بریفنگ پیپر
برائے پاکستانی اراکین پارلیمنٹ

پلڈاٹ
اگست 2003

5
بریفنگ پیپر نمبر

جمہوریت اور جمہوری اداروں کے استحکام کیلئے کوشاں

مقامی حکومتوں کا نظام

www.pildat.org

پلڈاٹ
پاکستان انسٹیٹیوٹ آف
لیجسلیٹو ڈویلپمنٹ
اینڈ ٹرانسپیرنسی

بریفنگ پیپر نمبر 5

پلڈاٹ

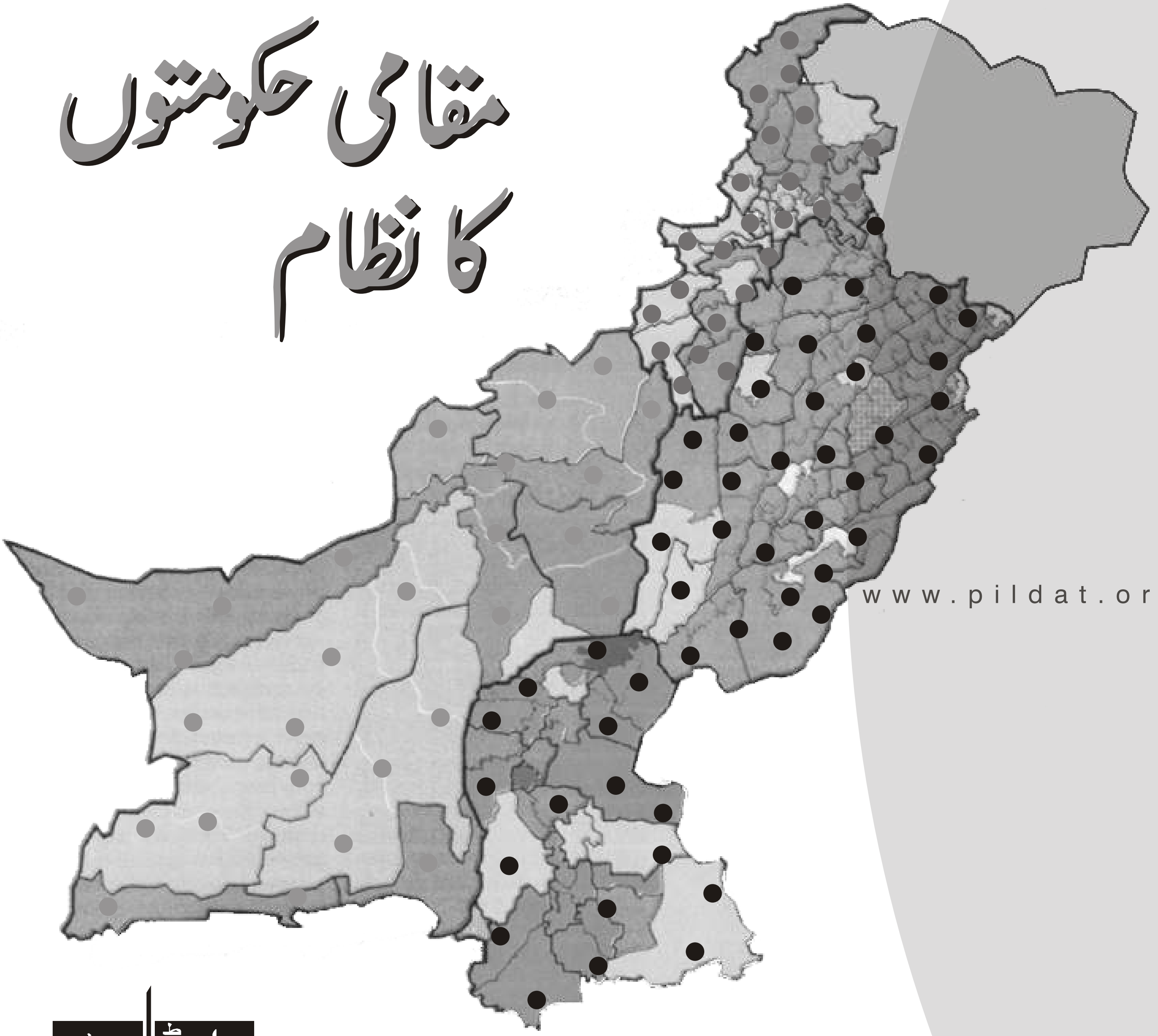
اگست 2003

بریفنگ پیپر

برائے پاکستانی اراکین پارلیمنٹ

جمہوریت اور جمہوری اداروں کے استحکام کیلئے کوشاں

مقامی حکومتوں کا نظام



www.pildat.org

پلڈاٹ
پاکستان انسٹیٹیوٹ آف
لیجسلیٹو ڈویلپمینٹ
اینڈ ٹرانسپیرینسی

مندرجات

پیش لفظ

1-مقامی حکومتوں کا نظام 05
1.1-مقامی حکومتوں کے نظام کی ضرورت کیوں ہے؟ 05
2-تاریخی پس منظر 05
3-پاکستان کا موجودہ مقامی حکومتوں کا نظام اور سابقہ بلدیاتی نظام سے اس کا تقابل 06
3.1-مقامی حکومتوں کا صوبائی کمیشن (سیکشن 131) 06
3.2-صوبائی مالیاتی کمیشن (سیکشن 120-A) 07
3.3-شہریوں کے کمیونٹی بورڈ (سیکشن 98) 07
3.4-ضلع مشاورتی کمیٹی (سیکشن 140) 07
3.5-ضلعی محتسب (سیکشن 134) 07
4-فلپائن سے تقابل 07
5-موجودہ مسائل اور ان کے ممکنہ حل 07
5.1-امن و امان اور پولیس پر کنٹرول 07
5.2-ڈسٹرکٹ پولیس سیفٹی کمیشن (سیکشن 37 تا 48) 08
5.3-قومی و صوبائی پولیس سیفٹی کمیشن (سیکشن 73 تا 96) 08
5.4-فوجداری انصاف کی ضلعی رابطہ کمیٹی (سیکشن 109 تا 111) 08
5.5-وفاقی و صوبائی پولیس اتھارٹیز برائے شکایات (97 تا 106) 08
5.6-شہریوں اور پولیس کی رابطہ کمیٹیاں 08
5.7-مقامی حکومتوں کی کارکردگی کی مانیٹرنگ 08
5.8-ضلعی مشاورتی کمیٹیوں میں اراکینِ قومی و صوبائی اسمبلی کا کردار 09
5.9-اداروں کا قیام 09
5.10-وفاقی حکومت سے صوبائی حکومتوں کو اختیارات کی منتقلی 09
5.11-مشکلات کا خاتمہ 09
5.12-صوبائی سیکرٹریٹ کی تنظیم نو 09
5.13-میونسپل پولیس 09
5.14-تربیت 09
6-حاصل کلام 09

پیش لفظ

مقامی حکومتوں کے نظام پر یہ بریفنگ پیپر اس غرض سے تحریر کیا گیا ہے کہ اراکینِ اسمبلی کو موجودہ ضلعی حکومتوں کے نظام اور آزادی سے پہلے سے نافذ بلدیاتی نظام سے اس نئے نظام تک کے سفر کے تدریجی مراحل سے روشناس کرایا جائے۔

برصغیر میں مقامی حکومتوں کے نظام کا تصور اتنا ہی پرانا ہے جتنا اس خطے میں جمہوری نظام۔ قدیم بادشاہی نظام کے خاتمے کے بعد جب برصغیر پر انگریزوں نے قبضہ کیا تو اپنی تمام تر نوآبادیاتی ذہنیت کے باوجود اپنے جمہوری پس منظر کی وجہ سے وہ عوام کے مقامی مسائل کے حل کے لئے خود انہیں اختیارات دینے کے لئے کسی نہ کسی صورت میں کوشاں رہے۔ 1867ء، 1883ء، 1884ء اور 1911ء میں بلدیاتی نظام کی جو صورتیں غیر ملکی آقاؤں نے برصغیر میں متعارف کرائیں وہ اگرچہ اپنی جوہری حیثیت کے اعتبار سے بہت محدود تھیں لیکن وہ مستقبل کے ترقی یافتہ بلدیاتی نظام کی بنیاد بنیں۔

پاکستان کے سلسلہ میں یہ بڑی عجیب حقیقت ہے کہ یہاں جب بھی بلدیاتی حکومتیں قائم ہوئیں وہ فوجی ادوار میں قائم ہوتی رہیں اور جمہوری ادوار میں غیر منتخب لوگوں کے ذریعے ہی بلدیاتی اداروں کا نظام چلایا جاتا رہا۔ تاہم قدیم بلدیاتی نظام، منتخب لوگوں کے ذریعہ ہو یا غیر منتخب بیوروکریسی کے ذریعے دونوں طرح سے عوام کے مسائل کے حل میں ناکام رہا۔ اس کی وجوہ بہت زیادہ ہیں اور یہاں ان کے ذکر کا محل نہیں۔

1999ء میں برسراقتدار آنے والی حکومت نے مقامی حکومت کے جدید بین الاقوامی تصورات سے ہم آہنگ ضلعی حکومتوں کا نظام نافذ کیا جس میں ضلعی انتظامیہ کا پرانا نظام ختم کر کے ترقیاتی کے ساتھ ساتھ تمام تر انتظامی اور مالی اختیارات بھی ضلعی حکومت کو سونپ دیے۔ یہ نیا نظام ابھی اپنے ابتدائی مراحل میں ہے اور تجربہ سے ہی پتہ چل سکے گا کہ اس سے جو توقعات وابستہ کی گئیں ہیں ان پر یہ کس حد تک پورا اترتا ہے۔

پلڈاٹ ان تمام افراد اور اداروں کا شکریہ ادا کرتا ہے جنہوں نے اس بریفنگ پیپر کی تیاری کے لئے وقت نکالا اور ہمارے ساتھ عملی تعاون کیا۔ اس کے ساتھ ہی ہم اپنے قارئین یعنی قومی اور صوبائی اراکینِ اسمبلی کی رائے اور مشورے کے منتظر ہیں کیونکہ ان کی توجہ اور تعاون سے ہی ہم جمہوریت اور جمہوری اداروں کی تقویت کے مشن میں کامیاب ہوں گے۔

لاہور

23 اگست 2003ء

1- مقامی حکومتوں کا نظام

1.1- مقامی حکومتوں کے نظام کی ضرورت کیوں ہے؟

دنیا بھر کے جمہوری ممالک میں مقامی حکومتوں کے نظام کا نظریہ جمہوری نظام کا جزو لاینفک ہے۔ اس کے اہم نتائج میں منتخب عوامی نمائندوں کو اختیارات دینا اور اختیارات کو نچلی سطح تک کے منتخب اداروں تک پھیلانا شامل ہیں۔ اس کے مقاصد میں شہریوں کی شکایات کا ان کی دہلیز پر ازالہ کرنا، خدمات کی زیادہ تیزی سے فراہمی، طاقت کے ارتکاز کے اداروں کا خاتمہ اور شفاف عمل کے ذریعہ بدعنوانیوں میں کمی شامل ہیں۔

پس پردہ یہ فکر کارفرما ہے کہ منتخب عوامی اداروں کو اختیارات سے مسلح کرنے اور وسائل مہیا کرنے سے وہ غیر منتخب نوکر شاہی کے اداروں کی نسبت بہتر کارکردگی کا مظاہرہ کریں گے۔

2- تاریخی پس منظر

برصغیر میں بلدیاتی نظام کا آغاز پنجاب میونسپل ایکٹ 1867ء کے نفاذ سے ہوا۔ ڈسٹرکٹ بورڈ ایکٹ 1883ء کے تحت دیہی عوام کے لئے ضلع کی سطح پر ڈسٹرکٹ بورڈ اور تحصیل کی سطح پر تحصیل بورڈ قائم کئے گئے۔ پنجاب میونسپل ایکٹ 1884ء کے تحت انتخابات کے ساتھ ساتھ نامزدگیوں کا عنصر متعارف کرایا گیا۔ میونسپل ایکٹ 1911ء کے ذریعہ قوانین کو مزید آزادانہ بنایا گیا۔ 1922ء پنجاب قصبات ایکٹ نافذ کیا گیا۔ صوبہ میں امپروومنٹ ٹرسٹ کے قیام کے لئے پنجاب سمال ٹاؤنز (قصبات) امپروومنٹ ایکٹ 1922ء منظور کیا گیا۔ گورنمنٹ آف انڈیا ایکٹ 1935ء کے تحت صوبائی خودمختاری متعارف کرائے جانے کے بعد سٹی آف لاہور کارپوریشن ایکٹ 1941ء منظور کیا گیا۔

1947ء میں پاکستان کو ایک ایسا نوآبادیاتی نظام حکومت ورثے میں ملا جس کی جڑیں برطانوی راج سے متاثر جاگیرداری نظام میں پیوستہ تھیں۔ اس کے دو بنیادی مقاصد تھے۔ مالیہ اراضی کی وصولی اور فوجی بھرتی، اختیارات چند ہاتھوں میں مرکوز تھے اور اختیارات کی نچلی سطح تک کے منتخب نمائندوں میں تقسیم کی کوئی سنجیدہ کوشش نہ کی گئی۔ 1956ء، 1962ء اور 1973ء کے دساتیر میں بلدیاتی نظام کی حیثیت باہم مختلف رہی۔

1956ء میں مملکت کی تیسری سطح کو ''بلدیاتی اتھارٹیز'' کا نام دیا گیا تھا جو 1935ء کے انڈیا ایکٹ سے قدرے بہتر صورت تھی۔ تاہم 1962ء کے آئین میں صرف دو سطحوں کا ذکر تھا یعنی مرکزی حکومت اور صوبائی حکومتیں۔

1962ء کے آئین میں انڈیا ایکٹ 1935ء اور 1956ء کے آئین سے قطعی مختلف طریق اپنایا گیا اور ہر صوبے کے لئے ایک انتخابی کالج کا تصور پیش کیا گیا۔ یہ انتخابی کالج صدر مملکت کا انتخاب کرتا تھا۔ ہرچند کہ بلدیاتی ادارے صدر مملکت کے انتخابی کالج کی حیثیت سے بہت اہمیت کے حامل تھے، یہ نظام صوبائی حکومتوں کے ماتحت رہا۔ کمشنر اور ڈپٹی کمشنر ان اداروں کی کنٹرولنگ اتھارٹی تھے۔

1973ء کے آئین میں مملکت کی تیسری سطح کو بحال کر دیا گیا اور یہ الفاظ استعمال کئے گئے ''وفاقی حکومت، پارلیمنٹ، صوبائی حکومت، صوبائی اسمبلی اور ایسے بلدیاتی اور دیگر ادارے جنہیں قانون کے تحت ٹیکس یا محصول نافذ کرنے کا اختیار دیا جائے''۔ پنجاب میں پاکستان پیپلز پارٹی کے سربراقتدار آنے کے بعد ''پنجاب پیپلز لوکل گورنمنٹ آرڈیننس 1972ء'' جاری کیا گیا مگر یہ کبھی نافذ العمل نہ ہو سکا۔ بالآخر ''پنجاب لوکل گورنمنٹ ایکٹ 1975ء'' منظور کر لیا گیا مگر پیپلز پارٹی کے دور حکومت میں بلدیاتی انتخابات نہ ہو سکے تاہم بلدیاتی حکام کے ذریعہ کچھ ترقیاتی کام جاری رہے۔

1977ء میں مارشل لاء کے نفاذ کے بعد 1979ء میں ''پنجاب لوکل گورنمنٹ آرڈیننس'' کے نفاذ تک بلدیاتی اداروں کا نظام ایڈمنسٹریٹروں کے ذریعہ چلایا جاتا رہا۔ اس آرڈیننس کے تحت 1979ء، 1983ء، اور 1991ء میں چار مرتبہ بلدیاتی انتخابات ہوئے۔

3- پاکستان کا موجودہ مقامی حکومتوں کا نظام اور سابقہ بلدیاتی نظام سے اس کا تقابل

بلدیاتی اداروں کو مملکت کے باضابطہ حصہ کے طور پر کبھی بھی قانونی جواز نہ دیا گیا اور صوبائی حکومتیں بلدیاتی نظام چلانے کے لئے اپنے اپنے محکمہ بلدیات کے ذریعہ قواعد وضوابط کا اجرا کرتی رہیں۔ بلدیاتی اداروں کا درجہ گھٹا کر انہیں معمول کی نوکر شاہی اور مقامی مطالبات کے مابین خلا کو پر کرنے کے لئے عملاً ایک تتمہ کی حیثیت دے دی گئی۔

''جیسے ہی صوبائی اور مقامی سطح پر حکومت کے موثر ہونے میں کمی آئی بلدیاتی نظام ناکارہ ہوگیا''۔ (بلدیاتی نظام کے لئے این آر بی کا مجوزہ نظام صفحات 10، 11)
1990ء کے عشرے میں منتخب حکومتیں وجود میں آئیں اور سیاسی محاذ آرائی کی وجہ سے کوئی حکومت بھی اپنی میعاد پوری نہ کرسکی۔ اس دوران باری باری برسراقتدار آنے والی جماعتوں کی طرف سے ایک دوسرے پر لگائے جانے والے شدید کرپشن کے الزامات اور جوابی الزامات عام سننے میں آتے رہے۔ ان حکومتوں کے سربراہ پرائیویٹ اجلاسوں میں اعتراف کرتے رہے کہ ملکی معیشت کا بھٹہ بیٹھ چکا ہے اور ملک دیوالیہ پن کے دہانے پر ہے۔ اس سلسلہ میں بھی مالی اور معاشی بدنظمی کی ذمہ داری اس دور کے حکمران اور سابق حکمران ایک دوسرے پر عائد کرتے رہے۔
12 اکتوبر 1999ء کو فوجی حکومت نے اقتدار سنبھالا اور اس وقت کے چیف ایگزیکٹو جنرل پرویز مشرف نے اپنے مندرجہ ذیل سات نکاتی ایجنڈے کا اعلان کیا۔

- قومی اعتماد اور حوصلے کی تعمیر نو۔
- وفاق کا استحکام
- بین الصوبائی کشیدگی کا خاتمہ اور قومی اتحاد کی بحالی۔
- معیشت اور سرمایہ کاروں کے اعتماد کی بحالی۔
- ریاستی اداروں میں سیاسی مداخلت کا خاتمہ۔
- نچلی سطح تک اختیارات کی تقسیم۔
- وسیع پیمانے پر بےلاگ احتساب۔

مقامی حکومتوں کے نظام کی تعمیر نو قومی تعمیر نو کے عمل میں مرکزی حیثیت کی حامل تھی کیونکہ عوام کے روزمرہ مسائل زیادہ تر اسی سطح پر حل کئے جاتے ہیں۔

نئے نظام نے ملک میں 158 سال سے رائج ضلعی انتظامیہ کی جگہ لے لی۔ ڈپٹی کمشنر اور اسسٹنٹ کمشنر کے عہدے ختم کردیئے گئے تاکہ منتخب عوامی نمائندے ضلع کے امور کو اپنے رائے دہندگان کی امنگوں کے مطابق چلاسکیں۔ انتظامی یونٹ کے طور پر ڈویژن کا خاتمہ کردیا گیا۔ نئے نظام میں شہریوں کو یہ حق دیا گیا کہ وہ اپنے منتخب نمائندوں کے ذریعہ مقامی ترقی میں حصہ لیں۔ علاقے کی ترقیاتی ترجیحات کا تعین کریں اور سرکاری ملازمین کی کارکردگی کی نگرانی کریں۔ اب تک نظر انداز کئے گئے طبقوں مثلاً خواتین، کسانوں، مزدوروں اور اقلیتوں کو کونسلوں میں نمائندگی دی گئی ہے۔

ہر علاقہ کے لئے ایک مقامی حکومت تشکیل دی گئی جس میں یہ شامل ہیں:۔

- ضلع یا سٹی ڈسٹرکٹ پر مشتمل ضلعی حکومت اور ضلع کونسل۔
- تحصیل/ ٹاؤن میونسپل انتظامیہ اور تحصیل/ ٹاؤن کونسل۔
- یونین کی سطح پر یونین انتظامیہ اور یونین کونسل۔

ضلع حکومتوں اور تحصیل/ ٹاؤن انتظامیہ کے دوائر کار الگ الگ کرکے انہیں مخصوص ذمہ داریاں سونپی گئی ہیں۔

لوکل گورنمنٹ قوانین کے ذریعے ضلعی ناظم، ضلع کونسل اور ضلعی دفاتر پر مشتمل ضلعی انتظامیہ کے ادارے قائم کئے ہیں۔ ضلعی دفاتر ایگزیکٹو ڈسٹرکٹ افسروں کی نگرانی میں قائم کئے گئے ہیں اور ڈسٹرکٹ کوآرڈینیشن آفیسران میں رابطہ کے ذمہ دار ہیں۔ مزید برآں کچھ اور اہم اداروں کا قیام عمل میں لایا گیا ہے جن کی تفصیل درج ذیل ہے۔ ان میں سے بیشتر نے ابھی موثر طور پر کام شروع نہیں کیا ہے۔ اختیارات کی تقسیم کے منصوبہ پر بیشتر تنقید کی وجہ یہی ہے کہ یہ ادارے ابھی قیام پذیری کے عمل سے گزر رہے ہیں:

3.1- مقامی حکومت کا صوبائی کمیشن (سیکشن 131)

صوبائی وزیر بلدیات اس کمیشن کے چیئرمین ہیں یہ مقامی حکومتوں کے سالانہ اور خصوصی معائنے کرے گا، انکوائریاں اور خصوصی آڈٹ کرے گا، مقامی حکومتوں کے مابین یا کسی مقامی اور صوبائی حکومت کے مابین تنازعات طے کرے گا، ڈسٹرکٹ کوارڈی نیشن آفیسر کی طرف سے سیکشن 28 کے ذیلی سیکشن (3) کے تحت بھجوائے

گئے معاملات پر فیصلہ دے گا (یہ وہ امور ہوں گے جن پر ڈسٹرکٹ کوآرڈینیشن آفیسر ضلعی ناظم کے کسی ایسے حکم کے متعلق استعانت طلب کرے گا جو اس کے خیال میں غیر قانونی یا بدنیتی پر مبنی ہو)، حکومت کی طرف سے سیکشن 30 کے ذیلی سیکشن (4) کے تحت بھجوائے گئے معاملے کا جائزہ لے گا (اس کے تحت ضلعی ناظم ڈسٹرکٹ کوآرڈینیشن آفیسر کے تبادلے کی درخواست کرتا ہے)

3.2- صوبائی مالیاتی کمیشن (سیکشن 120-A)

اس کمیشن کا سربراہ صوبائی وزیر خزانہ ہوتا ہے اور اس کے دس ارکان ہوتے ہیں جن میں ضلع ناظم، ایک تحصیل یا ٹاؤن ناظم اور ایک یونین کونسل ناظم شامل ہوتے ہیں۔ فنانس کمیشن کا دائرہ اختیارات فرائض اور اختیارات کچھ یوں ہیں، وسائل کی تقسیم کے لئے فارمولا وضع کرنے سے متعلق گورنر کو سفارشات بھجوانا، حکومت کی طرف سے مقامی حکومتوں کو امدادی گرانٹس دینا، مالیات سے متعلق کوئی دوسرا معاملہ جو گورنر، حکومت یا کسی مقامی حکومت کی طرف سے بھجوایا گیا ہو۔

3.3- شہریوں کے کمیونٹی بورڈ (سیکشن 98)

ہر مقامی علاقہ میں غیر منتخب شہریوں کے گروپ اپنے رضا کارانہ اقدام کے ذریعہ جتنے چاہیں شہریوں کے کمیونٹی بورڈ بنا سکتے ہیں۔

3.4- ضلع مشاورتی کمیٹی (سیکشن 140)

اس کا چیئرمین ضلعی ناظم ہوتا ہے اور یہ نائب ضلع ناظم اور ضلع کے تمام تحصیل ناظموں اور ٹاؤن ناظموں پر مشتمل ہوتی ہے۔

3.5- ضلع محتسب (سیکشن 134)

ضلعی محتسب کا انتخاب ایک سہ رکنی کمیٹی کرتی ہے جو ہائی کورٹ کے ایک جج، پبلک سروس کمیشن کے ایک رکن اور ایڈیشنل چیف سیکرٹری پر مشتمل ہوتی ہے۔ یہ ضلعی حکومت میں عوامی عہدوں پر فائز افراد کی بدانتظامی سے متعلق شکایات پر کارروائی کرے گا۔ یہ شکایات عام شہری بھی کر سکتے ہیں اور ضلعی حکومت کی کسی سطح کا کوئی ملازم بھی۔

4- فلپائن سے تقابل

فلپائن کے مقامی حکومتوں کے نظام سے پاکستان کوئی سبق حاصل ہوتے ہیں۔ فلپائن کی بھی ایک نوآبادیاتی تاریخ ہے۔ اس ملک پر 1565 سے 1898ء تک سپین کی حکومت رہی۔ اس کے بعد یہ ملک امریکہ کی تحویل میں چلا گیا اور 1946ء میں آزاد ہوا۔ فلپائن کے آئین میں اختیارات کی تقسیم اور خود مختاری کو آئینی تحفظ حاصل ہے۔ آئین میں ضلعی حکومت سے متعلق تفصیلی سیکشن ہیں۔ لوکل گورنمنٹ ایکٹ 1991ء میں منظور ہوا۔ ملک میں 80 صوبے 114 ضلعی حکومتیں، 1500 میونسپل کمیٹیاں اور 41,986 بارنگے ہیں جو منتخب نمائندوں کے تحت قائم سب سے چھوٹا حکومتی درجہ ہے۔ ملک میں بتدریج مقامی حکومتوں کا نظام مستحکم ہوا ہے جس کے نتیجہ میں قومی مفاہمت پیدا ہوئی ہے اور عوام کو ان کی دہلیز پر سہولیات پہنچانے کے اس نظام کو معاشرے نے قبول کر لیا ہے۔ مقامی اداروں میں منتخب عوامی نمائندوں کی شرکت اور انتخابات کے عمل کے ذریعہ آبادی کے ایک بڑے حصے میں احساس شراکت سے موثر یکجہتی کو فروغ حاصل ہوا ہے۔

مقامی حکومت کو مالی وسائل کی فراہمی کا نظام متعین اور واضح ہے اور اسی طرح اخراجات کے طریق کار سے متعلق قواعد وضوابط بھی واضح شکل میں موجود ہیں اور پاکستان کے لئے یہ ایک مفید اور قابل تقلید نمونہ ہے۔

5- موجودہ مسائل اور ان کے ممکنہ حل

مقامی حکومت کے منتخب عہدیداروں اور غیر منتخب اہلکاروں نے متعدد اجلاسوں اور اس موضوع پر ہونے والے تربیتی کورسوں کے دوران درج ذیل مسائل اٹھائے ہیں۔ یہ فہرست کسی لحاظ سے بھی جامع نہیں ہے، بلکہ اس میں صرف نمونے کے طور پر مقامی حکومتوں کے نظام اور اس سے منسلک افراد کو درپیش چند چیلنجوں کا اجمالی تذکرہ ہے۔

5.1- امن وامان اور پولیس پر کنٹرول

سب سے زیادہ زیر بحث مسئلہ پولیس پر ضلعی حکومتوں کے کنٹرول کا ہے۔ پولیس اختیارات کی تقسیم کے نظام میں شامل محکموں میں شامل نہیں ہے غالباً اس کی وجہ یہ اندیشے ہیں کہ وسیع اور قاہرانہ اختیارات کی حامل ہونے کی وجہ سے پولیس کو سیاسی

مقاصد یا جانبدارانہ طریقے سے استعمال نہ کیا جائے۔ تاہم پولیس آرڈر 2002ء کے تحت یہ کوشش کی گئی ہے کہ پولیس کی عملی غیر جانبداری برقرار رکھتے ہوئے اسے عوام کے سامنے جوابدہ بنایا جائے۔ اس کے لئے پولیس پر درج ذیل چیک لگائے گئے ہیں۔

امن وامان کے سلسلہ میں ڈسٹرکٹ پولیس آفیسر ضلعی ناظم کو جوابدہ ہے تاہم دوسرے امور مثلاً تفتیش اور اندرونی نظم ونسق کے سلسلہ میں ڈی پی او ضلع ناظم کو جوابدہ نہیں۔ یہ ایک بے ہنگم انتظام ہے لیکن فقید المثال نہیں، کیونکہ اس قسم کا انتظام کئی ملکوں میں پایا جاتا ہے۔ پولیس کو عوامی امنگوں سے ہم آہنگ کرنے کے لئے ڈی پی او پر لازم کیا گیا ہے کہ وہ ضلعی ناظم کے مشورہ سے پولیس کا ایک سالانہ منصوبہ وضع کرے۔ نئے قانون میں ضلعی ناظم سے کہا گیا ہے کہ وہ پولیس سٹیشنوں کا معائنہ کیا کرے تاکہ غیر قانونی حراستوں کا سدباب کیا جا سکے۔ اسے یہ اختیار دیا گیا ہے کہ وہ ضلعی پولیس افسر کو ہدایت کرے کہ غفلت کے مرتکب اور کام میں دلچسپی نہ لینے والے پولیس افسروں کے خلاف کارروائی کی جائے۔ یہ تعلق بہرحال اس وقت تک قائم رہے گا جب تک اس کی افادیت کا پتہ نہیں چل جاتا۔

5.2-ڈسٹرکٹ پولیس سیفٹی کمیشن (سیکشن 37 تا 48)

ضلعی سطح پر ڈسٹرکٹ پولیس سیفٹی کمیشن کو یہ اختیار دیا گیا ہے کہ وہ ضلعی پولیس کی کارکردگی پر نگاہ رکھے اور اس سلسلہ میں ہدایات دے۔

5.3-قومی وصوبائی پولیس سیفٹی کمیشن (سیکشن 73 تا 96)

یہ ادارے پولیس آرڈر 2002ء میں نمایاں ترین ہیں اور ان کا مقصد پولیس پر موثر چیک رکھنا اور پولیس کی، غیر جانبداری کو یقینی بنانا ہے۔ دونوں کمیشنوں کے بارہ بارہ اراکین ہوں گے جن میں سے نصف قومی اسمبلی/صوبائی اسمبلی کے سپیکر کے نامزد کردہ ہوں گے ان میں حزب اقتدار اور حزب اختلاف سے تین تین ارکان ہوں گے جو قائد ایوان اور قائد حزب اختلاف کے مشورے سے نامزد کئے جائیں گے قومی پولیس سیفٹی کمیشن کے فرائض میں سے ایک یہ ہے کہ وفاقی حکومت کو پولیس اور اس سے متعلقہ ایجنسیوں کے سربراہوں کے تقرر کے لئے تین تین افسروں کے پینل کی سفارشات بھیجے اور قبل از وقت تبادلوں کے لئے بھی سفارشات بھیجے۔

5.4-فوجداری انصاف کی ضلعی رابطہ کمیٹی (سیکشن 109 تا 111)

ضلعی پولیس کی کارکردگی پر نگاہ رکھنے کے لئے پولیس آرڈر میں ڈسٹرکٹ اینڈ سیشن جج کی سربراہی میں یہ ایک اور انتظام مہیا کیا گیا ہے۔

5.5-وفاقی وصوبائی پولیس اتھارٹیز برائے شکایات (سیکشن 97 تا 106)

وفاقی اور صوبائی پبلک سروس کمیشنوں کی سفارش پر ان اتھارٹیز کیلئے 6-6 ارکان مقرر کئے جاتے ہیں۔ جب یہ قائم ہو جائیں گی تو یہ پولیس کی زیادتیوں پر ایک مفید چیک ثابت ہوگا۔

5.6-شہریوں اور پولیس کی رابطہ کمیٹیاں

کراچی کی اسی قسم کی کمیٹی کی طرز پر ہر ضلع میں یہ کمیٹیاں بنائی جائیں گی۔

5.7-مقامی حکومتوں کی کارکردگی کی مانیٹرنگ

صوبائی حکومتوں کے پاس ضلعی حکومتوں کے معائنے اور انہیں ہدایات دینے کے وسیع اختیارات ہیں۔ تاہم ضلعی حکومتوں کی مانیٹرنگ کا نظام بہت کمزور ہے اور جب تک موثر چیک کا حامل نظام نہیں لایا جاتا، ضلعی حکومتوں کے نظام کی سالمیت خطرے سے دوچار رہے گی۔ اسی طرح کا انتظام تحصیل کونسلوں اور یونین کونسلوں کی کارکردگی کی مانیٹرنگ کے لئے بھی بہت ضروری ہے۔ ضلعی اور صوبائی حکومتوں کے مابین تنازعات حل کرنے کے لئے صوبائی لوکل گورنمنٹ کمیشنوں کو موثر بنانے کی ضرورت ہے، ان کے علیحدہ سیکرٹریٹ بنائے جانے چاہئیں۔

5.8-ضلعی مشاورتی کمیٹیوں میں اراکینِ قومی وصوبائی اسمبلی کا کردار

سیکشن 140 کے تحت ضلعی مشاورتی کمیٹی ضلعی ناظم کی سربراہی میں قائم ہوگی جس کے ارکان میں ضلعی نائب ناظم اور ضلع کے تمام تحصیل ناظم اور ٹاؤن ناظم شامل ہوں گے۔ اراکین قومی وصوبائی اسمبلی کو ضلعی مشاورتی کمیٹیوں میں شامل کر کے انہیں ترقیاتی اور مشاورتی عمل میں شریک کرنے کے امکانات کا جائزہ لیا جانا چاہیئے۔ ایک اور انتظام یہ ہوسکتا ہے کہ وزیر بلدیات کی سربراہی میں اراکینِ قومی وصوبائی اسمبلی اور ضلع و تحصیل ناظموں پر مشتمل ضلعی مشاورتی بورڈ بنائے جائیں۔

5.9-اداروں کا قیام

لوکل گورنمنٹ آرڈر 2001ء اور پولیس آرڈر 2002ء میں چیک اینڈ بیلنس کا نظام قائم کرنے کے لئے جن اداروں کے قیام کا وعدہ کیا گیا ہے، انہیں فوری طور پر تشکیل دیا جائے۔ اس سلسلہ میں ضروری قواعد بلا تاخیر بنائے جائیں۔

5.10-وفاقی حکومت سے صوبائی حکومتوں کو اختیارات کی منتقلی

ضلعی حکومتوں کا قیام چیف ایگزیکٹو کے سات نکاتی ایجنڈے کے اس نکتہ کی روشنی میں عمل میں لایا گیا کہ ”اختیارات نچلی سطح تک تقسیم کئے جائیں گے“ اب ظاہر ہے کہ اختیارات کی تقسیم ہر سطح پر ہونی چاہیئے، جس طرح صوبائی حکومتوں کے اختیارات ضلعی حکومتوں کو منتقل کئے گئے ہیں اسی طرح وفاق سے بھی بہت سے وہ اختیارات جن کی صوبوں کو منتقلی سے وفاق بے اختیار نہیں ہوتا بلکہ نچلی سطح تک اختیارات تقسیم ہونے سے عوام میں احساس شرکت پیدا ہوتا ہے جو انجام کار وفاق کے استحکام کا موجب بنتا ہے، ایسے تمام اختیارات اور محکمے صوبوں کو منتقل ہونے چاہئیں تبھی ”اختیارات کی تقسیم“ کے تصور کی عملی تصویر سامنے آئے گی۔

5.11-مشکلات کا خاتمہ

آرڈیننس کی شق 197 میں کہا گیا ہے کہ آرڈیننس کے عملی نفاذ میں پیش آمدہ کسی مشکل کو دور کرنے کے لئے صوبائی حکومت کوئی حکم جاری کرسکتی ہے، مگر آئین میں آرڈی ننس کو تحفظ دیا گیا ہے اور اس میں ترمیم بہت مشکل کر دی گئی ہے۔ وفاقی اور صوبائی حکومتوں کی باہمی مشاورت سے اس مسئلے کا کوئی مستقل حل تلاش کیا جانا چاہیئے۔

5.12-صوبائی سیکرٹریٹ کی تنظیم نو

محکمہ کے نئے گروپوں کی تشکیل کی مطابقت سے ہر صوبے کے سیکرٹریٹ کی تنظیم نو کی جانی چاہیئے تا کہ اختیارات کی تقسیم کے منصوبے کی روح کے مطابق کام کیا جا سکے۔ صوبائی حکومتوں میں یہ رجحان بھی دیکھنے میں آیا ہے کہ صوبائی حکومتوں میں ترقیاتی محکموں کے متوازی شعبے قائم کئے جا رہے ہیں۔ (مثلاً ہائی ویز، ہاؤسنگ اینڈ فزیکل پلاننگ، بلدیات وغیرہ) اس کے لئے محکموں کا ایک حصہ صوبائی حکومتوں کے دائرہ اختیار میں رکھا جاتا ہے اور ای ڈی او کو نظرانداز کر کے ڈسٹرکٹ افسروں کو براہ راست احکام جاری کئے جاتے ہیں۔ اس رجحان کی حوصلہ شکنی کی جانی چاہیئے۔
مزید برآں اضلاع کو فنڈ صوبائی فنانس کمیشن کے ایوارڈ کے مطابق بلا تخصیص جاری کئے جانے چاہئیں۔

5.13-میونسپل پولیس

مقامی حکومتوں کو میونسپل پولیس قائم کرنے کی اجازت دینے کا بھی جائزہ لیا جانا چاہیئے۔

5.14-تربیت

مقامی حکومتوں کے اہلکاروں کی (جن کی تعداد ہزاروں میں ہے) منظم پیمانے پر تربیت کا انتظام بھی کیا جانا چاہیئے۔

6-حاصل کلام

مقامی حکومتوں کے نظام اور تصور کی افادیت سے انکار نہیں کیا جا سکتا۔ اس وقت جو مسائل سامنے آرہے ہیں ان کا سبب مقامی حکومتوں کے قانون کا نامکمل نفاذ، قواعد و ضوابط کی عدم موجودگی اور ان سے متعلق معلومات کا فقدان، وضاحت طلب الجھے

ہوئے معاملات، نفاذ کے ناکافی انتظامات اور کنٹرول کی کمی، عمودی تعلق کا فقدان، اہلیت کی کمی اور سیاسی جھگڑے ہیں جو اس صورتحال میں فطری ہیں جب ذاتی مفادات کو خطرات درپیش ہیں۔

صوبائی حکومت اور صوبائی اسمبلیوں کو مقامی حکومت کے نظام کے بارے میں اعتماد میں لیا جانا بہت ضروری ہے۔ صوبائی حکومتوں اور ارکانِ صوبائی اسمبلی سے مکالمے کا آغاز کیا جانا چاہیئے اور اس نظام کی اصلاح اور بہتری کے لئے ان سے مشورہ کیا جانا چاہیئے۔ یہ بھی اہم ہے کہ مقامی حکومتوں کو سیاست میں ملوث نہ کیا جائے تاکہ وہ بلاتفریق اپنے اپنے علاقوں کی خدمت کرسکیں۔

پلڈاٹ

پاکستان انسٹیٹیوٹ آف
لیجسلیٹو ڈویلپمنٹ
اینڈ ٹرانسپیرنسی

91/2۔ای ماڈل ٹاؤن، لاہور۔54700، پاکستان

فون: 3-5854760 (42-92) فیکس: 5854755 (42-92)

ای میل: info@pildat.org یو آر ایل: www.pildat.org