



第七十五届会议

临时议程* 项目 72(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

促进和保护意见和表达自由权

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递促进和保护意见和表达自由权特别报告员大卫·凯伊根据人权理事会第 34/18 号决议提交的报告。

* A/75/150。



促进和保护意见和表达自由权特别报告员大卫·凯伊的报告

摘要

在本报告中，促进和保护意见和表达自由权特别报告员大卫·凯伊重点介绍了学术自由的意见和表达自由方面，强调了学者和学术机构在民主社会中发挥的特殊作用，并指出，如果没有学术自由，社会就会失去民主自治的一个基本要素：自我反省、创造知识和不断寻求改善人民生活和社会条件的能力。

特别报告员认为，对学术自由的威胁和局限限制了作为表达自由权一个组成部分的信息和知识共享。他认为，学者及其所在机构因为他们进行的研究、探求的问题、提出的观点和采取的用于影响公共政策的方法，或者仅仅是因为他们的学术工作赋予他们在社会中的地位，而面临社会骚扰和国家压制。

虽然特别报告员侧重于意见和表达自由保护和促进学术自由的方式，但他也承认，在这一方面没有单一的、排他性的国际人权框架。他强调了一整套学术自由保护措施，同时承认和重申了其他方面。最后，他向各国、学术机构、国际组织和民间社会提出了一系列建议。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 法律框架	5
A. 定义广度	6
B. 制度保障和自主	6
C. 意见和表达自由	7
D. 加强学术自由的区域机制	9
E. 对学术自由的限制措施	10
三. 对学术自由的威胁	13
A. 合法性：法律规定的限制措施	13
B. 限制措施的正当性	14
C. 必要性和相称性	18
四. 结论和建议	21
A. 对各国的建议	21
B. 对国际组织的建议	22
C. 对学术机构的建议	22
D. 对民间社会的建议	22

一. 导言

1. 曾有一位教师被指责从事邪教活动，对社会构成威胁，对年轻人的思想造成腐蚀。这个人培养了当时的主要思想家——其中一些人成为了哲学家、诗人或政治家。然而，社会各界人士认为他是一个怀疑论者，他对公认智慧的质疑破坏了社会价值观的稳定。在陪审团做出裁决之前，据说这位教师在为自己辩护时说了以下几句话：

他们抱怨说，有一个叫苏格拉底的多管闲事的人让年轻人头脑中充斥着错误的思想。如果你问他们他做了什么，他教了什么东西竟然有此效果，他们无从回答，不知道说什么；但是，由于他们不想承认自己的困惑，因而采用了对哲学家的惯用指控：他教导他的学生天上地下的事情，不相信神，让较弱的论点击败较强的论点。¹

历史记住了苏格拉底和他最著名的弟子们，而他的大多数指控者和批评者都早已成为被遗忘的陪衬，没有一个人像他那样在历史、哲学、政治和教育等领域留下印记。然而，这些陪衬人物在那一刻占了上风，陪审团判处苏格拉底死刑。

2. 几千年过去了，但从事此类工作的教师、学者、学生等人(学者及其机构)仍面临社会骚扰和国家压制。他们面临骚扰和压制，因为他们从事的研究，他们探究的问题，他们在课堂或期刊内外提出的观点，他们为和平集会和抗议提供的论坛，以及他们为公共政策带来的证据、想法和方法，或者仅仅是因为他们的学术工作赋予了他们在社会上的地位。这种干涉可能构成对教育、科学、文化、结社、良知、信仰、正当程序权利的侵犯，也可能构成对意见和表达自由的侵犯，特别报告员在本报告中将主要探讨这一点。对学术自由的攻击侵蚀了民主生活、科学进步和人类发展的支柱。在报告中，特别报告员将探讨对学术自由的攻击如何构成对意见和表达自由的攻击。

3. 人权理事会特别程序任务负责人经常注意到并提请注意对学者及其机构的威胁。在任务负责人审查的许多此类案件中，匈牙利瞄准了欧洲领先的学术机构之一中欧大学，² 迫使该校关门，迁往奥地利。土耳其强行调查和解雇了数百名学者，因为他们签署了一份学者请愿书，呼吁与库尔德族和解。³ 土耳其还解除了一名学者的职务，因为特别报告员在 2016 年 11 月访问该国期间会见了他；⁴ 政府指控他与恐怖主义有关联。⁵ 中国任意监禁了经济学者 Iham Tohti，理由是

¹ Hugh Tredennick 和 Harold Tarrant, trans., *Plato: The Last Days of Socrates* (London, Penguin Books, 1954), apology 22E–24A。

² 文件通篇提到特别报告员发出的紧急呼吁和指控信。所有此类来文均可查阅：<https://spcomm.reports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。此案的具体情况，见第 HUN 1/2017 号来文，2017 年 4 月 11 日。

³ 来文第 TUR 3/2016 号，2016 年 3 月 31 日。

⁴ 来文第 TUR 1/2017 号，2017 年 1 月 23 日。

⁵ 政府对来文第 TUR 1/2017 号的回复，2017 年 4 月 11 日。

他批评了政府针对维吾尔族的政策。⁶ 乌干达将一位著名的女权主义学者监禁了16个多月，表面上是因为她在社交媒体上发表了反政府贴文。⁷ 泰国在曼谷的一所大学校园逮捕了数十名抗议军人统治的人。⁸ 伊朗伊斯兰共和国拘留并经常判处许多学者死刑，如 Ahmad Reza Jalali、Mohammad Hossein Rafiee Fanood、Xiyue Wang 和 Hooma Hoodfar。⁹ 阿拉伯联合酋长国起诉了该国学者 Nasser bin Ghaith，理由是他撰写了“损害国家声誉和地位”的文章，并以不透明的国家安全理由拘留了来自大不列颠及北爱尔兰联合王国的学者 Matthew Hedges，尽管他的研究使用的是公开材料。¹⁰

4. 在本报告中，特别报告员侧重于学术自由的意见和表达自由方面。他强调了一整套学术自由保护措施，同时承认和重申了其他方面。他强调学者和学术机构在民主社会中发挥的特殊作用，并以此鼓励个人和组织表明他们的主张，包括在向特别程序任务负责人和其他联合国人权机制和条约机构提出申诉时表明主张，申明他们的学术自由受到侵犯。¹¹ 报告得益于民间社会提交的材料(可在联合国人权事务高级专员办事处网站上查阅)和在非政府组织“面临风险的学者”的支持下于2020年5月举行的为期三天的在线协商。特别报告员首先概述了适用于学术自由的法律框架，重点是意见和表达自由。然后，他谈到了几个关键挑战，最后提出了对各国和其他行为者的建议。

二. 法律框架

5. 虽然意见和表达自由保护和促进学术自由存在许多方式，但在这一问题上没有单一的、排他性的国际人权框架。在《世界人权宣言》所保护、《公民及政治权利国际公约》所规定的公民权利和政治权利主体范围内，和平集会和结社权、隐私权以及思想、良知和宗教信仰权可以促进和保护学术自由。《经济社会文化权利国际公约》第13条(受教育权)和第15条(科学进步权)明确促进以学术自由为核心的各种权利。

⁶ 任意拘留问题工作组，第3/2014号意见(中国)，2014年2月6日。

⁷ 来文第UGA 3/2017号，2017年12月22日。

⁸ 来文第THA 4/2018号，2018年6月25日。

⁹ 来文第IRN 12/2019号，2019年8月8日；第IRN 2/2016号，2016年2月1日；第IRN 19/2016号，2016年6月24日；以及“联合国专家敦促伊朗释放被监禁的美国学者王熙月”，新闻稿，2019年5月7日。

¹⁰ 来文第ARE 3/2017号，2017年5月3日；Matthew Hedges (Hedges)提交的材料。2000年，表达自由问题特别报告员注意到对学术自由的同样威胁：见E/CN.4/2000/63，第37段。

¹¹ “面临风险的学者”提交的材料，第6段。

A. 定义广度

6. 特别报告员无意将“学术自由”的定义强加于人，将其适用范围局限于某种“学术”个人或机构。¹² 这在一定程度上是因为世界范围内学术探求、形式、方法和机构的多样性非同寻常，这为功能性方法提供了参考。然而，学术自由不一定是抽象的。经济、社会及文化权利委员会也发表了以下意见：

学术界的成员都能够个别或集体地通过研究、教学、调查、讨论、编制文件、印发文件、创造或写作，自由地探求、发展和传播知识与思想。学术自由包括个人针对自己所在机构或系统自由表达意见的自由，以便在不受歧视或不担心国家或任何其他行为者压制的情形下履行职务，参加专业或有代表性的学术机构，在同一个国家管辖范围内享受别人能够享受到的国际公认的人权。¹³

7. 虽然委员会注意到“高等教育中的教员和学生特别容易受到破坏学术自由的政治压力和其他压力的伤害”，¹⁴ 但它并不认为这种威胁仅限于高等教育界。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)在1997年“关于高等教育教学人员地位的建议”中强调了这一点，谴责了“机构审查制度”。¹⁵

8. 简而言之，学术自由应被理解为包括作为学术界成员(例如，教职人员、学生、工作人员、学者、行政人员和社区参与者)的个人或在他们自己的探求中开展涉及发现和传播信息和思想的活动的自由，并在享受人权法充分保护的情况下进行探求。

B. 制度保障和自主

9. 学术自由不仅仅是传统国家行为者保护个人人权的问题，它还涉及制度保障——自主和自治，它们本身就植根于人权标准，以保障这些探求的自由。¹⁶ 各国积极的义务为寻求、接受和传递信息和思想创造一个普遍的有利环境。¹⁷ 制度保障和自主是这种有利环境的一部分。

10. 正如提交给本报告的一份材料中有力地描述的那样，高等教育机构在人类社会中发挥着非同寻常的作用，它们是“知识生产、发现、创新、技能发展、文化保护和国家进步的引擎，是民主交流和国际合作的典范，也是寻求自我实现和道

¹² 当然，一项活动或机构不属于“学术”性质的结论并不剥夺该活动或机构的人权，也不剥夺在某一特定机构内从事活动的任何人的人权。例如，有人可能会得出这样的结论，即一个人不是在从事“学术”活动，但他或她仍然享有全面的人权保障。

¹³ E/C.12/1999/10，第39段，参考《关于高等教育机构学术自由和自主的利马宣言》第1条。

¹⁴ E/C.12/1999/10，第38段。

¹⁵ “关于高等教育教学人员地位的建议”，1997年11月11日，第27段。

¹⁶ 见 Kristen Roberts Lyer and Aron Suba, *Closing Academic Space: Repressive State Practices in Legislative, Regulatory and Other Restrictions on Higher Education Institutions* (Washington, D.C., International Centre for Not-for-Profit Law, 2019), pp. 30-31。

¹⁷ 见人权高专办等，《关于数字时代媒体独立和多样性的联合宣言》，2018年5月。

德真理的典范，还是民间社会正常运作所依赖的法律、新闻和人权倡导等职业的源泉”。¹⁸

11. 尽管高等教育对基本的社会价值观很重要，但政府经常干预学术机构的自主权。虽然如上所述，高等教育本身就是受到“不分国界”的表达自由支持的一项国际事业，但政府仍然可能会威胁那些获得外国资助的学术机构。政府可能会以非法为由威胁扣留原本可用的资金。¹⁹ 政府可能会要求院校禁止教授某些科目，或以非学术理由要求教授其他科目。它们可能会对聘用和授予终身教职施加标准，或者直接聘用学术机构领导层，这可能与学术标准不一致，反映的是政治控制，而不是学术进步。所有这些工具，以及其他工具，都破坏了学术机构保护学术界成员的学术自由和服务于其更广泛的社会职能的能力。

12. 自主和自治还应该包括问责机制、道德行为守则，并保证机构本身，无论是作为国家行为者(公立学院和大学)还是私人行为者，保护和促进其社区成员的人权(广义)。学术机构应保留行政、财务、教学和纪律职能的自主权，²⁰ 也应采取和执行政策，确保保护学术界成员的自由表达权，抵制官方或社会压力，并从制度上承诺遵守人权。²¹ 学术机构的政策应该是透明的，应该是自身(及其兄弟机构)的学术使命的积极捍卫者，并应该对他们接受和使用的资金负责。

13. 教科文组织在其 1997 年建议第 22(K)段中指出，机构自主是“保证适当履行赋予高等教育教学和人员的职能的必要前提”。它指出，问责涉及确保通过和执行涉及透明度、不歧视、性别平等和“通过合议程序和/或通过代表高等教育教学人员的组织进行谈判，按照学术自由和言论自由原则，拟订关于高等教育人员的教学、学术、研究和推广工作的意见或道德守则”。

14. 机构自治涉及透明的自律标准，机构本身根据非歧视性学术标准决定课程、学术和研究的需要和要求。有关出版和聘用的标准应由具有专业和学术专长的人加以拟订和实施，而不是由行政人员或政客进行外部监管。必须保证教学人员在机构的管理和决策方面拥有发言权，以实现学术自由。²²

C. 意见和表达自由

不受干涉地持有意见的权利

15. 《公民及政治权利国际公约》第 19 条第 1 款强化了《世界人权宣言》第 19 条所载的保护，保障每个人不受干涉地持有意见的权利。人权事务委员会在其关于意见和表达自由的第 34(2011)号一般性意见第 9 段中强调了这项权利的绝对

¹⁸ “面临风险的学者”提交的材料，第 2 段。

¹⁹ David A. Graham, “What a direct attack on free speech looks like”, *The Atlantic*, 10 July 2020.

²⁰ 见 Kwadwo Appiagyei-Atua, Klaus D. Beiter and Terence Karran, “A review of academic freedom in African universities through the prism of the 1997 ILO/UNESCO recommendation”, *Journal of Academic Freedom*, vol. 7 (2016)。

²¹ 个人教育权利基金会提交的材料，第 12 页。

²² 见教科文组织，“保护学术自由一如既往地重要”，2017 年 10 月 18 日。

性,指出“应保护一切形式的意见,包括政治、科学、历史、道德或者宗教意见”。对意见进行干扰往往涉及“骚扰、恐吓或者侮辱某人,包括予以逮捕、拘留、审讯或者关押”。正如提交给人权理事会的上一份报告所述,在就起草《公约》进行谈判期间,“形成并通过推理展开意见的自由被认为是绝对的,与表达自由不同,不允许受到法律或其他权力的限制”。²³

16. 虽然“意见”和“表达”都是《世界人权宣言》第 19 条和《公民及政治权利国际公约》第 19 条的主题,但“意见”与“表达”在概念上是不同的。与表达、公共集会和宗教表现的外部方面相比,意见的内部方面与隐私、思想、信仰和良知密切相关。²⁴ 在学术背景下,研究和教育学的某些方面更接近于意见,而不是表达。例如,研究学者可以收集数据并对这些数据进行分析、评估,然后(以论文的形式)进行阐释,以便分发、与同事分享,并最终发表。这种分析工作依赖于作为表达组成部分的寻求和接收信息的权利,这一过程必须受到保护,只受到较小的限制。然而,即使在信息传递阶段之前,学术成果也应该作为一种意见受到保护,不受干扰,也不受任何形式的限制。相比之下,信息传递则涉及“书籍、报纸、小册子、海报、标语、服饰和法律呈件”等表达方式,以及“电子和互联网方式”。²⁵

17. 实际上,这意味着作为一种意见,学术成果本身应该受到保护,使其不被曝光,在要求移交时(例如移交给执法当局)必须遵守严格的法治和符合国际人权法的正当程序标准。这还意味着,根据《公约》第 19 条第 1 款,学者不应受到恐吓和骚扰等干涉。还规定,学者应该可以利用保护他们工作成果的各种工具。在数字领域,这样的工具包括加密或匿名保证。²⁶

寻求、接受和传递各种信息和思想的自由

18. 《公约》第 19 条第 2 款保护每个人“寻求、接受和传递各种信息和思想的权利,而不论国界,也不论是以口头、书面、印刷、艺术形式,还是通过任何其他媒介”。广泛的人权判例和二级文献强调,表达自由被认为是国际人权法的一个基本方面,因此,正如人权事务委员会认定的那样,对该段提出一般性保留将不符合《公约》的目的和宗旨。²⁷ 必须强调《公约》第 19 条第 2 款中定义的广泛性,正如委员会指出的那样,表达涉及“可传递给他人的各种形式的思想和意

²³ Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* (1993), p. 441.

²⁴ 例如,见 [A/HRC/31/18](#)。

²⁵ 人权事务委员会,第 34 号一般性意见,第 12 段。需要明确的是,这并不意味着所有的学术研究都可能超出国家监管的范围。例如,物理科学研究可能涉及使用受控或危险物质,而社会科学研究可能会对个人和社区的隐私权产生影响。然而,对这些科目的监管不能被用作限制研究人员自由的工具,应该非常谨慎地进行,以避免这种干扰。

²⁶ 一般见 [A/HRC/29/32](#)。

²⁷ 例如,见第 34 号一般性意见,第 5 段。

见”，包括教学。²⁸ 该项权利“甚至包括可能被认为极为冒犯的表达”，²⁹ 比如亵渎神明。³⁰

表达自由，不分国界

19. 学术界也超越了国界，学者可以通过全球学术会议、出版物和其他互动形式分享工作成果。学术共享的全球性体现在《经济社会文化权利国际公约》第 15 条中，该条保障每个人享受科学利益的权利，并支持“鼓励及发展科学文化方面国际接触与合作”。《公民及政治权利国际公约》第 19 条第 2 款承认表达自由“不分国界”，这是对《经济社会文化权利国际公约》所涵盖权利的补充和加强。一方面，这意味着学术人员有权寻求和接受他人的工作成果，无论他们所从事的领域，并有权在国界之外传播自己的工作成果(或分享他人的工作成果)。在全球范围内进一步促进学术自由见诸于《公民及政治权利国际公约》第 12 条，该条保障行动自由和每个人离开自己国家的权利。³¹ 禁止出入境可能不仅是对第 12 条的违反，也是对学术自由范畴下的全部权利的侵犯。

校外学术活动

20. 个人不仅在所在机构内部享有学术自由，在研究、学术、教学、会议和其他校园活动方面享有学术自由，而且在机构外作为教育者和评论者的角色也享有“外部”的学术自由。³² 举例来说，学者在立法机关听证会上的发言、在社区的讲座、在广播媒体上的谈话或在社交媒体上发表的贴文，应被理解为行使学术自由。换言之，这一框架并不局限于制度环境。当一名学者在她或他的学术主题之外，即不仅在实质性领域之外，而且在方法上，进行表达，她或他保留受人权法保障的表达自由权，即使这种行为不被视为她或他的学术自由的一部分。还应该强调的是，学者不应因为行使表达自由、结社集会和宗教信仰等权利而受到所在机构的惩罚。

D. 加强学术自由的区域机制

21. 值得强调的是，学术自由不仅在国际人权文书中享有基本保护，而且在区域一级也享有基本保护。适用于非洲、美洲、欧洲和其他区域体系的相同权利为上述保护提供了额外的支持。欧洲人权法院拥有与学术自由有关的最大判例法体系。在 *Sorguç* 诉土耳其案中，法院“强调学术自由的重要性，其中包括学者自由表达对其所在机构或体系的意见的自由，以及不受限制地传播知识和真理的自由”。³³ 在 *Mustafa Erdoğan* 等人诉土耳其案中，法院指出，学术自由“不仅限于学术或科学研究，还包括学者在其研究、专业知识和能力领域自由表

²⁸ 同上，第 11 段。

²⁹ 同上。

³⁰ 同上，第 48 段。

³¹ 国际非营利法律中心提交的材料，第 7 页。

³² “面临风险的学者”提交的材料，第 19 段。

³³ 欧洲人权法院，*Sorguç* 诉土耳其案，第 17089/03 号诉请书，2009 年 6 月 23 日判决书，第 35 段。

达观点和意见的自由，哪怕观点和意见是有争议的或不受欢迎的。这可能包括审查公共机构在特定政治制度中的运作情况，并对其进行批评”。³⁴ 此外，在另一起涉及土耳其的案件中，法院认定，《保护人权与基本自由公约》第 10 条对各种思想表达形式实行保护。此案与一名因参加电视节目而受到谴责的学者有关。法院认为，“这个问题无疑关系到他的学术自由，这应当保障表达自由和行动自由，传播信息的自由，以及‘不受限制地进行研究和传播知识和真理’的自由”。³⁵

22. 民间社会组织经常强调这些要点。例如，1990 年《关于知识自由和社会责任的坎帕拉宣言》促进保护所有非洲知识分子“从事智力活动”、“享有行动自由”和“在媒体上自由表达意见”的权利。³⁶ 2007 年《关于学术自由和大学自主的朱巴宣言》进一步促进了学术自由。《宣言》指出，“所有学术人员都有权完成他们的教学、研究和信息传播，而不受政府或任何其他公共当局的恐吓、干预或压制”。³⁷ 《宣言》涉及保障机构自主权，要求各国政府避免干涉“高等教育机构的自主权”。³⁸

23. 《欧洲联盟基本权利宪章》第 13 条明确规定，“学术自由应得到尊重”，并强调“研究应不受约束”。欧洲委员会议会大会关于学术自由和大学自主的第 1762(2006)号建议肯定了在一个公正和民主的社会中实现学术自由的必要性。此外，欧洲理事会部长理事会第 CM/Rec(2012)7 号建议阐述了各国政府利用权力确保保护学术自由，特别是通过保障各机构促进学术自主的重要性。部长理事会还澄清称，各国负有责任确保外部势力不干涉学术自由。³⁹ 2018 年 11 月，欧洲议会通过了一项建议，呼吁承认“学术自由主张属于现行人权法，源于受教育权以及表达和意见自由权”。⁴⁰

E. 对学术自由的限制措施

24. 由于表达自由是享有所有人权的根本，因此，对其加以限制必须属于例外情况，应符合狭义条件并受到严格监督。人权事务委员会强调，限制措施即使是正当的，也“不得危及权利本身”。⁴¹ 各国只有在法律规定和为尊重他人的权利或

³⁴ 欧洲人权法院，Mustafa Erdoğan 等人诉土耳其案，第 346/04 和 39779/04 号诉请书，2014 年 5 月 27 日判决书，第 40 段。

³⁵ 欧洲人权法院，Kula 诉土耳其案，第 20233/06 号诉请书，2019 年 6 月 19 日判决书，第 38 段。

³⁶ 见《关于知识自由和社会责任的坎帕拉宣言》，1990 年，第 4、6 和 9 条。

³⁷ 《关于学术自由和大学自主的朱巴宣言》，2007 年，第 1 段。

³⁸ 同上，第 5 段。

³⁹ 见 Dirk Voorhoof and others, *Freedom of Expression, the Media and Journalists: Case-Law of the European Court of Human Rights*, IRIS Themes, vol. III, 5th ed. (Strasbourg, France, European Audiovisual Observatory, 2020)。

⁴⁰ 欧洲议会 2018 年 11 月 29 日向理事会、委员会和委员会副主席/欧盟外交与安全政策高级代表提出的关于在欧盟对外行动中捍卫学术自由的建议，2018/2117(INI)，第 1(b)段。

⁴¹ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见，第 21 段。人权事务委员会澄清称，“限制措施不得损害权利的本质”，并称，“授权实行限制的法律必须使用精确的标准，对于实施限制者不能给予无限的权限”：见人权事务委员会，关于行动自由的第 27(1999)号一般性意见，第 13 段。

名誉，或保护国家安全、公共秩序、公共卫生或道德所必需的情况下，才可对表达加以限制。⁴² 正如在提交给人权理事会和大会的许多报告中强调的那样，必须从狭义的角度解读对表达的限制，并与《公民及政治权利国际公约》第 19 条第 3 款规定的累进式三部分测试相一致，特别是：

(a) 合法性：限制措施必须“由法律规定”。特别是，它们必须经由正常的法律程序获得通过，以足够的精确度起草，使得个人能够相应地规范她或他的行为，并且必须将之公之于众。限制措施不能过于含糊或过于宽泛，以至于可以赋予官员不受约束的自由裁量权。秘密采用的限制措施不符合这一基本要求。⁴³ 合法性保障一般应涉及对独立司法当局的监督；⁴⁴

(b) 正当性。若要合法，限制措施必须只保护《公约》第 19 条第 3 款所列利益，即他人的权利或名誉、国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。人权事务委员会告诫称，为保护“公共道德”而采取的限制措施不应“完全源自单一传统”，力求确保限制措施反映不歧视和权利的普遍性原则；⁴⁵

(c) 必要性和相称性。各国有责任证明表达和威胁之间存在直接和紧密的关联。必须证明限制措施实际上保护或很可能保护有关的国家合法利益。各国还必须证明，试图施加的限制是可能实现同样保护功能的限制中侵入性最小的工具。⁴⁶ 在对表达自由的弊端大于益处的情况下，对权利加以限制是没有理由的。

25. 各国援引国家安全和公共秩序作为限制表达的依据的情况并不少见。人权事务委员会强调，要求各国在涉及国家安全的法律方面“极其小心”，就像对待各国限制学术自由的法律和向学术人员提供的保护一样。“例如，援用[叛国罪]法律禁止或限制具有合法公众利益且无损国家安全的公共信息，或者因新闻记者、研究人员、环境问题活动家、人权捍卫者或其他人传播此类信息而对其提起诉讼均与(第 19 条)第 3 款不符”。⁴⁷ 据称，与国家安全或公共秩序有关的学术研究也是如此。

26. 学术教学或研究可能会影响他人的权利，如隐私、公共卫生或道德等权利。作为学术道德和自治问题，机构和学科通常需要隐私保护和个人对参与研究或文件的同意。对与“道德”有关的限制，应该持怀疑和极其谨慎的态度。正如人权事务委员会所指出的，“‘为了保护道德而施加的限制……，必须建立在不完全源于单一传统的原则上’。对此类限制必须按照人权普遍性和不歧视原则来加以

⁴² 特别见 [A/67/357](#)，第 41 段；[A/HRC/29/32](#)，第 32 至 35 段。

⁴³ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见，第 25 段；[A/HRC/29/32](#)。

⁴⁴ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见，第 25 段。

⁴⁵ 同上，第 32 段。

⁴⁶ 同上，第 34 至 35 段。

⁴⁷ 同上，第 30 段。

理解。”⁴⁸ 必须证明对与公共卫生有关的研究或其他活动的限制对于保障公共健康和非歧视性是必要的。例如，应强烈反对并严格审查对与生殖健康有关的研究的限制措施，以确保它们与性别歧视或非学术标准产生的政治立场无关。

27. 《公民及政治权利国际公约》第 20 条规定，缔约国对“鼓吹战争”和“鼓吹民族、种族或宗教仇恨之主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，应以法律禁止之”。尽管如此，这种对表达的限制必须符合第 19 条第 3 款规定的三部分测试。⁴⁹ 必须指出的是，以“亵渎神明”或伤害宗教感情为由对言论加以限制不符合第 19 条。第 20 条没有为这种限制提供理由，关于亵渎神明的法律本身永远不能满足第 19 条第 3 款的要求。

28. 同样与歧视有关的是，过去发现，否认大屠杀的事实可能构成应受限制的“仇恨言论”。⁵⁰ 在第 34 号一般性意见第 49 段中，人权事务委员会似乎澄清了立场，发表了以下意见：

针对就历史事实发表意见进行处罚的法律违反了《公约》在尊重意见自由和表达自由方面赋予缔约国的义务。《公约》不允许全面禁止表达错误意见，或对历史事件进行错误解释。

29. 可以理解的是，各国可能希望限制否认种族灭绝等言论，因为“否认大屠杀的反犹太主义表述试图否认或尽量减损 600 万犹太人被系统谋杀的悲惨历史事实”。⁵¹ 作为学术自由和表达自由的问题，这类工作即使被恰当地定性为伪科学、挑起事端、进行鼓吹或反对犹太人或属于种族主义，也应留给学校的自治机构处理，而对于根据第 20 条对个人提出的煽动歧视、仇恨或暴力的指控，应按照对第 19 条第 3 款所述权利施加限制单独处理。

30. 此外，政府对历史解释的限制本身也存在很大问题。2018 年，波兰将“任何公开违反事实，将德国第三帝国所犯纳粹罪行的责任或共同责任……或构成危害和平罪、人类罪或战争罪的其他犯罪行为，或以其他方式严重减轻这些罪行的实际行为者的责任，归于波兰民族或波兰国家的人”定为犯罪。⁵² 虽然后来取消了对这项罪行的定罪，但这种对表达自由的干涉构成了对学术自由的直接干涉。

⁴⁸ 同上，第 32 段；以及人权事务委员会，关于思想、良知和宗教自由权的第 22(1993)号一般性意见，第 8 段。

⁴⁹ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见，第 50 段。

⁵⁰ 人权事务委员会，Faurisson 诉法国案(CCPR/C/58/D/550/1993)。

⁵¹ A/74/358，第 14 段。

⁵² 来文第 POL 2/2018 号，2018 年 2 月 13 日；以及 A/74/358，第 21 段。

三. 对学术自由的威胁

31. 对学术自由的威胁往往基于政治、财政、意识形态和/或社会和文化压力等因素。⁵³ 近年来一个趋势是，大学自主权受到限制，高等教育资金减少，以暴力方式镇压学生抗议，以及“在学术场景中，校园性暴力将女性的安全置于危险之中”。⁵⁴ 在这样的环境下，自我审查增加，对学术自由产生了看不见但肯定是负面的影响。⁵⁵ 虽然有些伤害行为，如骚扰女学者可能是普遍存在的，但在其他情况下，一个国家的特定环境可能会决定哪些类型的威胁因素干扰学术自由。在下一节中，特别报告员将在全球范围内学术自由面临的一些最严重的威胁因素予以归类，并根据《公民及政治权利国际公约》第 19 条第 3 款对正当限制的要求进行整理。这些例子应该是说明性的，而不是穷尽性的，也不是对具体案例或所涉及的限制类型的最终陈述。

A. 合法性：法律规定的限制措施

32. 立法框架通常赋予政府干预学术界的能力。⁵⁶ 如下所述，此类法律可能无法追求正当目标，或在学术自由权和探求的正当目标之间提供必要和相称的平衡。否则，它们可能因其模糊性而无法达到合法性标准，从而导致当局在执法时允许行使过度的自由裁量权。

33. 事实证明，土耳其特别敌视学术自由。《土耳其宪法》第 130 条规定，虽然科学研究和出版是有保障的，但“这不应包括从事反对国家存在和独立以及反对民族和国家的完整性和不可分割性的活动的自由”。⁵⁷ 这些术语过于含糊，对攻击性行为没有定义。⁵⁸ 事实上，自 2016 年以来，司法机构记录了 800 多起针对学者的指控。⁵⁹ 除了这些问题之外，土耳其还通过了第 675 号紧急法令，赋予了政府过度的自由裁量权，限制一系列人权并干涉大学和教育部门的其他部分。在特别报告员 2016 年正式访问土耳其期间，学者们称，他们在没有得到任何通知或信息的情况下被无故解雇。事实上，数以千计的大学人员和其他教育工作者被解雇，其中包括许多库尔德血统的教师或持有左翼政治观点的教师。政府废除了大学自治，以直接任命行政人员取代选举，据报要求课堂内容须经官员批准。这些步骤导致了大规模的机构和学术混乱，同时损害了个人的生活和权利。⁶⁰ İnsan Hakları Okulu 记录的一项调查指出，学者们的焦虑情绪与日俱增。在接受调查的

⁵³ İnan Özdemir Taştan 和 Aydın Ördek, *A Report on Academic Freedoms in Turkey in the Period of the State of Emergency* (Ankara, İnsan Hakları Okulu, 2020) (Taştan/Ördek submission), p. 1.

⁵⁴ 渥太华大学，人权研究和教育中心提交的材料，第 11 页。

⁵⁵ Taştan/Ördek 提交的材料，第 29 至 35 页。

⁵⁶ Hedges 提交的材料，第 1 页。

⁵⁷ 见 www.refworld.org/docid/3ae6b5be0.html。

⁵⁸ Maat 促进和平、发展和人权协会提交的材料，第 6 页。

⁵⁹ 同上，第 8 页。

⁶⁰ 见 A/HRC/35/22/Add.3。

学者中，92%的人表示，他们担心自己会成为调查对象，71%的人表示，他们担心自己会被拘留或逮捕。⁶¹

34. 这些并非孤立事件。特别报告员观察到世界各地行政部门的过度权力如何被用来攻击学术自由。在匈牙利，迫使中欧大学迁往维也纳的2017年法律基于模糊的限制措施，而这些限制措施让该大学对其能否发挥作用产生了疑问。⁶² 最终，该大学离开了布达佩斯，这一举动被广泛认为是迫于政府的压力。2019年，巴西政府发布了第9794号法令，允许行政部门对大学当局提名拥有宽泛的否决权。⁶³ 2015年，巴基斯坦重新建立了军事法庭，随后被用来起诉所谓的反国家人员，包括学生和教授。⁶⁴ 这样的变化导致了对教授的指控，这反过来又导致了特定院系的人员短缺。⁶⁵

35. 还值得注意的是，立法建议也有可能对学术自由产生负面影响，特别是在立法者自己施加压力的情况下。正如人权组织第19条所述，不论法案是否获得通过，即使对法律架构没有直接影响，单是提出法案便可以产生寒蝉效应。⁶⁶

B. 限制措施的正当性

36. 除了通过赋予过多权力限制学术自由的法律外，还往往出于非法目的或出于非法的别有用心实施限制措施。人权事务委员会 *Aduayom* 等人诉多哥案就是例证。该案涉及以大不敬为由被捕的贝宁大学的两名教师。尽管两人后来都被释放，指控也被撤销，但他们提出的复职要求没有得到满足。这些人声称，拒绝给他们复职是基于被撤销的指控，即“携带、阅读或传播文件，其中只包含在国内或外交政策层面对多哥政治的评估”。委员会认为，拒绝复职是基于这些指控，并认定这违反了《公约》第19条，认为这些指控的理由不符合第19条第3款中详尽列出的任何正当目标。⁶⁷

制度自治

37. 学校专业和课程设置政治化侵蚀了机构自主和学术自由。这种对课堂内容的管制在许多国家都已成为一种趋势。在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，公立和私立大学在开设新的学术课程方面都面临政府的限制。⁶⁸ 通常，干预措施包括要求将意

⁶¹ Ülkü Doğanay 和 Ozan Değer, *Being a Human Rights Academic during the State of Emergency* (Ankara, İnsan Hakları Okulu, 2020) (IHO, Doğanay/Değer submission), p. 64.

⁶² 见 Roberts Lyer and Suba, *Closing Academic Space*, p. 45.

⁶³ 渥太华大学，人权研究和教育中心提交的材料，第5页。

⁶⁴ 媒体促进民主提交的材料，第12页。

⁶⁵ Maat 提交的材料，第20页。

⁶⁶ 巴西根据第19条提交的材料，执行摘要，第3页。

⁶⁷ 见人权事务委员会，*Aduayom* 等人诉多哥案(CCPR/C/57/D/422/1990、CCPR/C/57/D/423/1990 和 CCPR/C/57/D/424/1990)。

⁶⁸ 国际非营利法律中心提交的材料，第7页。

意识形态观点作为学术课程的一部分，例如在白俄罗斯、中国和古巴。⁶⁹ 这种对不受欢迎的科目的禁令被用来强加特定的政治议程，⁷⁰ 并通常通过教科书灌输来实施。在印度，一名教师因在课堂上放映反民族电影而被解雇。⁷¹ 一些国家，如委内瑞拉玻利瓦尔共和国，意识形态灌输甚至到了为了实现社会控制目的而将大学创建为实体的地步。委内瑞拉玻利瓦尔大学就是这样一个实体，有一个政府部门负责控制所有人员任命和课程内容。⁷² 所有这些做法的共同主线是，限制学术自由和表达自由，而不追求《公约》第 19 条第 3 款所规定的合法目的。

38. 对言论内容施加限制，无论是通过刑事定罪还是将某些话题贴上不道德的标签，都会关闭这些供学术讨论的话题，并使其成为国家的禁忌。⁷³ 在巴基斯坦，对进步的学生和大学教授都提出了亵渎神明的指控，因此他们将面临死刑。⁷⁴ 另一个趋势是采取措施执行这种限制措施，包括对大学教职人员进行关于推动意识形态框架的强制性培训。这起到了普遍促进民族主义和反文化规范的作用。这种推动以不同的方式表现出来。在巴基斯坦，任何被认为是“反巴基斯坦”或“反文化”的讨论都受到谴责，⁷⁵ 而在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，实行国家管控政策，以确保“国家批准的社会主义意识形态框架”的方案得到支持。⁷⁶

39. 外界对学术机构领导层和教授的遴选、任命和解职的干预最终构成了对学术自由的限制，其理由往往既不是学术性的，也不是基于第 19 条第 3 款的。匈牙利实施了任命高级学者的国家制度。总理任命的大学校长控制人员编制和任命。这些任命由相关部委核正，并经总统确认。⁷⁷ 同样，在土耳其，学校管理人员的选举授权给高等教育理事会，从而取消了机构自主权。理事会有权解雇和聘用教职人员。⁷⁸ 新的招聘标准侵蚀了土耳其的“学术传统”，聘用了“遵循某种意识形态”而不一定“具有任何学术资格”的教师。⁷⁹ 在阿塞拜疆、埃及、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦，据称有的解雇是基于宗教和政治背景。⁸⁰

⁶⁹ 同上。

⁷⁰ Taştan/Ördek 提交的材料，第 111 页。

⁷¹ Nandini Sundar, Delhi University, “Academic freedom in India: a status report”, 2020 (Sundar submission), p. 12.

⁷² 渥太华大学，人权研究和教育中心提交的材料，第 5 至 6 页。

⁷³ Doğanay/Değer 提交的材料，第 30 页。

⁷⁴ 少数群体权利组织国际和可持续发展政策研究所，“寻找安全：巴基斯坦宗教界日益边缘化”（2014 年，伦敦）；媒体促进民主提交的材料，第 5 页。

⁷⁵ 媒体促进民主提交的材料，第 7 页。

⁷⁶ Roberts Lyer and Suba, *Closing Academic Space*, p. 84.

⁷⁷ 国际非营利法律中心提交的材料，第 8 页。

⁷⁸ Taştan/Ördek 提交的材料，第 9 页。

⁷⁹ 同上，第 125 页。

⁸⁰ 国际非营利法律中心提交的材料，第 8 页。媒体促进民主提交的材料，第 8 页。

40. 招生、奖学金分配和课程管理是国家经常在没有合法目标的情况下干预和限制机构自主的第三种手段。值得注意的是，这些趋势似乎与针对宗教团体和性别做法重叠。在巴林，奖学金分配与宗教联系在一起。⁸¹ 宗教协会及其在学校申请中的重要性也体现在其他地方。巴基斯坦要求在公立和私立机构的学校申请表上申明宗教信仰。穆斯林学生必须声明他们对先知穆罕默德的信仰，非穆斯林学生必须由当地社区核实其宗教信仰。⁸² 在乌兹别克斯坦⁸³ 和尼日利亚⁸⁴ 等国家，对招生的政治干预也随处可见。这种对学生团体规模和组成的控制“影响了大学所表达的观点的范围”。⁸⁵

41. 大学甘愿屈从于公众压力可能会侵蚀学术自由和表达自由。⁸⁶ 在美国，来自公众或学生的压力导致了对学者的纪律审查，在某些情况下，甚至导致他们被禁止进入校园。⁸⁷ 从广义上讲，这种动态可能会导致一种压制和自我审查的文化，在这种文化中，针对学术人员的限制措施是由基于外部压力而不是学术成就和活动。在其他国家，有证据表明，由于学生有能力，在某些情况下，愿意举报讨论被认为不可接受的想法的学者，学生本身就成为学者的威胁。⁸⁸

歧视性待遇

42. 意见和表达自由权必须“无区别地”得到尊重，(见《公民及政治权利国际公约》第 2 条第 1 款)。然而，一些团体的成员在遭遇表达限制时往往面临特别的歧视。在土耳其，许多大学行政部门根据高等教育理事会的指示，对数千名签署“和平请愿书”谴责土耳其东南部一些城市的国家安全行动的学者采取了纪律行动，⁸⁹ 包括解职。⁹⁰ 其他签名者被起诉、逮捕，并被禁止从事公职和出国旅行。⁹¹ 在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，表达批评政府的政治观点的个人无法获得奖学金，⁹² 被驱逐或接受纪律处分。⁹³ 同样，印度的学生也因为

⁸¹ 国际非营利法律中心提交的材料，第 8 页。

⁸² 媒体促进民主提交的材料，第 8 页。

⁸³ 世界银行，乌兹别克斯坦：实现高等教育现代化(2014 年)，第 60 页；国际非营利法律中心提交的材料，第 8 至 9 页。

⁸⁴ Bakwaph Peter Kanyib, “Admission crisis in Nigerian universities: the challenges youth and parents face in seeking admission”, PhD dissertation, Seton Hall University, 2013, pp. 101 and 107-110; 国际非营利法律中心提交的材料，第 8 页。

⁸⁵ 国际非营利法律中心提交的材料，第 8 页。

⁸⁶ 个人教育权利基金会提交的材料，第 3 页。

⁸⁷ 同上，第 4 页。

⁸⁸ Doğanay/Değer 提交的材料，第 57 页。

⁸⁹ 来文第 TUR 3/2016 号，2016 年 3 月 31 日；政府的答复，2016 年 5 月 17 日。

⁹⁰ 见 [A/HRC/35/22/Add.3](#)。

⁹¹ 国际非营利法律中心提交的材料，第 6 页；Maat 提交的材料，第 7 至 8 页。

⁹² Roberts Lyer and Suba, *Closing Academic Space*, p. 93; Aula Abierta 提交的材料，第 1 至 3 页。

⁹³ Aula Abierta 提交的材料，第 81 至 83 页。

持不同政见遭到报复，被驱逐或无缘奖学金。⁹⁴ 对表达的限制也适用于学生组织和活动。⁹⁵ 在巴西，一名民选州代表通过社交媒体邀请学生拍摄课堂情况，以掌握教师的“政治党派或意识形态”行为，并建立一条匿名电话线路，供学生和公众谴责大学里的“具有意识形态倾向的教授和灌输者”。⁹⁶

43. 课堂内的干预通常针对少数群体，特别是宗教少数群体和妇女。在学术自由受到限制的社会中，专门针对那些属于某些宗教群体的人是一种趋势。例如，巴基斯坦俾路支省的哈扎拉什叶派穆斯林在接受教育方面遇到了困难。这也“对女孩和妇女接受教育的能力产生了令人不寒而栗的影响”；什叶派家庭中的女孩经常被迫辍学。⁹⁷ 在巴基斯坦，女性被认为有义务以促进文化和道德的名义遵守严格的着装要求以及其他使性别不平等永久化的做法。⁹⁸

对活动的处罚和纪律处分

44. 对学术活动予以刑事定罪或实施报复性纪律程序“可能对高等教育机构的自主权”⁹⁹ 和“学术探求的意义产生严重的寒蝉效应”。¹⁰⁰ 那些在失去自主权的威胁下继续在大学工作的人对自己的工作失去了信心。解雇继续工作的学者会导致“研究领域的缩小”。¹⁰¹ 例如，在土耳其，有些人因为讨论库尔德冲突和紧急状态法而被列入黑名单。因此，该领域的大部分学术工作都暂停了。¹⁰² 反过来，列入黑名单禁止了土耳其学者发表研究成果、参加会议和出国旅行。¹⁰³

针对学生和学者的暴力

45. 学生和学者也经常在没有任何合法理由的情况下成为国家直接攻击的目标。此类攻击包括威胁、暴力和任意剥夺自由。马修·赫奇斯是联合王国公民，博士生，由于进行实地研究，被阿拉伯联合酋长国当局拘留了七个月。¹⁰⁴ 他在遭受酷刑和单独监禁的情况下被迫承认从事间谍活动。¹⁰⁵ 据报，2020年6月，在巴基斯坦俾路支省的一场要求提供在线课程所需的互联网接入的非暴力抗议活动

⁹⁴ Sundar 提交的材料，第 11 页。

⁹⁵ Taştan/Ördek 提交的材料，第 130 页。

⁹⁶ Rachael Pells, “Brazilian academics vow to resist threats to freedom”, Times Higher Education, 26 November 2018; HRREC 提交的材料，第 10 页；巴西根据第 19 条提交的材料，第 2 页。

⁹⁷ 媒体促进民主提交的材料，第 5 页。

⁹⁸ 人权观察，“‘我应该喂养我的女儿，还是教育她？’巴基斯坦女童教育所面临的障碍”，2018 年 11 月 18 日；媒体促进民主提交的材料，第 11 页。

⁹⁹ 国际非营利法律中心提交的材料，第 6 页。

¹⁰⁰ Doğanay/Değer 提交的材料，第 52 页，引用了对一位答辩人的访谈内容。

¹⁰¹ Taştan/Ördek 提交的文件，执行摘要，第 2 页。

¹⁰² 同上，第 72 页。

¹⁰³ 同上，第 67 至 69 页。

¹⁰⁴ Hedges 提交的材料，第 1 页。

¹⁰⁵ 同上。

中，警察殴打并逮捕了数十名学生。¹⁰⁶ 在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，身份不明的人在委内瑞拉中央大学法学院的一堂课上释放了催泪瓦斯，显然是为了阻止学生讨论司法裁决对大学自主权的影响。¹⁰⁷

C. 必要性和相称性

46. 如上所述，许多限制措施涉及的不遵守《公民及政治权利国际公约》第 19 条第 3 款要求的理由不止一个。在这种情况下，通常通过必要性和相称性测试对限制性措施进行评估。限制措施往往不适合和不恰当地被用于实现正当目标，没有使用政府可以使用的限制较少的手段，或者纯粹过度干预了学术自由权。

事前审查

47. 在孟加拉国，某些历史出版物需要获得政府批准。¹⁰⁸ 在越南，教授们“在教授或撰写有关政治话题的文章时，不能批评政府政策，必须坚持党的观点”。¹⁰⁹ 在约旦，大学的所有“研究论文、论坛、阅读材料、电影和研讨会”都必须获得批准。¹¹⁰

监控

48. 国家断然认为，可以以维护国家安全或公共秩序为由干涉个人安全和隐私，这种情况在涉及监视个人通信、加密和匿名行为的案件中很常见。¹¹¹ 对言论和行动的监视和监控导致了对学术自由的限制和自我审查文化。对阅读材料和研究的随意监控导致学者们无法开展必要的工作。¹¹² 通常还会对属于特定宗教团体的人进行额外的监视，以及按性别进行监视。从广义上讲，国家努力维护的意识形态导致了对政府意见的监视和监控。在埃塞俄比亚，据报奥罗莫大学学生遭到了监视和任意逮捕。在多哥、乌干达和津巴布韦，据称一些讲座受到了安全官员的监视。¹¹³ 监视和监控女性也成为限制学术自由和表达自由的一种趋势。这种监控，特别是通过使用闭路电视进行的监控，可能会延伸到利用女性坐在课堂上或与男性交谈的视频对学生进行勒索。有些组织报告了一些案例，“女孩声称教

¹⁰⁶ “面临风险的学者”，学术自由监测项目索引数据库，事件日期，2020 年 6 月 24 日。可查阅 www.scholarsatrisk.org/report/2020-06-24-various-institutions/。

¹⁰⁷ “面临风险的学者”，学术自由监测项目索引数据库，事件日期，2020 年 2 月 12 日。可查阅 www.scholarsatrisk.org/report/2020-02-12-central-university-of-venezuela/。

¹⁰⁸ Roberts Lyer and Suba, *Closing Academic Space*, p. 6.

¹⁰⁹ 自由之家，关于越南的报告，2017 年。

¹¹⁰ 媒体促进民主提交的材料，第 10 页；Roberts Lyer and Suba, *Closing Academic Space*, pp. 6-7。

¹¹¹ 见 A/HRC/29/32 和 A/71/373。

¹¹² Taştan/Ördek 提交的材料，第 117 页。

¹¹³ Roberts Lyer and Suba, *Closing Academic Space*, pp. 102-103.

师和管理人员要求与她们发生性行为或索取金钱，以换取不把视频发给她们的家人”。¹¹⁴

破坏信息获取权

49. 对某些研究主题的限制可能会导致“限制进入图书馆，限制涉及某些主题的出版和研究，限制知识产权，以及限制学者进行国际合作的能力”。¹¹⁵ 2018年，匈牙利政府向所有大学发出指示，表示将不再为任何性别问题研究方案或课程提供认证或资金。¹¹⁶ 韩国文化体育观光部要求韩国国立艺术大学只提供“实用教育”。¹¹⁷ 在巴西，一些市政当局已经颁布法律，而在其他数百个城市正在审议法案，特别禁止学校进行性别和性问题教研活动。¹¹⁸ 在日本，当局对有关历史事件的教科书，特别是关于日本参加第二次世界大战和“慰安妇”问题的教科书编写工作施加了影响。所施加的影响包括加入免责声明表明政府相反的观点，即没有强行带走妇女，以及删除有关“慰安妇”的提法等等。¹¹⁹ 在巴基斯坦，一些教科书是在政府监督下出版的，描绘了一幅旨在强化某种意识形态和政治方向的历史图景。¹²⁰

50. 一些大学教授的学术自由受到限制，无法获得学术研究所需的资料。例如，美国移民和海关执法局及华盛顿州考利茨县拒绝向华盛顿大学的一名教授和研究人员提供有关在没有监督的情况下关押儿童的青少年拘留中心的资料。考利茨县提供了不完整的信息，并提出动议，要求对大学和教授本人作出宣告性裁决。移民和海关执法局要求由联邦法院审理此案，并回应称，根据联邦法律，所要求的信息是保密的，尽管州政府的规定与此相反。¹²¹

互联网接入

51. 各国政府还以国家安全和公共秩序的名义扰乱互联网和电信服务，包括关闭整个网络，屏蔽网站和平台，以及暂停电信和移动服务。自2019年8月以来，印度政府在查谟和克什米尔实施了近乎全面的通信中断，互联网接入、移动电话网络、有线和电视频道被切断。¹²² 这种情况影响了教育系统和学者的研究工作。最高法院2020年1月的一项裁决命令政府恢复互联网，但只恢复了第二代

¹¹⁴ 媒体促进民主提交的材料，第11页。

¹¹⁵ 国际非营利法律中心提交的材料，第6页。

¹¹⁶ 来文第HUN 6/2018号，2018年9月12日。

¹¹⁷ 见E/C.12/KOR/CO/3。

¹¹⁸ 巴西根据第19条提交的材料，第3页；来文第BRA 4/2017号，2017年4月13日。

¹¹⁹ 见A/HRC/35/22/Add.1。

¹²⁰ 媒体促进民主提交的材料，第2页；Afnan Khan, “The threat of Pakistan’s revisionist texts”, *Guardian*, 18 May 2009。

¹²¹ 美洲人权委员会，表达自由问题特别报告员办公室，《美洲人权委员会2019年年度报告》，第二卷：《表达自由问题特别报告员办公室的年度报告》，OEA/Ser.L/V/II.Doc.5 (2020)，第672段。

¹²² 人权高专办，《联合国人权专家敦促印度结束对克什米尔的通讯中断》，2019年8月22日。

网络。¹²³ 冠状病毒病(COVID-19)大流行对教育系统的影响加剧了克什米尔的局势。大流行对全世界儿童和年轻人的教育产生了巨大影响，并拉大了现有差距。¹²⁴ 受教育权特别报告员警告各国，在大流行之前和期间存在排斥现象，“其背景是根深蒂固的、公认的结构不平等”。¹²⁵ 她强调，过度依赖在线远程学习工具来解决教育连续性问题加剧了这些不平等。根据教科文组织的数据，“受冠状病毒疫情影响，一半的学习者(约 8.26 亿名学生)无法进入教室，没有家用电脑，43%(7.06 亿)的学生家里没有互联网”。¹²⁶ 此外，许多政府缺乏政策、资源或基础设施来实现向在线学习的全覆盖过渡，特别是在伴随着以技术为主的应对措施的情况下。¹²⁷

对抗议权的限制

52. 限制学术自由的一种形式是限制或镇压和平抗议。参加抗议活动的学生可能面临无法获得奖学金、刑事定罪、部署在大学校园的安全部队干预、逮捕、拘留、虐待、法外处决和军事法庭审判等。¹²⁸ 各国政府经常以公众抗议和内乱为借口，通过和执行针对学生的控制和监控法律，并干预院校自主，限制学术自由。¹²⁹ 在埃及，数千名学生在 2013 年政变后的抗议活动中被监禁。¹³⁰ 在许多国家记录了安全部队在大学校园以及学生组织或领导的抗议活动期间或大量学生参加的抗议活动中部署人员和进行干预的情况。智利、哥伦比亚、洪都拉斯和委内瑞拉玻利瓦尔共和国组织或参加抗议活动的学生遭到了执法部门严重的暴力反应。¹³¹ 委内瑞拉玻利瓦尔共和国的警察和军队“过度使用武力镇压学生抗议活动”，“自 2013 年以来，局势一直在恶化，在 2014 年和 2017 年尤为严重”。¹³²

¹²³ Sundar 提交的材料，第 18 页。

¹²⁴ Elin Martínez, “COVID-19 reveals global need to improve education systems”, Human Rights Watch, 13 July 2020.

¹²⁵ A/HRC/44/39, 第 80 段。

¹²⁶ 教科文组织，“远程教育中出现惊人的数字鸿沟”，2020 年 4 月 21 日。

¹²⁷ Martínez, “COVID-19 reveals global need to improve education systems”.

¹²⁸ 国际非营利法律中心提交的材料，第 8 页。

¹²⁹ Taştan/Ördek 提交的材料，第 10 页；艾丽斯卡救济基金会提交的材料，第 3 页。

¹³⁰ Roberts Lyer and Suba, *Closing Academic Space*, p. 8.

¹³¹ 美洲人权委员会，《委内瑞拉的民主机构、法治和人权：国别报告》，OEA/Ser.L/V/II.Doc. 209/17 (2017)；美洲人权委员会，表达自由问题特别报告员办公室，“抗议与人权：社会抗议所涉权利准则和对国家回应的指导义务”，OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19 (2019)；美洲人权委员会，“美洲人权委员会在对智利进行实地访问后发表初步意见和建议”，2020 年 1 月 31 日；渥太华大学，人权研究和教育中心提交的材料，第 6 页。

¹³² Mayda Gabriela Hocesvar, David Augusto Gómez and Nelson Jose Rivas, “Threats to academic freedom in Venezuela: legislative impositions and patterns of discrimination towards university teachers and students”, *Interdisciplinary Political Studies*, vol. 3, No. 1 (2017).

旅行限制

53. 旅行限制对表达自由、行动自由和与他人分享知识和合作的自由形成了制约。例如，埃及教职人员出国旅行需要获得外交部和高等教育部的安全许可和批准。¹³³ 同样，在印度，很难获得研究签证：如果教职人员想要参加国外的会议，即使会议是在他们的假期举行的，也必须“提前至少 6 周申请‘出国许可’”。¹³⁴ 非洲人权和民族权委员会在古德诉博茨瓦纳案中确认了表达自由对于实现学术自由的重要性。¹³⁵ 委员会认为，博茨瓦纳在该学者发表了一篇对政府不利的论文后将他驱逐出境，侵犯了他的权利。

四. 结论和建议

54. 对学术自由的限制既是限制信息和知识共享以及质疑公认智慧的古老工具，也是压制政府常常认为具有威胁性的信息和思想的当代工具。然而，如果没有学术自由，所有社会都会失去民主自治的基本要素之一：自我反省、创造知识和不断寻求改善人民生活和社会条件的能力。正如特别报告员试图表明的那样，学术自由取决于一系列公民、政治、经济、社会和文化权利。特别报告员特别关注学术自由的表达自由方面，对这一自由的最佳理解是：这是一种跨越权利和边界的自由。特别是，必须正视对学术自由的威胁——对质疑的威胁——无论这种威胁是来自国家行为还是来自社会压力。当前的全球流行病对所有人来说都彰显了不分国界发展和分享各种思想和信息的重要性。

55. 特别报告员提出以下建议。

A. 对各国的建议

56. 国家对待学术自由的方式应该植根于学术探求、学术界和学术参与者对民主社会、个人自由、人类进步和解决问题的关键重要性。各国应确保认识到这一至关重要的意义，避免攻击学术机构和学术界成员，并保护他们免受第三方的攻击，也就是使它们不受攻击。这至少意味着：

(a) 审查并在必要时修订国家法律和政策，以确保保护学术自由。任何与学术机构有关的法律都应该承认限制措施往往会导致对基本权利，包括意见和表达自由的限制。因此，任何这样的规则都必须满足对表达限制所规定的严格条件；

(b) 避免使用胁迫工具，如削减资金、起诉或剥夺税益，以迫使学术机构开展或避免某些类型的研究。同时，公众对学术机构的支持，包括通过政府资助和拨款提供的支持，标志着对第三方行为者的宝贵支持；

(c) 不因学术机构和学术团体成员的校外活动而惩罚他们。很多时候，学者成为攻击目标，因为他们被公众视为怀疑论者和客观的知识寻求者，特别是当他

¹³³ 国际非营利法律中心提交的材料，第 7 页。

¹³⁴ Sundar 提交的材料，第 16 页。

¹³⁵ 来文第 313/05 号，2010 年 5 月 26 日。

们参与公开辩论时。政府必须避免这样的指向，不仅因为这会干扰表达自由，还因为这样的指向会给学术界带来寒蝉效应：

(d) 认识到学术成果不仅仅是一种表达形式，而且往往还涉及不受任何干涉的意见自由；

(e) 确保组成学术界的大学、研究机构和其他机构的机构自主权。承认这种自主权包括承认学术校园的特殊自主空间，必须让该空间成为行使表达、抗议和其他基本自由权利的充满活力的空间。

B. 对国际组织的建议

57. 联合国和全球条约的监督机构似乎在探求学术自由方面处于边缘地位。情况并非如此。人权理事会等人权机制应确保普遍定期审议和其他对国家遵守人权法情况的审查包括审议学术自由问题。条约机构应寻找学术自由的案例，在审查这些案例时，务必将干涉不仅定性为一种具体类型的侵犯(例如对表达自由的侵犯)，而且将其定性为侵犯学术自由本身。

C. 对学术机构的建议

58. 学术机构在确保机构自主和自治的情况下，在社会中扮演着特殊的角色，社会将它们视为教育下一代思想者、领导者、官僚和商业精英等人才的地方。自治意味着确保在学术自由的空间内，各机构也以与这些角色相符的方式行事。学术机构尤其必须：

(a) 尊重学术界所有成员的权利，包括教职人员、学生、研究人员、工作人员、管理人员和参与学术活动的外来者的权利。这种尊重必须包括所有成员的意见和表达自由权，包括在学术场所进行和平抗议的权利；

(b) 确保学术界成员受到保护，不受第三方，无论是国家还是社会团体的胁迫。这尤其要求各机构为因行使学术自由而面临攻击或限制的学术界成员挺身而出。

D. 对民间社会的建议

59. 鼓励民间社会成员，特别是学术界成员及其倡导者，考虑到本报告的定论，提出侵犯学术自由的指控。特别是，鼓励那些认为自己的学术自由权利受到无端干涉的人士提请人权理事会、教科文组织、相关人权条约机构和其他区域和国际机构的特别程序任务负责人注意他们的指控。