

**NATIONAL ASSEMBLY SECRETARIAT**

**REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON INTERIOR ON THE BONDED  
LABOUR SYSTEM (ABOLITION) (AMENDMENT) BILL, 2020**

I, Chairman of the Standing Committee on Interior have the honor to present this report on the Bill further to amend the Bonded Labour System (Abolition) Act, 1992 [The Bonded Labour System (Abolition) (Amendment) Bill, 2020] (Private Member's Bill) referred to the Committee on 1<sup>st</sup> October, 2019.

2. The Committee comprises the following:

|   |                   |
|---|-------------------|
| 1) <b>Raja Khurram Shahzad Nawaz</b>    | <b>Chairman</b>   |
| 2) Mr. Sher Akbar Khan                  | Member            |
| 3) Mehar Ghulam Muhammad Lali           | Member            |
| 4) Mr. Raza Nasrullah                   | Member            |
| 5) Khawaja Sheraz Mehmood               | Member            |
| 6) Mr. Rahat Aman Ullah Bhatti          | Member            |
| 7) Malik Karamat Ali Khokhar            | Member            |
| 8) Sardar Talib Hassan Nakai            | Member            |
| 9) Ms. Nafeesa Inayatullah Khan Khattak | Member            |
| 10) Mr. Muhammad Akhtar Mengal          | Member            |
| 11) Nawabzada Shazain Bugti             | Member            |
| 12) Malik Sohail Khan                   | Member            |
| 13) Syed Iftikhar Ul Hassan             | Member            |
| 14) Mr. Mohammad Pervaiz Malik          | Member            |
| 15) Mr. Nadeem Abbas                    | Member            |
| 16) Ms. Maryam Aurangzaib               | Member            |
| 17) Syed Agha Rafiullah                 | Member            |
| 18) Nawab Muhammad Yousuf Talpur        | Member            |
| 19) Mr. Abdul Qadir Patel               | Member            |
| 20) Mr. Asmatullah                      | Member            |
| 21) Mr. Ijaz Ahmad Shah                 | Ex-officio Member |
| Minister for Interior                   |                   |

3. The Committee considered the Bill as introduced in the National Assembly placed at **Annex-A**, in its meetings held on 14-11-19, 11-12-19 and 24-12-19. The Committee recommends that the Bill as introduced may not be passed by the National Assembly.

-Sd-

**(TAHIR HUSSAIN)**

Secretary

*Islamabad, the 22<sup>nd</sup> July, 2020*

-Sd-

**(RAJA KHURRAM SHAHZAD NAWAZ)**

Chairman

Standing Committee on Interior

## [AS REPORTED BY THE STANDING COMMITTEE]

A

## Bill

*further to amend the Bonded Labour System (Abolition) Act, 1992*

WHEREAS it is expedient further to amend the Bonded Labour System (Abolition) Act, 1992 (III of 1992), for the purposes hereinafter appearing;

It is hereby enacted as follows:-

**1. Short title and commencement.**-(1) This Act may be called the Bonded Labour System (Abolition) (Amendment) Act, 2019.

(2) It shall come into force at once.

**2. Substitution of section 21, Act III of 1992.**- In the Bonded Labour System (Abolition) Act, 1992 (III of 1992), for section 21, the following shall be substituted, namely:-

**"21. 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 Act.

(2) Except the rules made prior to commencement of the Bonded Labour System (Abolition) (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**

Member National Assembly

[ قائمہ کمیٹی کی رپورٹ کردہ صورت میں ]

کفول مزدوری نظام (خاتمہ) ایکٹ، ۱۹۹۲ء میں مزید ترمیم کرنے کا

میل

چونکہ یہ قرین مصلحت ہے کہ بعد ازیں ظاہر ہونے والی اغراض کے لئے کفول مزدوری نظام (خاتمہ) ایکٹ، ۱۹۹۲ء (نمبر ۳ بابت ۱۹۹۲ء) میں مزید ترمیم کی جائے:

بذریعہ ہذا حسب ذیل قانون وضع کیا جاتا ہے:-

- ۱- مختصر عنوان اور آغاز نفاذ:- (۱) ایکٹ ہذا کفول مزدوری نظام (خاتمہ) (ترمیمی) ایکٹ، ۲۰۱۹ء کے نام سے موسوم ہوگا۔ (۲) یہ فی الفور نافذ العمل ہوگا۔
- ۲- ایکٹ نمبر ۳ بابت ۱۹۹۲ء، دفعہ ۲۱ کی تبدیلی:- کفول مزدوری نظام (خاتمہ) ایکٹ، ۱۹۹۲ء (نمبر ۳ بابت ۱۹۹۲ء) میں، دفعہ ۲۱ کو حسب ذیل سے تبدیل کر دیا جائے گا، یعنی:-

۲۱- 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 کفول مزدوری نظام (خاتمہ) (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

(ه) 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؛  
 (ه) کسی عدالت کے عذر مانع ساعت اختیار ہوں؛  
 (و) اس کی کسی دفعہ کو مؤثر بہ ماضی بتایا 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 و وجوہ

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 اختیار بناتے ہیں تاکہ 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 بنا سکیں نہ کہ انتظامی حکومت۔ پارلیمانی جمہوریتوں میں مؤثر پارلیمانی نظام کے زیر نگرانی اہم قانون سازی کے ذریعے صراحت کرتے ہوئے اس اصول کو وسیع تناظر میں محفوظ کر لیا گیا ہے کہ تمام ذیلی قانون سازیوں کی نقول پارلیمان کے دونوں ایوانوں کے مقررہ اجلاس کے دنوں میں پیش کی جائیں بصورت دیگر ان کا اطلاق مؤثر ہو 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 اٹھارٹی کے تحت نمٹائی جاتی ہے کیونکہ اس کے عہدے سے متعلقہ کارروائی کو نمٹائے جانا اس کی اولین ذمہ داری تصور کی جاتی ہے۔ لہذا ضروری ہے کہ جملہ قواعد جن میں پہلے سے شائع کردہ بھی شامل ہیں جو گزشتہ اجلاس کے غیر معینہ مدت کے لئے ملاتوی 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 عہدے سے متعلق کارروائی نمٹائے جانے کی اولین ذمہ داری پوری کرنے کے لئے اس کی جانب سے اختیار کو با مقصد 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۔

سید فخر امام

رکن، قومی اسمبلی

## قومی اسمبلی سیکرٹریٹ

مکفول مزدوری نظام (خاتمہ) (ترمیمی) بل، ۲۰۲۰ء پر قائمہ کمیٹی برائے داخلہ کی رپورٹ۔

میں، چیئر مین قائمہ کمیٹی برائے داخلہ یکم اکتوبر، ۲۰۱۹ء کو قائمہ کمیٹی کے سپرد کردہ مکفول مزدوری نظام (خاتمہ) ایکٹ، ۱۹۹۲ء میں مزید ترمیم کرنے کے

بل [مکفول مزدوری نظام (خاتمہ) (ترمیمی) بل، ۲۰۲۰ء] (نئی رکن کا بل) پر رپورٹ ہذا پیش کرنے کا شرف حاصل کرتا ہوں۔

۲۔ کمیٹی درج ذیل اراکین پر مشتمل ہے:-

|                 |     |                                 |
|-----------------|-----|---------------------------------|
| چیئر مین        | ۱۔  | راجہ خرم شہزاد نواز             |
| رکن             | ۲۔  | جناب شیر اکبر خان               |
| رکن             | ۳۔  | مہر غلام محمد لالی              |
| رکن             | ۴۔  | جناب رضوان اللہ                 |
| رکن             | ۵۔  | خواجہ شیراز محمود               |
| رکن             | ۶۔  | جناب راحت امان اللہ بھٹی        |
| رکن             | ۷۔  | ملک کرامت علی کھوکھر            |
| رکن             | ۸۔  | سر دار طالب حسن کھٹی            |
| رکن             | ۹۔  | محترمہ نفیسہ عنایت اللہ خان خٹک |
| رکن             | ۱۰۔ | جناب محمد اختر میمنگل           |
| رکن             | ۱۱۔ | نواز اودہ شاہ زین بگٹی          |
| رکن             | ۱۲۔ | ملک سہیل خان                    |
| رکن             | ۱۳۔ | سید افتخار الحسن                |
| رکن             | ۱۴۔ | جناب محمد پرویز ملک             |
| رکن             | ۱۵۔ | جناب ندیم عباس                  |
| رکن             | ۱۶۔ | محترمہ مریم اورنگزیب            |
| رکن             | ۱۷۔ | سید آغا فیح اللہ                |
| رکن             | ۱۸۔ | نواب محمد یوسف تالپور           |
| رکن             | ۱۹۔ | جناب عبدالقادر نیل              |
| رکن             | ۲۰۔ | جناب عصمت اللہ                  |
| رکن             | ۲۱۔ | جناب اعجاز احمد شاہ             |
| رکن بحفاظت عہدہ |     | وزیر برائے داخلہ                |

۳۔ کمیٹی نے ۱۳ نومبر، ۲۰۱۹ء اور ۱۱ دسمبر، ۲۰۱۹ء اور ۲۳ دسمبر، ۲۰۱۹ء کو منعقدہ اپنے اجلاسوں میں منسلک 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 نہ دے۔

دستخط /

(راجہ خرم شہزاد نواز)

چیئر مین

قائمہ کمیٹی برائے داخلہ

دستخط /

(طاہر حسین)

سیکرٹری

اسلام آباد، ۲۲ جولائی، ۲۰۲۰ء