

جواد ایلس خواجہ، جج

- (1) آئین کی منشا جو کہ آرٹیکل 251 اور 28 میں بیان کی گئی ہے اس کی رو سے اس فیصلے کے چند اہم پہلوؤں دو میں بھی تحریر کئے جا رہے ہیں۔
- (2) اس آئینی درخواست میں زیر بحث مسئلہ تو قیصر صادق (مسئول علیہ نمبر 5) کی تقرری بطور چیرمین "اوگرا" ہے۔ "اوگرا" یعنی آئل اینڈ گیس ریگولیٹری اتھارٹی ملک کا ایک نہایت اہم ادارہ ہے۔ سائل محمد یسین "اوگرا" میں ملازم ہے۔ سائل کے مطابق مسئول علیہ چیرمین "اوگرا" کے عہدہ کے لئے قانونی اہلیت نہیں رکھتا۔ اس بنیاد پر سائل کی استدعا ہے کہ یہ عدالت مسئول علیہ کی تقرری کو غیر قانونی قرار دیتے ہوئے 22 جولائی 2009ء کا وہ نوٹیفکیشن منسوخ کر دے جس کے تحت مسئول علیہ کا تقرر ہوا۔ اس فیصلے میں دی گئی وجوہات کی بناء پر ہم نے سائل کی استدعا منظور کر لی ہے۔ سائل نے مسئول علیہ پر 52 ارب روپے کی بدعنوانی کے الزامات بھی لگائے ہیں۔ ان الزامات کے بارے میں ہم نے اس فیصلہ کے آخر میں چند احکامات جاری کئے ہیں۔

قانون، واقعات اور تاریخی پس منظر کا مختصر جائزہ

- (3) چیرمین "اوگرا" کی اسامی 6 ستمبر 2008ء کو سابقہ چیرمین کی مدت ملازمت ختم ہونے پر خالی ہوئی۔ اس کے بعد نئے چیرمین کی تقرری کا عمل شروع کیا گیا جس میں دس مہینے کا عرصہ صرف ہوا۔ اس دوران "اوگرا" نے مستقل چیرمین کے بغیر ہی کام کیا۔ ریکارڈ سے یہ عیاں نہیں کہ چیرمین کی اسامی خالی ہونے سے پہلے ہی تقرری کا عمل کیوں مکمل نہ کیا گیا۔ بہر حال 22 جولائی 2009ء کو مسئول علیہ کی تقرری کا نوٹیفکیشن جاری کر دیا گیا۔ موجودہ درخواست میں ہمارے پیش نظر اس اہم عہدے پر تقرری کا طریقہ کار اور اس کی قانونی حیثیت ہے۔ اس نکتے پر فیصلے کے دیگر حصوں میں تفصیلاً روشنی ڈالی گئی ہے۔ اس وقت یہ باور کرنا لازم ہے کہ چیرمین "اوگرا" کی تقرری حکومت وقت اور انتظامیہ کی من مانی اور صوابدید پر منحصر نہیں۔ مقننہ (پارلیمنٹ) نے اس بارے میں کچھ سخت معیار مقرر کر رکھے ہیں۔ قانون، یعنی آئل اینڈ گیس ریگولیٹری اتھارٹی آرڈیننس 2002ء (بعد ازیں 'آرڈیننس') کی دفعہ (4) 3 میں یہ واضح شرط رکھی گئی ہے کہ چیرمین کا ایک معروف پیشہ ور ہونا لازم ہے جس کی ایمانداری (integrity) اور قابلیت (competence) مسلمہ ہو اور جس کو کم از کم بیس سال کا متعلقہ تجربہ بھی حاصل ہو۔ یہ قانونی بندش انتظامیہ کے اختیارات کو واضح طور پر محدود کرتی ہے۔ اس درخواست کے تناظر میں اس بندش کی نوعیت اور اثر کا آگے جائزہ لیا گیا ہے جس کے بعد ہم اس واضح نتیجے پر پہنچے ہیں

کہ مسئول علیہ نہ تو چیئرمین "اوگرا" کے عہدے کا اہل ہے اور نہ ہی اس کے چُناؤ اور تقرری میں قانونی معیار کی پاسداری کی گئی ہے۔

(4) اس موقع پر مناسب ہے کہ درخواست کے کچھ اہم نکات کا مختصر بیان کر دیا جائے۔ سائل کا کہنا ہے کہ جس طریقہ کار سے مسئول علیہ کو چُنا گیا وہ نہایت غیر شفاف اور جانبدارانہ تھا اور یہ تمام عمل اقرباء پروری پر مبنی تھا۔ درخواست کے مندرجات کے مطابق اس طریقہ کار کی اصل منشا یہ تھی کہ مسئول علیہ کو نوازا جائے جو کہ حکومت وقت میں شامل سب سے بڑی سیاسی پارٹی کے ایک لیڈر کا قریبی رشتے دار (بیوی کا بھائی) ہے۔ سائل کے فاضل وکیل کی استدعا ہے کہ عدالت اس بات کو یقینی بنائے کہ "اوگرا" جیسے اہم ادارے کی سربراہی سیاسی مصلحتوں اور نوازشوں کی بھینٹ نہ چڑھ جائے اور یہ عہدہ نااہل لوگوں کے لیے سیاسی انعام نہ بن جائے۔ اس کے ساتھ ساتھ فاضل کونسل نے قانون میں درج شدہ شرائط یعنی تجربہ، تعلیم، ایمانداری، اہلیت اور قابلیت پر بھی زور دیا۔

(5) مسئول علیہ کو مذکورہ بالا معروف سیاستدان کے ساتھ رشتے داری سے انکار نہیں۔ مگر اس کا موقف ہے کہ فقط رشتہ داری اس کی تقرری میں مانع نہیں۔ اس حد تک اس بات میں وزن ہے گو کہ مقدمے کے دیگر واقعات (جن کا آگے ذکر ہے) کچھ اس نوعیت کے ہیں کہ سائل کے عذر کو قطعاً بے بنیاد کہنا شاید درست نہ ہو۔ مسئول علیہ کا یہ بھی کہنا ہے کہ وہ قانون کی دفعہ (4) 3 میں دی گئی سخت شرائط پر پورا اترتا ہے۔ علاوہ ازیں فاضل وکیل مسئول علیہ نے یہ ابتدائی عذر بھی اٹھایا ہے کہ درخواست آئین کے آرٹیکل (3) 184 کے تحت قابل سماعت نہ ہے۔ اس بارے میں فاضل کونسل مسئول علیہ نے تین معروضات سے استدلال کیا ہے۔ اول یہ کہ مسئول علیہ کو عہدے سے ہٹائے جانے کی بابت پہلے ہی ایک تحریک آئینی ادائے فیڈرل پبلک سروس کمیشن میں زیر تجویز ہے اور اس وجہ سے موجودہ درخواست قابل پیش رفت نہیں۔ دوم، یہ کہ درخواست بد نیتی (mala fide) پر مبنی ہے کیونکہ درخواست گزار خود چیئرمین "اوگرا" کے عہدے کا امیدوار تھا۔ لہذا بقول سائل اس عدالت سے رجوع اس کے ذاتی مفاد کے لئے ہے نہ کہ عوامی مفاد کی خاطر۔ سوئم، یہ کہ سائل اسلام آباد ہائی کورٹ میں آئین کے آرٹیکل 199 کے تحت چارہ جوئی کر چکا ہے، اور اس سعی میں ناکامی کے بعد آرٹیکل (3) 184 کے تحت وہ اس عدالت سے رجوع کرنے کا حق نہیں رکھتا کیونکہ عدالت عالیہ اسلام آباد کا فیصلہ اپیل نہ کرنے کی وجہ سے حتمی ہو چکا ہے۔

آرٹیکل (3) 184 کے تحت اختیار سماعت کا جواز

(6) فریقین کے فاضل وکلاء کی بحث و دلائل کا مختصر بیان کرنے کے بعد اب اس درخواست میں اٹھنے والے قانونی نقاط کا جائزہ لیا جاسکتا ہے۔ ہماری رائے میں مسئول علیہ کا یہ عذر بے وزن ہے کہ عدالت عالیہ اسلام آباد کے فیصلے کی وجہ سے یہ درخواست آرٹیکل (3) 184 کے تحت قابل پیش رفت نہ ہے۔ اس کی وجہ واضح ہے۔ یہ درست ہے کہ مسئول علیہ نے عدالت عالیہ میں چارہ جوئی کی اور اپنی کاوش میں ناکام رہا۔ لیکن دیکھنا یہ ہے کہ عدالت عالیہ نے مفاد عامہ کے اُن امور پر غور و فیصلہ کیا جو اس درخواست میں اٹھائے گئے ہیں۔ عدالت عالیہ میں سائل کی رٹ پٹیشن نمبر 139 سال 2011ء اور اپیل ICA نمبر 8 سال 2011ء ابتدائی سماعت کے بعد مختصر فیصلوں کے ذریعے خارج کر دی گئیں۔ سائل کی رٹ درخواست میں دو رجشوں کا ذکر تھا۔ ایک خالصتاً ذاتی جو سائل کی ملازمت سے متعلق تھی اور دوسری مسئول علیہ کی اہلیت کی بابت تھی جس کی بنا پر بنیادی آئینی حقوق اور ان حقوق کے حوالہ سے اس درخواست میں اہم سوالات اٹھائے گئے ہیں۔ ہم نے ان دونوں فیصلوں کا بغور مطالعہ کیا ہے۔ یہ فیصلے فقط ایک ایک صفحے پر مشتمل ہیں اور ان میں صرف سائل کی ذاتی رجش پر فیصلہ کیا گیا ہے۔ جو امور اور قانونی نکات اس درخواست میں کثرت سے اٹھائے گئے ہیں، ان کا نہ تو عدالت عالیہ نے فیصلہ کیا ہے اور نہ ہی ان کے بارے میں کوئی رائے ظاہر کی ہے اور نہ ہی ذکر کیا ہے۔

(7) آئین کے آرٹیکل (3) 184 کے مطابق جب بھی اس عدالت کی نظر میں کوئی معاملہ آئے جو اولاً عوامی اہمیت کا حامل ہو اور ثانیاً جس کا تعلق عوام کے بنیادی حقوق کے نفاذ سے ہو، تو عدالت اپنا اختیار سماعت استعمال کرنے کی مجاز ہے۔ اس درخواست کے حقائق و واقعات کا تجزیہ کرنے سے یہ بات بخوبی واضح ہے کہ آرٹیکل (3) 184 کے دونوں لازمی عناصر مقدمہ میں موجود ہیں جیسا کہ ذیل میں بیان ہے۔

(8) آئین کے متن اور تشریح سے یہ بات واضح ہے کہ آئین معاشی زندگی کے بارے میں نہ تو غافل ہے اور نہ خاموش۔ اگر نا اہل یا بد عنوان لوگ "اوگرا" جیسے اہم ادارے کو چلانے پر مامور ہوں تو اس کے نتیجے میں تیل اور گیس کی قیمتوں میں ناجائز اضافہ ہونے کا واضح امکان پیدا ہو جاتا ہے۔ یہ اضافہ جہاں ایک طرف عوام الناس کی جیبوں پر بوجھ کا سبب بنتا ہے تو دوسری طرف ان چند لوگوں کی آمدن میں اضافے کا باعث ہو سکتا ہے جن کی کاروباری سرگرمیوں کی نگرانی کا اختیار "اوگرا" کو سونپا گیا ہے۔ ان حالات میں یہ واضح ہے کہ "اوگرا" کی کارکردگی کا براہ راست عوام کے بنیادی حقوق سے تعلق ہے۔ چند اعداد و شمار سے اس امر کی اہمیت بخوبی جانچی جاسکتی ہے۔ جب سال 2002ء میں "اوگرا" کا ادارہ وجود میں آیا تو سوئی ناردرن (SNGPL) میں گیس کے ترسیلی نقصانات یعنی Unaccounted For Gas

Losses ('UFG') کی شرح 8.19 فیصد تھی۔ سوئی سدرن (SSGCL) میں یہ شرح 7.57 فیصد تھی۔ شروع کے چند برسوں اور "اوگرا" کی نگرانی میں ان ترسیلی نقصانات میں کمی واقع ہوئی لیکن مسئول علیہ کی تقرری کے دوران یہ میں 8.05 فیصد سے بڑھ کر یہ نقصانات 11.21 فیصد ہو گئے۔ اسی طرح سوئی سدرن کے ترسیلی نقصانات سال 2007-08ء میں 6.63 فیصد سے بڑھ کر 2010-11ء میں 9.43 فیصد ہو گئے۔ ان نقصانات کا بوجھ عوام الناس کو ہی برداشت کرنا پڑا۔ اس کا اندازہ اس بات سے لگایا جاسکتا ہے کہ سوئی ناردرن کی گیس کی قیمت جو کہ 2003ء میں 150.9 روپے فی MMBTU تھی اور سال 2007-08ء میں 221.72 روپے فی MMBTU، یہ قیمت سال 2008-09ء میں بڑھ کر 289.96 روپے ہو گئی اور 2010-11ء میں 343.63 روپے ہوئی۔ اسی طرح سوئی سدرن کی گیس کی قیمت جو کہ 2003ء میں 143.62 روپے فی MMBTU تھی سال 2009-10ء میں 297.40 روپے ہوئی اور اگلے برس یعنی 2010-11ء میں 336.82 روپے ہو گئی۔ اس موقع پر یہ واضح کرنا ضروری ہے کہ گیس کے tariff اور قیمتیں آرڈیننس کی دفعہ 7 اور 8 کے تحت خالصتاً "اوگرا" کے دائرہ اختیار میں ہیں۔ عوام الناس کی فلاح کے لیے یہ جاننا از حد ضروری ہے کہ سال 2009ء کے بعد گیس کی قیمتوں میں غیر معمولی اضافہ کے اسباب کیا ہیں۔ فی الحال ان اعداد و شمار سے یہ بات مسلمہ ہے کہ "اوگرا" کے اختیارات اور چلن کا بلاشبہ عوام کے بنیادی حقوق سے براہ راست اور گہرا تعلق ہے۔

(9) یہاں فاضل وکیل مسئول علیہ کے اس عذر کا بھی فیصلہ ضروری ہے کہ یہ درخواست بدینتی (mala fide) پر مبنی ہے اور بنا بریں قابل اخراج ہے۔ ہمیں اس اعتراض کی کوئی قانونی دلیل نظر نہیں آتی۔ سائل کی چیرمین "اوگرا" کے عہدے میں دلچسپی کو بدینتی سے تعبیر نہیں کیا جاسکتا۔ ہم نے مقدمہ بعنوان مولوی اقبال حیدر بنام سی۔ ڈی۔ اے وغیرہ (2006 SC 394) میں وضاحت کر دی ہے کہ اگر آئینی درخواست زیر آرٹیکل (3) 184 از خود اپنے مندرجات سے اختیار سماعت کا جواز ظاہر کر دے تو محض سائل کے ریکارڈ کی وجہ سے اس کو خارج نہیں کیا جاسکتا۔

(10) لہذا بمطابق آئین یہ درخواست اس عدالت میں قابل سماعت ہے۔

عدالتی نظر ثانی (Judicial Review) کے ضوابط اور جواز

(11) مندرجہ بالا نتیجہ پر پہنچنے کے بعد اب ضروری ہے کہ ان اصولوں کی وضاحت کی جائے جن کے تحت عدالتی نظر ثانی ہونی ہے۔ ان اصولوں کا منبع بھی دراصل آئین ہی ہے۔ جیسا کہ اوپر ذکر ہوا پاکستان جیسی آئینی ریاستیں آئینی

اختیارات کو مقننہ (پارلیمنٹ)، انتظامیہ (Executive) اور عدلیہ میں آئین کے مطابق منقسم کرتی ہیں۔ تینوں ریاستی اداروں کا دائرہ کار آئین ہی میں مقرر ہے۔ "اوگرا" کے چیئرمین جیسے منصبوں پر تقرری کا اختیار انتظامیہ کو حاصل ہے اور عام طور پر عدالتیں اس معاملے میں انتظامی فیصلوں میں دخل نہیں دیتیں۔ لیکن انتظامی فیصلوں کا احترام اُسی صورت میں ممکن ہے جب انتظامیہ بھی قانونی اور آئینی تقاضوں کو پورا کرے۔

(12) اس موقع پر یہ لازم ہے کہ اہم عہدوں پر تقرریوں کے حوالے سے انتظامیہ کے اختیارات کو تاریخی پس منظر میں دیکھا جائے۔ اس تناظر میں یہ بات واضح ہوتی ہے کہ عدالتی نظر ثانی کیوں کر لازم ہے۔ سال 1947ء میں آزادی سے قبل جب ہم پرائگریز سامراج کا پرچم لہراتا تھا اور انگریز کے آئینی اصول لاگو تھے تو تقریباً تمام عہدے بشمول وزیراعظم اور ججوں کے، تاجدارِ برطانیہ کی صوابدید اور خوشنودی پر منحصر تھے۔ اس لئے کہا جاتا تھا کہ کوئی بھی عہدیدار فقط اس وقت تک منصب پر فائز رہ سکتا ہے جب تک تاجدار کی خوشنودی اسے حاصل ہے۔ خود انگلستان میں تو یہ قاعدہ بتدریج جمہوری عمل کے تابع ہو گیا۔ مگر مطلق العنانیت اور صوابدید کے ضابطے ہندوستان میں رچے بسے رہے۔ لہذا آزادی کے بعد تک اس طرز حکمرانی کے اثرات مٹائے نہ جاسکے حتیٰ کہ 1954ء میں تاجدارِ برطانیہ کے نمائندے یعنی گورنر جنرل کے ہاتھوں پاکستان کی منتخب آئین ساز اسمبلی تحلیل ہوئی۔

(13) خوش قسمتی سے اب حالات بدل چکے ہیں۔ پاکستان ایک جمہوری، آئینی ریاست بن گیا ہے جس میں حکومت آئین اور قانون کی ہے نہ کہ افراد کی۔ اسی لئے ہمارے آئین میں ایسے صرف تین عہدوں کا ذکر ملتا ہے جن میں عہدیدار کسی اور فرد کی رضا اور بے لگام صوابدید کے تحت ہی اپنے عہدہ پر تعینات ہوتا ہے اور فائز رہ سکتا ہے۔ آئین میں اس تاریخی اصول کا تصور اور ذکر صرف گورنر، اٹارنی جنرل اور ایڈووکیٹ جنرل کی تقرری کے حوالے سے ملتا ہے۔ دیگر قوانین میں خاص کر ریگولیٹری اداروں سے متعلق قوانین میں مطلق العنانیت اور بے لگام صوابدید کا نہ تو ذکر ہے نہ گنجائش۔

(14) یہاں اس امر کی وضاحت ضروری ہے کہ جہاں کہیں تقرری کا اختیار غیر مشروط انداز میں بھی درج ہے، وہاں بھی عدالتی فیصلوں کے مطابق اس بات کی وضاحت کر دی گئی ہے کہ یہ اختیار صرف دانشمندانہ اور منصفانہ انداز میں ہی استعمال ہو سکتا ہے۔ اگر انتظامیہ ایسا نہ کرے تو عدالت کو اختیار ہے کہ حق نظر ثانی استعمال کرے۔ حج انتظامات

(SMC 24 of 2010) اور طارق عزیز الدین (2010 SCMR 1301) کے فیصلوں میں عدالت نے واضح کر دیا ہے کہ حکومت وقت کا اختیار تقرری بے لگام صوابدید پر منحصر نہیں۔

(15) مندرجہ بالا قانون سازی اور عدالتی فیصلوں سے صدیوں پہلے انہی اصولوں کا نمایاں ذکر ہر تاریخی عہد میں

ملتا ہے۔ لہذا قدیم یونانی فلاسفہ اور اس کے بعد شیخ سعدی، امیر عنصر المعالی اور دیگر نامور شخصیات اس نتیجے پر پہنچیں کہ انتظامی تقرریوں میں اقرباء پروری کے کس قدر مضر اثرات ہو سکتے ہیں۔ دیگر منابع میں ہمیں ”قابوس نامہ“ بھی میسر ہے جو کہ گیارہویں صدی عیسوی میں امیر عنصر المعالی کی کاؤس نے امراء بشمول اپنے بیٹے گیلان شاہ کے لیے بطور ہدایت تحریر کیا۔ قابوس نامہ میں امیر نے تنبیہ کی کہ ذمہ داری والے عہدوں پر بہت دھیان اور سوچ بچار کے بعد اہل لوگوں کو تعینات کرنا چاہیے اور اس بات سے ہوشیار رہنا چاہیے کہ وہ شخص جو عہدے کا اہل نہیں وہ اپنی نااہلی کو کبھی تسلیم نہیں کرے گا اور یہ کہ وہ اپنے عیب چھپانے کی خاطر بے باکی سے یکے بعد دیگرے مہم جوئی کرے گا اور ہر مہم میں ناکام رہے گا۔ اسی ضمن میں امیر عنصر المعالی کی کاؤس مزید لکھتے ہیں کہ اگر حکمران کسی شخص پر عنایت یا نوازش کرنے کا خواہش مند ہو تو اسے چاہیے کہ اس شخص کو بیش قیمت تحفے دے دے لیکن یہ ہرگز نہ کرے کہ اس شخص کو ایسے اہم عہدے پر فائز کر دے جس کی وہ اہلیت نہ رکھتا ہو۔

(16) اسی تناظر میں ہمیں ”سیاست نامہ“ میں نظام الملک طوسی کی دوران دیشی نظر آتی ہے۔ انہوں نے گیارہویں صدی عیسوی میں اس بات کی اہمیت پر زور دیا کہ حکمران کو یہ بات یقینی بنانی چاہیے کہ وہ اپنے اقرباء کو حکومتی عہدے عطا نہ کرے اور جس کو عہدہ سونپا جائے اسے اقربا میں شامل نہ کیا جائے۔

(17) عصر حاضر کی سوچ جو کہ ذمہ دارانہ طرز حکومت (good governance) کے حوالے سے قانون یا عدالتی فیصلوں میں موجود ہے وہ مندرجہ بالا دائمی اصولوں پر مبنی ہے۔

(18) موجودہ درخواست میں جہاں چیئر مین ”اوگرا“ کی تقرری زیر بحث ہے، قانون سامراجی دور کی بادشاہی، من مانی اور صوابدید سے بہت آگے نکل چکا ہے۔ اب آئین اور قانون اُس ذمہ دارانہ طرز حکومت کے قریب تر ہیں جو کہ مندرجہ بالا تصانیف کی حکمت میں ظاہر ہے۔ لہذا آرڈیننس میں یہ کہہ دیا گیا ہے کہ ”اوگرا“ اپنے فرائض کی ادائیگی میں حکومتی دباؤ سے آزاد اور ادارے کا چیئر مین گراں قدر، پیشہ ورانہ صلاحیت، دیانتداری اور اہلیت کا حامل ہونا چاہیے۔

(19) یہاں پر یہ بھی کہنا ضروری ہے کہ اگر کسی قانون میں تقرریوں کا اختیار غیر مشروط انداز میں بیان ہے، وہاں بھی عدالتی تشریحات میں یہ واضح کر دیا گیا ہے کہ اس اختیار کو صرف دانشمندانہ اور منصفانہ انداز ہی میں استعمال کیا جاسکتا ہے۔ ایسا نہ کرنے کی صورت میں عدالت کو نظر ثانی کا حق حاصل ہے۔

(20) چیئر مین ”اوگرا“ کی تقرری کے حوالے سے قانون سامراجی عہد کے قوانین سے یکسر مختلف ہے۔ یہاں تو صریحاً درج ہے کہ ”یہ ادارہ خود مختار ہوگا“۔ اور چیئر مین گراں قدر، پیشہ ورانہ صلاحیت، دیانتداری اور لیاقت کا حامل شخص ہو

گا۔ ان شرائط کی موجودگی میں کوئی بھی حکومت وقت یہ اختیار نہیں رکھتی کہ یہ عہدہ نااہل افراد کو سیاسی یا ذاتی مصلحتوں کی خاطر عطا کر دے۔ ایسا صرف بے لگام بادشاہی نظام میں ممکن ہو سکتا ہے نہ کہ آئینی نظام میں۔

(21) اس موقع پر ہم عدالتی نظر ثانی کے اصولوں کی بھی مختصراً وضاحت کرتے چلیں۔ تقرریوں کا عمل چونکہ ایک انتظامی امر ہے، اس لئے انتظامی فیصلوں پر نظر ثانی کے دوران عدالت کا مطمح نظر یہ نہیں ہوتا کہ وہ انتظامیہ کے فیصلے کی جگہ اپنا فیصلہ مسلط کر دے۔ بلکہ عدالت کسی عہدے دار کی اہلیت کی از سر نو تفصیلی جانچ پڑتال سے بھی گریز کرتی ہے۔ دوران نظر ثانی، عدالت کا اصل مقصد اس طریقہ کار کی جانچ پڑتال ہے جس کے طفیل عہدہ دار کا چناؤ ممکن ہوا۔

(22) ظاہر ہے کہ اس چناؤ کے لئے اختیار کردہ طریقہ کار کو قانون کے مطابق ہونا چاہیئے۔ اس سلسلے میں تین اہم شرائط ہیں جو ہمارے پیش نظر رہیں گی۔

اول: کیا تقرری کی خاطر کوئی درج شدہ objective معیار اور طریقہ کار اختیار کیا گیا؟

دوئم: کیا یہ طریقہ کار قانون کے مقرر کردہ اہداف سے گہری مناسبت رکھتا ہے؟

سوئم: کیا طے شدہ طریقہ کار پر دیانتداری اور کماحقہ فرض شناسی سے عمل درآمد ہوا؟

یہ وہ شرائط ہیں جو چیرمین "اوگرا" کی تقرری کے عمل پر نظر ثانی میں ہماری راہنما ہوں گی۔ اب اس مقدمے کے حقائق پر نظر رکھتے ہوئے اس سوال کا جائزہ لازم ہے کہ آیا یہاں ان شرائط کا احترام کیا گیا یا نہیں۔

(23) شرح آئین میں ہم اختیارات کی سہ فریقی تقسیم (trichotomy of powers) کے اصول کا احترام کرتے ہوئے یہ باور کرنا ضروری سمجھتے ہیں کہ یہ اصول بدعنوانی اور اقرباء پروری پر مبنی اقدامات پر پردہ ڈالنے کے لئے استعمال نہیں کیا جاسکتا۔ اگر ہم تقسیم اختیارات کی آڑ میں ان معاملوں میں چشم پوشی کریں تو یہ آئین کے آرٹیکل 5(2) سے رُوگردانی ہوگی، اور منصب قضا کے مضمرات سے تعرض بھی۔

(24) عدالتی جانچ اور جائزہ میں سب سے پہلے ان قانونی شرائط پر نظر ڈالنی ضروری ہے جو اس منصب کے عہدہ دار کے لئے قانون میں مقرر کی گئی ہیں۔ "اوگرا" آرڈیننس میں چیرمین کی اہلیت اور معیار کے بارے میں نہایت غیر مبہم الفاظ استعمال کئے گئے ہیں۔ اس بابت دفعہ (4) 3 کچھ اس طرح ہے:-

"(4). The Chairman shall be an eminent professional of known integrity and competence with a minimum of twenty years of related experience in law, business, engineering,

finance, accounting, economics, petroleum, technology, public administration or management."

یعنی چیرمین ایک نامور پیشہ ور ہوگا جس کی راست بازی / ایمانداری اور اہلیت مسلمہ ہو اور جسے اپنے متعلقہ شعبہ میں کم از کم 20 سال کا تجربہ ہو۔ ان شعبوں میں شعبہ قانون بھی شامل ہے جس میں مسئول علیہ مہارت اور تجربہ کا دعویدار ہے۔ دفعہ 3(4) میں پارلیمان نے سراحت سے اپنی منشا کا اظہار کر دیا ہے اور حاکموں کی بے لگام صوابدید کو لگام دے دی ہے۔ قانون کی رو سے اب یہ ممکن نہیں کہ اہلیت رکھنے والے کے علاوہ بھی کوئی چیرمین تعینات ہو جائے۔

(25) دفعہ 3(4) کی روشنی میں اب اس طریقہ کار کو پرکھا جاسکتا ہے جو کہ مسئول علیہ کی تقرری میں اپنایا گیا۔ اس میں پہلا مرحلہ تشہیر کا تھا۔ حکومت کے ریکارڈ میں ہے کہ قومی اور بین الاقوامی میڈیا میں چیرمین کی اسامی کے لیے اشتہار دیے گئے۔ اشتہار کا متن درج ذیل ہے:-

- "1. Highly qualified, preferably post-graduate, from an internationally recognized institution. Competent professional of known integrity, with a minimum of 20 years experience related to Law Business, Engineering, Finance, Accounting, Economics, Petroleum, Technology, Public Administration or Management.
2. Knowledge of corporate restructuring, privatization and investment planning.
3. Track record of senior level policy and strategy formulation.
4. Professional experience of public utility sector regulation."

کل 88 اشخاص نے خالی اسامی کے لیے درخواستیں دیں۔ ریکارڈ سے ظاہر ہے کہ ان میں سے صرف 15 امیدوار ایسے تھے جو اہلیت کے معیار پر پورا اترے جنہیں انٹرویو کے لیے منتخب کیا گیا۔ ان اہل اشخاص کی لسٹ بنائی گئی۔ یہاں توجہ طلب امر یہ ہے کہ مسئول علیہ ان اہل امیدواروں میں شامل نہ تھا۔ اسے نہایت غیر شفاف انداز میں اور بغیر کسی منطقی وجہ کے لسٹ میں بعد ازاں شامل کیا گیا اور پھر اہل امیدواروں کے ساتھ چنناؤ (selection) کمیٹی کے سامنے انٹرویو کے لیے بلایا گیا۔ مزید براں ریکارڈ سے کوئی ایسی وجہ سامنے نہیں آئی جس سے یہ پتہ چل سکے کہ مسئول علیہ (اور تین دیگر نااہل اشخاص) کو کس بنا پر بقیہ 73 نااہل امیدواروں میں سے چنا گیا۔

(26) دوسرا مرحلہ پانچ رکنی چناؤ کمیٹی کی تشکیل کا ہے۔ یہ کمیٹی وزیراعظم نے تشکیل دی۔ وزیراعظم کے حکم کے مطابق کمیٹی کے سربراہ ایک وفاقی وزیر تھے۔ علاوہ ازیں اس پانچ رکنی کمیٹی میں ایک ایسے ممبر کی شمولیت لازم تھی جو امیدوار کے شعبہ کا ماہر (expert in the relevant field) ہو۔ اس کی منطقی ضرورت واضح ہے۔ مسئول علیہ کی اہلیت کے حوالہ سے متعلقہ شعبہ قانون کا تھا۔ چناؤ کمیٹی میں لیکن کوئی ماہر قانون شامل نہ کیا گیا جو کہ مسئول علیہ کی قابلیت اور اہلیت کو پرکھ سکتا۔ لہذا یہ امر صاف ظاہر ہے کہ چناؤ کمیٹی نہ تو وزیراعظم کے حکم کے مطابق تشکیل ہوئی اور نہ ہی اس میں یہ اہلیت تھی کہ وہ مسئول علیہ کے معیار کو جانچ سکے۔ چناؤ کے طریقہ کار میں یہ ایک یقین سقم ہے جس سے مسئول علیہ کی تقرری کے عمل کی ساکھ متاثر ہوتی ہے۔

(27) بہر حال چناؤ کمیٹی نے تین امیدواروں کا انتخاب کیا جس میں مسئول علیہ بھی شامل تھا۔ منتخب افراد کا وزیراعظم نے انٹرویو کیا اور تینوں کو یہ کہتے ہوئے رد کر کے ایک نیا انتخاب کیا جائے جس میں ضروری کوائف، تجربہ اور اہلیت کے حامل امیدوار ہی شامل ہوں۔

(28) بعد ازیں چناؤ کا عمل دوبارہ شروع ہوا۔ دوسری مرتبہ کل 92 امیدواروں نے خالی اسامی کے لیے درخواستیں دیں۔ ان میں سے 23 کو اہل قرار دیتے ہوئے چناؤ کمیٹی کے سامنے انٹرویو کی غرض سے بلایا گیا۔ ان میں سے صرف 17 امیدوار ہی انٹرویو کے لیے حاضر ہوئے۔ یہ امر تعجب کا باعث ہے کہ وزیراعظم کی خواہش و ہدایت پر دھیان دیے بغیر مسئول علیہ کو ان 23 افراد کی فہرست میں پھر سے شامل کیا گیا۔ پھر چناؤ کمیٹی نے 17 امیدواروں (بشمول مسئول علیہ) کو انٹرویو کیا اور چار اشخاص کو منتخب کیا جن میں مسئول علیہ بھی شامل تھا۔ ریکارڈ سے یہ تو واضح نہیں کہ چناؤ کمیٹی نے انتخاب کا کیا معیار رکھا لیکن یہ عیاں ہے کہ فہرست میں شامل تمام افراد کو ایک ہی روز یعنی 20 جون 2009ء کو انٹرویو کیا گیا۔ اس کے برعکس اگر دیکھا جائے تو CSS کے قدرے کمتر گریڈ 17 کے عہدوں کے لیے امیدواروں کی جانچ پڑتال تین روز پر محیط ہوتی ہے۔ کمیٹی نے بہر حال 4 اشخاص کو چنا جن میں مسئول علیہ بھی شامل تھا۔

(29) اگلے مرحلہ میں ایک سمری (summary) کے ساتھ ان چار افراد کی فہرست وزیراعظم کو بھجوا دی گئی۔ اس سمری میں بہت سقم ہیں لیکن سب سے اہم کمی یہ ہے کہ وزیراعظم کی اطلاع کے لیے یہ بھی نہ بتایا گیا کہ انہوں نے پہلے بھی مسئول علیہ کو انٹرویو کرنے کے بعد رد کر دیا تھا اور اہلیت رکھنے والوں کی نئی (fresh) لسٹ بنانے کی ہدایت کی تھی۔ مزید براں سمری میں اس بات کی بھی نشاندہی نہ کی گئی کہ چناؤ کمیٹی میں کوئی بھی ماہر قانون شامل نہ تھا جو مسئول علیہ کی اہلیت کو جانچ سکتا۔

(30) اب ہم خود انٹرویو کے عمل کی بات کر دیں۔ اس عمل میں نہ تو مستعدی نظر آتی ہے اور نہ یہ کاوش کہ قانونی تقاضے پورے کیے جائیں۔ یہ نتیجہ ذیل میں درج حقائق کے بیان سے ظاہر ہے۔ حیران کن بات یہ ہے کہ چٹاؤ کی طویل کاغذی کارروائی اور مسئول علیہ کے چار انٹرویو ہونے کے باوجود اس صریح جھوٹ اور فریب کی نشاندہی نہ ہو سکی کہ مسئول علیہ کی قانون کی مبینہ ڈگری (LL.M) سرے سے بے وقعت ہے اور ایک فرضی "یونیورسٹی" سے حاصل کردہ ہے۔ انٹرنیٹ پر پانچ منٹ کی سرسری تحقیق سے اس بارے میں تمام حقائق ظاہر ہو جاتے ہیں۔

(31) مسئول علیہ کا یہ دعویٰ ہے کہ اُس نے بین الاقوامی شہرت کی حامل "امریکن یونیورسٹی ان لندن" ('AUL') سے یہ ڈگری حاصل کی ہے۔ جیسا کہ اوپر بیان کیا گیا AUL سرے سے یونیورسٹی ہی نہیں چہ جائے کہ اسے بین الاقوامی شہرت حاصل ہو۔ انٹرنیٹ سے یہ معلومات حاصل ہیں کہ AUL ایک کمپنی تھی جس کا مکمل نام "AUL Graduate School of Advanced Studies Ltd." تھا۔ سال 2003ء میں برطانیہ کے مشہور اخبار "گارڈین" میں دو کالم چھپے جن میں AUL کی تعلیم کے نام پر کی جانے والی جعلی سرگرمیوں کو بے نقاب کیا گیا۔ اسلنگٹن کے مجسٹریٹ کی عدالت میں AUL کے خلاف دو جرائم زیر Trade Description Act اور Business Names Act (یعنی کاروباری تعریف اور ناموں کے قوانین) کے تحت استغاثہ دائر ہوا۔ اس فوجداری مقدمہ میں AUL کے خود ساختہ چانسلر ڈاکٹر حسین الذبیدی نے حاضر آ کر اقبال جرم کیا۔ اس قانونی کارروائی کی تفصیل اسلنگٹن کی ویب سائٹ (www.islington.gov.uk) پر زیر عنوان "بگس یونیورسٹی پر طلباء کو ورغلانے پر جرمانہ" موجود ہے۔ اس بات سے یہ دکھانا مقصود ہے کہ چٹاؤ کا طریقہ کار اس قدر ناقص اور غیر شفاف تھا کہ اس میں یہ پانچ منٹ کی کاوش بھی نہ ہوئی۔ جو کچھ مسئول علیہ نے اپنے CV میں لکھ دیا اسے چٹاؤ کمیٹی اور دیگر متعلقہ افسران نے من وعن بلا حیل و حجت تسلیم کر لیا۔ یہ امر اس بات کا بین ثبوت ہے کہ چٹاؤ کا طریقہ کار قانونی تقاضے پورے نہیں کرتا۔

(32) اب ہم ایک اور اہم معاملہ کی طرف توجہ کرتے ہیں۔ مسئول علیہ کا دعویٰ بابت تعلیمی معیار اس کے CV سے عیاں ہے جیسا کہ اوپر درج ہے۔ ہم نے ایک اور مختصر ریسرچ کی ہے جس میں ان 17 میدواروں کے تعلیمی کوائف کو پرکھا ہے جن کو چٹاؤ کمیٹی نے انٹرویو کے لیے بلایا۔ اس تحقیق کے نتائج انگریزی فیصلہ کے پیرامبر 51 میں دے دے گئے ہیں جو کہ اس ضمن میں ملاحظہ ہوں۔

(33) ہمیں اس بات پر قطعاً تعجب نہیں کہ AUL کا مذکورہ بالا ٹیبل میں کہیں ذکر نہیں۔ حیرت صرف اس بات پر

ہے کہ حکومتی افسران اور چٹاؤ کمیٹی ان حقائق تک کیوں نہیں پہنچے گو کہ ان کو یہاں فریضہ سونپا گیا تھا۔ AUL کے دفاع میں مسئول علیہ اور اس کے فاضل وکیل نے کچھ پیش نہیں کیا۔ بلکہ یہ تسلیم کیا کہ امریکہ کے ایک پرائیوٹ ادارے (ICBAE) نے AUL کی حیثیت بطور تعلیمی ادارہ سال 2007ء میں منسوخ کر دی تھی۔ ہمیں البتہ انہوں نے یہ نہیں بتایا کہ خود اس ادارے کی قانونی حیثیت کیا ہے اور اس ادارے نے کب اور کس قانون کے تحت AUL کو ڈگری دینے کی اجازت دی۔ ہم نے اس بات کا بھی نوٹس لیا ہے کہ مسئول علیہ کے دیگر مشکوک، بلند بانگ دعووں کو جو اس نے اپنے CV میں درج کئے اور جن کو من و عن اور بلا تامل قبول کر لیا گیا۔ باوجود اس کے کہ بہت سے مندرجات ایسے ہیں جن کی CV میں تفصیل نہیں ہے اور ضروری معلومات کو بھی بیان نہیں کیا گیا۔ مثلاً یہ کوائف درج ہیں کہ مسئول علیہ شعبہ قانون کے تعلیمی اداروں میں بطور پروفیسر فائزر رہا۔ لیکن کسی بھی تعلیمی ادارے کا نام نہیں دیا گیا لہذا مسئول علیہ کے ان دعووں کو نہ تو پرکھا جاسکتا ہے اور نہ ان کی مزید تفتیش ممکن ہے۔ ان تمام وجوہات کی بنا پر یہ واضح ہے کہ چیرمین کے چٹاؤ میں جو طریقہ کار اختیار کیا گیا وہ کسی طور بھی "اوگرا" آرڈیننس کی دفعہ (4) 3 میں وضع شدہ اہلیت کے حامل افراد کی نشاندہی اور چٹاؤ میں مددگار نہیں۔

(34) چٹاؤ کے طریقہ کار پر سیر حاصل بحث کر لینے کے بعد ہم ایک اور اہم نقطے کی نشاندہی کرتے چلیں۔ دوران سماعت سائل نے مسئول علیہ پر سنگین نوعیت کے بعض الزامات عائد کئے ہیں۔ خاص کر پیرا 15 و دیگر مندرجات میں مذکورہ بدعنوانی اور اقرباء پروری کے الزامات ہیں مثلاً یہ الزام کہ بطور چیرمین "اوگرا" مسئول علیہ نے ادارے میں بے ضابطہ بھرتیاں کیں، گیس چوری کرنے والوں سے رعایت برتی اور پرمٹ جاری کرنے اور گیس کی قیمتیں مقرر کرنے میں عوامی مفاد کے بجائے بعض تجارتی اور کاروباری قوتوں کے مفادات کو پیش نظر رکھا۔ یہ الزام بھی لگایا گیا کہ مسئول علیہ کے بدنیاتی پر مبنی فیصلوں سے قومی خزانے کو براہ راست 52 ارب روپے کا نقصان پہنچا۔ سائل کی درخواست اور اس کے مندرجات کا جائزہ لینے سے ہم اس نتیجے پر پہنچتے ہیں کہ یہ الزامات بالکل بے بنیاد نہیں اور لائق تفتیش ہیں۔

(35) اب ہم حاصل بیان بالا کو مختصراً بیان کرتے ہیں۔ پاکستان کے عوام کے بنیادی حقوق کے تحفظ کیلئے لازم ہے کہ "اوگرا" اور اس جیسے دیگر ادارے موثر طریقے سے اپنے فرائض انجام دیں۔ اور یہ اسی صورت میں ممکن ہے جب چیرمین اور ممبر جیسے ذمہ دار عہدوں پر تعیناتی قانون کے مطابق ہو، اور شفافیت اور پیشہ ورانہ تندرستی پر مبنی طریقہ کار سے انتہائی قابل اور امانت دار افراد کا چٹاؤ کیا جائے۔ اس مقدمے کے حقائق سے ظاہر ہے کہ یہاں ایسا نہیں ہوا، بلکہ چٹاؤ کے طریقہ کار میں بے ضابطگی ہوئی۔ اس قسم کی بے ضابطگی سرکاری منصوبوں کے خواہشمند، اہل اور باصلاحیت افراد کے لئے دشمنی کا باعث بھی بنتی ہے۔ اور ادارے کی کارکردگی متاثر ہونے کی وجہ سے قیمتوں میں ناجائز اضافہ کا امکان پیدا ہوتا ہے۔ مزید

براں عوام کے معیارِ زندگی کے متاثر ہونے کا بھی خطرہ پیدا ہوتا ہے۔ تنازعہ کی صورت میں پہلے سے انتہائی مصروف عدالتوں کو مزید مقدمے بھگتانا پڑتے ہیں۔ ان حالات کے تناظر میں عدالت تمام سرکاری عہدہ داران کو یہ باور کرانا چاہتی ہے کہ جس آئینی نظام میں وہ اپنے منصب پر فائز ہیں اس کی بنیاد عوام کے بنائے ہوئے آئین پر ہے۔ اور ان کی تنخواہیں بھی بالآخر عوام ہی کی جیب سے آتی ہیں۔ اس لئے انہیں ہر صورت میں عوام کی وفاداری اور عوامی مفاد کے تحفظ کی سعی کرنی چاہیے۔ اور اگر عوام کی حالت دگرگوں ہے تو لازم ہے کہ ہم اپنے گریبانوں میں جھانک کر اصلاح اعمال کے لئے کوشاں ہوں۔ ساغر صدیقی کا یہ شعر مد نظر رہے:

جس عہد میں لٹ جائے فقیروں کی کمائی اس عہد کے سلطان سے کچھ بھول ہوئی ہے

اور شیخ سعدی کی یہ تنبیہ بھی یاد رہے:

ای زبردست زیر دست آزار گرم تا کی بماندایں بازار

(گلستان سعدی)

(36) اوپر بیان کئے گئے مندرجات کی روشنی میں ہم اس نتیجے پر پہنچے ہیں کہ چیرمین "اوگرا" کے چناؤ کا جو طریقہ اپنایا گیا ہے وہ نہایت ناقص اور قانونی تقاضوں کے منافی تھا۔ لہذا ہم مندرجہ ذیل احکامات جاری کرتے ہیں:

(۱) یہ کہ مسئول علیہ تو قیصر صادق کی تقرری ابتداء ہی سے کالعدم (void ab initio) ہے۔

(۲) نتیجتاً تقرری کا نوٹیفیکیشن مورخہ 22 جولائی 2009ء منسوخ کیا جاتا ہے اور "اوگرا" کے چیرمین کی اسامی خالی قرار دی جاتی ہے۔

(۳) یہ کہ خالی اسامی کو ایک شفاف اور منصفانہ طریقہ کار کے ذریعے پر کیا جائے جیسا کہ اس فیصلہ میں درج ہے یا کسی ایسے دیگر طریقہ کار کے ذریعے جو قانون کے تقاضے پورے کرنے کے لائق ہو۔

(۴) یہ کہ مسئول علیہ نے جو تنخواہ و مراعات 22 جولائی 2009ء کے بعد حاصل کی ہیں وہ اس سے جلد از جلد واپس لی جائیں۔

(۵) قومی احتساب بیورو (NAB) درج ذیل امور پر تفتیش کر کے رپورٹ مرتب کرے گا:

- (i) اس درخواست میں مسئول علیہ کے خلاف لگائے گئے سنگین الزامات۔
- (ii) حکومتی اور سرکاری عہدوں پر فائز اشخاص کی کارکردگی اور ان عہدیداران کی ممکنہ بدعنوانی۔
- (iii) احتساب آرڈیننس کی رو سے حکومتی اور سرکاری عہدیداروں کا اپنے عہدے کا ممکنہ ناجائز استعمال۔

(۶) چیئرمین NAB اس معاملہ میں اس مستعدی کا مظاہرہ کریں جس کا یہ مقدمہ متقاضی ہے۔

(۷) NAB کی رپورٹ اندر 45 یوم عدالت میں داخل کی جائے۔

(۸) یہ مقدمہ 45 دن کے بعد مزید احکامات کیلئے پیش ہو۔

بج