# بحرین میں طرزِحکمرانی: اچھی اور بری اور ساہوکارانہ

عبدالله خلاف

لند يونيورستي

### طرز حکمرانی کی مختلف اشکال

میں طرز حکمرانی کے طلباء کے مابین بحث کا حصہ بننے کا ارادہ نہیں رکھتا۔ تاہم میں اپنی بات کا آغاز چند وضاحتوں سے کروں گا تاکہ میں اس مباحثے کے موضوع پر اپنا موقف واضح کرسکوں۔

طرز حکمرانی سے میری مراد فیصلہ کرنے اور فیصلہ پر عمل کروانے کے دو قریبی طور پر منسلک اعمال ہیں۔ ان دونوں اعمال میں، گورنینس میں گروپوں اور افراد میں وسائل کی تقسیم اور اداروں کی توسیع شامل ہے۔ بالفاظ دیگر، طرز حکمرانی فقط ایک ذریعہ ہے جس کے تحت طاقت کے عمل سے لوگوں پر اختیار کا استعمال کیا جاتا ہے۔ اچھی طرز حکمرانی اور بری طرز حکمرانی میں تفریق اسی وقت ممکن ہے جب ان سیاسی ڈھانچوں اور اعمال کی تفتیش کی جائے جو صاحب اختیار لوگوں کے استعمال میں ہوں خصوصاً تب جب انہوں نے فیصلہ کرنے اور فیصلے پر عمل درآمد کرنے کے لئے اپنے اختیارات کو استعمال کرنا ہو۔

مثالی طور پر، اچھی طرز حکمرانی پانچ طرح کی آزادی تک رسائی سے منسلک ہے جس کی شناخت امرتا سین نے (1999) کی: 1) سیاسی آزادی – جمہوری نظام جن کو آزادئ رائے اور تنظیم حاصل ہو اور میڈیا یعنی ذرائع ابلاغ آزاد ہوں؛ 2) معاشی سہولیات – ایسے مواقع جو افراد کو اپنے معاشی وسائل کے استعمال، پیداوار اور متبادل کے حصول کے لئے حاصل ہوں؛ 3) معاشرتی مواقع – معاشرتی انتظامات برائے تعلیم، طبی سہولیات اور دیگر جو انسانی زندگی کو بہتر بنانے کے لئے بنیادی تصور کیے جاتے ہیں؛ 4) شفافیت کی یقین دہانی – سماجی روابط کا عمل اعتماد کے کچھ بنیادی قرائن پر کام کرتا ہے اور اس بات پر کہ لوگ ایک دوسرے کے ساتھ کام کرنے میں مکمل رازداری برتیں گے؛ 5) محفوظ سیکیورٹی – غریب اور غیر محفوظ طبقہ کے لئے سماجی تحفظ کا سلسلہ، موجودہ اداروں کی تشکیل اور ایجنسیوں کی جانب سے عارضی اقدامات یہ پانچ آزادیوں والا مقالہ دور دراز تک مشہور ہوا۔ 1997 میں، یو این ڈی پی نے ایک پالیسی دستاویز شائع کی جس کے مصنف نے سین کے آزادی کے نقاط کی آٹھ خصوصیات بیان کیں: شمولیت؛ قانون کی حکمرانی؛ شفافیت؛ ردعمل کا اظہار؛ اجماع واقفیت؛ مساوات؛ مؤثر پن اور اچھی کارکردگی؛ احتساب؛ اور حکمت عملی کا شفافیت؛ ردعمل کا اظہار؛ اجماع واقفیت؛ مساوات؛ مؤثر پن اور اچھی کارکردگی؛ احتساب؛ اور حکمت عملی کا

مغراوئی (2012: 50) اظہار خیال کرتا ہے کہ اچھی طرز حکمرانی میں بہتری ایک عنصر سے حاصل ہوسکتی ہے جس کو اس نے "ٹیکنوکریٹک شرط" کا نام دیا ہے۔ اس میں مہارتوں اور اداروں کی صلاحیت کی تنظیم شامل ہے جوکہ عوامی اداروں کی منصافانہ، قابل عمل اور ذمہ دارانہ تشکیل کے لئے ضروری ہے۔ مغراوئی کے مطابق ٹیکنوکریٹک شرط میں عدالتی نظام شامل ہے؛ آئینی لائحۂ عمل؛ رسمی قوانین، کوڈز اور اصول شامل ہیں جو کہ تبادلے اور معاشی سرگرمیوں کے لئے عموماً تعلقات کا ڈھانچہ فراہم کرتے ہیں۔

مختصراً، بری طرز حکمرانی، اس کے برعکس ہے۔ اس سے مراد طرز حکمرانی کی وہ صورتیں ہیں جن میں سین (1999) کے بیان کردہ پانچ آزادی کے اصول عدم الوجود ہیں، یا اگر آپ کہنا چاہیں تو یو این ڈی پی کی آٹھ خصوصیات موجود نہیں۔ بری طرز حکمرانی جمہوریت کی کمی کا مظہر ہے اور اس سے احتساب کی عدم موجودگی، شفافیت کی ہر سطح پر غیر موجودگی، عوام کو فیصلہ کرنے کے عمل میں شمولیت سے ممانعت، عوامی اداروں میں بدعنوانی کا پھیلاؤ اور انتظامی عدم کارکردگی مراد ہے۔ ورلڈ بینک جس سے 1989 سے "اچھی طرز حکمرانی" کی اصطلاح منسوب ہے کے مطابق بری طرز حکمرانی "بدعنوانی، حکومتی بجٹ میں خور دبرد، غیر معیاری پھیلاؤ، سماجی اخراج اور حکام میں عدم اعتماد سے منسلک ہے۔ طرز حکمرانی کے لئے رسمی اداروں میں نا اہلی غیر رسمی اداروں کی تخلیق کا ذمہ دار ہوتی ہے جس سے افعال کی ادائیگی کے لئے متبادل تلاش کئے جاتے ہیں اور رسمی ادارے اپنے فرائض ادا کرنے میں ناکام رہتے ہیں"۔ (نجم 2003: 1)۔

### سابوكار رياست مين طرز حكمراني

میں کر ایہ کی ایک عام تعریف سے شروعات کرتا ہوں کہ یہ ایسی آمدنی ہے جو کسی چیز کی ملکیت – زمین، قدرتی وسائل اور "تمام قدرتی اور تفریقی اوقاف: محل وقوع، موسم، دیگر"، سے حاصل ہوتی ہے (بیبلوائی 1987: 383)۔ ساہوکار ریاست کی سب سے اہم خصوصیت اس کی اپنے خارجی وسائل کے ذریعے جو کہ زیادہ تر قدرتی وسائل کے استحصال پر مبنی ہے، سے حاصل ہونے والی آمدنی پر انحصار ہوتا ہے (مہادیوی؛ 1970: 228)۔

عرب ممالک پر لاگو نظریۂ ساہوکار کی ابتدائی تشکیل میں، بیبلاوی (1990: 87-8) لکھتا ہے کہ ایک ساہوکار ریاست میں، اے) بیرونی وسائل سے حاصل کردہ آمدنی کا غلبہ ہوتا ہے، بی) بیرونی آمدنی کافی ہوتی ہے جس کی وجہ سے مضبوط مقامی پیداواری شعبہ کی ضرورت محسوس نہیں کی جاتی؛ ج) صرف چند ایک دولت کی بڑھوتی میں مصروف ہوتے ہیں، جبکہ اکثریت اس کی تقسیم اور استعمال میں مشغول ہوتی ہے؛ سی) معاشیات کے شعبہ میں بیرونی آمدنی حاصل کرنے والوں میں حکومت مرکزی وصول کنندہ ہوتی ہے۔

ساہوکار ریاست دنیا کے سرمایہ کار نظام اور مقامی معاشیات اور معاشرہ کے درمیان رابطہ بن جاتی ہے۔ اپنی اس صورت میں، ریاست عوام کو اپنی ایجنسیوں، بہبود کے کاموں اور دیگر سہولتوں پر زیادہ سے زیادہ انحصار کرواتی ہے۔ انحصار کے اس تعلق میں ایوبی (1995: 183) کے مطابق ایک شہری، "معاشی یا سیاسی طور پر اپنی مرضی کے مطابق عمل کرنے کا روادار نہیں، جس کی ذمہ داری صرف ریاست پر عائد ہوتی ہے"۔ شہری پیداواری کارکردگی کو بہتر بنانے کی بجائے کرایہ کے دائرے تک رسائی کے حصول کے لئے زیادہ کوشاں نظر آتے ہیں۔ معاشی آزادی ریاست کو معاشرے کے مخصوص متنوع مفادات سے خودمختاری کو اعلٰی درجہ دیتی ہے۔ مختلف علماء (ایوبی، 1995؛ فولی، 2010؛ بیرٹاگ، 2010؛ سپرنگ بورگ، 2013؛ الرچسن، 2013) نے ریاست اور طرز حکمرانی کے لئے ساہوکار طرز کی معاشیات کے مختلف سیاسی نتائج پر بحث کی ہے۔ ریاستی مشین وسائل کی تقسیم اور /یا تخصیص اور اس کے بر عکس مختلف معاشی حلقوں، سماجی سروسز اور گروپوں کے لئے بطور انجن کام کرے گی۔

# سابوكارانه طرزحكمرانى اور ادارتى سياست

تیل کے ذخائر نے گلف کے علاقے کے تمام خآندانوں کو اس قابل بنا دیا ہے کہ وہ اپنے شہریوں کو ٹیکس سے مبرا کردیں اور اس آمدنی کا ایک مناسب حصہ ان میں ملازمت، بہتر انفر اسٹرکچر ،اور سماجی بہبود کے دیگر ذرائع کے طور پر تقسیم کردے۔

کرایہ کے مختلف ذرائع نے خلیج کے حکمران خاندانوں کو اپنی حاکمیت اور سیاسی خودمختاری کو برقرار رکھنے اورسماجی سرپرستی کے نظام کو وسیع کرنے میں مدد فراہم کی ہے؛ اپنی خودمختاری کو ریاست کے "سماجی – معاشی تمام حلقوں" میں شامل کرکے بہتر طور پر لاگو کرلیا ہے، پس خودمختار سماجی طاقت کے اضافہ کو روکا گیا؛ ان کی سزا دینے کی طاقت کو اپنی فوج، پولیس اور داخلی سکیورٹی کے ضامن اداروں کی توسیع اور تجدید کے ذریعے اضافہ کیا گیا، اور موجودہ عرب اتحاد کو اپنے استحکام کے لئے استعمال کیا۔ اس طرح کرایہ داری سے ریاست کی قبل از تجدید کی طاقتوں کو جدید زمانہ کی انفر اسٹریکچر کی طاقت کے ساتھ ملاتے ہوئے حکومت کو سہولت فراہم کی۔ ظاہر ہے کہ خلیجی بادشاہتوں میں ان طاقتوں کی تضمیم اور اس سے حاصل ہونے والے نتائج کا ملکی استحکام میں مختلف کردار رہا ہے۔

کرایہ پر اور اسکے پھیلاؤ پرقابو رکھنے کا ایک فوری نتیجہ یہ نکلتا ہے کہ اس کی تقسیم سے لوگ سماجی اور سیاسی طور پر شاہی خاندان کے وفادار ہوجاتے ہیں۔ دوسرے معاشروں/ریاستوں کی صورتحال کے برعکس، جن کو مختلف خلیجی بادشاہتوں میں ریاست کی منفرد خصوصیت کے طور پر دیکھا جاسکتا ہے، خصوصاً حکمر ان خاندان کی وحدت اور اس کی ناقابل نامیاتی تقسیم۔ ریاست، اداروں اور سروسز تک رسائی، حکمر ان خاندان کی اجارہ داری ہے۔ شہریوں کو انفرادی طور پر یا کسی تنظیم کا حصہ ہونے پر اجتماعی طور پر ریاست تک رسائی اس کے دربانوں؛ حکمر ان خاندان کے ذریعے ہی حاصل ہوسکتی ہے۔

آئیے اس بات کی وضاحت بحرین کی سیاست کے سے متعلق بعض مشاہدات کے پیش نظر کرتے ہیں۔

بحرین میں دو طرح کے کرائے حاصل کئے جاتے ہیں۔ پہلا، تیل کے کرائے کی شکل میں جو کہ تیل اور قدرتی گیس کی پیداوار اور برآمد سے حاصل ہونے والی آمدنی ہے۔ دوسری، بالواسطہ یا بلاواسطہ وسائل سے حاصل ہونے والی کرایہ کی شکل میں جو یہ ملک اپنی جغرافیائی محل وقوع کی بنیاد پر حاصل ہونے والی اہمیت کو جغرافیائی سیاست میں استعمال کرتا ہے۔ اس طرح کے کرایہ کے ذرائع جی سی سی کے شراکت دار ممالک جن میں سعودی عرب، کویت اور متحدہ عرب امارات شامل ہیں اور ریاست ہائے متحدہ امریکہ بھی۔ آخر الذکر نے 1949 سے ایک بحری بیس بنا رکھا ہے جو کہ امریکہ کے پانچویں بحری بیڑے کے صدر دفتر کا کردار ادا کرتا ہے۔

بحرین کے روایتی شرفاء، کاروباری افراد اور دیگر امراء کے گروپس سیاسی طور پر ایک معمولی قوت بنے رہے۔ ویبرین 'آنوریٹیورس کے برعکس، یہ لوگ ریاست کے عہدہ دار نہیں بنے۔ عوامی معاملات میں شرکت کرنے کے ان کے حقوق اور اپنے علاقوں میں اپنی نمائندگی کرنے کی صلاحیت کو استعمال کرتے ہوئے ان کو کسی قسم کے استحصال کی قطعی اجازت حاصل نہیں تھی۔ ان کو ایک تفویض کردہ کردار حاصل ہے اور ان کی حیثیت ریاست/ حکمران خاندان کی طرے سے ودیعت کردہ ہے۔ اس سب کے باوجود، انہوں نے مجموعی طور پر شاہ اور شاہی خاندان کی بالا دستی پر اعتراض کرنے سے گریز کیا۔ اس کی وضاحت شاید ذاتی مفاد کے طور پر کی جاسکتی ہو۔ ان کو اپنے حلقوں اور حکمران خاندان کے مابین ثالث کا کردار ادا کرنے اور حمایت فراہم کرنے کے لئے چنا جاتا ہے اور مشورہ دینے کے لئے بھی۔ انفرادی طور پر، کچھ روایتی شرفاء، کاروباری لوگ اور دیگر امراء کے گروپس اپنے مقامی نیٹ ورک، قبیلے، گاؤں یا مذہبی کمیونٹی میں بہت مستحکم ہو چکے ہیں۔ تاہم ان کو لوگوں کے لئے مجموعی طور پر بات کرنے کی اجازت نہیں۔

الخلیفہ، بحرین کے حکمران خاندان، نے چوکنا رہتے ہوئے ثالثی کے نظام کو برقرار رکھا ہوا ہے جبکہ وہ اس کو مستقلاً تبدیل کرتے رہتے ہیں۔ معززین اس ناقابل یقین کیفیت کی وجہ سے ہمہ وقت کشمکش کی صورتحال میں مبتلا رہتے ہیں۔ تاہم وہ قابل تبدیل رہتے ہیں۔ جو شرفاء حکومت کی نگاہ میں ناپسندیدہ ہوجاتے ہیں ان کا سماجی رتبہ اور دولت بھی چھن جاتی ہے۔

اس عمل کی وجہ سے سیاسی تعاون کی ایک مخصوص فضا قائم ہوچکی ہے۔ ہر تعاون کرنے والے کا اپنا مسلمہ رتبہ، کردار اور حیثیت کا نظام ہے جو ایک دوسرے سے تعاون کی صورت میں برقرار رہتا ہے۔ جہاں کچھ تعاون کا دارومدار اس کے ممبران کے ایسکرپٹیو رتبہ پر منحصر ہوتا ہے جو کہ ان کو میراث میں ملا ہوتا ہے یا انہوں نے عدم تعاون کے عمل کے ذریعے حاصل کیا ہوتا ہے وہیں کچھ تعاون کی تشکیل ممبران کی خصوصیات اور ذاتی کاوشوں کے حصول کے نتیجے میں ہوتی ہے جو کہ عموماً مسابقاتی عمل کے ذریعے ملتا ہے۔ چاہے روایتی یا جدید، تعاون کی مثالی قسم کی بنیاد ویبنئر کے پیچیدہ نظام کے تحت ہوتی ہے جو کہ سماجی اور معاشی طاقتوں کا ذریعہ ہے۔ پیچیدہ سماجی-معاشی ڈھانچہ کے طور پر ایک تعاونی تنظیم تشکیل پا

جاتی ہے جو کہ معاشی حالت، سماجی رتبہ اور مرتبہ اور سیاسی کردار کے مختلف پہلوؤں پر مبنی ہوتی ہے۔ اس تصور کے ساتھ، یہ حقیقتا "تاریخ کا انجن" بن جاتی ہے جو کہ تبدیلی کو پروان چڑھاتی ہے، اور معاشرے کو مختلف مرحلوں میں دھکیاتی ہے۔ تبدیلی صرف طبقاتی جدوجہد کی مختلف توضیحات کے ذریعے حاصل نہیں ہوتی بلکہ یہ اداروں کی ہیرا پھیری اور مختلف سماجی اور معاشی تشکیلات کے ذریعے حاصل ہوتی ہے جس میں مختلف درجات پر تعاون شامل ہوتا ہے۔

#### بحرین میں ساہوکار طرز حکمرانی

1999 میں اپنے دور حکومت کی ابتداء میں، حماد بن عیسی الخلیفہ نے متعدد اداراتی تبدیلیوں اور طرز حکمرانی کے انتظامات میں اصلاحات کو متعارف کرنے کا ارادہ ظاہر کردیا۔ سب سے زیادہ قابل ذکر تبدیلی 2002 میں نئے آئین کا نفاذ تھا جس نے بحرین کو ایک ایسی بادشاہت کے طور متعارف کروایا جس میں قانون ساز ادارہ اور آئینی عدالت شامل ہوں گی۔ جس کے بعد بے شمار آئینی اور انتظامی تبدیلیاں عمل میں آئیں۔

اپنی کچھ کمیوں کے باوجود، 2002 کا آئین شہریوں کے استحقاق، حقوق اور آزادیوں کی اہم ضمانت فراہم کرتا ہے۔ نظریاتی طور پر یہ اپنی طرز حکمرانی کی بنیاد متواتر انتخابات کے ذریعے عوامی خواہش پر رکھتا ہے۔ درحقیقت، جیسا کہ 2002 اور اس کے بعد کے متعدد شاہی فیصلوں میں بیان ہوچکا ہے، آمرانہ نظام جاری ہے۔ آئینی رکاوٹوں کے باوجود، بادشاہ کو قانون سازی کا اختیار حاصل ہے اور وہ طرز حکمرانی میں اپنی طاقت کی حد خود مقرر کرتا ہے۔ 2011 میں آئین چھ ماہ تک معطل رہا، اور صوابدیدی تشریحات کا موضوع بنا رہا۔ اور جب آئین ریاست کے لئے خطرہ بننے لگا اور 14 فروری 2011 کی بغاوت کے نتیجے میں اس میں فوری طور پر قانون ساز اسمبلی کی قرار داد کے مطابق ترمیم کر دی گئی۔

گذشتہ پندرہ سال کی تبدیلیاں اس بات کی شاہد ہیں کہ شاہ حماد نے اس بات کو تسلیم کیا ہے کہ اصلاحات کے لئے سیاسی اور اداریاتی تبدیلیاں ناگزیر ہیں۔ ان کو موجودہ متصادم مطالبات کے درمیان متوازن کرنا ضروری ہے 1) حکمران خاندان الخلیفہ کی خاندانی کونسل کے افراد کے ذریعے انفرادی یا اجتماعی طور پر؛ 2) روایتی اور جدید تعاون کے ذریعے، بشمول اخلاقیات/قبانلی/مذہبی یا کاروباری بنیاد پر؛ 3) حزب اختلاف کی تنظیموں اور غیر رسمی سرگرم کارکنوں کے نیٹ ورکس؛ اور 4) بیرونی تعاون، خصوصاً، دیگر خیلجی بادشاہتوں اور برطانوی اور امریکی حکومت کے حکمرانوں کے ذریعے۔

بحرین میں عائلی قانون پر تنازعہ کے حل میں (قانون ساز حکم نمبر 19 برائے 2009) ساہوکار طرز حکومت سے متعلق سے متعلق ایک دلچسپ کیس سٹڈی سامنے آئی ہے۔ ذاتی اور خاندانی بشمول شادی، طلاق اور تحول سے متعلق معاملات نے تمام سماجی اور سیاسی کارکنان کو متحرک کردیا چاہے وہ حقوق نسواں کے علم بردار ہوں یا قدامت پسند علماء۔

قدامت پسند شیعہ علماء کی طرف سے سخت اور اچھی طرح منظم احتجاجی مظاہروں کے پیش نظر، ایک قرار داد منظور ہوئی جس میں ۱) قانون ساز اسمبلی سے ایک قانون پاس کیا جو شاہ نے منظور کیا جس کا مقصد بین الاقوامی برادری اور سی ای ڈی اے ڈبلیو کی ضروریات کو پورا کرنا تھا، ب) شیعہ برادری جو کہ تقریباً 60٪ بحرینوں کی نمائیندگی کرتی ہے کو اس قانون سے مستثنی قرار دے دیا گیا۔

شاہ حامد کے ان متصادم مطالبات پر دیئے گئے جو ابات نے طرز حکمرانی کے متعدد انتظامات پیدا کردیئے ہیں۔ اس کی متعارف کردہ اصلاحات نے اس کو بیک وقت اپنے ملک کی تمام سیاسی زندگی میں مرکزی کردار بنا دیا ہے اور اس کے فیصلوں نے انقطاع کے ردعمل کی سہولت فراہم کی ہے۔ شاہ حماد کے اپنی پالیسیوں کے خلاف ہونے والے احتجاج کو روکنے کے لئے کئے گئے اقدامات سے اس کی ساہوکار طرز حکمرانی میں لچک کا اظہار ہوتا ہے۔