

missio

Internationales Katholisches Missionswerk e.V.
Fachstelle Menschenrechte

Pontifical Mission Society
Human Rights Office

Oeuvre Pontificale Missionnaire
Secteur « Droits de l'Homme »

Dr. Otmar Oehring (Hrsg./editor/éditeur)

Postfach 10 12 48
D-52012 Aachen
Tel.: 0049-241-7507-00
FAX: 0049-241-7507-61-253
E-mail: menschenrechte@missio.de
humanrights@missio.de
droitsdelhomme@missio.de

© missio 2008
ISSN 1618-6222

missio-Bestell-Nr. 600 293
missio Order No. 600 293
numéro de commande 600 293

missio

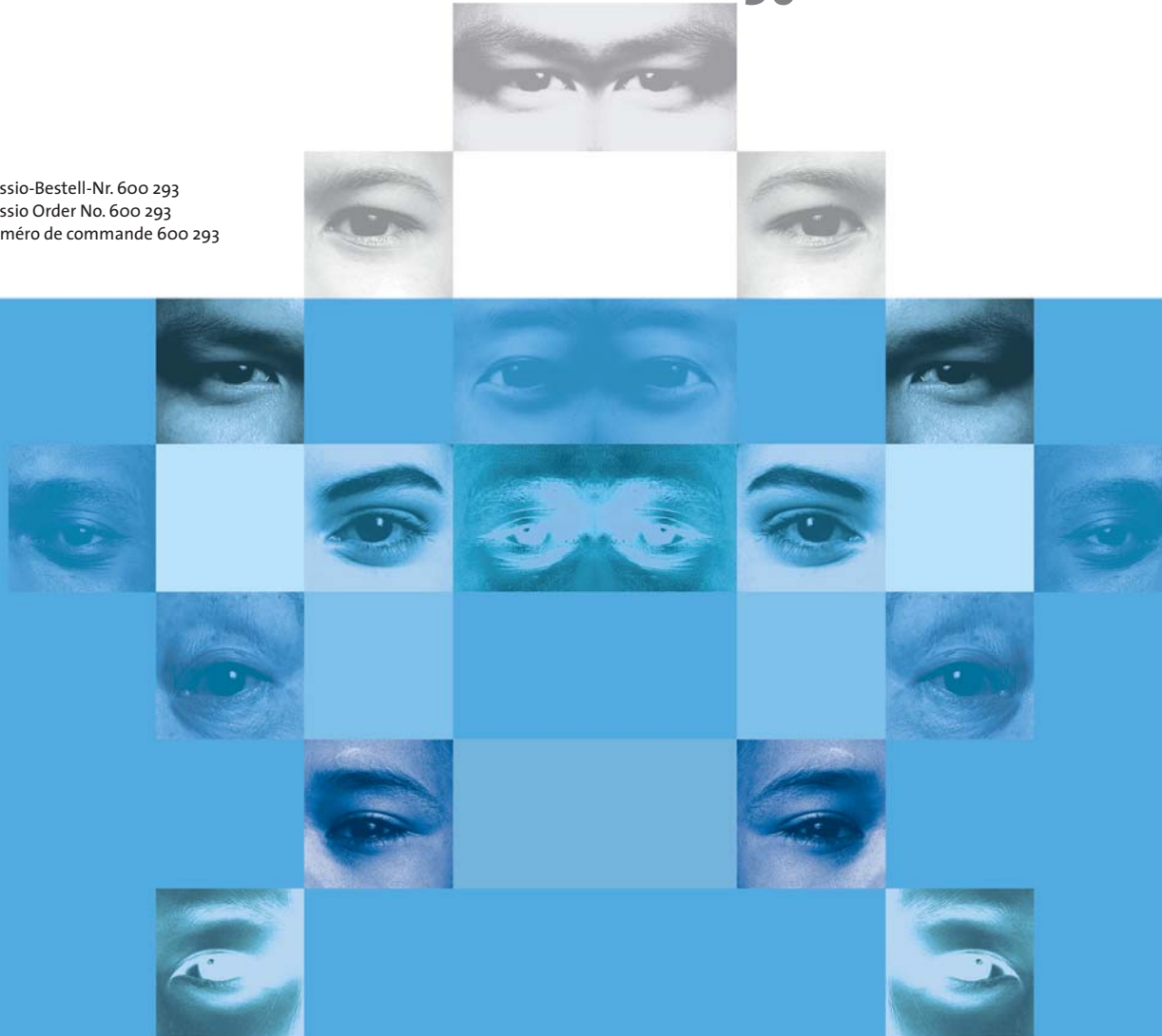
30

Menschenrechte
Human Rights
Droits de l'Homme

Julian Rivers
**Diffamierung von
Religionen und die
Menschenrechte**

**Defamation of Religions
and Human Rights**

**Diffamation des religions
et droits de l'homme**



Das Anliegen der Fachstelle Menschenrechte ist es die Kenntnis über die Menschenrechtssituation in den Ländern Afrikas, Asiens und Ozeaniens zu fördern und damit einen Beitrag zur Verbesserung der Lage der Menschenrechte in diesen Ländern zu leisten. Um diesem Ziel näher zu kommen engagieren wir uns in der menschenrechtlichen Netzwerkarbeit und fördern den Austausch der kirchlichen Partner **missios** in Afrika, Asien und Ozeanien mit kirchlichen und politischen Entscheidungsträgern in der Bundesrepublik Deutschland. In der Reihe Menschenrechte publiziert die Fachstelle Menschenrechte Länderstudien, thematische Studien sowie die Ergebnisse von Fachtagungen.

The Human Rights Office aims to promote awareness of the human rights situation in Africa, Asia and Oceania. In pursuit of this objective we are actively involved in human rights networking and foster exchanges between **missio's** church partners in Africa, Asia and Oceania and church and political decision-makers in the Federal Republic of Germany. This Human Rights series comprises country-by-country studies, thematic studies and the proceedings of specialist conferences.

Le secteur Droits de l'Homme de missio a vocation à promouvoir la connaissance de la situation des droits de l'homme dans les pays d'Afrique, d'Asie et d'Océanie, et de contribuer ainsi à l'améliorer. Pour nous rapprocher de cet objectif, nous nous engageons dans des réseaux oeuvrant pour les droits de l'homme et nous attachons à promouvoir les échanges entre les partenaires religieux de **missios** en Afrique, Asie et Océanie et les responsables religieux et politiques en République Fédérale d'Allemagne. Dans sa série Droits de l'Homme, le secteur Droits de l'Homme publie des études consacrées à différents pays, des études thématiques ainsi que les rapports de conférences spécialisées.

- 17 Zur Lage der Religionsfreiheit im Königreich Kambodscha.**
deutsch (2004) – Bestellnummer 600 257
Religious Freedom in the Kingdom of Cambodia.
in English (2004) – Order No. 600 257
La liberté religieuse au Royaume du Cambodge.
en français (2004) – Numéro de commande 600 257
- 18 Zur Lage der Menschenrechte in Laos**
deutsch (2004) – Bestellnummer 600 257
Human Rights in Laos
in English – Order No. 600 257
Les Droits de l'Homme au Laos.
L'Église sous la dictature militaire
en français (2004) – Numéro de commande 600 257
- 19 Zur Lage der Menschenrechte in Ägypten**
deutsch (2004) – Bestellnummer 600 260
Human Rights in Egypt
in English (2004) – Order No. 600 261
Les Droits de l'Homme au Égypte
en français (2004) – Numéro de commande 600 262
- 20 Die Türkei auf dem Weg nach Europa – Religionsfreiheit?**
deutsch (2004) – Bestellnummer 600 264
Human Rights – Turkey on the Road to Europe
– **Religious Freedom?**
in English (2004) – Order No. 600 265
La situation des Droits de l'Homme
– **La Turquie sur la voie de l'Europe. Où en est la liberté religieuse?**
en français (2004) – Numéro de commande 600 266
- 21 Möglichkeiten christlich-islamischer Zusammenarbeit bei der Umsetzung der Menschenrechte und dem Aufbau von Zivilgesellschaften – Dokumentation einer internationalen Fachtagung, 11. bis 14. März 2002, Berlin – Band 1**
deutsch (2004) – Bestellnummer 600 268
Opportunities for Christian-Islamic co-operation in upholding human rights and establishing civil societies
Conference in closed session 11/3/2002 – 14/3/2002, Berlin Volume 1
in English (2004) – Order No. 600 269
Possibilités d'une coopération chrétienne-islamique en vue du respect des droits de l'homme et de la mise en place de sociétés civiles. Congrès technique en comité restreint, 11-14/03/2002, Berlin – Volume 1
en français (2004) – Numéro de commande 600 270
- 22 Möglichkeiten christlich-islamischer Zusammenarbeit bei der Umsetzung der Menschenrechte und dem Aufbau von Zivilgesellschaften – Dokumentation einer internationalen Fachtagung, 11. bis 14. März 2002, Berlin – Band 2**
deutsch (2004) – Bestellnummer 600 271
Opportunities for Christian-Islamic co-operation in upholding human rights and establishing civil societies
Conference in closed session 11/3/2002 – 14/3/2002, Berlin Volume 2
in English (2004) – Order No. 600 272
Possibilités d'une coopération chrétienne-islamique en vue du respect des droits de l'homme et de la mise en place de sociétés civiles. Congrès technique en comité restreint, 11-14/03/2002, Berlin - Volume 2
en français (2004) – Numéro de commande 600 273
- 23 Zur Lage der Menschenrechte in Liberia: Ein Traum von Freiheit – Der Einsatz der Katholischen Kirche für Frieden und Gerechtigkeit**
deutsch (2005) – Bestellnummer 600 274
Human rights in Liberia: A dream of freedom – the efforts of the Catholic Church for justice and peace
in English (2005) – Order No. 600 275
La situation des droits de l'homme au Libéria : un rêve de liberté – L'engagement de l'Église catholique pour la justice et la paix
en français (2005) – Numéro de commande 600 276
- 24 Zur Lage der Menschenrechte in Papua (Indonesien)**
deutsch (2006) – Bestellnummer 600 277
Interfaith Endeavours for Peace in West Papua (Indonesia)
in English (2005) – Order No. 600 278
La situation des droits de l'homme en Papouasie (Indonésie)
en français (2006) – Numéro de commande 600 279
- 25 Osttimor stellt sich seiner Vergangenheit – die Arbeit der Empfangs-, Wahrheits- und Versöhnungskommission**
deutsch (2005) – Bestellnummer 600 281
East Timor Faces up to its Past – The Work of the Commission for Reception, Truth and Reconciliation
in English (2005) – Order No. 600 282
Le Timor oriental fait face à son histoire : le travail de la Commission d'accueil, de vérité et de réconciliation
en français (2005) – Numéro de commande 600 283
Timor Timur menghadapi masa lalunya
Kerja Komisi Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsiliasi
in Indonesian (2005) – Order No. 600 284
- 26 Asyl für Konvertiten? Zur Problematik der Glaubwürdigkeitsprüfung eines Glaubenswechsels durch Exekutive und Judikative**
deutsch (2007) – Bestellnummer 600 285
Asylum for Converts? On the problems arising from the credibility test conducted by the executive and the judiciary following a change of faith
in English (2007) – Order No. 600 285
L'asile pour les convertis? La question de l'examen de la crédibilité d'une conversion par le pouvoir exécutif et judiciaire
en français (2007) – Numéro de commande 600 285
- 27 Zur Lage der Menschenrechte in der Volksrepublik China – Wandel in der Religionspolitik?**
deutsch (2008) – Bestellnummer 600 286
Human Rights in the People's Republic of China – Changes in Religious Policy?
in English (2008) – Order No. 600 287
La situation des droits de l'homme en République populaire de Chine – Des changements dans la politique en matière de religion?
en français (2005) – Numéro de commande 600 288
- 28 Zur Lage der Menschenrechte in Myanmar/Birma. Erste politische Schritte einer Minderheitenkirche**
deutsch (2008) – Bestellnummer 600 289
The human rights situation in Myanmar/Burma. First political steps of a minority church
in English (2008) – Order No. 600 290
La situation des droits de l'homme au Myanmar/Birmanie. Les premiers pas politiques d'une Église minoritaire
en français (2008) – Numéro de commande 600 291
- 29 Zimbabwe – der Wahrheit ins Auge sehen, Verantwortung übernehmen**
deutsch (2008) – Bestellnummer 600 292
Zimbabwe: Facing the truth – Accepting responsibility
in English (2008) – Order No. 600 292
Le Zimbabwe : Regarder la vérité en face – Assumer la responsabilité
en français (2008) – Numéro de commande 600 292
- 30 Diffamierung von Religionen und die Menschenrechte**
deutsch (2008) – Bestellnummer 600 293
Defamation of Religions and Human Rights
in English (2008) – Order No. 600 293
Diffamation des religions et droits de l'homme
en français (2008) – Numéro de commande 600 293

Alle Publikationen sind auch als PDF-Dateien verfügbar.
<http://www.menschenrechte.missio.de>

All publications are also available as PDF files.
<http://www.humanrights.missio.de>

Toutes les publications sont aussi disponibles comme fichiers PDF.
<http://www.droitsdelhomme.missio.de>

Julian Rivers

**Diffamierung von Religionen
und die Menschenrechte**

Seite 3

**Defamation of Religions
and Human Rights**

Page 17

**Diffamation des religions
et droits de l'homme**

Page 27

Julian Rivers¹

Diffamierung von Religionen und die Menschenrechte²

In vorliegendem Text wird die Entwicklung des Begriffs „Diffamierung von Religionen“ als Gegenstand politischer Betrachtungen innerhalb der Organe der Vereinten Nationen skizziert. Zunächst wird auf einige Gefahren eingegangen, die zu beachten sind, wenn der Begriff auch zur Bezeichnung der ihm zugrunde liegenden gesellschaftlichen Probleme verwendet wird; später wird der Begriff aus der Perspektive der Menschenrechtslehre erörtert. Eingegangen wird insbesondere auf die Grenzen der positiven Verpflichtungen des Staates zur Bekämpfung anstößiger Sprache und anstößigen Verhaltens. Darüber hinaus wird die Behauptung von Diskriminierung als Argument zur Erweiterung dieser Grenzen kritisch beleuchtet. Der Autor kommt zu der Schlussfolgerung, dass das Konzept der „Diffamierung von Religionen“ nicht als Leitbild des Staates im Umgang mit religiöser Vielfalt geeignet ist, denn es führt entweder zu dem Versuch, eine unrealistische Versöhnung der Religionen zu erreichen oder Religionen als statische und voneinander getrennte Gemeinschaften festzuschreiben. Die erstrangige Aufgabe des Staates ist es jedoch, den Einzelnen und seinen religiösen Glauben zu schützen.

Fußnoten

- ¹ Professor der Rechtswissenschaften, Universität Bristol.
- ² Der vorliegende Artikel beruht auf einem Vortrag, der bei einer vom Niederländischen Außenministerium und *Focus on FORB (Freedom of Religion and Belief)* in Zusammenhang mit der 6. Sitzung des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen am 14. September abgehaltenen Konferenz zur Religions- und Glaubensfreiheit gehalten wurde. Der Originalvortrag ist zu finden in *Religion and Human Rights*, Bd. 2, S. 113-118 (2007). Die Studie wurde ermöglicht durch ein vom Arts and Humanities Research Council Großbritanniens gefördertes Projekt zu *Veränderungen der Religionsrechte im Völkerrecht*. Ich danke meinem Kollegen Malcolm Evans für seine Kommentare zu einem früheren Entwurf; die in vorliegender Arbeit ausgedrückten Ansichten sind allein die Ansichten des Autors.

Julian Rivers studierte in Cambridge und Göttingen, bevor er 1993 Dozent für Rechtswissenschaft an der Universität Bristol wurde. In dieser Tätigkeit hat er sich mit einer großen Bandbreite von Themen im Bereich europäisches und nationales Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Menschenrechte und Rechtsphilosophie befasst. Sein Forschungsinteresse liegt in der Hauptsache im Bereich der Rechts- und Verfassungstheorie mit einem besonderen Schwerpunkt auf der juristischen Argumentationsführung und den Wechselwirkungen zwischen Recht und Religion. In diesen Bereichen hat er zahlreiche Publikationen veröffentlicht und erhielt für einige seiner frühen Arbeiten den Dokortitel. Bekannt wurde er durch seine Übersetzung des Buchs von Robert Alexy *Theory of Constitutional Rights*, das 2002 bei Oxford University Press zusammen mit verschiedenen Artikeln und Essays zur Anwendung von Alexys Theorie im britischen Umfeld erschien. 2007 wurde er als Professor für Rechtswissenschaft berufen. Er ist darüber hinaus Mitglied im Redaktionsbeirat des *Ecclesiastical Law Journal* und des *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*. Aktuell arbeitet er an einer umfangreichen Studie zum Recht der Kirchen und religiösen Vereinigungen in England. Im Verwaltungsbereich der Universität hat er unter anderem als Undergraduate Dean (Beauftragter für Studentenangelegenheiten) an der ehemaligen Fakultät für Rechtswissenschaft gearbeitet, aktuell hat er das Amt des Undergraduate Dean an der Fakultät für Gesellschafts- und Rechtswissenschaften inne und ist dort Joint Education Director (Mitglied des Prüfungs- und Lehrplanausschusses).

Diffamierung von Religionen und die Menschenrechte

Am 30. April 1999 verabschiedete der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen seine erste Resolution zur „Diffamierung von Religionen“.¹ In der Folge wurden dann weitere Resolutionen vom Menschenrechtsrat² und in neuerer Zeit auch von der Vollversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet.³ Der erste Entwurf für die Resolution war von Pakistan eingebracht worden, wurde aber erst angenommen, als der Gegenstand der Resolution umfassender definiert wurde und nicht mehr lediglich die „Diffamierung des Islam“, sondern nunmehr alle Religionen umfasste. Seit 2001 konnten die Resolutionen nur nach Abstimmungen verabschiedet werden, bei denen sich als Muster zwei Drittel der Stimmen für die Resolution und ein Drittel dagegen aussprachen. In diesem Abstimmverhalten zeigt sich recht klar und konsistent eine Aufteilung in zwei Gruppen, nämlich in Gegner dieser Resolutionen, die in der Hauptsache aus Europa und Nordamerika kommen, und in Befürworter, die den Rest der Welt vertreten.

Die ursprüngliche Resolution sieht auf den ersten Blick recht harmlos aus. Nach einer Aufzählung der wesentlichen Menschenrechtsverpflichtungen, der Besorgnis hinsichtlich schwerer und anhaltender Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Religion und Glauben und der Erwähnung aktueller Initiativen der Vereinten Nationen fährt die Resolution wie folgt fort:

„... drücken wir unsere tiefe Sorge über eine negative und klischeehafte Darstellung von Religionen aus; ... drücken wir unsere tiefe Sorge darüber aus, dass der Islam häufig und zu Unrecht mit Menschenrechtsverletzungen und mit Terrorismus in Verbindung gebracht wird; ... und drücken unsere Sorge über alle Fälle aus, bei denen über die Presse oder mit Hilfe audiovisueller oder elektronischer Medien oder mit Hilfe anderer Mittel zu Gewalttaten, Fremdenhass oder damit verbundener Intoleranz sowie zur Diskriminierung des Islam und anderer Religionen angestachelt wird.“

Weiter heißt es: *„Wir rufen alle Staaten auf, im Rahmen des jeweiligen einzelstaatlichen Rechtsrahmens sowie in Übereinstimmung mit den Instrumenten des internationalen Menschenrechts alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um von religiöser Intoleranz getriebenen Hass, Diskriminierung, Intoleranz und Gewaltakte, Einschüchterung und Zwangsmaßnahmen einschließlich Angriffen auf religiöse Stätten zu bekämpfen und um Verständnis, Toleranz und Respekt im Zusammenhang mit Religions- und Glaubensfreiheit zu fördern ...“*

Es kann keinen Zweifel geben, dass die Vertreter der internationalen Menschenrechte im Bereich von Religion und Glauben vor schwerwiegenden

Herausforderungen stehen. Sonderberichterstatte wie Doudou Diène⁴ und Asma Jahangir⁵ sprechen in ihren aktuellen Berichten von zahlreichen Vorfällen schwerwiegender und andauernder Menschenrechtsverletzungen aufgrund der Religion oder des Glaubens der Betroffenen. Die Ereignisse des 11. September und die damit in Zusammenhang stehenden Angriffe haben das Bewusstsein der Öffentlichkeit für eine Entwicklung geschärft, die sich für Religionssoziologen bereits vorher immer klarer abzeichnete, nämlich dass die These der Säkularisierung der Gesellschaft, so sie denn überhaupt zutreffend ist, lediglich für Nord- und Westeuropa gilt. Mit Religion ist weiterhin zu rechnen, und sie wird sich nicht unbedingt leise in die Privatsphäre der Menschen verbannen lassen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob das Konzept der „Diffamierung von Religionen“ als ein Arbeitsschwerpunkt für die internationale Menschenrechtsgemeinde geeignet ist, den Herausforderungen einer erstarkten religiösen Vielfalt in einer immer enger miteinander verbundenen Welt zu begegnen.

Definition

Eine Definition von „Diffamierung von Religionen“ bringt einige Schwierigkeiten mit sich, denn der Begriff impliziert das Vorhandensein einer rechtlichen Kategorie und der Verletzung eines Rechts. Aus unseren nationalen Rechtssystemen kennen wir alle die Vorstellung der Diffamierung als eines Vergehens, gegen das man Rechtsmittel einlegen kann, normalerweise mit Hilfe einer von der diffamierten Partei eingereichten Klage. Die Diffamierung von Religionen stellt sich uns gewissermaßen als Kurzbegriff für die Verleumdung einer ganzen Gruppe aus religiösen Gründen dar.

In den Resolutionen der Vereinten Nationen wird der Begriff einfach als übergeordnete Beschreibung einer Reihe problematischer Erscheinungen verwendet, die von „negativer und klischeehafter Darstellung“ bis hin zu „tätlichen Angriffen auf Unternehmen, Kulturzentren und religiöse Stätten“ reicht. Bei genauerer Betrachtung jedoch zeigt sich, dass der Begriff auch spezifischer verwendet wird. Die von Sonderberichterstatte Doudou Diène vorgelegte Definition erweist sich als hilfreich: *„Diffamierung liefert den intellektuellen Diskurs zur Rechtfertigung und Legitimierung aller Arten von Diskriminierung.“*⁶

Diffamierung von Religionen ist, anders ausgedrückt, eine Form des Sprechens über Religion, die Menschenrechtsverletzungen rechtfertigt oder diese unterstützt. Die Beziehung zwischen Diffamierung und Menschenrechtsverletzungen ist daher indirekter Art, die Diffamierung selbst jedoch stellt noch keine Menschenrechtsverletzung dar. Diese indirekte Beziehung wird durch die Präambeln der zwei einschlägigen Resolutionen der Vollversammlung bestätigt,

in denen es heißt: *„... Diffamierung von Religionen ist eine der Ursachen gesellschaftlicher Disharmonie und führt zu Menschenrechtsverletzungen.“*

Bei sorgfältigem Lesen der Resolutionen zeigt sich, dass Diffamierung von Religionen kein rechtliches Konzept für das Menschenrechtsrecht im engeren Sinne darstellt. Es handelt sich vielmehr um ein gesellschaftliches und kulturelles Phänomen, das für sich genommen keine Menschenrechtsverletzung darstellt, aber durchaus das Umfeld dafür bilden kann.

Risiken bei der Verwendung des Begriffs „Diffamierung von Religionen“

Die vom Sonderberichterstatte vorgelegte sorgfältige Interpretation des Begriffs „Diffamierung von Religionen“ wird durch die offensichtlichen Implikationen des Begriffs konterkariert. Wie weiter oben ausgeführt wurde, deutet das Wort „Diffamierung“ auf das Vorhandensein einer gerichtlich verfolgbaren unerlaubten Handlung hin, während dies in Wirklichkeit nicht gegeben ist. Dies könnte zu einer Vielzahl von Missverständnissen führen. Es könnte beispielsweise zu der Annahme verleiten, dass offizielle oder selbsternannte Sprecher von Religionen oder religiösen Organisationen das Menschenrecht genießen sollten, im Interesse der Allgemeinheit gerichtlich gegen jene vorzugehen, die ihrer Meinung nach ihre Religion diffamiert haben. Es könnte auch zu der Annahme verleiten, dass Staaten eine aus den Menschenrechtsvereinbarungen hergeleitete internationale Verpflichtung haben, in die Auseinandersetzungen zwischen Menschen unterschiedlicher Religionen einzugreifen und sicherzustellen, dass keine Seite die andere beschimpft. Es könnte gar zu der Annahme verleiten, dass Staaten mit einer Mehrheitsreligion ihre Macht nutzen können, um Minderheiten mit dem Argument zu unterdrücken, dass deren religiöse Praktiken für die Mehrheit anstößig seien und den Glauben der Mehrheit auf irgendeine Art und Weise „diffamieren“.

All diese Möglichkeiten können jedoch dazu führen, die sowieso schon schwierigen Beziehungen der Religionen untereinander noch weiter aufzuladen. Im schlimmsten Fall kann die „Diffamierung von Religionen“ gar eine Pervertierung der Menschenrechte zur Legitimierung der Verfolgung religiöser Minderheiten aufgrund von „diffamierendem Verhalten“ darstellen. Aus diesem Grund wäre ein weniger rechtlich vorgeprägter Begriff, etwa „Herabwürdigung von Religionen“ oder „Beschimpfung von Religionen“, vorzuziehen, da diese Begriffe die Frage offen lassen, wie die geeignete rechtliche Kategorisierung und rechtliche Reaktion darauf gestaltet sein sollte.

Wenn geklärt ist, dass Diffamierung von Religionen ein gesellschaftliches und kulturelles Phänomen darstellt, nämlich eine problematische Form der Meinungs-

äußerung, und dass dieses Phänomen zu Menschenrechtsverletzungen führen kann, lässt sich erörtern, welche internationalen Menschenrechtsverpflichtungen es für die Staaten gibt, diese Erscheinung zu bekämpfen. Die Erkenntnis, dass Diffamierung von Religionen hauptsächlich eine Form der Meinungsäußerung ist, erlaubt uns, diese zusammen mit anderen problematischen Formen wie Blasphemie, Entweihung und religiöse Hassrede zu betrachten, und zwar im breiteren Kontext von anderen Formen der nichterlaubten Meinungsäußerung wie Aufstachelung zum Rassenhass, obszöne Rede und Aufwiegelung.

Bekämpfung – Pflicht oder Recht?

Wir sollten uns daran erinnern, dass sich alle Menschenrechte von ihrer Struktur her aufteilen lassen in negative Verpflichtungen, Erlaubnisse und positive Verpflichtungen. Eine *negative Verpflichtung* ist die Verpflichtung, sich bestimmter Maßnahmen zu enthalten, etwa die Verpflichtung, nicht zu foltern. Die Verpflichtung, nicht zu foltern, wird allgemein als absolute Verpflichtung betrachtet, die keine Ausnahmen zulässt. Dennoch sind viele negative Verpflichtungen mit der *Erlaubnis* verbunden, das entsprechende Recht in der Verfolgung legitimer öffentlicher Ziele zu beschränken. Die bürgerlichen Freiheiten, etwa das Recht auf freie Meinungsäußerung, werden in der Regel als relative Rechte aufgefasst, da sie unter bestimmten Bedingungen eingeschränkt werden können. *Positive Verpflichtungen* sind im Kanon der Menschenrechte seltener anzutreffen, aber wo sie vorhanden sind, ist der Staat gefordert, Maßnahmen zur Erfüllung dieser Verpflichtungen zu ergreifen. Ein typisches Beispiel für eine positive Verpflichtung ist die aus dem Recht auf Leben hergeleitete Pflicht zu einem funktionierenden Rechtssystem, um Mord oder Totschlag verhindern, aufklären und bestrafen zu können. Obwohl eine positive Verpflichtung mit einem spezifischen materiellen Gut verknüpft sein kann, beispielsweise die Verpflichtung, grundlegende Bildung zu gewährleisten, so ist es doch weit häufiger so, dass mit einer positiven Verpflichtung eine Forderung an den Staat einhergeht, die Prozesse einzurichten, die indirekt die in Frage stehenden Interessen vor einer Bedrohung durch Dritte schützen können.

Eine solcherart beschriebene Verpflichtung unterscheidet sich wesentlich von einer Erlaubnis. Staaten ist es natürlich *erlaubt*, den Genuss von Rechten wie dem Recht auf freie Meinungsäußerung dort, wo es unbedingt für die Verfolgung öffentlicher Interessen erforderlich ist, zu beschränken; dies wäre etwa der Fall bei der Verhinderung öffentlicher Unruhen oder beim Schutz der Rechte und des Rufs von anderen.⁷ Eine solche Erlaubnis wird als dem Staat gegenüber gemachte Konzession aufgefasst, so dass dieser unter Beachtung des Prinzips der

Verhältnismäßigkeit zwischen den Rechten des Einzelnen und den Interessen der Allgemeinheit abwägen kann. Im Idealfall wäre die Meinungsfreiheit ein unbeschränktes Menschenrecht, in der realen Welt jedoch nutzen Menschen dieses Recht, um Dinge zu sagen, welche die legitimen Interessen von anderen verletzen oder welche das öffentliche Interesse an nationaler Sicherheit, Ordnung, Gesundheit oder Moral unterhöhlen. Der wichtige Punkt ist jedoch aus der Perspektive der Menschenrechte, dass der Staat, solange keine zwei Rechte miteinander in Konflikt stehen, keine Verpflichtung hat, den Genuss von Menschenrechten einzuschränken, und dass Einzelpersonen nicht das Recht haben, dies einzufordern. Es mutet in der Tat etwas merkwürdig an, wenn ein dem Schutz der Menschenrechte verschriebenes Organ wie der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen Staaten dazu drängt, die Erlaubnis zur Beschränkung von Rechten zu nutzen.

Die im vorangehenden Abschnitt aufgeführten Formen der Meinungsäußerung wie Hassrede, obszöne Rede und Aufwiegelung sind zunächst einmal nur dies, wie auch immer man sie darüber hinaus einordnen mag, und als solche fallen sie unter den Schutz des Rechts auf Meinungsfreiheit. Dennoch stellen sie ein klassisches Beispiel für die Grenzen dieses Rechts dar. Dem Staat ist es lediglich erlaubt, das Notwendige zu tun, um diese Formen zu bekämpfen und das kollektive Interesse an öffentlicher Ordnung und öffentlichem Anstand zu sichern, aber nichts, was darüber hinausgeht.

Positive Verpflichtungen

Die Debatten um die Diffamierung von Religionen berühren mehr als lediglich eine Erlaubnis; sie implizieren eine *Verpflichtung* des Staates zur Bekämpfung dieser Erscheinung; die wichtige Frage für die Menschenrechte ist also, welche Verpflichtungen der Staat hat. Im internationalen Menschenrecht gibt es tatsächlich nur sehr wenige ausdrückliche Verpflichtungen zur Bekämpfung von problematischen Formen der Rede. Das klarste Beispiel wäre die Verpflichtung zur strafrechtlichen Verfolgung von Aufrufen zum Rassenhass und von Darstellungen rassistischer Überlegenheit.⁸ Im Fall der Diffamierung von Religionen gibt es drei einschlägige Verpflichtungen, die alle „positiv“ sind, da sie den Staat zum Ergreifen von Maßnahmen verpflichten.

- (a) Es gibt die Verpflichtung, jede Art der Förderung von religiösem Hass zu verbieten, die einen Aufruf zur Diskriminierung, zur Feindseligkeit oder zur Gewalt darstellt.⁹ Damit ist dem Eingreifen des Staates sehr klar eine hohe Schwelle gesetzt; wie hoch die Schwelle aber tatsächlich ist, steht zur

Debatte. Es muss angenommen werden, dass sich Diskriminierung hier auf Akte ungesetzlicher Diskriminierung bezieht.¹⁰ Für die entsprechenden Normen wäre eine weitere Klärung dieser Frage sicherlich hilfreich, und in dieser Hinsicht kann man auch die von den Sonderberichterstatern Asma Jahangir und Doudou Diène in ihrem gemeinsamen Bericht 2006 ausgesprochene Empfehlung nennen, dass der Menschenrechtsausschuss einen neuen Allgemeinen Kommentar zu Art. 20 ICCPR erwägen möge. Vom Grundsatz her ist jedoch klar, dass die Diffamierung einer Religion eine Intensität erreichen kann, die das Eingreifen des Staates gemäß diesem Artikel erfordert.

- (b) Aus Artikel 17 ICCPR lässt sich die Verpflichtung des Staates ableiten, für Rechtsmittel zu sorgen gegenüber ungesetzlichen Angriffen auf die Ehre oder den Ruf eines Einzelnen. Dies gilt für Angriffe, die in Zusammenhang mit der Religion oder dem Glauben eines Einzelnen erfolgen, aber nicht für Angriffe auf eine Religion an sich. Wird also gegen einen Einzelnen eine falsche Anschuldigung erhoben aufgrund seines religiösen Glaubens und unter der Annahme, dass alle Anhänger dieser Religion sich wie dieser Einzelne verhalten, dann wäre dies eine Form der Diffamierung von Religionen, gegen die der Staat Rechtsbehelfe schaffen muss. Von den in den Resolutionen zur Diffamierung von Religionen aufgeführten Tatbeständen fallen jedoch nur einige wenige in diese Kategorie.
- (c) Aus der Religions- und Glaubensfreiheit leitet sich die positive Verpflichtung ab, die Ausübung dieses Rechtes sicherzustellen, ohne dass der Ausübende eine Bedrohung durch private Akteure erdulden muss. Erreicht die Diffamierung einer Religion ein solches Maß, dass einzelne Gläubige oder Gruppen von Gläubigen mit physischen oder psychischen Mitteln an der freien Ausübung ihrer religiösen Praktiken gehindert werden, hat der Staat die Verpflichtung, zum Schutze der Gläubigen einzugreifen. Ein typischer Fall dafür wäre eine Situation, in der eine Gruppe von Gläubigen einer anderen Gruppe Gewalt androht.¹¹ In einem Fall hat der Europäische Menschenrechtsgerichtshof zu verstehen gegeben, dass das staatliche Verbot von Blasphemie aus der positiven Verpflichtung des Staates zur Gewährleistung von Religionsfreiheit abgeleitet werden kann.¹² Dies ist mit ziemlicher Sicherheit eine zu weite Auslegung, denn eine Theorie von Freiheit, die einen Normenverstoß bereits in dem bloßen Bewusstsein sieht, dass einige Personen Handlungen begehen, die andere als beanstandenswert empfinden, kann in der Praxis nicht funktionieren. In aktuelleren Entscheidungen wurde diese Interpretation zu Recht nicht weiter verfolgt.

Die beschriebenen Verpflichtungen sind von großer Bedeutung für die Staaten, aber sie sind, auch das muss erwähnt werden, eng begrenzt. Der wesentliche Grund für die Beschränkung ist, dass Menschenrechte in erster Linie zum Ziel haben, die Mächtigen von einem Missbrauch ihrer Macht abzuhalten, und Staaten sind die weitaus mächtigsten Akteure, nicht nur wegen ihrer exekutiven Befugnisse und dem Gewaltmonopol, welches sie innehaben, sondern auch wegen ihrer gesetzgeberischen Befugnisse. Die beschriebenen drei positiven Verpflichtungen sind der zutreffende Rechtskontext für eine Beurteilung der Legitimität von internationalem Druck zur Verhinderung von Blasphemie, religiöser Hassrede und Diffamierung von Religionen.

Diffamierung und Diskriminierung von Religionen

Die einschlägigen positiven Verpflichtungen umfassen keine Verpflichtung des Staates zur Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der Religion. Dies erscheint zunächst merkwürdig. Ist denn nicht die Verhinderung von Diskriminierung aus Gründen der Religion der wesentliche Aspekt einer menschenrechtlichen Betrachtung der Diffamierung von Religionen?

In einem Sinne lautet die Antwort „Ja“. Bei der Diffamierung von Religionen zeigt sich oftmals eine diskriminierende Haltung von Seiten derer, die zu dem intellektuellen Diskurs zur Legitimierung von Diskriminierung beitragen. In einem anderen und wichtigeren Sinne lautet die Antwort jedoch „Nein“. Der Vorwurf von Diskriminierung muss immer mit der Verweigerung eines anerkannten Rechtsinteresses einhergehen. Dies gilt nicht nur für die einzelstaatliche Gesetzgebung, sondern auch für das internationale Menschenrecht. Wenn man mir wegen meiner Religion einen Arbeitsplatz verwehrt, oder wenn eine feindliche Gruppe meine Andachtsstätte niederbrennt, oder wenn ich daran gehindert werde, meinen Glauben auch durch meine Kleidung auszudrücken, oder wenn ich wegen des Übertritts zu einem anderen Glauben nicht heiraten darf, dann handelt es sich um Diskriminierung, denn ein rechtlich sanktioniertes Interesse (an Arbeit, Eigentum, symbolischem Ausdruck oder Heirat) wurde aus nicht einschlägigen religiösen Gründen verletzt. Es muss sich immer um eine Kombination aus der Verletzung eines Interesses und einer unrechtmäßigen Begründung für diese Verletzung handeln. Auch in dem Fall einer sehr allgemeinen Gleichheitsnorm wie dem Protokoll Nr. 12 der Europäischen Menschenrechtskonvention muss gezeigt werden, dass ein geschütztes Rechtsinteresse verletzt oder verweigert wurde, bevor man Diskriminierung geltend machen kann.

Die wesentlichen durch die Menschenrechte geschützten Interessen wurden bereits aufgeführt: das Interesse, keiner Hassrede ausgesetzt zu sein, die andere

zu (ungesetzlicher) Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufruft, das Interesse an der eigenen Ehre und dem eigenen Ruf, und das Interesse, physisch nicht an der Ausübung seines Glaubens oder seiner Religion gehindert zu werden. Der bloße, abstrakte Kampf gegen Diskriminierung, ohne Bestimmung eines einschlägigen bedrohten Interesses, ist kein ausreichender Grund für den Staat einzugreifen.¹³ Der Begriff Diskriminierung erlaubt keine weiteren Spielräume als die bereits erläuterten positiven Verpflichtungen des Staates.

Aus diesem Grunde sollten wir Konzepte wie „ideologische Diskriminierung“¹⁴ nicht verwenden, denn solch ein Begriff führt auf mitunter gefährliche Weise in die Irre. Ideologische Diskriminierung könnte sich auf die Verweigerung eines anerkannten Rechtsinteresses aus ideologischen Gründen beziehen (z. B. die Verweigerung eines gewöhnlichen, weltlichen Arbeitsplatzes allein aus Gründen der Religionszugehörigkeit). Dies ist nicht nur ungerecht, sondern auch ungesetzlich. Das Konzept könnte sich jedoch auch auf das Ausdrücken einer ideologisch begründeten Meinungsverschiedenheit beziehen, beispielsweise wenn jemand den Islam wegen seiner Haltung Frauen gegenüber kritisiert. Es mag sich dabei um gerechtfertigte oder ungerechtfertigte Kritik handeln, aber auf jeden um eine rechtlich zulässige Kritik, die als Teil einer legitimen öffentlichen Debatte geschützt werden sollte. Es besteht die ernstzunehmende Gefahr, dass diese beiden Bedeutungen nicht klar unterschieden werden, und wenn das Konzept im Zusammenhang mit Diffamierung von Religionen verwendet wird, kann daraus die Legitimierung von staatlicher Intervention in gesellschaftliche Prozesse erwachsen, eine Intervention, die ihrerseits eine Verletzung von Rechten darstellt.

Das Ziel staatlicher Intervention

All diesen Entwicklungen und Spannungen liegen beträchtliche Unstimmigkeiten über die Beziehung zwischen Staat und Religion zugrunde. Wir müssen uns genau darüber im Klaren sein, was Staaten in ihrem Kampf gegen die Diffamierung von Religionen denn erreichen sollten. Dann erhalten wir auch einen Hinweis darauf, warum die Erweiterung des Konzepts der Nichtdiskriminierung in Richtung einer Legitimierung von unangebrachter Intervention für uns bisweilen so attraktiv erscheint.

Ziel des Staates darf es natürlich nicht sein, religiöse und nichtreligiöse Vielfalt abzuschaffen. Würde eine solche Vielfalt erfolgreich abgeschafft, würde damit auch einer Diffamierung von Religionen endgültig Einhalt geboten, die sich ja aus dem Konflikt zwischen Religionen und Weltanschauungen speist. Ein Abschaffen von Vielfalt ist in einer Welt der Massenkommunikation nicht nur undurchführbar, sondern es würde auch enormes Leid verursacht und allen

Zielen der Menschenrechtsbewegung entgegenstehen. Wir dürfen jedoch die Möglichkeit nicht außer Acht lassen, dass einige Regierungen, die ein größeres Maß an religiöser oder ideologischer Homogenität in ihren Gesellschaften vorziehen, in der Versuchung stehen, das Konzept der Diffamierung von Religionen zur Legitimierung der Verfolgung von Minderheiten zu nutzen.

Manchmal scheint es, dass die internationale Gemeinschaft dies mit der entgegengesetzten Strategie zu beantworten sucht, nämlich dem obligatorischen und universellen Feiern des Wertes von religiöser Vielfalt. In diese Richtung gehen auch die oben angeführten Präambeln der Resolutionen der UNO-Vollversammlung, wenn dort „der wertvolle Beitrag aller Religionen zur modernen Zivilisation“ anerkannt wird. Dies schließt ja die Möglichkeit aus, dass einige Religionen (oder, was wahrscheinlicher ist, ganz spezifische Auffassungen einiger Religionen) keinen wertvollen Beitrag zur modernen Zivilisation leisten. Solche Formulierungen zielen also auch darauf ab, unterschiedliche religiöse Meinungen und religiöse Kritik abzuschaffen. Zumindest zielen sie auf die Unterdrückung von religiösen Unterschieden. Dieses Ziel ist jedoch bei weitem zu ehrgeizig und erfordert ein Relativieren von unvereinbaren Ansprüchen auf Wahrheit und Gültigkeit von Seiten stark unterschiedlicher Religionen und Weltanschauungen. Einigen der weiter gefassten Verwendungen des Konzepts der Nichtdiskriminierung liegt dieses ehrgeizige Projekt zugrunde, und die Wahrscheinlichkeit ist hoch, dass es sich als ebenso negativ auf echte Vielfalt auswirkt wie die erste Strategie, und es wird wohl vergleichbares Leid verursachen.

Man muss immer wieder darauf hinweisen, dass es nicht die Aufgabe der internationalen Menschenrechtsgesetzgebung ist, Harmonie und Versöhnung zwischen den Religionen der Welt zu erreichen. Natürlich müssen wir das feiern, was wir als Menschen, insbesondere als religiöse Menschen, gemein haben. Die wesentliche Aufgabe der Menschenrechte jedoch ist es, zu einer Welt beizutragen, in der wir mit unseren Meinungsverschiedenheiten in relativem Frieden und relativer Gerechtigkeit leben können. Wir versuchen, einen grundlegenden Mindeststandard für ein zivilisiertes Leben und Miteinander für alle Menschen zu gewährleisten, unabhängig von unserer Religion oder unserem Glauben.

Staaten sollten jedoch nicht danach streben, die Grenzen und die Mitgliederschaft religiöser Gemeinschaften unveränderlich festzulegen. Es gibt ein Modell für den Umgang mit religiöser Vielfalt, das diesen grundlegenden Mindeststandard eines zivilisierten Zusammenlebens gewährleistet; hierfür ist notwendig, die unterschiedlich fraktionierten und halbautonomen religiösen Gemeinschaften zu bestimmen. In Fällen von Rechtspluralismus kann dies sogar soweit gehen, dass diese Gemeinschaften ihre eigenen Gesetze haben. Bei solch einem Modell sind Beziehungen zwischen Mitgliedern unterschiedlicher

Gemeinschaften und der Übergang von einer in die andere Gemeinschaft grundsätzlich mit Risiken verbunden. Das beschränkt sich nicht auf ablehnende Kritik; Bekehrungseifer und Übertritt zum anderen Glauben können ebenfalls als störend für das friedliche Zusammenleben gesehen werden. Sie können auch die angestammten Grenzen des Status quo aus dem Gleichgewicht bringen.

Hier wird aber ersichtlich, dass die Instrumente der Menschenrechts durchaus ehrgeizige Ziele verfolgen; aber anstatt universelle Harmonie und die Versöhnung zwischen den Religionen der Welt anzustreben oder die starre Aufteilung in unterschiedliche religiöse Gemeinschaften zu suchen, sollen diese Instrumente den Einzelnen und sein Gewissen zu schützen. Mit diesen Instrumenten soll eine Welt gestaltet werden, in der Unterschiede und Meinungsverschiedenheiten diskutiert und in der religiöse Haltungen und Praktiken übernommen oder verworfen werden können, ohne Angst vor Gewalt, Strafe oder Ächtung zu haben. Einer solchen Zielstellung zugrunde liegt die Freiheit der Religion oder des Glaubens und nicht der Kampf gegen die Diffamierung von Religionen.

Fußnoten

- 1 Resolution des Menschenrechtsausschusses 1999/82.
- 2 Resolutionen des Ausschusses 2000/84; 2001/4; 2002/9; 2003/4; 2004/6; 2005/3; Resolutionen des Rates 4/9 (30. März 2007) und 7/19 (27. März 2008).
- 3 Resolutionen der Vollversammlung A/Res/60/150 (16. Dezember 2005), A/Res/61/164 (19. Dezember 2006) und A/Res/62/154 (18. Dezember 2007).
- 4 Bericht von Sonderberichterstatter Doudou Diène zu aktuellen Formen von Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenhass und damit verbundener Intoleranz über die Erscheinungsformen von Diffamierung von Religionen, insbesondere die schwerwiegenden Auswirkungen von Islamophobie auf den Genuss aller Rechte A/HRC/6/6 (21. August 2007).
- 5 Bericht von Sonderberichterstatter Asma Jahangir zur Religions- oder Glaubensfreiheit, A/HRC/6/5 (20. Juli 2007).
- 6 Op. cit., Abs. 13.
- 7 Internationales Abkommen zu den bürgerlichen und politischen Rechten (ICCPR) (1966), Art. 19 (3).
- 8 Internationale Konvention zur Bekämpfung aller Arten von Rassendiskriminierung (1966), Art. 4.
- 9 Internationales Abkommen zu den bürgerlichen und politischen Rechten (1966), Art. 20 (2).
- 10 Siehe: Louis Henkin, „Group Defamation and International Law“, in: M. Freedman und E. Freedman (Hrg.), *Group Defamation and Freedom of Speech: the relationship between language and violence* (Westport, Conn., 1995), S. 128.
- 11 Das deutlichste Beispiel hierfür aus den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ist der Fall 97 Mitglieder der Gemeinde der Zeugen Jehovas aus Gldani gegen Georgien (Antr.-Nr. 71156/01), 3. Mai 2007.
- 12 Otto-Preminger-Institut gegen Österreich A295-A (20. September 1994).
- 13 Hier ist darauf hinzuweisen, dass in Artikel 2 (2) der Erklärung zur Bekämpfung aller Formen von Intoleranz und Diskriminierung auf der Grundlage von Religion oder Glauben von 1981 (angenommen von der Vollversammlung durch die Resolution 36/55 vom 25. November 1981) Diskriminierung ausdrücklich und mit Bezug auf die gesamte Erklärung in Verbindung gebracht wird mit der „Entsagung oder Behinderung der Anerkennung, des Genusses oder der Ausübung von Menschenrechten und den grundlegenden Freiheiten auf der Grundlage von Gleichheit“.
- 14 Bericht des Sonderberichterstatters Doudou Diène, A/HRC/6/6 (21. August 2007), Abs. 28.

Julian Rivers studied at the Universities of Cambridge and Göttingen, before being appointed lecturer in law at the University of Bristol in 1993. He has taught a range of subjects in European and domestic constitutional and administrative law, human rights law and jurisprudence. His research interests lie mainly in the area of legal and constitutional theory, with particular interests in legal reasoning and the interplay between law and religion. He has published widely in these areas and was awarded a Ph.D. for some of his earlier work. He is best known for his translation of Robert Alexy's *Theory of Constitutional Rights*, which appeared with Oxford University Press in 2002, along with several articles and essays extending and applying the *Theory* in the British context. In 2007, he was appointed Professor of Jurisprudence. He is a member of the Editorial Advisory Boards of the *Ecclesiastical Law Journal* and the *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*. His current major research commitment is a monograph on the English law of churches and religious associations. Among a wide range of administrative responsibilities he has been Undergraduate Dean in the former Faculty of Law, and he is currently Undergraduate Dean and joint Education Director in the Faculty of Social Sciences and Law.

Julian Rivers¹ Defamation of Religions and Human Rights²

This paper outlines the development of the concept of ‘defamation of religions’ as an object of political concern within the organs of the United Nations. After highlighting some dangers in using this term to express the underlying social problem, it analyses that problem from the perspective of legal doctrines of human rights. In particular it identifies the limits of positive obligations on the state to combat objectionable forms of speech and behaviour, and it criticises the use of discrimination-based arguments to expand those limits. It concludes that ‘defamation of religions’ promotes an inappropriate engagement by states with religious diversity – either trying to achieve an unrealistic reconciliation between religions or to fix religions as static and separate communities. Instead, the primary duty of states is to protect the individual in his or her religious conscience.

Footnotes

- 1 Professor of Jurisprudence, University of Bristol.
- 2 This paper develops one given at a side meeting on Freedom of Religion or Belief organised by the Netherlands Ministry of Foreign Affairs and *Focus on FORB* at the 6th Session of the UN Human Rights Council on 14 September 2007. The original paper can be found in *Religion and Human Rights*, vol 2, pp. 113-118 (2007). Research was made possible by the UK Arts and Humanities Research Council funded project on *the changing nature of religious rights in international law*. I am grateful to my colleague Malcolm Evans for commenting on an earlier draft; the views expressed here remain the author's alone.

Defamation of Religions and Human Rights

On 30 April 1999, the United Nations Commission on Human Rights adopted for the first time a resolution on ‘defamation of religions’.¹ This has been followed by a series of Human Rights Council resolutions,² and more recently by resolutions of the General Assembly.³ The original proposal was put forward by Pakistan, but was only accepted after the initial subject-matter, ‘defamation of Islam’, had been broadened to cover all religions. Since 2001, the resolutions have only been adopted with a vote, which have been broadly two-thirds in favour, one-third against. The voting patterns display a clear and consistent divide between ‘majority world’ proponents and European and North American opponents.

At first sight, the original resolution seems innocuous. After recounting basic human rights obligations, concern at serious and ongoing violations of rights in connection with religion or belief and a number of current UN initiatives it expressed: ‘... deep concern at negative stereotyping of religions; ... deep concern that Islam is frequently and wrongly associated with human rights violations and with terrorism; ... [and] concern at any role in which the print, audiovisual or electronic media or any other means is used to incite acts of violence, xenophobia or related intolerance and discrimination towards Islam and any other religion.’ It went on to urge ‘... all States, within their national legal framework, in conformity with international human rights instruments to take all appropriate measures to combat hatred, discrimination, intolerance and acts of violence, intimidation and coercion motivated by religious intolerance, including attacks on religious places, and to encourage understanding, tolerance and respect in matters relating to freedom of religion or belief ...’

There can be no doubt about the seriousness of the challenges facing the international human rights community in the field of religion and belief. The recent reports of Special Rapporteurs such as Doudou Diène⁴ and Asma Jahangir⁵ are full of many different instances of serious and ongoing violations of the human rights of people on grounds of their religion or belief. The events of ‘9/11’ and related attacks have only served to awaken people to what was already becoming obvious to sociologists of religion: that the secularisation hypothesis, if true at all, is at most a local feature of north-western Europe. Religion is here to stay, and it will not necessarily remain quietly moribund in some closed off private space. The question is whether the development of ‘defamation of religions’ as an object of concern among the international human rights community will help us meet the challenges of a revitalised religious diversity in an increasingly inter-connected world.

Definition

It is not entirely easy to define ‘defamation of religions’. The term implies the existence of a legal category and a legal wrong. We are all familiar from domestic legal systems with the idea of defamation as an actionable legal wrong, typically at the private suit of the wronged party. Defamation of religions looks like shorthand for a form of group libel on grounds of religion.

At one level, the UN resolutions use the term simply as a heading for a range of problematic phenomena from ‘negative stereotyping’ through to ‘physical attacks on businesses, cultural centres and places of worship’. However, close attention shows that it is also used more specifically. Special Rapporteur Doudou Diène helpfully defines it as follows: ‘*Defamation provides the intellectual justification and legitimizing discourse that supports all forms of discrimination.*’⁶ In other words, defamation of religions is a form of speech about religion that justifies or supports human rights violations. Its relationship with those violations is thus indirect. It does not amount to a human rights violation in itself. This indirect relationship is confirmed by the preambles to the two relevant General Assembly resolutions which state: ‘...defamation of religions is among the causes of social disharmony and leads to violations of human rights.’ Thus, if one reads the resolutions carefully, defamation of religions is not strictly a legal concept for the purposes of human rights law. Rather, it is a social and cultural phenomenon which does not in itself amount to a violation of human rights, but which provides a fertile context in which such violations may occur.

Dangers of the term ‘defamation of religions’

The Special Rapporteur’s careful interpretation of the term ‘defamation of religions’ is undermined by its natural implications. As has just been noted, the very word ‘defamation’ implies the existence of an actionable legal wrong when there is none. This could lead to all sorts of mistaken assumptions. For example, it might easily lead to the assumption that official or self-designated spokespersons for religions, or religious organisations, should have the human right to bring public interest litigation against those they consider to have ‘defamed’ their religion. Or it might lead to the assumption that states have an international obligation derived from the human rights treaties to step into disputes between people of different religions to ensure that each side is not offensive to the other. It might even lead to the assumption that states with a majority religion can use their power to oppress minorities on the grounds that the minority religious practice is offensive to the majority and ‘defames’ their faith in some way.

All these possibilities may serve only to inflame further already difficult inter- or intra-religious relations. In the worst situations, 'defamation of religions' may even represent a perversion of human rights to legitimise the persecution of religious minorities on account of their 'defamatory' behaviour. For this reason, less legal terms such as 'disparagement of religions' or 'abuse of religions' would be preferable, because these terms leave open the question of what the proper legal categorisation and response should be.

Once one has clarified the fact that defamation of religions is a social and cultural phenomenon – a problematic form of expression – which can lead to human rights abuses, one can consider what international human rights obligations exist on states to combat it. Recognising that defamation of religions is primarily a form of expression allows us to place it alongside other more familiar forms of problematic expression such as blasphemy, desecration and religious hate speech, within a broader context of 'speech crimes' such as racial hate speech, obscenity and sedition.

Obligation or permission to combat?

It is important to remember that the general structure of all human rights can be divided into negative obligations, permissions and positive obligations. A *negative obligation* is an obligation to refrain from taking some specific action, such as the obligation not to engage in torture. The obligation not to torture is generally seen as absolute or without exception. However, many negative obligations are connected to *permissions* to limit the enjoyment of the relevant right in pursuit of legitimate public aims. Thus the civil liberties, such as freedom of expression, are usually classed as relative rather than absolute rights, since they may be limited in certain circumstances. *Positive obligations* are much less common in the human rights canon, but require states to take action to satisfy the obligation. A typical example of a positive obligation is the duty derived from the right to life to provide a functioning criminal justice system to prevent, detect and punish homicide. Although a positive obligation may attach to a specific material good, such as the obligation to provide elementary education, it is more common for positive obligations to impose requirements on states to establish processes which indirectly secure the interest at stake from third party threats.

The question of obligation is thus quite different from the question of permission. States are, of course, *permitted* to limit the enjoyment of rights such as freedom of expression where strictly necessary to pursue important public interests such as the prevention of public disorder or to protect the rights and

reputations of others.⁷ These are understood as concessions to states, allowing them to balance individual rights with collective interests according to the principle of proportionality. Thus, ideally, freedom of expression would be an unlimited human right, but in the real world people will use that right to say things that harm the legitimate interests of others or which undermine the public interest in national security, order, health or morals. But the important point is that from a human rights perspective, unless two rights conflict with each other, states are in general under no obligation to limit the enjoyment of human rights, and individuals have no right that they do so. Indeed, there is something rather strange about a body committed to the protection of human rights such as the United Nations Human Rights Council exhorting states to make use of the permission to limit the enjoyment of rights.

The forms of expression noted in the previous section such as hate speech, obscenity and sedition are, whatever else they are, forms of expression and thus in principle fall under the protection of the right of freedom of expression. However, they also represent a classic example of the limits of that right. States are permitted to do no more than is necessary to combat them to secure the collective interest in public order and decency.

Positive obligations

The debates around defamation of religions imply more than a mere permission; they imply an *obligation* on states to combat this phenomenon, so the important question from a human rights perspective concerns the obligations states are actually under. There are actually very few express obligations to combat problematic forms of speech in international human rights law. The clearest example concerns the obligation to criminalize racial hate speech and expressions of racial superiority.⁸ In the case of defamation of religions there are three relevant obligations. They are all 'positive' because they all require the state to take action.

- (a) There is an obligation to prohibit any advocacy of religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence.⁹ This clearly sets a high threshold for state intervention, but exactly how high is a matter of some dispute. One must assume that 'discrimination' refers to acts of unlawful discrimination.¹⁰ But the relevant norms would clearly benefit from further clarifying work, and one can note in this respect the recommendation that the Human Rights Committee consider a new General Comment on Art. 20 ICCPR made by Special Rapporteurs Asma Jahangir and Doudou Diène in their joint 2006 Report. But it is clear in principle that the

defamation of a religion may reach an intensity which requires state action under this article.

- (b) There is an obligation arising from Art. 17 ICCPR to provide legal remedies for unlawful attacks on an individual's honour or reputation. This extends to attacks made in connection with an individual's religion or belief. It does not extend to attacks made on religions as such. Thus to make a false allegation about an individual on account of his or her religious belief on the supposed grounds that all adherents to that religion behave in such a way would represent a form of defamation of religions requiring the provision by the state of a legal remedy. However, few of the phenomena identified in the resolutions on defamation of religion fall into this category.
- (c) There is a positive obligation arising from freedom of religion or belief to secure the exercise of this right in practice from threats by private actors. Where the defamation of religion reaches such an intensity that individuals and groups of believers are physically or psychologically prevented from freely continuing their religious practices, the state has an obligation to intervene to protect them. The typical case of this situation is where one group of believers threatens violence against another.¹¹ In one case, the European Court of Human Rights has implied that a state prohibition on blasphemy may also be derived by way of positive obligation from freedom of religion.¹² This is almost certainly too expansive an interpretation, since a theory of liberty that finds a breach in the mere consciousness that some are engaging in activities others find objectionable is unworkable in practice. More recent cases have rightly downplayed that suggestion.

These are important obligations on states, but we must note that they are narrowly and carefully circumscribed. The reason for this is the fundamental one that human rights in the first instance aim at preventing the powerful from abusing their power, and states are by far the most powerful actors – both in their executive capacity holding a monopoly of legitimate force and in their law-making capacity. It is these three positive obligations which provide the correct legal context for assessing the legitimacy of international pressure to prevent blasphemy, religious hate speech and defamation of religions.

Defamation and religious discrimination

The set of relevant positive obligations does not include any obligation on the state to combat religious discrimination as such. This might seem strange. Is not the prevention of discrimination on grounds of religion the primary human rights location for considering defamation of religions?

The answer is 'yes' in one sense. Defamation of religions does often disclose a discriminatory attitude on the part of contributors to the 'legitimizing discourse'. But more importantly the answer is 'no'. An allegation of discrimination must always be connected to the denial of some recognized legal interest. This is as true of domestic law as it is of international human rights law. If I am denied a job because of my religion, or my place of worship is burnt down by a hostile group, or I am prevented from expressing my belief in my dress, or prevented from marrying on account of my change of belief, then there is discrimination, since a legally recognised interest (in work, property, symbolic expression or marriage respectively) has been infringed on irrelevant grounds of religion. There must always be this combination of a denial of an interest and illegitimate grounds for that denial. Even in the case of very general equality norms such as Protocol no. 12 to the European Convention on Human Rights, one still has to show that a protected legal interest has been infringed or denied before one can make a claim of discrimination.

The principal relevant interests protected by human rights are those already enumerated: the interest in not being subjected to hate speech which incites to (acts of unlawful) discrimination, hostility or violence, the interest in one's honour and reputation, and the interest in not being physically prevented from carrying on one's religion or belief. The mere combatting of 'discrimination' in the abstract, without the identification of the relevant interest, does not warrant state intervention.¹³ The language of discrimination takes us no further than the specific positive state obligations already identified.

For this reason we should resist concepts such as 'ideological discrimination'¹⁴. Such a term is deeply and dangerously misleading. 'Ideological discrimination' could refer to the denial of a recognised legal interest on grounds of ideological difference (e.g. refusing to employ someone in an ordinary, secular job because of their religion). This is both unjust and unlawful. However, it could also refer to the expression of ideological disagreement (e.g. someone criticising Islam for its attitudes to women). This may or may not be fair criticism, but it is certainly legally permitted and should be protected as a part of legitimate public debate. There is a real danger of slippage between these two meanings, and when it is used in the context of defamation of religions it risks legitimising state intervention in social processes that would itself represent a violation of rights.

Purpose of state intervention

Underlying all these developments and tensions are some significant disagreements about the relationship between states and religion. We need to be clear as to what,

exactly, states should be trying to achieve in combating defamation of religions. This will also give us a clue as to why we might be tempted to expand the concepts of non-discrimination to legitimise inappropriate intervention.

Clearly states must not aim at the elimination of religious and non-religious diversity. If successful, this would, presumably, also eliminate any defamation of religions, which arises from the clash of religions and worldviews. But not only is such elimination of diversity impossible to achieve in a world of mass communication, it would lead to immense suffering and would be contrary to everything the human rights community stands for. We must not ignore the real possibility that some governments which would prefer a greater degree of religious or ideological homogeneity in their societies will be tempted to use the concept of defamation of religions to legitimise the persecution of minorities.

The international community seems tempted at times to combat this with the opposite strategy: the compulsory universal celebration of the value of religious diversity. The preambles to the General Assembly Resolutions referred to above point in this direction when they recognise 'the valuable contributions of all religions to modern civilization'. This rules out the possibility that some religions (or, more likely, some particular conceptions of some religions) might not be making a valuable contribution to modern civilisation. In other words, such language also aims at the elimination of religious disagreement and religious criticism. At the very least it aims at the suppression of religious difference. This is far too ambitious and requires the relativising of incompatible truth- and validity-claims on the part of very different religions and worldviews. It is this ambitious project which underlies at least some of the more expansive uses of concepts of non-discrimination, and it is likely to prove as hostile to real diversity, and to cause as much suffering, as the first strategy.

One needs to insist repeatedly that it is not the function of international human rights law to achieve harmony and reconciliation between the religions of the world. Of course, we must celebrate what we have in common as human beings and as religious human beings. But the main function of human rights is to secure a world in which we can live with our disagreements and differences in relative peace and relative justice. We are trying to secure a basic minimum of civilised existence and co-existence for all human beings, whatever our religion or belief.

However, states should not be aiming at fixing the boundaries and membership of religious communities in perpetuity. There is a model of managing religious diversity to secure that basic minimum of civilised co-existence which requires the identification of compartmentalised and semi-autonomous religious communities. In cases of legal pluralism this even extends to having one's own law. On such a model, inter-community relations and transfers are in principle risky.

This is not limited to hostile criticism; proselytism and conversion may equally well be seen as disruptive of peaceful relations. They too disturb the settled boundaries of the status quo.

And here we see that our human rights instruments are not entirely without ambition – but far from seeking universal harmony and reconciliation between the religions of the world, or the rigid compartmentalisation of religious communities, their ambition is to protect each individual in his or her conscience. They seek a world in which differences and disagreements can be discussed, in which religious opinions and practices can be adopted and discarded without fear of violence, penalty or ostracism. It is the freedom of religion or belief, not the combatting of defamation of religions, that lies at the heart of such an aspiration.

Footnotes

- 1 Commission on Human Rights Resolution 1999/82.
- 2 Commission Resolutions 2000/84; 2001/4; 2002/9; 2003/4; 2004/6; 2005/3; Council Resolutions 4/9 (30 March 2007) and 7/19 (27 March 2008).
- 3 General Assembly Resolutions A/Res/60/150 (16 December 2005), A/Res/61/164 (19 December 2006) and A/Res/62/154 (18 December 2007).
- 4 Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Doudou Diène, on the manifestations of defamation of religions and in particular on the serious implications of Islamophobia on the enjoyment of all rights A/HRC/6/6 (21 August 2007).
- 5 Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, Asma Jahangir A/HRC/6/5 (20 July 2007).
- 6 Op. cit., para. 13.
- 7 International Covenant on Civil and Political Rights (1966), Art. 19 (3).
- 8 International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (1966), art. 4.
- 9 International Covenant on Civil and Political Rights (1966), art. 20 (2).
- 10 See Louis Henkin, 'Group Defamation and International Law', in M. Freedman and E. Freedman (eds.), *Group Defamation and Freedom of Speech: the relationship between language and violence* (Westport, Conn., 1995), p. 128.
- 11 The clearest example of this from the case-law of the European Court of Human Rights is *97 members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses v Georgia* (Appl. No. 71156/01) 3 May 2007.
- 12 *Otto-Preminger-Institut v Austria* A295-A (20 September 1994).
- 13 It should be noted that Article 2(2) of the 1981 Declaration on the Elimination of all forms of Intolerance and of Discrimination based on Religion or Belief (adopted by the General Assembly by Resolution 36/55 of 25 November 1981) expressly connects 'discrimination' throughout the Declaration to the 'nullification or impairment of the recognition, enjoyment or exercise of human rights and fundamental freedoms on an equal basis'.
- 14 Report of the Special Rapporteur, Doudou Diène, A/HRC/6/6 (21 August 2007) at para. 28.

Julian Rivers a étudié à l'université de Cambridge et de Göttingen avant d'obtenir un poste de maître de conférences en droit à l'université de Bristol en 1993. Il a enseigné sur des thèmes très vastes ayant trait au droit constitutionnel et administratif européen et anglais, aux droits de l'homme et à la philosophie du droit. Ses sujets de recherche s'axent principalement autour de la théorie du droit et de la constitution et en particulier de la construction du raisonnement juridique et des interactions entre droit et religion. Il a publié de nombreux ouvrages dans ces derniers champs. Un titre de docteur lui a été décerné sur la base de certains de ses premiers travaux. Sa traduction de l'ouvrage de Robert Alexy, *Theory of Constitutional Rights*, parue en 2002 aux presses de Oxford University Press, lui a apporté la célébrité, confortée par différents essais et articles sur l'application de la théorie d'Alexy dans le contexte britannique. En 2007, il est nommé professeur de philosophie du droit. Il est en outre membre du comité de rédaction de *Ecclesiastical Law Journal* et de *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*. Il réalise actuellement une monographie sur le droit des Églises et les congrégations religieuses en Angleterre. Sur le plan administratif, il assure de nombreuses activités et a été *Undergraduate Dean* (responsable des relations avec les étudiants) à l'ancienne faculté de sciences juridiques ; aujourd'hui il assume ce même poste à la faculté de sciences juridiques et de la société, dont il est également *Joint Education Director* (membre de la Commission des examens et des cours).

Julian Rivers¹

Diffamation des religions et droits de l'homme²

Ce texte retrace l'évolution du concept de « diffamation des religions », compris comme un objet de préoccupation politique au sein des instances des Nations Unies. Nous commencerons par évoquer quelques dangers à prendre en compte lorsque ce concept est également utilisé pour énoncer le problème social qui le sous-tend, puis nous aborderons la question à partir de la perspective de la théorie juridique des droits de l'homme. Nous nous intéresserons en particulier aux limites des obligations positives de l'État dans sa lutte contre les formes de langage et de comportement répréhensibles et nous proposerons un éclairage critique des arguments se basant sur la discrimination pour élargir ces limites. Nous montrerons en conclusion que le concept de « diffamation des religions » favorise un engagement inapproprié des États dans lesquels plusieurs religions se côtoient – qu'il conduise à la tentative irréaliste de réconciliation des religions ou qu'il fige les religions, entendues comme des communautés statiques et distinctes. Or, la première obligation de l'État est bien de protéger la conscience religieuse de ses citoyens.

Footnotes

- 1 Professeur de droit, université de Bristol.
- 2 Cet article s'appuie sur un document présenté lors d'une conférence organisée par le ministère des Affaires étrangères néerlandais et *Focus on FORB* dans le cadre de la 6^e séance du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies le 14 septembre 2007. Le document original a été publié dans *Religion and Human Rights*, vol. 2, p. 113-118 (2007). Les recherches ont été réalisées grâce au projet sur les transformations de la nature des droits religieux en droit international, subventionné par l'*Arts and Humanities Research Council* de Grande-Bretagne. Je tiens à remercier mon collègue Malcolm Evans pour ses commentaires sur une première ébauche de cet article. Les opinions exprimées dans cet article reflètent uniquement celles de l'auteur.

Diffamation des religions et droits de l'homme

Le 30 avril 1999, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies adoptait pour la première fois une résolution sur la « diffamation des religions ». ¹ Elle fut suivie d'une série de résolutions du Conseil des droits de l'homme ² et plus récemment par des résolutions de l'Assemblée générale. ³ La première proposition a été introduite par le Pakistan, mais a été acceptée seulement après que le contenu initial de la résolution, la « diffamation de l'islam », fut étendu à toutes les autres religions. Depuis 2001, l'adoption de résolutions requiert obligatoirement un vote, en général deux tiers des voix se prononçant en faveur et un tiers contre. Cette procédure de consultation révèle une ligne claire et constante de partage entre les adversaires de ces résolutions, originaires d'Europe et d'Amérique du Nord, et leurs défenseurs, qui représentent « le reste du monde ».

À première vue, la première résolution semble parfaitement inoffensive. Après avoir listé les obligations fondamentales en matière de droits de l'homme ainsi que les inquiétudes concernant les graves violations actuelles de ces droits en corrélation avec la religion et les convictions et avoir rappelé les initiatives en cours des Nations Unies, la résolution se déclare : « ... *profondément préoccupée par le fait que les religions soient stéréotypées de façon négative; ... profondément préoccupée aussi par le fait que l'islam est souvent et faussement associé aux violations des droits de l'homme et au terrorisme; ... [et] préoccupée par toute forme d'utilisation des médias imprimés, audiovisuels ou électroniques ou de tout autre moyen aux fins d'inciter à des actes de violence, à la xénophobie ou à l'intolérance qui y est associée et à la discrimination à l'égard de l'islam ou de toute autre religion.* » Elle poursuit en appelant : « *tous les États à prendre, dans leur cadre juridique national, en conformité avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, toutes les mesures appropriées pour combattre la haine, la discrimination, l'intolérance et les actes de violence, d'intimidation ou de coercition motivés par l'intolérance religieuse, y compris les attaques contre des sites religieux, et pour encourager la compréhension, la tolérance et le respect en tout ce qui a trait à la liberté de religion ou de conviction ...* »

On ne peut douter de l'importance des défis auxquels la communauté internationale des droits de l'homme est confrontée en matière de religion et de conviction. Les derniers rapports des rapporteurs spéciaux, tels que ceux de Doudou Diène ⁴ et d'Asma Jahangir ⁵, abondent d'exemples de violations graves et incessantes des droits de l'homme pour des motifs de religion et de conviction. Les événements du 11 septembre et les attentats qui leur sont corollaires ont seule-

ment servi à aiguïser la conscience de l'opinion publique sur une évolution que les sociologues de la religion avaient déjà identifiée auparavant, à savoir que la validité de la thèse de la sécularisation de la société, pour peu qu'elle ait une once de pertinence, se restreint à l'Europe du Nord et de l'Ouest. La religion continue à être un facteur de poids et ne veut pas forcément se laisser remiser sans bruit dans un coin de la sphère privée. Se pose au demeurant la question de savoir si le concept de « diffamation des religions », entendu comme un objet de préoccupation de la communauté internationale des droits de l'homme, est à même de nous aider à relever le défi d'une diversité revitalisée des religions dans un monde toujours plus interconnecté.

Définition

Il n'est guère aisé de définir la « diffamation des religions ». Ce concept implique l'existence d'une catégorie juridique et de violation d'un droit. Nos systèmes juridiques nationaux conçoivent la diffamation comme un procédé contre lequel il est possible d'intervenir avec des instruments juridiques, classiquement à l'aide d'une plainte déposée par la partie diffamée. La diffamation des religions semble être l'emblème de la calomnie d'un groupe entier pour des motifs religieux.

Au premier abord, les résolutions de l'ONU semblent recourir uniquement au terme pour décrire un ensemble de phénomènes problématiques, qui vont des « stéréotypes négatifs » aux « attaques d'entreprises, de centres culturels et de sites religieux ». À y regarder de plus près cependant, l'ONU utilise aussi le concept dans un sens bien plus spécifique. La définition de Doudou Diène dans son rapport semble ainsi bien utile : « *La diffamation fournit le discours intellectuel pour justifier et légitimer toutes les formes de discrimination.* » ⁶

En d'autres termes, la diffamation des religions est une forme de discours sur la religion qui légitime ou soutient des violations des droits de l'homme. La diffamation et ces violations des droits de l'homme sont donc dans un rapport indirect, la diffamation n'est pas en soi une violation des droits de l'homme. Cette relation indirecte est corroborée dans les préambules des deux résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies sur ce sujet, qui énoncent : « *La diffamation des religions est une cause possible de disharmonie sociale et débouche sur la violation des droits de l'homme.* »

À lire minutieusement les résolutions, il en ressort que la diffamation des religions ne constitue pas un véritable concept juridique à même de servir les finalités des droits de l'homme. Il s'agit plutôt d'un phénomène social et culturel qui ne constitue pas en soi une violation des droits de l'homme mais qui fournit le terreau fertile à des violations de ce genre.

Les risques inhérents au terme de « diffamation des religion »

L'interprétation prudente de la « diffamation des religions » proposée par le rapporteur spécial est minée par les implications naturelles du concept. Comme nous l'avons mentionné, le concept de « diffamation » implique l'existence d'une action illicite susceptible d'être poursuivie en justice, action qui, en réalité, n'existe pas. Cette situation peut conduire à de nombreux malentendus. Il pourrait facilement par exemple être possible d'affirmer que les porte-parole officiels et auto-proclamés des religions ou organisations religieuses doivent bénéficier du droit de l'homme de poursuivre, au nom de l'intérêt public, toute personne qui aurait « diffamé » leur religion à leurs yeux. Cela pourrait aussi laisser penser que les différents accords sur les droits de l'homme confèrent aux États une obligation internationale de s'immiscer dans les conflits entre les personnes de religions différentes et de s'assurer qu'aucune des parties ne s'en prenne à l'autre. Cela pourrait même conduire à l'idée que les États ayant une majorité religieuse peuvent user de leur pouvoir pour opprimer les minorités en s'appuyant sur l'argument que les pratiques religieuses de la minorité offensent la majorité et « diffament » leur foi d'une manière ou d'une autre.

Toutes ces alternatives peuvent contribuer à tendre encore des relations déjà épineuses entre les religions. Dans le pire des cas, la « diffamation des religions » peut même constituer une perversion des droits de l'homme en ce qu'elle sert à légitimer la persécution des minorités religieuses au prétexte de leur comportement « diffamatoire ». Il serait préférable pour cette raison de recourir à des concepts moins juridiques comme la « dépréciation des religions » ou l'« insulte des religions », parce que ces concepts ne déterminent pas par avance la catégorisation juridique adéquate et la bonne réponse à apporter à ces comportements.

Après avoir mis en lumière que la diffamation des religions constitue un phénomène social et culturel – c'est-à-dire une forme problématique d'expression – et que ce phénomène peut déboucher sur des violations des droits de l'homme, nous pouvons envisager les obligations internationales en matière de droits de l'homme qui permettent aux États de lutter contre ces violations. Reconnaître que la diffamation des religions est principalement une forme d'expression nous permet de réinsérer cette forme dans d'autres formes problématiques d'expression bien connues comme le blasphème, la profanation, l'incitation à la haine religieuse, et ce dans le contexte plus large de « délits d'expression », tels que l'incitation à la haine raciale, l'obscénité et la sédition.

Obligation ou permission de lutter ?

Il est important de se rappeler que la structure générale de la totalité des droits de l'homme peut se diviser entre obligations négatives, permissions et obligations positives. Une *obligation négative* est l'obligation de s'abstenir de certaines actions spécifiques telle que l'obligation de ne pas torturer. De manière générale, cette dernière obligation est considérée comme une obligation absolue qui ne tolère aucune exception. Cependant, de nombreuses obligations négatives sont liées à des *permissions* de limiter la jouissance de ce droit, dans le but de poursuivre des objectifs publics légitimes. Les libertés civiles – par exemple le droit à la liberté d'expression – sont généralement considérées comme des droits relatifs car elles peuvent être limitées dans certaines circonstances. On rencontre bien plus rarement des *obligations positives* dans le canon des droits de l'homme. Elles exigent que les États agissent de sorte à les satisfaire. Un exemple typique d'obligation positive, qui découle du droit à la vie, est l'obligation qu'ont les États de fournir un système fonctionnel de justice pénale, afin de prévenir, d'élucider et de punir les homicides. Si l'obligation positive peut être corrélée à un bien matériel spécifique, par exemple l'obligation de garantir une instruction élémentaire, il est plus courant qu'elle impose aux États de mettre en œuvre les processus qui vont protéger indirectement les intérêts en question de la menace d'un tiers.

La question de l'obligation se distingue foncièrement de celle de la permission. Les États ont naturellement la *permission* de limiter la jouissance de droits comme la liberté d'expression quand il est strictement nécessaire de poursuivre des intérêts publics, comme prévenir la perturbation de l'ordre public ou protéger des droits et la réputation d'autres droits.⁷ Ces derniers droits sont compris comme des concessions faites aux États, leur permettant de mettre en balance les droits des individus et les intérêts de la communauté, conformément au principe de proportionnalité. Dans l'idéal, la liberté d'opinion serait un droit de l'homme illimité, mais dans le monde réel, les gens se servent de ce droit pour dire des choses qui portent préjudice aux intérêts légitimes d'autres personnes ou qui vident de leur sens l'intérêt public en matière de sécurité nationale, d'ordre public, de santé ou de morale. Mais le point important du point de vue des droits de l'homme est que, à moins que deux droits n'entrent en conflit, les États n'ont en général aucune obligation de limiter la jouissance des droits de l'homme et les individus n'ont pas le droit de le faire. Il semble en effet quelque peu étrange qu'un organisme institué pour protéger les droits de l'homme, tel que le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, exhorte les États à faire usage de leur permission de restreindre la jouissance de droits.

Les formes d'expression d'opinion mentionnées dans le paragraphe précédent comme l'incitation à la haine, les discours obscènes ou la sédition sont,

quoi qu'elles puissent être par ailleurs, des formes d'expression et, en tant que telles, tombent sous la protection du droit à la liberté d'expression. Pour autant, elles représentent un cas typique des limites de ce dernier droit. Les États ont la permission de faire le nécessaire pour lutter contre ces formes dans le but de garantir l'intérêt collectif d'ordre public et de décence, mais rien de plus.

Les obligations positives

Les implications des débats sur la diffamation des religions dépassent le cadre de la permission. Elles sous-tendent que les États ont *obligation* de combattre ce phénomène. La question importante dans la perspective des droits de l'homme est donc celle des obligations qui incombent à l'État. Il existe en réalité très peu d'obligations explicites de lutter contre les formes problématiques de discours dans le droit international des droits de l'homme. L'exemple le plus patent serait l'obligation de poursuivre au pénal les incitations à la haine raciale et l'affirmation d'une supériorité raciale.⁸ En ce qui concerne la diffamation des religions, on relève trois obligations que l'on peut définir de « positives », parce qu'elles nécessitent une action de la part de l'État.

- a) L'obligation d'interdire toute forme de défense de la haine religieuse, qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence.⁹ Cela met indiscutablement la barre très haut pour l'intervention de l'État, même si sa hauteur précise fait l'objet de discussions. Il faut partir du point de vue que la « discrimination » renvoie ici à des actes illégaux de discrimination.¹⁰ Mais il serait certainement très utile de clarifier plus amplement cette question pour les normes sur la discrimination et l'on pourrait à cet égard s'inspirer de la recommandation faite par les rapporteurs spéciaux Asma Jahangir et Doudou Diène dans leur rapport collectif de 2006, à savoir que la Commission des droits de l'homme de l'ONU prenne en considération un nouveau commentaire général de l'art. 20 de la CIDCP. Mais il est évident sur le principe que la diffamation d'une religion peut atteindre une intensité qui requiert que l'État intervienne en vertu de cet article.
- b) De l'article 17 de la CIDCP découle l'obligation de l'État de se doter d'instruments juridiques pour lutter contre les agressions illégales de l'honneur et de la réputation d'un individu. Cette obligation englobe les agressions liées à la religion ou à la conviction des individus, mais pas celles d'une religion en tant que telle. Accuser à tort un individu au motif de sa conviction religieuse et en supposant que tous les fidèles de cette religion se comportent comme l'individu en question constitue une forme de diffamation des religions à laquelle l'État se doit d'opposer une solution légale. Au demeurant, rares sont

les diffamations des religions recensées dans les résolutions qui peuvent entrer dans cette catégorie.

- c) De la liberté religieuse et de conviction découle l'obligation positive de garantir la pratique de ce droit sans avoir à subir de menaces de la part d'acteurs privés. L'État doit intervenir pour protéger les membres de cette communauté religieuse si la diffamation religieuse atteint un niveau d'intensité tel que les fidèles à titre individuel ou collectif sont physiquement ou psychologiquement gênés dans le libre exercice de leurs pratiques religieuses. Un exemple classique serait ici le cas où un groupe de croyants menace un autre groupe d'actes de violence.¹¹ Sur une affaire précise, la Cour européenne des droits de l'homme a laissé entendre que l'on peut faire également découler la prohibition étatique du blasphème de l'obligation positive de l'État à garantir la liberté religieuse.¹² Il s'agit là presque certainement d'une interprétation trop large, car une théorie de la liberté qui voit déjà une infraction dans la simple conscience que certaines personnes agissent d'une manière jugée contestable par d'autres ne peut pas fonctionner correctement dans la pratique. Fort justement, cette interprétation juridique n'a pas été suivie dans les décisions ultérieures.

Ces obligations sont importantes pour les États, mais, il faut bien le constater, elles sont très restreintes. La raison essentielle de cette restriction est que les droits de l'homme visent en premier lieu à éviter que les puissants abusent de leur pouvoir. Or, les États sont de loin les acteurs les plus puissants, non seulement en vertu de leur pouvoir exécutif et du monopole de la violence légale dont ils disposent, mais aussi de leurs prérogatives législatives. Ces trois obligations positives offrent le contexte légal adéquat pour déterminer la légitimité de la pression internationale visant à prévenir le blasphème, l'incitation à la haine religieuse et la diffamation des religions.

La diffamation et la discrimination des religions

La gamme des obligations positives ne comprend pas d'obligation pour l'État de lutter contre la discrimination religieuse en tant que telle. Cela semble curieux au premier abord. La prévention contre la discrimination pour des motifs religieux n'est-elle pas la pierre angulaire des droits de l'homme pour examiner la diffamation des religions ?

En un certain sens, la réponse est clairement affirmative. La diffamation des religions met souvent au jour une attitude discriminatoire émanant des personnes contribuant au « discours de légitimation ». Mais dans un autre sens, plus impor-

tant encore, la réponse est négative. Une allégation de discrimination doit toujours aller de pair avec le déni d'un intérêt juridique reconnu. Cela ne vaut pas uniquement pour les législations nationales mais aussi pour le droit international des droits de l'homme. Si l'on me refuse un emploi en raison de ma religion ou si un groupe hostile réduit en cendres mon lieu de culte, si l'on m'empêche d'exprimer mes convictions par mes vêtements ou encore si je ne peux pas me marier parce que je me suis converti, alors il s'agit clairement de discrimination, car un intérêt reconnu par le droit (respectivement au travail, à la propriété, à l'expression symbolique, au mariage) a été enfreint pour des motifs religieux non pertinents. Il faut toujours une imbrication entre le déni d'un intérêt et une justification illégitime de ce refus. Même dans le cas très général des normes égalitaires telles qu'elles sont définies dans le protocole N° 12 à la Convention [européenne] de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il faut faire la preuve qu'un intérêt protégé par le droit a été enfreint ou refusé pour que l'on puisse déposer une plainte pour discrimination.

Nous avons déjà énuméré les intérêts fondamentaux protégés par les droits de l'homme : l'intérêt de ne pas être confronté à un discours incitant d'autres personnes à des actes illégitimes de discrimination, d'hostilité ou de violence, l'intérêt de l'honneur et de la réputation de sa personne et l'intérêt de ne pas être entravé physiquement dans la pratique de sa foi ou de ses convictions. Se contenter de combattre la « discrimination » de façon abstraite, sans avoir identifié d'intérêt précisément menacé, ne constitue pas une raison suffisante à l'intervention de l'État.¹³ Le répertoire linguistique de la discrimination ne nous permet pas de dépasser les obligations positives étatiques déjà identifiées.

Pour cette raison, nous devrions éviter d'employer des concepts tels que « discrimination idéologique »¹⁴. Ce concept est en effet profondément et dangereusement trompeur. La « discrimination idéologique » pourrait se référer au rejet d'un intérêt juridique reconnu pour des motifs idéologiques (par ex. refus d'embaucher une personne à un poste normal et séculier au motif de sa religion). C'est non seulement inique mais également illégal. Le concept pourrait cependant renvoyer à l'expression d'un différend idéologique (par exemple lorsque quelqu'un critique l'islam pour son attitude à l'égard des femmes). Que la critique soit justifiée ou non, elle est juridiquement autorisée et devrait être protégée en tant qu'élément du débat public légitime. Le danger est grand de ne pas faire la distinction entre ces deux sens, et si le concept est employé en corrélation avec la diffamation des religions, il existe un risque de légitimer l'intervention de l'État dans le processus social, ce qui représenterait alors aussi une violation juridique.

Le but de l'intervention de l'État

D'énormes désaccords sur les rapports entre l'État et la religion sous-tendent tous ces développements et tensions. Nous devons donc déterminer très précisément les objectifs que doivent atteindre les États dans leur lutte contre la diffamation des religions. Une fois que nous l'aurons fait, nous disposons d'un indice expliquant pourquoi il nous paraît tentant d'étendre les concepts de non discrimination pour légitimer une intervention inappropriée.

L'État ne doit naturellement pas avoir pour visée d'éliminer la diversité, qu'elle soit religieuse ou non. S'il y parvient, cela éliminerait aussi probablement toute diffamation des religions qui se nourrit du conflit entre religions et idéologies. Dans un monde de communication de masse, il est non seulement impossible d'éliminer la diversité, mais cela causerait également d'immenses souffrances et serait contraire à tous les objectifs de la communauté des droits de l'homme. Toutefois, nous ne devons pas ignorer que certains gouvernements, préférant qu'il règne une plus grande homogénéité religieuse ou idéologique dans leurs sociétés, puissent réellement être tentés de se servir du concept de diffamation des religions pour légitimer la persécution des minorités.

La communauté internationale semble parfois tentée de répondre par la stratégie inverse, à savoir par la célébration obligée et universelle de la valeur de la diversité religieuse. Les préambules des résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU vont en ce sens lorsqu'ils reconnaissent « la contribution précieuse des religions à la civilisation moderne ». Cela exclut la possibilité que certaines religions (ou plus vraisemblablement, des conceptions particulières de certaines religions) puissent ne pas apporter de contribution précieuse à la civilisation moderne. En d'autres termes, les formulations de cette nature visent donc aussi à éliminer le différend religieux et l'esprit critique envers les religions. À tout le moins, elles visent à supprimer la différence religieuse. Cet objectif est pourtant bien trop ambitieux et nécessite de relativiser les revendications irréconciliables de vérité – et de validité – de la part de religions et idéologies foncièrement différentes. C'est ce projet ambitieux qui préside aux emplois très répandus des concepts de non discrimination ; il est fort probable qu'il ait des répercussions tout aussi négatives sur la véritable diversité que la première stratégie et qu'il cause des souffrances comparables.

Il faut répéter sans relâche que le rôle de la législation internationale en matière de droits de l'homme n'est pas d'instaurer l'harmonie et la réconciliation entre les religions du monde. Bien sûr, nous devons célébrer ce que nous partageons en tant qu'être humains, en particulier en tant qu'êtres croyants. Mais la

tâche principale des droits de l'homme est de contribuer à garantir un monde dans lequel nous pouvons vivre avec nos divergences et nos différences dans une paix relative et dans une relative justice. Nous tentons de garantir un standard minimum fondamental de vie civilisée et de coexistence pour tous les humains, sans considération de la religion ou des convictions de chacun.

Les États ne devraient cependant pas aspirer à fixer de façon irrévocable les limites des communautés religieuses et l'appartenance à celles-ci. Il existe un modèle de gestion de la diversité religieuse qui garantit cette base minimale de coexistence civilisée. Il exige d'identifier les communautés religieuses compartimentées et semi autonomes. Lorsque le pluralisme juridique règne, ces communautés peuvent même avoir leur propre loi. Dans un modèle de ce type, les rapports entre les membres des diverses communautés et le passage de l'une à l'autre sont par principe porteurs de risques. Cela ne se limite pas à la critique hostile ; le prosélytisme et la conversion peuvent tout autant être considérés comme des perturbations des relations pacifiques. Ils brouillent également les limites établies du statu quo.

Nous voyons ici que nos instruments juridiques en matière de droits de l'homme poursuivent des buts qui ne manquent pas d'ambition – mais loin de chercher l'harmonie universelle et la réconciliation entre les religions du monde ou la compartimentation rigide des communautés religieuses, ils ambitionnent de protéger la conscience de chaque être humain. Ces instruments sont en quête d'un monde dans lequel il est possible de discuter des différences et des divergences d'opinion, dans lequel il est possible d'adopter ou de rejeter des opinions et des pratiques religieuses, sans avoir à craindre la violence, les sanctions ou l'ostracisme. Le cœur de cette aspiration est bien la liberté religieuse et la liberté de conviction et non la lutte contre la diffamation des religions.

Annotations

- 1 Résolution de la Commission des droits de l'homme 1999/82.
- 2 Résolutions de la Commission 2000/84 ; 2001/4 ; 2002/9 ; 2003/4 ; 2004/6 ; 2005/3 ; Résolutions du Conseil 4/9 (30 mars 2007) et 7/19 (27 mars 2008).
- 3 Résolutions de l'Assemblée générale A/Res/60/150 (16 décembre 2005), A/Res/61/164 (19 décembre 2006) et A/Res/62/154 (18 décembre 2007).
- 4 Rapport du rapporteur spécial Doudou Diène sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, sur les manifestations de diffamation religieuse, en particulier sur les graves répercussions de l'islamophobie sur la jouissance de la totalité des droits A/HRC/6/6 (21 août 2007).
- 5 Rapport du rapporteur spécial sur la liberté de religion et de conviction, Asma Jahangir A/HRC/6/5 (20 juillet 2007).
- 6 *Op. cit.*, art. 13.
- 7 Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), art. 19 (3).
- 8 Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1966), art. 4.
- 9 Pacte international relatifs aux droits civils et politiques (1966), art. 20 (2).
- 10 Cf. : Louis Henkin, «Group Defamation and International Law», in : M. Freedman et E. Freedman (dir.), *Group Defamation and Freedom of Speech : the relationship between language and violence* (Westport, Conn., 1995), p. 128.
- 11 L'exemple le plus emblématique des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme est à cet égard le cas des 97 membres de la congrégation de Gldani des Témoins de Jéhovah et quatre autres contre la Géorgie (Appl. N° 71156/01), 3 mai 2007.
- 12 *Otto-Preminger-Institut contre l'Autriche* A295-A (20 septembre 1994).
- 13 Il faut ici rappeler que l'article 2 (2) de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction (adoptée par l'Assemblée générale par la résolution 36/55 du 25 novembre 1981) relie explicitement la «discrimination » à « [tout ce qui a pour objet ou pour effet] de supprimer ou de limiter la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur une base d'égalité ».
- 14 Rapport du rapporteur spécial, Doudou Diène, A/HRC/6/6 (21 août 2007), section 28.

- 1 **Zur Lage der Menschenrechte in der VR China – Religionsfreiheit**
deutsch (2001) – Bestellnummer 600 201
Human Rights. Religious Freedom in the People's Republic of China
in English (2002) – Order No. 600 211
La situation des Droits de l'Homme en République populaire de Chine – Liberté religieuse
en français (2002) – Numéro de commande 600 221
- 2 **Menschenrechte im Kongo: von 1997 bis 2001
Die schwierige Lage der Kirchen**
deutsch (2002) – Bestellnummer 600 202
**Human Rights in the DR Congo: 1997 until the present day.
The predicament of the Churches**
in English (2001) – Order No. 600 212
**Droits de l'Homme en République Démocratique du Congo :
de 1997 à nos jours. Un défi pour les Eglises**
en français (2002) – Numéro de commande 600 222
- 3 **Zur Lage der Menschenrechte in Indonesien.
Religionsfreiheit und Gewalt**
deutsch (2001) – Bestellnummer 600 203
Human Rights in Indonesia. Violence and Religious Freedom
in English (2002) – Order No. 600 213
**La situation des Droits de l'Homme en Indonésie.
Liberté religieuse et violence**
en français (2002) – Numéro de commande 600 223
Situasi HAM di Indonesia: Kebebasan Beragama dan Aksi Kekerasan
in Indonesian (2002) – Order No. 600 209
- 4 **Osttimor – der schwierige Weg zur Staatswerdung**
deutsch (2001) – Bestellnummer 600 204
Human Rights in East Timor – The Difficult Road to Statehood
in English (2002) – Order No. 600 214
**La situation des Droits de l'Homme au Timor-Oriental –
La voie ardue de la fondation de l'État**
en français (2002) – Numéro de commande 600 224
- 5 **Zur Lage der Menschenrechte in der Türkei –
Laizismus = Religionsfreiheit?**
deutsch (2001) – Bestellnummer 600 205
Human Rights in Turkey – Secularism = Religious Freedom?
in English (2002) – Order No. 600 215
**La situation des Droits de l'Homme en Turquie.
Laïcisme signifie-t-il liberté religieuse ?**
en français (2002) – Numéro de commande 600 225
- 6 **Verfolgte Christen? Dokumentation einer internationalen
Fachtagung Berlin, 14./15. September 2001**
deutsch (2002) – Bestellnummer 600 206
**Persecuted Christians ? Documentation of an International
Conference Berlin 14/15 September 2001**
in English (2002) – Order No. 600 216
**Des chrétiens persécutés ? Documentation d'une conférence
internationale à Berlin 14/15 septembre 2001**
en français (2002) – Numéro de commande 600 226
- 7 **Genitale Verstümmelung von Mädchen und Frauen.
Auswertung einer Befragung von Mitarbeiter/innen katholischer
kirchlicher Einrichtungen aus 19 afrikanischen Staaten**
deutsch (2002) – Bestellnummer 600 207
**Female Genital Mutilation – Evaluation of a Survey Conducted
among Staff Members of Catholic Church Institutions in Africa**
in English (2002) – Order No. 600 217
**Mutilations sexuelles chez les fillettes et les femmes.
Évaluation d'une enquête exécutée auprès de collaborateurs
d'institutions de l'Église catholique en Afrique**
en français (2002) – Numéro de commande 600 227
- 8 **Genitale Verstümmelung von Mädchen und Frauen.
Situationsbericht aus dem Sudan**
deutsch (2002) – Bestellnummer 600 208
**Female Genital Mutilation
A Report on the Present Situation in Sudan**
in English (2002) – Order No. 600 208
**Mutilations sexuelles chez les fillettes et les femmes.
Rapport sur l'état de la situation au Soudan**
en français (2002) – Numéro de commande 600 208
- 9 **Zur Lage der Menschenrechte in Vietnam. Religionsfreiheit**
deutsch (2002) – Bestellnummer 600 230
Human Rights in Vietnam. Religious Freedom
in English (2002) – Order No. 600 231
La situation des Droits de l'Homme au Vietnam. Liberté religieuse.
en français (2002) – Numéro de commande 600 232
- 10 **Zur Lage der Menschenrechte in Sri Lanka. Über den Einsatz der
katholischen Ortskirche für Frieden und Gerechtigkeit.**
deutsch (2002) – Bestellnummer 600 233
**Human Rights in Sri Lanka. On the work of the Catholic local
Church for peace and justice**
in English (2002) – Order No. 600 234
**La situation des Droits de l'Homme au Sri Lanka. Sur l'engagement
de l'Église en faveur de la paix et de la dignité humaine**
en français (2002) – Numéro de commande 600 235
- 11 **Zur Lage der Menschenrechte in Simbabwe**
deutsch (2002) – Bestellnummer 600 236
Human Rights in Zimbabwe.
in English (2002) – Order No. 600 237
La situation des Droits de l'Homme au Zimbabwe
en français (2002) – Numéro de commande 600 238
- 12 **Zur Lage der Menschenrechte in Südkorea**
deutsch (2003) – Bestellnummer 600 239
Human Rights in South Korea.
in English (2003) – Order No. 600 240
La situation des Droits de l'Homme en Corée du Sud
en français (2003) – Numéro de commande 600 241
- 13 **Zur Lage der Menschenrechte im Sudan**
deutsch (2003) – Bestellnummer 600 242
Human Rights in Sudan.
in English (2003) – Order No. 600 243
La situation des Droits de l'Homme au Soudan
en français (2003) – Numéro de commande 600 244
- 14 **Zur Lage der Menschenrechte in Nigeria**
deutsch (2003) – Bestellnummer 600 245
Human Rights in Nigeria.
in English (2003) – Order No. 600 246
La situation des Droits de l'Homme au Nigeria
en français (2003) – Numéro de commande 600 247
- 15 **Zur Lage der Menschenrechte in Ruanda**
deutsch (2003) – Bestellnummer 600 248
Human Rights in Rwanda.
in English (2003) – Order No. 600 249
La situation des Droits de l'Homme au Rwanda
en français (2003) – Numéro de commande 600 250
- 16 **Zur Lage der Menschenrechte in Myanmar/Burma.
Kirche unter Militärdiktatur**
deutsch (2004) – Bestellnummer 600 251
**Human Rights in Myanmar/Burma.
The Church under military dictatorship**
in English (2004) – Order No. 600 252
**La situation des Droits de l'Homme au Myanmar/Birmanie.
L'Église sous la dictature militaire**
en français (2004) – Numéro de commande 600 253