

# **Pakistan: Transgender Persons (Protection of Rights) Act, 2018**

Executive Summary  
October 2020

Composed of 60 eminent judges and lawyers from all regions of the world, the International Commission of Jurists promotes and protects human rights through the Rule of Law, by using its unique legal expertise to develop and strengthen national and international justice systems. Established in 1952 and active on the five continents, the ICJ aims to ensure the progressive development and effective implementation of international human rights and international humanitarian law; secure the realization of civil, cultural, economic, political and social rights; safeguard the separation of powers; and guarantee the independence of the judiciary and legal profession.

® Pakistan: Transgender Persons (Protection of Rights) Act, 2018 - Executive Summary

© Copyright International Commission of Jurists, October 2020

The International Commission of Jurists (ICJ) permits free reproduction of extracts from any of its publications provided that due acknowledgment is given and a copy of the publication carrying the extract is sent to their headquarters at the following address:

International Commission of Jurists  
P.O. Box 91  
Rue des Bains 33  
Geneva  
Switzerland

# **Pakistan: Transgender Persons (Protection of Rights) Act, 2018**

Executive Summary  
October 2020



## Introduction

This briefing paper analyzes some of the salient provisions of the Transgender Persons (Protection of Rights) Act, passed by the Parliament in May 2018, in light of Pakistan's obligations under international law.

Among other issues, the paper specifically addresses the definition of transgender and intersex people provided in the act; the procedures for legal gender recognition stipulated by the law; the provisions on anti-discrimination and harassment; the new criminal offence related to begging; and the adequacy and effectiveness of enforcement mechanisms.

### 1. Overview of applicable international law

The application of international human rights law is guided by the fundamental principles of universality, equality, and non-discrimination. Under international human rights law, all human beings, irrespective of their gender identity or expression, are entitled to enjoy and exercise their human rights. States, therefore, have well-established obligations to respect, protect and fulfill the human rights of all people, including transgender and intersex people. These obligations range from refraining from interference in the enjoyment of rights, to preventing abuses by third parties and proactively tackling barriers to the enjoyment of human rights, including, in the present context, discriminatory attitudes and practices.<sup>1</sup>

The struggles of transgender and other queer human rights advocates have also led to the development of international principles adopted in Yogyakarta, Indonesia, in 2006 (the Yogyakarta Principles),<sup>2</sup> as well as additional principles added in 2017 (Yogyakarta Principles plus 10).<sup>3</sup> These principles set out State obligations under international human rights law applicable in relation to sexual orientation, gender identity, gender expression and sex characteristics.

### 2. Overview of the law

The Transgender Persons (Protection of Rights) Act, 2018, is divided into seven chapters.

The first chapter focuses on definitions, and provides the same for key terms such as "transgender person"; "gender identity"; and "gender expression".

---

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> The Yogyakarta Principles on the application of international human rights law in relation to sexual orientation and gender identity, 2006, <https://yogyakartaprinciples.org/principles-en/>.

<sup>3</sup> [The additional Yogyakarta Principles \(YP+10\)](http://yogyakartaprinciples.org/principles-en/yp10/): Additional Principles and State Obligations on the Application of International Human Rights Law in Relation to Sexual Orientation, Gender Identity, Gender Expression and Sex Characteristics to Complement the Yogyakarta Principles, 2017, <http://yogyakartaprinciples.org/principles-en/yp10/>

The second chapter addresses legal recognition of gender identity, and recognizes the right of transgender people to get their self-perceived gender registered in Government records.

The third chapter contains prohibitions of certain acts, and includes the prohibition of discrimination against transgender individuals and the prohibition against harassment of transgender people.

Chapter four places certain obligations on the State, which include: establishing protection centers and safe houses for transgender people; establishing separate prison and detention cells for transgender people; instituting periodic sensitization and awareness of public servants, in particular law enforcement officials and healthcare workers; formulating special vocational training programmes to facilitate, promote and support the livelihood for transgender persons; and encouraging transgender people to start small business by providing them incentives, easy loan schemes and grants.

Chapter five relates to the protection of transgender people's rights, featuring, among other things, the right to inheritance; the right to education; the right to employment; the right to property; and the right to access to public spaces. This chapter also contains a general provision affirming that all the rights guaranteed by the Constitution of Pakistan will also be available for transgender people. Finally, chapter five introduces a new criminal offence, which relates to employing, compelling or using "any transgender person for begging".

Chapter six sets out enforcement mechanisms under the law, and states that in addition to remedies available under the general criminal and civil law, aggrieved transgender people may file complaints with the Federal Ombudsperson, the National Commission for the Status of Women (NCSW) and the National Commission for Human Rights (NCHR).

Finally, chapter seven contains a number of general provisions, including one empowering the Government to make rules to carry out the objectives of the law, and a provision stating that the law will have an over-riding effect on any other law for the time being in force.

### **3. Definition of a transgender person**

There is no single definition of a transgender person in international standards. Most working definitions, such as the one used by the Commissioner for Human Rights for the Council of Europe, are premised on the notion that people may have a gender identity that is different from the gender assigned to them at birth, as well as those people who wish to

portray their gender identity in a different way from the gender assigned at birth.<sup>4</sup>

Section 2(f) of the Transgender Persons (Protection of Rights) Act, 2018, defines "gender identity" as a "person's innermost and individual sense of self as male, female or a blend of both or neither that can correspond or not to the sex assigned at birth," a definition that, to a large extent, is compatible with the one in the Yogyakarta Principles.

Section 2(n) of the law, however, goes on to define a "transgender person" as someone who is: (i) "Intersex" (khusra) with a "mixture of male and female genital features or congenital ambiguities"; or (ii) "eunuch assigned male at birth, but undergoes genital excision or castration"; or (iii) a "transgender man, transgender woman, Khawaja Sira or any person whose gender identity or gender expression differs from the social norms and cultural expectations based on the sex they were assigned at the time of their birth."

The definition provided under section 2(n)(iii) comprises most of the common features of a common understanding of a transgender person.

However, including intersex people in the category of "transgender" people is inaccurate, and gives rise to a failure to fully recognize the specific legal protections required for intersex people.

#### **4. Intersex people**

Subsuming individuals with intersex characteristics within transgender people is erroneous and a mischaracterization.<sup>5</sup> Intersex people are individuals born with a wide range of natural variations in their sex characteristics (or differences of sex development) that do not fit the typical definition of male or female, including, for example, with respect to their sexual anatomy, reproductive organs or chromosome patterns.<sup>6</sup> As such, being intersex is distinct from a person's gender identity.

As with everyone else, an intersex person may identify – as in, they may self-identify their gender – as female, male, both, neither or transgender.

Since the Transgender Persons (Protection of Rights) Act includes intersex people in the definition of transgender, the above-mentioned rights and protections guaranteed by the law are also available to intersex people.

However, the Act leaves some of the most serious human rights violations faced by intersex people unaddressed. These include subjecting intersex

---

<sup>4</sup> <https://rm.coe.int/1680492119>.

<sup>5</sup> Amnesty International, "Its Intersex Awareness Day - here are 5 myths we need to shatter", 26 October 2018, accessed at: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/10/its-intersex-awareness-day-here-are-5-myths-we-need-to-shatter/>.

<sup>6</sup> See, for example, UN Free and Equal Intersex Factsheet, accessed at: <https://www.unfe.org/wp-content/uploads/2017/05/UNFE-Intersex.pdf>.

children and adolescents to medically unnecessary hormonal treatment, surgical and other procedures for the purpose of trying to forcibly make their appearance conform to binary sex stereotypes and societal expectations about female and male bodies.

## 5. Legal recognition of gender identity

Legal Gender Recognition (LGR) is the official recognition of a person's gender identity, including gender markers and names in public registries and other key documents. One of the key objectives of a law protecting the rights of transgender people is LGR without medical requirements, such as gender confirmation surgery, forced sterilization or hormonal treatment. LGR processes must also be "quick, transparent and accessible", and effectively uphold the rights of transgender people, including their right to self-determination.<sup>7</sup>

The biggest strength of the Transgender Persons (Protection of Rights) Act is that it offers legal recognition of preferred gender identity as a matter of right without any medical or diagnostic requirements. Section 3 of the law states, "a transgender person shall have a right to be recognized as per his or her self-perceived gender identity, as such, in accordance with the provisions of this Act." It goes on to affirm that transgender people have the right to have their "self-perceived gender identity registered with all government departments including, but not limited to, NADRA (the National Database and Registration Authority)."<sup>8</sup>

This makes the Transgender Persons (Protection of Rights) Act one of the more progressive gender recognition laws not just in Asia, but also globally. For example, the Indian Transgender Persons (Protection of Rights) Act, enacted in December 2019, requires transgender people to go through a district magistrate to get certified as a transgender, a process that subjects transgender people to intrusive medical scrutiny.<sup>9</sup>

### 5 (b) Citizenship requirement

The Transgender Persons (Protection of Rights) Act appears to impose a citizenship requirement for people to be able to benefit from legal gender recognition. Section 3(3) states, "every transgender person, being the citizen of Pakistan, who has attained the age of eighteen years shall have

---

<sup>7</sup> Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Discrimination against Transgender People in Europe, Resolution 2048 (2015), para 6.2.1.

<sup>8</sup> However, according to information received by the ICJ, this provision is not being implemented as provided under the law and government departments routinely ask for medical and psychological assessments for change of gender.

<sup>9</sup> International Commission of Jurists, India: Parliament must revise Bill on Rights of Transgender Persons to ensure compliance with International Law and Supreme Court Rulings, 23 July 2019, accessed at: <https://www.icj.org/india-parliament-must-revise-bill-on-rights-of-transgender-persons-to-ensure-compliance-with-international-law-and-supreme-court-rulings/>.



the right to let himself or herself registered according to self-perceived gender identity.”

Legal gender recognition procedures should be accessible for all people residing in the State, whether or not they are citizens, including migrants, asylum-seekers, refugees and stateless individuals.<sup>10</sup> If legal gender recognition procedures are limited to only the citizens of a country, transgender migrants, asylum-seekers, refugees and stateless persons residing in the country are at risk of being left in a situation where they are not recognized for who they are where they live, and are not able to obtain gender recognition in their home country.

### 5 (c) Age requirement

The same provision, Section 3(3), recognizes the right to legal gender identity recognition according to one’s self-perceived sense of one’s gender only to those who have attained 18 years of age. It thus appears that adolescents who are below the age of 18 years of age do not have the right to have their preferred gender recognized in Government records, including birth certificates, before they reach the age of adulthood at 18 years.

Such an age restriction exists in a number of other legal gender recognition laws globally. Often, the link with medical treatment or surgery for LGR is given as a justification for additional age restrictions.<sup>11</sup> However, since the Pakistani law commendably does not require surgical or medical interventions for the legal recognition of preferred gender identity, the reasons for limiting LGR to people who are 18 years or older are unclear.

## 6. Protection from Discrimination

Chapter three of the Transgender Persons (Protection of Rights) Act prohibits discrimination against transgender people. It states that “no person” shall discriminate against a transgender person with respect to a number of contexts, and lists, among others, educational facilities; employment; healthcare; access to goods and services; housing; and holding public office.

transgender persons”, the obligation not to discriminate is repeated in relation to the right to hold public office; the right to access educational and healthcare facilities; the right to assembly; the right to access public places; and the right to hold property. Another section in this Chapter states that the Government shall ensure that there is “no discrimination for any person on the basis of sex, gender identity or gender expression” in the guarantee of fundamental rights recognized by Pakistan’s Constitution.

---

<sup>10</sup> See, for example, Scherpe, J. (Ed.). (2015). *The Legal Status of Transsexual and Transgender Persons*. Intersentia. doi:10.1017/9781780685588, Comparative Analysis and Recommendations, p 629, and Legal Gender Recognition in Europe, a toolkit, accessed at: <https://tgeu.org/wp-content/uploads/2017/02/Toolkit16LR.pdf>.

<sup>11</sup> Kirsten Sandberg, “The Rights of LGBTI Children under the Convention on the Rights of the Child”, *Nordic Journal of Human Rights*, 33:4, 337-352.

The Act, however, does not provide any definition of what constitutes discrimination. It also provides no penalties, remedies or enforcement mechanisms in case of a violation of the anti-discrimination duty under chapter five, except for a general enforcement provision under section 18 (see section 8 (d) for a discussion on the enforcement mechanism).

## **7. Offences and penalties**

The Transgender Persons (Protection of Rights) Act creates a new criminal offence, which is related to beggary. Section 17 of the Act states: "Whoever employs, compels or uses any transgender person for begging shall be punishable with imprisonment which may extend to six months or with fine which may extend to fifty thousand rupees or with both."

The provision's language appears to cast the net too wide: it is not just restricted to "compelling" transgender people to beg, which would entail some kind of coercion, but also includes: "employing" or "using", which may therefore also apply to voluntary and willful actions on the part of transgender people.

Including begging by transgender people as a separate, distinct offence under the Transgender Persons (Protection of Rights) Act is at the very least questionable since for many transgender people in Pakistan, begging remains one of their limited livelihood opportunities. Laws related to beggary, including the Punjab Vagrancy Ordinance, have been significantly misused against the transgender community, allowing for law enforcement agencies to harass, blackmail, imprison and sexually assault transgender people. Furthermore, the police routinely interpret the vague penal clauses on "begging" and "vagrancy" to prohibit and penalize spiritual and celebratory rituals of the khawajasira community (for instance, at weddings and childbirth) that have crucial significance in the community's folk tradition.

## **8. Other areas of concern**

### **8 (a) Harassment**

Section 5 of the law "prohibits" the harassment of transgender people and section 2(h) defines harassment broadly to include "sexual, physical, mental and psychological harassment". However, it remains unclear what such prohibition of harassment entails, and what remedies and forms of redress will be available to transgender people who are subjected to harassment, especially as "harassment" as defined under the transgender law is not a criminal offence in Pakistan.

## 8 (b) Separate prison cells

Around the world, transgender people are at high risk of violence, discrimination, and torture and other ill-treatment when they are deprived of their liberty, including in prison. UN experts have highlighted the absence of training and policies in most countries to understand the needs of transgender people, to avoid their stigmatization in detention, to recognize their self-identified gender, and to carry out proper risk assessments.<sup>12</sup>

Responding to these concerns, section 6(b) of the Transgender Persons (Protection of Rights) Act places an obligation on the Government to “establish separate prisons, jails, confinement cells, etc. for the transgender persons involved in any kind of offence or offences.”

The provision for separate prison cells to address these abuses, however, is not without its own set of problems.

First, the law does not specify whether there will only be one category of prisons or jails for all transgender people, regardless of whether they identify as men, women, both or neither.

Secondly, as a general principle, provisions that encourage segregation of transgender people, as opposed to integration and acceptance, should be discouraged, not just in prison cells, but other gender-segregated facilities, such as public transport and restrooms.

Advocates for separate prison cells in other parts of the world often make the argument that segregation is necessary for the protection of transgender people, who are at high risk of violence and harassment while in detention. Since the primary concern is the safety of transgender prisoners, a better response would be to reiterate the obligation on the police and prison officers to protect prisoners from violence; provide them with training to understand the specific vulnerability of transgender people; and hold to account State officials involved or complicit in incidents of violence.

As for any other detainees, determining whether an individual poses a threat to other detainees or to police/prison staff should be carried out on an individual basis, and should be based on objective evidence. Given the unique risks faced by transgender prisoners, special provisions may also be made for them. This could include, for example, allowing them facilities to shower separately at their request.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> See, for example, “Targeted and tortured: UN experts urge greater protection for LGBTI people in detention”, 23 June 2016, accessed at: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20165&LangID=E>.

<sup>13</sup> ACLU, End the abuse: Protecting LGBTI Prisoners from Sexual Assault, <https://www.aclu.org/sites/default/files/assets/012714-prea-combined.pdf>

### **8 (c) Enforcement mechanisms**

The law does not create any new enforcement mechanisms. Section 18 provides that, in addition to remedies available under the Constitution of Pakistan, 1973; the Pakistan Penal Code, 1860; the Code of Criminal Procedure, 1898; and the Code of Civil Procedure, 1908, "the aggrieved transgender person shall have a right to move a complaint to the Federal Ombudsman, National Commission for Status of Women (NCSW) and National Commission of Human Rights (NCHR) if any of the rights guaranteed herein are denied to him or her."

It is questionable whether the enforcement mechanisms provided under the law are robust enough to ensure the effective implementation of far-reaching provisions, such as those relating to non-discrimination and harassment.

### **8 (d) Provincial subjects**

The Transgender Persons (Protection of Rights) Act is a federal law, which is applicable to the whole of Pakistan. However, a number of provisions of the law relate to provincial subjects, which means that they may require legislation by provincial assemblies to be implemented. These areas include, for example, health, education, prisons, family and inheritance laws.

Similarly, some of the enforcement mechanisms specified in the law, such as the Federal Ombudsperson, are federal institutions, which have limited jurisdiction in the provinces. Their resulting inability to intervene in the provinces could be a hindrance in implementation of the law.

To be effective, therefore, it is necessary for provincial legislation to be adopted.

### **8 (e) Rules**

Section 20 of the law provides that the Government may, by notification, make rules to give effect to the purposes of the Act.

It is of concern that nearly two years after the law was enacted, these rules have still not been framed, which, in turn, has impeded the implementation of the Act.

While the Ministry of Human Rights has started the process of drafting the rules and has prepared an initial draft, there are concerns that the consultations have not been broad-based. Transgender activists have also raised concern about a number of provisions in the draft rules.

## 9. Conclusion and recommendations

Despite its limitations, the Transgender Persons (Protection of Rights) Act, 2018, is an affirmative federal law that allows for self-identification as the basis of legal gender recognition. This is a crucial progressive improvement in the legal status of transgender people in Pakistan since it recognizes the autonomy, agency and freedom of any person to determine their own gender identity and gender expression in line with international standards. Based on this provision, transgender people have the right to have all their official documents changed and reissued in line with their self-identified gender, which makes the Act one of the most far-reaching in the region, if not the world over.

The law also prohibits discrimination against transgender people, imposing an obligation on the Government to take steps to sensitize government departments about the human rights of transgender people. It affirms the rights of transgender individuals to education, health, inheritance, employment, vote, assembly, to access to public spaces and the right to hold public office, among other human rights. These provisions in the Act, if enforced in their true spirit, have the potential to ensure transgender people can live their lives with dignity, as provided by Pakistan's Constitution, but which has been denied to them for decades.

It is also commendable that transgender activists and organizations were meaningfully and actively consulted in the drafting process of the law, and their concerns are to a large extent reflected in the final draft that was enacted.

For the objectives of the law to be realized in a manner that fully respects the human rights of transgender people, however, it is essential that this process does not end with the enactment of the law. Challenges towards implementation and enforcement still remain, which demand a proactive and inclusive approach from the authorities that takes into account the context and lived experiences of transgender people.

Pakistan must also review its legal framework to ensure that other laws, including provisions of the Pakistan Penal Code do not violate the human rights of transgender people. For example, it is of particular concern that section 375 of the PPC continues to define rape in gendered terms - as a crime that only a man can commit against a woman - thereby, for instance, omitting the perpetration of rape against transgender people from its ambit. There are other legal provisions that discriminate, including against transgender individuals, such as section 377 of the PPC, which criminalizes "carnal intercourse against the order of nature", and which should therefore be urgently repealed.

The analysis in this paper provides some guidance to policy makers and members of parliament on how the law can be further strengthened. The following recommendations should be implemented, both at national and provincial levels, to make the Transgender Persons (Protection of Rights) Act the more consistent with Pakistan's obligations under international law:

1. Rename the law as Transgender and Intersex Persons (Protection of Rights) Act; amend the definition of transgender people to remove the conflation between transgender and intersex people; and after broad-based consultations that include intersex activists and organizations, add additional provisions to ensure the respect, protection and fulfillment of the rights of intersex people, such as the prohibition of medically unnecessary hormonal treatment, surgical and other procedures, including "sex-assignment surgeries", on intersex children and adolescents, unless and until they are performed with their full, free and informed consent.
2. Amend the law to include provisions for legal gender recognition for non-citizens, including refugees.
3. Remove the absolute age limit of 18 years from the law and allow for legal gender recognition for adolescent children based on the best interests of the child, their evolving capacity and taking into account their opinion.
4. Formulate rules and policies to ensure legal gender recognition procedures are quick, transparent and accessible.
5. Enact a comprehensive anti-discrimination law, following transparent, meaningful and broad-based nationwide consultations with relevant stakeholders, with the aim of prohibiting discrimination on protected grounds including gender identity, gender expression and sex characteristics, in line with international law and standards.
6. Repeal section 17 of the Transgender Persons (Protection of Rights) Act and decriminalize beggary in all other legislation, such as the Punjab Vagrancy Ordinance, 1958.
7. Remove references to "rehabilitation" from the law and frame the Government's duty in concrete, affirmative terms, such as the duty to provide housing, as well as medical and psychological care in line with international guidelines in protection centers and other facilities to transgender and intersex people.
8. Ensure that legislation already in force, including the Protection against Harassment of Women at the Workplace Act and the Penal Code, to the extent that they address harassment, are interpreted to provide protection against harassment also to transgender and intersex people.
9. In consultation with transgender organizations, prison authorities should develop policies and strategies that:
  - a) Ensure the maximum possible protection of transgender detainees;
  - b) Strictly adhere to the prohibition against discrimination on the basis of gender identity and/or gender expression;

- c) Ensure disciplinary action of staff who fail to respect such principles;
- d) Recognize prisoners' right to privacy with respect to their gender identity and/or gender expression; and
- e) Facilitate their social reintegration in an effective manner.

The same prison authorities and other entities charged with social welfare of transgender prisoners should develop measurable standards to assess and evaluate the outcomes of such strategies and practices.

10. Establish commissions at provincial and federal levels for the protection of the rights of transgender and intersex people and amend the statute and rules of the NCSW to expressly include in its mandate the rights of transgender women.
11. Enact robust provincial legislation to respect and protect the rights of transgender and intersex people and ensure the fullest implementation of the law, not solely at the Federal but also at the provincial level.
12. Ensure rules under the law be promptly framed after transparent, meaningful and broad-based consultations with transgender and intersex activists, CSOs, and other stakeholders.
13. Review Pakistan's legal framework to ensure that other laws, including provisions of the Pakistan Penal Code, do not violate the human rights of transgender people. In particular, repeal section 377 of the PPC, and revise section 375 of to ensure rape is defined in gender-neutral terms.





## Commission Members

June 2020 (for an updated list, please visit [www.icj.org/commission](http://www.icj.org/commission))

### President:

Prof. Robert Goldman, United States

### Vice-Presidents:

Prof. Carlos Ayala, Venezuela

Justice Radmila Dragicevic-Dicic, Serbia

### Executive Committee:

Justice Sir Nicolas Bratza, UK

Dame Silvia Cartwright, New Zealand

(Chair) Ms Roberta Clarke, Barbados-Canada

Mr. Shawan Jabarin, Palestine

Ms Hina Jilani, Pakistan

Justice Sanji Monageng, Botswana

Mr Belisário dos Santos Júnior, Brazil

### Other Commission Members:

Professor Kyong-Wahn Ahn, Republic of Korea

Justice Chinara Aidarbekova, Kyrgyzstan

Justice Adolfo Azcuna, Philippines

Ms Hadeel Abdel Aziz, Jordan

Mr Reed Brody, United States

Justice Azhar Cachalia, South Africa

Prof. Miguel Carbonell, Mexico

Justice Moses Chinhengo, Zimbabwe

Prof. Sarah Cleveland, United States

Justice Martine Comte, France

Mr Marzen Darwish, Syria

Mr Gamal Eid, Egypt

Mr Roberto Garretón, Chile

Ms Nahla Haidar El Addal, Lebanon

Prof. Michelo Hansungule, Zambia

Ms Gulnora Ishankanova, Uzbekistan

Ms Imrana Jalal, Fiji

Justice Kalthoum Kennou, Tunisia

Ms Jamesina Essie L. King, Sierra Leone

Prof. César Landa, Peru

Justice Ketil Lund, Norway

Justice Qinisile Mabuza, Swaziland

Justice José Antonio Martín Pallín, Spain

Prof. Juan Méndez, Argentina

Justice Charles Mkandawire, Malawi

Justice Yvonne Mokgoro, South Africa

Justice Tamara Morschakova, Russia

Justice Willly Mutunga, Kenya

Justice Egbert Myjer, Netherlands

Justice John Lawrence O'Meally, Australia

Ms Mikiko Otani, Japan

Justice Fatsah Ouguergouz, Algeria

Dr Jarna Petman, Finland

Prof. Mónica Pinto, Argentina

Prof. Victor Rodriguez Rescia, Costa Rica

Mr Alejandro Salinas Rivera, Chile

Mr Michael Sfard, Israel

Prof. Marco Sassoli, Italy-Switzerland

Justice Ajit Prakash Shah, India

Justice Kalyan Shrestha, Nepal

Ms Ambiga Sreenevasan, Malaysia

Justice Marwan Tashani, Libya

Mr Wilder Tayler, Uruguay

Justice Philippe Texier, France

Justice Lillian Tibatemwa-Ekirikubinza, Uganda

Justice Stefan Trechsel, Switzerland

Prof. Rodrigo Uprimny Yepes, Colombia



**International  
Commission  
of Jurists**

P.O. Box 91  
Rue des Bains 33  
CH 1211 Geneva 8  
Switzerland

**t** +41 22 979 38 00  
**f** +41 22 979 38 01  
[www.icj.org](http://www.icj.org)



10. متجسس اور بین صنفی لوگوں کے تحفظ کے لیے صوبائی و وفاقی سطحوں پر کمیشن قائم کیے جائیں اور قومی کمیشن برائے حقوق نسواں کے قانون اور ضوابط میں ترمیم کی جائے تاکہ متجسس عورتوں کے حقوق کو بھی واضح طور پر اُس کے دائرہ اختیار میں لایا جاسکے۔
11. متجسس اور بین صنفی افراد کے حقوق کے احترام اور تحفظ کے لیے ٹھوس صوبائی قانون سازی کی جائے، اور صرف وفاقی سطح پر ہی نہیں بلکہ صوبائی سطح پر بھی قانون کے مکمل اطلاق کو یقینی بنایا جائے۔
12. متجسس اور بین صنفی کارکنوں، سول سوسائٹی کی تنظیموں اور دیگر فریقوں کے ساتھ شفاف، با معنی اور وسیع تر مشاورت کے بعد اس قانون کے ضوابط کی فی الفور تشکیل کو یقینی بنایا جائے۔
13. پاکستان کے قانونی نظام پر نظر ثانی کی جائے، تاکہ اس امر کو یقینی بنایا جاسکے کہ مجموعہ تعزیرات پاکستان کی دفعات سمیت دیگر قوانین متجسس لوگوں کے حقوق پامال نہ کریں۔ خاص طور پر، مجموعہ تعزیرات پاکستان کی دفعہ 377 کو منسوخ کیا جائے، اور دفعہ 375 پر نظر ثانی کی جائے تاکہ جنسی زیادتی کی تعریف صنف سے بالاتر ہو کر وضع کی جاسکے۔

3. قانون سے 18 برس کی حتمی شرط ختم کی جائے اور بچوں کے بہترین مفاد، ان کی ارتقاء پذیری کی صلاحیت اور ان کی رائے کو مد نظر رکھتے ہوئے، نو عمر بچوں کی صنف کو بھی قانونی لحاظ سے تسلیم کیا جائے۔

4. صنف کی قانونی پہچان کے طرائق کار کو تیز، شفاف اور قابل رسائی بنانے کے لیے ضوابط اور پالیسیاں وضع کی جائیں۔

5. متعلقہ فریقوں کے ساتھ شفاف، با معنی اور وسیع تر ملک گیر مشاورتوں کے بعد ایک جامع غیر امتیازی قانون منظور کیا جائے تاکہ بین الاقوامی قانون اور معیارات کی روشنی میں، صنفی شناخت، صنفی اظہار اور جنسی خصوصیات سمیت تحفظ شدہ وجوہ کی بنیاد پر امتیاز کی روک تھام کو یقینی بنایا جاسکے۔

6. متجنس افراد (تحفظ حقوق) ایکٹ کی دفعہ 17 منسوخ کی جائے اور دیگر تمام قوانین جیسے کہ پنجاب آوارہ گردی قانون 1958 سے گداگری کے جرم کو ختم کیا جائے۔

7. قانون سے "بحالی نو" کے حوالہ جات حذف کیے جائیں اور حکومت کے فریضے کا ٹھوس اور مثبت معنوں میں اظہار کیا جائے، جیسے کہ بین الاقوامی رہنمائی کی روشنی میں، حفاظتی مراکز اور دیگر مقامات پر متجنس اور بین صنفی افراد کو رہائش، نیز طبی و نفسیاتی دیکھ بھال کی فراہمی کا فریضہ۔

8. اس امر کو یقینی بنایا جائے کہ پہلے سے موجود قوانین، بشمول جائے روزگار پر عورتوں کو ہر اسانی سے تحفظ کا قانون اور ضابطہ فوجداری، ہر اسانی کے معاملے کی حد تک، کی اس طرح سے تشریح کی جائے کہ وہ متجنس اور بین صنفی افراد کو بھی ہر اسانی سے تحفظ فراہم کریں۔

9. متجنس تنظیموں کے ساتھ مشاورت کے بعد، جیل حکام کو ایسی پالیسیاں اور حکمت عملیاں وضع کرنی چاہئیں کہ وہ:

(الف) متجنس قیدیوں کو ہر ممکن حد تک زیادہ سے زیادہ تحفظ فراہم کر سکیں؛

(ب) صنفی شناخت اور / یا صنفی اظہار کی بنیاد پر امتیاز کی ممانعت پر سختی سے عملدرآمد کریں؛

(ج) ان اصولوں کا احترام نہ کرنے والے عملے کے خلاف تادیبی کارروائی کریں؛

(د) قیدیوں کی صنفی شناخت اور / یا صنفی اظہار کے حوالے سے ان کے خلوت کے حق کا خیال رکھیں؛ اور

(و) انہیں سماج کے مرکزی دھارے میں لانے کے لیے مؤثر انداز میں ان کی مدد کریں۔

یہی جیل حکام اور متجنس قیدیوں کی سماجی بہبود کے ذمہ دار دیگر ادارے ان حکمت عملیوں اور روایات کے نتائج کو جانچنے کے لیے قابل پیمائش معیارات وضع کریں۔

اس قانون کے اہداف کو اس انداز سے حاصل کرنے کے لیے کہ جس سے متجنس افراد کے انسانی حقوق کا مکمل احترام ہو، ضروری ہے کہ یہ سلسلہ قانون کی منظوری پر رُک نہ جائے۔ قانون کے اطلاق و نفاذ کی راہ میں مشکلات اب بھی موجود ہیں جو تقاضا کرتی ہیں کہ حکام ایسی موثر اور شمولیتی حکمت عملی اپنائیں جس میں متجنس افراد کے پس منظر اور جیتے جاگتے تجربات کو خاص اہمیت دی جائے۔

پاکستان کو اپنے قانونی نظام پر بھی اس امر کو یقینی بنانے کی غرض سے نظر ثانی کرنے کی ضرورت ہے کہ مجموعہ تعزیرات پاکستان کی دفعات سمیت دیگر قوانین متجنس لوگوں کے انسانی حقوق پامال نہ کریں۔ مثال کے طور پر، یہ خاص طور پر توجہ طلب معاملہ ہے کہ مجموعہ تعزیرات پاکستان کی دفعہ 375 اب بھی جنسی زیادتی کی تعریف صنفی حوالے سے کرتی ہے، ایک ایسے جرم کے طور پر جس کا ارتکاب صرف ایک مرد کسی عورت سے کر سکتا ہے۔ چنانچہ، مثال کے طور پر، یہ متجنس افراد سے جنسی زیادتی کو اپنے دائرے سے خارج قرار دے دیتا ہے۔ کئی دیگر قانونی دفعات بھی ہیں جو، بشمول متجنس افراد کے، لوگوں کے ساتھ امتیاز برتی ہیں، جیسے کہ مجموعہ تعزیرات پاکستان کی دفعہ 377 جو "غیر فطری جنسی فعل" کو جرم قرار دیتا ہے۔ لہذا، اسے فی الفور ختم کرنے کی ضرورت ہے۔

اس پیپر میں کیا گیا تجزیہ پالیسی سازوں اور اراکین پارلیمنٹ کو اس ضمن میں کچھ رہنمائی فراہم کرتا ہے کہ اس قانون کو کس طرح مزید مستحکم کیا جاسکتا ہے۔ متجنس افراد (تحفظ حقوق) ایکٹ کو پاکستان کی بین الاقوامی قانون کے تحت ذمہ داریوں سے مزید ہم آہنگ کرنے کے لیے ذیل میں پیش کی گئی سفارشات کو قومی و صوبائی سطحوں پر نافذ کیا جانا چاہئے:

1. اس قانون کو متجنس و بین صنفی افراد (تحفظ حقوق) ایکٹ کا نام دیا جائے؛ متجنس اور بین صنفی افراد کے درمیان اختلاط کو دور کرنے کے لیے متجنس افراد کی تعریف میں ترمیم کی جائے؛ وسیع تر مشاورتوں کے بعد جن میں بین صنفی کارکن اور ادارے شامل ہوں، قانون میں اضافی دفعات شامل کی جائیں تاکہ بین صنفی افراد کے حقوق کا احترام، تحفظ اور تکمیل یقینی ہو سکے، جیسے کہ بین صنفی بچوں اور نوعمر افراد کے طبی طور پر غیر ضروری ہارمونی علاج، سرجری اور دیگر طرائق کار بشمول "جنسی خصوصیات کی تبدیلی کے لیے سرجری" کی ممانعت، سوائے اس کے کہ وہ اُن کی مکمل، آزادانہ اور باخبر منشاء سے ہو۔
2. غیر شہریوں بشمول مہاجرین کی صنف کی قانونی پہچان کے لیے دفعات شامل کرنے کے لیے قانون میں ترمیم کی جائے۔

اگرچہ وزارت انسانی حقوق نے ضوابط کی مسودہ سازی کا عمل شروع کر دیا ہے اور ایک ابتدائی مسودہ تیار بھی کر لیا ہے، مگر یہ امر باعث تشویش ہے کہ اس عمل کے دوران وسیع تر مشاورتیں نہیں کی گئیں۔  
متجسس کارکنوں نے ضوابط کے مسودے میں کئی ایک دفعات پر تشویش کا اظہار بھی کیا ہے۔

## 10. حاصل اور سفارشات

حد و قیود کے باوجود، متجسس افراد (تحفظ حقوق) ایک مثبت وفاقی قانون ہے جس نے فرد کی اپنی تصور کردہ صنفی شناخت کو قانونی پہچان دی ہے۔ پاکستان میں متجسس لوگوں کی قانونی حیثیت کے حوالے سے یہ ایک اہم ترقی پسند پیش رفت ہے کیونکہ یہ قانون کسی بھی فرد کے بین الاقوامی معیارات کی روشنی میں اپنی صنفی شناخت اور صنفی اظہار کا تعین کرنے میں خود مختار، با اختیار اور آزاد ہونے کو تسلیم کرتا ہے۔ اس دفعہ کی بنیاد پر، متجسس لوگ اپنی تمام سرکاری دستاویزات کو تبدیل کروا کے انہیں اپنی خود اختیار شدہ صنف کے عین مطابق نئے سرے سے جاری کروانے کا حق رکھتے ہیں۔ اس چیز نے اس قانون کو اگر دنیا بھر میں نہیں تو کم از کم اس خطے میں دور رس اثرات کا حامل قانون ضرور بنا دیا ہے۔

یہ قانون متجسس لوگوں کے ساتھ امتیاز کی ممانعت کرتا ہے اور حکومت پر فریضہ عائد کرتا ہے کہ وہ متجسس لوگوں کے انسانی حقوق کے بارے میں سرکاری محکموں میں شعور پیدا کرنے کے لیے اقدامات کرے۔ یہ دیگر حقوق کے علاوہ، متجسس افراد کے تعلیم، صحت، وراثت، روزگار، رائے دہی، اجتماع، عوامی مقامات تک رسائی اور عوامی عہدہ رکھنے کے حق کی توثیق کرتا ہے۔ اگر قانون کی ان دفعات کو ان کی حقیقی روح کے مطابق نافذ کیا جائے تو ان میں اتنی صلاحیت موجود ہے کہ یہ متجسس لوگوں کی پروقار زندگی کو یقینی بنا سکیں، جس کی آئین پاکستان میں ضمانت دی گئی مگر جس سے انہیں کئی عشروں سے محروم رکھا گیا ہے۔

یہ امر بھی لائق تحسین ہے کہ قانون کی مسودہ سازی کے عمل میں متجسس کارکنوں اور اداروں کے ساتھ با معنی اور مؤثر مشاورت کی گئی اور قانون کے حتمی مسودے میں ان کے تحفظات کی جھلک بڑی حد تک نظر آتی ہے۔

فرد کو اس قانون کے تحت اپنے کسی ضمانت شدہ حق کی پامالی کی صورت میں وفاقی محتسب، قومی کمیشن برائے حقوق نسواں اور قومی کمیشن برائے انسانی حقوق کو شکایت درج کروانے کا حق حاصل ہوگا۔

یہ سوال طلب امر ہے کہ اس قانون نے اطلاق کے جو طرائق کار فراہم کیے ہیں کیا وہ اتنے ٹھوس اور موثر ہیں کہ عدم امتیاز اور ہر اسانی سے متعلق دور رس اثر کی حامل دفعات کے موثر نفاذ کو یقینی بنا سکیں۔

## 9. (د) صوبائی معاملات

متجسس افراد (تحفظ حقوق) ایکٹ ایک وفاقی قانون ہے جس کا اطلاق پورے پاکستان پر ہوتا ہے۔ البتہ، قانون کی کئی دفعات صوبائی معاملات سے متعلق ہیں، جس سے مراد یہ ہے کہ انکا اطلاق صوبائی اسمبلیوں کی قانون سازی کا متقاضی ہے۔ مثال کے طور پر، ان شعبوں میں صحت، تعلیم، جیلیں، خانگی اور وراثتی قوانین شامل ہیں۔

اسی طرح، متجسس افراد (تحفظ حقوق) ایکٹ میں تجویز کردہ اطلاق کے کچھ طرائق کار، جیسے کہ وفاقی محتسب، وفاقی ادارے ہیں جو صوبوں میں محدود دائرہ اختیار رکھتے ہیں۔ ان کے صوبوں کے معاملات میں مداخلت کرنے کے اختیار کا فقدان قانون کے اطلاق میں رکاوٹ ثابت ہو سکتا ہے۔

لہذا، اس قانون کے اطلاق کو موثر بنانے کے لیے صوبائی قانون سازی ہونا ضروری ہے۔

## 9. (ه) ضوابط

دفعہ 20 کے مطابق، حکومت اس قانون کے اہداف حاصل کرنے کے لیے نوٹیفکیشن کے ذریعے ضوابط بنانے کا اختیار رکھتی ہے۔

یہ لمحہ فکر یہ ہے کہ اس قانون کی منظوری کے لگ بھگ دو برس بعد بھی ضوابط وضع نہیں کیے جاسکے جس کے باعث قانون کا نفاذ شدید متاثر ہوا ہے۔



اول، قانون اس امر کا واضح تعین نہیں کرتا کہ آیا تمام متجنس افراد کے لیے ایک ہی قسم کے قید خانے یا جیلیں ہوں گی، قطع نظر اس کے کہ وہ اپنی شناخت بطور مرد، عورت، بطور دونوں اصناف کرتے ہیں یا دونوں میں سے کسی بھی صنف سے اپنا تعلق نہیں جوڑتے۔

دوئم، عمومی اصول کے طور پر، ایسی دفعات کی حوصلہ شکنی ہونی چاہیے جو متجنس افراد کو سماج کے ساتھ جوڑنے اور انہیں قبول کرنے کی بجائے اُن کی علیحدگی کی ترغیب دیتی ہیں، نہ صرف جیل کی بارکوں میں بلکہ صنف کی بنیاد پر جدا کیے گئے دیگر مقامات پر بھی، جیسے کہ عوامی ٹرانسپورٹ اور بیت الخلاء۔

دنیا کے دیگر خطوں میں الگ جیل بارکوں کے حامی اکثر دلیل پیش کرتے ہیں کہ متجنس افراد کو دوران حراست تشدد اور ہراسانی کا زیادہ خطرہ درپیش ہوتا ہے اور اس خطرے سے انہیں بچانے کے لیے علیحدگی ضروری ہے۔ چونکہ بنیادی مسئلہ متجنس قیدیوں کا تحفظ ہے، لہذا اس مسئلے کا بہتر حل یہ ہے کہ پولیس اور جیل اہلکاروں کو ان کے فرض کی یاد دہانی کروائی جائے کہ وہ متجنس قیدیوں کو تشدد سے بچانے کے پابند ہیں؛ انہیں متجنس افراد کو درپیش مخصوص عدم تحفظ کو سمجھنے کے لیے تربیت دی جائے؛ اور تشدد کے واقعات میں ملوث یا شریک ریاستی اہلکاروں کو جوابدہ ٹھہرایا جائے۔

جہاں تک دیگر قیدیوں کا تعلق ہے، یہ جاننے کے لیے کہ آیا کوئی فرد دیگر قیدیوں یا پولیس / جیل عملے کے لیے خطرے کا موجب ہے، چھان بین انفرادی طور پر اور معروضی ثبوتوں کی بنیاد پر کی جائے۔ متجنس افراد کو درپیش منفرد خطرات کے پیش نظر ان کے لیے خاص دفعات بھی متعارف کروائی جاسکتی ہیں۔ مثال کے طور پر ان میں اس قسم کی سہولتیں بھی شامل ہو سکتی ہیں کہ ان کی درخواست پر ان کے غسل کا الگ سے بندوبست کیا جائے۔

## 9. (ج) قانون کے اطلاق کے طرائق کار

متجنس افراد (تحفظ حقوق) ایکٹ نے اس قانون کے اطلاق کے کوئی نئے طرائق کار متعارف نہیں کروائے۔ دفعہ 18 کہتی ہے کہ آئین پاکستان 1973، ضابطہ تعزیرات پاکستان 1860؛ مجموعہ ضابطہ فوجداری 1898؛ اور مجموعہ ضابطہ دیوانی 1908 میں فراہم کردہ چارہ جویوں کے علاوہ، متاثرہ متجنس

## 9. دیگر باعث تشویش معاملات

### 9. (الف) ہراسانی

اس قانون کی دفعہ 5 متجنس لوگوں کو ہراساں کرنے کی "ممانعت" کرتی ہے اور دفعہ 2 (ایچ) نے ہراسانی کی وسیع بنیادوں پر تعریف کر کے اس میں "جنسی، جسمانی، ذہنی اور نفسیاتی ہراسانی" کو شامل کیا ہے۔ تاہم، ابھی تک یہ غیر واضح ہے کہ ہراسانی کی اس ممانعت سے کیا مراد ہے، اور ہراسانی کا نشانہ بننے والے متجنس لوگوں کو کس قسم کی تلافی اور دادرسی دستیاب ہے، خاص طور پر اس وجہ سے بھی کہ متجنس افراد (تحفظ حقوق) ایکٹ کے تحت "ہراسانی" کی جو تعریف دی گئی ہے اس کی رو سے وہ پاکستان میں فوجداری جرم نہیں ہے۔

### 9. (ب) الگ جیل بارکیں

دنیا بھر میں، متجنس افراد جب آزادی سے محروم ہوتے ہیں، بشمول اُس وقت جب وہ قید خانے میں بند ہوتے ہیں، تو اُس دوران وہ تشدد، امتیازی سلوک، ایذا رسانی اور دیگر بد سلوکی کے شدید خطرے سے دوچار ہوتے ہیں۔ اقوام متحدہ کے ماہرین نے اس امر کی نشاندہی کی ہے کہ بیشتر ممالک میں متجنس لوگوں کی ضروریات کو سمجھنے، دوران حراست انہیں تہمت سے بچانے، ان کی اپنی منتخب کردہ صنف کو تسلیم کرنے اور انہیں درپیش خطرات کے مناسب جائزے کے لیے درکار تربیت اور پالیسیوں کا فقدان ہے۔

ان تحفظات کے رد عمل میں، متجنس افراد (تحفظ حقوق) ایکٹ کی دفعہ 6 (بی) نے حکومت پر فرض عائد کیا ہے کہ "وہ کسی قسم کے جرم یا جرائم میں ملوث متجنس افراد کے لیے الگ قید خانے، جیلیں اور "حراستی مراکز وغیرہ قائم کرے۔"

تاہم، ان مظالم کے ازالے کے لیے الگ قید خانوں کی دفعہ بھی مسائل سے پاک نہیں ہے۔

متجنّس افراد (تحفظ حقوق) ایکٹ نے ایک نیا فوجداری جرم متعارف کروایا ہے جو کہ گداگری سے متعلق ہے۔ اس قانون کی دفعہ 17 کے مطابق: "جو کوئی بھی کسی متجنّس فرد کو گداگری کی غرض سے ملازم رکھے گا، اُسے بھیک مانگنے پر مجبور کرے گا یا اُسے اس مقصد کے لیے استعمال کرے گا اُسے قید کی سزا دی جائے گی جو چھ ماہ تک ہو سکتی ہے، یا جرمانہ کیا جائے گا جو پچاس ہزار روپے تک ہو سکتا ہے یا دونوں سزائیں دی جاسکتی ہیں۔"

اس شق کی زبان کا دائرہ بہت وسیع معلوم ہوتا ہے: یہ کسی قسم کے جبر کا عنصر کے ساتھ متجنّس لوگوں کو بھیک مانگنے پر "مجبور کرنے" تک محدود نہیں ہے، بلکہ اس میں "ملازم رکھنا" یا "استعمال" کرنا بھی شامل ہے جس کا اطلاق متجنّس لوگوں کے رضا کارانہ اور دانستہ اقدامات پر بھی ہو سکتا ہے۔

متجنّس افراد کی گداگری کو متجنّس افراد (تحفظ حقوق) ایکٹ میں ایک الگ اور مختلف جرم کے طور پر شامل کرنا کم از کم سوال طلب معاملہ ضرور ہے، کیونکہ پاکستان میں بہت سے متجنّس افراد کو دستیاب محدود ذرائع روزگار میں سے ایک ذریعہ گداگری ہے۔ گداگری سے متعلقہ قوانین، بشمول پنجاب آوارہ گردی قانون، کافی حد تک متجنّس برادری کے خلاف ناجائز طور پر استعمال ہوتے ہیں، اور قانون نافذ کرنے والے اداروں کو متجنّس افراد کو ہراساں و بلیک میل کرنے، انہیں قید خانوں میں بند کرنے اور جنسی حملوں کا نشانہ بنانے کا موقع فراہم کرتے ہیں۔ اس کے علاوہ، پولیس عام طور پر "گداگری" اور "آوارہ گردی" کی مبہم فوجداری شقوں کی تشریح ایسے طریقے سے کرتی ہے جس سے وہ خواجہ سرا برادری کی اُن روحانی اور تہواری رسومات (مثال کے طور پر شادی بیاہ اور بچے کی پیدائش کے موقع پر) کو روکتی اور قابل سزا ٹھہراتی ہے جو برادری کی لوک روایات میں بہت اہم مقام رکھتی ہیں۔

عمر کی اس طرح کی پابندی دنیا کے کئی دیگر ممالک میں صنف کی قانونی پہچان کے قوانین میں موجود ہے۔ اکثر اوقات، طبی علاج یا صنف کی قانونی پہچان کے لیے سرجری کو عمر کے حوالے سے اضافی پابندیوں کے جواز کے طور پر پیش کیا جاتا ہے۔<sup>11</sup> البتہ، چونکہ پاکستانی قانون قابل تحسین طور پر، ترجیحی صنفی شناخت کو قانونی طور پر تسلیم کروانے کے لیے سرجری یا طبی مداخلتوں کا تقاضا نہیں کرتا، اس لیے صنف کی قانونی پہچان کو 18 برس یا اس سے زائد عمر کے لوگوں تک محدود کرنے کی وجوہات غیر واضح ہیں۔

## 7. امتیازی سلوک سے تحفظ

متجنس افراد (تحفظ حقوق) ایکٹ کا تیسرا باب متجنس افراد سے امتیازی سلوک کی ممانعت کرتا ہے۔ یہ کہتا ہے کہ "کوئی بھی فرد" کسی متجنس فرد کے ساتھ کئی ایک تناظر میں امتیازی سلوک نہیں کرے گا، اور قانون اس حوالے سے دیگر کے علاوہ، تعلیمی سہولیات، روزگار، طبی نگہداشت؛ اشیا اور خدمات تک رسائی؛ رہائش؛ اور عوامی عہدے پر تعیناتی کے سلسلے میں عدم امتیاز کی تاکید کرتا ہے۔

ثانیاً، اس قانون کے باب پنجم میں، جس کا عنوان "متجنس افراد کے حقوق کا تحفظ" ہے، متجنس افراد سے امتیاز نہ برتنے کی ذمہ داری کو عوامی عہدہ رکھنے؛ تعلیم اور صحت کی سہولیات تک رسائی کے حق؛ اجتماع کے حق؛ عوامی مقامات تک رسائی کے حق؛ اور جائیداد رکھنے کے حق کے حوالے سے دہرایا گیا ہے۔ اس باب کا ایک اور حصہ کہتا ہے کہ پاکستان کے آئین میں تسلیم شدہ بنیادی حقوق کو حاصل ضمانت کو مد نظر رکھتے ہوئے حکومت یہ امر یقینی بنائے گی کہ "کسی فرد کے ساتھ جنس، صنفی شناخت یا صنفی اظہار کی بنیاد پر امتیاز نہ برتا جائے"۔

البتہ، اس قانون نے امتیاز کی کوئی تعریف فراہم نہیں کی۔ نہ ہی اس نے باب پنجم کے تحت عدم امتیاز کے فریضے کی خلاف ورزی کی صورت میں سزائوں، چارہ جویوں اور نفاذ کے طریق کار فراہم کیے ہیں، ماسوائے دفعہ 18 کے تحت عمومی نفاذ کی شق کے (اطلاق کے طریقہ کار پر بحث ملاحظہ کرنے کے لیے مندرجہ ذیل دفعہ 9 (د) پڑھیں)۔

<sup>11</sup> کر سٹن سینڈ برگ، بچوں کے حقوق کے معاہدے کے تحت ایل جی بی ٹی آئی بچوں کے حقوق، "انسانی حقوق کانورڈک جریڈہ، 337-352، 33:4،

## 6. (ب) شہریت کی شرط

یوں معلوم ہوتا ہے کہ متجنس افراد (تحفظ حقوق) ایکٹ نے صنف کی قانونی پہچان سے مستفید ہونے کا حقدار بننے کے لیے شہریت کی شرط عائد کر رکھی ہے۔ دفعہ 3(3) کہتی ہے، "ہر متجنس فرد کو، پاکستان کا شہری ہونے کے ناطے، جو اٹھارہ برس کی عمر کو پہنچ چکا ہے، اپنی تصور کردہ صنفی شناخت کے مطابق اندراج کروانے کا حق حاصل ہوگا۔"

صنف کی قانونی پہچان کے طرائق کار ریاست میں رہائش پذیر تمام افراد، بشمول تارکین وطن، پناہ کے متلاشی غیر ملکی افراد، مہاجرین اور بے وطن افراد، کی پہنچ میں ہونے چاہئیں، خواہ وہ ملک کے شہری ہوں یا نہ ہوں۔<sup>10</sup> صنف کی قانونی پہچان کے طرائق کار اگر صرف کسی ملک کے شہریوں تک محدود کر دیے جائیں تو پھر اس ملک میں رہنے والے متجنس تارکین وطن، پناہ کے متلاشی غیر ملکی، مہاجرین اور بے وطن افراد ایک ایسی صورت حال سے دوچار ہو سکتے ہیں جہاں ان کی موجودہ رہائش والے ملک میں ان کی اصلی شناخت تسلیم نہیں کی جاتی اور وہ اپنے آبائی ملک میں اپنی اپنی ذاتی تصور کردہ صنفی پہچان پانے سے محروم رہتے ہیں۔

## 6. (ج) عمر کی شرط

یہی دفعہ 3(3)، فرد کے اپنی ذاتی تصور کردہ صنف کی بنیاد پر صنفی شناخت کا قانونی حق صرف ان لوگوں کو فراہم کرتی ہے جو 18 برس کی عمر کو پہنچ چکے ہیں۔ لہذا، ایسا لگتا ہے کہ 18 برس سے کم عمر افراد کو یہ حق حاصل نہیں کہ وہ 18 برس کی عمر سے قبل پیدائش سرٹیفکیٹ سمیت سرکاری دستاویزات میں اپنی مرضی کی صنف کا اندراج کروا سکیں۔

<sup>10</sup> مثال کے طور پر سسرپ جے (ای ڈی)۔ (2015)۔ دو جنسی اور متجنس افراد کی قانونی حیثیت۔ Intersentia. doi:10.1017/9781780685588۔ تقابلی جائزہ اور سفارشات، صفحہ 629، اور یورپ میں صنف کی قانونی پہچان، ایک ٹول کٹ۔ پڑھنے کے لیے یہ لنک ملاحظہ کریں: <https://tgeu.org/wp-content/uploads/2017/02/Toolkit16LR.pdf>

صنف کی قانونی پہچان (ایل جی آر) سے مراد سرکاری ریکارڈ اور دیگر کلیدی دستاویزات میں کسی فرد کی صنفی شناخت بشمول صنفی علامتوں اور ناموں کو سرکاری سطح پر تسلیم کرنا ہے۔ متجنس افراد کے حقوق کے تحفظ سے متعلق کسی قانون کا ایک اہم مقصد یہ ہے کہ صنف کے تعین کی غرض سے جراحی، جبری نرسندی یا ہارمونی علاج جیسی طبی شرائط کے بغیر صنفی شناخت کو قانونی لحاظ سے تسلیم (ایل جی آر) کیا جائے۔ ایل جی آر کے طرائق کار کا "تیز، شفاف اور قابل رسائی" ہونا بھی ضروری ہے اور یہ بھی کہ وہ متجنس افراد کے حقوق کا موثر تحفظ کرتے ہوں، بشمول ان کے اپنی صنفی شناخت کا خود تعین کرنے کے حق کے۔<sup>7</sup>

متجنس افراد (تحفظ حقوق) ایکٹ کی سب سے بڑی خوبی یہ ہے کہ یہ متجنس افراد کے کسی قسم کی طبی یا تشخیصی شرائط کے بغیر اپنی ترجیحی صنفی شناخت کا خود انتخاب کرنے کو بطور حق قانونی طور پر تسلیم کرتا ہے۔ اس قانون کی دفعہ 3 کہتی ہے، "اس قانون کی دفعات کی رو سے، متجنس فرد کا حق ہے کہ اُسے اسی صنف سے پہچانا جائے جسے وہ خود اپنی صنفی شناخت سمجھتا / سمجھتی ہے۔" یہ قانون اس امر کی تصدیق کرتا ہے کہ متجنس لوگوں کا حق ہے کہ ان کی "اپنی تصور کردہ صنفی شناخت کا اندراج تمام سرکاری محکموں بشمول نادرا (نیشنل ڈیٹا بیس ور جسٹریشن اتھارٹی)، مگر اس تک محدود نہیں، میں کیا جائے۔"<sup>8</sup>

یہ امر متجنس افراد (تحفظ حقوق) ایکٹ کو نہ صرف ایشیا میں بلکہ عالمی سطح پر صنف کی پہچان سے متعلق قوانین کے مقابلے میں زیادہ ترقی پسند قانون کے طور پر ممتاز کرتا ہے۔ مثال کے طور پر، دسمبر 2019 میں ہندوستان میں منظور ہونے والا متجنس افراد (تحفظ حقوق) قانون کہتا ہے کہ متجنس افراد کو بطور متجنس اپنی صنف کی سند لینے کے لیے ضلعی مجسٹریٹ کے پاس جانا پڑے گا، جو کہ ایک ایسا عمل ہے جو متجنس لوگوں کو بے جا طبی چھان بین میں مبتلا کرتا ہے۔<sup>9</sup>

<sup>7</sup> یورپی کونسل کی پارلیمانی اسمبلی، یورپ میں متجنس افراد کے ساتھ امتیازی سلوک، قرارداد 2048 (2015) پیرا 6.2.11

<sup>8</sup> البتہ، انٹرنیشنل کمیشن آف جیورسٹس کو موصول ہونے والی معلومات کے مطابق، اس دفعہ کا قانون کے مطابق اطلاق نہیں ہو رہا اور صنف کی تبدیلی کے لیے سرکاری محکمے عموماً طبی اور نفسیاتی معائنوں کا کہتے ہیں۔

<sup>9</sup> انٹرنیشنل کمیشن آف جیورسٹس، ہندوستان: پارلیمان کو متجنس افراد کے حقوق کے مسودہ قانون پر نظر ثانی کرنی ہوگی تاکہ بین الاقوامی قانون اور عدالت عظمیٰ کے 23 جولائی 2019 کے فیصلے کی پاسداری یقینی بنائی جاسکے۔ درج ذیل لنک ملاحظہ کریں: <https://www.icj.org/india->

[parliament-must-revise-bill-on-rights-of-transgender-persons-to-ensure-compliance-with-international-law-and-supreme-court-rulings/](https://www.icj.org/india-parliament-must-revise-bill-on-rights-of-transgender-persons-to-ensure-compliance-with-international-law-and-supreme-court-rulings/)

## 5. بین صنفی افراد

بین صنفی خصوصیات کے حامل افراد کو متجنس لوگوں کی صف میں شامل کرنا درست نہیں اور ان کی غلط درجہ بندی کے زمرے میں آتا ہے۔<sup>5</sup> بین صنفی لوگ ایسے افراد ہیں جو اپنی جنسی خصوصیات میں کئی ایسی قدرتی تبدیلیوں (یا جنس کی نشوونما میں فرق) کے ساتھ پیدا ہوتے ہیں جو مرد یا عورت کی روایتی تعریف پر پورا نہیں اترتیں، بشمول، مثال کے طور پر، اپنی جنسی وضع، تولیدی اعضا یا کروموسوم کے خدوخال کے حوالے سے۔<sup>6</sup> اس لحاظ سے، بین صنفی ہونا ایک فرد کی صنفی شناخت سے مختلف ہے۔

کسی بھی دوسرے فرد کی طرح، ایک متجنس فرد بھی بطور عورت، بطور مرد، بطور عورت و مرد دونوں کے، دونوں میں سے کسی ایک کے طور پر بھی نہیں یا بطور متجنس فرد کے اپنی شناخت کروا سکتی / سکتا ہے۔

چونکہ، متجنس افراد (تحفظ حقوق) ایکٹ میں متجنس فرد کی تعریف میں بین صنفی لوگوں کو بھی شامل کیا گیا ہے، چنانچہ اس قانون کے تحت جن حقوق اور حفاظتوں کی ضمانت دی گئی ہے وہ بین صنفی لوگوں کو بھی دستیاب ہیں۔

تاہم، یہ قانون بین صنفی لوگوں کو درپیش انسانی حقوق کی چند سنگین ترین خلاف ورزیوں کا احاطہ نہیں کرتا۔ ان میں بین صنفی بچوں اور نوجوانوں کو غیر ضروری ہارمونی علاج، جراحی اور دیگر طریقہ کار کا نشانہ بنایا جانا شامل ہے جس کا مقصد ان کی ظاہری شکل و شبہت کو زبردستی ثنائی جنس سے متعلق دقیانوسی خیالات اور عورت و مرد اجسام سے متعلق سماجی توقعات کے مطابق بنانے کی کوشش کرنا ہوتا ہے۔

## 6. صنفی شناخت کی قانونی پہچان

<sup>5</sup> ایمنسٹی انٹرنیشنل، "یہ بین صنفی آگے کا دن ہے۔ یہ ہیں وہ 5 من گھڑت مفروضے جنہیں ختم کرنے کی ضرورت ہے"، 26 اکتوبر 2018۔  
<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/10/its-intersex-awareness-day-here-are-5-myths-we-need-to-shatter/>.

<sup>6</sup> مثال کے طور پر دیکھیں، آزاد و مساوی بین صنفی حقائق نامہ:  
<https://www.unfe.org/wp-content/uploads/2017/05/UNFE-Intersex.pdf>.

کی گئی ہو، نیز ایسے لوگ بھی ہو سکتے ہیں جو اپنی صنفی شناخت اُس صنف سے مختلف طریقے سے ظاہر کرنا چاہتے ہیں جس کے ساتھ انہیں پیدائش کے وقت جوڑا جاتا ہے۔<sup>4</sup>

متجنس افراد (تحفظ حقوق) ایکٹ 2018 کی دفعہ 2 (ایف) کے تحت "صنفی شناخت" سے مراد "کسی فرد میں اپنی ذات کے بارے میں پایا جانے والا یہ داخلی اور انفرادی احساس ہے کہ وہ مرد ہے، عورت ہے یا دونوں کا امتزاج ہے یا دونوں میں سے کوئی ایک بھی نہیں، اور یہ احساس پیدائش کے وقت اُس سے منسوب کی گئی جنس سے ہم آہنگ ہو سکتا ہے یا غیر ہم آہنگ ہو سکتا ہے"۔ یہ تعریف بڑی حد تک یوگیا کر تا اصولوں سے ہم آہنگ ہے۔

تاہم، اس قانون کی دفعہ 2 (این) "متجنس فرد" کی تعریف ایک ایسے فرد کے طور پر کرتی ہے جو کہ: (i) "بین صنفی" (خنثی) ہے جس میں مرد اور عورت دونوں کی تناسلی خصوصیات یا پیدائشی ابہام پائے جاتے ہیں، یا (ii) خواجہ سرا جسے پیدائش کے وقت مرد قرار دیا گیا ہو اور بعد ازاں اُس کا عضو تناسل کاٹ کر حذف کیا گیا ہو یا آختہ کاری کے عمل سے گزرے، یا (iii) ایک "متجنس مرد، متجنس عورت، خواجہ سرا یا کوئی بھی ایسا فرد جس کی صنفی شناخت یا صنفی اظہار اُن سماجی اقدار اور ثقافتی توقعات سے مختلف ہوتی ہے جو اُس جنس پر مبنی ہوتی ہیں جو پیدائش کے وقت اُس سے منسوب کی گئی ہو۔"

دفعہ 2 (این) (iii) میں دی گئی تعریف اُن بیشتر عمومی خصوصیات پر مشتمل ہے جو متجنس فرد کے بارے میں رائج عام تصور سے مطابقت رکھتی ہیں۔

البتہ، بین صنفی لوگوں کا "متجنس" افراد کے زمرے میں شمار درست نہیں، اور یہ بین صنفی لوگوں کے لیے درکار مخصوص قانونی حفاظتوں کو مکمل طور پر سمجھنے میں ناکامی کا باعث بنتا ہے۔

<sup>4</sup> متجنس افراد کے انسانی حقوق کا تحفظ: صنف کی قانونی پہچان سے متعلق مختصر رہنمائی، کونسل آف یورپ، نومبر 2015، لنک ملاحظہ کریں:



کو حساس بنانے اور اُن میں آگاہی پھیلانے کا متواتر بندوبست؛ متجنّس افراد کے حصولِ روزگار کو فروغ دینے اور اس عمل میں اُن کی معاونت کے لیے خاص پیشہ ورانہ تربیتی پروگراموں کا اہتمام؛ اور مراعات، آسان قرضے کے منصوبوں اور مالی امداد کی فراہمی کے ذریعے متجنّس افراد کی حوصلہ افزائی تاکہ وہ چھوٹی سطح کے کاروبار شروع کر سکیں۔

پانچواں باب متجنّس افراد کے حقوق کے تحفظ سے متعلق ہے۔ اس میں دیگر حقوق کے علاوہ، وراثت کا حق؛ تعلیم کا حق؛ روزگار کا حق؛ جائیداد کا حق؛ اور عوامی مقامات تک رسائی کا حق شامل ہے۔ اس باب میں ایک عمومی دفعہ بھی شامل ہے جو اس امر کی توثیق کرتی ہے کہ وہ تمام حقوق جن کی آئین پاکستان میں ضمانت دی گئی ہے متجنّس افراد کو بھی حاصل ہوں گے۔ آخر میں، پانچویں باب میں ایک نیا فوجداری جرم متعارف کروایا گیا ہے جو کہ "کسی متجنّس فرد کو گداگری" کی غرض سے ملازم رکھنے، اُسے بھیک مانگنے کے لیے مجبور کرنے یا اُسے اس مقصد کے لیے استعمال کرنے سے متعلق ہے۔

چھٹے باب میں اس قانون کے نفاذ کے طرائق کارطے کیے گئے ہیں اور بتایا گیا ہے کہ عمومی فوجداری و دیوانی قانون کے تحت دستیاب چارہ جوئیوں کے علاوہ، متاثرہ متجنّس لوگ وفاقی محسب، قومی کمیشن برائے حقوق نسواں اور قومی کمیشن برائے انسانی حقوق کو بھی شکایات درج کروا سکتے ہیں۔

آخر میں، ساتویں باب میں کئی عمومی دفعات شامل ہیں جن میں سے ایک دفعہ اس قانون کے اہداف کے حصول کی خاطر ضوابط بنانے کے لیے حکومت کو اختیار تفویض کرتی ہے اور ایک دفعہ میں بتایا گیا ہے کہ اس قانون کوئی الوقت رائج کسی بھی دوسرے قانون پر فوقیت حاصل ہوگی۔

#### 4. متجنّس فرد کی تعریف

بین الاقوامی معیارات میں متجنّس فرد کی کوئی ایک تعریف نہیں دی گئی۔ زیادہ تر مروجہ تعریفیں، جن میں سے ایک کونسل آف یورپ کے کمشنر برائے انسانی حقوق نے استعمال کی ہے، اس تصور پر مبنی ہیں کہ لوگوں کی ایسی صنفی شناخت ہو سکتی ہے جو اس صنف سے مختلف ہو جو پیدائش کے وقت اُن سے منسوب

متجنس اور دیگر صنفی اور جنسی تنوع کے حامل افراد کے انسانی حقوق کے حامیوں کی جدوجہد کے باعث 2006 میں یوگیا کرتا، انڈونیشیا، میں بین الاقوامی اصول (یوگیا کرتا اصول)<sup>2</sup>، نیز 2017 میں اضافی اصول (یوگیا کرتا اصول +10)<sup>3</sup> متعارف ہوئے۔ ان اصولوں نے صنفی رجحان، صنفی شناخت، صنفی اظہار اور جنسی خاصیتوں کے حوالے سے انسانی حقوق کے مروجہ بین الاقوامی قانون کے تحت ریاستی فرائض کا تعین کیا ہے۔

### 3. قانون کا جائزہ

متجنس افراد (تحفظ حقوق) ایکٹ 2018 سات ابواب پر مشتمل ہے۔

پہلے باب کی توجہ کا مرکز تعریفات ہیں، اور اس میں کلیدی اصطلاحات جیسے کہ "متجنس فرد"، "صنفی شناخت"، اور "صنفی اظہار" کی تعریف بیان کی گئی ہے۔

دوسرا باب صنفی شناخت کی قانونی حیثیت تسلیم کیے جانے سے متعلق ہے اور اس میں متجنس افراد کا یہ حق تسلیم کیا گیا ہے کہ وہ حکومتی دستاویزات میں اپنی سوچ و منشاء کے مطابق اپنی صنف کا اندراج کروا سکتے ہیں۔

تیسرا باب متجنس افراد سے امتیازی سلوک اور انہیں ہراساں کرنے سمیت بعض دیگر اقدامات کی ممانعت پر مشتمل ہے۔

چوتھے باب کے تحت ریاست پر کچھ فرائض عائد کیے گئے ہیں جن میں درج ذیل شامل ہیں: متجنس افراد کے لیے حفاظتی مراکز اور محفوظ پناہ گاہوں کا قیام؛ متجنس افراد کے لیے الگ جیلوں اور حراستی مراکز کا قیام؛ ریاستی ملازمین، خاص طور پر قانون نافذ کرنے والے اہلکاروں اور صحت عامہ کے کارکنوں،

<sup>2</sup> جنسی رجحان اور صنفی شناخت کے حوالے سے انسانی حقوق کے بین الاقوامی قانون پر یوگیا کرتا اصول، 2006

<https://yogyakartaprinciples.org/principles-en/>

<sup>3</sup> اضافی یوگیا کرتا اصول (دہائی پی +10): یوگیا کرتا اصول 2017 کی تکمیل کے لیے جنسی رجحان، صنفی شناخت، صنفی اظہار اور جنسی خصوصیات کے حوالے سے انسانی حقوق کے بین الاقوامی قانون کے اطلاق پر اضافی اصول اور ریاستوں کے فرائض،

<http://yogyakartaprinciples.org/principles-en/yp10/>

## 1. تعارف

یہ بریفنگ پیپر متجنس افراد (تحفظ حقوق) ایکٹ بین الاقوامی قانون کے تحت پاکستان کے فرائض کی روشنی میں، متجنس افراد (تحفظ حقوق) ایکٹ کی چند نمایاں دفعات کا تجزیہ کرتا ہے۔ قومی پارلیمنٹ نے اس قانون کی مئی 2018 میں منظوری دی تھی۔

دیگر کے علاوہ یہ پیپر خاص طور پر جن معاملات کا جائزہ لیتا ہے ان میں متجنس اور بین صنفی افراد کی تعریف؛ قانون کے تحت صنف کی پہچان کے مجوزہ طرائق کار؛ ہر انسانی اور امتیازی سلوک کی ممانعت سے متعلق دفعات؛ اس قانون میں گداگری سے متعلق متعارف کروائے جانے والے نئے فوجداری جرم کے ساتھ ساتھ یہ بھی شامل ہے کہ اس قانون کے نفاذ کے طرائق کار کس حد تک موزوں اور موثر ہیں

## 2. مروجہ عالمی قانون کا جائزہ

انسانی حقوق کے بین الاقوامی قانون کے اطلاق کے لیے عالمگیریت، مساوات اور عدم امتیاز کے رہنما اصول مشعل راہ ہیں۔ انسانی حقوق کے بین الاقوامی قانون کی رو سے تمام انسان اپنے انسانی حقوق سے مستفید ہونے کے مستحق ہیں، قطع نظر اس کے کہ ان کی صنفی شناخت یا اظہار کیا ہے۔ چنانچہ، ریاستوں پر متجنس اور بین صنفی افراد سمیت تمام لوگوں کے انسانی حقوق کے احترام، تحفظ اور تکمیل کی واضح طور پر تسلیم شدہ ذمہ داری ہے۔ ریاستوں کے ان فرائض کا دائرہ حقوق کی تعمیل میں مداخلت سے گریز سے لے کر کسی تیسرے فریق یا فریقوں کی زیادتیوں کی روک تھام اور انسانی حقوق کی پاسداری میں حائل رکاوٹوں، بشمول، موجودہ تناظر میں، امتیازی رویہ جات اور روایات کے موثر تدارک تک پھیلا ہوا ہے۔<sup>1</sup>

<sup>1</sup> امتیازی قوانین اور طریقے اور افراد کے خلاف اسکے جنسی رجحان اور صنفی شناخت کی بنیاد پر تشدد کے واقعات، اقوام متحدہ کے ہائی کمشنر برائے انسانی حقوق کی رپورٹ، نومبر 2011

پاکستان : بریفنگ پیپر  
میتجس افراد (تحفظ حقوق)

ایکٹ 2018