Monthly Access to Justice Review

March 2005
Issue 3 Vol 1

"In a free society the state does not administer the affairs of men. It administers justice among men who conduct their own affairs."

Walter Lippman,
Inquiry into the Principles of a Good Society, 1937.

CONTENTS

- **Need for an Independent Prosecution Service**
- **Police Order 2002 turned upside down**
- **Police must stop doctoring *Roznamcha* to cover up illegal detentions**
- **Experts demand Independent Prosecution Service**
- **Parliamentarians, civil society demand fairer Freedom of Information (FOI) law**

Monthly insaaf
The Network
for Consumer Protection
40-A, Ramzan Plaza
G-9 Markaz
P.O. Box 2563
Islamabad, Pakistan
E-mail: monthlyinsaaf@insaaf.org.pk
website: www.insaaf.org.pk

Need for an Independent Prosecution Service

Questions pertaining to the need for an independent prosecution service (IPS) have been resonating in discussions within provincial bureaucracies, assemblies, civil society and rights related circles for some time. The current IPS debate assumes significance for at least two reasons. Firstly, prosecution in Pakistan has essentially functioned as an extension of the police with devastating consequences for the ordinary citizens - who are frequent victims of mistrials, false cases, miscarriage of justice, and violation of their rights.

But prosecution is not just about getting offenders convicted in a court of law, it is a critical link between investigation and adjudication, and it seeks to ensure that the ends of justice are adequately met in the best public interest. Prosecution filters out major offenders from minor ones and the innocent, and serves as a check on investigation and contributes to the quality of justice dispensed by the courts. Presently, however, lack of an effective prosecution service is one of the reasons perpetrators of serious crimes are able to evade the law and the weak and vulnerable continue to suffer. Our prosecution services, no doubt, remain seriously flawed and need to be thoroughly revamped.

Secondly, the country's criminal justice system is in a state of virtual collapse. People have lost faith in both police and the courts, and are increasingly forced to either 'purchase' justice or accept iniquitous out-of-court settlements dictated by factors such as power, wealth and social pressure. Recent efforts at salvaging the criminal justice system have largely focused on police reforms while according insufficient attention to prosecution. Thus public prosecutors are still the 'underdogs' of the system, under-resourced, under-trained, understaffed and generally neglected.

A meaningful reform of the criminal justice system must provide for an independent prosecution service, exercising unfettered administrative, operational and financial autonomy, staffed by a specialized cadre of well-qualified and well-paid public prosecutors under the Prosecutor General, appointed transparently on the basis of high integrity and proven ability and enjoying a constitutionally protected fixed tenure. The proposed service must be impartial, highly professionalized, socially responsive and fully accountable. While remaining under overall government control, its autonomous character should ensure the following:

- The independent prosecution service (IPS) must be immune from political and bureaucratic interference.
- The government must 'speak' to IPS through prescribed rules rather than through exercise of discretion, the standard tool for misuse of public authority.
- The IPS should function in conformity with public interest, defined by the government through expressed rules.
- The decision whether to prosecute or not under public interest, as defined in clearly laid out rules by the government, will lie with the prosecution and NOT the government.

The corrosion in Pakistan's criminal justice system is too deep and complex for IPS alone to remedy. Nonetheless, IPS will be one of the several key measures in reversing the decline of our judicial serv-

This publication was made possible with the support provided by the Asian Development Bank. The opinions expressed herein are those of the author(s) and editor(s) and do not necessarily represent the views of the Asian Development Bank.

ices. In this regard, TheNetwork for Consumer Protection took a timely initiative in convening a well attended consultative workshop on Independent Prosecution Service in Islamabad (see report inside), enabling civil society representatives, knowledgeable lawyers, prosecutors and some senior provincial officials to intensively deliberate on this important but understudied issue in the justice sector.

NWFP implements newly enacted Prosecution Service Act, 2005 on March 1. Monthly insaaf will publish an analysis of the Act and its implementation in a subsequent issue of the newsletter. Editor.

Police Order 2002 turned upside down

Recent amendments in Police Order 2002 tend to re-politicize police performance and undermine its professional integrity.

Police Order (Amendments) Ordinance 2004 promulgated on Nov 26 negates the spirit of PO 2002 envisaging relief to the public against police excesses by depoliticizing the institution, besides making it accountable and people friendly. Amendments in Police Order 2002 have resulted in several changes:

Changed composition of public oversight

Police Order 2002 envisaged equal representation of government and opposition parliamentarians in the provincial Public Safety Commissions (PSCs). The amended Police Order provides for increased representation of the ruling party's parliamentarians in these Commissions. Each District Public Safety Commission would now include three MNAs or MPAs, three members of the district council and three independent members selected by a selection panel. Consequently, the idea of public oversight over police functions has suffered a serious blow. With almost no check on police, the amendments further endorse the politicizing of police functions.

Changed composition of the provincial selection panel

Under the new amendments, the composition of the provincial selection panel stands changed. The chief justices of the high courts are no longer required to man these panels, as against the original idea. The panel now includes the provincial ombudsman, chairman of the provincial Public Service Commission and one member appointed by the province chief minister. In view of this new arrangement, the selection panels have lost their independence significantly, as the provincial government appoints all three members.

Merging of Public Safety Commissions and Police Complaints Authority

Under PO 2002, Police Complaints Authority (PCA) was envisaged at provincial level. PCA was provided for as recourse to public on matters pertaining to serious police misconduct. The provision for having provincial PCA has now been abolished and its functions are shifted to the Provincial and District Public Safety Commissions (PSCs). This means that the functions of public oversight and grievance redress are now vested in a single entity having majority membership from the government side. Also, the provincial and district PSCs are not sufficiently empowered to perform its functions. This has further impaired the concept of public oversight on police matters and checking police excesses.

Relationship between Nazim and the District Police Officer (DPO)

The Local Government Ordinance 2001 empowers Nazim to write Performance Evaluation Report (also known as ACR) of the District Police Officer. This reasonably rendered policing as local function. The amended Police Order though provides for chief minister of the province to okay the ACR prepared by a nazim. This is tantamount to weakening the role of nazim as well as the district government institutions, as police has been formally made to observe provincial government's guidelines.

Provincial government dictating Provincial Police Officer (PPO)

The PPO has now been made an ex officio secretary with "total autonomy in operational, administrative and financial matters subject to policy, oversight and guidance given by the Chief Minister". This arrangement has reversed the attempts to make policing a local function independent of political interference. PPO is now made to observe the guidelines by province home departments. For instance, the PPO can only appoint a district police officer (DPO) with the approval of the provincial government [s. 15(1)]. This is a clear departure from the original idea of responsive policing as envisaged under PO 2002.

Transfers & promotions

To appoint the PPO, the federal government - and not the National Public Safety Commission - will now recommend a panel of three officers to the provincial government. The PPO, as mentioned above, can only appoint a DPO and that too with the approval of the provincial government. This amendment further weakens the attempts aimed at depoliticizing the police functions.

Station House Officer (SHO) given control over the investigation

The amended PO empowers SHOs to exercise control over investigation functions of the police. So doing overturns the idea of nurturing specialized police force, with separate mandates for watch-and-ward and investigation branches of the police.

Police must stop doctoring *Roznamcha* to cover up illegal detentions

Police stations *(thanas)* are required to immediately and indelibly enter all relevant facts of an arrest in their *Roznamcha* (daily diary), the most basic record of Pakistan's criminal justice system. This legal obligation is meant to ensure that arrested persons are treated in accordance with law and are produced before a court within 24 hours of arrest. But recent findings of CDPI-Pakistan's research on implementation of Police Order 2002 and its impact in addressing public grievances reveal that most *thanas* in Pakistan use erasable lead pencil for *Roznamcha* entries, which can be easily changed to cover up extended unlawful custody without producing a detainee before the court and other human rights abuses. This malpractice defeats the very purpose for which a *Roznamcha* (daily diary) is maintained. Police officials widely make such lead pencil entries and frequently change them to evade responsibility for unlawful acts.

Thus a person actually arrested much earlier could be shown in the *Roznamcha* as having been arrested much later. This practice, according to CDPI-Pakistan, makes compliance with laws and procedures almost impossible, and provides an opportunity for abuse of authority and serious human rights violations. Moreover, police stations often maintain unauthorized parallel (second) *Roznamcha* and even substitute original *Roznamcha* with doctored one to commit crimes against citizens while circumventing accountability under the law.

CPDI-Pakistan has written to senior police leadership in Islamabad and all provincial capitals demanding that the use of lead pencil to make *Roznamcha* entries should be immediately stopped. Moreover, concrete steps must be taken to ensure that it is not possible for police stations to maintain parallel *Roznamchas* or replace original *Roznamchas* with doctored ones.

This would definitely help in strengthening rule of law and protecting citizens, especially the vulnerable section of society, against most common human rights abuse by the police. Monthly insaaf and TheNetwork for Consumer Protection fully support CPDI-Pakistan's campaign on this issue. Besides, monthly insaaf appeals to its esteemed readers to join hands in creating public awareness on the issue and writing similar letters to senior officials in the home ministries as well as police departments demanding effective corrective measures.

Experts demand Independent Prosecution Service (IPS) to improve Criminal Justice System

Prosecution services must be autonomous and unified under a separate institutional setup to be able to exercise independence of judgment and discretion without extraneous influence, while remaining fully accountable. Only Independent Prosecution Service (IPS) can ensure that ends of justice are adequately met in best public interest, whereas the existing weak and fragmented prosecution impedes delivery of efficient and socially beneficial justice services, and contributes to erosion of civil liberties and basic rights. This was part of the consensus emerging from a consultation workshop on Independent Prosecution Service in Pakistan convened in Islamabad on March 5 by The Network for Consumer Protection, and participated by eminent lawyers, civil society representatives, rights activists, justice sector experts and senior provincial officials.

Stressing on the role of prosecution in ensuring "proper" justice, President Supreme Court Bar Association, Qazi Jamil informed that in some countries the Attorney Branch assisted the courts in dispensation of human rights. Former IGP Islamabad Wajahat Latif sad that independent prosecution could lead the court to the right decision. Senior Advocate Supreme Court, Mohammad Akram Sheikh maintained that existing prosecution services were not in line with the Constitution. Acting as an extension of the investigation agency, they were bound to take forward the police case and, in the process, even commit crimes resulting in miscarriage of justice. He alluded to UN Resolutions and Convention on Prevention of Crime and Treatment of Offenders to which Pakistan was signatory and, therefore, obliged to establish independent prosecution services to ensure free, fair and unbiased trials. Law professor Ms. Misbah Saboohi stressed on human character and individual integrity of prosecuting staff, transparent selection process and security of tenure of the

> *Prosecution is the institution and conduct of legal proceedings against a supposed offender to justice and punishment through due process of law. Prosecution is undertaken in the name of the state, and its principal objective is the security, well-being and interest of the society.*

Prosecutor General.

Recommendations of the workshop included the following:

- IPS should be integrated into a unified structure under an appropriate institutional umbrella, sufficiently empowered and resourced, and equipped with necessary mechanisms for monitoring & evaluation of its performance and also accountability.
- IPS must possess operational autonomy and institutional independence and integrity to play its due role, together with other state institutions, in providing improved justice services to the people.
- IPS must be sensitive to public needs and interests for promoting a just, humane and secure society rather than furthering criminalization through indiscriminate convictions. For this, prosecution service must have the necessary professional expertise, capacity and resources to effectively perform within a citizen-friendly framework.
- Professional training and capacity building on an ongoing basis was required to ensure a quality specialized service, so as to function efficiently, and be able to set standards for high quality criminal justice services in Pakistan.
- Problem of ownership of the IPS must be resolved in public's best interest rather than bureaucratic rivalries for control over the institution.

Readers' Column:

We invite our esteemed readers to send their views, comments and letters to:

The Editor
Monthly insaaf
The Network for Consumer Protection
40-A, Ramzan Plaza G-9 Markaz
P.O. Box 2563, Islamabad, Pakistan
E-mail: *monthlyinsaaf@ insaaf.org.pk*
website: *www.insaaf.org.pk*

Parliamentarians, civil society demand fairer Freedom of Information (FOI) law

Participants at the workshop on *Freedom of Information and People's Right to Know* urged the government to improve the Freedom of Information (FOI) law so that the public could safeguard its rights and interests free of bureaucratic hurdles. The workshop was organized by The Network for Consumer Protection in Islamabad on March 25 to reinforce civil society's demand for an improved FOI regime in the country.

Sentor Farhatullah Babar told the participants that FOI law suffered from some basic defects. Thus it did not override existing laws that could be used to deny information to citizens, e.g. under the Official Secrets Act any government documents could be labeled as classified to hide public information. "People must have the right to access not only final outcomes but also noting and minutes to know how decisions were arrived at, merits of dissenting notes and any cogent reasons given to overrule it," Senator Babar said.

Mr. Mazhar of CRCP enumerated deficiencies in the FOI 2002 Ordinance and Rules of Business, which made it costly, cumbersome and time-consuming for citizens to access public information. The FOI law was limited to only federal bodies and did not extend to the provinces, although there were several FOI provisions at district level under the devolution plan.

Ms. Sherry Rehman, MNA stressed that Freedom of Information was a serious consumer right issue. Reports relating to public welfare were gathering dust and denied access by government departments, as the existing law did not provide easy access and entitlement as a citizen to access such documents. Instead, citizens had to present a case to access any public information. Her private member's bill sought to overcome many of these shortcomings in the existing FOI law besides extending its scope to all four provinces. She mentioned large scale official irregularities documented in Auditor General's report and urged civil society organizations to look beyond the FOI Ordinance in carrying forward the struggle for meaningful FOI regime.

Welcoming the delegates, TheNetwork Executive Coordinator Ali Qadir said that freedom of information was like 'oxygen' to a society, without which societies cannot move forward. Viewing FOI Ordinance 2002 as an effort too little, too little, he said the issue of FOI was far from over, and it was just the beginning. Ali Qadir stresses on the nexus between access to information and good governance.

Tracing the history of FOI struggle in Pakistan, Zafarullah Khan of the Centre for Civic Education presented a brillant critique of existing FOI law. Mr. Wajahat Latif opined that FOI was a very important public issue that went hand in hand with many other issues. Pakistan, he added, was an over-legislated and over-classified, yet under-informed country.

Discussing FOI and the electronic media, Matiullah Jan of Internews explained that existing FOI law failed to address needs of the electronic media. Majority of the population did not know about existence of FOI law, nor could it access information held by the government. Recent amendments in PEMRA laws rather than facilitating access to information for private TV channels and FM radios make the process more cumbersome and costly, he added.

- اس بات کو یقینی بنانے کے لیے کہ IPS دوسرے متعلقہ اداروں کے ساتھ مل کر انصاف کی فراہمی میں اپنا حقیقی کردار ادا کریں، ضرورت اس بات کی ہے کہ انہیں اپنے پیشہ ورانہ امور کی سرانجام دہی میں داخلی خودمختاری اور آئینی آزادی حاصل ہو۔
- انسانی بھائی چارہ پر مبنی عادلانہ اور محفوظ معاشرہ کے قیام کے لیے ناگزیر ہے کہ IPS عوامی مفادات کے تحفظ کے لیے اپنا کردار ادا کر سکیں۔ اس بات کو یقینی بنانے کے لیے کہ کسی بے گناہ کو کبھی سزا نہ ملے اور نہ کبھی عوامی مفادات پر کوئی آنچ نہ آئے، پراسیکیوشن سروس کو پیشہ ورانہ طور پر بہت اعلیٰ، قابل ماہرین اور درکار مادی وسائل سے پوری طرح لیس کیا جائے۔
- مستقل بنیادوں پر تربیت اور رہنمائی کے پروگراموں کے ذریعے اس بات کو یقینی بنایا جایا کہ IPS پاکستان کے فوجداری نظام انصاف میں پیشہ ورانہ مہارت اور قابلیت کے لحاظ سے ایک معیار بن کر سامنے آسکیں۔
- IPS پر حقیقی اختیار کے مسئلہ کو بیوروکریسی کی باہمی لڑائیوں کے نقطہ نظر سے دیکھنے کے بجائے عوامی مفاد کو مدِنظر رکھتے ہوئے حل کیا جائے۔

قارئین کا کالم

معزز قارئین سے التماس ہے کہ وہ اپنی آراء، تبصرے اور خطوط اس پتہ پر بھیجیں۔

ایڈیٹر
ماہنامہ انصاف
دی نیٹ ورک برائے تحفظِ صارفین
A-40، رمضان پلازہ، جی نائن مرکز،
پوسٹ آفس باکس 2563، اسلام آباد، پاکستان
E-mail: monthlyinsaaf@insaaf.org.pk
website: www.insaaf.org.pk

ملک میں اطلاعات تک رسائی (FOI) کا زیادہ بہتر قانون نافذ کیا جائے: قانون دانوں اور سول سوسائٹی نمائندوں کا مطالبہ

25 مارچ کو نیٹ ورک نے اسلام آباد میں ''فریڈم آف انفارمیشن اینڈ پیپلز رائٹ ٹو نو'' پر ایک ورکشاپ کا انعقاد کیا۔ ورکشاپ میں شرکاء نے حکومت پر زور دیتے ہوئے مطالبہ کیا کہ ملک میں معلومات تک رسائی (FOI) کے موجودہ قانون میں ضروری ترامیم کی جائیں تا کہ بیورکریسی کی پیدہ کردہ رکاوٹوں کا سامنا کیے بغیر عوام کے مفادات کا تحفظ کیا جا سکے۔

اس موقع پر سینیٹر فرحت اللہ بابر نے اپنی گفتگو میں FOI میں پائی جانے والی کئی خرابیوں کی نشاندہی کی جن کی وجہ سے سابقہ قوانین موجودہ قوانین کو بے اثر کر دیتے ہیں۔ اُنہوں نے کہا کہ اس بات میں کسی کو کوئی شک وشبہ نہیں ہونا چاہیے کہ ان قوانین کے وضع کرنے کا اصل مقصد ہی یہ تھا کہ شہریوں کی معلومات تک رسائی کے حق پر قدغن لگائی جا سکے۔ اس سلسلہ میں ایک مثال پیش کرتے ہوئے انہوں نے کہا کہ آفیشل سیکرٹ ایکٹس کے مطابق کسی بھی سرکاری دستاویز کو حساس قرار دے کر اس تک عوام کی رسائی کو ناممکن بنایا جا سکتا ہے۔ انہوں نے زور دیتے ہوئے کہا کہ ''عوام کو یہ حق ہونا چاہیے کہ صرف حتمی دستاویز تک ہی نہیں بلکہ نوٹس اور ملاقات کے منٹس تک ان کی رسائی ہوتا کہ وہ جان سکیں کہ کوئی فیصلہ کیسے کیا گیا، اس پر اگر کسی شخص کا کوئی اعتراض تھا تو وہ کیا تھا اور اگر اس حوالے سے کسی کی کوئی مخصوص تجویز رد کر دی گئیں تو اس کی کیا وجہ تھی۔

CRCP کی نمائندگی کرتے ہوئے مظہر نے FOI 2002 آرڈیننس اور رولز آف بزنس میں کئی خرابیوں کی نشاندہی کی جن کی وجہ سے یہ سارا عمل مہنگا، سست رفتار اور عوام کی دسترس سے باہر ہو جاتا ہے۔ یہاں یہ بات فراموش نہیں کرنی چاہیے کہ FOI کا دائرہ کار صرف وفاقی اداروں تک محدود ہے جبکہ صوبہ جات اسکی دسترس سے باہر ہیں۔ دلچسپ بات یہ ہے کہ خود ضلعی نظامِ حکومت میں بھی کئی مقامات پر FOI کا ذکر ملتا ہے۔

شیریں رحمان کا کہنا تھا کہ FOI صارفین کے حقوق کے تناظر میں ایک انتہائی اہم اور سنجیدہ مسئلہ ہے۔ حکومت کے پاس عوامی مفادات کے حوالے سے موجود رپورٹوں پر مٹی اور گرد و غبار کی تہہ جم چکی ہے لیکن مروجہ قوانین کی وجہ سے عوام کو ان تک رسائی حاصل نہیں ہے۔ سچ تو یہ ہے کہ انہیں اطلاعات تک رسائی کے لیے باقاعدہ لڑنا پڑتا ہے۔ انہوں نے کہا کہ میں نے پرائیوٹ ممبر کے طور پر اس حوالے سے قومی اسمبلی میں ایک بل پیش کیا تھا جس کے ذریعے موجودہ قانون میں خرابیوں کو دور کرنے کی کوشش کی گئی تھی۔ علاوہ ازیں اُس میں یہ بھی تجویز کیا گیا تھا کہ اس کا دائرہ کار صوبوں تک پھیلا دیا جائے۔ اپنی تقریر میں انہوں نے سرکاری سطح پر بڑے پیمانے پر پائی جانے والی مالی بے ضابطگیوں کا بھی حوالہ دیا جن کا خود آڈیٹر جنرل نے بھی اپنی رپورٹ میں ذکر کیا ہے۔ سول سوسائٹی پر زور دیتے ہوئے انہوں نے کہا کہ وہ FOI آرڈیننس پر بات کرتے ہوئے دیگر معاملات پر بھی نظر رکھے تا کہ معلومات کے حصول کے حق کا ایک صحیح قانون وجود میں آ سکے۔

ورکشاپ کے شرکاء کو خوش آمدید کہتے ہوئے نیٹ ورک کے ایگزیکٹو ڈائریکٹر علی قادر نے کہا کہ اطلاعات تک رسائی کو کسی بھی معاشرہ میں آکسیجن کی حیثیت حاصل ہوتی ہے جس کے بغیر وہ کبھی بھی آگے نہیں بڑھ سکتا۔ FOI آرڈیننس ایک معمولی کوشش ضرور ہے تاہم یہ اختتام نہیں بلکہ سفر کا محض ایک آغاز ہے۔ اپنی گفتگو میں انہوں نے اطلاعات اور اچھی حکومت کے درمیان گہرے تعلق پر بھی روشنی ڈالی۔

پاکستان میں FOI کا تاریخی تناظر میں جائزہ لیتے ہوئے سینٹر فار سیوک ایجوکیشن (CFCE) کی جانب سے ظفر اللہ خان نے بڑی مدلل اور پُر مغز گفتگو کی۔ وجاہت لطیف کا کہنا تھا کہ FOI ایک انتہائی اہم موضوع ہے جس کا دیگر کئی موضوعات کے ساتھ بڑا گہرا تعلق ہے۔ پاکستان میں پہلے ہی ضرورت سے زیادہ قانون سازی کی جا چکی ہے اور اطلاعات تک رسائی میں کئی رکاوٹیں حائل ہیں۔

انٹر نیوز کی طرف سے مطیع اللہ جان نے FOI اور الیکٹرانک میڈیا پر اظہارِ خیال کیا۔ اُن کا کہنا تھا کہ FOI الیکٹرانک میڈیا کی ضروریات کو پورا کرنے سے قاصر رہا ہے۔ عوام کی اکثریت ابھی تک اس کے بارے میں لاعلم ہے اور نہ ہی اُن کی حکومت کی دسترس میں موجود ریکارڈ تک رسائی ہے۔ پمرا (PEMRA) قوانین میں کی گئی حالیہ ترامیم سے نجی شعبہ میں قائم ٹی وی چینلوں اور FM ریڈیو سٹیشنوں کو کوئی سہولت فراہم کرنے کے بجائے اطلاعات تک اُن کی رسائی کو مزید مشکل اور مہنگا بنا دیا گیا ہے۔

پولیس کو روزنامچوں میں تبدیلی سے روکا جائے

تھانہ جات کے لیے ضروری ہے کہ وہ کسی بھی گرفتاری کے بعد حاصل شدہ بنیادی معلومات کا فوری طور پر روزنامچہ میں اندراج کریں۔ یہ پاکستان کے جوجداری نظام انصاف کا بنیادی ریکارڈ ہوتا ہے۔ اس قانونی ذمہ داری کا بنیادی مقصد یہی ہے کہ گرفتار شدہ شخص کے ساتھ قانون کے مطابق سلوک کیا جائے اور اسے 24 گھنٹوں کے اندر اندر متعلقہ عدالت میں پیش کر دیا جائے۔ کیا عملاً ایسا ہی ہو رہا ہے؟ CDPI پاکستان کی پولیس آرڈر 2002ء کے نفاذ اور اس کے اثرات پر کی گئی تحقیق کے مطابق اس وقت پاکستان کے اکثر تھانوں میں کچی پنسل سے روزنامچوں میں ریکارڈ کا اندراج کیا جاتا ہے جس کا واضح مقصد یہی ہوتا ہے کہ بعد میں ایسے افراد کے ریکارڈ میں تبدیلی کر کے من مانے نتائج حاصل کیے جا سکیں جنہیں غیر قانونی طور پر حراست میں لیا جاتا ہے اور انہیں متعلقہ عدالت کے سامنے بھی نہیں پیش کیا جاتا۔ یہ عمل واضح طور پر روزنامچہ کے بنیادی مقصد کی ہی نفی ہے۔ پولیس حکام اپنی غیر قانونی کارروائیوں پر پردہ ڈالنے کے لیے اکثر اس حربہ کا سہارا لیتے ہیں اور گرفتاری کی اصل تاریخ کو چھپا کر اس کی جگہ فرضی تاریخ ڈال دیتے ہیں۔ CDPI پاکستان کے مطابق اس خرابی کی وجہ سے قانون اور قانونی ضابطوں پر عمل درآمد کا امکان تقریباً ناممکن ہو جاتا جس سے انسانی حقوق کی خلاف ورزی کا دروازہ کھل جاتا ہے۔

CDPI پاکستان نے کئی خطوط کے ذریعہ اسلام آباد اور صوبائی دارالحکومتوں میں اعلیٰ پولیس حکام کو اس جانب متوجہ کیا ہے کہ روزنامچوں میں کچی پنسل سے ریکارڈ کے اندراج کا سلسلہ فوری طور پر بند کرایا جائے، علاوہ ازیں اس بات کو بھی ممکن بنایا جائے کہ کوئی بھی SHO اپنا ذاتی یا خودساختہ روزنامچہ استعمال نہ کر سکے۔ اس کے علاوہ اس بات کو بھی یقینی بنایا جائے کہ وہ اصل روزنامچہ کو بدل کر اس کی جگہ نقلی روزنامچہ نہ رکھ سکے۔ اگر ایسا ممکن ہو جائے تو اس سے قانون پر عمل داری کروانے میں بڑی سہولت ملے گی اور شہریوں خاص طور پر پسے ہوئے طبقہ کو پولیس کی چیرہ دستیوں سے بھی تحفظ مل سکے گا۔ ماہنامہ انصاف اور صارفین کے تحفظ کے ادارہ دی نیٹ ورک، CDPI پاکستان کی اس مہم کا مکمل طور پر ساتھ دیتے ہیں۔ ماہنامہ انصاف اپنے معزز قارئین سے یہ درخواست کرے گا کہ وہ اس مسئلہ پر عوامی شعور بیدار کرنے میں اپنا کردار ادا کرنے کے ساتھ ساتھ خطوط کے ذریعہ اعلیٰ حکام، متعلقہ وزارتوں اور محکمہ پولیس کے ذمہ داران کو بھی اس مسئلہ کی طرف متوجہ کراتے رہیں گے۔

فوجداری نظام انصاف میں بہتری کے لیے خودمختار پراسیکیوشن سروس قائم کی جائے: ماہرین

پاکستان میں انصاف کے حصول کو ایک زندہ حقیقت بنانے کے لیے یہ ازبس ضروری ہے کہ پراسیکیوٹر سروس کو ایک مخصوص آئینی ڈھانچہ کے اندر داخلی خودمختاری دی جائے تا کہ وہ بغیر کسی بیرونی دباؤ اور دھونس کے آزادانہ ماحول میں اپنی ذمہ داریاں ادا کر سکے۔ اس بات میں کسی کو شبہ نہیں ہونا چاہیے کہ صرف خودمختار پراسیکیوشن سروسز کے ذریعہ ہی انصاف کے حصول کو ممکن بنایا جا سکتا ہے۔ فی الوقت ایسا نہ ہونے کی وجہ سے انصاف کی راہ میں رکاوٹیں سامنے آتی ہیں جس سے عوام کے بنیادی حقوق اور شہری آزادیاں متاثر ہوتی ہیں۔

اس عمومی اتفاق رائے کا اظہار 5 مارچ کو نیٹ ورک کے زیر اہتمام منعقدہ ایک ورکشاپ میں کیا گیا۔ ورکشاپ میں کئی ممتاز وکلا اور نجی سطح پر قائم غیر منافع جاتی تنظیموں کے نمائندوں کے علاوہ عدلیہ اور صوبائی حکام نے بھی شرکت کی۔

''صحیح ''انصاف میں پراسیکیوشن کی اہمیت پر روشنی ڈالتے ہوئے سپریم کورٹ بار ایسوسی ایشن کے صدر قاضی جمیل نے کہا کہ بعض ممالک میں انسانی حقوق کے معاملہ میں اٹارنی برانچ عدالتوں کی معاونت کرتی ہیں۔ سابق انسپکٹر جنرل پولیس وجاہت لطیف کے مطابق خودمختار پراسیکیوشن کی صورت میں عدالتیں صحیح سمت میں کام کر سکتی ہیں جبکہ سپریم کورٹ کے سنیئر وکیل امتیاز شیخ کے مطابق موجودہ پراسیکیوشن سروسز پاکستان کے آئین سے مطابقت نہیں رکھتیں۔ پولیس کی ایک اضافی ایجنسی ہونے کی وجہ سے وہ فی نفسہٖ پولیس کے تیار کردہ کیس کو درست ثابت کرنے کی کوشش کرتی ہیں۔ اس عمل میں وہ ایسے جرائم کی بھی مرتکب ہو سکتی ہیں کہ انصاف کا حصول ناممکن ہو جائے۔ انہوں نے اپنی گفتگو میں اقوام متحدہ کی قراردادوں اور جرائم سے اجتناب اور مجرموں کے ساتھ سلوک کے معاہدے کا بھی حوالہ دیا جس پر پاکستان دستخط کر چکا ہے۔ انہوں نے یاد دلایا کہ اس معاہدے کے تحت وہ اس بات کا پابند ہے کہ وہ آزاد اور خودمختار پراسیکیوشن سروس قائم کرے تا کہ آزادانہ، شفاف اور غیر جانبدارانہ ٹرائل کا انعقا ممکن ہو سکے۔

اپنی گفتگو میں قانون کی پروفیسر مصباح صبوحی نے اس بات پر زور دیا کہ پراسیکیوٹنگ سٹاف کے کردار اور پیشہ وارانہ دیانت داری پر خصوصی توجہ دی جائے۔ علاوہ ازیں انتخاب کے طریقہ کار پر بھی کڑی نظر رکھی جائے اور پراسیکیوٹر جنرل کی مدتِ ملازمت کو تحفظ دیا جائے۔

ورکشاپ کے دوران درج ذیل سفارشات سامنے آئیں:

◄ ایک آئینی انتظام کے تحت IPS کو ایک مرکزی نظام کے ساتھ منسلک کر کے اُسے ضروری اختیارات اور وسائل فراہم کیے جائیں۔ اسی نظام کے تحت نگرانی اور جائزہ (Monitoring and Evaluation) کا بھی ایک خصوصی انتظام وضع کیا جائے تا کہ وہ IPS کی کارکردگی کو جانچنے کے ساتھ ساتھ اس کے احتساب کی ذمہ داری بھی پوری کر سکے۔

۳۔ ملکی قوانین کی روشنی میں کسی مخصوص شخص پر عوامی مفاد میں مقدمہ چلایا جائے یا نہ، اس کا فیصلہ کرنے کا اختیار حکومت کے پاس نہیں بلکہ اس سروس کے پاس ہو۔

پاکستان کے عوامی نظام میں جس بڑے پیمانے پر خرابیاں پائی جاتی ہیں اس کا مداوا اکیلے IPS کے ذریعہ ممکن نہیں۔ تاہم یہ بات پورے وثوق سے کہی جا سکتی ہے کہ IPS زوال زدہ عدالتی نظام کی درستگی میں ایک اہم کردار ادا کر سکتا ہے۔

اس تناظر میں دی نیٹ ورک۔ صارفین کے تحفظ کا ادارہ کی طرف سے اسلام آباد میں آزاد پراسیکیوشن سروس پر منعقدہ ورکشاپ ایک بڑا بروقت قدم تھی۔ (ورکشاپ کی رپورٹ اس شمارے میں شامل ہے)۔ اس ورکشاپ میں نجی شعبے میں کام کرنے والی تنظیموں کے نمائندوں، ممتاز وکلاء، پراسیکوٹرز اور کئی اعلی عدالتی و صوبائی حکام نے شرکت کی۔ شرکاء نے سماجی شعبہ میں ایک انتہائی اہم لیکن اب تک نظر انداز کردے جانے والے اس موضوع پر بڑی تفصیل سے غور و خوض کیا۔

صوبہ سرحد نے حال ہی میں منظور کیے گئے پراسیکیوشن سروس ایکٹ 2005 پر عمل درآمد شروع کر دیا۔ ماہنامہ انصاف اپنے اگلے کسی شمارے میں اس ایکٹ اور اُس پر عمل درآمد کے حوالے سے ایک تجزیاتی رپورٹ شائع کرے گا۔ مدیر

پولیس آرڈر 2004ء: اصل مقاصد سے روگردانی

پولیس آرڈر 2002ء میں حالیہ ترامیم سے پولیس کے کردار میں سیاسی مداخلت کا دوبارہ آغاز ہو گیا ہے جس سے اس کے پیشہ ورانہ کردار کو زک پہنچی ہے۔

26 نومبر کو حکومت نے پولیس آرڈر 2002ء میں کچھ ترامیم متعارف کروا کر ایک نیا آرڈی ننس بنام پولیس آرڈر (ترمیم شدہ) 2004ء نافذ کیا۔ اس نئے آرڈی ننس کا اگر بنظر غائر جائزہ لیا جائے تو یہ حقیقت کھل کر سامنے آتی ہے کہ یہ ترامیم سابقہ آرڈی ننس کی بنیادی روح اور مقصد کے ہی منافی ہیں۔ یاد رہے کہ سابقہ آرڈی ننس جاری کرتے ہوئے پیش نظر بنیادی مقصد یہ تھا کہ اس ادارہ کو سیاسی مداخلت سے پاک کر کے اسے عوام دوست، جواب دہ اور انسانی حقوق کا احترام کرنے والا ادارہ بنایا جاسکے۔

پولیس آرڈر 2002ء میں نئی ترامیم درج ذیل تبدیلیوں کی صورت میں سامنے آئی ہیں:

عوامی نگرانی کے نظام میں تبدیلی

پولیس آرڈر 2002ء کے تحت صوبائی پبلک سیفٹی کمیشنز (PSCs) میں حکومت اور حزب اختلاف دونوں کو برابر کی نمائندگی حاصل تھی۔ تاہم نئی ترامیم کے نتیجہ میں ان کمیشنوں کی ہیئت ترکیبی میں بنیادی تبدیلی لا کر حکومتی اراکین کی تعداد میں یکدم اضافہ کر دیا گیا ہے۔ چنانچہ اب ہر ضلعی پبلک سیفٹی کمیشن قومی یا صوبائی اسمبلیوں کے تین ارکان کے علاوہ ضلع کونسل کے تین ارکان اور ایک خصوصی پینل کے منتخب کردہ تین آزاد ممبران پر مشتمل ہوا کرے گا۔ اس تبدیلی سے پولیس کو عوامی نگرانی میں لانے کے تصور کو نہایت بری طرح زک پہنچی ہے۔

صوبائی انتخابی پینل میں تبدیلی

نئی ترامیم کے تحت صوبائی سطح پر انتخابی پینل میں بھی تبدیلی کر دی گئی ہے۔ سابقہ آرڈی ننس کے تحت ان پینلوں میں صوبائی چیف جسٹس شامل ہوتے تھے لیکن اب ان کی جگہ یہ صوبائی محتسب، چیئرمین صوبائی پبلک سروس کمیشن اور وزیراعلیٰ کے مقرر کردہ ایک نمائندے پر مشتمل ہوگا۔ یہاں یہ بات دہرانے کی ضرورت نہیں کہ تبدیل شدہ صورت حال میں ان انتخابی پینل کی داخلی خودمختاری نہایت بری طرح متاثر ہوگی کیونکہ تینوں ممبران حکومت کے اپنے مقرر کردہ ہوں گے۔

پبلک سیفٹی کمیشنز (PSCs) اور پولیس کمپلینٹ اتھارٹی کا ادغام

پولیس کی طرف سے عوام کے ساتھ زیادتیوں کی شکایات کے ازالہ کے لیے پولیس آرڈر ۲۰۰۲ء کے تحت پولیس کمپلینٹ اتھارٹی کا قیام عمل میں لایا گیا تھا۔ نئے نظام کے تحت اسے ختم کر کے اس سے متعلقہ امور کو صوبائی اور ضلعی پبلک سیفٹی کمیشنوں (PSCs) کے سپرد کر دیا گیا ہے۔ دوسرے الفاظ میں عوامی شکایات کے ازالہ سے متعلقہ امور اب ایک ہی ادارہ کے دائرہ کار میں شامل کر دیے گئے ہیں جس کے ممبران کی اکثریت حکومتی اراکین پر مشتمل ہوگی۔ اسی طرح PSCs کو اپنی ان ذمہ داریوں کی انجام دہی کے لیے ضروری اختیارات بھی حاصل نہیں ہوں گے۔ چنانچہ یہ بات بلا کسی خوف تردید کہی جا سکتی ہے کہ ان ترامیم کی وجہ سے پولیس پر عوامی نگرانی کا تصور بری طرح متاثر ہوا ہے کیونکہ اب اس ادارہ میں تینوں ممبران صوبائی حکومت کے مقرر کردہ ہوں گے۔

ناظم اور ضلعی پولیس افسر (DPO) کے درمیان تعلق کی نوعیت

لوکل گورنمنٹ آرڈی ننس 2001ء کے تحت ناظم ضلعی پولیس افسر کی کارکردگی رپورٹ (جسے ACR بھی کہا جاتا ہے) لکھنے کا مجاز تھا جس کے ذریعہ پولیس کی کارکردگی مقامی سطح پر جانچی جاتی تھی۔ ترمیم شدہ آرڈی ننس اس رپورٹ کی حتمی منظوری کا اختیار صوبائی وزیراعلیٰ کو دیتا ہے۔ اس بنیادی تبدیلی کے نتیجے میں نہ صرف ناظم بلکہ ضلعی حکومت کا کردار بھی کمزور ہو جاتا ہے کیونکہ عملاً پولیس اب صوبائی حکومت کی ہدایات کی پابند ہوگی۔

صوبائی پولیس افسر پر حکومتی دباؤ

ترمیمی آرڈی ننس کے ذریعہ صوبائی پولیس افسر کو بلحاظ عہدہ سیکرٹری بنا دیا گیا ہے جو "وزیراعلیٰ کی ہدایات اور نگرانی میں عملی، انتظامی اور مالی معاملات میں مکمل طور پر خودمختار ہوگا"۔ اس فیصلہ کی وجہ سے صوبائی پولیس افسر اب مختلف صوبائی محکموں کے فراہم کردہ رہنما خطوط پر کام کرنے کا پابند ہوگا جس سے پولیس کو سیاسی مداخلت سے پاک کر کے مقامی سطح پر نگرانی میں لانے کی کوششوں کو دھچکا لگا ہے۔ اسے اس مثال سے بھی سمجھا جا سکتا ہے کہ سیکشن 15(1) کے تحت صوبائی پولیس افسر (PPO) صوبائی حکومت کی منظوری سے ہی محض ضلعی پولیس افسر (DPO) کا تقرر کر سکتا ہے۔ یہ فیصلہ پولیس کو جوابدہ بنانے کے پولیس آرڈر ۲۰۰۲ء کے بنیادی تصور کی ہی نفی ہے۔

تبادلے اور ترقیاں

نئے نظام کے تحت صوبائی پولیس افسر (PPO) کے تقرر کے لیے نیشنل سیفٹی کمیشن کے بجائے وفاقی حکومت، صوبائی حکومتوں کو تین افراد پر مشتمل ایک پینل کی سفارش کیا کرے گی۔ ان ترامیم کے نتیجہ میں صوبائی پولیس افسر کا اختیار محض اتنا ہوگا کہ وہ صوبائی حکومت کی منظوری سے ضلعی پولیس آفسر کا تقرر کرنے کا مجاز ہوگا۔ اس پورے عمل سے بھی پولیس کو سیاست سے پاک کرنے کی کوششوں کو شدنقصان پہنچا ہے۔

ایس ایچ او کو تفتیش کے عمل کا نگران بنانا

مزید برآں نئے پولیس آرڈر کے تحت تھانیدار (SHO) کو تفتیش کے عمل کا نگران بنا دیا گیا ہے۔ اس طرح اس خیال کو پنپنے سے روک دیا گیا ہے کہ نگرانی وحوالات اور تفتیش کے پورے عمل کو ایک دوسرے سے الگ کر دیا جائے تاکہ پولیس کے مختلف شعبے اپنے اپنے دائرہ کار میں خصوصی مہارت حاصل کر سکیں۔

حصول انصاف کا ماہانہ جائزہ

مارچ 2005ء
شمارہ نمبر 3 جلد 1

ایک آزاد اور خودمختار پراسیکیوشن سروس کی ضرورت

ایک آزاد اور خودمختار پراسیکیوشن سروس (IPS) کے قیام کی ضرورت کا سوال مختلف حلقوں میں خاصے عرصے سے زیرِ بحث رہا ہے، جن میں صوبائی اسمبلیاں، بیوروکریسی اور نجی سطح پر قائم سماجی اور انسانی حقوق کی تنظیمیں خاص طور پر قابل ذکر ہیں۔ تاہم موجودہ بحث و مباحثہ دو اعتبار سے خاص طور پر بڑی اہمیت کا حامل ہے:

اولاً! تاریخی طور پر پاکستان کے عدالتی نظام میں پراسیکیوشن کا شعبہ ہمیشہ سے پولیس کی عملداری میں رہا ہے۔ اس جوہری خرابی کی وجہ سے ملک میں ایک عام شہری کو مختلف النوع مسائل کا سامنا کرنا پڑتا ہے جن میں غلط ٹرائل، جھوٹے اور بے بنیاد مقدمے، انصاف کا قتل اور انسانی حقوق کی خلاف ورزیاں وغیرہ شامل ہیں۔

یاد رہے کہ پراسیکیوشن محض ملزم پر عدالت میں فرد جرم ثابت کرنے کا نام نہیں بلکہ اس کا تفتیش اور انصاف کے مجموعی نظام کے ساتھ بڑا گہرا اور بنیادی تعلق ہوتا ہے۔ درحقیقت اس کا بنیادی مقصد ہی یہ ہوتا ہے کہ شہریوں کے مفاد میں انصاف کی سربلندی کو ہمیشہ یقینی بنایا جائے۔ یہ عمل چھان پھٹک کے ذریعہ بڑے اور خطرناک مجرموں کو بے گناہ یا جھوٹے مجرموں سے الگ کر دیتا ہے۔ دوسرے الفاظ میں یہ عدالتوں کے لیے انصاف کے ساتھ فیصلہ کرنے کے عمل میں معاون ثابت ہوتا ہے۔

فی الوقت عدالتی نظام میں پائی جانے والی جن بنیادی خرابیوں کی وجہ سے بڑے مجرم بچ نکلتے ہیں جبکہ معصوم اور کمزور افراد کو تکالیف کا سامنا کرنا پڑتا ہے ان میں سے ایک بڑی خرابی مروجہ پراسیکیوشن نظام ہے۔ چنانچہ ضرورت اس بات کی ہے کہ اس نظام میں پائی جانے والی خرابیوں کو اولین فرصت میں دور کیا جائے۔

ثانیاً! پاکستان میں نظام انصاف اس وقت مکمل طور پر ٹوٹ پھوٹ کا شکار ہو جاتا ہے۔ عوام پولیس اور عدالتوں دونوں سے مایوس ہو چکے ہیں جس کے باعث ان کے پاس اب صرف دو ہی راستے بچے ہیں۔ یعنی یا تو انصاف کو خرید لیا جائے یا پھر دوسری صورت میں عدالت سے باہر انصاف حاصل کیا جائے جس میں کئی عوامل جیسے طاقت، دولت اور سماجی دباؤ اور اثر و رسوخ وغیرہ کا بڑا گہرا عمل دخل ہوتا ہے۔ حالیہ عرصہ میں فوجداری نظام میں اصلاحات جو بھی کوششیں کی گئی ہیں اُن کا بنیادی ہدف پولیس اصلاحات ہی رہی ہیں جبکہ پراسیکیوشن کو خاطر خواہ توجہ نہیں مل سکی۔ یہی وجہ ہے کہ عدالتی پراسیکیوٹرز اب تک ناکافی عملہ، وسائل کی کمی اور تربیت کے فقدان کا شکار ہیں۔

چنانچہ ضرورت اس بات کی ہے کہ عدالتی نظام میں اصلاحات کے لئے ایک آزاد اور خودمختار پراسیکیوشن سروس کا قیام عمل میں لایا جائے جسے انتظامی، آپریشنل اور مالیاتی خودمختاری حاصل ہو۔ علاوہ ازیں اسے معقول معاوضہ پر ماہر اور بہترین تربیت یافتہ پبلک پراسیکیوٹرز کی خدمات بھی میسر ہوں۔ اس سروس کا ذمہ دار پراسیکیوٹر سیکرٹری جنرل ہو جس کا انتخاب پیشہ ورانہ مہارت اور دیانت داری کے اصول پر ہو اور اس کی مدتِ ملازمت کو آئینی تحفظ بھی حاصل ہو۔ اس کے ساتھ ساتھ اس بات کو بھی بہرصورت یقینی بنایا جائے کہ یہ سروس عوام کے سامنے مکمل طور پر جوابدہ ہو۔

ایک وسیع تناظر میں حکومت کے کنٹرول میں ہونے کے باوجود اس سروس کو داخلی طور پر درج ذیل آزادیاں حاصل ہوں:

۱۔ خود مختار اور آزاد پراسیکیوٹر سروس سیاست دانوں اور بیوروکریسی کی مداخلت سے مکمل طور پاک ہو۔

۲۔ حکومت کا اس ادارے سے رابطہ طے شدہ قواعد کے عین مطابق ہو نہ کہ صوابیدی اختیارات کے استعمال کے ذریعے جو اختیارات کے ناجائز استعمال پر منتج ہوتا ہے۔ دوسرے الفاظ میں یہ سروس حکومت کے باضابطہ طور پر نافذ کیے گئے قوانین کے مطابق عوامی مفادات کے نگران کے طور پر کام کرتی ہو۔

اس نیوز لیٹر کی اشاعت ایشیائی ترقیاتی بینک کی مالی معاونت سے ممکن ہوئی ہے۔ اس نیوز لیٹر میں بیان کی گئی آراء مُصنفین اور مدیران کی ہیں جن سے ایشیائی ترقیاتی بینک کا متفق ہونا ضروری نہیں۔

"ایک آزاد معاشرہ میں ریاست شہریوں کے باہمی معاملات کے انصرام کی ذمہ دار نہیں ہوتی بلکہ اس کے ذمہ اس پورے عمل کے دوران انصاف کی حقیقی سربلندی کو یقینی بنانا ہوتا ہے۔"

والٹر لپمین

فہرست

■ ایک آزاد اور خودمختار پراسیکیوشن سروس کی ضرورت
■ پولیس آرڈر 2004ء: اصل مقاصد سے روگردانی
■ پولیس کو روزنامچوں میں تبدیلی سے روکا جائے
■ فوجداری نظام انصاف میں بہتری کے لیے خودمختار پراسیکیوشن سروس قائم کی جائے: ماہرین
■ ملک میں اطلاعات تک رسائی (FOI) کا زیادہ بہتر قانون نافذ کیا جائے: قانون دانوں اور سول سوسائٹی نمائندوں کا مطالبہ

ماہنامہ انصاف
دی نیٹ ورک برائے تحفظ صارفین
A-40، رمضان پلازہ،
جی نائن مرکز، PO باکس 2563،
اسلام آباد، پاکستان
E-mail:
monthlyinsaaf@insaaf.org.pk
website: www.insaaf.org.pk