

# STAATS- UND VERWALTUNGSRECHT

## PAKISTAN

### Die Grundrechtsnovelle zur pakistanischen Verfassung

#### 1. Entstehungsgeschichte

Die neue Verfassung Pakistans von 1962<sup>1)</sup> ist durch Gesetz vom 10. Januar 1964<sup>2)</sup> zum ersten Male geändert und wesentlich ergänzt worden durch Wiedereinführung gerichtlich durchsetzbarer Grundrechte. Die Verfassung war von Präsident Ayub Khan persönlich gegeben worden, nachdem er sich ein Mandat hierzu von den gewählten Mitgliedern der Local Councils (sog. *Basic Democracies*)<sup>3)</sup> in geheimer Abstimmung hatte erteilen lassen<sup>4)</sup>. Das Amendment ist nunmehr nach dem in der Verfassung vorgesehenen Änderungsverfahren – Gesetzesbeschluß einer Zweidrittelmehrheit des Zentralparlamentes und Zustimmung des Präsidenten<sup>5)</sup> – zustande gekommen.

Präsident Ayub Khan hatte zur Vorbereitung der Verfassungsgebung am 17. Februar 1960 eine Kommission von Beratern unter dem Vorsitz von Muhammad Shahabuddin, Richter am Supreme Court, ernannt, die Vorschläge für die neue Verfassung erarbeiten sollte. Die Kommission schlug in zwei wesentlichen Punkten eine Rückkehr zu den Prinzipien der Verfassung von 1956<sup>6)</sup> vor: Wiedereinführung direkter Wahlen zu den gesetzgebenden

<sup>1)</sup> Veröffentlicht in der Gazette of Pakistan, Extraordinary, 1. 3. 1962. In Deutschland leichter zugänglich sind die Abdrucke der wichtigsten Gesetze und Verordnungen in den halbamtlichen All-Pakistan Legal Decisions, Lahore seit 1948, im folgenden zitiert: »PLD«. Auszüge der Verfassung 1962: Jahrbuch d. öffentl. Rechts N.F. Bd. 13, S. 222 ff.

<sup>2)</sup> PLD 1964 Central Statutes (abgekürzt: C. St.), S. 33 ff. Die Ausgabe der Gazette ist vom 16. 1. 1964; Gesetze gelten aber in Pakistan nach britischer Tradition vom Augenblick der Zustimmung des Staatsoberhauptes an, nicht erst ab Veröffentlichung.

<sup>3)</sup> Vgl. Basic Democracies Order, XVIII of 1959, PLD 1959 C. St., S. 364. Die Local Councils, ein hierarchisches System gebietsmäßig organisierter Verwaltungskörperschaften, bestehen in wechselndem Verhältnis aus gewählten und ernannten Mitgliedern.

<sup>4)</sup> Vgl. Presidential (Election and Constitution) Order, III of 1960, PLD 1960, C. St., S. 30.

<sup>5)</sup> Art. 208 bis 210 der Verfassung. Der Präsident kann die Zustimmung zu einer *amending bill* verweigern und, wenn er darauf von der Nationalversammlung mit qualifizierter Mehrheit überstimmt wird, eine abschließende Entscheidung durch Referendum an das Electoral College herbeiführen.

<sup>6)</sup> Constitution of the Islamic Republic of Pakistan vom 2. 3. 1956, PLD 1956 C. St., S. 54, beschlossen von einer Constituent Assembly unter dem Regime des Indian Independence Act 1947 (10 & 11 Geo 6, ch. 30), außer Kraft gesetzt mit Proklamation des Martial Law durch Präsident Iskandar Mirza am 7. 10. 1958, PLD 1958 C. St., S. 577.

Körperschaften und für das Präsidentenamt sowie eine Wiederinkraftsetzung der Grundrechte<sup>7)</sup>. In beiden Punkten wich die Verfassung von 1962 von den Empfehlungen ab. So wurde mit der Einrichtung eines Electoral College am System der indirekten Wahl, zugleich mit der für die *Basic Democracies* charakteristischen Koppelung von Wahlamt und Sitz in den lokalen Verwaltungskörperschaften festgehalten<sup>8)</sup>. An Stelle von Grundrechten wurde dem Einzelnen nur ein subjektives Recht auf Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gegeben<sup>9)</sup>; der Inhalt der früheren Einzelrechte erschien in Form von *Principles of Law-Making* – Programmsätzen für die Gesetzgebung, deren Befolgung ausdrücklich gerichtlicher Nachprüfung entzogen und in die alleinige Verantwortung der Legislative gestellt war<sup>10)</sup>. Neben diesen *Principles of Law-Making* stand eine weitere Liste von *Principles of Policy* – programmatischen Richtlinien für alle Staatsorgane, wie sie nach dem Vorbild der irischen und dann der indischen schon die Verfassung Pakistans von 1956 enthalten hatte<sup>11)</sup>.

Daß das Grundrechtsprogramm, systematisch etwas merkwürdig, von der zweiten Kategorie von Programmsätzen gesondert blieb, ließ vielleicht von vornherein auf eine gewisse Vorläufigkeit der Regelung schließen. In der Tat hat in diesem Punkt schon bald die Regierung dem Drängen der Opposition nachgegeben und selbst ein Jahr nach Inkrafttreten der Verfassung bei der Nationalversammlung den Entwurf des Änderungsgesetzes eingebracht, das nunmehr den Abschnitt *Principles of Law-Making* durch einen Abschnitt *Fundamental Rights* ersetzt und den Gerichten die Macht gibt, Gesetze auf Vereinbarkeit mit diesen Grundrechten zu kontrollieren<sup>12)</sup>. An der anderen Entscheidung dagegen, der Beibehaltung indirekter Wahlen durch Mitglieder lokaler Verwaltungskörperschaften, ist gegen erbitterte Angriffe der Opposition festgehalten und der Verfassungsabschnitt über das Electoral College kürzlich durch ein Ausführungsgesetz und eine zweite Verfassungsänderung aktualisiert worden<sup>13)</sup>. Die verschiedene Entwicklung in diesen beiden Fragen entspricht dem vorherrschenden Interesse des Regimes an der Eindämmung eines von Parteien und deren Führungsoligarchien bestimmten Parlamentarismus; gerichtliche Kontrolle der Staatstätigkeit

<sup>7)</sup> Report of the Constitution Commission, Pakistan, Karachi 1961, S. 64 ff., 101 ff.

<sup>8)</sup> Art. 155 ff. der Verfassung.

<sup>9)</sup> Art. 2.

<sup>10)</sup> Art. 6.

<sup>11)</sup> Art. 23 ff.

<sup>12)</sup> Art. 6 neue Fassung, vgl. unten Nr. 2.

<sup>13)</sup> Electoral College Act, IV of 1964, PLD C. St., S. 95. Über das 2. Amendement zur Verfassung (betreffend Electoral College und Amtsdauer des Präsidenten) siehe einstweilen den Auszug aus "Dawn" (Karachi) in: Asian Recorder 1964, S. 5919.

dagegen, auf der Basis der bestehenden Ordnung<sup>14)</sup>, kann – bei Unbequemlichkeit im einzelnen – auf die Dauer stabilisierend wirken und wird leichter zugestanden, wie ja auch die Kontrolle der Exekutive durch die Gerichte von Anfang an vorgesehen war<sup>15)</sup>.

Das neu eingefügte Kapitel *Fundamental Rights* zählt nach der laufenden Numerierung der Verfassung nur zwei Artikel, die allgemeine Wirkungen der Grundrechte klarstellen. Diesen Artikeln ist der eigentliche Katalog der Rechte anhangsweise beigefügt; er gliedert sich in 19 *clauses*, die in zehn Oberabschnitte gruppiert sind<sup>16)</sup>. Die aufgeführten Rechte sind dieselben wie schon im Grundrechtsteil der Verfassung von 1956 und in den *Principles of Law-Making* 1962. Doch ist eine sinnvollere Reihenfolge erreicht<sup>17)</sup> und verschiedentlich die Formulierung juristisch gestrafft worden<sup>18)</sup>. Knappheit und häufigere Verwendung juristischer Fachwörter erklären sich wohl daraus, daß angesprochenes Verfassungsorgan vornehmlich nicht mehr die aus *Basic Democracies* hervorgegangenen Parlamente, sondern die Gerichte sind.

## 2. Allgemeine Bestimmungen

Nach Art. 5 umfaßte der Ausdruck *State* im Grundrechtsteil Regierung, Parlamente und alle öffentliche Gewalt<sup>19)</sup>. Von den Vorteilen dieser voran-

<sup>14)</sup> Die Legitimität der revolutionären Neuordnung wurde vom Supreme Court schon kurz nach Ausrufung des Martial Law anerkannt, vgl. *The State v. Dosso*, PLD 1958 S. C., S. 533.

<sup>15)</sup> Nach Art. 98 der Verfassung 1962 haben die Gerichte Befugnis, Rechtsbehelfe nach Art der alten englischen Prerogative Writs (Mandamus, Prohibition, Quo Warranto, & c. zu gewähren; auch vorher war der entsprechende Art. 170 der Verfassung 1956 kurz nach dem Militärputsch 1958 durch die Laws (Continuance in Force) Order vom 10. 10. 1958, PLD 1958 C. St., S. 497, zwar eingeschränkt, aber nicht aufgehoben worden.

<sup>16)</sup> Zitierweise also: Constitution (First Amendment) Act 1963, I of 1964, *ch. I cl. ...*

<sup>17)</sup> Beispielsweise fanden sich die Gleichheitsgarantien – der allgemeine Gleichheitssatz und Diskriminierungsverbote hinsichtlich des Zugangs zu öffentlichen Vergnügungsorten sowie zum öffentlichen Dienst – 1956 in *art. 5, 14 und 17*, 1962 in *cl. 2, 13 und 14* zerstreut, während sie jetzt unmittelbar aufeinander folgen. Die Eigentumsgarantie war 1956 und 1962 von den Vorschriften über die Enteignung getrennt, dafür aber mit Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit verknüpft (*art. 11 und 15*, 1956, *cl. 5 und 10*, 1962); die Neufassung verknüpft Eigentumsgarantie und Enteignungsregelung (*cl. 13, 14*) und stellt die Freizügigkeit zu den Bestimmungen über Freiheit der Person.

<sup>18)</sup> Vgl. wieder den Gleichheitssatz, dessen Formulierung 1962 umständlich die scheinbaren Ausnahmen erläutert, welche die juristische Doktrin längst als zum Wesen des Willkürverbotes gehörig erkannt hat: "This Principle may be departed from where –

a) in the interest of equality itself, it is necessary to compensate for existing inequalities, whether natural, social, economic or of any other kind;

b) ...

but, where this Principle is departed from, it should be ensured that no citizen gets an undue preference over another citizen and no citizen is placed under a disability, liability

gestellten Definition wird im Grundrechtskatalog bemerkenswert wenig Gebrauch gemacht; der Ausdruck *State* kommt nur zweimal an verhältnismäßig untergeordneter Stelle vor<sup>20)</sup>; ähnlich war es schon in der Verfassung von 1956. Man hat den Eindruck, daß dieser, wie der folgende Artikel, schematisch aus der indischen Verfassung von 1950 übernommen ist<sup>21)</sup>, die im Grundrechtsteil systematisch den Begriff *State* verwendet<sup>22)</sup> und mit der Definition u. a. Verwechslungen mit den Gliedstaaten der Union vorbeugen will (während die föderierten Glieder der pakistanischen Republik »Provinzen« heißen). Im Grunde ist wohl, wie in Art. 12 der indischen Verfassung, beabsichtigt, entsprechend dem amerikanischen, am 14. Amendment entwickelten Begriff der *State action*, die Bindung aller, aber auch nur der öffentlichen Gewalt an die Grundrechte zu statuieren<sup>23)</sup>; Rückschlüsse in dieser Richtung können wohl aus *cl.* 5 auch dort gezogen werden, wo der Staat als Normadressat nicht genannt ist.

*Cl.* 6 bestimmt ausdrücklich, daß vorkonstitutionelles Gesetzes- und Gewohnheitsrecht nichtig ist, soweit es den Grundrechten widerspricht, und daß der Staat grundrechtswidriges Recht nicht wirksam neu setzen kann<sup>24)</sup>. Diese Festlegung ist der eigentliche Sinn der Änderung, nachdem schon vorher, wie erwähnt, die Freiheit von gesetzwidrigen Eingriffen der Exekutive dem Einzelnen als subjektives, klagbares Recht zugesichert war<sup>25)</sup>. Mit der gesonderten Aufführung vor- und nachkonstitutionellen Rechtes ist wiederum eine Eigenheit der indischen Regelung übernommen, obwohl diese in Indien selbst zu Zweifelsfragen und überspitzten Distinktionen geführt hat<sup>26)</sup>.

or obligation that does not apply to other citizens of the same category". Die Neufassung s. unten Anm. 53.

<sup>19)</sup> "... all local and other authorities in Pakistan ...".

<sup>20)</sup> *Cl.* 12 Abs. 5 und *cl.* 14 Abs. 3 c.

<sup>21)</sup> Vgl. dort Art. 12 und 13.

<sup>22)</sup> Vgl. indische Verfassung Art. 14: "The State shall not deny to any person equality before the law ..." usw. mit Pakistan *cl.* 15: "All citizens are equal before the law" usw.

<sup>23)</sup> Vgl. für Indien D. D. B a s u, *Commentary on the Constitution of India* Bd. 1 (4. ed. 1961), S. 123 f.; für Pakistan A. K. B r o h i, *Fundamental Law of Pakistan* (1958) Nr. 123, S. 324 ff. zu der entsprechenden Definition in Art. 3 der Verfassung 1956.

<sup>24)</sup> Von diesen Prinzipien werden zwei Ausnahmen gemacht, die unten zu erörtern sind, vgl. Anm. 78 und 82.

<sup>25)</sup> Art. 2.

<sup>26)</sup> Art. 13 der indischen Verfassung. Hier soll nach der (nicht ganz einheitlichen) Rechtsprechung des Supreme Court vorkonstitutionelles Recht durch Grundrechte nur verdrängt werden und wiederaufleben, falls eine spätere Verfassungsänderung das Hindernis beseitigt (*Bhikaji v. State of Madhya Pradesh*, 1955 SCR 589), während nachkonstitutionelle Gesetze bei Verstoß gegen Grundrechte als *ultra vires* unheilbar nichtig sind (*Deep Chand v. State of Uttar Pradesh*, Air 1959 S. C., S. 648). Für vorkonstitutionelles Recht scheint der Supreme Court von Pakistan der Auffassung von der bloßen Überlagerung durch die Grundrechte zu folgen, vgl. *The State v. Dosso*, PLD 1958 S. C., S. 533; *Province of East Pakistan v. Md. Mehdi Ali Khan*, PLD 1959 S. C., S. 387.

### 3. Die einzelnen Rechte

Der Katalog der Rechte enthält den traditionellen Bestand an Freiheitsgarantien, wie man ihn aus europäischen und amerikanischen Verfassungsdokumenten kennt. Der erste Abschnitt vereinigt Bestimmungen zum Schutze der persönlichen Freiheit<sup>27)</sup>, vor willkürlicher Verhaftung<sup>28)</sup> und vor rückwirkenden Strafgesetzen<sup>29)</sup> mit der Garantie von Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit innerhalb Pakistans<sup>30)</sup> und dem Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit<sup>31)</sup>. Zwangsarbeit aus privater Abhängigkeit ist als faktische Erscheinung heute noch auf dem Lande verbreitet, wo die Stellung der Großgrundbesitzer zuweilen eine unkontrollierte Ausbeutung ermöglicht; mit dem Fortbestehen derartiger Grundherrenmacht wird man jedenfalls in Westpakistan trotz der Bodenreform noch geraume Zeit zu rechnen haben<sup>32)</sup>. Auch unter den Angehörigen der sog. *Scheduled Castes*, der besonders klassifizierten Unberührbarenkasten, muß man nach vergleichbaren indischen Untersuchungen unfreie Arbeitsverhältnisse erwarten<sup>33)</sup>. Auf der Ebene von Verfassungsgarantien allein wird allerdings, wie auch das indische Beispiel zeigt, solchen Erscheinungen nicht beizukommen sein<sup>34)</sup>.

Es schließen sich in drei Abschnitten die klassischen Freiheitsrechte Versammlungs-<sup>35)</sup>, Vereinigungs-<sup>36)</sup> und Berufsfreiheit<sup>37)</sup>, Freiheit der Meinungsäußerung<sup>38)</sup> sowie Religionsfreiheit<sup>39)</sup> an. Die Garantien religiöser Freiheit beanspruchen in dem erklärtermaßen islamischen Staat Pakistan<sup>40)</sup> besonderes Interesse. Sie sind von dreierlei Art:

a) Individualrecht auf Bekenntnisfreiheit, freie Ausübung und freie Propagierung der Religion<sup>41)</sup>;

<sup>27)</sup> Cl. 1.

<sup>28)</sup> Cl. 2.

<sup>29)</sup> Cl. 4.

<sup>30)</sup> Cl. 5.

<sup>31)</sup> Cl. 3.

<sup>32)</sup> Vgl. O. Schiller, *Agrarstruktur und Agrarreform in den Ländern Süd- und Südostasiens* (1964), S. 44 ff.

<sup>33)</sup> Vgl. die Berichte des indischen Commissioner for Scheduled Castes and Scheduled Tribes. Z. B. 6th Report 1956/57, S. 19, 10th Report 1960/61, S. 47 ff.

<sup>34)</sup> Die indische Verfassung enthält – schon seit 1950 – gleichfalls ein ausdrückliches Verbot privater Zwangsarbeit in Art. 23.

<sup>35)</sup> Cl. 6: ... "the right to assemble peacefully and without arms".

<sup>36)</sup> Cl. 7, einschließlich des Rechts auf gewerkschaftlichen Zusammenschluß.

<sup>37)</sup> Cl. 8; geschützt ist Zugang zu Beruf und Gewerbeausübung: "... the right to enter upon any lawful profession or occupation, or to conduct any lawful trade or business".

<sup>38)</sup> Cl. 9 ("freedom of speech and expression").

<sup>39)</sup> Cl. 10 bis 12.

<sup>40)</sup> Vgl. darüber näher unten Nr. 7.

<sup>41)</sup> Cl. 10 (a).

b) Garantien für die religiösen Institutionen der verschiedenen Bekenntnisse<sup>42)</sup> und besonders ihrer Erziehungseinrichtungen einschließlich des Rechts, Religionsunterricht zu erteilen sowie bei Steuervergünstigungen gleichmäßig berücksichtigt zu werden<sup>43)</sup>; diese Bestimmungen sind nicht nur für die zahlreichen christlichen Privatschulen oder die Pathshalas (Sanskritschulen) der Hindus von Bedeutung, sondern auch für die islamischen, großenteils auf Stiftungen beruhenden Ulama-Schulen, Elementarschulen (Maktabs) und höheren Schulen (Madrasahs).

c) Entsprechende Gegengarantien für den Einzelnen gegenüber religiösen Institutionen; so darf niemand gezwungen werden, besondere Steuern zur Förderung eines fremden Bekenntnisses zu zahlen<sup>44)</sup>; niemand darf zur Teilnahme an fremdem Gottesdienst oder Religionsunterricht gezwungen<sup>45)</sup> oder bei Zulassung zu staatlich subventionierten Schulen auf Grund von Religion, Rasse oder Kastenzugehörigkeit benachteiligt werden<sup>46)</sup>. Der Staat behält sich das Recht vor, begünstigende Sonderregelungen für rückständige Bevölkerungsklassen zu treffen<sup>47)</sup> – eine Bestimmung, deren systematische Stellung sich wohl daraus erklärt, daß es dabei hauptsächlich um die Förderung der »Unberührbaren« geht, die entweder Hindus oder konvertierte Buddhisten und Christen sind<sup>48)</sup>.

Es folgt eine institutionelle Garantie des Privateigentums<sup>49)</sup> sowie Vorschriften über Enteignung von Liegenschaften: sie ist nur für öffentliche Zwecke auf Grund eines Gesetzes zulässig, das zugleich eine Entschädigungs-

<sup>42)</sup> Cl. 10 (b), "every religious denomination and every sect".

<sup>43)</sup> Cl. 12 Abs. 5, 2, 4.

<sup>44)</sup> Cl. 11. Das Wort »besondere« (*special*) ist zu betonen; denn der islamische Staat, zu dessen Verfassungsorganen ein Advisory Council of Islamic Ideology gehört (*art.* 199 ff.), der ein Islamic Research Institute einrichtet (*art.* 207) und durch einen Programmsatz der Verfassung auf Unterrichtung der Muslims im Islam verpflichtet ist (*1. Principle of Policy*), wird kaum umhin können, allgemeine Steuermittel für derartige religiöse Ziele der Mehrheit abzuweigen.

<sup>45)</sup> Cl. 12 Abs. 1. Dagegen sind die Muslims zur Teilnahme an ihrem eigenen Religionsunterricht, auch soweit sie Privatschulen besuchen, während der ersten 8 Schuljahre gezwungen; vgl. das schon erwähnte *1. Principle of Policy*, Abs. 2: "The teaching of the Holy Quran and Islamiat to the Muslims of Pakistan should be compulsory".

<sup>46)</sup> Cl. 12 Abs. 3.

<sup>47)</sup> Cl. 12 Abs. 6.

<sup>48)</sup> Ein Großteil der etwa 700 000 Christen in Pakistan besteht aus früheren Angehörigen von Unberührbaren-Kasten, die in der Konversion zugleich einen Ausweg aus ihrer Kastensituation sahen. Vgl. R. D. Campbell, *Pakistan – Emerging Democracy* (New York 1963), S. 21. Die Regierung gibt besondere Förderungsstipendien an Angehörige von Scheduled Castes, Christians und Buddhists aus; vgl. *Pakistan 1959/60, Pakistan Publications* (Karachi 1961), S. 121 mit Zahlenangaben.

<sup>49)</sup> Cl. 13: "... every citizen shall have the right to acquire, hold and dispose of property".

regelung trifft <sup>50)</sup>. Aus praktisch gleichlautenden Bestimmungen hatte in Indien der Supreme Court gefolgert,

a) daß schon substantielle Beeinträchtigung des Eigentums entschädigungspflichtige Enteignung sei <sup>51)</sup>;

b) daß die Angemessenheit der Entschädigungsregelung von den Gerichten nachgeprüft werden könne <sup>52)</sup>.

Beide Folgerungen sind durch das 4. Amendment zur indischen Verfassung 1955 beseitigt worden. Das pakistanische Gesetz nimmt von dieser – viel diskutierten – Entwicklung keine Notiz; es wird interessant sein zu sehen, welchen Weg die pakistanischen Gerichte einschlagen.

Den Abschluß bilden Sicherungen der staatsbürgerlichen Gleichheit – jenem Zentralproblem der werdenden Staatlichkeit südasiatischer Länder. Zunächst steht der allgemeine Gleichheitssatz in einer sowohl die Rechtsanwendung als die Rechtsetzung bindenden Formulierung <sup>53)</sup>, jedoch ohne spezielle Diskriminierungsverbote, was insbesondere ermöglichen dürfte, Beschränkungen in der Stellung der Frau nach islamischem Recht aufrecht zu erhalten. Spezielle Diskriminierungsverbote sichern den Zugang zum öffentlichen Dienst sowie zu öffentlichen Vergnügungs- und Erholungsstätten <sup>54)</sup>; ausgeschlossene Differenzierungsmerkmale sind Rasse, Religion, Kaste, Geschlecht <sup>55)</sup> oder Geburtsort: letzteres wichtig wegen des unter den verschiedenen Völkerschaften Pakistans verbreiteten Regionalismus. Um jedoch eine repräsentative Zusammensetzung des öffentlichen Dienstes zu erreichen, ermöglicht es eine Ausnahmegesetz, während einer Übergangsfrist von 15 Jahren bei der Stellenbesetzung Quotenvorbehalte für Angehörige bestimmter Klassen oder Gegenden zu machen. Hinter dieser Bestimmung stehen vor allem zwei Aufgaben des neuen Staates: Heranziehung der unter-

<sup>50)</sup> Cl. 14. Die unter dem Grundgesetz aus der Junction-Klausel bei vorkonstitutionellen Gesetzen entstandene Schwierigkeit tritt hier nicht auf, da Abs. 3 (d) alle vor dem ersten Amendment geltende Gesetze von sämtlichen Erfordernissen der cl. 14 ausnimmt.

<sup>51)</sup> *State of West Bengal v. Subodh Gopal*, 1954 SCR 587; *Dwarkanadas v. Sholapur Spinning Co.*, 1954 SCR 674.

<sup>52)</sup> *State of West Bengal v. Bela Banerjee*, 1954 SCR 558. Ebenso der Supreme Court Pakistans zu Art. 15 der Verfassung 1956 in *Jibendra Kishore v. the Province of East Pakistan*, PLD 1957 S. C., S. 9.

<sup>53)</sup> Cl. 15: "All citizens are equal before law and are entitled to equal protection of law".

<sup>54)</sup> Cl. 16. Diese Bestimmung ist wohl hauptsächlich historisch veranlaßt durch die in britischer Zeit häufigen Zugangsbeschränkungen für Asiaten zu Hotels, Clubs usw. Sie könnte aber auch für die Stellung der Unberührbaren Bedeutung haben.

<sup>55)</sup> Was den Zugang zu öffentlichen Vergnügungsstätten anlangt, folgt allerdings kurioserweise auf das Verbot einer Differenzierung nach Geschlecht ein Vorbehalt, wonach Sonderregelungen für Frauen zulässig sind.

privilegierten Kasten oder Volksstämme einerseits<sup>56)</sup>, angemessene Beteiligung Ostpakistans an der Zentralverwaltung andererseits<sup>57)</sup>. Eine besondere Bestimmung hebt die »Unberührbarkeit« auf und verbietet ihre Praktizierung im sozialen Bereich<sup>58)</sup>. Das Problem ist in Pakistan naturgemäß weniger dringend als in Indien; immerhin gibt es auch in Pakistan fünf bis sechs Millionen Unberührbare, meist in Bengal. Bemerkenswerterweise enthält die pakistanische nicht wie die indische Verfassung eine Bestimmung über die Öffnung von Hindu-Tempeln für die Unberührbaren<sup>59)</sup>, nimmt vielmehr von dem Grundsatz freien Zugangs zu öffentlichen Stätten religiöse Einrichtungen ausdrücklich aus; der islamische Staat scheint sich hier gegenüber der religiösen Minderheit Zurückhaltung aufzuerlegen.

#### 4. Gesetzesvorbehalte

Für die Beurteilung der neuen Grundrechte sind gerade angesichts der Umwandlung aus bloßen Programmsätzen die Möglichkeiten gesetzlicher Einschränkung von Interesse; sie lassen sich nach verschiedenen Typen ordnen:

a) Unter einfachem, allgemeinem Gesetzesvorbehalt stehen das Recht auf persönliche Freiheit und Leben<sup>60)</sup>, die Berufsfreiheit, insofern nur rechtmäßige (*lawful*) Berufe offenstehen, die Religionsfreiheit<sup>61)</sup>, das Eigentum

<sup>56)</sup> Vgl. 5. *Principle of Policy*: "Steps should be taken to bring on terms of equality with other persons the members of underprivileged castes, tribes and groups . . .".

<sup>57)</sup> Die Rivalität Ost- und Westpakistans und die Empfindlichkeit der Ostpakistanis gegen Zurücksetzung oder Bevormundung durch den westlichen Landesteil ist ein konstitutionelles Problem Pakistans. Speziell im Civil Service war Ostpakistan unmittelbar nach der Teilung schwach vertreten, weil die gebildete Oberschicht und entsprechend der Civil Service in Bengalen weitgehend aus Hindus bestand, die bei der Teilung den Verbleib im indischen Dienst wählten. Der Ausgleich ist umso wichtiger, als Pakistan trotz seiner föderalistischen Struktur nur einen einheitlichen höheren Verwaltungsdienst kennt. Wie schon in der Verfassung 1956, wird in der neuen Verfassung der Ausgleich durch ein *Principle of Policy* gefordert: cl. 16: "Parity between the Provinces in all spheres of the Central Government should, as nearly as is practicable, be achieved". Art. 240 sichert ausdrücklich das Fortbestehen bisher gültiger Rekrutierungsquoten zu.

<sup>58)</sup> Cl. 19.

<sup>59)</sup> Vgl. Art. 25 Abs. 2 (b) der indischen Verfassung.

<sup>60)</sup> Cl. 1: "No person shall be deprived of life or liberty save in accordance with law". Damit ist, vermutlich bewußt, die amerikanische *due process*-Formel vermieden worden. Diskussion der gleichlautenden Bestimmung der Verfassung 1956 bei Brohi a. a. O. oben Anm. 23, S. 393 ff. Deutlicher noch die entsprechende Bestimmung der indischen Verfassung, vgl. dort Art. 21: . . . "according to procedure established by law".

<sup>61)</sup> Cl. 10: "Subject to law, public order and morality". Dazu die Bemerkung von K. Gallard, Pakistan (London 1957), S. 257: "The history of the American Bill of Rights has shown that it is precisely against law, that religious rights of unpopular minorities need protection".



hinsichtlich Mobilien, hinsichtlich vorkonstitutioneller Enteignungsgesetze<sup>62)</sup> und möglicherweise hinsichtlich substantieller Eigentumsminderungen außerhalb formeller Enteignung<sup>63)</sup>.

Bei all diesen Bestimmungen bleibt abzuwarten, ob der Ausdruck *law* wirklich im Sinne völliger Freiheit gesetzgeberischen Schaltens ausgelegt oder ob immanente Schranken etwa im Erfordernis substantieller Allgemeinheit der Gesetze oder der Respektierung eines Mindestbereiches gefunden werden<sup>64)</sup>.

b) Häufig und weitreichend sind unbeschränkte Gesetzesvorbehalte im Interesse besonders bezeichneter Zwecke. Z. B. ist vorbehalten die gesetzliche Einführung von Dienstpflichten für öffentliche Zwecke trotz des Verbots der Zwangsarbeit – womit dessen Bedeutung sich auf den Ausschluß privater Zwangsarbeitsverhältnisse reduziert<sup>65)</sup>; die Berufsfreiheit hindert nicht die Einführung eines Lizenzsystems oder öffentlicher Monopole<sup>66)</sup>; über sogenanntes *Evacuee Property* kann durch Gesetz ohne Rücksicht auf die Enteignungsvorschriften verfügt werden<sup>67)</sup>.

Eine der gewichtigsten Einschränkungen ist die Durchbrechung des Schutzes persönlicher Freiheit durch die Zulassung sogenannter *laws of preventive detention*, d. h. von Gesetzen, die eine Verhaftung schon bei Befürchtung künftiger Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ermöglichen; das Verfassungsgesetz schreibt lediglich vor, daß nach drei Monaten ein Advisory Board, bestehend aus einem hohen Richter und einem Verwaltungsbeamten, über die Fortdauer der Haft entscheidet und daß dem Verhafteten, falls dies mit dem öffentlichen Interesse verträglich ist, die Verhaftungsgründe mitzuteilen sind und ihm Gelegenheit zu Gegenäußerungen zu geben ist<sup>68)</sup>. Als Dauereinrichtung (abgesehen von Kriegszeiten) war *preventive*

<sup>62)</sup> »Vorkonstitutionell« soll in unserem Zusammenhang stets bedeuten: vor dem hier besprochenen Amendment.

<sup>63)</sup> Vgl. die erwähnte Entwicklung in Indien.

<sup>64)</sup> So hat der Supreme Court von Pakistan unter der Verfassung von 1956 entschieden, daß die einzelnen Rechte wie auch einzelne religiöse Einrichtungen durch Gesetz nicht völlig aufgehoben werden können; *Jibendra Kishore v. The Province of East Pakistan*, PLD 1957 S. C., S. 9.

<sup>65)</sup> Cl. 3 Abs. 3 (b).

<sup>66)</sup> Cl. 8 Proviso (a) und (c).

<sup>67)</sup> Cl. 14 Abs. 3 (b). Es handelt sich um das Vermögen, das die Millionen Flüchtlinge zurückgelassen haben, die bei der Teilung das Land verließen. Indien wie Pakistan benutzen das hinterlassene Vermögen zur Entschädigung und Wiederansiedlung der jeweils ins Land gekommenen Flüchtlinge. Pakistan: Displaced Persons (Compensation and Rehabilitation) Act, XXVIII of 1958, PLD 1958 C. St., S. 359; Indien: Displaced Persons (Compensation and Rehabilitation) Act, XLIV of 1954 in: Acts of Parliament, Government of India 1954, S. 199 ff.

<sup>68)</sup> Cl. 2 Abs. 4 und Explanation, Abs. 5.

*detention* eine charakteristische Erscheinung der britischen Herrschaft in Indien. Indien wie Pakistan haben nach der Unabhängigkeit eine Beibehaltung des Instituts für nötig befunden<sup>69)</sup>.

c) Freizügigkeit, Versammlungs-, Vereinigungs-, Meinungsäußerungsfreiheit und die Institutsgarantie des Eigentums sind *reasonable restrictions* unterworfen; die Formulierung ist der indischen Verfassung entlehnt, die sie ebenfalls bei den klassischen Freiheitsrechten gebraucht<sup>70)</sup> und damit der Sache nach die amerikanische Auslegung der *due process*-Klausel rezipiert. *Reasonableness* ist ein objektives, vom Gericht selbständig anzuwendendes Kriterium und bezieht sich auf Inhalt wie Verfahren der Rechtsbeschränkung<sup>71)</sup>. In einigen Fällen ist die Möglichkeit von *reasonable restrictions* weiter qualifiziert durch eine Aufzählung zulässiger Zwecke der Einschränkung. *In praxi* dürfte sich das eher als Erweiterung der Einschränkungsmöglichkeit auswirken, da die aufgezählten Zwecke auf diese Weise einer Prüfung entzogen sind<sup>72)</sup>.

d) Schließlich gibt es Garantien ohne Einschränkungsmöglichkeit, wie den Ausschluß rückwirkender Strafgesetze<sup>73)</sup> oder die Rechte bezüglich religiöser Erziehung<sup>74)</sup>.

##### 5. Einschränkungen des Berechtigtenkreises

Eine Reihe wichtiger Rechte, so alle eigentlichen Freiheitsrechte sind nur den Staatsbürgern gewährleistet<sup>75)</sup>. Dies könnte z. B. für Rede- und Bekennnisfreiheit ausländischer Missionare von Bedeutung sein. Nach der indischen Rechtsprechung bedeutet es auch, daß juristische Personen nicht Träger dieser Rechte sein können<sup>76)</sup>. Die Einschränkung ist schließlich des-

<sup>69)</sup> Art. 22 Abs. 3 (b), Abs. 4 bis 7 der indischen Verfassung. Die einschlägigen Gesetze Pakistans sind gegenwärtig: Bengal Prisoners Regulation III of 1818, Foreigners Act XXXI of 1946 und der Security of Pakistan Act XXXV of 1952, alle geändert durch den Preventive Detention Laws Amendment Act IV of 1962, PLD 1962 C. St., S. 630.

<sup>70)</sup> Art. 19.

<sup>71)</sup> Vgl. zum indischen Recht Basu a. a. O. oben Anm. 23, S. 498 ff.; V. G. Ramchandra n., Fundamental Rights and Constitutional Remedies Bd. 1 (1959), S. 301 ff. Zu Pakistan: *East and West Steamship Co. v. Pakistan*, PLD 1958 S. C., S. 41; Brohi a. a. O. oben Anm. 23, S. 369 ff.

<sup>72)</sup> So gibt beispielsweise cl. 9 die Möglichkeit von *reasonable restrictions* der Meinungsfreiheit im Interesse freundlicher Beziehungen zu auswärtigen Staaten. Der Passus scheint aus der indischen Verfassung entlehnt, vgl. dort Art. 19 Abs. 2 in der Fassung des 1. Amendment, 1951.

<sup>73)</sup> Cl. 4.

<sup>74)</sup> Cl. 12.

<sup>75)</sup> Nämlich Freizügigkeit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Berufsfreiheit, Meinungs- und Religionsfreiheit, Freiheit Eigentum zu haben (anders die Enteignungsregelung); der Schutz vor willkürlicher Verhaftung gilt nicht für *enemy aliens*.

<sup>76)</sup> *State Trading Corporation of India Ltd. v. The Commercial Tax Officer*, AIR 1963 S. C. 1871.

halb gravierend, weil die Staatsangehörigkeit selbst nicht nur durch einfaches Gesetz, sondern nach dem geltenden Staatsangehörigkeitsgesetz in vielen Fällen auch durch Anordnung der Regierung entzogen werden kann <sup>77)</sup>.

Gesetze über Dienstausbübung und Disziplin innerhalb von Armee und Polizei sind an die Grundrechte nicht gebunden <sup>78)</sup>.

Die Jurisdiktion der Gerichte ist ausgeschlossen in den sogenannten *Tribal Areas*. Es sind dies Gebiete in Westpakistan <sup>79)</sup>, vor allem an der Nordwestgrenze zu Afghanistan hin, in denen halbzivilisierte, teilweise nomadische Stämme leben; in britischer Zeit rechneten sie nicht zum eigentlichen Herrschaftsgebiet, sondern wurden durch ein System von Verträgen und Subsidien, verbunden mit Straßenbau und militärischer Beobachtung mühsam unter Kontrolle gehalten. Nach der Übernahme durch Pakistan hat sich die Lage entspannt; die Stämme können im großen und ganzen heute wohl als loyale Untertanen Pakistans angesehen werden, stehen aber nach der Verfassung unter einem Sonderregime, das u. a. die Geltung pakistanischer Gesetze von einer besonderen Anordnung des Präsidenten abhängig macht <sup>80)</sup>. Die Gerichtsbarkeit wird weitgehend von den sog. *Jirgas*, d. h. Versammlungen von Stammesältesten, ausgeübt.

#### 6. Einschränkungen durch Ausnahmerecht

Nach einer Notstandsproklamation kann die gerichtliche Geltendmachung sämtlicher Grundrechte durch Presidential Order für die Dauer des Notstandes suspendiert werden <sup>81)</sup>.

Zu den wesentlichsten und politisch umstrittensten Einschränkungen gehört eine besondere Liste von 26 Gesetzen, Verordnungen usw. des vorhergehenden Regimes, die der gerichtlichen Nachprüfung entzogen sind <sup>82)</sup>. Sie enthält grundlegende Neuordnungsgesetze wie die West Pakistan Land Reforms Regulation <sup>83)</sup> oder die Basic Democracies Order <sup>84)</sup>; daneben stehen Gesetze von besonderem Gewicht für die Freiheit des politischen Lebens, so

<sup>77)</sup> Pakistan Citizenship Act II of 1951, PLD 1951 C. St., S. 249. U. a. kann nach sec. 16 Abs. 3 die Regierung naturalisierten Bürgern die Staatsangehörigkeit entziehen, wenn sie sich nach ihrer Meinung durch Taten oder Worte illoyal oder der Verfassung Pakistans feindlich (*disaffected*) gezeigt haben.

<sup>78)</sup> Art. 6 Abs. 3 (i).

<sup>79)</sup> Das Bergland von Chittagong (Ostpakistan) wird durch Nr. 12 des 1. Amendment aus der Liste der *Tribal Areas* gestrichen.

<sup>80)</sup> Art. 223.

<sup>81)</sup> Nr. 5 des Änderungsgesetzes betr. Art. 30 Abs. 9 der Verfassung.

<sup>82)</sup> Art. 6 Abs. 3 neue Fassung und 4. Schedule.

<sup>83)</sup> Regulation LXIV of 1959, PLD 1959 C. St., S. 101.

<sup>84)</sup> President's Order XVIII of 1959, PLD 1959 C. St., S. 364.

a) der Political Parties Act <sup>85)</sup>. Dieses Gesetz ließ nach dem Verbot während der Martial-Law-Periode politische Parteien wieder zu, schloß aber gleichzeitig alle von verschiedenartigen politischen Disqualifizierungen <sup>86)</sup> aus jener Zeit Betroffenen von der Mitgliedschaft aus <sup>87)</sup>. Das Gesetz ermöglicht außerdem ein Verbot von Parteien durch den Supreme Court, sofern sie mit ausländischen Regierungen oder Parteien in Verbindung stehen oder Meinungen zum Nachteil der Sicherheit und Integrität Pakistans sowie der »islamischen Ideologie« vertreten.

b) Der Censorship of Films Act <sup>88)</sup>. Danach darf kein Film ohne Freigabe durch ein Zertifikat vorgeführt werden, dessen Erteilung im unbeschränkten Ermessen der Behörde steht.

c) Die Security of Pakistan (Amendment) Ordinance <sup>89)</sup>; danach können Zeitungs- oder Verlagsunternehmen beschlagnahmt und zwangsweise verkauft werden, wenn sie nach Auffassung der Regierung durch ihren Inhalt die Verteidigung, Außenpolitik oder Sicherheit Pakistans gefährden oder ausländische, Pakistan nachteilige, Interessen fördern <sup>90)</sup>.

### 7. Islamische Bestimmungen

Das Amendment ändert den Namen des Staates aus "Republic of Pakistan" (nach der Verfassung von 1962) wieder in den früheren einer "Islamic Republic of Pakistan" <sup>91)</sup>. Die Bezeichnung bleibt allerdings, wie bisher, ein reiner Formelkompromiß für die unklare Legitimität Pakistans als Staatsordnung, denn seit der Gründung besteht offene oder verdeckte Uneinigkeit darüber, ob unter islamischem Staat vor allem ein Staat von Muslims, frei von Hindu-Dominanz, verstanden werden soll oder, weiter-

<sup>85)</sup> III of 1962, PLD 1962 C. St., S. 698.

<sup>86)</sup> Vornehmlich nach der Elective Bodies (Disqualification) Order, President's Order XIII of 1959, PLD 1959 C. St. S. 152. Danach konnten vom Präsidenten ernannte Sondertribunale unter richterlichem Vorsitz wegen eines weit gefaßten Tatbestandes des *Misconduct* im Amt (hauptsächlich Mißbrauch von Geldern) auf Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter bis zu 15 Jahren erkennen.

<sup>87)</sup> Mit dem Erfolg, daß ein großer Teil der einstmals führenden Parteipolitiker, wie etwa der frühere Premierminister und Führer der oppositionellen Awami League, Suhrawardi, von direkter Teilnahme am politischen Leben verbannt bleiben. Vgl. K. G a l l a r d und R. S. W h e e l e r, Pakistan, in: Major Governments of Asia, Cornell University Press (2. ed. 1963), S. 498 ff.

<sup>88)</sup> XVIII of 1963, PLD 1963 C. St., S. 157.

<sup>89)</sup> XIV of 1961, PLD 1961 C. St., S. 232.

<sup>90)</sup> So geschehen mit der einflußreichen Pakistan Times in Lahore 1959 unter der Vorläuferin der jetzigen Ordinance (vgl. K. E. G a l l a r d, Political Forces in Pakistan 1947-1959, [New York 1959], S. 35); ebenso mit der Urdu-Tageszeitung Imroz und anderen.

<sup>91)</sup> Art. 1 der Verfassung von 1956.

gehend, ein mehr oder weniger direkt nach den Lehren des Koran und dem Shariat (dem kanonischen islamischen Recht) eingerichteter Staat<sup>92</sup>). Man hat das erste der früheren *Principles of Law-Making*, wonach kein Gesetz dem Islam widersprechen dürfe, als einziges nicht zum unvermittelt anwendbaren Rechtssatz gemacht, sondern es unter die *Principles of Policy* versetzt. Über die Vereinbarkeit neu zu gebender Gesetze mit dem Islam können Parlament oder Präsident gutachtliche Äußerungen des "Advisory Council of Islamic Ideology" herbeiführen<sup>93</sup>); dieses Gremium hat außerdem den Auftrag, das frühere Recht daraufhin zu überprüfen, wie es mit den Lehren des Islam in Einklang gebracht werden könne<sup>94</sup>). Damit ist im wesentlichen die Lösung wiederaufgenommen, die schon 1956 erreicht war<sup>95</sup>); sie vermeidet es, die Entscheidung jener fundamentalen Verfassungsfrage, insbesondere auch die Entscheidung von Widersprüchen zwischen dem westlichen Konzept der Grundrechte und dem Islam<sup>96</sup>) dem Richtertum zu übertragen, das nach seiner Vorbildung in britischer Rechtstechnik nicht prädestiniert und im Verlauf fallweiser Adjudikation auch schlecht in der Lage wäre, die gesuchte Gesamtvorstellung vom islamischen Recht in einer modernen Gesellschaft zu entwerfen<sup>97</sup>).

Die neuerliche Betonung des islamischen Elementes ist wahrscheinlich eine Konzession der bisherigen Machthaber, die nach Beruf und Herkunft aus den Traditionen der britisch-indischen Armee wohl eher einer empirizistischen,

<sup>92</sup>) Der Streit wird in Form eines Streites über die richtige Interpretation des Islam geführt; soziologisch verteilen sich die Gegensätze weitgehend auf eine in englischen Traditionen erzogene Intellektuellengruppe (einschließlich Anwälten, Angehörigen des Civil Service und des Richtertums) und der orthodoxen Gruppe der Ulama. Vgl. die Darstellung bei Gallard, a. a. O. oben Anm. 61, S. 194 ff. und die diesbezüglichen, sehr instruktiven Abschnitte des Report of the Court of Inquiry to inquire into the Punjab Disturbances of 1953, Lahore 1954, (bekannt als Munir-Report), S. 201 ff. Die Uneinigkeit wird noch akzentuiert durch Sprachprobleme, insofern die Politikerschicht weitgehend englisch, die Ulamagruppe in den Landessprachen (Urdu, Bengali usw.) denkt und spricht; vgl. Gallard, a. a. O., S. 209.

<sup>93</sup>) Nr. 8 des Amendment betr. Art. 204 der Verfassung. Die (fünf bis zwölf) Mitglieder des Advisory Council werden vom Präsidenten auf drei Jahre ernannt (Art. 201 f.).

<sup>94</sup>) Nr. 8 (a) i des Amendment.

<sup>95</sup>) Vgl. Art. 197 f. der Verfassung 1956; damals hatte man allerdings kein ständiges Gutachtergremium, sondern eine Kommission vorgesehen, die eine einmalige Reformation und Vorschläge für künftige Gesetzgebung ausarbeiten sollte.

<sup>96</sup>) Z. B. schließt orthodoxe Auslegung islamischen Rechts eine Beschäftigung von Ungläubigen im höheren Staatsdienst aus (gegen cl. 17 der *Fundamental Rights*) oder verlangt die Todesstrafe für Abfall vom Islam (gegen cl. 10); vgl. Munir-Report, S. 212 ff.

<sup>97</sup>) Direkte Kontrolle durch die Gerichte war in der Constituent Assembly vor 1956 zeitweilig erwogen, schließlich aber fallen gelassen worden. Eine repräsentative Ulama-Konvention in Karatschi 1953 hatte einen besonderen Senat aus 5 Ulamas beim Supreme Court zur Entscheidung derartiger Fragen gefordert (vgl. die veröffentlichte Resolution, abgedruckt als App. II in dem unten Anm. 100 zitierten Buch M a u d o d i s).

unorthodoxen Haltung zuneigen<sup>98)</sup>; sie hat sich nicht nur bei der Namensgebung in der Verfassung 1962, sondern auch etwa bei einer Reform des islamischen Eherechts gezeigt<sup>99)</sup>. Unter den gegenwärtigen Verhältnissen bringt jede Demokratisierung zugleich wachsende Einflußchancen für die orthodoxen Gruppen mit sich. Konsequenterweise gehört die Rückkehr zum alten parlamentarischen System zu den Forderungen der beiden orthodox-islamischen Parteien, der Nizam-at-i-Islam und der Jamaat-i-Islami; letztere ist von der Regierung im Frühjahr 1964 verboten und ihr Führer Maulana Maudoodi<sup>100)</sup> wegen angeblicher prinzipieller Feindschaft zum Staat Pakistan verhaftet worden<sup>101)</sup>.

### 8. Frage der Verwirklichung

Man mag sich fragen, ob das neue Grundrechtssystem seine Aufgabe, Freiheit substantiell und nicht nur in einzelnen, mehr oder minder zufälligen juristischen Konstellationen zu sichern, bei den weitgehenden gesetzlichen Einschränkungsmöglichkeiten oder bestehenden Einschränkungen erfüllen kann. Weiter begrenzt wird der Bereich wirksamen Schutzes möglicherweise auch durch die Schwerfälligkeit und Kostspieligkeit des den Landessitten oft wenig entsprechenden Gerichtsverfahrens britischen Zuschnitts<sup>102)</sup>. Die

<sup>98)</sup> Zur Stellung der Armee vgl. H. Tinker, *India and Pakistan* (1962), S. 156, 92; Gallard a. a. O. oben Anm. 90, S. 20 f. Präsident Ayub Khan erhielt seine Erziehung an der Muslim University in Aligyrh und am Royal Military College, Sandhurst (Tinker, S. 78 Anm. 1).

<sup>99)</sup> Die Muslim Family Laws (Amendment) Ordinance XXI of 1961, PLD 1961 C. St., S. 275 hat die Mehrehe praktisch fast unmöglich gemacht und die Scheidung durch den Mann an erschwerende Frist- und Formerfordernisse geknüpft. Der Act war in der neugewählten Nationalversammlung 1962 Gegenstand heftiger Angriffe; er ist jetzt unter die Liste der *protected laws* im 4. Schedule aufgenommen worden.

<sup>100)</sup> Einer der wenigen, die ein systematisches, allerdings radikales Konzept des islamischen Staates entworfen haben; vgl. Sayyid Abul A'la Maudoodi, *The Islamic Law and Constitution*, engl. Ausgabe Lahore (2. ed. 1960).

<sup>101)</sup> Bemerkenswerterweise nicht unter dem Political Parties Act, sondern dem Criminal Law Amendment Act 1908 (XIV of 1908, in: *Unrepealed Acts* Bd. 5, 1953, S. 349), nach dessen sec. 16 eine Vereinigung verboten werden kann, wenn die Regierung von ihr eine Störung der öffentlichen Ordnung befürchtet. Die Legalität des Verbots und der Verhaftung ist zur Zeit (August 1964) Gegenstand eines Verfahrens vor dem Supreme Court.

<sup>102)</sup> Anders als in Indien ist in Pakistan die Angemessenheit des Common Law und seiner Institutionen an die Landesverhältnisse Gegenstand prinzipieller Kritik. Vgl. etwa die Äußerungen des gegenwärtigen Chief Justice am Supreme Court, R. A. Cornelius in PLD 1963, Journal, S. 1 ff.; ferner den Aufsatz von Z. Naik, *Judicial Reforms in Pakistan*, PLD 1959, Journal, S. 1. Von Präsident Ayub Khan wird die Äußerung berichtet, das von den Engländern ererbte Gerichtssystem sei "at once the most expensive and the most dilatory". Unter dem Militärregime wurde eine Law Reform Commission mit der Untersuchung der Rechtspflege beantragt (der Report liegt leider hier nicht vor). Durch eine Conciliation Courts Ordinance (XLIV of 1961, PLD 1962 C. St., S. 3) wurden bei den *Basic Democracies* Laien-, Schieds- und Schlichtungsgerichte für geringere Zivil- und

Kostspieligkeit ist verstärkt dadurch, daß in Grundrechtssachen nicht wie früher der Supreme Court direkt, sondern nur nach erstinstanzlichem Urteil eines High Court durch Revision (*Appeal*) angerufen werden kann<sup>103</sup>). Andererseits verdanken die Gerichte gerade auch der britischen Tradition ein hohes Maß von Prestige und öffentlichem Vertrauen und haben in den vergangenen Phasen der Verfassungsentwicklung Pakistans mehrfach Beweise ihrer Unabhängigkeit gegeben<sup>104</sup>). Da diese Unabhängigkeit trotz kritischer Einstellung der Regierung bisher nicht angetastet worden ist, kann man die Erweiterung der richterlichen Kontrollrechte – mit allen erwähnten Vorbehalten – doch als wesentlichen Schritt in der Richtung rechtsstaatlicher Normalisierung der Herrschaft ansehen.

Dieter Conrad

Südasien-Institut der Universität Heidelberg

---

Kriminalfälle gebildet; die Counciliation Courts Ordinance gehört zu den *protected laws* des 4. Schedule. Über die ganze Frage und die kritische Haltung der Regierung gegenüber dem Juristenstand vgl. Tinker, a. a. O. oben Anm. 98, S. 174 ff.

<sup>103</sup>) Eine Regelung, die allerdings möglicherweise durch die Überflutung des obersten Gerichtes mit Grundrechtsbeschwerden veranlaßt ist, vgl. Tinker, S. 173, 175.

<sup>104</sup>) Zuletzt in der Aufhebung einer Ausführungsanordnung des Präsidenten zur Verfassung als illegale Verfassungsänderung in *Fazlul Quader Chowdry v. Muhammad Abdul Haque*, PLD 1963 S. C., S. 486.