



## ■ پاکستان؛ چالش‌های سیاسی و کارکرد نهاد قانونگذاری

دفتر سیاست خارجی، امور امنیتی و دفاعی

قلمروی تحت‌الحمایه انگلیس<sup>۱</sup> و تحت حکومت فرماندار کل که توسط دو انگلیسی تعیین می‌شد، اداره می‌گردید. اما موقعیت فرماندار کل بعد از استقلال تفاوت کلی داشت، به‌علاوه بعد از استقلال مجلس مؤسسانی تشکیل شد که تفاوت زیادی با مجلس مقننه هندوستان داشت. گرچه اختیارات فرماندار کل پس از استقلال هند کاهش یافت. اما به‌دلیل موقعیت خاص،

۱- پیشینه نهاد قانونگذاری در پاکستان

کشور پاکستان در پانزدهم اوت ۱۹۴۷ به‌موجب موافقت‌نامه سه‌جانبه‌ای که بین کنگره ملی هند با مسلم‌لیگ و حکومت انگلیس به امضا رسید موجودیت یافت. کسب این استقلال نتیجه تلاش‌های مسلمانان شبه قاره هند به رهبری «محمدعلی جناح» قائد اعظم بود.

قبل از استقلال این کشور به‌صورت

رئیس جمهور و تصویب بودجه را بر عهده داشت.

بر مبنای این ترکیب، بنگال شرقی در نشست مشترک دو مجلس با وجود داشتن جمعیت بیشتر، اکثریت خود را از دست می داد و این سبب رنجش بنگالی ها شد. لذا «لیاقت علی خان» گزارش مربوط به این موضوع را به تعویق انداخت. دومین گزارش و آخرین آن از کمیته اصول اساسی در دسامبر سال ۱۹۵۲ تحویل مجلس مؤسسان شد. در این زمان «لیاقت علی خان» ترور شده بود و «خواجه ناظم الدین» به عنوان نخست وزیر و «غلام محمد» به عنوان فرماندار کل تعیین شده بودند.

بر مبنای طرح سال ۱۹۵۲ دو قسمت پاکستان در ترکیب قوه قانون گذاری سهم مساوی داشتند. دولت در قبال مجلس سفلی مسئول بود و مجلس اعلی بیشتر حالت مشورتی داشت. به دلیل وجود پیاره ای از تضادها، کابینه «خواجه ناظم الدین» در سال ۱۹۵۳، علی رغم رأی اعتماد مجلس به دلیل وجود نارضایتی عمومی از کمبود ارزاق و میزان ذخیره آن منحل شد.<sup>۲</sup> به دلیل استمرار اوضاع وخیم سیاسی و اقتصادی دولت های بعدی نیز دوام چندان نیافتند. مع ذلک در این دوران

هنوز فرماندار کل با اختیارات ویژه عمل می کرد مسئولیت دفاع از کشور و موافقت نامه های راجع به تفکیک دو کشور را فرماندار امضا می کرد. در ۱۵ اوت ۱۹۴۷، قدرت فرماندار کل به مجلس مؤسسان منتقل شد. که مجلس کوچکی بود و انتخابات آن به طور غیر مستقیم توسط مجالس استانی - به ازای هر یک میلیون نفر جمعیت، یک نفر عضو - صورت می گرفت. این مجلس کار خود را با ۶۹ عضو شروع کرد که بعداً به ۷۹ نفر رسید، ۲۴ نفر از این اعضا از بنگال شرقی بودند.<sup>۱</sup> در سال ۱۹۴۸ با درگذشت «محمد علی جناح»، «لیاقت علی خان» به جانشینی وی تعیین گردید. در طول نخست وزیری «علی خان» قدم های قابل توجهی در وضع و تدوین قانون اساسی برداشته شد. «قطعنامه اهداف قانون اساسی»<sup>۲</sup> که کوششی در جهت معنا بخشیدن به مسئله تطابق عقاید اسلامی با اصول جدید بود در سال ۱۹۴۹ و «گزارش موقت کمیته اصول اساسی»<sup>۳</sup> در سال ۱۹۵۰ تهیه شد. کمیته اصول اساسی، اصلی را تصویب کرد که ساختار حکومتی را به صورت فدرال طرح نمود. طرح اولیه حکومت، دو مجلس وجود داشت. مجلس سفلی که متشکل از نمایندگان مردم بر حسب جمعیت بود و مجلس اعلی که بر مبنای تساوی نمایندگی برای هر ایالت تشکیل می شد و همچنین تصمیم گیری در امور مهم، مانند رأی اعتماد به دولت و انتخاب

۱. پاکستان، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی، ۱۳۷۰، ص ۴۴.

2. Objective Resolution

3. Interim Report of the Basic Principles

۴. همان، ص ۴۶، ۴۵.

یافت. رأی اعتماد به دولت و انتخاب رئیس‌جمهور در جلسه عمومی دو مجلس انجام می‌گرفت. بر مبنای این شیوه و راه کار قانون اساسی تهیه شد.<sup>۱</sup> بر طبق مفاد قانون اساسی جدید رئیس‌جمهور که از طریق نمایندگان دو مجلس انتخاب می‌شد، ریاست قوه مجریه را بر عهده داشت. وی هیئت وزیرانی را مأمور اجرای اختیارات خود می‌ساخت و هیئت دولت به ریاست نخست‌وزیر به‌طور دسته‌در برابر مجلس شورای ملی مسئولیت داشت. در این شیوه وزیر و وزیران بنابر تمایل رئیس‌جمهور انتخاب می‌گردیدند و نخست‌وزیر در صورت عدم احراز اکثریت در مجلس مرکزی ناگزیر به استعفا می‌شد. به موجب قانون اساسی موقت هیچ نخست‌وزیری بیش از دو بار حق انتخاب شدن را دارا نبود. تعداد اعضای مجالس استانی هر کدام سیصد و ده نماینده تعیین شد. همچنین به موجب قانون اساسی موقت مقرر گردید پس از انتخاب رئیس‌جمهور و تشکیل حکومت پارلمانی موقت، مطالعات و ترتیبات لازم برای انتخابات عمومی به عمل آید.<sup>۲</sup> در این حال «اسکندر میرزا» از طرف مجلس به ریاست جمهوری برگزیده شد.

۱. عاصمی عمید زنجانی، حقوق اساسی کشورهای اسلامی، (حزوه درسی، کارشناسی ارشد)، (تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی)، ۱۳۷۴، ص ۷۴-۷۵.

۲. پاکستان، پیشین، ص ۴۷-۴۶.

۳. عبدالعظیم ولیان، کلیاتی از اوضاع و احوال سیاسی اقتصادی پاکستان، (تهران، ۱۳۳۹)، ص ۱۳.

پراشوب، قانون اساسی موقت سال ۱۹۵۵، توسط مجلس قانون اساسی به تصویب رسید و به میزان اندکی اوضاع را بهبود بخشید. به موجب قانون اساسی ۱۹۵۵ پاکستان ضمن عضویت در جرگه کشورهای مشترک‌المنافع به صورت یک جمهوری اسلامی پارلمانی درآمد که مرکب از دو پارلمان استانی یکی در پاکستان شرقی و دیگری در پاکستان غربی و یک مجلس شورای ملی مرکزی در پایتخت (کراچی) بود.<sup>۱</sup> پس از «خواجه ناظم‌الدین»، سفیر پاکستان در واشنگتن به نام «محمد علی نگرا» به عنوان نخست‌وزیر انتخاب شد و کوشش جدیدی برای تدوین قانون اساسی جدید شروع شد. مسئله نمایندگی میان قسمت غربی و شرقی پاکستان با راه کاری که «محمد علی نگرا» داده بود حل شد. در این روش مجلس سفلی برای دو قسمت پاکستان بر حسب جمعیت تعیین شد و مجلس اعلیٰ معرف هر کدام از ایالات بود. لذا چون تعداد ایالت‌های پاکستان غربی بیشتر بود در مجلس اعلیٰ تعداد نمایندگان بیشتری می‌داشت ولی در مجموع تعداد نمایندگان دو قسمت در هر دو مجلس یکسان شد. پاکستان شرقی ۱۰ + ۱۶۵ نفر عضو و پاکستان غربی ۲۰ + ۱۳۵ نفر از مجموع نمایندگان را داشتند.

ماده دیگر این بود که اگر لایحه قانونی توسط حداقل ۳۰ درصد اعضای هر قسمت تصویب نشود رسمیت قانونی نخواهد

پاکستان شناخته شد و هند و پاکستان در سال ۱۹۷۲ معاهده صلحی برای حل و فصل صلح‌آمیز اختلافاتشان امضا کردند.<sup>۲</sup> در اکتبر ۱۹۷۲ مجلس مؤسسان شروع به کار کرد به‌زودی اعتماد عمومی در بین سران احزاب که در مجلس عضویت داشتند به وجود آمد. یک سیستم حکومتی پارلمانی فدرال با چهار واحد در مجلس قانون‌گذاری مورد توافق قرار گرفت.

نخست‌وزیر به‌عنوان نماینده اصلی حکومت در مقابل مجلس سفلی مسئول بود. رئیس‌جمهور را دو مجلس انتخاب می‌کردند. از ۱۴ اوت ۱۹۷۳ قانون اساسی جدید به‌مورد اجرا گذاشته شد و ذوالفقار علی بوتو نخست‌وزیر پاکستان انتخاب گردید.<sup>۳</sup>

### ۲- قانون اساسی جدید پاکستان

قانون اساسی فعلی پاکستان همان است که در ۲۱ فروردین ۱۳۵۲ / ۱۰ آوریل ۱۹۷۳ اعلام و در ۲۳ مرداد / ۱۴ اوت همان سال تصویب و تنفیذ گردید. این قانون اساسی که از زمان حکومت نظامی ژنرال «ضیاء الحق» در ۱۴ تیر ۱۳۵۶ / ۵ ژوئیه ۱۹۷۷ تا آذر ۱۳۶۴ / دسامبر ۱۹۸۵ معلق بود، تاکنون حدود ده بار مورد تجدید نظر و تغییر قرار گرفته و این تغییرات عموماً در جهت

در سال ۱۹۵۸ «ایوب‌خان» کودتایی علیه وی انجام داد و «اسکندر میرزا» کنار رفت. در آغاز دوره «ایوب‌خان» حکومت بدون نخست‌وزیر بود و در فوریه ۱۹۶۰ وی فرماندومی برپا کرد. که طی آن ۸۰,۰۰۰ نفر نماینده انتخاباتی پاکستان غربی و شرقی ایوب‌خان را به‌عنوان اولین رئیس‌جمهور انتخاب کردند. وی در مارس ۱۹۶۲، حکومت نظامی را برچید و یک قانون اساسی با نظام ریاست‌جمهوری را با مجلس ایالتی و فدرال برپایه مبانی دموکراتیک به وجود آورد. قانون اول مارس ۱۹۶۲ همان قانونی است که با اصلاحیه‌های متعدد و عمده همچنان اجرا می‌شود. براساس قانون اساسی ۱۹۶۲ رئیس‌جمهور را مجمع ویژه‌ای برای مدت ۵ سال به‌عنوان رئیس کشور و رئیس قوه مجریه بود انتخاب می‌کند. این قانون اساسی اصول کلی سیاسی و مبانی قانون‌گذاری در کشور را نشان می‌داد. دو اصل مهم سیاسی که در تاریخ تصویبش مهم بود یکی عدم مغایرت قوانین مصوب با احکام اسلام و دیگری برابری شهروندان در برابر قانون.<sup>۱</sup> در ۱۶ دسامبر ۱۹۷۱ پاکستان شرقی به‌عنوان کشور جمهوری خلق بنگلادش اعلام موجودیت کرد و در ۲۰ دسامبر همان سال در پاکستان غربی ژنرال «یحیی‌خان» استعفا داد و قدرت را به «ذوالفقار علی بوتو» واگذار کرد. «مجیب‌الرحمان» (رهبر حزب عوام لیگ) به‌عنوان نخست‌وزیر

1. Encyclopaedia of Britannica. Vol.17 P.76.

۲ عمید زنجانی، پیشین، ص ۲۶.

۳ پاکستان، پیشین، ص ۵۱.

داشت.<sup>۶</sup>

بنابر قانون اساسی مزبور، جمهوری اسلامی پاکستان به چهار ایالت تقسیم می‌شود این ایالات عبارتند از: ایالت پنجاب (مرکز لاهور)، ایالت سنه (مرکز کراچی)، ایالت سرحدی شمال غربی (مرکز پشاور) و ایالت بلوچستان (مرکز کوئته).<sup>۷</sup> این ایالات از نظر داخلی استقلال دارند و هرکدام دارای مجلس مقننه خاص خود هستند، که انتخابات آنها همانند انتخابات مجلس ملی، بر پایه حق رأی همه کسانی که به سن قانونی رسیده‌اند انجام می‌شود. نواحی قبیله‌نشین توسط حکومت فدرال اداره می‌شوند و وزیر اعظم یا سر وزیرهای هرکدام از ایالات در مقابل مجالس ایالتی خودشان مسئول می‌باشند. کیفیت و نحوه روابط میان حکومت‌های ایالتی در قانون اساسی ۱۳۵۲ / ۱۹۷۳ آمده است.

قانون‌گذاری در امور مربوط به دفاع، امور خارجه، پول، ارتباطات و تجارت خارجی در حوزه صلاحیت حکومت مرکزی و قانون‌گذاری در زمینه‌های آموزش، کار، بهداشت، صنعت، نظم و

افزودن هر چه بیشتر به اختیارات رئیس‌جمهور بوده است.

با تصویب قانون اساسی ۱۳۵۲ / ۱۹۷۳ شیوه حکومتی پارلمانی.<sup>۱</sup> یعنی انتخاب رئیس‌جمهور به‌طور غیرمستقیم و پارلمانی، که در دوره «ایوب‌خان» معمول بود، جای خود را به شیوه حکومت جمهوری<sup>۲</sup>، یعنی انتخاب مستقیم رئیس‌جمهور داد. این قانون اساسی با اعلام «جمهوری پاکستان» به‌عنوان «کشوری که در آن مسلمانان [شبه قاره] امکان یافته‌اند تا مطابق تعالیم عالیّه و موازین شرع اسلام زندگی کنند»، حکومت این کشور را پارلمانی، مشتمل بر دو مجلس ملی<sup>۳</sup> و سنا<sup>۴</sup> و قوه مجریه‌ای تحت نظارت رئیس‌جمهور و ریاست نخست‌وزیر تعیین می‌کرد.<sup>۵</sup>

در دیباچه این قانون اساسی نیز بر پایبندی حکومت به حفظ اصول دموکراسی، آزادی، برابری و عدالت اجتماعی براساس تعالیم اسلامی تصریح گردیده و حقوق اقلیت‌های مذهبی و قومی و نیز حقوق اساسی شهروندان، شامل تساوی حقوق زن و مرد، آزادی اندیشه و بیان، مطبوعات، برگزاری آیین‌ها و مراسم دینی، گردهمایی و تشکیل اجتماعات، تضمین گردیده است. علاوه براین، مقرر گردیده است که هیچ حکمی نباید برای بازداشت افراد، جز در صورت اتهام اقدام علیه امنیت، تمامیت، یا دفاع پاکستان، صادر گردد و چنین حکمی نیز بیش از یک ماه نفوذ قانونی نخواهد

1. Parliamentary government.

2. Presidential government.

3. National Assembly.

4. Senate Assembly.

۵. مرتضی‌الاسعدی. جهان اسلام، تهران، نشر دانشگاهی، دانشگاه تهران، ۱۳۶۹، ج ۲، ص ۱۷۷، ۱۷۶.

6. Preamble of the constitution of the Islamic Republic of Pakistan, P. 8-9.

۷. پاکستان، پیشین، ص ۶۳.

رئیس جمهور، به عنوان رئیس کشور، مقامی عمدتاً تشریفاتی داشت. کسب آرای مشورتی نخست وزیر برای رئیس جمهور الزامی بود و تمام دستورات و فرمان‌های ریاست جمهوری می‌بایست به امضا و تأیید نخست وزیر می‌رسید، با تغییرات و تجدید نظرهای مکرری که بعداً در این قانون اساسی به عمل آمد، رئیس جمهور به تدریج مقامی مقتدرتر از نخست وزیر یافت و عملاً به رئیس واقعی قوه مجریه و حکومت بدل شد. در هر حال بر طبق این قانون اساسی، رئیس جمهور پاکستان که بایستی مسلمان باشد برای مدت پنج سال به طور غیرمستقیم، توسط اجلاس مشترکی از اعضای دو مجلس ملی و سنا، انتخاب می‌شود و پارلمان این کشور با اکثریت دو سوم آرا می‌تواند وی را از مقامش برکنار کند.<sup>۱</sup>

حکومت‌های پاکستان، چه تا سال ۱۳۳۷ / ۱۹۵۸ که ظاهراً تابع شیوه‌های دمکراسی پارلمانی بوده و چه در فاصله سال‌های ۱۳۳۷ / ۱۹۵۸ تا ۱۳۵۰ / ۱۹۷۱ و از آن پس، از سال ۱۳۵۶ / ۱۹۷۷ تا ۱۳۶۴ / ۱۹۸۵ و سرانجام تا مرگ «ضیاء الحق»، که عملاً به شیوه‌های دیکتاتوری نظامی اداره می‌شد، هیچگاه خود را ملزم به رعایت دقیق قانون اساسی نمی‌دانسته‌اند و این امر تا حدود زیادی به تزلزل و بی‌ثباتی حکومت‌های این کشور می‌افزوده است.

قانون، کشاورزی، راه‌ها و بالاخره رفاه اجتماعی هریک از ایالات در حوزه صلاحیت همان ایالت می‌باشد.

شورایی موسوم به «شورای مصالح عمومی» وظیفه هماهنگ کردن سیاست‌های مرکز، ایالات و بین ایالات را برعهده دارد. نهادهای دیگری تحت عنوان «شورای ملی اقتصاد»، «کمیسیون ملی امور مالی» و «شورای تدوین ایدئولوژی اسلامی» نیز بنابر همین قانون اساسی به وجود آمده‌اند، «شورای ملی اقتصاد» که از نخست وزیر و یک نماینده از هر کدام از ایالات تشکیل می‌گردد، می‌تواند در زمینه مسائل مربوط به اقتصاد ملی به حکومت مرکزی یا هر کدام از حکومت‌های ایالتی نظر مشورتی بدهد.

استقلال قوه قضائیه تضمین شده و اعلام گردیده است که دولت مصمم است مانع تمرکز ثروت و ابزار تولید در دست عده‌ای معدود شود و با همه اشکال استثمار مبارزه کند. حکومت مجاز است در شرایط «غیر عادی» مانند زمان‌هایی که آشوب‌های داخلی و بحران‌های مالی به وجود می‌آید، به اقدامات احتیاطی متوسل شود، «غیر عادی» یا «اضطراری بودن اوضاع» بایستی از طرف پارلمان تأیید گردد.

نخست وزیر که تا سال ۱۳۶۲ / ۱۹۸۳ عملاً از هرگونه کنترل و نظارت و استیضاحی مصون بود، بر طبق این قانون حق دارد حکومت‌های ایالتی را خلع کند. بنابر قانون اساسی اولیه ۱۳۵۲ / ۱۹۷۳،

### ۳- اصلاحیه‌های قانون اساسی

اصلاحیه‌های قانون اساسی بایستی به تصویب اکثریت دوسوم اعضای مجلس ملی برسد و اکثریت مطلق اعضای سنا نیز بر آن صحنه بگذارند.

در سال ۱۳۵۴ / ۱۹۷۵ سومین لایحه اصلاحی قانون اساسی، این پیش‌بینی قانونی را، که هیچ‌گونه «حالت فوق‌العاده» یا «وضع اضطراری» نباید بدون موافقت و تصویب مجلس ملی، بیشتر از شش ماه طول بکشد، منسوخ کرد و به حکومت اجازه داد که در صورت ایراد اتهام بر هر فردی بتواند به جای یک ماه که قبلاً مقرر شده بود، تا سه ماه وی را بازداشت کند.

در ۲۶ مه ۱۹۸۰ / ۵ خرداد ۱۳۵۹ رئیس‌جمهور فقید پاکستان، محمد ضیاء الحق، با صدور «فرمان اصلاحی» ماده ۱۹۹ قانون اساسی این کشور را به نحوی تغییر داد که دیگر محاکم عادی حق نداشتند هیچ‌گونه حکمی در زمینه نفوذ و اعتبار هر کدام از آراء و احکام آمرانه صادره از سوی دادگاه‌ها و هیئت‌های داورى نظامی، صادر کنند. علاوه بر این، محاکم مزبور دیگر حق نداشتند در هیچ یک از مراحل قانونی رسیدگی به موضوعاتی که در حوزه صلاحیت قضایی نظامی دانسته شده بود وارد شوند یا درباره آن حکمی صادر کنند و بالاخره مجاز نبودند که دعوی حقوقی‌ای را علیه فرماندار کل حکومت نظامی پاکستان و هر کدام از فرمانداران جزء حکومت نظامی

به جریان بیندازند.

بنابر اصلاحیه دیگری، محکمه شرع (یا به تعبیر خود پاکستانی‌ها، شریعت) فدرال جانشین کرسی‌های شرع (یا شریعت) دادگاه‌های عالی گردید. محکمه شریعت بنابر عرض حال یا دادخواست هر کدام از شهروندان یا حکومت می‌توانست در مورد مطابقت یا عدم مطابقت هر قانون یا ماده قانونی با موازین اسلامی منصوص در قرآن مجید و احادیث نبوی، اظهار نظر کند.<sup>۱</sup>

در مارس ۱۹۸۱ / اسفند ۱۳۵۹ حکومت پاکستان فرمان قانون اساسی موقت ۱۳۵۹/۱۹۸۱ را تصویب کرد تا امور مملکت طبق آن اجرا شود. در این قانون اساسی یک یا دو معاون برای رئیس‌جمهور پیش‌بینی شده است. و رئیس حکومت نظامی کشور امکان و اجازه می‌یافت در مقام ریاست جمهوری افرادی را نیز به عضویت شورای فدرال (یا همان مجلس شورا) منصوب نماید و همچنین تأسیس مجلس شورا و چارچوب فعالیت احزاب سیاسی را مشخص کرد.<sup>۲</sup>

ضمناً بر طبق این قانون اساسی که تمام احزاب سیاسی‌ای که در ۱۳ سپتامبر ۱۹۷۹ / ۲۲ شهریور ۱۳۵۷ در کمیسیون انتخابات کشور به ثبت نرسیده بودند منحل شوند و دارایی آنها به نفع شورای فدرال ضبط گردد.

۱. همان، ص ۱۸۰.

۲. پاکستان، پیشین، ص ۵۹.



علاوه بر این، رئیس جمهور نیز حق داشت همه احزابی را که علیه ایدئولوژی پاکستان (یعنی دین اسلام) و حاکمیت و امنیت آن فعالیت می‌کنند، منحل نماید. بنابر همین فرمان، هیچ دادگاهی در هیچ زمینه‌ای حق نخواهد داشت اعلامیه برقراری حکومت نظامی در ژوئیه ۱۹۷۷ / تیر ۱۳۵۶ و نیز تمام فرمان‌ها و اصلاحیه‌های بعدی قانون اساسی را مورد سؤال قرار دهد.

در مارس ۱۹۸۵ / اسفند ۱۳۶۳ ژنرال «ضیاء الحق»، رئیس جمهور فقید پاکستان، قانون اساسی ۱۳۵۲/۱۹۷۳ را، با تغییراتی اساسی، مجدداً به جریان انداخت. تجدید نظرها و تغییراتی که در قانون اساسی مزبور به عمل آمده بود تماماً در جهت افزودن بر اختیارات رئیس جمهور بود و رئیس جمهور می‌توانست نخست وزیر، هر کدام از وزرای کابینه یا وزرای اعلامی ایالات را عزل نماید، دستور برگزاری انتخابات را صادر کند و قانوناً از پاسخ‌گویی به هر مرجع و مقامی مصونیت داشته باشد.<sup>۱</sup> (با استفاده از همین اختیارات بود که رئیس جمهور فعلی پاکستان «فاروق لغاری» در پانزدهم آبان ماه گذشته مجلس ملی را منحل و دولت «بی نظیر بوتو» را برکنار کرد).

در مهر ۱۳۶۴ / اکتبر ۱۹۸۵ قانون اساسی مزبور، که هشتمین لایحه اصلاحی و تجدیدنظر شده قانون اساسی این کشور بود، تصویب و تنفیذ گردید. با تصویب این قانون اساسی، که شامل همه اصلاحیه‌های

قبلی در مورد افزایش بر اختیارات رئیس جمهوری بود، تمام اقدامات گذشته رژیم نظامی صورت قانونی یافت. در دی ماه / دسامبر همان سال با تصویب و تنفیذ لایحه اصلاحی احزاب سیاسی، احزاب سیاسی کشور اجازه یافتند در شرایط بسیار ناپایداری که قانون مزبور مقرر می‌کرد، فعالیت‌های خود را از سر بگیرند و سرانجام در هفتمین ماه ژنرال ضیاء الحق ختم حکومت نظامی و اعاده حکومت قانونی براساس قانون اساسی ۱۳۵۲ / ۱۹۷۳ را اعلام کرد. دوران حکومت غیر نظامی یا قانونی ژنرال «ضیاء الحق» نسبتاً مستعجل بود. آدرسال ۱۹۸۸ در پی امضای قراردادهای ژنو به وسیله حکومت «جونجو»، «ضیاء الحق» در یک اقدام غیرمترقبه مجلس فدرال را منحل ساخت و دولت «جونجو» را برکنار و قول داد انتخابات جدید در ۱۶ نوامبر ۱۹۸۸ برگزار کند. هر چند اقدام «ضیاء الحق» براساس قانون اساسی و اصلاحیه‌های مربوط به آن صورت گرفته بود ولی مطلعین، این اقدام «ضیاء الحق» را کودتا علیه قانون اساسی تلقی کردند و اعلام نمودند حذف «جونجو» با مسئله افغانستان ارتباط مستقیم داشته است.

۱. در همان روزهایی که مجلس و پژوهش زیر چاپ می‌رفت، مجلس ملی پاکستان اصلاحاتی در قانون اساسی صورت داد به موجب این اصلاحات، اختیارات رئیس جمهور در انحلال پارلمان و برکناری دولت محدود شده و استانداران نیز دیگر حق ندارند که مجالس ایالتی را منحل سازند.  
۲. اسعدی، پیشین، ص ۱۸۳ - ۱۸۱.



در اوت ۱۹۸۸ هروا پسیمای حامل «ضیاء الحق» سقوط کرد و وی همراهانش از جمله سفیر آمریکا در پاکستان در این حادثه کشته شدند.<sup>۱</sup>

قانون اساسی ۱۳۵۲ - ۱۹۷۳ همچنان بعد از کشته شدن «ضیاء الحق» و حکومت‌هایی که بعد از او روی کار آمده‌اند نافذ است و مبنای قانونی اقدامات رؤسای حکومت را تشکیل می‌دهد.

#### ۴- قوه مقننه در پاکستان (نهاد قانون‌گذاری)

۴-۱- ترکیب قوه مقننه در پاکستان پارلمان پاکستان شامل دو مجلس می‌باشد مجلس ملی و سنا،<sup>۲</sup> همان‌طور که ملاحظه می‌شود عبارت پارلمان به کسل قوه قانون‌گذاری فدرال اطلاق می‌شود و شامل سنا و مجلس ملی می‌باشد.

بر طبق بند ۱ ماده ۵۱ مجلس ملی، شامل ۲۰۰ عضو می‌باشد، اعضای این مجلس مستقیماً به وسیله آرای مردم بر طبق قانون انتخاب می‌شوند.

بند ۲ ماده ۵۱ شرایط رأی دهندگان را ذکر کرده است و بیان می‌کند اشخاصی مجاز به رأی دادن هستند که:

الف) شهروند پاکستان باشند.

ب) کمتر از ۱۸ سال سن نداشته باشند.

ج) اسم آنها در لیست انتخاباتی نوشته شود.

د) از نظر دادگاه صالح، محجور شناخته نشده باشند.

کرسی‌های مجلس ملی براساس جمعیت ایالات تقسیم می‌گردد. بعد از انقضای مدت ده سال از برگزاری دومین انتخابات عمومی مجلس ملی تعداد ۱۰ کرسی به تعداد قبلی (که در بند ۱ به آن اشاره شد) اضافه خواهد شد.<sup>۳</sup> مجلس سنا شامل ۶۳ عضو می‌باشد که موارد زیر را شامل می‌شوند:

الف- ۱۴ نفر باید از طرف هریک از مجالس ایالتی انتخاب گردند.<sup>۴</sup>

ب- ۵ نفر باید به عنوان نمایندگان تحت نظارت فدرال از طرف مجلس ملی انتخاب شوند.

ج- ۲ نفر باید به وسیله سران فدرال به روشی که رئیس جمهور پیشنهاد می‌کند انتخاب شوند.

بر طبق بند ۲ ماده ۵۹، انتخاب اعضا برای تصدی کرسی‌های سنا اختصاص به هریک از ایالات دارد که بایستی بر طبق سیستم متناسب با نمایندگی انتخاب شوند.

بند ۳ ماده ۵۹ می‌گوید سنا در یک زمان خاصی منحل نمی‌شود اما دوره مسئولیت اعضای آن چهار سال می‌باشد نصف آنها هر دو سال بازنشسته می‌شوند به جز در مورد اشخاصی که از طرف نمایندگان تحت

۱. پاکستان، پیشین، ص ۶۱

2. The Constitution of The Islamic Republic of Pakistan, Article 50 P.21.

3. Ibid, Article 51, P.21,22.

۴ چنانکه قبلاً نیز اشاره کردید بر طبق قانون اساسی،

پاکستان دارای چهار ایالت می‌باشد. بدین ترتیب جمعاً ۵۶ نفر از طرف مجالس ایالتی به مجلس سنا فرستاده می‌شوند.

شخص آن موارد را دارا باشد نمی تواند به عضویت پارلمان پذیرفته شود. بر طبق بند ۱ ماده ۶۳ این موارد عبارتند از:

الف- شخصی که از طرف دادگاه صالح، محجور شناخته شود.

ب- ناتوان از انجام وظایفش باشد.

ج- دیگر شهروند پاکستان به حساب نیاید.

د- در خدمت سازمان یا شخص دیگری باشد.

ت- عدم صلاحیت او را قانون پارلمانی اعلام نماید.

بر طبق بند ۲ ماده ۶۳ اگر مسئله‌ای باعث شود که عضویت پارلمانی شخص متوقف بشود رئیس پارلمان بایستی مسئله را به کمیسیون عالی انتخابات<sup>۳</sup> ارجاع دهد و اگر کمیسیون عالی انتخابات نظرش این باشد که آن شخص فاقد شرایط لازم است، آن شخص باید از سمت نمایندگی کناره‌گیری کند.<sup>۴</sup>

### ۳-۴- دوره مجلس ملی

مدت دوره مجلس ملی مگر در مواردی که زودتر منحل گردد، یک دوره پنج ساله است و از روزی که اولین جلسه برگزار می شود

نظارت فدرال انتخاب شده‌اند. سه نفر از آنها بعد از انقضای مدت دو سال اول و دو نفرشان بعد از انقضای دو سال بعدی بازنشسته می شوند.

شایان ذکر است علاوه بر مجلس ملی و سنا، هر ایالت پاکستان برای خود مجلسی دارد. طبق ماده ۱۴۱ «پارلمان می تواند برای تمام کشور یا برای هر یک از قسمت‌های کشور قانون وضع کند اما مجلس ایالتی فقط می تواند برای ایالت خود قانون وضع کند» و در صورت تعارض قوانین بین پارلمان و مجلس ایالتی، قانون پارلمان مقدم است و قوانین مجلس ایالتی باطل می باشد.<sup>۱</sup>

### ۲-۴- شرایط انتخاب شوندگان به مجلس ملی و سنا

طبق ماده ۶۲ اشخاصی که شرایط زیر را دارا باشند می توانند به عضویت پارلمان (مجلس ملی و سنا) درآیند:

الف- شهروند پاکستان باشند.

ب- در مورد مجلس ملی کمتر از ۲۵ سال سن نداشته باشند و در لیست انتخابات مجلس ملی نامشان نوشته شود.

ج- در مورد مجلس سنا کمتر از ۳۰ سال سن نداشته باشند و نامشان در لیست انتخابات ایالتی، یا به عنوان نماینده تحت نظارت فدرال از منطقه‌ای که عضو شده‌اند نوشته شود.

د- شرایط لازم دیگری را که توسط قانون پارلمانی مقرر شده را دارا باشند.<sup>۲</sup>

ماده ۶۳ به مواردی اشاره دارد که اگر آن

1. The Constitution of the Islamic Republic of Pakistan, Article 59, P.24.

2. Ibid. Article 11, P. 48.

۳. کمیونی است که عهده‌دار مسئولیت‌های مختلف در رابطه با نظارت بر انتخابات که به‌وسیله رئیس جمہور انتخاب می‌گردند و اعضای آن باید قضات عالی یا دیوان عالی باشند و قبلاً دارای چنین سمتی بوده باشند (موضوع مواد ۲۱۳ و ۲۲۱).

4. Ibid. Article 63, P.25.

شروع و تا پایان انقضای دوره پنج ساله ادامه می‌یابد.<sup>۱</sup>

۴-۴- حدنصاب لازم برای اخذ تصمیم در مجلس

بند ۱ ماده ۵۵ می‌گوید، طبق قانون اساسی تمام تصمیمات مجلس ملی به وسیله اکثریت حاضر در جلسه گرفته می‌شود ولی رئیس مجلس نمی‌تواند رأی دهد مگر در مورد این‌که اعلام گردد چگونه رأی‌گیری شود.

برطبق بند ۲ همان ماده اگر در هر نشست مجلس ملی، از طرف رئیس مجلس منی اعلام گردد که کمتر از ۱/۴ اعضای مجلس در این جلسه حاضر هستند ایشان (رئیس مجلس) بایستی جلسه را به وقت دیگری موکول نماید یا جلسه را موقتاً تعطیل نماید تا حداقل ۱/۴ اعضای کل مجلس در جلسه حاضر شوند.<sup>۲</sup>

۴-۵- گشایش و تعطیل پارلمان

رئیس جمهور ممکن است یکی از دو مجلس یا هر دو مجلس (پارلمان) را در یک جلسه مشترک، در هر زمان که بخواهد دعوت به تشکیل جلسه کند و همچنین ممکن است مجلس را تعطیل کند. حداقل دو دور، اجلاس مجلس ملی در هر سال وجود خواهد داشت و بیش از ۱۲۰ روز نباید بین دو جلسه فاصله باشد و همچنین نباید مجلس ملی کمتر از یک صدوسی روز کار در سال داشته باشد.

در بند ۳ ماده ۵۴ آمده است به درخواست یک چهارم کل اعضای مجلس،

رئیس مجلس ملی، اعضای مجلس ملی را دعوت به اجلاس می‌کند.<sup>۳</sup>

۴-۶- حق صحبت در پارلمان

نخست‌وزیر، وزیر فدرال، وزیر ایالتی و دادستان کل حق صحبت کردن و شرکت کردن در جلسات هر یک از دو مجلس و یا اجلاس مشترک و یا کمیسیون‌های مجلس را دارند اما حق رأی ندارند.<sup>۴</sup>

۴-۷- انحلال مجلس ملی

رئیس جمهور به توصیه نخست‌وزیر می‌تواند مجلس ملی را منحل نماید و مجلس ملی باید تا ۴۸ ساعت بعد از توصیه نخست‌وزیر منحل گردد.<sup>۵</sup>

۴-۸- رئیس و نایب رئیس مجلس ملی و سنا<sup>۶</sup>

مجلسین سنا و ملی پس از تشکیل و در اولین جلسه قبل از همکاری یک رئیس و یک نایب رئیس انتخاب خواهند کرد و بعد از خالی شدن جای آنها شخص دیگری را انتخاب خواهند کرد. در مجلس سنا دوره مسئولیت رئیس و نایب رئیس دو سال است و از روزی شروع می‌شود که آنها مسئولیت خود را آغاز می‌کنند.<sup>۷</sup>

۴-۹- مقررات دیگر مربوط به مجلس سنا

مقررات بندهای ۲ تا ۷ ماده ۵۳، بند ۲ و ۳

1. Ibid. Article 52, P.22.

2. Ibid. Article 55. P.25.

3. Ibid. Article 54, P.23.

4. Ibid, Article 57. P.24.

5. Ibid, Article 56,P.24.

6. Ibid. Article 53, P.22,23.

7. Ibid, Article 60 P.25.

#### ۴-۱۲- رویه قانون‌گذاری

طبق بند ۱ ماده ۷۱ طرح قانونی ممکن است از هر یک از دو مجلس سرچشمه بگیرد و اگر در یکی از مجالس به تصویب برسد به مجلس دوم فرستاده می‌شود چنانچه در مجلس دوم هم بدون هیچ اصلاحی به تصویب برسد برای اعلام موافقت نزد ریاست جمهوری فرستاده می‌شود.

**بند ۲:** اگر طرح قانونی بند ۱ در مجلس دوم ظرف ۹۰ روز به تصویب نرسد یا این که رد شود یا با تغییراتی به تصویب برسد مجلسی که طرح مزبور را تصویب کرده است می‌تواند تقاضای جلسه مشترک جهت بحث در مورد آن طرح را بنماید.

بر طبق بند ۳ در صورت چنین تقاضایی که در بند ۲ اشاره شد رئیس جمهور دعوت به جلسه مشترک را به عمل خواهد آورد و اگر لایحه مزبور در جلسه مشترک خواه با تغییر و خواه بدون تغییر به تصویب اکثریت اعضای دو مجلس برسد برای موافقت به رئیس جمهور تسلیم خواهد شد.<sup>۱</sup>

رئیس جمهور بعد از مشورت با رئیس مجلس ملی و رئیس مجلس سنا ممکن است قواعدی برای نحوه و ابطاد و مجلس در نشست مشترک وضع نماید. (بند ۱ ماده ۷۲)

قواعدی که رئیس جمهور بعد از مشاوره تنظیم نموده باید قبل از تشکیل جلسه مشترک

ماده ۵۴ و ماده ۵۵ به نحوی که در مورد مجلس ملی به کار رفته است در مورد مجلس سنا نیز به کار می‌رود [به جز در مورد بند ۲ ماده ۵۴ به جای عدد ۱۳۰، عدد ۹۰ باید گذاشته شود].

#### ۴-۱۰- مصونیت پارلمانی

بر طبق ماده ۶۶ قانون اساسی و آیین‌نامه پارلمانی اعضای مجلس باید آزادی بیان داشته باشند و هیچ نماینده‌ای در مقابل مطالبی که بیان کرده است و یا آرایبی که در مجلس شورا داده است در مقابل هیچ دادگاهی مسئول نمی‌باشد و همچنین کسی که این نظرات را چاپ کرده است نیز مسئول نمی‌باشد.

در موارد دیگر قدرت، مصونیت و حقوق ویژه پارلمان و مصونیت‌ها و حقوق ویژه اعضای مجلس باید چنان باشد که هر زمان به وسیله قانون تعریف گردد و محدود شود. به عبارت دیگر قانون عادی موظف است حدود مسئولیت‌ها و مصونیت‌های نمایندگان را مشخص کند و این حقوق باید بلافاصله بعد از روز افتتاح مورد استفاده مجلس ملی و کمیته‌های آن و نمایندگان قرار گیرد.<sup>۲</sup>

#### ۴-۱۱- محدودیت مباحث پارلمان

هیچ بحثی نمی‌تواند در پارلمان در مورد عمل قاضی، مبنی بر انجام وظیفه‌اش، در دیوان عالی یا دادگاه عالی نمی‌تواند بحث کند.<sup>۳</sup> بدین ترتیب قانون اساسی حق دخالت پارلمان در قوه قضائیه را رد کرده است.

1. Ibid., Article 61, P.25.

2. Ibid., Article 66, P.28.

3. Ibid., Article 68, P.29.

4. Ibid., Article 71, P.27.

این گرفته می‌شود که رئیس جمهور آن را تأیید نموده است.

اگر رئیس جمهور مصوبه را تأیید نکند یا فرض بر این گرفته شود که مصوبه تأیید شده است مصوبه جنبه قانونی پیدا می‌کند.<sup>۲</sup>

### ۵- احزاب سیاسی و پارلمان (نظام حزبی در پاکستان)

فعالیت احزاب سیاسی در پاکستان پس از استقلال، جسته گریخته و منقطع بوده است. فعالیت این احزاب از سال ۱۳۳۷ - ۱۹۵۸ تا ۱۳۴۱ - ۱۹۶۲، چندی بعد از کودتای نظامی تیرماه ۱۳۵۶، ژوئیه ۱۹۷۷ و بالاخره از مهرماه ۱۳۵۸، اکتبر ۱۹۷۹ تا آذر ۱۳۶۴، دسامبر ۱۹۸۵ ممنوع بود. در زمان اقتدار «ایوب خان» و «یحیی خان» رشد احزاب سیاسی به لحاظ رکود فعالیت آنان محدود شده بود، و در رژیم «ایوب خان» «مسلم لیگ پاکستان»<sup>۳</sup> که جانشین «مسلم لیگ سراسری هند»<sup>۴</sup>، شده بود موضع مسلط را در میان احزاب سیاسی در اختیار داشت. حکومت «یحیی خان» فعالیت احزاب سیاسی را تحریم نکرده بود لکن عدم فعالیت سیاسی جدی از طرف احزاب، عملاً رشد آنها را محدود ساخته بود.

احزاب اقلیت این کشور اگر چه

به اجرا گذاشته شود و البته این قواعد بعد از تشکیل جلسه ممکن است تغییر و تبدیل یابد (بند ۳، ماده ۷۲).

بر طبق بند ۴ ماده ۷۲ قانون اساسی، تمام تصمیماتی که در جلسه مشترک گرفته می‌شود باید به تصویب اکثریت اعضای حاضر و رای دهنده برسد.<sup>۱</sup>

در قانون اساسی پاکستان همانند قانون اساسی آمریکا قوانین مالی تنها از نظر مجلس ملی حواهدگذشت. طبق بند ۱ ماده ۷۳ قوانین مالی بعد از تصویب شدن در مجلس ملی، بدون ارائه به مجلس سنا به نظر رئیس جمهور می‌رسد تا با آن موافقت کند. بند ۲ همین ماده مواردی را که لایحه‌ای مالی شمرده می‌شود، مثل وضع مالیات، تغییر قوانین مالیات، قرض گرفتن یا قرض دادن پول به وسیله دولت و همچنین مواردی که لایحه‌ای مالی نیست را بر شمرده است بر طبق بند ۴ تصمیمات رئیس مجلس ملی نهایی خواهد بود.

بر طبق بند ۵ هر مصوبه‌ای که به عنوان مصوبه مالی به رئیس جمهور تسلیم می‌شود باید با تأییدیه‌ای از طرف رئیس مجلس ملی همراه باشد تا معنوم شود که مصوبه مزبور مالی است.<sup>۲</sup>

هنگامی که یک لایحه مصوب برای تأیید به رئیس جمهور تسلیم می‌شود، او باید طبق مواد ۷۰ و ۷۱ و ۷۳ ظرف ۷ روز با آن موافقت کند اگر رئیس جمهور در طی این ۷ روز نتواند با آن موافقت کند، فرض بر

1. Ibid, Article 72, P.28.

2. Ibid, Article 73, P.28,29.

3. Ibid, Article 75, P.29.

4. Pakistan Muslim League.

5. All - India Muslim League.

ممنوع گردید، ولی پس از چندی مجدداً فعالیتشان آزاد گردید و «اتحاد ملی پاکستان» عملاً به صورت حزب حاکم کشور درآمد. احزاب سیاسی که در پاکستان فعالیت می کنند عبارت اند از:<sup>۵</sup>

- تحریک استقلال؛
  - کنفرانس سراسری جامو و کشمیر پاکستان؛<sup>۶</sup>
  - جبهه آزادیبخش ملی؛<sup>۷</sup>
  - حزب کارگران و کشاورزان؛<sup>۸</sup>
  - حزب مرفقی مردم؛<sup>۹</sup>
  - جبهه سندی، بلوچی - پختون؛<sup>۱۰</sup>
  - جنبش قوم (یا قومی) مهاجر؛<sup>۱۱</sup>
  - حزب ملی مردم؛<sup>۱۲</sup>
  - حزب مساوات پاکستان می باشند.<sup>۱۳</sup>
- در پاکستان علاوه بر فعالیت احزاب سیاسی مختلف، اتحادیه، و سندیکاهای مختلفی وجود داشته و فعالند.<sup>۱۴</sup>

□ □ □

1. Democratic Action Committee.  
 2. Pakistan Peoples Party.  
 3. Awami League.  
 4. Pakistan National Alliance.  
 ۵. اسعدی، پیشین، ص ۱۸۶-۱۸۹.  
 6. All Pakistan Jamu and Kishmir Conference.  
 7. Qaumi Mahaz Azadi.  
 8. Labourer's and Farmer's Party.  
 9. Progressive People's Party.  
 10. Sindhi, Baluchi - Pakhtoon Movement.  
 11. Muhajir Qaumi Movement.  
 12. National People's Party.  
 13. Pakistan Musawat Party.  
 ۱۴. پاکستان، پیشین، ص ۶۶-۶۵.

متعددند، ولی اساساً خصلت های فرقه گرایانه دارند و تأثیر چشمگیری ندارند. پنج حزب مخالفی که در سال ۱۳۴۵ - ۱۹۶۶ به منظور پشتیبانی از انتخاب «فاطمه جناح» به ریاست جمهوری ائتلاف کرده بودند، تنها توانستند ۱۳ کرسی از ۵۶ کرسی مجلس این کشور را به دست بیاورند. همین احزاب هسته اصلی ائتلاف هشت حزب دیگر، که تحت عنوان «کمیته اقدام دموکراتیک»<sup>۱</sup> بود را تشکیل دادند که مذاکرات با «ایوب خان» را پیش از برکناری وی در اسفند ۱۳۴۸ / مارس ۱۹۶۹ بر عهده داشتند. «حزب مردم پاکستان»<sup>۲</sup> نیز در سال ۱۳۴۶ / ۱۹۶۷ توسط «ذوالفقار علی برتو» به عنوان حزب سوسیالیست میانه رو، که برنامه اصلی آن تبدیل پاکستان به یک کشور فدرال بود، تأسیس گردید. این حزب در دهه ۱۳۵۰ / ۱۹۷۰ به حزب مسلط و حاکم پاکستان بدل شد و در انتخابات ۱۳۴۹ / دسامبر ۱۹۷۰ به تفوق مسلم لیگ در پاکستان غربی و «عوامی لیگ»<sup>۳</sup> در پاکستان شرقی خاتمه بخشید، ولی با سقوط بوتو این حزب نیز توسط حکومت نظامی ژنرال ضیاء الحق به شدت سرکوب گردید. در انتخابات ۱۷ اسفند ۱۳۵۵ / ۷ مارس ۱۹۷۷ «حزب مردم» بوتو با ائتلاف با ۹ حزب اقلیت، که تحت نام «اتحاد ملی پاکستان»<sup>۴</sup> تشکیل یافته بودند مواجه شد. متعاقب کودتای نظامی ۱۴ تیر ۱۳۵۶ ژوئیه ۱۹۷۷ فعالیت احزاب سیاسی برای مدتی