پالیسی، قانون سازی اور نظام

ابتری، تشخیص اور علاج

پروفیسر خورشید احمد

PRESS

آئی پی ایس پریس، اسلام آباد

انسٹی ٹیوٹ آف پالیسی اسٹڈیز تحقیق کے لیے آزادانہ اظہار خیال کی حوصلہ افزائی کرتا ہے
ادارہ کی مطبوعات میں پیش کیے گئے تمام خیالات سے ادارہ کا متفق ہونا ضروری نہیں۔
© IPS Press 2023

پالیسی، قانون سازی اور نظام: ابتری، تشخیص اور علاج

پروفیسر خورشید احمد

انتخاب، ترتیب وتدوین: خالد رحمٰن

معاونت: محمود فاروقی

ISBN: 978-969-448-827-1

جملہ حقوق محفوظ ہیں: آئی پی ایس پریس، انسٹی ٹیوٹ آف پالیسی اسٹڈیز، اسلام آباد کی تحریری اجازت کے بغیر اس کتاب کے کسی حصے کی نقل یا ترجمہ کی اشاعت، کسی بھی شکل میں اسٹوریج جہاں سے اسے دوبارہ حاصل کیا جاسکتا ہو یا کسی بھی شکل میں ترسیل نہیں کی جاسکتی۔

320.695491 پالیسی، قانون سازی اور نظام: ابتری، تشخیص اور علاج
خ ور خورشید احمد، پروفیسر
اسلام آباد: آئی پی ایس پریس، 2023ء
258 صفحات مع اشاریہ
۱۔ قانون سازی- پاکستان ۲۔ قدرتی آفات اور حکومتی اقدامات ۳۔ انسانی جان اور امن وامان- حکومتی ذمہ داری
۴۔ سرکاری ملازمتیں ۵۔ سفارت کاری ۶۔ ذرائع ابلاغ کی آزادی

PRESS

آئی پی ایس پریس

انسٹی ٹیوٹ آف پالیسی اسٹڈیز، نصر چیمبرز، پلاٹ-1، ایم پی سی ایچ ایس، کمرشل سینٹر، E-11/3، اسلام آباد
فون: 051-8438391 فیکس: 051-8438390
ای میل: publications@ips.net.pk
ویب سائٹ: www.ipsurdu.com, www.ips.org.pk
فیس بک: www.facebook.com/IPSPressInternational

سرورق: آصف تیموری

الفاظ وصفحہ سازی: محمد عالم

طباعت: پریمئر پرنٹرز، راولپنڈی

فہرست

— پیش لفظ.. V

— تعارف..
VII

باب نمبر ا: **قانون سازی اور اس پر عملدر آمد**(ا): غیر سنجیدہ حکومتی طرزِ عمل..................... 1-30

• اسلام آباد ہائی کورٹ کے قیام کا قانون • قانون برائے انسانی حقوق کمیشن • جیل خانہ جات کے قانون میں ترمیم • عدالتوں میں مقدمات کی بھرمار، ججوں کی کمی • عدالتوں میں ججوں کی تقرریاں • بار کونسل ایکٹ • سماجی تحفظ کا آئینی حق • قومی کمیشن برائے اسٹیٹس آف ویمن بل • چوری کی سزا کا مجوزہ قانون • پرائیویٹ پاور اینڈ انفراسٹرکچر بورڈ • نجی سرمایہ کاری کے فروغ اور تحفظ کا ترمیمی قانون

باب نمبر ۲: **قانون سازی اور اس پر عملدر آمد**(۲): تحفظ نسواں کا قانون 2006ء.................. -31
80

باب نمبر ۳: **قدرتی آفات، تباہی اور بحران سے نمٹنے کا قومی نظام**................................. -81
114

• 2005ء کا زلزلہ • سیلاب اور بارشوں سے تباہی (2007ء) • کوئٹہ میں زلزلہ (2008ء) • سیلاب سے تباہی (2010ء)

باب نمبر ۴: **انسانی جان کی حفاظت اور حکومتی ذمہ داری**..
136-115

• خطرناک ادویات کی فروخت • انسانی اعضاء کی تجارت • پینے کے صاف پانی کی فراہمی کا منصوبہ • ناکارہ گیس سلنڈروں کی بناء پر ہونے والی ہلاکتیں • پارلیمنٹ ہاؤس میں آتشزدگی کا واقعہ • اسلام آباد میں پولیس کے جرائم پر رپورٹ • ملاوٹ شدہ گوشت، سوفٹ ڈرنکس اور شراب کی فروخت • بلوچستان میں تین خواتین کا قتل • دیت کی عدم ادائیگی پر مجرم کے لیے نرمی کی تجویز

باب نمبر ۵: **امن و امان کی صورتحال اور حکومتی ذمہ داری**....................................... -137
178

• جان و مال کا تحفظ • کراچی میں بدامنی کے سیاسی و معاشی پہلو اور کرنے کے کام

باب نمبر۶: **سرکاری ملازمتوں کی فراغت اور بحالی**: ناانصافی پر مبنی امتیازی فیصلے.................... 179-196

● کنٹریکٹ سرکاری ملازمین کی سبکدوشی ● مختلف اداروں میں چھانٹی ● پندرہ سال قبل سبکدوش ہونے والے ملازمین کی بحالی کا قانون ● پی آئی اے میں کنٹریکٹ ملازمین کا مسئلہ ● پلاننگ کمیشن میں تقرریاں ● فیڈرل پبلک سروس کمیشن میں تقرریاں

باب نمبر 7: سفارت کاری: کارکردگی اور کردار...
206-197

●جدہ میں پاک وہند مشاہرہ میں پاکستانی سفیر کی تقریر●ملک شام میں پاکستانی سکول●سندھ طاس معاہدہ-سفارتی دباؤ کی ضرورت●سندھ طاس معاہدہ-بھارتی وفد کا خیر مقدم

باب نمبر 8: ذرائع ابلاغ کی آزادی اور ان کا کردار.. 207-
232

●آزادی صحافت اور صحافیوں کا تحفظ● پیمرا آرڈیننس اور الیکٹرانک میڈیا میں آزادی کی حدود
●پاکستان ٹیلی ویژن کا کردار●سینیٹ آف پاکستان کے بارے میں 'مسلم' اخبار کا توہین آمیز تبصرہ

اشاریہ..
248-233

پیش لفظ

اللہ تبارک وتعالیٰ نے انسان کو بیش بہا انعامات سے نوازا ہے۔ ایک جانب دیگر ہزاروں مخلوقات کی طرح اس کی جسمانی اور طبعی ضروریات کو پورا کرنے کا انتظام فرمایا، تو دوسری جانب اس کا رتبہ ان تمام مخلوقات سے بلند کرکے اس کی اخلاقی، تہذیبی، تمدنی اور روحانی نشوونما کو بھی اپنے ذمہ لے لیا۔ یہی وہ مقصد تھا جس کے لیے اللہ تبارک و تعالیٰ نے سوا لاکھ کے قریب انبیاء علیہم السلام دنیا کے مختلف خطوں اور مختلف اوقات میں مبعوث فرمائے۔ یہ سلسلہ حضرت آدم علیہ السلام سے شروع ہو کر حضرت محمد ﷺ پر تکمیل پذیر ہوا۔ ان انبیاء کے ذریعے اللہ تعالیٰ نے انسانیت کی علمی، اخلاقی اور فلسفیانہ ہدایت کے لیے وحی کا ایک سلسلہ شروع کیا جو قرآنِ کریم پر منتج ہوا۔ آخری پیغمبر ﷺ کی آمد کے ساتھ جہاں کارِ نبوت تکمیل کو پہنچا، وہیں قرآنِ کریم کی تکمیل کے ذریعے الہامی ہدایت کا سلسلہ مکمل ہوا۔ یوں قرآن و سنت کی صورت میں ایک ایسا نقشۂ زندگی انسانیت کو میسر آگیا جو زندگی کے ہر گوشے اور ہر دائرے میں رہنمائی فراہم کرتا ہے۔

انسانیت کے ارتقا اور علم و عمل کے نئے ذرائع کی دریافت نے انسان کو کسی حد تک آزادیٔ فکر سے نوازا تو وہ اس خام خیالی کا شکار ہو گیا کہ وہ اب الہامی ہدایت سے بے نیاز ہو گیا ہے۔ اس کا نتیجہ ظلم، عدم مساوات اور طاغوتی طاقتوں کے غلبے کی صورت میں نکلا۔ اسی خام خیالی نے دنیا کو اس استعماری نظام کے شکنجے میں لا ڈالا جس کی ہر صورت افراد اور اقوام کے استحصال پر منتج ہوتی ہے۔ بدقسمتی سے فی زمانہ انسانی زندگی کے تمام دائرے اور تمام شعبے اس سے براہِ راست متاثر ہیں۔ اس پر مستزاد وہ ذہنی پسماندگی اور مغلوبیت کی کیفیت ہے جس کی وجہ سے کسی متبادل کی تلاش میں انسانوں کی اکثریت سرگرداں ہونے کے باوجود محروم ہے۔

میں نے اپنی زندگی کا بڑا حصہ تعلیم و تحقیق، تصنیف و تالیف، اور سیاسی تحریک میں گزارا ہے۔ اس پورے عرصے میں میری کوشش یہی رہی کہ حتمی الہامی ہدایت یعنی قرآن و سنت کی

جامع تعلیمات کی روشنی میں قومی اور بین الاقوامی مسائل کا حل تلاش کیا جائے۔ چنانچہ علمی و عملی جدوجہد کے دوران یہ مقصد میرا مرکزِ نگاہ تھا کہ اپنی صلاحیت اور دائرہ اختیار کے مطابق وطنِ عزیز پاکستان کو بالخصوص اور عالمِ انسانیت کو بالعموم استعماری گرفت سے آزاد کروا کر فلاح و ہدایت کے اس راستے پر گامزن کرنے کی جدوجہد میں اپنا حصہ شامل کیا جا سکے جو الہامی ہدایت کی صورت میں ہمارے پاس موجود ہے۔

اس ضمن میں نظریاتی و عملی پہلوؤں پر میں نے اللہ تبارک و تعالیٰ کی توفیق سے سینکڑوں مضامین تحریر کیے ہیں اور بے شمار مواقع پر گفتگو کی صورت میں اپنے خیالات کا ابلاغ کیا ہے۔ اس میں سے بہت کچھ گزشتہ دہائیوں میں مربوط صورت میں شائع بھی ہوا ہے لیکن ایک بہت بڑا لوازمہ ابھی ایسا موجود ہے جسے ترتیب دینے کی ضرورت باقی ہے۔ یہ فرض انجام دینے کی خواہش میں کئی برس سے اپنے اندر پاتا ہوں لیکن صحت کی صورتِ حال کے باعث یہ ممکن نہ ہو سکا کہ اپنے ماضی کے کام کا جائزہ لے کر اسے اشاعت کے لیے مرتب کر سکتا۔

انسٹی ٹیوٹ آف پالیسی اسٹڈیز کے ساتھیوں نے برادرم خالد رحمٰن کی سربراہی میں اس ادھورے کام کی تکمیل کی ذمہ داری اپنے سر لی ہے۔ پہلے مرحلے میں پاکستان کی نظریاتی اساس، ملک میں آئینی جدوجہد، طرزِ حکمرانی کے سوال، دہشت گردی کے خلاف جنگ میں پاک امریکہ تعاون، اسلام اور مغرب کے باہمی تعلق اور جاری کشمکش، معاشی صورت حال اور امکانات، بلوچستان کی صورت حال، پاکستان کا جمہوری سفر، قانون، ادارے اور حکومت جیسے موضوعات پر دس کتب مرتب ہو چکی ہیں۔ الحمدللہ۔ ان کتب کا حصہ بننے والے بیشتر مضامین میری سینیٹ کی تقاریر پر مبنی ہیں جبکہ دیگر مضامین مختلف مواقع پر لکھے گئے جن کو اب یکجا کر دیا گیا ہے۔

میں اللہ تبارک و تعالیٰ کا شکر ادا کرتا ہوں اور اس کے ساتھ ساتھ اپنے ساتھیوں کا شکر گزار ہوں کہ انھوں نے انتہائی محنت، عرق ریزی اور قابلیت کے ساتھ یہ لوازمہ ترتیب دیا ہے۔ اللہ تبارک و تعالیٰ ہماری سعی کو قبول فرمائے اور ہماری کاوشوں کو اپنے لیے خالص کر لے۔

پروفیسر خورشید احمد

لیسٹر، برطانیہ

تعارف

انسانی عمل اور تعلقات میں اونچ نیچ، رویوں میں بے اعتدالی کا نتیجہ بھی ہوتی ہے اور سبب بھی۔ ایک خاص حد تک تو یہ مسئلہ سماجی اقدار اور روایات اور انہی پر مبنی اداراتی نظام کی روشنی میں از خود متوازن ہو جاتا ہے۔ تاہم جب ایسا کوئی حل موجود نہ ہو یا وہ ناکام ہو جائے تو ایسے نظام کی ضرورت پیش آتی ہے جہاں مختلف افراد یا گروہوں کو اجتماعی طور پر طے کردہ اصولوں کی بنیاد پر تصادم سے روکا جاسکے، اور ہر ایک کو اس کا حق حاصل ہو سکے۔ قانون اور قانون سازی کی بحث انہی اصولوں سے متعلق ہے۔

سادہ الفاظ میں بیان کیا جائے تو قوانین کا کوئی بھی مجموعہ ان اصولوں اور قواعد وضوابط کا نام ہے جو کسی بھی خاص صورت حال میں انسانوں کے درمیان حقوق وفرائض، اختیارات اور ذمہ داریوں کو بیان کرتا ہے۔ ان اصولوں کی پابندی کے لیے محرکات اور خلاف ورزی کی صورت میں تادیبی اقدامات، اور ان پر عمل درآمد کے لیے طریق کار بھی اس نظام کا حصہ ہوتا ہے۔ ان قوانین کا نفاذ حکومتوں کی ذمہ داری ہوتی ہے جو اس کے لیے مختلف ادارے تشکیل دیتی ہیں۔ چنانچہ عدالتی نظام کی تشکیل کی بنیاد بھی یہی ہے کہ وہ قانون کے نفاذ کو یقینی بنا سکے۔

قانون کی تشکیل میں شفافیت اور معاشرہ کے مختلف طبقات یا ان کے نمائندوں کی شرکت، اس کی قبولیت اور اس پر عمل درآمد کے امکانات بڑھاتی ہے۔ تب یہ بھی یقینی ہوتا ہے کہ قانون معاشرہ کی اقدار اور روایات سے ہم آہنگ ہو جو کسی بھی اچھے قانون کی ایک اہم صفت ہے۔ اس کے ساتھ یہ بھی ضروری ہے کہ بدلتے حالات میں ضرورت پیش آنے پر قانون میں تبدیلی کی جاسکے، اگرچہ ایک جامع قانون وہی ہوتا ہے جس میں آئے دن تبدیلی کی ضرورت پیش نہ آئے۔

انسانی زندگی کے دائرہ میں آنے والی وسعتوں اور تنوع نے اس ضرورت کو بھی اہم کر دیا

ہے کہ ہر قانون کی تشکیل کے وقت یہ اہتمام کیا جائے کہ وہ مجموعی طور پر دیگر تمام قوانین سے ہم آہنگ ہو۔ان قوانین میں ملک میں مختلف سطحوں پر رائج قوانین ہی نہیں وہ عالمی قوانین بھی شامل ہو جاتے ہیں جن کو کسی حکومت نے قبول کر لیا ہو۔ قانون سازی پر اس پہلو سے نظر ڈالی جائے تو اس میدان میں انفرادی و گروہی مفادات کے ساتھ ساتھ طاقتور عناصر کی جانب سے لابنگ (Lobbying) اور خوف، لالچ اور دباؤ کے ہتھیار آج بھی بکثرت استعمال ہونے لگے ہیں۔

اس مجموعی تناظر میں قانون سازی کا عمل غیر معمولی توجہ اور احتیاط کا تقاضا کرتا ہے۔ان تقاضوں کو پورا کرنا ہو تو پہلا مرحلہ اہلیت کی بنیاد پر حقیقی نمائندگی اور قانون ساز اداروں کی تشکیل اور ان میں قانون سازی کے اصولی طریقۂ کار سے متعلق ہے۔ لیکن ظاہر ہے کہ محض طریقۂ کار کی موجودگی کافی نہیں ہے۔اس طریقۂ کار پر اس کی حقیقی روح کے ساتھ عمل درآمد ہی وہ امکانات پیدا کرتا ہے کہ مذکوہ بالا صفات کے ساتھ مؤثر قانون سازی ہو سکے۔

اسلامی تناظر میں دیکھا جائے تو قانونی ڈھانچہ ہی نہیں پورا ریاستی نظام قرآن وسنت کی روشنی میں "مقاصد شریعۃ" کے حصول کے لیے تشکیل دیا جاتا ہے جن میں دین اور ایمان کی حفاظت، انسانی جان اور عزت کی حفاظت، عقل کی حفاظت، نسل و نسب کی حفاظت اور مال کی حفاظت شامل ہیں۔اس اعتبار سے مسلمانوں کی کسی بھی اجتماعیت کے لیے قانون سازی میں اس نکتہ کی کلیدی اہمیت بن جاتی ہے۔

پاکستان کے دستور پر نگاہ ڈالی جائے تو اس میں دی گئی راہنمائی (بالخصوص اس میں دیے گئے راہنما اصول) بحیثیت مجموعی مذکورہ نکات کا احاطہ تو کرتی ہے، تاہم عملی طور پر قانون سازی کا جائزہ لیا جائے تو صورت حال تکلیف دہ حد تک ابتر نظر آتی ہے۔ دوسری جانب کسی موضوع پر قانون سازی کا عمل مناسب انداز میں سرانجام دے بھی لیا جائے تو اس کے نفاذ کے عمل میں آنے والی کمزوریاں اور پیچیدگیاں اسے غیر مؤثر بنا دیتی ہیں۔

'ارمغانِ خورشید' سیریز کی یہ دسویں پیشکش **"پالیسی، قانون سازی اور نظام: ابتری، تشخیص اور علاج"** مذکورہ سیاق وسباق میں پاکستان کی گزشتہ سالوں کی تاریخ کا جائزہ اور اس پر تبصرہ ہے۔ پروفیسر خورشید احمد کی سینیٹ آف پاکستان میں تقاریر پر مشتمل اس کتاب کے پہلے باب میں متعدد قوانین کے مسودات کی مثال دے کر واضح کیا گیا ہے کہ حکومت اور اس کے ذمہ داران ہی نہیں خود پارلیمنٹ کے ارکان کی غیر سنجیدگی کا بھی قانون سازی کی کمزوریوں اور اس پر عمل درآمد میں بڑا کردار ہے۔ اسی تسلسل میں دوسرا باب بالخصوص تحفظ نسواں قانون سے بحث کرتا ہے جو اضافی طور پر ان عالمی اثرات کی جانب اشارہ کرتا ہے جن کی بنیاد پر بنائے گئے قوانین معاشرتی و نظریاتی اقدار سے متصادم ہونے کی بناء پر عموعی قبولیت اور احترام سے محروم رہتے ہیں۔

اگلے تین ابواب میں قدرتی آفات، انسانی جان کی حفاظت اور امن وامان کی صورت حال کے تناظر میں متعدد عنوانات پر مبنی قانون سازی اور عمل درآمد کے مسائل پر گفتگو کی گئی ہے۔ قدرتی آفات ہی نہیں، بظاہر لاپروائی اور چھوٹے چھوٹے حادثات اور واقعات کے پس منظر میں قانون سازی اور اداروں کی کمزوریاں کس طرح انسانی جانوں کی ہلاکت کا سبب بنتی ہیں اور ان کے تدارک کے لیے کیا ہونا چاہیے، یہ ان مباحث کا اہم عنوان ہے۔

چھٹا باب سرکاری ملازمتوں میں میرٹ کی خلاف ورزی اور ناانصافی پر مبنی ان امتیازی فیصلوں سے متعلق ہے جو فی الاصل گروہی یا مختلف سیاسی مفادات کے پیش نظر کیے جاتے رہے ہیں۔ اس تسلسل میں ساتویں باب میں سفارت کاری کے دائرے میں سامنے آنے والے دو اہم واقعات پر تبصرہ ہے۔ آخری باب ذرائع ابلاغ کے طرز عمل اور ان کے حوالہ سے حکومتی طرز عمل سے متعلق ہے۔ اس ضمن میں ذرائع ابلاغ کی آزادی اور اس کی حدود پر قابل قدر بحث موجود ہے۔

قانون کی دنیا بے حد وسیع ہے۔ درحقیقت زندگی کا کوئی دائرہ اس سے باہر نہیں ہوتا۔ "پالیسی، قانون سازی اور نظام" قانون کی کوئی روایتی کتاب نہیں ہے۔ یہ روزمرہ زندگی میں

سامنے آنے والے انفرادی واجتماعی مسائل کی روشنی میں قانون کی تشکیل سے لے کر عمل درآمد تک کے مراحل سے بحث کرتی ہے۔

ایسے میں یہ پیشکش پیشہ ورماہرین کے لیے ہی نہیں، قانون، مطالعہ پاکستان اور سیاسیات وسماجیات کے طلبہ اور اساتذہ کے لیے بھی ایک اہم مطالعہ کی حیثیت رکھتی ہے۔

'ارمغان خورشید' کی موجودہ سیریز کی یہ آخری کتاب بھی حسب سابق ایک ٹیم ورک کا نتیجہ ہے۔ وہ تمام ساتھی جنھوں نے اس کام کے مختلف مراحل میں کردار ادا کیا ہے خصوصی شکریہ کے مستحق ہیں۔

خالد رحمٰن

چیئرمین

انسٹی ٹیوٹ آف پالیسی اسٹڈیز-اسلام آباد