



## 人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第四款通过的关于  
第 2776/2016 号来文的意见\* \*\* \*\*\*

来文提交人:	李正姬和其他 388 人(由“民辩”促进民主社会律师协会的 Kinam Kim 等几位律师代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	大韩民国
来文日期:	2015 年 12 月 11 日(首次提交)
参考文件:	根据委员会议事规则第 92 条作出的决定,已于 2016 年 6 月 16 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2020 年 10 月 23 日
事由:	解散政党
程序性问题:	不可受理——显然依据不足;缔约国对《公约》第二十二条的保留的适用性
实质性问题:	结社自由;表达自由;参与公共事务的权利;限制的可容许性;无任何差别地享有平等保护的權利
《公约》条款:	第二条第一款、第十九条、第二十二條、第二十五条
《任择议定书》条款:	无

\* 委员会第一百三十届会议(2020 年 10 月 12 日至 11 月 6 日)通过。

\*\* 委员会下列委员参加了本来文的审查:亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·阿明·法萨拉、克里斯托夫·海恩斯、古谷修一、邓肯·莱基·穆胡穆扎、大卫·摩尔、福蒂妮·帕扎尔齐斯、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、瓦西尔卡·桑钦、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼、埃莱娜·提格乎德加、安德烈亚斯·齐默尔曼和根提安·齐伯利。

\*\*\* 委员会委员克里斯托夫·海恩斯、大卫·摩尔、瓦西尔卡·桑钦、尤瓦尔·沙尼、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉和根提安·齐伯利的联合意见(不同意见)附于本意见之后。



1. 来文提交人李正姬和其他 388 人均为大韩民国国民。提交人声称，缔约国侵犯了他们根据《公约》第二十二条以及第二条第一款、第十九条和第二十五条（均与第二十二条一并解读）享有的权利。《公约》和《任择议定书》于 1990 年 7 月 10 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

## 提交人陈述的事实

2.1 提交人全部为统合进步党党员。他们中大多数均为交过党费的普通党员。

2.2 2013 年 9 月，在缔约国当局和朝鲜民主主义人民共和国政权之间紧张关系加剧的背景下，统合进步党议员李石基和其他六人被控密谋和煽动叛乱以及违反《国家安全法》。李先生被指控组织和领导一个名为“革命组织”的所谓地下组织，目的是推翻宪政秩序，实施朝鲜民主主义人民共和国的主体思想。他被指控煽动“革命组织”中也是统合进步党成员并出席了 2013 年 5 月 10 日和 12 日会议的那些成员进行物质和军事准备，包括在与朝鲜民主主义人民共和国发生武装冲突时摧毁本国的基础设施。2014 年 2 月 18 日，一家法院判定李先生和金弘烈有罪，认定他们犯有密谋和煽动叛乱罪以及违反《国家安全法》的罪行。另外五人也因类似指控被判有罪。上诉法院宣告李先生的密谋罪名不成立，但维持了对他煽动叛乱和违反《国家安全法》的定罪。最高法院于 2015 年 1 月 22 日维持了这一判决。

2.3 2013 年 11 月 5 日，国务会议请宪法裁判所解散统合进步党，因为该党的目标和活动违背了基本民主秩序

2.4 2014 年 12 月 19 日，宪法裁判所下令解散统合进步党，认定该党试图破坏自由民主，追求朝鲜民主主义人民共和国提倡的那种社会主义。裁判所认为，该党“领导核心”由包括东京畿联盟在内的不同联盟的成员组成，其隐蔽目标是以暴力方式建立“进步民主”和社会主义。裁判所认为这一目标直接违背了基本民主秩序。裁判所还认定，该党的活动，包括叛乱企图、内部选举欺诈、中央委员会的暴力和操纵公众投票等，破坏了国家共存和法治，因此有悖民主理念。裁判所认为，解散该党是一种相称的限制，对于迅速消除该党破坏基本民主秩序的企图所带来的风险是必要的。裁判所提到了与朝鲜民主主义人民共和国的对抗以及后者针对缔约国的革命战略。裁判所认为对个人的刑事处罚不能消除该党本身的违宪性质。裁判所还认为，该党因违宪而被解散，因此就要剥夺该党议员在国民议会中的席位，否则他们可以继续活动。因此，裁判所将该党议员从国民议会中除名，并禁止该党改头换面卷土重来。因此，2014 年 12 月 22 日，全国选举委员会剥夺了该党六名党员在地方议会中的议员席位。

2.5 因此，提交人的统合进步党党员资格被终止。尽管没有允许重审的法律，该党还是于 2015 年 2 月 16 日要求重审，理由是最高法院宣告李先生和其他人没有犯密谋罪。2016 年 5 月 30 日，提交人告知委员会，宪法裁判所于 2016 年 5 月 26 日驳回了他们的请求。2015 年 11 月 25 日，全州地方法院裁定，终止一名党员的地方议会议员资格是非法的。

## 申诉

3.1 提交人称，他们根据《公约》第二十二条享有的结社自由权受到侵犯。他们承认，缔约国对该条提出了保留并明确该条的适用方式应符合包括《宪法》在内

的本地法律的规定，但他们也辩称，提出保留是因为公职人员和教师的结社自由已根据国内法受到限制<sup>1</sup>，因此与他们的案件无关。此外，缔约国不能援引该项保留，因为缔约国在第 1119/2002 号来文中也没有援引这项保留<sup>2</sup>。无论如何，这项保留都是不符合《公约》目标和宗旨的。

3.2 提交人辩称，统合进步党的解散使他们无法作为党员开展政治活动，而这种干涉非由法律所规定。首先，法律规定在解散政党的申请向宪法裁判所提交之前须由国务会议先行审查，这项规定没有得到满足，因为担任国务会议主席的总统 2013 年 11 月 5 日时正在国外。提交人指出，当总统因意外无法履行职责时，由总理代行职责。然而，行政部门未能确定存在紧急情况因而有理由在总统缺席的情况下做出决定。宪法裁判所认为，总统出国旅行构成使之无法履行公务的一种意外。提交人认为，“意外”一词应作狭义解释，不包括海外公务，对总理的职责应理解为维持现状。

3.3 第二，关于要求解散统合进步党的议案没有按照国务会议令的通常要求，在国务会议开会前先经副部长级会议审议。宪法裁判所认为，行政部门在决定是否在紧急情况时可以行使酌处权，鉴于涉及密谋和煽动叛乱的指控，行政部门使用酌处权不能被视为滥用。然而在提交人看来，此事并不存在紧迫性。事实上，司法部花了两个月的时间准备解散该党的申请；提交申请时，刑事审判已经在进行中。此外，该党并未为叛乱做出任何实际准备。

3.4 第三，宪法裁判所没有适用严格的证据标准。裁判所驳回了统合进步党适用刑事诉讼法律法规的请求，转而适用民事诉讼标准。然而，鉴于解散政党对行使结社和表达自由权的影响，此案本应避免适用民事诉讼标准。宪法裁判所依据的是刑事案件中未被采纳的证据，之所以未被采纳，是因为这些证据缺乏真实性，被认为是道听途说，依据的是带有偏见的报道和网上帖子，并且裁判所将举证责任不当地转移到党员身上。

3.5 第四，宪法裁判所接受未决刑事审判的笔录违反了旨在防止裁判所干预正在进行的刑事诉讼的《宪法裁判所法》第 32 条。2014 年 3 月 11 日，裁判所驳回了统合进步党对于接受笔录的反对意见，其依据是《宪法》第 113 条、《宪法裁判所法》第 10(1)条以及裁判所判案规则第 39 和第 40 条。然而，这些条款只是允许裁判所在必要时创立规则，而不是允许其违反《宪法裁判所法》。

3.6 提交人认为，对第二十二节的限制，即对结社自由权的干涉，在民主社会中是没有必要的，因为必须有正当理由才可以<sup>3</sup>。宪法裁判所认为，须存在可能对基本民主秩序造成实际损害的具体危险，并指出，如果一个政党有违宪的目标或活动，那么就符合这一标准。提交人认为，裁判所没有发现统合进步党的目标中有违宪内容，而是创造了由据称控制该党的“领导核心”主导的隐蔽目标的概念。提交人认为不存在这样的核心。裁判所查出了该党据称的成员，包括李石基，但没有说明为什么所依据的是这些人过去的活动和记录。裁判所特别倚重的是人民民主革命党一名前党员的证词。但是这个人从不认识李先生，因此无法就

<sup>1</sup> 提交人援引 CCPR/C/KOR/4, 第 306 段；CCPR/C/KOR/2005/3, 第 317-320 段。

<sup>2</sup> Lee 诉大韩民国(CCPR/C/84/D/1119/2002), 第 6.4 段。

<sup>3</sup> 提交人援引 Korneenko 等人诉 Belarus 案(CCPR/C/88/D/1274/2004), 第 7.3 段；Lee 诉大韩民国案, 第 7.2 段；委员会第 34 号一般性意见(2011 年), 第 34 段。

李先生的意识形态观念作证。提交人指出，裁判所未能确定东京畿联盟的组织结构、成员资格和目标，这样一个组织根本不曾存在过。5月会议的与会者组成了一个支持李先生并控制统合进步党的组织，这一点也没有得到证实。裁判所也没有解释“领导核心”是如何或何时控制该党决策的。在确定党的隐蔽目标时，裁判所依据的是党员的个人活动，而这些活动与党的正式活动并无关联。裁判所违反了《取缔和解散政党及类似措施准则》，在未经任何核实的情况下推定5月会议130名与会者的观点代表了该党的观点，而没有考虑该党其余10万党员的观点。

3.7 提交人否认该党“领导核心”的目标是以暴力方式建立“进步民主”，统一大韩民国和朝鲜民主主义人民共和国，并建立朝鲜民主主义人民共和国推行的那种社会主义。提交人表示，该党倡导的“进步民主”是以巴西、智利和委内瑞拉玻利瓦尔共和国等拉丁美洲国家为榜样。裁判所也未能证实朝鲜民主主义人民共和国命令该党采取“进步民主”的说法，却依据对一些党员和一名非党员活动的非正式声明和报告，而不是该党的官方意见。提交人指出，该党从未主张剥夺权利；相反，它支持比例代表制和加强权力分立。提交人补充说，促进和平统一并不违背基本的民主秩序。关于裁判所认定该党支持朝鲜民主主义人民共和国进行核试验和武装挑衅一事，提交人指出，对开展的核试验表示遗憾和批评美利坚合众国的威胁并不意味着该党无条件支持朝鲜民主主义人民共和国。此外，裁判所错误地将一份关于朝鲜民主主义人民共和国权力继承的声明归到李正姬身上，而该党并未在这方面对朝鲜民主主义人民共和国表示过支持。裁判所未能证实关于该党取消《国家安全法》和废除与美国的自由贸易协定的宣传表明其支持朝鲜民主主义人民共和国推行的那种社会主义的指控。此外，裁判所强调描述该党活动的语言与朝鲜民主主义人民共和国针对缔约国的革命战略的相似性，却只是基于部分相似性进行了歪曲性的比较。

3.8 提交人反对宪法裁判所关于统合进步党的活动对基本民主秩序构成威胁的结论。裁判所认为，5月份的会议、选举舞弊、中央委员会的暴力和舆论操纵表明了该党的暴力目标及其对基本民主秩序构成具体危险。提交人认为裁判所高估了危险的程度。裁判所认定该党不仅试图通过选举夺取政权，而且还试图通过倡导“抵抗权”夺取政权。提交人表示，该党致力于通过选举夺取政权，只将抵抗权视为特殊情况下实现这一目标的手段，不寻求推翻民主秩序和煽动暴力。裁判所得出结论的依据包括5月份的会议。然而，提交人称，这些会议不是正式的党内活动，会议从未得到党的批准。该党事先不知道李石基的参会、他的讲话内容和会议的性质。该党没有为与会者支付场地费用，会议是由京畿道委员会官员以个人身份组织的。提交人补充说，该党从未主张暴力，李石基和金弘烈是以个人身份发言，违反了该党通过选举上台的方针。

3.9 提交人对宪法裁判所关于5月会议相当于密谋或煽动叛乱的评估提出质疑。尽管5月会议的内容有问题，而且裁判所的裁决主要基于对密谋的指控，但上诉法院和最高法院在针对李先生和其他六人的刑事案件中宣告他们这一罪名不成立，认定不存在这种密谋。提交人补充说，没有证据表明在会议之前正在准备叛乱，也没有证据显示之后开展了任何活动。此外，在5月份的会议期间没有达成任何协议，一些分组讨论的结果显示并未就走起义路线形成共识。没有一个发言者明确或直接呼吁暴力。关于破坏基础设施以及军事和技术准备的表述都是模糊

和抽象的。提交人重申，5月份的会议没有得到该党的批准，该党从未使用或计划使用暴力夺取权力。

3.10 此外，宪法裁判所认为，该党党员试图通过暴力(包括在中央委员会使用暴力)、选举舞弊和操纵舆论使其候选人赢得选举，但提交人的意见与此相反，称这些事件是由一些个别党员造成的，不是系统性的和有意的，也不是基于党的政治路线。

3.11 提交人认为，可以采取比解散该党更温和的限制性措施。宪法裁判所裁定该党的目标和活动违宪，包括促进“进步民主”的目标和活动，而这些目标和活动与该党前身之一、2000年成立的民主工党的目标和活动相同。裁判所裁决的主要依据是5月份的会议，但当政府提交解散该党请求时，参与会议的人正被拘留，当裁判所作出裁决时，刑事诉讼仍在进行。此外，在2014年6月的选举中，该党仅获得4.3%的选票，因此无法取得政权。除其他措施外，采取诸如取消该党议员在国民议会中的席位等行政措施已经足以保护基本的民主秩序。

3.12 提交人还辩称，解散该党与需要保护的利益不相称，包括与维护多元民主的目标不相称。关于解散该党一事，委员会已经指出，鉴于解散一个政党会产生特别深远的后果，缔约国应确保在使用该措施时保持最大限度的克制，仅作为最后手段，并体现相称性原则<sup>4</sup>。

3.13 提交人声称，他们根据《公约》第十九条(与第二十二条一并解读)享有的权利受到了侵犯。宪法裁判所的裁决阻止了他们表达自己的意见，并禁止成立一个同样目标的政党。他们重申，解散统合进步党非由法律所规定，也不是一个民主社会中的必须之举。

3.14 提交人还称，缔约国侵犯了他们根据《公约》第二条第一款(与第二十二条一并解读)享有的权利。他们在行使结社自由时不受歧视的权利受到侵犯，因为当局认为他们和该党代表不受欢迎的意见。缔约国还有几个政党，其纲领与该党纲领的差别仅仅在于该党比那几个党稍微更同情朝鲜民主主义人民共和国一点。

3.15 此外，提交人声称《公约》第二十五条(与第二十二条一并解读)受到违反，因为宪法裁判所剥夺了该党党员在地方议会和国民议会中的议员席位，从而剥夺了提交人的代表权。他们重申施加的限制是不合理的。

3.16 提交人认为，他们已经用尽了所有可用的国内补救，因为宪法裁判所的裁决是最终的。尽管法律条款不允许，但他们仍提交了重审请求，并于2016年5月26日被宪法裁判所驳回。

3.17 提交人请委员会敦促缔约国向他们提供适当的补救，包括撤销宪法裁判所的裁决，以公平、公正和独立的方式重审此案，恢复这些党员在地方议会和国民议会中的议员席位，并给予金钱赔偿。

### 缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2017年2月7日，缔约国提交了对可否受理和实质问题的意见。委员会注意到，只有四个国家反对对第二十二条的保留，因此该保留仍然有效。提交人对第

<sup>4</sup> CCPR/C/KOR/CO/4, 第51段。

1119/2002 号来文的援引有误，因为缔约国对委员会在后续程序中适用第二十二条表示遗憾。缔约国补充说，即使委员会将第二十二条适用于本案，保留的范围仅限于公职人员和教师加入工会的权利也是看似合理的，而不能援引不容反悔的原则。

4.2 缔约国认为，提交人不能被视为违反《公约》的受害者。他们没有充分证实他们的主张，因此必须认定这些指控不可受理。

4.3 缔约国指出，本国宪法裁判所只有在认定一个政党违反基本民主秩序，并且为了保护这一秩序必须予以解散时才会解散一个政党。进行这种评估的程序须遵守严格的法律标准，包括相称原则和以下规则，即在一个政党的目标或活动对基本民主秩序构成具体危险时才能下令解散。

4.4 缔约国不同意该党的解散非法律所规定这一说法。根据《政府组织法》第 12 条，如果总统在可免责情况下无法履行职责，总理可以代行总统职责。根据《行政代理条例》第 2 条第(4)款，总统出国访问构成这种情况。因此，总理主持国务会议符合正当程序。至于未召开副部长级会议一事，缔约国认为，根据国务会议条例，在紧急情况下不需要这样做，政府对于确定是否存在紧急情况一事有酌处权。由于该案涉及国民议会议员，政府决定不经副部长级审议即予以推进不能被视为滥用权力。此外，考虑到宪法裁决的性质和目的，宪法裁判所根据《宪法裁判所法》第 40 条适用民事诉讼规则，因为这些规则具有一般程序性质，广泛适用于刑事和行政案件，因此允许在宪法裁决中适用。

4.5 缔约国也不同意提交人的论点，即在民主社会中没有必要解散该党。缔约国指出，宪法法院审查了 170,000 页证据，在 18 次聆讯中听取了 12 名证人和 6 名专家证人的证词，最后得出结论认为，解散该党对于保护基本民主秩序是必要的。该党于 2011 年 12 月成立并参加 2012 年 4 月的选举后，有 13 名该党候选人赢得了国民议会席位。然而，在确定该党候选人的排名时出现了系统的舞弊行为。2012 年 5 月 12 日，在中央委员会关于这次舞弊问题的会议上发生了一起暴力事件，一些党员使用暴力，会议主席身体受伤。国会议员 **Seong-dong Kim** 在国会使用催泪瓦斯抗议与美国的自由贸易协定。此外，李石基和在国民议会中拥有席位的其他党员参加了“革命组织”的五月会议，这是一次党内活动，有 130 人参加。李先生强调战争迫在眉睫，煽动人们破坏基础设施、电信、铁路和天然气设施。2013 年 9 月 16 日，李先生和其他人因密谋和煽动叛乱被起诉。即使这样，该党仍改组为一个“斗争总部”，在都市和道设 16 个单位，并举行全国范围的抗议和集会。全党保护“革命组织”的活动，通过特别党费筹款，并鼓励成员写无罪释放请愿书。2013 年 5 月 10 日，与会者申明，鉴于朝鲜民主主义人民共和国于 2013 年 3 月 5 日宣布停战协定无效，他们处于战争状态，并讨论了摧毁缔约国主要设施的问题。2013 年 5 月 12 日，他们讨论了摧毁主要设施以破坏通信和袭击各种基础设施的问题。即使在这一消息被披露后，该党在整个审判过程中仍继续公开支持李先生。缔约国认为，考虑到全部事实，可对该党作出密谋叛乱的指控。

4.6 缔约国认为，密谋和煽动叛乱以及选举舞弊的指控恰如其分地概括了该党破坏和推翻宪政秩序的企图。宪法裁判所认定，该党在朝鲜民主主义人民共和国宣战后关于摧毁主要设施的讨论即为企图通过有预谋的暴力袭击来摧毁或废除基本民主秩序。该党鼓励其党员的活动，而这些党员追随的是朝鲜民主主义人民共和

国。裁判所认定，除了解散该党之外别无选择，因为刑事处罚只能对自然人实施，不能消除政党带来的危险，因为政党可以将这些人替换掉。裁判所指出，该党的“领导核心”虽然人数看似不多，但却是一个强大和极为团结的团体，显示出凝聚力，极大地影响了政治职位以及政策制订和决策职位候选人的选择。关于相称性问题，裁判所承认，解散一个政党即限制了其活动，收窄了政治思想和意识形态的范围，但也申明，为维护民主秩序，可以对试图破坏多元社会或鼓动摧毁和废除基本民主秩序的意识形态加以限制。

4.7 欧洲人权法院认为，当一个政党违反民主原则或试图阻碍或终止民主制度时，可以决定以司法手段解散该政党<sup>5</sup>。根据《取缔和解散政党及类似措施准则》，“只有在政党主张使用暴力或以暴力作为政治手段推翻民主宪政秩序的情况下，取缔或强制解散政党才是正当的”，这意味着威胁和平或基本民主秩序是解散政党的正当理由。此外，欧洲人权法院在作出裁决时也考虑到特殊情况的存在，所遵循的原则是，由于国家当局始终面对国内局势，因此最有资格评估是否达到基于正当理由解散的要求。缔约国指出，该国仍然与朝鲜民主主义人民共和国处于战争状态，并提出，在确定是否有必要解散该党时，应充分考虑朝鲜民主主义人民共和国发展导弹和核武器的情况。欧洲人权法院一贯认为，如果根据一个政党的目的和活动证明存在危险，那么甚至在该政党采取行动之前就应该予以解散<sup>6</sup>。

4.8 缔约国还反对提交人根据《公约》第十九条(与第二十二一并解读)提出的主张，认为该条中的“方式”一词不涵盖政党，无论如何，根据《公约》第十九条第三款，为保护基本民主秩序和国家安全，有理由对表达自由权作出限制。

4.9 此外，缔约国对提交人根据《公约》第二条第一款(与第二十二一并解读)提出的主张表示反对。作出解散该党的决定是因为该党不符合民主宪政秩序，也是为了消除它构成的危险。提交人未能证实宪法裁判所以歧视方式行事的说法，因为提交人没有证明他们每个人都支持朝鲜民主主义人民共和国的意识形态。

4.10 缔约国还对提交人关于《公约》第二十五条(与第二十二一并解读)受到违反的指控表示反对。解散该党对提交人参加各种政治活动没有任何限制，无论他们是否通过民选代表参与。尽管该党因解散失去了五名议员席位，但其中三名议员是通过选区投票当选的，另外两名是按比例当选的，没有证据表明提交人都居住在取消资格的议员的选区，也没有证据表明他们选举了这些议员。缔约国认为，提交人仍然可以行使选举权和被选举权。

4.11 缔约国补充说，虽然解散该党剥夺了其权利和特权，但并不干涉其党员的大多数基本权利，即使有所干涉，这种限制也在法律范围之内。

### 提交人对缔约国关于可否受理和实质问题的意见的评论

5.1 2017年4月20日，提交人提交了对缔约国意见的评论。他们认为，缔约国就公职人员和教师的罢工权利对《公约》第二十二提出了保留，但从未想将之

<sup>5</sup> 欧洲人权法院，Herri Batasuna 和 Batasuna 诉西班牙，第 25803/04 和第 25817/04 号申请，判决，2009年6月30日。

<sup>6</sup> 同上，Refah Partisi(战争党)等诉土耳其，第 41340/98、41342/98、41343/98 和 41344/98 号申请，判决，2003年2月13日。另见 Herri Batasuna 和 Batasuna 诉西班牙。

作为全面保留。他们质疑缔约国关于他们不能被视为违反《公约》行为受害者的论点。

5.2 提交人反对缔约国关于解散该党系依法律规定的论点。他们重申，缔约国当局准备解散申请所花的时间、对嫌疑人的监禁以及该党未开展任何准备工作等事实，表明不存在可以取消副部长级审议要求的紧迫性。他们还重申，鉴于解散该党对其党员权利的影响，宪法裁判所不制定严格的证据标准是错误的。他们进一步重申，裁判所接受正在进行的刑事审判的记录，违反了《宪法裁判所法》第32条。此外，《宪法》未授权政府提出剥夺国会议员席位的要求，法律也没有规定在解散政党的情况下剥夺议员席位。而且，由于议员不是宪法裁判所这些案件的被告，他们无法为自己辩护。在提交人撰写回复时，五名所涉议员向最高法院提起了诉讼，正在最高法院待审。

5.3 提交人反驳了在民主社会中必须解散该党的论点。他们重申，根据欧洲人权法院，只有令人信服的压倒性理由才能证明限制结社自由是合理的，各国在决定是否在存在必要性时只有有限的酌处权，只在最严重的情况下才能采取解散政党等极端措施<sup>7</sup>。在确定必要性时，裁判所考虑了是否有可信的证据表明民主面临的风险已经充分和相当紧迫，可归于该党的行为和言论是否形成了一个整体，清晰地描绘出该党构想和倡导的与民主社会概念不符的社会模式<sup>8</sup>。提交人重申，该党的宗旨不是建立社会主义政权，其章程、方案和活动中没有任何内容表明这一点。他们还重申，5月份的会议不是该党的正式活动，参加会议的人从未掌控过该党，该党也从未支持暴力。他们补充说，选举舞弊是偶然事件，该党已采取措施，包括内部调查，而调查显示，大多数代理投票是由无法投票者的家庭成员投的，没有使用假身份证。关于中央委员会会议期间的暴力行为，提交人指出，暴力行为不是由整个党实施的，也不是系统性的，一名党代表已公开道歉。关于催泪瓦斯事件，提交人指出，这是该党成立前发生的一起个人背离行为，单独挑出该事件来说事是不公平的，因为国民议会议员诉诸暴力情况并不罕见。

5.4 关于5月份的会议，提交人辩称，最高法院认为“革命组织”的存在没有得到证实，这意味着它并未秘密开会讨论破坏基础设施的问题。5月会议是由京畿道委员会成员以个人身份组织的。该党没有批准这些会议或其内容，没有提供任何支持，不同意所讨论的观点，也从未计划或支持使用暴力掌权或推翻政府，包括公开和私下。130名与会者仅占该党104,692名登记党员的0.124%，缔约国未能证明他们控制了该党的决策进程。最高法院认定李先生和其他六人没有密谋叛乱和(或)煽动破坏基础设施的罪行。此外，由于与朝鲜民主主义人民共和国的紧张关系并不罕见，该党不认为战争迫在眉睫。考虑到政府准备申请解散该党，该党发起全面回应，但没有为被告辩护。解散不是相称的举措，有其他措施可用，因为该党没有构成威胁，失去了大量支持，而且那些被认为对煽动暴力负有责任的人已被监禁。

5.5 提交人对缔约国关于政党不是《公约》第十九条意义上的“方式”的论点提出质疑，认为没有多个政党的参与，表达自由是不可想象的，对第十九条第二款不能被理解为排除政党。关于《公约》第二十五条，他们申明，他们确实在

<sup>7</sup> 见法院对 *Herri Batasuna* 和 *Batasuna* 诉西班牙案的判决，第77-78段。

<sup>8</sup> 同上，第83段。

2012 年大选中选举了比例代表，并投票支持该党。他们反对必须证明他们个人对朝鲜民主主义人民共和国支持的论点。他们认为，该党与其他有类似理念的政党之间的唯一区别是，该党认为大韩民国和朝鲜民主主义人民共和国是一个国家。

## 委员会需处理的问题和议事情况

### 审议可否受理

6.1 在审议来文所载的任何请求之前，委员会必须根据其议事规则第 97 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

6.2 根据《任择议定书》第五条第二款(子)项的要求，委员会已确定同一事项不在另一国际调查或解决程序审查之中。

6.3 委员会注意到，关于已用尽国内补救的论点没有受到质疑。因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项不妨碍它审议来文。

6.4 委员会注意到缔约国的论点，即对《公约》第二十二条的保留范围仅限于公职人员和教师加入工会的权利。委员会还注意到，保留中声明第二十二条的适用须符合缔约国国内法的规定。因此，委员会认为，缔约国保留的内容不妨碍它审查提交人的申诉。

6.5 关于提交人声称违反了《公约》第二条第一款(与第二十二条一并解读)的问题，委员会注意到，宪法裁判所的裁决是基于对所有情况的审议，而不是基于提交人或缔约国表达的意见。委员会认为，就可否受理而言，提交人没有充分证实为什么这一裁决对他们有歧视，因此宣布这一主张不可受理。

6.6 委员会认为，就可否受理而言，提交人充分证实了他们其余的主张。因此，委员会宣布来文提出了《公约》第十九、二十二和二十五条下的问题，可以受理，并着手审议实质问题。

### 审议实质问题

7.1 委员会注意到，提交人称，缔约国侵犯了他们根据《公约》第二十二条享有的权利，因为宪法裁判所解散他们所属政党的决定是一项非由法律规定的限制，也不是一个民主社会中的必须之举。虽然缔约国对这一主张提出异议，但它也不否认解散构成了一种限制。委员会回顾，根据第二十二条第二款，为了证明干涉结社自由是合理的，任何限制必须满足以下所有条件：(a) 必须由法律规定；(b) 只能为第二项所列目的之一实施，即必须为国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共健康或道德或保障他人权利和自由的利益；(c) 必须是在一个民主社会中实现这些目标之一所必要的。<sup>9</sup>

7.2 委员会注意到，解散该党是由宪法裁判所下的命令，根据《宪法裁判所法》，宪法裁判所可以应行政部门的请求发布此类命令。委员会还注意到，缔约国的条例规定，总统出国访问构成“可免责情况”，因此总理可以代行总统职

<sup>9</sup> Belyatsky 等人诉白俄罗斯(CCPR/C/90/D/1296/2004)，第 7.3 段；Lee 诉大韩民国，第 7.2 段；Boris Zvozkov 等人诉白俄罗斯(CCPR/C/88/D/1039/2001)，第 7.2 段；Korneenko 等人诉白俄罗斯，第 7.3 段。

责。此外，委员会认为，鉴于这种情况，提交人没有有效地证明行政部门认为存在紧急情况因而有理由决定在国务会议开会之前不安排副部长级审议的做法超越了其酌处权。此外，鉴于宪法裁判所有权发布解散政党的命令，委员会认为，提交人关于程序标准和接受正在进行的刑事审判证据的论点不足以得出解散政党非法律所规定的结论。因此，委员会得出结论，解散该党是依法律规定的行为。

7.3 委员会还注意到，提交人没有质疑有关限制系出于《公约》第二十二条第二款所列目的之一这一点。

7.4 委员会接下来必须根据《公约》第二十二条第二款，考虑在民主社会中解散该党是否必要。在这方面，委员会忆及，“民主社会”的概念表明，社团的存在和运作，包括那些和平宣传不一定得到政府或大多数人欢迎的思想的社团，是民主社会的基石<sup>10</sup>。只是存在限制结社自由权的合理和客观的理由是不够的；缔约国还必须证明，禁止结社是避免对国家安全或民主秩序的真实而非假设的威胁所必需的，而且与之相比干预性较小的措施不足以达到同样的目的<sup>11</sup>。

7.5 委员会注意到缔约国的陈述，即解散该党是必要的，因为其活动和目标旨在破坏基本民主秩序，并以暴力手段树立朝鲜民主主义人民共和国的意识形态。委员会还注意到，提交人对宪法裁判所的说理和裁定以及它下令采取的措施提出质疑。提交人认为，该党的目标是民主和非暴力的，不存在“领导核心”，涉及其党员的各种事件不能归咎于该党，总的来说，该党没有对基本民主秩序构成威胁。

7.6 委员会注意到，提交人的反对意见提出了一些证据问题，宪法裁判所已经予以考虑。裁判所在此过程中，审查了约 17 万页证据，并在 18 次聆讯中听取了 12 名证人和 6 名专家证人的证词。宪法裁判所考虑了所有情况，包括该党的历史、目标、声明、活动、选举舞弊、得到该党党员支持的暴力以及未被广大党员否定的核心团体的暴力意识形态等，之后才得出该党威胁基本民主秩序的结论。此外，鉴于在民主社会倡导暴力可能是秘密而不是公开进行的，并注意到该党随后以多种方式向被指控者提供公开支持，委员会不能得出结论认为，裁判所错误地考虑进了仅有该党党员参加的 5 月会议上的言论，而这些党员中包括中央委员会委员和代表。在这方面，委员会注意到，提交人承认 5 月会议上的讨论是有问题的，涉及声称战争迫在眉睫，需要进行军事和物质准备，生产和缴获武器，包括制造炸弹，摧毁基础设施的方式和中断通信，所有这些都是为了破坏缔约国的自卫能力，支持朝鲜民主主义人民共和国。此外，委员会注意到缔约国的意见，即它仍然与朝鲜民主主义人民共和国处于战争状态，并不断受到后者的军事挑衅。因此，委员会不能得出结论认为，缔约国没有充分证明存在限制提交人结社自由的合理客观理由。

7.7 委员会注意到提交人的论点，即宪法裁判所解散该党的决定不是相称的，有干扰性更小的措施可用。然而，委员会注意到，裁判所专门审查了这一问题，但决定仅刑事处罚不足以应对这一风险，因为这只会针对特定的个人。委员会注意到，裁判所认为那些被起诉者可以由其他同样怀有恶意的党员代替。关于相称问

<sup>10</sup> Belyatsky 等人诉白俄罗斯，第 7.3 段；Lee 诉大韩民国，第 7.2 段；Korneenko 等人诉白俄罗斯，第 7.3 段。

<sup>11</sup> Belyatsky 等人诉白俄罗斯，第 7.3 段；Lee 诉大韩民国，第 7.2 段。

题，委员会注意到，裁判所认为，该党主要成员呈现的反复、具体和迫在眉睫的威胁证明，为了保护基本民主秩序，解散该党是合理的。委员会注意到，提交人未能证明该党明确谴责 5 月会议上的暴力言论。委员会回顾其关于缔约国第四次定期报告的结论性意见，其中委员会根据当时掌握的情况对解散该党表示关切<sup>12</sup>。委员会指出，在本案中，委员会已经能够审议各方提请其注意的更详细的内容，并能确定裁判所所作的裁决是基于大量证据。委员会回顾说，解散一个政党始终是一项最后才诉诸的决定，因此得出结论认为，在这一特定案件中，鉴于国内司法当局查明的非常严重的情况和犯罪事实，缔约国考虑到确保公共安全和维护宪政秩序的需要，有充分的理由解散政党。因此，鉴于本案中提供的资料，委员会不能得出结论认为，缔约国对提交人结社自由的限制是不必要和不相称的，也不能认为提交人根据第二十二条享有的权利受到了侵犯。

7.8 鉴于上述情况，委员会不能得出结论认为，这一限制并非《公约》第十九条第三款(丑)项规定的对于保护国家安全的必要之举。因此，委员会认为，提交人根据《公约》第十九条第二款(与第二十二条一并解读)享有的权利没有受到侵犯。

7.9 委员会注意到，提交人声称缔约国违反了《公约》第二十五条(与第二十二条一并解读)，因为宪法法院剥夺了该党党员在地方议会和国家议会中的席位，从而剥夺了提交人的代表权。委员会还注意到，2015 年 11 月 25 日，全州地区法院裁定终止一名党员的地方议会议员资格是非法的。关于罢免其他议员一事，委员会注意到，《公约》第二十五条所列权利是可以受合理限制的。出于上面已经提到的原因(见上文第 7.4-7.6 段)，委员会不能得出结论认为，对提交人参与公共事务权利的限制是不合理的，并且他们根据《公约》第二十五条享有的权利受到了侵犯。

7.10 委员会依《任择议定书》第五条第四款行事，认为现有事实未显示缔约国有违反《公约》第十九、第二十二和第二十五条的情况。

<sup>12</sup> CCPR/C/KOR/CO/4, 第 50-51 段。

## 附件

## 委员会委员克里斯托夫·海恩斯、大卫·摩尔、瓦西尔卡·桑钦、尤瓦尔·沙尼、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉和根提安·齐伯利的联合意见(不同意见)

1. 我们不同意本案的结果，即提交人根据《公约》第十九条第二款、第二十二條或第二十五条享有的权利没有受到侵犯。
2. 众所周知，解散一个政党和取消其党员的议员席位是极端措施，只能作为最后手段使用。我们认为，本案中提交的事实和证据未达到这一高门槛要求。
3. 正如普遍的看法所承认的那样(第 7.4 段)<sup>1</sup>，委员会以前曾就第二十二條下对一般结社权(也就是说，除政党之外也涉及其他社团)的保护指出，仅仅存在限制结社自由权的合理和客观理由是不够的。缔约国必须进一步证明，禁止一个社团是为避免对国家安全或民主秩序的真实而不仅仅是假设的危险所必须的，而且干预性较小的措施不足以实现同样的目的<sup>2</sup>。

### 因此证明所采取的步骤是必要之举的责任属于缔约国

4. 政治表达享有特殊保护，这就是说，对于解散政党要有特别严格的门槛要求。<sup>3</sup>
5. 具体到本案的情况，对取缔统合进步党至关重要，其少数成员(约 10 万名党员中的 130 名，他们即使不全是，也多数是该党京畿道委员会的成员)参加了 2013 年 5 月的会议。以 5 月会议期间发表和被报道的意见为依据，在 130 名与会者中，共有 7 人(非来文提交人)受到拘留，被控犯有刑事罪并受到惩罚。
6. 那些因参与 5 月会议而被起诉的人被判犯有煽动和密谋罪，但对密谋罪的定罪(至少对其中某些人)在上诉中被推翻，似乎表明威胁没有最初想象的那么迫在眉睫。
7. 这就提出了一个问题：这七名个人的行为在多大程度上可以归于整个党？据提交人称，这七人以个人身份发言，违反了该党倡导权力和和平过渡的官方政策。这次会议不是该党组织的，会议开始前和进行中也并没有得到党的批准。在被告受审期间，该党确实向他们提供了一些支持，但似乎至少有一部分支持是为他们的

<sup>1</sup> 除非另有说明，否则括号中的段落号均指委员会的《意见》。

<sup>2</sup> Lee 诉大韩民国(CCPR/C/84/D/1119/2002)，第 7.2 段。另见 Belyatsky 等人诉白俄罗斯(CCPR/C/90/D/1296/2004)，第 7.3 段。

<sup>3</sup> 第 25 号一般性意见(1996 年)，第 25-26 段。欧洲人权法院认为，关于保护结社自由的《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第 11 条，除其他外，确定是否有必要解散政党的标准要求：缔约国确定有可信证据表明，民主面临的风险已经足够和相当紧迫，可归于该政党的行为和言论形成了一个整体，清楚地描绘出该党所构想和倡导的与民主社会概念不相容的社会模式。见欧洲人权法院，Herri Batasuna 和 Batasuna 诉西班牙，第 25803/04 号和第 25817/04 号申请，判决，2009 年 6 月 30 日，第 83 段。

法律辩护筹款。该党本身对国家安全构成具体和迫在眉睫威胁的证据充其量而言也是不具决定性的。

8. 缔约国关于解散该党是《公约》第十九条第三款和第二十二条第二款意义上的“必要”之举的论点主要依赖宪法裁判所的裁定，即除了解散该党之外别无选择，因为刑事处罚只能施加于自然人，不能消除该党用其他同样具有恶意的成员取代这些个人的危险(第 4.6 和 7.7 段)。该党以其他负责煽动暴力的成员取代被告的前景似乎是一种假设，而不是基于证据的具体风险。

9. 众所周知，事件发生时，缔约国和朝鲜民主主义人民共和国之间关系紧张，该党同情朝鲜民主主义人民共和国。这个事实应该得到应有的重视。然而，关于这一威胁的具体和迫在眉睫的性质以及该党在多大程度上准备向朝鲜民主主义人民共和国提供实际支持一事，几乎没有提出什么证据。

10. 总之，从案卷信息来看，对于 5 月会议的七名与会者的行为是否超出孤立范围以及是否可归于全党一事，始终是不确定的。这七个人的行为已通过对所涉个人的刑事起诉得到处理(委员会在另一个并行案件中认定这不构成违反《公约》的行为)<sup>4</sup>。鉴于解散一个政党并取消其一些党员的议会席位的决定是非常极端的，我们不认为缔约国履行了它负有的责任，即证明这种额外措施是必要和相称的，而干扰性较小的额外措施是不够的。

11. 正如委员会在 2015 年指出的那样，鉴于解散一个政党会产生特别深远的后果，缔约国应确保在使用该措施时保持最大限度的克制，仅作为最后手段使用，并确保该措施体现相称性原则<sup>5</sup>。我们继续支持这一评估的有效性。

12. 如上所述(普遍看法也承认)，委员会要求解散社团的国家证明禁止社团是必要的。因此，表明这一措施必要性的责任落在缔约国身上。在这一背景下，必须指出(例见第 17.6 和 7.8 段)，委员会不能得出结论认为这一限制对于保护国家安全非必要之举。双重否定似乎免除了缔约国证明必要性的义务，并将标准定得太低，特别是在涉及取缔一个政党这样影响深远的措施时。除非委员会确信有证据表明缔约国履行了证明解散一个政党的必要性的责任，否则委员会必须得出结论，提交人根据《公约》享有的适用权利受到了侵犯。

---

<sup>4</sup> Lee 等人诉大韩民国(CCPR/C/130/D/2809/2016)。

<sup>5</sup> CCPR/C/KOR/CO/4, 第 51 段。