



Law & Justice Commission
of Pakistan

FIRST ANNUAL DISTINGUISHED JINNAH LECTURE 2015



INSTITUTIONS MATTER RULE OF LAW IN PAKISTAN

Our Goal

Our Goal is a Pakistan based on a
fair and substantive Rule of Law

Our Vision

A fair, impartial, inclusive and substantive
Rule of Law as the foundation of a modern and
dynamic Pakistan

Our Mission

To lead the reform of law and justice institutions to be fair and
inclusive; strengthen organisational capacities and accountability to
be effectively responsive to citizens' security and
justice needs and well being; and empowering citizens to assert
their rights and claim their entitlements, and exercise their duties and obligation.



Law & Justice Commission
of Pakistan

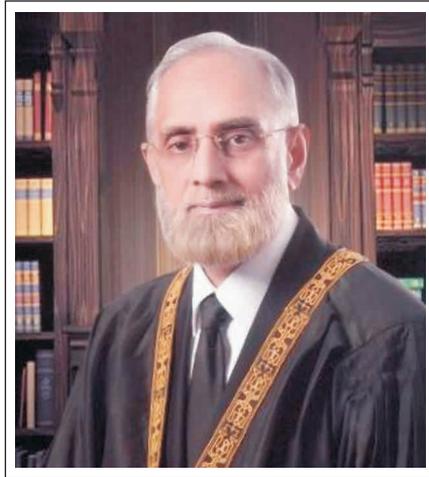
FIRST DISTINGUISHED JINNAH LECTURE 2015

INSTITUTIONS MATTER RULE OF LAW IN PAKISTAN

5 September 2015

Contents

Foreword: The Hon'ble Mr. Justice Anwar Zaheer Jamali, Chief Justice of Pakistan	5
Introduction: Mohammed Sarwar Khan, Secretary Law & Justice Commission of Pakistan	8
Key Speech: The Hon'ble Mr. Justice Jawwad S. Khawaja, Chief Justice of Pakistan	10
Speech: Mr. Mian Raza Rabbani Chairman, Senate of Pakistan	17
Speech: Dr. Rachel Kleinfeld Senior Associate Democracy and Rule of Law Program Carnegie Endowment for Peace	21



Mr. Justice Anwar Zaheer Jamali
Chief Justice of Pakistan



MR. JUSTICE ANWAR ZAHEER JAMALI
CHIEF JUSTICE OF PAKISTAN

CHAIRMAN
LAW & JUSTICE COMMISSION of PAKISTAN
GOVERNMENT of PAKISTAN

Foreword

The First Annual Distinguished Jinnah Lecture 2015 is an important initiative that has, in many ways, set the standard as well as providing an opportunity for local and international experts to discuss and deliberate on the quality of institutions in Pakistan, in particular, the rule of law. It is a particularly pertinent issue given the challenging circumstances that Pakistan is passing through at this juncture in our history that it should be at the forefront of our institutional, organisational and policy thinking.

Another success that I must point out is that the Lecture brought together the heads of two key State institutions, namely, the Senate of Pakistan and the Judiciary to speak on the state of our institutions in a very frank, open and constructive manner. It is unusual in our context to witness such engagement but it is a welcome development in terms of the openness and the co-operation between State institutions and other stakeholders. I can only endorse what the Chairman of the Senate of Pakistan has observed in his speech, that:

“This lecture series initiated by you has perhaps for the first time raised such basic questions on inter-state institutions. These questions, we as a society and indeed as a state throughout our history have avoided and shied away from, but now the time has come when such critical questions and issues need to be debated and resolved if we are serious for providing a better future to the millions of Pakistanis”.

In my view, there is indeed, a need for greater inter-institutional and inclusive deliberation on key issues that touch upon the health of the State and nation so that there is a coordinated effort as we move forward. In this regard, the Law & Justice Commission of Pakistan is specifically mandated to coordinate between the Judiciary and the Executive and is institutionally well located to coordinate the development of a national narrative on the rule of law that is urgently required as the Lecture and speeches testify.

With the activation of the provincial justice committees (PJC), headed by the chief justices of the respective high courts and constituted by heads of the provincial criminal and civil justice sector organisations including administrative departmental heads, we have sought to improve the quality of coordination and planning at the provincial level to strengthen local justice service delivery as a joint effort. The Secretary Law & Justice Commission of Pakistan is the secretary to the PJC, and Law & Justice Commission of Pakistan shall provide technical support and coordinate between the provinces and the Federal level to ensure a more integrated and joined-up justice sector

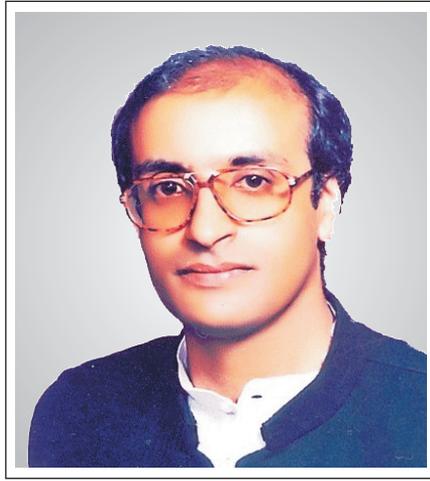
monitored and reported by the Law & Justice Commission of Pakistan.

I must however admit that we often lose sight of the big picture and the larger issues, the institutional, the systemic and the structural, in the minutiae of law reform. It is my commitment both as the Chief Justice of Pakistan and the Chairman of the Law & Justice Commission of Pakistan that the Law & Justice Commission of Pakistan is, and will continue to, prioritise institutional, structural and systemic issues as an integral part of its mandate to address, in the words of the Chairman of the Senate, “a missing part of our history” and to establish a “tradition of inter-institutional communication”.

Moving from the local to the global, the theme of the First Distinguished Jinnah Lecture 2015 was timely, coming soon after the global community's ratification of the 2015 Sustainable Development Goals (SDG). Keeping in view such global and local developments as we move forward, the Law & Justice Commission of Pakistan and the Judiciary will partner and promote such commitments in earnest. Whilst we acknowledge and take into consideration that the SDGs and targets are “integrated and indivisible”, within our mandates, we, in particular, commit to move forward with the SDG 16, “Peace, Justice and Strong Institutions”, which calls for promoting peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels. We are appreciative of the need to connect with relevant but wider agendas, and play our expected role.

We recognize that whilst State organisations such as the judiciary must implement its primary obligation to dispose of matters before the Courts, but it is also our mandate that we must be, and indeed are also very much cognizant of the wider role that the judiciary has in the development of the State and the nation, and will therefore make every effort to promote an impartial, inclusive and fair rule of law as the effective basis of State and society – a public good benefiting all as required by the Constitution of the Islamic Republic of Pakistan 1973.

We look forward to the Second Annual Distinguished Jinnah Lecture in 2016.



Mohammed Sarwar Khan

Secretary
Law & Justice Commission
of Pakistan



Law & Justice Commission
of Pakistan

MOHAMMED SARWAR KHAN
SECRETARY

LAW & JUSTICE COMMISSION of PAKISTAN
GOVERNMENT of PAKISTAN

Introduction

The Law & Justice Commission of Pakistan has been privileged to initiate the First Annual Distinguished Jinnah Lecture 2015 focusing on the quality of institutions and the rule of law. Given the prevailing circumstances, the theme of the Lecture, “Institutions Matter” reflects citizens' concern to strengthen our institutions to counter the challenging circumstances. In this context, the rule of law is a critical institution for ensuring citizens' can assert their rights and claim their entitlements thereby promoting State stability and effectiveness, development and the public good.

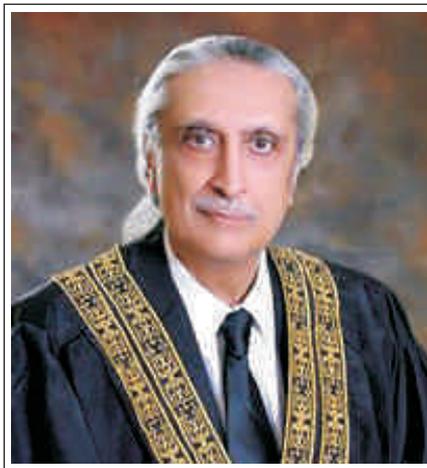
The Law & Justice Commission of Pakistan is a national statutory think-tank focusing on strengthening the rule of law in Pakistan and, as indicated by the Honourable Chief Justice of Pakistan/Chairman of the Law & Justice Commission of Pakistan, is primarily responsible for developing a national narrative on strengthening the rule of law and leading on reforms.

As such, the Law & Justice Commission of Pakistan is a critical institution for conducting policy and legislative analysis, coordinating between the Legislature, Judiciary, and the Executive, acting as a policy hub and platform for consulting and exchanging ideas and views for reform, and engaging with stakeholders for a more inclusive and participatory policy-making and legislation. The Law & Justice Commission of Pakistan is, therefore, well positioned by its mandate and capacities to connect and mobilise different sectors of State and society to coordinate and integrate efforts.

Taking forward the Distinguished Jinnah Lecture's plea to strengthen institutions, as directed by the Honourable Chairman, our emphasis will be on constructing a national narrative on the development of the rule of law.

To this end, the Law & Justice Commission of Pakistan will proactively promote more inclusive discussion and deliberation to ensure more informed and critical analysis, better monitoring and evaluation, more transparency and sharing of information, active civic engagement and policy dialogue to improve the quality of our institutions, organisations and ultimately service delivery. We will focus on impact and results to determine the quality of institutions, organisations and service delivery.

The Law & Justice Commission of Pakistan will therefore work closely with other State institutions and civil society to capitalize on available resources and expertise to inform and support the strengthening of institutions and the implementation of laws, and to bridge the gap between the various institutions – which is a key function of the Law & Justice Commission of Pakistan - to strengthen the rule of law.



Mr. Justice Jawwad S. Khawaja
Chief Justice of Pakistan

— 17 August 2015 - 9 September 2015 —



MR. JUSTICE JAWWAD S. KHAWAJA
CHIEF JUSTICE OF PAKISTAN

I have been part of Pakistan's constitutional judiciary for the past sixteen years. In this period, I have had an opportunity to closely witness the standards and performance of national institutions. In particular, I have had an opportunity as a judge of the Supreme Court of Pakistan and the High Court to understand equal and impartial application of law and the difficulties involved in this regard. Among the many aspects of my observations, two are particularly noteworthy. I have closely seen the implementation of law firstly from the point of view of state functionaries in power and secondly from the point of view of people's grievances and the difficulties facing them and the story of their worries and helplessness.

Therefore, today I shall share my thoughts with you keeping in view these particular aspects. Sometimes there is an element of hope and optimism in these thoughts when I realise that I have been able to make a modest contribution for something good. However, often I feel disappointment on seeing ground realities separated from the world of law and the Constitution. But my dominant feeling has been that we can bring the ground realities closer to the will and dictates of the Constitution and law by walking the right path and making sincere efforts.

Several questions arise in this background.

What is the foundation and structure of a successful State and nation?

What are factors creating hurdles in the way of success?

In relation to today's topic, an important question is whether we have the necessary procedures and intellectual framework that can be used to make our institutions functional and achieve our practical goals. My own experience and observation have made it clear to me that it is extremely necessary to effectively involve the people of the country in our State institutions. However, despite realising the need for this elevated purpose, a significant hurdle facing us is this: weaknesses in the implementation of law and the Constitution.

Therefore, the first question is this:

How should we organise and develop the State? In my view a major obstacle in this regard is that obsolete mindset that deems the State to be sometimes superior to and independent of society. The result of this mindset is that the State cannot be organised on realistic social foundations. Therefore, it is necessary to view this outdated model critically and question its validity. This is the model that has pushed us to a point where we see that the State dominates and prevails upon every collective reality. The State is locus of every action. It is the beginning as well as the end. There is no mention of the people in this story of the State, except by way of a few good wishes for it. This view of complete domination of the State reflects the thoughts expressed by Max Weber in the nineteenth century and by Nizamul Mulik Toosi in his book Riyasat Nama five centuries earlier.

The superiority complex of the State and its responsible functionaries has seeped into the minds of all State officials and all officers exercising State power. Consequently, due attention has not been paid to social factors. In this gathering today, I shall identify the weakness present in the prevalent State model and explain how the isolation and superiority of State and State institutions from social realities is a major impediment in the State performance and reform of its shortcomings.

The State is founded upon a social contract between the State and the people. The Preamble to our Constitution clearly expresses and announces this social contract. It has been unequivocally stated in the Constitution that it is the reflection and embodiment of the emotions and feelings of the people. This is the aspect whose roots lie deep in social values and form the basis of people's expectations. However, a cursory view makes it evident that popular feelings and expectations are often ignored in State operations.

The importance of society and a stable and strong State structure based on social foundations are also evident from the wars and violence of the present age that we notice daily in Iraq, Libya and on European seas and shores. A State that is built above the society results in a society divided in clans, ethnicities and sects. Such a State becomes isolated from society and results in proliferation of all sorts of social divisions. The political process and social contract that could be used to end these divisions and produce social cohesion are unfortunately on the wane in many countries and societies. It is important to understand today the causes of the chasm between the people and the State so that it may be brought to an end. The sign of a successful State is the existence of a way for different classes and groups whereby society and different schools of thought in it can address their grievances within the State structure. Therefore, in my view, it is necessary for a successful State that every individual and group in the State may find a place to address their grievances within the State apparatus.

Today, we stand in an era of history where the need to bridge the gulf between the State and the people is gradually becoming evident. This gulf arose because inequality and conflict between different economic and political classes are continuously on the rise. The citizens needed the most by State institutions are getting lesser and lesser access to such institutions.

At this juncture, I would like to confess as the leader of the judiciary that no research has been done in judiciary to collect the kind of facts and figures without which it is impossible to offer effective suggestions for reform. Here I would like to add that this problem exists not only in judiciary but in most of the other State institutions. As the Chairman of the Law and Justice Commission, and in collaboration with other members of the Commission, we have asked the Commission to compile the facts and figures so that effective reforms and steps may be taken on their basis. Here I would like to elucidate my thoughts with an example: Police Order was issued in 2002 but for several reasons, including lack of competence, it could not be implemented in letter and spirit. In fact, after the 18th Amendment, two provinces – Balochistan and Sindh – reverted back to the colonial law issued in 1861 whereas the Police Order was only partially enforced in Punjab because of which it remained ineffective. Consequently, the problems facing the people could not be addressed.

Many people in charge of the reigns of government believe that citizens of the country should be thankful and grateful to them. But the fact is that every citizen of this country is directly or indirectly a taxpayer, so much so that when an impoverished farmer buys clothes or shoes for his daughter on Eid, a part of the price he pays goes to the government as tax. Therefore, providing excellent facilities to the citizens is not an act of grace by the State but a right of the citizenry. This

right should be the basis of State policies and reforms. Thankfully, the first chapter of our Constitution lists the Fundamental Rights of the citizens against which no law can be passed. All state institutions, particularly the judiciary, are bound to enforce the Fundamental Rights.

When realistic and purposeful organisation of the State is desired, the highest priority should be given to provision of facilities and Fundamental Rights to citizens. Respecting their wishes and due rights should be an essential element of State policy. In other words, no reforms can be effectively completed until there is a direct relationship between the State and the people. National cohesion is not possible in the atmosphere of class divide and hatred. Therefore, in order to bridge the gulf that has emerged between the people and the State, the focus of all our policies should be people and their legal and Constitutional rights.

As a judge, I have noticed that the understanding of this approach is developing in some fields, though its pace is slow at the moment. For example, public representatives have been included in the functioning of the Police through the 2002 Order and in the prison system through other legal means. This process needs to be reinforced so that harmony and affection may develop between the people and the State. Otherwise, however, those responsible for making State policies stay enclosed in their offices and the ordinary people get few opportunities to access them.

Here it is also worth considering as to what is the purpose of the existence of the State. The answer to this question with every ideological group and every person of intellect is the same, that is, welfare of the people. The only difference is that different ideologies prescribe different ways of achieving this end. In our own Constitution, it has been unequivocally clarified that:

“whereas it is the will of the people of Pakistan to establish an order:-
Wherein the State shall exercise its powers and authority through the chosen representatives of the people;

Wherein the principles of democracy, freedom, equality, tolerance and social justice, as enunciated by Islam, shall be fully observed;

Therein shall be guaranteed fundamental rights, including equality of status, of opportunity and before law, social, economic and political justice, and freedom of thought, expression, belief, faith, worship and association, subject to law and public morality;

Wherein adequate provision shall be made for the minorities freely to profess and practise their religions and develop their cultures;”

In 1949, Pakistan's first Prime Minister Khan Liaqat Ali Khan had said in one of his speeches explaining the principles of the Constitution: “... the people have been recognized as the recipients of all authority and it is in them that the power to wield it has been vested.” Mr. Suresh Chandra Chattopadhyay was a representative of the Constituent Assembly. With a lot of humility and modesty, he elucidated the same sentiment in his speech: “The citizens of our country are our masters and we are their humble servants.”

Continuing with the historical background, it is important to note that pro-people representatives were present in the National Assembly of 1972-73. They were particularly aware of the Constitutional dictates and the finer points of the language of the Constitution. This is the golden principle that is present in the preamble to the Constitution in the form of our social contract and which is further elaborated by the speeches made in the constituent assembly. For these

representatives, Pakistani people were no longer helpless and oppressed subjects but the source of State power and authority. The reflection of these ideas is further evident from the various provisions of the Constitution. In short, it is a settled principle of our constitutional and State system that the State and its institutions come in to existence through the opinion of the people and are bound to exercise their authority and resources for the benefit of the people. Without this, there is no justification for their existence.

This story of the State begins in the pre-Independence days, that is, the colonial era, when the people of India were held captive by imperial orders. The people of India did not have the freedom to elect their government or have any say in the policymaking of the government, rather they were deemed subjects of the British Crown until 1947 (this situation ended through Section 7(2) of the Independence of India Act 1947). These royal legal epithets were not merely symbolic but were manifested practically in every affair of the India government. This is why lawmaking for India was done by a handful of people sitting in Westminster and White Hall. Ranjeet Gupta has eloquently described this situation: "Law did not have even a remote relation with the will of the people". The purpose of this discourse is to clearly state an objective reality and to identify the situation that had to necessarily change after Independence. Pakistan's system of government, that is, the Constitution of independent Pakistan should have been settled according to the will and the opinion of the people. Inflexible and decisive opinions cannot preface a system of government where people can take the place of the king in the parliament and become the source of all laws. Here Faiz Sahib comes to mind who gave voice to the hopes and dreams of the people in these words:

"We, who are the rejects and outcasts, will be enthroned."

If this sentiment has remained only on paper so far, this is not the fault of the Constitution but of those who do not follow it and whose duty it was to emphasise the central importance of the people through their governance, because it is the people for whom the State and all its institutions have been created.

However, another historical reality should also be considered. Professor Rajkumar Chakravarti, who belonged to East Bengal, was ready to end the disruption that was dividing members of the Constituent Assembly in 1949. Minority members had expressed some reservations regarding the text of the Objectives Resolution. Consequently Professor Rajkumar Chakravarti in his speech had proposed the idea of giving constitutional superiority to people over the State institutions. His proposal was not accepted. However, it is extremely important to note that when the manuscript of the constitution bill was tabled in the National Assembly in December 1972 and it was proposed that the Objectives Resolution be included in the Constitution as its preamble, the same changes were made in it as were proposed by Professor Chakravarti. In 1949, while explaining his proposed amendment, he had said that the amendment will change the meaning of the text. Although Professor Chakravarti did not succeed in 1949 but the drafters of the constitution in 1972-73 were well aware of this important debate that had taken place in 1949 and in consequence of that, the people of Pakistan were granted their rightful place and it was specially mentioned in the preamble to the Constitution that the source of the Constitution are the people of Pakistan. Therefore, today this fact is undeniable that, according to our Constitution, all the power of the State is thanks to the people and not the other way round.

It is important to emphasise this point because, year after year, we are noticing that our system of accountability is extremely weak and there is a lack of sensitivity and answerability in our State institutions towards the grievances of the general public. For example, it can be observed that

every year, the rainy season brings floods and poor and deprived become its victims, but why is it that there is no effective solution or long-term remedy for this problem even though Article 9 of the Constitution clearly states that:

“No person shall be deprived of life or liberty save in accordance with law.”

How can the State remain impervious to the existence of this Fundamental Right and see the destruction of lives and properties of its citizens year after year? According to the Constitution, State is responsible for protecting the life and property of every individual. This approach widens the gulf between the people and the government. This is the very gulf, that is, even though Fundamental Rights have been granted in the Constitution, in reality, these rights are neither available to the common man in any meaningful way nor is there any clear framework to provide such rights.

In fact, the Constitution reflects the social contract that has been agreed between the State and the citizens. This contract creates the justification for the existence of the State and whenever this social contract is violated, justification for the State becomes less and less and its legitimacy to that extent diminished. Consequently, ideas and attitudes start emerging that foretell the fragility and ultimately destruction of the State. Among the various reasons for rising lawlessness in our country, a major reason is deviation from the Constitution. When people are deprived of their Constitutional rights, hopelessness and hatred are born and doors of lawlessness are opened.

Today, in this gathering my second point is focused on State institutions.

Many mature writers and political thinkers agree that the success or failure of the State depends on the functionality and serious performance of institutions. According to these writers, State institutions that remain busy in snatching peoples' rights instead of helping them out become the basis of State failure.

Today, social forces need to be harmonised and correlated with the State structure. Without understanding this relationship, it is difficult to justify the State and State institutions. This aspect of the matter becomes prominent when our State institutions fail to completely understand the indispensable relationship between causes and consequences in suggesting and implementing reforms.

The more important factors in our contemporary national discourse are financial and other corruption. Institutions exist in law for prevention of corruption but their performance does not inspire confidence that corruption will be eradicated soon. It is important to note here that every person views corruption as the blight that is eating up the roots of the State. However, no significant legislation or other effective strategy has come to fore in this regard. This corruption is causing loss of billions, rather trillions of rupees to Pakistan. Moreover, the rule and implementation of law and the Constitution are being adversely affected. Because of this corruption, inequality among the people is reaching new extremes and while the poor and deprived classes continue to be squeezed, the rich people are getting richer. Here we also need to look at our moral values. Social values are experiencing decay and decline. The difference between good and bad, right and wrong, black and white money is eroding. Today, the condition is such that as a nation, we not only remain oblivious to the source of a person's immense wealth but make no effort to find out the sources of this wealth. Another critical aspect of this corruption is that it produces inequality and only a person with heaps of wealth and property – no matter how such wealth and property is acquired – is considered trustworthy in society, which trust he

uses to remain at the forefront for holding the reigns of government. If we want to reduce the gulf between the State and the citizens, we would have to make eradication of corruption our highest priority.

Constitution as an institution:

Since our Constitution is a living document, reading, understanding and actually enforcing it is extremely important, and with daily changing situations and events, the evolution in its enforcement is also indispensable. With this evolution, the justification for the State is strengthened but without this evolution, the justification for the State is weakened. The distance between the State and the citizens can be reduced only by correct implementation of the Constitution and the law, as this is the way to duly provide the citizens with their Constitutional and legal rights.

In short, the State is not desirable in itself but is a means to achieve an end, and that end is the welfare of society and superintendence and protection of people's dignity, life, property and their individual and collective interests. Different institutions of the State come into existence to achieve this very end. Where this end is lost sight of, conflict emerges in the mutual relationship of the State and the citizens and the State deviates from the path of collective welfare. The result of this necessarily emerges in the form of lack of confidence, restlessness, uncertainty and division. If we want to get rid of the problems facing our country today, we would have to seriously arrange for eradicating the distances between the State and the people and will have to erase all those colonial symbols whose very purpose was to make the people realise that they are subjugated and dominated.

It is our national fortune that today among us is a sensitive, warm-hearted and mature Chairman Senate who would benefit us with his thoughts. With these brief comments, I invite all members of the audience to ponder.

Thank you very much for your attention.



Mr. Mian Raza Rabbani
Chairman, Senate of Pakistan



MR. MIAN RAZA RABBANI
CHAIRMAN

SENATE OF PAKISTAN

Honourable Chairman of the Senate of Pakistan also focused, almost entirely, on the centrality of the Constitution and its sanctity to the provision of effective rule of law to the citizens. The Honourable Chairman mentioned the need for bipartisan approach to reforms in the country. He cited the 18th Constitutional Amendment as an example of the possibilities when competing political parties come together for reform.

There is now a need to review institutional frameworks and capacities in the light of the 18th Amendment. These include institutions at the federal, provincial and district levels.

The Chairman appreciated the forum as an opportunity for vital inter-institution communication. He invited the Chief Justice of Pakistan to the 'Committee of the Whole' of the Senate, which is presently debating the question of ensuring justice for the ordinary citizens of Pakistan.

Salient features of the Chairman's speech were:

Concept of Rule of Law: Rule of law is a broad concept and it does not have a single definition. At its core, it is a means of ordering society including relations between state and society.

Need to respect the Constitution: The rule of law framework of the country derives its framework from the Constitution. Institution building has to be within the parameters provided by the Constitution. Without adequate respect for the Constitution, institutional stability will remain elusive.

Institutional Instability: Given the chequered history of the country, most institutions, especially the parliament and judiciary, are still trying to find a stable equilibrium. Institutional development is in transition. Civil and military bureaucracies are the only organised forces. Parliament is in a nascent state and judiciary is trying to find its moorings after the realist movement. The executive meanwhile continues to indulge in nepotism and corruption.

Historical Travails of Institutional and State Development: Pakistan inherits its state structure from the colonial past. At the time of independence it had an overdeveloped state structure in the form of civil services, the military and the judiciary. This contrasted with underdeveloped political institutions. Over the years, the state has been plagued by ideological ambiguities. These include concepts of tradition versus modernity, parliamentary versus presidential form of government, and the concept of security state as against a welfare state.

Other ideological conflicts that plagued the political discourse were the struggles between democracy, rule of law and (legitimacy of) martial laws. The colonial 'steel frame' of bureaucracy failed to be replaced by an indigenous administrative set up. The country failed to develop a

constitution for many years.

Functionality of Institutions: Institutions are not 'functional' because they have failed to be inclusive. They are mere structures of convenience developed by the elite and pay lip service to the Constitution of Pakistan where it demands equality and promotes inclusiveness. These institutions apply law in a selective manner to perpetuate the elite's interests. The people are likely to perceive and experience this bias against inclusiveness as state oppression.

Need to Build Institutions: There is a need to build institutions within the parameters of the Constitution. These institutions should have detailed internal mechanisms enabling them to recognise the Constitution as the source of their existence and to develop traditions that promote tolerance. The Constitution emanates a trichotomy of power which means independence of executive, legislature and the judiciary. Though separate, the organisations are part of an organic whole where the common thread running through them is the rule of law. Within this framework the way forward for institution building is:

- i. Firstly institutions must operate on democratic principles and practices. Rule of law must be respected and institutions must incorporate accountability and transparency into their routine functions.
- ii. Institutions must derive their legitimacy from the Constitution.
- iii. Within the parameters of the Constitution, every organisation must have a detailed mandate in the form of rules and laws.
- iv. Complementarity among institutions must be recognized and effective.
- v. Individual discretion in institutions should be discouraged as it distorts the very basis of rule of law.
- vi. Compartmentalised or polarized functioning of institutions must be eliminated. Within the limits permissible in the Constitution, bridges must be built for greater communication and coordination between institutions.

Participatory Federalism: Since independence, Pakistan had been functioning under a centralised state. Challenges of building inclusive institutions has not been limited to Pakistan. In South Asia, in the post-colonial period, countries failed to develop state institutions that reflected their socio-economic and ethno-linguistic diversity.

The 18th Amendment has been a paradigm shift from centralism to participatory federalism. Institution building now needs to adjust to the new design. At the first level federal institutions need to be built with mechanism for interaction among themselves. At the second level provincial institutions need to develop in the new roles and define interaction among themselves. At the third level mechanisms will need to be defined between federal and provincial level institutions.

Building Institutions in the Criminal Justice System: The challenge for the criminal justice sector is to replace the temporary arrangement operationalized by the 21st Amendment to the Constitution. The system does not appear to be ready at present. The country needs:

- i. A sound criminal justice system which includes police, prosecution, courts, and prisons.
- ii. A depoliticized and professional police service which is operationally neutral, organisationally autonomous, functionally specialized, institutionally accountable and professionally service-oriented.

At present, torture and extra-judicial killings are rampant. Rate of conviction is low because

investigative quality is poor. There is a need to set up a specialised agency for investigation and prosecution of complex crime. Laws and systems for effective witness protection need to be developed. Similarly, security should be provided to judges and investigating police officers.

Approach to combatting corruption: Corruption eats away at the vitals of our society. Corruption is currently covered under multiple parallel laws. We need a singular law. There should be no sacred or holy cows. Each and every person is accountable before law.

Political Parties as state institutions: Political parties need to be seen as part of the state institutional framework. They need to engage in self-reflection and reform if they are to develop into healthy and effective organisations.

Not all dark: There is hope for constitutionalism and rule of law. For the first time in the history of the country, under Article 270AA, the parliament did not validate actions of a military dictator. Similarly, the judiciary did not sanctify emergencies or martial law.



Dr. Rachel Kleinfeld

Senior Associate
Democracy and Rule of Law Program
Carnegie Endowment for Peace



DR. RACHEL KLEINFELD
SENIOR ASSOCIATE

DEMOCRACY AND RULE OF LAW PROGRAM
CARNEGIE ENDOWMENT FOR PEACE

Dr. Rachel Kleinfeld reiterated the need for equal treatment of all citizens. She gave examples of state capture by the elite that lead to gross injustices. The need for inclusion is a pre-requisite to sustainable reform. The speaker appreciated the capacity and integrity of the higher judiciary but pointed out the weaknesses in the lower judiciary. As 95% of the work takes place in the lower courts, Dr. Kleinfeld emphasised the need for its reform. She said that the judiciary receives its strength from the confidence of the people in the institution. Change itself would come from a growing and mobile middle-class that demands reforms. She said that Pakistan had witnessed this in 2007 and 2008 – a time when she had also visited the country. Rule of law is about curbing the impunity of power. Power can derive from wealth and control of violence. Rule of law ensures that governments do not become tyrannies..

Key Points from Dr. Kleinfeld:

Institutions Are About Effectiveness: Institutions cannot be judged through their resource but the effectiveness. Under the same law in the US, 150 years ago, institutions colluded with the powerful and were less effective.

Pakistan has Problems: Pakistan has a number of structural problems. These include an unequal society, prevalence of politico-criminal alliances, warlords controlling parts of the country and corruption.

Politics at the Centre of the Issue: The solution of the problem does not lie in training and resources alone. These are secondary matters. Sometimes very well resourced countries have rule of law issues. Deeper issues need to be resolved. The cause of lack of resources lies in political priorities. Politics sits at the centre of many of these problems. The powerful want Police to work for them and not the citizens.

Change Comes from Society: Groups of middle-class and professional citizens are galvanised by the failure of their state. They organise cross-institutional linkages. Bi-partisan reform processes are introduced. The groups work with media and civil societies. Change always emerges from within countries, through the elite when they manage to galvanise the middle-class.

Role of the Judiciary: Judiciary are sometimes leaders of change and sometimes the object of a reform movement. The best examples of judiciary led reform can be seen in the examples of Italy and Columbia. Courts can be leaders of reform once they have public opinion on their side.

Where the populace sees courts as corrupt themselves the elite find it easy to use them. Power of the court comes from legitimacy that emanates from confidence of the people. When public supports the judiciary a virtuous cycle of reform develops which may, among other changes, lead

to greater resources for courts.

Issues of Lower Courts in Pakistan: Courts need to be seen as palaces of justice for the people. In Pakistan, the problem lies in the lower courts and not the higher judiciary. The Court has an opportunity to change the situation. Cognisance of the problem has already been taken by the Supreme Court through the National Judicial Policy 2009 but things need to change on the ground.

Heroes Needed: Reform needs heroes. Court has the opportunity to be the leader.

Institution Building: The following steps are critical to institution building in the judicial system:

- i. **Accountability to the public:** Public is an active force in the reform process. Public confidence in institutions increases when accountability processes within institutions become visible. Accountability begins with political will. All it requires is bravery and courage.
- ii. **Efficiency:** Justice delayed is justice denied. Delay used by the wealthy to tie up cases over a long period damages administration of justice. Judges have to make sure they control the cases and not lawyers. Secondly, there is always a need to make sure that enough judges are available. Judges cannot be overworked, as this can cost in terms of increased risk of injustice.
- iii. **Professionalisation:** All judges need to be seen as professionals and not bureaucrats. This includes the lower judiciary. Transparency in transfers and postings, promotions and strategic use of honour based on merit should be institutionalised. Most critically self-esteem of the judges and other officials of the lower courts needs to be raised. Professionalism in lower courts will improve the effectiveness of higher judiciary. Bar councils also need to have a sense of professionalism.

Change Comes from Within: With all respect to donors, change starts from within the system. Heroes from within the system can make change possible.

توانسان کے جوش و جذبے میں کمی آجاتی ہے۔ اسی طرح سہولتوں کا فقدان بھی جذبے کو متاثر کرتی ہیں لیکن بہر حال یہ سب کچھ نہیں ہیں۔ اعلیٰ عدلیہ کے پاس یہ موقع ہے کہ وہ اہلیت کی بنیاد پر تعیناتیوں کے ذریعے مناصب کو شایان شان بنانے اور حوصلوں کو ہمہمیز دے تاکہ لوگوں کو یہ احساس ہو کہ صرف وہی لوگ ترقی پاتے ہیں جو سب سے بہترین ہیں اور وہ خود بھی ایسا ہونے کی خواہش کریں۔ تبادلوں اور تقریروں میں شفافیت ہو تاکہ لوگوں کو یہ احساس ہو کہ وہ اپنی زندگیوں پر بھی کچھ اختیار رکھتے ہیں اور وہ ایک پیشہ ور کارکن ہیں۔ ہمیں اعزازات کے استعمال میں دوراندیشی کا مظاہرہ کرنا ہوگا تاکہ ہم یہ ثابت کر سکیں کہ جس فرد کو اعزاز سے نوازا گیا ہے وہ ایک بہترین انسان اور ایک بہترین منصف ہے۔

اعلیٰ عدلیہ کارکردگی کو بہتر بنانے کے لیے اپنا کردار اس طرح ادا کر سکتی ہے کہ وہ نچلی یا ماتحت عدالتوں کو یہ باور کرائے کہ ان کا کام نہایت اہم ہے، ان کا وجود اہم ہے اور اسی نسبت سے ان کو حقوق بھی دیے جائیں۔ بار کونسل اور بار ایسوسی ایشنز بھی اداروں اور افراد میں احساس ذمہ داری اور پیشہ ورانہ اقدار جگانے میں اہم کردار ادا کر سکتے ہیں۔ نچلی عدالتوں میں پیشہ ورانہ مہارت کو فروغ دینا نہایت ضروری ہے کیونکہ پچانوے فیصد مقدمات ان ہی عدالتوں میں آتے ہیں اور عوام ان عدالتوں میں پیش آنے والے تجربات کی روشنی میں ہی پورے عدالتی نظام کے بارے میں اپنی رائے قائم کرتے ہیں۔ پاکستانی عوام کو عدالتوں کے جج انتہائی محترم نظر آنے چاہئیں جیسا کہ انہیں ہونا بھی چاہیے۔ نچلی عدالتوں میں بہتری سے پورے عدالتی نظام کا تاثر بہتر ہوگا۔

ایسا نہیں ہے کہ سب کچھ مفت ہی ہوتا ہے۔ یقیناً کچھ چیزوں کے لیے رقم بھی خرچ کرنی پڑتی ہے۔ عمارتوں پر خرچہ ہوتا ہے۔ تنخواہوں کے لیے رقم کی ضرورت ہوتی ہے۔ عدلیہ کو درکار فنڈز میں سے کچھ پر عدلیہ کا اختیار ہوتا ہے اور کچھ پر نہیں ہوتا۔ لیکن ہمارے پاس امداد دینے والے ہوتے ہیں جو ہمیشہ مدد کو آسکتے ہیں۔ عوام کی تائید حاصل کرنے کا سب سے بہترین طریقہ راست بازی ہے۔ جب عدالتیں اپنے آپ کو اس قابل بنا لیتی ہیں کہ عوام ان پر اعتماد کر سکیں تو پھر وہ عوام عدالتوں کے لیے زیادہ بہتر سہولتیں اور وسائل کی فراہمی کو بھی ممکن بناتے ہیں۔ اس طرح وہ پائیدار نظام تشکیل پاتا ہے جس میں آپ کو امداد، خیرات یا اور کسی معاونت کی ضرورت نہیں رہتی۔ آپ کے پاس عوام کی وہ آواز ہوتی ہے جو منتظمہ سے کہتی ہے عدلیہ کو وہ سب کچھ دیا جائے جس کی ضرورت ہے۔

میں پلی بارگین، انتظامی قوانین اور ادارہ جاتی ڈھانچے کے بارے میں بھی زیادہ تکنیکی گفتگو کر سکتی ہوں تاہم میں اس سوچ کے ساتھ آپ سے اجازت چاہوں گی۔ میں بہت احترام سے اپنے ڈی اے آئی کے ساتھیوں، عملے کے ارکان اور مجھ جیسے بہت دُور سے آنے والے لوگوں سے یہ ضرور کہنا چاہوں گی کہ تبدیلی کا عمل ہم ہی لوگوں سے شروع ہوگا جو اس کمرے میں موجود ہیں۔ یہ عمل ان لوگوں سے شروع ہوگا جو یہ فیصلہ کریں گے کہ انہیں ہیرو بننا ہے اور میرے لیے یہ امر اعزاز کا باعث ہوگا اگر میں اس عمل کا ادنیٰ سا حصہ بھی بن سکوں۔

آپ سب کا شکریہ۔

دوسرا راستہ موثر کارکردگی کا ہے۔ ہم سب جانتے ہیں کہ تاخیر سے ملنے والا انصاف درحقیقت انصاف کی نفی ہے۔ کسی کی زمین کا معاملہ عدالت میں ہو اور انصاف کا عمل تاخیر کا شکار ہو جائے تو وہ اناج آگا کر اپنے خاندان کا پیٹ کیسے بھرے گا؟ کوئی نوجوان ناکردہ جرم کی پاداش میں جیل میں بند ہے اور لمبی لمبی سماعتوں کی تاریخی بھگت رہا ہے تو اس کی زندگی کا وہ قیمتی وقت ضائع ہو رہا ہے جب وہ آزادی سے شادی کر کے بچوں کے ساتھ زندگی گزار سکتا تھا۔ امیر لوگ انصاف ملنے میں تاخیر کو حربہ بناتے ہیں تاکہ مقدمہ جیتے بغیر جیت جائیں۔ بس انہیں مقدمے کو طویل دینا ہوتا ہے۔

مقدمات کو مستعدی سے نمٹانے میں زیادہ خرچہ نہیں ہوتا۔ یوں بھی عدالتوں میں کورٹس مینجمنٹ اور کیس مینجمنٹ سسٹم کی تنصیب کے لیے ڈونرز و وسائل فراہم کرنے کو تیار ہیں جن سے بہت مدد ملتی ہے۔ یہ ایسا ہی ہے جیسے آپ اپنی انگلیوں پر بھی حساب کتاب کر سکتے ہیں لیکن کیلکولیٹر استعمال کر لیں تو تھوڑی آسانی ہو جاتی ہے تاہم اس بات کا انحصار بھی عزم پر ہے۔ مجھے یاد ہے جب میں اپنے والد کی عدالت کے پیچھے کھیل رہی ہوتی تھی تو مجھے اکثر سنائی دیتا تھا "نہیں نہیں"۔ تمہارے پاس اس کیس کے بارے میں شواہد جمع کرنے کے لیے دو دن نہیں ہیں، صرف دو گھنٹے ہیں۔" جلدی کرو"۔ اس لیے کہ جیوری کے ارکان ایک ہفتے تک کیس کی تمام تفصیلات نہیں یاد رکھ سکتے مگر انصاف کے لیے ضروری ہے کہ جیوری کے ارکان کو مقدمے کی تمام تفصیلات یاد ہوں۔ بالفاظ دیگر اس کا تعلق پیسوں سے نہیں ہے بلکہ ججوں کے عزم سے ہے جو وقت پر قابو پانا چاہتے ہیں۔ وہ کہتے تھے کہ یہ میرا اختیار ہے اور میں اسے استعمال کروں گا۔

تاہم جب عدلیہ اس اختیار کو پانے کی کوشش کرتی ہے تو کچھ کھو بھی دیتی ہے۔ اس کے لیے عدلیہ کو کلرکوں کو کچھ انتظامی اختیارات دینے پڑتے ہیں لہذا ضروری ہے کہ ان کی بھی نگرانی کی جائے تاکہ وہ ایمان داری سے اپنے فریضے انجام دے سکیں۔ لیکن اس سوچے میں ججوں کے ہاتھ انصاف کی طاقت آجاتی ہے، جو محض وہ ہی سنبھال سکتے ہیں۔

کارکردگی موثر بنانے کے لیے ضروری ہے کہ عدالتوں میں ججوں کی خاطر خواہ تعداد موجود ہو۔ ججوں کی خالی اسمیاں امریکا میں بھی ایک مسئلہ ہیں اور پاکستان میں بھی۔ جب ججوں کی تعداد کم ہو تو سب پر کام کا دباؤ بڑھ جاتا ہے، مقدمات کی رفتار سست پڑ جاتی ہے اور انصاف نہیں ہو پاتا۔ انصاف ظاہر ہے کہ اس کا اختیار خود عدالتوں کے پاس ہی ہے کہ وہ خالی اسمیوں کو پُر کریں تاکہ عدالتوں میں ججوں کی مناسب تعداد میسر ہو جو تعطل کے شکار مقدمات کو بھی نمٹا سکیں۔

آخر میں عدالتی منصب کے حوالے سے میں پیشہ ورانہ طرز عمل اور جوش و جذبے کے بارے میں کچھ کہنا چاہوں گی۔ پاکستانی عدلیہ شان دار روایات کی امین ہے۔ اس کے تمام جج، چاہے وہ ماتحت عدالتوں میں ہی کیوں نہ تعینات ہوں، بیوروکریٹ نہیں بلکہ ایک پیشہ ور کارکن تصور کیے جانے چاہئیں۔ اگر تنخواہیں کم ہوں اور منصب شایان شان نہ ہو

نے ارشاد فرمایا تھا۔ اگر عدالتوں کو عوام کی تائید حاصل ہے تو پھر وہ تبدیلی کی سرخیل بن جاتی ہیں لیکن جب عدالتیں کرپٹ، نااہل اور غیر موثر تصور کی جائیں تو پھر سیاست دانوں کے لیے ان کو استعمال کرنا اور عدالتی عمل کا مذاق اڑانا آسان ہو جاتا ہے۔ عدالتوں کے پاس فوجی طاقت یا حکومتوں کے ذریعے بجٹ منظور کرانے کا اختیار نہیں ہوتا۔ عدالتوں کے پاس صرف عوامی حمایت کی طاقت اور اخلاقی جواز ہوتا ہے اور اسی طاقت کی بنیاد پر عدالتوں کو یہ اختیار حاصل ہوتا ہے کہ وہ حکومت کی گرفت کریں اور اختیارات و فرائض کی نگرانی کو موثر بنائیں۔

جناب چیف جسٹس نے عدالتوں اور معاشرے کے درمیان فاصلے کی بات کی اور یہی میرا اگلا نکتہ ہے۔ اس بات کا پاکستان سے کیا تعلق ہے؟ پاکستان میں عدالتیں عوام کو اپنے محل کی طرح نظر آنی چاہیے جہاں جاکر وہ اپنے لیے انصاف لے سکیں۔ آپ کی ہائی کورٹس اس کی مثال ہیں لیکن نچلی عدالتوں میں، جہاں عوام کی بہت بڑی تعداد انصاف کی تلاش میں جاتی ہے، کافی مسائل ہیں۔ عدالت کو اس بات کا احساس ہے اور اس ضمن میں اقدامات بھی اٹھانے گئے ہیں مثلاً 2009ء کی قومی جوڈیشل پالیسی اور پھر اس کے بعد ہونے والی ترامیم و اصلاحات۔ لہذا میں آپ کو وہ باتیں نہیں بتا رہی ہوں جو آپ پہلے سے جانتے ہیں لیکن میں یہ ضرور کہنا چاہوں گی کہ عدالتوں کے پاس ایک بہترین موقع ہے کہ وہ نچلی عدالتوں کے معاملات کو درست کر لیں جہاں پچانے فیصد مقدمات موجود ہوتے ہیں۔ اگر عدالتیں اصلاحاتی عمل کی قیادت کریں، کرپشن گھٹائیں، کارکردگی بڑھائیں اور پیشہ ورانہ امور پر توجہ دیں تو عوام ان کے ساتھ ہوں گے۔ مجھے پتہ ہے کہ مجھے اداروں کے بارے میں گفتگو کے لیے کہا گیا تھا۔

لیکن میں یہاں افراد کی بات کروں گی۔ پاکستان کو اصلاحات کے عمل کی قیادت کے لیے افراد کی ضرورت ہے۔ معروف ڈراما نگار بیکٹ نے ایک جگہ لکھا تھا "وہ ملک آزدہ ہوتا ہے جو اپنے ہیروز کی تلاش میں ہو"۔ پاکستان ایک ایسا ہی ملک ہے اور میری نظر میں یہاں کی عدالتیں اس ہیروز کا کردار بننا سکتی ہیں۔ جیسا کہ جناب چئیرمین سینیٹ نے فرمایا اگرچہ ہمارے پاس عشروں سے عدالتی نظام ہے لیکن اب ہمیں ادارہ سازی کی سوچ اپنانی ہوگی۔ اب میں آپ کے سامنے وہ تین راستے پیش کرتی ہوں جن کے ذریعے ہم عدالتوں میں انصاف کا نظام قائم کر سکتے ہیں۔

پہلا راستہ عوام کی جانب سے احتساب کا ہے۔ عوام ریل کی پٹری پر بندھی مدد کی منتظر حسینہ نہیں ہے جسے کوئی راہ سے گزرتا شہزادہ بچالے۔ یہ جیتے جاگتے وجود ہیں۔ جب عدالتیں اپنا احتساب خود کرتی ہیں تو عوام کو معلوم ہو جاتا ہے کہ یہ ایک ایسا ادارہ ہے جو اپنی نگرانی خود کر رہا ہے۔ احتسابی نظام کئی طرح سے قائم ہو سکتا ہے۔ چاہے وہاں انسداد بدعنوانی کے محکمے بنائے جائیں یا چاہے قوانین بنائے جائیں اہم بات یہ ہے کہ ان کا قیام بدستور ثانوی اہمیت کا حامل ہی رہے گا۔ احتساب کا آغاز سیاسی عزم سے ہوتا ہے۔ اس کا آغاز اعلیٰ اور نچلی عدلیہ میں اہلیت پر مبنی نظام کے قیام سے ہوتا ہے۔ کیا ججوں کو کرپشن پر برطرف کیا جاسکے گا؟ کیا کلرک (جو ججوں کا نام لے کر کرپشن کرتے ہیں) برطرف کیے جاسکیں گے؟ کیا ججوں کو یہ سمجھ آجائے گا کہ نہیں اقربا پروری یا دوستی سے بڑھ کر کام کرنا ہے؟... یا عدلیہ میں صرف اہل فرد ہی ترقی پا سکے گا جس کے سامنے ایک روشن مستقبل ہوگا؟ اس نوعیت کے احتساب کے لیے صرف جرات اور بہادری کی ضرورت ہوتی ہے، جن کا مظاہرہ کمرہ عدالت میں ہی کرنا پڑتا ہے۔

اسی اور نوے کی دہائی میں بدترین تشدد کے ادوار کے دوران کولمبیا کو ایسے ہی معاملات کا سامنا تھا۔ سسلی میں بڑی سیاسی جماعتوں کا مافیا سے گٹھ جوڑ تھا۔ وہاں بڑی تعداد میں جج، وکلاء اور اصلاحات کے حامی مارے گئے۔ امریکا میں بھی پچھلی صدی کے آغاز پر، جب سیاسی اداروں کو شہروں کا نظم و نسق سونپا گیا تھا، یہی صورت حال تھی۔ لیکن پھر حالات بدلے کس طرح؟ جب طاقت کے تمام مراکز میں تباہی کی نوعیت ایک جیسی ہو تو آپ تبدیلی کا آغاز کس طرح کر سکتے ہیں؟

دنیا کے دیگر مملکوں میں بھی اسی طرح تبدیلی آئی ہے۔ مجھ سے پہلے مقررین نے سماج اور اس کی اہمیت کے بارے میں عمدگی سے اظہارِ خیال کیا تھا۔ ریاست کی ناکامی کے بعد متوسط طبقہ اور مختلف شعبوں کے ماہرین متحرک ہو جاتے ہیں۔ اور پھر وہ ایک نسبتاً کم کرپٹ سیاسی طبقے کے لیے آواز اٹھاتے ہیں جیسا کہ پاکستان میں 2007 میں ہوا۔ وہ اپنے آپ کو مختلف اداروں میں منظم کرتے ہیں (جیسا کہ یہ امر بہت دل خوش کن ہے کہ یہاں چنیر مین سینینٹ اور چیف جسٹس ہم آواز ہیں)۔ وہ اپنے آپ کو غیر جانب دارانہ بنیادوں پر سامنے لاتے ہیں۔ میری تحقیق کا ایک اہم پہلو یہ بھی ہے کہ جب کوئی ایک سیاسی جماعت اصلاحات کے لیے کوئی ایجنڈا سامنے لاتی ہے تو دوسری سیاسی جماعت اسے یہ کہہ کر نظر انداز کرنے کی کوشش کرتی ہے کہ یہ عوام کا حقیقی مسئلہ نہیں ہے بلکہ اس سیاسی پارٹی کا اپنا ایجنڈا ہے۔ اس لیے عوام خود کو غیر جانب دارانہ بنیادوں پر استوار کرتے ہیں۔ وہ ووٹ کی طاقت اور سیاست کو استعمال کرتے ہیں تاکہ کم کرپٹ سیاست دان سامنے لاسکیں، پولیس میں سیاسی مداخلت کم کرسکیں اور سول سروس میں اصلاحات کرسکیں۔ ساتھ ہی ساتھ وہ حکومت کے اختیارات میں توازن اور احتساب و جواب دہی کا نظام قائم و مستحکم رکھنے کے لیے میڈیا، سول سوسائٹی اور عدلیہ جیسے اداروں کے ساتھ وابستہ ہوتے ہیں۔

آپ سمجھ سکتے ہیں کہ مجھ جیسے باہر سے آنے والے محدود کردار ادا کر سکتے ہیں۔ اصل تبدیلی ملک کے اندر سے ہی آتی ہے۔ یہ اس وقت آتی ہے جب ملک کے طاقتور طبقے اور اشرافیہ اپنی صفوں میں اصلاحات کے لیے درمیانی راستہ بناتے ہیں اور اصلاحات کی مزاحمت کرنے والے عناصر سے صرف نظر کرتے ہیں تاکہ انہیں احساس ہو کہ وہ ایک اہم پیش رفت کا حصہ نہیں ہیں۔

اب میں عدلیہ کی بات کروں گی جو کہیں اصلاحات کے عمل کی قیادت کرتی ہے تو کہیں اصلاحات کے عمل کی پیروی کرتی ہے۔ اٹلی میں شفاف کردار کے حامل ججوں نے عدلیہ سے بدعنوانی کا خاتمہ کر دیا تھا۔ 1990 کی دہائی میں وہاں کئی سیاست دانوں کا مافیا سے گٹھ جوڑ تھا۔ کولمبیا میں آئینی عدالت اور سپریم کورٹ نے پیراملٹری فورسز کو حاصل استثناء محدود کرنے میں اہم کردار ادا کیا تھا۔ ان فورسز کو انتخابی سیاست میں فتح کے خواہش مند سیاست دانوں کی جانب سے قتل عام کی اجازت تھی اور اسی کی بنیاد پر انہوں نے ہزاروں باشندوں کا خون بہایا تھا اور لاکھوں کو بے گھر کر دیا تھا۔ لیکن چلی میں، جہاں عدالتیں کرپٹ اور سفارش پسند تھیں، اصلاحات کے عمل سے گزرنے پر مجبور کی گئیں۔ جارجیا میں عدالتیں اتنی بدعنوان تھیں کہ بالآخر انہیں ملکی صدر کے ماتحت ہونا پڑا۔

تو پھر فرق کیا ہوا؟ یہ بہت سادہ سا فرق ہے اور اسی بات کی طرف اشارہ کرتا ہے جس کی جانب جناب چیف جسٹس

فورینسکس کے اصول و قواعد کا علم ہی نہ ہو۔ یہ سب باتیں حقیقت پر مبنی ہیں لیکن میری نظر میں یہ پھر بھی ثانوی اہمیت رکھتی ہیں۔ اہم سوال یہ ہے کہ قانون کا شعبہ خود اپنی نگرانی کیوں نہیں کر رہا ہے؟ ناقص قوانین میں اضافہ کیوں ہو رہا ہے؟ پولیس کے لوگ تفتیش یا فورینسکس کیوں نہیں سیکھ رہے ہیں؟ آخر وہ بنیادی مسئلہ کیا ہے جس کے بطن سے یہ سارے مسائل پھوٹ رہے ہیں؟

کچھ افراد کے خیال میں قانون کی بالادستی کا مسئلہ و سائل کی قلت ہے لیکن اٹلی اور امریکا کو بھی قانون کی بالادستی کا مسئلہ درپیش ہے جہاں و سائل کی قلت کا ایشو نہیں ہے۔ درحقیقت تقریباً تمام ممالک میں و سائل کی مقدار ایک ثانوی معاملہ ہے۔ اصل معاملہ و سائل کی فراہمی کا ہے۔ سوال یہ ہے کہ عدلیہ کو و سائل کیوں نہیں فراہم کیے جا رہے؟ آخر پولیس کی گاڑیوں میں ایندھن کیوں نہیں ہے؟ یہ پیسے کہاں جا رہے ہیں؟ قومی بجٹ میں مختص ہونے والا پیسا کہاں جا رہا ہے؟ مسائل محض و سائل کی قلت سے زیادہ گہمبیر ہیں۔

میں نے تقریباً ہر مقام پر مسائل کا اصل سبب سیاست کو پایا ہے۔ صرف پاکستان ہی نہیں بلکہ ایسا میرے مشاہدے میں موجود ہر ملک میں ہے۔ سیاسی جماعتیں انتخابات جیتنے کے لیے پرتشدد گروہوں اور افراد کو استعمال کر رہی ہیں۔ چونکہ ان کے مفادات مشترک ہوجاتے ہیں اس لیے انہیں ایسے گروہوں اور افراد کی پشت پناہی بھی کرنی پڑتی ہے۔ اس کی وجہ سے پولیس اپنا کام نہیں کر پاتی اور اس میں سیاسی عمل دخل بڑھ جاتا ہے۔ سیاسی مداخلت کی وجہ سے ہی پولیس ان جرائم پیشہ افراد اور گروہوں کو گرفتار نہیں کر پاتی جن کے سیاست دانوں سے تعلقات ہیں۔ پولیس کا ادارہ ویسے بھی نوآبادیاتی دور کی نشانی ہے جس کی ساخت میں افراد کا نہیں بلکہ مملکت کے مفادات کا تحفظ ہوتا تھا۔ آزادی کے بعد اب وہ نہ صرف مملکت بلکہ سیاسی جماعتوں کے مفادات کے بھی نگران بن گئے۔

پارلیمنٹ ان حقائق کو قوانین کے ذریعے بدلنے کی کوشش کر سکتی ہے جس کی مثال پاکستان میں ۲۰۰۲ء کا پولیس آرڈر ہے۔ لیکن جب سیاسی جماعتیں خود ہی مسئلے کا سبب ہوں تو وہ اچھے قوانین کا راستہ روکیں گی اور ایمان دار قانون سازوں کی حوصلہ شکنی کریں گی۔ دوسری طرف ایک اچھی پولیس کے بغیر نہ تو عدالتیں موثر انداز میں مقدمات چلا سکتی ہیں اور نہ ہی مجرموں کی قانون سے ماوراء رہنے کی استعداد کو گھٹا سکتی ہیں۔ ججوں کو خود اغوا اور دیگر نوعیت کے خطرات لاحق ہوتے ہیں جس کی وجہ سے وہ قانون کی بالادستی کے لیے اچھے فیصلے سنانے سے قاصر رہتے ہیں۔

یہ بہت اہم معاملات ہیں۔ میرے والد جن مجرموں کو سزا سنا کر جیل بھیجتے تھے اگر ان میں سے کسی کی جانب سے دھمکیاں ملتی تھیں تو وہ ان کی تصویریں ہمارے ریفریجریٹر پر لگا دیتے تھے تاکہ ہمیں علم ہو کہ ان کو کیا ہمیں کس سے خطرہ ہے۔ بہت زیادہ خطرے کی صورت میں خصوصی حفاظتی دستے ہمارے آس پاس تعینات کر دیے جاتے تھے۔ اگر آپ کی حفاظت کرنے والا کوئی نہیں تو پھر آپ اپنا کام کیسے کریں گے؟ اسی لیے بہت سے مقامات پر عدلیہ کو و سائل سے محروم اور کمزور رکھا جاتا ہے تاکہ وہ سیاست دانوں کے لیے کسی قسم کا خطرہ نہ بن سکے۔ اس کا نتیجہ تباہ حال عدالتوں، قانون کی تعلیم کے خراب اداروں اور بدکردار و مشکوک ماضی کے حامل و کلاء کی صورت میں نکلنا ہے۔

میں اصلاحات جیسا تھا۔ میں یہاں جارجیا کی مثال اس لیے پیش کر رہی ہوں کیونکہ وہاں کچھ اور عمل واقع ہوا تھا۔ پڑوسی ممالک آذربائیجان اور آرمینیا کی حکومتوں میں اس تبدیلی سے بے چینی پھیل گئی تھی کیونکہ جو لوگ جارجیا جا کر واپس آ رہے تھے وہ پولیس نظام کی بہت تعریفیں کر رہے تھے۔ ان دونوں ملکوں کی حکومتیں جارجیا کی طرز کا انقلاب اپنے ملکوں میں نہیں چاہتی تھیں اس لیے انہوں نے اپنے ملکوں میں بھی پولیس کو نئی وردیاں اور کاریں دے دیں اور ان کی تنخواہوں میں اضافہ کر دیا لیکن کچھ بھی فرق نہیں پڑا پولیس بدستور کرپٹ ہی رہی۔ وہ پولیس کے مورال میں اضافے اور طرز عمل میں بہتری کے لیے محض علامتی کام ہی کرتے رہے۔ بالفاظ دیگر قانون کی بالادستی کے علامتی مظاہر جیسے عدالتوں کی خوب صورت عمارتیں اور کتابوں میں موجود قوانین کی حیثیت محض ثنائی ہے اور اصل چیز قانون کی بالادستی ہے جو ایسا ماحول پیدا کرتی ہے جو قانون کو طاقت کے دیگر مراکز قابو میں رکھنے کی استعداد عطا کرتا ہے۔

لیکن جیسا کہ مجھ سے پہلے مقررین نے کہا پاکستان میں ایک مسئلہ ہے۔ یہاں اعلیٰ عدالتوں میں نہایت قابل بیرسٹرز بھی ہیں مگر ساتھ ہی ساتھ ایسے جنگ جو سردار بھی یہاں ہیں جن کا ملک کے کچھ علاقوں پر اثر و رسوخ ہے۔ یہاں دولت مند ہیں جو غریبوں پر ظلم کرتے ہیں اور یہاں ایسے سیاست دان بھی ہیں جو انتخابات جیتنے کے لیے غنڈوں کے ذریعے تشدد برپا کرتے ہیں۔ یہاں کرپشن عام ہے۔

لیکن ذرا ٹھہریے۔ ان باتوں کا مقصد کسی کی جانب انگلی اٹھانا نہیں ہے۔ آپ کو علم ہے کہ ابھی تو امریکا میں بھی انتخابات کا موسم ہے اور یہ کوئی اچھا موسم نہیں ہوتا۔ آپ نے اپنے ٹی وی اسکرینوں پر فرگوسن میں ہونے والے واقعات دیکھے ہوں گے۔ آپ نے سفید فام پولیس والوں کو سیاہ فاموں کو گولیاں مارتے دیکھا ہوگا جو امریکا کے نظام انصاف کو درپیش سنگین مسائل ہیں۔ تاہم میں آپ کے سامنے اپنے خیالات کا اظہار اسی طرح کر رہی ہوں جیسے میں اپنے ملک کے لیڈرز کے سامنے کرتی ہوں جب بھی مجھے ان کے سامنے بولنے کا موقع ملتا ہے۔ ہم سب قانون کی بالادستی کے ایک ایسے ماحول کی تشکیل کے لیے کام کر رہے ہیں جو ہنوز تصوراتی ہے اور کہیں موجود نہیں۔

مگر میں نظریہ تبدیلی (تھیوری آف چینج) کے حوالے سے کچھ نقطہ نظر رکھتی ہوں۔ یعنی کیسے کوئی ملک کسی ایک مقام سے دوسرے مقام تک سفر کرتا ہے۔ یہ میری آنے والی کتاب کا موضوع بھی ہے جس میں میں نے ان ملکوں کا ذکر کیا ہے جہاں تشدد اور کرپشن عام تھا مگر جنہوں نے اس کے باوجود ترقی کی ہے۔ لہذا پہلے میں مسائل کے بارے میں بات کروں گی پھر ان کے حل تجویز کروں گی اور آخر میں اس پہلو پر روشنی ڈالوں گی کہ عدالتیں کیا کر سکتی ہیں۔

آئیں پہلے مسائل پر بات کرتے ہیں۔ بہت سے غیر ملکیوں کو یہ خیال رہتا ہے کہ دوسرے ملکوں کو کچھ معلوم نہیں ہے کہ ان کو کیا کرنا ہے کیونکہ ان کا مسئلہ تعلیم ہے۔ لہذا اگر ان ملکوں کو جاکر پڑھائیں اور تربیت دیں تو ان ملکوں میں تبدیلی آجائے گی اور پھر ہر ایک کو پتہ چل جائے گا کہ اسے کیا کرنا ہے اور پھر وہاں قانون کی بالادستی بھی قائم ہو جائے گی لیکن میں ایسا ہوتے ہوئے کہیں نہیں دیکھا۔ البتہ اپنے کام کے دوران ان تمام سالوں میں میں نے یہ ضرور دیکھا ہے کہ ناقص تربیت رکھنے والے وکیلوں کی افراط ہے یا ایسے پولیس والوں کی کثرت ہو جن کو تفتیش یا

برطانوی قانون یا قانون کی تاریخ کی باتیں۔ لیکن جو کچھ میں نے روس اور بھارت میں دیکھا، قانون کی کسی کتاب میں درج نہیں تھا۔ ان کا عدالتوں سے بھی کوئی تعلق نہیں تھا۔ بلکہ یہ سارے معاملات عدالت تک پہنچتے ہی نہیں تھے۔ اسی بنا پر اب سے پندرہ سال قبل میں نے قانون کی بالادستی کی تاریخ کا مطالعہ شروع کیا۔ میں نے یونانیوں کے تصورات کو جانا۔ ارسطو اور سقراط کو پڑھا جنہوں نے افراد کے بجائے قوانین اور اداروں کی حاکمیت پر لکھا تھا اور پھر یہی تصورات میگنا کارٹا کی بنیاد بنے جن کے ذریعے شاہ انگلستان نے اپنے اختیارات عوام کو سونپے۔ پھر یہ تصورات ساری دنیا میں پھیلے اور اشوک جیسے عظیم لیڈروں تک پہنچے۔ اپنی ساخت میں قانون کی بالادستی کا فلسفہ سادہ سا ہے۔ اس کے ذریعے قانون سے ماوراء ہونے کی حوصلہ شکنی کی جاتی ہے چاہے کوئی اپنی دولت اور بدعنوانی کے سہارے قانون کی گرفت سے بچ نکلنے کی کتنی ہی صلاحیت رکھتا ہو، چاہے یہ صلاحیت فساد برپا کرنے یا دوسروں کو خوف زدہ کرنے کی ہو یا چاہے یہ صلاحیت اپنے اثر و رسوخ اور طاقت کے بل بوتے پر قانون سے بچ نکلنے کی ہو۔ قانون کی بالادستی حکومتوں کو ظلم و جبر کی راہ پر چلنے سے روکتی ہے۔ جنگ جوڑوں کے دیہی علاقوں پر تسلط جمانے میں مزاحم ہوتی ہے اور وہ راہیں مسدود کرتی ہے جن کے ذریعے کوئی دولت مند، آمریت قائم کر سکے۔

بہت عرصے سے باہر سے آکر لوگ پاکستانیوں کو یہ کہتے رہے ہیں کہ اگر تم لوگ ہماری جیسی عدالتیں، ہماری جیسی پولیس اور ہمارے جیسے قوانین بنالو تو تمہارے ملک میں قانون کی بالادستی قائم ہو جائے گی۔ لیکن ان میں سے تو بہت کچھ پہلے ہی پاکستان میں موجود ہے۔ آپ کے پاس برطانوی نوآبادیاتی قوانین ہیں۔ آپ کے پاس ایسا نظام انصاف ہے جسے ہم قانونی ٹرانسپلینٹ کہہ سکتے ہیں۔ آپ کے پاس عدالتوں کی نئی عمارتیں ہیں وغیرہ وغیرہ۔ لیکن یہ تمام عوامل قانون کی بالادستی کو قائم نہیں کرتے۔ جب ہم ادارہ کا لفظ استعمال کرتے ہیں تو ہماری مراد خوبصورت عمارتیں یا پولیس کی نئی موٹر سائیکلیں نہیں ہوتیں۔ ان چیزوں کی حیثیت محض علامتی ہے۔ مثال کے طور پر امریکا میں انیسویں صدی کے اواخر میں ہمارے پاس بھی یہی بنیادی قوانین اور ادارے موجود تھے لیکن اسی زمانے میں ہمارے پاس بڑے بڑے اور طاقت ور لٹیرے بھی تھے اور ایسے بااثر مجرم بھی جو عدالتوں پر اختیار رکھتے تھے۔ ہمارے ججوں کے مراسم سیاسی جماعتوں سے تھے اور وہ دولت مندوں کی پشت پناہی کرتے تھے۔ انتخابات میں ہنگامے کرانے کے لیے ہماری پولیس سیاسی جماعتوں کا ساتھ دیتی تھی اور جنوبی علاقوں میں سیاہ فاموں کی قتل و غارت گری جیسے واقعات کی حوصلہ افزائی کرتی تھی۔ یوں دیکھا جائے تو ہمارے ادارے بھی وہی تھے، قوانین بھی وہی تھے لیکن قانون کی بالا دستی کی ایک قطعی مختلف صورتحال سامنے تھی۔

جارجیا میں جہاں میں کچھ عرصہ قبل موجود تھی پولیس پٹرول ڈیپارٹمنٹ میں اصلاحات کا عمل تقریباً دس سال پہلے شروع ہوا۔ وہاں گشت پر مامور تمام پولیس اہل کاروں کو برطرف کر دیا گیا اور سخت جانچ پڑتال کے بعد نئے اہل کار بھرتی کیے گئے جنہیں تھوڑی سی زیادہ تنخواہ مگر نئی وردی اور کاریں دی گئیں۔ اس موقع پر پولیس کے جذبے اور احتساب پر بہت زور دیا گیا۔ ملک کے صدر نے کئی امتحانی مراکز کا دورہ کیا اور بار بار اس بات پر زور دیا کہ ایمان دار اور عوام کی خدمت کے جذبے سے سرشار پولیس کی کتنی اہمیت ہے اور پھر عوام کے سامنے پولیس کا احتساب شروع ہوا۔ اگر کسی پولیس والے پر بدعنوانی ثابت ہو جاتی تھی تو اسے سر عام ہتھکڑیاں لگا کر گرفتار کیا جاتا تھا۔ جہاں تک میری معلومات ہیں یہ عمل بڑی حد تک پاکستان میں اسلام آباد ٹریفک پولیس اور پنجاب موٹروے پولیس

ڈاکٹر ریچنیل کلانین فیلڈ

کارنیگی اینڈاؤمنٹ فار انٹرنیشنل پیس

میرے لیے یہ امر باعث مسرت و افتخار ہے کہ میں جناب چیف جسٹس آف پاکستان، جناب چئیرمین سینیٹ، سپریم کورٹ اور صوبائی ہائی کورٹس کے جج صاحبان اور سیکرٹری لاء اینڈ جسٹس کمیشن کے روبرو اس معزز اجتماع سے خطاب کر رہی ہوں۔ میں ان نکات پر گفتگو کروں گی جن میں سے کچھ پر مجھ سے پہلے مقررین اظہار خیال کر چکے ہیں۔ مجھ سے کہا گیا ہے کہ میں قانون کی بالادستی کے حوالے سے اداروں کے کردار پر بات کروں۔ چنانچہ میری گفتگو کا محور یہی موضوع ہوگا جس کے لیے میں اپنی بین الاقوامی تحقیق کو بطور حوالہ استعمال کروں گی تاکہ قانون کی بالادستی کی تاریخ کو بیان کر سکوں۔

میں نہایت عاجزی سے اپنی بات کا آغاز کروں گی۔ پاکستانی عدلیہ نظام انصاف میں اصلاحات کے معاملے پر تب سے توجہ مرکوز کیے ہوئے ہے جب ایک عشرہ قبل اس بارے میں لاء اینڈ جسٹس کمیشن نے اپنی معروف رپورٹ پیش کی تھی۔ لہذا یہ کہنا درست ہوگا کہ آپ کو علم ہے کہ کیا چیز موثر ہے اور کیا غیر موثر ہے۔ مجھ جیسے کسی بیرونی فرد کے مقابلے میں آپ کو یہ بھی زیادہ بہتر طور پر علم ہے کہ اس کی کیا وجہ ہے۔ لہذا میں زیادہ سے زیادہ یہ کر سکتی ہوں کہ اس بارے میں کچھ آراء پیش کروں اور اپنے عالمی تجربے کی روشنی میں اصلاح پسندوں کے لیے کچھ معاونت فراہم کر دوں۔

مجھے قانون کی بالادستی سے پہلی بار تب دلچسپی پیدا ہوئی جب میں سینٹ پیٹرزبرگ میں کام کر رہی تھی۔ تب وہاں روسی مافیا جڑ پکڑ رہی تھی۔ ہر روز دفتر جاتے ہوئے میں جلا ہوا ایک نہ ایک ٹھیلا ضرور دیکھتی تھی جسے مافیا کے کارندوں نے بھتہ نہ دینے پر آگ لگادی تھی۔ چند سال بعد میں بھارت کی مشرقی ریاست اتر پردیش میں موجود تھی۔ میرے وہاں پہنچنے سے کچھ عرصہ قبل ہی ایک گاؤں کے مقامی جاگیردار کے لڑکے نے ایک نچلی ذات کی دلہت لڑکی کی آبرو ریزی کی تھی۔ لڑکی کا بھائی انصاف کے لیے جاگیردار کے لڑکے کے پاس گیا۔ اس نے لڑکی کے بھائی کا دایاں ہاتھ گندم کی کٹائی کرنے والے آرمے سے کٹوادیا تاکہ وہ آئندہ کوئی کام کرنے کے قابل نہ رہے۔

میری پیدائش قانون کی گود میں ہوئی۔ میرے دادا ایک جج تھے۔ میرے والد فیڈرل کورٹ کے جج اور اپیلیٹ کورٹ کے رکن تھے۔ میرے اسکول کے دن ان کی عدالت کے عقب میں گزرے۔ ہمارے گھر میں قانون کی ہی باتیں ہوتی تھیں۔



ڈاکٹر ریچنیل کلانین فیلڈ
کارنیگی اینڈاؤمنٹ فار انٹرنیشنل پیس

☆ لیگل فریم ورک آرڈر ۲۰۰۲ء کے ذریعے آئین میں کی گئی ترامیم (چیف ایگزیکٹو آرڈر نمبر ۲۳، سال ۲۰۰۲ء)

☆ لیگل فریم ورک (ترمیمی) آرڈر ۲۰۰۲ء (چیف ایگزیکٹو آرڈر نمبر ۲۹، سال ۲۰۰۲ء)

☆ لیگل فریم ورک (دوسری ترمیم) آرڈر ۲۰۰۲ء (چیف ایگزیکٹو آرڈر نمبر ۳۲، سال ۲۰۰۲ء)

جو سپریم کورٹ اور ہائی کورٹ سمیت کسی بھی عدالت کے فیصلے کے باوجود بلا قانونی اختیار اور قانونی اثر کے قرار پائے۔

عدلیہ نے ان تمام کو قانونی جواز فراہم نہیں کیا۔

۲۴. آپ کی طرف سے شروع کردہ اس لیکچر سیریز نے پہلی باری ریاست کے اندر اداروں کے مابین تعلقات کے حوالے سے بنیادی نوعیت کے ان سوالوں کو سامنے آنے کا موقع دیا ہے۔ ہم ان سوالات کو بحیثیت معاشرہ اور بحیثیت ریاست نظر انداز کیا تھا لیکن اب وقت آ گیا ہے کہ اگر ہم پاکستان کے کروڑوں عوام کو بہتر مستقبل فراہم کرنے میں سنجیدہ ہیں تو ان سوالات پر گھل کر بحث کی جائے تاکہ ان کے جواب تلاش کئے جا سکیں۔

- (۴) گمشدہ افراد کا مسئلہ پوپا (POPA) کے ہوتے ہوئے انسداد دہشت گردی ایکٹ کی کیا ضرورت ہے؟
- (۵) جب ترقی کا پیمانہ مقابلوں کی تعداد ہو تو پھر ہمیں بہت کچھ سوچنے کی ضرورت ہے۔
- (ج) ہمارے نظام تفتیش کی ابتری کے باعث سزائوں کی شرح نہایت کم ہے۔ مقدمے چلانے کے لئے اچھی تفتیش کی موجودگی ناگزیر ہے۔
- (د) پیچیدہ جرائم کی تفتیش کے لئے ہمیں علیحدہ ادارہ بنانا ہوگا جس میں دہشت گردی کے مقدمات بھی دیکھے جا سکتیں اور اس شعبے کے ماہر جج مقدمات کی تیز رفتار سماعت کر سکیں۔
- (۵) ہمیں خطرے سے دو چار گراہوں، پولیس افسران اور ججوں کو حساس مقدمات سے پہلے، سماعت کے دوران یا اس کے بعد بہترین تحفظ فراہم کرنا ہوگا جس کے لئے ہو سکتا ہے انہیں نئی شناخت بھی دینی پڑے۔
- (و) ہمیں سول سروس میں اصلاحات کے ذریعے انتظامیہ پر سے نوآبادیاتی دور کی چھاپ ختم کرنی ہوگی (خاص طور پر ملازمت پر موجود طبقے سے) تاکہ اسے اصلاح شدہ ماحول میں رہنے کے قابل بنایا جا سکے۔

۲۱. بد عنوانی ریاست اور معاشرہ کو دیمک کی طرح چاٹ جاتی ہے لیکن نیب کے قوانین فرسودہ ہیں۔

- (الف) پلی بار گیننگ، بار ثبوت کے مسائل اور آزادی کا فقدان ہے
- (ب) کرپشن کو کوئی یکساں اور متوازی نوعیت کے قوانین و ضوابط کے تحت دیکھا جا رہا ہے جن میں تعزیرات پاکستان، انسداد بد عنوانی ایکٹ، ایف آئی اے ایکٹ اور نیب آرڈیننس شامل ہیں۔

۲۲. ادارہ سازی کی اس بحث کو میں محض تین اداروں تک ہی محدود نہیں رکھوں گا، بلکہ اسے پھیلا کر ایک آئینی ادارے یعنی پارلیمنٹ کی نرسری تک لے جائوں گا جو کہ سیاسی جماعتیں ہیں جنہیں ادارہ جاتی ڈھانچے میں خود کو ڈھالنا ہوگا۔

۲۳. تاہم ہر طرف تاریکی ہی نہیں ہے۔ کچھ بدلائوں کے آثار بھی ہیں:

- ☆ ۱۲ اکتوبر ۱۹۹۹ء کو نافذ شدہ ایمرجنسی
- ☆ پی سی او نمبراً مجریہ ۱۹۹۹ء
- ☆ ججوں کے لئے حلف کا آرڈر ۲۰۰۰ء (نمبر ۱ سال ۲۰۰۰ء)
- ☆ چیف ایگزیکٹو آرڈر نمبر ۱۲ سال ۲۰۰۲ء
- ☆ چیف ایگزیکٹو آرڈر نمبر ۱۹ سال ۲۰۰۲ء

پاکستان میں قانون کی حکمرانی کے لئے کوشاں

سے باہر ہو غیر حقیقی قرار پائے گا۔ مثال کے طور پر آمر ضیاء کی مجلسِ شوریٰ، مشرف کی پارلیمنٹ یا قومی سلامتی کونسل۔

۱۵۔ تیسرا ہر ادارے کے پاس آئین یا کسی اور آئینی انتظام کے تحت حاصل وسیع رہنما اصولوں کے علاوہ قانون یا قواعد کے تحت وسیع اختیارات بھی ہونے چاہئیں۔ یہ اختیارات آئین کے مطابق ہونے چاہئیں۔

۱۶۔ چوتھا اداروں کو ان کی حدود کے اندر فعال ہونا چاہئے۔

۱۷۔ پانچواں اداروں کے مابین باہم ربط ہونا چاہئے۔ مثال کے طور پر اگر عدالت کوئی حکم صادر کرے تو اس کا نفاذ انتظامیہ کی ذمہ داری ہے۔ اسی طرح اگر پارلیمنٹ کوئی قانون بنائے تو اس قانون پر عمل درآمد بھی انتظامیہ کا کام ہو۔

۱۸۔ چھٹا ادارہ جاتی یا انفرادی استثناء، قانون کی بالا دستی کی روح کے منافی ہے (ہم سینیٹ میں اس کے خاتمے کی کوشش کر رہے ہیں)۔

۱۹۔ اداروں کو محدود یا جانب دار نہیں ہونا چاہئے بلکہ اپنے آئینی دائرہ کار میں رہتے ہوئے ایسے قواعد و ضوابط، روایات اور مکالمے کے وسیلے پیدا کرنے چاہئیں جو مختلف سطحوں پر آپ میں رابطہ کرنے کے لئے مفید ہوں۔

۲۰۔ زیادہ وضاحت کے ساتھ میں یہ کہہ سکتا ہوں کہ ہمارے پاس اکیسویں ترمیم ہے جس کی ایک شق میعاد ہے۔ کیا یہ حیثیت ادارہ، ہم اس کو تبدیل کرنے کے لئے تیار ہیں؟ شاید نہیں۔ ہمیں درج ذیل اقدامات اٹھانے ہوں گے۔

(الف) ہمیں ایک مضبوط اور موثر فوجداری نظام انصاف کی ضرورت ہے۔ اس کے لئے ہمیں ایسی پولیس، تفتیش کار ادارے، عدلیہ اور جیلیں چاہئیں جو امن و امان کی بحالی اور قانون کی بالا دستی کو ممکن بنا سکیں۔

(ب) ہمیں پولیس کو سیاست سے پاک اور پیشہ ورانہ خطوط پر استوار کرنا ہو گا۔ یہ عوامی خدمت کا ایسا ادارہ ہو جو (۱) انتظامی طور پر آزاد ہو، (۲) ادارہ جاتی طور پر غیر جانب دار ہو، (۳) بحیثیت ادارہ جواب دہ ہو اور (۴) پیشہ ورانی طور پر خدمت کا جذبہ رکھتا ہو۔ تاہم فی الوقت حال یہ ہے کہ:

(۱) پولیس کو جان کی حرمت کا کوئی احساس نہیں

(۲) تشدد ہے

(۳) پولیس مقابلے ہیں

نظام برطانوی راج سے ورثے میں ملا) اور کمزور سیاسی ماحول (جس میں ویسٹ منسٹر طرز کے نو زائیدہ ادارے تو موجود تھے مگر سیاسی جماعتوں کی کثرت نہیں تھی) کے مسائل۔

(ج) نظریاتی ابہام قدیم روایات اور جدیدیت میں ٹکرائو، پالیمانی اور صدارتی نظام میں ٹکرائو، عسکری / دفاعی اور فلاحی ریاست میں ٹکرائو (اہم مقابل قوتیں: جمہوریت، آئین، سیاسی جماعتیں، انتخابات جو کبھی کبھی نظریاتی بنیاد پر منعقد ہوئے)۔

(د) آئین کی تیاری میں ناکامی۔ بعد ازاں بڑے پیمانے پر تباہیاں

(ہ) قانون کی بالا دستی بمقابلہ مارشل لاء (جب ایل ایف او، پی سی او اور ایس آر او کے ذریعے ادارہ جاتی روح کو کمزور کیا گیا)

(و) بیورو کریسی کا نوآبادیاتی دور کا آہنی ڈھانچہ بمقابلہ مقامی ڈھانچہ

۱۱۔ اٹھارویں ترمیم نے اہم نظریاتی تبدیلی پیدا کی جس کے نتیجے میں مرکزیت کی بجائے شراکتی وفاقیت کو فروغ ملا۔ اگر ۲۰۱۰ء میں یہ ترمیم نافذ نہ کی جاتی تو ہم وفاق کے مردہ وجود کی صورت میں اس بے عملی کے سیاسی اثرات کا سامنا کر رہے ہوتے۔ اس لئے اب اداروں کی تعمیر اور انہیں مستحکم کرنے کا کام ہمسہ جہتی ہے۔ یہ کام پہلے وفاق کی سطح پر، پھر اداروں کے اپنے اندر، پھر صوبائی سطح پر اداروں کے مابین اور آخر میں وفاقی اور صوبائی سطح پر ضروری ہے تاکہ شراکتی وفاقیت کے تصور کو فروغ ملے۔

۱۲۔ آئین ۱۹۷۳ء کے مطابق پاکستان میں اختیارات کو پارلیمنٹ، عدلیہ اور انتظامیہ کے ما بین تقسیم کیا گیا ہے۔ ان تمام اداروں میں قدر مشترک قانون کی بالا دستی ہے۔ تثلیث کا یہ تصور ارسطو اور سقراط کے دور سے موجود ہے۔ فرانسیسی ماہر قانون موٹیسکیو نے اپنی کتاب ”اسپرٹ آف لاء“ میں جو ۱۷۴۸ء میں شائع ہوئی، پہلی بار اختیارات کی تقسیم کے تصور کو متعارف کرایا۔ اگر ہم اس مثلث کو ذہن میں رکھیں اور ہمیں یہ یاد رہے کہ ریاست اپنی ساخت میں وحدانیت پر قائم ہے اور اسے مختلف قسم کے خانوں میں نہیں بانٹا جا سکتا تو پھر ہم مستقبل کی راہیں تلاش کر سکتے ہیں۔

۱۳۔ سب سے پہلے تو اداروں کو جمہوری نظریات اور طرز عمل پر چلنا ہو گا یعنی قانون کی بالا دستی، احتساب، شفافیت، سب سے اہم چیلنج یہ ہے کہ اداروں کو کس طرح مضبوط بنایا جائے کہ وہ ان اقدار پر معمول کے مطابق عمل کر سکیں۔

۱۴۔ دوئم کسی ادارے کے وجود کیلئے جواز آئین سے اخذ کیا جانا چاہئے۔ کوئی بھی ادارہ جو آئین کے دائرہ کار

۶۔ جب آئین و قانون کے احترام کی یہ صورت حال ہو تو آپ کیسے توقع کر سکتے ہیں کہ ملک میں قانون کی بالا دستی ہوگی۔ جب آئین کو بار بار منسوخ یا معطل کیا جائے، جب انتظامیہ کو ملٹری کے حوالے کیا جائے، پارلیمنٹ کو توڑا جائے اور ججوں سے پی سی او پر حلف لئے جائیں تو پھر قانون کی بالا دستی کہا باقی رہتی ہے؟

۷۔ قانون کی بالا دستی ایک وسیع تصور ہے۔ اس کی کوئی آفاقی تعریف نہیں ہے۔ بنیادی طور پر یہ معاشرہ کو منظم رکھنے کی سوچ کا نام ہے جس میں فرد اور ریاست کے مابین تعلقات بھی شامل ہیں۔ اس میں قواعد و ضوابط کے نظام شامل ہیں۔ اس میں وہ اقدار شامل ہیں جو یہ قواعد و ضوابط مستحکم بناتی ہیں اور اس میں وہ ذرائع شامل ہیں جو ان قواعد و ضوابط کو نافذ کرتے ہیں۔

(ڈائمنی کے مطابق قانون کی بالا دستی کے تین پہلو ہیں۔ تاہم بنیادی اصول یکساں ہی رہتے ہیں تاہم ہر سماج کو اپنا توازن خود تلاش کرنا پڑتا ہے)۔

۸۔ ہم فی الوقت تغیرات سے دوچار ہیں۔ حقیقت یہ ہے کہ صرف سول ملٹری بیوروکریسی ہی یہاں واحد منظم قوت ہے جبکہ پارلیمنٹ ابھی ارتقاء کے مراحل میں ہے اور بالا دستی کی جد و جہد کر رہی ہے۔ عدلیہ بھی خود شناسی کی حالیہ تحریک کے بعد اپنی تفہیم کو بہتر بنا رہی ہے جبکہ انتظامیہ میں اقربا پروری اور بد عنوانی نے ڈیرے ڈالے ہوئے ہیں۔

۹۔ ان معروضی حالات میں ہمیں سب سے پہلے اداروں اور داخلی نظاموں کو بہتر بنانا ہوگا، روایات قائم کرنی ہوں گی، تحمل کو فروغ دینا ہوگا اور آئین کو سب سے بالا دست روایت تسلیم کرنا ہوگا جسے موم کی ناک سمجھ کر کوئی بھی شخص اپنی مرضی کے مطابق جب چاہے اور جیسے چاہے نہ موڑ سکے۔

۱۰۔ مسائل کیا ہیں:

(الف) ایسے ریاستی اداروں کی تشکیل جن سے سب مستفید ہو سکیں صرف پاکستان کا ہی مسئلہ نہیں ہے، جنوبی ایشیا میں نو آبادیاتی تسلط سے آزاد ہونے والی ریاستوں کو عموماً ایسے ادارے بنانے میں مشکلات کا سامنا رہا ہے جو ان ملکوں میں موجود ثقافتی و لسانی نیرنگی کی ترجمانی کر سکے۔ ان ملکوں کی سماجی ہمہ گیری کو سامنے رکھتے ہوئے سب سے بڑا چیلنج یہ تھا کہ کس طرح اداروں کی مرکزیت کو ختم کیا جائے۔ آزادی کے بعد سے پاکستان ایک ایسے ریاستی نظام کے تحت چل رہا ہے جو ضرورت سے زیادہ مرکزیت پسند اور تخصیصی ہے۔

(ب) ما بعد نو آبادیاتی ریاست، حد سے زیادہ ترقی یافتہ ریاست (جس کو سول، ملٹری اور عدالتی



عزت مآب جناب میاں رضا ربانی
چیئر مین، سینیٹ آف پاکستان

- ۱۔ پاکستان کی تاریخ میں اداروں کے مابین روابط کی روایت زیادہ مستحکم نہیں رہی ہے۔ مجھے یہاں مدعو کر کے آپ نے اس تبادلہ خیال کا دروا کیا ہے۔ خیر سگالی کے اسی جذبے کا اعادہ کرتے ہوئے میں آپ کو سینیٹ آف پاکستان سے خطاب کی دعوت دیتا ہوں تاکہ ہم پاکستان کے عام فرد کی انصاف تک رسائی کے بارے میں آپ کے خیالات سے مستفید ہو سکیں۔
- ۲۔ کسی نے درویش سے پوچھا ”دنیا میں سب دکھی کیوں ہیں؟“ درویش نے ہنس کر کہا۔ ”خوشیاں سب کے پاس ہیں، بس کسی ایک کی خوشی دوسرے کا درد بن جاتی ہے۔“
یہ کہاوٹ آج کے پاکستان پف صادق آتی ہے جہاں بنیادی قانون آئین ہی ہے تاہم ریاست کر ہر ادارہ جو اس آئین کے تحت یا ذریعے کام کر رہا ہے صوبوں میں وفاق کی مداخلت سمیت دوسروں کے لئے ڈرائونہ خواب بن جاتا ہے۔
- ۳۔ یہ موضوع اداروں کی فعالیت سے تعلق رکھتا ہے۔ کیا یہاں ادارے موجود ہیں؟ کیا یہ واقعی ادارے ہیں یا مقتدر اشرافیہ کے بنائے ہوئے ایسے مراکز ہیں جو صرف آئینی احکامات کی اشک شوئی کی حد تک تعمیل کے لئے موجود ہیں وگرنہ ان کا مقصد محض حالات کو جوں کا توں رکھنا ہے۔
- ۴۔ اور پھر جیسا کہ موضوع بحث ہے ”قانون کی بالا دستی پر غور“ تو کیا واقعی یہاں قانون کی بالا دستی ہے یا یہاں قانون کا امتیازی نفاذ ہوتا ہے تاکہ کسی مخصوص ایجنٹے کو فروغ دیا جا سکے اور کیا آئین و قانون ریاستی جبر کو جواز عطا کرنے کے لئے استعمال ہوتے ہیں؟
- ۵۔ کیا ان اداروں نے تاریخ کے مختلف ادوار میں طالع آزمائوں کی معاونت و حمایت نہیں کی؟ پارلیمنٹ نے آموں کے اقدامات و احکامات کی توثیق کی تھی جبکہ انتظامیہ نے ان پر عمل درآمد کیا تھا اور عدلیہ نے نظریہ ضرورت کا سہارا لیا تھا۔



عزت مآب جناب میاں رضا ربانی
چیئر مین، سینیٹ آف پاکستان

چوں کہ ہمارا آئین ایک زندہ دستاویز ہے اس کو پڑھنا سمجھنا اور اس کا حقیقی اطلاق نہایت ضروری ہے اور روز کے بدلتے ہوئے حالات و واقعات کے مطابق اس اطلاق میں ارتقاء ناگزیر ہے۔ ایسے ہی ارتقاء کے ذریعے ریاست کا جواز قوی ہوتا ہے اور اس ارتقاء کے بغیر ریاست کا جواز کمزور پڑتا ہے۔ آئین اور قانون کے صحیح اطلاق سے ہی ریاست اور شہریوں میں دوری کو کم کیا جا سکتا ہے کیونکہ یہی وہ ذریعہ ہے جو شہریوں کو ان کے آئینی اور قانونی حقوق بہم پہنچا سکتا ہے۔

المختصر یہ کہ ریاست خود مقصود بالذات چیز نہیں ہے بلکہ ایک مقصد کے حصول کا ذریعہ ہے اور وہ مقصد ہے کہ معاشرہ کی فلاح اس کے افراد کے وقار، جان و مال اور ان کے انفرادی اور اجتماعی مفادات کی نگرانی اور تحفظ، اسی مقصد کے حصول کی خاطر ریاست کے مختلف ادارے وجود میں آتے ہیں۔ جہاں یہ مقصد اوجھل ہوتا ہے ریاست اور شہریوں کے باہمی تعلقات میں رخنہ پیدا ہونے لگتا ہے، ریاست کا رخ فلاح اجتماعی سے ہٹ جاتا ہے۔ اس کا نتیجہ عدم اعتماد، بے چینی، انتشار اور تفرقہ کی صورت میں ظاہر ہو کر رہتا ہے۔ اگر آج ہم اپنے ملک کو درپیش مسائل سے نجات حاصل کرنا چاہتے ہیں تو ہمیں سنجیدگی سے ریاست اور عوام کے درمیان پیدا ہونے والے فاصلوں کو ختم کرنے کا اہتمام کرنا ہوگا اور ان تمام نوآبادیاتی نشانیوں کو مٹانا ہوگا جن کا مقصد ہی یہ تھا کہ عوام کو ہر لمحہ محکوم اور مغلوب ہونے کا احساس دلایا جائے۔

ہماری قومی خوش قسمتی ہے کہ آج ہمارے درمیان ایک حساس اور درد دل رکھنے والے بالغ نظر چیئرمین سینیٹ موجود ہیں جو ہمیں اپنے خیالات سے مستفید کریں گے۔ میں ان مختصر کلمات کے ساتھ تمام حاضرین کو دعوتِ فکر دیتا ہوں۔

آپ کی توجہ کا بے حد شکریہ۔

وجہ ہے جب عوام اپنے آئینی حقوق سے محروم ہوتے ہیں تو مایوسی اور منافرت جنم لیتی ہے اور لا قانونیت کے دروازے کھول دیتی ہے۔

آج کی اس مجلس میں میرا دوسرا نکتہ ریاستی اداروں پر مرکوز ہے۔

بہت سے بالغ نظر سوچ رکھنے والے مصنفین اور سیاسی مفکر اس بات پر متفق ہیں کہ ریاست کی کامیابی یا ناکامی کا انحصار اداروں کی فعالیت اور ان کی سنجیدہ کارگزاری پر ہوتا ہے ان مصنفین کی سوچ میں ریاستی ادارے جو عوام کی داد رسی کی بجائے عوام سے ان کے حقوق چھیننے میں مصروف رہتے ہیں وہ ہی ریاستوں کی ناکامی کی بنیاد بنتے ہیں۔

آج معاشرتی اور سماجی عوامل کو ریاست کے ڈھانچے کے ساتھ مربوط اور ہم آہنگ کرنے کی ضرورت ہے اس ربط کے ادراک کے بغیر ریاست اور ریاستی اداروں کے جواز کا تعین کرنا ناممکن ہے اور یہ بات خاص طور پر اُس وقت نمایاں ہوتی ہے جب ہمارے ریاستی ادارے اصلاحات تجویز کرنے اور ان کا اطلاق کرنے میں اسباب و نتائج کا جو ناگزیر تعلق ہے اس کا مکمل طور پر فہم نہیں کر پاتے۔

موجودہ قومی مباحثے میں جو عوامل زیادہ اہمیت کا باعث ہیں وہ مالی اور دیگر بد عنوانیاں ہیں۔ بد عنوانیوں کی روک تھام کے لئے قانون میں ادارے موجود ہیں لیکن اُن کی کارکردگی کچھ ایسی نہیں کہ جس سے یہ تسلی ہو کہ بد عنوانی کا خاتمہ جلد ہو جائے گا۔ یہاں یہ کہنا ضروری ہے

کہ ہر شخص کی نظر میں بد عنوانی ہی وہ ناسور ہے جو ریاست کی جڑیں کھوکھلی کر رہا ہے لیکن اس بارے میں کوئی خاطر خواہ قانون سازی یا دیگر مؤثر لائحہ عمل سامنے نہیں آیا۔ اسی بد عنوانی کی وجہ سے پاکستان کو اربوں بلکہ کھربوں روپے کا نقصان ہو رہا ہے۔ علاوہ ازیں قانون و آئین کا اطلاق اور بالا دستی بری طرح سے متاثر ہو رہے ہیں۔ اسی بد عنوانی کی وجہ سے عوام میں عدم مساوات انتہا تک پہنچ رہی ہے اور مفلس و نادار طبقے پسے چلے جا رہے ہیں جب کہ دولت مند حضرات مزید دولت مند ہوتے جا رہے ہیں یہاں پر ہمیں اپنی اخلاقی اقدار کی طرف بھی نگاہ ڈالنے کی ضرورت ہے معاشرتی قدروں میں جس قدر انحطاط اور تنزلی رونما ہو رہی ہے اچھے اور بُرے، غلط اور صحیح، سفید اور سیاہ دھن میں تسمیز ختم ہوتی جا رہی ہے آج یہ صورت حال ہے کہ ہم من حیث القوم کسی شخص کی بے حساب دولت کے ذرائع سے نہ صرف غافل رہتے ہیں بلکہ ان ذرائع کے بارے میں تحقیق کی زحمت بھی گوارا نہیں کرتے۔ اس بد عنوانی کا ایک اور تشویش ناک پہلو یہ ہے کہ اس کی بدولت عدم مساوات جنم لیتی ہے اور صرف مال و دولت کے انبار رکھنے والا چاہے وہ مال و دولت کسی بھی ذریعہ سے حاصل ہوئی ہو، معاشرے میں قابل اعتبار ٹھہرتا ہے اور اس اعتبار سے کام لے کر عنان اقتدار سنبھالنے میں پیش پیش رہتا ہے۔ اگر ریاست اور شہریوں میں خلیج کو کم کرنا مقصود ہے تو ہمیں بد عنوانی کے خاتمے کو اولین ترجیح بنانا ہو گا۔

کرنے کا باعث بن رہا تھا۔ اقلیتی ارکان نے قرار داد مقاصد کے متن کے متعلق کچھ تحفظات کا اظہار کیا تھا۔ چنانچہ پروفیسر راج کمار چکراورتی نے اپنی تقریر میں عوام ہی کو ریاستی اداروں پر آئینی فوقیت کا نظریہ پیش کیا تھا۔ لیکن ان کی تجویز قبول نہیں کی گئی۔ تاہم یہ بات نہایت اہمیت کی حامل ہے کہ دسمبر 1972ء میں جب قومی اسمبلی میں آئینی بل کا مسودہ پیش کیا گیا اور یہ تجویز دی گئی کہ قرار داد مقاصد کو اس آئین کی تمہید (preamble) کے طور پر شامل کر دیا جائے تو اس میں وہی تبدیلیاں کر دی گئیں جن کی تجویز پروفیسر چکراورتی نے دی تھی۔ 1949ء میں اپنی مجوزہ ترمیم کی وضاحت کرتے ہوئے انہوں نے کہا تھا کہ اس ترمیم کے بعد مفہوم یہ ہو جائے گا۔ اگرچہ پروفیسر چکراورتی 1949ء میں اس مقصد میں ناکام رہے تھے لیکن 1972-73 میں آئین سازوں کو 1949ء میں ہونے والی اس اہم بحث کا بخوبی علم تھا اور اسی کے نتیجے میں پاکستان کے عوام کو ان کا جائز حق اور مقام عطا کر دیا گیا۔ اور آئینی تمہید میں خاص طور پر ذکر کیا گیا کہ آئین کا سرچشمہ پاکستان کے عوام ہیں۔ لہذا آج یہ حقیقت ناقابل انکار ہے کہ ہمارے آئین کی رو سے ریاست کی ساری طاقت عوام کی مرہون منت ہے نہ کہ اس کے برعکس۔

اس نکتہ پر یہاں زور دینا ضروری ہے کیونکہ سال بہ سال ہمارے مشاہدے میں یہ بات آرہی ہے کہ ہمارا نظام احتساب نہایت کمزور ہے اور عوام الناس کی شکایات کے بارے میں ریاستی اداروں میں حساسیت اور جواب دہی کا فقدان ہے۔ مثلاً دیکھنے میں آیا ہے کہ ہر سال برسات کے موسم میں سیلاب آتا ہے اور غریب اور نادار لوگ ہر سال ہی اس آفت کا شکار ہوتے ہیں لیکن کیا وجہ ہے کہ اس مسئلہ کا کوئی مؤثر حل یا دیرپا علاج میسر نہیں ہو سکا کہ آئین کے آرٹیکل 9 میں یہ واضح طور پر بیان ہے کہ:

”کسی شخص کو اس کی زندگی یا آزادی سے محروم نہیں کیا جائے گا سوائے اس صورت میں جس کی قانون اجازت دے۔“

اس بنیادی حق کی موجودگی میں ریاست کیسے اس بارے میں غافل رہتے ہوئے سال بہ سال اپنے شہریوں کے جان و مال کو تباہی کا شکار ہوتے دیکھ سکتی ہے؟ جب کہ آئین کی رو سے ریاست ہر فرد کے جان و مال کی حفاظت کی ذمہ دار ہے۔ اس رویہ سے عوام اور حکام کے درمیان خلیج وسیع تر ہو جاتی ہے۔ یہی وہ خلیج ہے کہ آئین میں تو بنیادی حقوق دے دئیے گئے ہیں لیکن درحقیقت نہ تو عام آدمی کو یہ حقوق خاطر خواہ طور پر میسر ہیں نہ ہی کوئی واضح لائحہ عمل ان حقوق کی باہم رسانی کا بنایا گیا ہے۔

آئین ہی درحقیقت اس عمرانی معاہدے کو منعکس کرتا ہے جو کہ ریاست اور شہریوں کے درمیان طے پایا ہے۔ اس معاہدے سے ہی ریاست کا جواز پیدا ہوتا ہے اور جب بھی اس عمرانی معاہدے کی خلاف ورزی ہوتی ہے تو ریاست کا جواز کم سے کم تر ہوتا جاتا ہے اور نتیجتاً ایسے خیالات اور رویے ابھرنے لگتے ہیں جو ریاست کی تباہی کا پیش خیمہ ہوتے ہیں۔ ہمارے ملکی حالات بھی بڑھتی ہوئی لاقانونیت کی وجوہات میں آئین سے انحراف بھی اس کی ایک بڑی

مزید تاریخی پس منظر میں یہ بیان کرنا ضروری ہے کہ 1972-73 میں قومی اسمبلی میں عوام کے ہمدرد نمائندگان موجود تھے۔ وہ خاص طور پر آئینی تقاضوں اور آئین کی زبان کے باریک نکتوں سے آگاہ تھے۔ یہی وہ سنہری اصول ہے جو ہمارے عمرانی معاہدہ (social contract) کی شکل میں آئینی تمہید میں موجود ہے اور جو آئین ساز اسمبلی میں کی گئی تقاریر سے مزید واضح ہوتا ہے۔ ان ارکان کے نزدیک پاکستان کے عوام اب مغلوب و محکوم رعایا نہیں رہے تھے بلکہ ریاستی طاقت اور اختیارات کا سرچشمہ تھے، انہی نظریات کی عکاسی آئین میں اور مزید واضح طور پر نظر بھی آتی ہے۔ خلاصہ یہ کہ ہمارے آئینی اور ریاستی نظام میں یہ بات حتمی طور پر طے شدہ ہے کہ ریاست اور اس کے ادارے عوام کی رائے سے وجود میں آتے ہیں اور اپنے اختیارات اور وسائل کو عوام کے مفاد میں استعمال کرنے کے پابند ہیں۔ اس کے بغیر ان کا کوئی جواز نہیں رہتا۔

ریاست کی یہ کہانی قبل از آزادی، یعنی نوآبادیاتی عہد کے دنوں سے شروع ہوتی ہے۔ جن دنوں ہندوستان کی آبادی استعماری احکامات کی اسیر تھی۔ ہندوستان کے عوام کو اپنی حکومت کا انتخاب کرنے کی آزادی حاصل نہ تھی نہ اس حکومت کی پالیسی سازی میں ان کا کوئی دخل تھا۔ بلکہ 1947ء تک وہ ”شاہ برطانیہ“ کی رعایا تصور کئے جاتے تھے (اس صورت حال کا خاتمہ 1947ء میں آزادی ہندوستان کے قانون کی دفعہ (2)7 کے تحت ہوا)۔ یہ شاہی قانونی القابات محض علامتی نہیں تھے بلکہ عملی طور پر ہندوستان کی حکومت کے ہر معاملے میں ان کا مظاہرہ ہوتا تھا۔ اسی کا نتیجہ تھا کہ ہندوستان کے لیے قانون بنانے کا کام ویسٹ منسٹر (Westminster) اور وائٹ ہال (White Hall) میں بیٹھے ہونے مٹھی بھر لوگ کیا کرتے تھے۔ رنجیت گپتا نے اس صورت حال کو نہایت عمدگی سے بیان کرتے ہوئے کہا ہے کہ ”قانون کو عوام کی مرضی سے دور کا بھی تعلق نہیں تھا“۔ اس تذکرہ کا مقصد یہ ہے کہ ایک معروضی حقیقت کو واضح طور پر بیان کر دیا جائے اور یہ نشان دہی کر دی جائے کہ وہ کون سی صورت حال تھی جسے آزادی کے بعد بدلنا لازم تھا۔ پاکستان کا طرز حکمرانی یعنی آزاد پاکستان کا آئین عوام کی مرضی اور رائے کے مطابق طے ہونا چاہیے تھا۔ بے لچک اور فیصلہ کن آرا ایسے طرز حکمرانی کا پیش خیمہ نہیں بن سکتیں جس میں عوام، پارلیمنٹ میں شامل بادشاہ کی جگہ لے سکیں اور خود تمام قوانین کا ماخذ بن سکیں۔ یہاں فیض صاحب یاد آتے ہیں جنہوں نے عوام کی ان امیدوں اور خوابوں کو زبان بخشنے ہوئے کہا تھا کہ:

”ہم اہل صفا، مردود حرم
مسنند پہ بٹھائے جائیں گے“

اب تک اگر یہ جذبہ محض کاغذی رہا ہے تو اس میں قصور آئین کا نہیں، بلکہ اس پر عمل نہ کرنے والوں کا ہے جن کا فرض تھا کہ عوام کی مرکزی اہمیت کو حکومت کے ذریعے عملی طور پر اجاگر کریں کیوں کہ یہ عوام ہی ہیں جن کے لیے ریاست اور اس کے تمام ادارے تخلیق کیے گئے ہیں۔

تاہم ایک اور تاریخی حقیقت پر ضرور غور کیا جانا چاہیے۔ پروفیسر راج کمار چکراورتی جو مشرقی بنگال سے تعلق رکھتے تھے، اس تعطل کو ختم کرنے کے لیے تیار تھے جو 1949ء میں قانون ساز اسمبلی کے ارکان کے درمیان خلیج پیدا

ہونے چاہئیں۔

بطور جج میرے مشاہدے میں آیا ہے کہ کم از کم چند شعبوں میں اس سوچ کا ادارک ہو رہا ہے گوکہ اس کی رفتار ابھی سست ہے۔ مثلاً پولیس بذریعہ آرڈر 2002 اور نظام جیل خانہ جات میں قانونی طور پر کچھ عوامی نمائندگان کو شامل کیا گیا ہے۔ اس عمل کو تقویت دینے کی ضرورت ہے تاکہ ریاست اور عوام الناس میں ہم آہنگی اور قربت پیدا ہو سکے۔ فی الواقع جن لوگوں کا ذمہ ہے کہ ریاستی پالیسی بنائیں وہ زیادہ تر دفاتروں کے حصار میں بند رہتے ہیں جب کہ عوام الناس کو ان تک رسائی کے بہت کم مواقع دستیاب ہوتے ہیں۔

یہاں اس بات پر بھی غور کرنے کی ضرورت ہے کہ آخر ریاست کے وجود کا مقصد کیا ہے۔ اس کا جواب ہر نظریاتی گروہ اور ہر ایک صاحبِ فکر کے تخیل میں ایک ہی ہے یعنی عوام الناس کی فلاح۔ فرق صرف اتنا ہے کہ متفرق نظریاتی سوچ میں اس ہدف کے حصول کے راستے مختلف بیان کئے گئے ہیں۔ ہمارے اپنے آئین میں تو بخوبی وضاحت کر دی گئی ہے کہ:

”چونکہ پاکستان کے جمہور کی منشاء ہے کہ ایک ایسا نظام قائم کیا جائے، جس میں مملکت اپنے اختیارات و اقتدار کو جمہور کے منتخب کردہ نمائندوں کے ذریعے استعمال کرے گی:

جس میں جمہوریت، آزادی، مساوات، رواداری اور عدل عمرانی کے اصولوں پر جس طرح اسلام نے ان کی تشریح کی ہے، پوری طرح عمل کیا جائے گا:

جس میں بنیادی حقوق کی ضمانت دی جائے گی اور ان حقوق میں قانون اور اخلاق عامہ کے تابع حیثیت اور مواقع میں مساوات، قانون کی نظر میں برابری، معاشرتی، معاشی اور سیاسی انصاف اور خیال، اظہار خیال، عقیدہ، دین، عبادت اور اجتماع کی آزادی شامل ہوگی:

جس میں اقلیتوں اور پسماندہ اور پست طبقوں کے جائز مفادات کے تحفظ کا قرار واقعی انتظام کیا جائے گا:“

1949ء میں پاکستان کے پہلے وزیر اعظم خان لیاقت علی خان نے اپنی ایک تقریر میں آئینی اصول بیان کرتے ہوئے کہا تھا کہ ”ملک کے عوام ہی کو تمام طاقت اور اختیارات کا حامل تسلیم کیا گیا ہے اور انہی میں تمام طاقت برائے استعمال اختیارات مرکوز ہے“ جناب سریش چندرا چھتوپدیہا آئین ساز اسمبلی میں نمائندہ تھے۔ انہوں نے نہایت عاجزی اور انکساری کے ساتھ اپنی تقریر میں یہی جذبہ واضح کرتے ہوئے کہا کہ ”ہمارے ملک کے شہری ہی ہمارے مالک ہیں اور ہم ان کے خدمت گار ملازم“

میں جگہ مل سکے۔

آج ہم تاریخ کے دھارے میں اس مقام پر کھڑے ہیں جہاں ریاست اور عوام میں موجود خلیج کو پُر کرنے کی ضرورت گزرتے وقت کے ساتھ ساتھ نمایاں ہو رہی ہے اور یہ خلیج اس بناء پر پیدا ہوئی ہے کہ معاشی اور سیاسی طبقات کے درمیان ناہمواری اور عدم مساوات میں مسلسل اضافہ ہو رہا ہے۔ ریاستی اداروں تک ایسے شہریوں کی رسائی کم سے کم تر ممکن ہو رہی ہے جن کی ریاستی اداروں کو سب سے زیادہ ضرورت ہے۔

اس موقع پر بطور عدلیہ کے سربراہ کے میں اس بات کا اعتراف کرنا چاہتا ہوں کہ عدلیہ کے اندر کوئی ایسی تحقیق نہیں کی گئی جس کے ذریعے وہ اعداد و شمار اکٹھے کئے جائیں جن کے بغیر موثر تجاویز اور اصلاحات پیش کرنا ممکن نہیں۔ یہاں پر میں یہ بھی کہنا چاہوں گا کہ یہ مسئلہ صرف عدلیہ میں ہی نہیں بلکہ ملک کے بیشتر اداروں میں موجود ہے۔ میں نے بطور چیئرمین قانون و انصاف کمیشن دیگر ارکان کمیشن کے ساتھ مل کر کمیشن کو یہ ذمہ داری سونپی ہے کہ وہ اعداد و شمار اکٹھے کرے تاکہ ان کی بنیاد پر موثر اصلاحات اور اقدامات کیے جا سکیں۔ یہاں ایک مثال سے میں اپنے خیالات کو واضح کرنا چاہوں گا۔ 2002 میں پولیس آرڈر جاری کیا گیا لیکن دیکھنے میں یہ آیا کہ بوجہ جن میں اہلیت کا فقدان بھی ہے پولیس آرڈر کا صحیح معنوں میں اطلاق ہی نہیں ہو سکا۔ بلکہ اٹھارویں ترمیم کے بعد دو صوبوں یعنی بلوچستان اور سندھ نے تو پھر سے نوآبادیاتی قانون مجریہ 1861ء بحال کر دیا جب کہ پنجاب میں پولیس آرڈر جزوی طور پر ہی لاگو کیا گیا جس کی وجہ سے وہ غیر مؤثر رہا۔ اور نتیجتاً عوام کی مشکلات کی داد رسی نہ ہو سکی۔

بہت سے لوگ جو ہمارے ملک میں عنان اقتدار سنبھالے ہوئے ہیں وہ یہ سوچتے ہیں کہ ملک کے شہریوں کو ان کا شکر گزار یا ممنون احسان ہونا چاہیے لیکن حقیقت تو یہ ہے کہ اس ملک کا ہر شہری بلواسطہ یا بلاواسطہ ٹیکس دہندہ ہے حتیٰ کہ ایک نادار دہقان جب اپنی بچی کے لئے عید پر کپڑے یا جوتی خریدتا ہے تو ادا کردہ قیمت کا ایک حصہ ٹیکس میں سرکار کو جاتا ہے۔ لہذا شہریوں کو بہترین سہولیات فراہم کرنا ان پر ریاست کا کوئی احسان نہیں بلکہ یہ شہریوں کا استحقاق ہے ایسا استحقاق ہی ریاستی پالیسیوں اور اصلاحات کی بنیاد ہونا چاہیے۔ خوش قسمتی سے ہمارے آئین کی پہلی فصل میں بنیادی حقوق کا ذکر ہے جو ہر شہری کا حق ہیں اور ان سے متصادم کوئی بھی قانون نافذ نہیں ہو سکتا۔ تمام ریاستی ادارے اور بالخصوص عدلیہ ان بنیادی حقوق کے اطلاق کے پابند ہیں۔

جب ریاست کی حقیقی اور بامقصد تعمیر مقصود ہو تو اس میں اولین ترجیح شہریوں کو سہولیات اور بنیادی حقوق کی فراہمی ہونی چاہیے۔ ان کی امنگوں اور جائز حقوق کی ترجمانی ریاستی پالیسی کا لازم جز ہونا چاہیے۔ بالفاظ دیگر کوئی اصلاحات اس وقت تک مؤثر طور پر مکمل نہیں ہو سکتیں۔ جب تک ریاست اور عوام میں براہ راست ربط اور رشتہ نہ ہو۔ قومی یکجہتی طبقاتی تفریق اور منافرت کے ماحول میں ممکن نہیں لہذا وہ خلیج جو ریاست اور عوام میں پیدا ہو چکی ہے اسے پُر کرنے کے لئے ہماری تمام تر پالیسیوں کا محور عوام الناس اور ان کے قانونی و آئینی حقوق

پاکستان میں قانون کی حکمرانی کے لئے کوشاں

ہوتا ہے کہ حقیقی معاشرتی بنیاد پر ریاست کی تشکیل نہیں ہوتی لہذا اس دقیانوسی ماڈل کو ناقدانہ نظر سے دیکھنا اور اس پر سوالیہ نشان اٹھانا بہت ضروری ہے کیونکہ یہ ایک ایسا ماڈل ہے جس نے ہمیں اس نہج پر پہنچا دیا ہے جہاں پر ہم یہ دیکھتے ہیں کہ ریاست ہی ہر ایک اجتماعی حقیقت پر حاوی اور بالا دست ہو کر رہ گئی ہے ہر عمل کا محور بھی ریاست ہے، وہی اول اور وہی آخر ہے۔ اس داستان ریاست میں عوام کا کوئی ذکر ہی نہیں آتا سوائے چند نیک خواہشات کے۔ ریاست کا یہ ہمہ گیر بالا دستی کا نظریہ اس سوچ کی عکاسی کرتا ہے جو میکس ویبر نے انیسویں صدی میں اور نظام الملک طوسی نے اس سے پانچ صدیاں قبل اپنی کتاب ریاست نامہ میں پیش کی۔

ہماری ریاست اور اس کے ذمہ داران کے احساس برتری کا اثر مسند اقتدار کے حامل افسران اور تمام ریاستی عہدے داروں کی سوچ میں سرایت کر چکا ہے، نتیجتاً سماجی اور معاشرتی عناصر پر وہ توجہ نہیں دی گئی جس کے وہ مستحق ہیں۔ آج کی اس مجلس میں، میں مروجہ ریاستی ماڈل میں موجود کمزوری کی نشان دہی کر کے یہ عرض کرنا چاہوں گا کہ ریاست اور ریاستی اداروں کا معاشرتی حقائق سے الگ اور بالا تر بن کر رہنا کس طرح خود ریاستی کارکردگی اور اس کی خرابیوں کی اصلاحات میں ایک بڑی رکاوٹ ہے۔

ریاست کی بنیاد ایک ایسے عمرانی معاہدے پر ہے جو کہ ریاست اور عوام کے درمیان منعقد ہوتا ہے۔ ہمارے آئین کی تمہید میں اس عمرانی معاہدے کا واضح اظہار اور اعلان موجود ہے۔ آئین میں واشگاف انداز میں کہا گیا ہے کہ یہ آئین عوام کے جذبات اور احساسات کا عکاس اور مظہر ہے۔ یہی وہ پہلو ہے جس کی جڑیں سماجی اقدار میں پیوست ہیں اور عوامی امنگوں کی بنیاد ہیں۔ البتہ سرسری طور پر دیکھنے سے یہ بات عیاں ہو جاتی ہے کہ ریاستی کارگزاری میں اکثر عوامی احساسات اور امنگوں کو ملحوظ نہیں رکھا جاتا۔

سماج اور معاشرے کی اہمیت اور معاشرتی بنیاد پر مستحکم مضبوط ریاستی ڈھانچے کی اہمیت موجودہ دور کی جنگوں اور بد امنی سے بھی ظاہر ہوتی ہے جن کے ہر روز مظاہرے ہمیں عراق، لیبیا اور یورپی سمندروں اور ساحلوں پر نظر آتے ہیں۔ ریاست کی ایسی تعمیر جو سماج سے بالا ہو اس کا نتیجہ یہ ہوتا ہے کہ معاشرہ برادریوں، قومیتوں اور فرقوں میں بٹ کر رہ جاتا ہے۔ ایسی ریاست سماج سے الگ تھلگ ہو کر رہ جاتی ہے اور ریاست کے اعلیٰ ایوانوں کی حدود میں سمٹ جانے اور محلات سے سماج میں ہر طرح کا تفرقہ جڑ پکڑنے لگتا ہے۔ وہ سیاسی عمل اور عمرانی معاہدہ جس کے تحت یہ تفرقہ ختم کیا جا سکتا تھا اور باہمی یکجہتی جنم لے سکتی تھی وہ بد قسمتی سے بہت ملکوں اور معاشروں میں ختم ہوتا جا رہا ہے۔ آج اس عمل کا ادراک کرنا ضروری ہے تاکہ عوام اور ریاست کے درمیان جو خلیج پیدا ہو چکی ہے اس کے کیا اسباب ہیں تاکہ اس خلیج کو ختم کیا جا سکے۔ ایک کامیاب ریاست کی علامت یہ ہے کہ طبقاتی گروہوں اور دیگر فرقوں کو ایک ایسا راستہ مہیا ہو جس کے تحت معاشرہ اور معاشرے کے اندر موجود مختلف فکر رکھنے والے طبقوں کو اپنی شکایت کے ازالے کے لئے ریاست کے اندر ہی جگہ مل سکے۔ لہذا میری رائے میں ایک کامیاب ریاست کے لئے لازم ہے کہ ریاست میں موجود ہر فرد اور گروہ کو اپنی شکایات کے ازالے کے لئے ریاستی امور



عزت مآب جناب جسٹس جواد ایس خواجہ

چیف جسٹس آف پاکستان

گزشتہ سولہ برس سے میں پاکستان کی آئینی عدلیہ کا رکن رہا ہوں اس دوران مجھے یہ موقع ملا ہے کہ میں ملکی اداروں کے معیار اور کارکردگی کو قریب سے دیکھ سکوں۔ بالخصوص قانون کے یکساں اطلاق اور اس میں حائل مشکلات کا مجھے بطور جج ہائی کورٹ اور سپریم کورٹ ادراک حاصل کرنے کا موقع ملا ہے۔ میرے مشاہدے کی بہت سی جہتوں میں دو خصوصاً قابل ذکر ہیں۔ میں نے قانون کی عملداری کو اولاً ریاستی کارپردازان اقتدار کے نقطہ نظر سے اور دوسرا عوام الناس کی شکایات اور ان کو درپیش مشکلات اور ان کی پریشانی و مظلومیت کی داستان کے نقطہ نظر سے، دونوں زاویوں میں، میں نے اس عمل کو قریب سے دیکھا ہے۔

لہذا آج میں ان مخصوص پہلوئوں کو مد نظر رکھتے ہوئے آپ سے اپنی سوچ کا اظہار کروں گا۔ اس سوچ میں بعض اوقات ایک خوشی کا عنصر ہوتا ہے جب یہ احساس ہو کہ مجھ سے کوئی بہتری کا کام لیا گیا ہے۔ لیکن بسا اوقات مایوسی اس بات پر ہوتی ہے کہ زمینی حقائق قانون اور آئین کی دنیا سے الگ نظر آ رہے ہوتے ہیں لیکن میرا احساس غالب یہی رہا ہے کہ ہم صحیح راستہ پر چل کر اور نیک نیتی سے کوشش کے ذریعے زمینی حقائق کو آئین اور قانون کی منشاء اور تقاضوں سے قریب تر لا سکتے ہیں۔

اس تناظر میں بہت سے سوالات اٹھتے ہیں:

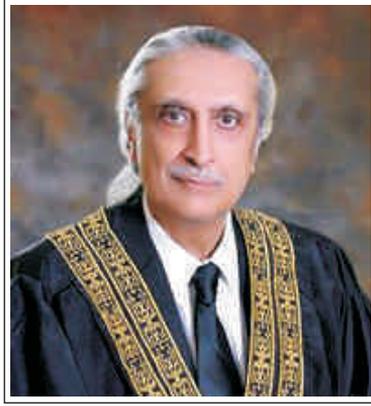
کامیاب ریاست اور قوم کی بنیاد اور ساخت کیا ہے؟

وہ کون سے عوامل ہیں جو کامیابی کی راہ میں رکاوٹ ہیں؟

اور آج کے موضوع سے خاص طور پر یہ سوال اہم ہے کہ آیا ہمارے پاس وہ لازمی ضوابط اور فکری سانچہ موجود ہے جن سے کام لے کر ہم اپنے اداروں کو فعال بنا سکیں اور اپنے عملی اہداف حاصل کر سکیں۔ میرے اپنے تجربے اور مشاہدے سے ایک بات کی اہمیت مجھ پر واضح ہے کہ ہمارے ریاستی اداروں میں ملک کے عوام کو مؤثر طریقہ سے شامل کرنا نہایت ضروری ہے لیکن اس اعلیٰ مقصد کی ضرورت کا احساس ہوتے ہوئے بھی ہمارے سامنے ایک بڑا رخنے جو حائل ہے وہ ہے: قانون اور آئین کے اطلاق میں کمزوریاں۔

لہذا سب سے پہلا سوال یہ ہے:

ہم ریاست کی تشکیل اور تعمیر کس طرح سے کریں؟ میری نظر میں اس راہ میں ایک بڑی رکاوٹ یہ ہے کہ فرسودہ سوچ ہے جس کی رو سے ریاست کو بعض اوقات سماج اور معاشرے سے بالاتر اور الگ تھلگ سمجھا جاتا ہے۔ جس کا نتیجہ یہ



عزت مآب جناب جسٹس جواد ایس خواجہ
چیف جسٹس آف پاکستان

۱۷ اگست ۲۰۱۵ - ۹ ستمبر ۲۰۱۵

اپنی توجہ مرکوز رکھیں گے تاکہ اداروں، تنظیموں اور خدمات کی فراہمی کے معیار کا تعین کیا جاسکے اور اس بات کو یقینی بنایا جاسکے کہ شہریوں کو انکے حقوق اور مراعات مل رہے ہیں۔

قانون و انصاف کمیشن دیگر ریاستی اداروں اور سول سوسائٹی کے ساتھ قریبی رابطہ کار رکھے گا تاکہ دستیاب و سائل اور صلاحیتوں کے بہتر استعمال کے ذریعے اداروں کو مستحکم بنایا جاسکے، قوانین کا نفاذ کیا جاسکے اور مختلف اداروں کے درمیان خلیج کو دور کیا جاسکے کیونکہ قانون کی حکمرانی کو استحکام دینا قانون و انصاف کمیشن کی کلیدی ذمہ داری ہے۔



Law & Justice Commission
of Pakistan

محمد سرور خان

سیکرٹری

قانون و انصاف کمیشن پاکستان

حکومت پاکستان

قانون و انصاف کمیشن کیلئے اعزاز ہے کہ اس نے پہلے پر وقار جناح لیکچر 2015 کا آغاز کیا ہے جس میں اداروں کے معیار اور قانون کی حکمرانی پر توجہ مرکوز کی گئی ہے۔ مروجہ حالات کے پیش نظر لیکچر کے عنوان میں شہریوں کی اس خواہش کی بھی عکاسی کی گئی ہے کہ موجودہ پریشان کن حالات کا مقابلہ کرنے کیلئے اداروں کو مضبوط بنایا جائے۔ اس تناظر میں شہریوں کے لئے اپنے حقوق و مراعات کو یقینی بنانے، ریاست کے استحکام اور اثر پذیری کے فروغ، ترقی اور عوام کی بھلائی کیلئے قانون کی حکمرانی ایک ناگزیر ضرورت ہے۔

قانون و انصاف کمیشن ایک قانون کے ذریعے وجود میں آنے والا قومی فکر گاہ (Think Tank) ہے جو ملک کے اندر قانون کی حکمرانی کے استحکام، اور جیسا کہ جناب چیف جسٹس آف پاکستان / چیئرمین قانون و انصاف کمیشن نے نشاندہی کی ہے، بنیادی طور پر قانون کی حکمرانی اور اصلاحات کے عمل کو فروغ دینے کیلئے ایک قومی سوچ کو پروان چڑھانے کا ذمہ دار ہے۔

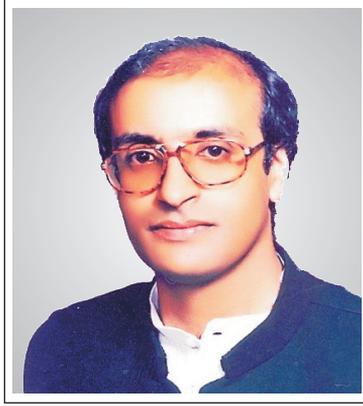
لہذا قانون و انصاف کمیشن ایک انتہائی اہم ادارہ ہے جو پالیسی اور قوانین کا تجزیہ کرنے، مقننہ، عدلیہ اور انتظامیہ کے مابین ہم آہنگی پیدا کرنے، قوانین میں اصلاحات سے متعلق معاملات پر بحث مباحثے اور خیالات و آراء کے تبادلے کا بندوبست کرنے کیلئے ایک پلیٹ فارم اور مرکز کا کردار ادا کرتا ہے اور پالیسی اور قوانین کو زیادہ جامع اور موثر بنانے کیلئے متعلقہ افراد کو رابطے میں رکھتا ہے۔ پس قانون و انصاف کمیشن اپنے اختیار اور صلاحیتوں کے اعتبار سے زیادہ بہتر پوزیشن میں ہے کہ وہ ریاست اور معاشرے کے مختلف عناصر کے درمیان ارتباط قائم کرنے، انہیں تحریک دینے اور انکی کاوشوں کو مربوط بنانے میں اپنا کردار ادا کرے۔

جناب چیئرمین کی ہدایات کے تابع اداروں کے استحکام سے متعلق جناح لیکچر کے استدلال کو آگے بڑھاتے ہوئے ہمارا پر زور مطالبہ ہوگا کہ قانون کی حکمرانی کو فروغ دینے کیلئے ایک قومی سوچ پروان چڑھائی جائے۔

اس مقصد کیلئے قانون و انصاف کمیشن ایک زیادہ جامع بحث مباحثے اور غور و فکر کو آگے بڑھانے کا تاکہ اس بات کو یقینی بنایا جائے کہ تجزیہ زیادہ معلوماتی اور تنقیدی ہے، نگرانی اور تشخیص زیادہ بہتر ہے، معلومات کا تبادلہ زیادہ شفاف ہے، بلدیاتی ادارے فعال ہیں اور اداروں اور تنظیموں کے معیار کو زیادہ بہتر بنانے اور بالآخر خدمات کی بہتر فراہمی کیلئے پالیسی امور پر بحث مباحثے ہو رہے ہیں۔ ہم اس حوالے سے مرتب ہونے والے اثرات اور نتائج پر بھی

پاکستان میں قانون کی حکمرانی کے لئے کوشاں

www.ljcp.gov.pk



محمد سرور خان
سیکرٹری
قانون و انصاف کمیشن پاکستان
حکومت پاکستان

صوبائی انصاف کمیٹیاں جن کی سربراہی متعلقہ صوبوں کی عدالت ہائے عالیہ کے چیف جسٹس صاحبان کرتے ہیں اور جو صوبائی فوجداری اور دیوانی نظام انصاف سے تعلق رکھنے والے اداروں کے سربراہان بمعہ انتظامی محکموں کے سربراہان پر مشتمل ہوتی ہیں انہیں متحرک کیے جانے کے ساتھ ہی مقامی سطح پر فراہمی انصاف کی خدمات کو استحکام مہیا کرنے کی غرض سے ہم نے مشترکہ طور پر صوبائی سطح پر منصوبہ بندی اور باہمی تعاون کے معیار کو بہتر بنانے کی کوششیں شروع کر دی ہیں۔ لاء اینڈ جسٹس کمیشن پاکستان کے سیکرٹری صوبائی انصاف کمیٹیوں کے بھی سیکرٹری ہیں جبکہ لاء اینڈ جسٹس کمیشن پاکستان ان کمیٹیوں کو تکنیکی معاونت مہیا کرے گا اور وفاق اور صوبوں کے مابین ہم آہنگی پیدا کرے گا تاکہ ایک انتہائی منضبط اور مربوط نظام انصاف کو یقینی بنایا جا سکے جس کی نگرانی اور خبر گیری لاء اینڈ جسٹس کمیشن پاکستان کرے گا۔

اس ضمن میں میں یہ اعتراف ضرور کروں گا کہ اصلاح قانون کرتے ہوئے ہم اکثر بڑے ادارہ جاتی، خاکہ جاتی اور نظام سے متعلق مسائل اور معاملات سے صرف نظر کر جاتے ہیں۔ بطور چیف جسٹس آف پاکستان اور چیئرمین لاء اینڈ جسٹس کمیشن پاکستان یہ میرا وعدہ ہے کہ لاء اینڈ جسٹس کمیشن پاکستان، جیسا کہ چیئرمین سینٹ نے کہا تھا "ہماری تاریخ کا گمشدہ باب" اور "ادارہ جاتی تعلقات کی ایک روایت" کے قیام کے لیے ادارہ جاتی، خاکہ جاتی یا نظاماتی معاملات کو اپنے منشور کے لازمی جزو کے طور پر ترجیحی بنیادوں پر حل کرتا رہے گا اور کر بھی رہا ہے۔

علاقائیت سے آفاقیت کی طرف بڑھتے ہوئے عالمی برادری کی طرف سے پائیدار ترقی کے اہداف 2015ء کی توثیق کے فوری بعد منعقدہ پہلے غیر معمولی جناح لیکچر کا موضوع موقع محل کی مناسبت سے بڑا بروقت تھا۔ قومی اور عالمی سطح پر ہونے والے اس پیش رفت کو مدنظر رکھتے ہوئے ہم جوں جوں آگے بڑھیں گے ان وعدوں کو سنجیدگی سے فروغ دینے میں لاء اینڈ جسٹس کمیشن آف پاکستان اور عدلیہ ایک دوسرے کے معاون ہونگے۔ جب ہم اس بات کو تسلیم کرتے ہیں کہ پائیدار ترقی کے مقاصد اور اہداف باہم یکجا اور غیر منقسم ہیں تو ہمیں اپنے دائرہ کار میں رہتے ہوئے بالخصوص پائیدار ترقی کے سولہویں ہدف یعنی "امن، انصاف اور مضبوط اداروں کا قیام" کے ساتھ ساتھ آگے بڑھنے کے لیے کمر بستہ رہنا ہوگا جو کہ پائیدار ترقی کے لیے پر امن اور مستحکم معاشروں کو فروغ دینے کی تاکید کرتا ہے اور سب کے لیے انصاف تک رسائی اور ہر سطح پر منوثر، جوابدہ اور مستحکم اداروں کے قیام کو ممکن بنانا ہوگا۔ ہم اس ضرورت کے بھی قائل ہیں کہ ہم متعلقہ لیکن زیادہ وسیع ایجنڈے کے ساتھ منسلک رہیں اور اپنا کردار ادا کریں۔

ہم تسلیم کرتے ہیں کہ جہاں ریاستی اداروں جیسے عدلیہ کو اپنی بنیادی ذمہ داری ادا کرتے ہوئے عدالتوں کے سامنے پیش ہونے والے مقدمات کو نمٹانا چاہیئے وہیں ہمارے دائرہ اختیار میں یہ بھی ہے کہ ہم اس وسیع کردار سے آگاہ اور باخبر رہیں جو ریاست اور قوم کو ترقی دینے کیلئے عدلیہ کو حاصل ہے اور قانون کی حکمرانی ایک بے لاگ اور موثر نظام کے فروغ کیلئے اپنا بھرپور کردار ادا کریں جو کہ ریاست اور معاشرے کی ترقی کیلئے ایک موثر بنیاد مہیا کرتا ہے جو عوامی بہبود کیلئے ضروری ہے جیسا کہ اسلامی جمہوریہ پاکستان کا آئین اس کا تقاضا کرتا ہے۔



Law & Justice Commission
of Pakistan

عزت مآب جناب جسٹس انور ظہیر جمالی

چیف جسٹس آف پاکستان

چیئرمین لاء اینڈ جسٹس کمیشن پاکستان

پہلے سالانہ غیر معمولی جناح لیکچر کا انعقاد ایک اہم آغاز ہے جس نے کئی لحاظ سے نہ صرف معیارات کو قائم کرنے میں اپنا کردار ادا کیا ہے بلکہ مقامی اور بین الاقوامی ماہرین کو بھی موقع فراہم کیا ہے کہ وہ پاکستانی اداروں کے معیارات اور خصوصاً قانون کی حکمرانی پر گفت و شنید اور غورو فکر کریں۔ ہماری تاریخ کے اس موڑ پر پاکستان جن مشکل حالات سے گزر رہا ہے ان میں یہ اہم ایشو ادارہ جاتی، تنظیمی اور پالیسی کی سطح پر غورو فکر کا اہم موضوع ہونا چاہیے۔

ایک دوسری کامیابی جسکی نشاندہی کرنا میں ضروری سمجھتا ہوں وہ یہ ہے کہ اس لیکچر نے ریاست کے دو کلیدی اداروں یعنی سینٹ آف پاکستان اور عدلیہ کے سربراہان کو ایک جگہ اکٹھا کر کے انہیں ریاستی اداروں کی حالت زار کے بارے میں کھلے دل کے ساتھ انتہائی تعمیری انداز سے بات کرنے کا موقع فراہم کیا ہے۔

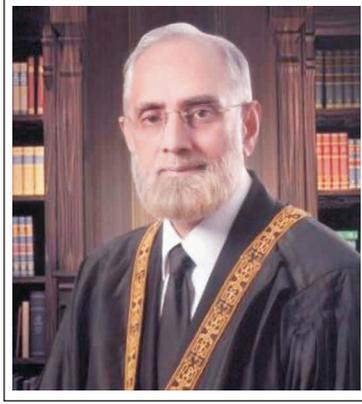
ہمارے ملکی حالات کے تناظر میں یہ ایک غیر معمولی بات ہے لیکن ریاستی اداروں اور دیگر متعلقہ اداروں کے درمیان ایک کھلے ماحول میں تعاون کے حوالے سے یہ ایک خوش آئند پیش رفت ہے۔ چیئرمین سینٹ نے اپنی تقریر میں جن خیالات کا اظہار کیا ہے میں صرف انکی توثیق کر سکتا ہوں اور وہ یہ کہ؛

"آپ نے لیکچرز کے جس سلسلے کا آغاز کیا ہے اس نے شاید پہلی دفعہ ریاستی اداروں کے حوالے سے ایسے سوالات اٹھائے ہیں ان سوالات سے ہم نے بطور معاشرہ اور خصوصاً بطور ریاست اپنی پوری تاریخ میں صرف نظر کیا ہے لیکن اگر ہم کروڑوں پاکستانیوں کو بہتر مستقبل دینا چاہتے ہیں تو اب بھی وقت ہے کہ ہم ان اہم سوالات اور مسائل پر آپس میں مل بیٹھ کر غور و خوض کریں اور انہیں حل کریں"

میرے خیال میں یقیناً آج اس امر کی انتہائی ضرورت ہے کہ ہم ان اہم معاملات پر زیادہ بڑے پیمانے پر ادارہ جاتی سطح پر تفصیلی غور و فکر کریں جو ریاست اور قوم کے استحکام سے متعلق ہیں تاکہ اگر بڑھتے وقت ہماری کاوشیں زیادہ ہم آہنگ ہوں۔ اس ضمن میں قانون و انصاف کمیشن کو بطور خاص یہ ذمہ داری سونپی گئی ہے کہ وہ عدلیہ اور انتظامیہ کے مابین مطابقت پیدا کرے کیونکہ یہ بطور ادارہ بہتر پوزیشن میں ہے کہ قانون کی حکمرانی کی قومی روایت کی ترویج میں اپنا کردار ادا کرے جو وقت کی اہم ضرورت ہے جس کی توثیق اس لیکچر اور تقاریر سے بھی ہوتی ہے۔

پاکستان میں قانون کی حکمرانی کے لئے کوشاں

www.ljcp.gov.pk



عزت مآب جناب جسٹس انور ظہیر جمالی
چیف جسٹس آف پاکستان
چیئرمین لاء اینڈ جسٹس کمیشن پاکستان

فہرست موضوعات

5	پیش لفظ عزت مآب جناب جسٹس انور ظہیر جمالی
8	تعارف از سیکرٹری لاء اینڈ جسٹس کمیشن آف پاکستان
11	عزت مآب جناب جسٹس جواد ایس خواجہ چیف جسٹس پاکستان کا خطاب
20	عزت مآب جناب میان رضا ربانی چیئرمین سینیٹ کا خطاب
27	ڈاکٹر ریچیل کلانین فیلڈ کارنیگی اینڈاؤمنٹ فار انٹرنیشنل پیس کا خطاب



Law & Justice Commission
of Pakistan

پہلا سالانہ منفرد جناح لیکچر ۲۰۱۵

پاکستان میں قانون کی حکمرانی اور اداروں کی اہمیت

۵ ستمبر ۲۰۱۵

ہمارا مقصد

منصفانہ اور اصولی قوانین کی حکمرانی پر قائم پاکستان

ہماری منزل

ایک منصفانہ، غیر جانبدارانہ، جامع اور اصولی قوانین پر قائم
ایک جدید اور متحرک پاکستان

ہمارا نصب العین

اصلاحات کی کوشش کرنا تاکہ قوانین اور پالیسیز کو شفاف، جامع اور عوام دوست بنایا
جائے اور اداروں کی اصلاحیتوں کو بہترینانے کی موثر کوششیں کرنا، تاکہ یہ عوامی توقعات
پر پورے اتر سکیں اور ان کی انصاف اور حفاظتی ضروریات پوری ہو سکیں۔ اور شہریوں کو
با اختیار بنانا تاکہ وہ اپنے حقوق حاصل کر سکیں اور قانونی فرائض بھی ادا کر سکیں۔



Law & Justice Commission
of Pakistan



پہلا سالانہ منفرد جناح لیکچر ۲۰۱۵

پاکستان میں قانون کی حکمرانی اور اداروں کی اہمیت