

IN THE SUPREME COURT OF PAKISTAN

(Original Jurisdiction)

Present:

Mr. Justice Jawwad S. Khawaja

Mr. Justice Khilji Arif Hussain

Mr. Justice Ejaz Afzal Khan

CMAAs 3330, 3471, 3594/13 in Constitution Petition No. 105/12

Hamid Mir and another.

... **Petitioner (s)**

Versus

Federation of Pakistan etc.

... **Respondent (s)**

For the petitioners/ applicants :

Hamid Mir, & Asad kharal
In person.

Amicus curiae

Kh. Haris Ahmed Sr. ASC

On Court Notice:

Mr. Munir A Malik, AGP
Mr. Tariq Mehmood Khokhar, Addl. AGP
Mr. Dil Muhammad Khan Alizai, DAG
Mr. Sajid Ilyas Bhatti, DAG
Mr. Tahir Mehmood, AGPR
Dr. Asif ur Rehman, Director General Federal Audit
Mr. Zulfiqar Ahmed, Director Federal Audit
Mr. Abdul Rehman Qureshi, Advisor, SECP
Mr. Muzaffar A. Mirza, Director, SECP
Dr. Tariq Hassan, Sr. ASC

For M/o Information:

Mr. Tahir Hassan, Director

For APNA TV:

Mr. Mehmood A. Sheikh, AOR

For M/o Water & Power:

Rai Sikandar, former Secretary

Date of hearing:

08.7.2013

ORDER

Jawwad S. Khawaja, J.- The accountability of an elected government under our constitutional dispensation, is the bedrock of democratic governance. There are a number of aspects of accountability of the elected executive both at the federal and provincial levels. Amongst the most important of these elements is the assurance that the finances of the government shall be properly utilized in accordance with and in furtherance of the objectives set out in the Constitution and in statutes enacted by Parliament (*Majlis-e-Shoora*) and the provincial legislatures.

2. In our Constitution, there is little room for a *laissez faire* model of governance. The government is required to perform numerous functions aimed at the welfare of the people

of Pakistan. To fulfill such functions revenues have to be generated. The recent federal budget for the financial year 2013-14 envisages revenue generation amounting to Rs.3420/- billion. Additionally, there are bodies established by or under statutes which at times generate their own revenues but have been established, mandated or controlled by the government. Such bodies perform functions which have been considered sufficiently important by the Government, to justify legislation, control or funding. These bodies are required to ensure transparency in their accounting and financial affairs because of being in the public domain and because they are instrumentalities of the government, established to further the objectives for which they are created. For the purpose of ensuring that the revenues generated by the federal and provincial governments through taxes, levies, impositions and loans etc. and the financial affairs of statutory/autonomous bodies are monitored appropriately for compliance with the Constitution and applicable laws, the important constitutional office of the Auditor General of Pakistan has been established. The Auditor General of Pakistan and the Accountant General of Pakistan Revenues (AGPR) perform constitutional and statutory duties as will be discussed shortly, with the prime objective of reporting to the people of Pakistan through their chosen representatives, that revenues of statutory/autonomous bodies referred to above and the revenues of the State, the principal component whereof comes from the pockets of the people of Pakistan, have been expended in accordance with the Constitution and statutes.

3. The accountability of governments and those who hold high office in government thus represents the very foundation for the levy and legitimacy of taxes etc. In any civilized system of governance, age-old principles of financial accountability have been recognized and the most important of these are not open to question any more. Thus we have the seventh century instance of *Hazrat Umar* (May Allah be pleased with him) the second Caliph of the nascent Islamic State, who set a precedent for us, many centuries before the public scrutiny of state funds became an institutionalized norm all over the world. Among the spoils of war that were distributed amongst the victorious army one day, was some cloth out of which each soldier had one piece. Soon thereafter, *Hazrat Umar* got up to speak and said, "*Lower your voices so that you may hear me.*" *Hazrat Umar* was a tall and well-built man, and it was clear that what he was wearing comprised not

one but two pieces of that recently-distributed cloth. Salman (one of the citizens present) broke out saying, *"By God, we will not hear you, because you prefer yourself to your people."* *"How is that?"* asked Hazrat Umar. Salman said: *"You are wearing two pieces of cloth while everyone else is wearing only one."* Hazrat Umar called out to his son Abdullah who confirmed that the second piece of cloth was his share of the bounty which he had gifted to his worthy father. Having thus brought the truth of the matter out, Salman said *"Now we shall hear you."* (Narrated in, amongst other sources, I'lam al-muwaqqi'in by Ibn al-Qayyam al-Jawziyyah). It is through such levels of financial probity and public accountability that governments exercising authority in the name of the People, derive legitimacy. With the evolution of the State into its present day manifestation, public accountability is done through a constitutionally tenured sentinel such as the Auditor General envisioned in our Constitution. Similar institutional watchdogs have been provided for in the Constitutions of responsible and accountable democracies the world over.

4. This brings us to consideration of the matter which we propose to decide through this order. Constitution Petition No. 105 of 2012 was filed by two journalists namely, Hamid Mir and Absar Alam Haider. They were later joined by some other journalists. During the course of the hearing of the said Constitution Petition, a number of issues arose relating to the media. The petition was primarily focused on the media, and the use of public funds for the purpose of influencing the media was one such issue. Vide order passed by us on 15.1.2013, a two-Member Commission (Media Commission) was appointed for the purpose of making a report on nine Terms of Reference. These Terms of Reference have been set out in the aforesaid order of 15.1.2013. The Media Commission has submitted its report on the Terms of Reference; comments/objections thereon have been sought from interested parties. Vide order dated 26.6.2013, this specific matter relating to the audit of accounts generally and more specifically the existence and utilization of secret service funds by various Ministries, has been taken up separately. The question of the constitutional validity of establishing and maintaining accounts which are kept secret and are not being subjected to audit by the office of the Auditor General of Pakistan, has thus come to the fore.

5. There is a fundamental premise, relating to disclosure/audit, on which allocation of such funds and their spending is to be judged. Article 19A of the Constitution stipulates in very clear terms that *“every citizen shall have the right to have access to information in all matters of public importance, subject to regulation and reasonable restrictions imposed by law”*. There is no contention between the parties that information relating to money spent from the public exchequer is a matter of public importance. Article 19 of the Constitution which is also relevant, *inter alia*, guarantees *“freedom of the press, subject to any reasonable restrictions imposed by law”*. Such reasonable restriction can only relate to and be imposed *“in the interest of the glory of Islam or the integrity, security or defence of Pakistan or friendly relations with foreign States, public order, decency or morality, or in relation to contempt of Court, [commission of] or incitement to an offence”*. The fundamental premise to be kept in mind, is that all funds in the State exchequer are funds which have come out of the pockets of the people of Pakistan. These funds are the product of the toil, sweat, tears and blood of the people. The Government is at most a trustee and custodian of these funds and is accountable for the expenditure of these funds in a fiduciary capacity as envisioned in the Constitution. The only exception against public disclosure is given in Articles 19 and 19A of the Constitution referred to above. Even where the government or the legislature choose to regulate or impose restrictions upon disclosure of use of funds, such restrictions cannot be arbitrary but have to be reasonable. As to what is or what is not reasonable is a matter of which the government is not the sole arbiter. It is constrained by the Constitution and by law. Any restriction on disclosure of expenses made from the exchequer, which the government imposes, or the legislature provides for, would be justiceable on the touchstone of Articles 19 and 19A of the Constitution and *inter alia*, of Articles 168 to 171 which relate to audit of the accounts of the Federation and the Provinces *“and the accounts of any authority or body established by or under the control of the Federal or Provincial government ...”*.

6. It is in this context that at least since September, 2012, we have repeatedly been asking the Government to state its basis to justify non-disclosure and non-audit of expenses from the public exchequer. It is most unfortunate that despite our repeated directions and orders, up until 08.07.2013 nothing material was brought to our attention to justify the exclusion from audit of some disbursements. In our order dated 13.9.2012, we

had directed the respondent Ministry to *"set out in detail the budget allocation for the financial years ending 30.6.2010, 30.6.2011, 30.6.2012 and 30.6.2013 alongwith supplementary grants"*. We had further required the Ministry to furnish details of the budget allocations and supplementary grants for these years along with the report of the Auditor General of Pakistan in respect of the said budget allocations. On 18.10.2012, learned counsel representing the respondent Ministry stated that there were only three heads of account in respect of which a privilege against disclosure was being claimed namely, (a) Special Publicity Fund, (b) Secret Service Expenditure and (c) the Institute of Regional Studies. A relatively small amount totaling Rs.14,00,00,000/- (rupees fourteen crores) approximately was mentioned as the sum expended from these accounts. It was asserted on behalf of the Ministry that the Secret Service Fund is meant for *"sensitive assignments"* and that it is *"judiciously utilized"*, the way *"all the previous governments in the past"* have utilized it. On these grounds, it was asserted by the Ministry that *"[t]he details of spending of amounts specified as secret fund in the budget cannot be divulged to the petitioners as the same are different from other public funds which are open to scrutiny and audit."* It was also argued that *"[t]he secret fund is administered in the national interest and for the advancement of government policies planned for such an avowed end... The Parliament in its wisdom has allocated/passed such fund for achieving certain policy objectives of the Government..."* (C.M.A 4461/2012). And later, in C.M.A. 1972/2013 filed on behalf of the Ministry on 9.04.2013, it was argued that *"[p]rotecting valuable state information is part and parcel of a state's national security. The concept of national security is defined by the online edition of the MacMillan Dictionary as, "the protection or the safety of a country's secrets and its citizens."* The order which was passed by us on 20.12.2012 is of relevance to the question presently being considered by us. The issue is as to whether *"the federal budgets have allocated from time to time to the federal Ministry of Information and Broadcasting any funds that may be spent in its discretion or that may be spent in secrecy without disclosing the purpose of the disbursements or the identity of its recipients? If so did the said Ministry have a constitutional basis for such disbursements?"* It was clarified by us that in line with the provisions of Articles 19A and 19 of the Constitution, we were not inclined to accept the contention of the Ministry that use and expenditure of these funds could be kept secret or un-audited. We also observed and recorded that *"[p]rima facie, while the Ministry may claim privilege from making public disclosure of certain*

parts of its budget, such privilege is not automatically available to the Government. It must be claimed from the Court. Information for which secrecy is sought must be clearly marked and the reasons for seeking secrecy must also be clearly stated. The Court can then make a determination on this point in line with the law and the Constitution”.

7. In the same order we noted the submissions of Mr. Asad Kharal, a journalist, who has been impleaded as a petitioner, that *“the budgets of 27 other Ministries also contain secret funds similar to the ones which are in place in the Ministry of Information”*. It now seems clear that using the legal cover purportedly provided by General Financial Rule 37, “Secret Service Funds” were indeed created in the budgets of various ministries, purporting to shield the spending from the scrutiny of the Auditor-General. According to the Director General Federal Audit, the amount of budgetary allocations not being submitted for audit was in excess of Rs.3.57 billion in the previous budget. This sum is apart from the revenues of the statutory/autonomous bodies that are resisting audit by the Auditor General. This is a disturbing matter since alleged secret funds and un-audited expenses can potentially be a tool for undermining the rights of citizens protected under Articles 19 and 19A of the Constitution and may also encourage waste and corruption. It may also usefully be noted that in our three orders dated 25.04.2013, 02.05.2013 & 06.05.2013, we have again and again emphasized to the Government that without a lawful justification, there cannot be a denial of disclosure or withholding of accounts from the Auditor General for audit. Numerous opportunities were given to the then Attorney General but as noted, he was not able to render any assistance whatsoever or to give any meaningful response to the simple question raised by us. During the pendency of this case, however, a new government was sworn in. Since a substantial question of interpretation of the Constitution is involved, notice under Order XXVIIA CPC was given to the new Attorney General Mr. Munir A. Malik. In what may be termed a significant shift, during the hearing on 08.07.13, the Attorney General took the categorical position that all expenditure from government funds is auditable by the Auditor General of Pakistan and that there were no exceptions to this rule. This stance of the learned Attorney General closely resonates with the above-mentioned orders and with the submissions of the parties advanced before us.

8. In response to the Court's queries, the Auditor General also submitted a list of 19 organizations which refuse to have their accounts audited by the Auditor-General, contending, *inter alia*, that they are independent of the Federal Government and do not receive budgetary allocations. The Auditor General has expressed his opinion that these organizations fall within the ambit of Articles 169 and 170 of the Constitution and, therefore, are required to submit their finances for audit by the Auditor General. These bodies have been listed in our order of 06.06.13 as follows:-

1. Securities and Exchange Commission of Pakistan (Finance Division)
2. People's Primary Health Initiative (PPHI) Provincial Support Unit, KPK
3. Trust for voluntary organization (TVO) (Economic Affairs Division)
4. National Police Foundation (Ministry of Interior)
5. National Database & Registration Authority (NADRA) M/o Interior
6. Wah Nobel Private Ltd. M/o Defence Production
7. Agri Business Support Fund (Ministry of Food Security and Research)
8. Pakistan Ordnance Factories Welfare Trust Fund (Ministry of Defence Production)
9. Punjab Rural Support Programme
10. Punjab Land Development Company
11. Punjab Power Development Company
12. Punjab Industrial Estate
13. Punjab Coal Mine Company
14. Punjab Agriculture & Meat Company
15. Pakistan Telecommunication Company Ltd.
(M/o Information Technology)
16. Pak China Investment Company (Finance Division)
17. Defence Housing Authority (M/o Defence)
18. Federal Board of Revenue (FBR)
19. Trust for Voluntary Organizations (TVO).

This immunity claimed against audit by the Auditor-General appears to be un-justified in the light of the text of Article 170(2). Notices have, therefore, been issued to these institutions and the matter shall be decided after giving an opportunity of hearing to them.

9. In light of the aforementioned Orders and related oral and written submissions by the parties and amicus curiae, the following issues arise before us for adjudication:

- (1) Does the Constitution permit any exception – for secret services or otherwise - to the Auditor General's duty under Articles 169 and 170 of the Constitution to audit the accounts of the Federation, the Provinces and authorities and bodies established by or under the control of the Federal or a Provincial Government? If not, what is the constitutional status of sub-Rule (5) of Rule 37 of General Financial Rules of the Federal Government which purports to exclude secret service expenditure from the purview of the constitutionally mandated audit?
- (2) Does the Constitution permit the executive branch of the government to prescribe accounting principles and procedures for itself without the consent of the Auditor General?
- (3) With respect to secret service expenditure, does the Constitution permit any exception or restriction, under Article 171, to the Auditor General's duty to submit his audit reports on federal and provincial accounts to the President or a Governor, respectively, or

to the latter's duty to cause such reports to be laid before the Parliament or a Provincial Assembly, respectively? How does the fundamental right to information enshrined in Article 19A of the Constitution affect the answer to this question, if at all?

We may now address these issues.

ISSUE 1: THE SCOPE OF AUDITOR-GENERAL'S CONSTITUTIONAL MANDATE AND THE PURPORTED EXCLUSION OF SECRET SERVICE FUNDS FROM AUDIT.

10. The answer to this question is given with reasonable clarity by the express words of sub-Article (2) of Article 170 of the Constitution. It states that *"the audit of the accounts of the Federal and of the Provincial Governments and the accounts of any authority or body established by, or under the control of, the Federal or a Provincial Government shall be conducted by the Auditor-General, who shall determine the extent and nature of such audit."* The broad scope and wide significance of this article has been noted in our Order dated 07.05.2013: *"The Constitution does not recognize any exception to the provisions of Article 170(2)... In this view of the matter, the Consolidated Fund and Public Accounts cannot remain unaudited"* (para 11). Even before the introduction of Article 170(2) in 2010, the Auditor General's (Functions, Powers and Terms & Conditions of Service) Ordinance, 2001, made it *"abundantly clear that where the amount is charged on the Consolidated Fund or relates to the Public Accounts of the Federation or the Provinces, the same must be audited by the Auditor-General without exception"* (Order dated 07.05.2013, para 11). Also in our Order of 07.05.2013, (para 13), we noted that: *"sub-Article (2) of Article 170 of the Constitution was added by the 18th Amendment which amply empowers and directs the Auditor General to fulfil his constitutional obligations as watchdog of the people of Pakistan. It is only through audit that it can be ensured that the hard earned income of citizens of this country is being spent for lawful purposes. Without the audit specified by the Constitution and the two statutes, referred to hereinabove, there can be little or no room for any transparency. Absence of audit by the Auditor General, apart from being violative of the Constitution and law, is a sure and certain invitation to corruption and lack of accountability."*

Here we may add, by way of background, that from 1952 to 1973, the controlling statute in this field was Pakistan (Audit and Accounts) Order, 1952. It was replaced by Pakistan (Audit and Accounts) Order, 1973 which held the field until the 2001 Ordinance repealed it. In both of these earlier statutes, *"accounts of the Federation relating to Defense or Railways"*

were explicitly removed from the pale of the Auditor General's audit, although these could be included at the Governor-General's or President's discretion. The 2001 Ordinance removed these exceptions and expanded the scope of the audit. The 18th Amendment has now put this expanded scope on constitutional footing.

11. The comments of the Auditor General filed later on 27.05.2013 through CMA 3471/2013 confirm that *"all expenditure from and receipts payable into the Consolidated Fund and Public Account of the Federation and of each Province, and receipts payable into the account of each District"* were already subject to audit under Sections 8 and 12 of the Auditor General's (Functions, Powers and Terms and Conditions of Service) Ordinance, 2001. According to the Auditor General: *"The objective and rational[e] to include Sub Article (2) in Article 170 of the Constitution of the Islamic Republic of Pakistan was that some organizations which were self-revenue generating would refuse audit by the Auditor General of Pakistan on the grounds that they did not receive any budgetary support from the government, despite the fact that such organizations were owned by the government after having been established either through an Act or Ordinance. Certain organizations that have been setup/established through seed money provided by the government also fell under the same category. Therefore, all such authorities, bodies and organizations are subject to audit by the Auditor General of Pakistan after the incorporation of Article 170(2) in the Constitution of the Islamic Republic of Pakistan."* The Auditor General has supplied the names of 19 public organizations, reproduced above, that have been refusing audit even after the introduction of Article 170(2) in the Constitution.

12. The Government's only argument in favour of an exemption for secret service expenditure from audit was based on sub-Rule (5) of Rule 37 of the General Financial Rules (GFR). As noted, *prima facie*, in our Order dated 07.05.2013, sub-Rule (5) of Rule 37 of GFR is in violation of not just the Auditor General's (Functions, Powers and Terms and Conditions of Service) Ordinance, 2001 but also of Article 170(2) of the Constitution. The learned Attorney General, in his submissions on 8.7.2013 (discussed above) has also taken the same position.

HISTORICAL BACKGROUND OF THE LEGAL REGIME GOVERNING SECRET FUNDS

13. Before rendering our opinion on this question, we find it necessary to consider the historical aspect of the issue. Since Article 170(2) was introduced into the Constitution as recently as 2010 and the Auditor General's (Functions, Powers and Terms and Conditions of Service) Ordinance was promulgated in 2001, it will serve a useful purpose to try and determine the basis and origin of the General Financial Rules (GFR) and to try and ascertain under what constitutional or statutory authority Rule 37 of the GFR was prescribed.

14. In our Order dated 07.05.2013, we have already noted our disappointment at the Government's inability to provide us the authority or legal instrument that originally sanctioned the creation of secret service funds and its peculiar accounting and audit treatment. In C.M.A 4461/2012 filed on behalf of the Ministry of Information, conflicting answers were given. At one point in the "brief" annexed to this C.M.A, it was surmised that "[t]he Secret Service Fund was established since long, most probably in the 70s", yet a few pages down, in the very same document, it was stated that "*this fund has existed since 1947-50 onwards...*" Our research staff have however been able to locate some information in the public domain for us to shed some light on the query raised in the preceding paragraph. The "brief" submitted on behalf of the Government suggests that the secret service fund may very well have existed since 1947, and even before that. It seems appropriate therefore to refer to the laws of colonial and post independence India and of England to ascertain the origin and history of secret service funds.

15. In the case of India, documents generally available in the public domain do not make the matter entirely clear but are sufficient for the purpose of the inquiry at hand. We may begin with the Indian General Financial Rules, 2005, issued by the Ministry of Finance, Department of Expenditure available online which bear remarkable similarity in terms of concept and terminology, to the GFR – the similarity is traceable to pre-1947 colonial rule. Then we may refer to the "Manual of Central Audit", 2010 edition, issued by the Principle Accountant General for the Indian State of Kerala, which has its paragraph 8.6 titled as "Secret Service Expenditure" and notes, among other things: "*The accounts of secret service expenditure are not subject to scrutiny by this office. The expenditure should normally be admitted in audit on the strength of the certificates obtained from the competent authorities. Such expenditure incurred by each officer provided with funds for the purpose is*

audited by departmental officer nominated by Government who furnishes the audit certificate to the Accountant General (A&E)." (Available online).

16. The next document we may refer to is an "Office Memorandum" issued by the Indian Ministry of Finance, Department of Expenditure, F.No.6(1)/E.II-A/2010, dated 16 February 2010, refers to *"Ministry of Finance, Department of Economic Affairs' OM No. 2(121)-B/54 on 1st January, 1956 and OM No.3(67)-B/69 dated 11th September, 1969... regarding re-appropriation of funds to augment the provision for Secret Service Expenditure (SSE)."* Lastly, we may advert to the "Report of the Task Force for Review of General Financial Rules, 1963", dated July 2004 (available online), which notes at paragraph 2 on page 1 that *"The General Financial Rules were first issued in 1947 by consolidating in one place the provisions of the Book of Financial Powers, the Civil Accounts Code and other orders and instructions of a general financial nature which were in force prior to Independence".* This factual statement can be taken as sufficient confirmation of the pre-Independence origins of the GFR particularly in the absence of any other explanation forthcoming from the government. These Indian references show that secret service funds currently exist in India at the central as well as state level; that these are subject to an "administrative audit" by a "nominated Controlling Officer" who issues an audit certificate in this regard; that secret service funds have existed in India at least since 1947, and that India inherited secret service funds, as Pakistan appears to have, as a remnant of the British colonial administration.

17. The status of secret service funds in the case of the United Kingdom is much clearer than in India and Pakistan. We may begin by noting the statement made by Mr. Robin F. Cook (a government/cabinet Minister) in the House of Commons on 11 December 1979 for his motion *"[t]hat leave be given to bring in a Bill to give legal authority for the creation of a security service, and to provide for the appointment of its Director-General and for his accountability to Parliament; and for connected purposes"*. The statement is particularly insightful and is recorded in Hansard as follows: *"It is a remarkable fact that there is no Act on the statute book that provides the Government with the legal authority to raise and maintain a Security Service. I can go further than that. I have had the Library check through the statute book and it has come up with only one statute that even acknowledges the existence of the Security Service—namely, the Civil List and Secret Service Money Act 1782. Section 24 of that far-seeing*

piece of legislation provides: for preventing as much as may be all abuses... it shall not be lawful to issue for the purpose of secret service within this kingdom, any sums of money which in the whole shall exceed ten thousand pounds in any one year. That prompts the unhappy thought that not only is there no legal authority for the existence of the Security Service but that for the best part of the past 200 years the funds released to it from the Treasury have been wholly illegal. The statute to which I have referred was not repealed until 1977, when the funds released for the Security Service exceeded not only £10,000 but £10 million. The effect of repeal was to expunge from the statute book the one solitary recognition that the Security Service exists. That is plainly unsatisfactory.” (emphasis added)

18. With reference to accounting and audit, section 27 of the Civil List and Secret Service Money Act 1782 provided that: *“Whenever it shall be necessary for the principal Secretary or Secretaries of State, or First Commissioner of Admiralty, to make payment of any money issued for foreign secret service, or for secret service in detecting, preventing, or defeating treasonable or other dangerous conspiracies against the state, in any place within this kingdom, then it shall be sufficient to acquit and discharge the said secretary or secretaries ... in the office to which such secret service money hath been paid ... to take oath ... in the form following: - ‘I, A.B., do swear, that the money paid to me for foreign secret service, or for secret service, in detecting, preventing, or defeating treasonable, or other dangerous conspiracies against the State (mutatis mutandis, as the case may be), has been bona fide applied to the said purpose or purposes, and to no other; and that it hath not appeared to me convenient to the State that the same should be paid abroad’”*. The striking resemblance which section 27 *ibid* and the certificate therein, have to GFR 37, suggests very strongly that GFR 37 borrowed its concept and language from the above referred Act of 1782.

19. The later developments in the UK with regard to audit of secret service expenditures may be gleaned from the Report by the UK Comptroller and Auditor General (C&AG), dated 18 February 2000 (available online). In this report, at para 7, the C&AG notes that: *“[t]he purchases [etc] ... for the Security Service and the Secret Intelligence Service took place at a time when the existence of the Secret Intelligence Service was not officially acknowledged. At that time the Secret Services Vote [that is, the budgetary allocation made by the Parliament], which provided for the salaries and expenses of the Security Service and the Secret Intelligence Service, was not subject to my audit. I relied solely on certificates provided by*

ministers under an arrangement agreed by the Committee of Public Accounts in the last century (1887 Report (HC 201) paragraphs 35-36). Since 1947, however, expenditure on stores and capital items, unless of an especially secret nature, had been met from votes open to my inspection, as recommended by the Committee of Public Accounts (4th Report 1945-46 (HC 172), paragraph 26). In practice, this was from votes maintained by the Foreign and Commonwealth Office and the Ministry of Defence and the civil estate votes”.

20. A report published in 1996 by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), titled “Audit of Secret and Politically Sensitive Subjects, Comparative Audit Practices” (available online) notes that: *“Until 1994 the [UK] C&AG had full access to all government expenditure except the expenditure of the Security Service and the Secret Intelligence Service. The Public Accounts Committee (PAC) decided in 1879 that any services of a confidential nature should be charged to the Secret Service Vote and the C&AG was not expected to audit this vote. As the C&AG had to provide an audit opinion on all budget votes the secret vote was covered by a special certificate, which read[:] ‘I certify that the amounts shown in the above account to have been expended (and received) are supported by certificates from the responsible Ministers of the Crown’”* (page 11).

21. The UK officially acknowledged the existence of its secret services and put them on a statutory footing through the Security Service Act 1989 and the Intelligence Services Act 1994. The C&AG’s Report notes at para 8 that: *“before the latter Bill was introduced, the Prime Minister told the House (Official Report, Written Answers, 24 November 1993, col 52) that he intended that all the expenditure of the Intelligence Agencies ... would be fully open to my scrutiny, apart from limited restrictions to protect the identities of certain sources of information and the details of particularly sensitive operations”*. It may, at this point, be noted that in the UK there is no constitutional provision comparable to Article 19A or Articles 169 to 171 of our Constitution. As a result it is for the Auditor General to undertake an audit of the Consolidated Fund and the Public Accounts of the federation and of the provinces without being dependent on the government or the legislature for this purpose.

22. In the light of the above discussion, the following observations may be made about the origin and history of “secret service funds” and their accounts/audit treatment:

- i. The Civil List and Secret Service Money Act 1782 was the only law in the UK dealing with the secret service or its funding until the enactment of the Security Service Act, 1989;

- ii. The dispensation under the said Act of 1782 with respect to audit of secret service funds was, for all practical purposes, the same as the dispensation prevailing in British India prior to 1947 and in Pakistan and India since Independence – that is, the Auditor General's mandate did not allow for an audit of such funds by him.
- iii. Pakistan currently does not have and never has had any law dealing with secret service expenditure except Rule 37 of the GFR.

23. It may be concluded then, with sufficient certainty, that the practice in Pakistan, of supplying an oath/certificate to the auditor general to account for secret service expenditure was imported from the UK during colonial times (though it is not clear if this was done directly under the Civil List and Secret Service Money Act 1782 or otherwise) and continued after Independence through orders in the form of the GFRs which do not have statutory backing in the context of our Constitution, even if these rules could have been justified under the Government of India Act 1935 or in subsequent enactments or Constitutional dispensations prior to the 18th Amendment in 2010. While this historical analysis highlights, in general, the need for maintenance and public availability of official historical records for effective understanding of contemporary issues of governance, it also highlights the potential need for the government to put its secret services on a statutory footing for a more effective democratic control over their budgets, expenditures and activities.

24. Although it is not a factor which is directly relevant in deciding the matter at hand, it may be useful to note that the UK is not the only country in the world where state auditors have full access to the accounts of the secret services. The OECD report, *supra*, notes that while restrictions may apply as to the number of staff permitted for audit, there is no restriction on the audit coverage of secret funds in France, Germany and the Netherlands. Even in a security state such as Israel, which has one of the most notorious intelligence operations and agencies in the world, accounts of secret services are not beyond the mandate of the state auditor. "Studies in State Audit" is a document published by the Israeli Comptroller's Office in 1995, and it notes, (page 111), that the State Comptroller has access to "*even the most secret information*" and "*audits the activities of the Mossad and the Shin Bet [Israeli secret services] as well.*" (available online).

25. One last aspect of Issue 1 that needs to be addressed is the need to maintain secrecy of certain government activities in the national interest. Article 19A envisages "*reasonable restrictions imposed by law*", on the right to information guaranteed to citizens,

by the Constitution. It is, therefore, for the legislature to make a law in this behalf if it so chooses. The legislature can benefit from the experience of other countries such as, those examined in the OECD report, *supra*. In France, for instance, the funding for secret services originating from the Prime Minister's Office is audited by a special committee of two members of the state audit institution, *Cour des Compets*, and one representative of the Ministry of Finance. Similarly, in Germany, "The secret and special purpose fund of the Foreign Ministry and the discretionary fund of the Federal Chancellor are audited by the BRH President *in persona*" (BRH stands for *Bundesrechnungshof*, the supreme federal audit authority). In light of this comparative analysis, the recommendations of the OECD report may be useful. We may, however, add the caveat that any legislation or policy in this regard will have to be complaint with the provisions, *inter alia*, of Articles 19, 19A, and 169 to 171 of the Constitution.

26. Here it is necessary to recognize and highlight the distinction between "secrecy" on the one hand and "audit" on the other. Even prior to the passing of the 18th Amendment in 2010, accounts of the various Ministries which had been labeled as "secret" were subjected to audit but such audit was undertaken by a designated controlling officer and not by the Auditor General of Pakistan. This situation is no longer permissible in view of the material changes which have been brought about in the Constitution *inter alia*, by virtue of Article 19A and Articles 169 to 171 of the Constitution. Thus post 2010, all disbursements made from the Public Accounts or from the Consolidated Fund whether as a charge on the fund or by way of grants therefrom, are mandatorily required to be audited by the Auditor General of Pakistan. The demands of secrecy in respect of some grants and allocations can be met *inter alia*, through mechanisms and procedures ensuring secrecy but without any exception or exemption from audit by the Auditor General of Pakistan. It may be reiterated that the amounts currently being labeled as "secret service expenditure" by the various Ministries have always been subjected to audit under procedures envisioned by GRF 37. As such the distinction between audit and secrecy is fully understood and recognized by the Government itself. The material change which has come about in the Constitution through the 18th Amendment is that the audit by law and the Constitution has now to be

undertaken by the Auditor General and not by government functionaries designated as controlling officers.

27. In light of the discussion above, we hold, declare and direct that:-

- a) sub-Rule (5) of Rule 37 of the General Financial Rules, whereby the actual accounts for secret service expenditure are taken beyond the jurisdiction of the Auditor General, is illegal, unconstitutional, and of no legal effect;
- b) the Auditor General, in order for him to fulfil his duties under Articles 169 and 170 of the Constitution, is not only authorized but also obliged to seek access to any and all records actually maintained by all federal and provincial governments, as well as all entities established by or under the control of the federal and provincial government, regardless of the designation of such records as secret or otherwise;
- c) an account subject to audit under Articles 169 and 170 shall be treated as "secret" only if so labelled in a federal or provincial statute and the constitutionality of such legislation will be subject to judicial review on the touchstone of Articles 19A, 169, 171 and other relevant provisions of the Constitution ; and
- d) the Auditor General shall prescribe procedures that permit audit of accounts labelled as "secret" but do not compromise the secrecy of such accounts. The Auditor General shall have [4] months to establish such procedures.

ISSUE 2: THE AUDITOR-GENERAL AS THE REGULATOR OF PUBLIC ACCOUNTING STANDARDS.

28. This issue arises from sub-Rules (1) to (4) of Rule 37 of GFR whereby special methods of keeping accounts and rendering them to the Auditor General have been prescribed. For the sake of convenience these sub-Rules are reproduced below:

"37. Secret Service Expenditure.

(1) When an allotment is placed at the disposal of an officer for secret services the officer concerned will maintain a contingent register in the prescribed form in which the date and amount of each contingent bill will be entered with a note of the progressive expenditure. Within the allotment the officer may draw bills for such sums as may be necessary. Such bills will not be supported by vouchers.

(2) The general control of expenditure incurred against the allotment will be vested in the officer aforesaid, who will be responsible that accounts are duly maintained and that payments have been properly made for the purpose for which the appropriation has been made.

(3) The officer aforesaid will maintain in the form of a cash book a secret record of the expenditure and receipts (if any) connected with the allotment. This record should contain the amount and the date of each payment and such indication of its nature as the officer mentioned in para. (4) below may consider necessary in order to enable him to discharge the responsibility placed upon him by that para. The amounts drawn from the treasury on contingent bills will be entered in the cash book on the receipt side the number and date of the bill being noted against the entry.

(4) In respect of each officer authorised to incur secret service expenditure, Government will nominate a Controlling officer who should conduct at least once in every Financial year, a sufficiently real administrative audit of the expenditure incurred and furnish a certificate to the Accountant-General in the following form not later than the 30th November following the year to which it relates: -

"I hereby certify that the amount actually expended by me or under my authority for secret service in the year ending the 30th of June, was Rs. ----, that the balance in hand on the said 30th of June, was Rs. ---, and that this balance was surrendered by short drawing in the first bill presented during the year, and I declare that the interests of the public service required that the above payments should be made out of secret service funds and that they were properly so made." (emphasis added)

29. It may be noted at the outset that, as a consequence of the decision on Issue 1 above, sub-Rule (4) is rendered redundant from the point of view of the Auditor General. Therefore, regardless of compliance with sub-Rule (4), the Auditor General shall have access to the "contingent register", the "cash book" and any other record maintained under sub-Rules (1) to (3). However, for the sake of further clarity, it is hereby declared that it shall be violative of the Constitution to rely on sub-Rule (4) to prevent the Auditor General's access to accounts maintained under sub-Rules (1) to (3) of Rule 37 of GFR. Similarly, since the Auditor General's duty under Article 170(2) pertains to audit of "accounts" instead of secondary documents such as the "certificate" to be issued under sub-Rule (4), he is not to place exclusive reliance on such certificates for the purposes of audit. The Government shall however remain free to use such internal controls as it deems appropriate, including the administrative audit prescribed under sub-Rule (4) in addition to audit by the Auditor General.

30. As for the method of accounting prescribed under sub-Rules (1) to (3), it may be useful to refer to Article 170(1) of the Constitution and Section 5(a) of the Controller General of Accounts (Appointment, Functions and Powers) Ordinance, 2001, which are reproduced as under:

Constitution: Article 170. Power of Auditor-General to give Directions as to Accounts

(1) The accounts of the Federation and of the Provinces shall be kept in such form and in accordance with such principles and methods as the Auditor-General may, with the approval of the President, prescribe.

The Controller General of Accounts (Appointment, Functions and Powers) Ordinance, 2001: Section 5. Functions of the Controller General:-

The functions of the Controller General shall be:

(a) to prepare and maintain the accounts of the Federation, the Provinces and district governments in such forms and in accordance with such methods and principles as the Auditor General may, with the approval of the President, prescribe from time to time;

31. Since the “certificates” issued under sub-Rule (4) have long shielded the accounts of secret service expenditure from the Auditor General, it is safe to assume that the Auditor General has never had a chance to consider the propriety or effectiveness of the accounting procedures prescribed under sub-Rules (1) to (3) of Rule 37. However, the above constitutional and statutory provisions make it clear that the Auditor General has the power to prescribe accounting practices which are different from the ones already prescribed under sub-Rules (1) to (3) of Rule 37 of GFR.

ISSUE 3: SCOPE OF THE PUBLIC DISCLOSURE OF AUDIT INFORMATION.

32. The need to retain secrecy of certain government activities may be necessary, especially when the subject is labelled as “secret” by the elected representatives of the people in the federal or provincial assemblies. We have already noted, with regard to Issue 1, the need to maintain the secrecy of such subject during the audit process. Naturally, the same consideration also extends to the distribution of reports to be made by the Auditor General. Article 171 of the Constitution pertains to the reports of the Auditor General and provides as under:

Article 171. Reports of Auditor General

The reports of the Auditor-General relating to the accounts of the Federation shall be submitted to the President, who shall cause them to be laid before the [both Houses of Majlis-e-Shoora (Parliament) and the reports of the Auditor-General relating to the accounts of a Province shall be submitted to the Governor of the Province, who shall cause them to be laid before the Provincial Assembly.

33. Article 171 leaves no room for doubt that reports of the Auditor General shall have to be submitted in all events to the President, or the Governor of a Province, as the case may be to be placed before the chosen representatives of the people elected to the Federal and Provincial legislatures. In any event, since the President and Provincial Governors are heads of the federal and provincial executives, it is only appropriate that they should have

complete knowledge of the audit of secret services under their charge. Moreover, there is little reason to doubt the ability of such highly placed and responsible offices to retain state secrets. However, it can be that secrecy of audit reports of secret services may be endangered if these reports are too widely circulated because this may result in multiplying the number of persons and thus, opportunities for diluting the secrecy of the reports. The express words of Article 171 also cannot be lost sight of. The Article does require the audit reports to be shared with the elected representatives of the people. This situation may call for a reporting procedure, which does not compromise the need for secrecy but which also fulfils the constitutional imperative of ensuring audit of all funds disbursed from the public exchequer.

34. The present discussion raises issues of first impression in Pakistan therefore it appears appropriate to examine the experience of other countries where similar issues may have been encountered. Since some of these countries have addressed these issues through executive or legislative action, Courts have not been called upon to adjudicate the matter to test the constitutionality of executive/legislative measures. Moreover, we have not come across even one constitution amongst member countries of the UN, which guarantees the right to information in the broad terms set out in Article 19A of our Constitution. The report of the Comptroller and Auditor General of the UK, *supra*, notes that: *"In January 1987, the then Chairman of the Committee (Official Report, 27 January 1987, cols 246-249) told the House of Commons about the Committee's arrangements for dealing with highly classified material.* At another point, at para 9, the report states: *"The arrangements [that provide me full access to the records of secret services] also prevent me from divulging the information I have obtained ...".*

35. In Germany, the audit findings concerning secret service expenditure are *"only reported to the same confidential budget committee [of the Parliament comprising five members], the ministry responsible for the service and the ministry of finance"* (OECD report, *supra*, page 10). The audit finding concerning the secret and special purpose fund of the Foreign Ministry and the discretionary fund of the Federal Chancellor may be communicated *"only to the presidents of the two chambers of Parliament, to the Federal Chancellor and the Federal Minister of Finance"* (*ibid*). In the Netherlands, *"Each budget heading that is labelled as*

secret has to be audited by the ARK President in persona [ARK stands for Algemene Rekenkamer, which is a High Council of State with 3 members].

36. From the above discussion, the distinction between “audit” and “secrecy” is made clear. It would be for the Auditor General to ensure the audit of each rupee spent from the Consolidated Fund and the Public Accounts, without exception. Parliament may make a law imposing “reasonable restrictions” on public disclosure of such parts of the Auditor General’s Report as may be classified. Such law, needless to say, will need to pass muster under the Constitution.

37. Notices have been issued to the 19 Institutions mentioned in para 8 above, to justify their claim that their finances/accounts are not subject to audit by the Auditor General. This matter relating to the aforesaid 19 bodies has been listed for hearing on 22.7.2013.

38. Before parting with this opinion, we would like to record our appreciation for Kh. Haris Ahmed, Sr. ASC, as *amicus curiae*.

Judge

Judge

Judge

Islamabad,

APPROVED FOR REPORTING.

جواد ایس خواجہ، جج:

یہ نوٹ آئین کے آرٹیکل 251 اور 28 کی رو سے اردو میں بھی تحریر کیا جا رہا ہے۔ اس سے پہلے ”منیر حسین بھٹی

بنام وفاقِ پاکستان“ (PLD 2011 SC 407) اور ”محمد یسین بنام وفاقِ پاکستان“

(PLD 2012 SC 132) میں بھی ہم ان آئینی مندرجات کی اہمیت کی طرف توجہ دلا چکے ہیں اور سرکاری امور

میں قومی زبان کے نفاذ کی اہمیت اجاگر کر چکے ہیں۔ عدالتی کارروائی کی سماعت میں اکثر یہ احساس شدت سے ہوتا ہے کہ کئی

دہائیوں کی محنت شاقہ اور کئی بے نوا نسلوں کی کاوشوں کے باوجود آج بھی انگریزی ہمارے ہاں بہت ہی کم لوگوں کی زبان

ہے۔ اور اکثر فاضل و کلاء اور جج صاحبان بھی اس میں اتنی مہارت نہیں رکھتے جتنی کہ درکار ہے۔ نتیجہ یہ ہے کہ آئین اور

قانون کے نسبتاً سادہ نکتے بھی انتہائی پیچیدہ اور ناقابلِ فہم معلوم ہوتے ہیں۔ یہ فی پیچیدگی تو اپنی جگہ مگر آرٹیکل 251 کے عدم

نفاذ کا ایک پہلو اس سے بھی کہیں زیادہ تشویشناک ہے۔ ہمارا آئین پاکستان کے عوام کی اس خواہش کا عکاس ہے کہ وہ خود پر

لاگو قانونی ضوابط اور اپنے آئینی حقوق کی بابت صادر کئے گئے فیصلوں کو براہِ راست سمجھنا چاہتے ہیں۔ وہ یہ چاہتے ہیں کہ

حکمران جب اُن سے مخاطب ہوں تو ایک پرانی زبان میں نہیں، بلکہ قومی یا صوبائی زبان میں گفتگو کریں۔ یہ نہ صرف عزتِ

نفس کا تقاضا ہے بلکہ ان کے بنیادی حقوق میں شامل ہے اور دستور کا بھی تقاضا ہے۔ ایک غیر ملکی زبان میں لوگوں پر حکم صادر

کرنا محض اتفاق نہیں۔ یہ سامراجیت کا ایک پرانا اور آزمودہ نسخہ ہے۔

2- تاریخ ہمیں بتاتی ہے کہ یورپ میں ایک عرصہ تک کلیسائی عدالتوں کا راج رہا جہاں شرع و قانون کا بیان صرف

لاطینی زبان میں ہوتا تھا، جو راہبوں اور شہزادوں کے سوا کسی کی زبان نہ تھی۔ یہاں برصغیر پاک و ہند میں آریائی عہد میں

حکمران طبقے نے قانون کو سنسکرت کے حصار میں محدود کر دیا تاکہ برہمنوں، شاستریوں اور پنڈتوں کے سوا کسی کے لیے کچھ

نہ پڑے۔ بعد میں درباری اور عدالتی زبان ایک عرصہ تک فارسی رہی جو بادشاہوں، قاضیوں اور رئیسوں کی تو زبان تھی لیکن

عوام کی زبان نہ تھی۔ انگریزوں کے غلبے کے بعد لارڈ مکاؤلے کی تہذیب دشمن سوچ کے زیر سایہ ہماری مقامی اور قومی

زبانوں کی تحقیر کا ایک نیا باب شروع ہوا جو بد قسمتی سے آج تک جاری ہے۔ اور جس کے نتیجے میں ایک طبقاتی تفریق نے جنم

لیا ہے جس نے ایک قلیل لیکن قوی اور غالب اقلیت (جو انگریزی جانتی ہے اور عنانِ حکومت سنبھالے ہے) اور عوام الناس

جو انگریزی سے آشنا نہیں، کے درمیان ایک ایسی خلیج پیدا کر دی ہے جو کسی بھی طور قومی یکجہتی کے لئے کارگر نہیں۔ آئین

پاکستان البتہ ہمارے عوام کے سیاسی اور تہذیبی شعور کا منہ بولتا ثبوت ہے، جنہوں نے آرٹیکل 251 اور آرٹیکل 28 میں

م حکومت کو سوچ کو خیر باد کہہ دیا ہے۔ اور حکمرانوں کو بھی حکم نامہ رسم و رواج ترک کرنے اور سنتِ خادمانہ اپنانے کا عندیہ دیا ہے۔

آئین کی تشریح سے متعلق فیصلے اردو میں سنانا یا کم از کم ان کے تراجم اردو میں کرنا اسی سلسلے کی ایک چھوٹی سی کڑی ہے۔

عدالتِ عظمیٰ نے اسی کڑی کو آگے بڑھانے میں ایک شعبہ تراجم بھی قائم کیا ہے جو عدالتی فیصلوں کو عام فہم زبان میں منتقل کرتا

ہے۔ اس مختصر تمہید کے بعد زیر نظر مقدمے کی طرف آتے ہیں۔

3- پاکستان کے آئینی نظام میں منتخب حکومتوں کے احتساب کا عمل عوام الناس کی حاکمیت پر مبنی ہے اور جمہوریت کا

خاصہ ہے۔ وفاقی اور صوبائی دونوں سطحوں پر منتخب حکمرانوں کے احتساب کی کئی جہتیں ہیں۔ ان میں سے اہم ترین پہلو وہ

ہیں جو اس امر کی ضمانت فراہم کرتے ہیں کہ حکومت کے محصولات اور وسائل دستور کے مطابق اور طے شدہ اصولوں کی روشنی

میں استعمال ہو رہے ہیں۔

4- ہمارے دستوری نظام میں بے لگام اور خود رو طرزِ حکمرانی (laissez faire) کی گنجائش نہیں۔ حکومت پر لازم

ہے کہ وہ آئینی تقاضے پورے کرے اور عوام کے فلاح و بہبود کے لئے مختلف امور انجام دے۔ ان امور کی تکمیل کے لئے

محصولات اور آمدن کی ضرورت ہے۔ حالیہ وفاقی بجٹ 2013-14 میں 3420 ارب روپے کے محصولات کا ہدف رکھا

گیا ہے۔ یہ تمام محصولات عوام کی جیب میں سے آتے ہیں جو ٹیکسوں کا بوجھ برداشت کرتے ہیں۔ منتخب حکومتوں کے تجویز

کردہ اخراجات کے علاوہ وفاقی اور صوبائی حکومتوں کے قائم کردہ یا زیرِ نگرانی ایسے ادارے اور تنظیمیں بھی ہیں جن کے مالیاتی

امور کی نگرانی اور پڑتال لازم ہے جیسا کہ ذیل میں بیان کیا گیا ہے۔ اس امر کو یقینی بنانے کے لئے کہ مذکورہ بالا

ادارے/تنظیموں کے مالیاتی امور اور وفاقی و صوبائی حکومتوں کے ٹیکس اور محصولات کے اخراجات آئین اور قانون کے

مطابق انجام پا رہے ہیں، آڈیٹر جنرل برائے پاکستان کا اہم آئینی منصب خود دستور نے قائم کیا ہے۔ آڈیٹر جنرل اور

اکاؤنٹنٹ جنرل (AGPR) کے کندھوں پر آئینی اور قانونی فرائض ڈالے گئے ہیں جن کا اولین اور بنیادی مقصد

پاکستان کے عوام کو بذریعہ منتخب نمائندگان اپنی رپورٹ بابت پڑتال پیش کریں اور مزید برآں ان اداروں/تنظیموں کے مالی

امور کی بھی پڑتال کریں جو ادارے وفاق نے یا صوبوں نے اپنے مقاصد کے حصول کے لئے قائم کئے ہیں باوجود اس کے

کہ ایسے اداروں کے لئے بجٹ میں رقوم مختص نہیں کی گئیں۔ یہ تمام معاملات آڈیٹر جنرل کے فرائض منصبی میں شامل ہیں۔

5۔ منتخب حکومتوں اور اعلیٰ خصوصی عہدے داران کا مواخذہ ہی ٹیکسوں کے نفاذ کے لئے آئینی و اخلاقی جواز پیدا کرتا

ہے۔ کسی بھی مہذب نظام حکومت میں مالیاتی معاملات میں مواخذے کے اصول مسلم ہیں، ان اصولوں پر اعتراض کی اب

کسی بھی ذمہ دارانہ جمہوری طرز حکومت میں جگہ نہیں ہے۔ ہمارے سامنے ساتویں صدی کی نوخیز اسلامی مملکت کے

دوسرے خلیفہ حضرت عمرؓ کی مثال موجود ہے جو آج کے زمانے کے لئے بھی روشن نظیر ہے۔ ایک جنگ میں فتح کے بعد حاصل

شدہ مال غنیمت کو تقسیم کیا گیا تو ہر ایک کے حصے میں کپڑے کا ایک ٹکڑا آیا۔ کچھ ہی دیر بعد حضرت عمرؓ لوگوں سے خطاب کے

لئے اٹھے اور لوگوں سے خاموش ہونے کی درخواست کی تاکہ وہ ان کی بات سن سکیں۔ حضرت عمرؓ طویل القامت اور جسیم تھے

۔ جو لباس انہوں نے پہن رکھا تھا یہ ظاہر کرتا تھا کہ وہ ایک نہیں بلکہ دو ٹکڑوں سے بنا ہے۔ حاضرین میں سے ایک شخص سلمان

نے بآواز بلند کہا کہ ”خدا کی قسم ہم تمہاری بات نہیں سنیں گے کیونکہ تم نے خود کو

اوروں پر ترجیح دی ہے۔“ حضرت عمرؓ کے پوچھنے پر اس شخص نے کہا کہ آپ نے جو لباس پہن رکھا ہے دو ٹکڑوں سے

بنا ہے جب کہ باقی سب کو صرف ایک ٹکڑا کپڑے کا مال غنیمت سے بانٹا گیا ہے۔ اس پر حضرت عمرؓ نے اپنے بیٹے عبداللہ سے

تصدیق کروائی کہ دوسرا کلٹرا اُس کا تھا جو اس نے اپنے والد کو ہدیہ کر دیا تھا۔ جب سب کے سامنے وضاحت ہوئی تو پھر سوال

اٹھانے والے شخص نے کہا کہ اب ہم آپ کی بات سنیں گے۔ (اعلام الموقعین، ابن القیم الجوزی) یہ ہیں عوامی

احتساب اور حکمرانوں کے مواخذے کے وہ سنہرے اصول جو ہر اس حکومت پر لاگو ہیں جو جمہوریت اور عوام کے نام پر قائم

ہوئی ہو اور انہی کی کمائی سے چلتی ہو۔ دورِ حاضر میں اور پاکستان کے دستور کے مطابق حکومت کے احتساب اور مالیاتی

مواخذے کا عمل آڈیٹر جنرل کی ذمہ داری ہے کیونکہ یہ ذمہ آئین نے آڈیٹر جنرل کے سپرد کیا ہے۔ دنیا بھر کے ذمہ دار اور

جمہوری نظام اسی طرح کے نگران ادارے تشکیل دیتے ہیں جو حکومتوں کے مالیاتی امور کی نگرانی پر مامور ہوتے ہیں۔

6۔ مندرجہ بالا پیش لفظ کے بعد ہم ان سوالات کی طرف آتے ہیں جو موجودہ فیصلے کا موضوع ہیں۔ آئینی درخواست

نمبر 105 برائے سال 2012 دو صحافیوں حامد میر اور البصار عالم حیدر نے دائر کی ہے۔ درخواست کی دائری کے بعد کچھ اور

حضرات کو بھی فریق مقدمہ بنایا گیا۔ آئینی درخواست کی سماعت کے دوران ہم نے 15-01-2013 کو ایک حکم کے

ذریعے دور کئی کمیشن (میڈیا کمیشن) تشکیل دیا اور اس کمیشن کو 9 اہم امور پر رپورٹ دینے کو کہا۔ یہ نو امور ہمارے حکم مورخہ

15-01-2013 میں درج ہیں۔ میڈیا کمیشن نے اپنی رپورٹ عدالت میں داخل کر دی ہے اور ہم نے تمام متعلقہ فریقین

کو اس رپورٹ کے بارے میں اپنے عذرات (اگر کوئی ہوں) داخل کرنے کے لئے تیس دن کا موقع دیا ہے۔ ہم نے اپنے

حکم مورخہ 26.06.2013 کے ذریعے موجودہ معاملہ بابت پڑتال سرکاری کھاتہ جات و اخراجات اور بالخصوص ایسی رقوم

دگو شوارے جو وفاقی اور صوبائی حکومتیں خفیہ اور آڈیٹر جنرل کی نظر سے اوجھل رکھنا چاہتی ہیں موجودہ حکم کا موضوع رکھا ہے۔

7۔ حکومت کا یہ استدلال کہ ایسے گوشوارے اور ایسی رقوم خفیہ رکھی جاسکتی ہیں آئین اور قانون کے مندرجات کے

تناظر میں پرکھنا ضروری ہے۔ آئین کے آرٹیکل 19A میں یہ بہت وضاحت سے درج ہے کہ ”قانون میں وضع

شدہ معقول ضوابط کے تحت ہر شہری کو عوامی اہمیت کے تمام امور کی بابت

معلومات تک رسائی کا حق حاصل ہے“۔ ہمارے سامنے کسی بھی فریق کا یہ موقف نہیں کہ قومی خزانے میں

سے اخراجات کا معاملہ عمومی و عوامی اہمیت کا حامل نہیں۔ ایسے ہی آرٹیکل 19 میں میڈیا کی آزادی کو بھی بنیادی حقوق میں

شامل کیا گیا ہے۔ دستور کا آرٹیکل 19 مجموعی طور پر آئینی حدود کے اندر رہتے ہوئے آزادی صحافت کی ضمانت فراہم

کرتا ہے۔ یہ پابندیاں صرف اور صرف ”اسلام کی شان (اعلائے کلمۃ الحق)“، پاکستان کی

سلامتی، تحفظ اور دفاع، غیر ممالک سے برادرانہ مراسم، امن عامہ، اخلاق اور

شرافت، توہینِ عدالت، ارتکابِ جرم یا جرم پر اکسانے“ کے عمل سے متعلق ہیں۔

بنیادی بات جسے ذہن میں رکھنا انتہائی ضروری ہے، یہ ہے کہ پاکستان کے خزانے میں جتنا بھی پیسہ ہے وہ اس دھرتی پر

بسنے والی عام لوگوں کی جیبوں ہی سے اکٹھا کیا گیا ہے۔ یہ ان کی محنت شاقہ کا ثمر ہے، ان کے خون پسینہ کی کمائی ہے۔

حکومت کی حیثیت زیادہ سے زیادہ ان کے مال کی امین کی ہے اور وہ اس مال کو خرچ کرنے کے حوالے سے عوام کو

جوابدہ ہے۔ کم از کم آئین کا تقاضا تو یہی ہے۔ مالیاتی اعداد و شمار کے انکشاف سے اگر کوئی استثناء ممکن ہے تو وہ صرف

انہی بنیادوں پر ہوگا جو آرٹیکل 19 اور 19A میں درج ہیں۔ یہاں تک کہ اگر کبھی حکومت اور مقننہ ان کھاتوں کو ظاہر

کرنے اور ان کے استعمال کی جانچ پڑتال کے عمل پر کچھ پابندیاں عائد کرنے کا فیصلہ کرتی ہیں، تو بھی یہ پابندیاں من

مانے طریقے سے عائد نہیں کی جاسکتیں بلکہ ان کا بھی معقول ہونا اور آئین سے مطابقت رکھنا شرط ہے۔ رہی یہ بات

کہ کون سی قیود معقول ہیں اور کون سی غیر معقول، تو اس سلسلے میں بھی حکومت کا موقف حرفِ آخر نہیں۔ اس کا تعین

آئین اور قانون ہی کی روشنی میں ہوگا۔ اس لئے قومی خزانے سے خرچ کیے گئے پیسے کے بارے میں عوام کو معلومات

فراہم کرنے پر اگر حکومت یا مقننہ کی طرف سے پابندیاں لگائی جائیں تو ان پابندیوں کو آرٹیکل 19 اور 19A کی کسوٹی

پر پرکھا جائے گا اور یہ دیکھا جائے گا کہ آیا یہ قیود آرٹیکل 168 تا 171 میں دیئے گئے ان آئینی تقاضوں سے موافقت

رکھتی ہیں یا نہیں، جن کے تحت وفاق، صوبوں اور وفاقی و صوبائی حکومتوں کے تحت قائم شدہ ہر ادارے کا آڈٹ کرایا جانا

لازم ہے۔

8۔ یہ وہ آئینی پس منظر ہے جس کے پیش نظر ہم ستمبر 2012 سے آج تک حکومت سے بار بار یہ پوچھتے رہے

ہیں کہ قومی خزانے کے بعض کھاتوں کے خفیہ رکھے جانے کا جواز کیا ہے۔ مگر انتہائی افسوس کی بات ہے کہ حکومت نے

آج تک اپنے اس اقدام کا کوئی قانونی جواز پیش نہیں کیا۔ 13.09.2012 کے حکم نامے میں ہم نے متعلقہ

وزارت کو ہدایت کی تھی کہ گزشتہ تین مالیاتی سالوں (2011, 2012, 2013) کے گوشواروں اور خصوصی رقوم

کا مفصل حساب عدالت میں پیش کرے۔ وزارت کو یہ ہدایت بھی کی گئی تھی کہ ان گوشواروں سے متعلق آڈیٹر جنرل کی

رپورٹ بھی عدالت میں پیش کی جائے۔ اگرچہ یہ معلومات فراہم کرنے کی آخری تاریخ 17.09.2012 تھی مگر

اس حکم کی تعمیل نہیں ہوئی۔ 17.10.2012 کو وزارت اطلاعات کے فاضل وکیل نے اپنے جواب میں کہا کہ صرف

تین ایسی مدیں ہیں جنہیں خفیہ رکھنے کا حکومت کو استحقاق حاصل ہے۔ یعنی (الف) مخصوص تشہیری فنڈ (ب) خفیہ

خدمات پر اٹھنے والا خرچ اور (ج) ادارہ برائے علاقائی مطالعات (Institute of Regional

Studies)۔ ان مدوں میں خرچ کی جانے والی نسبتاً قلیل رقم کی کل مالیت چودہ کروڑ روپے کے لگ بھگ بتائی گئی

ہے۔

9۔ سوال یہ ہے کہ کیا وفاقی بجٹ میں وزارت اطلاعات و نشریات کے لیے وقتاً فوقتاً ایسے فنڈ مختص کیے جاتے

ہیں جنہیں یہ وزارت اپنی مرضی سے، خفیہ طور پر اور اخراجات کا محل ظاہر آڈیٹر جنرل کو کیے بغیر خرچ کر سکتی ہے؟ اور اگر

ایسا ہے تو کیا وزارت کے پاس ان اخراجات کو خفیہ رکھنے کا کوئی آئینی جواز موجود ہے؟ ہم نے یہ بھی واضح کر دیا ہے کہ

آئین کے آرٹیکل 19 اور 19A کی رو سے، ہمیں وزارت اطلاعات کی یہ استدعا قبول کرنے میں تامل ہے کہ ان

گوشواروں کی تفصیلات کو آڈیٹر جنرل کی پڑتال اور آڈٹ خفیہ رکھا جائے۔ اپنے حکم مورخہ 20-12-2012 میں کہہ

چکے ہیں کہ:

”اگرچہ بظاہر وزارت یہ دعویٰ کر سکتی ہے کہ اسے

بجٹ کے کچھ حصوں کی معلومات فراہم نہ کرنے کا

استحقاق حاصل ہے مگر یہ استحقاق حکومت کو بلا جواز

حاصل نہیں ہوتا۔ یہ استحقاق عدالت سے حاصل کرنا

پڑتا ہے۔ اس صورت میں بھی، جن معلومات کو خفیہ

رکھنا مقصود ہو، ان کی نشان دہی ہونی چاہیے نیز انہیں

خفیہ رکھنے کی وجوہات (اور قانونی جواز) بھی بیان کرنا

لازمی ہے۔ پھر عدالت قانون اور آئین کی رو سے ان کے

بارے میں فیصلہ صادر کرے گی۔“

10۔ صحافی اسد کھرل اس مقدمے میں فریق ہیں۔ انہوں نے ایک درخواست گزاری ہے جس میں کہا گیا ہے کہ

وزارت اطلاعات کے علاوہ 27 دیگر وزارتوں کے بجٹ اور کھاتوں میں بھی خفیہ فنڈز کے مد موجود ہے۔ اس مقدمہ کی

سماعت سے یہ تاثر مزید پختہ ہوا ہے کہ جنرل مالیاتی رولز (GFR) کے رول 37 کا سہارا لیتے ہوئے متعدد وزارتوں کے

بجٹ میں خفیہ فنڈ کے کھاتے کھولے گئے۔ ان خفیہ کھاتوں کا مقصد یہ تھا کہ ان میں سے خرچ شدہ رقم آڈیٹر جنرل کی پڑتال

سے ماورا رکھی جائیں۔ ڈائریکٹر جنرل وفاقی آڈٹ کے مطابق گزشتہ بجٹ میں 3.57 ارب روپے سے زائد رقم ایسے خفیہ

کھاتوں میں سے خرچ کی گئی اور ان اخراجات کو آڈیٹر جنرل کے دائرہ اختیار سے باہر رکھا گیا۔ آڈیٹر جنرل کے دائرہ کار

سے استثنائے خواہش مند اداروں اور تنظیموں کے محصولات اس خطیر رقم کے علاوہ ہیں جن کی پڑتال یہ ادارے آڈیٹر جنرل

سے نہیں ہونے دے رہے۔ یہ صورت حال اس وجہ سے باعث تشویش ہے کہ خفیہ کھاتوں کا وجود آرٹیکل 19، 19A،

169، 170 کے منافی ہے۔ ہم چند گزشتہ سماعتوں میں یہ واضح کر چکے ہیں کہ معقول قانونی جواز کے بغیر کوئی بھی کھاتے

خفیہ نہیں رکھے جاسکتے۔ مزید برآں بجٹ اور سرکار کی محصولات میں سے ایک ایک پیسے کی پڑتال بذریعہ آڈیٹر جنرل اب

آئین کا تقاضا ہے اور عوام کا حق ہے۔ ہم نے سابقہ اٹارنی جنرل کو جو گزشتہ سماعتوں میں ہماری معاونت کر رہے تھے، بارہا

موقع فراہم کیا کہ ایسے خفیہ کھاتے رکھنے کا قانونی جواز پیش کریں لیکن انہوں نے اس سوال کا کوئی بھی خاطر خواہ جواب نہ

دیا۔ اب موجودہ اٹارنی جنرل جناب منیر اے ملک صاحب قاعدہ 27A ضابطہ دیوانی کے تحت عدالت کی معاونت کر رہے

ہیں۔ فاضل اٹارنی جنرل نے موقف اختیار کیا ہے کہ آئین کی روح سے حکومتی محصولات کی ایک پائی بھی آڈیٹر جنرل کی

پڑتال سے مستثنیٰ نہیں۔ اس موقف کے خلاف ہمارے روبرو کسی بھی فریق نے کوئی قانونی جواز پیش نہیں کیا۔ وزارت

اطلاعات نے صرف رول 37 مندرجہ بالا کا سہارا لیا لیکن اس رول کے پیچھے کسی قانونی بنیاد کا حوالہ نہیں دیا، نہ ہی رول 37 آئین کے آرٹیکل 169 اور 170 سے مطابقت رکھتا ہے۔

11۔ آڈیٹر جنرل نے 19 ایسے اداروں کی فہرست بھی عدالت میں داخل کی ہے جو اپنے گوشواروں کی پڑتال آڈیٹر

جنرل سے ماورا رکھتے ہیں۔ یہ ادارے خود کو آڈیٹر جنرل کی پڑتال سے اس بنا پر مُستثنیٰ تصور کرتے ہیں کہ وہ خود مختار ہیں اور

وفاقی و صوبائی حکومتوں سے انہیں مالی وسائل نہیں ملتے۔ یہ فہرست ہمارے حکم مورخہ 06-06-2013 میں نقل ہے۔

آرٹیکل (2) 170 کی روشنی میں ان اداروں کی جانب سے آڈیٹر جنرل کی پڑتال سے استثنابادی النظر میں آئینی تقاضوں

کے منافی ہے۔ لہذا ان اداروں کو نوٹس جاری کیا گیا ہے تاکہ ان کا موقف سُننے کے بعد آئین کی حتمی تشریح کی جائے اور اس

بات کا تعین کیا جائے کہ ان اداروں کے کھاتوں کو استثنیٰ حاصل ہے یا نہیں۔

12۔ فریقین اور ان کے فاضل و کلاء کے دلائل کی روشنی میں تین بنیادی سوالات ابھر کر سامنے آئے ہیں۔

الف۔ آرٹیکل 169 اور 170 کی بدولت آڈیٹر جنرل پر تمام

سرکاری اداروں کے آڈٹ کی جو ذمہ داری عائد ہوتی ہے

کیا اس سے کسی کو استثنیٰ حاصل ہے؟ اگر ایسا نہیں ہے

تو عمومی مالیاتی ضوابط یعنی (GFR) کے ضابطہ نمبر 37

کے ذیلی ضابطہ 5 کی کیا حیثیت ہے، جو کہ خفیہ

گوشواروں کو آڈٹ سے مستثنیٰ قرار دیتا ہے؟

ب۔ کیا آئین انتظامیہ کو اس بات کی اجازت دیتا ہے کہ وہ

آڈیٹر جنرل کی رضامندی کے بغیر اپنے گوشواروں کے

حساب کتاب کا طریق کار منتخب کرے۔؟

ج۔ آرٹیکل 171 کے تحت، آڈیٹر جنرل پر اپنی رپورٹیں صدر یا

گورنر کو پیش کرنے کی جو ذمہ داری عائد ہے، اور صدر

اور گورنر پر یہ رپورٹیں پارلیمنٹ اور صوبائی اسمبلیوں کو

پیش کرنے کی جو ذمہ داری عائد ہے، کیا حکومتی اداروں

کے خفیہ کھاتوں کو اس معاملے میں کوئی استثناء حاصل

ہے؟ اس معاملے میں آرٹیکل 19A میں حکومتی کھاتوں کی

بابت معلومات تک رسائی کے بنیادی حق کے مضمرات کیا

ہیں؟

ان سوالات کا جائزہ درج ذیل ہے۔

آڈیٹر جنرل کے آئینی دائرہ کار اور خفیہ کھاتوں کو آڈٹ سے حاصل مبیہ استثناء

13۔ اس سوال کا واضح جواب، ہمیں آئین کے آرٹیکل (2) 170 میں ملتا ہے۔ جو یوں ہے: وفاقی اور صوبائی حکومتوں

اور ان کے بنائے ہوئے یا ان کے ماتحت ہر ادارے کا آڈٹ آڈیٹر جنرل کریں گے اور اس آڈٹ کی نوعیت اور دائرہ کار کا

تعیین بھی وہی کریں گے۔ اس شق کی وسعت اور اہمیت کی طرف ہم گزشتہ حکم مورخہ 07-05-2013 میں پہلے ہی اشارہ

کر چکے ہیں۔ آئین آرٹیکل (2) 170 کے اطلاق پر کسی قسم کی قدغن کو تسلیم نہیں کرتا۔ آئین کے مطابق وفاق اور صوبے

صرف دو کھاتہ جات رکھنے کے مجاز ہیں۔ آرٹیکل 78 میں یہ بات واضح کر دی گئی ہے۔ لہذا دستور کے مطابق وفاق اور

صوبوں کے تمام محصولات ان دو کھاتوں یعنی وفاقی مجموعی فنڈ (Federal Consolidated Fund) اور عمومی

کھاتہ (Public Account) کے ذریعے ہی وصول اور خرچ ہوتے ہیں۔ ان دو کھاتوں کے علاوہ آئین کسی دیگر

کھاتے کا ذکر یا تصور نہیں کرتا۔ اس بات کی تائید آڈیٹر جنرل نے بھی کر دی ہے کہ مذکورہ دو کھاتوں کے علاوہ دستور میں کوئی

تیسرا کھاتہ وفاق اور صوبوں کے محصولات اور اخراجات کے لئے موجود نہیں۔

14۔ اپریل 2010 میں اٹھارویں ترمیم کے ذریعے آرٹیکل (2) 170 کو آئین میں شامل کیا گیا۔ اس سے قبل سال

2001 میں آڈیٹر جنرل آرڈیننس نمبر 23 میں آڈیٹر جنرل کی ذمہ داریاں، اختیارات اور شرائط منبھی وضع کر دی گئیں

تھیں۔ اس قانون کے تحت مندرجہ بالا وفاقی اور صوبائی دوکھاتوں میں محصولات اور ان کھاتوں میں سے اخراجات کی پڑتال

بذریعہ آڈیٹر جنرل لازم قرار دی گئی۔ اس پڑتال سے کسی بھی رقم کو استثناء حاصل نہیں۔ آرٹیکل (2) 170 میں اسی قانونی

تقاضے کو آئینی درجہ دے دیا گیا۔ لہذا آرٹیکل (2) 170 آڈیٹر جنرل کو آئینی طور پر پابند کرتا ہے کہ وہ عوام کے مفاد میں

قومی خزانے کی مکمل نگرانی کرے اور ایک ایک پائی کا حساب رکھے۔ آزادانہ آڈٹ ہی وہ ذریعہ ہے جس سے عوام کے خون

پسینہ کی کمائی جس میں سے وہ قومی خزانے میں ٹیکس ادا کرتے ہیں اس کمائی کے جائز اور قانونی استعمال کو یقینی بنایا جاسکتا

ہے۔ آئین اور مذکورہ بالا قانون پر عمل درآمد کے بغیر ایسا ممکن نہیں۔ وفاقی اور صوبائی کھاتوں کا آڈٹ نہ ہونا اور حکومتوں کا

پڑتال سے استثناء پر اصرار نہ صرف آئین اور قانون کی خلاف ورزی ہے بلکہ لاقانونیت اور بدعنوانی کو دعوت دینے کے

مترادف بھی ہے۔

15۔ یہاں ایک نظر اس معاملے کے تاریخی پس منظر پر بھی ڈالنا ضروری ہے۔ 1952 سے 1973 تک پاکستان

(اکاؤنٹس اور آڈٹ) آرڈر مجریہ 1952 نافذ العمل تھا جب کہ 1973 سے 2001 تک پاکستان (اکاؤنٹس اور

آڈٹ) آرڈر مجریہ 1973 نافذ العمل ہوا۔ ان دونوں قوانین میں ”دفاع اور ریلوے سے متعلق وفاق کرے

کھاتوں“ کو آڈیٹر جنرل کی جانچ پڑتال سے مستثنیٰ قرار دیا گیا تھا۔ 2001 کے آرڈیننس نے جانچ پڑتال کے دائرہ کار

کو وسیع تر کرتے ہوئے اس استثناء کو ختم کر دیا۔ اٹھارویں ترمیم نے اس وسیع تر دائرہ کار کو آئینی تحفظ فراہم کیا ہے۔

16- CMA 3471/2013 کے ذریعہ دائر کردہ جواب میں آڈیٹر جنرل اس موقف کی تائید کرتے ہیں کہ آڈیٹر

جنرل آرڈیننس 2001 کی دفعہ 8 اور 12 کے تحت یہ پہلے سے طے شدہ ہے کہ سرکار کے تمام کھاتوں کی جانچ پڑتال

آڈیٹر جنرل کریں گے۔ آڈیٹر جنرل کے مطابق آرٹیکل (2) 170 کے اضافہ کا مقصد بھی یہ تھا کہ بعض ادارے ایسے تھے

جو آڈیٹر جنرل پاکستان سے آڈٹ کرانے سے گریزاں تھے۔ آڈیٹر جنرل کی پڑتال سے بچنے کی خاطر ان اداروں کی دلیل

یہ رہی کہ اگرچہ ایسے اداروں کو حکومت نے ہی تشکیل دیا ہے اور گو کہ یہ ادارے حکومت کی ہی زیر نگرانی ہیں، یہ ادارے بجٹ

میں سے کوئی رقم وصول نہیں کرتے بلکہ مالی معاملات میں خود کفیل ہیں۔ بہر حال آرٹیکل (2) 170 کے آئین میں شامل

ہونے کے بعد بمطابق آڈیٹر جنرل یہ بھی ادارے بذریعہ آڈیٹر جنرل اپنے کھاتوں کی پڑتال کرانے کے آئینی طور پر پابند

ہیں۔ آڈیٹر جنرل سے استثناء کے خواہاں 19 اداروں کی فہرست ہمارے حکم مورخہ 06-06-2013 میں درج ہے۔

17- آڈٹ سے استثنائی کے بارے میں حکومتی انحصار صرف عمومی مالیاتی رولز (GFR) کے رول (5) 37 پر ہے۔ لیکن یہ

رول نہ صرف مذکورہ بالا آرڈیننس نمبر 23 مجریہ 2001 کے خلاف ہے بلکہ آئین کے آرٹیکل (2) 170 سے بھی متصادم

ہے۔ پاکستان میں رائج عمومی مالیاتی ضوابط (GFR) کو تاریخی تناظر میں سمجھنے کی ضرورت ہے۔ یہ ضوابط بڑی حد تک

ہندوستان میں رائج ضوابط سے متشابہ ہیں۔ یہ بات قرین قیاس ہے کہ ان ضوابط (GFR) میں خفیہ کھاتوں کی بابت آڈیٹر

جنرل کی پڑتال سے استثنائی 1947 سے پہلے رائج نوآبادیاتی / استعماری راج کی باقیات میں سے ہے۔ مزید تحقیق سے یہ

بھی پتہ چلتا ہے کہ شاید برطانیہ میں کچھ کھاتوں سے متعلق جانچ پڑتال کا یہ سرسری طریقہ 1782 کے ”سول لسٹ

ایکٹ“ کے ذریعے رائج ہوا تھا۔ اگرچہ پچھلی صدی میں خود برطانیہ ہی میں اس نظام میں خاطر خواہ تبدیلیاں لائی گئیں اور

یہ فرسودہ طریق کار رد کر دیا گیا۔

18- خفیہ کھاتوں کی جانچ پڑتال سے متعلق دنیا کے مختلف ممالک میں کیا عمل رائج ہے، اس پر ایک مفید تجزیہ تنظیم برائے

اقتصادی تعاون اور ترقی (OECD) کی رپورٹ میں کیا گیا ہے۔ اس رپورٹ سے معلوم ہوتا ہے کہ دنیا کے کئی ممالک مثلاً

برطانیہ، فرانس، جرمنی اور نیدرلینڈ میں اب آڈیٹر جنرل کو خفیہ کھاتوں کے گوشواروں تک مکمل رسائی دی جاتی ہے۔ حتیٰ کہ

اسرائیل جیسی سیکورٹی ریاست میں بھی ریاستی آڈیٹر خفیہ اداروں بشمول ”موساد“ کی حساس ترین معلومات تک رسائی دی

جاتی ہے تاکہ حساب کتاب کی بے ضابطگیوں کا مکمل سد باب ہو اور ٹیکس دہندگان کو پتہ ہو کہ ان کے ٹیکس قانون کے مطابق

خرچہ ہو رہے ہیں۔

19- بہر حال، ہمارے آئین کے آرٹیکل 19A میں اس بات کی اجازت دی گئی ہے کہ قومی مفاد میں معلومات تک

رسائی کے بنیادی حق پر بذریعہ قانون سازی ایسے معقول ضوابط بنائے جاسکتے ہیں جن کے تحت بعض گوشواروں تک عمومی

رسائی کو مناسب حد تک منظم کیا جاسکتا ہے۔ اور ایسی رسائی کے معقول ضوابط وضع کئے جاسکتے ہیں جو آئین کے مطابق

ہوں۔ لہذا اگر مقننہ (مجلس شوریٰ) ایسے گوشواروں کی تشہیر کو قومی مفاد میں کسی ضابطے کے تحت لانا چاہتی ہے تو اس سلسلے

میں قانون سازی لازم ہے۔ ایسی قانون سازی کی آئین سے مطابقت اور ایسے قانون کی معقولیت کو بہر حال عدالتی نگرانی

(Judicial Review) کے ذریعے پرکھا جاسکتا ہے۔ اس سلسلے میں مذکورہ بالا رپورٹ میں دنیا بھر کے تقابلی جائزہ سے

مستفید ہوا جاسکتا ہے۔ جیسا کہ فرانس میں وزیراعظم کے دفتر سے جاری ہونے والے خفیہ فنڈ کی جانچ پڑتال سرکاری آڈٹ

ادارے کی دورکنی کمیٹی کرتی ہے۔ اور وزارت خزانہ کی جانب سے ایک ممبر بھی اس میں شامل ہوتا ہے۔ جرمنی میں آڈٹ

ادارے کا سربراہ بنفس نفیس یہ خدمات سرانجام دیتا ہے۔ ان ممالک میں بھی پاکستان کی طرح کوئی رقم آڈٹ سے مستثنیٰ

نہیں۔

20۔ یہاں واضح کرتے چلیں کہ کھاتوں کا آڈٹ کروانا ان کی تشہیر سے مختلف ہے۔ ان دونوں میں فرق حکومت کو بھی

بخوبی معلوم ہے۔ رول 37 کے تحت پہلے بھی خفیہ فنڈ کی جانچ پڑتال لازم تھی، گو کہ تشہیر کی ممانعت تھی۔ اب فرق صرف یہ

ہے کہ پہلے یہ آڈٹ/پڑتال آڈیٹر جنرل نہیں کرتے تھے بلکہ حکومت کے اپنے افسران (Controlling Officers)

کرتے تھے۔ سال 2010 میں اٹھارویں ترمیم کے آجانے کے بعد یہ طریقہ کار قانونی اور آئینی طور پر درست نہیں رہا۔

اب آڈیٹر جنرل ہی کی پڑتال آئینی تقاضا ہے جسے ہر حال میں پورا کرنا لازم ہے۔ ہاں اگر معاملہ حساس ہے تو ایسے قواعد و

ضوابط مرتب کئے جاسکتے ہیں جو دوران پڑتال حاصل شدہ حساس معلومات کے افشا ہونے کو بعید از امکان بنادیں۔

21۔ مندرجہ بالا تجزیے سے یہ نتیجہ واضح ہے کہ:

الف۔ عمومی مالیاتی ضوابط (GFR) کے رول (5) 37، جس کے

ذریعے خفیہ کھاتوں کے خرچ کو آڈیٹر جنرل کی جانچ پڑتال

و آڈٹ سے مستثنیٰ قرار دیا گیا ہے، غیر قانونی اور غیر آئینی

ہے۔

ب۔ آرٹیکل 169 اور 170 کے نتیجے میں آڈیٹر جنرل پر عائد ہونے

والی ذمہ داریوں کو پورا کرنے کی خاطر آڈیٹر جنرل کا

استحقاق ہے، بلکہ ان کا یہ فرض ہے کہ وہ وفاق، صوبوں اور ان

کے ماتحت یا قائم کردہ اداروں کے ہر اس گوشوارے اور

دستاویز کا جائزہ لیں جو ان کی پیشہ ورانہ رائے میں لازم ہو،

خواہ یہ کھاتے اور گوشوارے خفیہ قرار دیئے گئے ہوں۔

ج۔ کسی بھی گوشوارے کو حساس اسی صورت میں سمجھا

جائے گا اگر کسی وفاقی یا صوبائی قانون میں اُسے یہ درجہ

دیا گیا ہو، ورنہ نہیں۔ اور ایسا قانون بھی آئین کے آرٹیکل

19A، 169، 170 اور 171 کی کسوٹی پر پرکھا جائے گا۔

و۔ آڈیٹر جنرل اگلے ماہ میں خفیہ قرار دئیے گئے گوشواروں کی

جانچ پڑتال سے متعلق ایسا طریق کار تجویز کریں گے جو

کہ مفصل بھی ہو اور رازداری (جو بمطابق قانون ہو) کو بھی

خطرے میں نہ ڈالے۔

22۔ یہ مسئلہ عمومی مالیاتی ضوابط (GFR) کے رول (4-1) 37 کی رو سے پیدا ہوتا ہے۔ ان ضوابط میں خفیہ کھاتوں

کے گوشواروں کے نظم و ضبط کا ایک خاص طریقہ کار وضع کیا گیا ہے۔ یہ ضابطے درج ذیل ہیں:

”37۔ خفیہ کھاتوں میں سے خرچ:

(1)۔ جب خفیہ خدمات سے متعلقہ کوئی رقم کسی افسر

کے استعمال میں دی جائے، تو وہ افسر متعین کردہ طرز کے

ایک رجسٹر میں تمام خرچ کا حساب کتاب رکھے گا۔ رقم

نکالتے وقت ہر موقع پر تاریخ اور کل مالیت کا اندراج

رجسٹر میں کیا جائے گا۔ کل رقم میں سے افسر جتنی رقم

ایک موقع پر نکالنا چاہیے نکال سکتا ہے۔ رقم جن مصارف پر

کام آئی، ان کی رسیدیں رکھنا لازم نہیں۔

(2)۔ وصول کردہ رقم کے خرچ کے سلسلے میں عمومی

ذمہ داری متعلقہ افسر پر عائد ہوگی۔ وہ اس امر کی یقین

دہانی کرے گا کہ حساب کتاب بطریق احسن رکھا جا رہا

ہے اور رقم اسی مد میں خرچ ہو رہی ہے جس کے لئے

مختص ہوئی تھی۔

(3)۔ مذکورہ بالا مختص کردہ رقم میں سے خرچ اور

وصولیوں کا حساب ایک خفیہ کیش بک میں رکھے گا۔ اس

میں ہر ادائیگی کی مالیت، تاریخ اور مصرف کی نوعیت

بھی درج کی جائے گی۔ مصرف کی نوعیت کتنی صراحت

سے بیان کی جائے، اس بارے میں کنٹرولنگ افسر کی

ہدایات کو مد نظر رکھا جائے۔ رجسٹر کی معلومات کو اس

کیش بک میں بھی ضم کیا جائے گا۔

(4)۔ خفیہ خدمات سے متعلق خرچ کرنے کے مجاز ہر افسر

پر نگرانی کے لئے حکومت ایک کنٹرولنگ افسر مقرر کرے

گی جو ہر مالیاتی سال میں کم از کم ایک دفعہ خاطر خواہ

آڈٹ/پڑتال کرے گا اور اگلے سال کی تیس نومبر سے پہلے

اکائونٹنٹ جنرل کو ایک حلفیہ بیان دے گا جس کی شکل

کچھ یوں ہو گی:-

”میں اس بات کی تصدیق کرتا ہوں کہ خفیہ خدمات پر جو

رقم گزشتہ مالی سال جس کا اختتام 30 جون

ہے،.....روپے تھی اور 30 جون کو بقایا رقم تحویل

سرکار میں لوٹا دی گئی۔ اور میں اقرار کرتا ہوں کہ یہ خرچ

خفیہ خدمات کے فنڈ میں سے کرنا عوام کے مفاد میں تھا،

اور یہ بھی تصدیق کرتا ہوں کہ تمام خرچ نہایت ایمانداری

سے ہوا ہے۔“

23۔ مندرجہ بالا سوال نمبر 1 کے جواب میں جو معروضات پیش کی گئیں ان کی رو سے اتنا تو واضح ہو جاتا ہے کہ رول

(4) 37 کے تحت ہونے والی پڑتال آڈیٹر جنرل کو ان کی ذمہ داری سے مبرا نہیں کرتی۔ اس لئے آڈیٹر جنرل بدستور ذمہ دار

ہیں کہ مذکورہ بالا رجسٹر اور کیش بک اور دیگر حساب کتاب کی پڑتال کریں۔ اگر آڈیٹر جنرل ضابطہ 37 کے تحت مرتب کئے

گئے رجسٹر اور کیش بک تک رسائی حاصل کرنا چاہیں تو انہیں اس سے روکنا غیر آئینی ہوگا۔ اسی طرح آرٹیکل (2) 170 کے

تحت آڈیٹر جنرل کی ذمہ داری ہے کہ وہ اصل حساب کتاب کی پڑتال کریں اور محض تحریری افسری تصدیق بذریعہ سرٹیفکیٹ پر

انحصار نہ کریں۔ ہاں اگر حکومت اس آڈٹ/ پڑتال کے ساتھ ساتھ کسی اور اضافی ضابطہ کا اطلاق بھی کر لے تو اس پر کوئی

قدغن نہیں۔

24۔ جہاں تک حساب کتاب کے طریق کار کا تعلق ہے تو اس سلسلے میں آرٹیکل (1) 170 اور کنٹرولر جنرل آرڈیننس

2001 کی دفعہ 5(a) میں دے دیا گیا ہے۔

25۔ خفیہ خدمات کے فنڈ میں سے اخراجات کا سابقہ مروجہ طریق کار ایک عرصہ سے رائج رہا ہے اور اس پرانے طریق

کار کی بنیاد ایسے افسری تصدیق نامے ہیں جن کا اوپر ذکر ہے۔ اس معاملے کی سماعت سے یوں لگتا ہے کہ آڈیٹر جنرل نے

عمومی مالیاتی رولز (GFR) کے رول (3-1) 37 کی افادیت یا معقولیت کا کسی بھی وقت سنجیدگی سے جائزہ نہیں لیا۔ مذکورہ

بالا معروضات و بحث سے یہ امر واضح ہے کہ اگر آڈیٹر جنرل رول (3-1) 37 کی جگہ کوئی متبادل طریقہ کار تجویز کرنا چاہیں تو وہ ایسا کرنے کے آئینی اور قانونی طور پر مجاز ہیں۔

26- ہمیں اس بات کا احساس ہے کہ بعض سرکاری امور، خاص طور پر ایسے امور جنہیں پارلیمنٹ (مجلس شوریٰ) اور

صوبائی اسمبلیوں نے ”حساس“ قرار دیا ہو، ایک حد تک خفیہ رکھے جاسکتے ہیں، باوجود اس کے کہ ان کا آڈیٹر جنرل کی پڑتال

سے استثنائاً قانوناً ممکن نہیں۔ ہم اوپر یہ واضح کر چکے ہیں کہ پڑتال کے دوران حساس امور کی بابت رپورٹوں میں خاص خیال

رکھا جائے۔ کچھ ایسا ہی معاملہ آڈٹ/پڑتال کے نتائج پر مبنی رپورٹوں کا بھی ہے۔ آئین کے آرٹیکل 171 میں ان رپورٹوں

کے متعلق درج ہے:

”آرٹیکل 171، آڈیٹر جنرل کی رپورٹیں:

آڈیٹر جنرل وفاق کے گوشواروں سے متعلق اپنی رپورٹیں

صدر کو بھجوائیں گے جو کہ ان رپورٹوں کو پارلیمنٹ کے

دونوں ایوانوں کی خدمت میں پیش کریں گے۔ اسی طرح

صوبوں کے گوشواروں سے متعلق رپورٹیں گورنر کو

بھجوائی جائیں گی جو انہیں متعلقہ صوبائی اسمبلیوں کی

خدمت میں پیش کریں گے۔“

27۔ الغرض آرٹیکل 171 اس بارے میں کسی ابہام کی گنجائش نہیں چھوڑتا کہ آڈیٹر جنرل کی رپورٹیں عوام کے منتخب

نمائندوں کو پیش کی جائیں گی۔ اور صدر اور گورنر کو بھی کیونکہ یہ اپنے عہدے کی بدولت خفیہ کھاتوں کو دیکھنے کے مجاز ہیں اور

ایسے مقتدر عہدوں پر فائز شخصیات سرکاری رازوں کی حفاظت کے اہل ہیں۔ آرٹیکل 171 کے متن کو بھی مکمل طور پر نظر انداز

نہیں کیا جاسکتا۔ اس لئے ضرورت اس امر کی ہے کہ متعلقہ معلومات تک رسائی کا ایک ایسا نظام وضع کیا جائے جو ایک طرف

ضروری رازداری کو ملحوظ رکھے لیکن ساتھ ہی ساتھ آڈٹ/پڑتال اور معلومات تک عوامی نمائندوں کی رسائی کے آئینی

تقاضوں کو بھی پورا کرے۔

28۔ اس بحث میں اٹھنے والے بعض مسائل کیونکہ پاکستان میں پہلی بار عدالت کے سامنے آ رہے ہیں اس لئے یہ

مناسب ہوگا کہ ان کے تصفیہ میں دیگر ممالک کے تجربات سے بھی استفادہ کیا جائے۔ اکثر ممالک میں یہ مسئلہ عدالتوں تک

نہیں پہنچا کیوں کہ انتظامیہ اور مقننہ نے اس کا خاطر خواہ حل تلاش کر لیا ہے۔ یوں بھی اقوام متحدہ کے ممبر ممالک میں سے شاید

کسی بھی اور ملک کے آئین میں معلومات تک رسائی کے بنیادی حق کو اس ٹھوس انداز میں تحفظ نہیں دیا گیا ہے جیسا کہ

آرٹیکل 19A میں ہے۔ برطانیہ کے کنٹرولر اور آڈیٹر جنرل کی رپورٹ میں درج ہے: ”جنوری 1987 میں اس

وقت کے کمیٹی (PAC) چیئرمین نے ایوانِ عوام کو انتہائی حساس مواد کے بارے میں

اپنے لائحہ عمل سے آگاہ کیا۔“ اس رپورٹ میں ان کا یہ بیان بھی درج ہے کہ ”وہ نظام جو مجھے خفیہ اداروں سے متعلق دستاویزات تک رسائی دیتا ہے وہی مجھے حاصل کردہ معلومات کی عام تشہیر سے روکتا ہے۔“

29۔ جرمنی میں خفیہ اداروں کے گوشواروں کی رپورٹ تک صرف پارلیمنٹ کی 5 رکنی حساس بجٹ کمیٹی، متعلقہ وزارت اور وزارت خزانہ کو رسائی ہوتی ہے۔ OECD Report وزارت خارجہ کے خصوصی فنڈ اور وفاقی چانسلر کے صوابدیدی فنڈ کی جانچ پڑتال کی تفصیلات سے پارلیمنٹ کے دونوں ایوانوں کے صدور، وفاقی چانسلر اور وفاقی وزیر خزانہ کو بھجوائی جاتی ہے۔ ”ہر بجٹ وہ گوشوارے جو خفیہ قرار دیئے جائیں، اُن کی جانچ پڑتال اے آر کے (ARK) کا صدر بنفس نفیس کرتا ہے۔ اے آر کے سے مراد ہائی کائونسل آف سٹیٹ ہے، جس کے تین ارکان ہوتے ہیں۔“

30۔ مندرجہ بالا قانونی جائزے سے آڈٹ/پڑتال اور ”تشہیر“ میں فرق واضح ہو جانا چاہیے۔ یہ آڈٹ جنرل کی ذمہ داری ہے کہ وہ مجموعی فنڈ (Consolidated Fund) اور عمومی کھاتہ (Public Account) میں سے خرچ کی گئی پائی پائی کا حساب رکھیں۔ پارلیمنٹ اس بات کی مجاز ہے کہ وہ آڈٹ جنرل کی رپورٹ کے حساس حصوں کو عمومی تشہیر سے خفیہ رکھنے کے لئے کوئی قانون سازی کرے۔ مگر ظاہر ہے کہ اس معاملے میں بھی آئینی حدود کا ملحوظ خاطر رکھنا لازم ہے۔

31۔ عدالت 19 اداروں کو نوٹس جاری کر چکی ہے۔ تاکہ وہ جانچ پڑتال سے استثنائے دعوے کے قانونی جواز کی

وضاحت پیش کریں۔ اب یہ معاملہ 22.07.2013 کو سنا جائے گا۔

جواد ایس خواجہ، جج

اشاعت کے لئے منظور