

**IN THE SUPREME COURT OF PAKISTAN**  
**(Original Jurisdiction)**

**PRESENT**

**MR. JUSTICE IFTIKHAR MUHAMMAD CHAUDHRY, C.J.**  
**MR. JUSTICE TARIQ PARVEZ**  
**MR. JUSTICE AMIR HANI MUSLIM**

**CONSTITUTION PETITION NO. 62 OF 2010**

*(Marvi Memon          Versus          Federation of Pakistan, etc.)*

**AND**

**SUO MOTO CASE NO. 17 OF 2010**

*(Action taken on letter sent by Mr. Fakhruddin G. Ebrahim and  
Mr. Jan Muhammad Khan Jamali regarding Unauthorized  
Diversion of Flood Water)*

**AND**

**HUMAN RIGHTS CASE NO. 52220-P OF 2010**

*(Application by Ghazazfar Ali Khan)*

**AND**

**HUMAN RIGHTS CASE NO. 57247-A OF 2010**

*(Application by Malik Kausar Abbas, Advocate)*

**AND**

**HUMAN RIGHTS CASE NO. 69622-S OF 2010**

*(Application by Dr. Abbul Ghaffar Rind)*

Petitioners/ Applicants                      With Ms. Marvi Memon (*in person*)

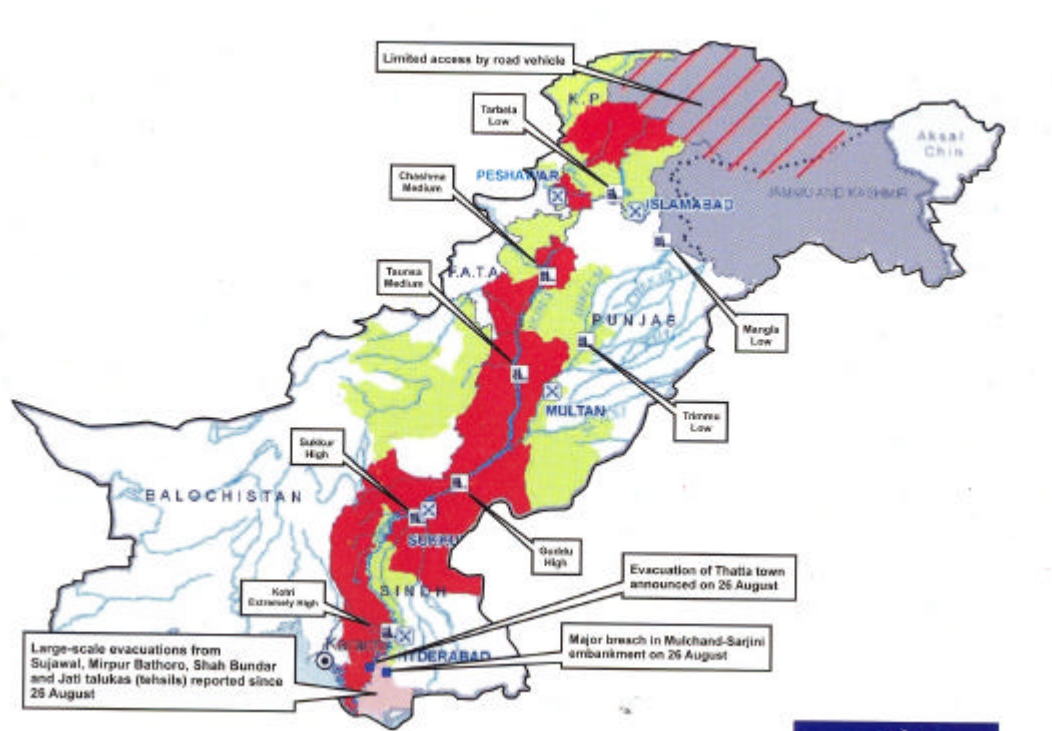
**On Court Notice:**

For the Federation:	Mr. Dil Muhammad Alizai, DAG Mr. Khalid Ismail Abbasi, DAG Mr. M. S. Khattak, AOR
For Govt. of Balochistan:	Mr. Tahir Iqbal, Addl. P.G.
For Govt. of KPK	Dr. Syed Arshad Hussain Shah, Addl.A.G
For Govt. of Punjab	Ch. Kadim Hussain Qaiser, Addl. A.G.
For Govt. of Sindh	Raja Abdul Ghafoor, AOR on behalf of A.G. Sindh

Date of hearing                                      07.06.2011

## ORDER

**Iftikhar Muhammad Chaudhry, CJ.**:- These petitions have been filed under Article 184(3) of the Constitution and by invoking Suo Moto Jurisdiction of this Court with respective prayers noted therein. The facts of the petitions in a nutshell are that in the month of July/August, 2010 due to unprecedented flood devastation the citizens of the country suffered huge losses against their lives and properties. The flood had commenced from province of Khyber Pakhtunkhwa and flowed upto Arabian Sea at Thatta, as is evident from the following picture: -



2. This Court vide order dated 15.12.2010, constituted a Commission comprising M/s Muhammad Azam Khan, former Chief Secretary, Khyber-Pakhtunkhwa, Fateh Khan Khajjak, former Chief Secretary, Balochistan, A. W. Kazi, former Cabinet Secretary, Government of Pakistan, and Kh. Zaheer Ahmed, former Federal Secretary, Government of Pakistan. The terms of Reference, laid down in the form of formulations / questions were as under: -

- 1) Whether embankment breaches during the period of high floods in Indus River are subject to any procedure to be

followed by the authorities at the relevant time, if so, what is the manner of exercising of such powers and by whom and under what circumstances?

- 2) Whether in the floods in River Indus in the months of July and August, 2010, procedure for embankment breaches was followed judiciously?
- 3) Whether before ordering embankment breaches at different places, particularly at Ali Wahn and Tori Bund, no procedure was followed, if so, who is responsible for the same?
- 4) Whether before embankment breaches at different places, precautionary measures were adopted, particularly in view of warnings issued from time to time by the metrological department of Pakistan?
- 5) Whether the beneficiaries, if any, responsible for embankment breaches to save their properties / crops etc, are also responsible for the losses sustained by the affectees?
- 6) What is the approximate volume of losses sustained by the affectees and Government during the floods?
- 7) Whether relief was extended to the flood affectees on war footings or not?
- 8) Jacobabad Airport was available for flood relief operations, if so then why the relief goods were not sent to affectees on urgent basis?
- 9) What is the pace of rehabilitation in the flood devastated areas?
- 10) Whether flood affectees are entitled for damages and compensation from the Government of Pakistan or from the persons who were benefited from the embankment breaches?
- 11) Whether administrations of the Provincial Governments in private and official capacity are responsible for failing to manage affairs of flood affectees justly or properly, if so, what action is suggested against them?

- 12) Whether embankment of River Indus was being maintained annually, if not so, who is responsible for the same?
- 13) Who was responsible for breaches that took place at Tori Bund and Ali Wahn Bund?

3. After hearing all the parties and on the basis of oral and documentary evidence, related information in public domain and its interaction with the affectees, the Commission submitted report, supported by hundreds of documents which have been kept separately in the record and shall always be available for inspection, if need be. The findings of the Commission read as under: -

*"1. Whether embankment breaches during the period of high floods in Indus River are subject to any procedure to be followed by the authorities at the relevant time, if so, what is the manner of exercising of such powers and by whom and under what circumstances?"*

#### **Findings**

- a. From Diamir-Bhasha downwards upto D.I. Khan, Indus River flows through KP and the Punjab; KP is not threatened by the Indus, nor any SOP for flood embankments was currently in vogue in the Province.
- b. Jinnah and Taunsa Barrages on the Indus are being maintained by the Punjab and Chashma Barrage is maintained by the WAPDA.
- c. Pre-designated breaching sections have been earmarked for the Right Guide Bund (RGB), upstream Jinnah Barrage for activation before the water levels threaten the barrage safety; for the purpose, an inter-agency civil-military committee has been notified by the Provincial Government to determine on-spot justification and its precise timing for activation by Army's Engineers.
- d. The current SOPs do not authorise breaches in Left Guide Bund (LGB) or Left Marginal Bund (LMB) of Jinnah Barrage in the Punjab or for any other bunds in the Punjab or Sindh, as such. On the contrary, all bunds are required to be maintained for safety of the people, farms and property, as per specified guidelines.

*2. Whether in the floods in River Indus in the months of July and August, 2010, procedure for embankment breaches was followed judiciously?"*

#### **Findings**

- a. In the Punjab, pre-designated breaches in RGB upstream Jinnah Barrage were operationalized to save the Barrage by use of explosives through the Army Engineers, on 31<sup>st</sup>

July 2010 after due process and diligence by the notified inter-agency committee.

- b. Other major breaches, including those in the LGB/LMB of Jinnah Barrage, LMB of Taunsa Barrage and its secondary Sunawan Bund in Muzaffargarh, Jampur Bund and Fakhhar Bund in Kot Mithan, of Rajanpur district were not caused by direct human interventions, nor permissible as such under any SOPs. A host of factors & reasons contributed to these breaches: Pre-flood poor maintenance, existence of private bunds in the river belt, non-observance of barrage gate regulations at critical hours, use of incompatible quality of material for rehabilitation of LMB on Taunsa and conceptual and design issues and motivated considerations of the duty staff, inconsistent with officially approved plans, besides complacency were noted.
- c. In Sindh also, no breach to any bunds was authorized but these occurred in case of Tori and its loop bunds due to pre-flood negligence, poor maintenance and attempts to remove earth from the crest. In case of MS and PB Bunds in Thatta Sujawal, observed indifference, before and during the flood season and illegal practices in and around the bunds contributed to the breaches.

3. *Whether before ordering embankment breaches at different places, particularly at Aliwahan and Tori Bund, no procedure was followed, if so, who is responsible for the same?*

### **Findings**

- a. The Tori Bund suffered years of neglected maintenance; its height had eroded substantially, and 'dangerously', long before the flood season; last minute, misdirected departmental attempt to remove earth from its crest to fill the 'Garrahs' [deep pits] on the riverside of the Bund in wee hours of 6/7<sup>th</sup> August further reduced its height in gross violation of specified guidelines; the public viewed that as a deliberate attempt to breach. At the relevant time, the Chief Engineer, Guddu, camped at Tori Rest House, and his team, especially the XEN in-charge, failed to take timely remedial measures; they were directly responsible for consequential losses in Sindh and Balochistan.
- b. The case of Aliwahan Bund was, however, somewhat different; it was not breached during 2010 floods. High level consultations amongst political and civil-military officials including Federal, and Provincial political personages assembled at Sukkar for two days decided against this breach; in fact, the petitioner's case was that Aliwahan bund should have been breached.

4. *Whether before embankment breaches at different places, precautionary measures were adopted, particularly in view of warnings issued from time to time by the meteorological department of Pakistan?*

### **Findings**

- a. The bunds are spread over thousands of km and had suffered extensive erosions before and during the 2010 Flood; most vulnerable amongst these had been placed

under special focus for precautionary measures against any contingency, too. The pre-flood surveys by civil-military teams to check the status of these structures, as also required by respective District Disaster Plans were treated as a routine. However, specific evidence was not produced to confirm or deny whether these inspections fulfilled the official instructions had been complied in letter, much less the spirit of statutory obligations of the Ordinance LIII of 2007, since converted into an **Act of Parliament** in December 2010. In many cases, field inspections were claimed, but not even recorded.

- b. The PMD's revised forecast was late, but sufficient time was still available, particularly for authorities in southern Punjab and Sindh to take corrective and preventive measures. However, these were not effective, particularly as extremely wide margins were noted in the PMD's flood predictions and actual flows due to unguaged torrents, streams and rivers.

5. *Whether the beneficiaries, if any, responsible for embankment breaches to save their properties/crops etc, are also responsible for the losses sustained by the affectees?*

### **Findings**

In principle, causing wrongful loss to any one is a penal offence, irrespective of whether the perpetrator gains from that act or not? However, in the case under inquiry, though unprecedented losses were inflicted by acts and omissions of concerned officials in the irrigation hierarchies, no specific evidence was produced to establish wrongful gain by any specific individual, except general and at times vague allegations and opinions on management of irrigation works and ways & means to protect the infrastructures: e.g.

- a. In the Punjab, the CE & SE at Jinnah Barrage did not ensure pre-flood preparations, including mandatory stocking of loose stones to plug the potential breaches or to check non-compliance and report deficiencies in accordance with approved Flood Protection Plan for the 2010 season.
- b. The CE at Jinnah Barrage and PMO Taunsa Barrage, both failed to ensure observance of barrage regulations, demonstrate effective control or supervision over their subordinates, especially after 21<sup>st</sup> July PMD warning for acting in accordance with approved Flood Protection Plan for the 2010 season.
- c. In case of Tori, MS and PB Bunds in two irrigation regions of Sindh, the then Secretary, Irrigation and two Chief Engineers of Guddu and Kotri Barrages, failed to take timely corrective measures to save affectees from the losses to which they were exposed, both in Sindh and Balochistan.
- d. The then Secretary Irrigation Sindh and CE Guddu not only misrepresented facts before the Commission, at Islamabad and the SE Kotri on site at Thatta, knowing these to be false and deliberately suppressed evidence of their respective culpability.

6. *What is the approximate volume of losses sustained by the affectees and Government during the floods?*

## **Findings**

### a. **Mundane Nationwide Losses of Infrastructure:**

- (i) Rs 855 billion, of which over 65% was by private peoples, excluding complete loss of one additional Rabi crop, in Jaffarabad District of Naseerabad Division in Balochistan.
- (ii) The gross loss is almost 5.8% of the GDP and at par with debt servicing allocations for fiscal 2010-11.
- (iii) Public expenses by civil and defence establishments from their own allocations are not reflected in the above losses.

### b. **Indirect Losses:**

- (i) Loss of human lives: 1,600, compensated or to be compensated @ Rs. 500,000/ per death.
- (ii) Loss of one-half of academic sessions of some 7.0 million school going children.
- (iii) Loss of jobs: 4.5 million, mostly farm labour.
- (iv) Exposure to diseases and malnutrition of 20 million people.

7. *Whether relief was extended to the flood affectees on war footings or not?*

## **Finding**

Despite glaring cases of inadequate attention in many areas, the magnitude and scale of the disaster and the speed with which it unfolded in first phase during July 27-12<sup>th</sup> August, the overall rescue and relief operations launched and logistics mobilized at all levels including public responses constituted an impressive chapter of managerial history, particularly, if regard was paid to prevailing organizational erosion since 1969. Both civil and military establishments mobilized whatever they could; the NGOs extended full cooperation to the affectees. The administration in KP and the Punjab remained most visibly active.

8. *Jacobabad Airport was available for flood relief operations, if so then why the relief goods were not sent to affectees on urgent basis?*

**Finding** Presence of sizeable number of foreign personnel at the Jacobabad Airbase for sometime was confirmed; that may have created a perception of its inaccessibility for relief goods. The foreign nationals were reportedly employed to train and assist PAF staff for upgrading facilities, before arrival of the new batch of F-16 planes, due by December 2010, at that time. However, the number of relief flights, flown in and out of Jacobabad airport, during August and September do not substantiate that it remained inaccessible, except on technical grounds of capacity constraints. The PAF confirmed that the base provided a virtual air-bridge for relief operations, in an area, otherwise cut off from rest of the province for many weeks; that contradicted the assertion of closure of the facility for relief assistance.

9. *What is the pace of rehabilitation in the flood devastated areas?*

**Findings** The Planning Commission has developed a hard core portfolio of priority works for restoration of damaged infrastructure at a cost of Rs. 277 billion, in next 3 years. The program has been designed in consultation with federating units and International Development Partners. It was, however, conditional to part funding by the DFIs. It contains sectoral / regional schemes for immediate to short-term execution. The main component of Rehabilitation programmes include:

a. **Rehabilitation of Affectees:**

- (i) Most affectees have returned to their native places, except in Sindh and Jaffarabad district of Naseerabad Division of Balochistan where some relief camps are still operating, as pre-conditions conducive to revival of life and living have not been restored.
- (ii) Compensation of first tranche of Rs.20,000 per household to rebuild/ repair houses, contributed by Federal and Provincial Governments on 50:50 basis has almost been completed, except cases being re-verified for various reasons of imperfect documentation or cases of observed anomalies.
- (iii) Remaining payment of Rs.80,000/ per household is expected to commence after disbursement of loans from WB/ ADB etc. The Provinces have used this delay for recertification of the contested claims.
- (iv) Some friendly countries and NGOs have donated / offered construction of model villages following Build Back Better [BBB] policy with necessary civic amenities; the work is steadily progressing on ground.

b. **Restoration of Irrigation Infrastructure:**

- (i) The Farm sector activity has been revived in the provinces, except directly affected districts of Jaffarabad and Jhal Magsi in Balochistan; for the latter two areas, the Hon'able Court has issued orders for time bound restoration of irrigation supplies in the light of interim recommendations of the Commission.
- (ii) KP and the Punjab reacted promptly to restore losses to irrigation network from their own resources.
- (iii) The Sindh Government did not move as promptly as expected; however, it finally prioritized execution of 39 development schemes worth Rs.5,000 million, for rehabilitation of bunds / canals commenced after receipt of 50% federal subvention, in early March 2011.
- (iv) Balochistan too did not initiate rehabilitation of farm sector in Naseerabad Division, with requisite urgency pending restoration of damaged infrastructure in Sindh due to paucity of funds.



10. *Whether flood affectees are entitled for damages and compensation from the Government of Pakistan or from the persons who were benefited from the embankment breaches?*

### **Findings**

- a. The Calamities Act 1958 did not obligate compensation for losses on account of any natural disaster, much less 1947 type claims. However, as a natural social compassion, ex-gratia ad-hoc compensation is invariably provided to affectees in distress or victims exposed to natural or man-made disasters beyond their bearing capacity. The governments also remit abyana and land revenue in calamity affected areas. With the promulgation of the NDMA Ordinance/Act, however, fixation of an objective scale for compensation has become a statutory duty. For the 2010 Flood, a scale of compensation was approved by the ECC. The ECC approval did not, however, take into account where affectees lost their land to rivers or landslides in mountains. The NDMC or other provincial bodies under the Ordinance LIII of 2007 did not adopt the ECC's political guidelines, formally. A limited insurance cover by ZTBL window is available to farmers but it was/is not availed by most.
- b. As noted in the Commissions' findings under formulation No 5 supra, no proof of wrongful gains was produced, though extensive losses were suffered, as stated above.

11. *Whether administrations of the Provincial Governments in private and official capacity are responsible for failing to manage affairs of flood affectees justly or properly, if so, what action is suggested against them?*

**Finding:** Primary source of disaster was attributable to the collapse of irrigation structures, new and old, that caused unprecedented damages to rest of the public and private infrastructure and property. However, the magnitude of losses is so large, that no individual or government was in a position to compensate for the losses on stand alone basis, at least immediately. The more so, as for over three decades, Pakistan's scarce resources have been diverted to unwelcome wars imposed during extra-constitutional regimes, without peoples' sanction since widened to a three-dimensional security threat, from within and without, under extraordinary conditions. Following measures may be considered:

- a. The action against officials of the Punjab government held responsible for acts of omission and Commission as identified by the Punjab Judicial Commission be proceeded against in due process.
- b. The Governments may sensitize the WB about the direct and indirect losses caused by breach in Taunsa's LMB that had cascading effect on other bunds with request to absorb expenditure on (a) above, plus other compensation for the affectee-farmers in Muzaffargarh District.
- c. In Sindh also, the then Secretary Irrigation and Chief Engineer–Guddu be thoroughly investigated under direct

supervision of Sindh High Court, to account for their failure to take timely preventive measures, reasonably predicted in February 2010 and before, with respect to Tori Bund and the acts and omissions leading to its eventual collapse after the onset of heavy rains on 27<sup>th</sup> July 2010 in KP and G-B and consequent floods.

- d. Likewise, the CE and SE Kotri be subjected to explain their failures to rectify and repair MS and PB Bunds, despite four-week advance warning.
- e. Special audit of all the provincial irrigation works executed during last 10 years at least, be conducted.
- f. Strengthening of Federal Flood Commission and oversight of the NDMA as per law.
- g. In the immediate to short term Farmers' association may be encouraged to persuade their members to avail insurance cover through 'Zarai Taraqati Bank' (ZTBL) window.
- h. Long-term bonds may be issued to farmers having subsistence holdings, through ZTBL, as a token of recognition of their damages suffered due to consistent official neglect.

12. *Whether embankment of River Indus was being maintained annually, if not so, who is responsible for the same?*

**Finding:** Most embankments were not maintained, as required and specified in SOPs; this also reflected mis-match in resource allocations, except in case of LMB on Taunsa, rehabilitated in 2008-2009 at a considerable cost under a WB funded project. Most breaches also indicated serious organizational and managerial issues impinging upon professionals' apathy besides being an indicator of widespread corrupt practices in the hierarchy. That is also due to disproportionate commitment to canal water distribution under political influences; local committees and user-charges for recovery of maintenance funds may be considered, as offered by KP farmers to improve communication for timely actions.

13. *Who was responsible for breaches that took place at Thori Bund and Ali Wahn Bund?*

**Finding:** As noted under TOR no. 3 above, the Tori breach was attributable primarily to negligence of CE Guddu and his team; his immediate supervisor, the then Secretary Irrigation and author of the revised Bund Manual, was equally, if not more, culpable with them, on two counts:

**Firstly,** failure to ensure upgradation of the bund before 2010 Flood as mandated by the IRC on 4<sup>th</sup> February 2010; and

**Secondly,** for suppressing evidence, with an attempt to mislead the Commission, knowing full well about pre-flood state of Tori Bund; they both committed perjury, knowing it to be such. The last minute shifting of Irrigation's Minister's portfolio needs to be explored too, by the political leadership in that context to rule out manipulation or divert the focus of failed bunds from departmental acts and omissions to political leadership, notwithstanding the confusion compounded by his irresponsible statement.

The Urdu translation of the said findings is as under: -

## کمیشن کے نتائج۔

9۔ زبانی اور دستاویزی ثبوت پر عوامی رائے کے متعلق معلومات کی بنیاد پر چاروں صوبوں کے دوروں میں متاثرین کے بعد کمیشن نے درج ذیل نتائج اخذ کیے ہیں جو کہ مرحلہ وار یہ ہیں:-

(1) آیا کہ دریائے سندھ پر زیادہ سیلاب کی مدت میں پشتوں پر شگاف ڈالتے وقت مجاز حکام نے کسی ضابطہ کو اپنایا، اگر ایسا ہے تو کس انداز میں اور کن حالات میں وہ اختیارات استعمال کیے گئے؟

نتائج۔

(الف) دیا میر بھاشا سے نیچے ڈیرہ اسماعیل خان سے لے کر دریائے سندھ خیبر پختونخواہ کی طرف بہتا ہے اور پنجاب خیبر پختونخواہ کو دریائے سندھ سے کوئی خطرہ نہیں ہے اور نہ ہی صوبے میں سیلابی پشتوں کی کوئی گنجائش تھی۔

(ب) دریائے سندھ پر جناح اور تونسہ بیراج کی دیکھ بھال پنجاب کرتا ہے اور چشمہ بیراج کی دیکھ بھال واپڈا کرتا ہے۔

(س) رائٹ گائیڈ بند کے لیے پہلے سے ڈیزائن شدہ شگافوں کی نشاندہی کر دی گئی ہے۔ جناح بیراج کی حفاظت کے لیے پانی کا لیول بڑھنے کی صورت میں، اس مقصد کے لیے صوبائی حکومت نے انٹرایجنسی، سول اور ملٹری کمیٹی کو تشکیل دیا جو کہ آرمی انجینئرز کی مدد سے موقع پر جائزہ لے کر جگہ کا تعین کرے۔

(د) موجودہ SOP لفٹ گائیڈ بند میں شگاف ڈالنے کا مجاز نہیں ہے یا پنجاب میں جناح بیراج کے بائیں حاشیائی بند (LMB) یا کسی بھی بند جو پنجاب یا سندھ میں کہیں بھی ہو اس سے برعکس مخصوص ہدایات کی روشنی میں تمام بند لوگوں، کھیتوں (فارمز) اور جائیداد کی حفاظت کے لیے برقرار رکھے جاتے ہیں۔

(2) آیا کہ جولائی اور اگست 2010ء کے مہینوں میں شگاف ڈالنے کا ضابطہ انصاف کے تقاضوں کو مدنظر رکھ کر

اپنایا گیا؟

(الف) پنجاب میں جناح بیراج کی RGB کی بائیں طرف مورخہ 31 جولائی 2010ء کو بیراج کو بچانے کے لیے فوجی انجینئرز نے دھماکہ خیز مواد کے ذریعے پہلے سے طے شدہ جگہوں پر نہایت سوچ بچار کے بعد شگاف کیے۔

(ب) دوسرے بڑے شگاف بشمول LMB / LGB جناح بیراج پر LMB تونسہ بیراج اور دوسرے سناون بند مظفر گڑھ میں، جام پور بند اور فاخر بند کوٹ مٹھن میں رجن پور میں براہ راست انسانی مداخلت سے نہیں کیے گئے اور نہ ہی SOP کے تحت اس کی اجازت تھی۔ بہت سے عوامل اور وجوہات ان شگافوں میں کارفرما

تھے۔ سیلاب سے پہلے ناقص مرمت، دریا کے ساتھ نجی بندوں کی موجودگی، ان مشکل ساعتوں میں بیراج گیٹ کے اصولوں پر عمل نہیں کیا گیا۔ تونسہ کی بانیں حاشیائی بند (LMB) کی مرمت کے لیے غیر معیاری میٹرل کا استعمال، تصوراتی اور ڈیزائن کے مسائل، ڈیوٹی پر موجود سٹاف کی طرف سے ترجیحات جو کہ سرکاری طور پر منظور شدہ پلان کے برعکس تھیں۔

(3) آیا کہ مختلف جگہوں پر پشتوں پر شکاف ڈالے گئے خاص طور پر علی وہن اور توری بند کوئی بھی ضابطہ اخلاق کی پیروی نہیں کی گئی اگر ایسا ہے تو اس کا ذمہ دار کون ہے؟

نتائج۔

(الف) توری بند کے کئی سالوں سے مرمت کا کام عدم توجہی کا شکار رہا، اس کی بلندی بہت زیادہ تھی جو کہ سیلاب کے موسم میں مزید خطرناک تھی۔ آخری لمبے میں مٹی کو ہٹانے کی غلط سمت میں دریا کی طرف گڑھوں کو بھرنے کے لیے محکمانہ کوشش جو کہ چھ اور سات اگست کے دوران اصولوں کی صریح خلاف ورزی تھی۔ اس وقت چیف انجینئر گڈ و توری ریہٹ ہاؤس میں ٹھہرا ہوا تھا۔ اس کی ٹیم خاص طور پر ایکسپن انچارج بروقت اصلاحی اقدامات کرنے سے قاصر رہا۔ وہ سندھ اور بلوچستان میں ہونے والے نقصانات کے براہ راست ذمہ دار ہیں۔

(ب) علی وہن بند میں صورت حال کچھ مختلف تھی۔ اس میں 2010ء سیلابوں کے دوران شکاف نہیں ڈالے گئے۔ اعلیٰ سطحی مشاورت جو کہ سیاسی اور فوجی افسروں کے درمیان ہوئی جس میں وفاقی اور صوبائی شخصیات شامل تھیں دو دن تک اکٹھے ہوئے اور اس شکاف کا فیصلہ کیا۔ دراصل سائل کا کیس یہ تھا کہ علی وہن بند میں شکاف ڈالنا چاہیے تھا۔

(4) آیا کہ پشتوں پر مختلف جگہوں پر شکاف ڈالتے وقت احتیاطی تدابیر کی گئی تھیں، خاص طور پر پاکستان کے محکمہ

موسمیات کی جانب سے وقفہ وقفہ سے خبردار کیا گیا تھا؟

نتائج۔

(الف) بند ہزاروں کلومیٹر پر پھیلے ہوئے تھے۔ 2010ء سیلاب سے پہلے ان پر کئی جگہوں سے کٹاؤ آیا ہوا تھا۔ ان میں سب سے زیادہ حساس تھا کسی بھی غیر متوقع طور پر احتیاطی اقدامات خصوصی توجہ کے تحت رکھا گیا ہے۔ قبل سیلاب فوجی، سول ٹیموں کی طرف سے سٹرکچر کے بارے میں سروے جو کہ متعلقہ ضلعی ڈسٹرکٹس میں فرضی تھا۔ مگر کوئی ایسی ٹھوس شہادت پیش نہیں کی گئی جو اس بات کی تصدیق یا انکار کرے کہ معائنوں کے دوران آرڈیننس LIII آف 2007ء کے تحت ہدایات کو من و عن اپنایا گیا تھا جو کہ بعد میں ایکٹ آف پارلیمنٹ

دسمبر 2009ء میں بدل دیا گیا۔ بہت سے معاملات میں معائنوں کا دعویٰ کیا گیا مگر ان کا ریکارڈ میں ذکر نہ ہے۔

(5) آیا کہ فائدہ اٹھانے والے، اگر کوئی ہیں، پشتوں میں شگاف ڈالنے کے ذمہ دار ہیں تاکہ وہ اپنی جائیداد اور املاک کو بچاسکیں اور یہی متاثرین کے نقصانات کے ذمہ دار ہیں؟

نتائج۔

اصولی طور پر کسی کو ناجائز نقصان پہنچانا ایک فوجداری جرم ہے اس چیز سے قطع نظر کہ ایسا کرنے والا اس سے فائدہ اٹھاتا ہے یا نہیں؟ تاہم اس زیر تحقیق معاملہ میں محکمہ آبپاشی کے متعلقہ اہلکاروں کے اقدامات اور غفلت سے غیر معمولی نقصان پہنچا ہے تاہم کوئی ایسی شہادت پیش نہیں کی گئی جس سے یہ ثابت ہو سکے کہ کسی مخصوص شخص نے اس سے کوئی ناجائز فائدہ اٹھایا ہے۔ صرف محکمہ آبپاشی پر اور ان کے تعمیرات کو بچانے کے طریقہ کار پر عمومی اور مبہم الزامات عائد کیے گئے ہیں جیسے کہ:-

الف۔ پنجاب میں جناح بیراج پر CE اور SE نے سیلاب سے بچاؤ کے مکمل انتظامات نہیں کیے۔ انہیں پشتوں میں شگاف کو پر کرنے کے لیے پتھروں کا ذخیرہ رکھنا چاہیے تھا اور سیلاب سے بچاؤ منصوبہ 2010ء کے مطابق خامیوں کی رپورٹ کرنی چاہیے تھی۔

ب۔ جناح بیراج پر CE اور تونسہ بیراج پر MPO دونوں نے بیراجوں کی قانون کے مطابق نگرانی اور اپنے اہلکاروں پر کنٹرول میں ناکام ہوئے خاص طور پر کہ جب 21 جولائی کو PMD نے تنبیہ جاری کی تھی کہ سیلاب سے بچاؤ منصوبہ 2010ء کے مطابق عمل کیا جائے۔

ج۔ توری بند کے سلسلے میں ایم ایس اور پی بی سندھ کے آبپاشی کے دو علاقوں میں، اس وقت کے سیکرٹری آبپاشی اور دو چیف انجینئر زگڈو اور کوٹری بیراج سندھ اور بلوچستان کے متاثرین کو بروقت اقدامات نہ اٹھا کر نقصانات سے بچانے میں ناکام رہے۔

د۔ اس وقت کے سیکرٹری آبپاشی سندھ اور چیف انجینئر زگڈو نے نہ صرف کمیشن کے سامنے غلط حقائق پیش کیے بلکہ SE نے اپنے جرم کو چھپانے کے لیے جان بوجھ کر ثبوت دبائے۔

(6) سیلاب کے دوران متاثرین اور حکومت کی جانب سے برداشت کیے جانے والے نقصانات کا حجم کیا ہے؟

نتائج۔

الف۔ انفراسٹرکچر کے براہ راست قومی سطح پر نقصانات:-

i۔ 855 ارب روپے جن میں 65 فیصد سے زائد عام لوگوں کو نقصان اٹھانا پڑا۔ یہ اس کے علاوہ ہے جو ضلع جعفر آباد، نصیر آباد و ویشن بلوچستان میں ایک اضافی فصل مکمل طور پر تباہ ہو گئی۔

ii- مجموعی نقصان جو GDP کا تقریباً 5.8 فیصد ہے اور قرضے کی مد میں دی جانے والی مالی سال 2010-11ء کی رقم کے برابر ہے۔

iii- ان اخراجات میں وہ اخراجات شامل نہیں ہیں جو سول اور فوجی اداروں نے اپنے جاری کردہ فنڈز میں سے خرچ کیے ہیں۔

ب۔ بالواسطہ نقصانات:-

i- 16 سوانسانی جانوں کا ضیاع اور ہر جان کا 5 لاکھ روپے معاوضہ۔

ii- تقریباً 70 لاکھ سکول جانے والے بچوں کے نصف تعلیمی سال کا ضیاع۔

iii- 45 لاکھ لوگوں، بالخصوص مزدوروں، کی ملازمت کا نقصان۔

iv- 2 کروڑ افراد بیماری یا غذائی قلت کا شکار ہوئے۔

(7) آیا متاثرین سیلاب کو جنگی بنیادوں پر امداد فراہم کی گئی؟

نتائج۔

ماسوائے ان چند عدم توجہی کے واقعات جو مختلف علاقوں میں ہوئے، تباہی کی شدت، حجم اور رفتار جو 27 جولائی سے 12 اگست کے پہلے مرحلے میں تھی، مجموعی طور پر بچاؤ اور امدادی کارروائیاں اور ہر سطح پر رسد کی ترسیل اور عوام کی پرجوش شرکت تاریخ کا ایک شاندار باب ہیں۔ سول اور فوجی اداروں نے وہ کچھ کیا جو وہ کر سکتے تھے۔ این جی اوز نے متاثرین کی بھرپور مدد کی، خیبر پختونخواہ اور پنجاب میں انتظامیہ بھی مکمل طور پر سرگرم اور متحرک رہے۔

(8) اگر جیکب آباد ایئرپورٹ سیلاب سے متاثرہ افراد کی امدادی کارروائیوں کے لیے دستیاب تھا تو پھر وہاں سے

امدادی سامان متاثرین کو فوری طور پر کیوں نہ بھیجا گیا؟

نتائج۔

جیکب آباد ایئرپورٹ پر خاصی تعداد میں غیر ملکی افراد کی موجودگی کی تصدیق ہوئی جس سے یہ خیال پیدا ہو سکتا ہے کہ وہ امدادی کارروائیوں کے لیے دستیاب نہ تھا۔ بظاہر یہ غیر ملکی افراد F-16 طیاروں کی نئی کھیپ کی دسمبر 2010ء میں متوقع آمد سے پہلے پاکستان ایئر فورس کے عملے کو تربیت دینے کے لیے وہاں موجود تھے۔ تاہم اگست اور ستمبر میں جیکب آباد ایئرپورٹ سے امدادی پروازوں کی تعداد یہ ثابت کرتی ہے کہ یہ ایئرپورٹ امدادی کارروائیوں کی رسائی کے لیے دستیاب تھا۔ پاک فضائیہ نے تصدیق کی ہے کہ جیکب آباد ایئرپورٹ نے امدادی کارروائیوں میں ایک ہوائی پل کا کام کیا اور اس جگہ امداد پہنچائی جو کئی ہفتوں سے صوبے کے باقی

علاقوں سے کٹا ہوا تھا۔ یہ حقائق اس بات کی تردید کرتے ہیں کہ جیکب آباد ایئرپورٹ امدادی کارروائیوں کے لیے دستیاب نہ تھا۔

(9) سیلاب سے تباہ حال علاقوں میں بحالی کی رفتار کیا ہے؟

نتائج۔

منصوبہ بندی کمیشن نے 277 ارب روپے کے تخمینے سے اگلے 3 سال کے عرصے میں تباہ شدہ انفراسٹرکچر کی ترجیحی بنیادوں پر بحالی کا پروگرام تیار کیا ہے۔ یہ پروگرام وفاقی حکومت اور بین الاقوامی اداروں کی مشاورت سے تشکیل دیا گیا ہے تاہم یہ DFIs کی جزوی امداد سے مشروط ہے۔ اس میں علاقائی بنیاد پر فوری اور قلیل المدتی منصوبے شامل ہیں۔ بحالی کا منصوبے میں بنیادی اجزاء درج ذیل ہیں:-

الف۔ متاثرین کی بحالی۔

i۔ متاثرین میں سے اکثر اپنے آبائی علاقوں کو لوٹ چکے ہیں، ماسوائے سندھ اور ضلع جیکب آباد، نصیر آباد ڈویژن، بلوچستان کے جہاں کچھ امدادی کیمپ ابھی بھی کام کر رہے ہیں کیونکہ ان علاقوں میں ابھی تک زندگی مکمل طور پر بحال نہیں ہو سکی ہے۔

ii۔ گھروں کی تعمیر نو / مرمت کے لیے 20 ہزار روپے کی پہلی قسط وفاقی اور صوبائی حکومتوں کی نصف نصف شرکت سے مکمل ہو چکی ہے ماسوائے ان کیسوں کے جن کا مختلف وجوہات، خصوصاً نامکمل دستاویزات یا بے ضابطگیوں کی بنیاد پر جائزہ لیا جا رہا ہے۔

iii۔ 80 ہزار روپے کی گھروں کی تعمیر کے لیے بقایا امداد ورلڈ بینک اور ایشیائی ترقیاتی بینک سے قرضوں کے حصول کے بعد شروع کی جاسکے گی۔ قرضوں کی امداد میں تاخیر کا فائدہ اٹھاتے ہوئے صوبوں نے امداد کی درخواستوں کی دوبارہ جانچ پڑتال شروع کی ہوئی ہے۔

iv۔ کچھ دوست ملکوں اور این جی اوز نے Build Back Better (BBB) کی طرز پر ضروری سہولتوں سے مزین ماڈل ویلجز کی تعمیر کے لیے عطیات دیئے ہیں یا دینے کا وعدہ کیا ہے۔ اس سلسلے میں بنیادی کام احتیاط سے کیا جا رہا ہے۔

ب۔ آبپاشی کے انفراسٹرکچر کی بحالی۔

i۔ ماسوائے سیلاب سے براہ راست متاثرہ اضلاع یعنی جیکب آباد اور جھل مگسی کے، صوبوں میں کھیتوں کا نظام بحال ہو چکا ہے۔ کمیشن کی عبوری سفارشات کی روشنی میں عدالت عظمیٰ نے مخصوص مدت میں بلوچستان کے مندرجہ بالا علاقوں میں فراہمی آب کے احکامات جاری کر دیئے ہیں۔

ii۔ خیبر پختونخواہ اور پنجاب کی حکومتوں نے اپنے وسائل کی وجہ سے آبپاشی کے نظام کو پہنچنے والے



نقصانات کی بحالی کے لیے اقدامات کیے ہیں۔

iii- حکومت سندھ نے جیسے کہ توقع کی جاسکتی تھی اس تیزی سے اقدامات نہیں کیے۔ تاہم اس نے 5 سو ملین روپے کی 39 مختلف ترقیاتی منصوبوں پر عمل کرنا شروع کیا ہے۔ 50 فیصد وفاقی امداد کے حصول کے بعد بندوں اور نہروں کی بحالی کا کام اوائل مارچ 2011ء سے شروع کر دیا گیا ہے۔ حکومت بلوچستان نے بھی نصیر آباد ڈویژن میں کھیتوں کی بحالی کے لیے مطلوبہ تیز رفتاری سے کام نہیں کیا ہے۔ جس کی وجہ سندھ میں تباہ شدہ انفراسٹرکچر کی بحالی اور فنڈز کی کمی ہے۔

(10) آیا کہ متاثرین سیلاب حکومت پاکستان سے معاوضے اور ہرجانے کے حقدار ہیں یا ان لوگوں سے جنہوں نے

پشتوں میں شگاف ڈال کر فائدہ حاصل کیا ہے؟

نتائج۔

الف- Calamities Act 1958 کے تحت کسی بھی قدرتی آفت کے نتیجے میں ہونے والے نقصان کا لازمی طور پر معاوضہ طلب نہیں کیا جاسکتا تاہم انسانی ہمدردی کی بنیاد پر کسی بھی قدرتی یا دیگر آفات کی صورت میں جو انسانی طاقت سے باہر ہوں متاثرین کو عارضی معاوضہ دیا جاتا ہے۔ حکومت آفت شدہ علاقوں سے آبیانہ اور مالیہ معاف کر دیتی ہے۔ NDMA Ordinance/ Act کے جاری ہونے کے نفاذ کے ساتھ ایک خاص پیمانے کے مطابق معاوضے کی ادائیگی ایک قانونی ذمہ داری بن گئی ہے۔ 2010ء کے سیلاب کے لیے اقتصادی رابطہ کمیٹی نے معاوضے کا ایک پیمانہ منظور کیا تھا تاہم اقتصادی رابطہ کمیٹی نے اس چیز کو مد نظر نہیں رکھا کہ کیا متاثرین کے گھر دریا برد ہو گئے ہیں یا لینڈ سلائڈنگ کی نظر ہو گئے ہیں۔ NDMC اور دوسرے صوبائی اداروں نے تاہم آرڈیننس 2007ء میں دی گئی ہدایات پر مکمل طور پر عمل نہیں کیا ہے۔ صرف محدود حد تک زرعی ترقیاتی بینک کے ذریعے کسانوں کو بیمہ کے فوائد ملے ہیں۔

ب- گوکہ بھاری پیمانے پر نقصانات ہوئے ہیں لیکن جیسا کہ اس کمیشن کی رپورٹ کی شق نمبر 5 میں درج ہے ناجائز فائدہ حاصل کرنے کا کوئی ثبوت کمیشن کے سامنے پیش نہیں کیا گیا۔

(11) کیا صوبائی حکومتوں کی انتظامیہ ذاتی اور سرکاری حیثیت میں متاثرین سیلاب کو امداد کی منصفانہ اور باقاعدہ

فراہمی میں ناکامی کے ذمہ دار ہیں؟ اگر ایسا ہے تو ان کے خلاف کیا کارروائی کرنی چاہیے؟

نتائج۔

تباہی کی بنیادی وجہ جدید اور پرانے نظام آبپاشی کی تباہ کاری تھی جس نے غیر معمولی طور پر سرکاری اور نجی املاک کو نقصان پہنچایا۔ تاہم نقصانات کا حجم اس قدر زیادہ ہے کہ کوئی فرد یا ادارہ تنہا ان تمام نقصانات کا کم از کم



فوری طور پر ازالہ نہیں کر سکتا۔ تین دہائیوں تک پاکستان کے محدود وسائل ان جنگوں پر خرچ ہوئے ہیں جو غیر آئینی حکومتوں کے دور میں مسلط کی گئیں۔ اب یہ وسائل سہ رخی اندرونی اور بیرونی حفاظتی خطرات کے سلسلے میں خرچ ہو رہے ہیں۔ اس سلسلے میں مندرجہ ذیل اقدامات لیے جاسکتے ہیں۔

i- حکومت پنجاب کے ایسے تمام سرکاری عہدیداروں کے خلاف کارروائی کی جائے جن کو پنجاب جوڈیشل کمیشن نے فرائض میں غفلت برتنے پر ذمہ دار ٹھہرایا ہے۔

ii- حکومتوں کو چاہیے کہ وہ ورلڈ بینک کو تونسہ بیراج میں شگاف سے ہونے والے بالواسطہ اور بلاواسطہ نقصانات سے آگاہ کرے۔ جس نے دوسرے بندوں کو بھی نقصان پہنچایا۔ اس سے یہ بھی درخواست کی جائے کہ وہ اس سلسلے میں ضلع مظفر گڑھ کے متاثرہ کسانوں کو ہونے والے مزید نقصانات کا ازالہ کرے۔

iii- سندھ میں بھی اس وقت کے سیکرٹری آبپاشی اور چیف انجینئر گڈ کو بھی فرائض میں غفلت برتنے اور حفاظتی تدابیر اختیار نہ کرنے پر سندھ ہائی کورٹ کے براہ راست نگرانی میں مکمل تفتیش کرائی جائے۔ اس وقت کے سیکرٹری آبپاشی اور چیف انجینئر توری بند کے خلاف بھی فرائض میں غفلت برتنے پر، جس کے نتیجے میں 27 جولائی کی بارشوں کے بعد توری بند مکمل طور پر تباہ ہو گیا، کارروائی کی جائے۔

iv- اسی طرح CE اور SE کوٹری کو چار ہفتے قبل از وقت تنبیہ کے باوجود MS اور PB بند کی مرمت کی ناکامی پر جوابدہی طلب کی جائے۔

v- گزشتہ دس سال میں ہونے والے تمام صوبائی آبپاشی کے منصوبوں کا خصوصی آڈٹ کرایا جائے۔

vi- وفاقی فلڈ کمیشن کو مضبوط بنانا اور قانون کے مطابق NDMA کی نگرانی۔

vii- فوری طور پر قلیل المدتی کسانوں کی تنظیموں کو ترغیب دی جائے کہ وہ زرعی ترقیاتی بینک کے بیہ کے پروگرام سے مستفید ہوں۔

viii- ان کسانوں کو جن کا سرکاری اہلکاروں کی غفلت کی وجہ سے نقصان ہوا ہے اس کے ازالے کے لیے زرعی ترقیاتی بینک کے ذریعے طویل المدتی بانڈ جاری کیے جائیں۔

(12) کیا دریائے سندھ کے پستے سالانہ بنیادوں پر مرمت کئے جا رہے ہیں؟ اگر نہیں تو کون ذمہ دار ہے؟

نتائج۔

زیادہ تر پستے اس طرح مرمت نہیں کئے جا رہے جس طرح SOPs میں مختص کیا گیا ہے۔ ماسوائے تونسہ پر LMB کے علاوہ، یہ چیز وسائل کی غیر متوازن فراہمی کو بھی ظاہر کرتی ہے۔ تونسہ پر LMB، 2008-09 میں بحالی کا کام ورلڈ بینک کی خطیر رقم کے تعاون کردہ منصوبہ مکمل کیا گیا۔ زیادہ تر شگاف سنگین تنظیمی اور انتظامی مراتب میں بڑے پیمانے بدعنوانی کی طرف اشارہ کرتے ہیں۔ یہ پیشہ ورا افراد کی بے حسی کی

طرف اشارہ ہے۔ یہ سیاسی اثرات کے تحت نہر کے پانی کی تقسیم کے لیے آمدنی سے زیادہ وابستگی کی وجہ سے مقامی کمیٹیوں اور صارفین سے رقم کی وصولی جیسے کہ خیر پختونخواہ کے کسانوں کی طرف سے پیش کردہ وقت پر کارروائی کیے لیے مواصلات کو بہتر بنانے کے لیے۔

(13) توری بند اور علی وہن بند میں شگاف ڈالنے کا کون ذمہ دار ہے؟

نتائج۔

جیسا کہ TOR نمبر 3 درج بالا میں ذکر ہے۔ توری کا شگاف بنیادی طور پر چیف انجینئر گدوا اور اس کی ٹیم انچارج سپروائزر، سابقہ سیکرٹری آبپاشی کی بنیادی لاپرواہی سے ہوا۔ بند مینیول کے مصنف بھی اتنا ہی ذمہ دار ہے۔ یہ سب دو طرح سے برابر کے شریک جرم ہیں۔

پہلے یہ کہ 2010ء سیلاب سے پہلے بندی بہتری کو یقینی بنانے میں جیسا کہ 4 فروری 2010ء کو IRC نے لازمی قرار دیا تھا۔

دوسرا یہ کہ شہادت کو چھپانے کی کوشش کی گئی تاکہ کمیشن کو گمراہ کیا جائے۔ توری بند قبل از سیلاب حالت کو جانتے ہوئے دونوں نے جھوٹ بولا یہ جانتے ہوئے کہ یہ جھوٹ ہے۔ سیاسی حکمرانوں کی طرف سے آخری لمحے پر آبپاشی کے وزیر کی وزارت تبدیل کرنے کی تحقیق سیاسی رہنماؤں کو کرنے کی ضرورت ہے تاکہ اس سلسلے میں محکمانہ غفلت سے ناکارہ بندوں سے توجہ ہٹا کر سیاسی رہنماؤں کی طرف کی جائے اور اس کے علاوہ غیر ذمہ دارانہ بیانات عوام میں بد نظمی پیدا کی۔

4. The Commission after examination of evidence and the relevant record made the following concluding remarks:-

#### **“CONCLUDING REMARKS**

67. The adumbration of the above evidence, the information and the Commission's field visits when related to the relevant official instructions and observed practices established that:-

- a. The NDMA's lead role in coordination of rescue and relief phases during and after the floods to save life, if not the property, was outstanding, by any standard. But it did not put in position pre-disaster structural framework or administrative network mandated in 2006 or contemplated by the NDMA Ordinance 2007 (LIII of 2007) or 2009 Ordinance, despite passage of over 42 months till June 2010 or later to-date.
- b. The PMD's rain forecasts were timely but its estimations regarding flood discharges were not as accurate as it was generally perceived; the FFD

needed to factor in the flows from hill torrents and along other rivers where no gauges are installed; the need to boost its capacity to forecast beyond 4-days advance warning as compared to 10-days international best was also established; during flood season 2010, its 28<sup>th</sup> June assessment was off the mark within 3-weeks. More than that, scientific simulations and weather modelling approach by highly qualified mathematical models could also generate better outcomes. The PMD should not have ignored international assessments except at a great peril, even if these did not conform to its wildest estimations, knowing in-house technical capacity constraints.

- c. The KP did not have the occasion or adequate time to plan or act against flash floods, but in terms of response time and actions, it acted fast to restore the damaged irrigation supplies through make-shift arrangements that enabled most farmers to plant a bumper Rabi crop for 2010-11 to help revive life and living of most affected people as many lost their lands to the river action.
- d. The Punjab had limited but reasonable notice for preventive measures and for issuing warnings to people. While threat to Jinnah Barrage was averted, other breaches including the breaches to LGB/LMB of Jinnah Barrage and those induced by human intervention could have been checked, partly or wholly, to minimize loss of life and property, though these had indirectly but considerably benefited by easing out the pressure on controlled irrigation structures in Sindh.
- e. Like KP, the Punjab administration in coordination with Armed Forces also led the operations from the front, for rescue and relief inter-alia to restore/ replace two most damaged LMBs within record time and speed, by associating private sector and by invoking emergency codes, designed for such eventualities; that prevented damages from 2<sup>nd</sup> peak of flood flows. The Provincial administrations led by example. This Commission would not like to make any further observation on that account in view of inherent limitations of subjecting executive judgements in crisis to retroactive wisdom except to ward off future pitfalls. But projects executed under emergency provisions be subjected to special audit, as a policy.
- f. In view of sharp political divide in the Muzaffargarh and DG Khan, possibility of mischief in inflicting cuts or politically motivated charges could not be conclusively ruled out as besides FIRs, almost 100 writs were filed in LHC from these Districts.
- g. The officials in-charge of irrigation structures responsible for inefficiency, negligence or corrupt practices identified in departmental inquiries are expected to be proceeded against under due process. This Commission would not like to make any further observations with respect to officials' subject matter of inquiry of Punjab Judicial Commission.

- h. The then Secretary Irrigation, Sindh and the then Chief Engineer Guddu were well aware of the poor state of Tori Bund long before the 2010 Flood; they had adequate time and to attend to that work but failed to move in time.
- i. The then Chief Engineer Guddu, by his own admission, and his immediate superior, the Secretary Irrigation, had failed to anticipate the expected level of flood waters at Guddu Barrage that inundated Sindh's three major districts besides Balochistan's Jaffarabad district.
- j. Both Chief Engineer Guddu and the then Secretary Irrigation consciously and deliberately, tried to attribute disaster due to inadequate maintenance and funding constraints during yester-years, besides justifying former's absence from the Tori Bund breach site at the critical time for reasons of heavy rainfall that never was, and the claim that that made vehicular tour of the bund impossible. Especially in view of his own PC-I of 4<sup>th</sup> February 2010 and Planning Commission's consensus document that rebut the factum of over-topping.
- k. The SEs and XENs incharge of the breached bunds in Guddu and Kortri command areas are likewise responsible.
- l. The 2010 Flood in Sindh was unprecedented to the extent of duration of the peak flows though the discharges were lower than the 1976 Flood.
- m. The pre and post Flood 2010 IRC proceedings contradicted in material terms Mr. Junejo's contention, that most bunds other than those directly raised in the subject matter of petitions were maintained at reasonable level of repair.
- n. The possibility that certain elements within the Irrigation hierarchies mislead its political leadership regarding benefits of creation of additional water storage cannot be ruled out.
- o. The World Bank programme on drainage in last three decades and Taunsa Rehabilitation project may be reviewed to ensure transparency especially in the context of technology transfer and training of local professionals and Para-technical staff.
- p. The packages prepared for the restoration of irrigation works and embankments had a cost factor of Rs.61 billion in Sindh alone, and the consensus DNA of Rs.11 billion raises legitimate and serious concerns in respect of departmental practices.
- q. AGP may also undertake special audit of funds expended in last 10-years for irrigation sector including review of its own reports.

68. It was stated that in many areas people ignored warnings about impending disasters for various reasons. Manifest disconnect at local levels may have made them brush aside implicit or explicit dangers for public infrastructure, large and small, standing agricultural crops by unsuspecting / ill-prepared people,

limited access to TV network further impeded by uneven load-shedding in rural areas, pre-occupation with fasting and worship.

69. Given the imperfect nature of observed communication with the affectees and their sympathisers, as water flows increased, perceptions mixed with reality compounded the confusion. Parliamentary debates did not dispel adverse public perceptions, both woven by design or with effort. Meantime, the official credibility touched a new low; numbers were no longer relevant; even one complainant was too many to generate media blitz. The local and national media chased the waters, as brave men and women anchors and public representatives repeatedly flagged to the authorities about areas of default, real or potential, suggesting absence of coordinated response. The HR Petitions filed by two Parliamentarians, one each from both sides of the divide, including the Deputy Chairman, Senate of Pakistan who sent a letter to **Hon'ble Court through a leading Jurist**, and an energetic lady Member of the National Assembly, amongst others, who chose to travel extensively on the water trail and documented the media coverage, members of the Bar and general public, all opted to invoke Article 184 (3) Jurisdiction of the apex Court.

70. In areas with sharp political divisions, intense public debates focussed on malicious breaches, to allegations of favours to local influentials who manage to secure appointments for their loyal supporters, inadequacy of assistance rendered alongside questions impinging on fairness in distribution and disbursements, both in the context of Federating units and marooned people who awaited rescue operations through transport planes and Heli-lifting relief supplies in many inaccessible areas were voiced by media. Not to be left alone, international communities also voiced their concerns, some indirectly, others were not so subtle. Though it realized the dimension of the fast unfolding disaster a bit late, to offer support, on 18<sup>th</sup> August 2010, the UN Secretary General convened a special Session in which Foreign Governments, DFIs, UN Specialized Agencies and other International Organizations to made generous pledges for donations and/or loans for the people whose blood and resources had been overstretched by the war imposed on them; rhetoric dominated disbursements. The reports that international community had honoured only 50% of the pledged contributions in the UN sponsored Funding appeal finally led to composition of the NODMC, created with Provincial representation to oversee and guide fairly and justly the Reconstruction and Rehabilitation plans.

71. The processing of loans by DFI's also took its time and payment of 2<sup>nd</sup> tranche of Rs.80,000/ household was delayed, leading to frustrated expectations; these multiplied complaints of inaction or negligence. From the material brought on record, it was established that Federal & Provincial Governments and local administrations, supported by general public, political workers, local and international NGOs, all joined hands to launch the humanitarian assistance on

unprecedented dimensions, unfamiliar for its management structures eroded systematically and subcutaneously, since 1969. Men & women, civil and military personnel deployed for the purpose rushed with dedication whatever, from wherever and in whatever mode was possible under those conditions. At the initial stages, saving lives of the marooned, provision of essential food, safe drinking water were the obvious priorities; utensils and other voluntary services were trucked and airlifted as Medical professionals including the internees joined. Most people had no idea that weather takes no note of their belief systems. Disaster not only evoked and channelized public sympathy, at home & abroad, some major channels actively conducted awareness programs for private charity, collected and disbursed relief assistance, at times by enlisting fame-fatale celebrities of all hue and shade. Besides saving many precious lives, these agencies had done what was humanly possible, in view of the organizational & logistic constraints. That was, however, not so with respect to many in the Provincial Irrigation hierarchies.

72. Only WAPDA had had the opportunity to review its SOPs in the wake of Ataabad Lake syndrome to alert its senior professional team to explore and examine all options to meet any contingency, in the context of threats to Tarbela and downstream Chashma, should the Attabad Lake burst by any chance. Like NDMA, the KP and the Punjab also acted with utmost dedication in conjunction with armed forces to minimize impact of the disaster, at times beyond the call of duty. These efforts need institutional back up.

73. As public perceptions, at home and abroad, compounded, including those from within the coalition partners, the Provincial Governments of Sindh and the Punjab constituted Judicial Commissions to probe into alleged acts of malfeasance or nonfeasance by the respective administrations. For obvious reasons, their ToRs were focussed to the specific complaints, rather than functionally and spatially integrated dimensions commensurate with scale of the national catastrophe, or redressal of publicly voiced complaints, in their entirety. This Commission benefited from the evidentiary material collected by the two Commissions with due regard to Ordinance II of 1969.

74. A comprehensive Disaster Risk Management plan is required to be developed by the NDMA. To do so it has to take an overview of many factors that impinges on this function under stressful conditions. According to an ADB paper *'a disaster plan must incorporate measures to reduce exposure. A reliable system must contemplate reducing exposure, early warning and strengthen resilience of the affectees before, during the onset of the calamity, and later in restoration stages.* It also identified various elements including but not limited to: a) *Acceleration of programs for infrastructure improvements to keep up with ballooning urban population; to develop alternatives to those living in high-risk areas, protection and restoration of ecosystems that buffer the impact of natural*

*hazards; b) ensuring timely warnings to reach individuals, to develop flexible systems ranging from global monitoring, regional, and national preparation to local emergency action; customize wording of warnings and methods used for local communities; to expand income options in rural areas, reducing reliance on a single crop; and c) encouraging regional cooperation that helps stricken economies to recover, protection and restoration of ecosystems that provide and enhance the livelihood of rural populations'*

75. On behalf of civil society, a case was made out for early restoration of LG systems; that was a legitimate suggestion but needs democratic realignment of its design to strengthen management structures for good governance; it is not to be a mutually exclusive system at the cost of good administration by colour blind rule. The 2001 LG system, put on hold in all the Provinces, and not practiced in 44 cantonments administered under a 1924 Act and Islamabad managed under 1960 MA Ordinance, despite two elections in 2001 and 2005 and removal of reasons for not enforcing two Ordinances of 2002 need serious consideration too.

76. Before concluding, the Commission will like to flag its concerns about frequent efforts and attempts to tamper and meddle with tried and tested management and administrative structures of the country, and without any plans for up gradation of essential skills except investing in foreign demand-led areas. Controversial reform packages, at the behest of usurpers who engage 'fly by night' consultants with sole and premeditated task of perpetuation of their regimes and wrapped up with their exit from the scene need no more comments. There is no caveat that while changes in all man-made systems are necessary and must be subjected to periodical review, to do so without creating a viable alternate is most unwise. The moreso, as half baked attempts demoralized the key service institutions; e.g. those established by inter-provincial consensus of the founding fathers in December 1949 and sustained by successive constitutions, including 1973 decimated within a few days of commencement of the constitution and despite political accord of October 1972 on which it was founded. Disruption of appropriate training to align the service memberships with growing challenges of the time has taken its own toll. Like the bunds, not kept up as per the Bund Manual, these validly made constitutional institutions suffered erosion from the corroding influences of last 42 years of practices violative of basic law, and without remorse.

77. Last but not the least, extensive encroachments in the flood plain was flagged by most as one of the key factors responsible for obstructing the natural river flows, especially during the flood seasons. The Commission noted enormity of the dimensions of this practice during aerial view along the Indus River in two provinces in the form of vast lush green farms planted and interspersed throughout the reach of the Indus River bed where it flows on the ridge. During its hearings, two more issues were highlighted: Allotments of lands to Sindh "haris" in

Katcha area by a previous administration and growth of housing settlements to meet one of the most basic needs of shelter for growing population. {This is not unique to the River plains; mushroom growth of 'Katchi abadis' in Islamabad's most developed urban centre and seat of Federal Government is not free from that malady.} In the Commission's view this is a symptom of policy failure, not a disease: successive governments have failed to develop and execute town planning as an integral and unavoidable instrument of state policy under which **need oriented provision** had to be made for meeting the residential requirements of the growing population rather than growth of **affordability driven expansions**. As a direct result thereof, leaving aside a few developers, this vital state function has been abdicated to real estate agents; the more organised and fortunate amongst the society resorted to housing cooperatives with DHAs in the lead; many proved inadequate in view of the sharp mismatch in supply of and demand for developed housing sites as well as emergence of opportunists and 'qabza' groups patronised under local influentials with all the attendant consequences. As 'Katchi abadi' culture flourished as a 'benign dispensation' for most vulnerable exposed under the paradigm of 'affordability' and allowed to live under 'hewers of wood and drawers of water', as a shortcut having no other viable option; be it ad-hoc appointees in education and health sectors, frequently regularized sans due process mandated by articles 4 and 25; in irrigation sector, posting of personnel rendered surplus after abolition of posts/ departments, by absorbing against jobs inconsistent with their professional credentials did not raise any eyebrows. As enforcement lagged in every field, rule of law suffered and corruption multiplied by the hour as an end product to haunt many, so much so that even laws protected under First schedule of the constitution for removal of illegal possessions of state properties and host of other laws listed earlier could not be invoked: routine conversion of plots / estates in residential localities into commercial centres continue to compound the traffic congestion in urban centres besides creating extreme pressure on essential civic infrastructure of schools and hospitals. Recently the CDA has managed to secure thousands of Kanals of its land, worth tens of billions, from unauthorized occupants after the apex Court issued orders under Suo moto jurisdiction. The state needs to revisit its basic responsibilities too.

78. The largest damage to public sector infrastructure was suffered by the Transport and Communication sector. Complaints of human interventions has also been voiced and the NHA was directed to apprise the Commission about such breaches in road network in various provinces and the estimated losses; including the reasons for overtopping of M-I motorway."

The Urdu translation of the said concluding remarks is given below: -



## فیصلہ کن آراء۔

مندرجہ بالا شہادت، اطلاع اور کمیشن کا متعلقہ سرکاری ہدایات کے مطابق موقع کا ملاحظہ کرنے پر یہ ثابت ہوا ہے کہ:-

(a) ADMA زندگی بچانے کے لیے سیلاب سے پہلے اور بعد میں مدد اور آرام فراہم کرنے میں اہم کردار ادا کرتا ہے۔ سوائے جائیداد یا کوئی اور معیار۔ 42 ماہ کی منظوری کے باوجود بنیادی ڈھانچے کے دائرہ کار یا

انتظامی نیٹ ورک 2006ء میں لازمی یا NDMA آرڈیننس کی طرف سے 2007ء پر غور کیا

(L-III آف 2007ء) یا آرڈیننس 2009ء، جون 2010ء تک یا تاریخ سے بعد میں۔

(b) محکمہ موسمیات کی پیشین گوئیاں وقت پر تھیں مگر اس کے اندازے اتنے حتمی نہیں تھے جتنے عام طور پر توقع کی جاتی ہے۔ پہاڑی دھاروں سے بہاؤ کی اہمیت کی ضرورت ہے اور دوسرے دریا جن پر گنج نہیں لگائی گئی ہیں

اس کے دائرہ کار کو بڑھانے کے لیے تاکہ چار دن سے زیادہ پہلے پیشین گوئی ہو سکے اور لوگوں کو متنبہ کیا جاسکے جیسا کہ بین الاقوامی طور پر 10 دن پہلے متنبہ کیا جاتا ہے۔ 2010ء کے سیلاب کے سیزن میں 28 جون کا

اندازہ تین ہفتے کے اندر اندر تھا۔ اس سے بھی زیادہ سائنسی انتہائی قابل راضی کے ماڈل کی طرف سے Simulations اور موسم کی ماڈلنگ کے نقطہ نظر سے بہتر نتائج پیدا کر سکتا ہے۔ پاکستان کے محکمہ موسمیات کو

بین الاقوامی اندازوں کو نظر انداز نہیں کرنا چاہیے یہاں تک کہ اگر ان کے اندازے اندھا دھند اندازوں پر نہ ہوں۔ گھر میں تکنیکی صلاحیت کی کمی جاننے۔

(c) خیبر پختونخواہ کے پاس اس موقع پر سیلاب کے خلاف کارروائی کرنے کی منصوبہ بندی کا وقت نہیں تھا۔ اُس نے تباہ شدہ آبپاشی کو بحال کرنے کے لیے تیزی سے کام کیا تاکہ ربيع کی فصل 2010-11ء لگاسکیں تاکہ متاثر

عوام کی بحالی میں مدد کی جاسکے کیونکہ یہ سیلاب کی وجہ سے اپنی زمین سے ہاتھ دھو بیٹھے تھے۔

(d) پنجاب کے پاس محدود مگر مناسب نوٹس تھا تاکہ حفاظتی اقدامات کیے جاسکیں اور لوگوں کو متنبہ کیا جاسکے۔ جبکہ

جناح بیراج کا خطرہ نکل گیا۔ جناح بیراج کے دائیں اور بائیں جانب شگافوں پر مکمل طور پر یا کچھ حصوں پر نظر رکھی جاسکتی تھی تاکہ جانوں اور جائیداد کا کم از کم ضیاع ہو جس سے سندھ کے آبپاشی نظام کو براہ راست فائدہ ہوا۔

(e) اسی طرح خیبر پختونخواہ اور پنجاب کی انتظامیہ نے فوجی تعاون سے کارروائی کی قیادت کی۔ تباہ شدہ LMBs کی بحالی کے ریکارڈ ٹائم اور رفتار سے کام کیا۔ جس سے دوسرے سیلابی ریلے کی تباہی سے بچا جاسکا۔ صوبائی

انتظامیہ نے مثالی رہنمائی کی۔ یہ کمیشن اپنی محدود دائرہ کار کی بنیاد پر کوئی تبصرہ کرنا مناسب نہیں سمجھتا سوائے خامیوں کی نشاندہی کرنے کے۔ مگر جو منصوبے ہنگامی بنیادوں پر کیے جاتے ہیں وہ بھی پالیسی کے طور پر خصوصی

آڈٹ کے تابع ہوتے ہیں۔

(f) مظفر گڑھ اور ڈی جی خان میں سیاسی اثر و رسوخ کی بنیاد پر بددیانتی پڑنی شگاف ڈالے گئے جس پر FIR درج کی

- گئیں اور لاہور ہائی کورٹ میں ان اضلاع سے 100 سے زیادہ writs دائر ہوئیں۔
- (g) آبپاشی کے ذمہ دار حکام کی نااہلی، غفلت اور کرپٹ اعمال کی نشاندہی پر محکمانہ انکوائری کی توقع کی جاتی ہے اور ان کے خلاف مناسب کارروائی ہونی چاہیے۔ کمیشن اس کے علاوہ کوئی مفید رائے نہیں دے سکتا کیونکہ یہ معاملہ پنجاب جوڈیشل کمیشن کے پاس زیر تفتیش ہے۔
- (h) سندھ کے سابق سیکرٹری آبپاشی اور گدو کے سابق چیف انجینئر توڑی بند کے خستہ حالت سے 2010ء کے سیلاب سے پہلے ہی آگاہ تھے ان کے پاس یہ کام کرنے کے لیے کافی وقت تھا مگر وہ وقت پر قدم اٹھانے میں ناکام رہے۔
- (i) سابق چیف انجینئر گدو نے خود اعتراف کیا کہ اس کے اوپر اعلیٰ آفیسر سیکرٹری آبپاشی گدو بیراج کے سیلابی متوقع پانی کی سطح کا اندازہ لگانے میں ناکام رہے جس سے سندھ کے تین اہم اضلاع زہر آب آئے جبکہ بلوچستان کے ضلع جعفر آباد اس کے علاوہ تھا۔
- (j) چیف انجینئر گدو اور سابق سیکرٹری آبپاشی دونوں نے شعوری اور جان بوجھ کر گزشتہ سالوں کے دوران غیر مناسب مرمت کی وجہ سے، ناکافی فنڈز اور توڑی بند سے زیادہ بارشوں کے موقع پر غیر حاضری وجہ سے تباہی ہوئی۔ خاص طور پر اُس کے اپنے PC-I مورخہ 4 فروری 2010ء اور منصوبہ بندی کمیشن کی متفقہ دستاویز کی تردید کی ہے۔
- (k) سپرینٹنڈنٹ انجینئر اور ایکسین انچارج گدو اور کوٹری، بند توڑنے کے ذمہ دار ہیں۔
- (l) سندھ میں 2010ء کا سیلاب ایک غیر متوقع دورانہ اور پانی کے بہاؤ کا عروج تھا اگرچہ 1976ء کے سیلاب کی نسبت پانی کا بہاؤ کم تھا۔
- (m) IRC کی سیلاب 2010ء سے قبل اور بعد میں کارروائی نے جو نیچو کی وجہ عناد کو رد کیا کہ زیادہ بند بجائے وہ بند جو براہ راست تعمیر کیے گئے ان کی مناسب دیکھ بھال کی گئی۔
- (n) اس امکان کو رد نہیں کیا جاسکتا کہ کچھ عناصر نے پانی کے اضافی ذخائر بنانے کے بارے میں محکمہ آبپاشی کی ملی بھگت سے سیاسی قیادت کو غلط راستے پر ڈالا ہو۔
- (o) پچھلی تین دہائیوں میں عالمی بینک کی طرف سے نکاسی آب کے پروگرام اور تونسہ بیراج کی بحالی کا منصوبہ پر بالخصوص ٹیکنالوجی کی منتقلی اور مقامی پیشہ ور افراد کی تربیت کے حوالے سے شفافیت کے نقطہ نظر سے نظر ثانی کی جاسکتی ہے۔
- (p) صرف صوبہ سندھ میں آبپاشی کے نظام کی بحالی اور پشتوں کی مرمت کے لیے 61 ارب روپے درکار ہیں اور DNA پر 11 ارب کے اخراجات اداروں کی کارکردگی کے بارے میں جائز اور سنجیدہ خدشات ظاہر رہے ہیں۔

(q) آڈیٹر جنرل آف پاکستان کو آخری دس سال میں آپاشی کے سیکٹر میں خرچ کیے جانے والے فنڈز کا خصوصی آڈٹ کرنا چاہیے اور اپنی رپورٹس پر نظر ثانی کرنی چاہیے۔

68- یہ بھی کہا جا رہا ہے کہ بہت سے علاقوں میں لوگوں نے مختلف وجوہات کی بنیاد پر آنے والی تباہ کاری کے بارے میں تنبیہات کو نظر انداز کیا۔ بہت سے لوگ مقامی حالات سے لائق تھے اگر ایسا نہ ہوتا تو سرکاری ڈھانچے کو بہت سے خطرات سے بچایا جاسکتا تھا۔ کھڑی فصلوں کو بچایا جاسکتا لیکن ٹی وی سے دوری جسے دیہاتی علاقوں میں لوڈ شیڈنگ نے بڑھا دیا تھا اور ان دونوں روزوں اور عبادت میں انہماک کی وجہ سے بھی لوگ بے خبر رہے۔

69- متاثرین اور ان کے حامیوں کے ساتھ نامکمل رابطے، پانی کے بہاؤ کے بڑھنے کے ساتھ ساتھ حقیقت اور تصورات نے مل ابہام پیدا کر دیا۔ پارلیمنٹ میں بحث و تحقیص نے عوام میں پائے جانے والی منفی تاثرات کو دور نہیں کیا بلکہ انہیں کسی کوشش اور منصوبے کا حصہ قرار دیا۔ اس دوران، سرکاری ساکھ مزید کمزور ہو گئی۔ شکایات کی تعداد کی بات نہ رہی بلکہ ایک شکایت بھی میڈیا میں بحث کا مرکز بننے لگی۔ مقامی اور قومی میڈیا کے افراد نے سیلاب کا تعاقب کیا اور بہادر میزبانوں اور عوامی نمائندوں نے با اختیار اداروں کو ان جگہوں کی نشاندہی کروائی جہاں کمزوری تھی اور یہ بتایا کہ اس طرف مشترکہ کوشش کا فقدان ہے۔ دونوں اطراف کے دو پارلیمنٹین نے انسانی حقوق کے مقدمات دائر کیے۔ ڈپٹی چیئرمین سینٹ نے ایک مشہور قانون دان کے ذریعے عدالت عظمیٰ میں ایک خط بھیجا اور ایک مستعد خاتون ممبر قومی اسمبلی نے سیلابی علاقوں کا تفصیلی دورہ کیا۔ میڈیا کو رتبہ کو دستاویزی شکل دی۔ اس کے علاوہ بار کے ممبران اور عوام نے آئین کے آرٹیکل 184 کے تحت عدالت عظمیٰ کی ابتدائی دائرہ اختیار کے تحت مقدمات دائر کیے۔

70- شدید سیاسی اختلافات کے علاقوں میں بدینتی پر مبنی شکاف ڈالنے، با اثر مقامی افراد کو فائدہ پہنچانے، وفادار حامیوں کو بڑے لوگوں سے ملاقات کرانے، امداد اور معاوضے کو غیر مساوی تقسیم پر شدید عوامی بحثیں ہوئیں اور بڑے لوگوں کی بلند پرواز تیاریوں کے ذریعے مشاہدہ اور امداد کی فراہمی کے خلاف میڈیا نے آواز بلند کی۔ بین الاقوامی میڈیا نے بھی کبھی کھل کر اور کبھی ڈھکے چھپے الفاظ میں اس کے خلاف آواز بلند کی۔ گوکہ اقوام متحدہ نے اس تیزی سے بڑھتی ہوئی آفت کا ادراک ذرہ دیر سے کیا لیکن 18 اگست 2010ء کو اقوام متحدہ کے سیکرٹری جنرل نے امداد فراہم کرنے کے لیے ایک خصوصی اجلاس طلب کیا جس میں غیر ملکی حکومتوں، DFIs، اقوام متحدہ کے مخصوص اداروں اور دیگر بین الاقوامی تنظیموں نے ان لوگوں کے لیے عطیات اور امداد دینے کا وعدہ کیا جن کے جان و مال اس آفت کی نظر ہو چکے تھے۔ اس خبر نے کہ بین الاقوامی کمیونٹی نے اقوام متحدہ کی عطیہ دینے کی اپیل میں صرف 50 فیصد ادائیگی کی ہے نے بالآخر NODML کی تشکیل کروائی جس میں بحالی اور تعمیر نو کے منصوبوں میں صوبائی نمائندگی موجود ہے جو اس کے منصفانہ ہونے کی نگرانی اور رہنمائی کرتی ہے۔

71- DFIs کی طرف سے قرضوں کی کارروائی میں بھی وقت لگا اور دوسری قسط جو کہ 80 ہزار روپے فی گھرتھی میں

تاخیر ہوئی جس نے متاثرین میں تشویش اور غیر یقینی صورتحال پیدا کی اور غفلت اور عدم توجہی کی مختلف شکایات پیدا ہوئیں۔ ریکارڈ پر لائے گئے مواد کے مطابق یہ ثابت ہوا کہ وفاقی و صوبائی حکومتوں اور مقامی انتظامیہ نے عوام، سیاسی کارکنوں اور مقامی اور بین الاقوامی NGOs کی مدد سے بے مثال انسانی امداد فراہم کی جو کہ اس کے انتظامی ڈھانچہ سے کہیں بڑھ کر تھی۔ جو 1969ء سے باقاعدہ ٹوٹ پھوٹ کا شکار تھا مرد اور عورتیں، سول اور آرمی کے افراد نے جس طرح اور جن حالات میں بھی ممکن تھا پوری دلجمعی سے کام کیا۔ ابتدائی مراحل میں ڈوبتے ہوئے کی زندگیاں بچانا، خوردنوش کی فراہمی اور صاف پینے کا پانی واضع ترجیحات تھیں۔ جونہی طبعی ماہرین نے اپنا قدم رکھا برتن اور دوسری رضا کارانہ سہولیات مہیا کی گئی۔ بہت سارے لوگ اس سے بے خبر تھے کہ موسم کو ان کے نظام عقائد کا کوئی خیال نہیں۔ تباہی نے نہ صرف ملکی اور غیر ملکی عوامی ہمدردی کو جگایا اور کچھ بڑے channels نے بڑی گرم جوشی سے نجی سخاوت (charity) کے لے آگاہی کے پروگرام شروع کئے، امداد جمع کی اور تقسیم کی، بعض اوقات تمام رنگ و نسل کی شخصیات کو شامل فہرست کیا۔

72- صرف واپڈا کو عطاء آباد جھیل سنڈروم (Syndrome) کے نتیجے میں اپنے SOPs کی نظر ثانی کرنے کا موقع ملا تا کہ کسی ایمر جنسی کو قابو پانے کے لیے اپنے اعلیٰ حکام کو متنبہ کر سکے اور تربیلا اور چشمہ کو خطرہ کی صورت میں عطاء آباد جھیل کسی بھی صورت میں توڑ دینا چاہیے۔ NDMA کی طرح خیر پختونخواہ اور پنجاب نے بھی آرمی کے ساتھ مل کر تباہی کے اثرات کو کم کرنے کی پوری کوشش کی جو کہ بعض اوقات ذمہ داری سے کہیں بڑھ جاتی تھی۔ ان کوششوں کو ادارتی مدد کی ضرورت ہے۔

73- جیسا کہ ملکی اور غیر ملکی عوامی، بشمول حکومت کے اتحادیوں کے خدشات اس بات پر تھے کہ پنجاب اور سندھ کی صوبائی حکومتوں نے عدالتی کمیشن متعلقہ محکموں کی مبینہ non-feasance یا malfeasance کی تحقیق کے لیے بنایا۔ اسی وجہ سے ان کے TORs نے بجائے قومی تباہی کے موافق طوی اور عملی مربوط اطراف اور عوامی شکایات کی تلافی کو مد نظر رکھنے کے صرف خاص شکایات کو مرکوز کیا۔ اس کمیشن نے ان دو کمیشنوں کے شہادتی مواد کو 1969ء کے آرڈیننس II کی رو سے فائدہ حاصل کیا۔

74- NDMA کو جامع Disaster Risk Management منصوبہ بنانا چاہیے۔ ایسا کرنے کے لیے اسے ان تمام عنصر کا جائزہ لینا چاہیے جو اس کے تناؤ کے حالات میں کام پر اثر انداز ہوتے ہیں۔ ADB کے ایک پیپر کے مطابق "مصیبت کے منصوبے میں خطرے کو کم کرنے کے اقدامات شامل کرنا ضروری ہیں۔ ایک قابل اعتماد نظام میں خطرے کو کم کرنے، بروقت اطلاع اور متاثرین کی مصیبت سے پہلے اور مصیبت کے دوران بحالی کے مراحل میں قوت مدافعت شامل ہوتا ہے۔ یہ بہت سے عنصر کی شناخت کرتا ہے جو بشمول:

الف۔ بڑھتی ہوئی شہری آبادی کا مقابلہ کرنے کے لیے بنیادی ڈھانچہ میں بہتری کا پروگرام، زیادہ خطرے والے

علاقہ میں متبادل جگہ ecosystems کی حفاظت اور بحالی جو فطری آفات کے اثرات کو کم کرتا ہے۔



ب۔ ہر فرد کو بروقت اطلاع کو یقینی بنانے کے لیے پلکار، عالمی نگرانی، علاقائی، قومی اور ہنگامی کارروائی کے لئے تیاری کا نظام لانا۔ اطلاع کے الفاظ اور طریقہ کار سے عوام کو متعارف کرنا۔ آمدنی کے وسائل کو ایک ہی فصل پر منحصر کرنے کی بجائے متبادل دیہاتی علاقوں کے مواقع پیدا کرنا، علاقائی تعاون کو بڑھانا جو زخم خورہ معیشت کی بحالی اور فطری نظام کی حفاظت اور بحالی میں مدد دیتا ہے جس سے دیہاتی علاقوں کی آبادی کی روزی بڑھتی ہے۔

75۔ سماجی تنظیموں کی طرف سے مقامی حکومتی نظام (LG System) کی بحالی پر زور دیا گیا جو کہ ایک جائز تجویز تھی لیکن بہتر نظم و نسق کے لئے انتظامی ڈھانچہ کو مضبوط کرنے کے لیے جمہوری ساخت کی تبدیلی کی ضرورت ہے۔ یہ ایک دوسرے سے منفرد نظام بہت انتظامیہ سے کی قیمت پر نہیں ہونا چاہیے۔ 2001ء کا مقامی حکومتی نظام قابل ذکر ہے جو چاروں صوبوں میں روک دیا گیا اور 44 چھاؤنیوں میں 1924ء کے ایکٹ کے تحت اور اسلام آباد میں 1960ء کے MA آرڈیننس کے تحت عمل نہ کیا گیا باوجود اس کے کہ 2001ء میں 2005ء میں انتخابات ہوئے۔

76۔ اختتام سے قبل یہ کمیشن اپنی تشویش کا اظہار ملک کے انتظامی ڈھانچے کی طرف دلانا چاہتا ہے جو کہ آزمائے ہوئے اور پرکھے ہوئے سسٹم میں رکاوٹ کا باعث بنتا ہے۔ متنازعہ اصلاحی پیکیج، طاقت کا غلط استعمال کرنے والوں کی جانب سے جو غلط طریقے سے رقم کماتے ہیں اور سوچے سمجھے منصوبوں کے تحت اپنی حکومت کو طول دیتے ہیں اور پھر خاموشی سے معاملات سے باہر نکل جاتے ہیں ان کے بارے میں کچھ کہنے کی ضرورت نہیں۔ یہ کہنے میں کوئی حرج نہ ہے کہ انسان کے بنائے ہوئے سسٹم میں تبدیلی ناگزیر ہے اور اس میں وقتاً فوقتاً نظر ثانی ہوتی رہنی چاہیے اور یہ نظر ثانی متبادل کے بغیر درست نہ ہوگی۔ مزید یہ کہ بغیر منصوبہ کے کوششیں بنیادی اداروں کو بددل کر دیتی ہیں۔ مثال کے طور پر وہ جو کہ دسمبر 1949ء میں ہمارے بانیوں نے قائم کیے اور بشمول 1973ء کے آئین کے، بعد میں آنے والے آئینوں میں بھی شامل رہے۔ وہ ادارے نئے آئین کے آنے کے چند دن بعد بکھر گئے جیسا کہ 1972ء کے سیاسی معاہدے کے تحت بننے والے ادارے 1973ء کے آئین کے بعد ختم ہو گئے۔ انتظامی ڈھانچے کو ابھرتے ہوئے چیلنجز کے مطابق تربیت نہ دے کر اس کا نتیجہ بھگت رہے ہیں۔ اسی طرح جیسے بند مینیول کے مطابق نہ رکھے گئے اس طرح مختلف دستوروں کے مطابق بنائے گئے ادارے 42 برس کی قانون کی خلاف ورزیوں کی وجہ سے ٹوٹ پھوٹ کا شکار ہو گئے اور اس پر کسی کو افسوس بھی نہیں۔

77۔ آخری لیکن بہت اہم، سیلابی زمین کے علاقے میں بے پناہ تجاوزات سیلاب کے موسموں میں پانی کی قدرتی بہاؤ میں رکاوٹ کا سبب بنتی ہیں۔ کمیشن نے اس کا مشاہدہ دریائے سندھ کے فضائی جائزہ کے موقع پر کیا۔ جس میں دیکھا گیا کہ سبز کھیت دریائے سندھ کے بہاؤ کے علاقے میں واقع ہیں۔ سماعت کے دوران دو مزید اہم ایٹھو سائنسے آئے۔ پچھلی انتظامیہ کی طرف سے، کچا کے علاقے میں سندھ کے ہاریوں کو زمین کی الاٹمنٹ اور بڑھتی ہوئی آبادی کے رہنے کی ضروریات کو پورا کرنے کے لیے

آباد کاری۔ (دریائی زمین کے علاقوں میں یہ کوئی انوکھی چیز نہیں۔ اسلام آباد جیسا شہر بھی کچی آبادیوں کے تیزی سے بڑھتی ہوئی رفتار جیسے مسئلے کا سامنا کر رہا ہے) کمیشن کے نقطہ نظر میں یہ کوئی بیماری نہیں بلکہ پچھلی حکومتوں کی پالیسی کی ناکامی ہے جو کہ ٹاؤن پلاننگ پر عمل درآمد نہیں کرا سکیں۔ ریاستی پالیسی میں ٹاؤن پلاننگ "Need Oriented Provision" کو سامنے رکھتے ہوئے بنانی چاہیے جو کہ بڑھتی ہوئی آبادی کی رہائشی ضروریات کو پورا کر سکے نہ کہ وہ affordability driven expansions کو مد نظر رکھتے ہوئے بنائی جائے۔ اس کے براہ راست نتیجہ میں کچھ ڈویلپرز کو چھوڑ کر، یہ اہم ریاستی فریضہ Real Estate Agents کے حوالے کر دیا گیا۔ معاشرے میں جو لوگ منظم اور خوشحال تھے انہوں نے ہاؤسنگ سوسائٹیوں کا رخ کیا جس میں DHA سب سے اہم ہے۔ ہاؤسنگ سوسائٹیاں گھروں کی تعمیرات کے قابل جگہ کی طلب و رسد میں توازن کے بغیر اور موقع پرستوں اور قبضہ گروپوں کی وجہ سے ناکافی رہیں۔ کچی آبادی کا کلچر وقت کے ساتھ ساتھ بڑھتا چلا گیا۔ قانون کی حکمرانی ہر شعبہ میں پیچھے رہی اور کرپشن بڑھتی چلی گئی۔ حالانکہ آئین کے پہلے شیڈول میں ریاستی جائیداد کو غیر قانونی قابضین سے خالی کرانے کا تحفظ موجود ہے۔ لیکن ان پر اس سے پہلے عملدرآمد نہیں کرایا جاسکا۔ پچھلے دنوں میں CDA نے سپریم کورٹ کی طرف سے از خود نوٹس کے حکم پر ہزاروں کنال زمین جس کی مالیت اربوں میں ہے غیر قانونی قابضین سے واگزار کرائی ہے۔ ریاست کو اپنی بنیادی ذمہ داریوں پر بھی از سر نو غور کرنا چاہیے۔

78۔ سب سے بڑا نقصان جو کہ حکومتی سیکٹر کو پہنچا ہے وہ ٹرانسپورٹ اور مواصلاتی سیکٹر سے پہنچا ہے۔ انسانی مداخلت کی شکایتیں بھی موصول ہوئیں ہیں۔ اس سلسلے میں NHA کو ہدایت کی گئی کہ کمیشن کو مختلف صوبوں میں شاہراؤں میں شگاف ڈالنے کی واقعات سے آگاہ کریں اور بشمول M-I کو پہنچنے والے نقصان کا تخمینہ لگائیں۔

5. In view of the above findings and concluding remarks, the Commission made the following recommendations:-

## **"RECOMMENDATIONS"**

### **INTRODUCTION**

79. As a result of its interaction with the representatives of various federal & provincial governments, ministries and institutions as well as the media, civil society organizations of the general public, the Commission considers it appropriate to include a member of important recommendations in the Report.

80. Although the following recommendations are not directly in response to the formulations contained in the 15<sup>th</sup> December, 2010 Order of the Hon'ble Supreme Court of Pakistan, these are nevertheless highly relevant to flood

control measures for preventing possible damage and devastation in the future. The Hon'ble Supreme Court may like to consider these submissions, for whatever action it deems necessary.

#### **I. EXPANSION OF FLOOD EARLY WARNING SYSTEMS (FEWS)**

81. The current early warning facilities in the country are of a limited nature. According to Meteorology Department, the range of forecast is barely 3-4 days. Due to limited technical capacity, we are lagging far behind the developed countries. There are only 07 Radars in the whole country. There is no coverage in the northwest of the country and Balochistan, including the coastal belt of 960 km.

82. Although Pakistan is a member of the World Meteorology Organization (WMO), it is not accessing information from it. Nor is it taking full advantage of information available with it. The Hon'ble Supreme Court may wish to advise the Government of Pakistan for taking the following measures at the earliest:

- a. Expansion of radar coverage to the whole country.
- b. Establishing a coordinating mechanism with WMO and the SAARC countries for accessing / sharing information on early weather warning.

#### **II. FLOOD MITIGATION**

83. During the devastating floods of 2010 which not only caused damage of life and property in the private sector but huge damage also occurred to the public sector infrastructure such as sweeping away of roads, bridges and a large number of schools, colleges and BHU's etc.

84. In its interaction with public and private sector institutions, the Commission noted with concern that major damage occurred due to lack of maintenance and repair of river embankments, canals, and obstruction by major highways/motorways constructed by the Irrigation department and the National Highway Authority (NHA) and others across the country.

#### **A. BARRAGES AND BUNDS**

85. Several bunds, canals and barrages experienced breaches as a result. In the case of Jinnah Barrage, the breaching sections were identified before and were breached after proper consultative progress. The water discharged from such pre-designated breaches was channelized and it re-entered the Indus downstream. This was not so in the case of other bunds where no such provision existed and yet these bunds were allowed to be breached. This caused huge damage to life or property besides rendering thousands unemployed and homeless.

86. During its deliberations, the Commission observed that most damages could have been prevented if strategically located escape points, like the Raini Canal, were available at barrages, bunds and motorways/highways. Adequate systems could be put in place providing for a consultative plan for maintenance of bunds through assured funding, if necessary, by generating funds from water users as was offered by farmers in KP. Provision for pre-designated breaches at barrages, bunds and motorways/highways could be provided after conducting a detail survey and preparing feasibility reports.

#### **B. MOTORWAYS/HIGHWAYS**

87. It was brought to the notice of the Commission by representatives of KP that the major reason for inundation of agricultural lands and abadis on the northern side of Peshawar-Islamabad Motorway (M1) was the inadequate capacity of crossing bridges meant for the drainage of flood flows in rivers located between Peshawar and Mardan. The motorway virtually acted like a "bund" obstructing the natural course of water flows in the area. The bed of river Kabul, upstream and downstream of the main Kabul river bridge, has silted up to an alarming level which has decreased the waterway and poses a serious threat of out-flanking and over-topping of this vitally important structure during floods. In fact, this happened during the flood of 2010 near the Jindi River which damaged the M1 resulting in closure of the



motorway for several days. Similar concerns were voiced by representatives of civil society organizations and provinces.

88. It is imperative for the NHA and the FFC to carry out a joint survey and study of all its road network in the country to identify areas of possible flooding as a result of obstruction caused by these roads and take remedial measures for provision of designated escape channels to ease the pressure of flood at various potential locations. The provincial highways and irrigation departments may also be associated. The Hon'ble Supreme Court may wish to advise the government to initiate actions, accordingly.

### III. **ENCROACHMENTS**

89. The 2010 Flood has fully exposed the illegal encroachments which have been allowed to go unchecked by the concerned authorities due to negligence, corruption and poor managements resulting in massive losses to life and property.

90. Thousands of acres of "Katcha" lands have been illegally encroached upon by local influentials or have been leased out on nominal charges resulting in erection of private bunds. Construction of houses and other built up properties have been allowed along river banks and canals etc. Similarly, there has been a surge of encroachments on acquired lands in pond areas of barrages which has aggravated the flood hazards. The natural flow of water has been blocked as a result of numerous encroachments in most waterways due to unplanned and illegal constructions.

91. Unfortunately, the local and provincial governments have themselves indulged in encouraging illegal acts promoting encroachments. Unauthorized and technically unsound public works have been executed by local authorities. Construction of roads and gas pipelines have been allowed to pass through bunds in contravention of legal provisions. All such encroachments have contributed to obstructions in the flow of water resulting in flooding of many areas. A matter of grave concern which came to the notice of the Commission was that some of the governments are selling acquired lands in pond

areas to raise revenues. Under the law, no construction of any infrastructure is allowed to be erected within a distance of 200 feet from banks of the rivers/streams. It should be a matter of serious concern if the government itself indulges in unlawful acts of selling those very lands which it had acquired to protect irrigation infrastructure and property of the citizens.

92. The governments must correct that and ensure that no encroachments are permitted and no acquired lands are sold or leased out. Actions should be initiated by governments to remove all encroachments with a firm hand. It should also ensure that all such illegally constructed structures on government lands which had been destroyed by the recent floods are not allowed to be re-erected.

93. The Hon'ble Supreme Court may wish to consider appropriate directions to the government in this regard.

#### IV. **MUNDA DAM**

94. The proposed Munda Dam project, 6 km upstream of Munda Headworks, is in an advanced technical engineering stage. When constructed it would provide water storage of 1.3 MAF and produce 740 megawatts of power. More importantly, it would completely control the flows of water in Swat River and its tributaries which eventually flow into the Indus at Khairabad, Attock district. Had Munda Dam been constructed, there would have been minimal damage downstream in Charsadda, Peshawar and Nowshera districts and Munda Headworks. The example of Gomal Zam Dam can be quoted here which is under construction and was responsible for preventing flooding of Dera Ismail Khan district even though it is partially complete. Keeping in view the great benefits of this Dam, the Hon'ble Supreme Court may consider advising the Federal Government to expedite execution of Munda Dam and prioritize work on other potential sites to optimize gains from natural endowments."

The Urdu translation of the above said recommendations is as under: -

## سفارشات

### تعارف۔

75۔ مختلف وفاقی اور صوبائی حکومتوں، وزارتوں اور اداروں کے نمائندوں کے علاوہ میڈیا اور سماجی تنظیموں کے ساتھ

اپنے رابطہ کے نتیجے میں کمیشن یہ مناسب سمجھتا ہے کہ اپنی رپورٹ میں مندرجہ ذیل ضروری سفارشات کو شامل کرے۔

76۔ اگرچہ مندرجہ ذیل سفارشات عدالت عظمیٰ کے 15 دسمبر 2010ء کے آرڈر میں اٹھائے گئے نقاط کے عین مطابق

نہیں ہیں تاہم یہ مستقبل میں سیلاب کے ذریعے ممکنہ نقصان اور تباہ کاری کو روکنے کے لیے اقدامات کے سلسلہ میں از حد اہم ہیں۔

عدالت عظمیٰ ان گزارشات پر غور کر کے مناسب احکامات جاری کر سکتی ہے:-

#### (1) سیلاب کی آمد کے خبرداری نظام کی توسیع:

77۔ فی الحال ہمارے ملک میں سیلاب کی آمد کی خبر اور تنبیہ کی سہولت محدود نوعیت کی ہے۔ محکمہ موسمیات کے مطابق

بمشکل تین سے چار دن قبل سیلاب کی پیشین گوئی ممکن ہے۔ محدود تکنیکی صلاحیت کی وجہ سے ہم ترقی یافتہ ممالک سے سیلاب کی جلد

اور بروقت اطلاع کے سلسلے میں بہت پیچھے ہیں۔ اس وقت پورے ملک میں صرف 07 راڈار ہیں۔ ملک کی شمال مغربی سرحد اور

بلوچستان بشمول 960 کلومیٹر کی ساحلی پٹی پر کوئی اطلاعی نظام نصب نہیں ہے۔

78۔ اگرچہ پاکستان بین الاقوامی موسمیات کی تنظیم (WMO) کا ایک رکن ہے تاہم نہ ہی اس سے کچھ معلومات

حاصل کی جا رہی ہیں اور نہ ہی ہم اس تنظیم کے پاس دستیاب معلومات سے بھرپور استفادہ کر رہے ہیں۔ عدالت عظمیٰ مندرجہ ذیل

اقدامات جلد از جلد اٹھانے کے لیے حکومت کو کہہ سکتی ہے:-

الف۔ ریڈار کی کوریج کی پورے ملک میں توسیع۔

ب۔ موسمی تغیر کے بارے میں معلومات تک رسائی حاصل کرنے کے لیے (WMO) اور سارک ممالک کے ساتھ

ہم آہنگ نظام قائم کرنا۔

#### (2) سیلاب کی تباہ کاری میں کمی:

79۔ 2010ء کے تباہ کن سیلاب نے نہ صرف نجی شعبہ میں جانوں اور املاک کو نقصان پہنچایا بلکہ بہت سی حکومتی املاک

جیسے سکولوں، کالجوں کی ایک بڑی تعداد اور بنیادی صحت کے مراکز کو بھی بھاری نقصان پہنچایا۔

80۔ عوامی اور نجی شعبوں کے اداروں کے ساتھ رابطے کی نتیجے میں کمیشن نے اس بات پر اپنی تشویش ظاہر کی ہے کہ

سیلاب کے نتیجے میں نقصان کی اصل وجہ محکمہ آبپاشی کی طرف سے دریاؤں اور نہروں کے پشتوں کی مرمت اور مضبوطی میں غفلت اور

NHA کی طرف سے بڑی بڑی شہراہوں کی تعمیر ہے۔ جو سیلاب کے پانی کے بہاؤ میں رکاوٹ کا سبب بنی۔

#### A۔ بیراج اور بند۔

81۔ نتیجتاً مختلف بندوں، نہروں اور بیراجوں میں شگاف پڑ گئے۔ جناح بیراج میں باقاعدہ مشاورت کے بعد مختلف جگہوں پر شگاف ڈالے گئے۔ اس کے نتیجے میں ان پہلے سے متعین شدہ شگافوں سے سیلاب کا پانی نکالا گیا اور وہ دوبارہ دریائے سندھ میں شامل کیا گیا۔ دیگر بندوں پر ایسا نہیں ہو سکتا تھا لیکن پھر بھی ان میں شگاف ڈالنے دیئے گئے۔ اس سے نہ صرف جانوں اور املاک کو بھاری نقصان پہنچا بلکہ بے شمار لوگ بے روزگار اور بے گھر ہو گئے۔

82۔ کمیشن نے غور و فکر کے بعد یہ محسوس کیا ہے کہ اگر بیراجوں، بندوں اور شاہراؤں میں "ریانی نہر" کی طرح کے نکاسی آب کے مقامات موجود ہوتے تو بڑے نقصان سے بچا جاسکتا تھا۔ بندوں کی مرمت اور دیکھ بھال کے لیے سوچ بچار کے بعد خیبر پختونخواہ کی طرز کا ایک مناسب نظام تشکیل دیا جاسکتا تھا جس میں پانی کے صارفین کی طرف سے مالی معاونت حاصل کی جاتی۔ مزید براں تفصیلی سروے اور جائزے کے بعد بیراجوں، بندوں اور شاہراؤں میں شگاف ڈالنے کی جگہوں کا قبل از وقت تعین کیا جاسکتا تھا۔

#### B۔ موٹروے/ہائی وے۔

83۔ خیبر پختونخواہ کے نمائندے کمیشن کے نوٹس میں یہ بات بھی لائے کہ پشاور، اسلام آباد موٹروے کی شمالی جانب زرعی زمین اور آبادی زیر آب آنے کی بڑی وجہ پشاور اور مردان کے درمیان نکاسی آب کے پلوں میں پانی کے بہاؤ کی ناکافی گنجائش تھی۔ موٹروے نے بھی حقیقتاً پانی کے بہاؤ کے راستے میں ایک بند کا کردار ادا کیا اور نتیجتاً پانی کے بہاؤ میں رکاوٹ کا سبب بنا۔ دریائے کابل کے فرش اور اس کے پل کے اوپری اور نیچے بہاؤ کے علاقے میں پانی کے بہاؤ کے ساتھ آنے والے مواد کی وجہ سے پانی کے گزرنے کی گنجائش کم ہو گئی ہے جو کہ سیلاب کے دنوں میں پانی دریاؤں کے کناروں سے باہر نکلنے کا سبب بنتا ہے۔ 2010ء کے سیلاب میں "دریائے جندی" میں بالکل ایسے ہی ہوا۔ جس سے نہ صرف موٹروے۔ I کو نقصان پہنچا بلکہ وہ کئی دنوں تک بند رہی۔ اس طرح کے خدشات کا اظہار مختلف صوبوں اور سماجی تنظیموں کے نمائندوں نے بھی کیا۔

84۔ NHA اور FFC کو چاہیے کہ وہ ملک بھر کی شہراہوں کا مشترکہ سروے کریں اور جائزہ لے کر ان جگہوں کی نشاندہی کریں جہاں ان شاہراؤں کی رکاوٹ کی وجہ سے سیلاب آ سکتا ہے اور ان جگہوں کا تعین کیا جائے جہاں سے پانی کا اخراج کر کے سیلاب کے بہاؤ کی رفتار میں کمی لائی جاسکتی ہو۔ اس میں صوبائی محکمہ شاہرات اور آبپاشی کی مدد لی جاسکتی ہے۔ اس سلسلے میں عدالت عظمیٰ حکومت کو ضروری اقدامات اٹھانے کا کہہ سکتی ہے۔

### (3) تجاوزات۔

85۔ 2010ء کے سیلاب نے متعلقہ اداروں کی غفلت، بدعنوانی اور ناقص منصوبہ بندی کو عیاں کر دیا ہے جنہوں نے ناجائز تجاوزات کو تعمیر ہونے دیا جو کہ بھاری جانی اور مالی نقصان کا سبب بنیں۔

86۔ کچے کے علاقے میں ہزاروں ایکڑ زمین پر با اثر لوگوں نے یا تو تجاوزات تعمیر کر رکھی ہیں یا انہیں معمولی قیمت پر پٹے پر دیا ہوا ہے اور یہ تجاوزات نجی بندوں کا کردار ادا کر رہی ہیں۔ دریاؤں اور نہروں کے کناروں پر گھر اور دیگر تعمیرات ہونے دی گئی ہیں۔ اس طرح کی تجاوزات بیراج کے "پائڈ ایریا" میں بھی کی گئی ہیں۔ جنہوں نے سیلاب کی تباہ کاریوں میں اضافہ کر دیا ہے۔ ان بے شمار ناجائز تجاوزات نے پانی کے قدرتی بہاؤ میں رکاوٹیں پیدا کی ہیں۔

87۔ بدقسمتی سے، مقامی اور صوبائی حکومتیں ان غیر قانونی تجاوزات کی حوصلہ افزائی میں ملوث پائی گئی ہیں۔ مقامی حکومتی ادارے ناجائز اور تکنیکی طور پر غیر معیاری تعمیرات میں بھی ملوث پائے گئے۔ قانون کی خلاف ورزی کرتے ہوئے بندوں کے درمیان سے سڑکیں تعمیر کی گئی اور گیس پائپ لائن گزاری گئی ہے۔ ان ناجائز تجاوزات نے پانی کے بہاؤ میں رکاوٹ پیدا کی اور یہ مختلف علاقوں میں سیلاب کا سبب بنی۔ انتہائی تشویش ناک بات جو کمیشن کے نوٹس میں لائی گئی ہے کہ کچھ حکومتیں "پونڈ ایریا" میں سرکاری زمینیں اپنی آمدن بڑھانے کے لیے فروخت کر رہی ہیں۔ قانون کے مطابق، دریاؤں اور ندیوں کے کناروں کے 200 فٹ کے اندر کسی قسم کی تعمیرات کی اجازت نہیں۔ حکومت کا غیر قانونی طور پر سرکاری زمین بیچنے میں ملوث پایا جانا ایک انتہائی تشویش ناک امر ہے جو کہ حقیقت میں محکمہ آبپاشی کے نظام کے تحفظ اور شہریوں کی املاک کی حفاظت کے لیے حاصل کی گئی تھی۔

88۔ حکومتوں کو اس بات کی یقین دہانی کرانی چاہیے کہ ایسی ناجائز تجاوزات تعمیر نہ ہوں اور سرکاری زمینیں فروخت یا پٹے پہ نہ دی جائیں۔ حکومت کو آہنی ہاتھ سے ایسی تمام ناجائز تجاوزات ختم کرنے کی اقدامات اٹھانے چاہئیں اور اس بات کی بھی یقین دہانی کرانی چاہیے کہ حالیہ سیلاب کے نتیجے میں سرکاری زمینوں پر ان ناجائز تجاوزات کی تباہی کے بعد انہیں دوبارہ تعمیر نہ ہونے دیا جائے۔

89۔ معزز عدالت عظمیٰ، اس سلسلے میں حکومت کو مناسب احکامات جاری کر سکتی ہے۔

### IV۔ مُنڈہ ڈیم۔

مجوزہ مُنڈہ ڈیم (پراجیکٹ) پر تکنیکی طور پر خاصہ کام ہو چکا ہے۔ تعمیر کے بعد یہ 1.3 MAF پانی ذخیرہ کر سکے گا اور اس سے 740 میگا واٹ بجلی پیدا کی جاسکے گی۔ مزید براں یہ دریائے سوات اور اس کی شاخوں میں پانی کے بہاؤ کو مکمل طور پر کنٹرول کر سکے گا جو کہ خیر آباد (ضلع اٹک) کے مقام پر دریائے سندھ میں جالمتا ہے۔ اگر مُنڈہ ڈیم تعمیر ہو چکا ہوتا تو چارسدہ، پشاور اور نوشہرہ کے اضلاع اور مُنڈہ ہیڈورس پر کم سے کم نقصان ہوتا۔ یہاں پر گول زم ڈیم کی مثال دی جاسکتی ہے جو کہ مکمل تکمیل

کے قریب ہے اور اس کی وجہ سے ڈیرہ اسماعیل خان کا ضلع سیلاب کی تباہ کاریوں سے محفوظ رہا ہے۔ اس ڈیم کے فوائد کو مد نظر رکھتے ہوئے عدالت عظمیٰ وفاقی حکومت کو منڈاؤ ڈیم کی جلد از جلد تکمیل اور دیگر اس طرح کے منصوبوں کو ترجیحی بنیادوں پر مکمل کرنے کا کہہ سکتی ہے۔

6. Besides the above findings and recommendations, the Commission, has noted following important impressions: -

‘Pakistan’s current water storage capacity is limited to 10-15% of annual availability, rest flows to the Arabian Sea. With additional storage, the Nature’s free bounty will not only add cheapest electricity and feed up to 500 million people’:  
**Muhammad Shakil Durrani, Chairman WAPDA.**

In 2006-2007, the NDMA was established under an inter-Provincial Commission headed by the Prime Minister ‘to regulate the national disaster management system to overcome unforeseen situations’ through a network of PDMA’s & DDMA’s:  
**Presidential Ordinances (XL of 2006, XV & LIII of 2007), enacted in December 2010 as Act XXIV of 2010.**

Besides 1,600 deaths, the 2010 Flood inflicted an estimated loss of Rs.855 billion of which 65% was on private account; 4.5 million lost jobs, mostly in farm sector besides Rabi crops for 2010-11, unprecedented 20 million people were rendered IDPS and 7.0 million students were deprived of ½ of their academic session: **Official Reports.**

‘In all, **1,296** rescue and relief flights were handled by the PAF out of which **767 flights** were operated from the Shahbaz Airbase, in jacobabad, alonge’:**Mr. Rab Nawaz, Secretary, the Punjab I & P Department.**

‘...LGB/LMB [of Jinnah Barrage] had already eroded (on 29 July) due to ‘pathetic handling of barrage gates’ by the XEN Incharge of the regulation who apparently left it to the lower staff to decide, and forge the record later’: **Mr. Rab Nawaz, Secretary, the Punjab I & P Department.**

... 'relevant staff of the Irrigation Department is well trained and capable of dealing with any flood like situation'. **Sindh government's official statement in the NDMA meeting held on 28<sup>th</sup> June 2010, at Islamabad.**

'...most bunds, including Tori Bund, had lost almost 70 inches or so of their designed heights that contemplated six feet freeboard over 1976 HF Line with additional margin of 1-2 feet': **Statement by Mr. Zafarullah Mehr, Former Chief engineer, Guddu Barrage, on behalf of the Sindh Government.**

'...the sudden build-up at Tarbela and Mangla during next 2-3 days, took every one by surprise...it came down in a relatively shorter period.....As a consequence, the Troi and MC Bunds overtopped by excessive flows'. **Statement by Mr. Shuja Junejo, Former Secretary I & P Sindh, ex-officio Vice Chairman, The IRC and Editor Revised Sindh Bund Manual.**

'....no bund was overtopped': **The Draft Flood Rehabilitation Plan, 2010, Planning Commission, dated 15 December, 2010.**

... that due to heavy downpour during the flood season, deep garrahs occurred which were filled by scraping the top of the bund so that a adequate freeboard was found deficient and water tear had weakened the bund:' **Record of IRC meeting dated 14 October 2010 (Agenda Item no.85, at page 59).**

'**Sindh TV**'.....cameramen were the first to capture the illegal breach of Tori Bund, much before arrival of the high floods' : **Statement by Mr. Javed Ahmed Soomro, Reporter "Sindh TV".**

'Sindh administration was negligent as it did not take appropriate measures, though the flood waters from Khyber Pakhtunkhwa (KP) took almost 3 weeks to reach Kotri': **Sh. Nisar Hussain, Bureau Chief of 'Apna TV'.**

7. Amongst them, one of the most important impressions is mentioned on the top of the list. This statement has been made by a person not less than the status of Chairman WAPDA, denial whereof apparently is not possible, unless rebutted by any other cogent version. How a country like Pakistan, whose economy mainly depends on agricultural growth, can afford that its 85-90% of water flows into the Arabian Sea, thus goes waste, surely due to non effective administrative plans including increasing the current water storage capacity, which is not only the cheapest source of generation of electricity thereby adding the resources for the welfare of the citizens. The Commission in its recommendations has emphasized on the need of completion of construction of *Munda Dam*. The Federal Government is directed to look into this aspect of the matter seriously.

8. The Inquiry Commission has documented in a comprehensive manner the reasons of unprecedented flood of 2010. No doubt it was a natural calamity, essentially beyond the limits and resources of Federal and Provincial Governments to control the same. As far as extending the relief to the victims is concerned, no stone was left unturned to reach out to them, for which the credit goes to the respective governments, but at the same time had there been a comprehensive management plan to control the same before time by strengthening the embankments (Bands) by the Provincial Governments, particularly encroachment in the river banks on account of which the flow of water was blocked, as it has been pointed out hereinabove, or strengthen the embankments and at the same time ensuring maintenance of same from engineering point of view on annual basis, there was every probability of reducing the quantum of losses, which according to the findings recorded on formulation No.6 comes to Rs. 855 billion, out of which 65% was suffered by private persons, excluding complete loss of one additional Rabi Crop in Jaffarabad District of Naseerabad Division in Balochistan etc.

9. Admittedly, post flood scenario had also not reduced the miseries of the people of Balochistan and Sindh. Inasmuch as, during the inquiry proceedings by the Commission, it had to send an interim report, in pursuance whereof directions were issued by this Court vide



order dated 28.03.2011 to the Chief Secretaries of the provinces of Balochistan and Sindh to pool their all resources and ensure without fail to complete the task of supply of water to the farmers in Dera Allah Yar and adjacent areas of province of Sindh so that the farmers/poor affectees may prepare their lands for cultivation of *Kharif* crop. Compliance report was received from the Chief Secretary Balochistan wherein it was stated that I&P Department, Government of Balochistan would ensure the supply of sufficient irrigation water for Kharif season during 3<sup>rd</sup> week of May, 2011.

10. It seems that Federal and Provincial Governments had shown interest to extend immediate relief to the flood victims during the time when it was on its peak but subsequent thereto except disbursing an amount of Rs.20,000/- to each family for re-building or repair of houses on 50-50% basis (by the Federal and Provincial Governments) the disbursement of remaining amount has not been commenced so far. The victims, who suffered enormous losses, as is evident from the findings of the Commission, attached their expectations from the executive (Federal and Provincial Governments), and rightly so, as under Article 9 of the Constitution no person shall be deprived of life or liberty save in accordance with law. Therefore, it is duty of the government to protect their lives and properties and also decrease their miseries, which they have suffered during the flood 2010. Needless to observe that due to flood devastation, the rights of the affectees/victims guaranteed by Article 14 of the Constitution which speaks about inviolability of dignity of a man have also been violated. The pictures placed on record along with report by the Commission speak that how their dignity, etc. was compromised. This Court has interpreted the expression "life" being keyword in Article 9 in a number of judgments including the case of Shehla Zia v. WAPDA (PLD 1994 SC 693); therefore, elaborate/detailed discussion on this aspect of the case is not necessary because though on account of the natural disaster the citizens in all the four provinces suffered dreadfully due to which neither their lives nor the property were safe but at the same time the executives could not be excluded from their liabilities to extend the fundamental right of life and liberty to them, for the reasons mentioned in the findings as well as recommendations of the commission, therefore, Government is directed to ensure payment of

balance of remaining amount, which is approximately Rs.80000/- per family as early as possible.

11. In this context reference of encroachment in the chapter of recommendations which has already been reproduced hereinabove, may be made. It contains statement of facts because the illegal encroachments have been allowed to go unchecked by the concerned authorities due to negligence, corruption and poor management resulting in massive losses to life and property. It further adds that thousands of acres of "Kachha" lands have illegally been encroached upon by local influential persons or have been leased out on meager charges resulting in erection of private bunds. Construction of house and other built-up properties have been allowed along with river banks and canals, etc. Similarly, there has been a surge of encroachments on acquired land in pond area of barrages which aggravates the flood hazards. The natural flow of water has been blocked as a result of enormous encroachments in most waterways due to unplanned and illegal constructions. The findings of the Commission need no further proof, therefore, the concerned Provincial Governments through their Chief Secretaries, should immediately remove the same; even if need be, by adopting coercive measures through the law enforcing agencies, otherwise responsibility of any loss to life and property of the victim shall rest upon their shoulders with all its consequences.

12. It is pertinent to mention here that how a poor farmer can have the courage to challenge the encroachers or violators of the Constitution and the law, in our society based on the feudal system like in Balochistan and Sindh, however, judicial notice of the same can conveniently be taken. Inasmuch as, such like members of community had no awareness about their rights and obligations, therefore, it becomes the duty of this Court to enforce their fundamental rights considering the same to be of public importance. Otherwise, the powerful and influential persons, with collaboration of the executive, will continue to deny them such rights without realizing that it is the liability of the State towards every citizen. Similarly, obedience to the Constitution and law is inviolable obligation of every citizen wherever he may be and of every other person for the time being within Pakistan. Denial of fundamental rights to downtrodden class has

become common phenomenon, therefore, the officers representing the respective governments are bound to fulfill their commitments under the Constitution by protecting the fundamental right of such like persons as it has been held in Syed Masroor Ahsan v. Ardeshir Cowasjee (PLD 1998 SC 823), Sardar Farooq Ahmed Leghari v. Federation of Pakistan (PLD 1999 SC 57).

13. It is to be noted that in India as well as in Pakistan the Public Interest Litigation (PIL) was resorted to due to denial of enforcement of fundamental rights to the persons who fall in the category of non-resourceful at the hands of resourceful. Thus, at this stage reference may be made to the case of Behar Legal Support Society v. Chief Justice of India (AIR 1986 SC 38) = [(1986) 4 SCC 767] wherein Justice Bhagwati the great jurist opined as follows: -

"The weaker sections of Indian humanity have been deprived of justice for long years; they had no access to justice on account of their poverty, ignorance and illiteracy. They are not aware of the rights and benefits conferred upon them by the constitution and the law. On account of their socially and economically disadvantaged position they lack the capacity to assert their rights, and they do not have the material resources with which to enforce their social and economic entitlements and combat exploitation and injustice."

Scope of the public Interest litigation has been explained by Justice Bhagwati in the case of State of Himachal Pradesh v. Student's Parent Medical College Simla (AIR 1985 SC 910) = [(1985) 3 SCC 169], which reads as under: -

"Where the Court finds, on being moved by an aggrieved party or by any public spirited individual or social action group, that the executive is remiss in discharging its obligations under the Constitution or the law, so that the poor and the under privileged continue to be subjected to exploitation and injustice or are deprived of their social and economic entitlements or that social legislation enacted for their benefit is not being implemented thus depriving them of the rights and benefits conferred upon them, the Court certainly can and must 684 intervene and compel the Executive to carry out its constitutional and legal obligations and ensure that the deprived and vulnerable sections of the community are no longer subjected to exploitation or injustice and they are able to realise their social and economic rights. When the Court passes any orders in public interest litigation, the Court does so not with a view to mocking at legislative or executive authority or in a spirit of confrontation but with a view to enforcing the Constitution and the law, because it is vital for the maintenance of the rule of law that the obligations which are laid upon the executive by the Constitution and the law should be carried out

faithfully and no one should go away with a feeling that the constitution and the law are meant only for the benefit of a fortunate few and have no meaning for the large numbers of half-clad, half-hungry people of this country".

14. In the instant case as well, no one amongst the sufferer had approached this Court although their miseries are quite evident from the contents of the report but admiration goes to the petitioners out of whom one is Member of Parliament (Ms. Marvi Memon) who filed petition under Article 184(3), whereas, Mr. Jan Muhammad Jamali, Deputy Chairman, Senate, Mr. Fakhruddin G. Ebrahim, Sr. ASC (Jurist) and so many others have invoked the jurisdiction of this Court for the enforcement of fundamental rights of general public of their respective areas. To our understanding the manner in which they cooperated with the Commission could not be else except that they had felt atrocities of farmers, etc. who had suffered and sustained huge losses as noted in the report, therefore, while entertaining these matters this Court is well aware of its constitutional obligation, namely, to ensure enforcement of the fundamental rights of victims and providing relief to them, and secondly, relief should be provided to those who suffered this calamity which was beyond our imagination, thus, we hope that this report will assist the Federal and Provincial Governments in evaluating their losses, as fairly as possible.

15. The Inquiry Commission had compiled the report after having considered minute details and comprehensively recorded findings on all the formulation, which has arisen out of the pleadings of the parties, therefore, representing to all those sufferers whose life and property was not protected for the reasons mentioned hereinabove as well as in the report, which also includes criminal negligence on the part of officers/officials of the Irrigation Department of the respective governments in not maintaining the embankments (bands), etc. and failing to cause the breach of the same on specific places. Like the Ali Wahn Beraj was not breached at the specific places as a result whereof water had over topped and entered into Tehsil Allah Yar of District Naseer Abad, causing tremendous loss. It is not difficult to understand that what was the purpose of not breaching the Beraj from the specific place; obviously, to provide protection to some of the persons who had got vested interests. Had the Irrigation

Department fulfilled its duties as per the Irrigation Code, the flow of water towards Tehsil Dera Allah Yar could have been avoided. Be that as it may, as large number of victims in all the provinces are waiting for the findings recorded by the Inquiry Commission and the judgment on the same by this Court, therefore, it is important to note that such findings of the Inquiry Commission are to be implemented by the Federal and Provincial Governments following the codal formalities like registration of the cases of corruption, corrupt practices against the delinquents.

16. With a view to disseminate the contents of the report in recognition of the fundamental rights of the citizens under Article 19-A of the Constitution, findings, concluding remarks and recommendations, simultaneously have been reproduced hereinabove in English and Urdu languages.

17. As a result of above discussion, the findings, concluding remarks and recommendations are endorsed, accepted and hereby made part of this judgment with declaration that it will have binding effect on all concerned and sundry.

18. Thus, accordingly following directions are issued: -

- (i) The Federal and Provincial Governments through Secretary Cabinet and Secretary Interior Division as well as Chief Secretaries of all the Provinces are hereby directed to implement the findings and recommendations of the report in letter and spirit.
- (ii) The report so prepared by the Commission shall be supplied, both soft and hard copies, to all concerned immediately.
- (iii) The Secretary Information of Federal and Provincial Governments are hereby directed to ensure publications of the findings and recommendations of the Commission and the instant order widely in print media as well as in electronic media in all the provinces and Islamabad Capital Territory in national and local languages.

- (iv) The compliance report for our perusal in Chambers shall be sent fortnightly by the Chief Secretaries.

19. Before parting with the judgment, we would like to express our gratitude to the Flood Inquiry Commission in producing their report in compliance with our order of 15<sup>th</sup> December, 2010 passed in these petitions brought before us, in the wake of the sufferings of persons who had to endure due to the floods swallowing up major parts of this country, damaging precious lives and valuable property. We would like to thank the Chairman of the Flood Inquiry Commission, Mr. Muhammad Azam Khan for chairing this Commission whose unfettered commitment made this report to see the light of the day, reflecting the colossal damage suffered by this nation. We would also like to thank the other three members of the Commission, including M/s Fateh Khan Khajjak, A.W. Kazi and Kh. Zaheer Ahmed for their determination and perseverance towards the completion of this task with their administrative skills, professionalism, commitment, devotion and dedication in not only unearthing the facts and circumstances surrounding this disaster suffered by the victims but also following the constitutional command that life and property of the citizen must be protected by the executive. We would further like to acknowledge the backing provided by the Federal Government as well as the Provincial Governments by complying with the orders of this Court and assisting in the making of this report. We would also like to thank the Secretary Cabinet Division, Ms. Nargis Sethi for providing her assistance and collaboration in successfully composing this report. We must acknowledge the support provided by Mr. Sajid Mehmood Qazi, Additional Registrar of this Court/ facilitator of the Commission and his staff by assisting the inquiry Commission in accomplishing their task without any hindrance and providing them with all the necessary help required. We also acknowledge and appreciate gestures shown by the petitioners by invoking jurisdiction for the enforcement of the fundamental rights having public importance as discussed hereinabove. We feel that media persons had equally played effective role to unearth the sufferings of the victims of flood, 2010, therefore, we appreciate their efforts in this behalf as well.

20. For the foregoing reasons petitions are accordingly accepted.

Chief Justice

Judge

Judge

Islamabad, the  
7<sup>th</sup> June, 2011  
*Nisar/\**  
Approved For Reporting