حکومتوں کو منتقل کر دیے گئے ان کے لئے ریسرچ میں رکاوٹیں آ جائیں گی۔ دوسرا یہ کہ HEC ملک میں ریسرچ کے کاموں کو فروغ دینے کے لئے سفری اخراجات، سیمینار، کانفرنسیں کروانے کے لئے فنڈ مہیا کرتا ہے۔ دوسری بات یہ کہ ایچ ای سی سفری اخراجات، سیمینار اور کانفرنسوں کے لئے فنڈ مہیا

کرتا ہے۔اس کے علاوہ 1000 ملین روپے اعلیٰ تعلیم کے اداروں میں دنیا بھر کی کتب اور ریسرچ تک مفت رسائی کے لئے ڈیجیٹل لائبریریاں قائم کرنے کے لیے مختص کرتا ہے تا کہ تمام طرح کی ریسرچ کے کام میں آسانی پیدا کی جا سکے۔HEC حکومت کی یونیورسٹیوں/ اداروں/ ڈگری جاری کرنے والے اداروں کو تنخواہیں دینے اور روزمرہ کے اخراجات کے لیے بھی فنڈ مہیا کرتا ہے۔ یہ فنڈ بغیر کسی امتیاز کے ایک منظور شدہ فارمولے کے تحت دیے جاتے ہیں، یہ فارمولا طلباء کے اندراج اور ریسرچ کی سرگرمیوں پر مبنی ہوتا ہے۔

ایچ ایس سی کو خوف ہے کہ اگر یہ فنڈز صوبوں کو منتقل ہو جاتے ہیں تو یونیورسٹیوں میں ریسرچ کا کام رک جائے گا اور تعلیم کے شعبے میں یکسانیت متاثر ہوگی۔

تجویز کردہ اقدامات

جبکہ تعلیم کے شعبے کی منتقلی نے وفاق اور صوبائی حکومتوں کے درمیان نئے تنازعات کو جنم دیا ہے تو یہی عاقبت اندیشی ہوگی کہ اس پیچیدہ صورتحال سے نمٹنے کے لیے نئے لائحہِ عمل بنائے جائیں۔

اول یہ کہ ہم سب کو آئین کی عزت کرنی چاہیے اور تعلیم کے شعبے میں بہتر کارکردگی کے لیے صوبوں کو مضبوط بنانا چاہیے۔اس بارے میں دو رائے نہیں ہو سکتی کہ تعلیم قومی تعمیر کا شعبہ ہے اور اسے پاکستان کے صوبوں کو منتقل کیا گیا ہے نا کہ کسی دوسرے ملک کے صوبوں کو۔تاریخی طور پر انڈین ایکٹ 1935 میں تعلیم صوبوں کا معاملہ تھا، اس کے علاوہ 1956 اور 1962 کے آئین میں بھی یہی بات تھی۔لہٰذہ وقت آ گیا ہے کہ صوبوں پر اعتماد کیا جائے اور رابطہ کاری کے جمہوری کلچر کو فروغ دیا جائے تا کہ پاکستانی قوم کی ترقی کا خواب شرمندہ تعبیر کیا جا سکے۔

آئین کی اٹھارویں ترمیم نے دو لائحہ عمل برائے تعاون و اشتراک واضح کئے ہیں جو کہ ''بین الصوبائی روابط'' اور ''اعلیٰ تعلیم کا معیار'' سے متعلق ہیں۔ان کی بدولت وفاق اور صوبوں کے درمیان CCI کے توسط سے باہمی تعاون کی نئی راہ ہموار ہوتی ہے۔تعلیم کو دوبارہ وفاق کو دینا اور صوبوں کو یہ موقع دیے بغیر دینا کہ وہ اپنی قابلیت اور عزم اپنے علاقوں میں تعلیم کی بہتری کے لیے دکھا سکیں ناانصافی ہوگی۔

دوسرا یہ کہ صوبائی اہلیت پر غاصب ہونے کی بجائے ہمیں آئینی راستہ اختیار کرنا چاہیے جو کہ آرٹیکلز 144، 146 اور 147 کے ذریعہ تعاون کا طریقہء کار وضع کرتے ہیں اور جن کے مطابق رضا کارانہ طور پر کچھ معاملات وفاق صوبوں کو اور صوبے وفاق کو دے سکتے ہیں۔

سوم یہ کہ آئین کہتا ہے کہ 06 سال سے لیکر 16 سال کے بچوں کے لیے تعلیم مفت اور لازمی ہوگی (آرٹیکل 25A) اور اٹھارویں آئینی ترمیم کے ذریعہ ہر سطح کی حکومت کا فرض ہے کہ وہ کافی فنڈ اس مد میں رکھیں تا کہ آئین کے تحت اس بنیادی حق کو یقینی بنایا جا سکے۔جون 2011 میں نیشنل کمیشن فار ہیومین ڈیولپمنٹ (NCHD) کی منتقلی کے کیس میں سپریم کورٹ فیصلہ دے چکی ہے۔ یہ فیصلہ کہتا ہے کہ تعلیم کو صوبوں کو منتقل کر دیا گیا ہے لیکن وفاقی حکومت عوام کے بنیادی حقوق دلانے کے فرض سے سبکدوش نہیں ہوئی اور اسے اپنا کردار ادا کرتے رہنا ہوگا۔

آخری بات یہ کہ وقت آ گیا ہے کہ ایک دوسرے پر الزامات لگانے کا کھیل ختم کر دیا جائے اور حکومت کے مختلف درجوں کے درمیان بداعتمادی ختم کی جائے اور یہ باور کیا جائے کہ تمام درجے ٹیکس دینے والوں کی رقم پر چلتے ہیں اور اسی لئے انہیں چاہیے کہ عوام کو بہتر تعلیم کی سہولیات مہیا کریں۔

حوالے:

1۔ http://www.alifailaan.pk

ضمیمہ 1

اٹھارویں ترمیم کے بعد تعلیم سے متعلق آئین کی متعلقہ شقیں / آرٹیکلز

آئین میں آرٹیکل 25 کے بعد مندرجہ ذیل نئے آرٹیکلز شامل کیے جائیں گے:

''25-A تعلیم کا حق، ریاست 5 سے 16 سال تک کی عمر کے تمام بچوں کے لیے مذکورہ طریقہ کار پر جیسا کہ قانون کے ذریعے مقرر کیا جائے مفت اور لازمی تعلیم فراہم کرے گی۔''

آئین کی وہ شقیں جو بالواسطہ تعلیم سے متعلق ہیں:

آرٹیکل 22: تعلیمی اداروں میں مذہبی آزادی وغیرہ کا تحفظ

(1) کسی تعلیمی ادارے میں تعلیم پانے والے کسی شخص کو مذہبی تعلیم حاصل کرنے یا کسی مذہبی تقریب میں حصہ لینے یا مذہبی عبادت میں شرکت کرنے پر مجبور نہیں کیا جائے گا، اگر ایسی کسی تعلیم، تقریب یا عبادت کا تعلق اس کے اپنے مذہب کے علاوہ کسی اور مذہب سے ہو۔

(2) کسی مذہبی ادارے کے سلسلے میں محصول لگانے کی بابت استثناء یا رعایت منظور کرنے میں کسی فرقے کے خلاف کوئی امتیاز روا نہیں رکھا جائے گا۔

(3) قانون کے تابع:

(الف) کسی مذہبی فرقے یا گروہ کو کسی تعلیمی ادارے میں جو کلی طور پر اس فرقے یا گروہ کے زیر انتظام چلایا جاتا ہو، اس فرقے یا گروہ کے طلباء کو مذہبی تعلیم دینے کی ممانعت نہیں ہوگی۔

اور

(ب) کسی شہری کو محض نسل، مذہب، ذات یا مقام پیدائش کی بنا پر کسی ایسے تعلیمی ادارے میں داخل ہونے سے محروم نہیں کیا جائے گا جسے سرکاری محاصل سے امداد ملتی ہو۔

(4) اس آرٹیکل میں مذکور کوئی اور معاشرتی یا تعلیمی اعتبار سے پسماندہ شہریوں کی ترقی کے لیے کسی سرکاری ہیئت مجاز کی طرف سے اہتمام کرنے میں مانع نہ ہوگا۔

آرٹیکل 31: اسلامی طرزِ زندگی

(1) پاکستان کے مسلمانوں کو انفرادی اور اجتماعی طور پر، اپنی زندگی اسلام کے بنیادی اصولوں اور اساسی تصوارت کے مطابق مرتب کرنے کے قابل بنانے کے لیے اور انہیں ایسی سہولتیں مہیا کرنے کے لیے قدامات کیے جائیں گے جن کی مدد سے وہ قرآن پاک اور سنت کے مطابق زندگی کا مفہوم سمجھ سکیں۔

(2) پاکستان کے مسلمانوں کے بارے میں مملکت مندرجہ ذیل کے لیے کوشش کرے گی:

(الف) قرآن پاک اور اسلامیات کی تعلیم کو لازمی قرار دینا، عربی زبان سیکھنے کی حوصلہ افزائی کرنا اور اس کے لیے سہولت بہم پہنچانا اور قرآن پاک کی صحیح اور من وعن طباعت اور اشاعت کا اہتمام کرنا۔

(ب) اتحاد اور اسلامی اخلاقی معیاروں کی پابندی کو فروغ دینا

اور

(ج) زکوۃ، عشر، اوقاف اور مساجد کی باقاعدہ تنظیم کا اہتمام کرنا

پالیسی کا اصول

آرٹیکل: 37 سماجی انصاف کا فروغ اور سماجی برائیوں کا خاتمہ

ریاست کی ذمہ داری ہے کہ:

(الف) پسماندہ طبقات یا علاقوں کے تعلیمی اور معاشی مفادات، کو خصوصی توجہ کے ساتھ فروغ دے گی؛

(ب) کم سے کم ممکنہ مدت کے اندر ناخواندگی کا خاتمہ کرے گی اور مفت اور لازمی ثانوی تعلیم مہیا کرے گی؛

(ج) فنی اور پیشہ ورانہ تعلیم کو عام طور پر ممکن الحصول اور اعلیٰ تعلیم کو لیاقت کی بنیاد پر سب کے لیے مساوی طور پر قابل دسترس بنائے گی؛

(د) سستے اور سہل الحصول انصاف کو یقینی بنائے گی۔

(ح) منصفانہ اور نرم شرائط کار، اس امر کی ضمانت دیتے ہوئے کہ بچوں اور عورتوں سے ایسے پیشوں میں کام نہ لیا جائے گا جو ان کی عمر یا جنس کے لیے نامناسب ہوں، علاوہ ازیں ملازم عورتوں کے لیے زچگی سے متعلق مراعات دینے کے لیے احکام وضع کرے گی۔

(ذ) مختلف علاقوں کے افراد کو تعلیم، تربیت، زرعی و صنعتی ترقی اور دیگر طریقوں سے اس قابل بنائے گی کہ وہ ہر قسم کی قومی سرگرمیوں میں، جن میں حکومتِ پاکستان میں ملازمت بھی شامل ہے، پورا پورا حصہ لے سکیں؛

(ز) عصمت فروشی، قمار بازی اور ضرر رساں ادویات کے استعمال، فحش ادب اور اشتہارات کی طباعت، نشر و اشاعت اور نمائش کی روک تھام کرے گی؛

اور

(خ) شراب کے استعمال کی سوائے اس کے کہ وہ طبی اغراض کے لیے یا غیر مسلموں کی صورت میں مذہبی اغراض کے لیے ہو، کی روک تھام کرے گی۔

(ط) حکومتی ایڈمنسٹریشن (کام کا نظام) کو نچلی سطحوں پر منتقل کرنا تاکہ عوام کو سہولت بہم پہنچانے اور ان کی ضروریات پوری کرنے کے لیے اس کے کام کے مستعد تصفیہ میں آسانی پیدا ہو۔

آرٹیکل 38۔عوام کی سماجی اور معاشی فلاح و بہبود کا فروغ

ریاست کی ذمہ داری ہے کہ:

(الف) عام آدمی کے معیار زندگی کو بلند کر کے، دولت اور وسائل، پیداوار و تقسیم کو چند اشخاص کے ہاتھوں میں اس طرح جمع ہونے سے روک کر کہ اس سے مفاد عامہ کو نقصان پہنچے اور آجر و ماجور اور زمیندار و مزارع کے درمیان حقوق کی منصفانہ تقسیم کی ضمانت دے کر بلا لحاظ جنس، ذات، مذہب یا نسل، عوام کی فلاح و بہبود کے حصول کی کوشش کرے گی؛

(ب) تمام شہریوں کے لیے، ملک میں دستیاب وسائل کے اندر، معقول آرام و فرصت کے ساتھ کام اور مناسب روزی کی سہولتیں مہیا کرے گی۔

(ج) پاکستان کی ملازمت میں، یا بصورت دیگر ملازم تمام اشخاص کو لازمی معاشرتی بیمہ کے ذریعے یا کسی اور طرح معاشرتی تحفظ مہیا کرے گی؛

(د) ان تمام شہریوں کے لیے جو کمزوری، بیماری یا بیروزگاری کے باعث مستقل یا عارضی طور پر اپنی روزی نہ کما سکتے ہوں بلا لحاظ جنس، ذات، مذہب یا نسل، بنیادی ضروریات زندگی مثلاً خوراک، لباس، رہائش، تعلیم اور طبی امداد مہیا کرے گی؛

(ہ) پاکستان کی ملازمت کے مختلف درجات میں اشخاص سمیت، افراد کی آمدنی اور کمائی میں عدم مساوات کو کم کرے گی۔

(ذ) ربا کو جتنی جلد ممکن ہو ختم کرے گی؛

آرٹیکل 251۔قومی زبان

(1) پاکستان کی قومی زبان اردو ہے اور یوم آغاز سے 15 برس کے اندر اندر اس کو سرکاری و دیگر اغراض کے لیے استعمال کرنے کے انتظامات کئے جائیں۔

(2) شق 1 کے تابع، انگریزی زبان اس وقت تک سرکاری اغراض کے لیے استعمال کی جا سکے گی، جب تک کہ اس کے اردو سے تبدیل کرنے کے انتظامات نہ ہو جائیں۔

(3) قومی زبان کی حیثیت کو متاثر کیے بغیر کوئی بھی صوبائی اسمبلی قانون کے تحت قومی زبان کے علاوہ کسی صوبائی زبان کی تعلیم و ترقی اور اس کے استعمال کے لیے اقدامات تجویز کر سکتی ہے۔

وفاقی لیجسلیٹو پارٹ-I کا بقیہ حصہ

☆ آئیٹم 3: خارجہ امور۔ دیگر ممالک سے معاہدوں پر عملدرآمد بشمول تعلیمی اور ثقافتی معاہدوں پر عملدرآمد۔

☆ آئیٹم 10: سرکاری قرضے (پارٹ -II، آئیٹم 8، سرکاری قرضوں کی نگرانی اور انتظام (بشمول مشترکہ)

☆ آئیٹم 15: لائبریریاں، میوزیم اور دیگر ادارے جو کہ وفاقی حکومت کی مالی مدد سے چلتے ہیں یا جن کی وہ نگران ہے۔

☆ آئیٹم 16: ریسرچ برائے پیشہ ورانہ اور ٹکنیکل ٹریننگ یا خاص تعلیم کے لیے موجود وفاقی ایجنسیاں اور انسٹی ٹیوٹس

☆ آئیٹم 17: غیر ملکی طلباء کی پاکستان اور پاکستانی طلباء کی بیرون ملک تعلیم

وفاقی لیجسلیٹو لسٹ پارٹ -II

آئیٹم 6: وفاقی قانون کے تحت قائم کئے گئے تمام ریگولیٹری ادارے

آئیٹم 7: قومی منصوبہ بندی اور اور قومی معاشی رابطہ کاری بشمول سائنٹیفک اور ٹیکنالوجیکل ریسرچ کی منصوبہ بندی اور رابطہ کاری

آئیٹم 12: ہائیر ایجوکیشن اور ریسرچ، سائنٹیفک اور تکنیکی اداروں میں معیار

آئیٹم 13: بین الصوبائی امور اور رابطہ کاری

کنکرنٹ لیجسلیٹو لسٹ سے ترک کیے گئے:

آئیٹم 38: نصاب، پلاننگ، پالیسی کے سینٹر آف ایکسیلنس اور معیار تعلیم

آئیٹم 39: اسلامی تعلیم

چھٹا شیڈیول: (ترک کر دیا گیا)

(وہ گزشتہ قوانین جو صدر کی اجازت کے بغیر نہ تبدیل ہو سکتے، نہ ختم کئے جا سکتے اور نہ ان میں ترمیم کی جا سکتی تھی)

اندراج 16: دی پرائیویٹلی مینیجڈ سکول اور کالج ریگولیشن 1972

ساتواں شیڈیول: (ترک کر دیا گیا)

(آئین میں دیے گئے طریقہ کار کے تحت قوانین میں تبدیلی)

اندراج 6: دی آغا خان یونیورسٹی آرڈر 1983، دی نیشنل کالج آف ٹیکسٹائل انجینئرنگ آرڈر 1983)

اندراج 7 اور 8: (دی لاہور یونیورسٹی آف مینجمنٹ سائنسز آرڈر 1985، دی انٹرنیشنل اسلامک یونیورسٹی آرڈیننس 1985)

وفاقی وزارت تعلیم کا مینڈیٹ

☆ قومی پالیسیوں کی تشکیل اور رابطہ کاری، تعلیم کی پلاننگ اور آئین میں موجود پروگرام، نصاب کی تشکیل

☆ تعلیم کی ترقی اور منصوبہ بندی کا عالمی پہلو

ضمیمہ-2

وزارت وفاقی تعلیم و پیشہ ورانہ تربیت

اٹھارویں ترمیم کے تناظر میں وزارت وفاقی تعلیم و پیشہ ورانہ تربیت کا قیام جولائی 2011 میں ہوا۔اس وزارت میں چند ڈیپاٹمنٹ/ آرگنائزیشن جو اس سے قبل وزارت محنت و افرادی قوت اور وزارت تعلیم کے تحت تھے اس نئی وزارت میں شامل کردیے گئے۔ سپریم کورٹ آف پاکستان نے اپنے 25 نومبر 2011 کے فیصلے میں ہدایت جاری کی کہ آئین کے آرٹیکل 25-A کی روشنی میں وفاقی حکومت خود کو اپنے شہریوں کو تعلیم مہیا کرنے سے بری الذمہ قرار نہیں دے سکتی۔ سپریم کورٹ کے فیصلہ کی روشنی میں وزیراعظم پاکستان کو ایک سمری بھیجی گئی جس کے بعد ''وزارت تعلیم و تربیت'' وجود میں آئی اور جسکا باقاعدہ نوٹیفیکیشن کیبنٹ ڈویژن نے 24 جولائی 2012 کو جاری کیا۔ بعدازاں سی سی آئی نے اپنے 8 نومبر 2012 کے منعقدہ اجلاس میں اس وزارت کو نیا نام دینے کی توثیق کی اور اس کے کاموں کی اس کو تفویض شدہ موضوعات کے ساتھ دینے کی منظوری دی۔

وفاقی سیکٹریٹ کی تنظیم نو کے ساتھ ہی اس وزارت کا نام بدل کر وزارت تعلیم، تربیت اور اعلیٰ تعلیم کے معیار (وزارت برائے ایجوکیشن، ٹریننگ اینڈ سٹینڈرڈ اِن ہائر ایجوکیشن) رکھ دیا گیا جس کا نوٹیفیکیشن نمبر 1-Min-2013/8-4 جون کی سات تاریخ 2013 کو کیبنٹ ڈویژن نے جاری کیا۔ سی سی آئی کے پلیٹ فارم صوبوں کی جانب سے تحفظات کے بعد اس وزارت کا نام بدل کر "وزارت برائے فیڈرل ایجوکیشن اینڈ پروفیشنل ٹریننگ" رکھ دیا گیا۔

مستقبل کا تصور

شہریوں کو تعلیم کے مساوی مواقع فراہم کرنا اور ضرورت کے مطابق بیک وقت تربیت دے کر پاکستان کو ایک ترقی یافتہ اور خوشحال ملک بنانا

اغراض ومقاصد

تعلیم کے فروغ اور افرادی قوت کو ان کے علاقے کی ضروریات اور معاشی و سماجی ترقی کے مطابق تکنیکی اور پیشہ ورانہ تربیت دینے کے لیے سازگار ماحول پیدا کرنے کی کوشش کی جائے تاکہ پاکستان کو ایک ترقی پذیر ملک سے ترقی یافتہ ملک میں تبدیل کیا جاسکے۔

وزارت کے اہم امور:

☆ عوام الناس کی تعلیم اور مربوط پیشہ ورانہ اور تکنیکی تربیت جو کہ ملک اور بین الاقوامی ضروریات کے مطابق ہو کے لیے پالیسی، منصوبے اور پروگرام تشکیل دینا۔

☆ نیشنل ایجوکیشن پالیسی 2009 پر عملدرآمد کی نگرانی کرنا

☆ سرکاری امور سے متعلق تعلیم، پیشہ ورانہ تربیت و مہارت کے زمرے میں قانون سازی رولز اور ضابطہ اخلاق سے متعلقہ تجاویز پیش کرنا۔

☆ تعلیم، پیشہ ورانہ ترقی اور تکنیکی تربیت کے لیے سرکاری اخراجات بڑھانے کے لیے سفارشات / تجاویز مرتب کرنا

☆تعلیم، پیشہ ورانہ اور تکنیکی تربیت کے شعبوں میں نامور اشخاص کو قومی ایوارڈز کے لیے نامزد کرنا۔

☆پیشہ وراور تربیت یافتہ افرادی قوت کے بہترین استعمال کے لیے دیگر وزارتوں اور تنظیموں سے رابطہ کاری کرنا۔

☆تعلیم اور تربیت کے شعبوں میں عالمی امدادی اداروں اور تنظیموں سے رابطہ کاری کرنا۔

☆نصاب، متعلقہ اوقاتِ کار (تعلیم کے موضوع سے متعلق) جاری کرنا، اداروں اور امتحانات/ سرٹیفیکیٹ جاری کرنے والے اداروں کو تشکیل دینا، ان کی رابطہ کاری اور انھیں ٹھیک طریقے سے چلانا۔

☆تعلیم سے متعلق MDGs اور EFA (تعلیم سب کے لئے -Education for all) کے اہداف حاصل کرنے کے لیے کوششوں کو مجتمع کرنا۔

☆پیشہ ورانہ اور تکنیکی تربیت دے کر نوجوانوں کو موثر طور پر استعمال میں لانے کے لیے انتظامات کرنا اور منسلکہ ڈیپارٹمنٹس، ذیلی دفاتر اور خودمختار اداروں کے امور کا انتظام کرنا اور انہیں باقائدگی سے چلانا۔

ظفر اللہ خان صحافت، پارلیمانی جمہوریت، سماجی تعلیم، آئینی امور اور انسانی حقوق کے شعبوں میں وسیع تجربہ رکھتے ہیں اور تین دہائیوں سے سرگرم عمل ہیں۔ انھوں نے لندن اسکول آف اکنامکس ، پولیٹیکل سائنس سے میڈیا اور کمیونیکیشن میں ایم ایس سی کی ڈگری حاصل کی جہاں ان کی سپیشلائزیشن میں پولیٹیکل کمیونیکیشن، میڈیا برائے موثر رابطہ کاری اور سایبر سوشیالوجی شامل تھے۔

فی الوقت وہ پاکستان انسٹی ٹیوٹ فار پارلیمنٹری سروسز (PIPS) کے ایگزیکٹیو ڈائرکٹر کی حیثیت سے خدمات سرانجام دے رہے ہیں۔

ڈاکٹر محمد ادریس خواجہ پاکستان انسٹی ٹیوٹ آف ڈیویلپمنٹ اکنامکس (PIDE) میں سینیئر اکنامسٹ کے عہدے پر خدمات سرانجام دے رہے ہیں۔ ان کی ریسرچ ادارہ جاتی معاشیات، معاشیاتی ترقی، کاروباری دماغ اور لامرکزیت کے موضوعات پر ہے۔ وہ پائیڈ میں گریجویٹ طلباء کو ادارہ جاتی معاشیات اور پبلک پالیسی کے مضامین پڑھاتے ہیں۔ انھوں نے پائیڈ ہی سے اکنامکس میں پی ایچ ڈی کی ہے اور آکسفورڈ یونیورسٹی اور یونیورسٹی آف کیلیفورنیا، لاس اینجلس (UCLA) سے پوسٹ ڈاکٹرل فیلو شپ بھی کی۔ اس کے ساتھ ان کے پاس ایم بی اے کی ڈگری بھی ہے اور درس و تدریس کے شعبے میں آنے سے قبل وہ کئی سالوں تک ڈیویلپمنٹ بینکر کی حیثیت سے خدمات سرانجام دیتے رہے ہیں۔

فریڈرک ایبرٹ سٹفٹنگ کا اس اشاعت میں دی گئی آراء سے متفق ہونا ضروری نہیں۔

اشاعت

کاپی رائٹ: فریڈرک ایبرٹ سٹفٹنگ پاکستان آفس،
فرسٹ فلور، W-65، جنید پلازہ، جناح ایونیو،
بلیو ایریا، پی او بکس 1289، اسلام آباد، پاکستان

مترجم: سیدہ اشرف

مدیران:

روولف پاش | ریزیڈنٹ ڈائریکٹر
سدرہ سعید | پروگرام آفیسر

فون: 4-2803391 51 92+ فیکس: 2803395 51 92+
ویب سائٹ: http://www.fes-pakistan.org
فیس بک: Friedrich-Ebert-Stiftung, Pakistan
ٹویٹر: @FES_PAK

فریڈرک ایبرٹ سٹفٹنگ (ایف ای ایس) جرمنی کی سب سے پرانی سیاسی فاؤنڈیشن ہے۔ اس کا نام جرمنی کے سب سے پہلے جمہوری منتخب صدر فریڈرک ایبرٹ پر رکھا گیا ہے۔ فریڈرک ایبرٹ سٹفٹنگ نے پاکستان میں اپنا نمائندہ آفس 1990 میں قائم کیا۔ ایف ای ایس ایک دوسرے کو سمجھنے کے لئے مکالے کو آگے بڑھانے اور اپنے بین الاقوامی کاموں میں پرامن پیش رفت پر توجہ دیتی ہے۔ دنیا بھر میں سیاست، معیشت اور معاشرے میں سماجی انصاف ہمارے معروف اصولوں میں سے ایک ہے۔ پاکستان میں ایف ای ایس غور و فکر کے عمل اور عوام کو آگہی کے ذریعے جمہوری کلچر کے فروغ کے لئے مختلف سرگرمیوں میں مصروف عمل ہے، معاشی اصلاحات اور محنت کشوں کے موثر ہونے اور امن و ترقی کے لئے حالیہ برسوں میں علاقائی تعاون کو مستحکم کرنے کے لئے سماجی انصاف کی وکالت کر رہی ہے اور اسے فروغ دے رہی ہے۔

پاکستان انسٹی ٹیوٹ آف ڈیویلپمنٹ اکنامکس (پائیڈ) کا قیام کراچی میں 1957 میں عمل میں آیا اور حکومت پاکستان نے 1964 میں اسے ایک خودمختار ریسرچ ادارے کا مقام دے دیا۔ یہ ادارہ معاشی ترقی میں بالعموم اور پاکستان سے متعلق معاشی امور میں بالخصوص نظریاتی اور تجرباتی تحقیق کے لئے وقف ہے۔ علاوہ ازیں معاشی پالیسی سازی کے لئے مضبوط بنیاد فراہم کرتا ہے۔ اس کی ریسرچ کے ذریعے باہر کی دنیا کو پاکستان میں ریسرچ کی نوعیت اور سمت سے آگاہی ہوتی ہے۔ نومبر 2006 میں پائیڈ کو ڈگری دینے والے ادارے کا مقام حاصل ہوا۔ یہ ادارہ اب سستی اور عالمی معیار کی تعلیم ایک متحرک تعلیمی ماحول میں مہیا کر رہا ہے۔

ISBN 978-969-9675-08-9