CGPA
CENTRE FOR GOVERNANCE AND PUBLIC ACCOUNTABILITY

پالیسی بریف

فاٹا گورننس ریفارمز: مسائل اور پیش منظر

اکتوبر 2014

خلاصہ:

اسلامی جمہوریہ پاکستان کے آئین کے آرٹیکل 1 کے مطابق وفاق کے زیرِانتظام قبائلی علاقے (فاٹا) پاکستان کا لازمی حصہ ہیں لیکن آرٹیکل 247 ان علاقوں کے لیے علیحدہ سے مخصوص حیثیت کا تعین کرتا ہے۔ آرٹیکل 247 کے مطابق پارلیمنٹ میں کی جانے والی قانون سازی کا اطلاق ان علاقوں پر نہیں ہوتا۔ تاہم صدرِ پاکستان کو یہ اختیارات حاصل ہیں کہ وہ ان قوانین کا دائرہ کار فاٹا تک پھیلا سکتا ہے۔ اسی طرح آرٹیکل 247 کے مطابق فاٹا کے علاقے سپریم کورٹ اور ہائی کورٹ کے دائرہ کار سے بھی باہر ہیں۔

آئین کا آرٹیکل 247 بہت سے بنیادی حقوق کی خلاف ورزی کرتا ہے۔ یہ وہ بنیادی حقوق ہیں جن کو آئین میں شامل کیا گیا ہے اور پاکستان کے تمام شہریوں بشمول فاٹا کے عوام اس سے مستفید ہونا چاہیے۔ بہت سے بین الاقوامی معاہدے، جن کی پاکستان پہلے ہی تصدیق کر چکا ہے، ان بنیادی حقوق کی ضمانت دیتے ہیں۔ جیسا کہ:

1. بین الاقوامی معاہدہ برائے شہری اور سیاسی حقوق (International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR)
2. بین الاقوامی معاہدہ برائے معاشرتی، معاشی اور ثقافتی حقوق (International Covenant on Social, Economic, and Cultural Rights-ICSECR)
3. تشدد اور دوسری ظالمانہ، غیر انسانی اور رسوا کن سلوک یا سزا کے خلاف کنونشن (Convention Against Torture, and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment-CAT)

فاٹا کے عوام کے بنیادی حقوق کے تحفظ کو یقینی بنانے، اور یہاں دائمی امن وامان کے قیام کے لیے ضروری ہے کہ آرٹیکل 247 میں ترمیم کی جائے۔

چند بنیادی سفارشات:

1. آئین کے مطابق فاٹا پاکستان کا لازمی حصہ ہے اور ہر اس قانون کو فوری ختم کیا جانا چاہیئے جو آئینِ پاکستان کی روح کے خلاف ہے۔
2. آئین کے آرٹیکل (3)247 کے تحت صدرِ پاکستان کے انتظامی اور قانون سازی کے اختیارات پارلیمنٹ کو منتقل کیے جائیں۔ پارلیمنٹ میں فاٹا سے منتخب عوامی نمائندے موجود ہیں اور فاٹا کے عوام کا یہ حق ہے کہ ان کے نمائندے صحیح معنوں میں ان کی نمائندگی کریں۔ پارلیمنٹ میں کیے جانے والے فیصلوں اور قانون سازی کا نفاذ فاٹا پر بھی اسی طرح ہونا چاہیئے جیسا کہ پاکستان کے دوسرے علاقوں پر ہوتا ہے۔
3. آرٹیکل (7)247 کو ختم کیا جائے تاکہ اعلیٰ عدلیہ کے دائرہ کار کو فاٹا تک پھیلایا جا سکے۔ فاٹا کو اعلیٰ عدلیہ کے دائرہ کار سے باہر رکھنا ان کے بنیادی حقوق غصب کرنے کے مترادف ہے۔ فاٹا کے عوام کے ساتھ اس امتیازی سلوک کو فوری طور پر ختم کیا جائے اور آئین سے اس آرٹیکل کو نکالا جائے۔

مزید سفارشات کے لیے اس پالیسی بریف کا مطالعہ کیجیے۔

پسِ منظر:

وفاق کے زیرِانتظام قبائلی علاقے (FATA) پاکستان کے شمال مغرب میں واقع ہیں۔ ان علاقوں کا مجموعی رقبہ 27,220 مربع کلومیٹر اور آبادی تقریباً 44 لاکھ ہے۔ آبادی میں اضافے کا تناسب 2.19 فیصد سالانہ ہے۔ فاٹا سات ایجنسیوں (اضلاع) اور چھ سرحدی علاقوں (Frontier Regions-FRs) پر مشتمل ہے۔ آئین کے آرٹیکل 247 کے تحت ان علاقوں کے انتظام وانصرام کی ذمہ داری وفاقی حکومت کے سپرد ہے۔ آئین کے آرٹیکل 1 کے مطابق فاٹا کے علاقے پاکستان کا حصہ ہیں۔ جبکہ آرٹیکل 247 ان علاقوں کے لیے مخصوص حیثیت متعین کرتا ہے جو کہ بقیہ پاکستان سے بالکل الگ ہے۔

آئین میں اس امتیازی سلوک کے ساتھ ساتھ فاٹا عرصہ دراز سے ''بے ریاستی'' (Stateless) کی صورتحال سے دوچار رہا ہے۔ ریاست کے عمومی ادارے مثلاً پولیس، عدالتی نظام اور بلدیاتی اداروں کا یہاں نام و نشان تک نہیں۔ ایسے تمام ادارے اور نظام پاکستان کے دوسرے علاقوں میں موجود ہیں۔

فاٹا ایک عرصے سے پاکستان اور افغانستان کے درمیان تجارتی گزرگاہ کے طور پر استعمال ہوتا رہا ہے۔ آزادی سے پہلے یہ علاقے برصغیر اور وسطی ایشیاء کے درمیان تجارتی روابط کے لیے استعمال ہوتے تھے۔ انگریز دور میں یہ علاقے ہندوستان اور افغانستان کے درمیان حائل تھے اور بفرزون کا کام دیتے تھے۔ ہندوستان کا برطانوی نوآبادی بننے سے پہلے وسطی ایشیاء کے لوگ درہ خیبر کے راستے ہندوستان میں داخل ہوتے تھے۔ درہ خیبر فاٹا ہی کا حصہ ہے۔

فاٹا کے انتظام وانصرام کے لیے چند مخصوص قواعد وضوابط بنائے گئے ہیں جنہیں فرنٹیئر کرائم ریگولیشن (Frontier Crime Regulation-FCR) کا نام دیا گیا ہے۔ انہیں برصغیر کے انگریز نوآبادیاتی آقاؤں نے انیسویں صدی کے آخر میں نافذ کیا۔ بظاہر یہ کہا گیا ہے FCR کا مقصد مقامی روایات کا احترام کرنا ہے لیکن اس کا اصل مقصد مقامی لوگوں کو حکمرانوں کی خواہشات کے تابع بنانا تھا۔ ایف سی آر عوامی نمائندگی کے بغیر تشکیل دیئے گئے ہیں اور یہ ایک ایسے عدالتی نظام کی بات کرتے ہیں جس میں عدلیہ اور انتظامیہ کو علیحدہ نہیں کیا گیا ہے۔ یہی وجہ ہے کہ ایف سی آر کو دانشوروں اور سیاسی رہنماؤں کی طرف سے مسلسل تنقید کا سامنا رہا ہے۔ ایف سی آر میں 2011ء میں کچھ ترامیم ضرور کی گئیں لیکن اس کے باوجود فاٹا کے عوام ان بہت سے بنیادی حقوق سے محروم ہیں جو کہ باقی چاروں صوبوں کے عوام کو حاصل ہیں۔

ان بنیادی حقوق کا ذکر آئین پاکستان میں بڑے واضح طور پر موجود ہے اور یہ بنیادی حقوق پاکستان کے تمام شہریوں بشمول فاٹا کے عوام کو حاصل ہونے چاہئیں۔ اس کے علاوہ بہت سے بین الاقوامی معاہدے جن کی پاکستان تصدیق کر چکا ہے، ان بنیادی حقوق کی ضمانت دیتے ہیں۔ ان میں سے چند معاہدے درج ذیل ہیں:

1. بین الاقوامی معاہدہ برائے شہری و سیاسی حقوق (International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)
2. بین الاقوامی معاہدے برائے معاشرتی، معاشی اور ثقافتی حقوق (International Covenant on Social, Economic and Cultural Rights-ICSECR)
3. تشدد اور دوسری ظالمانہ، غیر انسانی اور رسوا کن سلوک یا سزا کے خلاف کنونشن (Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment-CAT)
4. عالمی اعلامیہ برائے انسانی حقوق (Universal Declaration of Human Rights)

اس کے علاوہ ایف سی آر بہت سے دوسرے بین الاقوامی قوانین کی بھی خلاف ورزی کرتا ہے۔

اس پالیسی بریف کا مقصد فاٹا کی علیحدہ حیثیت کا تجزیہ کرنا ہے۔ یہ پالیسی بریف بتائے گا کہ اس علیحدہ حیثیت سے کس طور پر فاٹا کے عوام کے بنیادی حقوق غصب ہو رہے ہیں۔

آرٹیکل 247 ان علاقوں کا انتظامی اور قانونی کنٹرول وفاقی حکومت کے سپرد کرتا ہے۔ صدرِ پاکستان، گورنر خیبر پختونخواہ اور اس کے تعینات کردہ پولیٹیکل ایجنٹ کے ذریعے ان علاقوں کا انتظام سنبھالتا ہے۔ فاٹا کو قومی اسمبلی اور سینٹ میں نمائندگی حاصل ہے تاہم پارلیمنٹ میں کی جانے والی قانون سازی فاٹا پر نافذ نہیں ہوگی جب تک صدرِ پاکستان اس کے لیے خصوصی احکامات جاری نہ کرے۔ فاٹا میں نافذ العمل قانونی نظام کا ذکر ایف سی آر میں موجود ہے۔ پاکستان کے بقیہ علاقوں میں موجود سزا و جزا کا نظام اور قوانین کے دائرہ کار سے فاٹا باہر ہے۔ فاٹا میں تمام دیوانی اور فوجداری کے مقدموں کا فیصلہ ایف سی آر کے مطابق کیا جاتا ہے۔

فاٹا کے ہر ضلع (ایجنسی) کا انتظام پولیٹیکل ایجنٹ کے سپرد ہے۔ پولیٹیکل ایجنٹ کو انتظامی، عدالتی، پولیس اور الیکشن کے معاملات میں وسیع اختیارات حاصل ہیں۔ ایف سی آر کی بنیاد مشترکہ اور علاقائی (Collective and Territorial) ذمہ داری کے اصول پر ہے۔ چنانچہ فاٹا کے رہائشیوں کو اکثر ناکردہ گناہوں کے لیے جیل بھی جانا پڑتا ہے کیونکہ جرم ان کے علاقے میں سرزد ہوا ہے۔ پولیٹیکل ایجنٹ اپنے اختیارات کا استعمال قبیلہ کے سرداروں کے ذریعے کرتا ہے۔ ان سرداروں کو مقامی زبان میں ''ملک'' کہا جاتا ہے۔ حکومت کی منظوری سے بنائی گئی کونسل جیوری کا کام کرتی ہے جو کہ قبائلیوں کے درمیان جھگڑوں کا فیصلہ کرتی ہے۔ اس جیوری کو مقامی زبان میں جرگہ کہتے ہیں۔ جرگہ کے اراکین کا انتخاب پولیٹیکل ایجنٹ خود کرتا ہے اور ایف سی آر کی رو سے پولیٹیکل ایجنٹ جرگہ کے فیصلوں کو ماننے کا پابند نہیں ہے۔

فاٹا کے شہریوں کی حالتِ زار میں بہتری لانے کے لیے آئین میں فوری طور پر ترامیم کی ضرورت ہے۔ فاٹا کے نظام قانون بشمول ایف سی آر میں تبدیلی آئینی ترمیم کے بعد ہی کی جانی چاہیئے۔ یہ آئینی ترمیم اس لیے بھی ضروری ہے کہ آئین پاکستان بہت سے قوانین کا دائرہ کار فاٹا تک وسیع کرنے کی اجازت نہیں دیتا۔

فاٹا میں بنیادی انسانی حقوق کی خلاف ورزی اور آئین پاکستان:

آئین کے آرٹیکل 246 اور 247 فاٹا اور وفاقی حکومت کے درمیان تعلقات کی نوعیت پر بحث کرتے ہیں۔ جیسا کہ ہم نیچے قدرے تفصیل سے دیکھیں گے آرٹیکل 247 کی بہت سی شقیں بنیادی انسانی حقوق کی خلاف ورزی کرتی ہیں۔ یہ وہ حقوق ہیں جن کی گارنٹی آئین کے آرٹیکل 8 سے 28 میں دی گئی ہے اور دنیا کے تمام مہذب معاشروں میں ان کا احترام کیا جاتا ہے۔ آرٹیکل 247 کے مکمل متن کے لیے ضمیمہ نمبر 1 دیکھیئے۔

- آرٹیکل **247(1)** فاٹا کے لیے مخصوص حیثیت کا تعین کرتا ہے۔ نتیجتاً فاٹا کے عوام کو حقِ حکمرانی سے محروم کر دیا گیا ہے اور ان پر اسلام آباد سے حکومت کی جا رہی ہے۔ اس کے برعکس خیبر پختونخواہ اور دوسرے صوبوں میں انہیں علاقوں کے منتخب نمائندے کے ذریعے حکومت بنائی جاتی ہے۔ فاٹا کے معاملے میں صرف صدرِ پاکستان کو قواعد و ضوابط بنانے کا اختیار ہے اور صدر کی منظوری کے بغیر پارلیمنٹ میں کی جانے والی کوئی بھی قانون سازی فاٹا کے علاقوں پر نافذ نہیں ہوسکتی۔

آرٹیکل 247 کی شق 1 فاٹا کے عوام کو ایک طرح سے سیاست میں حصہ لینے کے حق سے محروم کرتی ہے۔ چنانچہ یہ بین الاقوامی معاہدہ برائے شہری و سیاسی حقوق (International Covenent on Civil and Political Rights) کی صریحاً خلاف ورزی ہے۔ پاکستان نے اس معاہدے کی تصدیق 2010ء میں کی اور یہ معاہدہ واضح طور پر کہتا ہے کہ ہر شہری کو یہ حق اور موقع میسر ہونا چاہیئے کہ وہ براہِ راست یا اپنے منتخب نمائندوں کے ذریعے عوامی معاملات میں حصہ لے سکے۔ آئین پاکستان کی تمہید (Preamble) میں واضح طور پر لکھا ہے کہ ''ریاست اپنے اختیارات و اقتدار کو جمہور کے منتخب کردہ نمائندوں کے ذریعے استعمال کرے گی''۔ اس کے علاوہ آرٹیکل 32 کے مطابق ''ریاست متعلقہ علاقوں کے منتخب نمائندوں پر مشتمل بلدیاتی اداروں کی حوصلہ افزائی کرے گی''۔

یہ انتہائی مضحکہ خیز بات ہے کہ آئین پاکستان فاٹا کے عوام کو اپنے نمائندے چننے کا اختیار تو دیتا ہے اور یہ نمائندے پارلیمنٹ میں بیٹھتے ہیں اور قانون سازی میں حصہ بھی لیتے ہیں لیکن یہی قوانین فاٹا میں لاگو نہیں ہوتے۔ اس کے لیے صدر پاکستان کی علیحدہ سے منظوری کی ضرورت ہے۔

- آرٹیکل **247(3)** کہتا ہے کہ پارلیمنٹ کا کوئی ایکٹ فاٹا پر اطلاق پذیر نہ ہوگا جب تک کہ صدر اس کی منظوری نہ دے۔ اس کے علاوہ صدر پاکستان فاٹا کے لیے خصوصی قانون اور قواعد و ضوابط کا اجراء کرسکتا ہے۔ حیثیت یہ قانون سازی منتخب نمائندوں کی بجائے انتظامی حکم کے ذریعے کی جائے گی۔ یہاں پر فاٹا کی نمائندگی کی قانونی بھی مشکوک ہوجاتی ہے کیونکہ اس کے ساتھ صدر پاکستان کی طرف سے منظوری کی شرط عائد کی گئی ہے۔ (3)247 کی موجودگی آئین میں ایک طرح سے تضاد پیدا کرتی ہے۔ فاٹا کے عوام کو یہ حق تو حاصل ہے کہ وہ اپنے نمائندے منتخب کرسکیں لیکن آرٹیکل (3)247 ان منتخب نمائندوں کی طرف سے کی جانے والی قانون سازی کا اطلاق فاٹا میں ہونے سے روکتا ہے۔ ایک قدم اور آگے بڑھیئے تو صدر پاکستان کے پاس یہ اختیار بھی ہوتا ہے کہ وہ فاٹا میں ٹیکس کے نظام کو ترتیب دے سکے۔ چونکہ فاٹا کے منتخب نمائندوں کو پارلیمنٹ میں صحیح معنوں میں نمائندگی حاصل نہیں ہے اس لیے صدر پاکستان کا یہ اختیار ''نمائندگی کے بغیر کوئی ٹیکس نہیں (No Taxation without Representation)'' کے اصول کی واضح خلاف ورزی ہے۔ یاد رہے کہ برطانوی سامراجی نظام کے خلاف اٹھارویں صدی کے اوائل میں جو پہلے پہل آواز اٹھائی گئی وہ یہی تھی کہ نمائندگی کے بغیر ٹیکس نہیں دیا جائے گا۔ پاکستان کی اعلیٰ عدلیہ نے بھی اس اصول کو بارہا برقرار رکھا ہے۔

- آرٹیکل **247(5)** کے مطابق صدر پاکستان فاٹا میں امن و امان اور بہتر نظم و نسق کے لیے ضوابط وضع کرسکے گا۔ یہ شق صدر کو انتظامی اور قانون سازی کے وسیع اختیارات دیتی ہے۔ جہاں پاکستان کے دوسرے علاقوں میں عوام کو یہ حق حاصل ہے کہ وہ اپنے انتظامی اور امن و امان کے معاملات کو خود دیکھ سکیں وہیں فاٹا کے عوام کو اس حق سے محروم رکھا گیا ہے۔ مثال کے طور پر باقی چاروں صوبوں میں امن و امان کی ذمہ داری مقامی انتظامیہ کی ہے اور مقامی حکام مقامی اداروں کے ذریعے اس ذمہ داری سے عہدہ برآہ ہوتے ہیں۔ فاٹا کے پاس ایسا کوئی مقامی منتخب ادارہ نہیں ہے۔

جہاں تک اچھی طرزِ حکمرانی کا تعلق ہے تو اس کے لیے مقامی حکومتوں کو ادارے ناگزیر ہیں۔ فاٹا میں مقامی حکومتوں کا کوئی نظام موجود نہیں ہے اور آرٹیکل 247 کی شق 5 مستقبل میں کسی بھی ایسے ادارے کے قیام کا راستہ کامیابی سے روکتی ہے۔ اسی طرح آرٹیکل 140A میں دی گئی مقامی حکومتوں کی تشکیل کی گارنٹی کا اطلاق بھی فاٹا پر نہیں ہوتا اور نہ ہی سیاسی، انتظامی اور مالیاتی ذمہ داری اور اختیار مقامی حکومتوں کو منتخب نمائندوں کو منتقل کیا جاسکے گا جس کی آرٹیکل 140A میں گارنٹی دی گئی ہے۔ شق 5 بین الاقوامی معاہدہ برائے معاشی، معاشرتی و ثقافتی حقوق (International Covenent on Economic, Social and Cultural Rights) کے آرٹیکل (1)1 کی بھی خلاف ورزی ہے جس کے مطابق ''تمام لوگوں کو یہ حق ہوگا کہ وہ اپنی معاشی، معاشرتی اور ثقافتی ترقی کو آزادانہ طریقے سے جاری رکھ سکیں''۔

- آرٹیکل **247(6)** کے مطابق صدر کسی بھی وقت یہ فرمان جاری کرسکتا ہے کہ کسی قبائلی علاقے کا تمام یا کوئی حصہ قبائلی علاقہ نہیں رہے گا۔ اس سلسلے میں لوگوں کی آراء جاننے کے لیے صدر جرگہ بلائے گا۔ جرگہ کی رکنیت اور چناؤ کا طریقہ کار کہیں بھی واضح نہیں ہے۔ جس کا مطلب یہ ہے کہ یہ اہم فیصلہ قبائلی علاقے میں ان چند افراد کے ذریعے کرلیا جائے گا جو حکومت کے ہمنوا ہوں گے۔

آئین کی یہ شق آرٹیکل (6)48 کے خلاف ہے۔ آرٹیکل (6)46 قومی اہمیت کے حامل معاملات پر فیصلہ سازی کا طریقہ کار متعین کرتی ہے۔ آرٹیکل (6)48 کے مطابق ''اگر وزیر اعظم کسی بھی وقت قومی اہمیت کے کسی بھی معاملے میں ریفرنڈم کا انعقاد ضروری سمجھے تو وہ معاملے کو پارلیمنٹ کے مشترکہ اجلاس کے حوالے کردے گا''۔ فاٹا کے عوام کو اس حق سے محروم رکھا گیا ہے کیونکہ آرٹیکل (6)247 اس کو صدر پاکستان اور جرگہ کے چند ارکان کی صوابدید پر چھوڑتا ہے۔ یاد رہے کہ جرگہ کے یہ اراکین عوام کے منتخب نمائندے نہیں ہیں۔ یہ شق بین الاقوامی معاہدہ برائے شہری و سیاسی حقوق (International Covenent on Civil and Political Rights) کے آرٹیکل 1 کی خلاف ورزی بھی ہے۔ جو تمام لوگوں کو اس حق کی ضمانت دیتا ہے کہ وہ اپنی سیاسی حیثیت کا تعین آزادانہ طریقہ سے کرسکیں۔

- آرٹیکل (7)247 کے مطابق فاٹا سے متعلق معاملات عدالت عظمیٰ اور عدالت عالیہ کے اختیار سماعت سے باہر ہیں۔اس سلسلے میں پشاور ہائی کورٹ نے اپریل 2014ء میں فیصلہ دیا کہ فاٹا کے عوام کو عدالتی نظر ثانی اور بنیادی حقوق کا تحفظ نہ ہونا ان بنیادی حقوق کے خلاف ہیں جن کی آئین پاکستان کے آرٹیکل 8 سے 28 میں ضمانت دی گئی ہے۔

ہائی کورٹ اور سپریم کورٹ لوگوں کے بنیادی حقوق کی محافظ ہیں۔تاہم فاٹا کے معاملے میں اعلیٰ عدلیہ کو اس کردار سے محروم کر دیا گیا ہے۔نتیجتاً آئین اور بین الاقوامی معاہدے جن حقوق کی گارنٹی دیتے ہیں انہیں یقینی نہیں بنایا جا سکتا۔عدالتی نظر ثانی کا حق دنیا بھر میں تسلیم کیا جاتا ہے۔فاٹا میں اس کی غیر موجودگی اس بات کی غمازی کرتی ہے کہ آرٹیکل 199 اور (3)184 کی روح کے مطابق بنیادی حقوق کا اطلاق نہیں ہو سکے گا۔

فاٹا میں اصلاحات کا ایک جائزہ:

فاٹا میں حالیہ سیاسی اصلاحات کا آغاز 1996ء میں ہوا جب فاٹا کے عوام کو بالغ رائے دہی کی بنیاد پر ووٹ کا حق دیا گیا۔2011ء میں پولیٹیکل پارٹی آرڈر (Political Parties Order) کو فاٹا تک توسیع دی گئی جس کے بعد سیاسی جماعتوں کو اجازت دے دی گئی کہ وہ فاٹا میں اپنی سیاسی سرگرمیوں کا انعقاد کرسکیں اور قومی اسمبلی کے انتخابات کے دوران فاٹا سے اپنے امیدوار کھڑے کرسکیں۔اس کے علاوہ صدارتی حکم کے ذریعے ایف سی آر میں ترمیم کی گئی جس کے مطابق ''مشترکہ ذمہ داری'' والے قانون کا اطلاق عورتوں، بچوں اور عمر رسیدہ افراد پر نہیں ہوگا۔

آج فاٹا ایک چوراہے پر کھڑا ہے۔افغانستان سے 2014ء میں نیٹو کی افواج کا انخلاء یقیناً علاقے پر دوررس اثرات چھوڑے گا۔ سیاسی جماعتوں کی مشترکہ کمیٹی برائے فاٹا اصلاحات (FATA Committee) 2010ء سے کام کر رہی ہے۔فاٹا سے متعلق مزید اصلاحات کے بارے میں کمیٹی میں ہم آہنگی پائی جاتی ہے۔حال ہی میں فاٹا کمیٹی نے گیارہ سفارشات مرتب کی ہیں جو کہ اس طرح ہیں۔

1. فاٹا میں امن وامان کی ضمانت دی جائے۔
2. آرٹیکل 247 میں ترمیم کرتے ہوئے فاٹا کے شہریوں کے لیے بنیادی حقوق کی فراہمی کو یقینی بنایا جائے اور قانون سازی کے اختیارات صدر سے پارلیمنٹ کو منتقل کیے جائیں۔
3. فاٹا میں مقامی حکومتوں کے قیام کے لیے انتخابات کرائے جائیں۔
4. فاٹا میں ترقی کے لیے ایک جامع پیکج تیار کیا جائے۔بنیادی ڈھانچے کو مضبوط کیا جائے اور صحت، تعلیم اور روزگار پر خاص توجہ دی جائے۔
5. فاٹا کے مستقبل کے فیصلہ کا حق اس کے عوام کو دیا جائے۔
6. پاکستان الیکٹرانک میڈیا ریگولیٹری اتھارٹی (PEMRA) کا دائرہ کار فاٹا تک وسیع کیا جائے۔میڈیا کو فاٹا تک رسائی دی جائے تاکہ میڈیا اور فاٹا کے عوام کے درمیان باہمی میل جول میں اضافہ ہو۔
7. جرگہ سسٹم کو مزید جمہوری اور خودمختار بنایا جائے۔
8. ایکشن ان ایڈ ان سول پاور ریگولیشن (Action in Aid in Civil Power Regulation) کو ختم کیا جائے۔
9. فاٹا میں عدلیہ کو انتظامیہ سے علیحدہ کیا جائے۔
10. شہریوں کو جائیداد سے محروم نہ کیا جائے۔قانون وراثت کا اطلاق فاٹا میں بھی کیا جائے۔
11. سول آرمڈ فورسز (خاصہ دار اور لیویز) کو مضبوط کیا جائے اور انہیں پیشہ وارانہ خطوط پر استوار کیا جائے۔

سیاسی جماعتیں اور فاٹا اصلاحات:

پاکستان مسلم لیگ (ن) اور پاکستان پیپلز پارٹی نے مئی 2006ء میں چارٹر آف ڈیموکریسی پر دستخط کیے۔اُس وقت دونوں پارٹیوں نے اتفاق کیا کہ فاٹا کو شمال مغربی سرحدی صوبہ (حالیہ خیبر پختونخواہ) میں شامل کیا جائے گا۔2013ء کے عام انتخابات کے وقت بہت سی سیاسی جماعتوں نے اپنے منشور میں فاٹا اصلاحات کے منصوبے دیے اور وعدے کیے۔ان میں سے کچھ مندرجہ ذیل ہیں:

- **عوامی نیشنل پارٹی (ANP)** فاٹا کو خیبر پختونخواہ میں شامل کرنے کے حق میں ہے۔اس کے علاوہ وہ فاٹا میں قانونی اور انتظامی تبدیلیوں، ایف سی آر میں ترامیم اور پشاور ہائی کورٹ کا دائرہ کار فاٹا تک بڑھانے کی بات کرتی ہے۔
- **جماعت اسلامی (JI)** ایف سی آر کو ختم کرنا چاہتی ہے۔اس کے علاوہ وہ آئین میں مناسب ترامیم کے ذریعے قانون سازی کا حق صدر سے پارلیمنٹ کو منتقل کرنا چاہتی ہے۔
- **جمعیت علماء اسلام (فضل الرحمٰن)** جرگہ سسٹم کے ذریعے فاٹا میں امن وامان کے قیام کی خواہشمند ہے۔تاہم فاٹا کے مستقبل کا فیصلہ فاٹا کے عوام کی خواہشات کی روشنی میں کیا جائے۔
- **پاکستان مسلم لیگ (ق)** فاٹا میں جمہوری و سیاسی سرگرمیوں کی حمایت کرتی ہے۔فاٹا میں ایف سی آر کا خاتمہ اور فاٹا کو قومی دھارے میں شامل کرنا اس کے منشور کا حصہ ہے۔
- **پاکستان پیپلز پارٹی (PPP)** فاٹا میں بتدریج اصلاحات پر زور دیتی ہے تاکہ عوامی خواہشات کے مطابق ایک نئی سیاسی حیثیت کا تعین کیا جا سکے۔
- **پاکستان تحریک انصاف (PTI)** کہتی ہے کہ فاٹا کو قومی دھارے میں شامل کیا جائے گا، سامراجی نظام کی باقیات ایف سی آر کو ختم کیا جائے گا اور فاٹا کے عوام میں یہ احساس اجاگر کیا جائے گا کہ پاکستان ان کا وطن ہے۔
- **قومی وطن پارٹی (QWP)** کے مطابق بتدریج اصلاحات، عوامی مشاورت، ایف سی آر میں ترامیم، پارلیمنٹ میں فاٹا کی خواتین کی مخصوص نشستوں اور مقامی حکومتوں کے ذریعے فاٹا کو قومی سیاسی دھارے میں شامل کیا جائے۔

سفارشات:

1. آئین کے مطابق فاٹا پاکستان کا حصہ ہے۔ہر اس قانون کو ختم کیا جانا چاہیے جو آئین پاکستان کی روح کے خلاف ہے۔فاٹا کے عوام بھی اسی طرح پاکستان کے شہری ہیں جس طرح دوسرے علاقوں کے رہنے والے عوام۔آئین میں ہر ایک کے ساتھ برابری کا سلوک کیا جانا چاہیے۔
2. آرٹیکل (3)247 کے تحت فاٹا میں قانونی و انتظامی اختیارات صدر کو حاصل ہیں۔ان اختیارات کو پارلیمنٹ کو منتقل کیا جائے۔پارلیمنٹ میں فاٹا کی نمائندگی موجود ہے اور فاٹا کے عوام کا حق ہے کہ یہ نمائندگی بھرپور اور صحیح معنوں میں ہو۔پارلیمنٹ میں کی جانے والی قانون سازی اور فیصلہ سازی کا دائرہ کار فاٹا تک بڑھایا جائے۔
3. آرٹیکل (7)247 کو آئین سے حذف کیا جائے تاکہ اعلیٰ عدلیہ کے دائرہ کار کو فاٹا تک وسعت دی جا سکے۔اعلیٰ عدلیہ کا دائرہ کار فاٹا تک نہ ہونا فاٹا کے عوام کو بنیادی حقوق سے محروم کرنے کے مترادف ہے۔فاٹا کے ساتھ اس امتیازی سلوک کو ختم کرنے کے لیے اس آرٹیکل کو ختم کیا جائے۔
4. فاٹا کمیٹی اور دوسری سول سوسائٹی کی تنظیموں کی مرتب کردہ سفارشات پر ترجیحی بنیادوں پر توجہ دی جائے اور انہیں عملی جامہ پہنایا جائے۔
5. قبائلی علاقوں سے جڑی اصلاحات اور قوانین نوآبادیاتی دور کی یادگار ہیں۔ان کی جگہ مناسب اصلاحات استعمال کی جائیں۔
6. 2011ء میں کی جانے والی ترامیم کے باوجود ایف سی آر بنیادی انسانی حقوق کی کھلی خلاف ورزی ہے۔ان قوانین میں مزید ترامیم کی جائیں تاکہ فاٹا کے عوام کے مکمل تحفظ کو یقینی بنایا جا سکے۔
7. پولیٹیکل ایجنٹ سے عدالتی اختیارات واپس لیے جائیں۔پشاور ہائی کورٹ کی نگرانی میں ایک علیحدہ عدالتی ادارہ قائم کیا جائے تاآنکہ فاٹا کے لوگ اپنے مستقبل کے بارے میں خود کوئی فیصلہ کر لیں۔یہ عدالتی ادارہ مقامی کونسلوں (جرگہ) کے فیصلوں کو فرداً فرداً دیکھے اور ان پر اپنا فیصلہ صادر کرے۔اس نئے عدالتی ادارے کا فرض ہوگا کہ عوام کے آئینی اور بنیادی حقوق کا تحفظ کرے۔
8. اگر حکومت کا خیال ہے کہ اکابرین کی کونسل (جرگہ) ایف سی آر کے نظام کا لازمی حصہ ہونا چاہیے تو اس کے اراکین کے انتخاب میں پولیٹیکل ایجنٹ کے کردار کو ختم کیا جائے۔اس کونسل کو انتظامیہ کے اثر و رسوخ سے باہر نکالا جائے۔
9. ایف سی آر اور ان آئینی دفعات کو منسوخ کیا جائے جو بنیادی انسانی حقوق اور بین الاقوامی معاہدوں کے خلاف ہیں۔ان میں چند کی طرف یہاں اشارہ کیا جا رہا ہے: مشترکہ ذمہ داری، قانونی طریقہ کار کو

اپنانے سے انکار، جائیداد کو منہدم کرنے کی اجازت اور بغیر الزام کے حوالات میں بند کرنا۔

10. ایسا آئینی یا قانونی طریقہ کار وضع کیا جائے جس کے تحت فاٹا کے لوگ اپنے مستقبل کے بارے میں خود فیصلہ کر سکیں۔ اس کے لیے آرٹیکل 46(6) سے رہنمائی لی جا سکتی ہے۔ یہ طریقہ کار بہر حال ایسا ہونا چاہیئے جس کے ذریعے فاٹا کے تمام عوام براہ راست یا بالواسطہ طور پر اپنی رائے کا اظہار کر سکیں۔ براہ راست طریقہ کار کی ایک مثال ریفرنڈم ہو سکتی ہے۔ اسی طرح بالواسطہ نمائندگی مقامی طور پر چنے گئے نمائندوں کے ذریعے ہو سکتی ہے۔ اس کے لیے مقامی حکومتوں کے نظام کے متعلق قانون سازی کی جائے یا ضوابط مرتب کیے جائیں جس میں ان مقامی نمائندوں کو ایسی فیصلہ سازی کے بارے میں واضح اختیارات دیئے جائیں۔

11. وفاقِ پاکستان کی ذمہ داری ہے کہ وہ نیشنل فنانس کمیشن ایوارڈ اور بجٹ سے متعلقہ دوسری دستاویز پر نظر ثانی کرے تاکہ فاٹا کی جمہوری اور معاشی ترقی کے لیے ضروری وسائل اور بجٹ مختص کیا جا سکے۔ فاٹا میں ہونے والی حالیہ اصلاحات اور مستقبل میں ہونے والی اصلاحات کے نفاذ کے لیے مالی وسائل درکار ہوں گے۔

12. فاٹا میں مقامی حکومتوں کا نظام قائم کیا جائے۔ یہ حق باقی چاروں صوبوں کے عوام کو حاصل ہے۔ فاٹا کے عوام کو اس سے محروم نہ رکھا جائے۔

ضمیمہ جات:

ضمیمہ 1

آرٹیکل 1

(1) مملکتِ پاکستان ایک وفاقی جمہوریہ ہوگی جس کا نام اسلامی جمہوریہ پاکستان ہوگا جسے بعد ازیں پاکستان کہا جائے گا۔

(2) پاکستان کے علاقے مندرجہ ذیل پر مشتمل ہوں گے۔

(الف) صوبہ جات بلوچستان، خیبر پختونخواہ، پنجاب اور سندھ؛

(ب) دارالحکومت اسلام آباد کا علاقہ جس کا حوالہ بعد ازیں وفاقی دارالحکومت کے طور پر دیا گیا ہے؛

(ج) وفاق کے زیر انتظام قبائلی علاقے؛ اور

(د) ایسی ریاستیں اور علاقے جو الحاق کے ذریعے یا کسی اور طریقے سے پاکستان میں شامل ہیں یا ہو جائیں۔

(3) مجلس شوریٰ (پارلیمنٹ) بذریعہ قانون وفاق میں نئی ریاستوں یا علاقوں کو ایسی قیود و شرائط پر داخل کر سکے گی جو وہ مناسب سمجھے۔

آرٹیکل 48(6)

اگر وزیر اعظم کسی بھی وقت قومی اہمیت کے کسی بھی معاملے میں ریفرنڈم کا انعقاد ضروری سمجھے تو وہ معاملے کو مجلس شوریٰ (پارلیمنٹ) کے مشترکہ اجلاس کے حوالے کرے گا اور اگر یہ مشترکہ اجلاس میں منظور ہوتا ہے تو وزیر اعظم اس معاملے کو ایسے سوال کی شکل میں جس کا جواب یا تو "ہاں" یا "نہیں" میں دیا جا سکتا ہے ریفرنڈم کے حوالہ کرنے کا حکم دے گا۔

آرٹیکل 184(3)

آرٹیکل 199 کے احکام پر اثر انداز ہوئے بغیر، عدالت عظمیٰ کو، اگر وہ یہ سمجھے کہ حصہ دوم کے باب 1 کے ذریعے تفویض شدہ بنیادی حقوق میں سے کسی حق کے نفاذ کے سلسلے میں عوامی اہمیت کا کوئی سوال درپیش ہے، مذکورہ آرٹیکل میں بیان کردہ نوعیت کا کوئی حکم صادر کرنے کا اختیار ہوگا۔

آرٹیکل 247

(1) دستور کے تابع، وفاق کا عاملانہ اختیار مرکز کے زیر انتظام قبائلی علاقہ جات پر وسعت پذیر ہوگا، اور کسی صوبے کا عاملانہ اختیار اس میں شامل صوبے کے زیر انتظام قبائلی علاقہ جات پر وسعت پذیر ہوگا۔

(2) صدر، وقتاً فوقتاً، کسی صوبے میں شامل علاقہ جات یا ان کے کسی حصہ سے متعلق اس صوبے کے گورنر کو ایسی ہدایات دے سکے گا جو وہ ضروری خیال کرے، اور گورنر اس آرٹیکل کے تحت اپنے کار ہائے منصبی کی انجام دہی میں مذکورہ ہدایات کی تعمیل کرے گا۔

(3) مجلس شوریٰ (پارلیمنٹ) کا کوئی ایکٹ وفاق کے زیر انتظام کسی قبائلی علاقے یا اس کے کسی حصے پر اطلاق پذیر نہ ہوگا، جب تک کہ صدر اس طرح ہدایت نہ دے، اور مجلس شوریٰ (پارلیمنٹ) یا کسی صوبائی اسمبلی کا کوئی ایکٹ صوبے کے زیر انتظام کسی قبائلی علاقے یا اس کے کسی حصے پر اطلاق پذیر نہ ہوگا جب تک کہ اس صوبے کا گورنر جس میں وہ قبائلی علاقہ واقع ہو، صدر کی منظوری سے، اس طرح ہدایت نہ دے؛ اور کسی قانون سے متعلق کوئی ایسی ہدایت دیتے وقت، صدر یا، جیسی بھی صورت ہو، گورنر، یہ ہدایت دے سکے گا کہ اس قانون کا اطلاق کسی قبائلی علاقے پر، یا اس کے کسی مصرحہ حصے پر، ایسی مستثنیات اور ترمیمات کے ساتھ ہوگا جس کی صراحت اس ہدایت میں کر دی جائے۔

(4) دستور میں شامل کسی امر کے باوجود، صدر، مجلس شوریٰ (پارلیمنٹ) کے اختیارات قانون سازی کے اندر کسی معاملے سے متعلق، اور کسی صوبے کا گورنر، صدر کی ماقبل منظوری سے، صوبائی اسمبلی کے اختیارات قانون سازی کے اندر کسی معاملے سے متعلق، صوبے کے زیر انتظام کسی قبائلی علاقے یا اس کے کسی ایسے حصے کے لیے جو اس صوبے میں واقع ہو، امن وامان اور بہتر نظم و نسق کے لیے ضوابط وضع کر سکے گا۔

(5) دستور میں شامل کسی امر کے باوجود، صدر کسی معاملے سے متعلق، وفاق کے زیر انتظام کسی قبائلی علاقہ یا اس کے کسی حصہ کے امن وامان اور بہتر نظم و نسق کے لیے ضوابط وضع کر سکے گا۔

(6) صدر، کسی وقت بھی، فرمان کے ذریعے، ہدایت دے سکے گا کہ کسی قبائلی علاقے کا تمام یا کوئی حصہ قبائلی علاقہ نہیں رہے گا، اور مذکورہ فرمان میں ایسے ضمنی اور ذیلی احکام شامل ہو سکیں گے جو صدر کو ضروری اور مناسب معلوم ہوں:

مگر شرط یہ ہے کہ اس شق کے تحت کوئی فرمان صادر کرنے سے پہلے صدر، اس طریقے سے جو وہ مناسب سمجھے، متعلقہ علاقے کے عوام کی رائے، جس طرح کہ قبائلی جرگے میں ظاہر کی جائے، معلوم کرے گا۔

(7) کسی قبائلی علاقے سے متعلق دستور کے تحت نہ عدالت عظمیٰ اور نہ کوئی عدالت عالیہ اپنا اختیار سماعت استعمال کرے گی تاوقتیکہ مجلس شوریٰ (پارلیمنٹ) بذریعہ قانون بصورت دیگر حکم نہ دے:

مگر شرط یہ ہے کہ اس شق میں کوئی امر اس اختیار سماعت پر اثر انداز نہ ہوگا جو عدالت عظمیٰ یا کوئی عدالت عالیہ کسی قبائلی علاقہ سے متعلق یوم آغاز سے عین قبل استعمال کرتی تھی۔

ضمیمہ 2

بین الاقوامی معاہدہ برائے شہری و سیاسی حقوق (International Covenent on Civil and Political Rights-ICCPR)

آرٹیکل 25

ہر شہری کو بغیر کسی امتیاز کے جن کا آرٹیکل 2 میں ذکر کیا گیا ہے اور بغیر کسی رکاوٹ کے یہ حق اور موقع دیا جائے کہ وہ:

(ا) براہ راست یا آزادانہ طریقے سے چنے گئے نمائندوں کے ذریعے عوامی معاملات میں حصہ لے سکے۔

(ب) مقررہ مدت کے بعد ہونے والے شفاف انتخابات میں ووٹ ڈال سکے اور منتخب ہو سکے۔ ایسے انتخابات بالغ رائے دہی کی بنیاد پر خفیہ ووٹ کے ذریعے ہونے چاہیئے جو کہ ووٹ دینے والوں کو اپنی آزادانہ رائے کے اظہار کی ضمانت دیں۔

(ج) اپنے ملک میں رہتے ہوئے برابری کی بنیاد پر خدمات تک رسائی حاصل کر سکے۔

CENTRE FOR GOVERNANCE AND PUBLIC ACCOUNTABILITY (CGPA)
Email: info@c-gpa.org , Web: www.c-gpa.org