NATIONAL ASSEMBLY SECRETARIAT

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FINANCE, REVENUE AND ECONOMIC AFFAIRS ON THE AGRICULTURAL DEVELOPMENT BANK OF PAKISTAN (RE-ORGANIZATION AND CONVERSION) (AMENDMENT) BILL, 2019

I, the Chairman of Standing Committee on Finance, Revenue and Economic Affairs have the honor to present this report on the Bill further to amend, the Agricultural Development Bank of Pakistan (Re-organization and Conversion) Ordinance, 2002 (LX of 2002) [The Agricultural Development Bank of Pakistan (Re-organization and Conversion) (Amendment) Bill, 2019] [Private Members' Bill], referred to the Committee on 1st October, 2019.

2. The Committee comprises the following:-

1).	**Mr. Faiz Ullah**	**Chairman**
2).	Mr. Jawad Hussain	Member
3).	Mr. Raza Nasrullah	Member
4).	Mr. Aamir Mehmood Kiani	Member
5).	Makhdoom Syed Sami-ul-Hassan Gillani	Member
6).	Sardar Nasrullah Khan Dreshak	Member
7).	Mr. Jamil Ahmed Khan	Member
8).	Mr. Faheem Khan	Member
9).	Mr. Aftab Hussain Siddique	Member
10).	Dr. Ramesh Kumar Vankwani	Member
11).	Mr. Muhammad Israr Tareen	Member
12).	Mr. Ahsan Iqbal Chaudhary	Member
13).	Mr. Qaiser Ahmed Sheikh	Member
14).	Chaudhary Khalid Javed	Member
15).	Mr. Ali Pervaiz	Member
16).	Dr. Aisha Ghaus Pasha	Member
17).	Dr. Nafisa Shah	Member
18).	Syed Naveed Qamar	Member
19).	Ms. Hina Rabbani Khar	Member
20).	Mr. Abdul Wasay	Member
21).	Minister In-charge	Ex-officio Member

3. The Committee considered the Bill as introduced in the National Assembly placed at **Annexure-'A'**, in its meetings held on 25th October, 2019 and 7th November, 2019. The Committee recommends that the Bill as introduced may be passed by the National Assembly.

Sd/-
(TAHIR HUSSAIN)
Secretary
Islamabad, the 19th December, 2019

Sd/-
(FAIZ ULLAH)
Chairman

[AS REPORTED BY THE STANDING COMMITTEE]

A

Bill

further to amend the Agricultural Development Bank of Pakistan (Re-organization and Conversion) Ordinance, 2002

WHEREAS it is expedient further to amend the Agricultural Development Bank of Pakistan (Re-organization and Conversion) Ordinance, 2002 (LX of 2002), for the purposes hereinafter appearing;

It is hereby enacted as follows:–

1. **Short title and commencement.**–(1) This Act may be called the Agricultural Development Bank of Pakistan (Re-organization and Conversion) (Amendment) Act, 2019.

(2) It shall come into force at once.

2. **Substitution of section 9, Ordinance LX of 2002.**- In the Agricultural Development Bank of Pakistan (Re-organization and Conversion) Ordinance, 2002 (LX of 2002), for section 9, the following shall be substituted, namely:-

> "9. **Power to make rules.**- (1) Subject to sub-sections (2) and (3), the Minister-in-charge may, by notification in the official Gazette, within six months, make rules to carry out the purposes of this Ordinance.
>
> (2) Except the rules made prior to commencement of the Agricultural Development Bank of Pakistan (Re-organization and Conversion) (Amendment) Act, 2019,-
>
> (a) the draft of the rules proposed to be made under sub-section (1) shall be published for the information of persons likely to be affected thereby;
> (b) the publication of the draft rules shall be made in print and electronic media including websites in such manner as may be prescribed;
> (c) a notice specifying a date, on or after which the draft rules will be taken into consideration, shall be published with the draft;
> (d) objections or suggestions, if any, which may be received from any person with respect to the draft rules before the date so specified, shall be considered and decided before finalizing the rules; and
> (e) finally approved, in the prescribed manner, rules shall be published in the official Gazette.
>
> (3) Rules, made after the prorogation of the last session, including rules previously published, shall be laid before the National Assembly and the Senate as soon as may be after the commencement of next session, respectively, and thereby shall stand referred to the Standing Committees concerned with the subject matter of the rules for examination, recommendations and report to the National Assembly and the Senate to the effect whether the rules,-

(a) have duly been published for considering the objections or suggestions, if any, and timely been made;
(b) have been made within the scope of the enactment;
(c) are explicit and covered all the enacted matters;
(d) relate to any taxation;
(e) bar the jurisdiction of any Court;
(f) give retrospective effect to any provision thereof;
(g) impose any punishment; and
(h) made provision for exercise of any unusual power.".

STATEMENT OF OBJECTS AND REASONS

Subject to the Constitution, primarily *Majlis-e-Shoora* (Parliament) has exclusive power to make laws with respect to any matter in the Federal Legislative List. Frequently enactments empower the Government, or specified bodies or office-holders to make rules to carry out the purposes thereof popularly known as delegated, secondary, or subordinate legislation.

Rules of both the National Assembly and the Senate provide that delegated legislation may be examined by the Committees concerned. But practically no effective parliamentary oversight has been made. Further, in the prevalent legal system it is also a departure from the principle of separation of powers that laws should be made by the elected representatives of the people in Parliament and not by the executive Government. In parliamentary democracies, the principle has been largely preserved through an effective system of parliamentary control of executive law-making, by making provision that copies of all subordinate legislations be laid before each House of the Parliament within prescribed sitting days thereof otherwise they cease to have effect.

Although under the Constitution, the Cabinet is collectively responsible to the Senate and the National Assembly, yet, under the Rules of Business, 1973, the Minister-in-Charge is responsible for policy concerning his Division and the business of the Division is ordinarily disposed of by, or under his authority, as he assumes primary responsibility for the disposal of business pertaining to his portfolio. Therefore it is necessary that all rules, including previously published, made after the prorogation of the last session shall be laid before both Houses as soon as may be after the commencement of a session and thereby shall stand referred to the Standing Committee concerned with the subject matter of the rules.

The proposed amendment would achieve objective of valuable participation of the people in rules making process, meaningful exercise of authority by the Minister-in-Charge to assume primary responsibility for the disposal of business pertaining to his portfolio including rule making and efficient and effective parliamentary oversight relating to delegated legislation.

Sd/-
~~SYED FAKHAR IMAM~~
AMJAD ALI KHAN

Member , National Assembly

قومی اسمبلی سیکرٹریٹ

پاکستان زرعی ترقیاتی بینک (تنظیم نو و تبدیلی) (ترمیمی) بل، ۲۰۱۹ء پر قائمہ کمیٹی برائے خزانہ، محاصل و اقتصادی امور کی رپورٹ۔

میں، چیئرمین قائمہ کمیٹی برائے خزانہ، محاصل و اقتصادی امور یکم اکتوبر، ۲۰۱۹ء کو کمیٹی کے سپرد کردہ پاکستان زرعی ترقیاتی بینک (تنظیم نو و تبدیلی) آرڈیننس، ۲۰۰۲ء (نمبر ۷۰ بابت ۲۰۰۲ء) میں مزید ترمیم کرنے کے بل [پاکستان زرعی ترقیاتی بینک (تنظیم نو و تبدیلی) (ترمیمی) بل، ۲۰۱۹ء] (نجی اراکین کا بل) پر رپورٹ ہذا پیش کرنے کا شرف حاصل کرتا ہوں۔

۲۔ کمیٹی درج ذیل اراکین پر مشتمل ہے:۔

۱۔	جناب فیض اللہ	چیئرمین
۲۔	جناب جواد حسین	رکن
۳۔	جناب رضا نصر اللہ	رکن
۴۔	جناب عامر محمود کیانی	رکن
۵۔	مخدوم سید سمیع الحسن گیلانی	رکن
۶۔	سردار نصر اللہ خان دریشک	رکن
۷۔	جناب جمیل احمد خان	رکن
۸۔	جناب فہیم خان	رکن
۹۔	جناب آفتاب حسین صدیقی	رکن
۱۰۔	ڈاکٹر رمیش کمار وینکوانی	رکن
۱۱۔	جناب محمد اسرار ترین	رکن
۱۲۔	جناب احسن اقبال چوہدری	رکن
۱۳۔	جناب قیصر احمد شیخ	رکن
۱۴۔	چوہدری خالد جاوید	رکن
۱۵۔	جناب علی پرویز	رکن
۱۶۔	ڈاکٹر عائشہ غوث پاشا	رکن
۱۷۔	ڈاکٹر نفیسہ شاہ	رکن
۱۸۔	سید نوید قمر	رکن
۱۹۔	محترمہ حنا ربانی کھر	رکن
۲۰۔	جناب عبدالواسع	رکن
۲۱۔	وزیر انچارج	رکن بلحاظ عہدہ

۳۔ کمیٹی نے ۲۵ راکتوبر، ۲۰۱۹ء اور ۷ رنومبر، ۲۰۱۹ء کو منعقدہ اپنے اجلاسوں میں منسلکہ۔الف کے طور پر قومی اسمبلی میں پیش کردہ بل پر غور کیا۔ کمیٹی سفارش کرتی ہے کہ قومی اسمبلی پیش کردہ بل کی منظوری دے۔

دستخط ر۔
(فیض اللہ)
چیئرمین

دستخط ر۔
(طاہر حسین)
سیکرٹری

اسلام آباد، ۱۹ ردسمبر، ۲۰۱۹ء

منسلکہ (الف)

[قائمہ کمیٹی کی رپورٹ کردہ صورت میں]

پاکستان زرعی ترقیاتی بینک (تنظیم نو و تبدیلی) آرڈیننس، ۲۰۰۲ء میں مزید ترمیم کرنے کا

بل

چونکہ یہ قرین مصلحت ہے کہ بعد ازیں ظاہر ہونے والی اغراض کے لئے پاکستان زرعی ترقیاتی بینک (تنظیم نو و تبدیلی) آرڈیننس، ۲۰۰۲ء (نمبر ۶۰ بابت ۲۰۰۲ء) میں مزید ترمیم کی جائے؛

بذریعہ ہذا حسب ذیل قانون وضع کیا جاتا ہے:۔

۱۔ **مختصر عنوان اور آغاز نفاذ:۔** (۱) ایکٹ ہذا پاکستان زرعی ترقیاتی بینک (تنظیم نو و تبدیلی) (ترمیمی) ایکٹ، ۲۰۱۹ء کے نام سے موسوم ہوگا۔

(۲) یہ فی الفور نافذ العمل ہوگا۔

۲۔ **آرڈیننس نمبر ۶۰ بابت ۲۰۰۲ء، دفعہ ۹ کی تبدیلی:۔** پاکستان زرعی ترقیاتی بینک (تنظیم نو و تبدیلی) آرڈیننس، ۲۰۰۲ء (نمبر ۶۰ بابت ۲۰۰۲ء) میں، دفعہ ۹ کو حسب ذیل سے تبدیل کر دیا جائے گا، یعنی:۔

"۹۔ **قواعد وضع کرنے کا اختیار۔** (۱) ذیلی دفعات (۲) اور (۳) کے تحت، وزیر انچارج، سرکاری جریدہ میں اعلامیہ کے ذریعے، چھ ماہ کے اندر، ایکٹ ہذا کے مقاصد کی تعمیل کے لئے قواعد وضع کر سکتا ہے۔

(۲) ماسوائے پاکستان زرعی ترقیاتی بینک (تنظیم نو و تبدیلی) (ترمیمی) ایکٹ، ۲۰۱۹ء کے آغاز سے قبل وضع کردہ قواعد،

(الف) ذیلی دفعہ (۱) کے تحت وضع کردہ مجوزہ قواعد کا مسودہ ممکنہ متاثرہ افراد کی معلومات کے لئے شائع کیا جائے گا؛

(ب) مسودہ قواعد کو مجوزہ طریقہ کار کے مطابق پرنٹ و الیکٹرانک میڈیا بشمول ویب سائٹ پر شائع کیا جائے گا؛

(ج) ایک نوٹس مع مخصوص تاریخ جس پر یا جس کے بعد مسودہ قواعد پر غور کیا جائے گا، مسودہ کے ساتھ شائع کیا جائے گا؛

(د) اعتراضات یا تجاویز، اگر کوئی ہوں، جو کہ قواعد وضع کرنے کے لئے مختص تاریخ سے ماقبل کسی شخص سے موصول ہوں، پر غور و خوض کیا جائے گا اور قواعد کو حتمی شکل دینے سے قبل اس کا فیصلہ کیا جائے گا؛ اور

(ہ) مقررہ طریقے سے حتمی طور پر منظور شدہ قواعد سرکاری جریدہ میں شائع کئے جائیں گے۔

(۳) قواعد، جو کہ آخری اجلاس کے غیر معینہ مدت تک ملتوی ہونے کے بعد وضع کئے جائیں، بشمول ان قواعد کے جو کہ پہلے شائع کئے جا چکے ہوں، کو فی الفور علی الترتیب قومی اسمبلی اور سینیٹ میں آئندہ اجلاس کے بعد پیش کیا جائے گا نیز لہذا قواعد کا موضوعی معاملہ جائزہ، سفارشات اور رپورٹ کے لئے متعلقہ قائمہ کمیٹیوں کے سپرد کیا جائے گا جو کہ بعد ازیں قومی اسمبلی اور سینیٹ میں اس امر کا جائزہ لینے کے لئے پیش کئے جائیں گے کہ آیا یہ قواعد،

(الف) اعتراضات یا تجاویز، اگر کوئی ہوں، غور و خوض کے لئے باضابطہ طور پر شائع کئے گئے ہوں اور بروقت وضع کئے گئے ہوں؛

(ب) وسعت نفاذ کے اندر وضع کئے گئے ہوں؛

(ج) واضح ہوں اور نفاذ کے جملہ معاملات کا احاطہ کیا گیا ہو؛

(د) کسی ٹیکس سے متعلق ہوں؛

(ہ) کسی عدالت کے عذر مانع سماعت اختیار ہوں؛

(و) اس کی کسی دفعہ کو مؤثر بہ ماضی بنایا گیا ہو؛

(ز) کوئی سزا عائد کی گئی ہو؛ اور

(ح) کسی غیر معمولی اختیار کو بروئے کار لانے کے لئے صراحت کی گئی ہو۔"۔

بیان اغراض ووجوہ

دستور کے تحت مجلس شوریٰ (پارلیمنٹ) کو بنیادی طور پر وفاقی فہرست قانون سازی میں کسی معاملے کے ضمن میں قوانین وضع کرنے کے لئے خصوصی اختیار حاصل ہے۔ اکثر قوانین حکومت یا مخصوص اداروں یا عہدیداران کو بااختیار بناتے ہیں تا کہ وہ عام طور پر معروف تفویض کردہ، ضمنی یا ذیلی قانون سازی کے مقاصد کو پورا کرنے کے لئے قواعد تشکیل دے سکیں۔

قومی اسمبلی اور سینیٹ ہر دو کے قواعد میں صراحت کی گئی ہے کہ متعلقہ کمیٹی تفویض کردہ قانون سازی کا جائزہ لے سکتی ہے۔ لیکن عملاً مؤثر طور پر کوئی پارلیمانی کردار ادا نہیں کیا گیا۔ مزید برآں موجودہ نظام قانون میں بھی اختیارات کو الگ کرنے کے اصول سے بھی انحراف کیا گیا ہے کہ قوانین پارلیمنٹ میں عوام کے منتخب نمائندے بنائیں نہ کہ انتظامی حکومت۔ پارلیمانی جمہوریتوں میں انتظامی قانون سازی پر کنٹرول کے مؤثر پارلیمانی نظام کے ذریعے صراحت کرتے ہوئے اس اصول کو زیادہ تر محفوظ رکھا گیا ہے کہ تمام ذیلی قانون سازیوں کی نقول پارلیمان کے ہر ایک ایوان کے مقررہ اجلاس کے دنوں میں پیش کی جائیں گی بصورت دیگر ان کا اثر باقی نہیں رہے گا۔

اگرچہ دستور کے تحت کابینہ بحیثیت مجموعی سینیٹ اور قومی اسمبلی کی ذمہ دار ہے، تاہم کارروائی کے قواعد، ۱۹۷۳ء کے تحت وزیر انچارج اپنے ڈویژن سے متعلق پالیسی کا ذمہ دار ہے اور عام طور پر ڈویژن کی کارروائی اس کی جانب سے یا اس کی اتھارٹی کے تحت نمٹائی جاتی ہے کیونکہ اس کے عہدے سے متعلقہ کارروائی کو نمٹائے جانا اس کی اولین ذمہ داری تصور کی جاتی ہے۔ لہٰذا ضروری ہے کہ جملہ قواعد جن میں پہلے سے شائع کردہ بھی شامل ہیں جو گزشتہ اجلاس کے غیر معینہ مدت کے لئے ملتوی کئے جانے کے بعد وضع کئے گئے، اجلاس بلائے جانے کے بعد جلد از جلد دونوں ایوانوں کے سامنے رکھے جائیں گے اور اس کے ذریعے قواعد کے موضوعی معاملہ سے متعلق متعلقہ کمیٹی کو سپرد کردہ تصور ہوں گے۔

مجوزہ ترمیم سے قواعد وضع کرنے کے عمل میں عوام کی قابل قدر شرکت کا مقصد، وزیر انچارج کے عہدہ سے متعلق کارروائی نمٹائے جانے کی اولین ذمہ داری پوری کرنے کے لئے اس کی جانب سے اختیار کو بامقصد طریقے سے بروئے کار لانے، جس میں قاعدہ وضع کرنے اور تفویض کردہ قانون سازی سے متعلق ابتدائی آموزوں اور مؤثر پارلیمانی کردار ادا کرنا شامل ہے، حاصل ہو گا۔

دستخط/-
امجد علی خان
رکن، قومی اسمبلی