

قانون کی حکمرانی

رہنما کتابچہ

سیاستدانوں کے لئے

 **HiiL** innovating
justice

**RAOUL
WALLENBERG
INSTITUTE**

OF HUMAN RIGHTS AND HUMANITARIAN LAW

ناشر

دی راول ویلن برگ انسٹی ٹیوٹ آف ہیومن رائٹس اینڈ ہیومن مینیجرین لاء

سٹوراگرا بروڈر سکیٹن 17 بی

پی اوباکس 1155

ایس ای 05 221 لُنڈ

سویڈن

فون: +46 46 222 12 00

فیکس: +46 46 222 12 22

ای میل: rolf.ring@rwi.lu.se

www.rwi.lu.se

دی ہیگ انسٹی ٹیوٹ فار دی انٹرنیشنلائزیشن آف لاء

این وان سکسٹلان 51

پی اوباکس 93033

2509 اے اے، دی ہیگ

دی نیدرلینڈز

فون: +31 70 349 4405

فیکس: +31 70 349 4400

ای میل: info@hiil.org

www.hiil.org

مترجم حامد ولید نے سابق چیف جسٹس آف پاکستان وسابق جج ایڈ ہاک انٹرنیشنل کورٹ آف جسٹس، دی ہیگ

عزت مآب جسٹس تصدق حسین جیلانی کی درخواست پرائگریزی سے اردو زبان میں یہ ترجمہ بلا معاوضہ کیا ہے۔

ایچ آئی آئی ایل
انصاف میں جدت طرازی

راؤل
ولین برگ

انسٹی ٹیوٹ آف ہیومن رائٹس اینڈ ہیومنیزین لاء
کاپی رائٹ

دی راؤل ولین برگ انسٹیٹیوٹ آف ہیومن رائٹس اینڈ ہیومنیزین لاء اینڈ دی ہیگ انسٹی ٹیوٹ فار دی
انٹرنیشنلائزیشن آف لاء 2012

ISBN: 978-91-86910-37-2

یہ پبلیکیشن اس شرط پر سرکولٹ کی جا رہی ہے کہ اسے تجارتی یا ادھار دینے، فروخت کرنے، کرائے پر دینے، یا بصورت دیگر ناشر کی پیشگی رضامندی کے بغیر جلد کی صورت یا کسی اور سرورق جس میں اس کی اشاعت نہ کی گئی ہو اور بغیر ایسی شرط کے جس میں بعد کے ناشر کی طرف سے عائد کردہ شرط بھی شامل ہے، سرکولٹ نہیں کیا جائے گا۔

اس رہنما کتابچے کو دیگر زبانوں میں ترجمہ کیا جاسکتا ہے بشرطیکہ ناشرین کی منظوری لی گئی ہو اور اس بات کو یقینی بنایا گیا ہو کہ پیش لفظ اس میں شامل ہو اور یہ کہ ترجمہ متن کی درست نمائندگی کرتا ہو۔ قومی (ملکی) سطح پر مترجمین کی جانب سے یہ کام بلا معاوضہ کرنے کی حوصلہ افزائی کی جائے گی۔ ناشرین اس ترجمے کی ایک نقل کی فراہمی پر شکر گزار ہوں گے تاکہ اسے ویب سائٹ پر پوسٹ کیا جاسکے۔

6

قانون کی حکمرانی رہنما کتابچہ سیاستدانوں کے لئے

فہرست

پیش لفظ

7	1	تعارف
9	2	قومی (ملکی) سطح پر قانون کی حکمرانی
9	2.1	قومی (ملکی) سطح پر قانون کی حکمرانی کا تصور
9	2.1.1	قانون کی حکمرانی سے کیا مراد ہے؟
11	2.1.2	قانون کی حکمرانی اور سیاستدانوں کی ذمہ داری
12	2.1.3	قانون کی حکمرانی کے تین بنیادی عناصر:
		قانونی حیثیت، جمہوریت اور انسانی حقوق
14	2.2	قومی (ملکی) سطح پر قانون کی حکمرانی کے تقاضے
14	2.2.1	آئین پسندی
15	2.2.2	تشہیر، وضاحت، موثر بہ ماضی نہ ہونا اور استحکام
16	2.2.3	پارلیمانوں کی خصوصی ذمہ داری
18	2.2.4	صوابدید
19	2.2.5	اختیارات کی تقسیم
20	2.2.6	عدلیہ
25	2.2.7	تنازع کا متبادل حل

26	2.2.8 دیگر فیصلہ ساز ادارے
26	2.2.9 مناسب نفاذ
27	2.2.10 احتیاطیں
30	2.3 قومی (ملکی) سطح پر قانون کی حکمرانی کیونکر ناگزیر ہے؟
30	2.3.1 اختیار کے استعمال پر امتناع
31	2.3.2 قانونی پراعتمادی اور آزادی
32	2.3.3 مساوی سلوک
34	3 بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکمرانی
34	3.1 بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکمرانی کا مطلب
36	3.2 بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکمرانی کے تقاضے
36	3.2.1 بین الاقوامی قانون کو مشترکہ، قابل رسائی، صاف اور آئندہ کے متعلق ہونا چاہئے
38	3.2.2 ایک آزاد اور غیر جانبدار عدلیہ
41	3.2.3 اطمینان بخش نفاذ
42	3.3 بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکمرانی ناگزیر کیوں ہے؟
44	4 قومی (ملکی) اور عالمی سطح پر قانون کی حکمرانی کا باہمی انحصار
44	4.1 دونوں سطحوں کے مابین تعلق
46	4.2 قومی (ملکی) سطح پر قانون کی حکمرانی کیونکر بین الاقوامی قانون پر منحصر ہے
51	4.3 بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکمرانی قومی (ملکی) قانون پر منحصر کیوں ہے؟
56	5 مزید مطالعہ کے لئے حوالہ جات

پیش لفظ

اس رہنما کتابچے کا مقصد سیاستدانوں کو قانون کی حکمرانی کے بنیادی عناصر سے آگاہی فراہم کرنا ہے۔ یہ رہنما کتابچہ سربراہان مملکت و حکومت کی انٹرایکشن کونسل میں ہونے والی بحث کا حاصل ہے۔ مواد کی تیاری کا عمل لنڈ یونیورسٹی برائے انسانی حقوق، سویڈن اور انسانی قانون کے راول ولین برگ انسٹی ٹیوٹ اور نیدرلینڈز کے ہیگ انسٹی ٹیوٹ فار دی انٹرنیشنلائزیشن آف لاء کی ایماء اور نگرانی میں شروع ہوا تھا۔

اس گائیڈ کا پہلا ڈرافٹ ہیگ انسٹی ٹیوٹ میں پروگرام برائے قانون کی حکمرانی کے سربراہ پروفیسر ڈاکٹر رونلڈ جینیسی نے انسانی اور سماجی سائنسز میں نیدرلینڈز انسٹی ٹیوٹ فار ایڈوانسڈ سٹڈی میں ہنری جی ترمز فیلوشپ کے دوران تحریر کیا اور اس پر مزید کام نگرانی کے دوا داروں میں کیا گیا۔ اس پر نظر ثانی انٹرایکشن کونسل کے اراکین اور انٹر پارلیمانی یونین کے نمائندگان نے کی تھی۔ اس کے علاوہ انفرادی ماہرین کی مفید آراء بھی لی گئی تھیں۔ اس کا حتمی جائزہ اقوام متحدہ کے سابق قانونی مشیر اور راول ولین برگ انسٹی ٹیوٹ کے بورڈ آف ٹرسٹیز کے چیئرمین ڈاکٹر ہانس کورل نے کیا تھا۔

اس رہنما کتابچے کی تیاری کو ممکنہ حد تک مختصر رکھا گیا ہے تاکہ مختلف سطحوں پر سیاستدان تھوڑے وقت میں اس سے استفادہ کر سکیں اور ساتھ ساتھ فیصلہ سازوں، پالیسی سازوں، صحافیوں اور دیگر ایسے حلقوں کے لئے بھی کارآمد ہو جو اس موضوع پر رہنمائی کے خواہاں ہوں۔ اس بات کو بھی یقینی بنایا گیا ہے کہ اس گائیڈ کو مختلف زبانوں میں ترجمہ اور شائع کرنا بھی آسان ہو۔ یہی وجہ ہے کہ اس گائیڈ میں کوئی چارٹ یا تصویر شامل نہیں کی گئی ہے۔

اسے انگریزی زبان میں تحریر کیا گیا ہے البتہ ادارے کی اجازت سے اس کا دیگر زبانوں میں ترجمہ بھی کیا جاسکتا ہے بشرطیکہ پیش لفظ بھی اس کا حصہ ہو اور مترجم متن کی روح کو ملحوظ خاطر رکھے۔ اس مسودے کی نقل نگرانی کرنے والے اداروں کی ویب سائٹوں پر بھی دستیاب ہے، جہاں تراجم کی اشاعت کا اہتمام بھی کیا جائے گا۔

لنڈ اینڈ دی ہیگ، اگست 2012

ماری ٹوما

ڈائریکٹر انسانی حقوق و ہیومنائیٹیز لاء، راول ولین برگ انسٹی ٹیوٹ

سیم مولر

ڈائریکٹر ہیگ انسٹی ٹیوٹ فار دی انٹرنیشنلائزیشن آف لاء

تعارف

1

قانون کی حکمرانی ایک عالمی تصور اور تحریک بن چکا ہے۔ دنیا بھر سے لوگ، حکومتیں اور ادارے اس کے حمایتی ہیں۔ اسے قومی (ملکی) سیاست اور قانونی نظاموں کا سنگ بنیاد تصور کیا جاتا ہے اور بتدریج بین الاقوامی تعلقات میں ایک بنیادی جزو کے طور پر تسلیم کیا جانے لگا ہے۔

2005 کے عالمی سربراہی اجلاس کی حتمی دستاویز میں دنیا بھر کی ریاستوں اور حکومتوں کے سربراہان نے قومی (ملکی) اور بین الاقوامی سطحوں پر قانون کی حکمرانی پر عملدرآمد کے لئے عالمی کاوشوں کی ضرورت کو تسلیم کیا تھا۔ ایک سال بعد، اقوام متحدہ کی جنرل اسمبلی نے قومی (ملکی) اور بین الاقوامی سطحوں پر قانون کی حکمرانی کے حوالے سے قرارداد پاس کی اور تب سے آج تک اپنے سالانہ اجلاسوں میں اس کا اعادہ کرتی آرہی ہے۔

2010 میں اقوام متحدہ کی جنرل اسمبلی نے فیصلہ کیا کہ 2012 کے 67 ویں اجلاس میں قانون کی حکمرانی پر قومی (ملکی) اور بین الاقوامی سطحوں پر ایک اعلیٰ سطحی اجلاس طلب کیا جائے۔

اس گائیڈ کا مقصد دونوں سطحوں پر قانون کی حکمرانی کی وضاحت کرنا ہے۔ یہ اس امر کی وضاحت بھی کرتا ہے کہ قومی (ملکی) سطح پر قانون کی حکمرانی کا انحصار کسی حد تک بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکمرانی پر ہے، اور یہی معاملہ اس کے الٹ بھی ہے۔

اس گائیڈ کا ماخذ وہ مباحثہ ہے جو سربراہان مملکت و حکومت کی انٹرایکشن کونسل کے اراکین کے مابین جون 2008 میں ہوا تھا۔ جون 2008 میں سٹاک ہوم سویڈن میں 25 سے 27 جون 2008 کے درمیان منعقد ہونے والے کونسل کے 26 ویں سالانہ اجلاس کی حتمی قرارداد میں وہ بین الاقوامی قانون کی بحالی کو بھی زیر بحث لائے تھے۔

کونسل کی ویب سائٹ کی مطابقت، 1983 میں انٹرایکشن کونسل کے ایک آزاد بین الاقوامی تنظیم کے طور پر قیام میں مختلف ممالک میں اعلیٰ عہدوں پر فائز مدبر سیاستدانوں کے ایک گروپ کے تجربات، کاوشوں اور تعلقات کو بروئے کار لایا گیا تھا۔ کونسل کے اراکین مشترکہ طور پر سفارشات مرتب کرتے ہیں اور انسانیت کو درپیش سیاسی، معاشی اور سماجی مسائل کے حل کی قابل عمل تجاویز پیش کرتے ہیں۔

2008 کے اعلامیے کی تیاری کے دوران اس امر پر اتفاق کیا گیا تھا کہ بین الاقوامی قانون کی بنیادوں اور قانون کی

حکمرانی کے معانی سے سیاستدانوں میں آگاہی پیدا کرنے کی ضرورت ہے۔

اس کے بعد اس تصور کو راول ولین برگ انسٹی ٹیوٹ آف ہیومن رائٹس اینڈ ہیومنٹیرین لاء اور ہیگ انسٹی ٹیوٹ فار دی انٹرنیشنلائزیشن آف لاء نے مزید نکھارا۔ اس کو ورلڈ جسٹس پراجیکٹ کی جانب سے منعقدہ اجلاسوں میں بھی زیر بحث لایا گیا تھا۔ اس تناظر میں اس گائیڈ کے قارئین کے لئے یہ امر باعث دلچسپی ہوگا کہ قانون کی حکمرانی کے انڈیکس میں ان کا ملک کا آخر میں دیئے گئے تخمینوں کے مطابق کس نمبر پر ہے۔

اس عمل میں 1889 میں قائم ہونے والی انٹر پارلیمنٹری یونین (آئی پی یو)، انٹرنیشنل آرگنائزیشن آف پارلیمنٹس کو بھی شامل کیا گیا تھا۔ آئی پی یو بین الاقوامی پارلیمنٹری ڈائلاگ کا مرکز ہے اور عوام کے درمیان امن، باہمی تعاون اور جمہوریت کے مستحکم قیام کے لئے کوشاں رہتی ہے۔ آئی پی یو کا ایک مقصد نمائندہ اداروں کے کاموں کی بہتر آگاہی، عملی اقدامات کی مضبوطی اور ترویج میں اعانت کرنا ہوتا ہے۔

ان اداروں کے نمائندوں کو اس گائیڈ کی تیاری میں شامل کیا گیا ہے۔

اس موضوع پر پیش بہا مواد یقیناً پہلے سے موجود ہے۔ اس کے باوجود ضرورت محسوس کی گئی ہے کہ اس موضوع پر ایک مختصر جائزہ پیش کیا جائے تاکہ اپنے کردار کے تعین اور قانون کی حکمرانی کو فروغ دینے میں وقت کی کمی کے شکار سیاستدان کم سے کم وقت میں مطلوبہ نتائج حاصل کر سکیں۔

دونوں ادارے اس حقیقت سے کما حقہ آگاہ ہیں کہ گائیڈ کے مندرجات دنیا کے کچھ قانونی نظاموں کا ہی پرتو پیش کر سکتے ہیں۔ تاہم وہ امید کرتے ہیں کہ یہ مندرجات سب کے لئے فائدہ مند ہوں گے۔ اس سلسلے میں، آئی پی یو کی جانب سے دیئے گئے مواد کا حوالہ خصوصی توجہ چاہتا ہے۔

ایک اور اہم پہلو یہ ہے کہ بنیادی طور پر یہ گائیڈ ہر ایک ریاست میں سیاستدانوں پر زیادہ اور دیگر لوگوں پر کم توجہ دیتی نظر آئے گی۔ البتہ، ہم امید کرتے ہیں کہ یہ گائیڈ ان کے لئے بھی مددگار ثابت ہوگی جو سیاست کے علاوہ دیگر میدانوں میں فرائض سرانجام دیتے ہیں۔

2 قومی (ملکی) سطح پر قانون کی حکمرانی

2.1 قومی (ملکی) سطح پر قانون کی حکمرانی کا مطلب

2.1.1 قانون کی حکمرانی سے کیا مراد ہے؟

قانون کی حکمرانی سے مراد شہریوں اور ان پر حکمرانی کرنے والوں کا قانون کے تابع ہونا ہے۔ یہ سادہ تعریف مزید وضاحت مانگتی ہے۔ جیسے کہ، قانون کی حکمرانی کس قسم کے مسائل سے متعلق ہوتی ہے؟ یا یہ کہ لفظ قانون سے کیا مراد ہوتا ہے؟

قانون کی حکمرانی کا نفاذ ریاست (حکومت، انتظامیہ اور عدلیہ) اور شہریوں کے باہمی تعلق پر ہوتا ہے، خواہ وہ شہری ریاست کے مستقل شہری ہوں یا دیگر قانونی اشخاص، جیسے کہ ایسوسی ایشنیں اور کمپنیاں وغیرہ۔ قانون کی حکمرانی سے مراد ہوتا ہے کہ قوانین کس طرح بنائے جانے چاہئے، جرائم کے مرتکب مشکوک افراد سے کیسے نپٹا جائے یا ٹیکسوں کو کس طرح نافذ اور حاصل کیا جائے۔

قانون کی حکمرانی اشخاص کے نجی معاملات کے متعلق بھی ہوتی ہے۔ جائیداد، خواہ وہ ایک موبائل فون ہو یا گاڑی، کی خرید و فروخت ہو یا ٹریفک حادثے کی صورت میں معاوضے کے حق ہو، یا پھر خاندانی حقوق بشمول شادی، طلاق اور وراثت وغیرہ، اس کا تعلق ہر معاملے سے ہوتا ہے۔ اسی طرح اس کا تعلق ایک قطعہ اراضی کو کاشت کرنے یا زمین کی خرید و فروخت جیسے مسائل سے بھی ہوتا ہے۔

چنانچہ، قانون کی حکمرانی حکومت اور عوام کے ساتھ ساتھ حقیقی اور قانونی اشخاص کے باہمی تعلقات سے تعلق رکھتی ہے۔ یہ اعتراف کہ قانون کی حکمرانی حکومتی اختیار کو محدود کرتی ہے، درست نہیں ہے۔

ہر ایک صورت حال میں قانون کی حکمرانی کے دائرہ کار کا بنیادی فرق ہوتا ہے۔ اس حوالے سے کہ معاشرے میں قانون کو کس قدر عمل دخل ہونا چاہئے، مختلف نظریے ہیں۔ عام طور پر فلاحی ریاستیں سماجی و معاشی شعبوں میں وسیع قانون

سازی کی حامی نظر آتی ہیں جبکہ معاشی طور پر لبرل ریاستیں حکومت کے محدود کردار پر زور دیتی ہیں۔

اس کے ساتھ یہ بھی واضح رہنا چاہئے کہ کسی ریاست کا واحد مقصد صرف امن وامان کا قیام ہی نہیں ہوتا اور یہ کہ اس کے علاوہ ریاست کی اور کوئی ذمہ داری ہی نہیں ہوتی۔ قانون کی حکمرانی کا انسانی حقوق کی پاسداری سے منسلک ہونے کا مطلب یہ ہوتا ہے کہ ریاست کو چند مخصوص سماجی افعال ادا کرنے ہیں۔ اس کا مطلب ہے کہ قانون کی حکمرانی کا تقاضا ہے کہ ریاستیں مخصوص سماجی تعلقات اور معاشی شعبے کو ریگولیٹ کرنے کے لئے قانون سازی کریں۔ البتہ ریاست کا یہ کردار ہر ملک کے حساب سے مختلف ہوتا ہے اور کچھ حد تک اس کا انحصار حکومت پر عوام کے اعتماد پر ہوتا ہے۔

کچھ ممالک میں سماجی معاملات بے شمار قوانین کے تابع ہوتے ہیں، جبکہ بعض جگہوں پر قانون محدود عملداری رکھتا ہے۔ بھرپور قوانین کی حامل ریاستیں بھی تسلیم کرتی ہیں کہ ایسا نہ تو ممکن ہوتا ہے اور نہ ہی ایسی خواہش رکھنی چاہئے کہ عوام کے مابین ہونے والے ہر معاملے پر قانون کا اطلاق کیا جائے۔ اس کے برعکس دیگر رواجی اصول زیادہ مناسب ہوتے ہیں جنہیں مذہبی رواج، حق ہمسائیگی اور کاروباری زندگی کے رواج وغیرہ۔ مختصر یہ کہ، شہریوں اور دیگر نجی اشخاص کے ہر معاملے میں قانون کی حکمرانی قابل عمل نہیں ہوتی ہے۔

لیکن جب کبھی حکومتی اختیار کا استعمال ہوتا ہے تو قانون کی حکمرانی ہمیشہ ایک پیمانے کے طور پر لی جاتی ہے اور کسی رو رعایت کی اجازت نہیں ہوتی ہے۔

اول، جب کبھی سرکاری اہلکار اختیار استعمال کرتا ہے تو اس کے پاس کرنے کی اتھارٹی ہونا چاہئے۔ مثال کے طور پر اگر کوئی افسر کسی گھر کی تلاشی لینا چاہتا ہے تو اس کے پاس ضروری اجازت نامہ ہونا چاہئے۔ دوسرے الفاظی قانون تعین کرتا ہے کہ کون کن حالات میں کس اختیار کو استعمال کر سکتا ہے۔

دوم، جب اختیار استعمال کرے تو سرکاری اہلکاروں کو قانون کی پاسداری کرنی چاہئے۔ مثلاً، جب گرفتاری کی جاتی ہے تو سرکاری اہلکار بہت سی قانونی ذمہ داریوں کا پابند ہوتا ہے، جن میں وارنٹ دکھانا اور مطلوبہ شخص کو گرفتاری کی وجوہات سے آگاہ کرنا شامل ہوتا ہے۔ تفتیشی افسر ملزم کو آگاہ کرے کہ جو کچھ آخرا الذکر نے کہا اس مرد یا عورت کے خلاف قانون کی عدالت میں استعمال کیا جاسکتا ہے یا کیا جائے گا۔ قانون اختیار کے استعمال کا تعین کرتا ہے۔ اسے مطلوبہ عمل (Due process) بھی کہا جاتا ہے جس کا مقصد افراد کے حقوق کا تحفظ اور بغیر قانونی الزام کے جیل میں ڈالنے سے محفوظ بنان

ہوتا ہے اور جو یقینی بناتا ہے کہ اگر کوئی الزام لگتا ہے یا گرفتاری ہوتی ہے تو لوگوں کو وکلاء تک رسائی ہونی چاہئے۔
بات کو سمیٹتے ہوئے کہا جاسکتا ہے کہ قانون کی حکمرانی قانونی اختیار کے استعمال کے تابع ہے اور اس کا اطلاق انفرادی اور نجی قانونی اشخاص کے باہمی تعلقات پر بھی ہوتا ہے۔

2.1.2 قانون کی حکمرانی اور سیاستدانوں کی ذمہ داری

عام شہریوں کے لئے یہ اہم ہے کہ سیاسی اختیارات کا استعمال قانون کے دائرے میں رہتے ہوئے کیا جائے۔ اس بات کی وضاحت آگے چل کر کی جائے گی۔ اس پر اتفاق ہے کہ جب کوئی حکومت آمر مطلق کی طرح مرضی کرتی ہے تو یہ کوئی اچھا فعل نہیں ہوتا ہے۔ یہ ضروری ہے کہ سیاستدانوں اور شہریوں کے رویے قانون کے تابع ہوں کیونکہ قانون کی موجودگی استحکام اور یقین کو فروغ دیتی ہے جو افراد کی شخصی سلامتی سے لے کر با اعتماد کاروباری سودوں کی آزادی سمیت ہر شے کے لئے ضروری ہوتے ہیں۔

لیکن قانون کی حکمرانی کے ضروری نہیں ہوتا کہ شہریوں کے رویے بہت سے قوانین اور ضابطوں کے تابع ہوں۔ اس کی بجائے، شہری اپنے رویوں کو غیر ضروری قوانین اور ضابطوں کے تابع ہونے پر اگر معترض ہوتے ہیں تو وہ اس میں حق بجانب ہوتے ہیں۔ جتنے زیادہ قوانین ہوں گے، اتنی ہی کم عمل کی آزادی ہوگی۔

البتہ، پالیسی بنانے والے کے طور پر سیاستدانوں کو ایک مختلف سوچ رکھنی پڑسکتی ہے۔ ایسے حالات ہو سکتے ہیں جن میں قانون کا نہ ہونا قانون کی حکمرانی کے تناظر میں ایک نقص، کمزوری، خطرہ اور ناپسندیدہ بات سمجھی جاتی ہو۔ کارسز کار سرانجام دینے والوں کو واضح قانونی اصولوں کی رہنمائی کے بغیر دوسروں کو سزائیں دینے اور پابندیاں لاگو کرنے کی آزادی نہیں ہونی چاہئے اور نہ ہی قانونی اختیار اور کسی قانونی اصول کے بغیر انہیں کسی کو فائدہ پہنچانے یا نوازشات کرنے کا اختیار ہونا چاہئے۔

ایک سیاستدان کو اس پہلو پر بھی نظر رکھنی چاہئے کہ پالیسی بنانے والے اور سرکاری اہلکار اختیارات کے استعمال میں من مرضی تو نہیں کر رہے ہیں۔ البتہ ایک سیاستدان کو اپنی مرضی ٹھونسے میں آزادی نہیں ہونا چاہئے، بلکہ اسے قانونی حدود قیود کا پابند ہونا چاہئے۔ اسے ایک ایسے نظام کے لئے کوشاں رہنا چاہئے جہاں اختیار کا استعمال قانون کے عین مطابق

ہو۔

چنانچہ، جہاں تک سیاسی اختیار کے استعمال کا تعلق ہے تو کسی سیاستدانوں کو سیاسی نظام میں اپنی پوزیشن سے قطع نظر نہ صرف اپنے آپ کو بلکہ سرکاری اہلکاروں کو بھی اجازت نہیں دینی چاہئے کہ وہ اختیار ہونے یا خلاف قانون اختیار استعمال کر کے قانون سے بالا کوئی فعل سرانجام دیں۔

ایسا خاص طور پر ان سیاستدانوں کے لئے ضروری ہے جو حکومت کے انتظامی شعبے سے منسلک ہوتے ہیں۔ ان جگہوں پر قانون کو بالائے طاق رکھتے ہوئے اور ٹھوس ضابطہ کار سے انحراف کرتے ہوئے سرکاری امور کو کم سے کم وقت میں انجام دینے کی خواہش زیادہ ہوتی ہے۔

قانون سازی کے شعبے میں کام کرنے والے سیاستدانوں کو ہمیشہ مد نظر رکھنا چاہئے کہ اختیار کے استعمال کو قانون کے استعمال سے محدود کیا جائے۔ اگر ان کے علم میں آئے کہ قانون حد سے زیادہ صوابدید کی اجازت دیتا ہے تو دستیاب قانون میں ضروری تبدیلیاں لانا ان کی ذمہ داری ہوتی ہے۔ حال ہی میں انسداد دہشت گردی کے لئے قانون سازی ایک ایسا شعبہ ثابت ہوا ہے جہاں جرائم کی غیر محدود تعریفوں اور بنیادی حقوق کی پامالی کو باآسانی محسوس کیا جاسکتا ہے۔ ایک سیاستدان کی ذمہ داری ہے کہ وہ ہر ایک حال میں اس امر کو یقینی بنائے کہ حکومتی اختیار قانون کے تابع ہوتا ہے جس کا استعمال قانونی تقاضوں کے عین مطابق کیا جا رہا ہو۔

2.1.3 قانون کی حکمرانی کے تین بنیادی عناصر:

قانونی حیثیت، جمہوریت اور انسانی حقوق

قانون کی حکمرانی کے حوالے سے ایک سوال لازمی طور پر پوچھا جانا چاہئے کہ قانون کی حکمرانی میں لفظ قانون کا مطلب کیا ہے؟ اس کے جواب تین باتیں اہم ہیں۔

سب سے پہلی بات یہ ہے کہ قانون کی حکمرانی کا مطلب ہے کہ قوانین ان اصولوں کا مجموعہ ہوتے ہیں جو مخصوص دستوری عوامل کے حامل ہوں۔ ان عوامل کو دستوری عوامل اس لئے کہا جاتا ہے کہ وہ قوانین کے سیاق و سباق یا لب لباب کے بارے میں کچھ نہیں کہتے۔ اس کی ایک مثال یہ ہے کہ کوئی بھی قانون ایسے دستوری عوامل پر مشتمل ہوتا ہے جو اس کو قانون

سازی کا حاصل ثابت کرتے ہوں جو قومی (ملکی) قانونی گزٹ میں شائع کیا گیا ہے، اور اس کی خوبی یہ ہوتی ہے کہ متعلقہ حلقے اس کی سوجھ بوجھ رکھتے ہیں۔

دوسرا پہلو اس بات سے متعلق ہے کہ قوانین کو کس انداز میں بنایا جاتا ہے۔ اس کے دو طریقے ہیں۔ قوانین کو وہ افراد بنا سکتے ہیں جو منتخب شدہ ہیں اور عوام کو جوابدہ ہیں، یا ایسے افراد بنا سکتے ہیں جو غیر منتخب ہوں اور وہ جمہوری نظام کے یا پھر ایسے کسی نظام کے تابع رہ کر ان قوانین کو بنا سکتے ہیں جس میں جمہوریت نہ ہو۔ یہ حقیقت ہے کہ قانون کی حکمرانی ایک جمہوری سیاسی نظام میں ہی بھرپور طریقے سے پنپ سکتی ہے۔

لیکن یہ بات پیش نظر رہنی چاہئے کہ ایک ملک میں تمام قوانین پارلیمنٹ یا کسی اور منتخب ادارے کے ذریعے نہیں بنائے جاتے ہیں۔ قانون سازی کا اختیار چند دیگر اداروں، خاص طور پر ریجنل یا قومی (ملکی) اداروں بھی دیا جاسکتا ہے۔ چند جمہوری نظاموں میں یہ بھی ممکن ہے کہ پارلیمنٹ میں غیر منتخب نمائندے بھی موجود ہوں۔ کیونکہ بنیادی بات یہ ہے کہ جن کے پاس قانون سازی کا اختیار ہے وہ کسی قانونی اور آئینی نگرانی کے تابع ہوں۔

اس کا انکار نہیں کیا جاسکتا کہ چند غیر جمہوری نظاموں میں بھی قانون کی حکمرانی کے دستوری عوامل ملاحظہ کئے جاسکتے ہیں۔ ان نظاموں میں سیاستدان اختیارات کو قوانین کے تابع استعمال کر سکتے ہیں لیکن وہ خود عمومی طور پر ان قوانین کے تابع نہیں ہوتے ہیں۔ ایسے نظاموں کو قانون کی حکمرانی کی بجائے قانون کے ذریعے حکمرانی سے تعبیر کیا جاتا ہے۔

تیسرا پہلو قانون کے متن سے متعلق ہے۔ یہاں اہم ترین پہلو یہ ہے کہ قانون کی حکمرانی سے مراد انسانی حقوق کی توقیر ہوتی ہے۔ یہ سماجی اور سیاسی حقوق کے ضمن میں ایک درست بات ہے۔ مثال کے طور پر اس بات کا تصور محال ہے کہ آزادی اظہار اور ایسوسی ایشن کے حق کے بغیر قانون کی حکمرانی کا سوچا جاسکتا ہے۔ بلکہ دیگر انسانی حقوق بشمول معاشی، سماجی و ثقافتی حقوق، بھی اپنا کردار ادا کرتے ہیں۔

اس گائیڈ میں، قانون کی حکمرانی کے آخری دو پہلو، یعنی جمہوریت اور انسانی حقوق کو درج ذیل میں مناسب تناظر میں بیان کیا جائے گا کیونکہ وہ بذات خود اہم ایشوز ہیں۔ اس گائیڈ کا تواتر کے ساتھ نقطہ نظر یہ ہے گا کہ قانون کی حکمرانی کے حوالے سے کون سی پہلو پیش نظر رہنے چاہئے۔

اس بات کو نظر انداز نہیں کیا جاسکتا کہ دیا جائے کہ قوانین اس اعتبار سے ہر وہ تقاضا پورا کرتے ہوں جس کے سبب

شہریوں نے مجاز قانون ساز ادارے پر اعتماد حاصل ہو۔ بنیادی طور پر، یہ اعتماد قومی (ملکی) اسمبلی یا خفیہ رائے شماری کے ذریعے منتخب ہونے والی پارلیمنٹ میں، جمہوری عمل کے ذریعے ہی قائم ہو سکتا ہے۔

2.2 قومی (ملکی) سطح پر قانون کی حکمرانی کے تقاضے

2.2.1 آئین پسندی (Constitutionalism)

قانون کی حکمرانی کا ایک بنیادی تقاضا آئین پسندی (Constitutionalism) ہے۔ اس کا مطلب ہے کہ یک نظام میں بنیادی قوانین کی ایک ایسا ادارہ ہونا چاہئے جو ریاست کے انتظامی، قانون سازی اور عدالتی اختیارات کا تعین کرے۔ ایسے بنیادی قوانین بننے چاہئے جنہیں ذمہ دار ادارے استعمال کر سکیں اور اس حوالے سے نہ صرف باہمی بلکہ شہریوں اور دیگر سٹیک ہولڈروں کے مابین استعمال کے طریقہ کار سے واقف ہوں۔

سب سے اہم یہ ہے کہ قانون سازی کو عام انداز میں بیان کیا گیا ہو اور واضح ہو کہ مختلف اختیارات کے استعمال کی کیا حدود ہیں۔ دوسرے الفاظ میں، ایک آئین کو قانونی نظام کے بنیادی سٹرکچر اور دیگر اصولوں کو یقینی بنانا چاہئے اور بتانا چاہئے کہ کن اختیارات کو کون کس طرح استعمال کر سکتا ہے۔ کسی بھی حکومت کا قانون کی حکمرانی پر سنجیدگی سے عمل درآمد کا تعین ایک بنیادی لیگل فریم ورک کے بغیر ممکن نہیں ہے۔

اس بنیادی لیگل فریم ورک کو ایک باضابطہ تحریری دستاویز میں دیا گیا ہوتا ہے جو ملک کے بنیادی قوانین کا ایک بھرپور خلاصہ بیان کرتا ہے۔ اس دستاویز کو 'آئین' کہا جاتا ہے۔

یہ افسوسناک ہے کہ ایسی ریاستیں بھی ہیں جن کے تحریری آئین ہونے کے باوجود ان سے اختیارات کے استعمال کا طریقہ کار واضح نہیں ہو پاتا ہے۔ ایسے آئین لیگل فریم ورک کے تقاضوں کو پورا نہیں کرتے۔ ایسی ریاستوں میں تحریری آئین کی حیثیت ناقابل قبول حقائق کو خوبصورتی سے پیش کرنے کے سوا کچھ نہیں ہے۔

اس حقیقت سے بھی آگاہی رہنی چاہئے کہ دنیا میں ایسی ریاستیں بھی ہیں جہاں تحریری آئین نہیں ہے۔ ایسی

ریاستیں بھی ہیں (مثال کے طور پر اسرائیل) جہاں مختلف قوانین اور دستاویزات کا ملغوبہ آئینی حیثیت رکھتا ہے۔ ایسے نظام تحریری آئین کے متوازی بھی قائم رہ سکتے ہیں۔ یہ کہنا بے جا نہ ہوگا کہ سیاستدانوں کو اپنے ممالک کے آئین سے آگاہ ہونا چاہئے۔ بعض ملکوں میں پارلیمان کے نئے اراکین کو آئین سے متعارف کروانے کے لئے تربیتی سیمیناروں کا اہتمام کیا جاتا ہے۔

2.2.2 تشہیر، وضاحت، موثر بہ ماضی نہ ہونا اور استحکام

یہ صاف ظاہر ہے کہ قوانین تبھی عوام کے طرز زندگی کو رہنمائی دے سکتے ہیں اگر عوام ان قوانین کی موجودگی سے آگاہ ہوں۔ اس لئے قوانین کی تشہیر ہونا چاہئے، یعنی عوام کو ان سے متعلق آگاہی دینی چاہئے۔
قوانین کو بڑی حد تک واضح اور آسان سہل بھی ہونا چاہئے کیونکہ لوگ تب تک پابندی نہیں کریں گے جب تک قوانین کو سمجھ نہیں سکیں گے۔

یہ بھی اہم ہے کہ قوانین کا اطلاق آئندہ زمانے (Prospective) سے متعلق ہونا چاہئے اور انہیں موثر بہ ماضی (Retrospective) نہیں ہونا چاہئے۔ فوجداری قانون میں موثر بہ ماضی نہ ہونے کے اصول کا اطلاق اہم ہوتا ہے۔ یہی وجہ ہے کہ اس اصول کو یونیورسل ڈکلیئریشن آف ہیومن رائٹس (1948) کا حصہ بنایا گیا ہے۔ اس کے آرٹیکل 11 کا پیرا گراف نمبر دو ہے کہ ”کسی بھی شخص کو قومی (ملکی) یا بین الاقوامی قانون کے تحت کسی فعل کے سرزد ہونے یا نہ ہونے پر تعزیراتی جرم کا مرتکب نہیں ٹھہرایا جائے گا اگر وہ فعل اپنے ارتکاب کے وقت ایک تعزیراتی جرم کے زمرے میں نہ آتا تھا....“ بعد میں بین الاقوامی اور علاقائی انسانی حقوق کی دستاویزات میں بھی اس بنیادی حق کو مانا گیا ہے۔

البتہ اس اصول کی ایک اہم استثناء (Exception) کا نام مخصوص بین الاقوامی جرائم کی ذمہ داری ہے۔ یہ انٹرنیشنل کاویئنٹ آن سول اینڈ پولیٹیکل رائٹس کے آرٹیکل 15 کے پیرا گراف نمبر دو میں کچھ یوں درج ہے: ”اس آرٹیکل میں کسی فعل کے سرزد ہونے یا نہ ہونے پر کوئی بھی رکاوٹ ٹرائل اور سزا کی راہ میں حائل نہ ہوگی جسے فعل کے سرزد ہوتے وقت ملکوں کی کمیونٹی کے مابین ایک جرم کے طور پر تسلیم جاتا تھا۔“ انسانی حقوق کے دیگر معاہدے بھی ایسی دفعات کے حامل ہیں۔ روم کے قانون مجریہ 1998 کے تحت انٹرنیشنل کریمینل کورٹ کو بھی اس پر کاربند ہونا چاہئے۔

مزید برآں، قوانین کو کسی بھی آئین کے تحت وقت گزرنے کے ساتھ مستحکم ہونا چاہئے۔ انہیں تواتر کے ساتھ ترمیم یا تبدیلی کے عمل سے نہیں گزرنا چاہئے۔ اگر قوانین کثرت کے ساتھ تبدیل ہوں گے تو ان پر عمل درآمد مشکل ہو جائے گا۔ ایسی تبدیلیاں قانون کو بے یقینی سے ہمکنار کر دیتی ہیں اور طویل المدتی منصوبہ بندی ناممکن ہو جاتی ہے۔ مثال کے طور پر اگر کوئی شخص بزنس شروع کرنا چاہتا ہے تو ضروری ہے کہ اس کے لئے ٹیکسوں شرح میں مستقبل قریب میں یکسانیت رہے۔

استحکام کسی بھی قانون کے لئے سند کی حیثیت رکھتا ہے۔ بعض شعبوں میں استحکام دیگر شعبوں کے مقابلے میں زیادہ اہم ہوتا ہے۔ یہ اصولی بات ہے کہ ان قوانین کو بہت کم تبدیل ہونا چاہئے جو محتاط منصوبہ بندی اور طویل المدتی فیصلوں کے متقاضی ہوں۔ ان قوانین کے برعکس وہ قوانین جو ایسے معاملات سے متعلق ہوں جن میں مختصر المدت فیصلے کرنا عام روٹین ہو کو تبدیل کیا جاسکتا ہے۔

یورپی کورٹ آف ہیومن رائٹس نے اپنے تاریخی مقدمے 'سندے ٹائمز بنام یو کے' (1979) میں ان تقاضوں کو خوبصورتی سے سمویا ہے۔ اس کے مطابق: ”قانون تک رسائی آسانی سے ہونی چاہئے۔ شہریوں کو اس قابل ہونا چاہئے کہ وہ قانونی اصولوں پر مخصوص حالات میں آسانی سے عمل درآمد کر سکیں... کوئی ریت تب تک قانون نہیں بن سکتی جب تک وہ واضح ہو کر شہریوں کو ایک خاص طرز عمل پر ریگولیٹ کرنے پر قادر نہ ہو۔ شہری کو اس قابل ہونا چاہئے کہ وہ اس سند کا مخصوص حالات میں اندازہ لگا سکے اور ادراک رکھتا ہو کہ کوئی خاص فعل اسے کن نتائج سے دوچار کر سکتا ہے۔“

2.2.3 پارلیمانوں کی خصوصی ذمہ داری

پارلیمان کی ذمہ داری ہوتی ہے کہ وہ قوانین کی پاسداری کو یقینی بنائیں۔ اس کے لئے ضروری ہے کہ قوانین مناسب، واضح اور مستحکم طریقے سے مشتہر کیے گئے ہوں۔ یہ کام خصوصی توجہ کا تقاضا کرتا ہے کیونکہ کسی قانون کا واضح ہونا محض مختصر الفاظ کا معاملہ نہیں ہے۔ اس کے لئے یہ بھی ضروری ہے کہ نئے اور موجود قوانین میں ایک تسلسل رہے۔ قانون میں کی گئی نئی تبدیلیاں موجودہ اور پرانے قوانین سے ملا کر پڑھی جائیں تو کنفیوژن نہ پیدا کریں کیونکہ الفاظ تو وہی ہوتے ہیں مگر انہیں مختلف طریقے سے تعریف کیا گیا ہوتا ہے۔ اس کے علاوہ، قوانین کی بہتات سے واضح پن کو الجھا سکتی ہے اور اس سے شہری اور عمال دونوں کنفیوز ہو سکتے ہیں۔

اس لئے واضح قوانین بے حد قانونی تکنیکوں اور مہارتوں کا تقاضا کرتے ہیں۔ اس سلسلے میں ان کا کام اہم ہو جاتا ہے جو قوانین کو ڈرافٹ کرتے ہیں۔ یہ کام پارلیمنٹیریز اور سول سروس کی جانب سے کیا جاتا ہے جو پارلیمنٹ یا پھر وزیروں کے لئے کام کر رہے ہوتے ہیں۔ قانون کی حکمرانی کے خواہاں ایک قانونی نظام میں اہم یہ ہوتا ہے کہ اس پر کام کرنے والے افراد ٹریننگ اور کام کی مہارت پر عبور رکھتے ہوں۔

کوالٹی کو یقینی بنانے کے لئے اہم ہوتا ہے کہ قانون سازی کے پراسیس میں سرکاری اور غیر سرکاری شعبوں میں کام کرنے والے خود مختار اداروں، خاص طور پر این جی اوز، ٹریڈ یونینوں اور بزنس کمیونٹی سے آرا لی جائیں۔ اس کے علاوہ دوسرے ملکوں کی پارلیمنٹوں اور سرکاری اہلکاروں سے تبادلہ خیال بھی سودمند رہتا ہے۔

بعض پارلیمنٹوں میں قانون سازی کے لئے ٹریننگ اور ڈرافٹنگ کے ادارے ہوتے ہیں جو دیگر ملکوں کے پارلیمنٹری سٹاف کو قانون سازی کی ڈرافٹنگ کی مہارتیں بھی سکھاتے ہیں۔ اس سلسلے میں بھارت کو ایک مثال کے طور پر پیش کیا جاسکتا ہے اور انٹر پارلیمنٹری یونین اس حوالے سے معلومات فراہم کر سکتی ہے۔

جہاں تک قانون کے مشہور ہونے کا تعلق ہے تو اس کی پبلسٹی بھی سرکاری گزٹ محض ایک اناؤنسمنٹ سے بڑھ کر ہوتی ہے۔ شہریوں اور متعلقہ اداروں کے لئے ممکن نہیں ہوتا کہ وہ ایسی اشاعتوں کے سہارے نئے قوانین اور موجودہ قوانین میں تبدیلیوں سے متعلق آگاہی حاصل کر سکیں، خاص طور پر آج کل کے ماحول میں جہاں روزانہ کی بنیاد پر عوام کو کئی ٹن کے حساب سے معلومات ہضم کرنا پڑتی ہیں۔ اس لئے پبلسٹی کا تقاضا ہے کہ ان تبدیلیوں سے متاثر ہونے والے طبقات کو بطور خاص آگاہی فراہم کی جائے۔

اگرچہ یہ انتظامیہ کی ذمہ داری ہوتی ہے کہ وہ ایسی معلوماتی کمپین چلائیں لیکن پارلیمنٹ کو اس کام کے موثر طریقے سے طے پانے کو یقینی بنانا چاہئے۔ اس سلسلے میں انٹرنیٹ کا کلیدی کردار ہو سکتا ہے۔ ایسے معاشرے جہاں انٹرنیٹ تک رسائی آسان نہ ہو، دیگر ذرائع کو استعمال میں لانا چاہئے۔ اس سلسلے میں بھی بین الپارلیمنٹری یونین مزید رہنمائی فراہم کر سکتی ہے۔

جیسا کہ اوپر بیان کیا گیا کہ قوانین کے موثر بہ ماضی (Retrospective) ہونے پر پابندی ہے جس کو یقینی بنایا عدلیہ، انتظامیہ، اور خاص طور پر پبلک پراسیکیوٹروں اور پارلیمنٹوں کی ذمہ داری ہوتی ہے۔ خاص طور پر فوجداری قوانین

میں اصول زیادہ اہمیت کا حامل ہوتا ہے۔ پراسیکیوٹر صاحبان اور جج صاحبان کو اکثر ایسے قوانین کا سامنا کرنا پڑتا ہے جو بہت پہلے ڈرافٹ کیے گئے تھے اور موجودہ مسائل پر رہنمائی دینے سے قاصر ہوتے ہیں۔ ایسی صورت حال میں پارلیمانوں کو جائزہ لینا چاہئے اور باقاعدگی کے ساتھ یقینی بنانا چاہئے کہ پرانے قوانین الفاظ کے چناؤ میں آسان فہم ہوں اور دور حاضر کے معیار کے مطابق ہوں۔ ایسا مسلسل جائزے اور ضروری ہوترا میم کے سہارے یقینی بنایا جاتا ہے۔

انتظامیہ کی جانب سے قانون کے تقاضوں کی پاسداری بھی اہم کردار ادا کرتی ہے۔ انتظامیہ یقینی بناتی ہے قوانین کو اپ ڈیٹ کیا جا رہا ہے اور ان کی زبان مختلف طبقوں کی سمجھ بوجھ کے عین مطابق ہے۔ انٹرنیٹ اس سلسلے میں اہم کردار ادا کر سکتا ہے۔ اس کیلئے وکیلوں، ان کی تنظیموں، این جی اوز اور لیگل ایڈفراہم کرنے اداروں اور افراد سے رابطہ ضروری ہوتا ہے۔

2.2.4 صوابدیدی اختیار

قانون کی حکمرانی کا تقاضا ہے کہ حکومتی اختیارات بڑی حد تک قوانین کے تابع ہوں۔ دوسرا یہ کہ وہ صرف عام فہم ہوں بلکہ پہلے سے عوام کے علم میں بھی ہوں۔ تاہم سیاسی اختیارات کا استعمال اکثر اوقات قانون کے مطابق نہیں ہوتا۔ صوابدیدی اختیارات و مخصوص نوعیت کے احکامات کے ذریعے طاقت کا استعمال گورننس کا ناگزیر سمجھا جاتا ہے۔ قانون کی حکمرانی کے معیار کو یقینی بنانے کے لئے مجاز اتھارٹی ایسے صوابدیدی اختیار استعمال کرتی ہے یا احکامات جاری کرتی ہے جنہیں عمومی اصولوں کے ذریعے محدود کرنا لازم ہوتا ہے۔

مزید برآں، انتظامیہ کو صوابدیدی اختیارات کو اس قدر لا پرواہی سے استعمال میں نہیں لانا چاہئے۔ سیاسی طاقت کے استعمال کے حوالے سے یہ مشکل ترین معاملات میں سے ایک ہے کیونکہ بعض اوقات ملکی سیکورٹی کو لاحق خطرات سے خفیہ طریقے سے نمٹا جاتا ہے جو سیاسی حقوق پر مخصوص پابندیوں کا تقاضا کرتا ہے۔ قانون کی حکمرانی بعض مرتبہ دیگر اہم مقاصد کے علاوہ توازن کی متقاضی بھی ہوتی ہے۔ ایسے معاملات جو توازن کا تقاضا کریں ان میں سیاستدانوں کو نیک نیتی سے اپنا کردار ادا کرنا چاہئے۔

اس حوالے سے ایسے افعال ہوتے ہیں جو معلومات تک رسائی کو ریگولیٹ کرتے ہیں اور یہ کہ کس طرح ان افعال

کو لاگو کیا جاتا ہے۔ اس سلسلے میں مزید رہنمائی بین الاقوامی معاہدوں اور بین الاقوامی عدالت برائے انسانی حقوق کے نظائر سے حاصل کی جاسکتی ہے۔

آئی پی یو کی ہینڈ بک: Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices اس حوالے سے لیگل فریم ورک اور اس کے صحیح اطلاق کا طریقہ بیان کرتی ہے۔ دوسری باتوں کے علاوہ یہ ان بین الاقوامی اصولوں کو بیان کرتی ہے جن کا تعلق ہنگامی صورت حال سے نمٹنے کے لئے ہوتا ہے۔ اس ہینڈ بک میں ان اصولوں کی قانونی حیثیت، ان کی تشہیر، معلومات، اور مخصوص بنیادی حقوق کی جانب اشارہ ہے جن کی نفی نہیں کی جاسکتی ہے۔

یہ ہینڈ بک تجویز کرتی ہے کہ ایمر جنسی کے نفاذ میں یا تو پارلیمان سرگرم کردار ادا کرے اور اگر انتظامیہ اس کو لاگو کر دے تو پارلیمان اس کی توثیق کرے۔ اس کا مقصد انتظامیہ کو ایسے اقدامات سے باز رکھنا ہوتا ہے جو غیر معمولی نوعیت کے ہوں۔

2.2.5 اختیارات کی تقسیم

قانون کی حکمرانی کا تقاضا ہے کہ انتظامیہ، مقننہ اور عدلیہ کے بنیادی اختیارات تقسیم ہوں۔ اس کا مطلب یہ ہے کہ یہ اختیارات مختلف ادارے استعمال کریں (جیسے کہ حکومت، پارلیمان اور عدلیہ) اور یہ بھی کہ بااختیار افراد ایک سے زیادہ اداروں کے اراکین نہ ہوں (مثال کے طور پر ایک وزیراعظم بیک وقت جج کے فرائض سرانجام نہیں دے سکتا ہے)۔ اس میں شک نہیں کہ اختیارات کی حقیقی اور ٹھوس تقسیم کبھی بھی ممکن نہیں ہوئی۔ ہر ملک میں ایسے ادارے ہیں جو دو اختیارات استعمال کرنے کے عمل میں حصہ لیتے ہیں۔ انتظامیہ مخصوص اصولوں کی بنا پر فیصلے اور انتظامی احکامات وغیرہ جاری کر سکتی ہے یا پھر مشترکہ اتھارٹی کے تحت مخصوص اقسام کے اصول وضع کر سکتی ہے۔ مزید برآں، سول اور کامن لاء میں ممالک کے عدالتی نظام کو قوانین کا حصہ سمجھا جاتا ہے جس کا مقصد یہ ہوتا ہے کہ ایک مخصوص مقدمے میں قوانین کی تشریح کس طرح سے کی گئی ہے۔ اس کا مطلب یہ ہے کہ جب جج اپنا عدالتی اختیار استعمال کرتے ہیں تو وہ قومی (ملکی) سطح پر قانون کے فروغ میں اپنا حصہ ڈالتے ہیں۔

اسی طرح، بہت سے ممالک میں افراد کو اجازت ہوتی ہے کہ بعض حالات میں وہ بیک وقت دو اداروں کا حصہ بن جائیں۔ مثال کے طور پر، برطانیہ میں کابینہ کا وزیر پارلیمنٹ کا رکن بھی ہو سکتا ہے۔

درحقیقت، بہت سے ممالک میں صورت حال کو مخصوص اختیارات کی تقسیم کے بجائے چیک اینڈ بیلنس کے اصول کے تناظر میں بیان کیا جاسکتا ہے۔ اس کے تحت اختیارات کو مختلف اداروں اور افراد کے مابین اس طرح تقسیم کیا جاتا ہے کہ کوئی بھی ایک ادارہ یا فرد حتمی طاقت نہ حاصل کر سکے۔ اس کو دیگر اختیارات کے چیک اینڈ بیلنس سے متوازن کیا جاتا ہے۔ اس کی مثال انتظامیہ پر پارلیمان کی نگرانی ہے۔

قانون کی حکمرانی کے لئے چیک اینڈ بیلنس کا نظام بے حد اہمیت کا حامل ہے۔ مثال کے طور پر، قانون کی حکمرانی کا بنیادی کام اختیارات کے استعمال کو محدود کرنا ہے لیکن اگر ایک ہی ادارہ یا فرد انتظامی اور قانون سازی کے اختیارات استعمال کرے تو ایسا ممکن نہ ہوگا۔

2.2.6 عدلیہ

قانون کی حکمرانی کے لئے ایک ناگزیر عنصر ایک غیر جانبدار اور آزاد عدلیہ ہوتی ہے جو حتمی حل کے طور پر تنازعات کو حل کرنے کے قابل ہو اور قوانین کے احترام کو یقینی بنائے۔

ہر سوسائٹی میں تنازعات جنم لیتے ہیں۔ ان میں سے کچھ تنازعات حکومت اور شہریوں کے درمیان ہوتے ہیں۔ دیگر تنازعات شہریوں اور پرائیویٹ اداروں کے مابین ہوتے ہیں۔

ان میں کچھ تنازعات کا تعلق حقائق سے ہوتا ہے۔ مثال کے طور پر پولیس ایک شخص پر جھگڑے میں حصہ لینے کا الزام لگاتی ہے، وہ شخص اس سے انکاری ہوتا ہے کہ وہ اس جگہ موجود تھا۔ اسی طرح کوئی خاتون کہتی ہے کہ اس کی ہمسائی نے اس کی رقم ادا کرنی ہے جبکہ ہمسائی کا اصرار ہے کہ اس نے کبھی ادھار لیا ہی نہیں ہے۔

دیگر تنازعات دیوانی قانون سے متعلق ہوتے ہیں۔ ایک شخص کہتا ہے کہ اس کے پاس گھر خریدنے کا قانونی طور پر معاہدہ موجود ہے کیونکہ اس نے مالک کو بتایا تھا کہ وہ قیمت ادا کرنے کو تیار ہے جس نے اخبار میں گھر کی فروخت کا اشتہار دیا تھا۔ مالک کا کہنا ہے کہ ایسا کوئی معاہدہ موجود نہیں ہے اور یہ کہ وہ گھر فروخت کرنے پابند نہیں ہے کیونکہ اشتہار کا مقصد محض

مذاکرات کا آغاز تھا، نہ کہ کوئی پیشکش قبول کرنا تھا، جس کو اگر قبول کر لیا جائے تو قانونی اعتبار سے مذاکرات ایک معاہدے کی شکل اختیار کر لیتے ہیں۔

تنازعات قانون کے مطابق حل ہونے چاہئے

تنازعات قانون کے مطابق حل ہونے چاہئے۔ حقائق، قانون اور ان حقائق پر قانون کے اطلاق کے مطابق ہی فیصلہ ہونا چاہئے۔ ایسے فیصلوں کی عدم موجودگی میں تنازعات جاری رہیں گے یا پھر دیگر طریقوں سے حل ہوں گے جس کی بدترین صورت میں بزرور طاقت حل کرنا ہے۔

اس کے علاوہ، اگر حکام شہری قانون کے تابع ہوں تو انہیں معلوم ہونا چاہئے کہ قانون کی کون سی تشریح درست ہے یا کس طرح سے قانون کو حقائق پر منطبق کرنا ہے۔ ایک با اختیار ادارے کی جانب سے کیا گیا فیصلہ اس بات کی وضاحت کر سکتا ہے۔ اس لئے اس کی اہمیت کسی مخصوص مقدمے میں پارٹیوں کے مابین کسی جھگڑے کے فیصلے سے بالاتر ہوتی ہے جس کا مقصد یہ ہوتا ہے کہ حکام اور شہری قانون کو سمجھتے ہیں اور اس کے تابع ہیں۔

آزادی

تمام فیصلے کسی تیسرے ادارے، یعنی ایک عدالت کے جج کو، کرنے چاہئے۔ عدلیہ کو بیرونی دباؤ سے آزاد ہونا چاہئے اور فیصلہ کرتے وقت صرف قانون کو مدنظر رکھنا چاہئے۔ اس کا مطلب یہ ہے کہ سب سے پہلے عدالتوں کو حکومتی دباؤ سے آزاد ہونا چاہئے۔ ان کے فیصلے مقتدر حلقوں کے دباؤ کے زیر اثر نہیں ہونے چاہئے۔ دوسری جانب، ججوں کو پیشہ وارانہ سالمیت اور طریقہ کار اختیار کرنا چاہئے اور ایک جائز طریقے سے ان کا احتساب ہونا چاہئے۔

عدلیہ کی آزادی کو فروغ ملنا چاہئے اور ججوں کی تعیناتی، ان کے مدت ملازمت کا تحفظ، نوکری کی شرائط اور تنخواہیں طے کرنے کے طریقے قوانین کے تابع ہوں۔ ان تمام معاملات کو ممکنہ حد تک حکومتی اثر و رسوخ سے بالاتر ہونا چاہئے۔

غیر جانبداری

بیرونی دباؤ سے ایک جج کی آزادی کا دوسرا مطلب یہ ہے کہ وہ جج غیر جانبدار ہو۔ دوسرے الفاظ میں اسے زیر سماعت مقدمے میں کسی ایک فریق کی طرف جھکاؤ نہیں دکھانا چاہئے۔ اگر فریقین کے شک کرنے کی وجہ موجود ہو کہ جج کا جھکاؤ کسی ایک جانب ہے تو وہ اس کو چیلنج کرنے کا حق رکھتے ہیں۔ ججوں کے پاس بھی یہ استحقاق ہونا چاہئے کہ اگر تنازع سے جڑی پارٹیوں میں سے کسی ایک کے ساتھ ان کا تعلق ہو تو وہ اپنے آپ کو مقدمے سے علیحدہ کر لیں۔

عدلیہ میں غیر جانبداری اور آزادی کو لاحق بڑے خطرات میں سے ایک خطرہ کرپشن ہوتی ہے۔ اس لئے مناسب تنخواہیں، مدت ملازمت کا تحفظ اور ایسے دیگر عوامل کو یقینی بنایا جانا چاہئے۔ اس کے لئے پیشہ وارانہ دیانتداری اور کنڈکٹ کی ذمہ داریوں میں توازن ہونا چاہئے۔

پیشہ وارانہ اخلاقیات

قانون کا درست استعمال کا مطلب سب کے لئے مساوی اور بیرونی دباؤ سے مبرا ضابطوں اور مطلوبہ ماحول کی موجودگی نہیں ہوتا بلکہ اس کا مطلب تنازع حل کرنے والوں کا پیشہ وارانہ اخلاقیات کے اعلیٰ معیار اور درست طرز عمل اختیار کرنا بھی ہوتا ہے۔

ججوں کو اپنی پرائیویٹ لائف میں بھی کوئی سمجھوتہ نہیں کرنا چاہئے اور اپنے آپ کو بیرونی دباؤ کے تابع ہونے کا تاثر دے کر اپنی آزادی اور غیر جانبداری کو خطرے سے دوچار نہیں کرنا چاہئے۔ حتیٰ کہ معمولی مقدمات میں بھی جہاں بہت سے عام شہری قانون کی خلاف ورزی کی ریت کے عادی ہوں، انہیں قانون کے تابع ہونا چاہئے۔

ججوں کو ان قانونی سرگرمیوں میں ملوث ہونے سے بھی محتاط رہنا چاہئے جن سے ان پر بیرونی دباؤ کا شکار ہونے کا شبہ ہو سکے۔ مثال کے طور پر اگر جج صاحبان قانونی طور پر قابل قبول کیسینو میں جوئے کے لئے جائیں تو اس سے ان کی غیر جانبداری اور آزادی پر شبہ بڑھ جاتا ہے۔ یہی بات پراسیکیوٹرز کے لئے بھی درست ہے۔

سیاستدانوں کا کردار

یہ انتہائی اہم ہے کہ سیاستدان عوامی سطح پر عدلیہ کی آزادی اور غیر جانبداری کا احترام کریں۔ مثال کے طور پر

سیاستدانوں کو عدالتوں میں زیر سماعت کسی مقدمے پر نہ تو رائے دینا چاہئے اور نہ ہی ایسے اندازے قائم کرنے چاہئے جن کو جج صاحبان اور عام لوگ مقدمے کے نتیجے پر بیرونی دباؤ سے تعبیر کر سکتے ہوں۔

سیاستدانوں کو مخصوص مقدموں کے نتائج پر بھی رائے زنی نہیں کرنی چاہئے یا ایسا نہیں کہنا چاہئے کہ مقدمات کا فیصلہ غلط ہوا ہے۔ تاہم اس کا مطلب ہرگز یہ نہیں کہ سیاستدان مقدمات کے بارے میں کچھ نہیں کہہ سکتے۔ وہ ایسے فیصلوں کے بارے میں نئی قانون سازی لانے کا کہہ سکتے ہیں جنہیں وہ دور حاضر کے تقاضوں کے مطابق نہیں پاتے۔ لیکن انہیں عام سے انداز میں تبصرہ کرنے سے گریز کرنا چاہئے اور کسی صورت میں نہیں کہنا چاہئے کہ ججوں نے فلاں مقدمے میں غلط فیصلہ کیا ہے۔ فیصلے کسی بھی قابل عمل قانون کے مطابق ہوتے ہیں جس کے بعد قانون سازوں کی ذمہ داری شروع ہوتی ہے۔

سیاستدانوں کو اس حوالے سے بھی محتاط رہنا چاہئے کہ وہ عوامی سطح پر ججوں کی تعیناتی کی شرائط زیر بحث لائیں۔ مثال کے طور پر کسی مقدمے کے فیصلے کے متعلق یہ کہنا انتہائی غیر مناسب ہے کہ ججوں کی مدت ملازمت کو حاصل تحفظ ختم کر دینا چاہئے یا یہ کہ جب جج غلط فیصلہ کریں تو انہیں نکال باہر کرنا چاہئے۔

یہ کہنا بے جا نہ ہوگا کہ ججوں کی مدت ملازمت کے تحفظ کے معاملات سیاستدانوں کی جانب سے زیر بحث نہیں لائے جاسکتے کیونکہ یہ معاملات عدلیہ کی آزادی اور غیر جانبداری کو یقینی بناتے ہیں۔

اگر پارلیمان انصاف کے حصول کو یقینی بنانے کے لئے انتظامی یا عدالتی شعبے سے متعلق کچھ امور سرانجام دیتی ہیں تو اسے آزاد ججوں کے کام میں مداخلت قرار نہیں دیا جاسکتا ہے۔

عدالتیں پہنچ میں ہونی چاہئیں

یہ بات اہم ہے کہ عدالتیں قابل رسائی ہونی چاہئیں۔ لوگوں کو اس بنا پر اپنے مقدمات عدالتوں میں لے جانے سے ہچکچانا نہیں چاہئے کہ یہ بہت مہنگا، پریشان کن یا مشکل عمل ہوگا۔ قانون کی حکمرانی میں انصاف تک رسائی معاشرے کا ایک اہم جزو ہوتا ہے۔

اس کا مطلب ہے کہ عدالت میں مقدمہ سننے اور فیصلہ کرنے سے متعلق اصول و ضوابط مشکل اور سخت نہیں ہونے چاہئیں۔ کچھ پابندیاں اگرچہ ناگزیر ہوتی ہیں کیونکہ مقدمات کی بہتات کام کا بوجھ بڑھا کر عدالتی نظام میں بگاڑ پیدا کر سکتی

ہے۔ لیکن ہر پابندی کا کوئی باجواز مقصد ہونا چاہئے اور مقصد کے حصول کے ضروری نظر آنا چاہئے۔

مثال کے طور پر فوجداری کاروائیوں کی تکنیکی نوعیت اور سزا کی سختی کے پیش نظر مشتبہ افراد کو وکلاء کے ذریعے نمائندگی ایک جواز ہو سکتی ہے لیکن چھوٹے اور نسبتاً سادہ دعووں کے مقدمات میں ایسی کوئی لازمی قانونی معاونت ضروری قرار نہیں دی جاسکتی بشرطیکہ کہ ججوں کے پاس تمام قوانین پر عمل درآمد کا بھرپور اختیار ہو۔

دوسرا یہ کہ عدالتی چارہ جوئی پر اٹھنے والے اخراجات مناسب ہونے چاہئیں اور ایسے لوگوں کے لئے مالی اعانت ہونی چاہئے جو عدالتی اخراجات یا وکیل کی فیس ادا نہیں کر سکتے۔ Legal Aid Scheme کے ذریعے وکلاء کی فیس کے مسئلے کو حل کرنے کا ایک عام ساحل موجود ہے۔

مثال کے طور پر یورپی کنونشن آف ہیومن رائٹس کے آرٹیکل 6 کے تحت لوگوں کے پاس حق ہوتا ہے کہ فوجداری مقدمات میں مفت قانونی مدد حاصل کریں۔ ایئری بنام آئرلینڈ کے تاریخی مقدمے میں یورپی یونین آف ہیومن رائٹس نے قرار دیا تھا کہ مخصوص حالات میں یہ ریاست کی ذمہ داری ہوتی ہے کہ وہ تمام دیوانی مقدمات میں بھی قانونی معاونت فراہم کرے۔ ایک اور پہلو یہ ہے کہ عدالتیں آبادیوں سے دور نہ ہوں۔

انصاف میں تاخیر انصاف سے انکار

یہ بات بہت اہم ہے کہ عدالتی مقدمات زیادہ طوالت اختیار نہ کریں بلکہ معقول وقت کے اندر حل کئے جائیں۔ اس حوالے سے ایک عام مقولہ ہے کہ انصاف میں تاخیر انصاف سے انکار ہے۔ یہ ایسا معاملہ ہے جہاں پارلیمنٹ کو دلچسپی دکھانی چاہئے۔ خاص طور پر، اس کا تعلق اس بات کو یقینی بنانے سے ہونا چاہئے کہ نظام انصاف کے پاس وہ ذرائع ہیں جو انصاف کی بروقت فراہمی یقینی بنانے میں مدد و معاون ثابت ہوں۔

ضابطہ کار بے عیب ہو

مزید برآں، قانون کی عدالتوں میں عدالتی ضابطہ کار بے عیب ہونا چاہئے۔ اس کا مطلب ہے کہ دوسری باتوں کے علاوہ اصولی طور پر سماعتیں کھلے عام ہوں۔ اس کا یہ بھی مطلب ہے کہ فریقین قانونی معاون کا حق رکھتے ہیں جن کے پاس

اپنے دلائل تیار کرنے کے لئے مناسب وقت بھی ہو اور وہ فریق یا فریقین مخالف کے دلائل کا جواب دینے کے قابل ہوں اور جن کے پاس اعلیٰ عدالتی فورم سے اپنے مقدمے کی نظر ثانی کا حق بھی ہو۔

2.2.7 تنازع کا متبادل حل (Alternative Dispute Resolution)

قانون کی حکمرانی کے تناظر میں، تنازعات عدلیہ کے علاوہ دیگر طریقوں سے بھی حل کئے جاسکتے ہیں۔ تنازعات کو متبادل طریقوں سے حل کرنے کے طریقے مکمل طور پر قابل قبول ہونے چاہئے۔ دراصل اس ضمن میں بہت سے طریقے ہیں جن میں ثالثی اور پنچایتی فیصلے شامل ہیں جن کے لئے تنازعات کا متبادل حل کی اصطلاح زباں زد عام ہے جن کو استعمال میں لایا جاسکتا ہے۔ اس کے علاوہ نیم عدالتی ادارے بھی ہوتے ہیں، جیسا کہ محتسب اعلیٰ جو کہ حکومت یا تنظیموں کی جانب سے اختیار کے غلط استعمال کے خلاف شکایات کو چھان بین کر سکتا ہے۔

ان متبادل طریقوں کے ذریعے تنازعات حل کرنے کے بہت سے فائدے ہیں: ایک تو یہ کہ اخراجات اور فاصلے کے تناظر میں یہ قابل برداشت ہوتے ہیں، نسبتاً جلدی حل دیتے ہیں، نتائج کی بہتر بجا آوری ہوتی ہے، قانونی عدالتوں سے مقدمات کا بوجھ کم کرتے ہیں وغیرہ۔ مزید یہ کہ باقاعدہ عدالتی سٹرکچر میں مختصر اور مضبوط مگر سادے حل کے فورم قائم کرنا ممکن ہے جیسے کہ چھوٹے دعووں کی عدالتیں، لازمی مصالحت کی کاروائیاں اور ان سے ملتے جلتے دیگر فورم ان میں شامل ہوتے ہیں۔

جہاں تک اس بات کا تعلق ہے کہ عدالتی نظام سے باہر یا اس کے اندر ایسے متبادل انتظامات تنازعات کے حل کے لئے کارکردگی اور موثر پن کو جلا بخشنے ہیں تو یہ بات قانون کی حکمرانی کے تناظر میں نہ صرف قابل قبول ہے بلکہ دراصل اس سے قانون کی حکمرانی مضبوط ہوتی ہے۔ البتہ اس کے لئے پیشگی شرط یہ ہے کہ یہ طریقہ کار تمام فریقین کو قانونی تحفظ دیں جس میں منصفانہ سماعت اور غیر جانبداری اور آزادی کے تقاضوں سے ہم آہنگ ہونا شامل ہیں۔

اس ضمن میں یہ بات بھی پیش نظر رہے کہ بہت سے ممالک میں انسانی حقوق کا قومی ادارہ (National Human Rights Institution) ہوتا ہے۔ بہت سے ایسے انسٹی ٹیوشن کو یہ مینڈیٹ حاصل ہوتا ہے کہ انفرادی شکایات لیں اور چھان بین کریں اور متعلقہ حکومتی اداروں کے ساتھ ان شکایات کو اٹھاسکیں۔ جہاں مناسب ہو، یہ انسٹی

ٹیوشن مصالحتی کردار بھی ادا کرتے ہیں جہاں خفیہ طریقے سے شکایت کنندہ اور ریسپانڈنٹ کو بلایا جاتا ہے اور اٹھائے گئے نکات پر ایک معاہدے کی کوشش کی جاتی ہے۔ علاوہ ازیں، ان انسٹی ٹیوشن کے لئے ضروری ہوتا ہے کہ پارلیمان کو رپورٹ کریں اور یہ عمل قانون سازی میں تبدیلیوں اور مجموعی طور پر ملک میں انسانی حقوق کے حوالے سے صورت حال کو بہتر بنانے میں مدد و معاون ثابت ہوتا ہے۔

اس ضمن میں مزید رہنمائی نیشنل ہیومن رائٹس انسٹی ٹیوشن پر نام نہاد پیرس پرنسپلز سے متعلقہ قوانین سے بھی حاصل کی جاسکتی ہے جنہیں 20 دسمبر 1993 کو جنرل اسمبلی کی قرارداد 48/134 میں اپنایا گیا تھا۔

2.2.8 دیگر فیصلہ ساز ادارے

عدلیہ کے علاوہ، انتظامی افسروں اور ایجنسیوں کی ایک ورائٹی موجود ہے جو قانون کو عمل میں لا کر فیصلے کرتے ہیں اور جن سے شہری متاثر ہوتے ہیں۔ یہ کہنا بے جا نہ ہوگا کہ وزراء سے لے کر منصوبہ ساز افسروں، سڑک پر موجود پولیس افسروں، ٹیکس افسروں، شہری منصوبہ بندی کے افسروں، ماحولیات کے تحفظ کی ایجنسیوں وغیرہ تک، انتظامیہ میں قانون کا اطلاق ہر سطح پر ہونا چاہئے اور اس کی اطاعت ہونی چاہئے۔ ان میں سے بہت سی ایجنسیوں کے فیصلے شہریوں کی زندگی پر گہرے اثر ڈالتی ہیں۔ اس حوالے سے ٹیکس آفس کی مثال دی جاسکتی ہے۔ اس لئے اس بات کی بہت اہمیت ہے کہ یہ ایجنسیاں ان حدود و قیود میں کام کریں جو قانون نے طے کی ہیں اور اس بات کو یقینی بنائیں کہ قانون کی درحقیقت تکریم ہو رہی ہے۔ قانون کی حکمرانی کو یقینی بنانے کے لئے ان کا ہونا ضروری ہے۔

2.2.9 مناسب نفاذ

قانون کی حکمرانی حکومتی اختیارات کو قانون کے تابع کر کے اسے ایک ترتیب میں لانے کا نام ہے۔ اس کا مطلب ہے کہ اختیار کا استعمال صرف ان کے ذریعے ہوتا ہے جن کے پاس ایسا کرنے کی قانونی اتھارٹی ہو اور اس اختیار کو قانون کے تحت ایک سرساز کریں۔

مزید یہ کہ، قانون کی حکمرانی تقاضا کرتی ہے کہ قوانین کو عمومی طور پر سختی سے نافذ کیا جائے اور لاگو ہوتے نظر بھی

آئیں۔ قانون کی حکمرانی کا تقاضا ہے کہ صاحب اختیار کی جانب قوانین کا احترام ہے اور اس بھرپور جماعت ہے۔ اگر لوگوں سے قانون کی اتباع کروانی ہو تو اہم یہ ہے کہ قانون کا احترام ہو رہا ہے۔ اگر انہیں تجربہ ہو رہا ہو کہ قانون کی اطاعت نہیں ہو رہی یعنی اگر حکام اور عوام ریتوں رواجوں کو اس انداز میں اپنائیں کہ وہ کتابوں میں درج قانون سے مختلف ہوں تو خود ان سے قانون کے احترام کی توقع نہیں کی جاسکتی ہے۔

بڑے پیمانے پر عدم اطاعت قانونی نظام سے اعتماد اور عدم تعلق کو جنم دیتی ہے۔ ایک آزاد عدلیہ قابل اطلاق قوانین اور زمینی رویے میں تال میل پیدا کرنے میں اہم کردار ادا کرتی ہے۔ خاص طور پر، عدلیہ انتظامی اختیارات میں تجاوز کو چیک کرتی ہے۔

اس کے ساتھ ساتھ، یہ بھی انتہائی اہم ہے کہ تمام ایجنسیاں اور وہ جوان میں کام کرتے ہیں قانون کی حکمرانی اور اپنے سے وابستہ افعال سے واضح طور پر واقف ہوں۔ وہ قانون کو لاگو نہیں کر سکتے اگر وہ جانتے یا سمجھتے نہ ہوں۔ نہ ہی وہ قانون کی حکمرانی کو یقینی بنا سکتے ہیں اگر وہ اس کے بنیادی خدوخال اور اہمیت سے آگاہ نہ ہوں۔ نہ صرف عمومی طور پر قانون کی حکمرانی بلکہ ان کے روزمرہ امور میں اس کا کیا مطلب ہے کی آگاہی کی مستقل کوششیں ناگزیر ہوتی ہیں۔ اس تناظر میں ایک جامع میکانزم کے ذریعے ضروری پارلیمانی نظر ثانی بھی اہمیت رکھتی ہے۔

2.2.10 احتیاطیں

قانون کی حکمرانی کیلئے باضابطہ تقاضوں کی فہرست کو مزید وسعت دی جاسکتی ہے۔ البتہ، یہ موجودہ گائیڈ کے سکوپ سے باہر نکلنے کے مترادف ہوگا۔ البتہ چند نکات کو اجاگر کرنا اہمیت سے خالی نہ ہوگا۔

کوئی ٹھوس اصول نہیں

یہ نکتہ پہلے بھی بیان ہو چکا ہے: قانون کی حکمرانی کا تقاضا کسی کردار یا بلیک اینڈ وائٹ کا نہیں بلکہ درجہ بندی کا متقاضی ہوتا ہے۔ کوئی ایسا جامع اصول نہیں ہے جس سے پتہ لگایا جاسکے کہ کہاں پر تقاضا پورا ہے اور کہاں پر نہیں ہوا ہے۔ مثال کے طور پر، یہ کہنا آسان ہے کہ جن سے متعلقہ ہوں ان کے لئے قوانین واضح ہونے چاہئیں لیکن درست

وضاحت مشکل ہوتی ہے۔

ایک ہی شے کے لئے یہ بات قابل فہم ہے کہ بعض صورتوں میں الفاظ کی مختلف تشریحات ممکن ہیں۔ مثال کے طور پر، اگر قومی (ملکی) قانون قرار دیتا ہے کہ پارک میں گاڑیوں کی اجازت نہیں ہے تو واضح ہے کہ کاریں، موٹر سائیکل اور بائیسیکل ممنوع ہیں۔ لیکن پہیوں پر چلنے والے جوتوں کے بارے میں کیا کہتے ہیں؟ تمام الفاظ کے ٹھوس معنی ہیں جن پر تضاد نہیں ہو سکتا لیکن معنی کی بے یقینی کی گنجائش ہر وقت ہوتی ہے۔

اگرچہ قانون کے الفاظ عام بول چال کے قریب تر ہونے چاہئے لیکن ایک حد تک تکنیکی درجہ بندی قانون کی وضاحت کے لئے ناگزیر ہوتی ہے۔ مزید یہ کہ، بہت سے قانونی نظاموں میں جائز وجوہات کی بنا پر جان بوجھ کر ایسے الفاظ رکھے جاتے ہیں جن کی مختلف تشریحات ممکن ہوں؛ آئین میں انسانی حقوق کی شقیں اور بین الاقوامی معاہدے اس کی بڑی مثالیں ہیں۔ اور یہی معاملہ بہت سے ٹارٹ (Tort) اور معاہدوں کے بارے میں قوانین کے ضابطوں میں ایکوٹی یا معقول پسندی کی شقوں کا ہے۔

لیکن ان عوامل کا اثر اس حد تک نہیں بڑھانا چاہئے جس سے یہ تاثر ملے کہ یہ قوانین غیر واضح ہیں۔ اس بات کو یقینی بنانا ممکن ہے کہ شہری اور حکام اپنی بنیادی ذمہ داریوں اور حقوق سے اکثر و بیشتر متعدد صورتوں میں آگاہ ہیں۔ نکتہ یہ ہے کہ قانونی نظام کس حد تک قانون کی حکمرانی کے تابع ہیں اس کا تعلق درجہ بندی سے ہوتا ہے اور ہمیشہ سے بحث طلب بات ہوتی ہے۔

ایک جامع فریم ورک

ایک اور احتیاط یہ ہے کہ درج بالا تقاضے عمومی اصولوں کا پر تو ہیں۔ موثر ہونے کے لئے انہیں زیادہ تفصیلی اصولوں اور قانونی بندوبست کے تحت پختہ اور فروغ پذیر ہونا چاہئے۔ دوسرے الفاظ میں، یہ اصول نہ کم نہ زیادہ ایک جامع فریم ورک مہیا کرتے ہیں جسے خط بنیاد بھی کہا جاسکتا ہے۔ انہیں تفصیلی اور مخصوص قوانین میں ڈھالنا چاہئے۔ اس عمل میں، بہت سے ترکیبیں اپنائی جاسکتی ہیں۔

مثال کے طور پر، بعض قانونی نظاموں میں عام لوگوں کو فوجداری اور دیوانی مقدمات میں شامل نہیں کیا جاتا جبکہ

بعض دیگر قانونی نظام عام آدمی کو اس مقصد کے لئے استعمال کرتے ہیں۔ دونوں صورتوں میں، ایک فیصلہ ہی آزاد اور غیر جانبدار تنازعے کے حل اور مبنی برانصاف سماعت کی ضرورت کو پورا کر سکتا ہے۔

اکثر قانونی نظاموں نے عدلیہ کو اختیار دیا ہے کہ وہ نظر ثانی (Review) کرے کہ آیا مقننہ کی جانب سے بنائے جانے والے قوانین آئین کے مطابق ہیں جبکہ دیگر قانونی نظام ایسی کسی آئینی نظر ثانی کی گنجائش نہیں دیتے۔ دونوں نظاموں میں، البتہ، مناسب چیک لگائے جاسکتے ہیں قانونی افعال کی آئینی اہمیت کو یقینی بنایا جاسکے۔

چند قانونی نظاموں میں، پراسیکیوٹر ہر اس جرم یا ضرر کو پراسیکیوٹ کرتے ہیں جو ان کے علم میں آتا ہے جبکہ دیگر قانونی نظاموں میں پراسیکیوٹر کو ایک درجے کا صوابدیدی اختیار ہے۔ دونوں نظاموں میں، البتہ، فوجداری قانون عملداری ضروری اور قابل پیش گوئی ہوگی۔

ایک ڈنڈے سے ہانکنے والا کوئی حل نہیں

مختصر یہ کہ، اس سوال کا کوئی ایک سیدھا جواب نہیں ہو سکتا کہ کس طرح سے قانون کی حکمرانی کے تقاضے پورے کئے جاسکتے ہیں۔ البتہ، بہت سے طریقوں سے ایسا کیا جاسکتا ہے۔ ایسے قانونی نظام جو اصولوں کے متن اور اداروں کے اعتبار سے آگے پیچھے ہو سکتے ہیں، یکساں حد تک قانون کی حکمرانی کے تقاضوں کو پورا کر سکتے ہیں۔ چنانچہ کوئی بھی قانونی نظام ایسا نہیں ہے جو ایک یونیورسل قابل اطلاق ماڈل کے طور پر قانون کی حکمرانی کے لئے اپنایا جاسکے۔ دوسرے لفظوں میں، کوئی ایسا قابل اطلاق فارمولہ ممکن نہیں ہے جو مخصوص قانونی اصولوں کے تناظر میں قانون کی حکمرانی کے عمومی تقاضے پورے کر سکے۔

اس کا یہ مطلب بھی ہے کہ کسی سیاستدان کو ایسا نہیں سوچنا چاہئے کہ واحد اس کا قومی (ملکی) ماڈل ہی قانون کی حکمرانی پر کاربند ہے۔ یہ دیگر ممالک کے ساتھ قانونی تعاون کے زمرے بڑی اہمیت کی بات ہے۔، خاص طور پر جب ایسے تال میل کا مقصد ان ممالک میں قانون کی حکمرانی کو کھڑا کرنا یا مضبوط کرنا ہوتا ہے۔

نسبت پسندی (Doctrine of Relativism) کی آگاہی

بعض اوقات کچھ قانونی اصول اور انتظامات قانون کی حکمرانی کے بنیادی تقاضوں کو ملایا میٹ کر رہے ہوتے ہیں۔ اس لئے ایسی صورت میں کسی کا نسبت پسند ہونا اچھی بات نہیں ہے۔ اگر ججوں کو بغیر کسی حفاظی تدبیر کے براہ راست انتظامیہ مقرر کرے اور اگر انتظامیہ اپنی مرضی سے ججوں کو نکال باہر کر سکتی ہو تو قانون کی حکمرانی کا احترام نہیں ہو سکتا۔ اگر لوگوں کو پکڑ کر ہفتوں جج کے سامنے پیش کئے بغیر جیل میں ڈالا جاسکتا ہے تو قانونی حکمرانی کا گلا گھونٹا جا رہا ہے۔ اگر حکومت کے افعال شہریوں کے لئے سرکاری طاقت کے استعمال عدالتی چھان بین اور جائزے سے مبرا ہوں تو قانون کی حکمرانی خلط ملط ہو جائے گی۔

2.3 قومی (ملکی) سطح پر قانون کی حکمرانی کیونکر ناگزیر ہے؟

حکام اور عوام کا قانون کے تابع ہونا کئی لحاظ سے ضروری ہے۔ قانون کی حکمرانی مختلف مقاصد کا مرقع ہوتی ہے جو اکثر ایک دوسرے سے منسلک ہوتے ہیں۔

2.3.1 اختیار کے استعمال پر امتناع

اگر تمام نہیں تو بہت سی ریاستوں میں حکومت کے پاس شہریوں پر بے بہا اختیار ہوتا ہے۔ ان کے پاس سزا کا یا انہیں منفی طور پر روکنے کا اختیار ہوتا ہے۔ یہ ٹیکس لگاتی ہیں۔ یہ مالی اعانت یا دیگر فائدے پہنچاتی ہیں۔ حکومتی اختیار شہریوں کی زندگی پر گہرے اثرات رکھتا ہے۔

اگر حکام قانون کے مطابق اور اس کی عملداری کو یقینی بنانے کے ذمہ دار ہیں تو اختیار کا استعمال قانونی حدود کے تابع ہے۔ قانون کی حکمرانی صوابدید کو روکتی اور اختیار کے غلط استعمال میں رکاوٹ ڈالتی ہے، دوسرے الفاظ میں ایسے اعمال کو نکیل ڈالتی ہے جو من مرضی، یک طرفہ، متعصب، ذاتی خواہش اور اناد پر مبنی ہوں۔ یہ سب سے بڑی وجہ ہے کہ کیوں قانون کی حکمرانی ناگزیر ہوتی ہے۔

یہ واضح ہے کہ شہری ایک طرفہ اختیار کی عدم موجودگی سے فائدہ اٹھاتے ہیں۔ لیکن ایسا دیگر وجوہات کی بنا پر بھی ضروری ہوتا ہے۔ غیر ملکی سرمایہ کار، مثال کے طور پر، ایسے ملک میں دلچسپی نہیں دکھاتے جہاں ہر سرکاری کام میں رشوت کا

بازار گرم ہو یا جب جائیداد کا تحفظ افسران کی منشا پر منحصر ہو۔

ایک ایسا ملک جو سرمایہ کاری کا فروغ چاہتا ہے وہ اس صورت کا میاب ہو سکتا ہے اگر وہ یقینی بنائے کہ معاشی سرگرمیاں واضح اور مستحکم قوانین کے تابع ہیں، یہ کہ قانونی چارہ جوئیاں دستیاب ہیں، یہ کہ فیصلوں پر انحصار کیا جاسکتا ہے، اور یہ کہ حکام قوانین کے مطابق عمل کرتے ہیں۔ حکومتی اختیار کو قانون کے تابع کرنا کاروباری اور مزدوروں کے حقوق کے لئے سودمند ہوتا ہے۔

2.3.2 قانونی پراعتمادی اور آزادی

ایک اور اہم چیز جو قانون کی حکمرانی کو یقینی بناتی ہے وہ پراعتماد ماحول ہوتا ہے۔ باہمی اعتماد کی اولین شرط قانون کی حکمرانی ہوتا ہے۔

اگر حکومت قانون کے مطابق اختیار کو استعمال کرتی ہے تو شہری اندازہ لگا سکتے ہیں کہ حکومت کب اور کس طرح اختیارات کا استعمال کرے گی اور یہ کہ آیا اور کیسے ان کے افعال پر رد عمل دے گی۔ شہری ایک پرسکون ماحول میں اپنے کاروبار میں صرف اسی صوت جاسکتے ہیں کہ انہیں یقین ہو کہ انہیں نامساعد کاروائی، جیسے کہ جرمانے، قید یا دیگر جبری حکومتی مداخلت کا سامنا نہیں کرنا پڑے گا۔ انہیں اس قابل بھی ہونا چاہئے کہ فائدے یا اعانت حاصل کر سکیں جو حکومت متعلقہ قانون سازی کے تحت مہیا کرنے کی پابند ہوتی ہے۔

اگر قانون کی حکمرانی کا احترام ہے تو ہر ایک شخص دوسرے سے ہمہ وقت قانون کے مطابق عمل کرنے کی توقع کر سکتا ہے۔ اسے یہ بھی علم ہوتا ہے کہ مسئلہ پیدا ہونے کی صورت میں کون سا قانون لاگو ہوتا ہے۔ یہ حقیقت کہ ایک آزاد اور غیر جانبدار عدلیہ اور قانون نافذ کرنے والی ایجنسیاں جہاں کہیں قانون کے خلاف رویہ دیکھیں چارہ جوئی کرتی ہیں اور اس کو پریقین بنانے میں اپنا کردار ادا کرتی ہیں۔

یہ بات خاص طور پر اس وقت اہم ہو جاتی ہے جب کسی کو ایسے اشخاص سے کاروبار کرنا پڑے جس کو وہ پہلے سے نہیں جانتا۔ پراعتماد ہونے سے لوگ مختصر مدت اور طویل المدت میل جول بناتے ہیں۔ دوسری باتوں کے علاوہ یہ معاشی سرگرمیوں کے لئے فائدہ مند ہوتا ہے۔ قانون کی حکمرانی اس اعتبار سے معاشی ترقی کو سہولت بہم پہنچاتی ہے۔

اس معاشرتی فائدے کے علاوہ، پراعتما دی ذاتی بہتری کے لئے بھی سودمند ہوتی ہے۔ اگر لوگوں کو یقین ہو کہ وہ کیا کر سکتے ہیں اور دوسرے ان کے افعال پر کیا رد عمل دیں گے تو انہیں احساس رہتا ہے کہ وہ مختصر مدت اور طویل مدت کے فیصلے کرتے ہوئے ان پر عمل کر سکیں۔ اپنی زندگی کی منصوبہ بندی کرنے کی یہ اہلیت آزادی کا ایک اور پہلو ہے۔ اس میں شک نہیں کہ یہ آزادی دیگر عوامل جیسے غربت کے سبب فریب کاری میں مبتلا کر سکتی ہے۔ لیکن وہ ایک اور معاملہ ہے اور قانون کی حکمرانی کی قدر کی اہمیت کو کم نہیں کر سکتی کیونکہ بعض مرتبہ غربت بھی قانون کی حکمرانی کی عدم موجودگی کا نتیجہ ہوتی ہے۔

2.3.3 مساوی سلوک

تیسری قدر جو قانون کی حکمرانی یقینی بناتی ہے وہ مساوی سلوک ہوتا ہے۔ اگر حکام اور جج قانون کا نفاذ انصاف سے کریں۔ وہ لوگوں کو علیحدہ علیحدہ ٹریٹ نہ کریں جو قانون کی نظر میں برابر ہوتے ہیں۔ وہ تعصب، کرپشن یا غلط مزاج کے سبب کسی ایک شخص یا ایک گروہ کو علیحدہ سے ٹریٹ نہیں کریں۔ قانون کی حکمرانی جزوی طور پر انصاف کے بنیادی تاثر پر مبنی ہوتی ہے، یعنی مقدمات کا مساوی جائزہ لیا جاتا ہے۔

یہ بات ذہن نشین رہے کہ انصاف کا تصور اس امر کا متقاضی ہے کہ جو برابر ہوں ان کے ساتھ مساوی سلوک ہونا چاہئے، لیکن یہ اصول اس طرف اشارہ نہیں کرتا کہ قانون کی نظر میں کسے برابر تصور کیا جائے۔ البتہ جیسا کہ عام طور پر سمجھا جاتا ہے بیسویں صدی نے مختلف قانونی نظاموں میں امتیاز کا بتدریج خاتمہ کیا ہے۔ مثلاً خواتین، نسلی اقلیتیں، معذور اور بچے عام طور پر زیادہ حقوق کے حقدار ہیں اور ہر قانونی نظام میں برابری کی سطح پر دیکھے جاتے ہیں۔

تفریق کا یہ بتدریج خاتمہ بین الاقوامی معاہدوں سے توثیق اور ترویج پاتا ہے، جیسے کہ، اس تناظر میں اقوام متحدہ، ہر طرح کے نسلی امتیاز کے خاتمے کے بین الاقوامی معاہدے، خواتین کے خلاف ہر طرح کی تفریق کے خاتمے کا معاہدہ، بچوں کے حقوق کا معاہدہ، ہجرت کرنے والے ورکرز اور ان کے خاندانوں کے حقوق کے تحفظ کا بین الاقوامی معاہدہ، اور معذوری کے حامل افراد کے حقوق کا معاہدہ شامل ہیں۔

نتیجتاً، باقاعدہ قانون کی حکمرانی تقاضا کرتی ہے کہ مساوی لوگوں سے قانون میں برابری کا سلوک کیا جائے۔ یہ گارنٹی کرتا ہے کہ قانونی اعتبار سے کوئی بھی کسی امتیاز کا شکار نہ ہو۔

یہ نہیں کہا جاسکتا ہے کہ مشکلات موجود نہیں ہیں۔ مثال کے طور پر، خواتین کی آزادی اور قانون کی حکمرانی پر ضرورت سے زیادہ زور نہیں دیا جاسکتا ہے۔

3 بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکمرانی

3.1 بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکمرانی کا مطلب

قانون کی حکمرانی کا تصور قومی (ملکی) سطح پر فروغ پایا ہے۔ روایتی طور پر یہ بین الاقوامی قانون میں عام اور زیادہ مستعمل اصطلاح نہیں ہے۔ گزشتہ چند دہائیوں سے، البتہ، یہ قبول عام ہوا ہے کہ بین الاقوامی قانونی اور سیاسی نظام بھی قانون کی حکمرانی کا احترام کرتے ہیں۔

قومی (ملکی) اور بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکمرانی کے بنیادی معنی میں کوئی فرق نہیں ہے۔ دونوں صورتوں میں، قانون کی حکمرانی کا مطلب ہے کہ قانون کا احترام ہونا چاہئے۔ بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکمرانی کا حقیقی نہیں بلکہ بنیادی طور پر ریاستوں اور بین الاقوامی تنظیموں پر لاگو ہوتا ہے۔ لیکن یہ فرق قومی (ملکی) اور بین الاقوامی سطح پر مخصوص معنی میں کوئی قدغن عائد نہیں کرتا۔ بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکمرانی کا مطلب ہے کہ بین الاقوامی قانون کی اس کے تابعین یعنی ریاستوں اور بین الاقوامی تنظیموں کی جانب سے عزت ہونی چاہئے۔ بہت سے مثالوں میں یہ افراد اور پرائیویٹ اداروں پر بھی لاگو ہوتا ہے۔

یہ بات اہم ہے کہ قومی (ملکی) قانونی اور سیاسی نظام اور بین الاقوامی سوسائٹی میں نمایاں فرق ہوتا ہے۔ قومی (ملکی) سطح پر، قانون کی حکمرانی ریاست اور شہریوں کے مابین پیرینہ تعلق پر لاگو ہوتا ہے۔ قانون کی حکمرانی، ایک بڑی حد تک، اس سمجھ بوجھ کا نام ہے کہ کس طرح بھرپور اختیار رکھنے والی ریاست کو منظم ہونا چاہئے اور عمل کرنا چاہئے۔

قومی قانونی نظام کے برعکس بین الاقوامی سطح پر شہری اور ریاست کے تعلق جیسا کوئی نظام موجود نہیں ہے۔ بین الاقوامی سوسائٹی 190 سے زائد خود مختار ریاستوں اور ایک بڑی تعداد میں بین الحکومتی تنظیموں پر مشتمل ہے۔ ایسی کوئی بھی ”سپر سٹیٹ“ (Super State) یا ”عالمی حکومت“ نہیں ہے جس کی تمام ریاستیں اور تنظیمیں ماتحت ہوں۔

آئے قانون سازی کو ایک مثال کے طور پر لیتے ہیں۔ قومی (ملکی) سطح پر، قانون کو ریاست اور اس کے ادارے بناتے ہیں۔ بین الاقوامی سطح پر، ایسی کوئی مرکزی قانون ساز ادارہ نہیں ہوتا۔ اس کے بجائے، قانون سازی ریاستوں اور بین الاقوامی تنظیموں کی مشترکہ کاوش ہے۔ بین الاقوامی قانون کے دو بنیادی ماخذ ہیں: رواجی قانون اور معاہداتی قانون۔

رواجی قانون (Customary law) ممالک کے درمیان ان ریاستی معمولات پر مشتمل ہوتا ہے جس کو اس ریاست کے شہری بکثرت عمل میں آنے والے طرز عمل کے طور پر تسلیم کرتے ہیں۔ اس لئے رواجی قانون کا انحصار اس پر ہوتا ہے جسے ریاستیں اصولوں کے طور پر ماننے کو تیار ہوتے ہیں۔ اگر عمومی طور پر ریاست معترض ہو تو وہ اصول رواجی قانون کا نہ تو حصہ بنے گا اور نہ ہی ختم ہوگا۔

معاهداتی قانون کا تعلق اس اصول سے ہوتا ہے جس کو معاہدے تسلیم کرتے ہیں اور جسے لاطینی زبان میں pacta sunt servanda کہتے ہیں۔ چنانچہ، معاهداتی قانون دو ریاستوں کے مابین مختلف معاملات پر (دوطرفہ) معاہدوں یا کثیرالریاستی (کثیرالجہتی معاہدوں) پر مشتمل ہوتا ہے۔ ریاستیں ان معاہدوں کی پابند نہیں ہوتیں جس میں وہ فریق نہ ہوں یا جن کے اصولوں پر ان کے تحفظات ہوتے ہیں۔

بعض صورتوں میں معاهداتی قانون رواجی بین الاقوامی قانون کے میثاق کا پر تو بھی ہوتا ہے۔ اس کے برعکس، وہ معاہدے جو ریاستی آبادی کی اکثریت نے توثیق کئے ہوتے ہیں عموماً رواجی بین الاقوامی قانون کہلاتے ہیں اور ایک اعتبار سے ان ریاستوں پر بھی لاگو ہوتے ہیں جنہوں نے اس کی توثیق نہیں کی ہوتی۔ ڈپلومیٹک اور کونسلر تعلقات پر ویانا کنونشن، 1949 کا جینوا کنونشن، جسے اکثر بین الاقوامی انسانیت کا بنیادی قانون کہا جاتا ہے، اس ضمن میں مخصوص انسانی حقوق کے معاہدے ہیں۔

کچھ معاہدے، خاص طور پر انسانی حقوق کے دائرے میں، بہت سی ایسی شقوں کے حامل ہوتے ہیں جو مختلف تشریحات کے لئے کھلے ہوتے ہیں۔ بین الاقوامی عدالتیں، جیسے کہ انسانی حقوق کی یورپی عدالت اور انسانی حقوق کی انٹر امریکن عدالت، اور ان کے علاوہ مانیٹرنگ کے ادارے، جیسے خواتین کے خلاف تفریق کے خاتمے کے لئے اقوام متحدہ کی کمیٹی، نے ایسے معاہدوں کے متاثر کن نظام اور سفارشات مرتب کی ہیں۔ تاہم، یہ کھلے اصول ٹیکنالوجی کے میدان میں ہونے والی ترقی، بین الاقوامی سیکورٹی، اور اخلاقی اقدار میں بُعد کے باعث تشریح سے متعلق سوالات کھڑے کرتے رہیں گے۔

ہم قانون کی عملداری کو بھی دیکھ سکتے ہیں۔ قومی (ملکی) سطح پر، عملداری، پراسیکیوشن اور قانون کی خلاف ورزی پر سزا ریاست کی ذمہ داری ہے۔ بین الاقوامی سطح پر، کوئی پولیس فورس نہیں، نہ ہی سزائوں کا کوئی یونیفارم نظام ہے، یا چند

استثناؤں کے ساتھ، پراسیکیوٹنگ آفس کے ہم پلہ کوئی شے ہے۔ اس کے بجائے، عملداری بڑی حد تک اپنی مدد آپ کے تحت ہے۔ ریاستیں فیصلہ کرتی ہیں آیا کوئی ایکشن لے یا معاونت کرے۔ اس سلسلے میں اقوام متحدہ کی سلامتی کونسل کا کردار اس کی دفعہ 3.2.3 میں درج ہے۔

جیسا کہ قبل ازیں بتایا گیا ہے کہ قومی (ملکی) اور بین الاقوامی قانونی نظاموں میں یہ فرق قانون کی حکمرانی کے بنیادی معنی میں کوئی تبدیلی نہیں لاتا۔ نہ ہی قانون کی حکمرانی کے تقاضوں میں کوئی بنیادی تبدیلی کرتے ہیں۔ لیکن یہ تفریق اس اعتبار سے اہم ہے کہ بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکمرانی کا تصور کچھ زیادہ سنجیدہ چیلنجوں کا سامنا ہوتا ہے۔

3.2 بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکمرانی کے تقاضے

3.2.1 بین الاقوامی قانون کو مشترکہ، قابل رسائی، صاف اور آئندہ کے متعلق ہونا چاہئے

بین الاقوامی سوسائٹی میں قانون کی حکمرانی تقاضا کرتی ہے کہ قوانین کو مشترکہ کیا گیا ہے، قابل رسائی ہیں، صاف اور آئندہ سے متعلق ہیں اور یہ کہ قانون سازی کا عمل واضح اصولوں سے رہنمائی پاتا ہے۔ اس سلسلے میں قومی (ملکی) اور بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکمرانی میں فرق نہیں ہوتا ہے۔

پہلی نظر میں، قومی (ملکی) قانون کے مقابلے میں بین الاقوامی قانون کو زیادہ چیلنجوں کا سامنا کرنا پڑتا ہے کیونکہ جیسا کہ پہلے بیان کیا گیا وہاں کوئی مرکزی قانون ساز ادارہ نہیں ہوتا جسے رسائی، واضح پن اور بین الاقوامی قانون کی یقینیت کے لئے ذمہ دار ٹھہرایا جاسکے۔ اس کے بجائے بین الاقوامی قانون میں یقینیت کا انحصار بہت سی ریاستوں پر ہوتا ہے جو معاہدے کرتی ہیں اور رواجی قانون تشکیل دیتی ہیں۔

دراصل یہاں خدشات بھی ہیں۔ معاہدے سمجھوتے اور سودے بازی کا نتیجہ ہوتے ہیں اور ان میں ہمیشہ وضاحت نہیں ہوتی ہے۔ بہت سے ایسے باہمی اور کثیرالجہتی معاہدے ہیں کہ ریاستوں کے لئے تمام فرائض و حقوق کا خیال رکھنا مشکل ہوتا ہے۔ اس لئے یہ بتانا اہم ہے کہ بین الاقوامی معاہدوں کے ذخیرے سے مدد حاصل کی جاسکتی ہے۔ خاص طور پر اقوام متحدہ کے معاہدوں کے ذخیرے کا اس ضمن میں حوالہ دیا جاسکتا ہے۔

مثال کے طور پر انسانی حقوق کے دائرے میں کچھ معاہدوں میں بہت سی ایسی شقیں موجود ہیں جن کی مختلف تشریحات ممکن ہیں۔ البتہ، جیسا کہ اوپر ذکر کیا گیا ہے، بہت سے معاہدوں پر نظر رکھنے والے ادارے کسی معاہدے کی تشریح کے لئے عمومی رائے ہی اختیار کرتے ہیں جس کے لئے وہ ادارہ خاص طور پر بنایا گیا ہوتا ہے اور معاہدے کی شقوں میں جس کی وضاحت موجود ہوتی ہے۔ کچھ ایسے ادارے نظائر بھی قائم کرتے ہیں جن کی بنیادی انفرادی شکایات پر کیے گئے فیصلے ہوتے ہیں۔

رواجی قانون عام طور پر واضح ہوتا ہے لیکن مشہور ہے کہ تفصیل کی سطح پر غلط ہوتا ہے۔ بین الاقوامی قانون کے مسائل پر قومی (ملکی) ججوں کے فیصلے عام طور پر لوگوں کے علم میں نہیں ہوتے ہیں، اگرچہ اس کی پر قابو کی بھرپور کوشش کی جاتی ہے۔ قانون کے عمومی اصول پر ہونے والے کام کو مرتب نہیں کیا گیا ہے۔

ایسے بہت سے مسائل قومی (ملکی) سطح کے قانونی نظام میں بھی پائے جاتے ہیں۔ اس کے باوجود کہ جو کچھ ابھی بیان کیا گیا ہے کسی بھی معاملے پر انسانی حقوق کے حوالے سے مختلف تشریحات کے ضمن میں ابہام پایا جاتا ہے۔ البتہ، ان مسائل کو قومی (ملکی) یا بین الاقوامی سطح پر غیر ضروری طور پر بڑھا چڑھا کر بیان نہیں کرنا چاہئے۔

گزشتہ کچھ عرصے میں پیدا ہونے والے تحفظات بین الاقوامی قانون کے اصولوں اور اداروں کے پھیلاؤ سے متعلق ہیں۔ ممتاز مبصرین دلیل دیتے ہیں کہ بین الاقوامی قانون پارہ پارہ ہونے کے عمل سے دوچار ہے۔ دوسرے الفاظ میں اس کا مطلب یہ ہے کہ یہ بہت سے صوابدیدی نظاموں میں تحلیل ہو چکا ہے۔ کچھ حلقوں کا خدشہ ہے کہ اصل مسئلہ یہ ہے کہ قواعد بڑی حد تک عدم تسلسل کا شکار ہیں اور ان کے مابین تضادات کو حل کرنا انتہائی مشکل ہے، اور یہ کہ بین الاقوامی قانون میں شفافیت، واضح پن، اور یقین بری طرح سے زیر بار ہے۔

البتہ اس معاملے پر اقوام متحدہ کے ادارے انٹرنیشنل لاء کمیشن کی حالیہ رپورٹ میں کہا گیا ہے کہ قواعد، نظاموں اور اصولوں کے میل جول سے ایسے طریقے اور تکنیکیں گڑھی جاسکتی ہیں جن سے ان خطرات پر قابو پایا جاسکتا ہے۔

یہ بات بھی قابل توجہ ہے کہ بین الاقوامی قانون زیادہ موثر نہیں ہے۔ معاہدوں کے قانون (Law of Treaties) پر 1969 کا ویانا کنونشن ان مسائل کے حوالے سے اصولوں کا ایک سیٹ پیش کرتا ہے جو نتائج، تشریح اور معاہدوں کی منسوخی سے متعلق ہے۔ معاہداتی قانون اس حوالے سے لائق تحسین ہے کہ قانون بنانے کے عمل کو قانون کی

حکمرانی کے تناظر میں زیادہ واضح کیا گیا ہے۔

مزید برآں، انٹرنیٹ نے معاہداتی قانون کو قابل رسائی بنا دیا ہے۔ مثال کے طور پر، اقوام متحدہ کے معاہدوں کا مجموعہ انٹرنیٹ پر دستیاب ہے۔ چند فیصلہ ساز اداروں کے فیصلے خوب اچھے طریقے سے شائع ہوتے ہیں اور ان پر سیر حاصل تجزیہ اور تبصرہ موجود ہے۔ انٹرنیشنل کورٹ آف جسٹس یا انٹرنیشنل کریمنل ٹریبونلز کے نظائر اس حوالے سے مثال کے طور پر پیش کئے جاسکتے ہیں۔

یہ خوبیاں اور خامیاں نہ تو جامع ہیں اور نہ ہی پوری وضاحت دے پاتی ہیں۔ اس کی عدم مرکزیت کی نوعیت کے باوجود، بین الاقوامی قانون کے بارے میں تاثر ہے کہ ایک بڑی حد تک کم از کم انسانی حقوق کے قانون، لیبر لاء، معاشی قانون، سمندروں کا قانون، اور ریاست کی ذمہ داری کے قانون کے حوالے سے ان ٹھوس بنیادی معاملات میں یقینیت اور واضح پن موجود ہے۔

اس کا مطلب یہ نہیں کہ آسودہ خاطر ہو جایا جائے۔ بین الاقوامی قانون کے حوالے سے واضح پن، رسائی اور یقینیت میں پیش رفت ہونا بھی چاہئے اور ہو بھی سکتا ہے۔ ان تقاضوں کو پورا کرنے کے لئے بین الاقوامی قانون کا سب سے بڑا چیلنج نہیں ہے۔

3.2.2 ایک آزاد اور غیر جانبدار عدلیہ

بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکمرانی کے لئے ایک بڑا چیلنج پرامن طریقوں سے تنازعات کا حل ہے۔

عام طور پر سمجھا جاتا ہے کہ بین الاقوامی معاشرے میں پرامن طریقے سے تنازعات کا حل دو طریقوں سے ہوتا ہے: ایک سفارت کاری اور دوسرا قانونی چارہ جوئی کا ہوتا ہے۔ بہت سے تنازعات سفارت کاری کے ذریعے حل ہوتے ہیں، یعنی کہ، مذاکرات، عہدوں، انکوائری اور مصالحت کے ذریعے حل کئے جاتے ہیں۔ لیکن اگر سفارت کاری درپیش تنازعہ حل کرنے میں ناکام یا غیر موثر ہو جائے تو فریقین قانونی چارہ جوئی کا راستہ اختیار کر سکتے ہیں۔ دوسرے الفاظ میں تیسرے ادارے یعنی ایک جج کے حوالے کر دیتے ہیں۔

بین الاقوامی سوسائٹی میں قانونی چارہ جوئی کے طریقوں کی کمی نہیں ہوتی۔ عمومی طور پر یہ دلیل دی جاتی ہے کہ بہت

کم کی بجائے بہت زیادہ مشینری موجود ہے۔

قانونی چارہ جوئی ثالثی کے طور پر ہو سکتی ہے۔ مثال کے طور پر معاملہ ثالثی کی مستقل عدالت یا کسی خاص مقدمے میں ثالثوں کی تقرری سے ایسا ہو سکتا ہے۔ اسے عدالتی حل کی شکل میں لاگو ہو سکتا ہے۔

تعریف (Definition) کے اعتبار سے کل ملا کر 15 بین الاقوامی اور علاقائی عدالتیں ہیں جن میں سے اکثر کی مستقل حیثیت ہے۔ ان مستقل عدالتوں میں بین الاقوامی عدالت برائے انصاف (International Court of Justice, The Hague) شامل ہے جو اقوام متحدہ کا سب سے بڑا عدالتی عضو ہے۔ اسی طرح سمندری قانون پر بین الاقوامی ٹریبونل ہے، بین الاقوامی فوجداری عدالت ہے، یورپی عدالت برائے انصاف ہے، یورپی عدالت برائے انسانی حقوق ہے، بین الامریکہ عدالت برائے انسانی حقوق ہے، اور افریقی عدالت برائے انسانی و عوامی حقوق ہے۔

یہ تصور غلط ہے کہ بین الاقوامی قانون میں عدالتیں، پینل اور دیگر عدالتی ادارے آزادی اور غیر جانبداری سے عنقا ہیں۔ بین الاقوامی عدالت برائے انصاف پیشہ وارانہ ساکھ اور اپنے ججوں کی اہلیت کے حوالے سے بہت تکریم کی نگاہ سے دیکھی جاتی ہے اور یہی حال درج بالا عدالتوں کا ہے۔ بین الاقوامی عدالت برائے انصاف تمام ریاستوں کے لئے دستیاب ہے جو کورٹس سٹیج کی فریق ہیں، یعنی کہ، ان تمام ریاستوں کے لئے جو اقوام متحدہ کی اراکین ہیں اور مخصوص شرائط کے تحت نان ممبر ریاستیں ہیں۔

بین الاقوامی سطح پر عدالتوں کے لئے سب سے بڑا چیلنج ان کا اختیار سماعت ہے۔ قومی (ملکی) قانون میں، قانونی نقطہ نظر سے یہ ناقابل قبول ہوگا اگر کسی جھگڑے سے متعلق فریقین از خود فیصلہ کریں کہ آیا ایک عدالت ان کا مقدمہ سننے اور فیصلہ کرنے کا اختیار سماعت رکھتی ہے۔ ایسے نظام کا ناگزیر نتیجہ یہ ہوگا کہ تنازعات کا فیصلہ نہ ہو سکے گا۔

ظاہر ہے، قومی (ملکی) سطح پر قانون کی حکمرانی تقاضا کرتی ہے کہ عدالتوں کے پاس لازمی اختیار سماعت ہو۔ اس کا مطلب ہے کہ وہ غیر جانبدار معیار پر فیصلہ کریں اور ملوث فریقین کی رضامندی کی تابع نہ ہوں کہ آیا وہ عدالتیں ان کا مقدمہ سننے اور فیصلہ کرنے کی اہل ہیں۔

درج بالا بعض بین الاقوامی عدالتیں لازمی اختیار سماعت رکھتی ہیں۔ یورپی عدالت برائے انسانی حقوق سادہ وجہ کی بنا پر مثال کے طور پر پیش کی جاسکتی ہے کہ ریاستیں کونسل آف یورپ کی اراکین نہیں ہو سکتیں اگر یورپی عدالت برائے انسانی

حقوق کے لازمی اختیار سماعت کو قبول نہیں کرتی ہیں۔ لیکن دیگر عدالتیں لازمی اختیار سماعت نہیں رکھتی ہیں اور مقدمہ سننے کے لئے فریقین کی رضامندی کی متقاضی ہوتی ہیں۔ ان میں عالمی عدالت برائے انصاف بھی شامل ہے۔

اس کا نتیجہ یہ ہے کہ مدعا علیہ ریاستیں اگر چاہیں تو مدعی ریاستوں کے ساتھ تنازعات کے حل کے لئے بین الاقوامی عدالت برائے انصاف کی راہ میں کسی عدالتی طریقے یا ایک طرفہ حل کے طور پر رکاوٹ کھڑی کر سکتی ہیں۔ لہذا تنازعات تصفیہ طلب رہیں گے۔

اگر بین الاقوامی قانون کی مداخلت پر حتمی فیصلے نہیں ہوتے تو ایک عمومی عدم اطمینان کو جنم دے گا اور یوں بین الاقوامی قانون کی عملداری کو متاثر کرتا چلا جائیگا۔ یہ ایک واضح حقیقت ہے کہ سفارت کے ذریعے تنازعات سے بچا جاسکتا ہے یا ان کو حل کیا جاسکتا ہے، اگر ایسے ہی مقدمے پر عالمی عدالت انصاف کی جانب سے ایک واضح فیصلہ پہلے سے موجود ہو۔

اس سلسلے میں یہ ذہن نشین رہنا چاہئے کہ بین الاقوامی عدالت انصاف کے قانون کے آرٹیکل 36 کے پیرا گراف 2 میں ایک شق موجود ہے جس کے تحت ان ریاستوں کے خلاف عدالت کے اختیار سماعت پر اپنی رضامندی دے سکتی ہیں جو پہلے ہی اس ضمن میں اپنی ذمہ داری کا اظہار کر چکے ہوں۔ فی الحال یہ شق بہت زیادہ موثر نہیں ہے۔ اب تک صرف 67 ریاستوں نے عدالت کے اس لازمی اختیار سماعت کو قبول کیا ہے۔ افسوس کی بات ہے کہ ان میں سے بھی بہت سی ریاستوں نے وسیع تحفظات کا اظہار کر چکی ہیں اور جن ریاستوں نے اس حوالے سے ذمہ داری کو قبول کیا ہے وہ بھی فریب نظر کا شکار ہیں۔

یہ بات واضح ہے کہ بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکمرانی یقینی بنانے کا راستہ یہ ہے کہ بین الاقوامی عدالت کے قانون (Statute) کے آرٹیکل 36 پیرا گراف 2 کے تحت عالمی عدالت انصاف کے لازمی اختیار سماعت کو عمومی طور پر قبول کیا جائے۔ اس سلسلے میں یورپ ایک ماڈل کے طور پر سامنے آسکتا ہے کیونکہ ریاستیں یورپی یونین اور کونسل آف یورپی یونین میں شامل نہیں ہو سکتی ہیں اگر وہ بالترتیب لگزمبرگ میں واقع یورپی عدالت انصاف اور سٹراسبرگ میں واقع یورپی عدالت برائے انسانی حقوق کے اختیار سماعت کو تسلیم نہیں کرتی ہیں۔ البتہ یہ بات قابل غور ہے کہ تمام یورپی ریاستوں نے عالمی عدالت انصاف کے اختیار سماعت کو قبول نہیں کیا ہے۔

اصولوں اور اداروں بشمول عدالتوں کے پھیلاؤ سے ایک اور اہم مسئلہ یہ پیدا ہوا ہے کہ جج صاحبان بین الاقوامی قانون کو یکساں انداز میں تشریح اور لاگو کرنے میں بہت مشکل کا سامنا کرتے ہیں۔ لیکن اس چیلنج پر قابو پانے کے لئے قومی (ملکی) اور بین الاقوامی سطح پر دوسری عدالتوں کے فیصلوں سے رہنمائی لینا شروع کر دی ہے اور یوں کثیرالسطح یا کثیر النظام تال میل کو یقینی بنایا ہے۔ اس سے عالمی قانون کے نفاذ میں بڑے تضادات اور بے یقینی کا خاتمہ ہوگا۔

3.2.3 اطمینان بخش نفاذ

ایک مشہور بین الاقوامی ماہر قانون لوئس بینکن نے ایک مرتبہ لکھا تھا: ”غالباً معاملہ یہ ہے کہ تقریباً تمام ریاستیں بین الاقوامی قانون کے تمام اصولوں اور ہر وقت اس سے جڑی ذمہ داریوں کو ملحوظ خاطر رکھتی ہیں۔“

اگرچہ بین الاقوامی قانون کی خلاف ورزیاں ہوتی رہتی ہیں اور اکثر و بیشتر مشتبہ بھی ہوتی ہیں اور عام طور پر زیر بحث بھی رہتی ہیں، جواز خود اصول کو ثابت کرتی ہیں۔ اکثر آرزو اور پریکٹیشنر تسلیم کرتے ہیں کہ بین الاقوامی قانون پر عام طور پر عمل درآمد کیا جاتا ہے۔ اس لئے اس کا نفاذ کوئی بڑا مسئلہ نہیں ہے۔

تاہم اس کے باوجود صورت حال قابل اطمینان نہیں ہے۔ جیسا کہ اس سے اوپر درج کیا گیا ہے، کوئی ایسی مرکزی قانون نافذ کرنے والی ایجنسی نہیں ہے جو بین الاقوامی معاشرے میں نفاذ کی اہلیت رکھتی ہو۔ اگرچہ ایسے ادارے ہیں جو یہ اختیار اور اتھارٹی رکھتے ہیں کہ بین الاقوامی قانون کا تحفظ، یا تحفظ کی کم از کم کوشش اور عمل درآمد یقینی بنائیں۔ لیکن ایسے بہت سے ادارے غیر موثر ہو سکتے ہیں۔

ان اداروں میں سے نمایاں ادارہ اقوام متحدہ کی سلامتی کونسل ہے جو اگر ضروری ہو تو بزور بازو اقدامات کرنے کا اختیار رکھتی ہے اگر وہ سمجھے کہ عالمی امن کو خطرہ لاحق ہے یا اس کی بحالی کی ضرورت ہے۔

لیکن سب کے ساتھ اس کا یکساں سلوک نہ ہونا سوالات کھڑے کرتا ہے اور اکثر اوقات سلامتی کونسل پر دوہرے معیار کا الزام لگتا ہے۔ اس کی ایک وجہ یہ ہے کہ کونسل کی راہ میں اس کے مستقل اراکین کی جانب سے ویٹو کے حق کا استعمال رکاوٹ بن جاتی ہے اور یہی وجہ ہے بین الاقوامی قانون کی خلاف ورزی غیر حل طلب رہتی ہے۔ بعض معاملوں میں بشمول مستقل اراکین کے کونسل کے اراکین از خود یا این چارٹر کی خلاف ورزی کرتے ہیں۔

مزید برآں، جبکہ یو این سیکورٹی کونسل جیسے ادارے بین الاقوامی قانون کی خلاف ورزی کو درست کرنے کا اختیار رکھتے ہیں جو بین الاقوامی سوسائٹی کے عمومی مفادات بالخصوص امن اور سلامتی سے متعلق ہے۔ مشکل سے ہی کوئی ایسی مشینری موجود ہے جو دوریاستوں کے تنازعے کی صورت میں یو این چارٹر کے دائرہ کار سے باہر ہو۔ یہ بھی کہ عالمی عدالت انصاف کے اختیار سماعت کی رضا کارانہ نوعیت کی وجہ سے اختلافات کا عدالتی حل بھی عام طور پر دستیاب نہیں ہوتا ہے۔

اس کا نتیجہ یہ ہوگا کہ بہت سے ”نجی“ معاملات میں ان ریاستوں کو جن کے ساتھ قانون کی نظر میں زیادتی ہوئی ہے، اپنی مدد آپ کے اصول کے مطابق خود سے کوئی قدم اٹھانا پڑے گا۔ مثال کے طور پر ریاستیں قانونی مدافعتی اقدامات لے سکتی ہیں جسے جوابی کارروائی کہا جاتا ہے اور اس میں معاشی اور سفری پابندیاں اور سفارتی تعلقات منقطع کرنا شامل ہیں۔ وہ ایسے اقدامات بھی کر سکتے ہیں جو بذات خود غیر قانونی ہوتے ہیں لیکن جو دوسرے فریق کے پہلے سے پابندیوں جیسے غیر قانونی کام سے جواز پاتے ہیں۔

اپنی مدد آپ کا البتہ مسئلہ یہ ہے کہ بعض صورتوں میں غیر مساوی ہوتا ہے چونکہ ان اقدامات کا انحصار ریاستوں کی طاقت کے فرق پر ہوتا ہے۔ یہ معاملہ بھی ناقابل اعتماد ہے کیونکہ کوئی بھی آزاد اور نیوٹرل تھرڈ پارٹی نہیں ہے جو فیصلہ کر سکے کہ آیا بین الاقوامی قانون کی خلاف ورزی ہوئی ہے یا نہیں۔ تنازعوں کا حل اختیار کا نہیں بلکہ قانون کا معاملہ ہے۔

3.3 بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکمرانی ناگزیر کیوں ہے؟

یہ عام طور پر کہا جاتا ہے کہ عالمی سطح پر قانون کی حکمرانی انہی مفادات کے تابع ہوتی ہے جو قومی (ملکی) سطح پر ہوتے ہیں۔ اس تناظر میں، عالمی سطح پر قانون کی حکمرانی ریاست اور متاثرہ شہریوں میں برابری اور قانونی چارہ جوئی کو فروغ دیتی ہے اور یکطرفہ اختیار کے استعمال کو محدود کرتی ہے۔ البتہ دیگر ایسی بہت سے وجوہات ہیں کہ ایسا کیوں ضروری ہے کہ ریاستیں، ادارے اور افراد عالمی قانون کی اتباع کرتے ہیں۔

سب سے پہلے یہ کہ روایتی طور پر عالمی قانون ان اصولوں اور اداروں کا مجموعہ ہے جن کا مقصد ریاستوں کی برادری میں امن اور سلامتی قائم کرتے ہوئے اسے پائیدار بنیادوں پر استوار کرنا ہے۔ مزید برآں، اس کی شاخوں میں سے ایک انسانی قانون کا مقصد شدت پسند تنازعات کے دوران جنگ کے دوران انسانیت کے تحفظ کو یقینی بنانا ہوتا ہے۔

یہ عام طور پر تسلیم کیا جاتا ہے کہ عالمی قانون کی عدم موجودگی یا اس کی عمومی خلاف ورزی کی صورت میں امن اور استحکام کا حصول اگر ناممکن نہیں تو مشکل ضرور ہوتا ہے۔ ایک شورش زدہ عالمی معاشرہ قانون کی حکمرانی کے تابع معاشرے کے مقابلے میں زیادہ متشدد ہوگا۔ یہ بھی واضح ہے کہ اگر انسانی حقوق کا احترام نہ ہو تو جنگ وحشیانہ عمل سے بڑھ کر عمل ہو جاتا ہے۔

مزید یہ کہ، بین الاقوامی قانون کا عالمی اور علاقائی مسائل کو حل کرنے کی کوشش کرتا ہے۔ عالمی جرائم، عالمی دہشت گردی، ناقص فنانشل مارکیٹوں اور ماحولیات (ماحولیاتی اور سمندری آلودگی، گلوبل وارمنگ، جنگلی حیات کو لاحق خطرات، ایٹمی اور دیگر مضر صحت موادوں سے زندگی کو لاحق خطرات) اس کی واضح مثالیں ہیں۔ اکیلی ریاستیں ایسے مسائل کو حل کر سکتی ہیں اور نہ ہی کم کر سکتی ہیں اور اس کے لئے عالمی تعاون اور قوانین کی ضرورت ہوتی ہے۔ بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکمرانی علاقائی اور عالمی مسائل کو ایک دوسرے کے قریب کرتا ہے۔

بین الاقوامی قانون دنیا بھر میں انسانی حقوق سے بھی منسلک ہوتا ہے۔ یہ درست ہے کہ قومی (ملکی) آئینی قانون میں بھی ان حقوق کو یقینی بنایا جاتا ہے لیکن ایسا ہونے کے باوجود بھی قومی (ملکی) انسانی حقوق کا قانون عالمی انسانی حقوق کے قانون سے جلا پاتا ہے۔

اسی طرح عالمی قانون، عالمی انسانی حقوق کی عدالت اور دیگر مانیٹرنگ کے نظام قومی (ملکی) سطح پر انتظامی شعبے پر ایک اضافی چیک کا کردار ادا کرتے ہیں اور یوں قومی (ملکی) سطح پر چیک اینڈ بیلنس کو فروغ دیتے ہیں۔ ان نکات کی مزید وضاحت اگلے حصے میں کی گئی ہے۔ یہاں صرف یہ کہنا کافی ہوگا کہ عالمی قانون کی اطاعت قومی (ملکی) سطح پر انسانی حقوق کے تحفظ میں کلیدی کردار ادا کرتی ہے۔

درج بالا نکات میں ایک بات مشترکہ طور پر موجود ہے کہ عالمی سطح پر قانون کی حکمرانی انفرادی انسانی حقوق کے مفادات کا تحفظ کرتی ہے۔

4 قومی (ملکی) اور عالمی سطح پر قانون کی حکمرانی کا باہمی انحصار

4.1 دونوں سطحوں کے مابین تعلق

ہم نے دیکھا ہے کہ قومی (ملکی) اور بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکومت میں بہت کچھ مشترک ہے۔ قانون کی حکومت کا دونوں جگہوں پر ایک ہی مطلب ہے، یعنی قانون کی اطاعت ہونی چاہئے۔ دونوں سطحوں پر ان کی خصوصیات بھی ایک سی ہیں۔ لیکن ایک آزاد اور غیر جانبدار عدلیہ قوانین کی نوعیت، واضح پن اور قابل رسائی ہونے کے بارے میں بتاتی ہے اور سب پر یکساں طور پر لاگو ہوتا ہے۔

لیکن آیا بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکومت کا وہی مطلب ہے جو قومی (ملکی) سطح پر ہے؟ کیا بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکومت قومی (ملکی) سطح پر فائدہ مند ہو سکتی ہے؟ کیا بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکومت کو قومی (ملکی) سطح پر قانون کی حکومت سے تقویت ملتی ہے؟

ماضی میں، قومی (ملکی) اور بین الاقوامی سطحوں کے مابین یہ تعلق بیان نہیں کیا گیا تھا۔ البتہ ان دنوں قومی (ملکی) اور بین الاقوامی قانون کو علیحدہ علیحدہ نہیں دیکھا جاتا ہے، کم از کم قانون کے تمام شعبوں کی حد تک ایسا ہی ہے۔ وہ بہت حد تک باہم متصل ہوتے جا رہے ہیں۔

اس کی بڑی مثال آئینی قانون کی ہے جو جہاں تک شہریوں کے حقوق کا تعلق ہے، کافی حد تک بین الاقوامی انسانی حقوق پر غالب نظر آتے ہیں۔ مثال کے طور پر، ان دنوں یہ تصور کرنا مشکل ہے کہ کسی ملک کا نیا آئین بین الاقوامی قانون میں انسانی حقوق کے دستاویزات کا حوالہ دینا نظر نہ آئے۔ بعض صورتوں میں، آئین بیان کرتے ہیں کہ بین الاقوامی قانون قومی (ملکی) قانون کا حصہ ہے۔

اس کے علاوہ اس زمرے میں دوسری مثالیں ماحولیاتی اور سرمایہ کاری کے فروغ کے متعلقہ قوانین ہیں۔ درحقیقت، یہ، اہم ہے ان سیاستدانوں کے لئے جن کا تعلق قومی سطح پر قانون سازی سے ہے کہ مختلف شعبوں میں بڑھتے ہوئے معاہدوں نے قومی (ملکی) سطح پر قانون سازوں کی آزادیوں کو کافی حد تک محدود کر دیا ہے۔ قومی (ملکی) سطح پر قانون سازی کا ایک بڑا عنصر آج یہ ہے کہ قانون ان معاہدوں کی پاسداری میں ہو جن کو ریاست ایک فریق ہے۔ اس کی

مثال اور وضاحتیں آئی پی یو کی اشاعت اکیسویں صدی میں پارلیمان اور جمہوریت میں دیکھی جاسکتی ہیں جو کہ اس گائیڈ کے آخر میں دی گئی ہیں۔

یہ عنصر انسانی حقوق کے میدان میں خاص طور پر اہم ہے۔ اس لئے، یہ تعین کرتے ہوئے کہ آیا قانون سازی ملک کے آئین کے مطابق ہے، اس بات کا اہتمام بھی ہونا چاہئے کہ آیا یہ بین الاقوامی معاہدوں کی پاسداری کے عین مطابق ہے۔

یہ بھی اہم ہے کہ قومی (ملکی) پارلیمان بین الاقوامی انسانی حقوق کی عملداری کی مانیٹرنگ اور نگرانی کو یقینی بناتی ہیں۔ درج بالا آئی پی یو کی اشاعت واضح کرتی ہے کہ مختلف ریاستوں بشمول افریقہ اور جنوبی امریکہ میں یہ کام کیسے ہوتا ہے، خاص طور پر بزاریل میں علاقائی انسانی حقوق کے معاہدے کا تذکرہ بے جا نہ ہوگا۔ پارلیمانوں کے لئے بہت سی سفارشات بھی ہیں جو انسانی حقوق کے اداروں اور قانون سازی پر عالمی ورکشاپ میں بتائی گئی تھیں اور جو 2004 میں البوجہ میں منعقد ہوئی تھی۔ اسی طرح ایک حوالہ نام نہاد پیرس پرنسپلز کا بھی ہے جو این ایچ آر آئیز کے قانون سے متعلقہ ہے اور جسے جنرل اسمبلی نے 20 دسمبر 1993 کو قرارداد نمبر 48/134 کے طور پر اپنایا تھا۔

یہ کہنے کی ضرورت نہیں کہ بین الاقوامی قانون کے تمام عناصر قومی (ملکی) قانون میں بھی ملحوظ خاطر رکھے جاتے ہیں اور یہ معاملہ دو طرفہ ہوتا ہے۔ مثال کے طور پر، اگر ایک ریاست دوسری ریاست کے سیلف ڈیفنس میں مداخلت کرتی ہے تو سب سے اہم قانونی اصول یو این چارٹر اور بین الاقوامی رواجی قانون میں دیکھے جاسکتے ہیں۔ یہ قومی (ملکی) قانون کا ایشو نہیں ہے۔

یہ بھی کہ عالمی عدالت انصاف ہی ایسے مقدمے کو حل کرنے کی مجاز ہوگی اور کسی ملک کی عدالت کو یہ اختیار حاصل نہیں ہے۔ یہ بات کہ آیا عالمی عدالت انصاف کسی خاص مقدمے کی سماعت کا اختیار رکھتی ہے، ایک الگ بحث ہے۔ اسی طرح، اگر کسی قطعہ اراضی اور میونسپل حکومت کے مابین یہ تنازع جنم لیتا ہے کہ آیا اول الذکر کسی عمارت کی اجازت کا حقدار ہے تو قومی (ملکی) عدالتوں میں قومی (ملکی) قانون ہی قابل عمل ہوگا۔ ایک عالمی عدالت اس مقدمے پر نظر ثانی نہیں کر سکتی ہے۔

یہ ایک الگ بحث ہے کہ ایسے مقدمے میں قابل اطلاق قانون سازی کو بین الاقوامی قانون سے ہم آہنگ ہونا

چاہئے۔ مثال کے طور پر اگر کوئی قومی (ملکی) اعلیٰ عدالت کی رولنگ یورپی کمیشن برائے انسانی حقوق کے طے شدہ معیار سے متصادم ہو تو معاملہ یورپی عدالت برائے انسانی حقوق میں اٹھایا جاسکتا ہے۔ اگر وہ عدالت سمجھتی ہے کہ کنونشن کی خلاف ورزی ہوئی ہے تو بہت سے معاملوں میں اس کا مطلب ہوگا کہ متذکرہ ریاست کو اپنا قومی (ملکی) قانون تبدیل کرنا ہوگا تاکہ ایسے تصادم کو دوبارہ ہونے سے بچا جاسکے۔

مثال کے طور پر، ایک مقدمے میں یورپی عدالت برائے انسانی حقوق اس نتیجے پر پہنچی کہ یورپی کنونشن برائے انسانی حقوق کے آرٹیکل 6 کی خلاف ورزی ہوئی ہے کیونکہ ایک عدالت تک رسائی ممکن نہ تھی جو حکومتی ادارے کے فیصلوں پر نظر ثانی کرتی جس نے ایک شخص کے شہری حقوق اور ذمہ داریوں کو متاثر کیا ہے۔ ایک اور مقدمے میں کورٹ اس نتیجے پر پہنچی کہ ایسے افراد جن کو گرفتاری کے بعد رہا کر دیا گیا یا جن پر لگائے جانے والے الزامات ختم کر دیئے گئے ہوں، کا ڈی این اے ٹیسٹ کنونشن کے تحت پرائیویسی کے حق کی خلاف ورزی ہے۔ دونوں مقدموں میں قومی (ملکی) سطح پر قانون سازی کا اقدام ضروری تھا۔

چنانچہ یہ نتیجہ نکالا جاسکتا ہے کہ قومی (ملکی) اور بین الاقوامی سطح پر یہ بڑھتا ہوا تال میل دونوں کو بڑی حد تک مضبوط اور توانا بناتا ہے۔

4.2 قومی (ملکی) سطح پر قانون کی حکمرانی کیونکر بین الاقوامی قانون پر منحصر ہے

بین الاقوامی قانون کا اکثر قومی (ملکی) سطح پر قانون کی حکمرانی میں بہت عمل دخل ہوتا ہے۔ جیسا کہ متذکرہ بیانے سے ظاہر ہے، یہ صورت حال بین الاقوامی انسانی حقوق کے قانون کے تناظر میں زیادہ صائب ہے۔ یہ قانون ریاست کے اس کے اپنے شہریوں اور شخص آزادیوں، بشمول آزادی اظہار، اجتماع اور عبادت کی آزادی (جو کہ شہری اور سیاسی حقوق کے بین الاقوامی معاہدے کے آرٹیکل 6 سے 12 میں درج ہیں)، کے حامل شہریوں کے زمرے میں اختیارات کو محدود کرتی ہے۔ بین الاقوامی انسانی حقوق قومی (ملکی) سطح پر ایک آزاد اور غیر جانبدار عدلیہ کا بھی تقاضا کرتا ہے۔ اس ضمن میں اس معاہدے کا آرٹیکل 14 دیکھا جاسکتا ہے۔

انسانی حقوق

لگ بھگ تمام ریاستوں نے عالمی انسانی حقوق کے معاہدوں پر دستخط کئے ہیں اور اس کی توثیق کی ہے۔ چنانچہ مثال کے طور پر، اس وقت (اگست 2012) معاشی، سماجی اور ثقافتی حقوق کے معاہدے پر 160 فریق اور شہری اور سیاسی حقوق کے عالمی معاہدے پر 167 فریق ہیں۔ اسی طرح علاقائی انسانی حقوق کے معاہدے بھی ہیں جن کی بہت سی ریاستیں فریق ہیں۔ کسی سیاستدان کے لئے اہم ذمہ داری یہ ہے کہ وہ اس کی ریاست کون سے انسانی حقوق کے معاہدوں کی فریق ہے۔

اس کے علاوہ، بہت سے انسانی حقوق کے قوانین نے بین الاقوامی رواجی قانون کی شکل اختیار کر لی ہے۔ یہ بڑے پیمانے پر تسلیم کیا جاتا ہے کہ آج انسانی حقوق پر عالمی ڈیکلریشن بین الاقوامی رواجی قانون کی حیثیت اختیار کر چکا ہے۔ اس کا مطلب ہے کہ ریاستیں بنیادی انسانی حقوق کی پاسداری کی پابند ہیں خواہ انہوں نے متعلقہ معاہدوں پر دستخط کر کے ان کی توثیق کی ہے یا نہیں۔ چنانچہ انسانی حقوق کے عالمی قوانین قومی سطح پر قانون کے موثر ہونے کا پیمانہ ہونے چاہئے۔

بین الاقوامی قانون کی فوقیت

بین الاقوامی قانون قومی (ملکی) قانون پر فوقیت رکھتا ہے۔ ریاستوں کی ذمہ داری ہے کہ بین الاقوامی قانون کے مطابق عمل کریں اور اس کی خلاف ورزیوں سے اجتناب کرے، چاہے اس کا ارتکاب مقننہ، انتظامیہ یا عدلیہ کی جانب سے ہو۔ اس کا مطلب ہے کہ ریاستیں بین الاقوامی قانون کی خلاف ورزی کے لئے آئینی قانون کی صورت میں قومی (ملکی) قانون کا دفاع استعمال نہیں کر سکتا ہے۔ دوسرے الفاظ میں، بین الاقوامی قانون سے بچا نہیں جاسکتا ہے اس کو قومی (ملکی) قانون کی مدد سے روند نہیں جاسکتا ہے۔

بین الاقوامی قانون، بالخصوص انسانی حقوق کا قانون، اس لئے قانون کی حکومت کو یقینی بناتا ہے۔ قانون کی حکمرانی کے تناظر میں اگر قومی (ملکی) قانونی نظام میں خلا موجود ہو تو بین الاقوامی قانون کو چارہ جوئی کے طور پر استعمال کیا جاسکتا ہے۔

مخصوص پابندیاں

حقیقت میں، بہت سی صورتوں میں تصویر بڑی حد تک بھدی نظر آتی ہے۔ بین الاقوامی انسانی حقوق کے قانون کی بھرپور قوت مختلف طریقوں سے قومی (ملکی) سطح پر محدود ہو سکتی ہے۔

اس ضمن میں پہلا مسئلہ معاہدوں کے بارے میں تحفظات کا ہے۔ جب ریاستیں کسی معاہدے کا فریق بننے کے عمل کو شروع کرتی ہیں، وہ ایسے بیان دے سکتی ہیں جس میں وہ وضاحت دے سکتے ہیں کہ اپنے حوالے سے وہ مخصوص شقوں کی تخفیف یا ترمیم چاہتی ہیں۔

اس حوالے سے ایک بڑا تضاد پایا جاتا ہے کہ انسانی حقوق کے کون سے معاہدے تحفظات کے تابع ہو سکتے ہیں، خاص طور پر ان انسانی حقوق کے معاہدوں کے حوالے سے جن کا بین الاقوامی رواجی قانون کا سٹیٹس ہوتا ہے۔ بہت سے حلقے دلیل دیتے ہیں کہ یہ تحفظات انسانی حقوق کے معاہدوں کے اغراض و مقاصد کے برخلاف ہے۔ تاہم اصولی طور پر یہ واضح ہے کہ بین الاقوامی انسانی حقوق پر تحفظات قومی (ملکی) سطح پر قانون کی حکمرانی کیلئے درست نہیں ہے۔

قومی (ملکی) سطح پر اطلاق

دوسرا معاملہ ریاستوں کے اندر بین الاقوامی قانون اور قومی (ملکی) قانون کے مابین تعلق ہے۔ جیسا کہ اوپر بتایا گیا کہ اس میں کوئی شک نہیں کہ بین الاقوامی قانون قومی (ملکی) قانون پر فوقیت رکھتا ہے اور یہ کہ ریاستیں بین الاقوامی قانون کو مقدم اور محترم رکھنے کی ذمہ دار ہیں۔ لیکن سوال یہ ہے کہ آیا ایسا ممکن ہے کہ بین الاقوامی انسانی حقوق کے قانون کو شہریوں کی جانب سے دوسرے شہریوں یا ریاستوں کے ساتھ تنازعات میں استعمال کر سکتے ہیں۔ اس سوال کو تین طریقوں سے دیکھا جاسکتا ہے۔

یک وجودی یا دوہرا نظام (The monistic and the dualistic system)

اس معاملے پر بحث کرتے ہوئے ان دونوں نظاموں میں موجود فرق کو واضح کر لینا چاہئے تاکہ قومی (ملکی) سطح کے یک وجودی یا دوہرے نظام کے تناظر میں معاہدے کے قانون کو دیکھا جاسکے۔ یہ اہم ہے کہ مقننہ میں سیاستدان کو دیکھنا

چاہئے کہ ان میں سے کون سے نظام سے ان کی ریاست کا تعلق ہے۔

خاص طور پر یک وجودی نظام میں سب سے اہم اثر یہ ہوتا ہے کہ ریاست کی جانب سے توثیق شدہ معاہدے اپنے الفاظ کے مطابق قومی (ملکی) قانون کے طور پر لازمی ہو جاتے ہیں۔ مثال کے طور پر اگر ایک ریاست ایک شہری کے بین الاقوامی معاہدہ برائے شہری و سیاسی حقوق کے تحت آزادی اظہار کے حق کی خلاف ورزی کرتی ہے تو وہ شہری قومی (ملکی) عدالت میں اپنے حق کی خلاف ورزی پر ریاست کو چیلنج کر سکتا ہے۔ یہاں بین الاقوامی انسانی حقوق کا قانون خود سے رو بہ عمل ہوتا ہے۔ اس کا قومی (ملکی) قانونی نظام پر براہ راست اثر ہوتا ہے۔ یہ خود کا نظام کے تحت قومی (ملکی) قانونی نظام میں جذب ہو جاتا ہے۔ عدالتوں کی جانب سے بین الاقوامی قانون کا اطلاق بغیر کسی مخصوص اطلاقی قانون سازی کے ہو سکتا ہے۔

ایک دوسرے نظام میں بین الاقوامی معاہدوں کے تحت معاہدوں کو قومی (ملکی) قانون میں تبدیل اور مدغم ہونا چاہئے تاکہ یکساں نتائج حاصل کئے جاسکیں۔ بنیادی طور پر اس کا مطلب ہے کہ ایسی ریاست اپنی قومی (ملکی) قانون سازی پر نظر ثانی کے بغیر بین الاقوامی قانون کی توثیق نہیں کر سکتی تاکہ معاہدے کے قواعد و ضوابط سے اپنے آپ کو ہم آہنگ کر سکے۔

البتہ دونوں صورتوں میں معاہداتی پابندیوں کا اطلاق دیگر ریاستوں کے ساتھ تعلقات پر بھی ہوتا ہے۔ اس کا مطلب ہے کہ معاہدوں کی پاسداری کی خلاف ورزی کے تناظر میں ریاستیں جزوی طور پر ایک دوسرے کو جوابدہ ہوتی ہیں۔ چنانچہ اگر ایک ریاست مثال کے طور پر ایک شہری کے آزادی اظہار کے حق کی خلاف ورزی کرتی ہے جس کی ضمانت بین الاقوامی معاہدہ برائے شہری و سیاسی حقوق یقینی بناتا ہے، تو وہ ریاست اس معاہدے کی دیگر فریق ریاستوں کو جوابدہ ہے۔

اگر ایک دوسرے نظام میں معاہدے کی ایک فریق ریاست نے معاہدے کی ذمہ داریوں کو باقاعدہ طور پر اپنے قانون کو نہیں ڈھالا اور اس ذمہ داری سے ادغام نہیں کیا تو اپنے حق کی خلاف ورزی پر کوئی شہری اس بین الاقوامی قانون کی خلاف ورزی کو قومی (ملکی) عدالت قانون میں ریاست کے خلاف لے جانے میں مشکل کا سامنا کرے گا۔ البتہ، معاملے کی نوعیت کے حساب سے، خاص طور پر بین الاقوامی انسانی حقوق کی عدالتوں میں بین الاقوامی مانیٹرنگ کے اداروں کی جانب سے ضرور کوئی چارہ جوئی یقینی بنائی جاسکتی ہے۔

اسی طرح ایک تیسری درمیانی پوزیشن بھی ہے۔ اس تھیوری کے تحت، بین الاقوامی قانون ایک منفرد نظام کا حصہ تصور کیا جاتا ہے جو مخصوص حالات میں اس قابل ہوتا ہے کہ بغیر اطلاقی قانون سازی کے اندرونی طور پر لاگو کیا جاسکے۔ اکثر ریاستوں نے اس پوزیشن کو تسلیم کیا ہوا ہے۔ بین الاقوامی قانون یہ لازمی قرار نہیں دیتا کہ ان میں سے کوئی ایک طریقہ استعمال کیا جائے۔ اصولی طور پر وہ تمام کے تمام قابل قبول ہیں۔ تاہم بنیادی خوبیوں اور خامیوں کو مد نظر رکھنا ضروری ہوتا ہے۔

دوہرے نظام کی بڑی کمزوری یہ ہوتی ہے کہ قومی (ملکی) قانونی نظام میں بین الاقوامی قانون کی قوت نافذہ کا انحصار اس پر ہوتا ہے کہ معاہدے کی توثیق کے علاوہ ریاست کیا قدم اٹھاتی ہے۔ ایک ریاست نہ صرف یہ فیصلہ کرتی ہے کہ کب بین الاقوامی قانون کو قومی (ملکی) قانون کا حصہ بنانا ہے بلکہ یہ فیصلہ بھی کرتی ہے کہ اسے کس حد تک اپنے نظام کا حصہ بنانا ہے۔

دوسرے الفاظ میں، یہ ممکن ہے کہ قومی (ملکی) قانون میں بین الاقوامی قانون کو ڈھالنے اور ادغام کرنے کا عمل سرے سے ہی نہ ہو اور اگر ہو بھی تو بھی محدود دائرے کی حد تک ہو یا پھر بہت آہستہ روی کے ساتھ ایسا ہو۔ یہ حقیقت ہے کہ ادغام کے عمل کو ایک ریاست بین الاقوامی قانون کے ہاتھوں اپنے اختیار کو محدود کرنے کے طور پر دیکھتی ہے، خاص طور پر انسانی حقوق کے قانون کے تناظر میں، اس لئے اس میں حیرانی کی کوئی بات نہیں اگر انسانی حقوق کے طرفدار یہ بحث کرتے نظر آتے ہیں کہ یک وجودی نظام یا درمیانی پوزیشن کو دوہرے نظام کے مقابلے میں ترجیح ہونی چاہئے۔

البتہ یک وجودی اور درمیانی نظام کا بڑا مسئلہ یہ ہوتا ہے کہ وہ قومی (ملکی) عدالتوں پر بہت زیادہ بوجھ ڈال دیتے ہیں۔ بین الاقوامی قانون کا بھونپو ہونے کے تقاضے کا محققہ پورے کرنے کیلئے ججوں کو بین الاقوامی قانون کی بھرپور واقفیت اور اسے لاگو کرنے میں مہارت ہونی چاہئے۔ ایک اضافی تشویش یہ ہوتی ہے کہ مختلف ریاستوں میں جج صاحبان بہت بڑے فرق کے ساتھ بین الاقوامی قانون کی تشریح کرتے ہیں۔

استدلال کا عمومی اطلاق eneral application of the reasoning in this

section)

جیسا کہ ظاہر ہے کہ اس حصے کی تشریح کرتے ہوئے قومی (ملکی) قانون کو کیونکر بین الاقوامی قانون پر منحصر ہونا چاہئے۔ تاہم یہ واضح ہونا چاہئے کہ دیگر بہت سے ایسے ایریا بھی ہیں جہاں یہ توجیہہ لاگو ہوتی ہے۔ مثال کے طور پر اس ضمن میں انٹلکچوئل پراپرٹی کے تحفظ کے بین الاقوامی قانون یا ورلڈ ٹریڈ آرگنائزیشن (ڈبلیو ٹی او) کے تحت کثیر الجہتی معاہدوں کا حوالہ دیا جاسکتا ہے جو نہ صرف تجارت بلکہ دیگر بہت سے شعبوں کا احاطہ بھی کرتے ہیں۔ اس ضمن میں ڈبلیو ٹی او ڈسپیوٹ سیٹلمنٹ میکانزم کا حوالہ دیا جاسکتا ہے جو ایک بین الاقوامی میکانزم ہے اور اطلاق کے حوالے سے اقدامات تجویز کرتا ہے۔

4.3 بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکمرانی قومی (ملکی) قانون پر منحصر کیوں ہے

اس موضوع کا دوسرا پہلو یہ ہے کہ بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکومت قومی (ملکی) سطح پر قانون کی حکومت سے مستفید ہوتی ہے۔ دراصل، یہ لگتا ہے کہ بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکومت کا زیادہ تر انحصار اس پر ہوتا ہے کہ قومی (ملکی) سطح پر قانون کی حکومت کو کس طرح لاگو کیا جا رہا ہے۔

حکومتوں اور قانون سازوں کا کردار

قانون کی حکمرانی کے لئے حکومتوں اور قومی قانون سازوں کا کردار بہت اہم ہوتا ہے۔ خاص طور پر یہ بنیادی بات ہے کہ حکومتوں کی جانب سے اپنائے جانے والے معاہدے اور قومی آئینی قانون کے مطابق ان کی پارلیمنٹوں کی جانب سے ان کی توثیق احسن طریقے سے قومی سطح پر لاگو ہوتا ہے۔ اس حوالے سے 4.1 اور 4.2 حصوں کا حوالہ دیا جاتا ہے۔

ایک بہت سنجیدہ سوال

اس تناظر میں ایک اہم سوال کا حوالہ دینا بھی ضروری ہے جس کا تعلق قومی (ملکی) اور بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکمرانی میں باہمی تعلق سے ہے۔ سیکشن 3.2.3 میں اس حقیقت کا حوالہ دیا گیا ہے کہ بعض معاملات میں سلامتی کونسل کے اراکین، بشمول مستقل اراکین، نے اقوام متحدہ کے چارٹر کی خلاف ورزی کی ہے۔

اس ضمن میں ایک افسوسناک مثال 2003 میں عراق کی جنگ ہے۔ اس وقت یہ ممالک بین الاقوامی اور قومی (ملکی) قوانین کی خلاف ورزی کر کے اس جنگ میں کودے تھے۔

اس وقت ان ممالک کو یقین تھا کہ ان کے قومی مفاد قانون کے برخلاف طاقت کے استعمال کے متقاضی ہیں۔ وہ قانون کی خلاف ورزی کے لئے تیار تھے۔ اور ایک مثال انسانی حقوق کے قوانین کی خلاف ورزی میں دہشت گردی کے خلاف اٹھائے جانے والے اقدامات ہیں۔

یہ بہت سنجیدہ سوال ہے جسے مستقبل میں بین الاقوامی امن اور سلامتی کے لئے بھرپور طریقے سے زیر بحث لانا چاہئے۔ تاہم اس مختصر سی گائیڈ میں اس کی تفصیل ممکن نہیں ہے۔ البتہ مسئلے کا تذکرہ نہ کرنا بددیانتی ہوگی۔

قانون کی حکمرانی کو ہر وقت تمام لوگوں پر کئی طور پر نافذ ہونا چاہئے۔ یہ ان لوگوں پر نافذ کرنا آسان ہے جن سے آپ متفق ہوں لیکن اگر لوگ ان تصورات اور افعال کے پیروکار ہوں جن سے آپ کو سخت اختلاف ہو تو بحث شروع ہونے کا خطرہ ہوتا ہے کہ قانون کی حکمرانی ایسے لوگوں پر لاگو نہیں ہو سکتی ہے۔

اختصار کے ساتھ یہ کہا جاسکتا ہے کہ بین الاقوامی امن اور سلامتی کونسل کی یقینی بنانے کے لئے بڑی ریاستوں، خاص طور پر سلامتی کونسل کے مستقل اراکین کا رویہ اس ضمن میں حتمی تصور ہوگا۔ اس ضمن میں سب سے زیادہ اہمیت مغربی جمہوریوں کی ہے جو قائدانہ کردار ادا کر سکتی ہیں۔ دراصل، اس شعبے میں ان کی کارکردگی انتہائی متاثر کن ہونی چاہئے۔ بد قسمتی سے، آج کی دنیا میں ایسا ہوتا نظر نہیں آ رہا ہے۔

قومی (ملکی) عدالتوں کا کردار

بین الاقوامی قانون کے قومی (ملکی) سطح پر اطلاق کے لئے قومی (ملکی) عدالتوں کا کردار بہت اہم ہے۔ قومی (ملکی) عدالتیں اس بات کو یقینی بنانے میں کلیدی کردار ادا کر سکتی ہیں کہ ریاستیں، ادارے اور افراد بین الاقوامی قانون کے حوالے سے اپنی ذمہ داریاں پوری کریں۔ ایک اعتبار سے مستقبل میں بین الاقوامی قانون کا قومی (ملکی) سطح پر اطلاق اس کے بغیر ممکن نہ ہوگا۔

یہ کہنے کی ضرورت نہیں کہ قومی (ملکی) عدالتوں کے کردار کی اپنی حدود و قیود ہیں۔ وہ بین الاقوامی قانون کے تمام

تقاضوں بین الاقوامی قانون کے تمام تابعین کے تنازعات پر کو لاگو کرنے کی پوزیشن میں نہیں ہیں۔ لیکن ایسے معاملات ہوتے ہیں جن میں قومی (ملکی) عدالتیں اپنا کردار ادا کر سکتی ہیں۔ مثال کے طور پر ان مقدمات میں جن میں قومی (ملکی) عدالتیں دیگر ممالک کے افراد کے خلاف بنیادی انسانی حقوق کی خلاف ورزی پر اختیار سماعت استعمال کرتی ہیں۔

مزید برآں، حتیٰ کہ ان مقدمات میں بھی جہاں قومی (ملکی) عدالتیں بین الاقوامی قوانین لاگو کرنے کا اختیار رکھتی ہوں، بین الاقوامی عدالتیں حتمی اپیل کے لئے ناگزیر ہوں گی کیونکہ وہ نہ صرف بین الاقوامی قانون کی تشریح اور اطلاق کے حوالے سے یگانگت اور ہم آہنگی کو یقینی بناتی ہیں بلکہ اس لئے بھی کہ وہ قومی (ملکی) عدالتوں کے فیصلوں کے معیار پر ایک چیک کا کردار بھی ادا کر سکتی ہیں۔

مثال کے طور پر، اگر کونسل آف یورپ میں شامل تمام ریاستیں قومی (ملکی) عدالتیں بہت متحرک اور متعلقہ مقدمات میں یورپی کنونشن برائے انسانی حقوق اطلاق کے حوالے سے محتاط ہوں تو یورپی عدالت برائے انسانی حقوق کو معاہدے کی تشریح اور اطلاق کے حوالے سے حتمی فیصلہ دینے کا اختیار ہوگا۔

تاہم، اس تصور میں بہت زیادہ سچ ہے کہ بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکمرانی کے لئے قومی (ملکی) عدالتوں کا کلیدی کردار ہے۔ بہت سے ایسے مقدمات میں جن میں قومی (ملکی) عدالتیں اس بات کو یقینی بنانے میں کردار ادا کر سکتی ہیں کہ ریاستیں، ادارے اور افراد بین الاقوامی قانون کے تحت اپنی ذمہ داریاں پوری کرتے ہیں۔ دراصل، اس کی بہت سی وجوہات ہیں کہ وہ اپنا کردار مخصوص طریقے سے ادا کرتی نظر آتی ہیں۔

قومی (ملکی) عدالتیں کیا کر سکتی ہیں

سب سے پہلے، قومی (ملکی) عدالتیں بین الاقوامی عدالتوں اور دیگر بین الاقوامی تنازعات کے حل کے لئے قائم اداروں کے اختیارات میں موجود خلا کو پر کر سکتی ہیں۔

دوسرا، قومی (ملکی) عدالتیں بین الاقوامی تنازعات کے حل کے لئے ایک متبادل، فوری اور مستحال مہیا کر سکتی ہیں۔ چونکہ قانون کی حکمرانی کے لئے یہ بات لازمی ہوتی ہے کہ انصاف تک رسائی میں غیر ضروری تاخیر نہ ہو، اس لئے یہ انتہائی اہم فائدہ ہے۔

تیسرا، اکثر ریاستیں اپنے عدالتی اختیارات کو بین الاقوامی عدالتوں اور ٹریبونلوں کے ماتحت کرنے سے ہچکچاتی ہیں۔ بین الاقوامی قانون ریاست کے اختیارات پر قدغن لگاتا ہے، اور ریاستیں عمومی طور پر نہیں چاہتیں کہ سپرنیشنل عدالتوں کو اختیار دیں کہ وہ ان حدود و قیود کا سکوپ طے کریں۔ قومی (ملکی) عدالتیں عمومی طور پر زیادہ قابل قبول ہوتی ہیں۔ چونکہ زیادہ قبولیت فیصلوں کے موثر اطلاق کی راہ ہموار کر سکتی ہیں، اس لئے یہ قانون کی حکمرانی کے لئے اہم ہوتا ہے۔

چوتھا، قومی (ملکی) عدالتیں دوردراز کی عدالتوں اور اداروں کے مقابلے میں قومی (ملکی) حالات کے مطابق بین الاقوامی قانون کو اپنانے کے لئے زیادہ بہتر پوزیشن میں ہوتی ہیں۔ وہ قومی (ملکی) قانونی اقدار سے واقف ہوتی ہیں اور ان سے نبرد آزما ہونے کا زیادہ تجربہ رکھتی ہیں۔ چونکہ بہت سے بین الاقوامی اصول، خاص طور پر انسانی حقوق کے دائرے میں آنے والے قوانین، قومی (ملکی) اصولوں اور اقدار کی حساسیت کی اجازت دیتے ہیں، اس لئے نام نہاد قومی سطح پر عدالتی کارروائی کی زیادہ اہمیت ہوتی ہے۔ قومی (ملکی) عدالتوں کے فیصلے ریاست اور شہریوں کو زیادہ قابل قبول ہوتے ہیں اس لئے زیادہ آسان سے قابل نفاذ ہوتے ہیں۔

پانچواں، قومی (ملکی) عدالتیں بین الاقوامی عدالتوں اور ٹریبونلوں پر زیادہ بوجھ پڑنے سے محفوظ رکھتی ہیں۔ دراصل، یہ بہت سی وجوہات میں سے ایک ہے جو علاقائی انسانی حقوق کے معاہدوں کی متقاضی ہوتی ہے تاکہ قومی (ملکی) چارہ جوئی کے آپشن کو استعمال کر کے ہی ان معاہدوں کے لئے قائم اداروں کے پاس نظر ثانی کے لئے جایا جائے۔

تکمیل کا اصول

بین الاقوامی عدالت برائے جرائم کے قانون (Rome Statute of the International Criminal Court) میں پنہاں یہی تکمیل کا اصول کارفرما ہے کہ بین الاقوامی جرائم پر ریاستوں کا اپنا اختیار سماعت ہوتا ہے جب تک وہ اس قانون میں کارفرما اصولوں پر پابند رہیں۔ اس اصول کا مطلب ہے کہ بین الاقوامی جرائم پر ریاستوں کا اپنا اختیار سماعت ہے جب تک کہ وہ عدالتی تکمیل کی شرائط کو پورا کر رہی ہوں۔

اگر بین الاقوامی سطح پر قانون کا اصول کلی طور پر بین الاقوامی عدالتوں اور ٹریبونلوں پر ہی منحصر ہوتا تو یہ ادارے مقدمات کے بوجھ کو برداشت نہ کر پاتے جس کے نتیجے میں انصاف میں غیر ضروری تاخیر ہوتی جو انصاف سے انکار کے

متزادف ہوتا۔

تاہم یہ حقیقت ہے کہ اگر قومی (ملکی) عدالتیں درج بالا کردار ادا کرتی ہیں تو ان کا معیار انتہائی اعلیٰ ہونا چاہئے۔
 انہیں قومی (ملکی) سطح پر اوپر دی گئی بحث کے مطابق قانون کی حکمرانی کے تقاضوں کو پورا کرنا چاہئے، انہیں آزادی اور غیر
 جانبداری کو یقینی بنانا چاہئے۔ اگر شہری قومی (ملکی) عدالتوں کو کرپٹ گردانتے ہوں تو وہ بین الاقوامی سطح پر قانون کی حکمرانی
 یقینی بنانے میں اپنا کردار ادا نہیں کر سکیں گی۔

دوسرے لفظوں میں، قومی (ملکی) عدالتوں کی ورکنگ کو بہتر بنانے پر کام کرنا نہ صرف قومی (ملکی) سطح پر بلکہ بین
 الاقوامی سطح پر قانون کی حکمرانی کے لئے از حد ضروری ہے۔

5 مزید مطالعہ کے لئے حوالہ جات

راؤل ولین برگ انسٹی ٹیوٹ آف ہیومن رائٹس اینڈ ہیومنائیٹیز میں لاء اور ہیگ انسٹی ٹیوٹ فار دی انٹرنیشنلائزیشن آف لاء کی ویب سائٹوں پر درج ذیل لنک مزید مطالعہ کے حوالہ جات ہیں۔

راؤل ولین برگ انسٹی ٹیوٹ آف ہیومن رائٹس اینڈ ہیومنائیٹیز میں لاء

<http://www.rwi.lu.se/>

ہیگ انسٹی ٹیوٹ فار دی انٹرنیشنلائزیشن آف لاء

<http://www.hiil.org/>

انٹر پارلیمانی یونین کی ویب سائٹ اس پتے پر دستیاب ہے

<http://www.ipu.org/english/home.htm>

ورلڈ جسٹس پراجیکٹ کی ویب سائٹ

<http://worldjusticeproject.org/>

درج ذیل اشاعتوں کا خصوصی حوالہ دیا جاتا ہے۔

ریاست اور حکومت کے سابقہ سربراہوں کی انٹرایکشن کونسل کے 26 ویں مکمل سالانہ اجلاس کا حتمی اعلامیہ

<http://www.interactioncouncil.org/final-communicu-29>

انسانی حقوق: پارلیمنٹین کے لئے ہینڈ بک جسے آئی پی یو اور اقوام متحدہ کے ہائی کمشنر برائے انسانی حقوق

2005 نے شائع کیا

http://www.ipu.org/PDF/publications/hr_guide_en.pdf

اکیسویں صدی میں پارلیمان اور جمہوریت: گڈ پریکٹس کی گائیڈ، آئی پی یو کی اشاعت سال 2006

http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf

سلامتی کے شعبے کی پارلیمانی نگرانی: اشاعت از آئی پی یو اور جینیوا سنٹر برائے مسلح افواج کا جمہوری کنٹرول 2003

<http://www.ipu.org/PDF/publications/decaf-e.pdf>

انسانی حقوق اور پارلیمان: ہینڈ بک برائے اراکین و سٹاف: دی ویسٹرن کنسورشیم، انٹرنیشنل بار ایسوسی ایشن اور یو کے

ایڈ، 2011

http://www.ibanet.org/Human_Rights_Institute/About_the_HRI/HRI_Activities/Parliamentary_Strengthening.aspx

aspx

اقوام متحدہ کے سٹیچوز سے متعلقہ اصول (پیرس پرنسپلز)

<http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>

ورلڈ جسٹس پراجیکٹ کے تحت قائم قانون کی حکمرانی انڈیکس

<http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-ndex/>

اس گائیڈ کا مقصد سیاستدانوں کے لئے قانون کی حکمرانی کے بنیادی عناصر سے واقفیت فراہم کرنا ہے۔
قانون کی حکمرانی ایک عالمی تصور اور خواہش بن چکی ہے۔ اس کو دنیا بھر سے عوام، حکومتوں اور اداروں کی حمایت حاصل ہے۔ یہ بڑے پیمانے پر قومی (ملکی) سیاست اور قانونی نظاموں کا سنگ بنیاد سمجھا جاتا ہے۔ اس کو بتدریج بین الاقوامی تعلقات کا بنیادی جزو بھی تسلیم کیا جاتا ہے۔