CGPA
CENTRE FOR GOVERNANCE
AND PUBLIC ACCOUNTABILITY

NED

سپریم کورٹ اور پشاور ہائی کورٹ کی وفاق کے زیرِ انتظام قبائلی علاقہ جات تک رسائی کا بل 2017ء

تنقیدی جائزہ

جنوری 2018ء

پس منظر

فاٹا میں موجودہ سیاسی ڈھانچہ کوئی قابلِ ذکر اصطلاحات لانے میں بہت حد تک ناکام رہا ہے۔اس کی بنیادی اور بڑی وجہ فاٹا کے اندر نافذ ناقص سیاسی اور قانونی نظام ہے جس کو پچھلی کئی دہائیوں سے بدلنے کی تمام تر کوششیں ناکام رہی ہیں۔سینٹ میں موجود 8 سینیٹرز اور نیشنل اسمبلی میں موجود 12 ایم این ایز فاٹا کی نمائندگی کرتے ہیں۔اگرچہ یہ نمائندگان ایوانوں میں بیٹھ کر باقی ملک کیلئے کی گئی دیگر تمام قانون سازی میں شامل ہوتے ہیں مگر باعث فکر بات یہ ہے کہ تمام نمائندگان اپنے علاقے یعنی قبائلی علاقوں یا قبائلی عوام کیلئے کوئی بھی قانون سازی نہیں کر سکتے۔ اس ضمن میں یہ بات قابل ذکر ہے کہ 1973ء کے آئین کی شق 1 کے تحت فاٹا پاکستان کا حصہ ہے مگر اسی آئین کی شق 247(3) کی روشنی میں فاٹا کے حوالے سے قانون سازی کا اختیار صرف وفاقی حکومت کے دائرہ اختیار میں ہے اور صدر پاکستان کو با اختیار کیا گیا ہے کہ وہ جب چاہیں اور جس قانون کو چاہیں فاٹا پر لاگو کر سکتے ہیں۔

مزید براں 70 سال گزرنے کے باوجود بھی فاٹا کے عوام کو وکیل، دلیل اور اپیل کا کوئی حق میسر نہیں اور تمام فیصلہ سازی ایف سی آر جیسے کالے قانون کے تحت کی جاتی ہے۔ فاٹا کے عوام کو نا صرف ضابطہ فوجداری یعنی (سی آر پی سی) اور ضابطہ دیوانی یعنی (سی پی سی) بلکہ ان کے علاوہ معلومات تک رسائی یعنی آر ٹی آئی، بینکنگ کورٹس، کنزیومر کورٹس وغیرہ تک بھی رسائی حاصل نہیں۔نتیجتاً فاٹا کے عوام اپنے انسانی حقوق کے نفاذ سے محروم ہیں۔اس ضمن میں یہ بات بھی انتہائی اہم ہے کہ ملک کی اعلیٰ عدلیہ یعنی سپریم کورٹ اور ہائیکورٹ کو آئین کی شق 247(7) کے تحت فاٹا میں رسائی حاصل نہیں ہے اور رسائی ممکن بنانے کیلئے پارلیمنٹ کو یہ اختیار حاصل ہے کہ وہ اس شق میں ترمیم کرے اور قانون سازی کرے۔

فاٹا اصطلاحات

فاٹا اصطلاحات کبھی نہ ختم ہونے والا سلسلہ ہے۔پاکستان کی آزادی سے لے کر آج تک کم وبیش 16 مرتبہ مختلف ادوار میں کوششیں کی گئیں لیکن ہر بار فاٹا کے لوگوں کو مایوسی کے علاوہ کچھ نہیں ملا۔انہیں اصطلاحات کے سلسلہ میں آخری مرتبہ 2015ء میں سابق وزیر اعظم نواز شریف کے حکم پر ایک کمیٹی تشکیل دی گئی۔کمیٹی کے ممبران میں سرتاج عزیز جو کہ کمیٹی کے سربراہ مقرر کیے گئے ان کے علاوہ گورنر خیبر پختونخوا، منسٹر سیفران، وفاقی وزیر قانون، وفاقی وزیر قومی سالمیت اور سیکرٹری سیفران شامل تھے۔کمیٹی نے یکے بعد دیگرے تمام ایجنسیوں کا دورہ کیا اور تمام شعبہ زندگی سے تعلق رکھنے والے نمائندگان سے ملاقاتیں کیں اور اگست 2016ء میں اپنی رپورٹ پیش کی۔اس رپورٹ میں اہم اقدامات کرنے کی تجویز پیش کی گئی اور متفقہ طور پر آمادگی ظاہر کی گئی کہ فاٹا کو خیبر پختونخوا میں ضم کیا جائے گا اور اس کے لیے ایک مکمل نظام جو کہ پانچ سالوں پر محیط ہوگا، وضع کیا گیا تاکہ انضمام کا کام احسن طریقہ سے سرانجام پایا جا سکے۔رپورٹ میں تجویز کردہ نکات میں نہ صرف وفاقی حکومت کے کردار کو کسی نہ کسی طرح برقرار رکھا گیا بلکہ آئین کی وہ تمام شقیں مثلاً 247-246 جو کہ فاٹا کے حوالے سے اہم ترین ہیں اور کسی بھی قسم کی اصطلاحات کو عملی جامہ پہنانے اور فاٹا میں تبدیلی لانے کیلئے ان میں ترامیم لانا ناگزیر تھیں، ان کو جوں کا توں چھوڑ دیا گیا۔اس رپورٹ میں اصطلاحات کو 6 بنیادی موضوعات پر محیط کیا گیا جو کہ درج ذیل ہیں۔

1- بحالی اور دوبارہ تعمیر

2- سماجی و اقتصادی ترقی

3-بلدیاتی نظام

4- قانونی اصطلاحات

5-لیویز فورس کی صلاحیت کو بہتر بنانا

6-لینڈ سیٹلمنٹ شامل ہیں۔

فاٹا سیکرٹریٹ کے دائرہ کار کو بڑھاتے ہوئے اس کے انتظامی ڈھانچے کو مزید توسیع کا عمل بھی واضح کیا گیا۔ یہ بات بھی قابل ذکر ہے کہ فاٹا اصطلاحات کے حوالے سے تاریخ میں پہلی مرتبہ پاک فوج کے کردار کو بھی مدنظر رکھا گیا مگر اصطلاحات کے سلسلے میں کب اور کہاں تک فوج کا کردار ہوگا' شفاف طریقے سے بیان نہیں کیا گیا۔ حیران کن بات ہے کہ کیبنٹ کی منظوری کے باوجود آج تک اس رپورٹ کی تجاویز پر عملدرآمد نہیں ہوسکا اور یکے بعد دیگر وجوہات کی بنا پر التوا کا شکار رہا جس میں رواج بل 2017ء اور 30 واں آئینی ترمیمی بل سے لے اسلام آباد ہائیکورٹ اور بعد میں پشاور ہائیکورٹ کی فاٹا تک رسائی قابلِ ذکر ہے۔ مگر یہ تمام تر کوششیں کسی مثبت تبدیلی کا پیش خیمہ نہ بن سکیں اور فاٹا کے شہریوں کیلئے کوئی کلیدی کردار ادا نہیں کر سکیں۔ حال ہی میں قومی اسمبلی میں 12 جنوری 2018ء کو ایک اور بل سپریم کورٹ اور پشاور ہائیکورٹ کے دائرہ کار کو فاٹا تک بڑھانے کیلئے کثرتِ رائے سے منظور کیا گیا۔ اس ضمن میں حکومت کا موقف ہے کہ فاٹا کی عوام کی اعلیٰ عدلیہ تک رسائی اصطلاحات کا آغاز ہے اور اس اقدام سے فاٹا کی عوام کی ان اُمیدوں پر پیش رفت ہوگی جو کہ موجودہ حکومت سے انہوں نے وابستہ کر رکھی تھیں۔ مگر اس بل کے خدوخال حقیقت سے بالکل برعکس ہیں اور موجودہ حالت میں وہ نتائج حاصل کرنے سے قاصر ہیں جو کہ حکومتی سطح پر فاٹا کے عوام کو بتائے جا رہے ہیں۔ یہاں پر یہ بات بھی قابل ذکر ہے کہ موجودہ بل کی صورت میں اعلیٰ عدلیہ کی تو فاٹا تک رسائی ممکن بنائی جا رہی ہے لیکن ایک اہم قدم جو کہ فاٹا کے شہریوں کے مستقبل کے لیے انتہائی ضروری عمل ہے وہ ہے پارلیمنٹ کی رسائی' جس سے نہ صرف قبائلی عوام کو اپنے لیے فیصلہ سازی کا اختیار ملے گا بلکہ قبائلی علاقوں میں ترقی کا پیش خیمہ بھی ثابت ہوگا' اس امر کیلئے آئین میں بہت ساری ترامیم کی ضرورت ہے' جنہیں پسِ پشت ڈال دیا گیا ہے۔ مزید یہ کہ موجودہ بل کو فاٹا کے شہریوں کے حقوق کو مدِنظر رکھتے ہوئے اس کی افادیت کو تفصیل سے جانچنا ضروری ہے۔

بل کا تنقیدی جائزہ

1- یہ بل ابھی قومی اسمبلی سے منظور ہوا ہے جسے قانونی طور پر نافذ العمل ہونے کیلئے مزید 2 مراحل سے گزرنا ہے جن میں پہلے سینٹ سے اور دوسرے نمبر پر صدر پاکستان کی منظوری شامل ہے لہذا فوری طور پر نافذ العمل نہیں ہوسکتا۔

2- بل کی شق (1)2 کے تحت مرکزی حکومت کو یہ اختیار حاصل ہوگا کہ وہ جب چاہے اور جس ایجنسی میں چاہے اعلیٰ عدلیہ کا دائرہ اختیار بڑھا سکتی ہے۔ شق (1)2 سے یہ بات بالکل واضح ہے کہ حکومت کسی بھی طور پر منسٹری آف سیفران (SAFRON) کے کردار کو فاٹا کے حوالے سے بالکل ختم نہیں کرنا چاہتی اور ہر ممکنہ کوشش سے ''سٹیٹس کو'' کو برقرار رکھنا چاہتی ہے اور اسی ضمن میں شق (1)2 میں اعلیٰ عدلیہ کی فاٹا تک رسائی کا تمام اختیار اپنے پاس رکھ لیا ہے' مزید براں وقت کا تعین نہ کرنا بھی اسی بات کی علامت ہے کہ مستقبل قریب میں کوئی تبدیلی سامنے نظر نہیں رہی اور اعلیٰ عدلیہ کا دائرہ اختیار سیفران منسٹری کی مرہون منت ہی رہے گا۔

3-1973ء کے آئین کی شق (7)247 کے تحت اعلیٰ عدلیہ کا دائرہ کار فاٹا کے حوالے سے ایک رکاوٹ ہے جس کی وجہ سے ابھی تک عدالتوں کا اطلاق فاٹا پر نہیں ہوسکا۔ اس ضمن میں یہ بات بہت اہم ہے کہ جب تک آئین کی شق 247 میں کوئی ترمیم نہیں ہوگی کسی قسم کا قانون فاٹا کے اندر نافذ العمل نہیں ہو سکے گا۔ لہٰذا یہ بات انتہائی ناگزیر ہے کہ آئین کی شق 247 میں ضروری ترامیم کی جائیں۔

4- قومی اسمبلی سے نیا منظور شدہ بل یہ بات واضح کرنے سے قاصر ہے کہ فاٹا کے اندر رائج موجودہ قانون FCR جس میں پولیٹیکل ایجنٹ کے پاس تمام عدالتی اختیارات ہیں ان سے کیسے نمٹا جائے گا۔ مثلاً ہائیکورٹ کے اندر اپیل ایف سی آر کے تحت سنائے گئے پولیٹیکل ایجنٹ کے فیصلے کے خلاف ہوگی یا پھر فاٹا ٹریبونل کے فیصلے کیخلاف ہوگی۔

5- مزید براں جب تک Civil Court Ordinance 1962 کا اطلاق فاٹا کے اندر نہیں کیا جائے گا تب تک پشاور ہائیکورٹ فاٹا میں قانونی طور پر کام نہیں کر سکے گی۔ اس قانون کے اطلاق کیلئے ضروری ہے کہ صدر پاکستان 1973ء کے آئین کے تحت جلد از جلد اس قانون کا اطلاق فاٹا میں کریں۔

6- آئین کی شق (4)198 کے تحت ہائیکورٹ کو یہ اختیار حاصل ہے کہ اس بل کی منظوری کے بعد فاٹا کیلئے علیحدہ بنچ بنا سکتی ہے تاکہ فاٹا کے عوام کو بہتر طریقے سے انصاف فراہم ہو سکے لیکن موجودہ بل اس ضمن میں بھی رکاوٹ کا باعث ثابت ہوا ہے۔ اس ضمن میں یہ بات بالکل واضح نہیں ہے کہ کس ایجنسی میں اور کب اعلیٰ عدلیہ کا دائرہ کار بڑھایا جائے گا۔

7- عدالتی نظام کو چلانے کیلئے ایک مکمل ڈھانچے کی ضرورت ہوتی ہے جس کے بارے میں ابھی تک کسی قسم کی کوئی پیش رفت نہیں ہوسکی۔ اس ضمن میں فاٹا اصطلاحات کمیٹی نے کچھ اقدامات وضع کیے تھے لیکن ان پر عملدرآمد نہ ہونے کی وجہ سے ابھی تک کوئی قدم نہیں اٹھایا گیا۔ یہ بات بھی قابل ذکر ہے کہ حکومت کا پیش کردہ رواج بل 2017ء میں کسی حد تک عدالتی نظام کے خدوخال واضح کیے گئے تھے لیکن موجودہ بل میں عملاً ان سے بھی انحراف کیا گیا ہے۔ یہ امر اس بات کا تاثر دیتی ہے کہ حکومت کسی طور پر بھی فاٹا اصطلاحات کے حوالے سے سنجیدہ نہیں ہے اور وقتی طور پر فاٹا کے عوام کے مسلسل پریشر سے بچنے کیلئے اس بل کی صورت میں ایک اور رکاوٹ کو جنم دیا ہے تاکہ اصطلاحات کے اوپر عملدرآمد مزید التوا کا شکار ہوسکے۔

مستقبل کا لائحہ عمل

سینٹ میں جب اس بل پر بحث ہوگی تو یہ ممکن بنایا جاسکتا ہے کہ اس کی تمام خامیاں زیر بحث لائی جائیں اور جہاں تک ممکن ہو سکے اس بل میں ترامیم کی جائیں تاکہ اس کوشش کے تحت فاٹا کے عوام کیلئے ایک بہترین قانون سامنے آسکے۔ اس ضمن میں فاٹا سول سوسائٹی' فاٹا سٹوڈنٹس آرگنائزیشن' سیاسی جماعتیں اور سیاسی کارکنان کو مل کر اور ایک متفقہ ایجنڈے کے تحت کام کرنا ہوگا جو کہ اس نظریہ سے بھی اہم ہے کہ اصطلاحات کا جو سلسلہ شروع ہوا ہے اس میں بامعنی پیشرفت ممکن ہوسکے۔

CGPA
CENTRE FOR GOVERNANCE
AND PUBLIC ACCOUNTABILITY
402, Block C, City Towers, University Road, Peshawar, Pakistan
Telephone: +92-91-111-243-243, +92-91-5701991, Fax: +92-91-5843284
E-mail: info@c-gpa.org, Web: www.c-gpa.org