NEWSLETTER ISSUE No. 20 & 21

July - August 2003

LEGISLATIVE WATCH

AURAT PUBLICATION AND INFORMATION SERVICE FOUNDATION

EDITORIAL

During the third and final year of the military government, political and election-related matters took priority over all other issues. Openly becoming a key stakeholder in the political future of the country, the government's laws and policies, particularly during the latter half of the year, focused primarily on consolidating its political control through: securing the continuance of the Chief Executive as President; ensuring a key role for the military in the future political structure of the country; and doing its utmost to ensure the success of favoured parties in the electoral battle.

As a result, the period saw no new initiatives on women's legal rights issues. The government continued its 'hands-off' policy on several of the most critical issues relating to women – the Hudood Ordinances and 'honour' killing – despite the fact that these emerged publicly as key areas of concern during the year. And several processes which had been initiated during the previous two years were abandoned or put in cold storage. These included, most unfortunately, major reforms in substantive Muslim family law, as well as a special law on domestic violence.

However, some processes which had been initiated earlier resulted in concrete measures, which directly or indirectly impacted women. The most important of these related to restoring and enhancing women's legislative representation which, if not entirely in accordance with the demand or official recommendations made, was nevertheless a major step forward. Some amendments, intended to provide relief to women, were also made in the procedure of family courts; the law relating to criminal procedures was amended to address the issue of burn cases; and a new law on human trafficking was also enacted.

The year also saw some important developments at other levels. Civil society organisations revitalised their campaign against the Hudood Ordinances and the National Commission on the Status of Women set up a special committee to examine the laws. Media played a critical role in highlighting incidents of gross violence against women; and the judiciary not only proactively intervened in some cases, but also delivered some landmark decisions on 'honour' killings.

With a new coalition government installed, and several contentious political issues yet to be resolved, the fate of women's legal rights issues in the coming years is still unknown. Most of the political parties have made strong commitments on women's rights in their manifestos. But we can, once again, only hope that they live up to their commitments and that these critical issues are given the priority and serious attention they deserve.

****

DEVELOPMENTS ON WOMEN'S RIGHTS ISSUES DURING THE MILITARY GOVERNMENT'S THIRD YEAR

LEGISLATIVE DEVELOPMENTS

Political Representation: One of the most positive developments during this period was the restoration and enhancement of reserved seats for women in the National and Provincial Assemblies and, for the first time ever, the extension of this reservation to the Senate (through the Legal Framework Order, 2002) . However, the proportion of reservation (about 17.5%) was far lower than 33% demanded by women; and the method of election to the assemblies, based on an indirect proportional representation system, was in total contradiction to the demand for direct elections. Both these demands (33% reservation and direct elections) had also been approved by the official Commission of Inquiry for Women in 1997 and at a national consultation organised by the Ministry of Women's Development in 2001.

The Family Courts (Amendment) Ordinance, 2002, made a number of changes in procedural law, several based on the recommendations of 1997 Report of the Commission of Inquiry for Women. These include: allowing women to consolidate all related matters (e.g. maintenance, dower, custody etc.) into their suit for dissolution of marriage, rather than having to file multiple suits; making it mandatory for a court, in cases of *khula*, to pass a decree for the dissolution of marriage forthwith if no compromise or reconciliation is possible at the pre-trial stage; fixing a six month limit for decision of cases; making provision for interim maintenance in cases; and extending the jurisdiction of family courts to try certain penal offences where a spouse is the victim. However, several recommendations of the 1997 report have not been incorporated.

The Prevention and Control of Human Trafficking Ordinance, 2002, a statute which is of direct concern to women, has some positive components. As opposed

to earlier practice where victims of trafficking were treated as accused persons, one of its stated objectives is to protect and assist the victims. It recognises the role of organised groups in trafficking; provides higher penalties for trafficking of women and children; makes offences non-bailable, non-cognizable and non-compoundable; provides for payment of compensation and expenses to victims, as well as for shelter, food and medical care of unaccompanied children and destitute women.

The Code of Criminal Procedure (Amendment) Ordinance, 2001, provides for immediate reporting of cases of grievous injury by burns to a magistrate; immediate recording of the victim's statement by the Medical Officer, after ensuring that there is no threat or duress, and by the Magistrate; forwarding of the statement to the Sessions Judge and District Superintendent Police for necessary action; acceptance of the statement before the Medical Officer as a dying declaration if the victim dies thereafter. While the amendment does not specifically refer to women, it is obviously based on a 1991 judgment of the Lahore High Court, which had suo moto taken notice of the increasing number of stove burning cases of women. However, it has omitted several directions given in the judgment.

Some representation of women on different bodies, however inadequate, was provided for through some ordinances e.g. the National Training (Amendment) Ordinance, 2002, provides for one woman representative of employers and one of workers to be appointed on the National Board; the Higher Education Commission Ordinance, 2002, provides that at least one of the members appointed to the Commission with a higher education work background must be a woman; and the Law Commission (Amendment) Ordinance, 2002, makes the Chairperson of the NCSW a member of the Law and Justice Commission.

POLICY FOR WOMEN'S EMPOWERMENT

In March 2002, the Ministry of Women's Development brought out its National Policy for Development & Empowerment of Women, a long-standing demand of women's rights organisations. Prepared with help from experts in women's development, it is a fairly comprehensive policy document, covering several areas relating to the social, economic and political empowerment of women. However, differing from the original version prepared by the drafting committee, it: (i) does not even identify discriminatory laws as a problem, merely committing itself to 'removing discrimination through legal reforms'; (ii) only talks about 'declaring honour killings as murder', with no commitment to amend the law; and (iii) despite the recommendations of its own national consultation for 33% legislative representation for women through direct elections, makes no commitment in this regard.

CRITICAL ISSUES NOT ADDRESSED

The government continued to ignore several critical legal rights issues relating to women.

- There was a total refusal to even touch the issue of the Hudood Ordinances of 1979, considered the most derogatory laws in the context of women, despite the massive protest sparked against these laws after the 'stoning to death' sentence handed down in the Zafran Bibi case (discussed later).
- Despite its major public commitments during its first year in power, the government did nothing towards reforming the law to effectively punish those guilty of 'honour' killings of women. And while it reportedly issued a directive that *karo kari* killings be treated as deliberate murder and no leniency shown, the total ineffectiveness of this measure was exposed with the increasing number of cases being reported, as well as the perpetrators continuing to get away with minimal or no penalty.
- Though enactment of a law on domestic violence was a part of the government's Family Protection Project, and some initial effort was made towards drafting legislation in this regard, the matter was abandoned.
- And finally, though it requested women's rights organisations to draft alternative Muslim family law legislation based on the recommendations of the 1997 Inquiry Commission Report, and itself participated in the process, it failed to translate these into law. Objections to several portions of the drafts, particularly those relating to 'consent to marriage' and 'financial rights of divorced wives' came from the Council of Islamic Ideology, the Ministry of Religious Affairs and the Ministry of Women's Development itself!

NCSW RECOMMENDATIONS

- The National Commission on the Status of Women, which had been set up as a permanent statutory body in September 2000, came out with its first annual report in 2002. Amongst other things, it recommended the removal of discrimination from the law of citizenship law e.g. providing that foreign husbands of Pakistani women becomes entitled to citizenship, as in the case of foreign wives of Pakistani men. It also made several recommendations towards strengthening the NCSW e.g. ensuring its independence; enhancing its mandate and powers; and improving the membership selection process. Its future plans included examination of the Hudood Ordinances, family laws and the issue of domestic violence.
- During 2002, the NCSW held a national consultation on the issue of women's legislative representation with government, ex-legislators, women politicians and civil society organisations; and thereafter, endorsed the demand for 33% reservation through direct elections. It also set up a special committee, comprising of constitutional experts, lawyers, Islamic scholars and some NCSW members, to examine the Hudood Ordinances and make recommendations with regard to their reform or repeal.

OTHER RELATED DEVELOPMENTS

On the Hudood Ordinances:

- In April 2002, a court in Kohat, NWFP, handed down a stoning to death sentence to Zafran Bibi, a married woman whose husband was serving a jail sentence. She had alleged rape by her brother-in-law, through which she became pregnant. But in lodging the report, her father-in-law substituted the name of another man in place of his son's. Zafran Bibi later tried to rectify this by naming the real culprit. However, acquitting the male accused, the court held that Zafran Bibi 'had admitted the commission of zina in her statements' and 'coupled with the presence of an illegitimate female child' this amounted to confession.
- The sentence of stoning, only the second one in the country's history (the first one almost 20 years earlier had been reversed), raised an uproar in the country and brought the whole issue of the Hudood Ordinances once again into the limelight. At a demonstration held in Islamabad to protest the sentence and once again demand the repeal of these oppressive laws, the participants, both women and men, were attacked by the police and hauled off to the police station, something that had once again had not happened in almost 20 years.
- However, the reaction to the whole case pushed the Federal Shariat Court into hastily taking up the matter in appeal. Zafran Bibi's husband, brought from jail, accepted that the child was his and Zafran Bibi was acquitted [PLD 2002 FSC 1].
- Soon after, The NCSW set up a special committee, comprising legal experts and Islamic scholars to examine the laws and recommend whether they needed to be repealed or amended.

- Belatedly, the Council of Islamic Ideology, which had never bothered to address the issue despite years of agitation against the laws, also declared its intention of reviewing them.

On the Issue of Gang Rape:

- In June 2002, over a dispute that had arisen, a village panchayat of the Mastoi tribe in Meerwala, Punjab, decided that Mukhtaran Mai, a woman belonging to the Gujjar community, be subjected to rape as punishment for her brother's alleged misdoing. As a result, she was raped by four men in the presence of a large number of villagers. Local police refused to register the case till massive media coverage created pressure. The Supreme Court thereafter took suo moto notice of the case and passed an order directing the conclusion of the case within 3 weeks. Under intense national attention, the special anti-terrorism court in which the trial was being held, sentenced the four rapists to death [Case FIR No. 405/2002 P.S. Jatoi].

On the Custom of *Vani*:

- In a murder case of Mianwali, Punjab, in which the killers had been sentenced to death and their appeals rejected, elders in the area arranged a compromise. In return for being forgiven, the killers agreed to give the victim party eight million rupees, and surrender eight girls in marriage, including four girls under the age of eight. However, due to immediate media coverage, the Governor and the Supreme Court intervened and prevented the deal from going through.
- Soon after, the National Judicial Policy Making Body declared that the custom of *vani* (handing over of women to settle disputes) was un-Islamic; and the Chief Justice of the Supreme Court directed the High Court chief justices to issue instructions to all trial courts to ensure that women were not given as part of a compromise on any issue.

On the Issue of 'Honour' Killing:

- In 2001, in a case of 'honour' killing [PLD 2001 SC 96], the Supreme Court declared that "legally and morally speaking, nobody has any right nor can anybody be allowed to take law in his own hands to take the life of anybody in the name of 'ghairat'. Neither the law of the land nor religion permits so-called 'honour' killings and it amounts to intentional murder (qatl-i-amd). Such iniquitous and vile act is in violation of fundamental rights".
- In 2002, in an appeal against a death sentence for triple murder on the grounds of 'honour', where a compromise had been reached between the parties, the Lahore High Court delivered a landmark judgment [PLD 2002 Lahore 444]. It stated that there was "nothing religious or honourable about these killings but male chauvinism and gender bias at their worst". Holding that such murders represented 'deviant behaviours which are violative of law, negatory of religious tenets and an affront to society', and that a 'a society which fails to effectively punish such offenders becomes privy to it', it rejected the appeal based on the compromise and confirmed the sentence of death.
- With the government making no move to reform the law, a civil society initiative was launched during 2002, which sought to: make a thorough study of the qisas and diyat provisions in the Pakistan Penal Code; identify the problems in the law which allowed murderers in the case of 'honour' killings get away with minimal or no penalty; and to draft alternative legislation in this regard.

OTHER MAJOR POLITICAL AND LEGISLATIVE DEVELOPMENTS

Referendum Order, 2002: Through a referendum held on 30 April 2002, which sought a 'yes' or 'no' vote on the continuity of his government's policies, General Pervez Musharraf was elected as President for a five-year term. The government launched a massive campaign to ensure the success of the referendum. However, while it claimed a turnout of over 56%, with 97.47% voting in the affirmative, independent national and international observers, as well as the media, described the exercise as 'fake' and the turnout 'extremely poor'. Several petitions had been filed in High Courts to challenge the election of the President through the referendum, but were eventually disposed of by the Supreme Court 'as being premature'.

Political Parties Order, 2002: Issued in June, this Order repealed the Political Parties Act of 1962 and laid out a set of rules for the functioning of political parties, vis-à-vis their formation, membership, intra-party elections, certification, funds and dissolution etc. It also barred parties headed by convicts from participating in general elections, a provision clearly seen as an effort to oust key opposition leaders. Consequently, to evade any attempt to prevent the PPP from contesting (since Benazir Bhutto had been declared an absonder in many court rulings), a new party, the Pakistan People's Party Parliamentarians (PPPP), headed by Amin Makhdoom Fahim, was created in early August. Similarly, The PML (N) changed its leadership from Nawaz Sharif to Shahbaz Sharif.

Qualification to Hold Public Offices Order, 2002: The Order, issued in July, barred a third term in office for all those who had twice been elected as prime minister or chief minister. The measure was seen by the opposition parties, particularly the PPP and PML-N, as a clear attempt to keep Ms. Benazir Bhutto and Mr. Nawaz Sharif out of office.

Police Order, 2002: This Order, issued in August, was a major new piece of legislation to reform, reconstruct and regulate the police. Apart from introducing several institutional mechanisms to improve the police functioning and place checks on police personnel, it provides for equal representation and some powers to elected representatives and citizens for interventions in policy matters, through the establishment of National, Provincial and District Public Safety Commissions. It also provides for one-third representation of women in the commissions. The Order repealed the Police Act, 1861, with several savings.

Defamation Ordinance, 2002: The Ordinance, particularly targeting the media, declares any wrongful act, publication or circulation of a false statement (oral, written or visual), which injures the reputation of a person actionable as defamation. The penalties include: an apology (if accepted)and minimum Rs. 50,000 compensatory damages; or three months imprisonment, in addition to any special damage incurred. The national networks and organisations (representing newspaper owners, editors and working journalists) expressed serious reservations about the measure, on the grounds that it could be used for 'pressurising, influencing and victimising' the media, particularly in view of circumstances when they had no easy access to information.

Anti-terrorism (Amendment) Ordinance, 2002: Promulgated in January, the Ordinance re-designated the 'Special Courts' set up under the Anti-terrorism Act, 1997, as 'Anti-terrorism Courts' (ATCs); placed army officers on the bench along with members of the judiciary; and allowed for accused persons to also be kept in the custody of 'investigation agencies' other than the police. The move to induct army officers into the ATCs drew strong country-wide protests from lawyers; and veiled disapproval from the Chief Justices Committee when the government announced the formation of 15 ATCs with an army officer on each 3-member bench. It was also challenged in Lahore and Sindh High Courts; and, in a petition by the LHC Bar Association, the LHC restrained the federal law secretary from implementing the Ordinance. The government subsequently withheld the notification. Since then, the government has, on occasion, announced the formation of ATCs, some with army officers and others without.

Legal Framework Order, 2002: On 21 August 2002, the Chief Executive promulgated the Legal Framework Order (LFO), which made changes in 29 articles of the Constitution. These included some positive provisions e.g. revival of the system of joint electorates, along with reserved seats for non-Muslims in NA and PAs; lowering the voting age to 18; increase in the size of legislatures; and restoration and enhancement of seats for women in NA and PAs, as well as reserved seats for women in the Senate (for the first time). But they also included some highly controversial provisions e.g. discretionary powers to the President to dissolve the NA and similar powers to Governors with regard to PAs; the establishment of a National Security Council, comprising the President (chairman), the PM, the Senate Chairman, the NA Speaker, leader of the opposition in NA, the four CMs, the Chairman Joint Chiefs of Staff, and the three defence service chiefs; and validation of all acts and decrees of the Musharraf government, including a five-year extension in his presidential term. The LFO also made several changes in articles concerning disqualification and defection. However, the defection provision was held in abeyance for quite some time when the Constitution was revived in November after general elections. Only hours before the election, the LFO was amended to raise the retiring age of superior court judges by three years. And through the same order, another amendment permitted independent candidates to join any party within three days of the announcement of the election results. The LFO was vehemently opposed by mainstream political parties, the legal community, media and major civil society organisations, on the grounds that only the Parliament had the mandate to amend the Constitution. However, when challenged, the Supreme Court observed that the NA would be the proper forum to examine the issue. To date, the LFO remains a major contentious political issue.

Graduation Bar: The Conduct of General Elections (Amendment) Order, 2002, promulgated in June, made the condition of graduation compulsory for members of the Parliament and Provincial Assemblies. Political parties, as also public opinion, were clearly divided on the issue and the move generated a lot of debate and controversy. Five petitions on the subject were heard by a full bench of the Supreme Court, which upheld the graduation condition.

General Elections 2002: General elections were held on 10 October 2002. As expected, no single party secured a simple majority at the federal level. Three parties (PML-Q, PPPP and MMA) emerged as the largest groups in the NA. Due to the mixed mandate, and the negotiations and manoeuvring which followed, the process of government-forming in the centre saw an unprecedented delay. Eventually, on 16 November, the PML-Q candidate, Mir Zafarullah Khan Jamali, was elected prime minister with a majority by a single vote, and only because of the support of 10 members of the PPPP forward block (Patriots), who switched loyalties. Soon after, the PML-Q and MMA, which had secured clear mandates in Punjab and NWFP respectively, formed their provincial governments, while a coalition government (MMA, GNA & PML-Q?) was set up in Balochistan. However, in Sindh, where the PPPP emerged as the largest group, the process witnessed more delay and power manoeuvring; and it was only on 18 December, more than two months after elections, that the PML-Q and its allies, with the support of MQM, were able to form the government. The election to the Senate took place on 24 & 27 Febraury 2003, almost four-and-a-half month after general elections.

Revival of the Constitution: The Constitution was restored in part on November 16, the day when the newly-elected members of the National Assembly took oath. However, the clauses dealing with defection and the parliamentary right to amend the Constitution were held in abeyance and restored on 12 March 2003.

Crackdown on Religious Extremism: Thousands of Pakistani and foreign nationals were detained during the year on suspicion of having links with Al-Qaeda and banned militant groups in the country. Many were 'picked up' by intelligence agencies, in most cases without charges, and it was alleged that the US Federal Bureau of Intelligence (FBI) was involved in some of these illegal detentions. By the end of year, most of the detainees were set free. However, several Arab nationals and at least two Pakistanis were extradited to the US.

Violence against NGOs: Non-governmental organisations remained under threat by militant groups, particularly in the NWFP, throughout the year. Several NGOs, mainly working for development, education and women's uplift in different parts of the NWFP, complained of harassment and physical threats by local clerics. The brutal killing of seven Christian workers of an NGO came as the worst attack on an NGO, on 25 September, in Karachi.

Proposed NGO legislation: Like the previous civilian governments, the military government also initiated a process for devising new NGO legislation. Serious reservations were expressed by civil society organisations, who saw it as yet another attempt to place curbs on their autonomy and independence, particularly in the case of rights-based advocacy organisations. However, no final draft had been approved by the government when its tenure ended.

FEDERAL LAW-MAKING PERFORMANCE

(12 OCTOBER 2001- 09 OCTOBER 2002)

The military government issued a total of 124 pieces of legislation during its third year in power. These included 85 Ordinances, 36 Orders, 2 Regulations and one Announcement for General Elections 2002. Of the total, 84 Ordinances, 5 Orders and 2 Regulations were promulgated by the President; 31 Orders and one Ordinance were issued by the Chief Executive; and the Announcement for General Elections was issued by both the Chief Executive and the President. (General Pervez Musharraf, the Chief of Army Staff, held both offices)

- Of the total: 13 Ordinances, and 2 Orders were issued during the first quarter (12.10.01-11.1.02); 19 Ordinances and 15 Orders during the second quarter (12.1.02-11.4.02); 9 Ordinances, 8 Orders, one Regulation and the Announcement for Elections during the third quarter (12.4.02-11.7.02); and 44 Ordinances, 11 Orders and one Regulation during the last quarter (12.7.02-09.10.02).

- Of the total: 25 Ordinances, 11 Orders, 2 Regulations and the Announcement for General Elections were new legislation, while the rest were amendments in the existing laws. The new legislation mostly related to regulation and setting up of new institutions and the conduct of General Elections.

- Of the Ordinances; the largest number (21) related to the financial/economic sector: 9 of these concerned financial and banking matters and institutions; 9 related to trade and industry and; 3 were in connection with taxation system.
- The second largest number of Ordinances (13) related to services and salaries etc. of government and public sector officials. Of these, 7 concerned salaries, allowances and privileges of the CEC, President, PM, Chairman and Deputy Chairman Senate, Speaker and Deputy Speaker NA and Federal and State Ministers; 5 were in connection with service rules, indemnity and appeal procedures of public servants and; one related to promotion examinations of the Public Service Commission.

- The third largest number of Ordinances (7) related to civil and criminal law. Of these, 4 were amendments in Code of Criminal Procedure; one amended the Family Courts Act; one concerned the setting up of courts for small claims and minor offenses; and one related to probation of offenders.

- Of the remainder: 3 were amendments in Representation of People's Act 1976; one concerned electoral rolls; one related to Senate election and one to Local Government elections in Islamabad Capital Territory; 5 concerned educational matters and institutions and 3 were regarding health sector; 5 were about legal and judicial matters; 3 related to Armed Forces and defence matters; 3 concerned terrorism and law and order; 3 were in connection with labour laws and employees' old age benefits; 3 concerned media policy; 2 concerned distribution and management of Zakat and Ushr in relation to the Local Government institutions; one concerned the protection of communal properties of minorities; one was regarding the establishment of National Commission for Human Development and one about prevention and control of human trafficking. The rest dealt with miscellaneous matters.
- Of the Orders, the largest number (22) related to issues of governance: 8 of these concerned conduct of General Elections 2002; 3 concerned changes in Constitution, including the LFO and the National Security Council (Amendment) Order; 3 related to changes in rules for formation and regulation of political parties and intra-party elections; 2 related to powers and functions of the Elections Commission; 2 were about the (presidential) referendum; 2 about rules of legislative bodies; one about local government laws and one about local government elections in FATA.

- The second largest number of Orders (7) related to appointment/oath of office and salaries of governors, federal and provincial ministers, including the Qualification to Hold Public Office. Of the remainder: 3 concerned salaries, allowances and privileges of judges of Superior Courts: 2 were about police reforms; 2 about the National Kashmir Committee; one related to provincial share in revenues/grants and; one was about Aga Khan University. In addition to Ordinances and Orders, the President issued two Regulations (both concerned FATA; one about local government elections and the other concerning compulsory primary education).

Law-making Process

As in the previous two years of the military government's tenure, law-making was done through ordinances and orders, since there were no legislatures. As such, it remained largely devoid of any extensive public participation or debate on crucial issues, except on a few occasions when the Chief Executive elicited the opinion of selected people from different sections of society. In the case of the constitutional package proposed for 'The establishment of sustainable federal democracy', the government also gave up it position on some less contentious points. However, it remained adamant on many others which were widely and strongly opposed by a cross-section of society, and which were later incorporated in the LFO.

With the imminent transfer of power to the elected representatives after the elections, the government also hastily enacted another 70 pieces of legislation (62 Ordinances and 8 Orders) between 10 October 2002, the day of general elections, and 16 November 2002, when the newly-elected members of National Assembly took oath and General Musharraf was sworn in as President for a new five-year term. Thus, the total volume of legislation in a period of over 13 months was 194 (124 + 70), a record unprecedented in Pakistan's legislative history.

LEGISLATION DURING 3 YEARS OF MILITARY GOVERNMENT: A COMPARISON AT A GLANCE

Pieces of Legislation	First Year 12 Oct. 1999 - 11 Oct. 2000	Second Year 12 Oct. 2000- 11 Oct. 2001	Third Year 12 Oct. 2001- 09 Oct. 2002	Interim Period (1 month 6 days) 10 Oct. 2002 - 16 Nov. 2002	Total
Ordinances	62	64	85	62	273
Orders	18	18	36	08	80
Regulations	02	-	02	-	04
Proclamations or Announcements	01	-	01	-	02
Total	83*	82*	124	70	359

(* For reference, see Legislative Watch Newsletter issues No. 13-14 and 17)

A quick look at the comparative figures of the legislative activity undertaken during the past three years (chart on left) reveals that the quantum of legislation remained almost identical during the first and the second year of the military government (83 & 82), but increased tremendously in the last year (124), and more particularly, during the short interim period between 10 October and 16 November 2002 (70).

Legislative Watch is produced by the Islamabad Office Legislative Watch Unit of Aurat Publication and Information Service Foundation.
Layout and design by Aurat Foundation's Resource Service & Documentation and Resource Centre
Letters, opinions and contributions are welcome
Plesae write to House 16, Street 67, G-6/4, Islamabad.
Tel: (051) 2277512 - 2277547, Fax: (051) 2822060
Email: afrs@mail.comsats.net.pk
Printing funded by NORAD

وفاقی سطح پر قانون سازی کی کارکردگی

(12 اکتوبر 2001 تا 09 اکتوبر 2002)

فوجی حکومت نے اپنے اقتدار کے تیسرے سال میں کل 124 قوانین جاری کیے، جن میں 85 آرڈیننسز، 36 آرڈرز، 2 ریگولیشنز اور ایک 'اعلانیہ برائے عام انتخابات' شامل تھے۔ ان میں سے 84 آرڈیننسز، 5 آرڈرز اور دو ریگولیشنز صدرِ مملکت کی طرف سے جاری ہوئے، 31 آرڈرز اور ایک آرڈیننس چیف ایگزیکٹو کی طرف سے، جبکہ 'اعلانیہ برائے عام انتخابات' صدر اور چیف ایگزیکٹو دونوں کی طرف سے جاری ہوا (یہ دونوں عہدے چیف آف آرمی سٹاف جنرل پرویز مشرف کے پاس تھے)

- ان قوانین میں سے 13 آرڈیننسز اور 2 آرڈرز پہلی سہ ماہی (12/10/01 تا 11/01/02) میں جاری کیے گئے، 19 آرڈیننسز اور 15 آرڈرز دوسری سہ ماہی (12/01/02 تا 11/04/02) میں، 9 آرڈیننسز 8 آرڈرز ایک ریگولیشن اور 'اعلانیہ برائے عام انتخابات' تیسری سہ ماہی (12/04/02 تا 11/07/02) میں اور 44 آرڈیننسز، 11 آرڈرز اور ایک ریگولیشن آخری سہ ماہی (12/07/02 تا 09/10/02) میں جاری کیے گئے۔

- کل قوانین میں سے 25 آرڈیننسز، 11 آرڈرز، 2 ریگولیشنز اور 'اعلانیہ برائے عام انتخابات' نئے قوانین تھے، جبکہ باقی قوانین پہلے سے موجود قوانین میں ترامیم تھیں۔ نئے قوانین میں سے زیادہ تر قوانین نئے اداروں کے قیام اور اُنکے کام اور عام انتخابات کے انعقاد سے متعلق تھے۔

- آرڈیننسز میں سب سے زیادہ (21) آرڈیننسز مالیاتی /اقتصادی معاملات کے بارے میں تھے: ان میں سے 9 آرڈیننسز مالیاتی و بنکاری معاملات اور اداروں سے متعلق اور 9 آرڈیننسز تجارت وصنعت سے متعلق تھے، جبکہ 3 آرڈیننسز کا تعلق ٹیکسوں کے نظام سے تھا۔

- دوسرے نمبر پر سب سے زیادہ (13) آرڈیننسز حکومتی اور سرکاری شعبہ کے اہلکاروں کی ملازمتوں اور تنخواہوں کے بارے میں تھے: ان میں سے 7 آرڈیننسز چیف الیکشن کمشنر، صدر، وزیرِ اعظم، چیئرمین اور ڈپٹی چیئرمین سینٹ، ، سپیکر اور ڈپٹی سپیکر قومی اسمبلی، وفاقی وزراء اور وزراءِ مملکت کی تنخواہوں، الاؤنسز اور مراعات کے بارے تھے، 5 آرڈیننسز سرکاری ملازمین کے قوانینِ ملازمت، تلافی اور اپیل کے طریقہ کار کے بارے تھے، جبکہ ایک آرڈیننس پبلک سروس کمیشن کے 'امتحانِ ترقی' کے بارے میں تھا۔

- آرڈیننسز کی تیسری بڑی تعداد (7) دیوانی اور فوجداری قوانین سے متعلق تھی: ان میں سے 4 آرڈیننسز ضابطہ فوجداری میں ترامیم، ایک عائلی عدالتوں کے قوانین میں ترامیم، ایک چھوٹے مقدمات اور خفیف جرائم کیلئے عدالتوں کے قیام اور ایک مجرموں کے سزا کی عبوری مدت سے متعلق تھا۔

- باقی قوانین میں سے 3 آرڈیننسز عوامی نمائندگی کے ایکٹ 1976 میں ترامیم سے متعلق تھے، ایک انتخابی فہرستوں کے بارے میں، ایک سینٹ کے انتخابات کے بارے میں اور ایک دارالحکومت اسلام آباد میں بلدیاتی انتخابات سے متعلق تھا؛ 5 تعلیمی معاملات اور اداروں اور تین صحت کے شعبہ سے متعلق تھے؛ 3 قانونی اور عدالتی معاملات سے متعلق، 3 مسلح افواج اور دفاع کے بارے میں اور 3 دہشت گردی اور امن و امان کے بارے میں تھے؛ 3 آرڈیننسز لیبر قوانین اور ملازمین کی پنشن کے بارے میں اور 3 میڈیا کی پالیسی سے متعلق تھے؛ 2 کا تعلق مقامی حکومت کے حوالے سے زکوۃ وعشر کے انتظام اور تقسیم سے تھا، ایک کا تعلق اقلیتوں کی مذہبی جائیدادوں کے تحفظ سے تھا جبکہ ایک آرڈیننس 'قومی کمیشن برائے انسانی ترقی' کی تشکیل اور ایک انسانی تجارت کی روک تھام اور کنٹرول کے بارے میں تھا۔ باقی آرڈیننسز متفرق موضوعات کے بارے میں تھے۔

- کل آرڈرز میں سے سب سے زیادہ (22) آرڈرز حکومتی انتظام سے متعلق تھے؛ ان میں سے 8 آرڈرز عام انتخابات 2002 کے انعقاد؛ 3 آئین میں تبدیلیوں بشمول لیگل فریم ورک آرڈر اور نیشنل سیکورٹی کونسل (ترمیمی) آرڈر، سے متعلق تھے؛ 3 سیاسی جماعتوں کے قیام، ضابطوں اور انکے داخلی انتخابات؛ 2 الیکشن کمیشن کے اختیارات اور فرائض؛ 2 (صدارتی) ریفرنڈم اور 2 قانون ساز اداروں کے ضابطوں سے متعلق تھے جبکہ ایک قبائلی علاقہ جات (فاٹا) میں بلدیاتی انتخابات منعقد کرانے کے بارے میں تھا۔

- آرڈرز میں دوسرے نمبر پر سب سے زیادہ (7) آرڈرز گورنروں، وفاقی اور صوبائی وزراء کی تقرری، حلف، تنخواہوں کے بارے میں تھے۔ ان میں سرکاری منصب سنبھالنے کی اہلیت کا آرڈر بھی شامل تھا۔ باقی آرڈرز میں 3 اعلٰی عدالتوں کے ججوں کی تنخواہوں، الاؤنسز اور مراعات سے متعلق تھے؛ 2 پولیس اصلاحات، 2 قومی کشمیر کمیٹی، ایک محصولات/آمدن میں صوبوں کے حصے سے متعلق اور ایک آغا خان یونیورسٹی کے بارے میں تھا۔ ان آرڈیننسز اور آرڈرز کے علاوہ صدرِ مملکت نے دو ریگولیشنز بھی جاری کیے (دونوں کا تعلق فاٹا سے تھا؛ ان میں سے ایک فاٹا میں مقامی حکومت کے انتخابات اور دوسرا لازمی پرائمری تعلیم کے بارے میں تھا)۔

قانون سازی کا عمل

فوجی حکومت کے گذشتہ دوبرسوں کی طرح اس برس بھی قانون سازی آرڈیننسز اور آرڈرز کے ذریعے ہوئی کیونکہ ملک میں قانون ساز ادارے موجود نہیں تھے۔ یوں قانون سازی کا یہ عمل وسیع تر عوامی شمولیت اور اہم معاملات پر بحث سے عاری رہا، سوائے چند مواقع کے، جب چیف ایگزیکٹو نے معاشرے کے مختلف طبقات سے منتخب کردہ افراد کو بلایا اور انکی رائے سُنی۔ 'پائیدار جمہوریت کے قیام' کے مجوزہ آئینی پیکج کے حوالے سے حکومت نے کم متنازعہِ نکات کے بارے میں اپنا موقف ترک بھی کیا، تاہم، چند دوسری آئینی ترامیم کے بارے میں جنکی معاشرے کے مختلف طبقات نے سخت مخالفت کی تھی، حکومت کا رویہ قطعی بے لچک رہا اور ان آئینی ترامیم کو بعدازں لیگل فریم ورک آرڈر میں شامل کرلیا گیا۔

اسکے علاوہ عام انتخابات کے بعد جب عوامی نمائندوں کو اختیارات کی منتقلی سامنے نظر آ رہی تھی، حکومت نے انتہائی مختصر عرصے میں بڑی سُرعت کے ساتھ مزید ستر (70) قوانین جاری کیے، جن میں 62 آرڈیننسز اور 8 آرڈرز شامل تھے۔ یہ سارے قوانین 10 اکتوبر 2002 (جب عام انتخابات منعقد ہوئے) اور 16 نومبر 2002 (جب نئے منتخب اراکین قومی اسمبلی کے ساتھ ساتھ جنرل پرویز مشرف نے بھی آئندہ پانچ سال کیلئے عہدے کا حلف اٹھایا) کے درمیان جاری کیے گئے۔ یوں اسطرح 13 مہینوں میں 194 (124+70) کی ریکارڈ تعداد میں قوانین جاری کیے گئے، جسکی مثال پاکستان کی قانون سازی کی تاریخ میں اس سے پہلے نہیں ملتی۔

تین برسوں کے دوران فوجی حکومت کی قانون سازی
ایک نظر میں موازنہ

قوانین	پہلا سال 12 اکتوبر 1999- 11 اکتوبر 2000	دوسرا سال 12 اکتوبر 2000- 11 اکتوبر 2001	تیسرا سال 12 اکتوبر 2001- 09 اکتوبر 2002	عبوری مدت (ایک مہینہ 6 دن) 10 اکتوبر 2002-16 نومبر 2002	کل
آرڈیننسز	62	64	85	62	273
آرڈرز	18	18	36	08	80
ریگولیشنز	02	-	02	-	04
اعلانات	01	-	01	-	02
کل	83*	82*	124	70	359

(* حوالے کیلئے، قانون پر نظر کا شمارہ نمبر 13 اور 14 اور شمارہ نمبر 17 دیکھیں)

گذشتہ تین برسوں کے دوران قانون سازی کی سرگرمی کے تقابلی جائزے پر ایک فوری نظر (دائیں طرف چارٹ) ڈالنے سے پتہ چلتا ہے کہ فوجی حکومت کے پہلے اور دوسرے سال کے دوران قوانین کی تعداد (83 اور 82) تقریباً یکساں رہی تاہم گذشتہ سال میں (124) اور بالخصوص 10 اکتوبر اور 16 اکتوبر 2002 کی درمیانی انتہائی مختصر عبوری مدت (70) کے دوران ان کی تعداد میں زبردست اضافہ ہوا۔

قانون سازی پر نظر عورت پبلیکیشن اینڈ انفارمیشن سروس فاؤنڈیشن کے اسلام آباد دفتر کے **لیجسلیٹو واچ یونٹ** نے تیار کیا ہے۔
ڈیزائن اور ترتیب: عورت فاؤنڈیشن کی ریسورس سروس اور دستاویزی مرکز ڈوکومینٹیشن اینڈ ریسورس سنٹر
ہم آپ کے خطوط، تجاویز اور تحریروں کے منتظر رہیں گے۔
رابطہ کیلئے: مکان نمبر 16، سٹریٹ نمبر 67، G-6/4، اسلام آباد
فون: 2277547-2277512(051) فیکس: 2822060(051)
ای میل: afrs@mail.comsats.net.pk
چھپائی میں معاونت: NORAD

دیگر اہم سیاسی اور آئینی اقدامات

لیگل فریم ورک آرڈر 2002: چیف ایگزیکٹو نے 21اگست 2002 کو لیگل فریم ورک آرڈر (ایل ایف او) جاری کیا جسکے تحت آئین کی 29 شقوں میں تبدیلیاں لائی گئیں۔ان میں سے کچھ تبدیلیاں تو مثبت تھیں مثلاً مخلوط طرزِ انتخاب کی بحالی کے ساتھ ساتھ قومی اور صوبائی اسمبلیوں میں غیر مسلموں کیلئے مخصوص نشستیں مختص کرنا؛ ووٹ ڈالنے کی کم از کم عمر 21 سال سے گھٹا کر 18 سال کرنا؛ قانون سازاداروں (قومی و صوبائی اسمبلیوں اور سینٹ) کے اراکین کی تعداد میں اضافہ؛ اور قومی وصوبائی اسمبلیوں کے ساتھ ساتھ سینٹ (پہلی بار) میں بھی عورتوں کیلئے مخصوص نشستوں کی بحالی اور اضافہ۔لیکن اس آرڈر میں چند انتہائی متنازعہ شقیں بھی شامل تھیں مثلاً صدر کو قومی اسمبلی اور گورنروں کو صوبائی اسمبلیاں توڑنے کا صوابدیدی اختیار؛ نیشنل سیکورٹی کا قیام جسکی رکنیت صدر، وزیرِاعظم، چیئرمین سینٹ، سپیکر قومی اسمبلی، قومی اسمبلی میں قائد حزبِ اختلاف، چاروں وزراء اعلیٰ، چیئرمین جوائنٹ چیفس آف سٹاف کے ساتھ ساتھ مسلح افواج کے تینوں سربراہان، اس کے علاوہ اس آرڈر کے ذریعے مشرف حکومت کے تمام قوانین اور احکامات بشمول جنرل مشرف کی صدارتی مدت میں پانچ سالہ توسیع کو قانونی تحفظ بھی دے دیا گیا۔
لیگل فریم ورک آرڈر کے ذریعے (اراکین کی) نااہلی اور 'سیاسی وفاداریاں تبدیل کرنے سے متعلق دفعات میں بھی کئی تبدیلیاں کی گئیں، تاہم اس سلسلے میں پارٹی تبدیل کرنے والی دفعہ کو عام انتخابات کے بعد نومبر میں آئین کی بحالی کے باوجودکافی عرصے تک معطل رکھا گیا۔ پولنگ سے صرف چند گھنٹے پہلے لیگل فریم ورک آرڈر میں مزید ترمیم کر کے اعلیٰ عدالتوں کے ججوں کی ریٹائرمنٹ کی عمر میں تین سال کا اضافہ کر دیا گیا، اور اسی آرڈر میں ایک اور ترمیم کے ذریعے آزاد منتخب اراکین کو اجازت دی گئی کہ وہ انتخابی نتائج کے اعلان کے بعد تین روز کے اندر کسی بھی سیاسی پارٹی میں شامل ہو سکتے ہیں۔

تمام بڑی سیاسی جماعتوں، وکلاء برادری، میڈیا اور سول سوسائٹی کی تنظیموں نے ایل ایف او کی اس بنیاد پر شدید مخالفت کی کہ آئین میں ترمیم کا حق صرف پارلیمنٹ کو حاصل ہے۔ تاہم جب لیگل فریم ورک آرڈر کو چیلنج کیا گیا تو سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ اس مسئلے کے جائزے کیلئے قومی اسمبلی ہی موزوں ادارہ ہے۔ ایل ایف او ابھی تک ایک اہم متنازعہ سیاسی مسئلے کے طور پر موجود ہے۔

ریفرنڈم آرڈر، 2002: 30 اپریل 2002 کو ہونے والے ریفرنڈم کے ذریعے، جس میں فوجی حکومت کی پالیسیوں کو جاری رکھنے کے بارے میں عوام سے 'ہاں' یا 'ناں' میں جواب مانگا گیا تھا، جنرل پرویز مشرف پانچ سال کی مدت کیلئے ملک کے صدر منتخب ہوئے۔اس ریفرنڈم کو کامیاب بنانے کیلئے حکومت نے زبردست مہم چلائی۔فوجی حکومت کے دعوے کے مطابق ڈالے گئے ووٹوں کا تناسب 56% تھا جس میں سے 97.47% ووٹ جنرل مشرف کے حق میں تھے، تاہم آزاد قومی اور بین الاقوامی مبصرین اور میڈیا نے اس سارے عمل کو ''جعلی'' اور ڈالے گئے ووٹوں کے تناسب کو'' انتہائی کم'' قرار دیا۔ ریفرنڈم کے ذریعے صدر کے اس انتخاب کے خلاف ہائی کورٹس میں متعدد درخواستیں دائر کی گئیں جنہیں بالآخر سپریم کورٹ نے ''قبل از وقت'' قرار دے کر خارج کر دیا۔

پولیٹکل پارٹیز آرڈر، 2002: جون 2002 میں جاری کئے جانے والے اس آرڈر کے ذریعے 1962 کے پولیٹکل پارٹیز ایکٹ کو منسوخ کر دیا گیا اور سیاسی جماعتوں کی کارکردگی کے ساتھ ساتھ انکی تشکیل، رکنیت، اندرونی انتخابات، اندراج، فنڈز اور تحلیل کے حوالے سے نئے قواعد و ضوابط جاری کئے گئے۔ اس قانون کے تحت اُن سیاسی جماعتوں کو انتخابات میں حصہ لینے سے روک دیا گیا جنکے سربراہ کسی عدالت کی طرف سے سزا یافتہ تھے۔ اس اقدام کو اپوزیشن کے اہم رہنماؤں کو انتخابات سے باہر رکھنے کی کوشش کے مترادف سمجھا گیا۔(چونکہ محترمہ بے نظیر بھٹو متعدد عدالتی فیصلوں میں مفرور قرار دی جاچکی تھیں)۔ چنانچہ پاکستان، پیپلز پارٹی نے خود کو انتخابات سے دور رکھنے کی کسی کوشش سے بچاؤ کی خاطر اگست 2002 میں مخدوم امین فہیم کی سربراہی میں پاکستان پیپلز پارٹی پارلیمنٹیریز (PPPP) کے نام سے ایک نئی جماعت قائم کی۔اسی طرح پاکستان مسلم لیگ (ن) نے پارٹی قیادت تبدیل کرتے ہوئے نواز شریف کی بجائے شہباز شریف کو قائد مقرر کر دیا۔

سرکاری مناصب سنبھالنے کیلئے اہلیت کا قانون، 2002: یہ آرڈر جون 2002 میں جاری کیا گیا جسکی رو سے دو مرتبہ وزارتِ عظمیٰ اور وزارتِ اعلیٰ کے عہدے پر فائز رہنے والے کسی بھی شخص کو تیسری مرتبہ وہی منصب سنبھالنے کی ممانعت کر دی گئی۔ حزبِ اختلاف کی سیاسی جماعتوں بالخصوص پیپلز پارٹی اور مسلم لیگ (ن) کی نظر میں یہ قانون بے نظیر بھٹو اور نواز شریف کو اقتدار سے باہر رکھنے کی ایک واضح کوشش تھی۔

پولیس آرڈر، 2002: یہ اہم نیا قانون اگست 2002 میں پولیس کی اصلاح، تعمیرِ نو اور اسکی کارگزاری کو منظم کرنے کیلئے جاری کیا گیا۔اس میں پولیس کی کارکردگی بہتر کرنے اور پولیس کے عملے پر نظر رکھنے کی خاطر متعدد ادارہ جاتی ضابطے متعارف کرانے کے علاوہ قومی، صوبائی اور ضلعی سطح پر پبلک سیفٹی کمیشن قائم کئے گئے جنکے ذریعے منتخب نمائندوں اور شہریوں کو پالیسی امور میں مداخلت کی غرض سے برابر کی نمائندگی اور کچھ اختیارات بھی دیئے گئے۔ان کمیشنوں میں عورتوں کو ایک تہائی نمائندگی کا حق حاصل ہے۔اس قانون کے ذریعے 1861ء کے پولیس ایکٹ کو منسوخ کر دیا گیا تاہم اسکی متعدد دفعات نئے قانون میں شامل کر لی گئیں۔

ہتکِ عزت آرڈیننس، 2002: یہ آرڈیننس جس میں بالخصوص ذرائع ابلاغ کو ہدف بنایا گیا، ایسے غلط اقدام یا جھوٹے بیان کی اشاعت و ترسیل (زبانی، تحریری یا بصری) کو ہتکِ عزت قرار دیتا ہے جس سے کسی کی ساکھ کو نقصان پہنچتا ہو۔ ہتکِ عزت کی سزاؤں میں معافی (اگر قبول ہوجائے) اور کم از کم پچاس ہزار روپے ہرجانہ یا تین مہینے قید کے علاوہ کسی مخصوص اضافی نقصان کی تلافی بھی شامل ہیں۔ اخباری مالکان، ایڈیٹرز اور صحافیوں کی نمائندہ قومی تنظیموں نے اس قانون پر اپنے شدید تحفظات ظاہر کئے اس بنیاد پر کہ یہ میڈیا اور صحافیوں پر'' دباؤ ڈالنے، اثر انداز ہونے اور انہیں انتقامی کاروائیوں کا نشانہ بنانے'' کیلئے استعمال ہوسکتا ہے، خصوصاً ایسے حالات میں جب انہیں معلومات تک آسان رسائی حاصل نہیں ہوتی۔

انسدادِ دہشت گردی (ترمیمی) آرڈیننس، 2002: جنوری 2002 میں جاری کئے گئے اس آرڈیننس نے 1997 کے انسداد دہشت گردی کے ایکٹ کے تحت قائم ہونیوالی 'خصوصی عدالتوں' کو اِنسدادِ دہشت گردی کی عدالتوں' کی حیثیت دے دی؛ اِن عدالتوں میں بنچ پر عدلیہ کے ارکان کے ساتھ ساتھ فوجی افسر بھی شامل کر دیئے گئے؛ اور ملزموں کو پولیس کے علاوہ 'تفتیشی اداروں' کی تحویل میں رکھنے کی اجازت بھی دے دی۔ وکلاء نے ملک گیر سطح پر ان عدالتوں میں فوجی افسروں کی شمولیت پر سخت احتجاج کیا۔ جب حکومت نے تین تین ارکان پر مشتمل انسدادِ دہشت گردی کی پندرہ عدالتیں قائم کیں اور ہر بنچ پر ایک فوجی افسر بھی ڈال دیا تو چیف جسٹس کمیٹی نے بھی اس اقدام پر بالواسطہ طور پر اپنی نارضامندی کا اظہار کیا۔ اس اقدام کو لاہور اور سندھ ہائی کورٹ میں بھی چیلنج کیا گیا اور لاہور ہائی کورٹ بار ایسوسی ایشن کی طرف سے دائر کی گئی ایک درخواست پر لاہور ہائی کورٹ نے وفاقی سیکرٹری قانون کو آرڈیننس پر عملدرآمد سے روک دیا، جسکے نتیجے میں حکومت نے اس کا نوٹیفکیشن روک دیا۔اسکے بعد سے حکومت نے بعض موقعوں پر انسدادِ دہشت گردی کی عدالتیں قائم کیں جن میں سے کچھ فوجی افسران کے ساتھ تھیں اور کچھ اُنکے بغیر۔

بی اے کی شرط: جون میں جاری ہونے والے عام انتخابات کے انعقاد کے (ترمیمی) آرڈر، 2002، کی رُو سے پارلیمنٹ اور صوبائی اسمبلیوں کے اراکین کیلئے بی اے کی شرط لازمی قرار دے دی گئی۔ سیاسی جماعتوں اور خود عوام کی رائے اس مسئلے پر بٹی ہوئی تھی۔ اس اقدام نے ملک بھر میں ایک طویل بحث اور تنازعہ کو جنم دیا۔بالآخر سپریم کورٹ کے ایک فل بنچ نے اس قانون کے خلاف دائر کی گئیں پانچ درخواستوں کی سماعت کے بعد بی اے کی شرط کے حق میں فیصلہ دیا۔

عام انتخابات، 2002: عام انتخابات 10 اکتوبر 2002 کو منعقد کرائے گئے۔ جیسا کہ توقع کی جارہی تھی کوئی ایک سیاسی جماعت وفاقی سطح پر سادہ اکثریت حاصل نہ کرسکی۔ تین سیاسی جماعتیں، مسلم لیگ (ق)، پاکستان پیپلز پارٹی پارلیمنٹیریز اور متحدہ مجلس عمل قومی اسمبلی میں تین بڑے گروپوں کے طور پر سامنے آئیں۔ان ملے جلے نتائج اور اُنکے نتیجے میں ہونے والے مذاکرات اور جوڑ توڑ کے باعث مرکز میں حکومت بنانے میں بے انتہا تاخیر ہوئی۔ بالآخر 16 نومبر کو پاکستان مسلم لیگ (ق) کے امیدوار میر ظفر اللہ خان جمالی صرف ایک ووٹ کی سبقت سے وزیرِاعظم منتخب ہوئے اور یہ بھی صرف پاکستان پیپلز پارٹی پارلیمنٹیریز کے دس ارکان کی حمایت سے ممکن ہوا جنہوں نے سیاسی وفاداریاں تبدیل کرتے ہوئے ایک فارورڈ بلاک (پیٹریاٹ) بنا لیا تھا۔اسکے فوراً بعد مسلم لیگ (ق) اور متحدہ مجلس عمل نے، جنہیں بالترتیب پنجاب اور سرحد میں واضح اکثریت حاصل تھی، ان صوبوں میں حکومتیں تشکیل دیں، جبکہ بلوچستان میں متحدہ مجلس عمل، مسلم لیگ (ق) اور گرینڈ نیشنل الائینس نے مل کر مخلوط حکومت قائم کی۔تاہم سندھ میں جہاں پاکستان پیپلز پارٹی پارلیمنٹیریز سب سے بڑے سیاسی گروپ کے طور پر اُبھری تھی، حکومت بنانے کا عمل سیاسی اکھاڑ پچھاڑ اور مزید تاخیر کا شکار ہوا۔ آخر کار انتخابات مکمل ہونے کے دو مہینے سے زیادہ عرصہ گذر جانے کے بعد 18 دسمبر کو مسلم لیگ (ق) اور اسکی حلیف جماعتوں نے ایم کیو ایم کی حمایت سے سندھ میں حکومت تشکیل دی۔ اسی طرح سینٹ کے انتخابات بھی عام انتخابات کے ساڑھے چار مہینے گزر جانے کے بعد 24اور 27 فروری 2003 کو منعقد کرائے گئے۔

آئین کی بحالی: آئین 16 نومبر 2002 کو جزوی طور پر بحال کر دیا گیا، جس دن منتخب اراکین قومی اسمبلی نے حلف لیا۔ تاہم پارٹی تبدیل کرنے اور آئین میں ترمیم کے پارلیمانی حق سے متعلق دفعات کو معطل رکھا گیا اور یہ دفعات 12 مارچ 2003 میں بحال ہوئیں۔

مذہبی انتہا پسندی پر کریک ڈاؤن: ملک بھر میں ہزاروں پاکستانیوں اور غیر ملکیوں کو القاعدہ اور کالعدم قرار دیئے گئے مسلح انتہا پسند گروپوں سے تعلق کے شبے میں حراست میں لیا گیا۔ ان میں سے زیادہ تر کو خفیہ ایجنسیوں نے کسی باقاعدہ الزام کے بغیر پکڑا۔ اس سلسلے میں یہ الزام بھی لگایا گیا کہ اس غیر قانونی پکڑ دھکڑ کے کچھ واقعات میں امریکی خفیہ ادارہ ایف بی آئی بھی شامل تھی۔ ان زیرِ حراست لوگوں میں سے زیادہ تر کو سال کے آخر تک چھوڑ دیا گیا تاہم متعدد عرب اور کم از کم دو پاکستانی شہریوں کو امریکہ کے حوالے کر دیا گیا۔

این جی اوز کے خلاف تشدد: غیر سرکاری تنظیموں کو سال بھر مذہبی انتہا پسند گروپوں کی جانب سے دھمکیوں کا سامنا رہا، خصوصاً صوبہ سرحد میں۔اس صوبے کے مختلف علاقوں میں ترقی، تعلیم اور عورتوں کے حقوق کیلئے کام کرنے والی متعدد این جی اوز نے مقامی مذہبی گروپوں کی جانب سے انھیں ہراساں کرنے اور جانی نقصان پہنچانے کی دھمکیوں کی شکایت بھی کی۔ 25 ستمبر کو کراچی میں ایک این جی او کے سات مسیحی کارکنوں کا قتل اب تک کسی این جی او کے خلاف ہونے والا بدترین حملہ تھا۔

این جی اوز سے متعلق مجوزہ قانون سازی: سابقہ سویلین حکومتوں کی طرح فوجی حکومت نے بھی غیر سرکاری تنظیموں سے متعلق قانون سازی کا عمل شروع کیا۔ سول سوسائٹی کی تنظیموں نے اس حوالے سے گہرے تحفظات کا اظہار کیا اور اُسے اپنی آزادی اور خودمختاری کو سلب کرنے کی ایک نئی کوشش قرار دیا۔تاہم فوجی حکومت کے اقتدار کے خاتمے تک حکومت نے اس بارے میں کوئی حتمی قانون منظور نہیں کیا تھا۔

اہم امور جن پر توجہ نہیں دی گئی

حکومت نے عورتوں سے متعلق کئی اہم قانونی امور کو نظر انداز کرنے کا سلسلہ جاری رکھا۔

- 1979 کے حدود آرڈیننسز کو جو کہ عورتوں کے ضمن میں انتہائی ہتک آمیز سمجھے جاتے ہیں، چھوا تک نہیں گیا، اس حقیقت کے باوجود کہ زعفران بی بی کے مقدمے میں 'سنگسار تا مرگ' کی سزا کے بعد (تفصیل بعد میں درج ہے) پورے ملک میں احتجاج کی ایک شدید لہر نے جنم لیا تھا۔
- حکومت نے عورتوں کو 'غیرت' کے نام پر قتل کرنے والے مجرموں کو موثر سزا دینے کے لئے قانون میں اصلاح کیلئے کچھ نہ کیا، باوجود اس کے کہ اُس نے اپنے اقتدار کے پہلے سال کے دوران اس سلسلے میں سرکاری سطح پر بہت سی اہم یقین دہانیاں کرائی تھیں۔ اور اگرچہ اس نے مبینہ طور پر ایک ہدایت نامہ بھی جاری کیا کہ 'کاروکاری' کے واقعات میں ہونے والے قتل کو دانستہ قتل تصور کیا جائے اور اس سلسلے میں کوئی نرمی نہ برتی جائے، یہ اقدام قطعی طور پر غیر موثر ثابت ہوا کیونکہ غیرت کے نام پر قتل کے واقعات میں اضافہ تیزی سے جاری رہا اور مجرم پہلے کی طرح معمولی سزاؤں کے ساتھ یا بغیر سزا کے بچتے رہے۔
- گھریلو تشدد پر قانون کی منظوری اگرچہ حکومت کے فیملی پروٹیکشن پراجیکٹ کا ایک حصہ تھا اور اس سلسلے میں قانون تیار کرنے کیلئے ابتدائی طور پر کچھ کام بھی کیا گیا تھا، بعد ازاں اس معاملے کو بیچ میں چھوڑ دیا گیا۔
- اور آخر میں یہ کہ اگرچہ حکومت نے عورتوں کے حقوق پر کام کرنے والی تنظیموں سے 1997 کی انکوائری کمیشن برائے خواتین کی رپورٹ کی بنیاد پر مسلم عائلی قوانین میں اصلاح کیلئے متبادل قانونی مسودات تیار کرنے کی درخواست کی تھی اور اس نے خود بھی اس عمل میں شرکت کی تھی، وہ اِن مسودات کی بنیاد پر قوانین بنوانے میں ناکام رہی۔ ان مسودات کے بہت سے حصوں پر، بالخصوص جنکا تعلق 'شادی کی اجازت' اور 'طلاق شدہ عورتوں کے معاشی حقوق' سے تھا، اسلامی نظریاتی کونسل، وزارت برائے مذہبی امور اور خود وزارت برائے ترقیِ خواتین نے اعتراضات کئے!

پالیسی برائے اختیارِ خواتین:

مارچ 2002 میں وزارت برائے ترقیِ خواتین نے ''قومی پالیسی برائے ترقی و اختیاراتِ خواتین'' جاری کی جسکا عورتوں کے حقوق پر کام کرنے والی تنظیمیں ایک عرصے سے مطالبہ کر رہی تھیں۔ یہ ایک نسبتاً جامع پالیسی دستاویز ہے جسے عورتوں کی ترقی کے امور کی ماہرین کی مدد سے تیار کیا گیا اور یہ عورتوں کی معاشرتی، معاشی اور سیاسی بااختیاری سے متعلق بہت سے شعبہ جات کا احاطہ کرتی ہے، تاہم یہ مسودہ تیار کرنے والی کمیٹی کے اصل مسودے سے اس لحاظ سے مختلف ہے کہ یہ: (i) امتیازی قوانین کی نشاندہی ایک مسئلے کے طور پر بھی نہیں کرتی ہے بلکہ اس میں صرف یہ کہا گیا ہے کہ 'عورتوں کے خلاف امتیازات کو قانونی اصلاحات کے ذریعے دور کیا جائے گا'؛ (ii) 'غیرت' کے نام پر قتل کو صرف قتل قرار دینے پر اکتفا کرتی ہے اور اس سلسلے میں قانون میں کسی تبدیلی کے لئے اس میں کوئی یقین دہانی موجود نہیں ہے اور؛ (iii) خود اپنی وزارت کی ایک قومی مشاورت کی سفارشات کے باوجود جو اس نے براہ راست انتخابات کے ذریعے عورتوں کی 33% سیاسی نمائندگی کیلئے دی تھیں، کوئی یقین دہانی نہیں کراتی ہے۔

قومی کمیشن برائے خواتین کی سفارشات

- قومی کمیشن برائے خواتین نے، جو ستمبر 2000 میں ایک مستقل دستوری ادارے کی حیثیت سے قائم کیا گیا تھا، 2002 میں اپنی پہلی سالانہ رپورٹ جاری کی۔ دیگر امور کے علاوہ اس میں سفارش کی گئی کہ شہریت کے قانون میں امتیاز ختم کیا جائے یعنی پاکستانی عورتوں کے غیر ملکی شوہروں کو بھی شہریت کا حق دیا جائے جیسا کہ پاکستانی مردوں کی غیر ملکی بیویوں کو یہ حق پہلے ہی حاصل ہے۔ رپورٹ میں کمیشن کو مضبوط بنانے کیلئے بھی کئی سفارشات کی گئیں، مثلاً اسکی خود مختاری کو یقینی بنانا؛ اسکے مینڈیٹ اور اختیارات میں اضافہ؛ اور اسکے اراکین کے چناؤ کے عمل کو بہتر بنانا۔ اسکے مستقبل کے منصوبوں میں حدود آرڈیننسز، عائلی قوانین اور گھریلو تشدد کے معاملات کا جائزہ لینا شامل ہے۔
- 2002 کے دوران، قومی کمیشن برائے خواتین نے حکومتی ارکان، سابقہ اراکین پارلیمنٹ، خواتین سیاستدانوں اور سول سوسائٹی کی تنظیموں کے ساتھ قانون ساز اداروں میں عورتوں کی نمائندگی کے مسئلے پر ایک قومی مشاورت منعقد کی، جس میں براہِ راست انتخابات کے ذریعے عورتوں کے لئے 33% سیاسی نمائندگی کے مطالبے کی توثیق کی گئی۔ اس نے ایک خصوصی کمیٹی بھی تشکیل دی، جو آئینی ماہرین، وکلاء، علمائے دین اور کمیشن کے کچھ اراکین پر مشتمل تھی تاکہ حدود آرڈیننسز کا جائزہ لیا جاسکے اور اسکی تنسیخ یا اصلاح کے سلسلے میں سفارشات پیش کی جاسکیں۔

مزید متعلقہ تبدیلیاں

حدود آرڈیننسز کے حوالے سے:

- اپریل 2002 میں کوہاٹ (صوبہ سرحد) کی ایک عدالت نے ایک شادی شدہ عورت زعفران بی بی کو سنگسار تا مرگ کی سزا سنائی جسکا شوہر جیل میں سزا بھگت رہا تھا۔ زعفران بی بی نے اپنے دیور پر اُسکے ساتھ زنا بالجبر کرنے کا الزام لگایا تھا جس سے وہ حاملہ ہوگئی تھی۔ لیکن ایف آئی آر درج کراتے وقت اُسکے سُسر نے اپنے بیٹے کا نام نکال کسی دوسرے شخص کا نام ڈال دیا۔ بعد میں زعفران بی بی نے اصل مجرم کا نام دیکر تصحیح کرنے کی کوشش کی۔ تاہم عدالت نے مرد ملزم کو بے گناہ قرار دیتے ہوئے فیصلہ دیا کہ زعفران بی بی نے ''اپنے بیانات میں زنا کے ارتکاب کو تسلیم کیا ہے'' اور ''ایک ناجائز بچی کی موجودگی میں'' یہ اعتراف جرم کے مترادف ہے۔
- سنگساری کی سزا نے، جو ملکی تاریخ میں دوسری بار سنائی گئی (پہلی بار یہ سزا بیس سال پہلے سنائی گئی تھی اور بعد میں واپس لے لی گئی تھی) ملک میں ایک ہنگامہ برپا کر دیا اور حدود آرڈیننسز ایک بار پھر بحث مباحثے اور توجہ کا مرکز بن گئے۔ اسلام آباد میں ایک مظاہرے کے دوران جو سنگساری کی سزا کے خلاف احتجاج اور ان ظالمانہ قوانین کے خاتمے کیلئے کیا جا رہا تھا، پولیس نے شرکاء، پر جس میں مرد اور عورتیں دونوں شامل تھے، حملہ کیا اور انہیں تھانے میں بند کر دیا۔ اسطرح کا واقعہ بھی گذشتہ تقریباً بیس برسوں میں پیش نہیں آیا تھا۔
- تاہم، اس سارے معاملے کے خلاف ردِعمل نے وفاقی شرعی عدالت کو مجبور کر دیا کہ وہ عجلت میں اس معاملے پر غور کرے۔ زعفران بی بی کے شوہر نے جس کو جیل سے لایا گیا تھا یہ تسلیم کیا کہ یہ بچی اُسکی ہے اور اسکے بعد زعفران بی بی کو رہا کر دیا گیا (پی ایل ڈی 2002 - ایف ایس سی 1)
- اس کے فوراً بعد قومی کمیشن برائے خواتین نے قانونی ماہرین اور اسلامی علماء پر مشتمل ایک خصوصی کمیٹی تشکیل دی تاکہ ان قوانین کا جائزہ لیا جائے اور یہ سفارشات دی جائیں کہ ان قوانین کو یکسر ختم کر دیا جائے یا ان میں ترمیم کی جائے۔
- بالآخر اگرچہ بہت تاخیر کے بعد، اسلامی نظریاتی کونسل نے بھی ان قوانین پر نظر ثانی کا عندیہ دیا، حالانکہ ان قوانین کے خلاف کئے جانے والے برسوں کے احتجاج کے باوجود بھی اُس نے کبھی اِن پر توجہ نہیں دی تھی۔

اجتماعی زنا بالجبر کے حوالے سے:

- جون 2002 میں ایک تنازعے کا تصفیہ کرتے ہوئے میر والا (پنجاب) میں مستوئی قبیلے کے ایک گاؤں کی پنچائیت نے فیصلہ دیا کہ گجر برادری کی ایک عورت مختاراں مائی کے ساتھ اُسکے بھائی سے منسوب غلط کاری کے اقدام کے بدلے میں سزا کے طور پر زنا بالجبر کیا جائے۔ اس فیصلے کے نتیجے میں مختاراں مائی کے ساتھ چار مردوں نے دیہاتیوں کی ایک بڑی تعداد کے سامنے زنا بالجبر کیا۔ مقامی پولیس اس وقت تک کیس کے اندراج سے انکار کرتی رہی جب تک کہ ذرائع ابلاغ میں اِس واقعہ کی زبردست تشہیر کے بعد اُس پر دباؤ بڑھ نہیں گیا۔ اس دوران سپریم کورٹ نے از خود واقعہ کا نوٹس لیتے ہوئے تین ہفتوں کے اندر اندر اس مقدمے کو نمٹانے کا حکم جاری کیا۔ ملک بھر میں اس واقعہ پر گہری توجہ اور شدید اضطراب کے ماحول کے دوران انسدادِ دہشت گردی کی خصوصی عدالت جس نے اس مقدمے کی سماعت کی بالآخر زنا بالجبر کے چاروں ملزمان کو موت کی سزا سنائی۔ (کیس ایف آئی آر نمبر 405/2002 پی ایس جتوئی)

وانی کی رسم سے متعلق:

- میانوالی، پنجاب میں قتل کے ایک مقدمے میں جس میں قاتلوں کو سزائے موت سنائی جا چکی تھی اور اُنکی اپیلیں مسترد ہو چکی تھیں، علاقے کے بزرگوں نے ایک راضی نامہ کروایا جسکے تحت قاتلوں نے معافی کے بدلے میں مقتولین کے خاندان کو اَسی لاکھ روپے دینے اور اپنی آٹھ لڑکیوں کی شادی انکے خاندان میں کردینے پر اتفاق کیا۔ اُن آٹھ لڑکیوں میں سے چار لڑکیوں کی عمر آٹھ سال سے بھی کم تھی۔ تاہم ذرائع ابلاغ میں فوری تشہیر کی وجہ سے گورنر پنجاب اور سپریم کورٹ نے معاملے میں مداخلت کرتے ہوئے اس سمجھوتے پر عملدرآمد رکوا دیا۔
- اس کے فوراً بعد نیشنل جوڈیشل پالیسی ساز ادارے نے وانی کی رسم کو (جسکے تحت تنازعات کے تصفیے کیلئے عورتوں کو دوسرے فریق کے سپرد کر دیا جاتا ہے) غیر اسلامی قرار دے دیا؛ اور سپریم کورٹ کے چیف جسٹس نے ہائی کورٹس کے چیف جسٹسز کو حکم دیا کہ وہ زیریں عدالتوں کو ہدایات جاری کریں کہ وہ اس بات کو یقینی بنائیں کہ آئندہ کسی مسئلے پر عورتوں کے لین دین کو کسی راضی نامے کا حصہ نہیں بنایا جائے گا۔

'غیرت' کے نام پر قتل کے حوالے سے:

- 2001 میں 'غیرت' کے نام پر قتل کے ایک مقدمے (پی ایل ڈی 2001ء ایس سی 96) میں سپریم کورٹ نے اعلان کیا کہ ''قانونی اور اخلاقی دونوں حوالوں سے نہ تو کسی شخص کو یہ حق حاصل ہے اور نہ کسی کو اجازت دی جاسکتی ہے کہ وہ قانون کو ہاتھ میں لیتے ہوئے 'غیرت' کے نام پر کسی کی جان لے۔ نہ ہی ملکی قانون اور نہ ہی مذہب نام نہاد 'غیرت' کے نام پر قتل کی اجازت دیتا ہے، اور یہ دانستہ قتل (قتلِ عمد) کے مترادف ہے۔ اس طرح کا ناحق اور گھٹیا اقدام بنیادی حقوق کی خلاف ورزی ہے''۔
- 2002 میں 'غیرت' کے نام پر کئے گئے تہرے قتل کی سزائے موت کے خلاف اپیل پر، جبکہ فریقین کے درمیان راضی نامہ ہو چکا تھا، لاہور ہائی کورٹ نے ایک تاریخی فیصلہ دیا (پی ایل ڈی 2002 لاہور 444)۔ عدالت نے کہا کہ ''ایسے قتل میں مذہب یا غیرت کی کوئی بات نہیں بلکہ یہ بدترین مردانہ بڑائی اور صنفی تعصب ہے''۔ یہ کہتے ہوئے کہ ''اسطرح کے قتل منحرفانہ رویوں کی ترجمانی کرتے ہیں اور یہ قانون کی خلاف ورزی، مذہبی عقائد کی نفی اور معاشرے کی ہتک کے مترادف ہیں'' اور یہ کہ ''وہ معاشرہ جو اسطرح کی زیادتی کے مرتکب افراد کو موثر سزا نہیں دیتا، خود اس زیادتی میں فریق بن جاتا ہے''، عدالت نے راضی نامے کی بنیاد پر کی گئی اپیل کو مسترد کر دیا اور سزائے موت کو برقرار رکھا۔
- چونکہ حکومت اس سلسلے میں قانون کی اصلاح کے لئے کوئی قدم نہیں اٹھا رہی تھی، سول سوسائٹی نے 2002 کے دوران ایک پیش رفت کا آغاز کیا جسکے تحت یہ کوشش کی گئی کہ تعزیرات پاکستان میں قصاص و دیت کی شقوں کا تفصیل سے جائزہ لیا جائے؛ قانون میں موجود اُن خامیوں کی نشاندہی کی جائے جنکی وجہ سے 'غیرت' کے نام پر قتل کرنے والے مجرم معمولی سزاؤں یا بغیر سزا کے بچ جاتے ہیں؛ اور اس سلسلے میں متبادل قانون سازی کا مسودہ تیار کیا جائے۔

خبرنامہ شمارہ نمبر 20 اور 21

جولائی - اگست 2003ء

قانون سازی پر نظر

عورت پبلیکیشن
اینڈ انفارمیشن
سروس فاؤنڈیشن

اداریہ

فوجی حکومت کے اقتدار کے تیسرے اور آخری سال کے دوران سیاسی اور انتخابات سے متعلقہ امور کو دیگر تمام امور پر فوقیت حاصل رہی۔ فوجی حکومت نے مستقبل کے سیاسی معاملات میں واضح طور پر ایک اہم حصہ دار کا کردار حاصل کرتے ہوئے اس عرصے کے دوران بالخصوص سال کی آخری ششماہی میں قوانین اور پالیسیوں کے ذریعے اپنی توجہ بنیادی طور پر اپنے سیاسی کنٹرول کو مستحکم کرنے پر مرکوز رکھی۔ اس مقصد کیلئے چیف ایگزیکٹو کو صدر کی حیثیت سے اقتدار میں طوالت دی گئی؛ ملک کے مستقبل کے سیاسی ڈھانچے میں فوج کے کلیدی کردار کو یقینی بنایا گیا؛ اور انتخابی معرکے میں پسندیدہ سیاسی جماعتوں کی کامیابی کو یقینی بنانے کیلئے حتیٰ المقدور کوششیں کی گئیں۔

نتیجتاً، اس عرصے کے دوران عورتوں کے قانونی حقوق کے امور پر کوئی نئی پیش رفت میں دیکھنے میں نہیں آئی۔ حکومت نے عورتوں سے متعلقہ کئی اہم مسائل مثلاً حدود آرڈیننسز اور 'غیرت' کے نام پر قتل وغیرہ پر 'خاموش رہنے' کی اپنی پالیسی جاری رکھی، اس حقیقت کے باوجود کہ اس عرصے کے دوران یہ مسائل عوامی سطح پر اہم امور کے طور پر سامنے آئے تھے۔ اس کے علاوہ کئی اہم امور پر پیش رفت کو، جن کا گذشتہ دو برسوں میں آغاز ہوا تھا ختم کر دیا گیا یا انہیں سرد خانے میں ڈال دیا گیا۔ بدقسمتی سے اس رویے کے نتیجے میں دیگر امور کے علاوہ مسلم عائلی قوانین میں اہم اصلاحات اور گھریلو تشدد کے خلاف ایک خصوصی قانون کی تیاری کا عمل متاثر ہوا۔

تاہم، کچھ ایسے معاملات جن پر گذشتہ کئی برسوں سے کام ہو رہا تھا ٹھوس اقدامات اٹھائے گئے اور اُنکے نتیجے میں عورتوں کی صورتِ حال پر براہ راست اور بالواسطہ مثبت اثرات مرتب ہوئے۔ ان میں سب سے اہم اقدم قانون ساز اداروں میں عورتوں کی مخصوص نشستوں کی بحالی اور انکی تعداد میں اضافہ تھا۔ اگرچہ عورتوں کی مخصوص نشستوں میں یہ اضافہ اس سلسلے میں عورتوں کی جانب سے کئے جانے والے مطالبے یا ماضی میں پیش کی گئی سرکاری سفارشات کے مطابق نہ تھا، پھر بھی یہ آگے کی جانب ایک اہم قدم تھا۔ اس کے علاوہ فیملی کورٹس کے ضابطوں میں بھی کچھ ترامیم کی گئیں، جنکا مقصد عورتوں کو سہولت فراہم کرنا تھا۔ عورتوں کے جلنے کے واقعات کو حل کرنے کیلئے فوجداری ضابطوں کے قانون میں بھی ترمیم کی گئی اور انسانی تجارت کو روکنے کیلئے ایک نیا قانون بنایا گیا۔

اس سال کے دوران کچھ دوسری سطحوں پر بھی بعض اہم اقدامات دیکھنے میں آئے۔ سول سوسائٹی تنظیموں نے حدود آرڈیننسز کے خلاف مہم کو نئے سرے سے متحرک کیا اور قومی کمیشن برائے خواتین نے ان قوانین کا جائزہ لینے کیلئے ایک خصوصی کمیٹی قائم کی۔ میڈیا نے عورتوں کے خلاف تشدد کے سنگین واقعات کو اُجاگر کرنے میں اہم کردار ادا کیا اور عدلیہ نے نہ صرف یہ کہ بعض معاملات میں از خود مداخلت کی بلکہ 'غیرت' کے نام پر قتل کے سلسلے میں بعض انتہائی مثبت تاریخی فیصلے بھی سنائے۔

اب جبکہ مرکز میں ایک مخلوط حکومت قائم ہے اور کئی متنازعہ سیاسی امور ہنوز حل طلب ہیں، یہ بتانا مشکل ہے کہ آئندہ برسوں میں عورتوں کے قانونی حقوق کا مستقبل کیا ہوگا۔ ملک کی بیشتر سیاسی جماعتوں نے اپنے منشوروں میں عورتوں کے حقوق پر بڑی ٹھوس یقین دہانیاں کی ہیں۔ لیکن ہم ایک بار پھر، صرف یہ امید ہی کر سکتے ہیں کہ وہ اپنے وعدوں پر پورا اُتریں گئیں اور عورتوں سے متعلق ان اہم مسائل کو ترجیحی بنیادوں پر اُسی سنجیدگی اور توجہ سے لیا جائے گا جنکے وہ مستحق ہیں۔

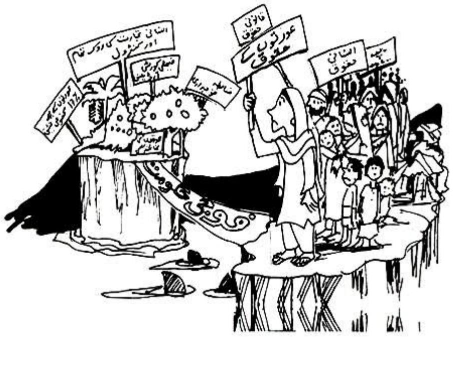
فوجی حکومت کے تیسرے سال میں عورتوں کے حقوق کے حوالے سے پیش رفت

قانون سازی میں پیش رفت:

سیاسی نمائندگی: اس عرصے کے دوران سب سے مثبت اقدام (لیگل فریم ورک آرڈر 2002 کے ذریعے) قومی اور صوبائی اسمبلیوں میں عورتوں کیلئے مخصوص نشستوں کی بحالی اور اُن میں اضافہ اور ملکی تاریخ میں پہلی بار سینٹ میں عورتوں کیلئے نشستیں مختص کرنا تھا۔ تاہم اِن مخصوص نشستوں کا تناسب (تقریباً 17%) عورتوں کے 33% سیاسی نمائندگی کے مطالبے سے بہت کم تھا؛ اور اِن نشستوں کو پُر کرنے کیلئے متناسب نمائندگی کی بنیاد پر جو بالواسطہ طریقہ انتخاب رکھا گیا وہ بھی مخصوص نشستوں پر براہِ راست انتخابات کے مطالبے کے بالکل برعکس تھا۔ ان دونوں مطالبات (33% مخصوص نشستیں اور براہِ راست انتخابات) کی 1997 میں انکوائری کمیشن برائے خواتین اور 2001 میں وزارت برائے ترقی خواتین کے زیرِ اہتمام ایک قومی مشاورت نے توثیق کی تھی۔

فیملی کورٹس (ترمیمی) آرڈیننس، **2002**، نے قانونی ضابطوں میں بہت سی تبدیلیاں کیں، جن میں سے زیادہ تر انکوائری کمیشن برائے خواتین کی 1997 کی رپورٹ میں دی گئی سفارشات کی بنیاد پر تھیں۔ یہ تبدیلیاں درج ذیل ہیں: عورتوں کو تنسیخ نکاح کے مقدمے میں تمام متعلقہ معاملات (مثلاً نان نفقہ، حق مہر، تحویل وغیرہ) ایک ہی دعویٰ میں شامل کرنے کی اجازت دینا، بجائے اسکے کہ وہ اسکے لئے بہت سے علیحدہ علیحدہ دعوے دائر کریں؛ عدالت کیلئے لازمی قرار دینا کہ وہ خلع کے مقدمات میں تنسیخِ نکاح کا حکم نامہ فوری طور پر جاری کرے اگر قبل از مقدمہ کے مرحلے میں سمجھوتے اور مصالحت کا امکان ختم ہو گیا ہو؛ مقدمات کے فیصلے کے لئے چھ ماہ کی حد مقرر کرنا؛ مقدمات کے دوران عبوری نان نفقہ کی سہولت فراہم کرنا؛ اور فیملی کورٹس کے دائرہِ اختیار میں توسیع کرنا کہ وہ بعض ایسے تعزیری جرائم کے مقدمات بھی سُن سکیں جن میں شوہر/ بیوی متاثرہ فریق ہو۔ مندرجہ بالا تبدیلیوں کے علاوہ انکوائری کمیشن برائے خواتین کی 1997 کی رپورٹ کی کئی سفارشات کو اس قانون کی نئی ترامیم میں شامل نہیں کیا گیا۔

انسانی تجارت کی رُوک تھام اور کنٹرول کا آرڈیننس، **2002**، ایک ایسا نیا قانون ہے جس کا عورتوں سے براہِ راست تعلق ہے۔ اسکے کئی مثبت پہلو ہیں۔ ماضی کے طور طریقوں کے برعکس جب انسانی خرید و فروخت کے شکار افراد کو ملزمان تصور کیا جاتا تھا، نئے قانون کے واضح مقاصد میں سے ایک مقصد متاثرہ افراد کا تحفظ اور انکی مدد کرنا ہے۔ یہ قانون انسانی تجارت میں ملوث منظم گروہوں کے کردار کو تسلیم کرتا ہے؛ عورتوں اور بچوں کی تجارت کرنے والوں کے خلاف سخت سزائیں تجویز کرتا ہے؛ ان جرائم کو نا قابلِ ضمانت نا قابلِ دست اندازی اور نا قابلِ راضی نامہ قرار دیتا ہے؛ متاثرہ افراد کو نقصان کا معاوضہ اور اخراجات کی ادائیگی کے ساتھ ساتھ تنہا بچوں اور بے آسرا عورتوں کو جائے پناہ، خوارک اور طبی امداد فراہم کرنے کی ضمانت فراہم کرتا ہے۔



ضابطہ فوجداری کا (ترمیمی) آرڈیننس، **2001**، مندرجہ ذیل اقدامات کی ضمانت فراہم کرتا ہے: آگ سے شدید طور پر جھلسنے کے معاملات کی مجسٹریٹ کو فوری اطلاع دینا؛ یہ یقین کر لینے کے بعد اب متاثرہ شخص کو کوئی خطرہ یا دباؤ لاحق نہیں ہے، میڈیکل افسر کی جانب سے متاثرہ شخص کے بیان کی فوری ریکارڈنگ؛ اور مجسٹریٹ کی جانب سے اس بیان کو ضروری اقدام کیلئے سیشن جج اور ڈسٹرکٹ سپرنٹنڈنٹ پولیس تک پہنچانا؛ اگر متاثرہ شخص کی بعد ازاں موت واقع ہو جاتی ہے تو میڈیکل افسر کے سامنے دیئے گئے اُسکے بیان کو مرنے والے شخص کا آخری بیان تسلیم کرنا۔ اگرچہ ان ترامیم میں عورتوں کا خاص طور پر حوالہ نہیں دیا گیا ہے، یہ واضح طور پر نظر آتا ہے کہ انکی بنیاد 1991 میں لاہور ہائی کورٹ کے ایک فیصلے پر رکھی گئی ہے، جس میں عدالت نے چولہا پھٹنے سے عورتوں کے مرنے کے بڑھتے ہوئے واقعات کا از خود نوٹس لیا تھا۔ تاہم حالیہ ترمیم میں لاہور ہائی کورٹ کے مذکورہ بالا فیصلے کی بہت سی ہدایات کو نظر انداز کر دیا گیا ہے۔

مختلف اداروں میں عورتوں کی کچھ نمائندگی، ناکافی ہونے کے باوجود، بعض آرڈیننسز کے ذریعے فراہم کی گئی ہے، مثلاً نیشنل ٹریننگ (ترمیمی) آرڈیننس، 2002، نیشنل بورڈ پر ایک خاتون نمائندہ مالکان کی جانب سے ایک خاتون نمائندہ کارکنوں کی جانب سے مقرر کرنے کے لئے کہتا ہے؛ ہائر ایجوکیشن کمیشن آرڈیننس، 2002، میں کہا گیا ہے کہ کمیشن پر تعیناتی کیلئے اعلیٰ تعلیم کے شعبے میں کام کا پس منظر رکھنے والے اراکین میں سے کم از کم ایک رکن لازماً خاتون ہونی چاہیے؛ اور لاء کمیشن (ترمیمی) آرڈیننس، 2002، کے ذریعے قومی کمیشن برائے خواتین کی چیئر پرسن کو لاء اینڈ جسٹس کمیشن کا رکن بنایا گیا ہے۔