نارویجن پارلیمینٹری انٹیلی جنس
اوور ئٹ کمیٹی

من رائٹس سنٹر، ڈیپارٹمنٹ آف لا
، یونیورسٹی آف ڈرہم

جنیواسنٹرفاردی ڈیموپ یٹک
کنٹرول آف آرمڈفورسز

خفیہ ادارے اور انکا احتساب :

خفیہ اداروں کی نگرانی کے قانونی معیار اور بہترین طریقِ عمل

ہینز بورن اور ایان لی

پلڈاٹ
پاکستان انسٹیٹیوٹ آف
لیجسلیٹو ڈویلپمینٹ
اینڈ ٹرانسپیرنسی

خفیہ ادارے اور انکا احتساب :

خفیہ اداروں کی نگرانی کے قانونی معیار

اور بہترین طریقِ عمل

ہینز بورن اور ایان لی

نارویجن پارلیمنٹری انٹیلی جنس
اوور ئٹ کمیٹی

من رائٹس سنٹر، ڈیپارٹمنٹ آف لا
،یونیورسٹی آف ڈرہم

جنیوا سنٹر فار دی ڈیمو یٹک
کنٹرول آف آرمڈ فورسز

انگریزی ایڈیشن

مصنفین

ماہرانہ بورڈ
ایان کیمرون، الیسٹر کوربیٹ، ایلین فوپین،
حکون حس جینسن، کلمان کوسس،
فریڈرک سیجیر سٹید، فرید شریر

مشیران

اینڈریو بٹلر، مرینہ کیپرینی،
رچرڈ بی ڈوئل، ولیم ایف وین ایکیلین،
پیٹر گل، جرج لوز، بیری وکرشیم

لسانی مدیر

اولیورو یٹنر

سرورق

اشاعتی ادارہ برائے نارویجن پارلیمان، اوسلو

جملہ حقوق

تمام جملہ حقوق محفوظ ہیں۔ اس اشاعت کا کوئی بھی حصہ، کسی بھی حالت میں، یا کسی بھی ذریعے سے، (الیکٹرانک، مکینکی، فوٹو کاپی، ریکارڈنگ یا کسی دوسرے طریقے سے) تخلیق، یا کسی بازگیری نظام میں محفوظ یا منتقل نہیں کیا جاسکتا، تاوقتیکہ اس امر کی، جنیوا مرکز برائے مسلح افواج کنٹرول، یا نارویجن خفیہ اداروں کی پارلیمانی نگران کمیٹی، یا ڈرھم یونیورسٹی (یوکے) کے مرکز برائے انسانی حقوق سے پیشگی اجازت لی گئی ہو۔ یہ اشاعت اس شرط پر جاری کی گئی ہے کہ اسے، اشاعتی ادارے کی پیشگی اجازت کے بغیر، اپنے اصلی سرورق کے بجائے کسی بھی دوسری شکل میں، (تجارتی یا کسی اور مقصد سے) کرائے پر، یا مستعاراً دیا جائے گا نہ فروخت کیا جائے گا، اور کسی دوسرے مابعد اشاعتی ادارے پر بھی مذکورہ بالا شرائط لاگو ہوں گی۔

اعلانِ دستبرداری

اس اشاعت میں بیان کئے جانے والے خیالات اور آراء مصنفین کے ذاتی خیالات اور آراء تصور کئے جائیں گے اور ضروری نہیں کہ جنیوا مرکز برائے مسلح افواج کا جمہوری کنٹرول، یا نارویجن پارلیمانی نگران کمیٹی برائے خفیہ ادارے، یا ڈرھم یونیورسٹی (یو کے) کے مرکز برائے انسانی حقوق کے خیالات کے بھی عکاس ہوں (بجز جہاں ایسے امر کا باقاعدہ اعتراف/اعلان کیا گیا ہو)۔

آئی ایس بی این

۹۲-۹۲۲۲-۰۱۷-۹

ناشر

اشاعتی ادارہ برائے نارویجن پارلیمان، اوسلو

اصلی نسخہ/اولین اشاعت

انگریزی، اوسلو، ۲۰۰۵

اردو ایڈیشن

آئی ایس بی این

۹۷۸-۹۶۹-۵۵۸-۱۴۲-۱

اردو ایڈیشن: زیرِ اہتمام

پاکستان انسٹی ٹیوٹ آف لیجیسلیٹو ڈویلپمنٹ اینڈ ٹرانسپیرنسی۔ پلڈاٹ

ایونیو، 7،9th مکان نمبر ،، اسلام آباد F-8/1

ای میل: info@pildat.org

یو آر ایل: www.pildat.org

دیباچہ

خفیہ اداروں کی جوابدہی یا احتساب کے ضمن میں ایک ایسا نظام قائم کرنا جو اثر انگیز ہونے کے ساتھ ساتھ جمہوری بھی ہو، آج کے دور کی ریاستوں کے لئے مشکل ترین چیلنج کی حیثیت رکھتا ہے۔ تاہم، اس کٹھن مرحلے کو طے کئے بنا کوئی چارہ نہیں کیونکہ خفیہ اداروں کی اصلاحی اور سیاسی رھنمائی، نہ صرف نظام کے ناجائز استعمال کو روکنے میں معاون ثابت ہوتی ہے بلکہ تمام متعلقہ حکومتی اداروں کی موثریت میں بھی خاطر خواہ اضافے کا سبب بنتی ہے۔

خفیہ اداروں کی جمہوری جوابدہی کے حوالے سے بین الاقوامی سطح پر کوئی باقاعدہ موازنہ، نہ ہونے کے برابر ہے؛ نتیجتاً، خفیہ اداروں کے جمہوری احتساب کے حوالے سے کوئی بین الاقوامی اصول تشکیل نہیں دیئے جا سکے۔ جنیوا مرکز برائے مسلح افواج کا جمہوری کنٹرول، نارویجن پارلیمانی نگران کمیٹی برائے خفیہ ادارے اور ڈرھم یونیورسٹی کے مرکز برائے انسانی حقوق نے مشترکہ طور پر ایسی کتاب تخلیق کی ہے جو خفیہ اداروں کے جمہوری احتساب کے ضمن میں زمانہ ءحال کے مروجہ قانونی اصولوں کو مرتب اور انکی جانچ پڑتال کرتے ہوئے اس خلا کو پُر کرنے کی سعی کرتی ہے۔ اس طرح اس کتاب میں مستحکم جمہوریتوں کے ساتھ ساتھ عبوری دور سے گزرتے ممالک کے لئے بھی بہترین طریق عمل کو اجاگر اور تجویز کیا گیا ہے۔

تاہم، اس کتاب میں دیئے گئے اصول اور امثال اس امر کے غماز نہیں کہ دنیا کے تمام ممالک کے لئے جمہوری نگرانی کا کوئی ایک ہی نمونہ، قابلِ عمل ہے۔ اس کے برعکس، خفیہ اداروں کی جمہوری نگرانی کا دارومدار بڑی حد تک، ایک ملک کی تاریخ، آئینی اور قانونی نظام اور اسکے سیاسی تمدن اور جمہوری روایات پر ہوتا ہے۔

یہ ضروری نہیں کہ وہ اصول اور طرائق کار جو کسی ایک ملک میں مسلم اور موثر تصور کئے جاتے ہیں، دوسرے ممالک میں بھی ایسے ہی اثر انگیز ثابت ہوں۔ ان مختلف حقائق کے پیش نظر، عین ممکن ہے کہ اس کتاب میں دی گئی کچھ تجاویز، کچھ ممالک کے لئے غیر مناسب لگیں۔ تاہم، جمہوری گورننس کے نقطہ نظر سے، خفیہ اداروں کی نگرانی، انتظامیہ، مقنّنہ اور عدلیہ تینوں کی مشترکہ ذمہ داری ہے۔ اس ضمن میں جانچ پڑتال اور اختیارات کے توازن کا ایک مربوط نظام نہایت ضروری ہے جس میں خفیہ اداروں کی نگرانی محض انتظامیہ کا ہی بلا شرکت غیرے استحقاق نہ ہو۔ چنانچہ، اس امر میں خود خفیہ اداروں سے لیکر قومی پارلیمان، اور اسکے ساتھ ساتھ خارجی طور پر نظر ثانی کرنے والے اداروں کا بھی اپنا ایک کردار ہوتا ہے۔

اُمید ہے کہ یہ کتاب نہ صرف حکمرانی کے اس پیچیدہ اور اہم پہلو کے بارے میں عوامی شعور اجاگر کرنے میں معاون ثابت ہوگی، بلکہ اس امر کو یقینی بنانے میں بھی مدد دے گی کہ سیکیورٹی پالیسی اور طریق عمل حقیقی معنوں میں ان عوام کی امنگوں کا آئینہ دار ہوں جنکی خدمت کے لئے ان کو تشکیل دیا جاتا ہے۔

سفیر لیف میوک
چیئرمین، نارویجن پارلیمنٹری انٹیلی جینس اوورسائٹ کمیٹی

سفیر ڈاکٹر تھیوڈر ونکلر
ڈائریکٹر، جنیوا سنٹر فار دی ڈیموکریٹک کنٹرول آف آرمڈ فورسز

پیش لفظ

پاکستان انسٹی ٹیوٹ آف لیجیسلیٹو ڈویلپمنٹ اینڈ ٹرانسپیرنسی (پلڈاٹ) کی جانب سے خفیہ اداروں کی کارکردگی کو مؤثر بنانے اور انکے احتساب ونگرانی(oversight) کے ضمن میں آگاہی، بہترین طریق کار اور قانونی اصولوں پر مشتمل ایک معروف کتاب کو اردو زبان میں ڈھالنے کی یہ کاوش بلاشبہ قابلِ تحسین ہے۔

دنیا بھر سے شواہد اس امر کی طرف اشارہ کرتے ہیں کہ قانونی اور سیاسی سطح پر احتساب کی عدم موجودگی کے ساتھ ساتھ مناسب نگرانی کی کمی بھی خفیہ اداروں کی طرف سے اکثر ناجائز اور غیر قانونی سرگرمیوں کا باعث بن سکتی ہے۔ موجودہ تناظر میں یہ وقت کی اہم ضرورت ہے کہ پارلیمنٹ اور پارلیمانی کمیٹیوں کے پاس خفیہ اور حساس اداروں میں مختلف نوعیت کی ہونے والی تعیناتیوں، کاروائیوں، طریق عمل اور تفویض کردہ بجٹ کو جانچنے کے وسیع تر اختیارات موجود ہونے چاہئیں تاکہ پارلیمان، نگرانی اور احتساب کے جمہوری عمل کو بطریقِ احسن سرانجام دے سکے کیونکہ عوام کے نمائندے ہونے کی حیثیت سے اداروں کی کارکردگی کو جانچنا اسے مزید بہتر اور شفاف بنانے کیلئے لائحہ عمل تجویز کرنا ارکانِ پارلیمان کے فرائض میں شامل ہے۔

میری رائے میں پارلیمان اور پارلیمانی کمیٹیوں کو خفیہ اداروں اور ریاست کے مابین تعلقات اور بیرونِ ملک اداروں کے ساتھ تعاون کے سمجھوتوں کے متعلق بھی آگاہی ہونی چاہئے۔

میں، جنیوا سنٹر فار ڈیموکریٹک کنٹرول آف آرمڈ فورسز، اس کے معاون اداروں اور بالخصوص پلڈاٹ کی طرف سے پاکستان میں خفیہ اداروں کی نگرانی کے حوالے سے قانونی اصول اور بہترین طریقِ کار اُجاگر کرنے کی اس سنجیدہ اور ذمہ دارانہ کوشش پر انکی ممنون ہوں۔

ڈاکٹر عذرا فضل پیچوہو، ایم این اے
چیئرپرسن، قومی اسمبلی قائمہ کمیٹی برائے دفاع، پاکستان

پیش لفظ

خفیہ اداروں کی نگرانی اوران کے احتساب کا ایسا نظام قائم کرنا جو مؤثر اور تمام تر جمہوری تقاضوں سے ہم آہنگ ہو، یقیناً ایک مشکل امر ہے۔ مگر جینوا سنٹر فار دی ڈیموکریٹک کنٹرول آف آرمڈ فورسز، ہیومن رائٹس سنٹر ڈیپارٹمنٹ آف لاء، یونیورسٹی آف ڈرہم اور نارویجن پارلیمنٹری انٹیلی جینس اوورسائٹ کمیٹی کی مشترکہ کوشش سے ایک ایسی کتاب سامنے آئی ہے جس میں دنیا کے بہت سے جمہوری ممالک میں رائج خفیہ اداروں کی نگرانی کے قوانین کا احاطہ کیا گیا ہے۔ اس سے نہ صرف پالیسی سازوں کیلئے نگرانی کے مختلف طریق کار کو جانچنے میں مدد مل سکتی ہے بلکہ جمہوری نگرانی کے اس اہم شعبے کے متعلق عوامی شعور اجاگر کرنے میں بھی معاونت ہو سکتی ہے۔

آجکل کے دور میں خفیہ اداروں کی سیاسی رہنمائی کی ضرورت پہلے سے کہیں زیادہ ہے، کیونکہ قومی سلامتی اور اس سے متعلقہ دیگر حکومتی اداروں کی کارکردگی بھی خفیہ اداروں کے فعال کردار کی مرہونِ منت ہے۔ ڈیفنس کمیٹی کو یہ اضافی ذمہ داری سونپی جا سکتی ہے کیونکہ سوائے انٹیلی جینس بیورو کے باقی تمام ایجنسیوں کا تعلق ڈیفنس کے ساتھ ہے۔

میں پلڈاٹ کو، خفیہ اداروں کی نگرانی سے متعلق اصول وطریق کار پر مبنی کتاب کو اردو زبان میں ڈھالنے کی اس کوشش پر مبارک باد دیتا ہوں اور مجھے امید ہے کہ یہ کتاب پاکستان میں جمہوری نگرانی کے عمل کو مؤثر بنانے کی جانب ایک اہم سنگِ میل ثابت ہوگی۔

سینیٹر لیفٹیننٹ جنرل (ریٹائرڈ) جاوید اشرف قاضی
چیئرمین سینیٹ قائمہ کمیٹی برائے دفاع، پاکستان

مندرجات

دیباچہ
پیش لفظ
۔ ڈاکٹر عذرا فضل **پیچیھو**، ایم این اے
۔ سینیٹر لیفٹیننٹ جنرل (ریٹائرڈ) جاوید اشرف قاضی
فہرست باکسز
فہرست سرنامیئے

حصہ اول تعارف
باب ۱ خفیہ اور حساس اداروں کی جمہوری نگرانی کی تعریف
باب۲ خفیہ اور حساس اداروں کی نگرانی کی ضرورت
باب۳ قانونی اصولوں اور بہترین طریق عمل کی تلاش: مقاصد، دائرہ کار اور اسلوب

حصہ دوم خفیہ ادارے
باب۴ منشور کی تعریف
باب۵ ڈائریکٹر کی تعیناتی
باب۶ خصوصی اختیارات کی مجازیت
باب۷ معلومات اور فائلیں
باب۸ داخلی ہدایات اور ادارے کا کنٹرول

حصہ سوم انتظامیہ کا کردار
باب۹ انتظامیہ کے کنٹرول کا معاملات
باب۱۰ وزارتی معلومات اور خفیہ اداروں کا کنٹرول
باب۱۱ خفیہ کاروائی پر کنٹرول
باب۱۲ بین الاقوامی تعاون
باب۱۳ وزارتی ناجائز استعمال کے خلاف تحفظ کے اقدامات

حصہ چہارم پارلیمان کا کردار
باب۱۴ پارلیمانی نگرانی کا معاملات

باب۱۵ پارلیمانی نگران اداروں کا منشور
باب۱۶ پارلیمانی نگران ادارے کی تشکیل
باب۱۷ نگران ادارے کی جانچ پڑتال اور کلیئرینس
باب۱۸ معلومات اور دستاویزات کے حصول کے لئے پارلیمانی اختیارات
باب۱۹ پارلیمان کو آگاہی
باب۲۰ بجٹ کا کنٹرول

حصہ پنجم داخلی معائناتی اداروں کا کردار
باب۲۱ عوام کی شکایات کا تدارک
باب۲۲ انتظامیہ کے اندر خودمختار مجاز اداروں کی جانب سے خفیہ اور حساس اداروں کی نگرانی
باب۲۳ خودمختار آڈٹ محکمہ جات

بہترین طریق عمل کا مجموعی جائزہ

جنیوا سنٹر فار دی ڈیموکریٹک کنٹرول آف آرمڈ فورسز
ہیومن رائٹس سنٹر، ڈیپارٹمنٹ آف لا، یونیورسٹی آف ڈرہم
نارویجن پارلیمنٹری انٹیلی جنس اوورسائٹ کمیٹی
پاکستان انسٹی ٹیوٹ آف لیجیسلیٹو ڈویلپمنٹ اینڈ ٹرانسپیرنسی

معاونین
فرہنگ

فہرست باکسز

باکس ا منتخب بین الاقوامی ادارں کی جانب سے خفیہ اور حساس اداروں کے ضمن میں اخذ کئے گئے قواعد واصول
باکس ۲ نگران ادارے اور کردار
باکس ۳ نا قابلِ ضبط انسانی حقوق
باکس ۴ یورپی قرارداد برائے انسانی حقوق (ای سی ایچ آر) یو کے کی وجہ سے خفیہ اداروں کے لئے قانون سازی کی ضرورت
باکس ۵: معیارِ قانون کی کسوٹی
باکس ۶: یورپی عدالت برائے انسانی حقوق اور 'قومی سلامتی'
باکس ۷: قومی سلامتی کی ایک قانونی تعریف (بوسنیا اور ہرزگووینا)
باکس ۸: حکومتی عہدہ داروں کی جانب سے اپنے داخلی حریفوں کے خلاف خفیہ اداروں کے ناجائز استعمال کو روکنے کے لئے تحفظ کے اقدامات (ارجنٹائن)
باکس ۹: ڈائریکٹر کی نامزدگی میں پارلیمان کی شمولیت (آسٹریلیا)
باکس ۱۰: ڈائریکٹر کی نامزدگی میں انتظامیہ کی شمولیت (ھنگری)
باکس ۱۱: ادارے کے سربراہ کی برطرفی کے محرکات (پولینڈ)
باکس ۱۲: خفیہ اور داخلی حساس اداروں کے خصوصی اختیارات
باکس ۱۳: یورپی کونسل برائے انسانی حقوق اور دہشت گردی کے خلاف جنگ کی وزارتی کمیٹی کی ۲۰۰۲ کی منتخب راہنما ہدایات
باکس ۱۴: نجی آزادی کے حق پر یورپی کونسل برائے انسانی حقوق کے مقدمات
باکس ۱۵؛ معلومات کا معائنہ کرنے کا حق (ہالینڈ)
باکس ۱۶: خفیہ اور حساس اداروں کے ضمن میں بوسنیا کے قانون میں ناجائز کاروائی کی قانونی شرائط
باکس ۱۷: تحفظِ انکشاف کے ضوابط (کینیڈا)
باکس ۱۸: جنوبی افریقا کے خفیہ اداروں کے ملازمین کے لئے ضابطہء عمل
باکس ۱۹: خفیہ اور حساس اداروں کے لئے بوسنیا اور ہرزگووینا کا قانون
باکس ۲۰: ادارے کے ڈائریکٹر اور متعلقہ وزیر کے اختیارات کا تعینِ حدود (پولینڈ)
باکس ۲۱: وزارتی اختیارات۔ادارے کی ذمہ داریاں
باکس ۲۲: ڈائریکٹر کی (نائب) وزیر کے ساتھ مشاورت
باکس ۲۳: خفیہ کاروائی کی تعریف (یوایس)
باکس ۲۴: بیرونِ ملک خفیہ کاروائی کی مجازیت (یوکے)
باکس ۲۵: تشدد
باکس ۲۶: خفیہ کاروائیوں پر وزارتی کنٹرول کو قانونی شکل دیتے ہوئے (آسٹریلیا)
باکس ۲۷: خفیہ اداروں کے تعاون کے متعدد طریقِ عمل: دوطرفہ تبادلے
باکس ۲۸: کثیر فریقی سطح پر خفیہ کاروائیوں میں تعاون: یورپی یونین (ای یو) اور متحدہ ریاست ہائے امریکہ (یوایس) کے مابین تجدید شدہ معاہدہ

باکس۲۹: غیر ملکی خفیہ اداروں کو قومی شہریوں کی معلومات بہم پہنچانا: جرمنی کی خفیہ اداروں کی قانون سازی سے ایک مثال

باکس۳۰: سابق یوگوسلاویا کی بابت بوسنیا کے خفیہ ادارے کی بین الاقوامی فوجداری عدالت کے ساتھ تعاون کی ذمہ داری

باکس۳۱: ہنگری میں قومی خفیہ اداروں کی رہنمائی اور کنٹرول

باکس۳۲: وزارتی فرائض متقابل خفیہ ادارے (آسٹریلیا)

باکس۳۳: خفیہ ادارے کی غیر جانبداری کے لئے تحفظ کے اقدامات

باکس۳۴: ادارے کے سربراہ کا وزیراعظم تک رسائی رکھنے کا استحقاق (یوکے)

باکس۳۵: منتخب مما لک میں خارجی اور پارلیمانی نگران اداروں کا موازنہ

باکس۳۶: ایک پارلیمانی نگران ادارے کے لئے ذمہ داریوں کی جامع فہرست

باکس۳۷: پارلیمانی نگرانی کے عناصر (جرمنی)

باکس۳۸: پارلیمانی نگران ادارے کو عملی کارروائیوں کے معاملات کا وقتی حوالہ دینے کی قانونی شرط

باکس۳۹: انسانی حقوق اور قانون کی حکمرانی پر پارلیمانی نگرانی کی مرکوزیت (ناروے کی مثال)

باکس۴۰: پارلیمانی نگران ادارے کے ارکان کی تعیناتی: منتخب مما لک سے امثال

باکس۴۱: خفیہ اداروں کی نارویجن پارلیمانی نگران کمیٹی کی کلیرنس

باکس۴۲: بوسنیا اور ہرزگووینا کے پارلیمانی ارکان کا سیکیورٹی کلیرنس سے انکار کا معاملہ

باکس۴۳: ارجنٹائن کی مشترکہ کمیٹی کا معلومات کی رسائی کا استحقاق

باکس۴۴: خفیہ کی مروجہ سرگرمیوں سے متعلق کانگریس کی کمیٹی کو مکمل طور پر آگاہ رکھنے کی ذمہ داری (امریکہ)

باکس ۴۵: امریکی کانگریس کی خفیہ کمیٹیوں کو خفیہ کاروائی سے آگاہ رکھتے ہوئے

باکس۴۶: خارجی مہارت سے مشاورت (لگشمبرگ)

باکس۴۷: کمیٹی کی سرگرمیوں سے مقننہ اور انتظامیہ کو آگاہی اور تجاویز (جنوبی افریقہ)

باکس۴۸: پارلیمان کے سامنے انکشاف پر پابندیاں (آسٹریلیا)

باکس۴۹: جرمن پارلیمانی کنٹرول پینل کی جانب سے مالیاتی آڈٹ

باکس۵۰: پارلیمان کی جانب سے جامع بجٹ کنٹرول (ہنگری)

باکس۵۱: شکایات کو نمٹانا: ہالینڈ کے محتسب اعلیٰ

باکس۵۲: شکایات کا ازالہ: خفیہ اداروں کی نارویجن پارلیمانی نگران کمیٹی

باکس۵۳: شکایات کا نمٹانا: کینیڈا کے خفیہ اداروں کی جائزہ کمیٹی

باکس۵۴: کینیڈا کے انسپکٹر جنرل کی ذمہ داریاں

باکس۵۵: آڈیٹر جنرل

باکس۵۶: آڈیٹر کو خفیہ اداروں کی معلومات کا قانونی انکشاف (برطانیہ)

باکس۵۷: مالیاتی جوابدہی (لگشمبرگ)

باکس۵۸: منصوبوں کی خودمختار پڑتال: کینیڈا کے آڈیٹر جنرل کی جانب سے کینیڈا کے خفیہ اور حساس اداروں (سی ایس آئی ایس) کے قومی مرکزی دفتر کی عمارت کے منصوبے کی مثال

فہرست سرنامیہ

اے ایچ آر بی	تحقیقی بورڈ برائے فنون وسماجی علوم (آرٹس اینڈ ہیومینیٹیز ریسرچ بورڈ)
اے ایس آئی او	آسٹریلوی سکیورٹی خفیہ ادارہ (آسٹریلین سیکورٹی انٹیلی جنس آرگنائزیشن)
اے ایس آئی ایس	آسٹریلوی خفیہ ادارے (آسٹریلین سیکورٹی انٹیلی جنس سروس)
سی اے ٹی	تشدد کے خلاف قرارداد (کنونشن اگینسٹ ٹارچر)
سی آئی اے	مرکزی خفیہ ایجنسی (سنٹرل انٹیلی جنس ایجنسی) (یو ایس)
سی او ای	یورپی کونسل (کونسل آف یورپ)
سی ٹی ایچ	دولتِ مشترکہ (کامن ویلتھ)
سی ایس آئی ایس	کینیڈا کے سیکیورٹی خفیہ ادارے (کنیڈین سیکورٹی انٹیلی جنس سروس)
سی ڈی پی سی	یورپی کمیٹی برائے مسائلِ جرائم (یورپین کمیٹی آن کرائم پرابلمز)
ڈی اے سی	کمیٹی برائے معاونتِ ترقی (ڈویلپمنٹ اسسٹنس کمیٹی) (او ای سی ڈی)
ڈی سی اے ایف	جنیوا مرکز برائے مسلح افواج کا جمہوری کنٹرول (جنیوا سنٹر فار دی ڈیموکریٹک کنٹرول آف آرمڈ فورسز)
ڈی ایس ڈی	دفاعی مواصلاتی ڈائریکٹوریٹ (ڈیفنس سگنلز ڈائریکٹریٹ) (آسٹریلیا)
ای سی ایچ آر	یورپی قرارداد برائے انسانی حقوق اور بنیادی آزادیاں (یورپین کنونشن فار دی پروٹیکشن آف ہیومن رائیٹس اینڈ فنڈامنٹل فریڈم)
ای سی ٹی ایچ آر	یورپی عدالت برائے انسانی حقوق (یورپین کورٹ آف ہیومن رائیٹس)
ای ایچ آر آر	یورپی رپورٹیں برائے انسانی حقوق (یورپین ہیومن رائیٹس رپورٹ)
ای او ایس	ناروجین پارلیمانی خفیہ اداروں کی نگران کمیٹی (ناروجین پارلیمنٹری انٹیلی جنس اوورسائٹ کمیٹی)
ای یو	یورپی یونین (یورپین یونین)
ایف آر جی	وفاقی جمہوریہ جرمنی (فیڈرل ری پبلک آف جرمنی)
جی سی ایچ کیو	حکومتی ابلاغیات مرکز (گورنمنٹ کمیونی کیشنز ہیڈکواٹرز) (یوکے)
آئی سی سی پی آر	بین الاقوامی قانون برائے شہری اور سیاسی حقوق (انٹرنیشنل کوویننٹ آن سول اینڈ پولیٹیکل رائیٹس)
آئی سی ای ایس سی آر	بین الاقوامی قانون برائے اقتصادی، سماجی اور ثقافتی حقوق (انٹرنیشنل کوویننٹ آن اکانومکس، سوشل اینڈ کلچرل رائیٹس)
آئی پی یو	بین البارلیمانی یونین (انٹر پارلیمنٹری یونین)
ایم ۱۵	سیکیورٹی ادارے (سیکورٹی سروس) (یوکے)
ایم ۱۶	خفیہ ادارے (سیکرٹ انٹیلی جنس سروس) (یوکے)
او ای سی ڈی	ادارہ برائے اقتصادی تعاون اور ترقی (ارگنائیزیشن فار اکانومک کواپریشن اینڈ ڈویلپمنٹ)
او ایس سی ای	ادارہ برائے سیکیورٹی اور تعاون، یورپ (ارگنائیزیشن فار سیکورٹی اینڈ کواپریشن اِن یورپ)

پی اے سی ای	یورپی کونسل کی پارلیمانی اسمبلی (پارلیمنٹری اسمبلی آف دی کونسل آف یورپ)
پی سی۔ایس۔ایس ای سی	داخلی سیکورٹی اداروں کے ماہرین کا گروہ (گروپ آف سپیشلسٹز آن انٹرنل سیکورٹی سروسز) (سی او ای)
پی کے جی آر جی	جرمن پارلیمانی کنٹرول پینل پر قانون (لاءآن دی جرمن پارلیمنٹری کنٹرول پینل)
پی کے جی آر	جرمن پارلیمنٹری کنٹرول پینل
آر سی ایم پی	رائل کینیڈین ماونٹڈ پولیس
آر ایس اے	جمہوریہ جنوبی افریقہ (ری پبلک آف ساؤتھ افریقہ)
ایس آئی آر سی	خفیہ اداروں کی جائزہ کمیٹی (سیکورٹی انٹیلی جینس ریویو کمیٹی) (کینیڈا)
یو کے	برطانیہ (یونائیٹڈ کنگڈم)
یو این	اقوامِ متحدہ (یونائیٹڈ نیشنز)
یو این ڈی ایچ آر	عالمی قرارداد برائے انسانی حقوق (یونیورسل ڈیکلریشن آف ہیومن رائیٹس)
یو این ڈی پی	اقوامِ متحدہ کا پروگرام برائے ترقی (یونائیٹڈ نیشنز ڈویلپمنٹ پروگرام)
یو این جی اے	اقوامِ متحدہ کی جنرل اسمبلی (یونائیٹڈ نیشنز جنرل اسمبلی)
یو ایس سی	متحدہ ریاست ہائے امریکہ کوڈ (یونائیٹڈ سٹیٹس کوڈ)
ڈبلیو ای یو	مغربی یورپی یونین (ویسٹرن یورپین یونین)

حصّہ اوّل

تعارف

باب ا

خفیہ اور حساس اداروں کی جمہوری نگرانی کی تعریف

خفیہ اور حساس اداروں کی نگرانی کے مسئلے کو حل کرنے کے لئے شائد زمانہء حاضر سے بہتر کوئی اور وقت نہیں۔
۹/۱۱، دوسری عراقی جنگ اور ۱۱/ایم (۱۱ مارچ ۲۰۰۴ کو میڈرڈ میں دہشت گردی کے واقعات) کے بعد انتظامیہ اور پارلیمان دونوں میں بہت سے ایسے لوگ جو خفیہ اداروں کی نگرانی کے ذمہ دار ہیں، فی الحال خفیہ اداروں کی تفتیش اور اس مسئلے میں اُلجھے ہوئے ہیں کہ سیاسی رہنما، خفیہ اداروں کو کس طرح استعمال کر رہے ہیں۔ خفیہ کی نگرانی میں شریک تمام فریقین کو، جن میں محض پارلیمان اور متعلقہ وزراء ہی نہیں، بلکہ عدلیہ اور (زیادہ عمومی طور پر) ذرائع ابلاغ اور شہری سماجی ادارے بھی شامل ہیں، ایک کٹھن ذمہ داری کا سامنا ہے۔ سیکیورٹی اور جمہوریت دونوں سے وابستہ عہد و پیمان کے درمیان توازن قائم رکھتے ہوئے انھیں اس بات کا تعین کرنا ہے کہ آیا خفیہ اداروں کی سفارشات، ادارے کو زیادہ موثر بنانے کے ساتھ ساتھ ان اداروں کو جوابدہ اور قانون کی حکمرانی کے دائرے کے اندر رکھنے میں بھی حق بجانب ہیں۔

بین الاقوامی اتفاق رائے

اس کے ساتھ ساتھ خفیہ اداروں کی جمہوری نگرانی کے معاملے پر بین الاقوامی اتفاق رائے میں اضافہ ہو رہا ہے۔ تمام بین الاقوامی ادارے، جن میں ادارہ برائے اقتصادی تعاون اور ترقی (او ای سی ڈی)۱، اقوام متحدہ (یو این)۲، ادارہ برائے سیکیورٹی اور تعاون یورپ (او ایس سی ای)۳، یورپی کونسل کی پارلیمانی اسمبلی (پی اے سی ای)۴، اور بین الپارلیمانی یونین۵ شامل ہیں، اس امر کا مکمل ادراک کرتے ہیں کہ خفیہ اداروں کا پارلیمانی احتساب ضروری ہے۔ باکس ۱ میں علاقائی اور بین الاقوامی اداروں کی جانب سے خفیہ اور حساس اداروں کی نگرانی کے ضمن میں اپنائے ہوئے اصول و قوانین کا مزید ذکر کیا گیا ہے۔۶

جمہوری نگرانی: مختلف ادارے اور کردار

خفیہ اداروں کی جمہوری جوابدہی، انتظامیہ کے ضبط اور پارلیمانی نگرانی کے ساتھ ساتھ، شہری سماج کی جانب سے بھی شرکت کی متقاضی ہے۔ مجموعی طور پر مقصد یہ ہے کہ خفیہ اور حساس اداروں کو انتظامیہ کے اثر سے علیحدہ کئے بنا، انکا سیاسی استحصال کیسے روکا جائے۔۷ لازمی ہے کہ خفیہ اور حساس ادارے، عوامی نمائندوں، (یعنی پارلیمان اور کابینہ میں منتخب ہوئے وہ عوامی نمائندے جو خفیہ اور حساس اداروں پر سیاسی کنٹرول کی علامت ہوتے ہیں) کے ذریعے عوامی ضروریات سے ہمدردی رکھتے ہوں۔ مختصراً، حساس اداروں کی جمہوری نگرانی میں متعدد ادارے اور کردار شامل ہیں۔ (باکس ۲)۸۔

باکس ا
(منتخب) بین الاقوامی اداروں کی جانب سے خفیہ اور حساس اداروں کی جمہوری نگرانی کے ضمن میں اپنائے گئے اصول وقوانین

ادارہ	اصول/قانون	مواخذ
یواین ڈی پی	مسلح افواج، پولیس اور دیگر اداروں کا جمہوری سول کنٹرول (رپورٹ میں سیکیورٹی سیکٹر میں جمہوریت کی حکمرانی کے اصول کا تذکرہ کیا گیا ہے)	انسانی ارتقا کی رپورٹ
اوایس سی پی	فوج / نیم سرکاری دستوں اور داخلی اداروں کے ساتھ ساتھ خفیہ اداروں اور پولیس پر جمہوری سیاسی کنٹرول (مفصل ضوابط کے ساتھ واضح کیا گیا ہے)	سیکیورٹی کے عسکری - سیاسی پہلوؤں کا مجموعہ قوانین وضوابط (۱۹۹۴)
یورپی کونسل (پارلیمانی اسمبلی)	'داخلی سیکیورٹی اداروں پر یورپی قرارداد برائے انسانی حقوق کا احترام لازم ہے۔۔۔یورپی قرارداد برائے انسانی حقوق میں عملی کاروائی کے ذریعے مداخلت کیلئے قانونی مجازیت لازمی ہے'	تجویز ۱۴۰۲ (۱۹۹۹)
ای یو (یورپی پارلیمان)	'کوپن ہیگن اصول' کی وضاحت جس میں 'پولیس، فوج اور دیگر حساس اداروں کے قانونی احتساب' کو شامل کرنے پر رضامندی ظاہر کی گئی ہے۔	ایجنڈا ۲۰۰۰، ۔۔۹
امریکہ کی سربراہی ملاقات	'مسلح افواج اور حساس اداروں پر ہماری ریاستوں کے قانونی طور پر تشکیل دئے گئے مجاز اداروں کی برتری جمہوریت کی اساس ہے'	کیوبک لائحہ عمل (۲۰۰۱)
بین الپارلیمانی یونین	'خفیہ اداروں کی جمہوری نگرانی کا آغاز واضح اور قطعی قانونی ڈھانچے سے ہونا چاہئے جو پارلیمان سے منظور شدہ ریاستی قوانین میں خفیہ اداروں کی حیثیت وضع کرے۔ قوانین میں مزید خفیہ اداروں کے اختیارات کی حدود، انکی کاروائی کے طریقہ کار اور جوابدہی کے ذرائع کی بھی وضاحت ہونی چاہئے۔	سیکیورٹی سیکٹر کی پارلیمانی نگرانی: اصول، ضوابط اور طریق کار، ارکان پارلیمان کیلئے ہینڈ بک نمبر ۵، جنیوا ڈی سی اے ایف / آئی پی یو ۲۰۰۳، صفحہ ۶۴
مغربی یورپی یونین کی اسمبلی (ڈبلیو ای یو)	'قومی پارلیمان پر زور دیتی ہے کہ وہ (۱) خفیہ اداروں کے نظام کے اصلاحی منصوبوں کی حمایت کریں گی اور اسکے ساتھ ساتھ پارلیمانی استحقاق کا دفاع بھی کریں گی تاکہ خفیہ معلومات اکٹھا کرنے کی کاروائیوں (اور ان معلومات کے استعمال) کی جمہوری جانچ پڑتال کو زیادہ مؤثر اور اثر انگیز بنایا جاسکے۔	قرار داد ۱۱۳ (۴ دسمبر ۲۰۰۲ کو بغیر کسی ترمیم کے متفقہ طور پر منظور کی گئی) (نواں اجلاس)
او ای سی ڈی	سیکیورٹی کے نظام (بشمول خفیہ اور حساس ادارے) پر احتساب اور شفافیت کے وہی اصول لاگو ہونے چاہئیں جنکا اطلاق تمام سرکاری اداروں پر ہوتا ہے اور اس میں خصوصاً خفیہ کی کاروائیوں پر زیادہ تر شہری نگرانی کا عنصر شامل ہونا چاہئے۔	ڈی اے سی رہنما اور حوالہ جاتی مجموعہ 'حساس اداروں کے نظام کی اصلاح اور انتظام، پالیسی اور اچھا عمل' ۲۰۰۴

نگرانی کے ہر ادارے اور کردار کی ذمہ داری مختلف ہوتی ہے۔ انتظامیہ، اداروں کو زیرِ انتظام رکھتے ہوئے انکے لئے احکامات جاری کرتی ہے جن میں انکی ذمہ داریوں کا تعین، انکی فوقیت کے لحاظ سے درجہ بندی اور وسائل کی دستیابی شامل ہیں۔ مزید برآں، پارلیمان اداروں کی نگرانی پر مرکوز ہوتی ہے (جو کہ زیادہ عمومی معاملات تک محدود ہوتی ہے) اور بجٹ کی منظوری دیتی ہے۔ تاہم، سکینڈلوں کی تفتیش کیلئے کمیٹیوں کی تشکیل دیتے ہوئے پارلیمان کا کردار زیادہ فعال ہو جاتا ہے۔ عدلیہ کو اداروں کے خصوصی اختیارات کے استعمال پر نظر رکھنے کا فریضہ سونپا جاتا ہے اور اسکے ساتھ ساتھ وہ غلط کاریوں پر بھی فیصلہ سناتی ہے۔ شہری معاشرہ، تھنک ٹینک اور عوام بھی اداروں کی سرگرمیوں کو متعدد طریقوں سے ضبط کر سکتے ہیں، جن میں ایک متبادل سوچ دینا (تھنک ٹینک)، کسی سکینڈل یا بحران کی نشاندہی (ذرائع ابلاغ) یا غلط کاریوں کے خلاف آواز اُٹھانا (عوام) شامل ہیں۔

باکس ۲
نگرانی کے ادارے اور کردار

- اپنے طریق عمل کو پارلیمان کے وضع شدہ قوانین کی رو سے قانونی شکل دیتے ہوئے، داخلی رہنمائی اور ایک پیشہ ورانہ رویہ اپناتے ہوئے خفیہ ادارے ازخود داخلی ضبط کا عملی مظاہرہ کر سکتے ہیں۔
- انتظامیہ، جو کہ اداروں کو براہ راست کنٹرول کرتی ہے، انکے بجٹ کا تعین کرتی ہے اور خفیہ اور حساس اداروں کے لئے عمومی ہدایات اور انکی سرگرمیوں میں فوقیت کے لحاظ سے درجہ بندی کرتی ہے۔
- مقنّنہ بنیادی طور پر خفیہ اداروں کی نگرانی کی ذمہ دار ہے اور اس ضمن میں پارلیمان ایسے قوانین کا اجراء کرتی ہے جو خفیہ اور حساس اداروں کی تعریف اور باقاعدگی کے ساتھ ان کے خصوصی اختیارات کا بھی تعین کرتے ہیں۔ پارلیمان ان قوانین کے لئے مختص بجٹ کی بھی منظوری دیتی ہے۔
- عدلیہ، جو کہ نہ صرف خفیہ اور حساس اداروں کے خصوصی اختیارات پر نظر رکھتی ہے بلکہ ان اداروں کے ملازمین کی خطا کاریوں پر فیصلہ بھی سناتی ہے۔
- شہری سماجی ادارے، ذرائع ابلاغ، تھنک ٹینک اور تحقیقاتی ادارے جو ابتدائی طور پر سرکاری ذرائع کی بنیاد پر، خفیہ اور حساس اداروں کی تشکیل اور کارکردگی پر

نظر رکھتے ہیں۔ عام شہری ذاتی سطح پر، خصوصی عدالتوں، خودمختار محتسب اعلیٰ، انسپکٹر جنرل اور اسکے ساتھ ساتھ قومی اور بین الاقوامی عدالتوں کے ذریعے بھی، خفیہ اور حساس اداروں کے خصوصی اختیارات کو محدود رکھ سکتے ہیں۔
- بین الاقوامی سطح پر خفیہ اور حساس اداروں کی نگرانی کا کوئی وجود نہیں، حالانکہ یورپی عدالت برائے انسانی حقوق (ای سی ایچ آر)، یورپی قرارداد برائے انسانی حقوق کے زیرِ عمل، تقریباً تمام یورپی ممالک سے حکومتی اداروں کی کاروائیوں کے خلاف انفرادی شہریوں کی درخواستیں وصول کر سکتی ہے۔

مزید برآں، چونکہ خفیہ اداروں کی جمہوری نگرانی میں متعدد کردار شریک ہوتے ہیں، اس لئے اسکا تعلق سیاسی تمدن یا ثقافت سے بھی ہوتا ہے۔ جمہوری نگرانی کے کلیدی عناصر، جیسے کہ شفافیت، احساسِ ذمہ داری، احتساب، شرکت اور (عوام کی ضروریات اور امنگوں کے مطابق) ردعمل، ایک ایسے تمدن اور خاص روش کے متقاضی ہیں جو قوانین اور دیگر قانونی اصولوں سے ماورئی ہے۔ تاہم پھر بھی، قوانین کو ایک ایسے ڈھانچے میں وضع کرنا چاہیے جو ایک وسیع اور برملا تمدن اور انسانی حقوق کے احترام کو فروغ دیتا ہو۔

باب۲

خفیہ اور حساس اداروں کی نگرانی کی ضرورت

خفیہ اور حساس ادارے قومی سلامتی اور جمہوری ریاست کے آزاد نظام کی حفاظت کرتے ہوئے ایک گراں قدر خدمت سرانجام دیتے ہیں۔ چونکہ اپنے خصوصی تفویض کردہ ذمہ داریوں کی بدولت، یہ ادارے خفیہ طور پر کام کرتے ہیں، اس لئے یہ آزاد معاشرے کے اصول سے متصادم ہوتے ہیں۔ اسی متناقضہ کی وجہ سے (ایک آزاد معاشرے کا خفیہ ذرائع سے تحفظ) خفیہ اور حساس اداروں کی جمہوری جوابدہی اور شہری ضبط لازمی ہے۔ اس نوعیت کے ضبط کی کم از کم پانچ وجوہ ہیں۔

اولاً، جمہوری نگرانی کے وسیع پن اور شفافیت کے بنیادی اصول کے خلاف، خفیہ اور حساس ادارے اکثر اوقات خفیہ طور پر کام کرتے ہیں۔ چونکہ اس رازداری کی بنا پر ان اداروں کی سرگرمیاں عوامی جانچ پڑتال کی پہنچ سے باہر ہوتی ہیں، اس لئے یہ امر خاص اہمیت کا حامل ہے کہ پارلیمان اور خاص طور سے انتظامیہ، ان اداروں کی سرگرمیوں پر گہری نظر رکھے۔ ثانیاً، اپنے خصوصی اختیارات کی بنا پر (جس میں نجی ملکیت یا ابلاغ میں دخل اندازی کا اختیار شامل ہے) یہ ادارے واضح طور پر انسانی حقوق کو محدود کرنے کی اہلیت رکھتے ہیں اور اسی لئے ضروری ہے کہ متعلقہ نگران ادارے ان پر نظر رکھیں۔ جیسا کہ یورپی کونسل کی پارلیمانی اسمبلی (سی او ای) نے بیان کیا ہے:

اس امر کے بارے میں سنجیدہ تحفظات پائے جاتے ہیں کہ اکثر اوقات سی او ای کے رکن ممالک کے داخلی خفیہ ادارے، ایسے مفادات کو، جو انکے خیال میں قومی سلامتی کے حامل ہیں، شخصی حقوق کے احترام سے بالاتر گردانتے ہیں۔ اور چونکہ، اکثر اوقات داخلی خفیہ اداروں پر ضبط ناکافی ہوتا ہے، اس لئے جب تک اس ضمن میں قانونی اور آئینی احتیاطی تدابیر فراہم نہ کی جائیں، اختیارات کے غلط استعمال اور انسانی حقوق کی خلاف ورزی کا سنگین خدشہ لاحق ہے۔۹

بالخصوص، مشکل ان معاملات میں ہوتی ہے جب داخلی خفیہ اداروں کو خصوصی اختیارات (جیسے کہ انسدادی اور جبراً تعمیل کے طریق کار) حاصل ہوں اور ان اداروں پر انتظامیہ، مقننہ اور عدلیہ کا اختیار اور ضبط بھی ناکافی ہو اور اس وقت بھی جب ایک ملک میں متعدد اور مختلف خفیہ ادارے موجود ہوں۔۱۰

تیسری وجہ یہ ہے کہ سرد جنگ کے خاتمے کے بعد اور خصوصاً ستمبر ۲۰۰۱ کے بعد، تقریباً تمام ممالک کے خفیہ ادارے، سلامتی کو لاحق نئے خدشات وخطرات کی مد میں نئے سرے سے ہم آہنگ ہونے میں لگے ہوئے ہیں۔ آج کے جمہوری معاشروں کی فعالیت کو جو سب سے بڑا خطرہ لاحق سمجھا جا رہا ہے وہ کسی بیرونی فوجی مداخلت کا نہیں، بلکہ منظم جرائم، دہشت گردی، علاقائی تنازعات یا ناکام ریاستوں کا اپنی حدود سے باہر امڈ آنے کا خطرہ اور انسانوں اور مال کی غیر قانونی تجارت ہے۔ اس نئے سرے سے ہم آہنگی کے عمل کو ایسے منتخب شہری مجاز اداروں کی زیر نگرانی ہونا ضروری ہے جو ان اداروں کو نئے سرے سے اور عوامی ضروریات وخواہشات کے عین مطابق استوار کر سکیں۔ مزید برآں، چونکہ خفیہ ادارے سرکاری افسر شاہی کا حصہ ہوتے ہیں جو کسی حد تک افسر شاہی کے مخصوص جمود کے حامل اور

فطرتاً تبدیلی کے مخالف ہوتے ہیں، اس لئے خارجی ادارے، جیسے کہ انتظامیہ اور پارلیمان کے لئے اس امر کو یقینی بنانا لازم ہے کہ مطلوبہ تبدیلیوں کی موثر انداز میں تعمیل کرائی جائے۔

چوتھا پہلو یہ ہے کہ خفیہ اور حساس اداروں کو ممکنہ خطرات سے متعلق معلومات اکھٹی کرنے اور انکا تجزیہ کرنے اور ان خطرات کی سنگینی کا اندازہ کرنے کی ذمہ داری سونپی جاتی ہے۔ چونکہ ملک کے دیگر حساس اداروں، (فوج، پولیس، سرحدی محافظ) کے لئے لائحہ عمل ان خطرات کے تجزیات کی روشنی میں تشکیل دیا جاتا ہے، اس لئے یہ امر اہم ہے کہ ممکنہ خطرات کے ان تجزیات کو جمہوری رہنمائی کی زیرِ نگرانی وضع کیا جائے۔ یہ اس لئے بھی خصوصی اہمیت کا حامل ہے کیونکہ یہ تجزیات، ممکنہ خطرات کی سنگینی کے لحاظ سے درجہ بندی بھی کرتے ہیں، جس کے عموماً اہم سیاسی مضمرات ہوتے ہیں۔

پانچویں وجہ کا تعلق ایسے مما لک سے ہے جنھوں نے آمرانہ دورِ حکومت کے بعد حال ہی میں جمہوری دور میں قدم رکھا ہو۔ ماضی میں ایسے مما لک میں خفیہ اور حساس اداروں کی اہم ذمہ داری، آمر رہنماوں کو انکے اپنے ہی لوگوں کے عتاب سے بچانا تھا۔ ابتدائی طور پر، خفیہ اور حساس اداروں نے انسدادی بنیادوں پر کام کیا۔ اس لئے اس امر کو بخوبی سمجھا جا سکتا ہے کہ پرانے خفیہ اداروں کو نئی جمہوری بنیادوں پر استوار رنا کس قدر کٹھن مرحلہ ہو گا۔ ان اداروں کو ماضی کے ایک انسدادی آلے کی شکل سے ایک جدید سلامتی پالیسی سے ہم آہنگ ادارے میں تبدیل کرنا، ایک ایسا عمل ہے جو انتظامیہ اور پارلیمان، دونوں کی محتاط نگرانی کا متقاضی ہے۔

قانون سازی کی ضرورت

قانون کی حکمرانی، جمہوریت کا ایک بنیادی اور لازمی جزو ہے۔ خفیہ اور حساس ادارے صرف اس وقت جائز اور قانون کے مطابق گردانے جا سکتے ہیں جب انکو قانونی طور پر وضع کیا گیا ہو اور انکے اختیارات ایک قانونی حکومت کی طرف سے تفویض کردہ ہوں۔ ایسے کسی ڈھانچے کی عدم موجودگی میں ریاست کی جانب سے اُٹھائے گئے اقدام اور قانون شکن اقدامات (بشمول دہشت گردی) میں تفریق کی کوئی بنیاد نہیں۔ 'قومی سلامتی' کو کسی انتہائی صورتحال میں بھی قانون کی حکمرانی، (جو جمہوری ریاستوں کا ایک بنیادی جزو گردانی جاتی ہے) سے دستبردار ہونے کی آڑ کی حیثیت سے استعمال کرنا قابلِ قبول نہیں۔ اسکے برعکس خفیہ اداروں کے خصوصی اختیارات کو ایک قانونی شکل دینا اور قانونی ضبطی نظام کے تحت رکھنا لازمی ہے۔

قانون سازی، جمہوری خواہشات کی قانونی شکل ہے۔ زیادہ تر مما لک میں قوانین کی منظوری، حکومتی کارکردگیوں پر نظر رکھنے کے ساتھ ساتھ پارلیمان کی بنیادی ذمہ داری شمار کی جاتی ہے۔ اسی لئے عین مناسب ہے کہ ایسے جمہوری مما لک میں جہاں قانون کی حکمرانی ہے خفیہ اور حساس اداروں کی تشکیل اور اختیارات کا اجراء قانون سازی کے ذریعے کیا جائے نہ کہ خصوصی اختیارات جیسے کہ استحقاق۔ اس سے نہ صرف اداروں کی قانونی حیثیت میں اضافہ ہوتا ہے، بلکہ جمہوری نمائندوں کو یہ موقع بھی فراہم ہوتا ہے کہ وہ ریاستی کارکردگی کے اس اہم شعبے کے لئے اصول وقوانین اور ان اداروں کی سرگرمیوں کی حدود کا تعین کر سکیں۔ مزید برآں، انسانی حقوق سے لیکر قومی سلامتی کے ضوابط کی مد میں خصوصی اختیارات کے ثمرات سے فائدہ اُٹھانے کے لئے ضروری ہے کہ خفیہ اداروں کی بالادستی قانون سازی کے زمرے کے تحت رہے۔

خفیہ اداروں کی تشکیل، منشور اور اختیارات کی پارلیمانی منظوری، گو ایک اہم عنصر سہی، لیکن قانون کی حکمرانی برقرار رکھنے کے لئے کافی نہیں۔ ایک قانونی بنیاد نہ صرف خفیہ اداروں کے وجود کی، بلکہ انکو تفویض کردہ (اکثر غیر معمولی) اختیارات کی قانونیت میں اضافہ کرتی ہے۔ دیگر شعبوں کی طرح، انتظامیہ کو اختیار تفویض کرنے کے ساتھ ساتھ، صوابدیدی اختیارات کو وضع کرنا اور انھیں قانونی شکل دینا، بھی مقننہ کی کلیدی ذمہ داریوں کا حصہ ہے۔

آئینی اور انسانی حقوق پر بندش

ملک کی سلامتی کے مفاد میں آئینی شخصی حقوق کو قانونی جواز دینے کے ساتھ ساتھ انھیں ضبط کرنے کے لئے بھی قانون سازی ضروری ہے۔ ایسا دو مختلف طریقوں سے ہوسکتا ہے۔ پہلا جواز یہ ہے کہ سماجی مفاد کو مدِنظر رکھتے ہوئے انسانی حقوق کو باقاعدہ طور پر محدود کر دیا جائے۔ اس ضمن میں خفیہ اداروں کے افسران کے کام سے متعلق انکے حقِ رائے دہی پر پابندی، ایک واضح مثال ہے۔ ثانیاً، ایسے حالات میں جب ملک کی سلامتی کو سنگین خطرات لاحق ہوں، کچھ حقوق کی محدودیت کی شکل میں وقتی معطّلی کی اجازت دی جاسکتی ہے۔ تاہم، جیسا کہ باکس ۳ میں بتایا گیا ہے، کچھ حقوق کسی بھی صورت ضبط نہیں کئے جاسکتے۔

باکس ۳

ناقابلِ سلب انسانی حقوق

آئی سی سی پی آر کی دفعہ ۴ پیرا ۲ کے مطابق، ذیل میں دیئے گئے حقوق سلب نہیں کئے جاسکتے:

- جان یا زندگی کا حق (دفعہ ۶)
- کسی شخص کو تشدد یا ظالمانہ، غیر انسانی یا ذلت آمیز برتاو یا سزا کا نشانہ نہ بنایا جائے (دفعہ ۷)
- کسی شخص کو قید یا محکومی میں نہیں رکھا جاسکتا (دفعہ ۸)
- کسی عہد یا معاہدے کی پاسداری نہ کرنے کی صورت میں کسی شخص کو قید میں نہیں رکھا جاسکتا (دفعہ ۱۱)
- کسی شخص کو فرسودہ تعزیری اقدامات کا نشانہ نہیں بنایا جاسکتا (دفعہ ۱۵)؛
- قانون کے سامنے ایک شخصی حیثیت کا حق (دفعہ ۱۶)؛
- سوچ، ضمیر اور مذہب کی آزادی کا حق (دفعہ ۱۸)

ماخذ؛ بین الاقوامی معاہدہ برائے شہری اور سیاسی حقوق (۱۹۷۶ میں موثر ہوا)

ان حقوق کے ضمن میں جن پر بین الاقوامی سطح پر پابندی لگائی جاسکتی ہے، یورپی کونسل برائے انسانی حقوق ایک جمہوری معاشرے میں ملکی سلامتی کے مفاد میں مندرجہ ذیل حقوق پر ضرورتاً پابندی کی اجازت دیتی ہے، مثال کے طور پر، کھلی عدالت میں مقدمے کا حق، نجی زندگی کے احترام کا حق، مذہبی آزادی کا حق، حقِ رائے دہی اور قانون کے دائرے میں انجمن کے حق پر رہتے ہوئے (دیکھیئے باکس ۵، معیارِ قانون کی کسوٹی)۔ ۱۲ مزید برآں، اگر خفیہ ادارے نجی ملکیت اور ابلاغ میں دخل اندازی کا اختیار رکھتے ہوں تو شہریوں کے

لئے کسی ممکنہ غلط کاری کے خلاف آواز اُٹھانے کے لئے ایک قانونی طریق کار دستیاب ہونا چاہیئے۔ اس طرح وہ ممالک جنھوں نے ای سی ایچ آر پر دستخط کئے ہیں، اپنی ذمہ داری کو پورا کرتے ہوئے، اس معاہدے کی دفعہ ۱۳ کے تحت، قابلِ بحث انسانی حقوق کی خلاف ورزیوں کا ایک موثر توڑ فراہم کر سکتے ہیں (باب ۲۱ بھی ملاحظہ کیجیئے)۔

اس امر کا ادراک کرتے ہوئے کہ سیاسی اور انسانی حقوق کی بندش کے لئے قانون سازی انتہائی اہمیت کی حامل ہے، دو نکات ممتاز نظر آتے ہیں۔ اولاً، خفیہ اداروں کی تشکیل قانون سازی کے ذریعے ہونی چاہیئے اور ثانیاً، خفیہ اداروں کی کارکردگی قانون میں وضع ہونی چاہیئے۔

خفیہ اداروں کو قانون سازی کے ساتھ تشکیل دینا چاہیئے

بہت سے ممالک نے اب اپنے سیکیورٹی اداروں کے آئین کو ایک قانونی شکل دینے کا قدم اُٹھالیا ہے۔ کچھ حالیہ امثال میں بوسنیا اور ہرزگووینا، سلووینیا، لتھوینیا، ایسٹونیا اور جنوبی افریقہ میں کی گئی قانون سازی شامل ہیں۔۱۳ تاہم، کچھ قابلِ ذکر اختلافات بھی موجود ہیں۔ اس میں تعجب کی کوئی بات نہیں کہ بہت سی مستحکم جمہوریتوں میں بھی اندرونی سطح پر کام کرنے والے خفیہ اداروں کے بارے میں خدشات، اختیارات کے ناجائز استعمال اور ہتک آمیز معاملات کے خطرات کو ہوا دیتے ہیں۔ عبوری ریاستوں میں اکثر داخلی خفیہ اداروں کے دامن پر ماضی کے انسدادی دور کا دھبہ لگا ہوتا ہے۔

اسی نکتے کے پیش نظر، بہت سی ریاستوں نے زیادہ تر آخری دوعشروں میں ان اداروں کیلیئے قانون سازی کی ہے۔ کسی ملک کے اپنے جاسوسی ادارے کو قانونی بنیاد پر استوار کرنے کی وجوہ بہت کم ہیں۔ برطانیہ نے خفیہ اداروں کے ایکٹ ۱۹۹۴ میں اپنے خفیہ ادارے ایم ۱۶ کے حوالے سے غیر معمولی مثال قائم کی ہے۔ پھر بھی، کچھ ہی ریاستیں ایسی ہیں جنہوں نے اپنے فوجی خفیہ اداروں ۱۵ یا خفیہ تعاون کے حوالے سے قانون سازی کی ہے۔۱۶

باکس ۴:

ای سی ایچ آر (یو کے) کی بدولت خفیہ اداروں کے لئے قانون سازی کی ضرورت

ای سی ایچ آر کے سامنے پیش ہونے والے مقدمے، ہرمن اور ہیوٹ بمقابل یو کے ۱۷ میں برطانیہ کے خفیہ ادارے ایم ۱۵ کے اس دعوے کو کہ اسکی کارکردگی، شکایات کا ازالہ کرنے اور معلومات اکھٹی کرنے (قرارداد کی دفعہ ۸ کے نجی آزادی کے حق کے برخلاف) 'قانون کے عین مطابق' ہے، ایک مخصوص قانونی بنیاد کی عدم موجودگی کی بنا پر رد کر دیا گیا۔ اس حوالے سے ایک انتظامی دستاویز (میکس ویل فائف ہدایت نامہ ۱۹۵۲) کو اس بنا پر نگرانی اور معلومات اکھٹی کرنے کے لئے ناکافی گردانا گیا کیونکہ نہ تو اسکی کوئی قانونی بنیاد تھی نہ ہی اسکے مندرجات کا قانونی طور اطلاق کیا جا سکتا تھا۔ مزید یہ کہ اس دستاویز کو ایسی زبان میں وضع کیا گیا تھا جو 'خفیہ نگرانی کی مد میں مجاز ادارے کی جانب سے اُٹھائے گئے اقدامات کے طریق کار اور حدود کو بیان کرنے کے لئے قطعی ناکافی تھی'۔۱۸ اس مقدمے کے فیصلے کے بعد برطانیہ نے ایم ۱۵ کے لئے ایک قانونی سند نامے (حساس ادارہ ایکٹ ۱۹۸۹) کی منظوری دی اور پھر کچھ عرصے بعد ایسا ہی ایک قانون خفیہ ادارے جی سی ایچ کیو کے لئے بھی منظور کر لیا گیا (خفیہ ادارے ایکٹ ۱۹۹۴ دیکھیئے)۔

ڈی سی اے ایف ....

حساس اور خفیہ اداروں کو تفویض کردہ خصوصی اختیارات کو قانونی طور پر مرتب ہونا چاہیئے

قانون کا تقاضا ہے کہ حساس ادارے داخلی قانون کے وضع کردہ اختیارات کے دائرے میں رہتے ہوئے ہی کام کریں۔ نتیجتاً، یورپی قرارداد کے تحت انسانی حقوق میں دخل اندازی کرنے والے صرف وہ اقدامات جائز سمجھے جائیں گے جو قانون کے عین مطابق ہوں۔ مثال کے طور پر، جب یونان کا قومی خفیہ ادارہ اپنے منشور کی حدود سے باہر، جیہواہ کے گواہوں کی جاسوسی کرتے ہوئے پایا گیا تھا تو اس کو دفعہ ۸ (جو نجی زندگی کے احترام کی ضمانت دیتی ہے) کی خلاف ورزی کا مرتکب قرار دیا گیا تھا۔۱۹

تاہم، قانون کی حاکمیت، قانونیت کی محض ایک سادہ تہہ سے کہیں زیادہ کی متقاضی ہے۔ یورپی عدالت برائے انسانی حقوق نے اس ضمن میں مزید 'معیارِ قانون کی کسوٹی' (باکس ۵) کا ذکر کیا ہے، جس کے مطابق قانون کو واضح، مستقبل شناس اور قابلِ رسائی ہونا چاہیئے۔ مثلاً، جب ہالینڈ کے ایک شاہی فرمان کے مطابق فوجی خفیہ ادارے کی ذمہ داریاں وضع کی گئیں لیکن ادارے کی شہریوں کی نگرانی کے حوالے سے اختیارات کا کوئی ذکر نہ کیا گیا تو اسکو ناکافی گردانا گیا تھا۔۲۰ اسی طرح روٹارو بمقابل رومانیہ۲۱ کے مقدمے میں بھی، سٹراس بورگ کی عدالت نے خفیہ اداروں کی کارکردگی اور ضابطہءعمل کے قانون کو مبہم اور غیر واضح قرار دیا تھا کیونکہ اس میں نہ تو ضوابط کی زمانی حدود کا ذکر تھا نہ ان کے ممکنہ استعمال کا کوئی تذکرہ اور نہ ہی انکی نگرانی کا کوئی ضابطہ کار وضع کیا گیا تھا۔

ای سی ایچ آر کی 'معیارِ قانون' کسوٹی، مقنّنہ پر ایک خاص ذمہ داری عائد کرتی ہے۔ ایک ممکنہ جواب کے طور پر یہ امور قانونی طور پر وضع کیا جا سکتے ہیں کہ اداروں کے اختیارات صرف 'ضرورتاً' ہی استعمال کیے جا سکتے ہیں اور ہمیشہ ایسے متبادل اقدامات کو فوقیت دی جائے جو انسانی حقوق کی کم سے کم بندش کرتے ہوں مزید یہ کہ توازن اور انصاف کے اصول کو ملحوظِ خاطر رکھا جائے۔۲۲ شاید، ہالینڈ کی حکومت کی طرف سے منظور شدہ قانون میں دیئے گئے یہ متبادل اقدام قابلِ ترجیح ہے کہ ادارے کے زیرِ استعمال تفتیش کے ہر ایک طریق کار اور ضابطے کا مفصل بیان ضروری ہے۔

باکس ۵
معیارِ قانون کی کسوٹی

یورپی قرارداد برائے انسانی حقوق کے مطابق ایک جمہوری معاشرے میں شخصی آزادی کا حق (دفعہ ۸)، سوچ، ضمیر اور مذہب کی آزادی (دفعہ ۹) کے ساتھ ساتھ آزادیءِ اظہار (دفعہ ۱۰) اور آزادیءِ انجمن اور تنظیم (۱۱) کو دیگر حقوق کے ساتھ قومی سلامتی اور عوامی نظم وضبط کے مفاد میں محدود کیا جاسکتا ہے۔ تاہم، قرارداد یہ بھی واضح کرتی ہے کہ ان پابندیوں کو 'قانون کے عین مطابق' ہونا لازمی ہے۔ یورپی عدالت برائے انسانی حقوق کے مقدماتی قانون کے مطابق خفیہ اور حساس ادارے اپنے خصوصی اختیارات کا صرف اس وقت استعمال کرسکتے ہیں جب ان اختیارات کو قانونی باقاعدگی حاصل ہو۔ اس ضمن میں، یورپی عدالت کے مطابق:

- قوانین میں عام اصولوں کے ساتھ ساتھ مقنّنہ سے منظور شدہ اور دوسرے ماتحت قوانین بھی شامل ہیں۔ اس معاملے میں عدالت نے بیان دیا کہ کسی اصول کو 'قانون' کے زمرے میں لانے کی شرط یہ ہے کہ وہ موزوں طور پر قابلِ رسائی ہو اور ایسی معقول جامعیت سے وضع کیا گیا ہو کہ عام شہری کو کردار کی تشکیل میں معاونت کرسکے (سنڈے ٹائمز، یو کے، ۲۶ اپریل ۱۹۷۲، ۱۲ ای ایچ آر آر ۲۴۵، پیرا ۴۷)؛
- ایسا قانون جو انفرادی معاملات میں بلا روک ٹوک اختیارات کے استعمال کی اجازت دے، مستقبل شناسی کے بنیادی عناصر کا حامل نہیں ہوگا اور پس زمانہءِ حال کے مقاصد کے لئے غیر مناسب تصور کیا جائے گا۔ اختیارات کی حدود کا تعین موزوں وضاحت کے ساتھ وضع کرنا لازمی ہے۔ (سلور اور دیگر بمقابل یو کے، ۲۵ مارچ ۱۹۸۳، ۱۵ ای ایچ آر آر ۳۴۷، پیرا ۸۵)؛
- اگر انسانی حقوق سے موافقت مقصود ہو تو خفیہ اداروں کی جانب سے اختیارات کے ناجائز استعمال کو روکنے کے لئے جانچ اور دیگر ضمانتی اقدامات وضع کرنے ضروری ہیں۔ قانونی طور سے تفویض کردہ اختیارات کے خلاف احتیاطی تدابیر کی موجودگی لازمی ہے۔ (سلور اور دیگر بمقابل یو کے، پیرا ۸۸۔۸۹)؛
- اگر ایسی احتیاطی تدابیر قانون میں درج نہیں تو قانون کو کم از کم اداروں کی جانب سے مداخلت کے ضمن میں ضوابط اور شرائط وضع کرنے چاہیئں (کلاس بمقابل ایف آر جی، نمبر ۵۰۲۹/۷۱، رپورٹ ۹ مارچ ۱۹۷۷، پیرا ۶۳۔ کرسلن بمقابل فرانس، ۲۴ اپریل ۱۹۹۰۔ اے/۱۷۶، پیرا ۳۴)۔

ماخذ: یورپی عدالت برائے انسانی حقوق کی ویب سائٹ،
http://www.echr.coe.int/
این کیمرون، قومی سلامتی اور یورپی قرارداد برائے انسانی حقوق، ۲۰۰۰، کلوور بین الاقوامی قانون۔

باب ۳

قانونی اصول اور بہترین طریق کار کی تلاش: مقاصد، دائرہ کار اور اسلوب

نگرانی کی تشریح اور اچھے طریق کار کے پھیلاؤ میں معاونت کے لئے، جنیوا سنٹر برائے مسلح افواج کنٹرول (ڈی سی اے ایف)، ڈرہم یونیورسٹی (یو کے) کے سنٹر برائے انسانی حقوق اور ناروے کے خفیہ اداروں کی نگران پارلیمانی کمیٹی نے مشترکہ طور پر خفیہ اور حساس اداروں کے جمہوری احتساب کے لئے قانونی اصولوں کی تشکیل اور نگرانی کے بہترین قانونی ضوابط اور مروجہ طریق کار اکھٹے کرنے کا فیصلہ کیا۔ اس کتاب میں امریکہ، یورپ، افریقہ اور ایشیا کی آزاد خیال جمہوریتوں میں رائج نگرانی کے قانونی ڈھانچوں کے تجزیے کی بنا پر، قانونی اصول تجویز کئے گئے ہیں۔ اس مشق کا مقصد، مختلف جمہوری ریاستوں کے خفیہ اداروں کی نگرانی کے مروجہ قوانین میں سے بہترین طریق کار اور ضوابط کو چھان نکالنا ہے، تاکہ ارکانِ پارلیمان اور انکے عملے، دیگر نگران اداروں کے (حکومتی) عہدے داروں، خود خفیہ اداروں اور اسکے ساتھ ساتھ شہری معاشرے (ذرائع ابلاغ، تحقیقی ادارے، وغیرہ) کو ایک مفید حوالہ جاتی آلہ فراہم کیا جا سکے۔ اس کتاب میں، خفیہ اور حساس اداروں کی جمہوری نگرانی کے اہم پہلوؤں کا احاطہ کیا گیا ہے، اور اس میں انتظامیہ، مقنّنہ اور عدلیہ کے ساتھ ساتھ خود مختار نگران اداروں (جیسا کہ محتسبِ اعلیٰ یا انسپکٹر جنرل) کو بھی شامل کیا گیا ہے۔

مناسب گورننس

قانونی ضوابط اور بہترین طریق کار کا انتخاب اس بنیاد پر کیا گیا تھا کہ آیا وہ سیکیورٹی سیکٹر میں عمدہ گورننس کی تشکیل یا فروغ میں کوئی حصہ رکھتے ہیں۔ مناسب گورننس، سیکیورٹی سیکٹر کی جمہوری نگرانی کے ایک اہم پہلو کی حیثیت سے کسی بھی فعال حکومت کے لئے انتہائی اہمیت کا حامل ہے۔ عالمی بنک کے مطابق:

''پالیسی کی تشکیل کا ایک قابلِ اعتماد صریح اور واضح طریقِ عمل، ایک ایسی افسر شاہی جو عوامی مفاد کے فروغ کے لئے پیشہ ورانہ قومی مزاج کے ساتھ سرگرمِ عمل ہو، قانون کی حکمرانی، شفاف نظام اور ایک ایسا مضبوط شہری معاشرہ جو عوامی معاملات میں شریک ہو، حقیقی معنوں میں مناسب گورننس کا لبِ لباب کہلائے جا سکتے ہیں۔۲۴''

ذیل میں دیئے گئے اصول، بہتر گورننس میں مرکزی حیثیت رکھتے ہیں:

- انصاف
- (تمام متعلقہ کرداروں اور اداروں کی) شمولیت
- مساوات
- شراکت داری
- معاونت

- شفافیت
- احتساب
- قانون کی حکمرانی
- انسانی حقوق
- موثریت
- استعدادِ کارگزاری
- ہمدردی
- استقامت؛ ۲۵

جہاں بہتر گورننس، موثر اور جمہوری حکومت کے اصول، ادارے اور طریق کار (بشمول انسانی حقوق کے احترام) کا مظہر ہوتی ہے، وہیں 'من مانے طریقوں' سے پالیسی کی تشکیل، غیر جوابدہ افسر شاہی، غیر اطلاق شدہ یا غیر منصف عدالتی نظام، انتظامیہ کے اختیارات کا ناجائز استعمال، ایک ایسا شہری معاشرہ جو عوامی زندگی سے لاتعلق ہو اور وسیع پیمانے پر پھیلی بدعنوانی، ایک کمزور اور بدتر گورننس کی آئینہ دار ہیں۔ ۲۶ ایک حکومت کا عمدہ حکومتی انتظام کے اصولوں پر ثابت قدمی سے کاربند رہنا، خفیہ اور حساس اداروں کی کارکردگی کے لئے قابلِ قبول سیاسی اور قانونی حدود وضع کرنے کے ضمن میں انتہائی اہمیت کا حامل ہے۔

دائرہ کار

تاہم، اس مشق کا دائرہ کار دو وجوہ سے محدود ہے۔ اولاً، مجوزہ قوانین صرف خفیہ اداروں سے (نفاذِ قانون سے نہیں) متعلق ہوتے ہیں۔ ثانیاً، چونکہ زیادہ مفصّل معاملات عموماً انتظامیہ کے احکام یا آرڈیننس کے ذریعے مرتب کئے جاتے ہیں، جمہوری نگرانی کے صرف زیادہ عمومی معاملات کو نمٹایا جاسکتا ہے۔

نگرانی کے لئے ایسے اصولوں کو، جو نگرانی کے نئے قوانین کی تشکیل، یا موجودہ قوانین میں ترمیم کے حوالے سے مددگار ہو سکتے ہیں، اکھٹا کرنے یا انکا تجزیہ کرنے سے نگرانی کے تمام تر مسائل اور مشکلات کا حل نہیں نکل آتا۔ اسکی بڑی وجہ یہ ہے کہ قوانین کی اپنی حدود ہیں۔ سیاسی اور انتظامی کلچر، ذرائع ابلاغ اور عوامی رائے، جمہوری اقدار کے حتمی اور بہترین محافظ ہوتے ہیں۔ دورِ حاضر کی تاریخ میں ایسی بہت سی مثالیں موجود ہیں جہاں ریاستوں نے بلند بانگ، نمائشی آئینی دستاویزات اور معاہدوں کی آڑ میں انسانی حقوق کو نظر انداز کر دیا۔ پھر بھی، ایک قانونی ڈھانچا، ان اقدار کو مضبوط کرنے اور انکو ایک علامتی درجہ دینے (جو ان اقدار کے احترام کے حوالے سے طاقتور کرداروں کی حوصلہ افزائی کرے گا) میں معاون ثابت ہوسکتا ہے۔ یہ خصوصاً نئے اداروں کی تشکیل میں زیادہ برمحل ہے۔ ایک قانونی ڈھانچا، نئے جمہوری دور کے آغاز اور اصلاحات کو مضبوط تر کرنے میں ایک کلیدی ذریعہ ثابت ہوسکتا ہے۔

مختلف سیاسی اور ثقافتی روایات کی موجودگی میں عالمی اصولوں کی تلاش، شائد بے ثمر ثابت ہو۔ مستحکم مغربی ممالک اور ابھرتی ہوئی جمہوریتوں کے درمیان فرق کے علاوہ، مختلف آئینی نمونوں کی بھی ایک بڑی تعداد پائی جاتی ہے، اور ان میں متحدہ ریاست ہائے

امریکہ کا 'صدارتی نظام'، فرانس کا 'دوہری انتظامیہ' کا تصور اور برطانیہ کا ویسٹ منسٹر طرز کا پارلیمانی نظام، قابلِ ذکر امثال کے طور پر سرِ فہرست ہیں۔ کچھ مما لک میں متحدہ ریاست ہائے امریکہ کی طرح آئینی نظر ثانی کا اختیار عدالت عظمیٰ کو دیا گیا ہے، تو چند دیگر مما لک میں (برطانیہ کے نقشِ قدم پر چلتے ہوئے) عدالتیں، پارلیمان سے رجوع کرتی نظر آتی ہیں۔ حتیٰ کہ ایک نظام کے اندر بھی بہت سی مختلف صورتیں نظر آتی ہیں مثلاً، برطانیہ، آسٹریلیا، کینیڈا اور نیوزی لینڈ میں خفیہ اور حساس اداروں کی نگرانی کے متعدد اور مختلف نمونے سامنے آئے ہیں۔ ۲۷

اسی وجہ سے ہم نے کوئی ایک ایسا مثالی قانون یا سادہ خاکہ، جسے، آئینی تفریق سے قطع نظر، داخلی قانون کا حصہ بنایا جاسکے، پیش کرنے کی سعی نہیں کی۔ بلکہ ہماری کوشش یہ رہی ہے کہ ان تفریقات سے قطع نظر، مشترکہ مسائل کی نشاندہی کی جائے اور پھر ایسے اقدامات تجویز کئے جائیں جن سے ان مسائل کا حل نکالا جاسکے اور اس میں ہم نے نہ صرف متعدد مما لک میں رائج مختلف طریق کار کی مثالیں پیش کی ہیں، بلکہ کم سے کم جمہوری اصول بھی تجویز کئے ہیں۔ یہ مجوزہ قانونی اصول، جمہوریتوں میں خفیہ اور حساس اداروں کی نگرانی کے عمدہ طریق کار کو اکھٹا کرکے اور انکا تجزیہ کرنے کے بعد، اس نیت سے تیار کیے گئے ہیں، کہ مستحکم اور ترقی پذیر دونوں طرح کی جمہوریتوں کے قانون سازوں، سرکاری عہدے داروں اور شہری معاشرے کے نمائندوں کو قانون سازی کے حوالے سے رہنمائی اور متبادل راستے فراہم کئے جاسکیں۔ تاہم، ان مجوزہ قانونی اصولوں کو جمہوری نگرانی کے لئے جامع نمونہ سمجھ لینا، کسی بھی طور مناسب نہ ہوگا۔ اسکے برعکس، یہ ایک ایسی اصولی ترتیب کے آئینہ دار ہیں، جس میں سے ایک خاص نوعیت کے قومی اصول وضع کئے جاسکتے ہیں۔ جمہوری نگرانی کا کوئی 'سنہری اصول' نہ وجود رکھتا ہے اور نہ ہی اسے تخلیق کیا جاسکتا ہے۔

اسلوب

خفیہ اور حساس اداروں کی نگرانی کے لئے قوانین اور بہترین طریق کار کو چار سطحوں پر وضع کرنے کی ضرورت ہے۔ ان میں سے ہر ایک سطح کو جمہوری نگرانی کی ایک ایسی تہہ سمجھنا چاہیئے جو دوسری تہہ کے اندر بند ہے:

- ادارے کی سطح پر داخلی ضبط
- انتظامیہ کا ضبط
- پارلیمانی نگرانی
- خودمختار نگران اداروں کی جانب سے نگرانی

اوّلاً، نگرانی، خود ادارے کی سطح پر کی جاتی ہے۔ اس سطح پر ضبط میں، حکومتی پالیسیوں اور قوانین کا قرار واقعی اطلاق، ادارے کے سربراہ کی کارکردگی اور اختیارات، معلومات اور فائلوں کا مناسب استعمال، خصوصی اختیارات کو قانون کے مطابق استعمال اور ادارے کی اندرونی ہدایات جیسے معاملات شامل ہیں۔ ادارے کی داخلی سطح پر اس نوعیت کا ضبط، انتظامیہ، پارلیمان اور دیگر خودمختار اداروں کی جانب سے خارجی جمہوری نگرانی کی بنیاد ڈالتا ہے۔ داخلی ضبط کے یہ اسلوب اس امر کو یقینی بناتے ہیں کہ حکومتی پالیسیوں اور قوانین کو اثر انگیز، پیشہ ورانہ اور قانونی انداز سے پورا کیا جائے۔

دوسری سطح، انتظامیہ کی جانب سے ضبط کی طرف اشارہ کرتی ہے، جس میں اداروں کی سرگرمیوں کا انتخاب اور اہمیت کے لحاظ سے درجہ بندی پر مرکوز کیا جاتا ہے، اور اس میں وزارتی معلومات اور خدمات پر اختیار، خفیہ سرگرمیوں پر اختیار، بین الاقوامی کاروائیوں پر ضبط اور وزارتی اختیارات کے ناجائز استعمال کے خلاف تحفظ شامل ہیں۔ تیسری سطح، پارلیمانی نگرانی پر مشتمل ہوتی ہے، جو عمومی پالیسی، اخراجات اور اداروں کی قانونی حیثیت پر نظر رکھتے ہوئے، جانچ اور توازن کے نظام میں ایک اہم کردار ادا کرتی ہے۔ زیادہ تر ممالک میں، ان اداروں کی عملی کارکردگی کا تعین پارلیمان کے جاری کردہ قوانین کی شکل میں کیا جاتا ہے۔ چوتھی سطح، جس میں خودمختار نگران ادارے اپنا کردار ادا کرتے ہیں، شہریوں کی جانب سے (جیسے کہ محتسب اعلیٰ یا پارلیمانی کمشنر)، حکومتی پالیسی کی بجا آوری کے لئے (مثلاً انسپکٹر جنرل) اور اس نظریئے کے پیش نظر کہ محصولات ادا کرنے والوں کی رقم کا سوال ہوتا ہے، خودمختار آڈٹ ادارے خودمختار نگرانی کی یہ ذمہ داری پورا کرتے ہیں۔

جمہوری نگرانی کی اس تہہ در تہہ طرزِ نظر میں نمایاں طور پر دو اہم کرداروں کو شامل نہیں کیا گیا۔ ان میں سے ایک تو عدلیہ (بشمول بین الاقوامی عدالتیں) ہے جسے اس بنا پر باہر رکھا گیا ہے کہ اسکا ذکر زیرِ بحث چار سطحوں کے اندر متعدد جگہوں پر موجود ہے، مثلاً، جب ہم خصوصی اختیارات یا شکایات کے ازالے کی بات کرتے ہیں۔ مزید برآں، شہری معاشرے کو بھی اس لئے چھوڑ دیا گیا ہے کہ اس کتاب کا بنیادی مقصد، (خودمختار) ریاستی اداروں کے کردار پر مرکوز کرنا ہے۔ پھر بھی، شہریوں کی حیثیت و کردار کو اس کتاب میں متعدد جگہوں پر زیرِ بحث لایا گیا ہے، مثلاً، جہاں معلومات اور فائلوں کے استعمال اور اس ضمن میں پارلیمان (بحیثیت عوامی نمائندگان) کے کردار، یا شکایات کے ازالے کے ضوابط کا ذکر کیا گیا ہے۔

قانونی اصولوں اور بہترین طریق کار کی امثال جمہوری معاشروں کے حوالے سے کی گئی وسیع البنیاد موازنہ تحقیق کا نچوڑ ہیں۔ جن ممالک کو اس موازنہ تحقیق میں شامل کیا گیا، ان میں دیگر کے علاوہ، ارجنٹینا، آسٹریلیا، بیلجیم، بوسنیا ہرزگووینا، کینیڈا، ایسٹونیا، جرمنی، ہنگری، لگشمبرگ، ہالینڈ، ناروے، پولینڈ، جنوبی افریقہ، ترکی، برطانیہ اور متحدہ ریاست ہائے امریکہ نمایاں ہیں۔ یہ سارے ممالک ایسے ہیں جنکی مقنّنہ نے خفیہ اداروں کی نگرانی کے قوانین وضع کیئے یا اپنائے ہیں؛ ان میں صدارتی اور پارلیمانی دونوں طرح کے نظاموں کی امثال ہیں؛ ان میں مستحکم اور عبوری، دونوں طرح کی جمہوریتیں اور مختلف سیاسی تمدن کی مثالیں بھی شامل ہیں۔

اختتامی نوٹ   حصہ اول   تعارف

۱۔ او ای سی ڈی، کمیٹی برائے معاونت ترقی، ترقی تعاون رپورٹ ۲۰۰۰، صفحہ ۸۔ رپورٹ

پر دستیاب ہے۔ <http://www.oecd.org/home/>

۲۔ یو این ڈی پی، ترقی رپورٹ ۲۰۰۲، بکھری ہوئی دنیا میں جمہوریت کو مضبوط کرتے ہوئے، صفحہ ۸۷۔ رپورٹ

پر دستیاب ہے۔ <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en>

۳۔ او ایس سی ای، سلامتی کے سیاسی، فوجی پہلو کا مجموعہ قوانین وضوابط، ۱۹۹۴، پیرا ۲۰۲۱۔

۴۔ یورپی کونسل کی پارلیمانی اسمبلی، تجاویز ۱۴۰۲۔

پر دستیاب ہے۔

<http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta99/EREC1402.htm>

۵۔ بورن، ایچ، فلوری، پی ایچ۔ جانسن، اے۔ (ای ڈی ایس۔)، سیکیورٹی سیکٹر کی پارلیمانی نگرانی؛ اصول، ضوابط اور طریق کار، (جنیوا: آئی پی یو/ڈی سی اے ایف، ۲۰۰۳)، صفحات ۶۹۔۷۴۔

۶۔ ہینگی ایچ، ونکلر، ٹی، (ای ڈی ایس۔)، سیکیورٹی سیکٹر کے حکومتی انتظام میں درپیش چیلنجز میں دیکھیئے ہینگی، ایچ، 'سیکیورٹی سیکٹر کے حکومتی انتظام کو قابلِ فہم بناتے ہوئے'۔ (برلن/برنسوک، این جے: ایل آئی ٹی ناشر، ۲۰۰۳)۔

۷۔ بورن، ایچ، جانسن، ایل، لے، آئی، جاسوسوں کی نگرانی کون کر رہا ہے؟ خفیہ اداروں کی نگرانی رائج کرتے ہوئے (ڈلیس، وی۔ اے۔: پوٹومیک بکس، آئی این سی، ۲۰۰۵) میں لے، آئی، 'جاسوسوں کی زیادہ تر نگرانی کرتے ہوئے: تین عشروں کا تجربہ'۔

۸۔ بورن، ایچ، ای ٹی ایل، 'پارلیمانی نگرانی'، صفحہ ۲۱۔

۹۔ یورپی کونسل کی پارلیمانی اسمبلی، سفارشات ۱۴۰۲، پی این ٹی ۲۔

۱۰۔ ایضاً، پی این ٹی ۵۔

۱۱۔ بین الاقوامی معاہدہ برائے شہری اور سیاسی حقوق میں سراکوسا اصول برائے پابندی اور ضبطی (یو این دستاویزات، ای/سی این ۴/۱۹۸۵/۴، انیکس ۴) میں دیکھیے،

پر دستیاب ہے <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/siracusaprinciples.html>

للیچ، آر۔ بی۔، 'ایمرجنسی کی صورتحال میں پیرس کم از کم اصول برائے انسانی حقوق قواعد'، امریکی جنرل برائے بین الاقوامی قانون، جلد ۷۹ (۱۹۸۵)، صفحات ۱۰۷۲۔۱۰۸۱۔

۱۲۔ یورپی قرارداد برائے انسانی حقوق، دفعات ۶، ۸، ۹، ۱۰ اور ۱۱۔

۱۳۔ سلووینیا: دفاع پر قانون، ۲۸ دسمبر ۱۹۹۴، دفعات ۳۳۔۳۶؛ لتھوینیا کی قومی سلامتی کے بنیادی عناصر، ۱۹۹۶؛ ایسٹونیا: سیکیورٹی مجاز ادارے ایکٹ، ۲۰ دسمبر ۲۰۰۰ میں جاری ہوا؛ آر ایس اے: خفیہ ادارے ایکٹ، ۱۹۹۴۔

۱۴۔ یہی ایکٹ مواصلات خفیہ ادارے پر بھی لاگو ہوتا ہے، جی سی ایچ کیو۔

۱۵۔ مثال کے طور پر دیکھیئے، ہالینڈ، خفیہ اور حساس ادارے ایکٹ ۲۰۰۲، دفعہ ۷۔

۱۶۔ ہالینڈ کے اسی ایکٹ کی دفعہ ۵؛ جمہوریہ جنوبی افریقہ کا قومی حکمت عملی خفیہ ایکٹ ۱۹۹۴۔

۱۷۔ ہرمن اور ہیوٹ بمقابل یو کے (۱۹۹۲) ۱۱۴ ای ایچ آر آر ۶۵۷۔

۱۸۔ایضاً، پیرا۴۰۔

۱۹۔سواچاڈس بمقابل یونان، درخواست نمبر ۲۸۸۰۲/۹۵، (۱۹۹۹)۲۷ ای۔ایچ۔آر۔آر۔سی ڈی ۲۷۔

۲۰۔ وی اور دیگر بمقابل ہالینڈ، کمیشن رپورٹ، ۳ دسمبر ۱۹۹۱؛ مختلف نگرانی کی اشکال پر قانونی طور سے مجاز کسوٹی لاگو کرتے ہوئے میں بھی دیکھیے: میلون بمقابل یو کے (۱۹۸۴) ۷ ای۔ایچ۔آر۔آر ۱۴؛ خان بمقابل یو کے، ۱۲ مئی ۲۰۰۰، یورپین پی سی ٹی ایچ آر (۲۰۰۰) ۸ بی ایچ آر سی ۳۱۰؛ پی۔جی اور جے۔ ایچ۔ بمقابل یو کے، یورپین عدالت برائے انسانی حقوق، ۲۵ ستمبر ۲۰۰۱، ای سی ٹی ایچ آر، حصہ ۳۔

۲۱۔نمبر ۲۸۳۴۱/۹۵، ۴ مئی ۲۰۰۰۔ مزید دیکھیے لی اینڈر بمقابل سویڈن (۱۹۸۷) ۹ ای۔ایچ۔آر۔آر ۴۳۳، جس کے مطابق، قانون سے مطابقت رکھنے کے لئے لازمی ہے کہ نجی زندگی میں دخل اندازی قابلِ پیش بینی اور ایسے قانون کی رو سے ہو جو فرد کی پہنچ میں ہو۔ سیکیورٹی کی نگرانی کے ضمن میں اس سے یہ مراد نہیں تھا کہ درخواست دہندہ مکمل کاروائی کی پیشگوئی کر سکے (کیونکہ ایسا ہونے کی صورت میں دھوکہ دینا آسان ہو جائے گا)، بلکہ متعلقہ قانون کو مناسب طور پر واضح ہونا چاہیئے تا کہ طریق کار کی عمومی نشاندہی کر سکے، اور ایسا ہی تھا۔

۲۲۔ یہ طرزِ انداز ایسٹونیا میں اختیار کیا گیا (سیکیورٹی مجاز ادارے ایکٹ، پیرا ۳)۔

۲۳۔خفیہ اور حساس ادارے ایکٹ ۲۰۰۲، دفعات ۳۴تا۱۷۔

۲۴۔عالمی بنک، 'حکومتی انتظام: عالمی بنک کا تجربہ'، بورن ایچ۔ای ٹی ایل، 'پارلیمانی نگرانی'، صفحہ ۲۳۔

۲۵۔ضروری ہے کہ میگڈی مارٹینیز سولیمان، گورننس پریکٹس منیجر بیورو برائے ترقی پالیس یو این ڈی پی کا خصوصی ذکر کیا جائے، کہ انھوں نے عمدہ حکومتی انتظام کے اصولوں کے حوالے سے اپنی گرانقدر معلومات سے معاونت کی۔ اس اشاعت کے مقصد کے لئے فرہنگ ملاحظہ کیجیئے، جس میں خفیہ اداروں کی جوابدہی کے حوالے سے متعلقہ ترین تصورات کا انتخاب موجود ہے۔ دیگر تصورات کے لئے، (مثال کے طور پر) یو این ڈی پی کی فرہنگ ملاحظہ کیجیئے، جو کہ

<http://www.undp.org/bdp/pm/chapters/glossary.pdf> پر دستیاب ہے۔

۲۶۔ایضاً۔

۲۷۔لسٹ گارٹن، ایل، لے، آئی، 'اِن فرام دی کولڈ: قومی سلامتی اور پارلیمانی جمہوریت'، (آکسفورڈ: آکسفورڈ یونیورسٹی پریس، ۱۹۹۴)، ابواب ۱۵ اور ۱۶، جن میں احتساب کے موضوع کا مکمل احاطہ کیا گیا ہے۔

حصہ دوم

ادارہ (ایجنسی)

باب ۴

منشور کی تعریف

خفیہ اور حساس اداروں کے احتساب کا ایک کلیدی عنصر یہ ہے کہ انکے کردار اور سرگرمیوں کی حدود کا واضح انداز میں تعین کیا جائے۔ اس امر پر زور دینا، مقنّنہ کی ذمہ داری ہونی چاہیئے کہ خفیہ اور حساس اداروں کے لائحہ عمل کا تعین کرنا پارلیمان کی ذمہ داری ہے اور یہ کہ، اس ذمہ داری کو قانون سازوں کے علم میں لائے بنا، تبدیل نہیں کیا جانا چاہیئے۔ اس امر سے خصوصاً عبوری دور سے گزرتے ممالک میں، خفیہ اداروں کے حکومتی ناجائز استعمال کو روکنے میں مدد مل سکتی ہے۔ ان اداروں کو اکثر حالات میں تفویض کردہ خصوصی اختیارات کی وجہ سے بھی، ایک قانونی بنیاد کی موجودگی ضروری ہوتی ہے۔

ایک اور اہم امر یہ ہے کہ خفیہ اور حساس ادارے، دیگر اداروں، (مثلاً قانون نافذ کرنے والے اداروں) سے مختلف ہوتے ہیں اور ایک قانونی منشور، اس تفریق کو واضح کرنے میں مددگار ثابت ہوسکتا ہے۔ تاہم، ایسا نہ کرنے کی صورت میں، احتساب کا تصور غیر واضح اور مبہم ہی رہے گا اور اس خدشے میں اضافے کا باعث ہوگا کہ خفیہ اور حساس اداروں کے خصوصی اختیارات، حکومت کو لاحق کسی نمایاں خطرے کے بغیر ہی عام حالات میں بھی استعمال ہونا نہ شروع ہو جائیں۔

ملکی سلامتی کو لاحق سنگین خطرات اور مجرمانہ کاروائیوں میں تفریق مشکل ہے، لیکن ایسا کرنا انتہائی ضروری ہے۔ دہشت گردی اور کسی دوسرے ملک یا ادارے کی جاسوسی، مجرمانہ معاملات ہیں جو جمہوری عمل کے لئے نقصان دہ (حتیٰ کہ براہ راست تردید بھی کرتے ہیں) ثابت ہوتے ہیں اور اسکے ساتھ ساتھ، یہ ملک اور اسکے کلیدی اداروں کی سالمیت کے لئے بھی خطرہ ہوتے ہیں۔ تاہم، منظّم جرائم مختلف ہوتے ہیں۔ یورپی کونسل نے اس کی تعریف کچھ یوں کی ہے:

''منظّم جرائم سے مراد یہ ہے: تین یا اس سے زیادہ افراد پر مشتمل گروہ کی جانب سے کی جانے والی ایک ایسی غیر قانونی کاروائی، جو ایک لمبے عرصے پر محیط ہو اور جو ایک باقاعدہ منصوبے کے تحت، سنگین جرائم کا ارتکاب کرنے کے عزائم رکھتی ہو اور جس میں، براہ راست یا بالواسطہ، کوئی مالیاتی یا دیگر مالی فوائد حاصل کرنے کی غرض سے دھمکی، طاقت، بدعنوانی، یا دیگر ذرائع کا استعمال کیا جائے۔۲''

بہت سارے ممالک کے لئے منظّم جرائم (اور انکے ساتھ ساتھ، ممنوعہ ادویات اور افراد کی غیر قانونی تجارت بھی)، اہم اقتصادی اور سماجی برائیاں ہیں، تاہم، یہ حکومتی مشینری کے استحکام یا بقا کے لئے خطرہ نہیں۔ چند ممالک میں (خصوصاً عبوری جمہوریتوں میں)، یہ مسائل اس سطح پر بھی پہنچ سکتے ہیں اور چنانچہ، ان کو 'قومی سلامتی' کے لئے خطرات گرداننا حق بجانب ہوگا۔۳ زیادہ تر حالات میں، منظّم جرائم ایک خاص پیمانے سے پرکھے جاتے ہیں، لمبی مدت اور سازشی ڈھانچا انکو 'عام' مجرمانہ کاروائیوں سے الگ ضرور کرتے ہیں، لیکن اس سطح پر نہیں پہنچاتے جہاں انکی تفتیش یا سدِ باب کرنے کے لئے خفیہ اور حساس اداروں کی خدمات حاصل کرنا جائز سمجھا جائے۔ کبھی کبھی منظّم جرائم اور دہشت گردی میں نمایاں باہم ربط پایا جاسکتا ہے، لیکن ایسا ہر معاملے میں فرض کر لینا صحیح نہیں۔ نتیجتاً، کچھ ممالک میں، خفیہ اور حساس ادارے، منظّم جرائم کی تفتیش کی اولاً ذمہ داری نہیں لیتے، پھر بھی انکو قانون نافذ کرنے والے اداروں کی معاونت کا اختیار دے دیا جاتا ہے۔۴

باکس ٦

یورپی عدالت برائے انسانی حقوق اور 'قومی سلامتی'

عدالت کے مقدماتی قانون کی بنیاد پر، مندرجہ ذیل سرگرمیاں، دیگر کے ساتھ، قومی سلامتی کو خطرہ سمجھی جاسکتی ہیں:

- جاسوسی (مثال کے طور پر کلاس بمقابل وفاقی جمہوریہ جرمنی فیصلہ، ٦ ستمبر ١٩٧٨، پیراگراف ٤٨)؛
- دہشت گردی (ایضاً)؛
- دہشت گردی کی ترغیب / یا منظوری (زانا فیصلہ، ١٩ دسمبر ١٩٩٧، پیراگراف ٤٨ تا ٥٠)؛
- پارلیمانی جمہوریت کی تخریب کاری (لی اینڈر فیصلہ، ٢٦ مارچ ١٩٨٧، پیراگراف ٥٩)؛
- علیحدگی پسند یا انتہا پسند تنظیمیں جو طاقت کے استعمال یا غیر جمہوری ذرائع سے ملک کی سلامتی یا تنظیم کو خطرہ لاحق کرتی ہوں (ترکی کی متحدہ کمیونسٹ جماعت اور دیگر کے مقدمے کا فیصلہ، ٣٠ جنوری ١٩٩٨، پیراگراف ٣٩ تا ٤١)؛
- فوج کے ملازمین کو بددلی پر اُکسانا (درخواست نمبر ٥٠/٧٥ ٧٠ اریوسمتھ بمقابل یو کے یورپی کمیشن کی رپورٹ برائے انسانی حقوق، ١٢ دسمبر ١٩٧٨ کو منظور کی گئی)

ماخذ: ای سی ایچ آر کیس لاء

کسی بھی حال میں، بہتر ہے کہ مفصل قانون سازی کے ذریعے قومی سلامتی کے مختلف پہلوؤں کو واضح کر لیا جائے، بجائے اسکے کہ غیر واضح اصطلاحات، (جیسے کہ 'قومی سلامتی کا دفاع یا تحفظ)، کے استعمال سے خفیہ اور حساس اداروں کے منشور کو بے لاگ چھوڑ دیا جائے۔ قومی سلامتی کے تصور کو یقینی شکل دینے کی اہمیت دو مثالوں سے واضح کی گئی ہے پہلی، جو کہ ایک محترم بین الاقوامی ثالث کے مقدماتی قانون سے لی گئی ہے (یورپی عدالت برائے انسانی حقوق، باکس ٦ دیکھیئے)، اور دوسری جو کہ بوسنیا اور ہرزگووینا میں اپنائے گئے ایک حالیہ قانون سے لی گئی ہے (باکس ٧ دیکھیئے)۔

مزید برآں، ماہرینِ یورپی کونسل کی رپورٹ سے استفادہ کرنا بھی سودمند ہے۔ اس رپورٹ کے مطابق، 'دیگر معاملات جنھیں قومی سلامتی کے لئے خطرہ گردانا جاسکتا ہے، یہ ہیں: (الف) ملک کی اقتصادی خوشحالی کو درپیش خارجی خطرات، (ب) ایسے پیمانے پر غیر قانونی طور پر زرِ مروجہ ملک سے باہر بھیجنا جس سے ملک کے بنکنگ یا مالیاتی نظام کو نقصان پہنچنے کا احتمال ہو، (ج) ملکی دفاع، خارجی معاملات، (یا دیگر ایسے معاملات جن سے ملک کے اہم مفادات کو نقصان پہنچنے کا خدشہ ہو) سے متعلق الیکٹرانک ڈیٹا میں دخل اندازی اور (د) ایسے پیمانے پر منظّم جرائم جن سے مفادِ عامہ یا عوام کی سلامتی، (یا اسکے ایک قابلِ ذکر حصے) کے متاثر ہونے کا خدشہ ہو۔'٥

بوسنیا اور ہرزگووینیا کا قانون، 'قومی سلامتی' کی ایک دستاویزی قانونی تعریف کے فوائد کی نشاندہی کرتا ہے۔ اولاً، اس سے ارکانِ پارلیمان کو قومی سلامتی کے اہم مفادات پر بحث میں شامل ہونے کا موقع ملتا ہے۔ اکثر اوقات ایسی مباحث بہت تنویری ہوتی ہیں اور قانون کے معیار میں اضافہ کرنے میں معاون ثابت ہوتی ہیں۔ دوسری طرف، ایسی تعریف سے قانونی طور سے وضع کئے گئے قومی

سلامتی کے مفادات کے حصول کے لئے خفیہ اداروں کی کارگزاریوں کو بھی قانونی جواز فراہم ہوگا۔ پس، ایک ایسا قانون، جو واضح طور پر قومی سلامتی کی تعریف کرتا ہو، ایک قوم کو اسکے خفیہ اداروں کی جانب سے اختیارات کو سیاسی نوعیت دینے، یا انکے عمودی ناجائز استعمال سے تحفظ دلانے میں، معاون ثابت ہوتا ہے۔

خفیہ اداروں کے منشور سے متعلق دوسرا اہم نکتہ، ان کے اختیارات کی حدود کے تعین، اور مختلف سطحوں پر عمل گزاری کا ہوتا ہے۔اس ضمن میں، چار نمایاں طور سے متغیرہ عناصر کو واضح کیا جا سکتا ہے: داخلی (ملکی/ریاستی) ادارے، خارجی (بیرونی) ادارے، صرف معلومات اکٹھا کرنے اور انکے تجزیئے سے متعلق ہوں اور وہ اختیارات جو اداروں کو داخلی یا خارجی خطرات کا توڑ کرنے کی اجازت دیتے ہوں۔ پہلے دو عناصر کے ضمن میں عمومی طور سے، خارجی منشور رکھنے والے اداروں کو 'خفیہ ادارے' اور داخلی منشور رکھنے والے اداروں کو 'سیکیورٹی (حساس) ادارے' کہا جاتا ہے۔

'خفیہ' اور 'حساس' دونوں اداروں کا منشور زیادہ تر اختیارات کا حامل بھی بنایا جا سکتا ہے اور اسے محض معلومات کے اکٹھا کرنے اور انکا تجزیئے تک بھی محدود رکھا جا سکتا ہے۔ان دونوں عناصر کے تناظر میں، مختلف ریاستوں میں مختلف نوعیت کی آئینی اشکال موجود ہیں:

الف۔ خفیہ اور سیکیورٹی (داخلی اور خارجی دونوں) نوعیت کی کاروائیوں کے لئے واحد ادارہ، مثال کے طور پر بوسنیا اور ہرزگووینا، ہالینڈ، سپین اور ترکی۔

ب۔ داخلی اور خارجی خفیہ اور سیکیورٹی کے لئے علیحدہ ادارے، جو مشترکہ طور پر کام کرنے کے علاوہ علیحدہ اختیاراتی حدود بھی رکھتے ہیں، مثال کے طور پر برطانیہ، پولینڈ، ہنگری اور جرمنی۔

ج۔ایک داخلی سیکیورٹی (حساس) ادارہ، لیکن کسی بھی حقیقی خارجی خفیہ ادارے کی عدم موجودگی، مثال کے طور پر کینیڈا۔

باکس ۷

قومی سلامتی کی ایک قانونی تعریف (بوسنیا اور ہرزگووینا)

اس قانون کے مقصد کے طور پر، 'بوسنیا اور ہرزگووینا کی سلامتی کو خطرات' بوسنیا اور ہرزگووینا کی آزادی وحاکمیت، علاقائی سالمیت، آئینی حیثیت، اور بنیادی اقتصادی استحکام کے لئے خطرات سمجھے جائیں گے، اوراس کے ساتھ ساتھ، عالمی سلامتی کو درپیش وہ خطرات بھی جو بوسنیا اور ہرگووینا کے لئے نقصان دہ ہیں، بشمول:

ا. دہشت گردی، بشمول بین الاقوامی دہشت گردی؛

۲. بوسنیا اور ہرزگووینا کے خلاف جاسوسی، یا جو دیگر پہلوؤں سے بوسنیا اور ہرزگووینا کی سامتی کے لئے نقصان دہ ہو؛

۳. بوسنیا اور ہرزگووینا کے بنیادی قومی ڈھانچے کو سبوتاژ کرنے کی سازش، یا جو دیگر پہلوؤں سے بوسنیا اور ہرزگووینا کے لئے نقصان دہ ہو؛

۴. بوسنیا اور ہرزگووینا کے خلاف منظّم جرم، یا جو دیگر پہلوؤں سے بوسنیا اور ہرزگووینا کی سلامتی کے لئے نقصان دہ ہو؛

۵. ممنوعہ ادویات، اسلحے اور افراد کی غیر قانونی تجارت جو بوسنیا اور ہرزگووینا کے خلاف ہو یا دیگر پہلوؤں سے بوسنیا اور ہرزگووینا کی سلامتی کے لئے نقصان دہ ہو؛

٦. بڑے پیمانے پر تباہی پھیلانے والے ہتھیاروں (یا انکے ترکیبی اجزا اور وہ آلہ جات اور عناصر جو انکی پیداوار میں استعمال ہوتے ہیں) کا بین الاقوامی سطح پر غیر قانونی پھیلاو؛

۷. بین الاقوامی سطح پر کنٹرول کئے جانے والی اشیاء اور ٹیکنالوجی کی غیر قانونی تجارت؛

۸. بین الاقوامی انسان دوست قانون کے تحت قابلِ تعزیر عمل؛ اور بوسنیا اور ہرزگووینا کے اندر موجود کسی بھی علاقائی یا نسلی یا مذہبی گروہ کے خلاف پُرتشدد یا دھمکی آمیز منظّم کاروائی۔

ماخذ: دفعہ ۵، بوسنیا اور ہرزگووینا کے خفیہ اور حساس اداروں کی بابت قانون ۲۰۰۴۔

اس ضمن میں مناسب ہوگا کہ وفاقی ریاستوں (جیسے کہ ریاست ہائے متحدہ امریکہ اور جرمنی) میں خفیہ اداروں کی خاص صورتحال پر بھی بات کی جائے۔ اپنے وفاقی ڈھانچے کی وجہ سے، جرمنی کی ۱٦ ریاستوں (بنڈسلینڈر) میں سے ہر ایک ریاست، اپنا علیحدہ خفیہ ادارہ (لینڈلیس آمٹ فیور فر فاسنگشٹز) رکھتی ہے، جو آپس میں، اور وفاقی خفیہ ادارے، (بنڈس آمٹ فیور فر فاسنگشٹز) کے ساتھ باہمی تعاون سے کام کرتے ہیں۔ عمومی طور پر یہ تاثر صحیح ہے کہ جتنے زیادہ خفیہ ادارے ہوں گے، نگرانی کے عمل میں دراڑ پڑنے کا خطرہ زیادہ ہوگا۔

جہاں ایک خفیہ ادارے کو خارجی طور پر کام کرنے کے اختیارات حاصل ہیں، وہاں عام طور پر، ریاست کے اپنے شہریوں کی حیثیت کے حوالے سے احتیاطی تدابیر پائی جاتی ہیں (مثال کے طور پر، آسٹریلین خفیہ ادارے اور دفاعی مواصلاتی ڈائریکٹوریٹ پر لاگو قوانین دیکھیئے)۔٦ خفیہ اداروں کو حاصل اختیارات اور انکا استعمال، ایک علیحدہ بحث کے متقاضی ہیں (باب ٦ دیکھیئے)۔

سیاسی غیر جانبداری کا استحکام

سابق آمرانہ معاشروں میں عموماً خفیہ اداروں کے متعلق آمرانہ دور میں اقتدار کے تحفظ کے لئے اپنی ہی عوام کی بغاوت اور سیاسی مخالفت کو کچلنے کے لئے بے لاگ اختیارات اور طاقت کی گہری یادیں وابسطہ ہوتی ہیں۔ ایسی حکومتوں نے سیاسی مخالفت، کسی بھی قسم کے مظاہرے، مزدور رہنماؤں، ذرائع ابلاغ، سیاسی جماعتوں اور دیگر شہری سماجی اداروں کو دبانے اور راستے سے ہٹانے کیلئے ان اداروں کا بے دریغ استعمال کیا۔ اس عمل میں ان طاقتوں نے شہریوں کی روزمرہ اور سیاسی زندگیوں کو بے پناہ متاثر کیا۔ جمہوری دور کے آنے کے بعد نئے رہنما، ان اداروں کے اختیارات اور منشور محدود کرنے اور انکی سیاسی غیر جانبداری کو یقینی بنانے کے لئے پُرعزم تھے۔ ارجنٹینا کے قومی خفیہ ادارے کے قانون ۲۰۰۱ اسکی ایک واضح مثال ہے۔ اس قانون میں دیگر پہلوؤں کے ساتھ حکومتی عہدیداروں کی طرف سے اپنے سیاسی حریفوں کے خلاف اداروں کا استعمال روکنے کے لئے دفاعی تدابیر شامل ہیں (باکس ۸ دیکھیئے)۔

باکس ۸

حکومتی عہدیداروں کی جانب سے اپنے داخلی سیاسی حریفوں کے خلاف خفیہ اداروں کا استعمال روکنے کی دفاعی تدابیر (ارجنٹینا)

کوئی بھی خفیہ ادارہ:

۱۔ انسدادی کاروائی نہیں کرے گا، جبری اختیارات کا حامل نہ ہوگا، کسی قانونی مقدمے کی شرط کے تحت یا قانون کی مجازیت کے بغیر پولیس کی ذمہ داریاں انجام دینے یا جرائم کی تفتیش کرنے کا مجاز نہیں ہوگا۔

۲۔ افراد کی نسل، مذہب، ذاتی افعال اور سیاسی نظریات کی بنا پر یا کسی سماجی، یونین، گروہی، تعاون، معاونت، ثقافتی یا مزدور اداروں میں شمولیت یا کسی بھی شعبے میں قانونی سرگرمیوں کی وجہ سے، انکے متعلق معلومات اکٹھی کرنے یا اسکا ریکارڈ رکھنے کا مجاز نہیں ہوگا۔

۳۔ ملک کی آئینی، سیاسی، فوجی، پولیس، سماجی اور اقتصادی صورتحال، خارجہ پالیسیوں اور قانونی طور پر تشکیل دی گئیں سیاسی جماعتوں پر اثر انداز ہونے کی کوشش نہیں کرے گا اور نہ ہی عوامی سوچ، افراد، ذرائع ابلاغ یا کسی بھی قسم کی تنظیموں پر اثر انداز ہوگا۔

ماخذ: دفعہ۴، قومی خفیہ قانون نمبر ۲۵۵۲۰ (ارجنٹینا)

بہترین طریق عمل

- خفیہ اداروں کی ذمہ داری کی مکمل تعریف وتشریح لازمی ہے اور ان اداروں کے اختیارات کو بھی کاملاً واضح اور صریح ہونے کے ساتھ ساتھ محض ان معاملات سے متعلق ہونا چاہیئے جو ملکی سلامتی اور شہری سماج کے لئے سنگین خطرات کے حامل ہوں۔
- قومی سلامتی اور شہری سماج کو درپیش خطرات کو قانون میں مکمل صراحت کے ساتھ واضح کرنا ضروری ہے۔
- خفیہ اور حساس اداروں کے اختیارات کی حدود کا تعین واضح ہونا چاہیئے اور اگر ان حدود سے باہر کام کرنے کے ضمن میں ان کو کوئی

خصوصی اختیارات تفویض کئے جاتے ہیں تو انکے ساتھ حفظِ ماتقدم کے طور پر اقدامات موجود ہونے چاہیئں۔

- خفیہ اداروں کے منشور کے دائرہ کار میں انکی ذمہ داریوں اور اختیارات کا تعین قانونی طور پر واضح اور پارلیمان سے منظور شدہ ہونا لازمی ہے۔
- خصوصاً، ایسے ممالک کے حوالے سے جہاں سابق دور میں آمرانہ نظام رائج رہا ہو، داخلی سیاسی حریفوں کے خلاف، خفیہ اور حساس اداروں کے غلط استعمال کی روک تھام کے لئے قانونی اور ادارہ جاتی دفاعی اقدامات کی موجودگی اہم ہے۔

باب ۵

ڈائریکٹر کی تعیناتی

خفیہ اور حساس اداروں کے ضمن میں کی جانے والی قانون سازی کا ایک اہم پہلو، ڈائریکٹر کی تعیناتی ہے۔ اس عہدے کے امیدوار شخص کی ذات میں قائدانہ صلاحیت، کردار کی مضبوطی اور سوچ کی آزادی جیسے اوصاف ہونے ضروری ہیں۔ یہ لازماً ایک اعلیٰ عہدہ ہوگا اور اسکی تعیناتی کے عمل کو بجا طور اس عہدے کے مقام کا آئینہ دار ہونا ضروری ہے۔ ترجیحاً، اس عہدے کی تعیناتی انتظامیہ کے ارکان (صدر، یا ایک مخلوط نظام میں وزیرِاعظم) کو مشاورت کے بعد کرنی چاہیئے۔

کم سے کم سطح پر یہ امر لازمی ہے کہ اس تعیناتی کو انتظامیہ کے دائرہ کار کے باہر پرکھا جا سکے۔ تاہم، اعلیٰ سرکاری عہدوں کے حوالے سے مختلف آئینی روایات موجود ہیں۔ کچھ ممالک میں (مثال کے طور پر برطانیہ میں) اس اختیار کے غلط استعمال کو روکنے کے اقدامات جیسی روایات شامل ہیں اور انکے توڑے جانے کی صورت میں، سیاسی تنقید اور خودمختار عہدیداروں کی جانب سے ممکنہ اعتراضات کا سامنا کرنا پڑتا ہے۔ دیگر کچھ ممالک میں، اس حوالے سے ایک رسمی توثیقی یا مشاورتی کاروائی عام معمول ہے، جس سے مقنّنہ کسی تعیناتی معاملے کو ویٹو یا اس پر اپنی رائے کا اظہار کر سکتی ہے۔

اس کو بطور ایک آئینی ضرورت احاطہ تحریر میں بھی لایا جا سکتا ہے یا تو سرکاری عہدوں کی تعیناتی پارلیمان سے منظور کروانی لازمی ہے یا پھر متبادل صورت کے طور پر پارلیمان کو ایسی تعیناتیوں کے خلاف ویٹو کا استعمال کرتے ہوئے ان کو روکنے کا حق حاصل ہوگا (مثلاً امریکی آئین کے تحت وفاقی عہدیداروں اور ججوں کی تعیناتی کے لئے کانگریسی تصدیق لازمی ہے)۔ یہ امر قابلِ غور ہے کہ اگرچہ کسی نامزد امیدوار کے خلاف پارلیمانی فیصلہ ویٹو ووٹ کے جیسی 'آئینی یا قانونی حیثیت' کا حامل نہ ہوگا پھر بھی اکثر اوقات امر واقعی گردانا جائے گا۔ دیگر قابلِ غور طریق کار بیلجیئم، آسٹریلیا اور ہنگری میں دیکھے جا سکتے ہیں۔ بیلجیئم میں ڈائریکٹر جنرل کے لئے ذمہ داری سنبھالنے سے قبل خفیہ اور حساس اداروں کی نگرانی کی قائمہ کمیٹی کے چیئرمین کے سامنے حلف اُٹھانا لازمی ہے۔ے آسٹریلیا میں مذکورہ تعیناتی سے قبل وزیرِاعظم، ایوانِ نمائندگان میں قائدِ حزبِ اختلاف (باکس ۹ دیکھیئے) سے مشاورت کا پابند ہے۔

اس شرط کا بنیادی مقصد ڈائریکٹر کی تعیناتی کے لئے وسیع تر سیاسی حمایت حاصل کرنا ہے۔ طریقہ عمل کچھ بھی ہو، ان تمام طریق کار میں یہ قدر مشترک ہے کہ اس کا آغاز حکومت کی جانب سے ہوتا ہے کیونکہ اس عہدے کی نامزدگی پر حکومت کا استحقاق ہے، جبکہ اسکی جانچ پڑتال کی ذمہ داری پارلیمان کی ہوتی ہے۔ جانچ پڑتال کی اس ذمہ داری کی وجہ سے اولاً، ناموزوں امیدوار کی نامزدگی روکی کی جا سکتی ہے اور کسی قسم کے سیاسی اختلاف سے بچنے اور ایک وسیع تر دو جماعتی روش کو یقینی بنانے کی غرض سے حکومت، دوسرے متعلقہ سیاسی کرداروں سے تبادلہ خیالات اور بعض اوقات لین دین کا معاملہ بھی کر سکتی ہے۔

باکس ۹
ڈائریکٹر کی تعیناتی میں پارلیمان کا کردار (آسٹریلیا)

'(...) اس سے قبل کہ گورنر جنرل (سربراہِ مملکت) کے سامنے ڈائریکٹر جنرل کے عہدے کے لئے کوئی نام تجویز کیا جائے، وزیراعظم کے لئے ایوانِ نمائندگان میں قائدِ حزبِ اختلاف سے مشاورت لازمی ہے۔

ماخذ: خفیہ ادارے ایکٹ ۲۰۰۱ (سی ٹی ایچ) حصہ ۳، سیکشن ۱۷ (۳)

اس امر کے پیشِ نظر کہ ڈائریکٹر کی تعیناتی میں انتظامیہ کا عمل دخل ہوتا ہے، ہنگری کا قانون قابلِ ذکر ہے (باکس ۱۰ دیکھیئے) کیونکہ اس میں وزیراعظم اور متعلقہ وزیر دونوں کا ذکر کیا گیا ہے۔ اس قانون میں ڈائریکٹر کی تعیناتی کے ضمن میں کابینہ کے وزراء کی تعداد بڑھاتے ہوئے سیاسی فیصلہ سازوں کے درمیان وسیع تر سیاسی اتفاق رائے حاصل کرنے کی کوشش کی گئی ہے۔

باکس ۱۰
ڈائریکٹر کی تعیناتی میں انتظامیہ کا کردار (ہنگری)

حصہ ۲،۱۱

اپنی اہلیت کو بروئے کار لاتے ہوئے، وزیر (...)
ا) ڈائریکٹر کے تعیناتی اور سبکدوشی کے لئے وزیراعظم کے سامنے سفارشات پیش کرے گا۔
ماخذ: قومی سلامتی اداروں پر ہنگری کا قانون، ایکٹ سی ایکس ایکس وی ۱۹۹۵

تعیناتی کے عمل کے علاوہ یہ بھی اہم ہے کہ ڈائریکٹر پر نامناسب دباؤ اور اختیارات کے غلط استعمال کے حوالے سے تحفظ کے اقدامات بھی وضع کئے جائیں۔ اس ضمن میں ذیل میں دی گئی پولینڈ کی ایک قانونی مثال (باکس ۱۱ دیکھیئے) سے یہ واضح ہوتا ہے کہ عمومی طور پر ڈائریکٹر کی معیادِ عہدہ (بشمول غلط کاری کے سبب برطرفی) کی وضاحت کی جاتی ہے۔

باکس ۱۱

وہ امور جن کی بنا پر ادارے کے سربراہ کو برطرف کیا جا سکتا ہے (پولینڈ)

دفعہ ۱۶

ادارے کے سربراہ کو ان وجوہ کی بنا پر برطرف کیا جا سکتا ہے:

مذکورہ عہدے سے ڈائریکٹر کا مستعفی ہو جانا، پولینڈ کی شہریت ترک کر دینا یا کسی اور ملک کی شہریت اختیار کر لینا، کسی مال گزاری کے معاملے کی خلاف ورزی یا سرزد ہوئے کسی جرم کی بنا پر عدالتی فیصلے کی رو سے سزاوار قرار دینے پر، عہدے کو برقرار رکھنے کے لئے لازمی مطابقت یا میلان کھو دینے پر، کسی ایسی بیماری کی وجہ سے، جو تین ماہ سے زیادہ عرصہ برقرار رہے، اپنی ذمہ داریوں کی بجا آوری میں ناکامی کی بنا پر۔

ماخذ: خارجی خفیہ ادارہ اور داخلی حساس ادارہ ایکٹ، وارسا، ۲۴ مئی ۲۰۰۲۔

بہترین طریق عمل

- خفیہ یا کسی حساس ادارے کے سربراہ کی تعیناتی کے عمل (بشمول عہدے کے لئے کوئی بھی کم سے کم شرائطِ اہلیت یا نااہلیت) کی ذمہ داری قانون سازی کے ذریعے پوری کی جانی چاہیئے؛
- عہدے کو انتظامیہ کے دائرہ اختیار سے باہر جانچ پڑتال کے لئے ترجیحاً پارلیمان تک قابلِ رسائی ہونا چاہیئے۔
- ڈائریکٹر کی تعیناتی میں پارلیمان میں موجود حزبِ اختلاف کو بھی ترجیحی بنیادوں پر شامل ہونا چاہیئے؛
- قانون سازی میں ڈائریکٹر پر نامناسب دباؤ اور اختیارات کے غلط استعمال کے خلاف تحفظ کے اقدامات (مثلاً معیادِ عہدے کا تحفظ، بشمول غلط کاری کی بنا پر برطرفی کی وضاحت) شامل ہونے چاہیئں؛
- تعیناتی اور برطرفی کی شرائط کی واضح قانونی تشریح ہونی چاہیئے؛
- ڈائریکٹر کی تعیناتی میں ترجیحاً کابینہ کے ایک سے زائد رکن کو شامل ہونا چاہیئے مثلاً ملک کا سربراہ/وزیراعظم اور کابینہ کا متعلقہ وزیر۔

باب ٦

خصوصی اختیارات کے استعمال کی مجازیت

کچھ خفیہ اداروں کی واحد ذمہ داری معلومات کی آگاہی اور تجزیہ ہوتی ہے مثال کے طور پر ادارہ برائے قومی تجزیات (آسٹریلیا)، معلوماتی بورڈ (ایسٹونیا) یا خفیہ اداروں کی مشترکہ کمیٹی (برطانیہ)۔ تاہم، جہاں یہ ادارے فعال تر طور سے معلومات اکٹھی کرنے کے ذمہ دار ہوتے ہیں، انکو عموماً خصوصی اختیارات تفویض کئے جاتے ہیں اور ایسا تب مزید ضروری ہو جاتا ہے جب ان اداروں کی ذمہ داریوں میں سلامتی کو درپیش خطرات سے نمٹنا یا انکا راستہ روکنا، معلومات کا تندہی سے اکٹھا کرنا یا قومی سلامتی کی مد میں قانون کا نفاذ شامل ہوں۔ اس لئے 'خصوصی اختیارات' سے مراد خفیہ اور حساس اداروں کو تفویض کردہ وہ اضافی اختیارات ہیں جو براہ راست شہری آزادیوں پر اثر انداز ہوں (باکس ۱۲ دیکھیئے)۔

باکس ۱۲

داخلی خفیہ اور حساس اداروں کے خصوصی اختیارات

معلومات کے حصول کا تقاضا ہوسکتا ہے کہ خفیہ اداروں کو ایسے خصوصی اختیارات تفویض کئے جائیں جو انسانی حقوق اور خصوصاً نجی آزادی کے حق کو محدود کرنے کے مجاز ہوں۔ اس ضمن میں ذیل میں دیئے گئے خصوصی اختیارات امتیاز کئے جا سکتے ہیں:

١. نگرانی کرنا اور معلومات ریکارڈ کرنے کے ساتھ ساتھ انکا سراغ لگانا۔
٢. احاطہ بند مقامات یا مقفل اشیاء کی تلاشی لینا؛
٣. ارسال کنندہ یا مکتوب الیہ کی اجازت کے بغیر خطوط یا ترسیل مال کو کھولنا؛
٤. ڈیٹا بیس میں خفیہ طور سے داخل ہو کر اس کو نقل یا تباہ کرنے کے لئے نقلی یا چوری کی ہوئی شناخت، چابیاں، خاص سافٹ ویئر یا مواصلات کا استعمال کرنا؛
٥. اندرونِ ملک یا باہر سے گفتگو، ٹیلیفون، دیگر ڈیٹا کے تبادلے یا حرکت کو ٹیپ، موصول، ریکارڈ اور اسکی نگرانی کرنا؛
٦. عوامی مواصلاتی اداروں اور عوامی مواصلاتی سہولیات مہیا کرنے والوں سے ان سہولیات کو استعمال کرنے والوں کی شناخت کے حوالے سے یا ان سہولیات کے ذریعے، زمانہ حال، ماضی یا مستقبل میں ہونے والے مواصلاتی ابلاغ کے بارے میں معلومات حاصل کرنے کے لئے رابطہ کرنا؛
٧. نگرانی کے حوالے سے تمام مقامات تک رسائی رکھنا۔

ماخذ: رچرڈ بیسٹ، 'کانگریس کے لئے خفیہ کے معاملات'، کانگریسی تحقیقاتی ادارہ، ۱۲ ستمبر ۲۰۰۱، واشنگٹن ڈی سی۔

عموماً ان اداروں کو پولیس یا دیگر قانون نافذ کرنے والے اداروں سے زیادہ اختیارات دیئے جاتے ہیں کیونکہ قومی سلامتی کو درپیش خطرات، عام جرائم سے سنگین تر نوعیت کے شمار کئے جاتے ہیں۔

ہم نے یہاں قطعی طور پر موزوں اختیارات کی تعریف (یا انکو محدود کرنے) کی کوشش نہیں کی البتہ کم سے کم سطح پر نا قابلِ ضبط حقوق کے تحفظ سے متعلق اصول وقوانین کا احترام ہر حال میں لازم ہے، چاہے قومی سلامتی کو کتنا ہی سنگین خطرہ لاحق ہو ؛ مثلاً ریاست کی جانب سے سرکاری عہدیداروں کو خصوصی اختیارات کی مد میں، قتل یا تشدد جیسے انتہائی اقدام کی کسی بھی حال میں اجازت نہیں دی جاسکتی۔

۹/۱۱ کے بعد یورپی یونین نے اس امر کی ضرورت محسوس کی کہ ایسے کم سے کم اصولوں اور قوانین کی ایک فہرست مرتب کی جائے جو بین الاقوامی دہشت گردی کے خلاف جنگ میں استعمال ہونے والے خصوصی اختیارات پر لاگو ہوسکیں۔ (باکس ۱۳ دیکھیئے)۔

باکس ۱۳

یورپی کونسل کی وزراء کمیٹی کی انسانی حقوق اور دہشت گردی کے خلاف جنگ پر منتخب ہدایات ۲۰۰۲

۲۔ جبری طاقت کے استعمال کی ممانعت: ریاستوں کی جانب سے دہشت گردی کے خلاف جنگ کی مد میں اُٹھائے گئے تمام اقدامات پر انسانی حقوق اور قانون کی حکمرانی کے اصول کا احترام لازم ہے جبکہ ان کی آڑ میں کسی بھی قسم کی پُرتشدد یا نسلی یا امتیازی کارروائی نہیں کی جائے گی اور ان قوانین کی موزوں نگرانی لازمی کی جائے گی۔

۳۔ دہشت گردی کے خلاف اقدامات کا قانونی جواز: ا. ریاستوں کی جانب سے دہشت گردی کے خلاف اُٹھائے گئے تمام اقدامات قانون کے مطابق ہونے چاہیئں ۔۲. کسی انسانی حقوق کی بندش کی صورت میں ان پابندیوں کی صریح وضاحت لازمی ہے اور جس مقصد کے تحت یہ پابندیاں لگائی جارہی ہوں، اس کے ساتھ انکی مطابقت ہونا لازمی ہے۔

۴۔ تشدد کی مکمل ممانعت: تشدد یا غیر انسانی یا ذلت آمیز رویئے یا سزا کی تمام حالات میں اور خاص طور سے زیرِحراست، زیرِتفتیش رکھے گئے افراد پر یا دہشت گردی کے کسی مقدمے کے ملزم یا مجرم پر (اس پر لگائے گئے یا ثابت ہوئے الزام کی نوعیت سے قطع نظر) مکمل ممانعت ہے۔

۵۔ قومی سلامتی کے کسی بھی مجاز ادارے کی جانب سے نجی معلامات کا اکٹھا اور مرتب کرنا: دہشت گردی کے خلاف جنگ کے تناظر میں قومی سلامتی کے کسی بھی مجاز ادارے کی جانب سے نجی معلومات کا حصول یا ترتیب، نجی آزادی کے حق میں مداخلت کرسکتی ہے، تاہم ایسی صورت میں لازم ہے کہ حصولِ معلومات اور ترتیب کا یہ عمل خاص طور سے: (۱) داخلی قانون کے عین مطابق ہو؛ (۲) اس مقصد سے مطابقت رکھتا ہو جس کے تحت ان پر کارروائی کی جارہی ہو؛ (۳) کسی خودمختار خارجی ادارے کے زیرِنگرانی ہو۔

۶۔ نجی آزادی میں مداخلت کے زمرے میں آنے والے اقدامات: ا. دہشت گردی کے خلاف جنگ میں استعمال ہونے والے اقدامات (خاص طور سے جامہ تلاشی، گھر کی تلاشی، خفیہ آلہ نصب کرنا، ٹیلیفون کی ٹیپنگ، مراسلت کی نگرانی اور خفیہ ایجنٹوں کا استعمال) قانون کے عین مطابق ہوں۔ یہ بھی ضروری ہے کہ ان اقدامات کی قانونیت کو کسی بھی عدالت میں چیلنج کیا جاسکے۔۲. دہشت گردی کے خلاف جنگ میں اقدامات ایک باقاعدہ منصوبہ بندی کے تحت اور مجاز اداروں کی زیرِنگرانی اُٹھائے جائیں تاکہ ممکنہ حد تک مہلک طاقت کا استعمال روکا جاسکے اور اسی ڈھانچے کے دائرہ کار میں حساس اداروں کی جانب سے اسلحے کا استعمال اس مقصد سے مطابقت رکھتا ہو کہ وہ افراد کو غیر قانونی طاقت کے استعمال سے تحفظ دلانے کے لئے یا کسی قانونی حراست کی بجا آوری کے ضمن میں کیا جارہا ہے۔

۱۵۔ممکنہ پابندیاں/بندشیں (...) ۲ . تاہم ریاستوں پر ہر حال میں لازم ہے کہ وہ دہشت گردی کی کارروائی کے ملزم یا مجرم کی کارروائی سے قطع نظر ان بین الاقوامی قوانین کا احترام کریں جن میں جان یا زندگی کے حق کی ضمانت اور تشدد، غیر انسانی یا ہتک آمیز سلوک، یا سزا پر ممانعت ہے۔ تعزیرات اور اقدامات کے اصولِ انصاف سے اور قانونِ فوجداری کے نافذ بہ ماضی رجحان پر ممانعت سے انحراف نہ کریں۔

ماخذ: یورپی کونسل برائے وزراء کمیٹی کی جانب سے وضع کی گئیں انسانی حقوق اور دہشت گردی پر ہدایات، ۱۱ جولائی ۲۰۰۲،
http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Themes/terrorism/CM_Guidlines_20020628.asp
پر دستیاب ہیں۔

عدالتی کاروائی میں خفیہ معلومات کا استعمال

اگر بین الاقوامی قانون کا اطلاق کیا جائے تو خفیہ اداروں کو تفویض کیے گئے خصوصی اختیارات کو، متعلقہ ملک میں قانون نافذ کرنے والے اداروں کو دستیاب، عمومی اختیارات اور مروجہ فوجداری انصاف اور فوجداری نظام عمل کے تناظر میں سمجھنا ہوگا۔ خصوصی اختیارات میں ٹیلیفون ٹیپ کرنا، ڈاک اور دیگر الیکٹرانک مواصلات میں خلل، خفیہ ویڈیو بنانا اور نجی ملکیت گاڑیوں اور کمپیوٹر نظام میں دخل اندازی شامل ہیں۔ قانون کی یہ تکنیکی کاروائیاں بنیادی اصول وقوانین (مثلاً جائداد کا قانون) میں ممکنہ تصادم کی بنا پر مختلف طریقے سے نافظ العمل ہوتی ہیں ۔ تاہم اس امر کو عمومی طور پر تسلیم کیا جاتا ہے کہ اس طور کی نگرانی سے منسلک نجی آزادی میں مداخلت کے خدشات کے پیش نظر ان کا قانون سے مطابقت رکھنا اور انکے استعمال پر مجاز اداروں کا مناسب ضبط ہونا لازمی ہے۔

کچھ ممالک میں (جیسا کہ جرمنی) خفیہ اداروں کی جانب سے مہیا کردہ معلومات کو عدالتی کاروائی کا حصہ بنایا جاتا ہے جبکہ دیگر ممالک میں کسی بھی قانونی تفتیش میں انکا کردار خالصتاً معاونت کا ہوتا ہے۔ کچھ نظام ایسے ہیں (مثال کے طور پر آئرلینڈ اور سپین) جن میں دہشت گردی کے معاملات نمٹانے کے لئے خصوصی عدالتیں قائم کی جاتی ہیں جس میں خفیہ معلومات کا استعمال کیا جاسکتا ہے۔ اسی طرح فوجداری تفتیش کے ضمن میں بھی مختلف ممالک میں مختلف نظامِ عمل پائے جاتے ہیں یعنی آیا کہ معلومات کی بنا پر تفتیشی جج متعین ہونگے یا خودمختار وکیل، عدالتی کاروائی تفتیشی ہوگی یا مخالف۔

ان قابلِ ذکر تفریقوں کی بنا پر بیشتر نگرانی کے معاملات ،بشمول خصوصی اختیارات کے حوالے سے کوئی ایک طرزِ نظر تجویز کرنا ممکن نہیں۔ یہ سفارشات نگرانی سے متعلق ہیں (انسانی حقوق یا عملی کاروائی کے ضبط کے مفصل بیان سے نہیں)۔ اسی لئے ہماری رائے کم سے کم سطح پر قابلِ قبول ایک طرزِ نظر کے حوالے سے قانون کی حکمرانی اور توازن کی ایک اعلیٰ سطح تک محدود ہے۔

خصوصی اختیارات کی نگرانی

اس ضمن میں ایک اہم پہلو یعنی نگرانی کے بارے میں میکڈونلڈ کمیشن (رائل کنیڈین ماونٹڈ پولیس کی غلط کاریوں کے حوالے سے تشکیل دیا گیا، تفتیشی کمیشن ۱۹۸۰) نے مفید عملی رہنمائی پیش کی تھی۔ نگرانی کے نتیجے میں نجی آزادی کو ممکنہ مداخلت سے محفوظ بنانے کیلئے میکڈونلڈ کمیشن کی جانب سے ذیل میں دیئے گئے چار اصول تجویز کئے گئے :۔

- قانون کی حکمرانی کا سختی سے احترام کیا جانا چاہیئے ؛
- تفتیشی کاروائیوں کا زیرِ تفتیش درپیش سلامتی کے خطرات سے مطابقت رکھنا ضروری ہے اور اس امر کا تعین بھی ضروری ہے کہ ان کاروایئوں کے نتیجے میں شہری آزادیوں اور جمہوری ڈھانچوں کو کیا ممکنہ نقصان پہنچ سکتا ہے ؛
- جہاں تک ممکن ہو کم تر نوعیت کے مداخلتی اقدامات کا استعمال کیا جائے ؛ اور
- اختیارات کی مجازیت کی مختلف سطحیں ہونی چاہیئں تاکہ نجی آزادی میں دخل اندازی کا دائرہ کار جتنا وسیع ہو اسکی مطابقت سے مجازیت کا معیار بھی اتنے ہی اعلیٰ درجے کا ہو۔۸

میکڈونلڈ کمیشن میں ایک پانچویں نکتے کا اضافہ ہونا چاہیئے: خصوصی اختیارات کے حوالے سے قانون سازی جامع ہونی چاہیئے ۔اگر قانون معلومات کے حصول کے محض چند ایک دستیاب طریق عمل کا احاطہ کرتا ہے تو اس خدشے کا امکان بڑھ جاتا ہے کہ ادارے کی جانب سے کم تر باضابطہ طریقے استعمال کئے جاسکتے ہیں (جیسے کہ وہ طریق کار جنکے لئے ادارے کے دائرہ اختیار سے بالا منظوری کی ضروری نہیں ہوتی)۔ اس سے میکڈونلڈ کمیشن کے تیسرے نکتے کی اہمیت بھی اجاگر ہوتی ہے۔ اس ضمن میں جامع قانون سازی کی امثال جرمنی، ہالینڈ اور برطانیہ میں موجود ہیں۔۹ یہاں یہ امر قابلِ غور ہے کہ برطانیہ میں قوانین محض نگرانی ہی کا نہیں بلکہ انسانی ذرائع سے حاصل کردہ معلومات کے طریقہ کار کا بھی احاطہ کرتے ہیں۔

تاہم، میکڈونلڈ کمیشن کے اصول، قانون کی حکمرانی، توازن اور خصوصی اختیارات کے غلط استعمال کے ضمن میں، نگرانی کے عمل پر بحث کرنے کے لئے ایک مفید ڈھانچا فراہم کرتے ہیں۔

سب سے پہلے، قانون کی حکمرانی۔ قانون کی حکمرانی کا ایک تقاضا یہ ہے کہ حساس اداروں کی جانب سے استعمال ہونے والے خصوصی اختیارات قانونی حیثیت رکھتے ہوں۔اسی لئے مثلاً ٹیلیفون ٹیپ کرنے یا کوئی خفیہ آلہ نصب کرنے کے لئے خصوصی قانونی مجازیت لازمی ہے۔خصوصی اختیارات کے استعمال کے حوالے سے قانون کو مکمل طور پر واضح ہونا چاہیئے مثلاً ان افراد کیلئے جنھیں کاروائی کا نشانہ بنایا جائے گا خصوصی اختیارات کے تحت تمام ذرائع قانونی طور پر طے شدہ مدت تک استعمال کئے جایئں گے۔ان میں سے کچھ معاملات ایک وارنٹ یا کسی اور مجازی شکل میں واضح کئے جاسکتے ہیں لیکن خصوصی احکامات کا اجراء ضروری ہے۔

باکس ۱۴
نجی آزادی کے حق پر یورپی عدالت برائے انسانی حقوق کے مقدمات

ای سی ایچ آر کی دفعہ ۸ کے تحت مقدمات کے ایک سلسلے میں یورپی عدالت برائے انسانی حقوق نے خصوصی اختیارات (جن میں فون ٹیپ کرنا، نجی مواصلاتی نظام میں مداخلت اور خفیہ آلات نصب کرنے شامل ہیں) کے ضمن میں ایک واضح قانونی بنیاد کی ضرورت پر زور دیا ہے۔ علاوہ ازیں، عدالت نے ان اختیارات کے حوالے سے ایک 'معیارِ قانون' کی کسوٹی کو بھی اہمیت کا حامل گردانا ہے جو ان قوانین کی صراحت، وضاحت، پیش بینی اور قابلِ رسائی ہونے کی صلاحیت کو مرتکز کرتی ہے (باکس ۵ بھی دیکھیئے)۔ اس ضمن میں فون ٹیپ کرنے کی مد میں وضع کیا گیا قانون اس کسوٹی پر پورا نہیں اترتا کیونکہ اس میں ایسی کوئی مناسب وضاحت موجود نہیں جس سے اس امر کا تعین کیا جا سکے کہ مجاز اداروں کو تفویض کردہ اختیارات کی حدود کیا ہیں، خاص طور سے اس بارے میں کہ کن افراد کے فون ٹیپ کئے جا سکتے ہیں، کس مبینہ جرم کی بنا پر اور اس کارروائی کا دورانیہ کیا ہوگا، اسکے علاوہ اس قانون میں ریکارڈ کئے ہوئے یا تحریری مواد کی تلفی کی مد میں بھی کوئی وضاحت موجود نہیں۔ اس طرح ایک وکیل اور اسکے مؤکل کے درمیان قانونی طور پر مقدم باہمی رابطہ، دخل اندازی سے ایک بہتر تحفظ کا تقاضا کرتا ہے، بجائے اسکے کہ اس ضمن میں دونوں کی گفتگو ریکارڈ کرنے کے لئے ایک معمولی کلرک کو ہدایت جاری کر دی جائیں۔ گو کہ ان فیصلوں کا تعلق انسانی حقوق کی ایک واحد بین الاقوامی قرارداد سے ہے جو عالمی سطح پر قابلِ اطلاق نہیں، تاہم یہ خصوصی اختیارات کے ضمن میں، ایک محتاط قانونی طرز سوچ کے مفید غماز ہیں۔

ماخذ: ہارمن اور ہیوٹ بمقابل یو کے (۱۹۹۲) ۱۴ ای ایچ آر آر ۶۵۷؛ سواچادس بمقابل یونان، درخواست نمبر ۲۸۸۰۲/۹۵، (۱۹۹۷) ۱۲۷ ای ایچ آر آر سی ڈی ۲۷؛ میلون بمقابل یو کے (۱۹۸۴) ۷ ای ایچ آر آر ۱۴؛ خان بمقابل یو کے، مئی ۱۲، ۲۰۰۲، یورپی عدالت، ایچ آر (۲۰۰۰)؛ بی ایچ آر سی ۳۱۰؛ پی جی؛ جے ایچ بمقابل یو کے، یورپی عدالت برائے انسانی حقوق، ۲۵ ستمبر، ۲۰۰۱، ای سی ٹی ایچ آر تیسرا حصہ؛ لی اینڈر بمقابل سویڈن (۱۹۸۷) ۹ ای ایچ آر آر ۴۳۳۔

دوسرا اہم اصول توازن/برابری: یورپی قرارداد برائے انسانی حقوق کے تحت خصوصی اختیارات مثلاً نگرانی، معلومات کے حصول اور خفیہ اداروں کو حاصل قانونی مراعات اور چھوٹ پر بھی اس کا اطلاق ہوتا ہے؛ نتیجتاً، یورپی عدالت برائے انسانی حقوق نے اس کسوٹی کا اطلاق یہ معلوم کرنے کے لئے کیا کہ آیا قومی سلامتی کی مد میں ٹیلیفون ٹیپ کرنے کی اجازت دینے والے قوانین، دفعہ ۱۸ ای سی ایچ آر کے تحت جمہوری معاشرے کے مفاد میں ضروری تھے۔۱۰ اس طرح مختلف ممالک میں رائج خصوصی اختیارات کی مجازیت اور ان پر نظر ثانی کے ضمن میں ادارہ جاتی تحفظ کے اقدامات کے دائرہ کار کا جائزہ لیا گیا ہے۔ خفیہ فائلوں کو کھولنے اور رکھنے کی اجازت دینے والے قانون پر بھی اسی طرزِ عمل کا اطلاق کیا گیا ہے۔۱۱

تیسرا اہم پہلو یہ ہے کہ خصوصی اختیارات کے غلط استعمال کے خلاف ضبطی اقدامات کا ہونا ضروری ہے۔ ایسے اقدامات، خصوصی اختیارات کے اجراء، جس دورانیئے کے لئے انکا اجراء کیا جاتا ہے، حاصل کردہ مواد کا ممکنہ استعمال اور ان اختیارات کے غلط استعمال میں ملوث افراد کے تدارک سے متعلق ہو سکتے ہیں (باب ۲۱ دیکھیئے)۔ جیسا کہ ذیل میں دی گئی امثال سے پتا چلتا ہے، ان اقدامات کا استعمال خصوصی اختیارات کے استعمال سے پہلے یا بعد میں کیا جا سکتا ہے۔

بہت سے نظاموں کے تحت نگرانی یا معلومات کے حصول کی کاروائی سے پیشتر ادارے کے دائرہ کار سے باہر کسی فرد کی جانب سے منظوری حاصل کرنا ضروری ہے۔ یہ فرد ایک جج بھی ہوسکتا ہے (جیسا کہ بوسنیا اور ہرزگووینا، ایسٹونیا اور کینیڈا کی مثال میں) یا کوئی عدالت (مثلاً خفیہ اور حساس اداروں کے ایکٹ کے تحت ہالینڈ میں یا بیرونِ ملک نگرانی ایکٹ کے تحت ریاست ہائے متحدہ امریکہ میں) یا پھر کوئی وزیر (یو کے)۔اس آخری نوعیت کی مثال میں ایک وزیر چونکہ انتظامیہ کا حصہ ہوتا ہے اس لئے سیاسی طور پر اختیارات کے ناجائز استعمال کے خلاف مناسب ضبطی اقدامات کی موجودگی ضروری ہے۔ اس ضمن میں یہ امر قابلِ ذکر ہے کہ جرمنی کے قانون کے تحت خصوصی اختیارات کے استعمال کی منظوری، وزیر دیتا ہے اور یہ کہ اس وزیر پر پارلیمانی کمیٹی برائے خفیہ اداروں کی نگرانی، کے سامنے ان اختیارات کے بارے میں رپورٹ پیش کرنا لازم ہے۔۱۲

کاروائی کے بعد کے ضبطی اقدامات میں ایسے قوانین شامل ہو سکتے ہیں جو ان امور کا تعین کریں کہ کون سا مواد کتنے عرصہ کیلئے رکھا جا سکتا ہے (مثلاً ٹیپ، تصویریں، یا تحریری مواد) اور اسکو کس کے سامنے اور کس مقصد کے لئے افشاء کیا جا سکتا ہے۔ مذکورہ قانونی نظام کے پیش نظر، اختیارات کے بغیر کسی بھی مواد کا حصول یا رکھنا، نا قابلِ قبول تصور کیا جا سکتا ہے۔ تاہم، جہاں ایسی صورتحال ہے بھی، وہاں اس کو محض ایک ضبطی اقدام ہی تصور کیا جا سکتا ہے کیونکہ محض معلومات کا حصول ہی قانونی کاروائی کا باعث ہوسکتا ہے۔

بہترین طریق کار

- قانون کی حکمرانی کا تقاضا ہے کہ خفیہ اور حساس اداروں کو حاصل کردہ تمام خصوصی اختیارات (یا جن کا ادارے استعمال کرتے ہیں) کو قانونی حیثیت حاصل ہونی چاہیئے۔
- قانون کو اس حد تک واضح، مخصوص اور جامع ہونا چاہیئے کہ ادارے کے پاس کسی دوسرے کم تر سطح کے ذرائع استعمال کرنے کی گنجائش نہ رہے؛
- خصوصی اختیارات کے استعمال اور نگرانی سے متعلق قوانین میں توازن کا اصول بھی شامل ہونا چاہیئے؛
- ادارے کے دائرہ کار سے باہر افراد سے متعلق خصوصی اختیارات کے (استعمال سے پہلے اور بعد کی صورتحال میں) غلط استعمال کے خلاف ضبطی اقدامات ہونے چاہئیں؛
- خفیہ اور حساس اداروں کی جانب سے دہشت گردی کے خلاف جنگ میں اُٹھائے گئے تمام اقدامات پر انسانی حقوق اور قانون کی حکمرانی کے اصول کا احترام لازم ہے۔ دہشت گردی کے کسی ملزم یا مجرم کی سرگرمیوں سے قطع نظر، خفیہ ادارے کسی بھی حال میں جان یا زندگی کے حق سے انحراف نہیں کر سکتے جسکی ضمانت ای سی ایچ آر اور بین الاقوامی معاہدے برائے شہری اور سیاسی حقوق نے دی ہے ؛
- خصوصی اختیارات کے من مانے استعمال اور انسانی حقوق کی خلاف ورزیوں کے خلاف تحفظ کے طور پر، اداروں کے اقدامات، مناسب نگرانی اور نظرثانی کے پابند ہوں گے۔

باب ۷

معلومات اور فائلیں

بظاہر، خفیہ اور حساس اداروں کا زیادہ تر کام، افراد کی سرگرمیوں اور ارادوں، (کچھ نجی نوعیت کی بھی) سے متعلق معلومات رکھنا ہوتا ہے۔ دہشت گردی، جاسوسی یا کلیدی ڈھانچوں کے سبوتاژ کرنے کے خدشات کی بنا پر، خفیہ ادارے مشتبہ افراد پر نظر رکھنے میں حق بجانب ہو سکتے ہیں۔ ان کی سرگرمیوں کا سراغ لگانے اور انکا سد باب کرنے کے علاوہ، نجی معلومات کو سیکیورٹی مقاصد کے لئے (خاص طور سے ایسے معاملات میں جہاں قومی اہمیت کے عہدوں کا سوال ہو) بعدازاں رکھا بھی جا سکتا ہے۔

تاہم پھر بھی نجی معلومات کی فائلوں کی تخلیق، انکی حفاظت اور استعمال کے ساتھ واضح خطرات منسلک ہیں۔ ان خطرات میں مندرجہ ذیل خطرات شامل ہیں، ضرورت سے زائد معلومات کا حصول (ایسی معلومات بھی حاصل کر لینا جو کسی وضع شدہ مقصد کے بجائے اس نیت سے حاصل کی جائے کہ کسی مرحلے پر مفید ثابت ہوسکتی ہو) غلط، گمراہ کن یا غیر مصدقہ معلومات کا حصول، معلومات کا ناموزوں افراد پر افشاء (یعنی غلط لوگوں کے سامنے، غلط مقصد سے) اور یہ امر کہ افراد کو حاصل مواقع یا انکے ذرائع معاش، نا قابلِ تلافی طور پر متاثر ہو جائیں، ۔

انہی خطرات کے پیش نظر، نجی معلومات کا ریکارڈ رکھنے کے ضمن میں کچھ بین الاقوامی اصول وضع کئے گئے ہیں۔ اسکی ایک مثال، یورپی کونسل کی ۲۸ جنوری ۱۹۸۱ کی وہ قرارداد ہے جو یکم اکتوبر، ۱۹۸۵ کو نافذ العمل ہونے والی نجی دستاویزات کی خودکار ترتیب کے حوالے سے افراد کے تحفظ کے لئے منظور کی گئی۔ اس قرارداد کا مقصد، 'ہر فرد کے لئے'... اسکے حقوق اور بنیادی آزادی خاص طور سے نجی معلومات کی خودکار ترتیب کے ضمن میں اسکے نجی آزادی کے حق کا احترام لازمی بنانا ہے (دفعہ ۱)۔ حال ہی میں منظور کئے جانے والے، ہالینڈ کے ایک قانون کی مثال دیکھیئے (باکس ۱۵)۔

یورپی عدالت برائے انسانی حقوق کسی سرکاری مجاز ادارے کی جانب سے کسی فرد کی نجی زندگی کے بارے میں معلومات رکھنے، اسکا استعمال کرنے اور ایسی معلومات کی تردید کا موقع فراہم کرنے سے انکار کو (ای سی ایچ آر کی دفعہ ۸ میں) نجی آزادی کے حق میں دخل اندازی سے تعبیر کرتی ہے۔ عدالت کے نظائری قانون کے مطابق ایسی معلومات کے استعمال اور ریکارڈ کے طور پر رکھنے کی مد میں ایک داخلی قانونی بنیاد ضروری ہے اور یہ کہ 'معیارِ قانون' کی کسوٹی پر پورا اترنے کے لئے ضروری ہے کہ مذکورہ قانون متعلقہ فرد کے لئے قابلِ رسائی ہو اور اپنی وضع میں مستقبل کی ضروریات پر پورا اترنے کی اہلیت رکھتا ہو (یعنی، ایسی موزوں باضابطگی سے وضع کیا گیا ہو کہ کسی بھی فرد کو اگر اسکی ضرورت پڑے تو مناسب مشاورت کے ساتھ، اپنے کردار کو با قاعدہ کرنے کا موقع فراہم کر سکے)۔۱۳

باکس ۱۵

معلومات کے معائنے کا حق (ہالینڈ)

دفعہ ۴۷ ذاتی معلومات کے معائنے کا حق

۱۔ متعلقہ وزیر کسی کی بھی درخواست پر، جتنا جلدی ممکن ہو یا زیادہ سے زیادہ تین ماہ کے اندر اندر درخواست گزار کو مطلع کرے گا کہ ادارے نے یا ادارے کی جانب سے کسی نے اس فرد سے متعلق، اگر کی ہیں تو کس نوعیت کی معلومات مرتب کی ہیں۔ متعلقہ وزیر زیادہ سے زیادہ چار ہفتوں تک اپنا فیصلہ موخر کرسکتا ہے۔ اولین مدت کے خاتمے سے قبل درخواست گزار کو اس التواء کا ایک باضابطہ تحریری نوٹس جاری کر دیا جائے گا۔

۲۔ اگر مذکورہ بالا درخواست منظور کر لی جاتی ہے تو متعلقہ وزیر، جتنی جلدی ممکن ہو سکے (لیکن زیادہ سے زیادہ اپنے فیصلے کے نوٹس کے چار ہفتوں کے اندر اندر) درخواست گزار کو اپنے بارے میں اکھٹی کی گئی معلومات کے معائنے کا موقع فراہم کرے گا۔

۳۔ متعلقہ وزیر اس امر کو یقینی بنائے گا کہ معائنہ کرنے والے فرد کی باقاعدہ شناخت کا تعین کیا جا چکا ہے۔

دفعہ ۵۱ ذاتی معلومات کے علاوہ معلومات کے معائنے کا حق

۱۔ متعلقہ وزیر کسی بھی درخواست گزار کو، جتنی جلدی ممکن ہو یا زیادہ سے زیادہ تین ماہ کے اندر اندر مطلع کرے گا کہ آیا، درخواست میں مذکورہ انتظامی معاملات، (ذاتی معلومات کے علاوہ) کا معائنہ ممکن ہے۔ متعلقہ وزیر اپنا فیصلہ زیادہ سے زیادہ چار ہفتوں کے لئے مؤخر کر سکتا ہے۔ اولیں مدت کے خاتمے سے قبل درخواست گزار کو اس التواء کا ایک باوجوہ تحریری نوٹس موصول ہوگا

۲۔ اگر مذکورہ بالا درخواست منظور کی جاتی ہے تو متعلقہ وزیر، درخواست گزار کو، جتنی جلدی ممکن ہو یا زیادہ سے زیادہ اپنے فیصلے کے نوٹس کے چار ہفتوں کے اندر اندر متعلقہ معلومات فراہم کرے گا۔

ماخذ: خفیہ اور حساس ادارے ایکٹ ۲۰۰۲، دفعات ۴۷، ۵۱، ہالینڈ (غیر سرکاری ترجمہ)

بہترین طریقہ کار

• خفیہ اور حساس اداروں کے قانونی منشور میں معلومات کے حصول کے مقاصد، حالات اور افراد کے متعلق فائلوں کے کھولنے کے اختیارات کو محدود کرنا لازمی ہے اور اس کو ادارے کے قانونی مقصد کے مطابق ہونا چاہیئے؛

• قانون کو اس ضمن میں بھی موثر ضبطی اقدامات وضع کرنے چاہیئں کہ معلومات کو کتنے عرصے کے لئے رکھا جا سکتا ہے اور یہ کس مقصد کے لئے استعمال کی جا سکتی ہے اور کون کون اس تک رسائی رکھ سکتا ہے اور معلومات کی تلفی بھی بین الاقوامی تحفظِ معلومات کے اصولوں کے مطابق ہونی چاہیئے۔ یہ امر یقینی بنانے کے لئے کہ ان ہدایات پر سختی سے عمل کیا گیا ہے۔ ایک آڈٹ کا نظام (بشمول خارجی خودمختار افراد) موجود ہونا چاہیئے؛

• خفیہ اور حساس اداروں کو آزادیِ معلومات اور فائلوں تک رسائی کے داخلی قانون سے مبراء نہیں ہونا چاہیئے۔ اسکے برعکس اداروں کے منشور سے متعلق اور محدود قومی سلامتی کی مد میں، جہاں ضرورت سمجھی جائے، انھیں معلومات افشاء کرنے کے خصوصی اختیارات سے فائدہ اُٹھانے کی اجازت ہونی چاہیئے؛[۱۴]

• عدالتوں کو (یا کسی بھی قانونی طور پر مروّجہ خود مختار نظام کے تحت) یہ اختیار حاصل ہونا چاہیئے (ادارے کی فائلوں کی کافی معلومات تک مناسب رسائی کے ساتھ) کہ کسی درخواست گزار کی شکایت پر خاطر خواہ اور حقیقی کاروائی کی گئی ہے؛

• بیرون ملک یا کسی بین الاقوامی ادارے کی طرف سے موصول ہونے والی معلومات پر متعلقہ ملک کے مروجہ قوانین کے ساتھ ساتھ داخلی قانون کے تحت اصولوں کا اطلاق بھی لازمی ہے؛

• اگر معلومات بیرون ملک حساس اداروں یا مسلح افواج یا کسی بین الاقوامی ادارے پر افشاء کی جاتی ہیں تو اس امر کا تعین ضروری ہے کہ متعلقہ ادارے اس معلومات کو انہی اصولوں کے تحت رکھیں گے یا استعمال کریں گے، جن کا اطلاق داخلی قانون کے تحت معلومات افشاء کرنے والے ادارے پر ہوتا ہے (بشمول ان قوانین کے، جن کا اطلاق معلومات حاصل کرنے والے ادارے پر ہوتا ہے)۔

باب ۸

داخلی ہدایات اور ادارے کا کنٹرول

اس باب میں، ان ضروری حفاظتی اقدامات کا احاطہ کیا گیا ہے جو کسی ادارے کے اندر قانونیت اور معقولیت کے ضامن ہوتے ہیں۔ بلاشبہ یہ ممکن نہیں کہ خفیہ اور حساس اداروں کی سرگرمیوں کے ہر معاملے کی تفصیل پر قانون سازی کی جائے۔ علاوہ ازیں، یہ اس حوالے سے بھی ایک ناپسندیدہ اقدام ہوگا کہ اس سے حساس نوعیت کی سرگرمیاں عام ہوں جائیں گی۔ تاہم پھر بھی ضروری ہے کہ ان تفصیلات کو قانونی جواز فراہم کیا جائے، غلط استعمال سے بچنے کے لئے باضابطہ بنایا جائے اور یہ کہ نگران اداروں کو متعلقہ انتظامی اصول وقوانین کی رسائی فراہم کی جائے۔

غیر قانونی کاروائی کی آگاہی

خفیہ اور حساس اداروں کی غیر قانونی کاروائیوں کی مستند ترین معلومات ان ادارون کے اندر سے ہی حاصل ہوسکتی ہیں۔ پس، کسی بھی غیر قانونی کام کی اطلاع دینا اور اسکی درستی کے لئے اقدام کرنا ادارے کے اپنے ملازمین کا ایسا فریضہ ہے جو نہ صرف مفید ثابت ہوسکتا ہے بلکہ غیر قانونیت کے خلاف انکے خدشات کو ظاہر کرنے میں ادارے میں انکی حیثیت بھی مستحکم کرتا ہے۔ مثال کے طور پر امریکی دفاع کے شعبے نے خفیہ اداروں کی قابلِ اعتراض یا نامناسب سرگرمیوں کے بارے میں آگاہی دینے کے لئے ایک اندرونی ذریعہ وضع کیا ہے جو دفاع کے معاون سیکرٹری (خفیہ اداروں کی نگرانی) اور جنرل کونسل کو مطلع کرتے ہیں اور جو اسکے بعد دفاع کے نائب سیکرٹری اور سیکرٹری کو آگاہ کرنے کے ذمہ دار ہوتے ہیں۔ ۱۵

یہ سب ان نام نہاد 'خطرے کی گھنٹی' بجانے والے لوازمات پر بھی لاگو ہوتا ہے جو متعلقہ نگران اداروں کو اس نوعیت کے معاملات سے آگاہ کرنے والے افراد کو قانونی انتقام سے تحفظ دلاتے ہیں۔ ذیل میں دی گئی بوسنیا اور ہرزگووینا کی مثال یہ واضح کرتی ہے کہ اس امر کو کس طرح خفیہ اور حساس اداروں کے قانون میں شامل کیا جاسکتا ہے۔

باکس ۱۶

خفیہ اور حساس اداروں کے حوالے سے بوسنیا کے قانون میں غیر قانونی سرگرمیوں سے آگاہی کی شق

دفعہ ۴۱

اگر ایک ملازم یہ محسوس کرتا/کرتی ہے کہ اس کو دیا جانے والا حکم غیر قانونی ہے تو وہ اس غیر قانونی حکم کے بارے میں حکم دینے والے/والی کو اپنے تحفظات سے آگاہ کرے گا/گی۔ اگر پھر بھی ایسا حکم دینے والا/والی اس حکم کو دہرائے تو ملازم اس حکم کی تحریری توثیق کی درخواست کرے گا۔ اور اگر متعلقہ ملازم کے تحفظات پھر بھی برقرار رہتے ہیں تو وہ اس حکم کو برتر سطح کے افسر کو پہنچائے گا اور معاملے کے بارے میں انسپکٹر جنرل کو آگاہ کرے گا۔ ملازم اس حکم کو پورا کرنے سے انکار بھی کرسکتا ہے۔

ماخذ: خفیہ اور حساس اداروں پر بوسنیا کا قانون

اسی طرح، ظاہر ہے، اداروں کے ملازمین کو بھی غیر قانونی سرگرمیوں (بشمول ایسے غیر قانونی احکامات پر عمل درآمد) کے ضمن میں قطعی طور پر جوابدہ بنانا ضروری ہے۔ درجہ وار اور افسر شاہی کے اداروں میں بعض اوقات ملازمت کے انضباطی قوانین خارجی فوجداری قوانین سے بڑھ کر نمایاں اور موثر ہوتے ہیں۔۱۶

مزید برآں، دیگر متبادل اقدامات کے طور پر ماورائے قانون اقدامات کے بارے میں آگاہی دینے کے ضمن میں ملازمین کو تادیبی اقدامات اور فوجداری مقدمات، دونوں سے تحفظ دلانا بھی ضروری ہے۔ کینیڈا کے ایکٹ برائے تحفظِ معلومات (۲۰۰۳) کے حصہ ۱۵ (۴) میں عوامی مفاد میں خفیہ معلومات کے غیر مجاز انکشاف کے حوالے سے مفصّل ذکر پایا جاتا ہے۔ فوجداری جرائم کے مقدمات میں اس امر کا تعین کرنا ضروری ہے کہ کیا معلومات کو چھپانے کے مقابلے میں انکو افشاء کرنا عوامی مفاد کے حق میں زیادہ بہتر ہے (باکس ۱۷) بشرطیکہ اس سے پیشتر اندرونی ذرائع کے ذریعے متعلقہ معاملے کو نائب وزیر اور متعلقہ نگران ادارے کے سامنے اُٹھانے کی ایک ناکام کوشش کی جا چکی ہو۔۱۷

باکس ۱۷

معلومات کے انکشاف کے تحفظ کے اصول (کینیڈا)

اس امر کے تعین کے ضمن میں کہ آیا کسی معاملے کا انکشاف اسکے افشاء نہ کرنے سے بڑھ کر عوامی مفاد میں ہے، ایک جج یا عدالت کو مندرجہ ذیل عوامل سامنے رکھنے چاہیئں:

۱. آیا کہ کیا انکشاف کا دائرہ کار انہی حدود کے اندر ہے جو مبینہ جرم کے انکشاف کے ضمن میں مناسب سمجھی جاتی ہیں یا مبینہ جرم کے حکم یا جاری رہنے کے عمل کو روکنے (جو بھی معاملہ ہو) کا باعث ہے؛

۲. مبینہ جرم یا بے قاعدگی کی سنگینی؛

۳. آیا کہ انکشاف کرنے والے فرد نے انکشاف سے قبل دیگر مناسب طور پر قابلِ رسائی اقدامات اُٹھائے اور اس ضمن میں متعلقہ ہدایات، پالیسیوں یا قوانین کی مطابقت سے یہ عمل کیا گیا؛

۴. آیا کہ اس فرد کے پاس اس انکشاف کو عوامی مفاد میں ثابت کرنے کے لئے تمام ممکن اور مناسب وجوہات موجود تھیں؛

۵. اس انکشاف میں عوام کا مفاد کیا ہے؛

۶. اس انکشاف سے منسلک خطرہ یا خطرے کا امکان؛ اور

۷. آیا کہ ایسے اشد ضروری حالات موجود ہیں جو اس انکشاف کو حق بجانب قرار دیں۔

ماخذ: حصہ ۱۵(۴)، ایکٹ برائے تحفظِ معلومات (۱۹۸۵)، کینیڈا

خفیہ اور حساس ادروں کے لئے پیشہ ورانہ ضابطہء اخلاق

جب مفادات اور زیادہ تر خطرات کا سوال ہو تو بہت سے پیشہ ورانہ گروہ، پیشہ ورانہ روایات پر مشتمل ایک ضابطہء اخلاق رکھتے ہیں جو کہ اخلاقی قدروں کو ملحوظِ خاطر رکھ کر صحیح طریقے سے ذمہ داریوں کی بجا آوری کے حوالے سے کردار سازی کے اصولوں کا ایک مجموعہ ہوتا ہے۔ ایک پیشہ ورانہ ضابطہء اخلاق تشکیل دینا اور خفیہ اداروں کے ملازمین کے لئے تربیتی کورس تجویز کرنا، خفیہ اداروں کے ملازمین کے درمیان مشترک طریق کار کی کم سے کم سطح وضع کرنے، پہنچانے اور برقرار رکھنے کا ایک مفید ذریعہ ہے۔ مثال کے طور پر ریاست ہائے متحدہ امریکہ میں سیکرٹری دفاع کے نائب (خفیہ اداروں کی نگرانی) کے فرائض میں دیگر ذمہ داریوں کے ساتھ ساتھ ادارے کے تمام ملازمین کو ادارے کی نوعیت کے بارے میں آگاہی دینا، ادارے میں انکی حیثیت باور کرانا اور تربیت فراہم کرنا (مثلاً قانون کی حکمرانی مقدم رکھنا، امریکی شہریوں کے آئینی اور قانونی حقوق کا تحفظ) بھی شامل ہے۔ ۱۸

جمہوریہ جنوبی افریقہ نے خفیہ اداروں کے ملازمین کے لئے ایک ضابطہء اخلاق وضع کیا ہے جو ملازمین کو انکی سرگرمیوں کی اخلاقی حدود کے ضمن میں واضح ہدایات فراہم کرتا ہے۔ (باکس ۱۸ دیکھیئے)

باکس ۱۸

جنوبی افریقہ میں خفیہ کے ملازمین کے لئے ضابطہء اخلاق

یہ ضابطہء اخلاق ۱۹۹۴ء میں جاری کئے گئے خفیہ اداروں کے وائٹ پیپر میں تجویز کیا گیا تھا اور جنوبی افریقہ کے خفیہ اداروں کے ہر ایک ملازم پر لاگو ہوتا ہے۔

یہ ضابطہء اخلاق مندرجہ ذیل کے ضمن میں لوازمات وضع کرتا ہے:

- ریاست اور آئین کے ساتھ وفاداری کا عہد؛
- ملکی قوانین کی فرمانبرداری اور قانون کی حکمرانی کی تابعداری؛
- جمہوری اقدار کی تعمیل جیسے کہ انسانی حقوق کا احترام؛
- رازداری کے حلف کی پابندی؛
- سیاسی غیر جانبدار رویئے کی پاسداری؛
- اعلیٰ درجے کے کردار کی مضبوطی، مقصدیت اور معلومات کے غیر جانبدارانہ تجزیئے کا عہد؛
- خفیہ اداروں سے متعلق افراد اور پالیسی سازوں کے مابین باہمی اعتماد کے فروغ کا عہد۔

ایک جمہوری حکومت کے تحت وہ ادارے جنھیں خفیہ اداروں کی ذمہ داریاں تفویض کی جاتی ہیں، انھیں ذیل میں دیئے گئے طریقے کے مطابق اپنی ذمہ داریاں پوری کرنی چاہئیں:

- ان اداروں کو معاشرے کے جمہوری اداروں کی حاکمیت کو اولین طور پر مقدم جاننا چاہیئے جبکہ وہ آئینی ادارے جنھیں معاشرے کی جانب سے یہ اختیار دیا گیا ہے وہ خفیہ کی کاروائیوں میں شرکت اور یا انکی نگرانی کرنے کے ذمہ دار ہیں؛
- انھیں اس امر کا ادراک کرنا چاہیئے کہ عوام اور انکے نمائندہ اداروں کی منظوری کے بغیر قومی سلامتی کے ڈھانچے کے نظریات اور طریق عمل میں کوئی تبدیلی نہیں کی جائے گی؛ اور
- انھیں عوام کے ساتھ کئے گئے اس عہد کی پابندی کرنا چاہیئے جو باہمی اتفاق سے وضع کئے گئے اصول اور ضابطہء اخلاق پر مبنی ہوتا ہے۔

ماخذ: جمہوریہ جنوبی افریقہ، خفیہ اداروں پر وائٹ پیپر (اکتوبر ۱۹۹۴)، انیکس اے۔

داخلی انتظامی سطح پر پیشہ ورانہ اقدار سے وابستگی انتہائی اہمیت کی حامل ہے۔ یہ بھی اہم ہے کہ انفرادی افسروں کی رہنمائی کے لئے مفصل قانونی ڈھانچہ موجود ہو۔ اسکے دو بڑے فوائد ہیں۔ اولاً، یہ اس امر کو یقینی بناتا ہے کہ ادارے کے تمام صوابدیدی فیصلے باضابطہ اور واضح طور پر کئے جائیں گے۔ ثانیاً، جہاں عوامی مفاد کے برعکس حساس کاروائیوں کو عوامی رسائی کے قوانین میں واضح کرنا ممکن نہ ہو، یہ حساس کاروائیوں کی قانونی باضابطگی کا ایک ذریعہ فراہم کرتی ہے۔ باکس ۱۹ میں ایسے معاملات کا ذکر ہے جو اس طور سے باضابطہ بنائے جا سکتے ہیں۔

باکس ۱۹

بوسنیا اور ہرزگووینا کا خفیہ اور حساس اداروں کے ضمن میں قانون

دفعہ ۲۷

ڈائریکٹر جنرل ذیل میں دی گئی اصولی کتابیں، ضوابط اور ہدایات جاری کرنے کا ذمہ دار ہے:

۱. ضابطہء اخلاق
۲. معلومات کی حفاظت کا منصوبہ
۳. معلومات کو خفیہ قرار دینا یا راز داری کے زمرے سے خارج کرنے کے حوالے سے اصولی کتاب
۴. سیکیورٹی کے حوالے سے بری الذّمہ قرار دینے کے نظام عمل پر اصولی کتاب
۵. خفیہ معلومات کے تحفظ اور معلومات ذخیرہ کرنے پر اصولی کتاب
۶. معلومات کی اشاعت کے ضوابط
۷. مخبروں کی بھرتی، ان کی ذمہ داریوں اور ادائیگی پر اصولی کتاب
۸. تکنیکی اور خصوصی عملی کاروائی کے ذرائع کے اطلاق اور استعمال پر اصولی کتاب
۹. آتشیں اسلحے کے استعمال پر اصولی کتاب
۱۰. کام پر اصولی کتاب
۱۱. تنخواہوں پر اصولی کتاب
۱۲. داخلی سلامتی پر اصولی کتاب
۱۳. نظم وضبط کے طریق عمل پر اصولی کتاب
۱۴. بیرون ملک ملازمت پر اصولی کتاب
۱۵. ادارے کے ملازمین کے بنیادی اور عمومی پیشوں پر اصولی کتاب
۱۶. بوسنیا اور ہرزگووینا میں اداروں اور تنظیموں کے ساتھ تعاون پر اصولی کتاب
۱۷. بوسنیا اور ہرزگووینا میں اداروں اور تنظیموں کے باہمی سمجھوتے کی دستاویز کے نتیجے پر اصولی کتاب
۱۸. بین الاقوامی تنظیموں کے ساتھ تعاون اور خفیہ معلومات کے تبادلے پر اصولی کتاب
۱۹. رابطہ افسروں پر اصولی کتاب
۲۰. شناختی کارڈوں پر اصولی کتاب

ماخذ: خفیہ اور حساس اداروں پر بوسنیا کا قانون، ۲۰۰۴

بہترین طریق کار

- خفیہ اداروں کو قانون سے بالاتر نہیں ہونا چاہیئے۔ اس لئے اگر ادارے کے ملازمین کو غیر قانونی سرگرمیوں اور احکامات کا شک ہوتا ہے یا انکے علم میں آتا ہے تو ان پر ایسے اقدامات کے بارے میں اپنے خدشات سے آگاہ کرنا لازم ہے؛
- خطرے سے آگاہ کرنے والوں کے تحفظ اور معاونت کے لئے قوانین کی موجودگی لازمی ہے؛
- خفیہ داروں کو ایک ضابطہء اخلاق (جو انکے کام کی نوعیت سے اخلاقی حدود کا تعین کرتا ہو) کے تحت تربیت دینی چاہیئے۔ اس تربیت کو زمانہء حاضر کے مطابق اور ادارے کے ہر ملازم (ملازمت کے تمام تر دورانئے میں) کے لئے دستیاب ہونا چاہیئے؛
- داخلی انتظامی پالیسیوں کو ایک واضح قانونی بنیاد کے ساتھ وضع کرنا چاہیئے؛
- ایسے معاملات کو جو عام قانون کی رو سے بہت زیادہ مفصل یا حساس ہوں، باضابطہ داخلی انتظامی پالیسیوں (واضح قانونی حیثیت کے ساتھ) کی شکل دینی چاہیئے۔

اختتامی نوٹ حصہ دوم ادارہ

۱۔ دونوں کے درمیان فرق پر 'جمہوریت، قانون اور سلامتی؛ یورپ میں داخلی سلامتی کے ادارے'، (ایلڈرشاٹ: ایش گیٹ، (۲۰۰۳) ، بروڈر. جی پی، گل جی پی، ٹول بورگ ڈی، میں بروڈر جی پی، گل جی پی کے مضامین دیکھیئے ۔

۲۔ یورپی کونسل: جرم کا تجزیہ: منظّم جرائم بہترین طریق کار سروے ۴، (سٹراس بورگ: سی او ای، ۲۰۰۲) صفحہ ۶۔

۳۔ 'ہر ملک کو اس امر کا تعین کرنا ہے کہ آیا اسکی کاروائیاں اس درجے کی ہیں یا اس اہمیت کی ہیں کہ وہ قومی سلامتی کے لئے خطرے کا باعث بن سکتی ہیں، اس امر کو ذہن میں رکھتے ہوئے کہ ملک کی سلامتی اور کسی ایک حکومت کے تسلسل کا برقرار رہنا دو مختلف عوامل ہیں۔' یورپی کونسل، ماہرین کی رپورٹ: یورپی کمیٹی برائے مسائلِ جرائم (سی ڈی پی سی)، داخلی سلامتی کے اداروں پر ماہرین کا گروہ (پی سی ۔ایس۔ایس ای سی)، ضمیمہ ۴ 'حتمی کاروائی رپورٹ' ۴۰،۲۰۰۳، پیرا ۳.۲۔

۴۔ مثلاً یو کے میں دیکھیئے ، حساس ادارے ایکٹ ۱۹۹۶، ایس ا، جس میں 'سنگین جرائم کا سراغ لگانے اور انکی روک تھام کے ضمن میں پولیس اور دیگر قانون نافذ کرنے والے اداروں کی کاروائیوں کی حمایت میں ضمنی کردار ادا کرنے کا ذکر ہے۔'

۵۔ یورپی کونسل، ماہرین کی رپورٹ، پیرا ۳.۲۱۔

۶۔ خفیہ ادارے ایکٹ ۲۰۰۱ (سی ٹی ایچ)، حصہ ۱۵۔

۷۔ خفیہ اداروں اور پولیس کی نگرانی کا ایکٹ، ۱۹۹۱، دفعہ ۱۷۔

۸۔ آر سی ایم پی کی چند کاروائیوں کا تفتیشی کمیشن، 'قانون کے تحت آزادی اور سلامتی'، (اوٹاوا، ۱۹۸۰)، جلد ا، پی پی، ۵۱۳ ایف ایف۔

۹۔ جرمن۔ زخرہائٹ زیوبر پروفنگشتس گزٹس ۔۱۹۹۴، ہالینڈ کے خفیہ اور حساس ادارے ایکٹ ۲۰۰۲؛ برطانیہ تفتیشی اختیارات کا باقاعدگی ایکٹ ۲۰۰۰۔

۱۰۔ کلاس بمقابل ایف آر جی، (۱۹۷۹) ۔۲ ای ایچ آر آر؛ میرش بمقابل لگثمبرگ، (۱۹۸۵) ۴۳ ڈی اور آر ۳۴۔

۱۱۔ لی اینڈر بمقابل سویڈن (۱۹۸۷)، ۹ای ایچ آر آر ۴۳۳؛ ایسبسٹر بمقابم یوکے، ضمیمہ نمبر ۱۸۶۰۱/۹۱، ۲ اپریل ۱۹۹۳۔

۱۲۔ جرمن. بنڈس فرفاسنگزشُٹس گزٹس.۱۹۹۰،۹ (۳) ۲۔

۱۳۔ روٹارو بمقابل رومانیہ، درخواست نمبر ۲۸۳۴۱/۹۵، ۴ مئی ۲۰۰۰، سٹراس بورگ عدالت نے فیصلہ دیا کہ سیکیورٹی کی فائلوں پر، طریق کار اور بنیادوں کے حوالے سے، قانون کافی طور پر واضح نہیں تھا، کیونکہ اس میں فائلوں کے دورانئے کے حوالے سے کوئی طریق کار وضع نہیں کیا گیا نہ ہی انکے ممکنہ استعمال، وہ افراد جو انکو استعمال کرنے کے مجاز ہوں گے، فائلوں کی ممکنہ اشکال یا انکی نگرانی کے کسی طریق کار کے حوالے سے کوئی ذکر کیا گیا۔ لی اینڈر بمقابل سویڈن (۱۹۸۷) بھی دیکھیئے ، ۹ ای ایچ آر آر، ۴۳۳، جس کے مطابق، 'قانون سے مطابقت' رکھنے کے ضمن میں نجی آزادی میں دخل اندازی کا قابلِ پیش بین ہونا اور ایسے قانون کے تحت ہونا ضروری ہے جو اسے افراد کے لئے قابلِ رسائی بنا سکے۔ سیکیورٹی کی نگرانی کے حوالے سے اس بات کا تقاضا نہیں کیا گیا کہ درخواست گزار تمام کاروائی کو مکمل طور پر سمجھ سکے (ورنہ دھوکہ دینا آسان ہو جائے گا) لیکن تاہم، مجاز قانون کو اس قدر واضح ضرور ہونا چاہیئے کہ کاروائی کی عمومی نشاندہی کر سکے اور ایسا ہی تھا۔

۱۴۔ کینیڈا میں ایسی چھوٹ کی کاروائی پر بحث کے لئے دیکھیئے : لی، آئی.، 'سیکیورٹی کی فائلوں کی قانونی رسائی: کینیڈا کا تجربہ'، خفیہ ادارے اور قومی سلامتی، جلد، ۱۲.۲، (۱۹۹۷) صفحات ۱۵۳۱۲۶۔

۱۵۔ مزید معلومات.

<http://www.pentagon.mil/atsdio/mission.html> پر دستیاب ہے۔

۱۶۔ مثال کے طور پر دیکھیئے بوسنیا اور ہرزگووینا کا قانون برائے خفیہ ادارے، دفعہ ۵۹۔اس قانون کی رو سے، ذمہ داریوں کی خلاف ورزی پر ملازمین کو جوابدہ کیا جا سکتا ہے۔ذمہ داریوں کی ایسی خلاف ورزی سے مراد یہ ہے: ۱) سرکاری ذمہ داری کے خلاف جرم قرار دی جانے والی کاروائی کرنا یا دیگر سنگین یا معمولی جرائم جو ادارے کی شہرت کے لئے نقصان دہ ہوں، کا مرتکب ہونا؛ ۲) مروّجہ قوانین اور ضوابط کی خلاف ورزی کرتے ہوئے کسی ریاستی، فوجی یا سرکاری راز کا افشاء کرنا؛ ۳) سرکاری حیثیت کا غلط استعمال یا اپنی حیثیت سے بڑھ جانا؛ ۴) کسی براہ راست اعلیٰ افسر کی حکم عدولی کرنا؛ ۵) ایسی کاروائیوں کا مرتکب ہونا جو شہریوں یا دیگر افراد کو اس یا دوسرے قوانین سے متعلق حقوق پورا کرنے سے روکے؛ ۶) اپنے ذمہ داری کی ادائیگی کے دوران جان کر یا انجانے میں یا انتہائی غفلت کا مظاہرہ کرتے ہوئے قابلِ ذکر نقصان کرنا؛ ۷) ذمہ داری سے بغیر معافی غیر حاضری؛ ۸) تفویض کردہ ذمہ داریوں اور کاروائیوں کو وقت پر اور مناسب طریقے سے پورا کرنے میں ناکامی؛ اور ۹) اس دفعہ کے تحت ضابطہ اخلاق انضباطی ذمہ داری کی خلاف ورزی سے فوجداری ذمہ داری سے خارجیت مراد نہیں لی جائے گی جہاں اسکا اطلاق ہوتا ہے۔انضباطی ذمہ داری کے طریق کار کا تعین ڈائریکٹر جنرل کی جانب سے ایک اصولی کتاب کے ذریعے کیا جائے گا۔

۱۷۔کنیڈا کے قانون برائے تحفظِ معلومات ۲۰۰۳ کا حصہ ۱۵.۵۔

۱۸۔مزید معلومات

<http://www.pentagon.mil/atsdio/taq.html> پر دستیاب ہیں۔

حصہ سوم

انتظامیہ کا کردار

باب ۹

انتظامیہ کے ضبط کا معاملہ

جدید ریاستوں میں خفیہ اور حساس ادارے، متعلقہ خفیہ معلومات کی فراہمی اور مخصوص کیے گئے خطرات سے نمٹتے ہوئے حکومت کی داخلی، دفاعی اور خارجی پالیسی میں معاونت کے حوالے سے ایک اہم کردار نبھا رہے ہیں۔ یہی اصول داخلی سلامتی (بالخصوص، دہشت گردی کے خلاف جنگ، جاسوسی، اور ملک کی جمہوری فطرت کو درپیش خطرات کا توڑ) اور بین الاقوامی تعلقات، سفارت اور دفاع پر بھی اسی طرح لاگو ہوتی ہے۔ تاہم ضروری ہے کہ اس ذمہ داری کو نبھانے والے ادارے اور عہدے دار، منتخب سیاست دانوں کے ذریعے جمہوری ضبط کے تحت ہوں (نہ کہ محض اپنے آپ کو ہی جوابدہ ہوں)؛ یہ منتخب سیاستدان ہی ہوتے ہیں جو ایک جمہوری معاشرے میں سرکاری عہدوں کے حقیقی امین ہوتے ہیں۔

خفیہ اداروں کی حتمی حاکمیت اور قانونیت کا دارومدار مقنّنہ کی جانب سے انکے اختیارات، عملی کارگزاری اور اخراجات کی منظوری پر ہوتا ہے۔ تاہم عملی وجوہ اور معاملے کی نزاکت کی وجہ سے ان اداروں کے موثر خارجی ضبط پر حکومت (انتظامیہ) کی ذمہ داری ہونا ضروری ہے۔ انتظامیہ کے موثر ضبط اور پارلیمانی نگرانی میں کوئی فطری تصادم نہیں (حصہ چہارم دیکھیئے)۔ بلکہ اسکے برعکس موثر پارلیمانی نگرانی کا دارومدار وزراء کی جانب سے اداروں کے موثر ضبط پر ہے۔

اگر وزراء کے پاس ان اداروں کے ضبط کے حقیقی اختیارات اور ان کاروائیوں کی کافی معلومات جو انکے نام سے ادارے سرانجام دیتے ہیں، موجود ہیں تو ان اداروں کی کاروائیوں کے حوالے سے ان کو پارلیمان میں بلا کر باز پرس کی جا سکتی ہے۔ جہاں یہ موجود نہیں تو اسکا واحد جمہوری متبادل حل یہ ہے کہ کوئی پارلیمانی تنظیم یا عہدیدار اس خلا کو پُر کرنے کی سعی کرے۔ تاہم یہ ایک ناپسندیدہ متبادل حل ہوگا کیونکہ قانون ساز ادارے، اختیارات اور اخراجات کا موثر تجزیہ تو کر سکتے ہیں لیکن فطرتاً ان معاملات کے نظم ونسق کے حوالے سے مناسب طور پر اس طرح لیس نہیں ہوتے جیسے حکومتی ڈھانچے ہوتے ہیں۔

ایک صحت مند آئینی نظام کے اندر وزراء کو دونوں اختیارات کی ضرورت ہوتی ہے؛ خفیہ اداروں پر مناسب سطح کا ضبط اور ان سے معلومات کی طلبی کا حق تاکہ وہ انتظامیہ میں عوام کے منتخب نمائندے کے طور سے اپنی ذمہ داریاں پوری کر سکیں۔ وزراء اس بات میں پوری طرح حق بجانب ہیں کہ وہ اداروں کی طرف سے قومی مفاد میں حکومتی پالیسیوں کی تعمیل میں غیر متزلزل وفاداری کی امید رکھیں۔ یہ بھی ضروری ہے کہ ان وزراء کو اداروں پر مناسب ضبط اور انکے بارے میں معلومات حاصل ہوں تاکہ وہ پارلیمان کے استفسار پر اداروں کے اختیارات کا استعمال اور اخراجات کے بارے میں جواب دے سکیں۔

تاہم انتظامیہ کے ضبط سے مراد خفیہ اور سیکیورٹی ایجنسیوں کی کاروائیوں کی براہ راست انتظامیہ پر ذمہ داری نہیں لی جا سکتی۔

اختیارات کا غلط استعمال روکنے کے لئے اور اداروں پر موثر ضبط کی مقدم شرط کے طور پر اداروں کے سربراہان اور متعلقہ وزراء کے اختیارات قانون میں وضع ہونے ضروری ہیں۔ موثریت کا تقاضا یہ ہے کہ وزراء کا کردار نمایاں لیکن متمم نوعیت کا ہو۔ اگر وزراء اداروں کی روزانہ کی عمل گزاری میں شامل ہوں گے تو انکے لئے خارجی ضبط کا ذریعہ بننا ناممکن ہو جائے گا اور نتیجتاً نگرانی کا سارا عمل کمزور ہو جائے گا۔ اداروں کے سربراہان اور متعلقہ وزراء کی ذمہ داریوں کی قطعی طور پر تعریف مشکل ہے۔ تاہم کینیڈا کے سیکیورٹی خفیہ ایکٹ ۱۹۸۴ میں ایک مفید نمونے کا اظہار کیا گیا ہے۔ اسکی رو سے 'ادارے کے ضبط اور انتظامی امور کی نگرانی' کی ذمہ داری ادارے کے ڈائریکٹر کے پاس ہوتی ہے جو کہ متعلقہ وزیر کی ہدایات کے تحت ہے۔۱ پولینڈ کے خفیہ اداروں کے قانون میں ایک قابلِ ذکر شق موجود ہے جس میں وزیراعظم اور اداروں کے سربراہان کے متعلقہ اختیارات میں واضح تفریق کی گئی ہے (باکس ۲۰ دیکھیئے)۔

باکس ۲۰

وزیر اور ادارے کے ڈائریکٹر کے اختیارات کی حدود کا تعین (پولینڈ)

دفعہ ۷

- وزیراعظم ہدایات کی روشنی میں ادارے کی سرگرمیوں کی سمت کا تعین کریں گے۔
- ہر ادارے کا سربراہ، ہر سال کے اختتام سے کم سے کم تین ماہ قبل اپنے اختیارات میں رہتے ہوئے، وزیراعظم کے سامنے آئندہ سال کی سرگرمیوں کا منصوبہ پیش کرے گا۔
- ہر ادارے کا سربراہ، ہر سال ۳۱ جنوری سے پہلے اپنے اختیارات میں رہتے ہوئے، وزیراعظم کو ادارے کی گذشتہ سال کی سرگرمیوں سے آگاہ کرے گا۔

ماخذ: داخلی سیکیورٹی ادارہ اور غیر ملکی خفیہ ادارہ ایکٹ ۲۰۰۲، پولینڈ

ہالینڈ کا خفیہ اداروں کا قانون بھی قابلِ غور ہے۔ اسکی رو سے' اداروں اور انکے سربراہان، قانون کے مطابق اور متعلقہ وزیر کی ہدایات کے تحت اپنی ذمہ داریاں سرانجام دیں گے'۲ ایسا کرتے ہوئے یہ شق 'قانون کے مطابق' کام کرنے کی ضرورت پر زور دیتی ہے جو وزیراعظم کی قیادت کو بھی محدود کرتا ہے۔

عبوری دور سے گزرتے جمہوری معاشروں میں جہاں شہری حکومت اور فوج کے درمیان حدود کا تعین نہ ہو، مستقبل میں اختیارات کے غیر قانونی استعمال سے بچنے کے لئے قوانین کی مفصل تشریح ضروری ہو سکتی ہے۔ مثال کے طور پر بوسنیا اور ہرزگووینا کے قانون میں گو کہ وزراء، کونسل کے سربراہ کو متعدد مفصل پالیسی اور نظر ثانی کی ذمہ داریاں تفویض کی گئی ہیں، تاہم دفعہ ۱۰ کے تحت وہ 'مکمل یا جزوی طور پر ڈائریکٹر جنرل یا نائب ڈائریکٹر جنرل کے' حقوق اور ذمہ داریاں' حاصل نہیں کر سکتا/سکتی۔۴

اسی قانون کے تحت ڈائریکٹر جنرل کے حقوق اور ذمہ داریوں کی اس طرح تشریح کی ہے کہ انکی روزانہ کی انتظامی ذمہ داریاں بھی واضح ہو

جاتی ہیں۔ ان ذمہ داریوں میں دیگر کے علاوہ ادارے کا سالانہ بجٹ بنانا، تجزیاتی، تکنیکی، انتظامی اور باہمی تعاون کی سرگرمیوں اور ادارے کی خارجی کاروائیوں کے بارے میں ہدایات وضع کرنا شامل ہیں۔ اس میں غیر مجاز افراد کی جانب سے خفیہ معلومات کے ذرائع، ارادے اور عملی سرگرمیوں کے افشاء ہونے کے خلاف تحفظ کے ساتھ ساتھ ادارے کے سربراہ کے ذریعے خارجہ امور کے وزیر سے ایسی سرگرمیوں کی اجازت اور حمایت حاصل کرنا بھی شامل ہے جو بوسنیا اور ہرزگووینا کی خارجہ پالیسی پر سنگین اثرات مرتب کرسکتی ہیں۔۵

باب ۱۰

وزارتی معلومات اور حساس اداروں کا ضبط

موثر جمہوری ضبط اور پالیسی کی حمایت کا دارومدار وزراء اور عہدیداروں کے درمیان رسائی کے دوطرفہ نظام پر ہوتا ہے۔ وزراء کے لئے ادارے کے پاس موجود متعلقہ معلومات یا اسکی بنیاد پر کیے گئے تجزیئے تک رسائی حاصل کرنا ضروری ہے تا کہ وہ سیکیورٹی سیکٹر کی کاروائیوں کے بارے میں ضرورت پڑنے پر، سرکاری موقف واضح کر سکیں۔ اسی طرح ادارے کے عہدے داروں کو بھی انتہائی حساس معاملات پر معلومات فراہم کرنے کے لئے وزراء تک رسائی ہونی چاہیئے۔ اسی لئے یہ امر اہمیت کا حامل ہے کہ اداروں کے حوالے سے وزراء قابلِ رسائی پالیسی اپنا ئیں۔

اس امر کو یقینی بنانے کے لئے کہ پالیسی معاملات سیاستدانوں کی دسترس میں ہوں جو کہ عوام کو جوابدہ ہوتے ہیں۔ قوانین میں داخلی ایجنسیوں کے حوالے سے سیاسی آزادی کو بھی قوانین کے ذریعے مرتب کیا جائے اور اس حوالے سے سیاسی ہدایات اور سمت کی مکمل تشریح موجود ہونی چاہیئے۔ ترجیحاً، ان متعدد طریق کار کو قانون میں قطعی طور پر واضح اور مناسب قانونی ذمہ داریوں کی حمایت حاصل ہونا چاہیئے۔ اس لئے نہیں کہ اداروں اور وزراء کے درمیان روزانہ معمول کے تعلقات قانونی نوعیت رکھتے ہوں بلکہ ایک ایسا قانونی ڈھانچا جو متعلقہ ذمہ داریوں اور اختیارات کو واضح کرتا ہو، یہ نہ صرف غیر قانونی استعمال کو روکنے میں معاون ثابت ہوگا بلکہ بے تکلفانہ عملی تعلقات کے ماحول کے لئے بھی سازگار ہوگا۔

مندرجہ ذیل میں دیئے گئے معاملات کو قانون میں واضح کرنا ضروری ہے (باکس ۲۱ دیکھیئے)۔ وزارت کے نقطہ نظر سے دیکھا جائے تو خفیہ اداروں کے قوانین میں، سیکیورٹی اور خفیہ اداروں کی پالیسی وضع کرنے کے لئے ذمہ داری کا تعین موجود ہونا ضروری ہے جو کہ ظاہر ہے، ادارے کے منشور کے دائرہ کار کے اندر ہوگا؛ اداروں سے آگاہی حاصل کرنے کا حق؛ حساس نوعیت کے معاملات مثلاً، دوسرے ممالک کے حساس اداروں کے ساتھ تعاون ۶ یا ایسی کاروائیاں جو بنیادی حقوق پر اثر انداز ہوں، کا حق محفوظ ہونا ضروری ہے جیسا کہ خصوصی اختیارات کی منظوری، چاہے کسی خارجی اضافی منظوری، مثلاً ایک جج کی ضرورت ہو یا نہ ہو۔۷،
اور ادارے کے نقطہ نظر سے مندرجہ ذیل جوابی ذمہ داریاں قانون میں وضع ہونی چاہیئں: حکومتی پالیسی نافذ العمل کرنے کی ذمہ داری؛ وزراء کو آگاہ کرنے اور مخصوص حساس معاملات پر انکے اجازت لینے کی ذمہ داری۔

ذیل میں دیا گیا باکس وزراء کے حقوق اور اداروں کی جوابی ذمہ داریوں کا تضاد اُجاگر کرتا ہے۔

انتظامیہ کی جانب سے ادارے کے ضبط کے مخصوص طریق کار میں یہ شرائط شامل ہونی چاہئیں کہ تحریری ہدایات دی جائیں گی، ادارے کی ترجیحات کا تعین کرنے کے لئے تحریری پالیسیاں یا اہداف وضع کئے جائیں گے، آگاہی کا حق حاصل ہوگا، حساس نوعیت کے معاملات وزراء کی خصوصی اجازت سے مشروط ہوں گے، بجٹ کی منظوری کا طریق کار وضع کیا جائے گا اور ادارے باقاعدہ طور پر آگاہ کرنے اور آڈٹ کرانے کے پابند ہوں گے۔

باکس ۲۱

وزراء کے حقوق

- سیکیورٹی اور خفیہ کے معاملات کی پالیسی تشکیل دینے کی وزارتی ذمہ داری؛
- اداروں کی جانب سے آگاہی حاصل کرنے کا وزارتی حق؛
- حساس نوعت کے معاملات جیسے کہ غیر ملکی حساس اداروں کے ساتھ تعاون یا ایسی کاروائیاں جو بنیادی حقوق پر اثر انداز ہوتی ہوں، خصوصی اختیارات کے استعمال کی اجازت چاہے اس میں خارجی اضافی اجازت، مثلاً ایک جج کی شمولیت یا غیر شمولیت کی منظوری دینے کے حق کا محفوظ ہونا۔

ادارے کی ذمہ داری

- حکومتی پالیسی کو نافذ العمل کرنے کی ذمہ داری؛
- وزراء کو آگاہ کرنے کی ذمہ داری؛
- مخصوص حساس معاملات میں اجازت لینے کی ذمہ داری۔

مثال کے طور پر کینیڈا کے قانون میں ان حالات کی نشاندہی کی گئی ہے، جب کینیڈا کے سیکیورٹی خفیہ اداروں کے سربراہ کے لئے خارجی طور پر نائب وزیر (یعنی شعبے کا مرکزی عہدیدار) کے ساتھ مشاورت لازمی قرار دی جاتی ہے۔ یہ وہ صورتحال ہے جب ڈائریکٹر کی قوتِ فیصلہ سازی 'ادارے کی عمومی عملی کارگزاری کی پالیسیوں' سے روبرو ہوتی ہے یعنی جب وزیر سے تحریری ہدایات کے تحت مشاورت کی ضرورت ہو اور نگرانی کی اجازت دینے کے لئے ایک عدالتی وارنٹ کی درخواست سے پہلے فیصلہ کرنا ہوتا ہے۔ (باکس ۲۲ دیکھئے)

باکس ۲۲

ڈائریکٹر کی (نائب) وزیر سے مشاورت

حصہ ۷

۱۔ ڈائریکٹر ادارے کی عمومی عملی کارگزاری کی پالیسیوں کے ضمن میں نائب وزیر سے مشاورت کرے گا۔

۲۔ ڈائریکٹر یا کوئی بھی دوسرا ایسا عہدے دار جس کو وزیر نے حصہ ۲۱ یا ۲۳ کے تحت وارنٹ کی درخواست کے لئے تعینات کیا ہو، وارنٹ کی درخواست، یا وارنٹ کی تجدید سے قبل، نائب وزیر سے مشاورت کرے گا۔

ماخذ: کینیڈا کا سیکیورٹی خفیہ اداروں کا قانون ۱۹۸۴، حصہ ۷(۱) اور (۲)۔

بہت سے ممالک میں وزیر کو اداروں کے ضبط کے معاملے میں ایک انسپکٹر جنرل کی معاونت حاصل ہوتی ہے (ایک ایسا ادارہ جسے اکثر اوقات قانونی طور پر وضع کیا جاتا ہے اور جسے انتظامیہ اور پارلیمان کے ضمن میں متعدد ذمہ داریاں تفویض کی جاتی ہیں، مزید معلومات کے لئے 'خارجی نظر ثانی کرنے والی تنظیموں کا کردار' پر حصہ ۵ دیکھیئے)۔ اس ضمن میں انسپکٹر جنرل اس امر کی نگرانی کرتا ہے کہ آیا اداروں کی جانب سے حکومتی پالیسیوں پر قرار واقعی عمل درآمد کیا جا رہا ہے۔

یہ امر نمایاں ہے کہ انتظامیہ کے ہاتھوں اداروں کے غلط استعمال کو روکنے کے لئے انتظامیہ کے حقوق کا توڑ کیا جانا لازمی ہے۔ اس حوالے سے متعدد احتیاطی تدابیر استعمال کی جا سکتی ہیں جن کا تذکرہ باب ۱۳ میں تفصیل سے کیا جائے گا۔

بہترین طریق کار

- خفیہ اداروں کے قوانین میں دو طرح کے حقوق رسائی موجود ہونے چاہئیں: انتظامیہ کا ادارے کے پاس موجود معلومات تک رسائی کا حق اور ادارے کا وزیر تک رسائی حاصل کرنے کا حق؛
- وزیر کو خفیہ اور حساس اداروں کی پالیسی کو قانون کے تحت وضع کرنے کا پابند ہونا چاہیئے۔ اس کو یہ بھی قانونی حق حاصل ہونا چاہیئے کہ باقاعدہ وقفوں سے ادارے سے رپورٹ اور معلومات حاصل کر سکے اور سیاسی حساس معاملات کی منظوری کا قانونی طور سے ذمہ دار بھی ہو۔

باب ۱۱

خفیہ کاروائی پر ضبط

خفیہ کاروائی سے مراد کسی خفیہ ادارے کی جانب سے لئے گئے وہ اقدامات یا مداخلت ہے جو کسی دوسرے ملک کی حدود میں اور کسی کے علم میں لائے بغیر انجام دیئے جائیں۔ مثال کے طور پر ریاست ہائے متحدہ امریکہ کا انتظامیہ قانون ۱۲۳۳۳ 'خصوصی کاروائیوں' کی اصطلاح کی اس طرح تعریف کرتا ہے، (باکس ۲۳ دیکھیئے)

باکس ۲۳

خفیہ کاروائی کی تعریف (ریاست ہائے متحدہ امریکہ)

خفیہ کاروائیوں سے مراد وہ کاروائیاں ہیں جو قومی سلامتی پالیسی کے مقاصد کی حمایت میں بیرونِ ملک سرانجام دی جائیں اور جو باقاعدہ منصوبہ بندی کے تحت اس طریقے سے سرانجام دی جائیں کہ عوامی سطح پر ان کاروائیوں میں اور انکی حمایت میں کئے گئے اقدامات میں ریاست ہائے متحدہ امریکہ کی حکومت کا کردار واضح یا نمایاں نہ ہو بشرطیکہ ایسی کاروائیاں ریاست ہائے متحدہ امریکہ کے سیاسی عمل، رائے عامہ یا ذرائع ابلاغ پر اثر انداز ہونے کے ارادے سے نہ کی جائیں اور ان میں سفارتی سرگرمیاں یا خفیہ معلومات یا دیگر معاون عوامل کا حصول یا تخلیق شامل نہ ہو۔'۸

ماخذ: ریاست ہائے متحدہ امریکہ انتظامیہ قانون ۱۲۳۳۳، ۱۹۸۱، پیرا ۳.۴ (ایچ)

خفیہ کاروائی میں احتساب کا معاملہ کم سے کم دو وجوہ کی بنا پر اُٹھایا جاتا ہے۔ اولاً، چونکہ یہ ایک خفیہ کاروائی ہوتی ہے اس لئے اس پر مقنّنہ کا اختیار مشکل ہو جاتا ہے (چاہے قانون ساز اس کاروائی سے واقف بھی ہوں)۔ تاہم پھر بھی حکومتی عہدیداروں کی جانب سے اُٹھائے گئے اقدامات میں پارلیمان کی دلچسپی جائز ہے جس میں سرکاری خزانے کا استعمال ہو رہا ہو۔ ثانیاً، اس میں ایک اخلاقی پہلو بھی موجود ہے کیونکہ تاریخ گواہ ہے کہ ماضی میں متعدد خفیہ کاروائیوں میں متنازعہ حکمت عملی اور طریق کار شامل رہے ہیں۔ یہ حقیقت کہ ایسی کاروائیاں خفیہ اور اکثر اوقات اس ملک (جہاں یہ کی جارہی ہوں) کے قانون کی رو سے غیر قانونی ہوتی ہیں انکے غلط طور پر استعمال ہونے کا خدشہ اور بھی بڑھا دیتی ہے۔ اسی لئے یہ اور بھی زیادہ اہم ہے کہ منتخب سیاستدان ان کاروائیوں کی جائزیت کے ضمن میں بنیادی قوانین وضع کریں، مثلاً بین الاقوامی انسانی حقوق کے قانون کا احترام اور ایسی کاروائیوں کی مجازیت کے ذمہ دار ہوں۔

اس حوالے سے قانون میں مثالیں بہت کم ہیں۔ اس نوعیت کی ایک قطعی مثال برطانیہ میں وزارتی حاکمیت کی شکل میں نظر آتی ہے، جب وہ نافذ العمل ہو تو خفیہ اداروں کی جانب سے بیرونِ ملک کی گئی شہری یا فوجداری قانون کی خلاف ورزی کرتی ہوئی کاروائیوں پر قانونی چارہ جوئی کرنے کا استحقاق رکھتی ہے۔ (باکس ۲۴ دیکھیئے)

تاہم، ایسے دو پہلو جن کا اس طریق کار میں ذکر نہیں ملتا، قابلِ غور ہیں۔ اولاً، ایسی کاروائیوں کے حوالے سے وزارتی اختیار حاصل کرنے کی کوئی قانونی شرط موجود نہیں۔ اس حوالے سے دوسری خامی کا تعلق قانونیت سے ہے۔ ظاہری وجوہ کی بنا پر، ایسی خفیہ کاروائیوں کے لئے ریاست، علاقائی حدود سے باہر ذمہ داری کے ضمن میں اپنے قانون سے استثناء ہونے کا مطالبہ کرسکتی ہے اور اسی مد میں یہ کاروائیاں اس ملک کے قانون کی بھی خلاف ورزی کریں گی جہاں یہ کی جائیں گی۔ تاہم پھر بھی ایک قانونی دائرہ اثر ایسا بھی ہے جو کسی طور نظرانداز یا رد نہیں کیا جاسکتا اور وہ انسانی حقوق کا بین الاقوامی قانون ہے۔

باکس ۲۴

بیرون ملک خفیہ کاروائی کی اجازت (برطانیہ)

سیکشن ۷ (۱) کے علاوہ، اگر کوئی شخص برطانیہ میں کسی ایسی کاروائی کے لئے ذمہ دار قرار دیا جائے، جو برطانوی سرزمین کے دائرہ حدود سے باہر کی گئی ہو تو وہ شخص اس کاروائی سے بری الذمہ قرار دیا جاسکتا ہے بشرطیکہ اس کاروائی کی اجازت، اس سیکشن کے تحت سیکرٹری آف سٹیٹ کی جانب سے دی گئی ہو (...)

سیکشن ۷ (۳) کے تحت سیکرٹری آف سٹیٹ اس وقت تک کاروائی کی اجازت نہیں دے گا/ گی جب تک وہ ذیل میں دیئے گئے معاملات کے حوالے سے مطمئن نہیں ہو جاتا/جاتی:

۱۔ کہ ایسی کوئی بھی کاروائی جو اجازت کے تحت یا جو بھی صورتحال ہو یا اس حوالے سے جو بھی اقدامات کئے جائیں، خفیہ اداروں کی کسی ذمہ داری کی مناسب بجاآوری کے لئے ضروری ہوگی؛ اور

۲۔ اس امر کے لئے تسلی بخش اقدامات کئے جائیں گے، کہ:

ا) دی گئی اجازت کی حدود سے باہر کوئی کاروائی نہیں کی جائے گی سوائے اسکے جو خفیہ اداروں کی کسی ذمہ داری کی مناسب بجاآوری کے لئے ضروری ہو؛ اور

ب) دی گئی اجازت کے تحت جو بھی کاروائی کی جائے گی اس کی نوعیت اور ممکنہ نتائج مناسب ہوں گے اور ان مقاصد کے عین مطابق ہوں گے جن کیلئے ان کی تعمیل کی جارہی ہو؛ اور

ج) کہ سیکشن ۲ (۲) کے تحت، حاصل کی گئی معلومات کے افشاء ہونے کے حوالے سے مناسب اقدامات کئے جائیں گے اور یہ کہ ان اختیارات کے تحت حاصل کی جانے والی تمام معلومات پر انہی شرائط کا اطلاق ہوگا۔

ماخذ: خفیہ ادارے ایکٹ، برطانیہ ۱۹۹۴، حصہ ۷۔

اس قانونی ڈھانچے کے قوانین اور حقوق، عالمی طور پر قابلِ قبول گردانے جاتے ہیں یعنی داخلی سطح پر کسی تبدیلی سے انکے اطلاق پر کوئی فرق نہیں پڑتا۔ بین الاقوامی انسانی حقوق کا قانون، ایک ایسی عالمی قانونی ضمانتوں کی علامت ہے جو حکومت کے ایسے اقدامات سے افراد اور گروہوں کو تحفظ فراہم کرتا ہے جو بنیادی آزادیوں اور انسانی عزتِ نفس میں مداخلت کرتے ہوں۔ ۹ یہ امر واضح تر ہوتا جارہا ہے (خصوصاً، ای سی ایچ آر کے معاملے میں) کہ ریاستیں نہ صرف اپنی علاقائی حدود میں بلکہ دیگر ایسے علاقوں میں بھی، جہاں انکا قانونی

اختیار قائم ہو یا پھر جہاں پر بھی انکے عہدے داروں کی کاروائیوں کی بنا پر یا اسکے نتیجے کے طور پر، انسانی حقوق کی خلاف ورزی رونما ہو، انسانی حقوق کی پامالی کی ذمہ دار ہو سکتی ہیں۔

بین الاقوامی انسانی حقوق کے قانون کی بڑھتی ہوئی تنظیم کے طور پر، بین الاقوامی معاہدہ برائے شہری اور سیاسی حقوق (آئی سی سی پی آر)۱۰ کے ساتھ ساتھ تشدد اور دیگر ظالمانہ، غیر انسانی سلوک یا سزاؤں کے خلاف قرارداد (سی اے ٹی)۱۱ کا کردار، خفیہ اداروں کے رویئے یا خفیہ کاروائیوں کے حوالے سے خاص طور سے قابل ذکر ہونا چاہیئے۔ خصوصاً، زندگی کا حق (دفعہ نمبر ۶، آئی سی سی پی آر) تشدد یا کسی ظالمانہ، غیر انسانی یا ہتک آمیز سلوک یا سزا سے تحفظ کا حق (دفعہ ۷۔ آئی سی سی پی آر) اور اسکے ساتھ ساتھ آزادی اور تحفظ کے حق (دفعہ ۹۔ آئی سی سی پی آر) کے حوالے سے خفیہ کاروائی کی خلاف ورزی کی جا سکتی ہے۔ اس حوالے سے ایسی دو غیر قانونی کاروائیاں جو قابل ذکر ہیں جن میں غیر عدالتی قتل اور تشدد / ہتک آمیز سلوک شامل ہیں۔

خفیہ کاروائی کی ظاہری ساکھ یا مقصد کچھ بھی ہو، غیر عدالتی قتل (جیسے کہ خفیہ ایجنٹوں کے ذریعے بیرونِ ملک کسی دشمن کا قتل) زندگی کے حق کی کھلی خلاف ورزی ہے جیسا کہ آئی سی سی پی آر میں بھی بیان کیا گیا ہے۔ چونکہ ہر انسان کو بحیثیت انسان، زندگی کا حق حاصل ہے اسکو سلب نہیں کیا جانا چاہیئے (دفعہ ۶(۲) آئی سی سی پی آر)۔ فی الوقت، ۱۵۲ ممالک اس معاہدے کا حصہ ہیں۔۱۲

خفیہ کاروائیوں سے روایتی طور پر منسوب دوسرا طریق کار، تفتیشی کاروائیوں کے بارے میں ہے جو کہ اکثر اوقات تشدد یا ہتک آمیز سلوک سے تحفظ کے حق کو پامال کرتا نظر آتا ہے (دفعہ ۷، آئی سی سی پی آر)۔

باکس ۲۵
تشدد

تشدد کی قرارداد کی دفعہ ا کے مطابق تشدد کے جرم کی یہ تعریف کی گئی ہے:

'اس قرارداد میں تشدد کی اصطلاح سے مراد ایسی کاروائی ہے جو کسی سرکاری عہدیدار کی جانب سے کسی فرد کو شدید ذہنی یا جسمانی اذیت یا تکلیف پہنچائی جائے، اس کی یا کسی تیسرے فرد کے بارے میں معلومات یا اقرارِ جرم کرانے کے لئے جان بوجھ کر اذیت کا نشانہ بنایا جائے، کسی ایسی کاروائی کی سزا دی جائے یا کسی بھی طور کی دھمکی دی جائے، جو اس سے یا کسی تیسرے فرد سے سرزد ہوئی ہو، یا وہ اس کاروائی کے حوالے سے مشتبہ ہو، جب ایسی تکلیف یا اذیت کسی سرکاری عہدے دار کی جانب سے یا اسکی یا کسی بھی دیگر سرکاری سطح پر کام کرنے والے فرد کی ترغیب پر عائد کی جائے، تشدد کہلاتا ہے۔ اس میں صرف قانونی تعزیرات (فطری یا ضمنی) کی وجہ سے دی گئی تکلیف یا اذیت شامل نہیں'۔

ماخذ: قرارداد برائے تحفظِ تشدد اور دیگر ظالمانہ، غیر انسانی یا ہتک آمیز سلوک یا تعزیرات، جی.اے آر ای ایس ۳۹/۴۶، ۳۹ اقوامِ متحدہ دستاویز اے/۳۹/۵۱ (۱۹۸۴)، ۲۶ جون ۱۹۸۶ سے نافذ العمل ہوئی۔

یورپی عدالت برائے انسانی حقوق کے ایک مشہور فیصلے میں اس حق کی خلاف ورزی کرنے والے تفتیشی طریق کار کا حوالہ دیا گیا ہے، جو کچھ یوں ہیں:

- دیوار کے ساتھ کھڑا کرنا: جس میں زیرِحراست افراد کو متعدد گھنٹوں کے لئے 'ایک پُر مشقت انداز میں' رکھا جاتا ہے۔ اس طریق کار سے گزرنے والے افراد کے مطابق، 'انھیں ایک دیوار کے ساتھ چاروں ہاتھ پاؤں پھیلا کر ایسے انداز میں کھڑا کیا گیا کہ ہاتھوں کی انگلیاں سر سے اوپر دیوار رُخ ہوں، ٹانگیں کھول کر، بدن کا سارا بوجھ پاؤں کی انگلیوں اور انگوٹھوں کے سہارے برداشت کیا جائے'؛
- نقاب پوشی: زیرِحراست فرد کے چہرے اور سر کے اوپر ایک کالا یا گہرا نیلا تھیلا چڑھائے رکھنا جو صرف تفتیش کے وقت اتارا جاتا ہے؛
- شور کا سامنا کروانا: تفتیش ملتوی کرتے ہوئے زیرِحراست افراد کو کسی ایسے کمرے میں رکھنا جہاں انھیں ایک بلند اور سرسراتی آواز مسلسل سنائی دیتی رہے؛
- نیند سے محرومی: تفتیش ملتوی کرتے ہوئے زیرِحراست افراد کو نیند سے محروم کرنا؛ اور،
- خوراک اور پانی سے محرومی: تفتیشی سنٹر میں حراست کے دوران خوراک اور پانی کی محدود فراہمی اور تفتیش ملتوی کرتے رہنا۔[13]

بین الاقوامی قانون میں تشدد کے ذریعے حاصل کی جانے والی معلومات کے قانونی مقاصد کے استعمال کی قطعی طور پر ممانعت کی گئی ہے (باب ۱۲ دیکھیئے)۔

عام طور پر بیرونِ ملک کی جانے والی کارروائیوں کے مقابلے میں داخلی کارروائیوں کے ضمن میں اعلیٰ تر معیار قوانین پائے جاتے ہیں۔ تاہم اس سے قطع نظر خفیہ اداروں کی خفیہ کارروائیوں میں انتظامیہ ایک اہم کردار ادا کرتی ہے، اسے انسانی حقوق کے قوانین کی پاسداری کی نگرانی کرنی چاہیئے۔ ذیل میں دیئے گئے آسٹریلیا کے خفیہ اداروں کے قانون میں، خفیہ کارروائیوں کے ضبط کے حوالے سے انتظامیہ کے کردار کا احاطہ کیا گیا ہے (باکس ۲۶ دیکھیئے)۔

باکس ۲۶
خفیہ کاروائیوں پر وزارتی ضبط کو قانونی شکل دینا (آسٹریلیا)

حصہ ٦ اے ایس آئی ایس کی ذمہ داریاں

ا۔ اے ایس آئی ایس کی ذمہ داریاں یہ ہیں (...):
(۵). متعلقہ وزیر کی ہدایات پر آسٹریلیا سے باہر موجود افراد یا تنظیموں کی اہلیت، ارادوں یا سرگرمیوں سے متعلق کاروائی کی ذمہ داری لینا۔

۲۔ متعلقہ وزیر، اے ایس آئی ایس کو، پیرا (ا)(۵) میں مذکورہ کاروائیوں کی ذمہ داری صرف مندرجہ ذیل شرائط پوری ہونے پر تفویض کرسکتا ہے:

ا. دوسرے وزراء (جن کے پاس متعلقہ ذمہ داریاں ہوں) سے مشاورت کے بعد؛ اور
۲. جب وزیر پوری طرح مطمئن ہو کہ ہدایات کی بجا آوری کے لئے مناسب اہتمام کیا گیا ہے جو اس امر کی ضمانت دے کہ اس حکم کی تعمیل میں ہدایات کے مقاصد سے مطابقت رکھنے والے اقدامات کے سوا اور کسی قسم کی کاروائی نہیں کی جائے گی؛ اور
۳. جب وزیر پوری طرح مطمئن ہو کہ ایسے تسلی بخش اقدامات کا اہتمام کیا گیا ہے جو اس امر کی ضمانت دیں کہ ہدایات کی بجا آوری میں کاروائی کی نوعیت اور نتائج مناسب اور ہدایات کے مقاصد سے مطابقت رکھتے ہوں گے۔

۳۔ پیرا (ا)(۵) کے تحت دی گئی ہدایت کا تحریری شکل میں ہونا ضروری ہے۔

حصہ ۱٦ اے: دیگر کاروائیوں کے لئے کمیٹی کو ہدایات دی جائیں گی
اگر متعلقہ وزیر، پیرا ٦ (ا) (۵) کے تحت حکم جاری کرتا ہے تو اسے جتنی جلدی ممکن ہو کمیٹی کو، کاروائی یا عمل درآمد کرانے والی دیگر کاروائیوں کی نوعیت کے بارے میں مطلع کرے گا۔

ماخذ: خفیہ اداروں کا قانون، آسٹریلیا، ۲۰۰۱، حصہ ٦

اس امر کو تسلیم کرتے ہوئے کہ اس ملک کا قانون، جہاں یہ خفیہ کاروائیاں کی جاری ہوں، ان کاروائیوں کے خلاف ہوتا ہے، ایسے احتیاطی تدابیر کا اہتمام کرنا ضروری ہے جو کاروائی کرنے والے ملک کے شہریوں کے تحفظ کی ضمانت دیں جو اس نوعیت کی کاروائیوں سے متاثر ہوسکتے ہیں۔ اس ضمن میں آسٹریلیا کے خفیہ اداروں کا قانون (حصہ ۱۵)، جس کی رو سے اے ایس آئی ایس کے ذمہ دار وزیر پر لازم ہے کہ وہ، 'اے ایس آئی ایس کی جانب سے، آسٹریلوی باشندوں سے متعلق معلومات رکھنے یا انکے ابلاغ کو باضابطہ بنانے کے لئے تحریری اصول وضع کرے'۔ اس عمل گزاری میں ذمہ دار وزیر 'اس امر کو پیش نظر رکھے کہ آسٹریلوی باشندوں کی نجی آزادی

کا تحفظ کو اے ایس آئی ایس کی تفویض کردہ ذمہ داری کی صحیح ادائیگی سے یقینی بنایا جائے۔[۱۴]

بہترین طریق کار

- تمام خفیہ کاروائیاں انتظامیہ کے ذمہ دار رکن کی جانب سے اور پارلیمان کے منظور شدہ قانونی ڈھانچے کے مطابق منظور کی جائیں گی پارلیمان کو باقاعدہ طور پر آگاہ کیا جائے گا؛
- کوئی بھی عہدیدار ایسی کسی کاروائی کی تعمیل کرے گا نہ ہی منظوری دے گا جو خفیہ کاروائی کے منصوبے کے حصے کے طور پر، بین الاقوامی انسانی حقوق کی خلاف ورزی کرتا ہو۔

باب ۱۲

بین الاقوامی تعاون

قومی وزراء اور قانون سازوں کو درپیش ایک کٹھن مسئلہ ایسے معاملات کی نگرانی کرنا ہے جو بین الاقوامی، قومی تنظیموں سے بالا اور دو طرفہ تعاون کے سمجھوتوں کے دائرہ کار میں آتے ہیں۔۱۵ ۹/۱۱ کے بعد سے ایسی نوعیت کے سمجھوتوں کی اہمیت اور استعمال میں اضافہ ہوا ہے۔حتیٰ کہ ایسی صورتحال میں بھی جہاں دو ممالک مکمل طور پر باہمی ہم آہنگی نہیں رکھتے ،حساس ادارے اس تعلق کو اکثر اوقات متوازن کرنے کا باعث بن جاتے ہے۔دوطرفہ تعاون میں عموماً باہمی مفاد کے معاملات کے حوالے سے خفیہ معلومات کا تبادلہ اور تجزیہ کیا جاتا ہے۔دوطرفہ تعاون کے ایسے سمجھوتے صرف اسی صورت کامیاب ہوسکتے ہیں یا جاری رکھے جاسکتے ہیں، جب دونوں متعلقہ فریق خفیہ معلومات کے تبادلے کی بنیادی شرائط کی کاملاً اور سختی سے پابندی کریں: یعنی کہ فریق ادارے کی جانب سے فراہم کی گئیں خفیہ معلومات کے ماخذ اور تفاصیل کا معاہدے کے مطابق تحفظ کیا جائے گا اور یہ خفیہ معلومات کسی تیسرے فریق کو فراہم نہیں کی جائیں گی۔

بلاشبہ بیرونی خفیہ اداروں سے تعاون ایک عملی ضرورت ہے (مثلاً دہشت گردی کے خلاف جنگ میں)۔ تاہم اسکے اپنے خطرات ہیں جو غیر متوازن تعاون کی شکل میں کم سے کم سطح پر داخلی طور پر آئینی، قانونی اور موزونیت کے اصولوں پر سمجھوتے کی شکل میں رونما ہوسکتے ہیں، جبکہ انکی زیادہ ترسنگین صورت، معلومات کے حصول یا نجی آزادی کے تحفظ کے حوالے سے دانستہ طور پر تعاون کے سمجھوتوں کی آڑ میں داخلی ضبطی اداروں کو دھوکہ دینا بھی ہوسکتی ہے۔

ذیل میں دیا گیا باکس خفیہ کے بین الاقوامی تعاون سے منسلک مختلف کاروائیوں کی تفصیل بیان کرتا ہے۔

باکس ۲۷

خفیہ اداروں کے تعاون کی متعدد کاروائیاں: دوطرفہ تبادلے

بین الاقوامی سطح پر خفیہ اداروں کے تعاون کی سب سے عام شکل، باہمی مفاد کے معاملات کے حوالے سے معلومات کا دوطرفہ تبادلہ اور تجزیہ ہے۔ اس دوطرفہ تبادلے کے علاوہ دیگر قریبی یا خصوصی تعلقات اور تعاون کے سمجھوتے بھی (مختلف صورتوں میں) موجود ہو سکتے ہیں۔

- ایک ملک کی جانب سے کسی ایک شعبے میں معلومات کے حصول اور / یا تجزیئے کے حوالے سے معاہدہ کیا جاسکتا ہے جس کا تبادلہ، دوسرے ملک سے، کسی اور شعبے کی خفیہ معلومات کے بدلے میں کیا جاسکتا ہے؛
- ایک ملک کسی دوسرے ملک کو اس شرط پر اپنی علاقائی حدود استعمال کرنے کی اجازت دے سکتا ہے کہ اس طور حاصل کی گئی معلومات کے نتائج کا تبادلہ کیا جائے گا؛
- ایک ملک کسی دوسرے ملک کی معلومات حاصل کرنے کی اہلیت کے حوالے سے اپنے مفاد میں اس شرط کے ساتھ مدد فراہم کر سکتا ہے کہ حاصل کردہ معلومات کا تبادلہ کیا جائے گا؛
- خفیہ معلومات کی ایسی مشترکہ کاروائیاں بھی کی جاسکتی ہیں جس میں ایک ملک کے خفیہ ادارے کے عہدے دار اپنے غیر ملکی ساتھیوں کے ساتھ مل کر یا معاونت کے ساتھ کام کریں؛
- دوممالک کے درمیان تجزیہ کاروں اور تکنیک کاروں کا تبادلہ کیا جاسکتا ہے؛
- ایک ملک کی جانب سے دوسرے ملک کے خفیہ اداروں کی طرف سے فراہم کی گئی سہولیات کے بدلے میں تربیتی معاونت بھی فراہم کی جاسکتی ہے، جب بھی ایک غیر ملکی ادارہ، مشترکہ کاروائی کی مد میں غیر معمولی مہارت فراہم کرنے کا حامل ہو۔

خفیہ معلومات کے دوطرفہ تبادلے کی اہمیت (اسکی 'ادل بدل' کی منطقی خصوصیت کے علاوہ) میں اضافے کا اندازہ اس نوعیت کے کثیر فریقی حساس اداروں کے تعاون کی بڑھتی ہوئی پیش رفت سے لگایا جاسکتا ہے۔ روایتی طور پر خفیہ معلومات کے تبادلے کی تفاصیل کو صیغہ ءراز میں رکھا گیا ہے اس ضمن میں مشہور ترین مثال برطانیہ، ریاست ہائے متحدہ امریکہ، آسٹریلیا، کینیڈا اور نیوزی لینڈ کے درمیان خفیہ معلومات کے تبادلے کا معاہدہ ہے جو دوسری جنگ عظیم سے رائج ہے اور ۱۹۴۷ کے ایک غیر شائع شدہ معاہدے کی بنیاد پر استوار کیا گیا ہے۔ مثلاً یورپ میں متوافق حاکمیت کے پُرعزم ارادے میں ایک قدم آگے بڑھتے ہوئے اور سیاسی رضامندی کی زبانی کلامی شکل کو عملی جامہ پہناتے ہوئے، مارچ ۲۰۰۴ میں یورپی یونین نے ''دہشت گردی کے خلاف اقدامات کے رابطہ کار ادارے'' کی تخلیق کی صورت میں ایک اہم اقدام اُٹھایا گیا ہے۔ ۱۷

اس نئے ادارے کی واحد اہم ترین ذمہ داری دہشت گردی کے خلاف جنگ میں یورپی کونسل کی سرگرمیوں کو مربوط بنانا اور انکی نگرانی کرنا ہے اور پس اس طرح اس امر کو یقینی بنانا ہے کہ کثیر فریقی خفیہ معلوماتی تبادلے کے فیصلوں کی تعمیل کی جائے گی۔

تاہم علاقائی سطح سے بالاتر درجے پر یورپی یونین اور ریاست ہائے متحدہ امریکہ کی حالیہ دہشت گردی کے خلاف جنگ کی قرارداد بھی واضح طور پر اس امر کا اعادہ کرتی ہے کہ دہشت گردی کے خطرات کے خلاف اقدامات کو موثر بنانے کے لئے کثیر فریقی سطح پر خفیہ معلومات کا تبادلہ (اہلیت میں اضافے کے اقدام کے طور پر) انتہائی اہمیت کا حامل ہے (باکس ۲۸ دیکھیئے)۔

باکس ۲۸

کثیر فریقی سطح پر خفیہ معلومات کا تبادلہ: یورپی یونین اور ریاست ہائے متحدہ امریکہ کے مابین عہد کا اعادہ

۳۰۳ ہم مشترکہ تعاون کریں گے تاکہ قومی قوانین کے مطابق دہشت گردی کی کاروائیاں روکنے اور ان میں خلل ڈالنے کے لئے، خفیہ اور قانون نافذ کرنے والے اداروں کے درمیان معلومات کا تبادلہ کرنے کی اہلیت کو مزید بڑھایا جا سکے اور حساس معلومات کا ایسا بہتر استعمال ممکن بنایا جا سکے جو ایک منصفانہ عدالتی کاروائی کی ضمانت دیتے ہوئے دہشت گردوں پر مقدمات کے معاون قومی قوانین کے عین مطابق ہو۔

ماخذ: یورپی یونین ریاست ہائے متحدہ امریکہ کی دہشت گردی کے خلاف جنگ کی قرارداد جس پر ۲۶ جون ۲۰۰۴ میں، شینن، آئرلینڈ میں دستخط کئے گئے۔

عمومی طور پر غیر ملکی خفیہ اداروں سے معاہدات صرف جمہوری طور پر جوابدہ سیاستدانوں (عموماً انتظامیہ) سے منظور شدہ شرائط کے مطابق ہونے چاہیئں۔۱۹

ذیل میں کچھ ایسی امثال دی گئی ہیں جن میں احتساب کے اصول پر عمل درآمد کرنے کے لئے خفیہ تعاون کرنے کی ضرورت ہے۔

- **'بظاہر معقول تردید' کا معاملہ**

'بظاہر معقول تردید' ایک ایسا سیاسی نظریہ ہے جو ۱۹۵۰ میں وضع کیا گیا جس میں اختیارات کے ڈھانچے اور احکامات کی کڑیاں اس طرح غیر رسمی اور غیر منظّم ہوتی ہیں کہ ضرورت پڑنے پر انکی تردید کی جا سکے۔ یہ نظریہ سرد جنگ کی حکمت عملی کی تخلیق ہے اور اسکی رو سے خفیہ اداروں کو انتظامیہ کی مقتدر شخصیات کی جانب سے متنازعہ احکامات جاری کئے جا سکتے ہیں تاہم، ضروری سمجھنے پر، ایسے احکامات کے وجود اور اصلی ماخذ کی تردید کی جا سکتی ہے؛ مثال کے طور پر اگر ایک عملی کاروائی اس بری طرح ناکام ہو جائے کہ انتظامیہ کی جانب سے اس سے لاتعلقی ضروری ہو جائے۔ عہدِ حاضر میں اس نظریئے کی ایک ممکنہ مثال ایسی صورتحال میں دیکھنے میں آ سکتی ہے جب کسی ملکی شہری کے اغوا پر حکومت سے تاوان کا مطالبہ کیا جائے، ایسی صورتحال میں حکومتیں اکثر جامع سیاسی وجوہ کی بنا پر دہشت گردوں سے براہ راست مذاکرات کی شرط رد کر دیتی ہیں۔ تاہم وہ یہ تاثر بھی نہیں دینا چاہتیں کہ انھیں مغوی کی قسمت سے کوئی واسطہ نہیں ہے۔ اس طرح کی صورت حال میں اکثر اوقات خفیہ اداروں کے اہلکاروں کو ہدایات دی جاتی ہیں اور پھر وہ، حکومت کی جانب سے اغوا کاروں سے رابطہ کرتے ہیں۔ ایسی صورتحال ایک ایسی متوازن حکمت عملی کی متقاضی ہے جہاں نہ صرف مناسب رازداری برتی جائے بلکہ حکومتی عہدیدار

اپنی کارکردگی کے حوالے سے جوابدہ بھی ہوسکیں۔

• غیر ملکی خفیہ اداروں کے ساتھ تعاون، جہاں انکا طریقہ کار نا قابلِ ضبط انسانی حقوق کی خلاف ورزی کرتا ہو

اگرچہ عوامی سطح پر یہ قابلِ مذمت گردانا جاتا ہے لیکن اکثر اوقات قومی سلامتی کے کسی ضروری معاملے کی معلومات کے حصول کی مد میں یہ (معلومات کے حصول کے اصلی طریقہ کار سے قطع نظر) خفیہ اداروں کے لئے ترغیب کا باعث بن جاتا ہے۔ تاہم بین الاقوامی قانون میں کسی دوسرے ملک میں تشدد کے ذریعے معلومات کے حصول (مثلاً، کسی دہشت گردی کے مقدمے میں، یا جلاوطنی کے کسی معاملے میں) کی واضح طور پر ممانعت کی گئی ہے۔۲۰ اقوامِ متحدہ کی قرارداد کی دفعہ ۱۵ کے تحت تشدد کے ذریعے حاصل کیا گیا کوئی بھی بیان، کسی بھی 'عدالتی کاروائی' میں بطور شہادت قابل قبول نہیں، سوائے ایسی عدالتی کاروائی میں جو مبینہ طور پر تشدد کرنے والے کے خلاف کی جائے۔ اس تحفظ کا دائرہ کار، جنیوا قراردادوں اور دیگر بین الاقوامی قوانین میں مزید بڑھایا گیا ہے، جس کی رو سے تشدد کے ساتھ ساتھ دیگر ظالمانہ، غیر انسانی یا ہتک آمیز سلوک یا تعزیرات کے ذریعے بھی حاصل کیا گیا بیان، قابل قبول نہیں گردانا جائے گا۔۲۱

یہ عمل قابل بحث ہے کہ انہی اصول وقوانین کا اطلاق، غیر ملکی خفیہ اداروں کی طرف سے تشدد کے استعمال سے معلومات حاصل کرنے کے بالواسطہ طریق کار پر بھی ہونا چاہیئے (اگرچہ بین الاقوامی قانون اس ضمن میں بہت زیادہ واضح نہیں)۔

تشدد کے استعمال یا حتیٰ کہ تشدد کے ثمرات بھی اپناتے ہوئے، ایک جمہوری ملک، دہشت گردوں کے مقابلے میں اپنی حیثیت غیر مستحکم کر لیتا ہے کہ دہشت گردوں کے طریق کار اپناتے ہوئے، وہ ان اعلیٰ اقدار کو کھو دیتا ہے جو ایک وسیع جمہوری معاشرے کا عکاس ہوتی ہیں۔۲۲

تشدد کے ذریعے حاصل کی گئی معلومات کی بطورِ خود ممانعت کی جانی چاہیئے۔ یہ انسانی حقوق کی خلاف ورزی کرتی ہے۔ ایک بار پھر خفیہ اداروں پر موثر وزارتی ضبط اس امر کی مناسب ضمانت دے سکتا ہے کہ اس پابندی کا ہر صورت احترام کیا جائے گا۔

• غیر ملکی خفیہ اداروں کو ملکی شہریوں کے بارے میں معلومات کی فراہمی

غیر ملکی خفیہ اداروں کے ساتھ تعاون کے حوالے سے ملکی قوانین سے روگردانی کرنے کے خلاف قانون میں واضح اقدامات موجود ہونے چاہئیں۔ اس حوالے سے جرمنی کا قانون ایک مثال فراہم کرتا ہے (باکس ۲۹ دیکھیئے)۔

جب بھی کسی غیر ملکی یا بین الاقوامی خفیہ ادارے سے معلومات حاصل کی جاتی ہے تو اس پر نہ صرف اس (ادارے) ملک کے قوانین کا اطلاق ہونا چاہیئے بلکہ ملکی قانون سے مطابقت بھی شامل ہونی چاہیئے۔ معلومات کے تبادلے میں اس امر کا خیال رکھا جانا ضروری ہے کہ صرف ان غیر ملکی یا بین الاقوامی حساس یا خفیہ اداروں کو معلومات دی جائیں جو ایسی معلومات کے حصول اور استعمال کے ضمن میں معلومات دینے والے ادارے کے ملکی قانون کے ساتھ ساتھ اپنے ملک کے قوانین کی پاسداری کے بھی پابند ہوں۔

باکس ۲۹:

غیر ملکی خفیہ اداروں کو ملکی شہریوں کے بارے میں معلومات کی فراہمی: جرمنی کے خفیہ اداروں کے قانون سے ایک مثال

دفعہ ۱۹ (۳)

خفیہ ادارے، غیر ملکی خفیہ ادارے کے ساتھ ساتھ عالمی اور بین الاقوامی خفیہ اداروں کو اپنے ملکی شہریوں کے بارے میں معلومات فراہم کر سکتے ہیں بشرطیکہ ایسی معلومات کی فراہمی، ادارے کی ذمہ داریوں کی بجا آوری کا تقاضا ہو یا پھر یہ معلومات حاصل کرنے والے ادارے کے موجودہ سلامتی کے مفادات اس امر کو ضروری بناتے ہوں۔ تاہم، جب اس ضمن میں وفاقی جمہوریہ جرمنی کے زیادہ تر غیر ملکی تحفظات متاثر ہو رہے ہوں یا متاثرہ ملکی شہریوں کے بالاتر مفادات کی حفاظت کرنی ضروری ہو تو اس نوعیت کی معلومات کی فراہمی معطل کر دی جائے گی۔

اس معلومات کی فراہمی کا سرکاری فائلوں میں اندراج ضروری ہے۔ اس معاملے میں فائدہ اُٹھانے والے فریق کو یہ باور کرایا جائے گا کہ یہ معلومات اس شرط پر فراہم کی جا رہی ہے کہ اس کو صرف اسی مقصد کی مد میں استعمال کیا جائے گا جس کے لئے یہ حاصل کی گئی تھی۔ ادارہ، معلومات حاصل کرنے والے ادارے کی طرف سے فراہم کردہ معلومات کے استعمال کے بارے میں آگاہی حاصل کرنے کا استحقاق محفوظ رکھتا ہے۔

ماخذ: بنڈس فرفاسنگز شُٹسگز ٹس (بی وی ای آرٹی ایس سی ایچ جی) جرمنی، نومبر ۲۰۰۲، دفعہ ۱۹ (غیر سرکاری ترجمہ)

یہ امر قابلِ غور ہے کہ ملکی خفیہ اداروں کے مابین، بین الاقوامی تعاون محض دوطرفہ یا کثیر فریقی سمجھوتوں کی سطح تک ہی محدود نہیں بلکہ اس میں کسی بین الاقوامی عدالت کے ساتھ تعاون کی ذمہ داری بھی شامل ہو سکتی ہے۔ اس حوالے سے سابقہ یوگوسلاویا کے لئے قائم کی گئی بین الاقوامی فوجداری عدالت کا ذکر کیا گیا ہے (باکس ۳۰ دیکھیئے)۔

باکس ۳۰

بوسنیا کے خفیہ ادارے کی سابقہ یوگوسلاویا کے لئے قائم کردہ بین الاقوامی فوجداری عدالت کے ساتھ تعاون کرنے کی ذمہ داری

دفعہ ٦

ادارہ، سابقہ یوگوسلاویا کے لئے قائم کردہ فوجداری عدالت کے ساتھ تعاون کرے گا جس کی مد میں، ادارہ، عدالت کو ایسے متعلقہ افراد کے بارے میں معلومات فراہم کرے گا جو ۱۹۹۱ سے سابقہ یوگوسلاویا کی علاقائی حدود میں بین الاقوامی انسانی حقوق کے قوانین کی سنگین خلاف ورزی کے مرتکب پائے گئے (.......: بین الاقوامی عدالت)۔

ماخذ: خفیہ اور حساس اداروں کا قانون، بوسنیا اور ہرزگووینا، ۲۰۰۴، دفعہ ٦۔

بہترین طریق کار

- بین الاقوامی تعاون کے لئے وزراء کی جانب سے موزوں اختیارات دینا ضروری ہے اور اس میں کم سے کم احتیاطی اقدامات بھی شامل ہونے چاہیئں جو ملکی قوانین کے ساتھ ساتھ بین الاقوامی قانونی لوازمات سے مطابقت کی ضمانت دیں؛
- ایسے قوانین وضع کرنے ضروری ہیں جو خفیہ معلومات کے تبادلے کے ضمن میں ان اقدامات کی روک تھام میں موثر ثابت ہوں جو ناقابلِ ضبط انسانی حقوق کے اصول وقوانین کو کسی نہ کسی طور نظر انداز کر دیتے ہیں۔

باب ۱۳

وزارتی غیر قانونی استعمال کے خلاف احتیاطی اقدامات

سابقہ ابواب میں اس نکتے پر بحث کی گئی کہ خفیہ اور حساس اداروں کے جمہوری احتساب میں انتظامیہ اور وزارتی ضبط ایک بنیادی عنصر کی حیثیت رکھتا ہے۔ تاہم، یہ خطرہ بھی نظر انداز نہیں کیا جا سکتا کہ خفیہ اور حساس ادارے غیر قانونی طور پر استعمال ہوتے ہوئے، انتظامیہ کے ہاتھوں محض سیاسی آلہ کار بن کر رہ جائیں۔ محض عبوری دور سے گزرتے ملکوں کو ہی نہیں، بلکہ مغربی جمہوریتوں کو بھی سیاسی شورش کا سامنا کرنا پڑا ہے کیونکہ خفیہ اور حساس اداروں کو وزراء کی جانب سے سیاسی یا ذاتی مقاصد کے لئے استعمال کیا گیا (مثلاً، اداروں کو سیاسی حریفوں کے ٹیلیفون ٹیپ کرنے کے احکام جاری کرنا یا اداروں کے اثاثوں کو کاروباری مفادات کے لئے استعمال کرنا)۔ ایسی ہی وجوہ کی بنا پر ان اداروں کی غیر جانبداری اور پیشہ ورانہ روش کے ضامن حفاظتی اقدامات کی موجودی ضروری ہے۔ اب یہاں جو بحث کی جائے گی اسکا محور ادارہ جاتی حفاظتی اقدامات ہوگا (اس حوالے سے ادارے کی داخلی ہدایات اور ضبط پر باب ۸ بھی دیکھیئے)۔

ایک جمہوری ضرورت ہونے کے باوجود، خفیہ اداروں پر انتظامیہ کا ضبط امکانی نقصانات کا حامل ہے۔ اولاً، اس میں ایسی ضرورت سے زیادہ رازداری کا اندیشہ موجود ہے جب حکومتِ وقت سرکاری ملازمین کے ذریعے حاصل کی گئی معلومات کو ذاتی ملکیت گردانا شروع کردے؛ مثال کے طور پر حکومت، عوامی بحث کے متقاضی سیکیورٹی احتساب یا معاملات کی جوابدہی سے متعلق معلومات کو 'قومی مفاد' کی آڑ میں روک سکتی ہے۔ ثانیاً، اس ترغیب کا امکان بھی موجود ہوتا ہے کہ حساس اداروں یا انکے اختیارات کو اندرونی سیاسی مقاصد (جیسے کہ داخلی سیاسی حریفوں کے بارے میں معلومات کا حصول یا انکی شہرت کو نقصان پہنچانا) کے لئے استعمال کیا جائے۔ اسی لئے سرکاری عہدیداروں کی جانب سے حکومت کے ممکنہ نامناسب احکامات کی تعمیل سے انکار کے حوالے سے حفاظتی اقدامات کی موجودگی انتہائی اہمیت کی حامل ہے۔

سیکیورٹی سیکٹر کے جمہوری ضبط کو یقینی بنانے اور سیاسی سازشوں کی روک تھام کے درمیان بہت نازک سا توازن ہوتا ہے۔ ہم نے باب ۵ میں اداروں کے سربراہوں کو انکی معیادِ ملازمت کے تحفظ کے ذریعے قانونی تحفظ فراہم کرنے، اداروں کی ممکنہ کاروائیوں کی حدود کا تعین کرنے اور اداروں کے غیر قانونی استعمال کے خلاف خدشات کا اظہار کرنے کے لئے خودمختار طریقہ کار وضع کرنے کی ضرورت کا ذکر کیا ہے۔ ضروری ہے کہ جہاں حساس اداروں کے ملازمین کو نامناسب سیاسی کاروائی کا خدشہ ہو تو انکے پاس ایسے طریق کار دستیاب ہوں جن کی مدد سے وہ ادارے سے باہر ان خدشات کا اظہار کر سکیں۔ اسی لئے خطرے کی گھنٹی بجانا یا شکایات کے ازالے کے طریق کار، اہمیت کے حامل ہیں (غیر قانونی کاروائی کی آگاہی پر حصہ دوم، باب ۸ دیکھیئے)۔

حفاظتی اقدامات

خفیہ اور حساس اداروں سے متعلق قانون میں اس امر کی وضاحت لازمی ہے کہ اداروں کے سیاسی رجحان (اور داخلی اداروں کے معاملے میں سیاسی خودمختاری) کا تعین، سیاستدانوں کی جانب سے کیا جائے گا جو عوام کے سامنے جوابدہ ہیں۔ انتظامیہ کی جانب سے حساس

اداروں کے غیر قانونی استعمال کو روکنے کے لئے انتظامیہ کے اختیارات کا توڑ کرنا ضروری ہے۔ اس ضمن میں متعدد حفاظتی اقدامات اُٹھائے جا سکتے ہیں۔ہنگری، کینیڈا اور آسٹریلیا میں چند وزارتی ہدایات کا تحریری شکل میں ہونا لازمی ہے (باکس ۳۱ میں ہنگری کی مثال دیکھیئے)۔

باکس ۳۱:

ہنگری میں قومی حساس اداروں کا ضبط اور رجحان

حصہ ۱۱

ا (ب) وزیر کی جانب سے، ڈائریکٹر جنرلوں کے لئے، اداروں کی اصولی ذمہ داریوں کا سال میں دو بار، تحریری طور پر تعین کیا جائے گا؛ حکومتی ارکان کی جانب سے موصول شدہ ہدایات کی روشنی میں مطلوبہ معلومات حاصل کرنے کے لئے تحریری احکامات بھی جاری کئے جائیں گے۔

ماخذ: قومی حساس اداروں کا قانون ۱۹۹۵، ہنگری، حصہ ۱۱۔

وزارتی ہدایات کی، اداروں کے داخلی معاملات کے ساتھ ساتھ، بیرونی معاملات میں بھی ضرورت ہو سکتی ہے۔ مثال کے طور پر، کینیڈا کے قانون کی رو سے، ایسی ہدایات نظر ثانی کیلئے اداروں کو درکار ہوتی ہیں ۲۳، جبکہ آسٹریلوی قانون کے مطابق، خفیہ اور حساس اداروں کے انسپکٹر جنرل کیلئے یہ ہدایات ضروری ہوتی ہیں اور ہدایات ملنے کے بعد انکا فوری اطلاق لازمی ہوتا ہے۔ (باکس ۳۲ دیکھیئے)۔

باکس ۳۲

وزیر کی ذمہ داریاں بالمقابل ادارہ (آسٹریلیا)

حصہ ۳۲ب: وزیر کی جانب سے انسپکٹر جنرل کو ہدایات دی جائیں گی

۱۔ اس سیکشن کا تعلق، متعلقہ وزیر کی جانب سے، اے ایس آئی ایس یا ڈی ایس ڈی کے سربراہ کو دی گئی تمام ہدایات یا احکامات سے ہے۔

۲۔ متعلقہ وزیر، ادارے کے سربراہ کو کسی قسم کی ہدایت دینے کے ابتدائی روز یا اسکے اگلے دن انسپکٹر جنرل کو اسکی نقل فراہم کرے گا اور ہدایات کے اجراء کے بعد اسکو جلد از جلد نافذ العمل کرنا ضروری ہے

۳۔ وزیر، انسپکٹر جنرل کو ابتدائی دن کے بعد جتنی جلدی ممکن ہو سکے، اس دن سے پہلے جاری کی گئیں ایسی ہدایات یا احکام کی ایک نقل فراہم کرے گا، جو اب بھی نافذ العمل ہو۔

ماخذ: آسٹریلوی خفیہ اور حساس اداروں کے انسپکٹر جنرل کا قانون، ۱۹۸۶، حصہ ۳۲ب۔

توازنِ اقتدار کے ایک وسیع تر ڈھانچے میں، آسٹریلوی خفیہ قوانین میں ایک اور حفاظتی اقدام پایا جاتا ہے، جو ڈائریکٹر جنرل کی جانب سے قائدِ حزبِ اختلاف کو آگاہی دینے کا ہے۔۲۴ یہاں یہ امر قابلِ غور ہے کہ یہ طریق کار، غیر رسمی حیثیت میں، دیگر قومی عوامل میں بھی پایا جاتا ہے، جس میں وزارتی اختیارات کے غیر قانونی استعمال کی روک تھام بھی شامل ہے۔ بشرطیکہ، پارلیمان میں حزبِ اختلاف کے نمایاں قائدین یہ نہ محسوس کریں کہ انھیں 'رازداری کے حلقے' سے مکمل طور پر باہر رکھا جا رہا ہے، خفیہ اور حساس اداروں کے ضمن میں زیادہ تر ایک دو حزبی روش اختیار کی جاتی ہے۔ جیسا کہ آسٹریلیا میں ایک وفاقیہ ہونے کے باوجود، ویسٹ منسٹر طرز کی جمہوریت پر عمل درآمد کیا جاتا ہے۔ایک زیادہ تر پیچیدہ وفاقی صدارتی نظامِ حکومت میں، مختلف نوعیت کے متعلقہ افراد موجود ہو سکتے ہیں، جنھیں 'جب ضرورت ہو' کی بنیاد پر آگاہ کیا جانا چاہیئے۔۲۵

ذیل میں دی گئیں بوسنیا، ہرزگووینا اور برطانیہ کی امثال اس امر کی وضاحت کرتی ہیں کہ خفیہ/حساس ادارے ایسی کسی کوشش کا حصہ نہیں ہوں گے جس سے انکی غیر جانبداری متاثر ہونے کا احتمال ہو چاہے اس کا مقصد کسی سیاسی جماعت کے مفادات کا فروغ، یا ملک کے اندر کسی بھی جائز سیاسی تحریک کی ساکھ کو زک پہنچانا ہو (باکس ۳۳ اور ۳۴ دیکھیئے)۔

باکس ۳۳
ادارے کی غیر جانبداری کے تحفظ کے لئے اقدامات

ا۔ بوسنیا کے قانون سے مثال

دفعہ ۳۹
ملازمین کسی بھی سیاسی جماعت کی رکنیت حاصل نہیں کریں گے، نہ ہی ان سے ہدایات وصول کریں گے، یا معاوضے کے عوض کوئی ذمہ داری، یا
کوئی ایسی دیگر سرکاری یا پیشہ ورانہ ذمہ داری سرانجام دیں گے، جو ادارے کی تفویض کردہ ذمہ داریوں سے مطابقت نہ رکھتی ہو۔

دفعہ ۵٦
ا۔ ادارہ غیر سیاسی ہوگا اور کسی بھی سیاسی جماعت (یا قانونی سیاسی تنظیم، یا کوئی بھی دوسری عوامی تنظیم)، کے مفادات کے فروغ، تحفظ یا انکو متاثر کرنے کے عمل کا حصہ نہیں بنے گا۔
۲۔ ادارہ کسی ایسے احتجاج، وکالت یا اختلاف کے مظاہرے کی تحقیقات نہیں کرے گا، جو منظّم اور قانونی طریق کار کے مطابق ہوں۔

ماخذ: خفیہ اور حساس اداروں کا قانون، بوسنیا اور ہرزگووینا، ۲۰۰۴

ب۔ برطانوی قانون سے مثال:
حصہ۲ ڈائریکٹر جنرل

۲۔ (ا) ادارے کی عملی سرگرمیوں کا تعین، سیکرٹری آف دی سٹیٹ کی جانب سے متعین کردہ ڈائریکٹر جنرل کے تحت ہوگا
۔
(۲) ڈائریکٹر جنرل ادارے کی موثریت کا ذمہ دار ہوگا، اور یہ بھی اسکی ذمہ داریوں کا حصہ ہوگا کہ وہ مندرجہ ذیل کو یقینی بنائے:
(ا) کہ اس حوالے سے خاطر خواہ انتظام کیا گیا ہے کہ ادارے کی جانب سے، ایسی کوئی معلومات حاصل کی جائے گی، نہ افشاء کی جائے گی، اگر ایسا کرنا ادارے کی ذمہ داریوں کی مناسب بجا آوری کا تقاضا نہ ہو، یا کسی سنگین جرم کی روک تھام یا تحقیق، یا پھر، کسی فوجداری مقدمے کے لئے نہ ہو،
اور
(ب) ادارہ ایسی کوئی کاروائی نہیں کرے گا جس سے کسی سیاسی جماعت کے مفادات کو فروغ حاصل ہو؛
ماخذ: حساس اداروں کا قانون، برطانیہ، ۱۹۸۹، حصہ۲۔

ایک تیسری نوعیت کا حفاظتی اقدام، 'وا در' پالیسی ہے (جس کا پہلے بھی ذکر کیا گیا)۔ جس کی رو سے، ادارے کے سربراہ کو صدر یا وزیراعظم تک رسائی کا اختیار حاصل ہوتا ہے۔ مثال کے طور پر، برطانیہ میں، حساس ادارے، خفیہ ادارے اور سرکاری ابلاغیات کے مرکز کے سربراہان، گو کہ، سیکریٹری داخلہ اور خارجہ سیکرٹری
(علی الترتیب) کے سامنے جوابدہ ہوتے ہیں، لیکن انھیں وزیراعظم تک رسائی حاصل کرنے کا حق حاصل ہوتا ہے۔۲۶

باکس ۳۴

ادارے کے سربراہ کا وزیراعظم تک رسائی حاصل کرنے کا حق

خفیہ ادارے کا سربراہ، خفیہ ادارے کی کارکردگی کے حوالے سے، وزیراعظم اور سٹیٹ سیکرٹری کو ایک سالانہ رپورٹ پیش کرے گا اور کسی بھی وقت، ادارے کی کارگزاری کے حوالے سے، دونوں میں سے کسی سے بھی ملاقات کرسکتا ہے

ماخذ: حصہ ۲ (۴)، خفیہ اداروں کا قانون ۱۹۹۴، برطانیہ

بہترین طریق کار

• خفیہ اداروں کے قوانین میں، وزارتی اختیارات کا غیر قانونی استعمال اور خفیہ اداروں کو سیاسی نوعیت دینے کے خلاف حفاظتی اقدامات شامل ہونے چاہئیں۔ اس ضمن میں متعدد حفاظتی اقدامات اُٹھائے جاسکتے ہیں، جن میں، تمام وزارتی احکامات تحریری شکل میں موجود ہونے، اور/ یا کسی داخلی نظر ثانی کے ادارے کے سامنے افشاء ہونے کی شرط، اور اسکے ساتھ ساتھ، متعلقہ وزیر کی جانب سے قائدِ حزبِ اختلاف کو آگاہ کرنے کی شرط، شامل ہے؛

• خفیہ ادارے ایسا کوئی اقدام نہیں اُٹھائیں گے جس سے کسی سیاسی جماعت کے مفادات کو فروغ ملے؛
• خفیہ اداروں کو کسی ایسے احتجاج، وکالت یا اختلاف کے مظاہرے کے خلاف تحقیقات کرنے کی اجازت نہیں ہوگی جو جمہوری عمل کا حصہ اور قانون کے مطابق ہو۔

اختتامی نوٹ حصہ سوم انتظامیہ کا کردار

۱۔ خفیہ اداروں کا قانون، کینیڈا، آر. ایس. ۱۹۸۵

۲۔ خفیہ اور حساس ادروں کا قانون ۲۰۰۲، ہالینڈ، دفعہ۲۔

۳۔ خفیہ اور حساس اداروں کا قانون ۲۰۰۴، بوسنیا اور ہرزگوووینا، دفعات ۸ا اور ۹۔

۴۔ خفیہ اور حساس اداروں کا قانون ۲۰۰۴، بوسنیا اور ہرزگووینا، دفعہ ۱۰۔

۵۔ خفیہ اور حساس اداروں کا قانون ۲۰۰۴، بوسنیا اور ہرزگووینا، دفعہ ۲۷۔

۶۔ کینیڈا کا سکیورٹی خفیہ اداروں کا قانون ۱۹۸۴، ایس ۱۳۔

۷۔ آسٹریلوی قانون کی رو سے، اے ایس آئی ایس (آسٹریلوی خفیہ اور حساس ادارے) کے ذمہ دار وزیر اور ڈی ایس ڈی (فاعی مواصلات ڈائریکٹوریٹ، محکمہء دفاع) کا ذمہ دار وزیر، ادارے کے سربراہوں کو، آسٹریلوی باشندوں سے متعلق معلومات کے حوالے سے، تحریری ہدایات جاری کریں گے: خفیہ اداروں کا قانون ۲۰۰۱، ایس. ۸(۱)۔

۸۔ امریکی انتظامیہ کے قانون میں صدارتی ضبط پرزور دیا گیا ہے: 'صرف سی آئی اے (اور کوئی بھی ادارہ نہیں) کو، (یا ریاستہائے متحدہ امریکہ کی مسلح افواج کو، کانگریس کی جانب سے قرار دیئے گئے جنگی حالات میں، یا جنگی اختیارات کی قرارداد کے تحت، صدر کی طرف سے کانگریس کو جاری کی گئی رپورٹ کے تحت کسی بھی وقت) یہ اختیار حاصل ہے کہ وہ خصوصی نوعیت کی کوئی بھی کاروائی کر سکتے ہیں، جب تک صدر ایسی کسی کاروائی کے لئے کسی اور ادارے کو زیادہ تر موزوں نہیں گردانتا۔'

۹۔ کونڈرے، ایچ. وی.، بین الاقوامی انسانی حقوق کی اصطلاحات کی کتاب، (لنکن، این ای: نیبرسکا یونیورسٹی پریس، ۲۰۰۴) صفحہ ۱۱۱۔

۱۰۔ اقوام متحدہ جنرل اسمبلی قرارداد ۲۲۰۰ اے (....)، ۲۱ یو این جی اے او آر......(نمبر ۱۶)، دفعہ ۵۲، اقوام متحدہ دستاویز اے/۶۳۱۶ (۱۹۶۶)، نافذ العمل ہوا ۲۳ مارچ ۱۹۷۶۔

۱۱۔ اقوام متحدہ جنرل اسمبلی قرارداد ۳۹/۴۶، ۳۹ جی اے او آر.......(نمبر ۵۱) دفعہ ۱۹۷، اقوام متحدہ دستاویز اے ۳۹/ ۵۱ (۱۹۸۵)، نافذ العمل ہوا ۲۶ جون ۱۹۸۷۔

۱۲۔ اقوام متحدہ کے ہائی کمشنر برائے انسانی حقوق کا دفتر، بین الاقوامی انسانی حقوق معاہدوں کی توثیق کی حیثیت (۲۰۰۴. ۰۹.۰۶ سے)، پر دستیاب ہے۔ <http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>

۱۳۔ آئرلینڈ بمقابلہ برطانیہ، فیصلہ، یورپی عدالت برائے انسانی حقوق، صفحہ ۹۶،..

پر دستیاب ہے۔ <http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc1doc/HEJUD/sit/91.txt>

۱۴۔ وزراء کی طرف سے تشکیل دیئے گئے یہ اصول شائع ہو چکے ہیں اور

پر دستیاب ہیں۔ <http://www.asis .gov.au/rules_to_privacy.html>

۱۵۔ مثال کے طور پر نوٹ کیجیئے، دفعہ ۸۵، بلغاریہ کا آئین، جس کی رو سے، فوجی یا سیاسی نوعیت کے معاہدوں کے ضمن میں

پارلیمان کی منظوری ضروری ہے۔

۱۶۔ دیکھیئے رچلسن، جے۔ بال۔ ڈی۔، 'بندھن جو باندھ کر رکھتے ہیں'، (لندن: ایلن اور انون، ۱۹۹۰)۔

۱۷۔ یورپی یونین کونسل کی دہشت گردی کے خلاف جنگ پر قرارداد، برسلز، ۲۵ مارچ ۲۰۰۴، صفحہ ۱۳،

پر دستیاب ہے۔ <http://www.delrus.cec.eu.int/en/news.561.html>

۱۸۔ یو ایس ای یو دہشت گردی کے خلاف معاہدہ، شینن، آئر لینڈ میں جون ۲۰۰۴ میں دستخط ہوئے،

پر دستیاب ہے۔ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/06/2004/0626-5.html>

۱۹۔ مثال کے طور پر بوسنیا اور ہرزگووینا کا قانون، دفعہ ۶۴ دیکھیئے جس کی رو سے، ادارے کا کسی غیر ملکی خفیہ اور حساس ادارے کے ساتھ کسی قسم کے معاہدے سے قبل، چیئر کی منظوری لازمی ہے۔ (مزید برآں، کسی بھی غیر ملکی ادارے، بین الاقوامی ریاستوں کی تنظیم یا ادارے کے ساتھ معاہدہ کرنے سے قبل، وزیر برائے خارجہ امور سے مشاورت ضروری ہے)۔ اس ضمن میں یہ چیئر کی ذمہ داری ہے کہ وہ خفیہ کمیٹی کو ایسے معاہدوں کے بارے میں مطلع کرے۔

۲۰۔ دیکھیئے: کمیٹی برائے انسانی حقوق کی جانب سے بین الاقوامی قانون برائے شہری اور سیاسی حقوق کی وضاحت: آئی سی سی پی آر عمومی اظہار خیال ۲۰، پیرا ۲، ۱۰ مارچ ۱۹۹۲، سپرا، نوٹ ۱۸۸؛ وکیل استغاثہ کے کردار پر اقوام متحدہ کی ہدایات میں سے ہدایت ۱۶ (جرم کی روک تھام اور جرائم پیشہ کے ساتھ سلوک پر اقوام متحدہ کی آٹھویں کانگریس کی جانب سے ہوانا، کیوبا، ستمبر ۱۹۹۰ کو منظور کی گئی)۔

۲۱۔ تیسری جینوا قرارداد کی دفعہ ۹۹ کی رو سے: 'کسی جنگی قیدی پر کسی قسم کا اخلاقی یا جسمانی دباؤ اس غرض سے نہیں ڈالا جائے گا کہ وہ، اپنے پر لگائے گئے الزام کو قبول کرلے'

چوتھی جینوا قرارداد کی دفعہ ۳۱: 'تحفظ میں رکھے گئے افراد پر، (خاص طور سے ان سے یا تیسرے فریق سے، کسی معلومات کے حصول کے لئے)، کوئی جسمانی یا اخلاقی دباؤ نہیں ڈالا جائے گا'

اسکے علاوہ دیکھیئے، تشدد اور دیگر ظالمانہ، غیر انسانی یا ہتک آمیز سلوک سے تمام افراد کے تحفظ کی قرارداد، دفعہ ۱۲؛ بین الاقوامی فوجداری عدالت کے رومی قانون کی دفعہ ۶۹ (۷)؛ پرنسپل ۲۷، زیر حراست یا قید میں رکھے گئے تمام افراد کے تحفظ کی اقوام متحدہ کی تنظیم اصول۔

۲۲۔ اے اور دیگر بمقابل محکمہ داخلہ کے سیکرٹری سٹیٹ میں لارڈ جسٹس نیوبرجر (اختلاف کرتے ہوئے)، اپیل کی عدالت (سول ڈویژن)، [۲۰۰۴] ای ڈبلیو سی اے سی آئی وی ۱۱۲۳۔

۲۳۔ طط مثال کے طور پر دیکھیئے: سی ایس آئی ایس قانون ۱۹۸۴، حصہ ۶ (۲)، جس کی رو سے، وزیر کی جانب سے سی ایس آئی ایس کے سربراہ کو دی گئی تحریری ہدایت، سیکیورٹی خفیہ نظر ثانی کمیٹی کو ملنی چاہیئے۔ آسٹریلیا میں، خفیہ اداروں کے قانون ۲۰۰۱، حصہ ۸ (۲) کے تحت، اے ایس آئی ایس (آسٹریلوی خفیہ اور حساس ادارے) کے متعلقہ وزراء، اور ڈی ایس ڈی (دفاع کا مواصلاتی ڈائریکٹوریٹ، محکمہ دفاع)، کا ذمہ دار وزیر، تحریری احکامات جاری کر سکتے ہیں، جن کی تعمیل، اداروں کے سربراہان پر فرض ہوگی۔

۲۴۔ خفیہ اداروں کا قانون، آسٹریلیا ۲۰۰۱، حصہ ۱۹۔

۲۵۔ نئے قانون کی دفعہ ۶ میں سے بوسنیا اور ہرزگوینا کی مثال ملاحظہ کیجیئے:

'اس قانون کے تحت اپنی ذمہ داریوں کی تعمیل کے لئے، ادارہ مندرجہ ذیل عہدے داروں اور تنظیموں کو خفیہ کے معلومات سے بروقت مطلع رکھے گا، اور اس میں ادارے کی اپنی مرضی کے ساتھ ساتھ مذکورہ افراد اور اداروں کی درخواست بھی شامل ہوسکتی ہے؛ بوسنیا اور ہرزگوینا (مشترکہ طور پر) کا ایوانِ صدر (اسکے بعد سے: ایوانِ صدر)، وزراء کونسل کا سربراہ، وزیرِ خارجہ، وزیر برائے سلامتی، وزیرِ دفاع، وفاقیہ اور جمہوریہ ـ ـ ـ ـ کے صدور، نائب صدور اور وزراء اعظم، وفاقیہ اور جمہوریہ......کا وزیر داخلہ، بوسنیا اور ہرزگوینا کی پارلیمانی اسمبلی کے ایوانِ نمائندگان کے سربراہ اور نائب سربراہ، جمہوریہ.....کی قومی اسمبلی کے سپیکر اور نائب سپیکر، اور وفاقیہ ایوانِ نمائندگان کے سربراہ اور نائب سربراہ، وفاقیہ ایوانِ عوام کے سربراہ اور نائب سربراہ، اور بوسنیا اور ہرزگوینا کی پارلیمانی اسمبلی کی سیکیورٹی خفیہ کمیٹی (اسکے بعد سے: سیکیورٹی خفیہ کمیٹی)۔

۲۸۔ سیکیورٹی ادارے قانون ۱۹۸۹، حصہ۲ (۴)؛ خفیہ ادارے قانون ۱۹۹۴، حصہ۲ (۴)، ۴ (۴)۔

حصہ چہارم

پارلیمان کا کردار

باب ۱۴

پارلیمانی نگرانی کے معاملات

خفیہ اور حساس اداروں کی نگرانی گوکہ صرف حکومت کا ہی استحقاق ہوتا ہے، تاہم، یہ استحقاق، غیر قانونی استعمال کے امکانی خطرات سے خالی نہیں ہوتا۔ قانونی ڈھانچے کی تشکیل کے ساتھ ساتھ، پارلیمان کو اکثر اوقات، حکومتی کارگزاری پر نظر رکھنے کی ذمہ داری بھی نبھانی پڑتی ہے۔

ایک جمہوریت میں، پارلیمان کے لئے، حکومتی کارگزاری کا کوئی بھی شعبہ 'علاقہ ممنوعہ' قرار نہیں دیا جا سکتا، اور اس میں خفیہ اور حساس اداروں کی نگرانی بھی شامل ہے۔ پارلیمانی شرکت سے جائزیت اور جمہوری جوابدہی حاصل ہوتی ہے۔ اس سے یہ ضمانت حاصل ہوتی ہے کہ خفیہ اور حساس ادارے، ایک مکمل جزو کی حیثیت سے ملک وقوم کی خدمت اور کم تر سیاسی یا فرقہ وارانہ مفادات سے بالا، آئین کی حفاظت کے لئے سرگرمِ عمل ہیں۔ اداروں پر مناسب ضبط، سیکیورٹی کے لئے ایک مستحکم اور سیاسی لحاظ سے دوحزبی روش کا ضامن ہے، جو کہ نہ صرف خود ملک، بلکہ اداروں کے حق میں بھی بہتر ثابت ہوتا ہے۔ ارکانِ پارلیمان کی شمولیت سے یہ ضمانت بھی حاصل ہوتی ہے کہ خفیہ اور حساس اداروں میں استعمال ہونے والا سرکاری پیسہ، قواعد وضوابط کے مطابق جاری اور استعمال کیا جا رہا ہے۔

تاہم، پارلیمانی نگرانی میں بھی کچھ خطرات کا اندیشہ ہوتا ہے۔ سیکیورٹی سیکٹر (حساس ادارے) کو جماعتی سیاسی متنازعہ معاملات میں گھسیٹا جا سکتا ہے، ایک ایسی نابالغ سوچ کا نتیجہ، عوامی مباحث میں سنسنی خیزی پیدا کرنے کا باعث اور پارلیمانی استحقاق کی آڑ میں، ایک دوسرے پر الزام تراشی اور سازشوں کے جال بننے کی صورت میں سامنے آ سکتا ہے۔ اسکے نتیجے میں، ذرائع ابلاغ اور عوام میں ایک غیر حقیقی تاثر جنم لیتا ہے اور جس کی بنا پر، سرکاری عہدے دار بھی ارکانِ پارلیمان سے بددل ہو سکتے ہیں۔ ایک کھلے ماحول کی حقیقی کوششیں یا ایسی معلومات کا عوامی سطح پر انکشاف، جس تک رسائی کا استحقاق صرف ارکانِ پارلیمان کو دیا گیا ہو، خفیہ اور حساس اداروں کی کارگزاری کو متاثر کرنے کا باعث بن سکتے ہیں۔

سیاست دانوں کے لئے، سیکیورٹی سیکٹر کی نگرانی ایک مشکل طلب اور قدرے روکھا کام ہے جو تقریباً مکمل طور پر پس پردہ رہ کر کیا جاتا ہے۔ حساس پارلیمانی تحقیقات، معلومات اور گواہوں کے حوالے سے ایک متوازن محفوظ ماحول کی متقاضی ہوتی ہیں۔ رازداری قائم رکھنے کی ایسی ضرورت، شریک ارکانِ پارلیمان اور دیگر کے درمیان فاصلے حائل کر سکتے ہیں۔ رازداری کے حلقے میں شامل ارکان کے لئے، دیگر ارکان کے دل میں حسد اور بدگمانی کے جذبات جنم لے سکتے ہیں، کیونکہ انھیں خفیہ معلومات تک رسائی کا استحقاق حاصل ہوتا ہے۔ اسی لئے ضروری ہے کہ ایک ایسا عمودی طریق کار اپنایا جائے جس میں زیادہ تر اعتماد اور سرکاری معتبریت کو شامل کیا جا سکے۔

باکس ۳۵ اس امر کا مظہر ہے کہ خفیہ اور حساس اداروں کی پارلیمانی نگرانی جمہوری معاشروں کا ایک مسلمہ رواج ہے۔ اس میں

باکس ۳۵: منتخب ممالک میں خارجی اور پارلیمانی نگرانی کے اداروں کا موازنہ

(۱) ملک	(۲) نگران ادارے کا منشور	(۳) نگران ادارے کے بجٹ کنٹرول کے اختیارات	(۴) نگران ادارے کی نوعیت؛ نگران ادارے کی رکنیت، جانچ پڑتال اور تعیناتی	(۵) طلبانہ جاری کرنے کا اختیار	(۶) نوٹس بھیجنے سے قبل درخواست
(اے) ارجنٹینا	اداروں کی جائزیت اور موثریت، (بشمول عوامی شکایات) کا جائزہ لیتا ہے۔	جانچ پڑتال کرنے اور بجٹ کی منظوری دونوں کے اختیارات	پارلیمانی نگران ادارے میں، پارلیمان کی طرف سے نامزد کئے گئے ۱۴ ارکان پارلیمان شامل ہوتے ہیں۔ سیکیورٹی کی کوئی جانچ پڑتال نہیں ہوتی۔	اختیار حاصل نہیں۔	کوئی قانونی حیثیت نہیں۔
(بی) کینیڈا	ایس آئی آر سی ادارے کی جائزیت اور اثر انگیزی کا جائزہ لیتا ہے۔	ایس آئی آر سی کو بجٹ منظوری کے ضمن میں کوئی اختیار حاصل نہیں، تاہم، وہ سی ایس آئی ایس کے بجٹ پر اظہار خیال کر سکتا ہے۔	زیادہ سے زیادہ ۵ ماہرین (ارکان) پر مشتمل، خارجی خودمختار نگران ادارہ، جس کی نامزدگی وزیر اعظم کی جانب سے کی جاتی ہے اور ارکان حلف اُٹھاتے ہیں۔	اختیار حاصل ہے۔	نوٹس بھیجنے سے قبل کسی درخواست کی ضرورت نہیں۔
(سی) ناروے	ادارے کی جائزیت، (بشمول انسانی حقوق کا تحفظ) پر مرکوز کرتا ہے۔	بجٹ کی نگرانی کے حوالے سے کوئی ذمہ داری نہیں۔	بیرونی ماہرین پر مشتمل (زیادہ سے زیادہ ۷، جو پارلیمان کے رکن نہیں ہوتے) پارلیمانی نگران ادارہ، جس کی نامزدگی پارلیمان کی جانب سے کی جاتی ہے۔	کمیٹی کی طرف سے طلب کئے گئے تمام افراد کو کمیٹی کے سامنے لازماً حاضر ہونا پڑتا ہے۔	اداروں کو مستقبل کی کارروائیوں سے متعلق، کمیٹی سے مشاورت کرنے کی ممانعت ہے۔
(ڈی) پولینڈ	اداروں کی جائزیت، پالیسی، انتظامی امور اور بین الاقوامی تعاون کا تجزیہ کرتا ہے۔ موثریت پر دھیان نہیں دیا جاتا۔	کمیشن اداروں کے ڈرافٹ بجٹ اور اسکے اطلاق کی جانچ پڑتال کرتا ہے۔	پارلیمانی نگران ادارہ جس میں پارلیمان کی جاب سے زیادہ سے زیادہ ۹ ارکان نامزد کئے جاتے ہیں۔ تمام ارکان کی سیکیورٹی کی جانچ پڑتال کی جاتی ہے۔	اختیار حاصل نہیں۔	کوئی قانونی ذمہ داری نہیں۔
(ای) جنوبی افریقہ	اداروں کے حوالے سے قانون سازی، سرگرمیاں، انتظامی امور، مالیاتی باقاعدگی اور اضراجات کا جائزہ لیا جاتا ہے۔	کمیٹی بطور خود خفیہ اداروں کے بجٹ کی نگرانی نہیں کرتی، تاہم، اسکے تجزیے میں اداروں کے مالیاتی انتظامی امور کی جانچ شامل ہوتی ہے۔	پارلیمانی نگران ادارہ جس میں صدر کی جانب سے نامزد کئے گئے ۱۵ ارکان پارلیمان شامل ہوتے ہیں۔ ارکان کی جانچ پڑتال کی جاتی ہے۔	اختیار حاصل ہے۔	کوئی قانونی ذمہ داری نہیں۔
(ایف) برطانیہ	ایم ۱۵، ایم ۱۶ اور جی سی ایچ کیو کے مالیات، انتظامی امور اور پالیسی کا موثریت کے حوالے سے جائزہ لیا جاتا ہے۔ قانونی حیثیت پر دھیان نہیں دیا جاتا۔	کمیٹی، پبلک اکاونٹس کمیٹی کے چیئرپرسن کے ساتھ مل کر مالی امور کی جانچ پڑتال کرتی ہے، لیکن اسکے پاس منظوری کا کوئی اختیار نہیں ہوتا۔	پارلیمانی نگران ادارہ جس میں دونوں ایوانوں سے ۹ ارکان، وزیر اعظم کی جانب سے تعینات کئے جاتے ہیں۔	اختیار حاصل نہیں۔	کوئی قانونی ذمہ داری نہیں۔
(جی) ریاست ہائے متحدہ امریکہ	تما خفیہ اداروں کا تجزیہ کرتا ہے۔ خفیہ اداروں کی اعلیٰ ترین تعیناتیوں کی منظوری دیتا ہے، اداروں کی قانونیت اور موثریت دونوں کو پرکھتا ہے۔	دونوں نگران اداروں کے پاس بجٹ منظوری کے اختیارات ہوتے ہیں۔	دو کانگریسی نگران کمیٹیاں، جن میں کانگریس کے دونوں ایوانوں (ایوان اور سینیٹ) کے قائدین کی جانب سے نامزد کئے گئے (۲۰ ایوان اور ۱۷ اسینیٹ) ارکان شامل ہوتے ہیں۔	دونوں کمیٹیوں کو اختیار حاصل ہے۔	اطلاق ہوتا ہے، سوائے انتہائی ناگہانی صورتحال میں جب ادارے رپورٹ دو روز کے لئے ملتوی کر سکتے ہیں۔

امریکہ، یورپ، اور افریقہ کی سات منتخب جمہوریتوں میں حساس اداروں کی پارلیمانی نگرانی کے ڈھانچے اور اختیارات کا تجزیہ کیا گیا ہے۔ اس باکس کے بیشتر عوامل پر آنے والے ابواب میں بحث کی جائے گی۔

باکس ۳۵، ان سات منتخب جمہوری ممالک میں موجودہ صورتحال کی منظر کشی کرتا ہے۔ یہاں اس امر پر زور دینا ضروری ہے کہ، خفیہ اور حساس اداروں کی پارلیمانی نگرانی، (حتیٰ کہ مستحکم جمہوریتوں میں بھی)، ایک نسبتاً نیا نظریہ ہے۔۱ ۱۹۷۰ کی دہائی کے دوران، آزاد جمہوری نظاموں میں خفیہ اور حساس اداروں کی جانب سے اختیارات کے غیر قانونی استعمال کے واقعات منظر عام پر آنے شروع ہوئے، اور پوری دنیا میں خفیہ اداروں کی پارلیمانی نگرانی کے آغاز کی بنیادی وجہ بن گئے۔۲ امریکہ کے بعد، آسٹریلیا اور کینیڈا نے بھی ۱۹۷۹ اور ۱۹۸۴ میں پارلیمانی نگرانی کے حوالے سے قانون سازی کی۔۳ اینگلوسیکسن ممالک سے آغاز ہونے کے بعد نئی اصلاح کی یہ لہر، ۸۰ اور ۹۰ کی دہائیوں میں پورے یورپ میں بھی پھیل گئی (گو کہ برطانیہ میں یہ اصلاح ۱۹۸۹ تک ہی پہنچ پائی)؛ ڈنمارک ۱۹۸۸ میں، آسٹریا ۱۹۹۱ میں، رومانیہ ۱۹۹۳ میں، یونان ۱۹۹۴ میں، ناروے ۱۹۹۶ میں، اور اٹلی ۱۹۹۷ میں اس اصلاح کو اپنا چکے تھے۔۴ اس بدلتی ہوئی صورتحال کو یورپی کونسل اور مغربی یورپین یونین کی پارلیمانی اسمبلیوں کی بھی حمایت حاصل ہوگئی ہے۔۵ گو کہ اس حوالے سے یورپ سے باہر اتنی تیزی دیکھنے میں نہیں آئی، تاہم، اس ضمن میں کچھ غیر معمولی معاملات (جیسے کہ جنوبی افریقہ اور ارجنٹینا) بھی موجود ہیں۔

باب ۱۵

پارلیمانی نگران تنظیموں کا منشور

بین الاقوامی طور پر عام رواج کی رو سے، مختلف اداروں کے لئے مختلف نگران تنظیموں (ادارہ جاتی طرزِ عمل) کے بجائے پارلیمان کی جانب سے تمام اہم سیکیورٹی کے اداروں کے لئے ایک ہی عملی طرز پر کا پارلیمانی نگران ادارہ تشکیل دیا جاتا ہے۔ اس 'عملیاتی روش' سے ایک شفاف نگرانی کا عمل پروان چڑھتا ہے کیونکہ حقیقت میں خفیہ مشینری کے سارے حصے ایک دوسرے کے ساتھ مل کر کام کرتے ہیں۔ ایک خالصتاً 'ادارہ جاتی' بنیادوں پر استوار نظام میں اس امر کا خدشہ رہتا ہے کہ اگر تحقیقات کا رخ کسی ایسے ادارے کی جانب سے (یا اس کو) فراہم کی جانے والی معلومات کی طرف ہو جائے جو تحقیقات کے عملی دائرہ کار سے باہر ہو تو تحقیقات میں رکاوٹ آسکتی ہے۔

تاہم، اس نظریئے کی بھی مختلف اقسام ہیں۔ ریاست ہائے متحدہ امریکہ میں سینٹ اور ایوانِ نمائندگان میں الگ الگ کانگریسی خفیہ کمیٹیاں موجود ہیں جو قانونی طور پر حساس اداروں کی نگرانی کی مجاز ہیں۔ برطانیہ میں خفیہ اداروں کی نگران کمیٹی (آئی ایس سی ISC) کے قانونی دائرہ کار میں تمام حساس ادارے (جیسے کہ دفاعی خفیہ سٹاف، مشترکہ خفیہ کمیٹی اور قومی فوجداری خفیہ ادارہ) شامل نہیں۔ تاہم عملی طور پر حکومتی تعاون کے ساتھ، آئی ایس سی نے انکی کارکردگی کا معائنہ کیا ہے۔

عمومی طور پر، ایک پارلیمانی نگران کمیٹی کے کردار کو دو طریقوں سے قانونی حیثیت دی جاسکتی ہے۔ پہلے طریقے میں، نگران ادارے کا دائرہ کار وسیع رکھا جاتا ہے اور پھر خاص ذمہ داریاں تفویض کی جاتی ہیں اور ضروری نہیں کہ ان کی تحقیق بھی کی جائے؛ اس حوالے سے برطانیہ اور آسٹریلیا کے قوانین میں مثالیں پائی جاتی ہیں۔۶ دوسرا طریقہ وہ ہے جس میں ان اداروں کو ذمہ داریوں کی ایک جامع فہرست فراہم کی جاتی ہے (جیسا کہ باکس ۳۶ میں، امریکی سینٹ میں خفیہ کی منتخب کمیٹی کے مثال کے حوالے سے بتایا گیا ہے)۔

ایک دوسرا اور اہم نکتہ یہ ہے کہ آیا نگران تنظیموں کو عملی کاروائی کی تفاصیل کے معائنے کا بھی اختیار حاصل ہے یا پھر اسکے اختیارات کا دائرہ کار محض پالیسی معاملات اور مالی امور تک ہی محدود رکھا گیا ہے (باکس ۳۷ دیکھیئے)۔ جرمنی کی بنڈس ٹاگ نے اپنے پارلیمانی کنٹرول پینل کو، پالیسیاں اور عملی کاروائیاں دونوں کی جانچ پڑتال کے اختیارات تفویض کئے ہیں۔ پالیسی میں وہ ضوابط شامل ہیں جو ادارے کے کارکردگی اور ذمہ داریوں کی تعمیل ممکن بناتے ہیں۔ جرمنی کا پارلیمانی کنٹرول پینل، ان دونوں ضوابط اور انکی تعمیل کے حوالے سے پوری طرح باخبر ہے۔ مزید برآں، جرمنی کے پارلیمانی کنٹرول پینل کو خفیہ اداروں کی کاروائیوں اور ذرائع ابلاغ کے ذریعے نشر کئے گئے خفیہ اداروں سے متعلق معاملات کے بارے میں بھی آگاہ کرنا ضروری ہے۔ اسکے ساتھ ساتھ، کنٹرول پینل کو ان اہم فیصلوں سے بھی آگاہ کرنا ضروری ہے جو ادارے کے اندرونی ضوابط کو تبدیل کرنے کی غرض سے کئے جاتے ہیں۔۷

باکس ۳۶

پارلیمانی نگران ادارے کی ذمہ داریوں کی ایک جامع فہرست

حصہ ۱۳ (مرتب شدہ)

(اے) خصوصی کمیٹی ،مندرجہ ذیل معاملات پر غور کرے گی:

۱. ریاست ہائے متحدہ امریکہ کی خارجی خفیہ تنظیموں کی تجزیاتی اہلیت کا تعین اور تجزیاتی خفیہ کارکردگی اور پالیسی کی تشکیل کو مزید مستحکم کرنے والے ممکنہ ذرائع کا تعین کرنا؛

۲.خفیہ اداروں کی کاروائیوں کی حوالے سے انتظامیہ کے مختلف محکمہ جات اور اداروں کی حدود اور انکے اختیارات کی نوعیت اور ہر خفیہ ادارے یا محکمے کے منشور کا تعین کرنے کی امکانی ضرورت کا جائزہ لینا؛

۳. خفیہ اداروں کی کارکردگی ،نگرانی اور احتساب وسیع تر کرنے کی غرض سے انتظامیہ کے ذیلی محکمے میں ان اداروں کی کارکردگی ترتیب دینا؛ اس امر کا خیال رکھنا کہ کارکردگی کے عمل میں ایک ہی نوعیت کی ذمہ داریاں بار بار دہرائی نہ جائیں یا ایک ذمہ داری دوسری کو متاثر نہ کرے اور خارجی خفیہ اداروں کے اہلکاروں کا حوصلہ بلند رکھنا؛

۴. خفیہ اور پوشیدہ کاروائیوں کی نوعیت کا تعین اور کانگریس کو ان کے بارے میں مطلع کرنے کے طریق کار کا تعین کرنا؛

۵. خفیہ معلومات کے تحفظ میں اضافے یا کسی ایسی معلومات کے انکشاف ،جس کی رازداری کی کوئی شرط یا جواز نہ ہو، کے حوالے سے کوئی قانون ،سینٹ کے اصول وضوابط یا انتظامیہ کے کسی حکم ،اصول یا قاعدہ تبدیل کرنے کی امکانی ضرورت کا جائزہ لینا؛

۶. خفیہ کی کاروائیوں کے ضمن میں سینٹ کی قائمہ کمیٹی تشکیل دینے کی امکانی ضرورت کا جائزہ لینا؛

۷. خفیہ کی کاروائیوں کے حوالے سے سینٹ اور ایوانِ نمائندگان کی مشترکہ کمیٹی کی تشکیل کی امکان کا جائزہ لینا؛

۸. خفیہ اداروں کی کاروائیوں کے لئے فنڈ جاری کرنے کے اختیارات۔

ماخذ: ریاست ہائے متحدہ امریکہ کی سینٹ کی خصوصی کمیٹی کے اصول برائے خفیہ ادارے

باکس ۳۷

پارلیمانی نگرانی کے عناصر (جرمنی)

حصہ ۱(۱) وفاقی محکمہ برائے تحفظِ آئین (بنڈس آمٹ فیور فرفاسنگز شٹس)، خفیہ اداروں کے متوازن فوجی ادارے، (ملٹریشر ابشیرم ڈینسٹ) اور وفاقی خفیہ ادارے (بنڈس ناخریختن ڈینسٹ) کی سرگرمیوں کے حوالے سے، وفاقی حکومت پر، پارلیمانی کنٹرول پینل (پارلیمنٹریشز کنٹرولیگر ریمیم) کی نگرانی کا اطلاق لازم ہوگا۔

حصہ ۲: وفاقی حکومت پر لازم ہوگا کہ وہ پارلیمانی کنٹرول پینل کو حصہ ۱(۱) میں مذکورہ مجاز اداروں کی عمومی کارکردگی کے ساتھ ساتھ خصوصی نوعیت کی کاروائیوں کے ضمن میں بھی جامع معلومات فراہم کرے۔ پارلیمانی کنٹرول پینل کی درخواست پر، وفاقی حکومت دیگر کاروائیوں کے بارے میں بھی آگاہ کرنے کی پابند ہے۔

حصہ ۲ اے: حصہ ۲ کے تحت پارلیمانی کنٹرول پینل کو معلومات فراہم کرنے کی ذمہ داری کے ساتھ ساتھ، وفاقی حکومت پر یہ بھی لازم ہے کہ وہ پینل کی درخواست پر، اداروں کی دستاویزات اور فائلوں کا معائنہ کروائے، اداروں کے ملازمین سے گفتگو کا موقع فراہم کرے اور پینل کی جانب سے اداروں کا دورہ کرنے کا اہتمام کرے۔

ماخذ: جرمنی کی وفاقی کی جانب سے خفیہ سرگرمیوں پر پارلیمانی کنٹرول کا قانون۔ پارلیمانی کنٹرول پینل کا قانون (پی کے جی آر جی PKGRG)، جرمنی، اپریل ۱۹۷۸
(مذکورہ بالا حوالے میں ۱۹۹۹ اور ۱۹۹۲ کی ترامیم بھی شامل ہیں)، حصہ ۲، ۲ اے۔

خفیہ کاروائیوں کا معائنہ کرنے والی ایک پارلیمانی تنظیم کو زیادہ تر معتبریت اور اختیارات (مثال کے طور پر، ثبوت کی یقینی فراہمی کا اختیار) تفویض کئے جاسکتے ہیں۔ تاہم، تحقیقات کے عمل کی نوعیت کے حوالے سے اور اس سوال کی بابت کہ پارلیمان یا عوام کے سامنے کون سی معلومات کا انکشاف کیا جاسکتا ہے، ایسی تنظیموں پر لازمی طور پر کچھ پابندیوں کا اطلاق ہوگا۔ حقیقتاً، اسے رازداری کے حلقے کے اندر رہتے ہوئے کام کرنا ہوگا اور اس سے لازمی طور پر ایسی تنظیم اور پارلیمان کے درمیان فاصلہ پیدا ہوگا۔ لیکن اگر پارلیمانی تنظیم ایک خودمختار اور جامع کارکردگی کے حوالے سے اپنی ساکھ قائم کرنے میں کامیاب ہو جاتی ہے تو اسکی مؤثریت تمام شکوک و خدشات سے بالاتر ہو جاتی ہے۔ تاہم، پارلیمان اور عوام کو اس تنظیم پر ایک خاص درجے کا اعتماد کرنا ہوگا کہ خفیہ اداروں کی سرگرمیوں کی نگرانی، اس امر کے کسی قرار واقعی ثبوت کی عدم موجودگی میں بھی، کی جا رہی ہے۔ اس حوالے سے ایک خدشہ یہ بھی ہے کہ نگران تنظیمیں، ان اداروں کے حد درجہ قریب ہو جائیں جن کی نگرانی پر انھیں تفویض کیا گیا ہو۔ مثال کے طور پر، جہاں خفیہ اداروں پر لازم ہے کہ وہ خصوصی کاروائی سے قبل ان نگران تنظیموں کو پیشگی اطلاع دیں، وہاں یہی امر، بعد ازاں خفیہ کاروائیوں پر تنقید کے حوالے سے نگران تنظیموں کی راہ میں بھی حائل ہوسکتا ہے۔

اسکا ایک متبادل طریقہ یہ ہے کہ ان نگران تنظیموں کو محض پالیسی اور مالیاتی امور تک محدود کر دیا جائے۔ یہ ایسے معاملات ہیں جن کا عوامی سطح پر قومی مفاد میں انکشاف کے حوالے سے کم تر پابندیوں کے ساتھ، باآسانی معائنہ ممکن ہے، گو کہ بجٹ کی صریحاً واضح تفاصیل کی

اشاعت،قومی سلامتی کے لئے نقصان دہ ہوسکتی ہے۔ لیکن اس متبادل طریقے کا ایک نقصان یہ ہے کہ یہ پارلیمانی نگرانی کی ایک کلیدی ذمہ داری پس پشت ڈال سکتی ہے؛ یعنی کسی خاص شعبے میں حکومتی کارکردگی کی موثریت کا تعین کرنا مشکل ہو جاتا ہے۔ جب تک نگران تنظیموں کو چند ایک عملی کاروائی کی تفاصیل تک رسائی حاصل نہ ہو، وہ اس حوالے سے کوئی ضمانت حاصل کرسکتی ہیں نہ دے سکتی ہیں کہ خفیہ اور حساس ادارے ، پالیسی کی تعمیل میں موثر انداز سے اپنا کردار نبھا رہے ہیں۔ اسی امر کا اطلاق، قانونی آڈٹ معاملات اور اداروں کی جانب سے بنیادی حقوق کے احترام پر بھی ہوتا ہے خصوصاً وہ معاملات جو کچھ مما لک میں پارلیمانی نگران اداروں کی ذمہ داری ہوتے ہیں۔ اس حوالے سے جب تک ایسے معاملات کی بنیاد حساس اداروں کی کارکردگی سے متعلق کسی واضح ثبوت پر نہ ہو، پارلیمانی نگرانی کی حیثیت بہت زیادہ معتبر نہ ہو پائے گی۔

بظاہر یہ ہی لگتا ہے کہ راز داری یا پابندی کے دائرہ اثر کی وجہ سے پارلیمانی نگرانی کو ایک مشکل کا سامنا کرنا پڑتا ہے؛ دائرہ کار کے اندر اندر، نگرانی کا عمل چاہے کتنا ہی اثر انگیز کیوں نہ ہو، باہر سے ایسا دکھانا ممکن نہیں ہوتا، حلقے سے باہر ہوکر، نگران تنظیم، خفیہ اداروں کے متوازی طور پر تو فعال ہوسکتی ہے، لیکن پھر وہ ان اداروں کی حقیقی کارکردگی کے بارے میں کچھ نہ جان پائے گی۔

اس مسئلے کے حل کے لئے کئی حکمتِ عملیاں اپنائی جاسکتی ہیں۔ ان میں سے ایک طریقہ تو یہ ہے کہ ایسے ادارے یا محکمے تشکیل دیئے جائیں جو پارلیمان کی جانب سے راز داری کے زمرے سے بالاتر ہوتے ہوئے، پارلیمانی نگران تنظیم کو آگاہ رکھے۔ کچھ مما لک میں یہ ذمہ داری، انسپکٹر جنرل نبھاتے ہیں (گوکہ ان کی دیگر ذمہ داریوں میں انتظامیہ کی نگرانی کو مستحکم کرنا بھی شامل ہوتا ہے، باب ۲۲ دیکھیئے)۔

ایک اور طریقہ یہ ہے کہ حکومت یا پارلیمان کی جانب سے، عملی کاروائیوں کا ایک وقتی (ایڈ ہاک) حوالہ، پارلیمانی نگران تنظیم (ایک ایسی تنظیم کی حیثیت میں جس میں مستند ماہرین شامل ہوں) کے سامنے پیش کیا جائے۔ ذیل میں دیئے گئے باکس یہ بتایا گیا ہے کہ آسٹریلیا میں اس طریقے کو کس طرح قانونی شکل دی گئی ہے۔

باکس ۳۸

پارلیمانی نگران تنظیم کے سامنے عملی امور کا وقتی (ایڈہاک) حوالہ پیش کرنے کا قانون

حصہ ۲۹ کمیٹی کی ذمہ داریاں

(۱) کمیٹی کی ذمہ داریاں یہ ہیں:

بی. کمیٹی کے سامنے پیش کئے گئے معاملات پر، اے ایس آئی او (ASIO) ، اے ایس آئی ایس (ASIS) یا ڈی ایس ڈی (DSD) کے حوالے سے نظر ثانی کرنا، جو کمیٹی کے سامنے ذیل میں دیئے گئے افراد/اداروں کی جانب سے پیش کئے گئے ہوں:

(۱) متعلقہ وزیر، یا

(۲) پارلیمان کے کسی ایوان کی جانب سے منظور کی گئی قرارداد۔

ماخذ: خفیہ اداروں کا قانون ۲۰۰۱ء، آسٹریلیا، حصہ ۲۹

عموماً وقتی نوعیت کی تحقیقات کا استعمال اس وقت کیا جاتا ہے جب خفیہ اداروں کی مبینہ کاروائی کے نتیجے میں کوئی متنازعہ معاملہ سامنے آجائے۔ ایسے معاملات میں، ضروری معلومات تک رسائی عموماً با آسانی دے دی جاتی ہے کیونکہ حکومت اور ادارے ایک تعاون کنندہ کا تاثر دینا چاہتے ہیں۔ تاہم اس ضمن میں، نگران تنظیم گفت وشنید کے معاملے میں زیادہ تر اپنی حیثیت مستحکم کرسکتی ہے اگر وہ اس امر پر اصرار کرے کہ جب تک اسے ضروری معلومات تک مناسب رسائی حاصل نہیں ہو جاتی، وہ اس وقتی تحقیقاتی حوالے پر غور نہیں کرے گی۔

اسی حوالے سے کم درجے کے اختیارات کی ایک اور مثال نارویجن پارلیمانی نگران کمیٹی کی جانب سے بھی دی گئی ہے۔ اس کمیٹی کو (جس کے ارکان، پارلیمان میں شامل نہیں، لیکن انکا تقرر پارلیمان کی جانب سے کیا جاتا ہے اور یہ پارلیمان ہی کو رپورٹ کرتے ہیں)، اس امر کی جانچ پڑتال کرنے کا اختیار حاصل ہے کہ آیا اداروں کی جانب سے انسانی حقوق اور قانون کی حکمرانی کا احترام کیا جاتا ہے یا نہیں (باکس ۳۹ دیکھیئے)۔ اس مرکوز منشور کے دائرہ کار میں رہتے ہوئے، کمیٹی کو وسیع تحقیقاتی اختیارات حاصل ہیں اور اسکا دائرہ کار پوری نارویجن خفیہ مشینری پر محیط ہے۔ یہ نگرانی بعد از وقوع نگرانی شمار کی جاتی ہے اور اس عمل میں قانونی نکتہ ءنظر سے عملی سرگرمیوں کی بھی نگرانی کی جاتی ہے۔

باکس ۳۹

قانون کی حکمرانی اور انسانی حقوق کے احترام پر پارلیمانی نگرانی کی مرکزیت: ناروے کی مثال

'حصہ ۲. نگرانی کا مقصد یہ ہے:

۱. کسی بھی فرد کے خلاف ناانصافی کی کسی بھی کاروائی کا پتا چلانا اور اسکو روکنا اور اس امر کو یقینی بنانا کہ دخل اندازی کے جو ذرائع استعمال کیئے جارہے ہیں، وہ ان حدود کے دائرہ کار سے باہر نہیں جن کی ان حالات کے مدنظر اجازت دی گئی ہے،

۲. اس امر کو یقینی بنانا کہ کاروائیوں سے شہری زندگی کو نقصان نہیں پہنچ رہا،

۳. اس امر کو یقینی بنانا کہ اداروں کی سرگرمیاں پارلیمان سے منظور کردہ قانون، انتظامی یا فوجی احکامات اور دیگر قوانین (....) کے دائرہ کار کے اندر ہیں'

ماخذ: خفیہ اور حساس اداروں کی نگرانی سے متعلق قانون، قانون نمبر ۷، ۳ فروری ۱۹۹۵، ناروے

بہترین طریق عمل

- اختیارات کا دائرہ کار: تمام تر خفیہ ادارے، بشمول تمام ماتحت ادارے اور محکمے، ایک یا ایک سے زیادہ پارلیمانی نگران تنظیموں کے منشور کے دائرہ کار میں شامل ہوں گے؛
- اختیارات کا پھیلاؤ: ایک پارلیمانی نگران کمیٹی کے منشور کے دائرہ کار میں ذیل میں دی گئی کچھ یا تمام خصوصیات شامل ہوسکتی ہیں: (ا) قانونیت، (ب) اثرانگیزی، (ج) لیاقت، (د) بجٹ بنانے اور حساب کتاب رکھنے کی اہلیت، (س) متعلقہ انسانی حقوق کی قراردادوں کے ساتھ مطابقت، (ص) خفیہ اداروں کی پالیسی یا انتظامی پہلو؛
- پارلیمانی نگران تنظیم یا ملک کے دیگر خودمختار نگران اداروں (جیسے کہ قومی آڈٹ محکمہ، انسپکٹر جنرل محتسب اعلیٰ یا عدالت) کے دائرہ کار میں اوپر دیئے گئے تمام پہلو شامل ہونے چاہیئں۔ اس امر کا خیال رکھنا ضروری ہے کہ ایک ادارے کا دائرہ کار دوسرے سے متصادم نہ ہو؛
- خفیہ ادارے جس قدر بڑے اور جتنی مختلف نوعیت کے ہوں گے، خصوصی پارلیمانی نگران (ضمنی) کمیٹیوں کی اتنی ہی ضرورت ہوگی؛
- ایک پارلیمانی نگران کمیٹی کا منشور واضح اور صریح ہونا چاہیئے؛
- پارلیمانی نگران کمیٹی کی سفارشات اور رپورٹ: (ا) شائع ہونی چاہیئے، (۲) اس پر پارلیمان میں بحث ہونی چاہیئے، (۳) حکومت اور خفیہ اداروں کی جانب سے اس کی تعمیل کی نگرانی کی جانی چاہیئے؛
- پارلیمانی نگران کمیٹیوں کو حاصل قانونی اختیارات اور ذرائع انکو تفویض کردہ منشور کے متوازی ہونے چاہیئں۔

باب ۱۶

ایک پارلیمانی نگران کمیٹی کی تشکیل

اگر پارلیمانی نگران کمیٹیوں کی قانونی اور معتبر حیثیت مقصود ہے تو ضروری ہے کہ ایسی تنظیمیں وسیع تر منشور رکھتی ہوں، پارلیمان کی جانب سے نامزد کی جائیں اور ان میں سیاسی جماعتوں کی مناسب نمائندگی ہو۔ گو کہ جہاں تک ممکن ہو، نگران تنظیموں کے ارکان کو متعلقہ مہارت کا حامل ہونا چاہیئے (مثلاً، سابقہ وزیر) ہمارے خیال کے مطابق یہ بھی بہت ضروری ہے کہ ارکان زیادہ تر شہری ہوں، کہ نگرانی کے عمل کو موثر بنانے کے لئے لازمی ہے کہ نگران تنظیموں اور ان اداروں، جن کی نگرانی مقصود ہو، کے درمیان واضح فرق ہونا چاہیئے۔ عبوری دور سے گزرتے ممالک میں ایک اور مشکل پہلو انکی نگران تنظیموں میں، خفیہ اداروں کے سابق اہلکاروں کی موجودگی ہے۔ اور ایسی صورتحال میں چونکہ سابقہ خفیہ اہلکاروں کے ساتھ گزشتہ آمرانہ دور کا انسدادی تاثر بھی نتھی ہوتا ہے، اس لئے نگرانی کے عمل میں انکی حیثیت بہت زیادہ معتبر نہیں گردانی جاتی، اس لئے ایسی صورتحال سے احتراز (ضرورت پڑنے پر قانونی ممانعت کی صورت میں) کرنا بہتر ہوتا ہے۔

اس طرح یہ بھی اہم ہے کہ نگرانی کے عمل کو موثر بنانے کے لئے، نگران تنظیموں اور ان اداروں کے درمیان، جنکی نگرانی مقصود ہو، ایک باہم اعتماد کی فضا قائم کی جائے۔ اس سے یہ نتیجہ اخذ کیا جاتا ہے کہ ایک نسبتاً چھوٹی نگران تنظیم ہی موثر ترین نگرانی کے فرائض انجام دے سکتی ہے تاہم جس میں سیاسی جماعتوں کے تناسب کے اصول کو نظر انداز نہ کیا گیا ہو۔

چونکہ خفیہ اور حساس اداروں کی نگرانی، مہارت اور وقت کی متقاضی ہے، اسی لئے کچھ ممالک میں ایسی بیرونی نگران تنظیموں کو ترجیح دی گئی ہے جن کے ارکان کا تعلق، گو کہ، پارلیمان سے نہیں ہوتا، تاہم، پارلیمان انکی تعیناتی کرتی ہے، اور یہ ارکان پارلیمان کو رپورٹ کرنے کے پابند ہوتے ہیں (جیسے کہ ناروے، کینیڈا [مجوزہ اصطلاحات] ۸)۔

پارلیمانی نگران تنظیموں کے ارکان کی تعیناتی کا عمل مختلف ممالک میں مختلف ہے، جس میں ایسے طریق عمل بھی شامل ہے جہاں ان ارکان کی تعیناتی، سربراہِ حکومت کی جانب سے (حزبِ اختلاف کے قائد کی مشاورت سے، جیسا کہ برطانیہ میں) ۹ کی جاتی ہے، اور ایسی مثالیں بھی موجود ہیں جہاں نگران تنظیموں کے ارکان کی نامزدگی تو انتظامیہ کی جانب سے ہوتی ہے لیکن پارلیمان خود انکی تعیناتی کرتی ہے، (جیسے کہ آسٹریلیا میں) یا پھر ایسے طریق عمل بھی ہیں جس میں ان ارکان کی تعیناتی کی قانونی ذمہ داری مکمل طور پر مقننہ کے پاس ہوتی ہے (جرمنی اور ناروے ۱۲)۔ تعیناتی کا معاملہ واضح طور سے جانچ پڑتال اور سیکیورٹی معائنے سے جڑا ہوتا ہے (باب ۱۷ دیکھیئے): جہاں تعیناتی کی رسمی ذمہ داری انتظامیہ کے پاس ہوتی ہے (یا نامزدگیوں کے حوالے سے انتظامیہ مختارِ کل ہوتی ہے)، انتظامیہ جانچ پڑتال کے معاملے میں قدرے سستی کا مظاہرہ کر سکتی ہے۔

نگران تنظیم کی چیئرمین کی ذمہ داری یقیناً اہم نوعیت کی حامل ہوتی ہے کیونکہ اسے نہ صرف قائدانہ صلاحیتوں کا مظاہرہ کرتے ہوئے، تنظیم کے لئے راہِ عمل متعین کرنی ہوتی ہے بلکہ، اداروں کے ساتھ رسمی ملاقاتوں سے بالاتر، باہمی ربط رکھنے کا بھی اہتمام کرنا ہوتا ہے۔

پارلیمانی نگران کمیٹیوں کے چیئر مین کے حوالے سے مختلف پارلیمانی نظاموں میں مختلف روایات پائی جاتی ہیں۔ گو کہ ایسا کرنا متعدد روایات کے برعکس ہوگا، لیکن اگر حزبِ اختلاف کے کسی رکن کو پارلیمانی نگران کمیٹی کے چیئر مین کی ذمہ داری سونپی جائے، (یا یہ ذمہ داری، باری باری حکومت کی جماعت اور حزبِ اختلاف کے حصے آئے)، تو اس سے پارلیمانی نگران تنظیم کی قانونی حیثیت مستحکم ہو گی۔

باکس ۴۰
پارلیمانی نگران تنظیموں کے ارکان کی تعیناتی: منتخب ممالک سے امثال

جرمنی:
'حصہ ۴(۱) ہر انتخابی مدت کے آغاز میں، جرمن بنڈس ٹاگ اپنے اراکین میں ہی سے پارلیمانی کنٹرول پینل کے ارکان کا انتخاب کرے گی؛.....(۳) ایسے ارکان جنھیں، ارکانِ پارلیمان کی اکثریت کی جانب سے ووٹ حاصل ہوں گے، کامیاب قرار پائیں گے۔'

ماخذ: جرمنی کی وفاقیہ کے پارلیمانی کنٹرول پینل کا قانون، ۱۹۷۸ ترمیم شدہ (پی کے جی آر جی)

برطانیہ:
'۱۰(۲) کمیٹی ۹ ارکان پر مشتمل ہوگی (ا) جو ایوانِ بالا اور ایوانِ زیریں دونوں سے لئے جائیں گے، اور (ب) ان میں سے کوئی بھی شاہی وزیر نہیں ہوگا؛ (۳) کمیٹی کے ارکان کی تعیناتی، وزیر اعظم کی جانب سے، قائدِ حزبِ اختلاف سے مشاورت کے بعد کی جائے گی (...)'۔

ماخذ: خفیہ اداروں کا قانون، ۱۹۹۴۔

ہالینڈ:
پارلیمانی نگران کمیٹی نے فیصلہ کیا ہے کہ اسکے دائرہ عمل کی قانونی حیثیت انتہائی محدود ہو گئی ہے، اس لئے پارلیمان کی تمام تنظیموں کے چیئر پرسنز بھی کمیٹی کے ارکان تصور کئے جائیں گے'۔

ماخذ: خفیہ اور حساس اداروں کی کمیٹی کی ۲۰۰۳ کے آخری پانچ ماہ میں اپنی کارکردگی کے بارے میں رپورٹ، پارلیمان کا دوسرا چیمبر، اجلاس مدت ۲۰۰۴ ۔۲۰۰۳، ۲۹۶۲۲، این آر ۱، ۳۰ جون ۲۰۰۴

ارجنٹینا:
دو ایوانی مقننہ کمیٹی میں ۱۴ قانون ساز شامل ہیں، جن میں سے ۷، چیمبر برائے نائبین اور ۷ سینٹ کی جانب سے تعینات کئے جاتے ہیں۔ مشترکہ کمیٹی کے صدر، دو نائب صدور اور سیکرٹری کا انتخاب خود کمیٹی کی جانب سے کیا جاتا ہے، جو دونوں چیمبرز میں سے باری باری، دو سال کے لئے منتخب کئے جاتے ہیں (....)۔ کمیٹی کے ممکنہ ارکان کو ویٹو کرنے، یا مشترکہ کمیٹی کے ارکان کو برطرف کرنے کا کوئی خاص طریق کار نہیں، سوائے اسکے کہ ارکان کو کمیٹی ارکان (خصوصاً صدر) کا اعتماد حاصل نہ ہو، یا وہ یہ اعتماد کھو دے۔ تمام قانون ساز، مشترکہ کمیٹی کے رکن بننے کے اہل ہیں'۔

ماخذ: ایسٹوبیز، ای 'جاسوسوں کی نگرانی کون کر رہا ہے: خفیہ اداروں کا احتساب کرتے ہوئے' میں سے 'ارجنٹینا کا نئی صدی کا چیلنج: خفیہ اداروں کی نگرانی کرتے ہوئے'، بورن، ایچ، جانسن، ایل. لی، آئی (مدیران)، (ڈلز، وی اے: پوٹو میک بکس، آئی این سی، ۲۰۰۵)۔

ہنگری:
'کمیٹی کا چیئر پرسن ہر صورت میں حزبِ اختلاف کا رکن ہی ہو سکتا ہے'۔

ماخذ: حصہ ۱۴، ۱، قانون این آر۔ سی ایکس ایکس وی ۱۹۹۵ قومی سلامتی کے ادارے، ہنگری۔

چیئر پرسن کا انتخاب حکومت کی بجائے پارلیمان یا خود کمیٹی کی جانب سے کیا جانا چاہیئے۔ اس طرح حکومتی اثر سے آزاد نظر آتے ہوئے، چیئر پرسن کے اعتماد میں اضافہ ہوگا۔ کمیٹی کے لئے حکومت کے حمائت کردہ چیئر پرسن کا جواز صرف اسی صورت شرط تصور کیا جائے گا جب دیگر پارلیمانی تنظیموں کے ضمن میں بھی یہ شرط لازمی قرار دی جائے۔ ایسی صورت میں بھی، اس امر کو ترجیح دی جائے گی کہ چیئر پرسن کا انتخاب پارلیمان یا پھر کمیٹی میں ہی سے کیا جائے اور یہ بھی کہ چیئر پرسن اس وقت تک اس ذمہ داری کا حقدار تصور ہوگا، جب تک اسے پارلیمان یا کمیٹی کا اعتماد حاصل رہے۔۱۳

بہترین طریق عمل

- پارلیمانی نگران کمیٹیاں، حقیقی طور پر، پارلیمان کی 'ملکیت' ہونی چاہیئں؛
- پارلیمان کو ایسی کسی بھی تنظیم کے ارکان کی تعیناتی اور جہاں ضرورت ہو، برطرفی کا ذمہ دار ہونا چاہیئے جس کو اس نے نگرانی کے فرائض سونپے ہوں؛
- پارلیمانی نگران تنظیموں میں تمام سیاسی جماعتوں کی نمائندگی ہونی چاہیئے اور اس شمولیت کا تناسب، ترجیحاً، پارلیمان میں موجود مختلف جماعتوں کے ارکان کے لحاظ سے ہونا چاہیئے؛۱۴
- وزراء کو پارلیمانی نگران کمیٹیوں کی رکنیت سے باہر رکھنا چاہیئے اور ارکانِ پارلیمان کو، وزیر نامزد ہونے کی صورت میں کمیٹی کی رکنیت چھوڑ دینی چاہیئے تا کہ کمیٹی کی خودمختاری پر سوالیہ نشان نہ آنے پائے۔۱۵ اس امر کا اطلاق، حساس اداروں کے سابقہ ملازمین پر بھی ہوتا ہے؛
- کمیٹی کے ارکان کی مدتِ ذمہ داری کی ضمانت، حکومت کی جانب سے نہیں، بلکہ خود پارلیمان کے فیصلے سے مشروط ہونی چاہیئے؛۱۶
- کمیٹی کا چیئر پرسن، حکومت کی جانب سے تعیناتی کے بجائے، پارلیمان یا پھر خود کمیٹی کی جانب سے منتخب کیا جانا چاہیئے۔

باب ۱۷

نگران تنظیم کی جانچ پڑتال

جانچ پڑتال ایک ایسا عمل ہے جس میں کسی فرد کے ذاتی یا سیاسی پس منظر کی اس غرض سے جانچ پڑتال کی جاتی ہے تا کہ اس کی قومی سلامتی کے حوالے سے کسی بھی ذمہ داری اٹھانیکی قابلیت کا تعین کیا جا سکے۔ یہ امر متعدد متعلقہ عوامل رکھتا ہے کہ آیا پارلیمانی نگران کمیٹی کے ارکان کی جانچ پڑتال ہونی چاہیئے یا کہ نہیں۔

اگر نامزدگی یا تعیناتی کا عمل حکومت کی ذمہ داری شمار کیا جائے تو اس بات کا امکان ہے کہ نامزدگی یا تعیناتی سے قبل، ایک غیر رسمی سی جانچ پڑتال کی جائے گی اور ایسے افراد جو کہ سلامتی کے لئے خطرہ گردانے جاتے ہیں، اس ذمہ داری کے لئے قابلِ غور نہیں ہوں گے۔ اسکے ساتھ ساتھ، کمیٹی کی ذمہ داریاں اور اختیارات بھی اس امر کا تعین کرنے میں اہم کردار ادا کرتے ہیں کہ ممکنہ ارکان کی جانچ پڑتال کس حد تک ضروری ہے۔ ایک ایسی کمیٹی جس کی ذمہ داریاں محض پالیسی پر بحث تک محدود ہو یا پھر اسے ثبوت طلب کرنے یا حساس معاملات پر ثبوت وصول کرنے کے اختیارات نہ حاصل ہوں، اس پر لازماً جانچ پڑتال کی شرط لاگو نہیں ہوتی۔

اس حوالے سے آئینی تفرقات بھی اہمیت رکھتے ہیں۔ اگر کسی آئینی روایت کی رو سے کسی خفیہ اور حساس اداروں کی نگرانی کے ذمہ دار وزیر کی جانچ پڑتال ضروری نہیں گردانی جاتی تو نگرانی کے عمل میں شریک دیگر ارکانِ پارلیمان کی جانچ پڑتال کا کیا جواز رہ جاتا ہے۔

اسکے برعکس، جہاں کمیٹی کو زیادہ تر اختیارات اور ذمہ داریاں تفویض کی جاتی ہیں، وہاں ترجیحاً انکی معلومات اور دستاویزات تک مناسب رسائی ضروری ہے۔ اگر نگران کمیٹی کے ارکان پر اس نوعیت کا اعتماد نہ کیا جائے (مثلاً، ضرورت پڑنے پر اعلیٰ درجے کی سیکیورٹی کلیئرنس ملنا)، تو نگرانی کا عمل ادھورا ہی رہ جائے گا۔ اسی لئے، کچھ ممالک کی پارلیمان نے اس ضمن میں قانون وضع کیا ہے جس کی رو سے، نگران تنظیموں یا اداروں کو ایسی تمام متعلقہ معلومات تک رسائی کی اجازت حاصل ہے جو نگرانی کے عمل میں ضروری تصور کی جاتی ہیں۔

باکس ۴۱:

ناروے کی پارلیمانی نگران کمیٹی کی جانچ پڑتال

'وہ تمام افراد جو پارلیمانی نگران کمیٹی کے ارکان کے طور پر منتخب ہوئے ہوں، ان کی قومی سلامتی اعلیٰ ترین درجوں پر تعیناتی کیلئے ناروے حکومت کے دستخط شدہ معاہدوں کے زریعے جانچ پڑتال کی جائے گی۔ انتخاب اور جانچ پڑتال کے نتیجے کے مطابق انکو اختیارات دیئے جائینگے۔'

ماخذ: خفیہ کی نگرانی کی ہدایات، نگرانی اور حساس ادارے (ای او ایس)، ناروے، ۱۹۹۵، حصہ ا، پیرا ۲۔

ایک پارلیمانی نگران تنظیم کے ارکان کی جانچ پڑتال سے متعلق ایک نمایاں مسئلہ سامنے آتا ہے: اس جانچ پڑتال کا ذمہ دار کون ہوگا؟ اگر نگرانی کرنے والوں کی جانچ پڑتال کے ذمہ دار خود نگرانی کرنے والے ہی ہوں تو اس میں مفادات کا ایک واضح تصادم موجود ہو گا۔ تاہم، ایسا کرنا کچھ حد تک نا قابلِ احتراز ہے۔ اس خدشے کے پیش نظر کہ جانچ پڑتال کا عمل، خفیہ اور حساس اداروں کے مخالف افراد کو نگرانی کے عمل سے نکال باہر کرنے کے لئے استعمال کیا جا سکتا ہے، ضروری ہے کہ جانچ پڑتال کا ایک واضح اور عوامی معیار وضع کیا جائے اور جانچ پڑتال کے عمل سے انکار کو چیلنج کیا جا سکے۔ جانچ پڑتال کا معیار اور طریق کار ایسا ہونا چاہیئے جو واضح اور بلا تعطل ہونے کے ساتھ ساتھ جمہوری نگرانی کو برداشت کرنے کی طاقت بھی رکھتا ہو۔ یہاں یہ امر بھی ذہن میں رکھنا چاہیئے کہ بہت سے ممالک میں جانچ پڑتال کا نتیجہ محض مشاورتی تجاویز سے زیادہ حیثیت نہیں رکھتا؛ ایسی صورتحال میں کسی بھی منفی رپورٹ کو نظر انداز کرتے ہوئے تعیناتی کرنے والی تنظیم کی اہلیت کی تصدیق کے ساتھ تعیناتی کے عمل کو بلا تعطل جاری رکھنے پر اتفاق کر لیا جاتا ہے۔ (باکس ۴۲ دیکھیئے)۔

> **باکس ۴۲**
>
> **بوسنیا اور ہرزگوینا کے پارلیمانی ارکان سے متعلق سیکیورٹی جانچ پڑتال سے انکار کے معاملے کو نمٹانا**
>
> '(.......) ایسی صورتحال میں جب ادارے کی جانب سے کسی نامزد رکن کو سیکیورٹی کے حوالے سے کلیئر نہیں قرار دیا جاتا، پارلیمانی اسمبلی کی اندرونی تنظیم ادارے سے اس معاملے پر نظر ثانی کرنے کی درخواست کر سکتی ہے اگر اس کو اس معاملے کی قانونی حیثیت کی بابت خدشات ہوں اور اگر ادارے کی جانب سے دوبارہ یہی نتیجہ سامنے لایا جائے تو یا تو تنظیم کسی دوسرے امیدوار کا نام سامنے لائے گی یا پھر پہلی تجویز کی ہی تصدیق کر دے گی (....)'۔
>
> ماخذ: دفعہ ۱۸، بوسنیا اور ہرزگوینا کے خفیہ اور حساس اداروں کا قانون، ۲۰۰۴

بہتر ہے کہ کمیٹی کی ارکان کی جانچ پڑتال غیر رسمی طور کی بجائے رسمی طریق کار کے ذریعے کی جائے۔ یہ متعلقہ ارکانِ پارلیمان کے لئے بھی زیادہ تر مناسب ہوگا کیونکہ پھر وہ جانچ پڑتال کے عمل سے مطلع بھی رہیں گے اور اس طرح، کسی منفی فیصلے کی صورت میں، اسے ثابت کرنے اور چیلنج کرنے کے باقاعدہ طریق کار بھی موجود ہوں گے۔

جانچ پڑتال کے منفی نتائج کو چیلنج کرنے کے طریق کار وضع کرنا ایک مشکل معاملہ ہے کیونکہ اس میں منصفانہ عمل، قومی سلامتی اور ذاتی آزادی کے تحفظ کے درمیان توازن رکھنا ضروری ہے۔ اصولاً، پارلیمانی ارکان کے معاملات میں ایسے عام ذرائع کا استعمال بہتر ہوتا ہے جو کسی ریاستی عہدے داروں یا دیگر ایسے افراد کے سیکیورٹی کلیئرنس نہ ملنے کے ضمن میں استعمال کئے جاتے ہیں تاکہ ایسے معاملات عوامی گفتگو اور پارلیمانی بحث کا حصہ نہ بن جائیں۔

پارلیمانی نگران کمیٹیوں کے ارکان کی جانچ پڑتال صرف اس صورت ہونی چاہیئے جب، کمیٹی کو تفویض کردہ (یا تخفیف کردہ) اختیارات کی وجہ سے، ان کو حساس عملی معلومات تک رسائی حاصل ہونے کا امکان ہو۔ جہاں جانچ پڑتال لازمی ہے، اسے رسمی طریق کار کے

ذریعے ہونا چاہیئے: یعنی کہ ارکانِ پارلیمان کو اس عمل کا علم ہونا چاہیئے، اس ضمن میں معیار اور طریق کار کی اشاعت ہونی چاہیئے، اسکے نتائج سے نہ صرف تعینات کرنے والی تنظیم کو (ایسے طور کہ متعلقہ فرد کی ذاتی آزادی کا ہر ممکن احترام کیا جائے)، بلکہ رکنِ پارلیمان کو بھی آگاہ ہونا چاہیئے اور اسکے نتائج کو کسی خودمختار ادارے کے سامنے چیلنج کرنے کا موقع فراہم کیا جانا چاہیئے۔

بہترین طریق عمل

- ارکانِ پارلیمان کی جانچ پڑتال صرف اس صورت میں ہونی چاہیئے جب انکے منشور میں عملی حساس معلومات کا حصول متوقع ہو؛
- ایسی صورتحال میں جب خفیہ اور حساس اداروں کی جانب سے کسی رکنِ پارلیمان کو سیکیورٹی کلیرنس نہ دی جا رہی ہو، مسئلے سے خودمختار طریقے سے نمٹنے کے لئے طریق کار وضع کرنا چاہیئے اور اس حوالے سے حتمی فیصلہ پارلیمان یا اسکی مجلسِ عاملہ کی جانب سے ہونا چاہیئے؛
- جانچ پڑتال کا معیار واضح، عوامی، بلاتعطل ہونے کے ساتھ ساتھ اسقدر قوی بھی ہونا چاہیئے کہ جمہوری نگرانی کو سہار سکے۔

باب ۱۸

معلومات اور دستاویزات حاصل کرنے کے پارلیمانی اختیارات

پارلیمان اور خاص طور سے، پارلیمانی نگران تنظیم کے پاس ایسے مناسب اختیارات ہونے لازمی ہیں جن کی رو سے وہ خفیہ اداروں اور حکومت سے معلومات اور دستاویزات حاصل کر سکے۔ یہ امر کہ پارلیمانی نگران تنظیم کس حد تک خفیہ اور حساس معلومات تک رسائی حاصل کر سکتی ہے یا اسے کس نوعیت کی معلومات حاصل کرنے کا اختیار حاصل ہے، اس کو تفویض کردہ ذمہ داری پر منحصر ہے۔ ایک نگران تنظیم جسے قانونی معاملات، اثر انگیزی اور انسانی حقوق کے احترام کا جائزہ لینے کے فرائض سونپے گئے ہوں تو اسے زیادہ اور مخصوص معلومات کی رسائی کی ضرورت ہوگی نسبتاً وہ تنظیم جس کے ذمے محض پالیسی کا معائنہ کرنا ہے۔ اس کے لئے دستاویزات کی بجائے صرف شناخت شدہ گواہوں سے حاصل کی گئی معلومات اور گواہیوں تک رسائی کی زیادہ تر ضرورت ہوگی۔ ۱۷ تاہم، واضح طور پر، ایک نگران ادارے کو اپنی ذمہ داریوں کی تعمیل کے لئے ضروری معلومات تک لامحدود رسائی ہونی چاہیئے۔

باکس ۴۳
ارجنٹینا کی مشترکہ کمیٹی کا معلومات تک رسائی کا حق

دفعہ ۴۳

خفیہ اور حساس اداروں کی نگرانی پر مامور مشترکہ کمیٹی کو اپنے طور تحقیقات اور کنٹرول کرنے کا پورا اختیار حاصل ہوگا۔ دفعہ ۱۶ کی رو سے، قومی خفیہ ادارے ایسی تمام معلومات اور دستاویزات فراہم کرنے کے پابند ہوں گے، جن کی کمیٹی کی جانب سے درخواست کی گئی ہو۔

ماخذ: قومی خفیہ قانون، نمبر ۲۵۵۲۰، ۲۰۰۱، دفعہ ۳۲۔

مختلف آئینی نظاموں کے تحت نگران تنظیموں کو تفویض کردہ مختلف ذمہ داریاں، ان اداروں کی معلومات اور دستاویزات تک رسائی کے حوالے سے ان کے دائرہ کار کے درمیان فرق کی توجیہ بیان کرتی ہیں۔ کچھ ممالک میں (جیسے کہ ریاست ہائے متحدہ امریکہ میں) نگران تنظیم کو مطلع رکھنا انتظامیہ کی ذمہ داری گردانا جاتا ہے۔

باکس ۴۴

کانگریسی کمیٹیوں کو عہد حاضر میں خفیہ اداروں کی سرگرمیوں سے پوری طرح باخبر رکھنے کی ذمہ داری (ریاست ہائے متحدہ امریکہ)

(الف) صدر اس امر کو یقینی بنائیں گے کہ کانگریسی کمیٹیوں کو ریاست ہائے متحدہ امریکہ کے خفیہ اداروں کی مکمل اور مروجہ سرگرمیوں سے باخبر رکھا جائے اور اس میں اس ضمنی باب کی رو سے اہم متوقع کاروائی بھی شامل ہے (...)۔

(ب) غیر قانونی خفیہ سرگرمیوں سے متعلق رپورٹ۔ صدر اس امر کو یقینی بنائیں گے کہ کسی بھی غیر قانونی سرگرمی کی اطلاع فوری طور پر خفیہ اداروں کو دی جائے اور اسکے ساتھ ساتھ، اس حوالے سے اُٹھائے گئے اقدامات اور انکی منصوبہ بندی کے بارے میں بھی آگاہ کیا جائے۔

ماخذ: ریاست ہائے متحدہ امریکہ کا قاعدہ، عنوان ۵۰، حصہ ۴۱۳ (اے)

مزید برآں، ریاست ہائے متحدہ امریکہ کی کانگریسی نگرانی کے قواعد کی رو سے، صدر، کانگریسی نگران کمیٹیوں کو خفیہ کاروائیوں سے بھی باخبر رکھیں گے (باب ۱۱ دیکھیئے)۔ ذیل میں دیا گیا باکس اس حوالے سے انتظامیہ کی ذمہ داریوں کی تشریح کرتا ہے۔

باکس ۴۵

امریکی کانگریسی نگران کمیٹیوں کو خفیہ کاروائی سے آگاہ کرنا

'(...) (بی) خفیہ کمیٹی کو رپورٹیں فراہم کرنا؛ معلومات دینا

مرکزی خفیہ ادارے کے ڈائریکٹر اور ریاست ہائے متحدہ امریکہ کی حکومت کے تمام خفیہ کاروائی سے منسلک محکمہ جات، تنظیموں اور اداروں کے سربراہان، حساس خفیہ ذرائع اور طریق کار یا دیگر غیر معمولی حساس معاملات سے متعلق خفیہ معلومات کے غیر قانونی افشاء سے تحفظ سے مناسب مطابقت رکھتے ہوئے، ذیل میں دیئے گئے عوامل کی تعمیل کے پابند ہیں:

۱۔ خفیہ کمیٹیوں کو ایسی تمام جاری خفیہ کاروائیوں سے پوری طرح باخبر رکھیں گے جو ریاست ہائے متحدہ امریکہ کی حکومت کے کسی بھی محکمے، ادارے یا تنظیم کی جانب سے یا اسکے لئے سرانجام دی گئی ہوں یا انکی ذمہ داری ہوں یا جن میں یہ ملوث ہوئے ہوں اور اس میں اہم ناکام کاروائیاں بھی شامل ہوں گی؛ اور

۲۔ خفیہ کمیٹیوں کو ایسی تمام معلومات یا موادفراہم کریں گے جو خفیہ کاروائیوں سے متعلق ہو اور ریاست ہائے متحدہ امریکہ کی حکومت کے کسی بھی محکمے، ادارے یا تنظیم کے تحت یا اسکی ملکیت ہو اور جس کے لئے کسی بھی خفیہ کمیٹی کی جانب سے درخواست کی گئی ہو تاکہ وہ اپنی تفویض کردہ ذمہ داریوں سے بخوبی عہدہ برآء ہوسکیں۔

(سی) رپورٹیں فراہم کرنے کی مدت: معلومات تک رسائی

۱۔ صدر اس امر کو یقینی بنائیں گے کہ اس سیکشن کے ذیلی سیکشن (اے) کے مطابق کوئی بھی منظور کردہ معلومات کے حوالے سے خفیہ کمیٹیوں کو جلد از جلد ایسی معلومات کی منظوری کے بعد اور معلومات کے حوالے سے تفویض کردہ خفیہ کاروائی کے آغاز سے قبل مطلع کیا جائے گا، سوائے ایسی صورتحال میں جس کا پیرا (۲) اور پیرا (۳) میں ذکر کیا گیا ہے۔'

ماخذ: ریاست ہائے متحدہ امریکہ کا قانون۔عنوان ۵۰، حصہ ۴۱۳بی۔

حساس معلومات سے آگاہی کے حوالے سے مختلف طریق کار پائے جاتے ہیں۔ ریاست ہائے متحدہ امریکہ میں، معلومات سے آگاہی کی ذمہ داری، نگران تنظیم کے ساتھ ساتھ انتظامیہ کی بھی ہوتی ہے۔ اسکے برعکس، آسٹریلیا میں پارلیمانی کمیٹیوں کو یہ اختیار حاصل نہیں کہ وہ 'عملی حساس معلومات' تک رسائی حاصل کرسکیں؛ ۱۸ کمیٹی کی جانب سے دستاویزات حاصل کرنے کے لئے اداروں کے سربراہان یا ملازم ارکان یا انسپکٹر جنرل سے درخواست نہیں کی جاسکتی اور وزراء ایسے کسی ثبوت کی فراہمی کو ویٹو کرسکتے ہیں۔ ۱۹ اس نوعیت کے ویٹو کرنے کا اختیار ایک بار پھر معلومات تک رسائی کے تنازعے کو سیاسی اکھاڑے میں لے آتا ہے۔ تاہم، یہ امر اہم ہے کہ معلومات حاصل کرنے کا اختیار، پارلیمانی نگران تنظیم کے منشور سے مطابقت رکھتا ہو۔

متعدد ممالک میں یہ قانون کا حصہ بنادیا گیا ہے کہ نگران تنظیموں کو، نہ صرف حساس اداروں، بلکہ شہری معاشرے کے ماہرین (مثال کے طور پر، جامعات اور تھنک ٹینکس) سے بھی معلومات اور دستاویزات حاصل کرنے کا استحقاق حاصل ہے۔ اس قانون کی وجہ سے، پارلیمان کو حکومتی نظریئے کے ساتھ ساتھ متبادل نکتہ ہائے نظر حاصل کرنے کا موقع بھی مل جاتا ہے۔ نگران تنظیموں کو گواہ طلب کرنے اور حلف کے تحت گواہی حاصل کرنے کے اختیارات مل جانے سے، ان قوانین کو مزید قوی کیا جاسکتا ہے۔

باکس ۴۶

خارجی مہارت سے استفادہ کرنا (لگثمبرگ)

'جب پارلیمانی کنٹرول کسی ایسے معاملے سے متعلق ہو جو خصوصی معلومات کا متقاضی ہو، تو پارلیمانی کنٹرول کمیٹی، خفیہ ادارے کے ڈائریکٹر سے مشاورت کے بعد اور دو تہائی اکثریت کے ووٹ سے، یہ فیصلہ کرسکتی ہے کہ اسے کسی ماہر کی معاونت درکار ہے۔'

ماخذ: دفعہ۱۴(۴)، لواڈو ۱۵ ژون پورتانت ارگنائزیسیوں ڈوسروس ڈورنسائینمنٹ ڈی ایٹیٹ، میموریل: جورنل آفیشل ڈوگرینڈ ڈچ ڈی لگثمبرگ ۲۰۰۴، دفعہ۱۱۳ (غیر سرکاری ترجمہ)

تاہم، چونکہ اکثر اوقات معلومات اور دستاویزات، حساس معاملات (افراد سے متعلق) اور/ یا قومی سلامتی سے متعلق ہوتی ہیں، اس لئے نگران تنظیموں کی جانب سے اس ضمن میں اہم اقدامات اُٹھائے جاتے ہیں کہ ان معلومات کا غیر قانونی انکشاف نہ ہونے پائے۔ نگران تنظیموں کے ارکان یا انکے معاون ملازمین کی جانب سے معلومات کے غیر قانونی انکشاف کے حوالے سے واضح امتناعی احکامات موجود ہیں۔ اس نوعیت کے غیر قانونی انکشاف سے نہ صرف قومی سلامتی کو نقصان پہنچنے کا احتمال ہے بلکہ اس سے نگران تنظیموں اور اداروں کے مابین ضروری باہمی اعتماد کو دھچکا لگ سکتا ہے۔ جزوی طور پر یہ (یو ایس ۲۰ اور ناروے میں ۲۱ دیکھیئے) حساس معلومات کے حوالے سے نگران تنظیموں کے ارکان کی جانب سے احتیاط اور دھیان سے برتاؤ کرنے قانونی معاملہ ہے۔

بہترین طریق عمل

- نگران اداروں کے پاس تحقیقات کرنے کے قانونی اختیارات ہونے چاہیئں؛
- نگران اداروں کے ارکان کو ایسی تمام معلومات تک رسائی کا لامحدود اختیار ہونا چاہیئے جو انکے فرائض کی انجام دہی میں ضروری ہو؛
- نگران تنظیموں کے پاس گواہوں کو طلب کرنے اور حلف کے تحت گواہی حاصل کرنے کا اختیار ہونا چاہئے؛
- جہاں ایسا کرنا نگران تنظیموں کے دائرہ اختیارات سے متعلق ہو، انتظامیہ پر ان نگران تنظیموں کو باخبر رکھنے کی ذمہ داری عائد ہوتی ہے؛
- نگران تنظیموں کو حساس معلومات کا غیر قانونی انکشاف سے روکنے کیلئے مناسب اقدامات اُٹھانے چاہیئں؛
- حساس اداروں اور نگران تنظیموں کے درمیان معلومات تک رسائی کے حوالے سے تنازعات کو آخری تجزیئے کے طور پر خود پارلیمان کے سامنے پیش کیا جانا چاہیئے۔

باب ۱۹

پارلیمان کو آگاہ کرنا

پارلیمانی کمیٹیوں کی جانب سے رپورٹ کرنے کا عمل ہی ایک ایسا ذریعہ ہے جس سے نگرانی کے عمل کو عوام کا اعتماد حاصل ہوتا ہے۔ کچھ ممالک میں، رپورٹ کی اشاعت کے بغیر، نگران کمیٹیاں تمام پارلیمان کو، یا مختلف سیاسی جماعتوں کی نمائندگی کرنے والے نائبین کو، یا مجلسِ عاملہ کو آگاہ کرسکتی ہیں۔ جبکہ دیگر کچھ ممالک کی روایات کے مطابق، پارلیمان میں پیش کی جانے والی تمام رپورٹیں، عوامی دستاویزات کی حیثیت اختیار کر جاتی ہیں۔

بلاشبہ، سلامتی کے تحفظ کے لئے اس امر کا تعین کرنا ضروری ہے کہ عوام کی رسائی کن معاملات تک ہوسکتی ہے یا ہونی چاہیئے۔ تاہم پھر بھی، جب تک کمیٹی خود یہ ذمہ داری نہیں اُٹھائے گی، نگرانی کا عمل اپنی خاطر خواہ ساکھ بنانے میں ناکام رہے گا اور نااہلی اور بے ضابطگیوں پر پردہ ڈالنے کے لئے اس کا غیر قانونی استعمال ہوتا رہے گا۔

پارلیمانی نگران کمیٹی کی قانونی ذمہ داریوں میں کم از کم سالانہ رپورٹ پیش کرنا شامل ہونا چاہیئے (باکس ۴۷ دیکھیئے)۔ کمیٹی اپنے فیصلے سے ان امور کا تعین کرسکتی ہے کہ رپورٹ کس وقت پیش کی جائے گی، کس ہیئت میں پیش کی جائے گی، اور آیا اس کی اشاعت بھی کی جائے گی۔ سب سے بہترین طریق کار یہی ہے کہ، حکومت کے ذریعے پیش کرنے کے بجائے، کمیٹی پارلیمان کے سامنے خود رپورٹ پیش کرے، کیونکہ اس سے کمیٹی کی 'پارلیمانی ملکیت' بھی اُجاگر ہوگی۔ تاہم، یہ بھی ایک بہتر طریق عمل ہے کہ حکومت کو ایک حتمی رپورٹ کا مناسب قبل از وقت نوٹس جاری کیا جائے تاکہ وہ اسکی اشاعت کے حوالے سے کوئی جواب تیار کر سکے۔ جہاں رپورٹ پیش کرنے کی ذمہ داری حکومت پر عائد ہوتی ہے، حکومتی وزراء کا فرض بنتا ہے کہ وہ قانون کی طرف سے مقرر کردہ مدت کے اندر اندر مکمل رپورٹ پارلیمان کے سامنے پیش کردیں۔

باکس ۴۷

مقننہ اور انتظامیہ کو کمیٹی کی کارکردگی اور سفارشات سے مطلع کرنا (جنوبی افریقہ)

۱۔ کمیٹی، اپنی تعیناتی کے پانچ ماہ کے اندر اندر اور اسکے بعد ہر سال ۳۱ مارچ کے بعد دو ماہ کے اندر اندر، کمیٹی کی گزشتہ سالہ کارکردگی، حاصل کردہ معلومات اور اپنی دانست میں مناسب سفارشات پارلیمان کے سامنے پیش کرے گی اور اس رپورٹ کی ایک ایک نقل صدر اور ہر متعلقہ ادارے کے ذمہ دار وزیر کو بھی دی جائے گی۔

۲۔ کمیٹی، پارلیمان، صدر یا ہر ادارے کے ذمہ دار وزیر کی درخواست پر یا پھر اپنی ضرورت کے تحت پارلیمان، صدر یا اس وزیر کے سامنے، اپنی ذمہ داریوں کی کارکردگی کے حوالے سے ایک خصوصی رپورٹ پیش کرسکتی ہے اور اسکی ایک نقل حسبِ ضرورت پارلیمان یا صدر اور متعلقہ وزیر کو نقول پیش کرے گی۔

ماخذ: خفیہ اداروں کے کنٹرول کا قانون ۱۹۹۴ (۲۰۰۲)

کمیٹی کی جانب سے حساس معلومات کے انکشاف کے حوالے سے خدشات کا یہ حل نکالا جا سکتا ہے کہ نگران ادارے کو قانونی طور پر اس امر کا پابند بنایا جائے کہ وہ رپورٹوں یا ثبوتوں میں شامل کی جانے والی معلومات کے حوالے سے اداروں سے مشاورت کریں جو کہ کسی بھی معاملے میں ایک اچھا طریق عمل ہے یا پھر بہت محدود قسم کی معلومات کی اشاعت کی ممانعت ہو جیسے کہ خفیہ معلومات فراہم کرنے والے کی شناخت لیکن حساس اداروں یا حکومت کے پاس ویٹو کا استحقاق نہیں ہونا چاہیئے۔

باکس ۴۸

پارلیمان کے سامنے انکشاف پر پابندیاں (آسٹریلیا)

کمیٹی، پارلیمان کے کسی ایوان کے سامنے یہ انکشاف نہیں کرے گی:

الف۔ کسی ایسے فرد کی شناخت جو کہ اے ایس آئی او (ASIO) یا اے ایس آئی ایس (ASIS) کا ملازم، یا ڈی ایس ڈی (DSD) کا ملازم ہو، یا رہا ہو؛ یا

ب۔ کوئی ایسی معلومات جس سے ایسے فرد کی شناخت با آسانی ممکن ہو سکے؛ یا

ج۔ عملی کاروائیوں سے متعلق حساس معلومات یا ایسی معلومات جو ذیل میں دیئے گئے معاملات کے لئے نقصان دہ ہوں:

(ا) آسٹریلیا کی قومی سلامتی، یا آسٹریلیا کے خارجی تعلقات کا معاملہ؛ یا

(۲) اپنی ذمہ داریوں کے حوالے سے کسی ادارے کی کارکردگی۔

ماخذ: خفیہ اداروں کا قانون، ۲۰۰۱، شیڈیول ۱، حصہ ۱، شق ۷، ۱

رپورٹ کی اشاعت کے حوالے سے حکومت کے پاس ویٹو کا اختیار نہ ہونا، ایک بہتر طریق عمل ہے۔ تاہم، ایسے ممالک میں جہاں یہ اختیار دیا گیا ہے، حکومت یا اداروں کو اس امر کی وضاحت کرنی چاہیئے کہ رپورٹ کی اشاعت میں سے کون سا حصہ کیوں حذف کیا گیا اور اسکی وجہ کیا تھی۔ اس سے، عام پارلیمانی طریق کار کے ذریعے، سیاسی جانچ پڑتال کے عمل کو ممکن بنایا جا سکتا ہے۔

بہترین طریق کار

- کمیٹی کی رپورٹ کی اشاعت، اسکی ہیئت کے تعین اور کسی بھی ثبوت کی اشاعت کا فیصلہ، کمیٹی کا اپنا استحقاق ہونا چاہیئے؛
- کمیٹی کو پارلیمان کے سامنے سال میں کم از کم ایک بار، یا جب بھی یہ ضروری سمجھے، رپورٹ پیش کرنی چاہیئے؛
- سیکیورٹی وجوہ کی بنا پر کسی عوامی رپورٹ سے کچھ بھی حذف کرنے کا حتمی اختیار پارلیمانی نگران کمیٹی کے پاس ہونا چاہیئے؛
- حکومت اور حساس اداروں کو رپورٹ کے مسودے کی نقل، پارلیمان میں پیش کرنے سے قبل دکھانی چاہیئے تا کہ وہ سیکیورٹی کے حوالے سے قابلِ حذف معلومات کا جواز فراہم کر سکیں۔

باب۲۰

بجٹ کا کنٹرول

بجٹ کے کنٹرول کو پارلیمانی کنٹرول کا مرکز گردانا جاتا ہے۔ بیشتر ممالک نے بجٹ کی سفارشات کے تجزیئے اور منظوری کا ایک باقاعدہ طریق کار وضع کر لیا ہے (یا اس ضمن میں کام ہو رہا ہے)۔ ہر ملک میں خفیہ اور حساس اداروں کے بجٹ اور مالیاتی امور کے حوالے سے پارلیمان کا کردار مختلف نوعیت کا ہے، مثال کے طور پر، اس میں، بجٹ کو کنٹرول کرنے کی حدود کا تعین، بجٹ میں ترامیم کرنے کے اختیارات، بجٹ کی ضمنی سفارشات منظور کرنے کا اختیار، خفیہ معلومات تک رسائی (باب ۱۸ دیکھیئے) اور خودمختار مالیاتی آڈیٹروں کا معاملہ (باب ۲۳ دیکھیئے) شامل ہو سکتا ہے۔ اس حوالے سے پارلیمان کا کردار جتنا زیادہ تر ہوگا، وہ حکومت سے بحث کے دوران اتنی ہی موثر ثابت ہو سکے گی۔ مالیاتی امور کے اختیارات کے حوالے سے، تین قسم کی پارلیمان نظر آتی ہیں (زیادہ سے کم تر مؤثریت کے لحاظ سے، یہ اقسام کچھ یوں ہیں):

- ایسی پارلیمان جو بجٹ بنانے میں کردار ادا کرتی ہیں: پارلیمان کو نہ صرف خفیہ اور حساس اداروں کے بجٹ میں ترامیم کرنے اور بجٹ سفارشات رد کرنے کا اختیار حاصل ہوتا ہے، بلکہ وہ متبادل بجٹ سفارشات بھی وضع کر سکتی ہے؛
- ایسی پارلیمان جو بجٹ پر اثر انداز ہو سکتی ہیں: پارلیمان کو بجٹ سفارشات منظور یا رد کرنے کا اختیار حاصل ہوتا ہے لیکن وہ متبادل تجاویز نہیں پیش کر سکتی؛
- ایسی پارلیمان جن کا بجٹ پر کم یا کوئی اختیار نہیں ہوتا: پارلیمان کو نہ بجٹ سفارشات کی ترمیم یا نامنظوری کا اختیار حاصل ہوتا ہے اور نہ ہی وہ اپنی تجاویز سامنے لا سکتی ہیں۔ انکے لئے واحد راستہ یہ ہی بچتا ہے کہ وہ حکومت کے تجویز کردہ بجٹ کو منظور کر لیں۔۲۲

بہر حال، چونکہ خفیہ اور حساس اداروں کی کارکردگی میں ٹیکس دہندگان کے پیسوں کا معاملہ ہوتا ہے، اس لئے، کم سے کم حیثیت میں بھی، بجٹ کے امور میں پارلیمان کا کچھ نہ کچھ کردار ہونا ضروری ہے۔ اسی نکتہء نظر کو سامنے رکھتے ہوئے، ساری دنیا میں، خفیہ اور حساس اداروں کے بجٹ اور مالیاتی امور کے حوالے سے، پارلیمان اپنا کردار ادا کرنے میں کوشاں نظر آتی ہیں۔

پارلیمان کا مالیاتی امور میں کردار دہرے تناظر میں دیکھنا ہوگا؛ ایک تو بجٹ کے تمام تر عمل میں اور اسکے ساتھ ساتھ، حکومت کی ان خاص سرگرمیوں کی نگرانی کی ذمہ داری کے حوالے سے۔

بجٹ کا عمل

پارلیمان، خفیہ اور حساس اداروں کے بجٹ کے عمل کے ہر مرحلے میں اپنا کردار ادا کر سکتی ہے، اور اس کے لئے بیشتر ممالک نے بجٹ امور کی منصوبہ بندی اور لائحہ عمل کے طریق کار وضع کئے ہیں:۲۳

بجٹ کی تیاری: عمومی طور پر، اس مرحلے میں انتظامیہ کی جانب سے مختلف مقاصد کے لئے رقوم مختص کی جاتی ہیں، لیکن پارلیمان اور اسکے ارکان، مختلف اور غیر رسمی طریق کار کے ذریعے اس عمل میں اپنا کردار ادا کر سکتے ہیں۔

بجٹ کی منظوری: اس مرحلے میں، پارلیمان، عوامی مفاد کے حوالے سے مختص رقوم کی موزونیت جائزہ لے سکتی ہے اور دیگر معاملات میں خفیہ اداروں کے بجٹ کے حوالے سے مخصوص ہدایات کا بھی اضافہ کر سکتی ہے۔ اس نوعیت کی ایک مثال امریکی کانگریس کے معاملے میں نظر آتی ہے جس میں کانگریس مکمل اخراجات
(بشمول تحقیقاتی، ترقیاتی اور عملی کاروائیوں کے اخراجات) کا تخمینہ لگاتی ہے اور اس امر کا بھی تعین کرتی ہے کہ آئندہ مالی سال میں خفیہ اداروں کی جانب زیادہ سے زیادہ کتنے عہدیدار تعینات کئے جائیں گے۔۲۴
بجٹ کی تعمیل یا خرچ کرنے کا عمل: اس مرحلے میں، پارلیمان حکومت کی جانب سے اصراف کا جائزہ لیتی ہے۔ شفافیت اور احتساب کے پہلو کو نمایاں کرنے کیلئے نگرانی کی کوشش کرتی ہے (اسی ضمن میں مزید تفصیل کے لئے مندرجہ ذیل حصہ دیکھیئے)۔ ضمنی بجٹ کی سفارشات کے ضمن میں، پارلیمان ایسی سفارشات کی نگرانی کرتی اور جائزہ لیتی ہے تاکہ اخراجات حدود سے تجاوز نہ کر جائیں۔ کچھ ممالک میں، جیسے کہ ریاست ہائے متحدہ امریکہ میں، اگر خفیہ اداروں کے ایک محکمے سے دوسرے میں رقوم کا تبادلہ کیا جائے تو امریکی کانگریس کی متعلقہ نگران کمیٹیوں اور مالی امور کی متعلقہ ذیلی کمیٹیوں کو مطلع کرنا لازمی ہوتا ہے۔۲۵

آڈٹ یا نظر ثانی: اس مرحلے میں، پارلیمان اس امر کا تعین کرتی ہے کہ آیا حکومت کی جانب سے مختص رقم کے حوالے سے کسی مالی بے قاعدگی کا ارتکاب تو نہیں کیا گیا۔ مزید برآں، پارلیمان گاہے بگاہے، احتساب، موثریت اور درستی کو یقینی بنانے کے لئے، بجٹ اور آڈٹ کے تمام تر عمل کا جائزہ بھی لیتی رہتی ہے۔ باب ۲۳ میں آڈٹ کے محکمے کے کردار پر بات کی گئی ہے۔

بجٹ کا کنٹرول اور پارلیمانی نگران ادارے کا منشور

بجٹ کے کنٹرول کو پارلیمانی نگران ادارے کے منشور کے حوالے سے سمجھنا بھی ضروری ہے۔ کچھ ممالک میں، عوامی خواہشات کو عملی جامہ پہناتے ہوئے، یہ ادارہ واضح طور پر مالی امور کے اختیارات کا حامل ہوتا ہے۔ تاہم، کچھ ممالک میں، مثال کے طور پر ناروے میں پارلیمان نے خود مختار ماہرین پر مشتمل نگران کمیٹیوں کو مالی امور کے حوالے سے بااختیار کرنا، مناسب نہیں سمجھا، بلکہ یہ ذمہ داری کاملہ کمیٹی یا پارلیمانی بجٹ کمیٹی کو تفویض کی گئی ہے۔ اس طریق کار کے پیچھے یہ امر کارفرما ہے کہ بجٹ کے کنٹرول کا اختیار حاصل کرنے سے، پارلیمانی نگران کمیٹی حکومتی پالیسی میں برابر کی ذمہ دار گردانی جائے گی۔ اسی لئے ناروے میں خفیہ اداروں کی پارلیمانی نگران کمیٹی صرف ان امور پر مرکوز ہوتی ہے کہ آیا خفیہ ادارے، قانون کی حکمرانی اور انسانی حقوق کے احترام کی پاسداری کر رہے ہیں، اور بجٹ کی نگرانی کی ذمہ داری دیگر پارلیمانی تنظیموں پر چھوڑ دی جاتی ہے۔ اس طور، پارلیمان، حساس اداروں کی آزادانہ نگرانی کا اہتمام کر سکتی ہے۔

تاہم، کچھ دیگر پارلیمانوں میں، جیسے کہ ارجنٹینا، ہالینڈ، جرمنی اور ریاست ہائے امریکہ میں، پارلیمانی نگران کمیٹیاں مالی امور کے اختیارات کی حامل ہوتی ہیں، اور اپنی پارلیمانوں کو خفیہ اداروں کے اخراجات کی بابت بہتر طور سے باخبر رکھتی ہیں۔ اگر مزید مخصوص

زاویئے سے بات کی جائے تو ریاست ہائے متحدہ امریکہ کے ساتھ ساتھ، جرمنی میں بھی، مالی امور کے حوالے سے اختیارات، اکثر اوقات، بجٹ کمیٹی اور خفیہ اداروں کی نگران کمیٹی کے درمیان تقسیم کئے جاتے ہیں۔اس میں مالی امور، بجٹ کمیٹی کی ذمہ داری تصور کئے جاتے ہیں جبکہ نگران کمیٹی،حساس اداروں کے پالیسی امور پر مرکوز ہوتی ہے،اور فنڈز کی منظوری دیتی ہے۔
باکس ۴۹ میں جرمنی کے طریق عمل کا ذکر کیا گیا ہے۔

باکس ۴۹
جرمن پارلیمانی کنٹرول پینل کی جانب سے مالی امور کی جانچ پڑتال

حصہ ۲ ای
۱۔ چیئرپرسن، اسکا نائب اور ایک مجاز کردہ رکن، بحیثیت مشیران، خفیہ کمیٹی (فرتراؤنز گریمیم) کے اجلاس میں شرکت کر سکتے ہیں، جسکے ارکان، بنڈس ٹاگ کی خصوصی بجٹ کمیٹی کے بھی رکن ہوتے ہیں، اور جو، وفاقی بجٹ،(بنڈس ہاؤس ہالٹز ورڈنگ) کے قاعدے کے حصہ ۱۰ اے کے مطابق کام کرتی ہے۔ اسی طرح خفیہ کمیٹی کا چیئرمین، نائب اور ایک اور مجاز کردہ رکن، بحیثیت مشیران، پارلیمانی کنٹرول پینل کے اجلاس میں بھی شریک ہوسکتے ہیں۔

۲۔ حساس ادروں کے سالانہ اقتصادی منصوبے کے مسودے کی نقول، پارلیمانی کنٹرول پینل کو بھی دی جائیں گی تاکہ وہ بھی اس پر غور کرسکیں۔وفاقی حکومت کی جانب سے پارلیمانی کنٹرول پینل کو، مالی سال کے دوران اقتصادی منصوبوں کے نفاذ کے حوالے سے معلومات فراہم کی جائیں گی۔ حساس اداروں کے اقتصادی منصوبوں اور انکے نفاذ سے متعلق بحث میں، دونوں مجاز اداروں کے ارکان، بحیثیت مشیران، ایک دوسرے کے اجلاسوں میں شریک ہوسکتے ہیں۔

ماخذ: خفیہ کاروائیوں کے پارلیمانی کنٹرول سے متعلق قانون، جرمنی، اپریل، ۱۹۷۸ (۱۹۹۲اور ۱۹۹۹ میں ترمیم کیا گیا)۔

جرمنی کے پارلیمانی کنٹرول پینل پی کے جی آر(PKGR) سے متعلق قانون کے حصہ ۲(ای) پیرا ۲ کی رو سے، حساس اداروں کے سالانہ بجٹ کے مسودات، مشاورت کی غرض سے پی کے جی آر کے پاس بھیجے جاتے ہیں۔ تاہم، مشاورت سے یہ مراد نہیں کہ پی کے جی آر ان مسودات کی، بجٹ کمیٹی کی طرح جانچ پڑتال کرے۔ اسکے برعکس، پی کے جی آر، خفیہ اداروں کی عمومی سرگرمیوں کا، بجٹ اور انکی تفاصیل جیسے اداروں کی ساخت، اہلکار، منصوبوں اور سرگرمیوں کے حوالے سے ایک سیاسی تجزیہ کرتی ہے۔ مشاورتی عمل کی تکمیل کے بعد، جرمن بنڈس ٹاگ کے خفیہ فورم کی خصوصی بجٹ کمیٹی کو ایک تجزیہ بھیجا جاتا ہے، جو کہ حقیقتاً بجٹ مسودات پر نظر ثانی کرنے کی ذمہ دار ہوتی ہے۔ وفاقی حکومت بھی، پی کے جی آر کو، مالیاتی سال کے دوران بجٹ کی تعمیل کے حوالے سے باخبر رکھتی ہے۔۲۶

شفافیت اور احتساب/جوابدہی

شفافیت اور جوابدہی، بجٹ کے ایک موثر عمل کی بنیادی شرائط ہیں۔احتساب کا بہترین طریقہ، بجٹ بنانے کے ایک شفاف عمل کے ذریعے ہی حاصل کیا جاسکتا ہے۔ بجٹ بنانے کے موثر عمل میں مندرجہ ذیل اصولوں کے ذریعے مناسب احتساب اور شفافیت کی خصوصیات حاصل کی جاسکتی ہے:۲۷

پیشگی اختیارات : پارلیمان کی جانب سے انتظامیہ کو مصارف کے اختیارات دینے چاہئیں۔

وحدانیت: پارلیمان کے سامنے تمام مصارف اور آمدنی ایک واحد ٹھوس دستاویز کی شکل میں پیش کی جانی چاہیئے،

باقاعدگی: انتظامیہ سے یہ امید کی جاتی ہے کہ وہ پارلیمان کے سامنے، باقاعدہ دورانیے سے، ہرسال بجٹ پیش کرے گی، بجائے اسکے کہ ہر پانچ سال کے بعد یہ عمل دہرایا جائے۔ باقاعدگی سے یہ بھی مراد ہے کہ وہ مدت بھی واضح کی جائے جس کے دوران مختص رقوم خرچ کی جائیں گی۔

خصوصیت: بجٹ کے ہر جزو کی تعداد اور بیان سے حکومتی اخراجات کی واضح تصویر سامنے آنی چاہیئے۔اسی لئے ضروری ہے کہ بجٹ کے ہر جزو کی واضح تفسیر کی جائے اور ان سے منسلک فنڈز بہت زیادہ ضغیم نہ ہوں۔اگر پارلیمان کو سالانہ بجٹ کا محض مجموعی میزان بتایا جائے،تو یہ خصوصیت کی اصول کی صریحاً خلاف ورزی ہوگی۔

قانونیت: تمام اخراجات اور کاروائیاں قانون کے مطابق ہونے چاہیئں۔ اس حوالے سے، ادارے ملکی بجٹ کے علاوہ دیگر متبادل ذرائع جیسے تجارت، سے فنڈ حاصل کرنے کے مجاز نہیں۔

قابلِ رسائی: انتظامیہ سے امید کی جاتی ہے کہ وہ پارلیمان کے سامنے اخراجات کا ایک ایسا تخمینہ پیش کرے گی، جو نہ صرف قابلِ تعمیل ہوگا بلکہ پارلیمان میں موجود مختلف النوع اراکین کے لئے قابلِ فہم بھی ہوگا۔

جامعیت: خفیہ اداروں کے مختلف پہلوؤں کا حامل ملکی بجٹ، جامع اور مکمل ہونا چاہیئے۔اخراجات کو کوئی بھی حصہ، بلاوضاحت نہیں ہونا چاہیئے۔ اس حوالے سے،' کالے' منصوبے، یا خفیہ بجٹ، جو کہ پارلیمانی نگران کمیٹی کے لئے قابلِ رسائی نہیں، اس اصول کی خلاف ورزی تصور کئے جائیں گے۔ پارلیمانی نگران کمیٹی اور بجٹ کمیٹی کے ارکانِ پارلیمان کو تمام خفیہ معلومات تک رسائی حاصل ہونی چاہیئے۔ہنگری کے قانون کے حصہ ۱۴، پیرا ۴۔۹ میں بجٹ کنٹرول کی جامعیت کی قانونی حیثیت بیان کی گئی ہے۔

باکس ۵۰

پارلیمان کی جانب سے بجٹ پر جامع کنٹرول

'پارلیمانی کنٹرول کی تعمیل میں، کمیٹی (....) قومی خفیہ اداروں کے بجٹ کے مفصل مسودے پر، دیگر ادارے جو خفیہ سرگرمیوں سے منسلک ہیں؛ ان کے بجٹ عوامل پر اور سالانہ بجٹ کے قانون کی تعمیل کی مفصل رپورٹ کے مسودے پر، اپنی رائے دے گی اور پارلیمان میں مسودات پر بحث کے دوران، مذکورہ مسودے کی منظوری کی سفارش کرے گی (....)'۔

ماخذ؛ دفعہ۱۴، ۱۹۹۵ کے قانون برائے قومی خفیہ ادرے، ہنگری کا ۴.جی۔

استحکام: پالیسیوں، منصوبوں، بجٹ آمدنی اور کارکردگی کی تعمیل کے درمیان واضح روابط موجود ہونے چاہیئں ۔

اثر انگیزی: بجٹ کی تفاصیل میں مندرجہ ذیل عوامل کی وضاحت شامل ہونی ضروری ہے:
(الف) آمدنی کے ذرائع؛ (ب) کارکردگی یا حاصل کئے جانے والے مقاصد کی حدود اور (ج) منصوبوں کے حوالے سے قابلِ پیمائش نتائج۔ ایک لچکدار بجٹ اپنے اندر، ان تینوں عوامل کے حوالے سے تبدیلی کرنے کی گنجائش رکھتا ہے۔

درحقیقت، یہ اصول باقاعدہ بجٹ بنانے کے عمل کے حوالے سے ایک اعلیٰ معیار تصور کئے جاتے ہیں۔ان کی رو سے، اچھی گورننس کے باقاعدہ اصول خفیہ اور حساس اداروں کے معاملے میں بھی لاگو ہوتے ہیں (تعارف دیکھیئے) جن کا اطلاق دیگر حکومتی شعبوں میں کارکردگی سے ہوتا ہے۔ رازداری کے حوالے سے کچھ حساس معاملات کو قانونی طور پر محدود کردینا چاہیئے ۔

اگر ارکانِ پارلیمان، سیکیورٹی سیکٹر کے حوالے سے باخبر نہیں ہوں گے تو وہ حساس اداروں کے بجٹ کے حوالے سے معاملات پر آواز نہیں اُٹھا سکیں گے۔حکومت کی دیگر شعبوں کی طرح، یہاں بھی ایسے حفاظتی اقدامات ہونے چاہیئں کہ خفیہ معلومات کا نامناسب افشاء نہ ہونے پائے۔ اس معاملے پر باب ۱۸ (اراکینِ پارلیمان کی خفیہ معلومات تک رسائی) میں بات کی گئی ہے۔ بجٹ کی معلومات کے حوالے سے، کچھ ممالک میں، خفیہ اور حساس اداروں کے بجٹ کے مجموعی میزان، عوام کے لئے دستیاب ہوتے ہیں۔ مثال کے طور پر، برطانیہ میں بھی ایسا ہی ہوتا ہے۔

بہترین طریق عمل

- نگران اداروں کو تمام متعلقہ دستاویزات تک رسائی حاصل ہونی چاہیئے بشرطیکہ خفیہ معلومات کے افشاء کے خلاف مناسب حفاظتی اقدامات کئے گئے ہوں؛
- خفیہ اور حساس اداروں کے بجٹ کی نگرانی میں انہی اصولوں سے استفادہ کرنا چاہیئے جو دیگر حکومتی کارکردگیوں پر بھی لاگو ہوتے ہیں۔

اس نکتہ نظر سے، بجٹ کی نگرانی کی ذمہ داری، مالیاتی کمیٹی اور خفیہ اداروں کی نگران کمیٹی کو مشترکہ ہونا چاہیئے ؛

- مضبوط پارلیمان کو بجٹ کی مجازیت کا اختیار ہونا چاہیئے ؛
- خفیہ اداروں کو صرف اس صورت میں اپنی سرگرمیوں کے لئے فنڈز کا استعمال کرنا چاہیئے جب یہ فنڈ، مقنّنہ کی جانب سے خاص طور سے اس مقصد کے لئے جاری کئے گئے ہوں ؛
- خفیہ اداروں کو اس بات کی اجازت نہیں ہونی چاہیئے کہ وہ مقنّنہ کی اجازت کے بغیر، ادارے سے باہر فنڈ منتقل کرسکیں۔

اختتامی نوٹ حصہ چہارم پارلیمان کا کردار

۱۔ مندرجہ ذیل مضمون، بی، آئی. کے 'تھری ڈیکیڈیس آف اورسائٹ' سے لیا گیا ہے، بورن، ایچ.جانسن، ایل.بی،آئی. (مدیران)، 'ھو از واچنگ دی سپائز؟ اسٹیبلیشنگ انٹیلیجنس سروس اکاؤنٹیبلیٹی'، (ڈلز، وی اے: پوٹومیک بکس، آئی این سی.، ۲۰۰۵)۔

۲۔ کچھ ممالک، (جیسا کہ ریاست ہائے متحدہ امریکہ، جرمنی اور ہالینڈ) نے پارلیمانی نگرانی کو ۱۹۷۰ کی دہائی کے شروع میں ہی، آئین اور قانون کا حصہ بنالیا تھا۔

۳۔ آسٹریلیا کی خفیہ اور حساس اداروں کا قانون ۱۹۷۹، سی ٹی ایچ (CTH) اور کینیڈا کا خفیہ اور حساس اداروں کا قانون ۱۹۸۴، بالترتیب۔لسٹگارٹن، ایل. بی آئی.، 'ان فرام دی کولڈ: نیشنل سکیورٹی اینڈ پارلیمینٹری ڈیموکریسی' (آکسفورڈ: کلیرنڈن پریس، ۱۹۹۴)۔

۴۔ دیگر نسبتی تجزیوں کے لئے دیکھیئے: بروڈیور، جے۔پی.، جل، پی.، ٹول بورگ، ڈی.، 'ڈیموکریسی، لاء اینڈ سیکیورٹی: انٹرنل سیکیورٹی سروسز ان کنٹیمپرری یورپ' (ایلڈرشاٹ: ایش گیٹ، ۲۰۰۳)؛ ڈبلیو ای یو کی اسمبلی، 'پارلیمنٹری اورسائٹ آف دی انٹیلیجنس سروسز ان دی ڈبلیو ای یو کنٹریز۔۔کرنٹ سچوئشن اینڈ پراسپیکٹس فار ریفارمز' (دستاویز اے/۱۸۰۱، ۴ دسمبر ۲۰۰۲)؛

<http://assemblyweu.itnetwork.fr/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2002/1810.html> پر دستیاب ہے۔

۵۔ یورپی کونسل، پارلیمانی اسمبلی، 'تجاویز ۱۴۰۲/۱۹۹۹'؛ مغربی یورپی یونین اسمبلی، قرارداد ۱۱۳، ۴ دسمبر ۲۰۰۲ کو منظور کی گئی (نواں اجلاس)۔

۶۔ خفیہ اداروں کا قانون ۲۰۰۱، نمبر ۱۵۲، ۲۰۰۱، حصہ جات ۲۸ اور ۲۹ (اے ایس آئی او (ASIO)، اے ایس آئی ایس (ASIS) اور ڈی ایس ڈی (DSD) کے لئے کمیٹی)۔خصوصاً دیکھیئے: حصہ ۳۰۔

۳) کمیٹی کی ذمہ داریوں میں مندرجہ ذیل شامل نہیں:

(اے) اے ایس آئی او (ASIO)، اے ایس آئی ڈی (ASID) اور ڈی ایس ڈی (DSD) کے خفیہ معلومات اکٹھی کرنے کے طرائق کار کا تجزیہ؛ یا (بی) ان اداروں کو دستیاب عملی کاروائی کے طریق کار، دیگر معاونت اور معلومات حاصل کرنے کے ذرائع کا تجزیہ؛ یا (سی) ایسی خصوصی کاروائیوں کا تجزیہ، جن پر اے ایس آئی او (ASIO)، اے ایس آئی ڈی (ASID) اور ڈی ایس ڈی (DSD) کی جانب سے عملدرآمد کیا گیا، کیا جارہا ہے، یا جن پر عملدرآمد کی تجویز ہو؛ یا (ڈی) کسی بیرونِ ملک کی حکومت کی جانب سے، یا اسکے کسی ادارے کی جانب سے، فراہم کی گئی معلومات کا تجزیہ، جب اس ملک کی جانب سے ایسی معلومات کے انکشاف کی اجازت نہ دی گئی ہو؛ یا (ای) اے ایس آئی او (ASIO)، اے ایس آئی ایس (ASIS)، اور ڈی ایس ڈی (DSD) کی سرگرمیوں کے ایسے پہلو کا تجزیہ جو کسی آسٹریلوی باشندے سے متعلق نہ ہوں؛ یا (ایف) اس قانون کے حصہ ۱۵ کے تحت وضع کئے گئے قواعد کا تجزیہ؛ یا (جی) اے ایس آئی ایس (ASIS)، اے ایس آئی او (ASIO) اور ڈی ایس ڈی (DSD) کی سرگرمیوں سے متعلق کسی انفرادی شکایت پر تحقیقات کرانا۔خفیہ اداروں کا قانون ۱۹۹۴، حصہ ۱۰ (یو کے)، جس کی رو سے، خفیہ اور حساس اداروں کی کمیٹی کو یہ اختیار دیا گیا ہے کہ وہ خفیہ ادارے (ایم ۱۵)، خفیہ ادارے (ایم ۱۶) اور جی سی ایچ کیو

(GCHQ) کے پالیسی، انتظامی اور مالی امور کی تحقیقات کرسکتی ہے۔

۷۔ جرمن بنڈس ٹاگ، پارلیمانی کنٹرول کمیشن کے سیکریٹیریٹ، 'پارلیمینٹری کنٹرول آف دی انٹیلیجنس سروسز ان جرمنی'۔ (برلن: بنڈیسپریسیمٹ، ۲۰۰۱)۔

۸۔ سال ۲۰۰۴ تک کینیڈا کی پارلیمان میں کوئی نگران کمیٹی موجود نہیں تھی، گو کہ کینیڈین خفیہ اور حساس اداروں کے قانون ۱۹۸۴ کے تحت، خفیہ اور حساس اداروں کی جائزہ کمیٹی (خفیہ مشیران پر مبنی قانونی تنظیم) قائم کردی گئی تھی۔ ایک پارلیمانی نگران کمیٹی جلد قائم کی جائے گی: دیکھیئے فارسن، ایس، 'دی ڈیلیکیٹ بیلنس ریوزیٹڈ: پارلیمنٹری ڈیموکریسی، انٹیلیجنس، اینڈ دی وار اگینسٹ ٹیررزم ان کینیڈا'، بورن، ایچ، ایٹ آل، 'ہواز واچنگ'۔

۹۔ خفیہ اداروں کا قانون ۱۹۹۴، حصہ ۱۰۔

۱۰۔ خفیہ اداروں کا قانون ۲۰۰۱، حصہ ۱۴۔ نامزدگیوں سے قبل، وزیراعظم، تمام پارلیمانی جماعتوں کے قائدین سے مشاورت کریں گے: حصہ ۱۴ (۲)۔

۱۱۔ وفاقی خفیہ اداروں پی کے جی آر جی (PKGRG) کی سرگرمیوں کے پارلیمانی کنٹرول کا قانون (۱۹۷۸؛ ۱۹۹۲، ۱۹۹۹ اور ۲۰۰۱ کا ترمیم شدہ نسخہ)۔ پی کے جی آر جی (PKGRG) کے مطابق، ہر قانون ساز مدت کے آغاز میں، جرمن بنڈس ٹاگ اپنے اراکین میں سے، پی کے جی آر کے ارکان کا انتخاب کرے گی (حصہ ۴، پیرا ۱ پی کے جی آر جی (PKGRG)، اور پی کے جی آر (PKGR) کے ارکان کی تعداد، اسکی ساخت، اور اسکے عملی طریق کار کا تعین ایک قرارداد کے ذریعے کیا جائے گا (حصہ ۴ پیرا ۲)۔

ساخت: پارلیمانی کمیشن ریگولیشن قانون (۱۹۹۵) کے مطابق، ارکان کی تعداد نو تک بڑھادی گئی ہے۔ پی کے جی آر (PKGR) کے ہر رکن کو منتخب ہونے کے لئے، بنڈس ٹاگ کے ارکان کی اکثریت کی حمایت حاصل کرنی ہوگی، حصہ ۴ پیرا ۳ پی کے جی آر جی (PKGRG)۔

۱۲۔ خفیہ نگران اور حساس اداروں ای او ایس (EOS) کی نگرانی سے متعلق ہدایات، ۱۹۹۵، حصہ ۱۔ 'کمیٹی، سات ارکان (بشمول چیئرمین اور نائب چیئرمین)، پر مشتمل ہوگی، ان ارکان کا انتخاب، سٹورٹنگ کی جانب سے (سٹورٹنگ کی مرکزی کمیٹی کی سفارش پر)، زیادہ سے زیادہ پانچ سال کی مدت کے لئے کیا جائے گا۔ ایک ہی وقت میں، چار سے زائد ارکان کو تبدیل کرنے کے خلاف مناسب اقدامات کئے جائیں گے'۔

۱۳۔ مثلاً دیکھیئے، خفیہ ادارون کا قانون، ۲۰۰۱، حصہ ۱۶۔ (آسٹریلیا)۔

۱۴۔ خفیہ اداروں کا قانون ۲۰۰۱، حصہ ۱۴ (۵)، (آسٹریلیا)۔

۱۵۔ مثلاً دیکھیئے خفیہ اداروں کا قانون، ۲۰۰۱، حصہ ۱۴ (۶)، (آسٹریلیا)۔

۱۶۔ مثلاً دیکھیئے، خفیہ اداروں کا قانون ۲۰۰۱، حصہ ۱۵ (۱)، (آسٹریلیا)۔

۱۷۔ دستاویزات حاصل کرنے کے اختیارات کی امثال کے لئے دیکھیئے خفیہ اداروں کا قانون ۲۰۰۱، حصہ ۲.۳۰؛ (۴) (آسٹریلیا)۔

۱۸۔ خفیہ اداروں کا قانون ۲۰۰۱، حصہ ۳۰ (آسٹریلیا)؛ اس کی رو سے ایسی معلومات کا انکشاف کرنے کی ممانعت ہے، 'جس کے انکشاف سے آسٹریلیا کی قومی سلامتی یا اسکے خارجی تعلقات کو نقصان پہنچنے کا اندیشہ ہو'۔ اسی قانون کے حصہ ۲۹ کے تحت عملی طور پر حساس معلومات سے مراد ایسی معلومات ہیں:

(اے) اے ایس آئی ایس (ASIS)، اے ایس آئی او (ASIO) اور ڈی ایس ڈی (DSD) کو دستیاب عملی کاروائی کے طریق کار یا دیگر معاونت یا معلومات کے ذرائع سے متعلق ہوں؛ یا (بی) ایسی خصوصی کاروائیوں کے متعلق جن پر مذکورہ اداروں کی جانب عمل درآمد کیا جاچکا ہو، کیا جارہا ہو، یا عمل درآمد کی تجویز ہو؛ یا (سی) ایسی معلومات کے متعلق جو کسی بیرونِ ملک کی حکومت کی جانب سے یا اسکے کسی ادارے کی جانب سے فراہم کی گئی ہوں اور اس ملک کی جانب سے ایسی معلومات کے انکشاف کی اجازت نہ دی گئی ہو۔

کسی معاملے کے جائزے سے متعلق 'ذمہ دار وزیر' سے مراد، اس معاملے سے متعلق ادارے کا ذمہ دار وزیر ہے۔

۱۹۔ خفیہ اداروں کا قانون ۲۰۰۱، حصہ ۳۲ (آسٹریلیا)۔ ان اسناد کو عدالت میں چیلنج نہیں کیا جاسکتا، لیکن انکا پارلیمان میں پیش کیا جانا لازمی ہے۔ گو کہ، اس سے نگران تنظیم کے اختیارات محدود ہو جاتے ہیں، تاہم، اس سے معلومات سے انکار کا معاملہ سیاسی میدان میں چلا جاتا ہے، جہاں اسکا جواز بھی پیش کیا جاسکتا ہے اور اسکو چیلنج بھی کیا جاسکتا ہے۔

۲۰۔ ریاست ہائے متحدہ امریکہ کا قانون، حصہ ۴۱۳۔ کانگریسی نگرانی کے عمومی قوانین، (ڈی)۔

۲۱۔ خفیہ، نگران اور حساس اداروں کی نگرانی سے متعلق قانون، ۱۹۹۵، حصہ ۹، (ناروے)، جس کی رو سے، کمیٹی اور اسکے سیکرٹیریٹ کو رازداری کے اصول کی پاسداری اور دستاویزات کے حوالے سے قواعد کی تعمیل کرنی ہوگی۔

۲۲۔ نورٹن، پی۔ کی 'ڈز پارلیمنٹ میٹر؟' سے (نیویارک: ہارویسٹر ویٹسیف، ۱۹۹۳)۔

۲۳۔ بورن، ایچ۔ فلوری، پی ایچ۔ جانسن، (مدیران)، 'پارلیمنٹری اوورسائٹ آف دی سیکیورٹی سیکٹر: پرنسپلز، میکینزم اینڈ پریکٹسز (ہینڈ بک نمبر ۵ برائے اراکینِ پارلیمان)، (جنیوا: آئی پی یو۔ ڈی سی یو ایف)، صفحہ ۱۳۰۔

۲۴۔ مالی سال ۲۰۰۴ کے لئے خفیہ اداروں کا مجاز قانون، حصہ ۱۰۲۔

۲۵۔ مثلاً دیکھیئے، ریاست ہائے متحدہ امریکہ کے قانون کا حصہ ۴۱۴ اور ۴۱۵۔

۲۶۔ جرمن بنڈس ٹاگ، پارلیمانی کنٹرول کمیشن پی کے جی آر جی (PKGRG) کے سیکرٹیریٹ، جرمنی میں خفیہ اداروں کا پارلیمانی کنٹرول، جولائی ۲۰۰۱۔

۲۷۔ بورن، ایچ۔ ایٹ آل۔ پارلیمانی نگرانی، صفحات ۱۳۱۔۱۳۲۔

۲۸۔ تصرف قانون ۲۰۰۴، باب ۹، شیڈول ۲، حصہ ۴۸، 'سیکیورٹی ایس انٹیلیجنس ایجنسیز'۔

<http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2004/40009-az.html#sch2pt48>

پر دستیاب ہے۔

حصہ پنجم

خارجی معائناتی اداروں کا کردار

باب ۲۱

عوام کی شکایات کا ازالہ کرنا

خفیہ اور حساس اداروں کو اکثر اوقات ایسے غیر معمولی اختیارات تفویض کر دیئے جاتے ہیں (جیسے کہ نگرانی اور سیکیورٹی کلیئرنس)، جن کے غلط استعمال کے نتیجے میں افراد کو سنگین ناانصافیوں کا اندیشہ لاحق ہو سکتا ہے۔ اسی لئے ضروری ہے کہ ایسے افراد کے لئے، جو یہ سمجھتے ہوں کہ وہ کسی ناانصافی کا شکار ہوئے ہیں (جیسے کہ وہ افراد جن کی نجی زندگی میں مداخلت کی گئی ہو، یا پھر جن کا ذریعہ معاش متاثر ہوا ہو)، انکی شکایات کے ازالے کے لئے کوئی راستہ نکالا جائے۔ مزید برآں، ایک خفیہ یا حساس ادارے میں، کسی بھی دوسرے بڑے ادارے کی طرح شکایات سے انتظامی کمزوریاں سامنے آتی ہیں جن سے سبق سیکھے جا سکتے ہیں، جس سے کارکردگی بہتر بنانے کا موقع مل سکتا ہے۔ تاہم، یہاں رازداری کا معاملہ ہوتا ہے، ثبوت حاصل کرنے میں دشواری ہوتی ہے، اور یہ ادارے قانونی طور پر حساس معلومات کے تحفظ کے مجاز ہوتے ہیں، اس لئے عوامی شکایات کی عام عدالتوں میں کھلے مقدمات کے ذریعے دادرسی ممکن ہے نہ ہی موثر ہو سکتی ہے۔ اسی حوالے سے اس امر کی ضمانت بھی ضروری ہے کہ، خفیہ اور حساس اداروں کے جائز اہداف، دادرسی کے کسی نظام کو، اداروں کی کارکردگی جاننے کے لئے استعمال نہ کر ڈالیں۔ دادرسی کے کسی بھی نظام میں، ایک طرف، خودمختاری، مضبوطی اور انصاف اور دوسری جانب، خفیہ معلومات کی حساس نوعیت کے درمیان توازن قائم کرنا، ایک کٹھن عمل ضرور ہے، لیکن ناممکن نہیں۔

ان مختلف نظاموں کے درمیان بنیادی امتیاز یہ ہیں:

- غیر عدالتی نظام (محتسب اعلیٰ یا پارلیمانی کمیٹی)؛
- عدالتی طرز کے نظام (عدالتیں اور خصوصی عدالتیں)؛

شکایات کا غیر عدالتی برتاؤ

نگرانی کے مختلف نظاموں میں شکایات کا مختلف طور پر برتاؤ کیا جاتا ہے۔ ایک خودمختار عہدے دار جیسے کہ ایک محتسب اعلیٰ کسی ادارے کے خلاف شکایت پر تحقیق اور رپورٹ کرنے کا اختیار رکھ سکتا ہے (جیسا کہ ہالینڈ میں رائج ہے، باکس ۵۱ دیکھیئے)۔ کچھ دیگر ممالک میں، ایک خودمختار انسپکٹر جنرل، محکمے کو مجموعی طور پر تفویض کردہ اسی نوعیت کے ملتے جلتے اختیارات کے حصے کے طور پر، ادارے کے خلاف شکایات سے بھی نمٹتا ہے۔ (باب ۲۱ دیکھیئے)۔ مثال کے طور پر یہ طریقہ، نیوزی لینڈ اور جنوبی افریقہ میں رائج ہے۔ مزید برآں، معلومات حاصل کرنے کی آزادی یا معلومات کے تحفظ کے قانون کے تحت قائم کردہ خصوصی محکمے بھی اداروں کے خلاف شکایات کی تحقیقات میں اپنا کردار ادا کر سکتے ہیں۔

محتسب اعلیٰ ایک خودمختار عہدے دار کی حیثیت سے، شکایت کنندہ کی جانب سے تحقیقات کا اہتمام کرتا ہے۔ اس طور کے نظام میں عمومی طور پر قانونی مسائل کی بجائے کسی انتظامی کمزوری کے حوالے سے شکایت نمٹائی جاتی ہے۔ اس میں شکایت کنندہ کی جانب سے نظامِ عمل میں شرکت اور شفافیت پر کم تر توجہ دی جاتی ہے۔ اس نوعیت کے نظام عام طور پر ایک رپورٹ اور اگر شکایت جائز گردانی گئی

تو معاملات کو درست کرنے کی تجاویز اور مستقبل کے مجوزہ لائحہ عمل پر منتج ہوتے ہیں اور رسمی حل یا کوئی فیصلہ نہیں سنایا جاتا۔

باکس ۵۱

شکایات سے نمٹنا: ہالینڈ کے قومی محتسب اعلیٰ

دفعہ ۸۳

ہر فرد کو یہ حق حاصل ہے کہ وہ قومی محتسب اعلیٰ کے پاس، اس قانون یا خفیہ اداروں کی تحقیقات کے قانون کی تعمیل کی مد میں، کسی ذاتی یا قانونی حوالے سے متعلقہ وزراء، اداروں کے سربراہان، کوآرڈینیٹر، اسکے لئے اور اداروں کے لئے کام کرنے والے افراد کی کاروائیوں یا مبینہ کاروائیوں کے بارے میں شکایات جمع کرا سکیں۔

ماخذ: خفیہ اور حساس اداروں کا قانون ۲۰۰۲، ہالینڈ، دفعہ ۸۳۔

عوامی شکایات کی دادرسی، پارلیمانی نگران کمیٹیوں کے ذریعے بھی کی جا سکتی ہے، جیسے کہ جرمنی اور ناروے میں کیا جا رہا ہے۔ (باکس ۵۲ دیکھیئے)۔

باکس ۵۲
شکایات کا نمٹانا: ناروے کی پارلیمانی خفیہ اداروں کی نگران کمیٹی

'شکایات موصول ہونے پر، کمیٹی شکایات کے حوالے سے انتظامیہ کی مناسب تحقیقات کرے گی۔ کمیٹی اس امر کا بھی تعین کرے گی کہ آیا شکایت، ایسے ٹھوس شواہد پر مبنی ہے جن کی بنا پر، کوئی حتمی بیان دینے سے پہلے، مزید کاروائی کی جائے۔

شکایات کے حوالے سے حتمی بیان کو، خفیہ معلومات کا افشاء کئے بغیر، جس قدر ممکن ہو، جامع اور مکمل ہونا چاہیئے۔ تاہم، نگرانی پر مامور متعلقہ حساس اداروں کے خلاف شکایات کے حوالے سے جاری کئے گئے بیانات میں محض اس امر کا تعین کیا جائے گا کہ آیا شکایت میں تنقید کے لئے مستند مواد موجود ہے کہ نہیں۔ اگر ایک کمیٹی یہ سمجھتی ہے کہ کسی شکایت کو مزید تشریح کی ضرورت ہے تو وہ متعلقہ وزارت کو ایسا مشورہ دے گی۔

اگر کسی شکایت میں تنقید کے لئے ٹھوس مواد یا دیگر آراء موجود ہیں تو متعلقہ ادارے کے سربراہ یا متعلقہ وزارت کو اس ضمن میں وضاحت پیش کرنے کے لئے نوٹس بھیجا جائے گا۔ بصورت دیگر بھی، جس ادارے کے خلاف شکایت کی گئی ہو، اس حوالے سے تمام بیانات، اس ادارے کے سربراہ کو بھیجے جائیں گے۔'

ماخذ: خفیہ، نگران اور حساس اداروں (ای او ایس) کی نگرانی کی ہدایات، حصہ ۸، خفیہ، نگران اور حساس اداروں کی نگرانی پر ۱۹۹۵ قانون کا حصہ ا، ناروے۔

گو کہ، شکایات کی دادرسی اور پارلیمانی نگرانی دو الگ الگ شعبے ہیں، تاہم دونوں ایک دوسرے سے منسلک ہوتے ہیں۔ عوام کے نمائندوں کی حیثیت سے اکثر ارکانِ پارلیمان پر یہ ذمہ داری عائد کی جاتی ہے کہ وہ کسی عوامی شکایت کے حوالے سے حکومت سے جواب طلبی کریں۔ پارلیمانی نگران تنظیموں کی جانب سے خفیہ اور حساس اداروں کے خلاف شکایات سے نمٹنے کے عمل میں ایک ممکنہ فائدہ یہ بھی ہو سکتا ہے کہ اس سے انہیں خفیہ اور حساس اداروں کی ممکنہ کمزوریوں (پالیسی، قانونیت اور اثر انگیزی کے حوالے سے) کے بارے میں جانکاری ملتی ہے۔ اسکے برعکس، اگر پارلیمانی نگران تنظیم، حساس اداروں کے حدرجہ قریب ہو کر کام کرتی ہے یا رازداری کے حلقے کا حصہ بن جاتی ہے تو شکایات کی دادرسی کے معاملے میں مشکلات پیدا ہو سکتی ہیں۔ شکایت کنندہ کو یہ تاثر مل سکتا ہے کہ دادرسی کا عمل، اتنا آزادانہ نہیں جتنا اسے ہونا چاہیئے۔ ایسے معاملات میں جہاں نگرانی اور شکایات کی دادرسی کا عمل ایک ہی تنظیم یا ادارے کی ذمہ داری ہوتے ہیں، ایسے واضح قوانین وضع کرنے کی ضرورت ہے جو ان دونوں ذمہ داریوں میں امتیاز کے مظہر ہوں۔ بحیثیت مجموعی، بہتر ہوتا ہے کہ دونوں ذمہ داریاں، الگ الگ اداروں کو تفویض کی جائیں، تاہم، ایسے نظام عمل وضع کیئے جائیں کہ نگران تنظیم، وسیع تر تناظر میں انفرادی شکایات سے باخبر رہے۔

کچھ ممالک میں، نہ صرف عام شہری بلکہ حساس اداروں سے منسلک افراد کو بھی یہ اجازت حاصل ہوتی ہے کہ وہ اداروں سے متعلق معاملات پر کسی محتسب اعلیٰ یا پارلیمانی نگران تنظیم کی توجہ مبذول کرا سکیں۔ مثال کے طور پر، جرمنی میں، عہدے داروں کو یہ

اجازت حاصل ہے کہ ایسے معاملات پارلیمانی کنٹرول پینل کے سامنے اُٹھا سکتے ہیں۔

'تاہم صرف اپنے یا ان اداروں کے ملازمین کے مفاد میں ایسا کرنے کی اجازت نہیں اور صرف اسی صورت میں جب ادارے کے سربراہ کی جانب سے مذکورہ معاملات سے متعلق کوئی خاطر خواہ اقدام نہ اُٹھایا گیا ہو۔ اس طرح کرنے میں ادارے کے ملازمین کو نہ متنبہ کیا جائے گا، نہ ہی انکو کوئی سزا دی جائے گی۔'[۱]

شکایات کی عدالتی دادرسی

متبادل صورت میں، کسی خاص حساس ادارے یا خصوصی اختیارات کے استعمال کے خلاف شکایات سے نمٹنے کے لئے ایک خصوصی عدالت قائم کی جا سکتی ہے، جیسے کہ برطانیہ میں رواج ہے۔ ماہرین پر مبنی ایک خصوصی نگران تنظیم کے ذریعے شکایات کا ازالہ کیا جا سکتا ہے، جیسا کہ کینیڈا میں رائج ہے (باکس ۵۳ میں مثال دیکھیئے)۔

باکس ۵۳

شکایات کی دادرسی: کینیڈا کی خفیہ اور حساس اداروں کی جائزہ کمیٹی

کینیڈا کی خفیہ اور حساس اداروں کے قانون ۱۹۸۴ کے تحت انفرادی طور پر حساس اور خفیہ اداروں کی جائزہ کمیٹی (ایس آئی آر سی)، جو کہ خفیہ مشیران پر مشتمل ایک قانونی نگران تنظیم ہے، ایسی شکایات کی تحقیقات کرنے کی بھی ذمہ دار ہے، جو 'اداروں کی جانب سے کی گئی کسی کاروائی یا عمل کے بارے میں ہو' (حصہ ۴۱)، اور اسکے ساتھ ساتھ ان معاملات کا بھی جائزہ لے گی جن کو سیکیورٹی کلیرئنس نہیں دی گئی (حصہ ۴۲)۔ ان قوانین سے استفادہ کرنے والے شکایت کنندہ پر لازم ہے کہ وہ پہلے متعلقہ محکمے کے سامنے معاملہ اُٹھائیں اور ایس آئی آر سی (SIRC) کے پاس تحریری طور پر شکایت کا اندراج کرائیں۔
ایسی تحقیقات خفیہ طور پر کی جاتی ہیں، تاہم، شکایت کنندہ کو یہ موقع فراہم کیا جاتا ہے کہ وہ اپنا نکتہ ءنظر پیش کر سکے (حصہ ۴۶) اور اپنے قانونی مشیر کے ذریعے اپنا معاملہ پیش کر سکیں۔ اس ضمن میں، نہ حساس ادارے اور نہ ہی شکایت کنندہ اس امر کے مجاز ہوتے ہیں کہ ایک دوسرے کے مقرر کردہ نمائندگان سے ملاقات کر سکیں۔ ایس آئی آر سی (SIRC) کو ہی اختیار حاصل ہے کہ وہ گواہ طلب کر سکے اور حلفیہ بیان لے سکے (حصہ ۵۰)۔ حاصل کی گئی معلومات کی روشنی میں، جائزہ کمیٹی:
(اے) شکایت سے متعلق تحقیقات مکمل کرنے کے بعد (حصہ ۴۱ کے تحت)، متعلقہ وزیر اور ڈائریکٹر کو، تحقیقات میں حاصل کی گئی معلومات اور اپنی دانست میں مناسب تجاویز کو ایک رپورٹ کی شکل میں فراہم کرے گی؛

اور

(بی) اور جیسے (جب پیرا اے میں مذکورہ افراد کو رپورٹ فراہم کی جائے، تو اسکے بعد) تحقیقات سے حاصل کی گئی معلومات شکایت کنندہ کو بھی فراہم کرے گی اور اگر کمیٹی مناسب سمجھے تو، شکایت کنندہ کو اس حوالے سے دی گئیں تجاویز سے بھی آگاہ کر سکتی ہے۔

ماخذ: کینیڈا کا خفیہ اور حساس اداروں کا قانون، ۱۹۸۴۔

عدالتی کاروائی میں ہر دفعہ مقدمات کی سماعت نہیں کی جاتی۔ایک خصوصی عدالت کو خفیہ اور حساس معاملات سے متعلق شکایات کے حوالے سے، عام عدالت کے مقابلے میں کچھ فوائد حاصل ہیں؛ یہ خفیہ اور حساس معاملات میں ایک ممتاز مہارت حاصل کر سکتی ہے، ضرورت پڑنے پر وکلاء اور جج صاحبان کی جانچ پڑتال کی جا سکتی ہے اور حساس معلومات سے برتاؤ کے لئے خصوصی طریق کار وضع کئے جا سکتے ہیں۔حساس معاملات کی نوعیت کے پیش نظر، ایسے معاملات میں ایک مکمل عوامی عدالتی کاروائی ممکن نہیں نظر آتی۔ اسکے برعکس اس امر کا زیادہ امکان ہے کہ اسے، کسی معاملے کو صحیح ثابت کرنے میں، متعلقہ ثبوت کے حصول میں یا ادارے کے موقف کو غلط ثابت کرنے میں انتہائی نوعیت کی عملی دشواریوں کا سامنا کرنا پڑ سکتا ہے گو کہ کچھ خصوصی عدالتیں، شکایت کنندہ کو اپنا موقف بیان کرنے کا موقع فراہم کر سکتی ہیں۔اس نوعیت کی کچھ دشواریوں کا سد باب کرنے کے لئے، کینیڈا اور برطانیہ نے ایسے خصوصی مشیران متعارف کرائے ہیں، جن کو سیکیورٹی کلیرئنس حاصل ہوتی ہے۔ان مشیران کو حساس معاملات سے متعلق مباحث کو چیلنج کرنے کی ذمہ داری دی جاتی ہے خصوصاً ایسے پہلو جو شکایت کنندہ کے سامنے افشاء نہیں کئے جاتے۔اس سے خصوصی عدالت کو ثبوت اور مباحث کے ضمن میں ایک زیادہ تر حقیقی اور بے لاگ نتیجے پر پہنچنے میں مدد مل سکتی ہے۔

ای سی ایچ آر (ECHR) اور شکایات کی دادرسی

ان ممالک کے لئے جنھوں نے ای سی ایچ آر (ECHR) پر دستخط کئے ہیں، ان کیلئے، اسکی دفعات ۶، ۸ اور ۱۳ کے تحت مختلف قراردادوں کی ضروریات قابلِ غور ہیں جن پر، شکایات کے طریق کار وضع کرتے ہوئے عمل کرنا ضروری ہے۔دفعہ ۶ کے تحت، فوجداری اور کسی فرد کے شہری حقوق اور ذمہ داریوں کے تعین کے معاملات میں ایک خودمختار اور غیر متعصب خصوصی عدالت میں ایک منصفانہ مقدمے کا حق دیا گیا ہے۔ مثال کے طور پر، دفعہ ۶ کا اطلاق، ایک فوجداری مقدمے میں کسی پس پردہ کام کرنے والے عہدے دار یا مخبر سے ثبوت حاصل کرنے کے عمل پر، ۲ اور فوجداری اور شہری دونوں طرح کے مقدمات میں، عوامی مفاد میں ثبوتوں سے برتاؤ اور ان کے انکشاف کو محدود کرنے والے قوانین ۳ پر کیا گیا ہے۔ یورپی عدالت برائے انسانی حقوق کی جانب سے ایسے خصوصی مشیران جنہیں سیکیورٹی کلیرئنس حاصل ہو، پسند کیا گیا ہے اور ایک ایسا ذریعہ قرار دیا گیا ہے جس سے منصفانہ مقدمے کے لوازمات حاصل کئے جا سکتے ہیں۔

تاہم، جہاں دفعہ ۶ کا اطلاق نہیں ہوتا، دفعات ۸ اور ۱۳ کی وجہ سے شکایات کی سنوائی کے عمل میں تحفظ کے اقدامات کی ضرورت پڑ سکتی ہے۔ یہ دفعات، ایسے سیکیورٹی اقدامات کے معاملے میں، جو نجی آزادی میں خلل اندازی کرتے ہیں (جیسے کہ نگرانی اور سیکیورٹی کی جانچ پڑتال)، کچھ بعداز وقوعی قوانین لاگو کرتی ہیں۔تاہم، اس حوالے سے یورپی قرارداد کی کوئی تحریری شکل موجود نہیں، (مثلاً، کسی ایسے فرد کو جس کی نگرانی کی جاتی ہو، نگرانی کے عمل کے بعد مطلع کرنا ضروری نہیں)۔۵ دفعہ ۱۳ کے تحت، قرارداد کے کسی حق کی خلاف ورزی پر، کسی قومی مجاز ادارے کے سامنے ایک موثر تدارک کا حق دیا گیا ہے۔اسکا ہر معاملے میں ایک عدالت ہونا ضروری نہیں اور یورپی عدالت برائے انسانی حقوق کے مطابق، سیکیورٹی سے متعلق معاملات میں، نگرانی اور شکایات نمٹانے کے مختلف طریق کار کا ایک مجموعہ موزوں ثابت ہو سکتا ہے۔۶

جیسا کہ یورپی ورکنگ پارٹی کی ایک کونسل نے اسکی تشریح کی ہے:

قرارداد کی دفعات ۸ اور ۱۳ پر عدالت کے نظائرتی قانون کی بنا پر یہ نتیجہ نکالا جا سکتا ہے کہ اس امر کا دارومدار، کہ آیا ایک موثر تدارک کے لوازمات پورے کئے گئے ہیں، محض عدالت تک رسائی پر نہیں کیا جا سکتا، بلکہ اس میں نگرانی کے تمام تر طریق کار اور انکی موثریت کو بھی شامل کرنا ہوگا۔

شکایات کے ایک معتبر نظام میں ان کلیدی عناصر کا ہونا ضروری ہے:

- اس کو خفیہ اور حساس اداروں کے اثر ورسوخ سے واضح طور پر آزاد ہونا چاہیئے؛
- اس کے پاس ایسی معلومات تک رسائی کے لئے خصوصی اختیارات ہونا لازمی ہے جو شکایت کے ازالے کے لئے درکار ہوتی ہے، اور جو اداروں کے ہاتھ میں ہوتی ہے؛
- اس کو اس قابل ہونا چاہیئے کہ کسی شکایت کے جائز ثابت ہو جانے کی صورت میں موثر تدارک کا فیصلہ سنا سکے اور کسی شکایت کو رد کرنے کی صورت میں ایک مناسب جواز دے سکے۔

اگر قانونی طریق کار سے انجان، شکایت کنندہ کو کچھ معاونت مل جائے تو اس کو شکایت جمع کرانے میں مدد مل سکتی ہے۔ شکایت کنندہ کو یہ موقع بھی ملنا چاہیئے کہ وہ مناسب طور پر تحقیقات یا کارروائی میں حصہ لے سکیں تاکہ تمام عمل منصفانہ نظر آئے، چاہے اسکی باقاعدہ سماعت نہ کی جائے۔ قومی سلامتی کی وجوہ پر ممکن ہے کہ تحقیقات کے عمل میں شکایت کنندہ کو دستیاب معلومات یا دلائل محدود کر دیئے جائیں۔ تاہم، ایسا کم سے کم حد تک کرنا چاہیئے، یہ ہمیشہ اس فرد یا تنظیم کا فیصلہ ہونا چاہیئے جو اس معاملے سے برتاؤ کر رہی ہو نہ کہ اس ادارے کا جس کی تحقیقات کی جا رہی ہو اور اس کی تلافی کرنے کی بھی محفوظ طریق کار ہونی چاہیئے (مثلاً، ادارے کے موقف کو چیلنج کرنے کے لئے خصوصی مشیر کی معاونت دستیاب کرنا)۔

بہترین طریق کار

- وہ محکمہ یا خصوصی عدالت جو شکایت کی سماعت کے ذمہ دار ہوں، ایسے افراد پر مشتمل ہونے چاہئیں جو اس سطح کے عہدے کے لئے درکار آئینی اور قانونی شرائط پر پورے اترتے ہوں اور انکو اپنی مدت ملازمت کے دوران قانونی تحفظ فراہم کیا جانا چاہیئے؛
- جتنا زیادہ ممکن ہو، یہ کارروائی عوامی سطح پر کی جانی چاہیئے۔ اس صورت میں بھی جب کارروائی عوام کے لئے قابلِ رسائی نہ ہو، جس حد تک ممکن ہو اس کارروائی کا متن، شکایت کنندہ اور اسکے قانونی مشیر کے لئے دستیاب ہونا چاہیئے؛
- خصوصی عدالت یا متعلقہ عہدے دار کے پاس یہ اختیار ہونا چاہیئے کہ اگر وہ ایسا ضروری سمجھے تو، کسی تحقیقات کے بغیر، غیر سنجیدہ یا نقصان دہ شکایات کو رد کر دے؛
- اگر قومی سلامتی کی مد میں یہ ضروری ہو کہ نظر ثانی کے عمل میں شکایت کنندہ کی شرکت محدود کر دی جائے تو یہ فیصلہ صرف نظر ثانی کرنے والے عہدے دار یا خصوصی عدالت کا ہی ہونا چاہیئے اور اسکی تلافی کے لئے کچھ دوسرے تحفظ کے اقدامات (جیسے کہ 'ڈیولز ایڈووکیٹ' یا 'خصوصی مشیر' کی دستیابی) فراہم کرنے چاہئیں تاکہ کارروائی کے منصفانہ اور غیر جانبدار ہونے کی ضمانت مل سکے؛
- خصوصی عدالت یا عہدے دار کو یہ اختیار حاصل ہونا چاہیئے کہ اگر وہ شکایت کو جائز گردانے تو شکایت کنندہ کو موثر تلافی فراہم کرنے کے لئے ایسے احکامات جاری کر سکے جن کی قانونی حیثیت ہو۔ اس میں تلافی فراہم کرنا اور خفیہ یا حساس ادارے کی ملکیت میں

موجود مواد کو تلف کرنے کا حکم شامل ہوسکتا ہے؛

• شکایت کے تجزیے کی حدود اور نوعیت کا واضح طور پر قانونی تعین ہونا چاہیئے اور اسکا اطلاق محض سطحی طریق کار تک محدود نہیں ہونا چاہیئے بلکہ خفیہ اور حساس اداروں کی کارکردگی کی بنیادوں تک جانا چاہیئے۔

باب ۲۲

انتظامیہ کے اندر خودمختار مجاز اداروں کی جانب سے خفیہ اور حساس اداروں کی نگرانی

اگر سیاسی ساز باز کے خطرات سے بچنے کے لئے حساس اداروں کو سیاسی احکامات سے ایک 'آئینی ڈھال' فراہم کی جاتی ہے، تو حکومت کو یہ ضمانت کیسے ملے گی کہ اس کو تمام متعلقہ معلومات مل رہی ہیں اور یہ کہ خفیہ اور حساس ادارے اسکی پالیسوں کے مطابق کام کر رہے ہیں؟

اسی بنا پر بہت سے ممالک نے ایسے محکمے قائم کئے ہیں (جیسے کہ انسپکٹر جنرل، عدالتی کمشنر یا آڈیٹر) جو حساس اداروں کی سرگرمیوں پر نظر رکھنے اور اداروں کی معلومات اور ملازمین تک رسائی رکھنے کے ضمن میں قانونی اختیارات کے حامل ہوتے ہیں۔۸

اس نظریئے کا آغاز سب سے پہلے ریاست ہائے متحدہ امریکہ کے خفیہ اور حساس اداروں میں کیا گیا، جس میں اب انسپکٹر جنرل کی تعداد تقریباً درجن بھر ہوگئی ہے۔ جو کہ، متعلقہ اداروں کے اثر ورسوخ سے آزاد ہوتے ہیں۔ تاہم، ان میں نمایاں فرق ہیں: ان میں سے کچھ محکمے قانون سازی کے ذریعے قائم کئے گئے ہیں (جیسے کہ مرکزی خفیہ ادارے اور دفاع کے محکمے کے لئے انسپکٹر جنرل)، کچھ دیگر مکمل طور پر انتظامیہ کے تحت ہوتے ہیں اور متعلقہ سیکرٹری کی جانب سے قائم کئے جاتے ہیں (جیسے کہ محکمہ دفاع کے خفیہ ادارے اور قومی جاسوس ادارے)۔ اس امتیاز سے قطع نظر، کچھ محکمے کانگریس کے ساتھ ساتھ انتظامیہ کو بھی جواب دہ ہوتے ہیں۔ ان میں سے بیشتر محکموں کے اختیارات کا ایک مخصوص دائرہ کار ہے، جو تلف کردہ مواد اور آڈٹ سے پرہیز کرتے ہوئے، اداروں کی اثر انگیزی کے ساتھ ساتھ انکی قانونیت اور پالیسی کی تعمیل کے حوالے سے نگرانی سے متعلق ہوتا ہے۔

اس نوعیت کے انسپکٹر جنرل، رازداری کے حلقے کے اندر ہوتے ہیں: انکی بنیادی ذمہ داری، عوامی سطح پر احتساب کی ضمانت کے بجائے، حساس اداروں کی انتظامی احتساب کے عمل کو مستحکم کرنا ہے۔ کینیڈا کے قانون میں اس نوعیت کے محکمے کی واضح مثال موجود ہے۔

کینیڈا کے انسپکٹر جنرل کو، اپنی ذمہ داریوں کی بجا آوری کے لئے، اداروں کے پاس موجود تمام معلومات تک لامحدود رسائی حاصل ہوتی ہے۔

باکس ۵۴
کینیڈا کے انسپکٹر جنرل کی ذمہ داریاں

انسپکٹر جنرل ،متعلقہ حکومتی محکمے کے ذمہ دار عہدے دار(نائب سولیسٹر جنرل) کو جواب دہ ہوگا اوراسکی ذمہ داریاں یہ ہوں گی:

(الف) اداروں کو تفویض کردہ عملی کاروائیوں کی پالیسیوں کی تعمیل کی نگرانی کرنا؛

(ب) اداروں کی عملی کاروائیوں پر نظر ثانی کرنا؛ اور

(ج) متعلقہ وزیر کے پاس ایک سالانہ سند جمع کرانا جس میں یہ بتایا جائے گا کہ انسپکٹر جنرل کس حد تک ادارے کی سالانہ رپورٹ سے مطمئن ہے اور آیا ادارے کی کسی کاروئی سے وزارتی احکامات یا قانون کی روگردانی کی گئی ہے یا ادارے کی جانب سے اپنے تفویض کردہ اختیارات کی مد میں کوئی غیر ضروری یا غیر مناسب اقدام اُٹھایا گیا ہے۔۹

ماخذ: کینیڈا کا خفیہ اور حساس اداروں کا قانون،۱۹۸۴،حصہ جات ۳۰ اور ۳۲۔

اسی طرح، بوسنیا اور ہرزگوینا میں، خفیہ اور حساس اداروں کے قانون کی دفعہ ۳۳ کے تحت،انسپکٹر جنرل، 'ایک داخلی کنٹرول نظام' کی فراہمی کا ذمہ دار ہے۔ اس حوالے سے انسپکٹر جنرل،اداروں کی سرگرمیوں پر نظر ثانی کر سکتا رسکتی ہے، شکایات کی تحقیقات کر سکتا رسکتی ہے، ازخود معائنے، آڈٹ اور تحقیقات کا حکم جاری کر سکتا رسکتی ہے اور تجاویز دے سکتا رسکتی ہے۔انسپکٹر جنرل ہر چھ ماہ بعد خفیہ اور حساس اداروں کی کمیٹی کو رپورٹ کرنے اور اس ضمن میں متعلقہ کرداروں کو باقاعدہ اور بروقت پیش رفت سے آگاہ رکھنے کا پابند ہے۔ انسپکٹر جنرل کے اختیارات میں، اداروں کے ملازمین سے پوچھ گچھ کرنا اور اداروں کی حدود اور دستاویزات تک رسائی رکھنا شامل ہیں۔

کچھ دیگر ممالک کے مروجہ قاعدے کے مطابق،(جن میں جنوبی افریقہ قابلِ ذکر ہے،۱۰) انسپکٹر جنرل ، پارلیمان کو جوابدہ ہوتا ہے۔ اس طرح کے معاملات میں مذکورہ محکمہ حلقہء رازداری میں پُل کا کام دیتے ہوئے، پارلیمان کو ایک رپورٹ کے ذریعے اس امر کی یقین دہانی کراتا ہے کہ ایک خودمختار فرد نے،جس کو متعلقہ معلومات تک رسائی حاصل ہے، خفیہ اور حساس اداروں کی کارکردگی کا جائزہ لیا ہے۔ تاہم، ادارے کی کارکردگی کا تعین کرنے والا بیشتر مواد،لازمی طور پر رازداری کے حلقے کے اندر ہی رہتا ہے، گو کہ اسکا تبادلہ دیگر نگران تنظیموں سے بھی کیا جا سکتا ہے۔

حتیٰ کہ کچھ ایسے انسپکٹر جنرل جو قانونی طور سے انتظامیہ کے سامنے ذمہ دار ہوتے ہیں، پارلیمانی تنظیموں کے ساتھ بھی کام کے حوالے سے غیر رسمی روابط رکھ سکتے ہیں، جیسا کہ آسٹریلیا میں رواج ہے، اور جیسا کہ اوپر بیان کیا گیا ہے کہ ریاست ہائے متحدہ امریکہ کے بیشتر انسپکٹر جنرل بھی کانگریس کو ایک خاص مدت کے بعد رپورٹ دیتے ہیں۔

چاہے اس نوعیت کا محکمہ حکومت کو جواب دہ ہو یا پارلیمان کو، اس کی حدود، اختیارات اور خودمختاری کا قانونی طور پر تعین کرنا اہم ہے۔ خودمختار عہدے داروں کو اداروں کی کارکردگی کے حوالے سے ایک یا زائد شعبوں کا تجزیہ کرنے کی ذمہ داری سونپی جا سکتی ہے: اثر

انگیزی، حکومت کی متعین کردہ پالیسی یا اہداف کی تعمیل، جائزیت یا قانونیت۔ تاہم، کسی بھی صورت میں، کسی قابلِ اعتبار نتیجے پر پہنچنے کے لئے، محکمے کو ادارے کی دستاویزات اور ملازمین تک لامحدود رسائی درکار ہوگی۔ عملی طور پر، ایک خودمختار عہدے دار کے لئے ایک ادارے کے محض ایک معمولی حصے سے زیادہ کارکردگی جانچنا ممکن نہیں ہوگا۔ ان میں سے کچھ محکمے، (نگرانی کیئے جانے والے) اداروں کے کام اور دستاویزات کے 'نمونے' حاصل کر لیتے ہیں، یہ نہ صرف اداروں کو ایک وسیع تر طریق عمل قائم کرنے کے لئے ایک محرک کا کام دیتا ہے بلکہ ایک موج درموج تاثر بھی پیدا کرتا ہے۔ کچھ محکموں کو، انفرادی شکایات سے نمٹنے کے اختیارات بھی حاصل ہیں (جیسے کہ آسٹریلوی نظام کے تحت)۔۱۱

بہترین طریق عمل

- خفیہ اور حساس اداروں کی کارکردگی پر نظر ثانی، خودمختار اور غیر جانبدار عہدے داروں (جیسے کہ محتسب اعلیٰ یا انسپکٹر جنرل) کی جانب سے کی جانی چاہیئے اور اس ضمن میں مندرجہ ذیل اصولوں کی تعمیل کرنی چاہیئے:
- نظر ثانی کرنے والے عہدے داروں کا، اس سطح پر ذمہ دار ہونے کے لئے، آئینی اور قانونی شرائط پر پورا اترنا لازمی ہے اور انھیں اپنی مدتِ ملازمت کے دوران قانونی تحفظ حاصل ہونا چاہیئے؛۱۲
- اداروں کے تجزیئے کی حدود اور اسباب کی قانونی وضاحت ضروری ہے، اور اس عمل کو، خفیہ اور حساس اداروں کی اساس (محض سطحی طریق کار کے بجائے) تک اثر انداز ہونا چاہیئے؛
- ان عہدے داروں کو اتنے قانونی اختیارات حاصل ہونے چاہیئں کہ خفیہ اور حساس اداروں کے اختیارات کے استعمال سے متعلق حقائق اور ثبوتوں کا جائزہ لے سکیں؛
- اس سارے عمل کی نوعیت، حدود اور اسکے نتیجے کے طور پر جاری کئے جانے والے کسی حکم یا رپورٹ یا فیصلے کا تعین کرنے کا حتمی اختیار، عہدے داروں کے پاس ہونا چاہیئے۔

باب ۲۳

خودمختار آڈٹ کے محکمے

نگرانی کے حوالے سے انتظامیہ اور پارلیمان کی ذمہ داری، خفیہ اداروں کے بجٹ کی منظوری کے بعد ختم نہیں ہو جاتی۔ انتظامیہ کے ساتھ ساتھ پارلیمان کے لئے بھی نگرانی اور جانچ پڑتال کے عمل کا موثر اطلاق کروانا ضروری ہے اور اسکے لئے انہیں یہ امر پیش نظر رکھنا چاہیئے کہ پارلیمان کو جانچ پڑتال کے ضمن میں مکمل طور پر آگاہ کرنا، جمہوری عمل کا ایک حصہ ہے اور آڈٹ کے عمل میں نہ صرف مالیاتی امور، بلکہ کارکردگی کی جانچ پڑتال کو بھی شامل ہونا چاہیئے۔ خفیہ اور حساس اداروں کے مالی امور کی جانچ پڑتال اور سالانہ رپورٹوں سے پارلیمان کو اندازہ ہوتا ہے کہ گزشتہ مالی سال میں عوام کا پیسہ کہاں اور کیسے خرچ کیا گیا۔

خودمختاری کی ضمانت

آئینی قانون کی رو سے بیشتر ممالک میں قومی آڈٹ محکمہ ،(جسے کبھی کبھار آڈیٹر جنرل، قومی آڈٹ محکمہ، بجٹ محکمہ یا چیمبر برائے مالی امور بھی کہا جاتا ہے) ایک ایسے خودمختار ادارے کی صورت قائم کیا جاتا ہے، جو انتظامیہ، مقنّنہ اور عدالتی شاخوں کے اثر سے آزاد ہوتا ہے۔ خودمختاری کی ضمانت کے لئے ضروری ہے کہ آڈیٹر جنرل:

- پارلیمان کی جانب سے ایک واضح مدت ملازمت کے ساتھ تعینات کیا جائے؛
- اپنی ذمہ داریوں کی آزادانہ بجا آوری کے لئے ضروری قانونی اور عملی ذرائع کا حامل ہو؛
- آڈیٹر جنرل کو یہ اختیار حاصل ہو کہ مالی امور کے کسی بھی معاملے سے متعلق، کسی بھی وقت، آزادانہ طور پر پارلیمان اور اسکی بجٹ کمیٹی سے رجوع کر سکے۔

پارلیمان پر لازم ہے کہ وہ یہ امر یقینی بنائے کہ عدالتی تعزیرات کو ایک قانونی حیثیت حاصل ہے اور حکومتی عہدے داروں یا سیاسی تنظیموں کی جانب سے حکومتی ذرائع کے غلط استعمال یا بدعنوانی کے کسی بھی معاملے میں ان کا قرار واقعی اطلاق کیا جا رہا ہے۔ کسی شکایت کے حق بجانب ثابت ہو جانے کی صورت میں، موزوں تلافی یا اسکے ادراک کو یقینی بنانا بھی پارلیمان کی ذمہ داریوں میں شامل ہے۔

خفیہ اور حساس اداروں کی جانچ پڑتال

خفیہ اور حساس اداروں کے مالی امور کی جانچ پڑتال کا مقصد، اس امر کی تصدیق کرنا ہے کہ اداروں کے مالی امور یا اخراجات مکمل اور موثر طور پر قانون کے مطابق بروئے کار لائے جا رہے ہیں۔ اس حوالے سے یہ ضروری ہو جاتا ہے کہ، آڈیٹر جنرل کو اداروں کی مکمل جانچ پڑتال کا اختیار حاصل ہونا چاہیئے۔۱۳ ماسوائے ان محدود پابندیوں کے جو چند مخصوص ذرائع معلومات کی شناخت اور خاص طور سے حساس معلومات کی تفاصیل خفیہ رکھنے کے لئے ضروری گردانی جاتی ہیں۔

حساس ادارے، اپنی مخصوص کارکردگی کی بدولت، رازداری کی چھتری تلے، ذرائع ابلاغ اور شہری سماج کی کڑی جانچ سے اوجھل اور محفوظ ہوتے ہیں، آڈیٹر جنرل کے لئے خفیہ معلومات تک رسائی اور بھی اہم ہو جاتی ہے۔ صرف یہی ایک طریقہ ہے جو اس امر کی تصدیق کر سکے کہ ان اداروں کی جانب سے عوام کے پیسے کا صحیح اور قانونی طور پر جائز استعمال کیا گیا یا اسے غیر قانونی کاروائیوں (مثلاً بدعنوانی) میں بے دریغ لٹایا گیا۔

باکس ۵۵
آڈیٹر جنرل

'اس امر سے قطع نظر آڈیٹر جنرل انتظامیہ، مقننہ یا عدلیہ کے تحت آتا ہے، آڈٹ کے محکمے کے لئے لازمی ہے کہ وہ مکمل طور پر آزاد اور خودمختار رہو۔ یہ بھی ضروری ہے کہ اپنی تفویض کردہ ذمہ داریوں کی انجام دہی کے لئے تمام مناسب ذرائع کو بروئے کار لائے۔
آڈٹ کے محکمے کی تین بنیادی ذمہ داریاں ہیں:

مالیاتی امور کی نگرانی

آڈٹ کے محکمے کی ایک اہم ذمہ داری، انتظامیہ اور تمام حکومتی شعبوں کے تمام تر عناصر کے مالیاتی امور کی درستی، معتبریت اور کاملیت کو جانچنا ہے۔ اس امر کی تصدیق کرنا بھی لازمی ہے کہ تمام مالی امور اور کاروائیوں کی تعمیل، سرکاری فنڈز کے قواعد کے عین مطابق کی گئی ہے۔ نگرانی کے اس عمل کے دائرہ کار کے اندر، آڈٹ کے محکمے کو، مالی امور کے مجاز عہدے داروں اور سرکاری اکاؤنٹنٹس کے عدالتی اختیارات کا احاطہ کرنا ہے۔ ایسے تمام عہدے داروں سے ان مالی امور کے متعلق جوابدہ طلبی کرنا لازمی ہے، جو ان کی تفویض کردہ ذمہ داریوں کے تحت ہوتے ہیں سوائے ایسے معاملات کے جب انکو ذمہ داری سے سبکدوش یا فارغ کر دیا جائے۔ اگر آڈٹ کا محکمہ، اختیارات کے غلط استعمال یا بدعنوانی کے کسی معاملے کو جانچ لیتا ہے تو اس پر لازم ہے کہ وہ حاصل کردہ معلومات سے عدالت کو آگاہ کرے۔

قانونی نگرانی

آڈٹ کے محکمے کے لئے اس امر کی تصدیق کرنا ضروری ہے کہ تمام سرکاری مصارف اور آمدنی کے معاملات میں، بجٹ سے متعلق قوانین کی پابندی کی جارہی ہے

سرکاری فنڈز کے قرار واقعی استعمال کو یقینی بنانا

دور حاضر کا ایک ایسا آڈٹ کا محکمہ جو اچھے حکومتی انتظام کی بہتری کے لئے مصروفِ عمل ہوتا ہے، سرکاری فنڈز کے صحیح استعمال کو ان تین معیاروں کی بنیاد پر یقینی بناتا ہے:
(۱) رقم کی قدر و قیمت: اس امر کو یقینی بنانا کہ تمام ذرائع بہترین طور سے (مقدار اور خوبی دونوں لحاظ سے) استعمال کئے گئے؛
(۲) موثریت: اس امر کا تعین کرنا کہ مقاصد و اہداف حاصل کرنے کے لئے کیا اقدامات اُٹھائے گئے؛
(۳) قابلیت: اس امر کا تعین کرنا کہ آیا مقاصد کو حاصل کرنے کے لئے، ذرائع کو بھرپور طور سے استعمال کیا گیا۔

نگرانی کے عمل کا اطلاق، آڈٹ کے محکمے کی ازخود کاروائی یا پارلیمان کی درخواست پر کیا جاتا ہے۔
اقتباسات: پارلیمان اور بجٹ عمل پر آئی پی یو کے سیمینار پر عمومی رپورٹ، (باماکو، مالی، نومبر ۲۰۰۱)

بہتر گورننس کے ایک عمومی اصول اور جانچ پڑتال کے وہ عام قوائد جن کا اطلاق حکومت کے دوسرے شعبوں پر ہوتا ہے، کچھ محدود بندشوں کے ساتھ (جیسا کہ اوپر ذکر کیا گیا)، حساس اداروں کی مالیاتی امور کی جانچ پڑتال پر بھی لاگو ہونے چاہیئں۔ جوامر، خفیہ اور حساس اداروں کی مالی جانچ پڑتال کو دیگر معمول کی جانچ پڑتال سے ممتاز کرتا ہے وہ اسکی آگاہی کا طریق کار ہے۔ بیشتر ممالک میں، خفیہ اداروں کی عملی کاروائیوں، طریق کار اور ذرائع میں تسلسل برقرار رکھنے کے لئے، آگاہی کے خصوصی طریق کار وضع کئے گئے ہیں۔ مثال کے طور پر، برطانیہ میں، جہاں تک پارلیمان کا تعلق ہے، خفیہ اداروں کے مالیاتی امور کے آڈٹ کے بارے میں صرف پبلک اکاؤنٹس کمیٹی کے چیئرمین اور خفیہ اور حساس اداروں کی کمیٹی کو تفصیلاً آگاہ کیا جاتا ہے۔ ان رپورٹوں میں اداروں کے مالی امور کی جائزیت اور موثریت اور بے قاعدگیوں کے ممکنہ معاملات کے ساتھ ساتھ ان معاملات پر بھی روشنی ڈالی جاسکتی ہے کہ آیا اداروں نے اپنے بجٹ کی متعین کردہ حدود میں رہتے ہوئے کام کیا یا ان سے تجاوز کر گئے۔

جرمنی میں، خفیہ اداروں کے مالیاتی امور کی دیکھ بھال اور کنٹرول کے معاملات، قومی آڈٹ کے محکمے 'بنڈس ریخت گز ہوف' کے اندر موجود ایک خصوصی ادارے 'درائز کلیگیئم'(Dreierkollegium) کی ذمہ داری ہوتے ہیں۔ 'بنڈس ریخننگز ہوف' (Bundesrechnungshof) خفیہ اداروں کے مالیاتی امور سے متعلق حاصل کردہ خفیہ معلومات سے پارلیمانی بجٹ کنٹرول کی کمیٹی (یعنی کہ رازداری کا فورم) کی ایک خصوصی ذیلی کمیٹی، خفیہ اداروں کی نگرانی کے پارلیمانی کنٹرول پینل اور قومی مشیر اعلیٰ 'بنڈس کانسلیر آمٹ'(Bundeskanzlerarmt) کے ساتھ ساتھ وزارتِ مالی امور کو بھی آگاہ کرتا ہے۔۱۴ کہ خفیہ اداروں کے بجٹ کے کن عناصر کو خفیہ رکھنے کے امر کا تعین، پارلیمان کی جانب سے (یعنی خفیہ اداروں کی جانب سے نہیں) کیا جاتا ہے۔۱۵

مزید برآں بیشتر ممالک میں خفیہ اور حساس اداروں کی سالانہ رپورٹوں میں ہالینڈ یا پھر پارلیمانی نگران تنظیموں کی رپورٹوں میں (برطانیہ) مالیاتی امور کے آڈٹ کے نتائج کے بارے میں بیانات بھی شامل ہوتے ہیں۔۱۶

ذیل میں دیئے گئے باکس میں بیان کیا گیا ہے کہ آڈٹ کے محکمے (یا عہدے دار) کے سامنے خفیہ اداروں سے متعلق معلومات کا کیسے انکشاف کیا جاسکتا ہے۔

باکس ۵۶

آڈٹ کے محکمے یا عہدے دار کے سامنے خفیہ اداروں کی معلومات کا قانونی انکشاف (برطانیہ)

معلومات کا ایسا انکشاف، خفیہ اداروں کی کارکردگی کی باقاعدہ انجام دہی کے ضمن میں ضروری تصور کیا جائے گا جو سیکرٹری آف سٹیٹ، سیکرٹری برائے اطلاعات (مہتمم) اور آڈیٹر جنرل (اپنی ذمہ داریوں کی تعمیل کے لئے) سے منظور شدہ طریق کار کے تحت اور اسکے مطابق ہو۔'

ماخذ: خفیہ اداروں کا قانون، ۱۹۹۴، حصہ ۲(۳) بی، برطانیہ

بہت سے ممالک میں یوں بھی ہوتا ہے کہ آڈٹ کا محکمہ، خفیہ اداروں کے خصوصی منصوبوں کی جائزیت، اثرانگیزی اور قابلیت کے حوالے سے بھی تحقیقات کرتا ہے، ایسے منصوبوں میں کسی نئے مرکزی دفتر کی تعمیر (مثلاً کینیڈا اور برطانیہ میں) یا خفیہ مواصلات کے نظام (سگنل انٹیلی جینس) کی خریداری (برطانیہ) یا دہشت گردی کے خلاف جنگ کی پالیسی مربوط کرنے کی غرض سے اداروں کے مابین معلومات کا تبادلہ (ہالینڈ) شامل ہو سکتے ہیں۔ باکس ۵۸ میں کینیڈا کے آڈٹر جنرل کی جانب سے برتے گئے ایک تحقیقاتی معاملے کے منشور اور حدود کا ذکر کیا گیا ہے۔

قومی آڈٹ کا محکمہ کسی خلا میں کام نہیں کرتا، بلکہ یہ مالیاتی امور کی جانچ پڑتال کے ایک ایسے نظام کا حصہ ہوتا ہے جو پہلے سے موجود اور قانون کے مطابق ہو۔ عام طور پر اس امر کا تعین، کہ کون سے اصول لاگو کئے جائیں گے، (عمومی طور پر) مالیاتی امور کے احتساب کے قوانین اور (خصوصی طور پر) خفیہ اداروں کے قوانین کی رو سے کیا جاتا ہے۔ باکس ۵۷ میں، لکثمبرگ کے خفیہ اداروں کے مالیاتی امور کے احتساب کے چند اسلوب کار کی مثال بیان کی گئی ہے۔ لکثمبرگ میں آڈٹ نظام کے تین اہم عناصر موجود ہیں۔ اولاً، خفیہ اداروں کے خصوصی اکاؤنٹنٹ کی تعیناتی خفیہ ادارے کے ڈائریکٹر کی جانب سے نہیں بلکہ متعلقہ وزیر کی جانب سے کی جاتی ہے ۔اس شرط کے اطلاق سے نہ صرف ادارے کے اندر اکاؤنٹنٹ کی حیثیت مستحکم ہوتی ہے بلکہ محکمے کی خودمختاری میں بھی اضافہ ہوتا ہے۔ ثانیاً، قومی آڈٹ محکمے کو ایک خاص مدت کے بعد اس امر کا تعین کرنا ہوتا ہے کہ اداروں کے مالیاتی امور کس طور چلائے جا رہے ہیں۔ اس شرط کی رو سے، آڈٹ محکمے کی ذمہ داری، محض اخراجات کی جائزیت تک رسائی اور جوابدہی پر ہی ختم نہیں ہو جاتی ، بلکہ اسکا دائرہ کار، متعلقہ اداروں کی کارکردگی، موثریت اور اثرانگیزی کی جانچ تک پھیل جاتا ہے۔

پھر، قانون کی رو سے، ملکی بجٹ، احتساب اور خزانے کے قوانین کا اطلاق، کچھ خصوصی چھوٹ کے سوا، خفیہ اداروں پر بھی ہوتا ہے۔ اس لئے، قانون کا بنیادی مقصد ایک ایسی صورتحال کا قیام ہے جس میں مالی امور کے بہتر انتظام کے عام طریق عمل کا ہر ممکن حد تک اطلاق کیا جا سکے۔

باکس ۵۷
مالی امور کا احتساب (لگثمبرگ)

'(۱) خفیہ اور حساس اداروں کے اخراجات کا انتظام، خفیہ ادارے کے خصوصی اکاؤنٹنٹ کی جانب سے کیا جائے گا، جسے (۸ جون ۱۹۹۹ کو ترمیم کردہ) ملکی بجٹ، احتساب اور خزانے کے قانون کی دفعہ ٦٨ کے مطابق، بجٹ کے ذمہ دار وزیر کی جانب سے تعینات کیا جائے گا۔

(۲) مذکورہ بالا قانون کی دفعہ ٦٨۔٧٣ سے مستثنیٰ عوامل:

- خفیہ اداروں کے انتظام کے حوالے سے ایک خاص مدت کے بعد کی جانے والی نگرانی قومی آڈٹ محکمے کی جانب سے کی جائے گی؛
- خصوصی اکاؤنٹنٹ کی جانب سے وصول کردہ فنڈ، خفیہ اداروں کے اخراجات کی ادائیگی کے لئے مختص کر دیئے جاتے ہیں اور خصوصی اکاؤنٹنٹ کے کھاتے میں انکا اندراج کر دیا جاتا ہے؛
- خصوصی اکاؤنٹنٹ کی جانب سے ہر تین ماہ بعد، اس عہدے دار کے سامنے فنڈز کے استعمال کی بابت رپورٹ پیش کی جاتی ہے جو اخراجات کی اجازت دیتا ہے اور یہ عمل فیصلے میں بیان کردہ فنڈ مختص کرنے کی مدت کے اندر اندر کیا جاتا ہے؛
- ایسے فنڈ جو اخراجات کی ادائیگی کے لئے، اس سال کے دوران خرچ نہیں کئے جاتے جن کے لئے وہ مختص کئے گئے ہوں، قومی خزانے کو واپس نہیں کئے جاتے۔ اسکے برعکس، ان فنڈز کا اندراج، آئندہ مالی سال کے لئے خفیہ اداروں کے کھاتوں میں کر دیا جاتا ہے؛
- ایسا عہدے دار جس کو اخراجات کی منظوری کا اختیار حاصل ہوتا ہے، خصوصی اکاؤنٹنٹ کے مالی ریکارڈ، قومی آڈٹ محکمے کی منظوری کے لئے اسکے پاس جمع کراتا ہے؛
- قومی آڈٹ محکمہ ان کھاتوں کو (بشمول اپنے مشاہدات)، وزیراعظم اور وزیر مملکت کے سامنے پیش کرتا ہے؛
- ہر مالی سال کے خاتمے پر، وزیراعظم، وزیر مملکت، اس وزیر کو جسے بجٹ کی ذمہ داری تفویض کی گئی ہو، یہ اختیار دیتے ہیں کہ وہ خصوصی اکاؤنٹنٹ کو اسکی ذمہ داریوں سے سبکدوش کر سکتا ہے۔ سبکدوشی کا ایسا فیصلہ، اس مالی سال کے ۳۱ دسمبر سے قبل لینا ضروری ہے، جس سے پہلے کے مالی سال کے لئے خصوصی اکاؤنٹنٹ کے کھاتوں کا حوالہ دیا گیا ہو۔'

ماخذ: لوئی ڈیو ۱۵ جوئن پوٹنٹ ارگنائزیشن ڈیو سروس دی ریسائنمنٹ دی اسٹیٹ، ارٹیکل ۷، میموریل۔ جورنل آفس دی گرینڈ ڈوچ دی لگثمبرگ۔ اے نمبر ۱۱۳

(غیر سرکاری ترجمہ)

باکس ۵۸

منصوبوں کا آزادانہ آڈٹ: کینیڈا کے آڈیٹر جنرل کی جانب سے، کینیڈا کے خفیہ اور حساس اداروں (سی ایس آئی ایس) کے قومی مرکزی دفتر کی عمارت کے منصوبے کی مثال

'مقاصد: اس آڈٹ کے مقاصد میں ان امور کا تعین کرنا شامل تھا کہ کیا قومی مرکزی دفتر کی تعمیر کی گئی سہولت، سی ایس آئی ایس کی طرف سے پیش کردہ مقاصد اور خزانے کے بورڈ کی منظور کردہ شرائط کے مطابق تھی اور آیا منصوبے کی تعمیل میں کفایت شعاری اور قابلیت کا خیال رکھا گیا تھا۔

جانچ کا اصول: ہمارے جانچ کے اصول، وسیع القدر منصوبوں کی جانچ پڑتال کے حوالے سے ہماری رہنما ہدایات کے ساتھ ساتھ خزانے کے بورڈ کی متعلقہ پالیسیوں اور ہدایات سے لئے گئے ہیں۔

حدود: آڈٹ میں اس اہم کراؤن منصوبے کے تمام اہم پہلوؤں کا جائزہ لیا گیا۔ ہم نے خصوصی طور سے، ضروریات کی تفسیر، متبادل عوامل کے تجزیئے، منصوبے کی تفاصیل، منصوبے کے ڈیزائن اور اسکے نظر ثانی کے عمل، ٹھیکے کے طریق کار، تبدیلی کے احکامات، منصوبے کی خوش انتظامی، ماحولیاتی تجزیئے، سپردگی کے عمل اور بعداز منصوبے کے تجزیئے پر غور کیا۔ ہمارے آڈٹ کا عمل ،نومبر ۱۹۹۵ میں شروع ہوا، اور مارچ ۱۹۹۶ میں اختتام پذیر ہوا۔ منصوبے کے وسیع حجم اور وقت کی کمی کے باعث، ہم نے مالیاتی امور کی مفصل جانچ پڑتال نہیں کی۔(....) آڈٹ کے عمل میں سی ایس آئی ایس کے منشور کو شامل نہیں کیا گیا۔ تاہم، اس سہولت کی متعلقہ ضروریات کے حوالے سے تحقیقات میں ہم نے اس امر کی تصدیق کی کہ وہ موجودہ منشور کے مطابق اور مناسب تھیں۔

طریقِ عمل: آڈٹ کی متعلقہ معلومات اور ثبوت، منصوبے کی تعمیر سے منسلک ملازمین اور سی ایس آئی ایس کے ملازمین (بحیثیت عمارت کو استعمال کرنے والے افراد) سے مفصل گفتگو کے ذریعے حاصل کئے گئے۔ ہم نے منصوبہ بندی کی دستاویزات، خزانے کے بورڈ کے پاس جمع کرائیں، دستاویزات، منصوبے کی تفاصیل، منصوبے کی سینیئر مشاورتی کمیٹی اور منصوبے کی انتظامی کمیٹی کے اجلاسوں کے احوال، خط وکتابت، ٹھیکے کی دستاویزات اور سالانہ رپورٹوں کا جائزہ لیا۔ ہم نے عمارت کی چھت سے لیکر تہہ خانے تک (بشمول دفتر، خصوصی مقاصد اور عمارتی سہولیات کے لئے مختص جگہوں) معائنہ کیا۔ ہمارے ساتھ حد درجہ تعاون کیا گیا(....)۔ سی ایس آئی ایس کی کارکردگی کی نوعیت اور خود اس سہولت سے متعلق حساسیت کے پیشِ منظر، اس درجے کا تعاون خصوصی طور سے قابلِ ذکر ہے۔'

ماخذ: کینیڈا کے آڈیٹر جنرل کی رپورٹ، ۱۹۹۶، http://www.oag-bvg.gc.ca پر دستیاب ہے۔

تاہم اس ضمن میں، ایک تنبیہی نکتہ اہم ہے وہ یہ کہ خفیہ اور حساس اداروں کا مکمل طور پر دیگر حکومتی شعبوں کے ساتھ موازنہ نہیں کیا جا سکتا۔ اس ادارے کی کارکردگی میں متعدد وجوہ کی بنا پر بہت سے خطرات پائے جاتے ہیں اور اسی لئے ایسے کئی عوامل کی بنا پر جن کو

ادارے کی ذمہ داری نہیں گردانا جا سکتا، سرمایہ ڈوب سکتا ہے۔ منتخب نمائندگان کو آڈٹ کے نتائج پر بہت احتیاط اور سوجھ بوجھ کے ساتھ غور کرنے کی ضرورت ہے۔ آڈیٹر جنرل کی رپورٹ کے غیر متوازن جوابی ردِعمل سے یا رپورٹ کے انکشاف سے اداروں کی عملی کاروائیوں کو نقصان پہنچ سکتا ہے، اسکی کارکردگی متاثر ہو سکتی ہے اور سب سے بڑھ کر اس سے سیاسی قیادت اور اداروں کی قیادت کے باہمی اعتماد کو دھچکہ لگ سکتا ہے۔

بہترین طریق عمل

- آڈٹ محکمے کی خودمختاری کی ضمانت کے لئے ضروری ہے کہ اسکی کارکردگی قانون کے مطابق ہو، یہ پارلیمان کو جوابدہ ہو اور آڈٹ محکمے کے ڈائریکٹر کی تعیناتی یا اسکی تعیناتی کی تصدیق پارلیمان کی جانب سے کی جائے؛
- آڈٹ محکموں سے متعلق قانون میں محکمے کے منشور، رپورٹ کرنے کے طریق کار، ڈائریکٹر کی تعیناتی کے ساتھ ساتھ خفیہ معلومات کی رسائی پر بھی شقیں موجود ہونی چاہئیں؛
- آڈیٹر جنرل کو خفیہ معلومات تک، حساس کاروائیاں اور ذرائع کی شناخت کو تحفظ دینے کی خاطر عائد کی گئی کچھ خصوصی بندشوں کے ساتھ، مکمل رسائی ہونی چاہیئے؛
- قانونی آڈٹ محکموں کو نہ صرف مالیاتی امور کی جانچ پڑتال بلکہ خصوصی کاروائیوں کے حوالے سے کارکردگی کے تفصیلی آڈٹ کا بھی اختیار حاصل ہونا چاہیئے؛
- چونکہ آڈٹ محکمہ جات خفیہ معلومات سے برتاؤ کر رہے ہوتے ہیں، آڈٹ رپورٹ (کے حصہ جات) کی غیر قانونی اشاعت سے بچنے کے لئے حفاظتی اقدامات کا اہتمام کرنا ضروری ہے۔

اختتامی نوٹ حصہ پنجم خارجی معائناتی اداروں کا کردار

۱۔ پارلیمانی کنٹرول کمیشن (پی کے جی آر) کی سیکریٹریٹ جرمن بنڈس ٹاگ، 'جرمنی میں خفیہ اداروں کا پارلیمانی کنٹرول'، (برلن: بنڈیسپر یسیمٹ، ۲۰۰۱)، صفحات ۱۹۔۲۰۔

۲۔ ونڈش بمقابل آسٹریا، (۱۹۹۱) ۱۳ یورپی رپورٹ برائے انسانی حقوق ۲۹۱؛ وین مچلین بمقابل ہالینڈ، (۱۹۸۸) ۲۵ یورپی رپورٹ برائے انسانی حقوق ۶۴۷، ٹیکزرا ڈی کاسٹرو بمقابل پرتگال، یورپی عدالت برائے انسانی حقوق، ۹ جون ۱۹۹۸ کا فیصلہ۔

۳۔ رووے اور ڈیوس بمقابل برطانیہ (۲۰۰۰)، ۳۰ یورپی رپورٹ برائے انسانی حقوق ۱؛ ٹنیلی اور میکیلڈف بمقابل برطانیہ، ای سی ٹی ایچ آر، فیصلہ ۱۰ جولائی ۱۹۹۸۔

۴۔ چاہل بمقابل برطانیہ، (۱۹۹۷) ۲۳ ای.ایچ. آر.آر۔۴۱۳؛ ٹنیلی اور میکیلڈف بمقابل برطانیہ، (۱۹۹۹) ۲۷ ای.ایچ.آر.آر۔ ۲۴۹ ایڈورڈز اور لیوس بقابل برطانیہ، یورپی عدالت برائے انسانی حقوق، فیصلہ ۲۲ جولائی ۲۰۰۳ اور ۲۷ اکتوبر ۲۰۰۴۔

۵۔ کلاس بمقابل جرمنی، پیرا ۱۵ (دفعہ ۸ سے متعلق)؛ لیاینڈر بمقابل سویڈن، پیرا ۶۸ (دفعہ ۱۳ سے متعلق)۔

۶۔ لی اینڈر بمقابل سویڈن، پیرا ۷۸۔

۷۔ 'داخلی خفیہ اداروں سی متعلق تجاویز کی عمل پذیری کی رپورٹ'، پی سی۔ ایس۔ایس ای سی نے اپنے دوسرے اجلاس (۹۔۱۱ اکتوبر ۲۰۰۲) میں منظور کی، صفحہ ۱۵۔

۸۔ مختلف ممالک میں انسپکٹر جنرل کے اختیارات کے درمیان موازنے کے لئے دیکھیئے: کمیٹی برائے خفیہ اور حساس ادارے (برطانیہ)، سالانہ رپورٹ برائے ۲۰۰۱۔۲۰۰۲، سی ایم ۵۵۴۲، ضمیمہ ۳۔

۹۔ سی ایس آئی ایس کا قانون، ایس. ۳۳.۲، نگران تنظیم کو خفیہ اداروں کی سالانہ رپورٹ اور انسپکٹر جنرل کی تصدیق شدہ دستاویزات، دونوں بھجوانی لازمی ہیں، ایس آئی آر سی.؛ حصہ ۳۳.۳ سی ایس آئی ایس قانون ۱۹۸۴۔

۱۰۔ خفیہ کے انسپکٹر جنرل کا محکمہ۔

۱۱۔ خفیہ اور حساس اداروں کے انسپکٹر جنرل کا قانون ۱۹۸۶، حصہ جات ۱۰۔۱۲۔

۱۲۔ مثال کے طور پر دیکھیئے، بوسنیا اور ہرزگوینا کا قانون برائے خفیہ اور حساس ادارے، دفعہ ۳۲:

'انسپکٹر جنرل کی تعیناتی اور برطرفی، چیئر پرسن کی تجویز پر، وزراء کونسل کی جانب سے کی جائے گی۔ انسپکٹر جنرل کی مدت ملازمت چار سال ہوگی، جسکی ایک بار تجدید کی جاسکتی ہے۔ انسپکٹر جنرل کی درخواست پر اسے اسکی ذمہ داریوں سے، متعین کردہ مدت ملازمت سے پہلے بھی سبکدوش کیا جاسکتا ہے؛ اگر وہ مستقل طور پر اپنی ذمہ داریوں کی تعمیل سے قاصر ہو کر رہ جائے؛ قابلِ اطلاق قوانین یا قواعد کی تعمیل نہ کر پائے؛ ادارے کی نگرانی کے حوالے سے اقدامات اُٹھانے میں ناکام ہوجائے؛ اگر اسکے خلاف، اپنے تفویض کردہ اختیارات کے غلط استعمال کے حوالے سے، یا ریاست، فوج یا کسی سرکاری راز کے افشاء کرنے پر کوئی فوجداری مقدمہ دائر کیا

جائے؛ اگر کسی مجرمانہ عمل کی بنا پر اسکے خلاف کوئی ایسا تعزیراتی فیصلہ حتمی طور دے دیا جائے جس کی بنا پر وہ اس درجے کی ذمہ داریوں کی تعمیل کے لائق نہ گردانا جائے؛ یا پھر اگر وہ کوئی تحقیقات، معائنہ یا آڈٹ کے عمل کی بروقت اور قانونی تعمیل میں ناکام ہو جائے'

۱۳۔ ان پابندیوں کا اطلاق برطانیہ کے کمپٹرولر اور آڈیٹر جنرل پر ہوتا ہے، کمپٹرولر اور آڈیٹر جنرل کی رپورٹ دیکھیئے، ٹیمز ہاؤس اور ووکس ہال کراس، ایچ سی، اجلاس ۱۹۹۹۔۲۰۰۰، ۱۸ فروری، ۲۰۰۰، نکتہ ۸.

http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/9900236.pdf پر دستیاب ہے۔

۱۴۔ جرمن بنڈس ہاؤسہالٹس ارڈنگ (بی ایچ او) (۱۹۶۹)، پیرا ۱۰اے (۳)؛ جرمن پارلیمانی کنٹرول پینل کی سیکرٹریٹ، دی پارلیمنٹیریشے کنٹرولے درنا خریختن ڈینسٹ ان ڈاؤچ لینڈ۔ میٹریلین (برلن؛ بنڈس ٹاگ، ۲۰۰۳، صفحہ ۴۲: جرمن خفیہ ادارے کی ویب سائٹ

<http://www.bundsnachrichtendienst.de/auftrag/kontrolle.htmBundshaushaltsordnung>

۱۵۔ جرمن بنڈس ہاؤسہالٹس ارڈنگ (بی ایچ او) (۱۹۶۹)، پیرا ۱۰ اے (۲)۔

۱۶۔ مثال کے طور پر دیکھیئے، ہالینڈ کے عمومی خفیہ اور حساس اداروں کی سالانہ رپورٹ (۲۰۰۳)،

<http://www.mintbzk.nl/contents/pages/9459/annual_report_2003_aivd.pdf>

پر دستیاب ہے،

صفحات ۶۹۔۷۰؛ خفیہ اور حساس اداروں کی کمیٹی کی سالانہ رپورٹ ۲۰۰۲۔۲۰۰۳، ملکہ عالیہ کے حکم کے مطابق، وزیر اعظم کی جانب سے پارلیمان کے سامنے پیش کی گئی، جون ۲۰۰۳، لندن، صفحات ۸۔۱۳۔

بہترین طریقِ عمل کا عمومی جائزہ

ادارے

منشور کی تعریف

- خفیہ اور حساس اداروں کا کردار کی واضح تعریف ہونی چاہیئے اور اس کو محض ان معاملات تک محدود ہونا چاہیئے جو صراحت سے بیان کئے گئے ہوں اور قومی سلامتی اور شہری سماج کے حوالے سے سنگین خطرات کے حامل ہوں؛
- قومی سلامتی اور شہری سماج کے حوالے سے خطرات کے تصورات کی قانونی تعریف اور حیثیت واضح ہونی چاہیئے؛
- خفیہ اور حساس اداروں کی عملی کارکردگی کی حدود کا واضح تعین کیا جانا چاہیئے، اور اگر ان کو وضع کردہ حدود سے باہر کاروائی کرنے کے اختیارات دیئے جاتے ہیں تو اسکے ساتھ تحفظ کے اقدامات بھی وضع کرنے ضروری ہیں؛
- اسکے منشور کے دائرہ کار میں، ادارے کی ذمہ داریوں اور اختیارات کا پارلیمان کی جانب سے قانونی طور پر واضح تعین کیا جانا چاہیئے؛
- خاص طور سے ایسی عبوری ریاستوں میں جہاں آمریت رہی ہو، اندرونی سیاسی حریفوں کے خلاف خفیہ اور حساس اداروں کا غلط استعمال روکنے کے لئے قانونی اور آئینی تحفظ کے اقدامات وضع کئے جانے ضروری ہیں۔

ڈائریکٹر کی تعیناتی

- خفیہ اور حساس اداروں کے ڈائریکٹر کی تعیناتی اور اس حوالے سے کم سے کم قابلیت یا وہ عوامل جن کی بنا پر اسے سبکدوش کیا جا سکے، کے طریق کار قانونی طور پر وضع کئے جانے چاہئیں۔
  - انتظامیہ کے دائرہ کار کے باہر، ترجیحاً پارلیمان میں، اس تعیناتی کی جانچ پرتال کا اختیار ہونا چاہیئے؛
  - پارلیمان میں موجود حزبِ اختلاف کو بھی۔ترجیحی بنیادوں پر، ڈائریکٹر کی تعیناتی میں شامل کیا جانا چاہیئے؛
  - ڈائریکٹر کے اوپر دباؤ اور اسکے اختیارات کے غلط استعمال کے خلاف قانونی طور پر تحفظ کے اقدامات موجود ہونے چاہئیں، (مثال کے طور پر، مدت ملازمت کی ضمانت، اختیارات کے غلط استعمال پر برطرفی سے متعلق شقیں)؛
  - ڈاریکٹر کی تعیناتی اور برطرفی کے اصول واضح طور پر قانون میں وضع کئے جانے چاہئیں؛
- ترجیحاً، کابینہ کے ایک سے زیادہ رکن کو ڈائریکٹر کی تعیناتی کے عمل میں شامل کیا جانا چاہیئے، جیسے کہ سربراہِ مملکت/وزیرِاعظم اور کابینہ کا متعلقہ وزیر۔

خصوصی طاقت کے استعمال کے اختیارات

. قانون کی حکمرانی کی رو سے، خفیہ اور حساس اداروں کو تفویض کئے جانے والے تمام خصوصی اختیارات کو قانونی حیثیت حاصل ہونی چاہیئے ؛

. اس حوالے سے قانون کا مخصوص، واضح اور جامع ہونا ضروری ہے تا کہ کسی ادارے کے پاس اس سے ہٹ کر کارروائی کرنے کا کوئی جواز باقی نہ رہے؛

. خصوصی اختیارات کے استعمال اور نگرانی سے متعلق قانون میں موزونیت اور یکسانیت کے اصول کو اساسی حیثیت حاصل ہونی چاہیئے ؛

. ادارے کے دائرہ کار سے باہر افراد کے حوالے سے، خصوصی اختیارات کو غیر قانونی استعمال کرنے سے پہلے اور بعد، دونوں صورتوں میں انضباطی اقدامات وضع کئے جانے چاہیئں ؛

. دہشت گردی کے خلاف جنگ کی مد میں خفیہ اور حساس اداروں کی جانب سے اٹھائے گئے تمام اقدامات کے حوالے سے انسانی حقوق اور قانون کی حکمرانی کے اصول کا احترام کرنا لازم ہے۔ دہشت گردی کی مد میں گرفتار کئے گئے کسی بھی ملزم یا مجرم کا اقدام کتنا بھی سنگین کیوں نہ ہو، خفیہ ادارے زندگی کے اس حق کی تحقیر نہیں کر سکتے جسکی ضمانت ای سی ایچ آر اور بین الاقوامی قرارداد برائے انسانی اور سیاسی حقوق (آئی سی سی پی آر) نے بھی دی ہے؛

. خصوصی اختیارات کے غیر قانونی استعمال اور انسانی حقوق کی خلاف ورزی کی روک تھام کے لئے، ادارے کی کارکردگی کی حوالے سے مناسب نگرانی اور نظرِ ثانی ضروری ہے۔

معلومات اور فائلیں

.خفیہ اور حساس اداروں کے قانونی منشور کے مطابق، اداروں کے جائز مقاصد کے لئے افراد سے متعلق معلومات کے حصول اور فائلوں کے کھولنے کے مقاصد اور شرائط کو محدود ہونا چاہیئے ؛

.قانون میں یہ بھی واضح ہونا چاہیئے کہ معلومات کو کتنی مدت تک محفوظ رکھا جا سکتا ہے، اس تک کن افراد کی رسائی ہو سکتی ہے اور معلومات بہم پہنچانے کے حوالے سے، معلومات کی حفاظت کے بین الاقوامی اصولوں سے مطابقت کو یقینی بنانا ضروری ہے۔ اس امر کو یقینی بنانے کے لئے کہ معلومات کے تحفظ کے حوالے سے جملہ ہدایات پر عمل درآمد کیا جا رہا ہے، باقاعدہ آڈٹ عمل ہونا چاہیئے جس میں خارجی خود مختار افراد اور ادارے بھی شامل ہوں؛

. خفیہ اور حساس اداروں کو معلومات کی آزادی اور فائلوں تک رسائی سے متعلق ملکی قوانین سے مبرا نہیں ہونا چاہیئے ۔ اسکے برعکس، قومی سلامتی اور ادارے کے منشور کے ایک محدود نظریئے کے تحت، جہاں ضروری ہو، انکو معلومات افشاء کرنے سے متعلق مخصوص استشنا سے فائدہ اٹھانے کی رعایت حاصل ہونی چاہیئے ؛

. کسی انفرادی شکایت کے معاملے میں عدالت یا قانون کے تحت وضع کئے گئے کسی بھی دوسرے خود مختار ادارے کو یہ آزادانہ اختیار حاصل ہونا چاہیئے کہ وہ اس امر کا تعین کر سکیں کہ ادارے تفویض کردہ، فائلوں میں موجود مناسب معلومات تک رسائی کے اختیار کو جائز اور مناسب استعمال کر رہے ہیں؛

.جب معلومات کسی غیر ملکی یا بین الاقوامی ادارے کی جانب سے حاصل کی جائے تو اس پر نہ صرف اس مخصوص ملک کے قوانین کا اطلاق

ہوگا بلکہ معلومات حاصل کرنے والے ملک کے بھی داخلی قوانین قابلِ اطلاق گردانے جائیں گے؛

. کسی غیر ملکی حساس ادارے یا مسلح افواج یا پھر بین الاقوامی ادارے کو اس شرط پر معلومات فراہم کی جائیں گی کہ وہ اس معلومات کے حصول اور استعمال کے حوالے سے، معلومات فراہم کرنے والے ادارے کے ملکی قوانین کے ساتھ ساتھ، اپنے ملک کے قوانین کا بھی احترام کریں گے۔

ادارے کا داخلی کنٹرول اور کارکردگی

. خفیہ اداروں کو قانون سے بالاتر نہیں ہونا چاہیئے۔ لہذا ایسے ملازمین جن کو ادارے کے اندر کسی غیر قانونی کاروائی کا علم (یا شک) ہو جائے، اسکے بارے میں اطلاع دینے کے پابند ہونے چاہیئں؛

. خطرے کی گھنٹی بجانے والوں کی مناسب مدد اور تحفظ یقینی بنانے کے لئے قانونی عمل موجود ہونا چاہیئے؛

. خفیہ اداروں کے ملازمین کی تربیت میں ایک ضابطہء اخلاق بھی شامل ہونا چاہیئے جو ان کو انکی اخلاقی ذمہ داریوں سے آگاہ رکھے اور ایسی تربیت کو جدید ترین خطوط پر استوار ہونا چاہیئے جو ملازمت کے تمام تر دورانیئے پر محیط ہو۔

. داخلی انتظامی پالیسیوں کو ایک واضح قانونی حیثیت حاصل ہونی چاہیئے؛

. قانون کی رو سے حد درجہ مفصل یا حساس تصور کئے جانے والے معاملات کے حوالے سے، رسمی داخلی انتظامی پالیسی میں ایک واضح قانونی حیثیت متعین کی جانی چاہیئے۔

انتظامیہ کا کردار

وزارتی معلومات اور خفیہ اداروں کا کنٹرول

. خفیہ اداروں کے قوانین میں دو قابلِ ذکر حقوقِ رسائی شامل ہونے چاہیئں: انتظامیہ کا وہ حق جس کی رو سے وہ خفیہ ادارے کے پاس موجود متعلقہ معلومات تک رسائی حاصل کر سکے اور ادارے کے سربراہان کا وہ حق جس کی مد میں وہ متعلقہ وزراء تک رسائی حاصل کر سکیں؛

. متعلقہ وزیر کو قانونی طور پر، خفیہ اور حساس معاملات پر پالیسی تشکیل دینے کا پابند ہونا چاہیئے۔ متعلقہ وزیر کو نہ صرف باقاعدگی سے اداروں کی کارکردگی کی رپورٹیں وصول کرنے کا اختیار حاصل ہونا چاہیئے، بلکہ قانونی طور پر، حساس سیاسی نوعیت کے تمام معاملات کی منظوری دینے کا بھی ذمہ دار ہونا چاہیئے۔

خفیہ کاروائی پر کنٹرول

. پارلیمان سے منظور شدہ قانونی ڈھانچے کے تحت، تمام خفیہ کاروائیاں، انتظامیہ کے ذمہ دار رکن کی منظوری سے مشروط ہوگی۔ اس ضمن میں باقاعدگی سے رپورٹیں پیش کی جائیں گی؛

. کسی بھی عہدیدار کی جانب سے خفیہ کاروائی کی مد میں ایسا کوئی قدم نہیں اٹھایا، یا منظور کیا جائے گا جس سے بین الاقوامی انسانی حقوق کی خلاف ورزی ہوتی ہو۔

بین الاقوامی تعاون

. یہ بہت ضروری ہے کہ وزراء کے پاس بین الاقوامی تعاون کے حوالے سے وسیع اختیارات حاصل ہوں اور اسے، بین الاقوامی قوانین کے ساتھ ساتھ ملکی قوانین سے ہم آہنگ کرنے کے لئے، کم سے کم حفظِ ماتقدم کے اقدامات کے تحت کیا جانا چاہیئے ؛

. بین الاقوامی تعاون کے حوالے سے معلومات فراہم کرنے کے ضمن میں ایسے قانونی اقدامات وضع کئے جانے چاہیئں کہ نا قابلِ تحقیر انسانی حقوق اور ملکی قوانین کی خلاف ورزی ممکن نہ ہوسکے۔

وزارتی اختیارات کے غیر قانونی استعمال کے خلاف تحفظ کے اقدامات

.خفیہ اداروں کے قوانین میں، اختیارات کے وزارتی غیر قانونی اور سیاسی استعمال کے خلاف بھی تحفظ کے اقدامات شامل ہونے چاہیئں ۔ اس ضمن میں، متعدد اقدامات کئے جا سکتے ہیں: اس میں تمام تر وزارتی ہدایات کو تحریری شکل میں لازم قرار دینے یا ان ہدایات کا کسی خارجی معائناتی تنظیم کے سامنے پیش کیے جانے کے ساتھ ساتھ، متعلقہ وزیر کی جانب سے پارلیمان میں حزبِ اختلاف کے سربراہ کو آگاہ کرنا بھی شامل ہے؛

. خفیہ اداروں کو کسی سیاسی جماعت کے مفادات کے فروغ کے لئے کوئی اقدام نہیں کرنا چاہیئے ؛

. خفیہ اداروں کو کسی ایسے اقدام کی تحقیق کرنے کی اجازت نہیں ہونی چاہیئے جو کسی معاملے کی حمایت یا مخالفت یا احتجاج میں اٹھایا جائے اور جو جمہوری اقدار کا حصہ اور قانون کے عین مطابق ہو۔

پارلیمان کا کردار

پارلیمانی نگران تنظیموں کا منشور

. اختیارات کا دائرہ کار: خفیہ اداروں سے منسلک تمام تر افراد، بشمول تمام ضمنی ادارے اور عہدیداران کو ایک یا زائد پارلیمانی نگران تنظیموں کے منشور میں شامل ہونا چاہیئے ؛

. اختیارات کا پھیلاؤ: ایک پارلیمانی نگران تنظیم ، ذیل میں دی گئیں چند ایک یا تمام خصوصیات کی حامل ہوسکتی ہے: (۱) جائزیت (۲) اثر انگیزی (۳) لیاقت (۴) بجٹ بنانا اور کھاتہ داری، (۵) انسانی حقوق سے متعلق قراردادوں سے ہم آہنگی، (۶) خفیہ اداروں کے پالیسی اور انتظامی امور؛

. مندرجہ بالا تمام امور کو پارلیمانی نگران تنظیم یا ملک کی دیگر خودمختار تنظیموں، جیسے کہ قومی آڈٹ ادارہ، انسپکٹر جنرل، محتسب اعلیٰ یا عدالت کا حصہ ہونا چاہیئے ۔ ذمہ داریوں کی تفویض میں اس امر کا خیال رکھنا چاہیئے کہ ایک سے زائد تنظیموں کو ایک ہی ذمہ داری نہ سونپ دی جائے ؛

. خفیہ اداروں سے منسلک افراد اور ضمنی اداروں کی تعداد جس قدر زیادہ ہوگی، خصوصی پارلیمانی نگران (ذیلی) تنظیموں کی اتنی ہی زیادہ ضرورت ہوگی ؛

. ایک پارلیمانی نگران تنظیم کا منشور واضح اور دوٹوک ہونا چاہیئے ؛

. پارلیمانی نگران تنظیم کی سفارشات اور رپورٹوں کو: (۱) شائع کیا جانا چاہیئے، (۲) ان پر پارلیمان میں بحث ہونی چاہیئے، (۳) خفیہ اداروں اور حکومت کی جانب سے ان پر عمل درآمد کے حوالے سے نگرانی کی جانی چاہیئے ؛

. پارلیمانی نگران تنظیم کو دیئے جانے والے ذرائع اور قانونی اختیارات، اس کے منشور کے مطابق ہونے چاہیئں۔

پارلیمانی نگران تنظیم کی تشکیل

. ایک پارلیمانی نگران تنظیم واضح طور پر پارلیمان کی 'ملکیت' ہونی چاہیئے؛

. پارلیمان کو یہ اختیار حاصل ہونا چاہیئے کہ وہ ایک ایسی پارلیمانی تنظیم میں، کسی بھی رکن کو نامزد اور ضرورت پڑنے پر تنظیم سے خارج کر سکے جو کہ پارلیمان کی جانب سے خفیہ اداروں کی نگرانی کا فرض انجام دیتی ہے؛

. پارلیمانی نگران تنظیم کے ارکان کی نامزدگی میں، پارلیمان میں موجود تمام سیاسی جماعتوں کی شمولیت کو مدنظر رکھنا چاہیئے۔ ترجیحاً، پارلیمان میں انکی نمائندگی کے تناسب کے لحاظ سے؛

. ایسی تنظیم میں حکومتی وزراء کی شمولیت پر پابندی ہونی چاہیئے (اور اسکے ان ارکان کو جو کہ بعد میں کسی وزارت کا قلمدان سنبھال لیں، تنظیم کی رکنیت سے مستعفی ہوجانا چاہیئے) تاکہ تنظیم کی خودمختاری اور غیر جانبداریت پر حرف نہ آسکے۔ اس شرط کا اطلاق ان خفیہ اداروں، جن کی نگرانی کے لئے تنظیم تشکیل دی جائے، کے سابق ارکان پر بھی ہوتا ہے؛

. اس امر کے تعین کا اختیار کہ پارلیمانی نگران کمیٹی کے ارکان کتنی مدت تک تفویض کردہ ذمہ داری سرانجام دیں گے سربراہِ حکومت کے بجائے، پارلیمان کے پاس ہونا چاہیئے؛

. کمیٹی کے چیئرپرسن کا انتخاب بھی سربراہِ حکومت کے بجائے پارلیمان یا کمیٹی ارکان کی جانب سے ہونا چاہیئے۔

نگران تنظیم کے ارکان کی جانچ پڑتال

. ارکانِ پارلیمان کی جانچ پڑتال صرف اس صورت میں کرنی چاہیئے اگر کمیٹی کے منشور میں کسی حساس عملی کاروائی کی نگرانی شامل ہو؛

. اگر حساس اور خفیہ اداروں کی جانب سے ارکانِ پارلیمان کی کلیئرنس نہ دی جائے تو ایسی صورت میں حتمی فیصلے کا اختیار پارلیمان یا اسکی مجلسِ عاملہ کو سونپ دینا چاہیئے؛

. جمہوری جانچ پڑتال کے تقاضوں پر پورا اترنے کے لئے ضروری ہے کہ جانچ پڑتال کا معیار واضح، غیر متزلزل، قوی اور عوام کی دسترس میں ہو۔

معلومات اور دستاویزات حاصل کرنے کا پارلیمانی اختیار

. پارلیمانی نگران تنظیم کو یہ اختیار حاصل ہونا چاہیئے کہ وہ کسی معاملے کی تحقیق کا آغاز کرسکے؛

. نگران تنظیموں کے ارکان کو ایسی تمام معلومات تک مکمل رسائی کا اختیار حاصل ہونا چاہیئے جو کسی معاملے کی نگرانی کے حوالے سے ان کو مطلوب ہو؛

. نگران تنظیموں کو یہ اختیار حاصل ہونا چاہیئے کہ وہ کسی گواہ کو طلب کر کے انکا حلفیہ بیان لے سکیں؛

. انتظامیہ، نگران تنظیم کو تفویض کردہ ذمہ داری کی ضرورت کے مطابق، انکو باخبر رکھنے کی ذمہ دار ہونی چاہیئے؛

. نگران تنظیم کو معلومات کے غیر قانونی افشاء کے خلاف مناسب اقدامات وضع کرنے چاہیئں؛

. معلومات تک رسائی کے حوالے سے نگران تنظیم اور خفیہ ادارے کے مابین اختلافات کا حتمی فیصلہ کرنے کے لئے پارلیمان سے رجوع کرنا چاہیئے۔

پارلیمان کو آگاہ کرنا

- پارلیمانی نگران کمیٹی کی رپورٹ کی ساخت اور وقت کے تعین کی ذمہ داری اور کسی ثبوت کی اشاعت کے فیصلے کا اختیار کمیٹی کو ہی حاصل ہونا چاہیئے؛
- کمیٹی کو سال میں کم ازکم ایک دفعہ یا جب بھی کمیٹی ضروری سمجھے، آگاہ کرنا چاہیئے؛
- پارلیمانی نگران کمیٹی کو اس امر کے تعین کا حتمی اختیار حاصل ہونا چاہیئے؛ کہ کسی عوامی رپورٹ سے، سیکیورٹی وجوہ کی بنا پر، کوئی مواد خارج کرنا ضروری ہے یا نہیں۔

نگران کمیٹی کی رپورٹ عام کرنے سے پہلے اسے حکومت اور خفیہ اداروں کے سامنے پیش کرنا چاہیئے تا کہ ایسے تمام مواد کی نشاندہی کی جا سکے جسے قومی سلامتی کی وجوہ پر عام کرنا مناسب نہ ہوگا۔

بجٹ پر کنٹرول

- نگران تنظیم کو تمام متعلقہ بجٹ دستاویزات تک رسائی حاصل ہونی چاہیئے بشرطیکہ خفیہ معلومات کے تحفظ کے مناسب اقدامات موجود ہوں؛
- خفیہ اور حساس اداروں کے بجٹ کی نگرانی میں اچھی گورنس کے ان تمام اصولوں کو ملحوظِ خاطر رکھنا چاہیئے جو دیگر حکومتی شعبوں میں بھی لاگو ہوتے ہیں۔ غیر معمولی معاملات کو قانون کی رو سے باقاعدہ کرنا چاہیئے۔ اس نکتہ نظر سے، بجٹ کی نگرانی کی ذمہ داری، سرکاری مالیاتی کمیٹی اور خفیہ اداروں کی پارلیمانی نگران کمیٹی کو مل کر نبھانی چاہیئے؛
- بااختیار پارلیمان کو بجٹ پر مکمل اختیار حاصل ہونا چاہیئے؛
- خفیہ اداروں کو اپنی کاروائیوں کے لئے صرف اس صورت میں فنڈز کا استعمال کرنا چاہیئے، اگر مقنّنہ کی جانب سے یہ فنڈ بالخصوص ان کاروائیوں کے لئے مختص کئے گئے ہوں؛
- خفیہ اداروں کو یہ اجازت نہیں ہونی چاہیئے کہ وہ مقنّنہ کی منظوری کے بغیر فنڈ اداروں سے باہر منتقل کر سکیں۔

خارجی معائناتی اداروں کا کردار

عوام کی شکایات کی دادرسی

- شکایات کی سماعت کرنے والا عہدے دار یا عدالت کے لئے لازمی ہے کی وہ اس سطح کی ذمہ داری نبھانے کے لئے تمام ضروری آئینی اور قانونی شرائط کے تقاضوں پر پورا اترتا ہو اور اپنی ملازمت کے دوران اسے مدتِ ملازمت کا قانونی تحفظ حاصل ہونا چاہیئے؛
- جتنا زیادہ ممکن ہو اس عمل کو عوام کے سامنے مکمل ہونا چاہیئے۔ ایسی صورتحال میں بھی جہاں اس عمل کو عام عوام کے سامنے افشاء کرنا ممکن نہ ہو، کم ازکم اسے شکایت کنندہ اور اسکے قانونی مشیر پر، جتنا زیادہ ممکن ہو، ظاہر ہونا چاہیئے؛
- متعلقہ عہدے دار یا عدالت کے پاس یہ اختیار ہونا چاہیئے کہ وہ (اگر ایسا سمجھے) نقصان دہ یا غیر سنجیدہ شکایت بلاتحقیقات خارج کر سکے؛

• اگر قومی سلامتی کے پیشِ نظر، کسی معاملے کی تحقیقات میں شکایت کنندہ کی شمولیت پر پابندی لگانی ضروری گردانی جائے تو ایسے فیصلے کا اختیار، صرف تحقیقاتی افسر یا عدالت کے ہاتھ میں ہونا چاہیئے اور اس ضمن میں تلافی کے لئے تحفظ کے اقدامات، (جیسے کہ 'ڈیولز ایڈووکیٹ' یا 'خصوصی مشاورت') مہیا کرنے چاہئیں تا کہ سماعت کے منصفانہ اور غیر جانبدار ہونے کی ضمانت دی جا سکے؛

• خصوصی عدالتی عہدے دار کے پاس یہ اختیار ہونا چاہیئے کہ کسی شکایت کے حق بجانب ثابت ہونے پر، شکایت کنندہ کی تلافی کے حوالے سے ایسے احکامات جاری کر سکیں جو ایک قانونی حیثیت کے حامل ہوں۔ ان میں معاوضے کی ادائیگی اور خفیہ یا حساس اداروں کے پاس موجود مواد کی تلفی کے احکامات شامل ہو سکتے ہیں؛

• تحقیقات کی حدود اور دائرہ کار کی واضح قانونی تفسیر موجود ہونی چاہیئے اور اسکی اثر پذیری محض رسمی کاروائی کی بجائے، خفیہ اور حساس اداروں کی روح تک پہنچنی چاہیئے۔

خودمختار اداروں کی طرف سے انتظامیہ کے اندر خفیہ اور حساس اداروں کی نگرانی

• خفیہ اور حساس اداروں کی ایسی کاروائیاں، جس سے افراد متاثر ہوتے ہوں، انکی نگرانی خودمختار اور غیر جانبدار عہدے داروں جیسے کہ محتسب اعلیٰ یا انسپکٹر جنرل کی جانب سے کی جانی چاہیئے اور اسے مندرجہ ذیل اصولوں کی تعمیل کرنی چاہیئے؛

• تحقیقات کرنے والے عہدے دار کے لئے ضروری ہے کہ وہ اس سطح کی ذمہ داری کی تعمیل کے لئے تمام ضروری آئینی اور قانونی شرائط کے تقاضوں پر پورا اترتا ہو اور اپنی ملازمت کے دوران اسے قانون کی طرف سے مدت ملازمت کا تحفظ حاصل ہونا چاہیئے؛

• تحقیقات کی حدود اور دائرہ کار کی واضح قانونی تفسیر موجود ہونی چاہیئے اور اسے محض سطحی کاروائی کی بجائے خفیہ اور حساس اداروں کی روح تک پہنچنا چاہیئے؛

• متعلقہ عہدے دار کو مناسب قانونی اختیار حاصل ہونا چاہیئے کہ وہ خفیہ اور حساس اداروں کے اختیارات کے استعمال سے متعلق حقائق اور شواہد کی تحقیقات کر سکے؛

• متعلقہ عہدے دار کو یہ حتمی اختیار حاصل ہونا چاہیئے کہ کاروائی کے نتیجے کے طور پر سامنے آنے والے کسی حکم یا رپورٹ یا فیصلے کی نوعیت اور حدود کا تعین کر سکے۔

خودمختار جانچ پڑتال کے محکمے

• ایک آڈٹ محکمے کی خودمختاری کی ضمانت یقینی بنانے کے لئے لازمی ہے کہ اسکی کارکردگی قانون کے مطابق ہو، وہ پارلیمان کو جوابدہ ہو اور اسکے ڈائریکٹر کی تعیناتی، (یا تصدیق) پارلیمان کی جانب سے کی جائے؛

• آڈٹ محکموں سے متعلق قانون میں محکمے کے منشور، رپورٹ کرنے کے طریق کار، ڈائریکٹر کی تعیناتی اور خفیہ معلومات تک رسائی کی شقیں شامل ہونی چاہئیں؛

• آڈیٹر جنرل کو خفیہ معلومات تک مکمل رسائی حاصل ہونی چاہیئے، سوائے ان خصوصی پابندیوں کے جو ذرائع اور حساس کاروائیوں کے تحفظ کے لئے ضروری ہوتی ہیں؛

• قانونی آڈٹ محکمہ جات کو یہ اختیار حاصل ہونا چاہیئے کہ وہ نہ صرف مالیاتی امور، بلکہ خصوصی کاروائیوں کے حوالے سے خفیہ اور حساس اداروں کی کارکردگی کی بھی تفصیلاً جانچ پڑتال کر سکیں؛

- چونکہ آڈٹ کے محکمے کا کام خفیہ معلومات سے متعلق ہوتا ہے اس لئے جانچ پڑتال کی دستاویزات کے غیر قانونی افشاء سے گریز کے لئے حفظِ ماتقدم کے اقدامات کا اہتمام کرنا ضروری ہے۔

جنیوا سنٹر فار دی ڈیموکریٹک کنٹرول آف آرمڈ فورسز (ڈی سی اے ایف)

جنیوا مرکز برائے مسلح افواج کا جمہوری کنٹرول (ڈی سی اے ایف)، جسے سویٹزرلینڈ کی حکومت کی جانب سے اکتوبر ۲۰۰۰ء میں قائم کیا گیا، ایسے تمام ریاستی اور غیر ریاستی اداروں کی حمایت کرتا ہے جو مسلح افواج اور سیکیورٹی کے اداروں کے جمہوری اور غیر فوجی کنٹرول کے لئے کوشاں ہیں اور سیکیورٹی سیکٹر کی ایسی اصلاحات کو فروغ دیتا ہے جو جمہوری اقدار سے مطابقت رکھتی ہوں۔

مرکز کی جانب سے، سیکیورٹی سیکٹر کی جمہوری گورننس کے حوالے سے مسائل کی نشاندہی کے لئے، ماضی کی غلطیوں سے سیکھے گئے اسباق سے تجربہ حاصل کرنے کی غرض سے اور اس ضمن میں بہترین طریق عمل تجویز کرنے کے لئے معلومات حاصل کی جاتی ہیں اور تحقیق کی جاتی ہے۔ مرکز ایسے تمام دلچسپی رکھنے والے فریقوں، خاص طور پر حکومتوں، پارلیمانوں، فوجی اداروں، بین الاقوامی اداروں، غیر حکومتی اداروں اور علمی حلقوں کو، فوری طور پر دستیاب عملی مشقوں کے منصوبوں کے ذریعے، مہارت اور معاونت فراہم کرتا ہے۔ ڈی سی اے ایف کا بنیادی دائرہ کار، براعظم یورپ اور امریکہ کا احاطہ کرتا ہے، گو کہ یہ محض انہی علاقوں تک محدود نہیں۔

ڈی سی اے ایف، سوئس قانون کے تحت ایک بین الاقوامی ادارہ ہے۔ سال ۲۰۰۵ء تک ڈی سی اے ایف کی کونسل، ۴۶ حکومتیں پر مشتمل تھی، جن میں سوئٹزرلینڈ، ۴۱ دیگر یورپی اور امریکی ممالک، ۳ افریقی ممالک اور جنیوا کینٹن شامل ہیں۔ مرکز کا بین الاقوامی مشاورتی بورڈ، ڈی سی اے ایف کی سرگرمیوں کے مختلف شعبوں میں شامل، ۶۰ سے زائد ماہرین کے گروپ پر مشتمل ہے۔ ڈی سی اے ایف کے عملے میں، تقریباً ۳۰ مختلف قومیتوں سے تعلق رکھنے والے تقریباً ۵۰ ملازمین شامل ہیں۔ سوئٹزرلینڈ کا وفاقی محکمہ برائے دفاع، شہری تحفظ اور کھیل کے محکمہ جات اور وفاقی محکمہ برائے امور خارجہ، ڈی سی اے ایف کے بجٹ کے سب سے بڑے معاون ہیں۔

ڈی سی اے ایف سے متعلق مفصل معلومات www.dcaf.ch پر دستیاب ہیں۔

رابطہ

جنیوا سنٹر فار دی ڈیموکریٹک کنٹرول آف آرمڈ فورسز (ڈی سی اے ایف):
ریو دی شانتے پولے ۱۱، پوسٹ باکس ۱۳۶۰،
سی ایچ۔ ۱۲۱۱ جنیوا ۱، سوئٹزرلینڈ
ٹیلی فون: 00 77 741 22 41++ فیکس: 05 77 741 22 41++
ای میل: info@dcaf.ch
ویب سائٹ: www.dcaf.ch

ہیومن رائٹس سنٹر آف دی یونیورسٹی آف ڈرہم

اس مرکز کا قیام سال ۲۰۰۱ء میں، ڈرہم یونیورسٹی کے شعبہ قانون کے ایک حصے کے طور سے اور قانون برائے انسانی حقوق کے تمام ترشعبوں میں تحقیق اور دیگر سرگرمیوں میں مصروفِ عمل اراکین کی کوششوں کو مربوط کرنے کے لئے وجود میں لایا گیا۔ شعبے کا نصف سے زائد عملہ، انسانی حقوق کے حوالے سے تحقیقی عمل سے وابستہ ہے اور انھوں نے انسانی حقوق کے موضوع پر متعدد اور مختلف نوعیت کی تصانیف اور مقالے بھی مرتب کئے ہیں۔ انکی دلچسپی کے موضوعات میں بین الاقوامی قانون، (علاقائی نظاموں کے ذریعے، جیسے کہ یورپی کونسل اور یورپی یونین میں رائج ہے)، سے لے کر اس ملک میں انسانی حقوق کے قانون ۱۹۹۸ کا اطلاق، شامل ہیں۔ مرکز خصوصی طور سے، انسانی حقوق سے متعلق مقدمات کے طریق کار، (فیصلوں کی توجیہات اور دلائل کے طریق کار، دونوں کے لحاظ سے)، میں دلچسپی رکھتا ہے۔ مرکز، سرکاری پالیسی کے خصوصی معاملات کے ان پہلوؤں کا تدارک کرنے کی سعی کرتا ہے جو انسانی حقوق سے متعلق ہوں (جیسے جیسے یہ سامنے آتے ہیں)۔

مرکز، عدلیہ اور متعلقہ شعبوں کے ساتھ عملی روابط رکھنے کے لئے کوشاں رہتا ہے۔ مرکز، ایک مختصر مشاورتی بورڈ پر مشتمل ہے جس میں چیئر پرسن، مسز جسٹس بلیک کے علاوہ حلقہءِ عدلیہ کے دیگر شعبوں سے تعلق رکھنے والے ارکان شامل ہیں۔ مرکز سالانہ بنیادوں پر لکچروں کے ایک سلسلے (انسانی حقوق سے متعلق اروین لکچر) کا انعقاد کرتا ہے، جس کا آغاز سال ۲۰۰۲ میں لیرگ کے لارڈ اروین (جو اس وقت کے لارڈ چانسلر تھے) کی جانب سے کیا گیا تھا۔

مرکز کو، انسانی حقوق کے تحت عدالتی توجیہات سے متعلق ایک منصوبے کے لئے تحقیقی بورڈ برائے فنون و (ای ایچ آر بی) کے خصوصی فنڈ (۱۳۹،۰۰۰ برطانوی پاؤنڈ) سے بھی نوازا گیا ہے۔ اس منصوبے میں انسانی حقوق کے قانون کے تحت منتخب شعبوں میں عدالتی دلائل کے حوالے سے متعدد سیمینار شامل ہیں، (جن کی اشاعت بھی منصوبے کا حصہ ہے)۔

رابطہ

پروفیسر ایان لی، معاون۔ڈائریکٹر
۵۰ نارتھ بیلے، ڈرہم ڈی ایچ آئی ۳ ای ٹی، برطانیہ
فون:00 44 191 374 2035
فیکس:0044 191 374 2044
ای میل:ian.leigh@durham.ac.uk
ویب سائٹ: http://www.dur.ac.uk/Law

ناروے پارلیمنٹری انٹیلی جنس اوورسائٹ کمیٹی

سال ۱۹۹۶ء سے ناروے کے خفیہ اداروں کی نگرانی ایک پارلیمانی نگران کمیٹی کی جانب سے کی جارہی ہے جسکو 'ناروے کی پارلیمان کی نگران کمیٹی برائے خفیہ ادارے' کہا جاتا ہے ۔ یہ کمیٹی، ناروے کی پولیس سیکیورٹی کے ادارے، خفیہ ادارےاور قومی سلامتی کے ادارے کی نگرانی کی ذمہ دار ہے۔ اس کمیٹی کے اراکین کا انتخاب پارلیمان (سٹورٹنگیٹ) کی جانب سے کیا جاتا ہے، لیکن ان کمیٹی اراکین کا ازخود پارلیمان کا رکن ہونا ممکن نہیں۔ اس شرط کا بنیادی مقصد، نگران تنظیم کو اسکی مروجہ سرگرمیوں میں حکومتی اور پارلیمان کے اثر ورسوخ سے بھی آزاد رکھنا ہے۔

اداروں کے باقاعدہ معائنوں کے ذریعے انکی نگرانی کی جاتی ہے۔ اسکے علاوہ کمیٹی، (ناروے میں مقیم) نجی افراداوراداروں کی جانب سےاداروں کے خلاف کی گئی شکایات کا بھی جائزہ لیتی ہے۔ کمیٹی کی ذمہ داریوں کا تعین عملی طور پر کیا جاتا ہےاوراس کا خصوصی ادارہ جاتی تنظیموں سے کوئی تعلق نہیں ہوتا۔اس نگرانی کا بنیادی مقصد عوام کے شہری حقوق کا تحفظ ہے لیکن اس میں، یہ امر یقینی بنانے کے لئے عمومی نگرانی بھی شامل ہوتی ہے کہ اداروں کی کارکردگی قانونی ڈھانچے کے مطابق ہے۔ کمیٹی کا جانب سے سالانہ بنیادوں پر، اپنی کاروائی سے متعلق ایک غیر خفیہ رپورٹ پیش کی جاتی ہے اور یہ (جب بھی ایسا ضروری سمجھے) خصوصی رپورٹیں بھی پیش کرسکتی ہے۔

کمیٹی کو معلومات اور تقرریوں تک رسائی کے حوالے سے وسیع اختیارات حاصل ہیں۔ اسکے ساتھ ساتھ اسکے ارکان رازداری کی کڑی شرائط کے بھی پابند ہوتے ہیں۔کمیٹی نگرانی کے اصول کی پابندی کرتی ہے۔

رابطہ

ناروے کی پارلیمان کی نگران کمیٹی برائے خفیہ ادارے

خط وکتابت کا پتہ: سٹورٹنگیٹ، ۰۰۲۶، اوسلو

دفتر کا پتہ: نیڈرےوول گیٹ ۷۔۵

فون: 30 09 31 23 47 00

فیکس: 40 09 31 23

ای میل: post@eos-utvalget.no

ویب سائٹ: www.eos-utvalget.no

پاکستان انسٹیٹیوٹ آف لیجسلیٹو ڈویلپمنٹ اینڈ ٹرانسپیرنسی۔پلڈاٹ

پلڈاٹ جمہوریت اور جمہوری اداروں کے استحکام اور پائیداری کیلئے ایک آزاد، غیر جماعتی تربیتی اور تحقیقی ادارے کے طور پر سرگرمِ عمل ہے اور عوام کے منتخب کردہ نمائندوں کی استعداد سازی کیلئے کام کر رہا ہے۔

پلڈاٹ کے چیدہ چیدہ پروگراموں میں عوامی لیجسلیٹو فورمز، سیاسی جماعتوں کیلئے استعداد سازی کے مختلف پروگرام، مضبوط اور مثبت قانون سازی کیلئے لائحہ عمل تشکیل دینے کے حوالے سے پروگرام اور وسیع پیمانے پر اتفاقِ رائے پیدا کرنے کیلئے مختلف نوعیت کے مکالموں کے سلسلے شامل ہیں۔

پلڈاٹ نے جمہوریت کے محفوظ مستقبل کیلئے سول ملٹری تعلقات کی اہمیت کو مانتے ہوئے 2004ء میں ان تعلقات کا جائزہ لینے کیلئے مکالموں کے ایک سلسلے کا آغاز کیا۔ جسکا بنیادی مقصد سول اور ملٹری حلقہ فکر کو ایک دوسرے کے نظریات سمجھنے میں مدد دینا اور بالخصوص اُن ایشوز کو موضوعِ گفتگو بنانا ہے جو سول ملٹری تعلقات میں تناؤ کا باعث ہیں اور اسکے علاوہ ملک میں جمہوری استحکام، اتفاقِ رائے اور قومی سیکورٹی کی راہ میں رکاوٹ ہیں۔ سول ملٹری تعلقات میں دفاع کے شعبے اور خفیہ اداروں کی اہمیت کو گردانتے ہوئے مذکورہ کتاب کا اردو ترجمہ اور اشاعت بھی اسی سلسلے کی ایک کڑی ہے۔ اس سے قبل 2003ء میں بھی پلڈاٹ، سیکورٹی سیکٹر کی پارلیمانی نگرانی، اصول و ضوابط اور عملی طریق کار پر مشتمل ایک اور بین الاقوامی مجموعہ کا اردو ترجمہ اور اشاعت کا اہتمام کر چکا ہے۔

رابطہ:
پاکستان انسٹی ٹیوٹ آف لیجیسلیٹو ڈویلپمنٹ اینڈ ٹرانسپیرنسی۔ پلڈاٹ
#7، 9th ایونیو، F-8/1، اسلام آباد، پاکستان
فون:۔ 345-123-111 (51-92+) فیکس:۔ 3078 226 (51-92+)
ای میل info@pildat.org ویب سائٹ: www.pildat.org

معاونین

مصنفین

ڈاکٹر ہینز بورن

سینیئر فیلو، جنیوا سنٹر فار دی ڈیموکریٹک کنٹرول آف آرمڈ فورسز، جنیوا، سوئٹزرلینڈ۔

پروفیسر ایان لی

قانون کے پروفیسر، معاون ڈائریکٹر، ہیومن رائٹس سنٹر، ڈرہم یونیورسٹی، ڈرہم، برطانیہ۔

ادارتی معاونین

محترم تھورسٹین ویزلنگ

تحقیق معاون، جنیوا سنٹر فار دی ڈیموکریٹک کنٹرول آف آرمڈ فورسز، جنیوا، سوئٹزرلینڈ۔

محترمہ انگرڈ تھوبرن

تحقیقی معاون، جنیوا سنٹر فار دی ڈیموکریٹک کنٹرول آف آرمڈ فورسز، جنیوا، سوئٹزرلینڈ۔

مشاورتی بورڈ کے ارکان

(اپنی نجی حیثیت میں)

پروفیسر لین کیمرون

پروفیسر پبلک انٹرنیشنل لاء، اپسالا یونیورسٹی، اپسالا، سویڈن۔

محترم ایلیسٹر کوربیٹ

کلرک، انٹیلی جینس اینڈ سیکورٹی کمیٹی، لندن، برطانیہ۔

محترم الین فوپین

تھنک ٹینک کے سابقہ نائب سربراہ، جنیوا سنٹر فار دی ڈیموکریٹک کنٹرول آف آرمڈ فورسز، جنیوا، سوئٹزرلینڈ۔

محترم حکون حوس۔ہانسین
سیکرٹیریٹ کے سربراہ، ناروے پارلیمنٹری انٹیلی جینس اوورسائٹ کمیٹی،اوسلو، ناروے۔

محترم کلمان کوسس
چیئرمین، ایکسپرٹ کمشن آن انٹیلی جینس ریفارم،آفس آف دی ہائی ریپریزنٹیٹو،
سراجیوو، بوسنیا اور ہرزگوینا؛ ہنگری کے خارجی خفیہ ادارے کے سابق سربراہ۔

ڈاکٹر فریڈرک سیجرسٹیڈ
اٹارنی ایٹ لاء، آفس آف دی اٹارنی جنرل ،اوسلو، ناروے۔

محترم فریڈ شرایئیر
سینیئر مشیر، جنیوا سنٹر فار دی ڈیموکریٹک کنٹرول آف آرمڈ فورسز، جنیوا، سوئٹزر لینڈ۔

مشیران
(اپنی نجی حیثیت میں)

ڈاکٹر اینڈریو بٹلر
کراؤن لاء، ولینگٹن نیوزی لینڈ۔

محترمہ میرینہ کپارینی
سینیئر فیلو، جنیوا سنٹر فار دی ڈیموکریٹک کنٹرول آف آرمڈ فورسز،جنیوا، سوئٹزر لینڈ۔

ڈاکٹر رچرڈ بی.ڈوئل
اسوسیٹ پروفیسر سرکاری بجٹ عمل، نیوی کا پوسٹ گریجویٹ سکول، مونٹیری، ریاست ہائے متحدہ امریکہ۔

ڈاکٹر ولیم ایف.وین ایکیلین
صدر مشاورتی بورڈ، مرکز برائے یورپی سیکیورٹی سٹڈیز، گرونینین یونیورسٹی، رکن مشاورتی بورڈ، جنیوا مرکز برائے مسلح افواج کا جمہوری کنٹرول، اور سٹاک ہوم انسٹیٹیوٹ برائے امن تحقیق، سابقہ رکن سینیٹ ہالینڈ، سابقہ وزیر دفاع، ہالینڈ، اور سابقہ سیکرٹری جنرل، مغربی یورپی یونین۔

پروفیسر ڈاکٹر پیٹر گل

پروفیسر سیاسیات اور سیکیورٹی، لیورپول جان موریونیورسٹی، برطانیہ۔

محترم جارج بی. لوٹز دوم

معاون سیکرٹری آف ڈیفنس فار انٹیلی جنس اوورسائٹ، واشنگٹن ڈی.سی، ریاست ہائے متحدہ امریکہ۔

ڈاکٹر بیری آر وکرشیم

ڈائریکٹر ٹریننگ، آفس آف دی اسسٹنٹ ٹو دی سیکرٹری آف ڈیفنس فار انٹیلی جنس اوورسائٹ، واشنگٹن ڈی.سی، ریاست ہائے متحدہ امریکہ۔

اردو ایڈیشن، زیرِ اہتمام

پاکستان انسٹی ٹیوٹ آف لیجیسلیٹو ڈویلپمنٹ اینڈ ٹرانسپیرنسی۔ پلڈاٹ اسلام آباد، پاکستان

فرہنگ

احتساب/جواب دہی

احتساب سے مراد، منتخب یا نامزد کئے گئے نمائندگان کی، اپنے اختیارات اور تفویض کردہ ذمہ داریوں کے حوالے سے جوابدہی ہے۔ اسکا اطلاق، خفیہ اور حساس اداروں کے ملازمین پر بھی ہوتا ہے۔ اس کا سیاسی مقصد، انتظامیہ کے اختیارات پر نظر رکھنا ہے اور اختیارات کے غیر قانونی استعمال کو روکنا ہے، جبکہ اسکے عملی مقصد میں اس امر کو یقینی بنانا شامل ہے کہ حکومتی نظام خوش اسلوبی اور موثریت کے ساتھ چلتا رہے۔

اختیارات کا توازن

اس اصطلاح سے مراد وہ آئینی اور قانونی طور پر وضع کردہ طریق کار ہیں جن کے اطلاق سے فیصلہ کرنے کے عمل میں کسی ایک جماعت کو غالب آنے سے روکا جا سکے۔ خفیہ اداروں کے ضمن میں اس کا مطلب یہ ہوا کہ انتظامیہ، مقنّنہ اور عدلیہ تینوں کو خفیہ اداروں کی نگرانی کے حوالے سے اپنا اپنا جداگانہ کردار ادا کرنا ہوگا۔ 'خفیہ اداروں کا جمہوری کنٹرول' دیکھیئے۔

شہری سماج/معاشرہ

خاندان، کاروباری دنیا اور ریاست کے درمیان واقع تمام ادارے، تنظیمیں اور دیگر کردار، شہری سماج کے زمرے میں آتے ہیں۔ خصوصی طور سے اس میں، بلا رادہ اور بلا منافع کام کرنے والے ادارے، سماجی بہبود کے لئے کام کرنے والے ادارے، سماجی اور سیاسی تحاریک، سماجی شمولیت کی دیگر اقسام، اور ان سے منسلک اقدار اور ثقافتی رواج شامل ہیں۔

خفیہ معلومات

خفیہ معلومات یا راز سے مراد وہ معلومات اور مواد ہیں جن کے غیر قانونی افشاء سے قومی سلامتی یا امور خارجہ کو نقصان پہنچنے کا احتمال ہو اور جو خصوصی تحفظ کی متقاضی ہوں۔ ایسی معلومات سے متعلق رازداری کے درجے کو اسکی حساسیت کا نام دیا گیا ہے۔ اکثر اوقات، حساس معلومات کی اشاعت، 'نظریۂ ضرورت کے تحت انکشاف' کی بنیاد پر کی جاتی ہے۔ ذیل میں دی گئی ریاست ہائے متحدہ کی مثال میں خفیہ معلومات کی رسمی درجہ بندی کا ذکر کیا گیا ہے:

(۱) انتہائی درجے کے راز: یہ رازداری کے انتہائی اعلیٰ درجے کی ایسی معلومات تصور کی جاتی ہیں جن کے عوام کے سامنے انکشاف سے ملکی سلامتی کو شدید نوعیت کے سنگین خطرات لاحق ہو سکتے ہیں؛

(۲) راز: یہ خفیہ معلومات کا دوسرا درجہ ہے جس میں، مثال کے طور پر، دیگر حساس نوعیت کے اقدامات اور طریق کار شامل ہو سکتے ہیں۔ اس کی تعریف ایسی معلومات کے طور پر کی گئی ہے جس کے عوامی انکشاف سے ملکی سلامتی کو سنگین خطرات کا سامنا کرنا پڑ سکتا ہے؛

(۳) **خفیہ معلومات:** یہ راز داری کے سب سے نچلے درجے کی معلومات تصور کی جاتی ہیں۔ اس نوعیت کی معلومات کی تعریف بطور ایسی معلومات کے کی گئی ہے' جن کے انکشاف سے قومی سلامتی کونقصان پہنچنے کا اندیشہ ہو'۔اس میں مزید اقسام کا اضافہ بھی کیا جاسکتا ہے، جیسے کہ،

(۴) **حساس لیکن غیر خفیہ معلومات (ایس بی یو)** : ایسی معلومات جو قومی سلامتی سے متعلق نہ ہوں لیکن جن کا انکشاف کچھ حد تک نقصان دہ ثابت ہوسکتا ہو؛

(۵) **غیر خفیہ معلومات:** تکنیکی طور پر یہ' خفیہ 'نہیں ہوتی، بلکہ ایسی معلومات تصور کی جاتی ہے جو حساس نہیں ہوتی اور آزادانہ طور پر عوام کے سامنے افشاء کی جاسکتی ہے۔

معلومات کو اس صورت میں 'غیر خفیہ' تصور کیا جاسکتا ہے جب وہ دقیانوسی یا متروک ہوجائے یا جب کسی مجاز ادارے کی جانب سے، عوامی مفاد کے پیش نظر، ایسی معلومات کے انکشاف کا مطالبہ کیا جائے۔

شکایت

شکایت کی تعریف ایک ایسی صورتحال کے طور سے کی گئی ہے جس میں انسانی حقوق کے حوالے سے کسی مبینہ خلاف ورزی کو انفرادی یا اجتماعی طور پر، کسی مجاز ادارے کے سامنے لایا جائے۔

جمہوریت

عوام کی نمائندگی، عوام کی جانب سے، اور عوام کے لئے۔ اس کے ممتاز عناصر میں آزادانہ انتخاب، قانون کی حکمرانی، اختیارات کی علیحدگی اور بنیادی انسانی حقوق کے لئے احترام شامل ہیں۔'انسانی حقوق' دیکھیئے۔

خفیہ اداروں کی جمہوری جوابدہی

گو کہ راز داری، خفیہ اداروں کی کارکردگی کی ایک لازمی شرط تصور کی جاتی ہے، ایک آزاد جمہوری معاشرے میں ان اداروں کے لئے ،قانون کی حکمرانی، اختیارات کے توازن اور ذمہ داری کی شفاف حدود کے دائرہ کار کے اندر تر رہ کر کام کرنا ضروری ہوتا ہے۔ پس، خفیہ اداروں کے جمہوری احتساب میں مندرجہ ذیل اصولوں کے تحت، ان اداروں کی موزونیت اور اثر انگیزی کا تعین کیا جاتا ہے: ان میں یہ پانچ نمایاں لیکن آزاد عوامل شامل ہیں:

(۱) انتظامیہ کا کنٹرول؛
(۲) پارلیمانی نگرانی؛
(۳) عدالتی تحقیات؛
(۴) عوام کی جانب سے آزادانہ نگرانی؛
(۵) خفیہ اداروں کا داخلی کنٹرول۔

خفیہ اداروں کا ڈائریکٹر

متعلقہ وزیر کی طرف سے سے خفیہ اداروں کے ڈائریکٹر کو جن امور کا ذمہ دار قرار دیا جاتا ہے ان میں اداروں کا کنٹرول اور انتظام، تفویض کردہ ذمہ داریوں کی بروقت تعمیل اور خفیہ اداروں کے حوالے سے قیادت اور رہنمائی کی شقیں شامل ہیں۔

انتظامیہ کا کنٹرول / وزارتی کنٹرول

انتظامیہ، حکومت کی مرکزی، صوبائی اور مقامی سطحوں سے، خفیہ اداروں پر براہ راست کنٹرول رکھتی ہے۔ یہ، خفیہ اداروں کے بجٹ، عمومی ہدایات، اور انکی تفویض کردہ ذمہ داریوں کا اہمیت کے لحاظ سے تعین کرتی ہے۔ خفیہ اداروں پر انتظامیہ کے موثر کنٹرول کے لئے ضروری ہے کہ وزراء کو، خفیہ اداروں کی ملکیت متعلقہ معلومات، یا خفیہ اداروں کے تجزیات کے ذریعے ایسی معلومات پر مبنی تجزیئے کی رسائی حاصل ہو اور ضرورت پڑنے پر وزراء، ان اداروں کی کارکردگی کے بارے میں، سرکاری سطح پر وضاحت پیش کر سکیں۔ خارجی نگرانی کے عمل میں جو دیگر محکمے معاونت کرتے ہیں ان میں کمشنر برائے خفیہ ہم آہنگی، خفیہ کے نگران بورڈ، پالیسی جائزہ کمیٹیاں اور آڈٹ کے محکمہ جات شامل ہیں، جو متعلقہ وزیر کو براہ راست آگاہ کرنے کے پابند ہوتے ہیں۔

اچھی گورننس

اچھی گورننس کے بنیادی اصول کے طور پر ضروری ہے کہ حکومت عوامی مفاد کو مقدم تر جانے، منصفانہ، جوابدہ اور شفاف ہو، فیصلہ کرنے کے عمل اور منصوبہ بندی کے حوالے سے مشاورت اور شمولیت کی حامی ہو، عوامی حلقے میں موثر اور اثر انگیز کارکردگی کا مظاہرہ کرے اور عملی طور پر شہری سماج کی شمولیت کا اہتمام اور اس میں سہولت پیدا کرے (عالمی بنک)۔

انسانی حقوق

انسانی حقوق سے مراد ہر وہ بنیادی حق یا آزادی ہے جو ہر انسان کا حق ہے اور جس میں حکومت مداخلت کی مجاز نہیں (ان حقوق میں زندگی اور آزادی، اظہارِ رائے اور اسلوب اور قانون کے سامنے برابری کے حقوق شامل ہیں، جیسے کہ انسانی حقوق کے اہم بین الاقوامی معاہدوں میں شامل ہیں، مثال کے طور پر، عالمی قرارداد برائے انسانی حقوق (یو این ڈی ایچ آر)، بین الاقوامی معاہدہ برائے اقتصادی، سماجی اور ثقافتی حقوق (آئی سی ای ایس سی آر) بین الاقوامی معاہدہ برائے شہری اور سیاسی حقوق (آئی سی سی پی آر)، یورپی قرارداد برائے انسانی حقوق (ای سی ایچ آر) اور دیگر علاقائی معاہدے، مثلاً افریقی منشور برائے انسانی اور عوامی حقوق، امریکی قرارداد برائے انسانی حقوق اور ایشین منشور برائے انسانی حقوق۔

خودمختار نگرانی

خودمختار نگرانی کو خفیہ اداروں کی جوابدہی کے پانچ ممتاز عوامل میں سے ایک گردانا جاتا ہے۔ اس اشاعت کے دائرہ کار کے اندر، خفیہ اداروں کی خودمختار نگرانی ایسے اداروں کی جانب سے کی جاتی ہے جن کی خودمختاری کو قانونی تحفظ حاصل ہو اور اسکے ساتھ ساتھ اس عمل میں خصوصی آگاہی اور تعیناتی کے طریق کار کا بھی کردار ہوتا ہے۔ خودمختار نگران اداروں کی امثال میں قومی آڈٹ محکمہ، محتسب اعلیٰ، خصوصی عدالتیں اور انسپکٹر جنرل شامل ہیں۔ 'شہری معاشرہ اور تھنک ٹینک' دیکھیئے۔

خفیہ

حکومتوں کی جانب سے معلومات کا حصول، ان پر کاروائی اوران کا استعمال کیا جاتا ہے۔ حکومت چلانے کا فن جزوی طور پر، 'جانکاری یا آزادی (عمومی اور خصوصی، دونوں طرح سے) کی مرکزی اہمیت میں پنہاں ہے' (جان کیگن)۔ حکومت کے حوالے سے، خفیہ، عمومی طور پر، محدود معنی رکھتی ہے، یعنی کہ، اس کو خصوصی طور پر بین الاقوامی تعلقات، دفاع، قومی سلامتی اور راز داری اور خصوصی نوعیت کے اداروں ('خفیہ') سے منسلک کیا جاتا ہے (مائیکل ہرمن)۔ خفیہ کی تعریف، 'علم کی ایک قسم'، 'معلومات کی تخلیق کرنے والے ادارے کی قسم'، اور 'خفیہ اداروں کی جانب سے کی گئی کاروائی' کے طور سے کی جاسکتی ہے (شرمن کینٹ)۔ حکومت میں خفیہ سے مراد، ایک خاص نوعیت کے ادارے ہیں، جو اسی نام سے پہچانے جاتے ہیں: 'خفیہ ادارے'۔ خفیہ کاروائی سے مراد انکی کارکردگی ہے، اور خفیہ معلومات اس کو کہا جاتا ہے جو ان اداروں کی جانب سے سامنے لایا جاتا ہے (مائیکل ہرمن)۔

خفیہ کا کنٹرول بمقابل خفیہ کی نگرانی بمقابل خفیہ کا تجزیہ

کنٹرول میں ہونے کا مطلب، اختیارات کا حامل، ذمہ دار ہونا، اور کسی تفویض کردہ ذمہ داری کی موثر انجام دہی کرنا ہے۔ کنٹرول کے مقابلے میں نگرانی ایک زیادہ تر عمومی اصطلاح ہے کیونکہ اس سے یہ واضح نہیں ہوتا کہ ایک مفروضہ 'نگران' اختیارات کا حامل ہے، یا فیصلے کے عمل، یا اسکے نتائج پر اثر انداز ہونے کی اہلیت رکھتا ہے۔ تجزیہ (یا تحقیقات)، خفیہ اداروں کی کارکردگی اور انکی کاروائیوں کی قانونی حیثیت کی بعد از وقوع نگرانی کے ذریعے کیا جاتا ہے۔

انسپکٹر جنرل

عمومی طور پر، انسپکٹر جنرل کی اصطلاح، فوجی یا سول حکومت کے ایسے عہدے دار کے لئے استعمال کی جاتی ہے جو تحقیقات کا ذمہ دار ہوتا ہے۔ خفیہ اداروں کے حوالے سے، انسپکٹر جنرل کو انتظامیہ کی جانب سے تعینات کیا جاتا ہے اور اسے وسیع البنیاد نوعیت کی ذمہ داریاں تفویض کی جاتی ہیں، جن میں خفیہ اداروں کی جانب سے حکومتی پالیسیوں اور ترجیحات اور قانون کی تعمیل کی نگرانی کے ساتھ ساتھ ان اداروں کی سرگرمیوں پر نظر ثانی کرنا بھی شامل ہے۔ اسکے علاوہ انسپکٹر جنرل، انتظامیہ، (اور کچھ نظاموں میں، پارلیمان کو بھی) باقاعدگی سے آگاہ کرنے کا پابند ہوتا ہے۔

داخلی کنٹرول

اس امر کی ضمانت کے لئے کہ خفیہ اداروں کے عہدے دار جمہوری حکومت کے قوانین کی پاسداری کررہے ہیں، خفیہ اداروں کے اندر تحفظ کے اقدامات کا ایک پیچیدہ نظام موجود ہونا چاہیئے۔ خفیہ اداروں کے تمام عہدے داروں پر ایک مجموعہ قوانین وضوابط اور اصولوں کی کتاب کا اطلاق ہونا چاہیئے۔ مزید برآں،

خفیہ اداروں کے غیر قانونی استعمال کو روکنے کے لئے، ادارے کے ہر ملازم کو یہ تربیت ملنی چاہیئے کہ کسی اعلیٰ عہدے دار کی جانب سے دیئے گئے غیر قانونی احکام سے کس طرح نمٹنا چاہیئے۔ خفیہ اداروں کے اندر ایک ایسی خصوصی تنظیم موجود ہونی چاہیئے جو ان اداروں کی باقاعدہ کارکردگی کو ہم آہنگ بنانے کے ساتھ ساتھ انکی نگرانی بھی کرسکے۔

عدالتی تحقیقات

مختلف آئینی نظام، عدالتی تحقیقات کی مختلف انداز میں تشریح کرتے ہیں۔ ایسے قانونی نظاموں کی رو سے جہاں ایک آئینی عدالت اور ایک تحریری آئین موجود ہوتا ہے، اس میں اکثر اوقات کسی عدالت کے اس اختیار کو شامل کیا جاتا ہے جس کی رو سے وہ آئینی جواز کے حوالے سے، کسی قانون یا کسی حکومتی عہدے دار یا ایجنٹ کی تحقیقات کر سکتی ہے۔ عدالت کو یہ اختیار حاصل ہوتا ہے کہ وہ اس قانون کا خاتمہ کر دے، انتظامیہ کے کسی حکم یا عمل کو ختم کر دے، یا (اگر عدالت کی جانب سے کوئی قانون یا عمل کو غیر قانونی گردانا جائے) کسی سرکاری عہدے دار کو کسی مخصوص کاروائی کا حکم دے سکے۔ برطانیہ میں اس سے مراد عدالتوں کی وہ اہلیت (یا اختیار) لی جاتی ہے جس کی رو سے وہ حکومتی اداروں کی کاروائیوں کو خلافِ قانون، یا یورپی قرارداد برائے انسانی حقوق کی خلاف ورزی کا مرتکب گردان سکتی ہیں۔ یہاں یہ اصطلاح، عدالتوں کی اہلیت کے محدود تر معنی میں استعمال کی گئی ہے، یعنی عدالتوں کا وہ خصوصی اختیار جس کی بنا پر وہ، آئینی جواز کی روشنی میں، خفیہ اداروں (بشمول وزراء، جہاں اسکا اطلاق ہوتا ہے) کی کارکردگی کی جائزیت پرکھ سکیں۔

قانون کے نفاذ کی نگرانی بمقابل خفیہ اداروں کی نگرانی

قانون کے نفاذ کی نگرانی بنیادی طور پر، شناخت کردہ مشتبہ اشخاص سے مجرمانہ کاروائیوں کی بابت شواہد اکٹھے کرنے سے متعلق ہوتی ہے، جبکہ خفیہ اداروں کی نگرانی کو ایسے طریق کار کے طور پر دیکھا جاتا ہے جس میں قومی سلامتی کو درپیش زیادہ تر غیر واضح یا مبہم خطرات کے حوالے سے خفیہ معلومات حاصل کی جاتی ہے، جن کا تعلق مجرمانہ کاروائیوں، یا کم سے کم، خصوصی جرائم، سے ہونا ضروری نہیں۔ خفیہ کاروائیوں کے حوالے سے خفیہ اداروں کا منشور، عمومی طور پر کم واضح ہوتا ہے اور اس میں قیاس آرائیوں پر مبنی کاروائیوں کی زیادہ گنجائش ہوتی ہے، اور نتیجتاً، اہداف کے انسانی حقوق کو کم تر تحفظ مل پاتا ہے۔ تاہم، خفیہ اداروں کے ضمن میں حدِ وقت نسبتاً نرم ہوتی ہے کیونکہ زیادہ تر خفیہ کاروائیاں، قانون کے نفاذ کی کاروائیوں کے مقابلے میں، زیادہ لمبے عرصے پر محیط ہوتی ہیں (کیمرون، آئی؛ بروڈر، جے۔ پی. اور گل، پی بھی دیکھیئے)۔

قانونیت

نلم کریمین، نلا پوا ینا سینی لیگے، جسے قانونیت کا اصول بھی کہا جاتا ہے، کے مطابق ایک مجرمانہ فعل صرف اس وقت قابلِ تعزیر گردانا جائے گا جب:

(۱) اگر اس فعل یا کاروائی کے وقت ایسا مستند قانون موجود ہو جس کی رو سے وہ فعل، مجرمانہ گردانا جائے، اور

(۲) اگر اس وقت ایسے قوانین موجود ہوں، جن کی رو سے (ایسے فعل سے متعلق)، تعزیرات کا ایک موزوں طور پر واضح معیار وضع کیا گیا ہو۔

جائزیت

کسی قانون، یا قانون بنانے والے، یا قانون نافذ کرنے والے ادارے کی جائزیت کا تعین کرنا، متعلقہ معاشرے کے افراد کے ادارک کی ذمہ داری ہے، جس کے مطابق وہ قانون، یا ادارہ جائزیت کے ساتھ وجود میں لایا گیا ہے، یعنی کہ اہمیت کا

حامل اور معتبر حیثیت رکھتا ہے۔

محتسب اعلیٰ

وہ ادارہ ہے جس کی ذمہ داریوں میں، حکومت یا سرکاری اداروں کے خلاف عوامی شکایات کا معائنہ کر کے رپورٹ تیار کرنا ہے۔ اس امر کی ضمانت یقینی بنانے کے لئے کہ یہ ادارہ، انتظامیہ اور خفیہ اداروں کے اثر سے آزاد رہے، بیشتر ممالک میں محتسب اعلیٰ کی تعیناتی پارلیمان کی جانب سے کی جاتی ہے، اور وہ پارلیمان کو ہی جوابدہ ہوتا ہے۔

پارلیمانی نگرانی

خفیہ اور حساس اداروں کی نگرانی کے ضمن میں مقنّنہ کی جانب سے ایسے قانون منظور کئے جاتے ہیں جو ان اداروں کے اختیارات اور باقاعدگی کا تعین کرتے ہیں، اور اسکے ساتھ ساتھ خفیہ اداروں کے بجٹ کے حوالے سے بھی قوانین منظور کئے جاتے ہیں۔ مقنّنہ کی سطح پر ایسے طریق کار موجود ہونے چاہیئں جن کی رو سے ارکانِ پارلیمان، خفیہ اداروں کے عہدے داروں کی جوابدہی کر سکیں۔ یہ طریق کار مندرجہ ذیل خصوصیات کے حامل ہونے چاہیئں:

(۱) خفیہ اداروں کی نگرانی کے لئے ایک فعال پارلیمانی کمیٹی؛

(۲) خفیہ اداروں کے بجٹ پر کنٹرول کا اختیار؛

(۳) حکومت اور خفیہ ادروں سے (خفیہ) معلومات حاصل کرنے کا اختیار؛

(۴) خفیہ معلومات تک رسائی؛

(۵) شہری معاشرے سے ماہرین کی خدمات حاصل کرنے کا اختیار؛

(۶) پارلیمان، حکومت، اداروں اور عمومی طور پر معاشرے کے درمیان آگاہی کے واضح اور موثر طریق کار؛

(۷) ازخود سماعت کا اہتمام کرنے کا اختیار؛

(۸) تحقیقاتی اختیارات کا حامل ہونا۔

توازن

توازن کے تقاضے کے تین پہلو ہیں:

(۱) زیرِ بحث اقدام اور مقصد کے درمیان ایک معقول رابطے کا وجود؛

(۲) حقِ آزادی کا کم سے کم نقصان، اور

(۳) پابندی کے اقدام کے اثرات اور قانون ساز مقصد کے درمیان ایک مناسب توازن (عدالتِ عظمیٰ، کینیڈا)۔

یورپی قرارداد برائے انسانی حقوق میں توازن کے اصول کو ایک ایسی تشریحی ترکیب کے طور سے استعمال کیا گیا ہے جو ریاستی اختیار کو محدود کرنے اور انفرادی خودمختاری کو زیادہ تر تحفظ فراہم کرنے کے لئے وضع کی گئی ہے۔

معیارِ قانون کی کسوٹی

ایک جمہوری معاشرے میں، قومی سلامتی اور عوامی نظم وضبط کے مفاد میں، دیگر حقوق کے ساتھ، کچھ انسانی حقوق، جیسے کہ نجی آزادی کا حق، آزادیءِ خیال، ضمیر اور مذہب، آزادیءِ بیان، اور آزادیءِ اجتماع اور شمولیت محدود کئے جا سکتے ہیں۔ یورپی حوالے سے، یورپی قرارداد برائے انسانی حقوق (ای سی ایچ آر) کے مطابق ان پابندیوں کو 'قانون کے مطابق' ہونا چاہیئے۔ یورپی عدالت برائے انسانی حقوق کے نظائری قانون کے مطابق، دیگر عوامل کے ساتھ، خفیہ اور حساس ادارے صرف اس صورت میں اپنے اختیارات کا استعمال کر سکتے ہیں جب یہ اختیارات قانون سے مطابقت رکھتے ہوں۔ معیارِ قانون کی کسوٹی کے تحت، 'قانون' کی حیثیت حاصل کرنے کے لئے، مندرجہ ذیل شرائط کا پورا کرنا ضروری ہے:

(۱) ایک قانون کو موزوں طور سے قابل رسائی اور اس مناسب صراحت سے وضع کردہ ہونا چاہیئے کہ عوامی رویئے کو باآسانی منظّم کر سکے؛

(۲) ایک قانون کو پیش بینی کے تمام اہم تقاضوں کا حامل ہونا چاہیئے، اور اختیارات کے لامحدود استعمال کی اجازت نہیں دینی چاہیئے؛

(۳) ایک قانون کو، کم از کم، مداخلت کے ضمن میں شرائط اور طریق کار وضع کرنے چاہیئں۔

قانون کی حکمرانی

قانون سازی، (بشمول انسانی حقوق کے حوالے سے قانون سازی)، کے اختیارات کو جمہوری طور سے جائز حکومت کی جانب سے وضع کیا جانا چاہیئے اور استبدادی اختیارات کی حامل، ایک آزاد عدلیہ کی جانب سے ان قوانین کا باقاعدہ اطلاق اور نفاذ کیا جانا چاہیئے۔ سرکاری اور نجی دونوں حلقوں میں، احتساب کے حوالے سے، قانون کی حکمرانی ایک شرطِ لازم گردانی جاتی ہے۔ قانون کی حکمرانی کے قیام اور تسلسل کا دارومدار، قوانین کی واضح تشریح، بلا امتیاز اطلاق، موثر نفاذ، قوانین کے مندرجات میں ترمیم کے لئے قابلِ پیش بین اور قانونی طور سے قابلِ اطلاق طریق کار، کے ساتھ ساتھ، عوام پر بھی ہے جو ان قوانین کو منصفانہ، عادلانہ اور جائز گردانتے ہوں، اور ان پر عمل درآمد کے لئے رضامند ہوں۔

سلامتی یا سیکیورٹی

سیکیورٹی عموماً قومی سلامتی کے ساتھ منسلک نظر آتی ہے، یعنی کسی قوم کی مخصوص اقدار کو درپیش خطرات یا ممکنہ خطرات کی عدم موجودگی۔ اسکے علاوہ، 'تنقیدی' اور 'انسانی' سلامتی کی دونوں طرزِ نظر سے، سیکیورٹی، ایسی سماجی، سیاسی، ماحولیاتی اور اقتصادی حالات کے حصول سے منسلک ہے، جو افراد کی آزادانہ اور باوقار طرزِ زندگی کے لئے سازگار ہوں۔

طلبانہ اختیار

اگر ایک پارلیمانی کمیٹی کو طلبانہ اختیار حاصل ہو تو وہ کمیٹی کے سامنے کسی بھی فرد کی سماعت کے حوالے سے موجودگی لازمی بنانے کا اختیار رکھتی ہے۔

تھنک ٹینک

تھنک ٹینک سے مراد ایک ایسا ادارہ ہے جو عوامی معاملات کی تحقیق اور / یا تجزیے کے حوالے سے ایک مرکز کی سی حیثیت رکھتا ہے۔
شہری معاشرے کے ایک ادارے کے طور پر، تھنک ٹینک، متعدد اہم نوعیت کی ذمہ داریاں نبھاتے ہیں، جیسے کہ:
(۱) عوام اور حکومت کے درمیان ایک ثالث کا کردار ادا کرنا؛
(۲) موجودہ، یا ابھرتے ہوئے مسائل، معاملات یا تجاویز کو شناخت کرنا، انکی تفسیر بیان کرنا اور انکا تجزیہ کرنا؛
(۳) مسائل اور خیالات کو پالیسی معاملات کی شکل میں ڈھالنا؛
(۴) پالیسی پر بحث میں ایک باخبر اور آزاد آواز کا کردار ادا کرنا؛
(۵) پالیسی کی تشکیل کے عمل میں اہم متعلقہ فریقوں کے مابین خیالات اور معلومات کے تبادلے کے لئے ایک تعمیری فورم فراہم کرنا (جیمز میکگین)۔
بنیادی طور پر، تھنک ٹینک، عوام کو حکومت کی جانب سے فراہم کردہ معلومات کا متبادل پیش کرنے میں اہم کردار ادا کرتے ہیں۔

شفافیت

شفافیت سے مراد ،حکومت اور حکومتی اداروں کی جانب سے تعمیر کئے گئے اداروں، مختلف منصوبوں اور معمول کے معاملات کی وہ باقاعدہ جانچ پڑتال ہے جو پارلیمان اور معاشرے کی مختلف سماجی اور اقتصادی پرتوں میں پھیلے ہوئے دیگر اداروں اور افراد کی جانب سے کی جاتی ہے۔

جانچ پڑتال اور کلیرنس

جانچ پڑتال خصوصاً ایسے افراد کے لئے ضروری سمجھی جاتی ہے جنکا تقرر کسی خاص کارِ منصبی پر کیا جائے یا پھر کوئی ایسی ذمہ داری تفویض کی جائے جس کے لئے سیکیورٹی کلیرنس لازمی ہو۔ اس نوعیت کے فرائضِ منصبی، تمام حکومتی سطحوں پر، اور قومی سلامتی سے متعلق تمام تر محکمہ جات میں موجود ہوسکتے ہیں اور ان میں خفیہ اداروں کے ساتھ ساتھ وزارتِ دفاع اور مسلح افواج بھی شامل ہیں۔ اسکے علاوہ اس میں پارلیمانی نگران کمیٹی کے ارکان بھی شامل ہو سکتے ہیں۔ یہاں یہ امر قابلِ ذکر ہے کہ تمام ممالک کی پارلیمان، اپنی نگران کمیٹیوں کے ارکان کی خفیہ اداروں کے ذریعے جانچ پڑتال کا رواج نہیں رکھتیں، کیونکہ انکے خیال یہ، پارلیمان پر حکومتی انتظامیہ کی بالادستی کا مظہر ہوگا۔ کلیرنس سے مراد جانچ پڑتال کا ایک کامیاب نتیجہ ہے، جو کسی فرد کو خفیہ معلومات کے مختلف درجوں کے لئے اہل قرار دے دیتا ہے۔ 'خفیہ معلومات' دیکھیئے۔

خطرے کی گھنٹی بجانا (whistle blower)

خطرے کی گھنٹی بجانا دراصل ایک علامتی اصطلاح ہے جو ایک ایسی صورتحال کی طرف اشارہ کرتی ہے جس میں کسی ملازم کی طرف سے اس امر کا انکشاف کیا جائے کہ مالک قانون توڑ رہا ہے، کسی غیر قانونی سرگرمی میں ملوث ہے، یا ایک اعلان شدہ پالیسی کے برعکس کاروائی کر رہا ہے۔ متعدد ممالک نے ایسے انکشافات کی اہمیت تسلیم کرتے ہوئے ایسے قانونی اقدامات اُٹھائے ہیں جو خطرے کی گھنٹی بجانے والوں کو سزاؤں سے تحفظ دیتے ہیں (اپنی ملازمت کے دائرہ کار میں، یا عدالتی کاروائی کے ذریعے)۔

خطرے کی گھنٹی بجانے کے لئے، ملازم کولازمی طور پر، ادارے کے باہر کسی فرد (یا محکمے) کو غیرقانونی کاروائی یااقدام کے بارے میں آ گاہ کرنا ہوگا۔ عام طور سے یہ کوئی حکومت یا قانون نافذ کرنے والا ادارہ ہوگا۔ اگر خطرے کی گھنٹی بجانے والا، ادارے یا تنظیم کے اندر ہی کسی سے محض شکایت کرتا ہے تو اسکو خطرے کی گھنٹی بجانا نہیں گردانا جائے گا، اور ایسے فرد کو متعلقہ قوانین کا تحفظ بھی حاصل نہیں ہو سکے گا۔ براہ راست ذرائع ابلاغ کے سامنے انکشاف کا بھی تحفظ نہیں کیا جا سکتا۔ اور متعلقہ ارکانِ پارلیمان کے سامنے بھی انکشاف کے حوالے سے بھی تحفظ کی ضمانت نہیں دی جا سکتی۔

خفیہ ادارے اور انکا احتساب :
خفیہ اداروں کی نگرانی کے قانونی معیار اور بہترین طریقِ عمل

خفیہ اور حساس اداروں کی نگرانی کے مسئلے کو اُجاگر کرنے کیلئے زمانہ حاضر سے بہتر شائد کوئی اور وقت نہیں۔ 9/11، دوسری جنگ عراق اور 11 ایم (11 مارچ 2004 کو میڈرڈ میں دہشت گردی کے واقعات) کے بعد انتظامیہ اور پارلیمان دونوں میں بہت سے ایسے لوگ جو خفیہ اداروں کی نگرانی کے ذمہ دار ہیں فی الحال خفیہ اداروں کا سیاسی رہنماؤں کے ہاتھوں میں استعمال اور ان کی خدمات کے بارے میں چھان بین میں مصروف ہیں۔ خفیہ اداروں کی نگرانی میں شریک تمام فریقین کو ایک کٹھن ذمہ داری کا سامنا ہے جن میں صرف پارلیمان اور متعلقہ وزراء ہی نہیں بلکہ عدلیہ اور ذرائع ابلاغ، شہری سماجی ادارے بھی شامل ہیں۔ سیکورٹی اور جمہوریت دونوں میں قائم وابستگی کے درمیان توازن قائم رکھتے ہوئے انہیں اس بات کا یقین کرنا ہے کہ کیا خفیہ اداروں کی سفارشات ادارے کو زیادہ مؤثر بنانے کے ساتھ ساتھ ان کو قانون کے دائرہ کار کے اندر رکھنے اور انکے احتساب کرنے میں بھی حق بجانب ہیں۔ نگرانی کے عمل کی وضاحت اور بہتر طریق عمل کی تشہیر کیلئے ہیومن رائٹس سنٹر آف ڈرہم یونیورسٹی (UK) جینوا سنٹر فار دی ڈیموکریٹک کنٹرول آف آرمڈ فورسز (DCAF) اور نارویجن پارلیمنٹری انٹیلی جینس اوورسائٹ کمیٹی نے نگرانی کے عمل کی بہترین طریق کار کو اکٹھا کر کے خفیہ اداروں کے جمہوری احتساب کے قانونی معیار رقم کرنے کا فیصلہ کیا۔ یہ کتاب ایشیاء، افریقہ، یورپ اور امریکہ کی آزاد اور جمہوری ریاستوں میں نگرانی کے عمل پر مختلف قوانین سازی کا وسیع پیمانے پر تجزیہ کرتے ہوئے قانونی معیار پیش کرتی ہے۔ یہ کتاب نگرانی کے 4 چیلنجز کا احاطہ کرتی ہے؛ ایجنسی کے مقاصد، انتظامیہ کا کردار، پارلیمنٹ کا کردار اور آزاد جائزہ۔ اس کے علاوہ اس میں خفیہ اداروں سے متعلق فرہنگ اور پڑھنے والوں کے لئے چیک لسٹ بھی موجود ہے۔

ڈاکٹر ہینز، بورن جینوا سنٹر فار دی ڈیموکریٹک کنٹرول آف آرمڈ فورسز کے سینئر فیلو ہیں۔
پروفیسر آیان، لی ڈرہم یونیورسٹی کے لاء ڈیپارٹمنٹ کے پروفیسر آف لاء اور ہیومن رائٹس سنٹر کے کو ڈائریکٹر ہیں۔

#7، 9th ایونیو، F-8/1، اسلام آباد، پاکستان
فون:۔ 345-123-111 (92-51+) فیکس:۔ 3078 226 (92-51+)
ویب سائٹ: www.pildat.org