



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

유럽인권재판소

유럽인권협약 제11조에 대한 해설서

집회와 결사의 자유

2021년 4월 30일 개정

이 문서의 전부 또는 일부를 인쇄물 또는 전자 출판물의 형태로 번역 또는 복제하고자 하는 출판사나 단체는 publishing@echr.coe.int 에 연락해 승인 절차에 관한 정보를 문의하시기 바랍니다.

현재 판례 해설서가 어느 언어로 번역되고 있는지 살펴보고자 하는 경우 홈페이지에서 '진행 중인 번역(Pending translations)'을 확인하시기 바랍니다.

이 해설서는 전문위원(Jurisconsult)의 승인하에 작성되었으며 유럽인권재판소에 대해 구속력을 지니지 않습니다. 이 해설서는 편집을 위해 수정될 수 있습니다.

이 해설서는 원래 영어로 작성되었습니다. 이 해설서는 정기적으로 개정되며 가장 최근에는 2021년 4월 30일에 개정되었습니다.

판례 해설서는 www.echr.coe.int에서 [Case-law] - [Case-law analysis] - [Case-law guides]로 들어가시면 다운로드하실 수 있습니다. 해설서 개정 관련 정보는 유럽인권재판소의 트위터 계정 https://twitter.com/ECHR_CEDH에서 확인할 수 있습니다.

이 번역물은 유럽평의회·유럽인권재판소의 동의를 받아 발간되었으며 이 번역물에 대한 전적인 책임은 번역본 발행처(한국 헌법재판소)에 있습니다.

목차

일러두기.....	6
I. 집회의 자유	7
A. 평화적인 집회의 자유의 중요성과 표현의 자유와의 관련성.....	7
B. 제9조, 제10조 또는 제11조에 근거한 청구의 분류.....	8
1. 종교 모임: 제9조 및 제11조.....	8
2. 표현형식으로서의 집회와 집회에서의 의견표현: 제10조 및 제11조.....	8
C. 집회의 자유에 대한 권리의 범위	9
1. 집회의 형식과 유형.....	11
2. 집회장소의 자유.....	11
3. 평화적인 집회	12
D. 적극적 의무.....	14
1. 평화적인 집회 수행을 보장할 의무.....	14
2. 반대시위	15
E. 집회의 자유에 대한 제한.....	16
1. 집회의 자유 행사에 대한 제한.....	16
2. 제한의 정당성	17
a. 법이 정하는.....	17
b. 정당한 목적.....	18
c. 민주사회에 필요한	19
i. 집회에서 표명한 견해의 내용에 근거한 제한에서의 좁은 판단재량	19
ii. 집회의 일반적 금지에서의 좁은 판단재량.....	20
ii. 일상생활과 교통방해에 대한 제재에서의 폭넓은 판단재량	21
iv. 위축효과.....	21
v. 제재 – 성격과 심각성	22
vi. 해산 및 무력 사용.....	22
F. 사전신고 및 허가 절차.....	23
1. 신고 및 허가 절차의 목적	24
2. 불법 집회	24
3. 우발적 집회.....	26
D. 유책행위.....	26

II. 결사의 자유	28
A. 민주사회에서 결사의 자유의 중요성	28
B. 협약 제9조와 제10조와의 관계	28
C. 결사의 자유의 범위와 내용	29
1. 단체의 개념	29
2. 공법인, 전문직단체 및 의무가입제도	30
3. 단체의 결성 및 법적 승인	31
4. 단체의 자율성, 내부 운영 및 회원자격	32
5. 소극적 결사의 자유	32
D. 결사의 자유에 대한 제한	33
1. 법이 정하는	33
2. 정당한 목적	34
3. 민주사회에서 필요한	34
a. 재판소의 심사 범위	35
b. 제한의 심각성 및 비례성 요건	35
E. 단체의 구체적 유형	37
1. 정당	37
a. 등록 거부 및 해산	38
b. 재정과 감사	41
2. 소수집단의 단체	42
3. 종교단체	44
F. 적극적 의무	46
III. 노동조합 결성 및 가입의 자유	48
A. 노동조합권의 범위	48
B. 필수 요소와 재판소의 접근법	49
C. 등록 거부	49
D. 제재 및 불이익	50
E. 노동조합에 가입하지 않을 권리	50
F. 내부 운영 및 조합원 선택에 대한 노동조합의 권리	51
G. 단체교섭권	52
H. 파업권	53
I. 적극적 의무와 판단재량	54

IV. 군대, 경찰, 행정부 구성원에 대한 제한	56
A. 행정부.....	56
B. 경찰	57
C. 군대	58
인용 판례 목록	59

일러두기

이 해설서는 유럽인권재판소(이하 "재판소", "유럽재판소" 또는 "스트라스부르 재판소")가 선고한 주요 판결과 결정에 관한 정보를 법실무에 종사하는 사람들에게 제공하기 위해 재판소가 발간하고 있는 유럽인권협약해설서 시리즈 중 하나입니다. 그 시리즈 중 이 해설서는 유럽인권협약(이하 "협약" 또는 "유럽협약") 제8조에 관한 판례법을 분석하고 요약한 것입니다. 독자들은 이 해설서를 통해 해당 분야의 주요 원칙들과 관련 판례들을 확인할 수 있을 것입니다.

인용된 판례는 리딩케이스거나 중요한 의미가 있는 것, 그리고 최근의 판결과 결정들 중에서 선별한 것입니다.*

재판소는 판결과 결정을 통해 제소된 개별사건에 대해 판단할 뿐만 아니라, 보다 일반적으로 협약상의 원칙을 명확히 밝히고 보장하며 발전시킴으로써, 각 국이 협약 당사국으로서의 이행사항을 준수하도록 합니다(*Ireland v. the United Kingdom*, § 154, 1978년 1월 18일, Series A no. 25, 더 최근의 사건으로는, *Jerónovičs v. Latvia* [GC], no. 44898/10, § 109, ECHR 2016).

유럽인권협약 체제를 설립한 목적은 이처럼 공동의 이익에 관련된 공공정책의 문제들을 판단함으로써, 협약당사국들 전체의 인권보호 수준을 높이고 인권법제를 확충하는 것입니다(*Konstantin Markin v. Russia* [GC], § 89, no. 30078/06, ECHR 2012). 실제로, 재판소는 유럽인권협약이 "유럽의 공공질서에 대한 헌법적 협약"의 역할을 하고 있음을 강조해 왔습니다(*Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland* [GC], no. 45036/98, § 156, ECHR 2005VI).

이 해설서는 협약의 해당 조항과 그에 관한 추가 의정서 조항들에 대해 주제어들을 표시해 두고 있습니다. 각 사건에서 다루진 법적 쟁점은 유럽인권협약과 그 의정서 본문에서 (대부분의 경우) 그대로 추출한 색인으로부터 선별한 주제어목록(*List of keywords*)에 요약되어 있습니다.

유럽인권재판소 판례가 수록된 HUDOC 데이터베이스(*HUDOC database*)는 주제어를 통한 검색을 지원합니다. 이러한 주제어검색을 이용하면 유사한 법적 쟁점을 포함하고 있는 판례들을 찾을 수 있습니다(해당 사건에서의 논증과 결론이 주제어를 통해 요약되어 있음). 개별 사건의 주제어는 HUDOC에서 사건세부정보(*Case Details*) 태그를 클릭하여 확인할 수 있습니다. HUDOC 데이터베이스 및 주제어에 대한 자세한 내용은 HUDOC 사용자 설명서(*HUDOC user manual*)에서 확인할 수 있습니다.

* 인용된 판례는 재판소와 유럽인권위원회(European Commission of Human Rights)의 공식 언어(영어 및 프랑스어) 중 하나 또는 두 언어 모두로 작성되었을 수 있습니다. 특별한 표시가 없는 한, 모든 인용문은 소재판부(*Chamber*)가 선고한 본안판결(*judgment on the merits*)에 대한 것입니다. 약칭 "(dec.)"은 재판소의 결정(*decision*)에서 인용하는 것을 의미하고, "[GC]"는 해당 사건이 대재판부(*Grand Chamber*)에서 심리된 것임을 나타냅니다. 재판부의 판단이 있었지만 이 개정판 발간 당시 최종적인 것이 아닌 때에는 별표(*)로 표시되어 있습니다.

I. 집회의 자유

협약 제11조

"1. 모든 사람은 자신의 이익을 보호하기 위해 노동조합을 결성하고 가입할 권리를 포함하여, 평화적인 집회 및 다른 사람과의 결사의 자유에 대한 권리를 가진다.

2. 이러한 권리의 행사에 대해서는 국가 안보 또는 공공의 안전을 위해, 무질서나 범죄의 방지를 위해, 보건이나 도덕의 보호를 위해 또는 타인의 권리와 자유의 보호를 위해 민주사회에서 필요하고 법이 정하는 경우를 제외하고는 어떠한 제한도 가할 수 없다. 이 조항에도 불구하고 국가의 군대, 경찰 또는 행정부 구성원이 이러한 권리를 행사하는 것에 대해서는 합법적인 제한을 부과할 수 있다."

HUDOC 키워드

평화적인 집회의 자유(11-1) – 결사의 자유(11-1) – 노동조합 결성 및 가입(11-1) – 노동조합 미가입(11-1) – 구성원의 이익(11-1)

제한(11-2) – 법이 정하는(11-2): 접근가능성(11-2), 예측가능성(11-2), 남용에 대한 보호조치(11-2) – 민주사회에 필요한(11-2): 국가안보(11-2), 공공의 안전(11-2), 무질서 방지(11-2), 범죄 방지(11-2), 보건 보호(11-2), 도덕 보호(11-2), 타인의 권리와 자유의 보호(11-2) – 군대 구성원(11-2) – 경찰 구성원(11-2) – 행정부의 구성원(11-2)

A. 평화적인 집회의 자유의 중요성과 표현의 자유와의 관련성

1. 평화적인 집회의 자유에 대한 권리는 민주사회의 기본적인 권리이며, 표현의 자유에 대한 권리와 마찬가지로 민주사회의 토대 중 하나이다. 따라서 이 권리는 제한적으로 해석되어서는 안 된다(*Djavit An v. Turkey*, 2003, § 56; *Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 91).
2. 재판소는 이 권리가 갖는 기본적 권리로서의 성질을 고려하여, 청구인이 "의미있는 불이익(significant disadvantage)"을 입지 않았다는 반론을 잘 받아주지 않으며, 협약 제35조제3항제(b)호를 들어 제11조에 의한 청구를 각하하는 것을 꺼린다(*Berladir and Others v. Russia*, 2012, § 34; *Öğrü v. Turkey*, 2017, § 18).
3. 의견을 표현할 자유와 의견의 보호는 제11조에 명시된 집회 및 결사의 자유의 목적 중 하나이다(*Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey* [GC], 1999, § 37).
4. 제11조가 고유한 역할을 담당하고 특정한 적용영역을 갖고 있지만, 집회의 자유 행사가 개인적인 의견 표현(*Ezelin v. France*, 1991, § 37)뿐만 아니라 공공 토론과 공개적인 항의 표현의 장을 마련하고자 하는 경우(*Éva Molnár v. Hungary*, 2008, § 42), 제11조는 제10조에 비추어 검토되어야 한다.

5. 국가기관이 시위 참가자나 단체 구성원의 의견이나 진술에 대응하여 평화적인 집회의 자유를 행사할 권리를 제한하는 경우, 제10조와 제11조는 특히 서로 관련된다(*Primov and Others v. Russia*, 2014, § 92; *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, 2001, § 85).

B. 제9조, 제10조 또는 제11조에 근거한 청구의 분류

1. 종교 모임: 제9조 및 제11조

6. 모임의 주된 목적이 주로 종교적 목적인 경우, 제9조와 제11조가 모두 적용될 수 있다. 마을 공원에서 진행하려던 예배를 금지한 조치의 경우, 문제의 집회가 공공장소에서 열렸고 집회를 규율하기 위해 제정된 규정이 적용된다는 점을 근거로 제9조에 비추어 해석한 제11조에 따라 검토되었다(*Barankevich v. Russia*, 2007, § 15). 한편, 민간 건물이나 임대 건물에서 열린 종교 모임을 중단한 조치에 대한 청구는 제9조의 관점에서만 검토되었다(*Kuznetsov and Others v. Russia*, 2007, § 53; *Krupko and Others v. Russia*, 2014, § 42; *Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses and Others v. Georgia*, 2007, §§ 143-144). 또한, 시 정부나 법원이 청구인 종교단체가 제출한 예배장소 건립 계획을 허가하지 않은 사건에서, 재판소는 제11조에 비추어 해석한 제9조에 따라 검토하기로 결정했다(*The Religious Denomination of Jehovah's Witnesses in Bulgaria v. Bulgaria*, 2020, § 80).
7. 청구인이 단순히 종교의식을 공개적으로 실현한 것에 불과한 종교행사 참여를 이유로 테러방지법 조항에 따라 청구인에게 유죄판결이 내려진 사건에서, 재판소는 문제의 상황의 경우 청구인이 근거 조항으로 제시한 제7조, 제9조, 제11조를 포함한 여러 협약 조항에 따라 심리할 수 있다고 판단했다. 그러나 재판소는 이 사건에서 제기된 주된 쟁점은 제9조로만 심리하는 것이 적절하다고 보았다(*Güler and Uğur v. Turkey*, 2014, §§ 12 및 26).

2. 표현형식으로서의 집회와 집회에서의 의견표현: 제10조 및 제11조

8. 특정 청구가 제10조 또는 제11조에 따라 검토되어야 하는지, 아니면 두 조항 모두에 따라 검토되어야 하는지는 사건의 구체적인 상황과 청구인의 청구 취지에 따라 달라진다(*Women On Waves and Others v. Portugal*, 2009, § 28). 해당 행사가 "집회"에 해당하지 않았거나 "평화"적이지 않았음을 이유로 제11조가 적용되지 않은 청구는 제11조에 비추어 해석한 제10조에 따라 검토되었다(재판소가 두 문제를 명확히 결정하지 않은 채 유보적인 입장을 취했던 *Steel and Others v. the United Kingdom*, 1998, §§ 92 및 113 참조). 허가를 받지 않고 공공기관 청사에 무단으로 진입하는 형태의 항의는 제11조에 비추어 해석한 제10조의 보호를 받는 표현 형식에 해당할 수 있다(*Taranenko v. Russia*, 2014, § 69).

9. 재판소는 집회에 참여하는 사람들이 자신의 의견을 표명하는 것뿐만 아니라 다른 사람들과 함께 하는 것을 중요시했다(*Primov and Others v. Russia*, 2014, § 91). 따라서 1인 시위는 제10조에 따라 검토하되, 필요한 경우 제11조에서 확립된 일반 원칙을 고려한다(노비코바와 기타 대 러시아, 2016년, § 91). "평화적 집회"의 자유에 대한 권리 행사에 해당하지 않는 행위는 허가없이 공공기관 청사에 무단 진입하는 시위행위의 형태와 마찬가지로 제10조에 의해 보호되는 표현 형식에 해당할 수 있다(*Taranenko v. Russia*, 2014, § 69). 소셜 네트워크를 통해 사람을 불러모으고 집회에 참여하는 것은 제11조에 적절하게 비추어 해석한 제10조의 적용범위에 해당한다(*Elvira Dmitriyeva v. Russia*, 2019, § 66).
10. 집회 중의 비폭력 행위는 제11조에 따라 보호된다. 고의로 통행과 일상 생활을 방해하는 도로차단과 그 밖의 물리적 행위는 제11조의 적용범위에 포함되는 것으로 간주되었으나(*Barraco v. France*, 2009, § 39; *Lucas v. the United Kingdom* (dec.), 2003), 재판소는 이러한 행위가 협약 제11조의 보호를 받는 평화적인 집회의 자유의 핵심을 구성하지는 않는다고 언급했다(*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 97). 시위 도중 벽에 현수막을 설치한 행위는 제11조에 대해서만 심사하였고(*Akarsubaşı and Alçiçek v. Turkey*, 2018, §§ 31-33; 이와 비슷한 행위와 창밖으로 정치 전단을 배포한 행위가 결합된 사건을 제10조에 따라 검토했던 *Olga Kudrina v. Russia*,* 2021, § 49 비교), 금지 법령을 무시하고 법원 청사 근처에서 언론에 공개 성명을 발표한 행위 또한 제10조에 대해서만 심사했다(*Öğrü v. Turkey*, 2017, § 13). 마찬가지로 기자회견, 행진, 농성을 포함한 일련의 시위 행위도 제11조에 따라 심사되었다(*Hakim Aydin v. Turkey*, 2020, § 50). 시위 중 구호를 외치고 현수막을 내건 행위를 이유로 처벌한 조치는 제11조에 따라 평화적인 집회의 자유에 대한 권리를 제한한 것으로 보았다(*Kemal Çetin v. Turkey*, 2020, § 26).
11. 반면, 특정한 성격의 활동을 방해하는 행위는 제10조에 의해 또는 제10조와 제11조 모두에 의해 검토될 수 있다. 따라서 수렵이나 고속도로 건설을 물리적으로 방해하기 위한 항의 시위는 제10조에서 의미하는 의견 표현에 해당한다(*Steel and Others v. the United Kingdom*, 1998, § 92). 포경을 방해하는 활동을 벌인 그린피스 운동가들이 제기한 사건에서, 재판소는 청구인들이 제10조나 제11조를 청구의 근거로 삼을 수 있다는 가정에 따라 심리를 진행했으나, 이 사건의 상황에서 청구의 근거를 두 조항 중 어느 한 조항이나 두 조항 모두로만 한정할 필요는 없다고 판단했다(*Drieman and Others v. Norway* (dec.), 2000).

C. 집회의 자유에 대한 권리의 범위

12. 집회의 자유에 대한 권리의 중요성을 고려할 때, 이 권리를 제한적으로 해석해서는 안 된다(*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 91; *Taranenko v. Russia*, 2014, § 65). 제한적으로 해석할 위험을 방지하기 위해, 재판소는 집회의 개념을 공식화하거나 집회를 정의하는 기준을 망라적으로 열거하는 것을 피했다(*Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, § 98).

13. "집회"의 개념은 독자적인 개념으로, 특히 국내법상 규제 대상이 되지 않는 회합을 포함하며, 신고나 허가가 필요한지 아니면 그런 절차가 면제되는지 여부와 관련이 없다. 따라서 재판소는 한 단체가 정치적 의견을 나타내기 위해 조율되고 의도적인 방식으로 행동하는 평화적인 "도보" 회합에 대해 제11조를 적용할 수 있다고 보았다. 청구인은 그 회합을 국내법에 따라 신고의무가 적용되는 "행진" 또는 "집합"으로 생각하지 않았다(*Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, § 106). 마찬가지로, 재판소는 협약에 따른 "집회"의 독자적인 개념과 관련하여 청구인이 "플래시몹(flash mob)"이라고 표현한 모임이 국내법에 명시된 "공개적 행사"나 "정지상태의 시위"의 개념에 포함되는지 여부와 관계없이 집회로 볼 수 있다고 판단했다(*Obote v. Russia*, 2019, § 35).
14. 특히 집회는 참가자들의 공통된 목적에 의해 정의되며, 공공건물에 들어가려고 줄 서 있는 사람들처럼 각자의 목적을 추구하는 개인이 모여 무작위로 구성된 군중과 구별된다. 따라서 정치적 성격을 띤 형사사건의 법원 심리에 출석할 목적으로 법원 밖에 모인 운동가들로 구성된 집단은 법원 심리 참석을 통해 공적으로 중요한 문제에 개인적으로 관여하고 있음을 표명하고자 하는 것이므로 "집회" 개념에 포함된다. 재판소는 이러한 비의도적 회합을 행인이 시위대와 뒤섞여 다른 사람으로부터 시위에 참여한 것으로 오인되는 상황과 구분했다(*Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, § 110).
15. 시설을 장기간 평화적으로 점유하는 행위는 국내법을 위반한 것이 명백하더라도 "평화적인 집회"로 간주할 수 있다(*Cisse v. France*, 2002, §§ 39-40; *Tuskia and Others v. Georgia*, 2018, § 73; *Annenkov and Others v. Russia*, 2017, § 123).
16. 집회의 존재 여부에 대해서는 의심의 여지가 없더라도, 청구인이 재판소에서 해당 집회에 참여한 사실을 부인할 경우, 제11조에 의한 청구의 심리적격성에 의문이 제기될 수 있다. 청구인이 평화적인 집회의 자유를 행사한 것과 이에 대한 조치 사이에는 분명하게 인정할 수 있는 관련성이 있어야 한다(*Navalnyy and Yashin v. Russia*, 2014, § 52). 재판소는 이러한 관련성을 확인할 때 청구인이 원래 가졌던 의도, 집회에 실제 관여한 정도, 국내 절차 및 재판소에서 주장한 내용을 고려한다(*Agit Demir v. Turkey*, 2018, § 68; *Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, §§ 109-111; *Zulkuf Murat Kahraman v. Turkey*, 2019, § 45, *Obote v. Russia*, 2019, § 35). 청구인이 집회 참가자로 오인되었다는 주장을 일관되게 제시할 경우, 청구인이 집회에 참가했다는 이유로 제재를 받았다는 사실 자체는 제11조에 근거한 청구를 제기하기에 충분하지 않다(*Kasparov and Others v. Russia*, 2013, § 72). 협약 제11조는 단순한 시위 참관자에도 적용할 수 있는 것으로 판단될 수 있으나(예를 들어, *Galstyan v. Armenia*, 2007, § 100 참조), 이 경우 행사를 참관할 목적으로 단순히 집회 현장에 있었다는 것도 평화적인 집회에 대한 권리의 행사로 간주될 수 있다는 점에 대해 설득력 있는 주장을 제시해야 할 것이다(*Shmorgunov and Others v. Ukraine*, 2021, § 487).
17. 현재까지 집회의 자유에 대한 소극적 권리에 관한 판례는 없지만, 재판소의 판례에서 집회 참가를 강요받지 않을 권리를 추론할 수 있다(*Sørensen and Rasmussen v. Denmark* [GC], 2006, § 54; *Novikova and Others v. Russia*, 2016, § 91).

1. 집회의 형식과 유형

18. 이 권리는 정지상태인지 행진 형식인지와 관계없이 사적인 모임과 공개적인 장소에서의 모임을 모두 포함한다. 또한, 이 권리는 개별 참여자와 회합을 조직한 사람 모두 행사할 수 있다(*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 91; *Djavit An v. Turkey*, 2003, § 56).
19. 제11조의 주된 목적은 평화적인 정치 시위에 대한 권리와 민주적 과정에 참여할 권리를 보호하는 것이지만, 의견의 표현을 정치적 성격의 의견 표현으로 한정하여 제10조를 해석하는 것이 지나치게 협소한 해석인 것과 마찬가지로, 그러한 유형의 집회에만 한정하여 제11조를 해석하는 것은 너무나 협소한 해석이어서 받아들일 수 없다(*Friend, the Countryside Alliance and others v. the United Kingdom* (dec.), 2009, § 50). 따라서 제11조는 본질적으로 사회적 성격을 갖는 집회(경찰이 민간 카페에서 열린 집회를 제한했던 사건인 *Emin Huseynov v. Azerbaijan*, 2015, § 91 및 청구인이 양자 공동 회의에 참여하기 위해 "분단선(green line)"을 넘어 남키프로스 영토로 진입하는 것을 국가기관이 허가하지 않았던 사건인 *Djavit An v. Turkey*, 2003, § 60 참조), 문화적 회합(*The Gypsy Council and Others v. the United Kingdom* (dec.), 2002), 종교적이고 영적인 모임(*Barankevich v. Russia*, 2007, § 15) 등에 적용되는 것으로 판단되었다. 공식적인 회의, 특히 의회의 회기 또한 제11조의 적용 범위에 포함된다(*Forcadell i lluis v. Spain* (dec.), 2019, § 24).

2. 집회장소의 자유

20. 집회의 자유에 대한 권리는 제11조제2항에 정해진 한도 내에서 집회의 시간, 장소 및 행동방식을 선택할 권리를 포함한다(*Sáska v. Hungary*, 2012, § 21). 따라서 집회 장소가 참가자에게 중요한 경우, 집회 장소를 변경하라는 명령은 협약 제11조에 따른 집회의 자유에 대한 제한이 될 수 있다(*The United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov v. Bulgaria*, 2005, § 103; *Lashmankin and Others v. Russia*, 2017, § 405).
21. 하지만, 제10조는, 또한 제11조와의 관계에서도, 집회의 자유에 대한 권리 행사를 위한 토론장의 자유를 부여하지 않는다. 특히, 이 조항에 따라 사유재산에 들어가 권리가 자동으로 부여되는 것은 아니며, 모든 공공시설들, 예컨대 관공서나 대학 시설에 들어갈 권리 또한 당연히 부여되는 것은 아니다(*Appleby and Others v. the United Kingdom*, 2003, § 47; *Taranenko v. Russia*, 2014, § 78; *Tuskia and Others v. Georgia*, 2018, § 72). 또한 제11조는 공원 등 개인이 선택한 장소에 천막농성장을 설치할 권리를 보장하지도 않는다. 다만, 특정한 상황에서 이러한 임시 설비는 협약 제10조제2항의 요건을 준수하는 경우에만 제한할 수 있는 일종의 정치적 표현에 해당할 수 있다(*Frumkin v. Russia*, 2016, § 107).
22. 특정 장소에서 공개적인 행사를 개최하는 것을 금지한 조치가 안전상의 이유를 근거로 하거나(*Rai and Evans v. the United Kingdom* (dec.), 2009), 법원 청사 인근에서 개최된 공개적 행사의 경우 특정 사건의 사법절차가 외부의 영향을 받지 않도록 보호하고

이를 통해 제3자, 즉 소송당사자의 권리를 보호하는 것을 그 목적으로 한다면 제11조와 양립할 수 없는 것은 아니다. 다만, 후자의 금지 조치는 이러한 이익의 달성이라는 목적에 맞춰 엄밀히 고안되어야 한다(*Lashmankin and Others v. Russia*, 2017, § 440; *Öğrü v. Turkey*, 2017, § 26).

3. 평화적인 집회

23. 협약 제11조는 "평화적인 집회"에 대한 권리만을 보호하며, 주최자와 참가자가 폭력적 의도를 가지고 개최한 시위는 평화적인 집회의 개념에 포함되지 않는다. 따라서 제11조의 보장은 주최자와 참가자가 폭력적 의도를 가지고 있거나 폭력을 선동하거나 민주사회의 기본적인 가치를 거부하는 경우를 제외한 모든 집회에 적용된다(*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 92).
24. 기초되는 사실과 청구의 성격을 바탕으로, 집회가 "평화적"이었는지에 관한 문제는 제11조의 적용가능성에 관한 문제로 심리하거나(*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, §§ 97-99), 아니면 제한의 유무에 관한 문제로 심리하거나(*Primov and Others v. Russia*, 2014, §§ 93-103), 혹은 두 문제 모두 심리할 수 있다(*Gülcü v. Turkey*, 2016, §§ 92-93 및 97; *Yaroslav Belousov v. Russia*, 2016, §§ 168-172). 앞서 언급한 모든 사건들에서 적용가능성은 본안의 심사단계에서 검토가 이루어졌으나, *Primov and Others v. Russia* 사건에서는 심리적격성 심사단계에서 검토되었다(2014, §§ 99 및 156). 이 경우 집회가 평화적이었는지에 관한 문제는 청구인의 행위에 대한 판단과는 구별된다. 이것은 문제된 조치가 "민주사회에서 필요한" 것이었는지 판단하기 위하여 이루어지는 비례성 심사의 일부로서 평가된다.
25. 집회 주최자가 폭력적 의도를 가지고 집회를 개최했다는 주장에 대한 입증책임은 국가기관이 진다(*Christian Democratic People's Party v. Moldova (no. 2)*, 2010, § 23).
26. 집회가 주최자의 통제를 벗어나는 방식으로 전개되면서 무질서를 초래할 실질적인 위험이 있더라도, 이러한 집회가 제11조제1항의 적용 범위에서 제외되는 것은 아니며, 이러한 집회에 대한 제한은 제11조제2항의 조건을 준수해야 한다(*Schwabe and M.G. v. Germany*, 2011, § 103).
27. 시위의 일환으로 교통 중심지를 막는 행위는 그 자체로는 평화적인 것으로 보는 행위이다. 현대 사회에서 집회의 자유를 행사하는 과정에서 드물게 발생하는 일은 아니지만, 타인이 수행하는 활동에 심각한 지장을 초래할 목적으로 교통과 일상 생활을 고의로 방해하는 물리적 행위는 협약 제11조의 보호를 받는 자유의 핵심을 구성하지 않는다. 이러한 상황은 제11조제2항에 따른 "필요성" 심사에 영향을 미친다(*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 97 및 이 사건에서 언급된 추가 참고 판례와 예시 참조). 마찬가지로 공공건물의 점거는 그 불법성과 이로 인해 발생할 수 있는 혼란에도 불구하고 일반적으로 평화적인 행위로 본다(*Cisse v. France*, 2002, §§ 39-40; *Tuskia and Others v. Georgia*, 2018, § 73; *Annenkov and Others v. Russia*, 2017, § 126).

28. 집회에서 개별적으로 발생한 폭력행위로 취지가 퇴색된 경우라 하더라도, 이러한 집회가 자동으로 비평화적인 집회로 간주되어 제11조의 보호를 상실하는 것은 아니다. 문제된 개인이 자신의 의도나 행동에 있어서 평화적인 방식을 유지하는 경우, 시위 과정에서 타인이 산발적으로 폭력을 행사하거나 그 밖의 처벌받을 수 있는 행동을 저질렀다 하더라도 평화적인 집회의 자유에 대한 권리의 향유가 중단되는 것은 아니다(*Ezelin v. France*, 1991, § 53; *Frumkin v. Russia*, 2016, § 99; *Laguna Guzman v. Spain*, 2020, § 35). 집회를 조직한 단체의 회원이 아닌 자가 폭력을 행사할 의도로 시위에 참가할 가능성은 집회의 자유에 대한 권리를 박탈할 정도로 크지 않을 것이다(*Primov and Others v. Russia*, 2014, § 155).
29. 재판소는 시위 참가자가 폭력을 행사했던 여러 사건에서 문제의 시위가 제11조의 적용 범위에 포함되지만, 무질서나 범죄 방지와 타인의 권리와 자유의 보호라는 정당한 목적에 따라 제11조에서 보장하는 권리의 제한이 정당화될 수 있다고 판결했다(*Osmani and Others v. "the former Yugoslav Republic of Macedonia"* (dec.), 2001; *Protopapa v. Turkey*, 2019, §§ 104-112 및 *Gülcü v. Turkey*, 2016, §§ 93-97에 요약된 여러 사건 참조).
30. 청구인이 제11조의 보호를 주장할 수 있는지 여부를 결정함에 있어, 재판소는 (i) 주최자가 평화적인 집회를 의도했는지 여부와 주최자가 폭력적 의도를 가지고 있었는지 여부, (ii) 집회 참가 시 청구인이 폭력적 의도를 드러냈는지 여부, (iii) 청구인이 누구에게든 신체적 피해를 입혔는지 여부를 고려한다(*Gülcü v. Turkey*, 2016, § 97; 및 *Shmorgunov and Others v. Ukraine*, 2021, § 491). 애초 평화적으로 진행되던 집회가 폭력 시위로 확대되면서 시위대와 경찰 양측이 폭력행위에 연루된 경우, 누가 폭력행위를 먼저 시작했는지 검토해야 하는 경우도 있다(*Primov and Others v. Russia*, 2014, § 157). 애초 평화적으로 진행되던 집회에서 충돌이 발생하는 데 일조한 고의적인 행위로 유죄판결을 받은 청구인(청구인은 경찰 저지선을 돌파하고자 했던 한 무리의 사람들을 이끌고 있었음)이 제기한 사건에서, 재판소는 이러한 기준에 근거하여 청구인의 청구는 협약 조항의 물질 관할(*ratione materiae*) 요건에 부합하지 않는다는 이유로 청구를 각하했는데, 집회 현장에서 평화적인 집회가 폭력 사태로 악화되는 데 원인을 제공했던 여러 요인들 중에서 이 사건이 특히 중요한 요인이었던 점을 주목했다(*Razvozzhayev v. Russia and Ukraine and Udaltsov v. Russia*, 2019, §§ 282-285).
31. 재판소가 전술한 기준에 근거하여 청구인이 제11조의 보호를 받는다고 인정하는 경우, 재판소는 형벌의 비례성에 초점을 맞춰 그 제한을 분석한다. 재판소는 개인이 폭력행위에 연루되는 경우, 국가기관은 집회의 자유를 제한할 필요성을 검토할 때 더 폭넓은 판단재량을 행사하며, 비난받을 만한 행위에 대해 제재를 부과하는 조치는 협약 제11조의 보장과 양립할 수 있는 것으로 볼 수 있다고 인정한다(*Gülcü v. Turkey*, 2016, § 116). 다만, 무기를 소지하지 않은 채 경찰과 대치하거나, 경찰에 큰 부상을 입히지 않고 돌이나 다른 물건을 던진 행동에 대해 장기의 징역형을 선고한 많은 사건에서 재판소는 그 형벌이 비례적이지 않다고 보았다(*Gülcü v. Turkey*, 2016, § 115; *Yaroslav Belousov v. Russia*, 2016, § 180; 및 *Barabanov v. Russia*, 2018, §§ 74-75).

D. 적극적 의무

32. 평화적인 집회의 자유에 대한 권리는 회원국의 소극적 의무와 적극적 의무로 구성된다 (*Öllinger v. Austria*, 2006, § 35).
33. 국가는 평화적인 집회에 대한 권리를 불합리한 방식으로 간접적으로 제한하지 않도록 자제해야 할 뿐 아니라 이러한 권리를 보호해야 한다. 제11조의 본질적인 목적은 개인이 협약의 보호를 받는 권리를 행사할 때 공권력의 자의적인 제한을 받지 않도록 보호하는 것이지만, 이러한 보호 외에도 평화적인 집회에 대한 권리의 실효적인 향유를 보장해야 할 적극적 의무가 발생할 수 있다(*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 158; *Djavit An v. Turkey*, 2003, § 57).
34. 일반적이지 않은 견해를 가지고 있거나 소수집단에 속하는 사람들은 피해에 취약하기 때문에, 집회의 자유에 대한 실효적인 향유를 보장해야 할 적극적 의무가 이들에게 특히 중요하다(*Bączkowski and Others v. Poland*, 2007, § 64). 성 소수자의 권리를 지지하기 위해 조직된 공개적인 행사와 관련된 사건에서, 재판소는 국가가 "시위가 열리기 전에 관용적이고 유화적인 입장을 지지한다는 것과 법을 위반할 경우 받게 될 제재의 성격에 대해 경고하는 내용을 공개적으로 명확히 밝혀야 하고"(*Identoba and Others v. Georgia*, 2015, § 99), "반대 시위대가 동성애 혐오적인 언어폭력과 물리적인 압력을 행사하지 못하도록 제지하여 행사가 계획된 대로 진행될 수 있도록 하는"(*Berkman v. Russia*, 2020, § 55-57) 등 가능한 모든 수단을 강구해야 할 적극적 의무가 있다고 밝혔다.

1. 평화적인 집회를 보장할 의무

35. 국가는 합법적인 시위의 평화적인 수행과 시민의 안전을 보장하기 위해 시위에 대해 적절한 조치를 취할 의무가 있다. 하지만, 국가가 이를 절대적으로 보장하는 것은 아니며 국가는 이러한 목적을 달성할 방법을 선택할 때 광범위한 재량을 행사할 수 있다. 이 분야에서 협약 제11조에 따른 국가의 의무는 조치를 취할 의무이며 특정한 결과를 달성해야 할 의무가 아니다(*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 159; *Giuliani and Gaggio v. Italy* [GC], 2011, § 251).
36. 특히, 재판소는 정치, 문화 또는 그 밖의 성격의 행사, 모임, 기타 회합의 원활한 수행을 보장하기 위해서는 시위 현장에 응급치료를 설치하는 등의 예방적 안전조치를 마련하는 것이 중요하다고 강조했다(*Oya Ataman v. Turkey*, 2006, § 39).
37. 시위를 이끄는 사람들과 소통할 의무는 집회의 평화적인 수행 보장, 무질서 방지, 관련자 모두의 안전 확보를 위해 국가기관이 이행해야 할 적극적 의무의 필수 요소이다(*Frumkin v. Russia*, 2016, §§ 128-129). 재판소는 집회 도중 대치 또는 기타 분쟁이 발생할 경우 갈등이 확대되지 않도록 방지하기 위한 방안으로 협상이나 중재 대화를 수행할 것을 권고한 베니스 위원회(Venice Commission)의 평화적인 집회의 자유에 관한 지침을 언급했다(*Frumkin v. Russia*, 2016, § 129, 지침 5.4 참조, 동 판결의 § 80에 인용됨)

2. 반대시위

38. 시위에서 홍보하려는 사상이나 주장에 반대하는 측에서는 시위를 성가시거나 불쾌한 것으로 여길 수 있다. 그러나 참가자들은 시위 반대자들로부터 물리적 폭력을 당할 것을 두려워하지 않고 시위를 진행할 수 있어야 한다. 물리적 폭력에 대한 두려움으로 인해 단체 또는 공동의 생각이나 이익을 지지하는 집단은 공동체에 영향을 미치는 매우 논쟁적인 사안에 대해 자신의 의견을 공개적으로 밝히는 것을 포기할 수 있다. 민주주의 사회에서는 시위에 반대할 권리가 시위할 권리의 행사를 억제하는 수준까지 확대되어서는 안 된다(*Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria*, 1988, § 32).
39. 따라서 회원국은 합법적인 시위가 평화적으로 진행될 수 있도록 합리적이고 적절한 조치를 취할 의무가 있다(*The United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov v. Bulgaria*, 2005, § 115).
40. 국가는 두 시위 집단의 집회의 자유에 대한 권리를 보호해야 할 적극적 의무가 있으며, 원칙적으로 두 시위가 동시에 진행될 수 있는 여건을 확보하는 최소한의 제한적 수단을 찾아야 한다(*Fáber v. Hungary*, 2012, § 43).
41. 재판소는 폭력적인 반대 시위가 벌어질 심각한 위협이 있는 경우, 소란이 발생하는 일 없이 집회가 진행될 수 있는 방안을 선택하는 문제에서 국내 기관이 광범위한 재량을 행사할 수 있음을 인정했다(*Alekseyev v. Russia*, 2010, § 75). 국가기관은 반대 시위대가 언급한 동성애 혐오를 담은 진술과 같은 모든 혐오표현에 대하여 "적절히 대응해야" 한다(*Berkman v. Russia*, 2020, § 56).
42. 국가기관에 광범위한 재량을 부여하는 이유는 충돌하는 두 권리를 원칙적으로 동등하게 보호함으로써 상반된 견해가 충돌하는 상황에서 국가의 중립의무를 지킬 수 있기 때문만이 아니라, 안전상의 위협과 소요의 위협은 물론이고 그 위협에 따라 요구되는 적절한 조치 또한 국가기관이 가장 잘 판단할 수 있는 지위에 있기 때문이다(*Fáber v. Hungary*, 2012, § 42).
43. 국가의 판단재량 행사와 관련하여, 국가기관은 과거 유사한 행사에서 발생한 폭력 사태를 고려해야 하며, 시위대와 이에 반대하는 집단 사이에 폭력적 대치 상황이 발생할 위험이 있는 경우, 반대 시위가 원래 예정된 시위에 미치는 영향을 고려해야 한다(*Fáber v. Hungary*, 2012, § 44).
44. 하지만, 단순히 위험이 존재한다고 해서 행사를 금지할 수는 없다. 국가기관은 이러한 위험을 판단할 때, 폭력적 충돌의 위험을 무력화시키는 데 필요한 자원을 평가하기 위해 시위에서 발생할 수 있는 소요의 규모에 대한 구체적인 추정치를 산출해야 한다(*Fáber v. Hungary*, 2012, § 40; *Barankevich v. Russia*, 2007, § 33).
45. 시위 도중 서로 대립하는 집단 사이에 갈등과 격렬한 언쟁이 발생할 가능성이 있을

때마다 이를 정당한 이유로 내세워 시위를 금지할 경우, 사회는 다수 의견의 감정을 상하게 하는 문제에 대해 다른 견해를 들을 수 없는 상황에 처할 것이다(*Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, 2001, § 107).

46. 반대 시위의 무조건적 금지는 매우 광범위한 영향을 미치는 조치이며, 특히 공익 문제와 관련된 경우 그 정당성이 구체적으로 입증되어야 한다(*Öllinger v. Austria*, 2006, § 44).

E. 집회의 자유에 대한 제한

1. 집회의 자유 행사에 대한 제한

47. 집회의 자유에 대한 권리는 절대적인 권리가 아니며, 제11조제2항에 따라 제한될 수 있다. 집회의 자유 행사에 대한 제한이 법적 또는 사실상 전면 금지에 해당해야 하는 것은 아니며, 국가기관의 여러 다양한 조치로 구성될 수 있다(*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 100).
48. 제한조치가 있었는지, 또는 제한이 제11조제2항과 관련하여 그 권리의 행사에 대해 부과되었는지의 문제는 제11조의 적용가능성 문제와 밀접한 관련이 있다("집회의 자유에 대한 권리의 범위" 절 참조).
49. 제11조제2항에 명시된 "제한"이라는 용어는 집회 전이나 집회 중의 조치와 이후의 처벌 조치 등을 모두 포함하는 것으로 해석되어야 한다(*Ezelin v. France*, 1991, § 39). 예를 들어, 사전 금지는 집회에 참가하고자 하는 사람들에게 위축효과를 미칠 수 있으므로 국가기관의 제지를 받지 않은 채 집회가 진행되더라도 제한에 해당한다(*Bączkowski and Others v. Poland*, 2007, § 66-68). 집회 시간과 장소가 참가자에게 중요한 경우, 시간이나 장소를 변경하라는 지시는 집회의 자유를 제한할 수 있으며, 발언 내용, 슬로건, 현수막에 대한 금지 또한 마찬가지이다(*Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, 2001, §§ 79-80 및 108-109).
50. 집회 참석을 목적으로 하는 여행을 허용하지 않는 것 또한 제한에 해당한다(*Djavit An v. Turkey*, 2003, §§ 61-62). 또한 집회 참가자에 대한 해산이나 체포, 집회참가에 대한 제재와 같이 국가기관이 집회에서 취한 조치도 제한에 해당한다(*Kasparov and Others v. Russia*, 2013, § 84; *Gafgaz Mammadov v. Azerbaijan*, 2015, § 50). 경찰이 집회 해산이나 공공질서 유지를 위해 평화적인 시위 참가자에 대해 무력을 행사하는 것은 평화적인 집회의 자유를 제한하는 행위에 해당한다(*Laguna Guzman v. Spain*, 2020, § 42; *Zakharov and Varzhabetyan v. Russia*, 2020, § 88).
51. 제한에는 두 가지 유형이 있으며, 각각 다양한 법적 문제를 제기한다. 첫 번째 유형은 집회의 자유에 대한 권리를 행사하는 데 조건을 부과하는 것으로, 특히 의무적인 신고 및 허가 절차를 통해 적용되는 집회의 계획 및 수행에 관한 규칙으로 구성되어 있다. 이러한 유형의 제한은 주로 집회 주최자에게 해당된다("사전신고 및 허가 절차" 절 참조).

두 번째 유형의 제한은 군중 통제, 집회 해산, 참가자 체포 또는 후속 처벌과 같은 법집행 조치로 구성된다. 이러한 제한은 실제로 참가했는지 참가할 예정인지 아니면 과거에 참가했는지 여부와 관계없이 주로 집회 참가자를 대상으로 시행되는 조치이다. 법집행 조치와 제재는 집회 개최에 대한 규칙 위반이나 집회 과정에서 범한 특정 범죄와 관련될 수 있다("유책행위"절 참조).

52. 평화적인 집회의 자유에 대한 권리 행사에 가해질 수 있는 두 가지 유형의 제한은 동일한 사건에서 발생할 수도 있다(*Lashmankin and Others v. Russia*, 2017, § 407).

2. 제한의 정당성

53. 평화적인 집회의 자유에 대한 권리를 제한하는 조치는 "법이 정하는" 것이고, 제2항에 따른 정당한 목적을 하나 이상 추구하며, 문제의 목적을 달성하기 위해 "민주사회에서 필요한" 경우가 아닌 한 제11조 위반에 해당할 것이다(*Vyerentsov v. Ukraine*, 2013, § 51).

a. 법이 정하는

54. "법이 정하는"이라는 표현은 문제된 조치가 법에 근거가 있어야 할 뿐만 아니라 관련 당사자가 접근할 수 있고 그 효과에 대해 예측할 수 있는 것이어야 한다는 법의 질적인 면을 지칭한다(*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 108-110). 특히, 국민이 필요한 경우 적절한 조언을 받은 후 특정 행동에 따른 결과를 해당 상황에서 합리적인 수준으로 예측할 수 있도록 충분히 명확히 제정되지 않는 한, 규범은 "법"으로 볼 수 없다(*Djavit An v. Turkey*, 2003, § 65). 그러나 경험적으로 알 수 있듯이 법 체계에 절대적인 확실성을 부여하는 것은 불가능하며, 특히 사회의 지배적인 견해에 따라 상황이 변화하는 분야에서는 절대적인 정확성을 확보하는 것은 불가능하다(*Ezelin v. France*, 1991, § 45). 특히, 특정한 행위의 결과를 절대적으로 확실하게 예측할 필요는 없다. 이것은 달성할 수 없는 것임을 경험적으로 알 수 있다. 다시 말해, 확실성은 매우 바람직하지만, 확실성을 추구하다 보면 법이 지나치게 경직되는 결과를 가져올 것이다. 법은 변화하는 상황에 적절히 대응할 수 있어야 한다. 따라서 많은 법령은 불가피하게 어느 정도 모호한 용어로 작성될 수밖에 없고, 그 해석과 적용이 실제적인 문제이다(*Galstyan v. Armenia*, 2007, § 106; *Primov and Others v. Russia*, 2014, § 125).
55. 국내 법원의 판결이 담당하는 역할은 남아 있을 수 있는 해석상의 의문을 분명하게 해소하는 것이다. 국내법의 해석과 적용은 국가기관, 특히 법원에 일차적인 책임이 있는 사안이므로, 국내법의 준수 여부를 검토하는 사안에서 재판소는 제한적인 권한을 행사할 뿐이다. 또한, 모든 사안에 대해 규정하는 것이 불가능한 입법에 요구되는 명확성의 정도는 해당 법령의 내용, 적용 분야, 적용 대상의 수와 지위에 따라 크게 달라진다(*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 110).

56. 국내법이 질적 요건을 충족하려면 협약에서 보장하는 권리를 공권력이 자의적으로 제한하는 것을 방지하는 법적 보호조치를 수립해야 한다. 기본권에 영향을 미치는 사안에서 행정부에게 부여된 법적 재량이 아무런 제한도 받지 않는 것으로 규정되어 있다면, 이는 협약에 간직되어 있는 민주사회의 기본원칙 중 하나인 법치주의에 반할 것이다. 따라서 법령은 이러한 재량의 범위와 그 행사 방식을 충분히 명확하게 명시해야 한다(*Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, § 113).
57. 따라서, 법령에서 행정부가 공개적인 행사의 장소, 시간 또는 방식에 대한 변경을 제안할 수 있도록 하면서 그 권한의 자의적이고 차별적인 행사를 방지할 적절하고 실효적인 법적 보호조치를 수립하지 않은 경우, 이는 “법의 질(quality of law)” 요건을 충족하지 못한 것이라고 *Lashmankin and Others v. Russia*(2017, § 430) 사건에서 판결했다. 같은 취지에서, 공개적인 행사와 사적인 모임을 구별하는 기준이 없는 상황에서 어떤 행사가 신고가 필요한 “공개적인 행사”에 해당하는지 결정하는 것에 행정기관이 광범위한 재량을 행사하는 경우, 재판소는 신고절차를 지키지 않은 것에 대한 행정기관의 법집행 조치가 “법이 정하는” 것인지에 대해 의문을 표시했다(*Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, §§ 117-118)
58. 법집행 조치가 의도하는 목적과 관련 없는 법령 조항을 통해 적용될 경우, 이러한 법집행은 자의적이고 불법적인 것이 될 수 있다. 따라서, 경찰관의 합법적인 명령에 따르지 않는 행위나 폭력행사에 대한 제재를 집회 참가를 저지하거나 처벌하기 위해 부과하는 것은 협약이 규정한 합법성 요건을 충족하지 못한 것이다(*Hakobyan and Others v. Armenia*, 2012, § 107; *Huseynli and Others v. Azerbaijan*, 2016, § 98).

b. 정당한 목적

59. 집회의 자유에 대한 예외를 좁게 해석해야 한다는 요건은 제11조제2항에 열거된 정당한 목적에도 적용된다. 특히, 집회의 자유 행사에 대한 제한이 허용될 수 있는 근거로 가장 자주 언급되는 목적의 하나인 “무질서 방지”는 프랑스어 판에서 사용된 “*la défense de l'ordre*”라는 표현에 따라 좁게 해석되어야 한다(*Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, § 120).
60. 무질서 방지 외에도 타인의 권리 보호 또한 정당한 목적으로 흔히 언급된다. 사실 이 두 목적은 “공공장소에서 평화적인 집회의 자유에 대한 제한은 무질서 방지와 교통 흐름의 질서유지를 통해 타인의 권리를 보호하는 데 기여할 수 있다”는 점에서 서로 밀접하게 연결되어 있다(*Éva Molnár v. Hungary*, 2008, § 34). 공개적인 행사에 지나치게 많은 사람이 몰릴 경우 많은 위험이 있기 때문에, 여러 나라에서 국가기관이 예정된 공개 집회의 장소, 날짜, 시간, 형식 또는 수행 방식에 제한을 가하는 것은 드문 일이 아니다(*Primov and Others v. Russia*, 2014, § 130).
61. 재판소는 인용된 목적이 구체적인 상황과 무관한 것이 명백하여 받아들이지 않을 수 있는 경우에도, 문제된 조치가 “무질서 방지”나 “타인의 권리 보호” 혹은 두 목적을 모두 추구한 것으로 대체로 인정한다. 그러나 재판소는 특히 의도된 집회가 아니었고

생활방해를 유발하지 않은 집회의 경우 무질서를 방지하기 위해 제한을 가했다는 주장을 인정하지 않았다(*Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, §§ 124-126). 성 소수자들이 정치 상태에서 벌인 시위를 제한한 사건에서, 재판소는 "도덕의 보호"를 목적으로 한 제한은 차별적이라며 이를 인정하지 않았다(*Bayev and Others v. Russia*, 2017, §§ 66-69, 제10조에 따라 검토).

62. 재판소가 국가기관의 정당한 목적을 인정했는지 아니면 정부가 제시한 목적을 받아들이지 않았는지에 관계없이, 재판소는 제18조에 따른 청구에서 문제의 조치가 정치적 박해(그것을 유일한 목적으로 하였거나 아니면 다른 정당한 목적과 함께)와 같은 이면의 목적을 추구했는지 검토할 수 있다. 재판소는 대부분의 사건에서 제18조에 근거한 주장이 제5조 및 제11조에 따른 심사에서 별도의 쟁점을 제기하지 않는다고 판단했다(*Nemtsov v. Russia*, 2014, § 130; *Frumkin v. Russia*, 2016, § 173). 그러나 이러한 주장이 사건의 근본적인 성격과 관련된 경우 재판소는 별도로 심사할 수도 있다(*Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, § 164).

c. 민주사회에 필요한

63. 협약에서 보장하는 권리와 자유에 대한 제한이 "민주사회에 필요한 것"으로 간주될 수 있는지 여부를 검토할 때, 회원국은 일정한 판단재량을 누리지만 이러한 재량이 무제한적인 것은 아니다(*Barraco v. France*, 2009, § 42). 어느 경우에도 협약과의 양립 가능성에 대한 최종 판단은 재판소의 권한이며, 이러한 최종 판단은 구체적인 사건의 사정들을 검토한 후 내려져야 한다(*Galstyan v. Armenia*, 2007, § 114).
64. 문제의 조치는 "강력한 사회적 필요"에 대응하는 것이어야 하고 "정당한 목적"에 비례해야 하며, 국가기관이 해당 조치의 정당성을 입증하기 위해 제시한 사유는 "적절하고 충분"해야 한다. 국가기관은 제11조에 규정된 원칙에 부합하는 기준을 적용하여야 하며, 그 밖에도 관련 사실에 대해 납득할 수 있는 심사를 거쳐 판결을 내려야 한다. 비례성원칙은 한편으로는 제2항에 열거된 목적을 추구해야 한다는 요건과 다른 한편으로는 거리나 공공장소에 모인 사람들이 발언, 몸짓, 심지어 침묵을 통해 자유롭게 의견을 표현할 수 있어야 한다는 요건 사이에서 균형을 유지할 것을 요구한다(*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 142-144).
65. 청구인이 평화적인 집회에 참가한 것과 관련하여 협약 제3조, 제5조, 제6조를 비롯한 협약의 다른 조항이 위반된 사실은 재판소가 제11조의 권리에 대한 제한이 "민주사회에 필요한" 것이었는지 판단할 때 결정적인 요소로 고려되었다(*Navalnyy and Gunko v. Russia*, 2020, §§ 84-93; *Zakharov and Varzhabetyan v. Russia*, 2020, §§ 87- 91).

i. 집회에서 표명한 견해의 내용에 근거한 제한에서의 좁은 판단재량

66. 협약 제11조에 명시된 집회의 자유는 시위를 통해 알리려는 사상이나 주장에 반대하는 사람들이 성가시게 여기거나 불쾌하게 생각할 수 있는 시위를 보호한다. 국가기관의 입장에서 볼 때, 집회에서 사용된 특정 견해나 단어가 아무리 충격적이고 용납할 수

없는 것처럼 여겨질지라도, 폭력을 선동하거나 민주주의 원칙을 거부하는 경우가 아닌 한, 집회와 표현의 자유를 제한하는 모든 조치는 민주주의를 저해하며, 심지어는 민주주의를 위태롭게 만든다(*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 145; *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, 2001, § 97). 소수집단의 협약상 권리 행사가 다수집단이 받아들일 때만 가능한 것이라면 협약의 근본적인 가치와 양립할 수 없을 것이다. 만약 이러한 조건이 부과된다면, 종교, 표현, 집회의 자유에 대한 소수집단의 권리는 협약에 따라 요구되는 실질적이고 실효적인 권리가기보다는 단지 이론적인 권리에 불과할 것이다(*Alekseyev v. Russia*, 2010, § 81; *Barankevich v. Russia*, 2007, § 31).

67. 따라서 집회의 자유에 대한 제한에서는 내용에 근거한 제한과 기술적 성격의 제한을 구분해야 한다.
68. 전국적으로 또는 지역 차원에서 정치와 관련해 열리는 공개적인 행사는 제11조에 따라 강력히 보호되어야 한다. 참가자들이 전달하고자 하는 표현 내용이 집회를 금지하는 정당한 이유가 될 수 있는 상황은 드물다. 정부가 시위자들의 "메시지"가 잘못되었다는 판단을 근거로 시위를 금지할 권한을 가져서는 안 된다. 비판의 주된 대상이 공개 집회를 허가하거나 거부할 권한을 가진 공권력인 경우에는 특히 더 그렇다. 내용에 근거하여 집회의 자유를 제한하는 조치는 재판소에서 가장 엄격한 심사를 받는 사안에 속한다(*Navalnyy v. Russia*, [GC], 2018, § 134; *Primov and Others v. Russia*, 2014, §§ 134-135).
69. 법치주의에 입각한 민주사회에서 기존 질서에 도전하고 평화적 수단을 통해 그 실현을 주장하는 사상은 집회에 대한 권리 행사와 기타 합법적인 방법으로 적절히 표현할 기회를 보장받아야 한다(*Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, 2001, § 97; *Sergey Kuznetsov v. Russia*, 2008, § 45).
70. 한 집단이 자치권을 요구하거나 심지어 영토의 일부를 분리할 것을 요구한다는 사실, 즉 헌법과 영토의 근본적인 변화를 요구한다고 해서 집회의 금지가 당연히 정당화될 수 있는 것은 아니다. 영토 변경을 요구하는 발언과 시위가 곧바로 국가의 영토 보전과 국가 안보에 위협에 해당하는 것은 아니다(*Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, 2001, § 97).
71. 등록되지 않은 공산당의 상징물을 소지한 청구인에 대한 사건에서, 집회를 허가하면서 집회참가자들에 대해 국가에 등록되지 않은 정당, 정치조직 또는 단체의 상징물을 소지할 수 없도록 한 조건은 "강력한 사회적 필요"에 해당하지 않는 것으로 판단되었다(*Solari v. the Republic of Moldova*, 2017, § 39).

ii. 집회의 일반적 금지에서의 좁은 판단재량

72. 국가는 사안에 따라 하드 케이스가 제기될 수 있더라도 개별 사례에서의 사실관계와 관계없이 미리 규정한 상황에 모두 적용되는 일반적인 조치를 채택할 수 있다(*Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC], 2013, § 106). 다만, 시위에 대한

전면적인 금지는 다른 덜 엄격한 조치로는 방지할 수 없는 무질서를 초래할 위험이 있는 시위인 경우에만 정당성을 인정받을 수 있다. 이와 관련하여 국가기관은 그 자체로는 공공질서를 위협하지 않는 시위를 금지할 경우 발생할 수 있는 효과를 고려해야 한다. 시위가 금지될 경우의 불이익보다 금지조치를 정당화하는 안전상의 이유가 명백히 더 큰 경우에만, 그리고 적용되는 장소와 기간의 범위를 좁게 한정하는 것으로도 금지로 인한 바람직하지 않은 부작용을 피할 가능성이 없는 경우에만, 그 금지 조치가 협약 제11조제2항이 의미하는 필요한 조치로 간주될 수 있다(*Christians against Racism and Fascism v. the United Kingdom*, 1980).

ii. 일상생활과 교통방해에 대한 제재에서의 폭넓은 판단재량

73. 집회주최자가 관련 규칙들을 고의로 준수하지 않고, 해당 상황에서 불가피한 수준을 넘어 일상생활과 기타 활동에 지장을 초래하는 방식으로 시위의 전부 또는 일부를 조직할 경우, 이러한 행위는 공익 문제에 관한 정치적 의견이나 토론, 또는 이러한 문제에 대한 평화적 의견표명과는 협약이 보호하는 동일한 특권을 누릴 수 없다. 회원국은 이러한 행위를 제한하는 조치의 필요성을 판단하는 문제에서 광범위한 판단재량을 누린다(*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 156).

74. 하지만, 이러한 폭넓은 판단재량을 행사하는 국가기관은 제11조에 담긴 원칙과 일치하는 기준을 적용하고 납득할 수 있는 사실관계 검토에 근거하여 결정을 내려야 하며, 이를 준수하지 않을 경우 제11조를 위반할 수 있다(*Körtvélyessy v. Hungary*, 2016, §§ 26-29; 또한 "불법 집회" 절 참조).

iv. 위축효과

75. 조치의 비례성을 심사할 때 해당 조치의 위축효과를 고려해야 한다. 특히, 집회에 대한 사전금지 조치의 경우 집회 참가를 억제할 수 있다(*Christian Democratic People's Party v. Moldova*, 2006, § 77). 집회의 사전 제한은, 예를 들어, 국가기관의 제지를 받지 않은 채 시위가 진행되었다 하더라도, 집회가 공식허가를 받지 못했기 때문에 적대적인 반대시위자들로부터 국가기관의 보호를 받지 못할 것이라는 이유로, 집회에 참가하려는 사람들에게 위축효과를 미칠 수 있다(*Bączkowski and Others v. Poland*, 2007, §§ 66-68). 기소 자체가 유사한 집회에 참석하는 것을 억제했을 수도 있으므로 시위자에 대한 무죄 방면이나 공소취하 이후에도 위축효과는 남아있을 수 있다(*Nurettin Aldemir and Others v. Turkey*, 2007, § 34).

76. 집회 해산, 참가자 체포, 구금 또는 그에 따른 행정벌과 같은 후속적인 법집행은 참가자와 다른 사람이 향후 유사한 집회에 참가하는 것을 억제하는 효과를 유발할 수 있다(*Balçık and Others v. Turkey*, 2007, § 41). 나중에 법원에서 벌금형이 파기되는 등 법집행 조치가 번복되더라도 위축효과가 자동으로 사라지는 것은 아니다(*The United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov v. Bulgaria*, 2005, § 135). 위축효과는 흔히 정치집회와 관련한 조치에서 나타나는데, 주최자와 참가자가 항의시위를 계획하고 참가하거나 정치적 반대활동에 실제로 활발하게 관여하는 것을 단념시킬 수 있기

때문이다. 이러한 조치는 다른 야당 지지자들과 일반 대중이 시위에 참여하는 것을 억제하고, 보다 일반적으로는 공개적인 정치 토론에 참여하는 것을 억제할 수 있는 심각한 잠재적 위험이 있다. 그러한 법집행이 유명한 공인을 대상으로 하고 언론에서 대대적으로 보도할 경우, 그 위축효과는 더욱 커질 수 있다(*Nemtsov v. Russia*, 2014, §§ 77-78).

77. 경찰이 폭력행위에 전혀 가담하지 않은 집회 참가자를 강제로 체포하는 행위는 청구인과 다른 사람들에게 위축효과를 미쳐서 향후 유사한 공개 집회에 참여하지 못하게 하는 효과를 유발할 수 있다(*Zakharov and Varzhabetyan v. Russia*, 2020, § 90; *Navalnyy and Gunko v. Russia*, 2020, § 88).

v. 제재 – 성격과 심각성

78. 부과되는 처벌의 성격과 심각성은 추구된 목적과 가해진 제한이 비례하는지 판단할 때 고려해야 할 요소다(*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 146). 시위자에 대해 형사상의 제재를 부과하려면 특히 정당한 근거가 요구된다(*Rai and Evans v. the United Kingdom* (dec.), 2009). 평화적인 시위는 원칙적으로 형사처벌 위협을 받아서는 안 되며(*Akgöl and Göl v. Turkey*, 2011, § 43), 특히 자유를 박탈당하는 처벌을 받게 될 것이라는 위협을 받아서는 안 된다(*Gün and Others v. Turkey*, 2013, § 83). 따라서 재판소는 국가기관이 비폭력 행위에 대해 징역형을 내린 사건을 특히 엄격히 심사해야 한다(*Taranenko v. Russia*, 2014, § 87).
79. 허가를 신청하지 않은 시위에 참여한 것에 대해 3유로의 벌금을 부과한 것은 비례적인 제재라고 판단했다(*Ziliberberg v. Moldova* (dec.), 2004). 마찬가지로, 보안상 민감한 지역으로 지정된 장소에서 불법 집회를 조직한 것에 대해 약 500유로에 해당하는 벌금을 부과한 것은 해당 상황에 비례적인 것으로 판단되었다(*Rai and Evans v. the United Kingdom* (dec.), 2009).
80. 반면, 허가를 받지 않았다는 이유로 집회 진행을 금지한 경우, 비례성심사는 이후의 절차에서 집회참가자에 부과된 처벌뿐 아니라 집회 현장에서의 국가기관의 행위에 초점을 맞춘다. 재판소는, 국가기관이 국내법에 따라 부여된 재량을 행사함에 있어 집회의 자유에 대한 권리의 본질에 부합하는 방식으로 행동했는지, 그리고 정치적 발언이나 공익에 관한 토론 및 이러한 사안들에 대한 평화적 의견표명이 문제되는 경우에는 그러한 행위들이 협약에 의해 특권적 보호를 받는다는 것을 충분히 인식하고 행동했는지에 대해 충분히 납득할 수 있어야 한다. *Navalnyy v. Russia* [GC] 2018 사건에서, 재판소는 경찰의 시위대 해산 방식이 제11조를 위반했다고 결론내리면서, 이러한 상황에서는 25유로라는 벌금 액수가 공개적인 행사에서 지켜야 할 규칙을 위반한 것에 대해 적절한 것이었는지는 중요하지 않다고 하였다(§ 133).

vi. 해산 및 무력 사용

81. 집회해산결정은 적절하고 충분한 이유를 통해 그 정당성이 인정되어야 한다 (*Ibrahimov*

and Others v. Azerbaijan, 2016, § 80; *Laguna Guzman v. Spain*, 2020, § 51). 집회 개최를 위한 형식적 요건을 준수하지 않은 것은 집회해산 이유로 충분하지 않다(제F(2)절: 불법 집회 참조).

82. 집회의 중단, 해산 또는 참가자 체포 등의 조치가 포함된 집회의 자유에 대한 제한은 법령에서 심각한 위협으로 규정하는 것과 같이 구체적이고 확실한 근거를 통해서만 정당화될 수 있으며(*Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, § 137), 참가자가 의견을 밝힐 충분한 기회가 주어졌을 때에만 정당화될 수 있다(*Éva Molnár v. Hungary*, 2008, §§ 42 및 43).
83. 경찰이 교통방해와 같이 집회로 인한 일상생활의 혼란에 대응하기 위해 개입한 것이든 아니면 참가자들이 폭력을 행사하는 것을 방지하기 위해 개입한 것이든 관계없이, 무력의 사용은 타인의 권리 보호와 무질서 방지라는 정당한 목적에 비례해야 한다(*Oya Ataman v. Turkey*, 2006, §§ 41-43; *Laguna Guzman v. Spain*, 2020, § 54).
84. 청구인에 대한 무력행사가 불필요하고 과도하여 협약 제3조를 위반했다는 판단은 그 제한이 협약 제11조제2항에서 의미하는 "민주사회에서 필요한 것이 아니었다"는 결론으로 이어질 수 있다(*Zakharov and Varzhabetyan v. Russia*, 2020, § 90).
85. 시위대를 향해 고압 물대포와 최루탄을 사용하거나 장갑차를 운행하는 것과 같은 해산 방법을 사용하려면 특히 정당한 이유가 있어야 한다(*Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası and Others v. Turkey*, 2016, § 108) 시위와 무관한 행인을 시위대와 떨어뜨릴 수 없는 상황에서 최루탄과 같은 무분별한 해산 방법은 정당한 방법임을 인정받기 매우 힘들다(*Süleyman Çelebi and Others v. Turkey (no. 2)*, 2017, § 111). 뿐만 아니라, 집회 해산을 위해 무력을 행사하는 것은 일정한 상황에서는 협약 제3조에 반하는 비인도적이고 굴욕적인 처우에 해당할 수 있다(*ibid.*, § 79). 특히 최루탄은 명확한 규칙에 따라 사용되어야 하며, 그 집행을 담당하는 인력들에 대한 적절한 교육과 시위현장에서의 관리·감독이 보장되어야 할 뿐 아니라, 모든 무력행사, 특히 폭력으로 저항하지 않는 사람들에 대한 무력행사의 필요성, 비례성, 합리성을 사후에 실효적으로 심사할 수 있는 제도가 보장되어 있어야 한다(*İzci v. Turkey*, 2013, § 99).
86. 시위대와 법집행 담당자들이 양측 모두 폭력을 행사하면서 대규모로 충돌한 경우, 국가는 폭력을 행사한 시위대 뿐 아니라 법집행 기관의 폭력행사에 대해서도 철저히 조사하기 위해 스스로 수사에 착수하여야 한다(*Zakharov and Varzhabetyan v. Russia*, 2020, §§ 53-55).

F. 사전신고 및 허가 절차

87. 공공질서와 국가 안보를 이유로 회원국이 집회 개최에 대해 허가를 받도록 한 것은 원칙적으로 제11조의 정신에 반하지 않는다(*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 147 및 이 사건에서 언급된 추가 판례 참조; *Oya Ataman v. Turkey*, 2006, § 37).

1. 신고 및 허가 절차의 목적

88. 공개적인 행사에 대한 신고 절차는 물론이고 허가 절차조차도 그 목적이 모든 집회, 회의 또는 그 밖의 회합의 원활한 진행을 보장하기 위해 국가가 합리적이고 적절한 조치를 취할 수 있도록 하는 것을 그 목적으로 하는 경우 일반적으로 협약 제11조에서 보장하는 권리의 본질을 침해하지 않는다(*Sergey Kuznetsov v. Russia*, 2008, § 42). 공개 집회의 주최자는 시행 중인 법령을 비롯해 집회 절차에 관한 규칙을 준수해야 한다(*Primov and Others v. Russia*, 2014, § 117).
89. 허가 절차는 국가가 집회의 평화적 성격을 보장할 수 있게 하려는 목적인 경우에 한하여 제11조제1항의 요건을 충족하며, 따라서 이 경우 허가 절차는 권리 행사에 대한 제한에 해당하지 않는다(*Ziliberberg v. Moldova (dec.)*, 2004).
90. 사전신고는 집회의 권리와 타인의 권리 및 합법적인 이익(이동의 자유 포함)을 조화시키는 목적뿐 아니라, 무질서나 범죄 방지의 목적도 추구한다. 이와 같이 상충하는 이익 간 균형을 유지할 목적으로 시위의 개최 시에 사전적인 행정절차 제도를 두는 것은 여러 회원국의 공통적인 관행으로 보인다(*Éva Molnár v. Hungary*, 2008, § 37; *Berladir and Others v. Russia*, 2012, § 42). 민주적 과정의 행위자로서 단체 기타 시위를 조직하는 사람들은 시행 중인 법령을 비롯해 민주적 과정을 규율하는 규칙을 준수하는 것이 중요하다. 그러나 이러한 성격의 규제는 협약의 보호를 받는 평화적인 집회의 자유를 가로막는 숨겨진 걸림돌이 되어서는 안 된다(*Oya Ataman v. Turkey*, 2006, § 38; *Berladir and Others v. Russia*, 2012, § 39).
91. 회원국은 공공의 안녕을 이유로 특정 장소에서 시위를 개최하는 것을 제한할 수 있다(*Malofeyeva v. Russia*, 2013, § 136; *Disk and Kesk v. Turkey*, 2012, § 29; 또한 "집회장소의 자유" 절 참조).

2. 불법 집회

92. 국가는 시위 개최에 대해 허가를 받도록 할 권한이 있으므로, 정해진 규정을 따르지 않은 시위에 참가한 것에 대해 제재를 가할 수 있어야 한다. 제11조가 허가를 받지 않은 시위에 대한 제재를 금지한다면, 집회 허가제는 실체가 없는 제도에 불과할 것이다. 따라서 무허가 시위의 참가에 대한 제재는 해당 제재가 법이 정하는 것이고 비례적이라는 조건하에 제11조가 보장하는 권리와 양립할 수 있는 것으로 본다(*Ziliberberg v. Moldova (dec.)*, 2004).
93. 신고 요건을 준수하지 않거나 허가를 받지 않거나 배정된 시간을 넘기거나, 지정된 구역을 넘어 시위를 벌이는 행동은 집회가 "불법"으로 간주될 수 있는 근거가 된다. "불법" 집회의 정의는 국가기관이 "금지"한 집회가 아니라 형식적 요건을 준수하지 않은 것이 기준이 된다. "금지되지 않은 시위"라는 용어가 사용되고 있지만, 이는 "합법적인" 또는 "허가받은" 시위와 동일한 의미는 아니다(*Cisse v. France*, 2002, § 50; *Oya Ataman v. Turkey*, 2006, §§ 37-39; *Gafgaz Mammadov v. Azerbaijan*, 2015, § 59).

94. 사전 허가를 받지 않은 채 시위를 진행하는 것과 같은 불법적인 상황이 반드시 집회의 자유를 침해하는 정당한 근거가 되는 것은 아니다. 사전신고제와 같이 공개적인 집회를 규율하는 규칙은 교통 혼란을 최소화하고 그 밖의 안전 대책을 마련하기 위해 국가기관이 적절한 조치를 시행할 근거를 제공하므로 공개적인 행사의 원활한 진행을 위해 필수적이지만, 그 집행 자체가 목적이 되어서는 안 된다(*Cisse v. France*, 2002, § 50; *Oya Ataman v. Turkey*, 2006, §§ 37-39; *Gafgaz Mammadov v. Azerbaijan*, 2015, § 59).
95. 특히 불법적인 시위참가자들이지만 폭력행위를 동원하지 않는 경우, 재판소는 협약 제11조에서 보장하는 집회의 자유가 본질적으로 침해되지 않도록 평화적인 집회에 대해 공권력이 어느 정도 관용적인 태도를 보여야 한다고 요구했다(*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 150; *Oya Ataman v. Turkey*, 2006, §§ 41-42; *Bukta and Others v. Hungary*, 2007, § 34; *Navalnyy and Yashin v. Russia*, 2014, § 63).
96. 따라서, 사전 허가를 받지 않아 "불법성"이 인정된다고 해서 국가에게 무제한의 권한이 백지위임된 것(*carte blanche*)은 아니며, 국가의 재량은 여전히 제11조의 비례성 요건에 따라 제한된다(*Primov and Others v. Russia*, 2014, § 119). 따라서, 집회가 애초에 허가되지 않은 이유, 어떤 공익과 관련이 있는지, 집회로 인한 위험이 무엇인지가 규명되어야 한다. 경찰이 시위대들의 참여를 억제하거나, 시위대를 특정 장소에 몰아넣거나 해산시키기 위해 사용한 방법도 제한의 비례성을 평가할 때 중요하게 고려해야 하는 요소이다(*ibid.*). 정치집회의 해산에 관한 문제는 협약이 정치적 발언과 공익 문제에 관한 토론, 그리고 이러한 사안들에 대한 평화적 의견표명을 특별히 보호한다는 점을 충분히 고려하여 결정되어야 하며, 정치적 의견을 제한하는 문제의 경우 국가기관이 행사할 수 있는 판단재량의 폭이 특히 제한된다(*Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, § 131).
97. 공권력이 평화적인 "불법" 집회에 대해 어느 정도 관용적인 태도를 보여야 한다는 요건은 시위대가 초래한 생활방해가 공공장소에서 평화적인 집회를 수행할 권리를 정상적으로 행사하는 수준을 넘지 않았다면(*Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, § 129-130), 소요나 불안의 위험이 없이 공공장소에서 열리는 시위까지 포함하도록 확대되어야 한다(*Fáber v. Hungary*, 2012). 또한, 이러한 요건은 교통을 포함한 일상생활에 어느 정도의 지장을 초래하는 집회도 포함하도록 확대되어야 한다(*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 155; *Malofeyeva*, 2013, §§ 136-37). 불법적인 집회에 대한 관용의 한계는 집회에서 발생한 공공의 소란이 지속된 시간과 정도를 비롯한 구체적인 사정들과 참가자들이 해산명령을 받았을 때 자신들의 견해를 밝히고 집회 장소를 떠날 기회가 충분히 주어졌는지에 따라 달라진다(*Frumkin v. Russia*, 2016, § 97).
98. 집회가 법령의 규정에 해당하는지가 불명확한 경우와 같이 모호한 상황에서는 집회에서 소란이 실제로 발생했는지를 평가하는 것이 더욱 중요해진다. 국내법상 신고 또는 허가 요건이 적용되는 형식의 집회인지 불명확할 경우 국가기관은 신고 절차의 미준수 등 형식적 요건이 아니라 문제된 행위로 인한 소란의 정도를 기준으로 조치를 취해야 한다. 집회의 중단, 해산 또는 참가자 체포 등의 조치가 포함된 집회의 자유에 대한 제한은 심각한 위험과 같이 법이 정하는 구체적이고 확실한 근거를 통해서만 정당화될 수 있다(*Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, § 134).

3. 우발적 집회

99. 예를 들어 정치적 사건에 대응하는 경우와 같이 즉흥적으로 발생한 시위가 정당화될 수 있는 특별한 상황에서, 참가자들이 불법행위를 하지 않았는데도 단지 사전신고 요건을 위반하였다는 이유로 시위를 해산하는 조치는 평화적인 집회의 자유에 대한 과도한 제한에 해당할 수 있다(*Bukta and Others v. Hungary*, 2007, § 36; *Laguna Guzman v. Spain*, 2020, § 51).
100. 이는 사전신고를 하지 않은 즉흥적인 시위에 모인 군중을 해산하는 것이 정당화될 수 없다는 것을 의미하지는 않는다. 즉흥적인 시위를 개최할 권리는 특별한 상황, 즉 시위의 형태로 현재 사건에 즉각적으로 대응하는 것이 정당한 것으로 인정되는 경우에 한해, 집회에 대한 사전통지 의무에 우선할 수 있다. 특히, 개최가 지연될 경우 집회를 통해 대응하는 것이 의미가 없게 되는 경우에는 이러한 일반 규칙에 대한 예외는 그 정당성을 인정받을 수 있다(*Éva Molnár v. Hungary*, 2008, §§ 37-38; *Budaházy v. Hungary*, 2015, § 34).
101. 법령 조항과 사법심사에서는 즉흥적 집회의 특별한 상황을 허용하여야 하는데, 이는 즉흥적인 집회를 통해 현재의 사태에 즉각적으로 대응하는 것이 허용되고, 신고나 허가 기한의 엄격한 적용을 수정하는 것이 정당화되는 상황이다. 재판소는 러시아 법령이 협약 제11조에 관한 재판소 판례가 제시한 기준에 따른 형량심사의 여지도 없이 예외를 인정하지 않은 것은 지나치게 엄격한 조치로서, 제11조 위반이라고 판결하였다(*Lashmankin and Others v. Russia*, 2017, §§ 451-54).

D. 유책행위

102. 국가가 시위를 금지하지는 않았지만 그 시위에 참석했다는 이유만으로 유책행위를 하지 않은 참여자에게 제재를 가할 경우, 평화적인 집회의 자유에 대한 권리가 본질적으로 훼손될 것이다(*Galstyan v. Armenia*, 2007, § 117; *Ashughyan v. Armenia*, 2008, § 93).
103. 국가기관은 집회 과정에서 저지른 특정 범죄에 대해 법을 집행하고 처벌을 부과할 수 있다. 원칙적으로, 시위자들이 폭력행위를 저지르는 경우, 무질서나 범죄의 방지와 타인의 권리와 자유의 보호라는 정당한 목적에 따라 집회의 자유가 제한될 수 있다(*Giuliani and Gaggio v. Italy* [GC], 2011, § 251).
104. 시위에서 폭력을 선동하는 행위에 대한 유죄판결은 일정한 상황에서 납득할 수 있는 조치로 볼 수 있다(*Osmani and Others v. the former Yugoslav Republic of Macedonia* (dec.), 2001).
105. 개인이나 공무원 또는 일정한 집단에 대해 폭력을 행사하도록 선동하는 경우, 국가기관은 제한의 필요성을 검토할 때 더 폭넓은 판단재량을 행사할 수 있다(*Schwabe and M.G. v. Germany*, 2011, § 113).

106. 시위대가 공공장소에서 평화적인 집회를 열 수 있는 권리를 정상적으로 행사할 때 초래하는 것보다 훨씬 더 심각한 수준으로 일상생활과 타인의 합법적인 활동에 지장을 초래하는 고의적이고 심각한 소란은 "유책행위"로 간주될 수 있다. 따라서 이러한 행위에 대한 제재는 심지어 형사상의 처벌이라 하더라도 그 정당성이 인정될 수 있다. 특히 경찰의 명령과 도로이용자의 필요와 권리를 무시하고 3개의 주요 고속도로를 거의 완전히 가로막은 행위는 물리적 폭력을 행사하는 것보다는 덜 심각하지만 "유책한" 행위에 해당한다고 판결했다(*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 173-174; 또한 *Barraco v. France*, 2009, §§ 46-47 참조).
107. 평화적인 시위 참가자는 타인이 저지른 유책행위에 대해 책임질 필요가 없다. 평화적인 집회에 참가할 자유는 매우 중요한 자유이므로, 참가자가 유책행위를 저지르지 않는 한, 아무리 약한 수준의 제재라 하더라도 금지되지 않은 시위에 참가한 것 때문에 제재를 받아서는 안 된다(*Ezelin v. France*, 1991, § 53; *Galstyan v. Armenia*, 2007, § 115). 이는 시위로 인해 피해나 기타 무질서가 발생한 경우라도 마찬가지이다(*Taranenko v. Russia*, 2014, § 88). 시위 참가자의 행위에 대해 주최자에게 책임을 물어서도 안 된다(*Mesut Yildiz and Others v. Turkey*, 2017, § 34; *Kemal Çetin v. Turkey*, 2020, §§ 50-51).
108. 산발적인 폭력행위에 가담한 집회 참가자라 하더라도 여전히 제11조의 보호를 받을 수 있다. 이는 집회 참가자가 집회에 참가했을 당시의 의도와 행위의 성격, 결과의 심각성(특히 타인을 다치게 했는지 여부), 집회의 평화적인 성격을 악화시킨 정도 등을 고려할 때, 폭력행위에 대해 부과되는 처벌이 이러한 고려사항과 비례성을 유지해야 함을 의미한다. 따라서 대치 상황이 최고조에 달했을 때 경찰에게 돌이나 기타 작은 물체를 던진 행위에 대해 선고된 장기간의 징역형은 제11조에 위배되는 과도한 처벌이라고 판결했다(*Gülcü v. Turkey*, 2016, §§ 110-117; *Yaroslav Belousov v. Russia*, 2016, §§ 177-182; 또한 "평화적인 집회" 및 대규모 시위에 대한 지침(*Guide on Mass Protests*), I.E.2 참조).

II. 결사의 자유

A. 민주사회에서 결사의 자유의 중요성

109. 재판소는 민주주의, 다원주의, 결사의 자유 사이에 직접적인 관계가 있음을 여러 차례에 걸쳐 거듭 인정했다. 실제로 국가 법령에 이러한 자유를 명시하는 방식과 국가기관이 이를 실제로 적용하는 방식을 통해 해당 국가의 민주주의 상태를 파악할 수 있다(*Gorzelik and Others v. Poland* [GC], 2004, § 88; *Sidiropoulos and Others v. Greece*, 1998, § 40).
110. 제11조와 관련하여 재판소는 종종 다원주의와 민주주의를 보장하기 위해 정당이 수행하는 핵심적인 역할을 언급했으며(*United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 1998, § 25), 문화적 또는 정신적 유산 보호, 다양한 사회 경제적 목적 추구, 종교의 선포, 민족적 정체성의 추구 또는 소수집단의 자각에 대한 주장 등 여러 목적을 위해 결성된 단체들 역시 민주주의의 적절한 기능을 위해 중요하다고 밝혔다(*Gorzelik and Others v. Poland* [GC], 2004, § 92; *Association Rhino and Others v. Switzerland*, 2011 § 61).
111. 대개의 경우 시민들은 서로를 통합하고 공동의 목표를 추구하는 단체에 소속되어 민주주의 과정에 참여한다(*Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, 2006, § 61).
112. 결사의 자유는 특히 소수민족을 포함한 소수집단과 관련해 중요한 의미를 지닌다. 실제로, 정체성을 표현하고 증진하기 위해 단체를 결성하는 것은 소수집단이 자신의 권리를 보전하고 유지하도록 돕는 데 중요한 역할을 할 수 있다(*Gorzelik and Others v. Poland* [GC], 2004, § 93).
113. 협약이 보장하는 권리를 훼손하거나 과도하게 제한할 목적으로 협약을 이용하는 것을 금지하고 있는 제17조에 따라, 협약의 가치에 반하는 활동에 종사하는 단체는 제11조의 보호를 받을 수 없다(폭력 행사를 옹호하는 이슬람교 단체의 활동을 금지한 것과 관련된 사건인 *Hizb ut-Tahrir and Others v. Germany* (dec.), 2012, §§ 73-74; 정관에 반유대주의 내용을 담은 단체 결성을 금지한 것과 관련된 사건인 *W.P. and Others v. Poland* (dec.), 2004; 두 극우단체의 해산에 관한 사건인 *Ayoub and Others v. France*, 2020 참조. 또한 제17조 – 권리남용금지에 대한 해설서(*Guide on Article 17 – Prohibition of abuse of rights*) 참조).

B. 협약 제9조 및 제10조와의 관계

114. 결사의 자유 행사는 여러 협약상 권리와 관련이 있을 수 있지만, 제11조는 특히 협약 제9조 및 제10조와 밀접한 관계가 있다.
115. 협약 제9조와 제10조가 사상, 양심, 종교의 자유와 표현의 자유의 형태로 제공하는 개인적인 의견에 대한 보호도 제11조가 보장하는 결사의 자유에서 추구하는 여러 목적

중 하나이다(*Young, James and Webster v. the United Kingdom*, 1979, § 57, *Vörður Ólafsson v. Iceland*, 2010, § 46). 이러한 보호는 결사의 자유에 대한 적극적 권리와 소극적 권리를 보장하는 경우에만 효과적으로 확보될 수 있다(*Sørensen and Rasmussen v. Denmark* [GC], 2006, § 54).

116. 따라서 제11조는 호의적으로 받아들여지거나 기분 나쁘지 않은, 또는 관심 없는 견해를 말하는 사람들이나 단체 뿐 아니라, 불쾌감, 충격 또는 혼란을 주는 견해를 말하는 사람들이나 단체에도 적용된다(*Redfearn v. the United Kingdom*, 2012, § 56; *Vona v. Hungary*, 2013, § 57).
117. 다만, 제10조가 혐오표현이나 타인에 대한 폭력행사를 선동하지 않는 한 민주주의에서 벗어나는 사상이라 하더라도 공개적인 토론에서 그 사상을 밝힐 수 있도록 보장하지만, 제11조는 국가가 단체로 하여금 다원주의적 민주주의 가치에 반하고 협약이 보장한 권리와 자유를 침해하는 정책을 추구하지 않도록 조치를 취하는 것을 금지하지 않는다(샤리아 국가 설립을 목적으로 하는 단체의 해산과 관련된 사건인 *Zehra Foundation and Others v. Turkey*, 2018, §§ 55-56).
118. 단체가 자신의 사상과 의견을 자유롭게 표출할 수 없다면 다원주의 원칙은 실현이 불가능하다(*Gorzelik and Others v. Poland* [GC], 2004, § 91; *Zhechev v. Bulgaria*, 2007, § 36). 다원주의와 민주주의의 적정한 기능 보장에 있어 정당이 수행하는 핵심적인 역할을 고려할 때 의견의 보호와 의견을 표현할 자유는 정당에게 있어 한층 더 중요하다(*Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey* [GC], 1999, § 37).

C. 결사의 자유의 범위와 내용

1. 단체의 개념

119. "단체"라는 용어는 공통의 목적을 위해 자발적으로 집단을 결성하는 것을 전제로 한다(*Young, James and Webster v. the United Kingdom*, 1979, 위원회 보고서, § 167).
120. 결사의 자유라는 개념은 특정 목적을 추구하는 단체나 조직을 결성하거나 이러한 단체나 조직에 가입할 권리와 관련이 있다. 이것은 다른 사람과 같이 있을 권리나 타인과 사회적 교류를 맺을 권리와는 관련이 없다(*McFeeley v. the United Kingdom*, 위원회 결정, 1980, § 114; *Bollan v. the United Kingdom* (dec.), 2000).
121. 단체가 제11조의 보호를 받으려면 사법(私法)상의 성격을 가져야 한다. "단체(association)"라는 용어는 자율적인 의미를 가지고 있는데, 국내법상의 분류는 상대적인 가치만을 가지며 논의의 출발점에 불과하다(*Chassagnou and Others v. France* [GC], 1999, § 100; *Schneider v. Luxembourg*, 2007, § 70).
122. 회원국이 재량에 따라 단체를 "공공(public)" 또는 "준행정(para-administrative)" 기관으로 분류하여 제11조 적용 범위에서 제외시킬 수 있을 경우, 이는 이론적이거나 허구적인 권리가 아니라 실제적이고 실효적인 권리를 보장하고자 하는 협약의 취지 및 목적과

부합하지 않는 결과를 초래할 수 있다(*Chassagnou and Others v. France* [GC], 1999, § 100).

123. 재판소 판례에 따르면, 민간 단체로 볼 것인지 아니면 공공 단체로 볼 것인지 판단하는 요소로는 개인이 설립했는지 입법부가 설립했는지, 국가의 체계에 통합된 상태인지, 행정적, 입법적 권한과 징계권이 부여되어 있는지, 공익 목적을 추구하는지 등이 있다(*Mytilinaios and Kostakis v. Greece*, 2015, § 35; *Herrmann v. Germany*, 2011, § 76; *Slavic University in Bulgaria and Others v. Bulgaria* (dec.), 2004).

2. 공법인, 전문직단체 및 의무가입제도

124. 입법부가 설립한 공법적 기관은 제11조에서 의미하는 단체에 해당하지 않는다(예를 들어, 공립대학과 관련하여 *Slavic University in Bulgaria and Others v. Bulgaria* (dec.), 2004 참조; 관광협회와 관련하여 *Köll v. Austria* (dec.), 2002 참조).

125. 마찬가지로 전문직단체와 고용관련 기관 또한 제11조의 적용범위에서 제외된다. 원칙적으로, 법률에 따라 수립된 이들 기관의 목적은 특정 직업을 규제하고 증진하는 한편 공공의 보호를 위해 중요한 공법적 기능을 행사하는 것이다. 따라서 이들 기관은 사법상의 단체나 노동조합과 비교될 수 없으며, 국가 체계 내에 통합된 상태이다(*Popov and Others v. Bulgaria* (dec.), 2003). 제11조가 적용되지 않는 것으로 확인된 단체에는 다음과 같은 단체들이 있다.

- 의사협회(*Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium*, 1981, §§ 64- 65; *Vialas Simón v. Spain*, 위원회 결정, 1992; *Popov and Others v. Bulgaria* (dec.), 2003)
- 수의사협회(*Barthold v. Germany*, 1985, § 61)
- 건축사협회(*Revert and Legallais v. France*, 위원회 결정, 1989)
- 변호사협회(*A. and Others v. Spain*, 위원회 결정, 1990; *Bota v. Romania* (dec.), 2004)
- 공증인협회(*O.V.R. v. Russia* (dec.), 2001; *National Notary Chamber v. Albania* (dec.), 2008)
- 직장평의회(*Karakurt v. Austria* (dec.), 1999)
- 상공회의소(*Weiss v. Austria*, 위원회 결정, 1991)

126. 이러한 단체에 대한 의무가입제도는 결사의 자유를 침해하지 않는다(*Popov and Others v. Bulgaria* (dec.), 2003). 그러나 개인이 자체 전문직단체를 결성하거나 기존 협회에 가입하는 것을 제한해서는 안 된다. 따라서 단체가 의무가입제도를 둔다고 하더라도 해당 단체가 제11조에서 보호하는 권리를 제한하거나 억제하려는 목적을 추구하거나 이러한 효력을 가져서는 안 된다(*Le Compte, Van Leuven and De Meyere*, 1981, § 65;

O.V.R. v. Russia (dec.), 2001).

3. 단체의 결성 및 법적 승인

127. 제11조에는 노동조합을 결성할 권리만이 명시적으로 언급되어 있으나, 단체를 결성할 권리는 결사의 자유에 대한 권리에 본질적인 요소이다(*Sidiropoulos and Others v. Greece*, 1998, § 40).
128. 상호 공통의 이익이 있는 분야에서 집단행동을 위해 법인을 설립할 능력은 결사의 자유에서 가장 중요한 측면 가운데 하나이며, 법인 설립이 허용되지 않을 경우 결사의 자유에 대한 권리는 실질적으로 아무런 의미가 없게 될 것이다(*Gorzelik and Others v. Poland* [GC], 2004, § 91; *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, 2014, § 78).
129. 국가기관이 개인이 결성한 단체에 법인 지위를 부여하지 않기로 결정한 것은 결사의 자유권 행사에 대한 제한에 해당한다(*Sidiropoulos and Others v. Greece*, 1998, § 31; *Koretsky and Others v. Ukraine*, 2008, § 39; *Özbek and Others v. Turkey*, 2009, § 35). 등록 절차에서 상당한 기간 동안 지연이 발생할 경우 이 또한 결사의 자유권 행사에 대한 제한에 해당한다(*Ramazanov and Others v. Azerbaijan*, 2007, § 60; *Aliyev and Others v. Azerbaijan*, 2008, § 33).
130. 국가기관이 어떤 단체의 등록을 거절하는 결정을 내린 경우, 해당 단체뿐만 아니라 단체의 대표, 설립자, 개별 구성원 모두에게 직접적인 영향을 미친다(*Kimlyu and Others v. Russia*, 2009, § 84).
131. 단체는 자신이 원하지 않는 법적 형태를 취하도록 강요받아서 안 된다. 이 경우 단체 설립자와 구성원의 결사의 자유가 실제로 존재하지 않게 되거나 실질적인 가치를 모두 잃을 정도로 감소시킬 수 있기 때문이다(*Republican Party of Russia v. Russia*, 2011, § 105; *Zhechev v. Bulgaria*, 2007, § 56; *National Turkish Union Kungyun v. Bulgaria*, 2017, § 41). 그러나 제11조는 단체가 특정한 법적 지위를 획득할 권리를 보장하지는 않는다(*Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, 2014, § 91).
132. 비법인 단체 또한 제11조가 제공하는 보호의 혜택을 누리지만, 법인격이 없다는 점은 단체의 기능과 활동에 악영향을 미칠 수 있다(*The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria*, 2006, § 53; *Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, 2006, § 73-74). 하지만, 비법인 단체가 본질적인 활동을 수행할 수 있는 경우, 해당 단체의 등록을 거절한 결정은 제11조와 양립할 수 있다(*Lavissee v. France*, 위원회 결정, 1991; *Larmela v. Finland*, 위원회 결정, 1997; *Movement for Democratic Kingdom v. Bulgaria*, 위원회 결정, 1995).
133. 제11조에서 보장하는 권리는 단체 설립에만 국한되지 않으며, 단체의 모든 활동 기간에 걸쳐 보호를 제공한다(*United Communist Party of Turkey and Others*, 1998, § 33).

4. 단체의 자율성, 내부 운영 및 회원자격

134. 단체의 조직적 자율성은 제11조에서 보호하는 결사의 자유의 중요한 요소이다(*Lovrić v. Croatia*, 2017, § 71). 단체는 자체 규칙을 수립하고 자체 업무를 관리할 권리가 있다(*Cheall v. the United Kingdom*, 위원회 결정, 1985).
135. 그러나 결사의 자유는 국가가 기업 지배구조 및 경영에 관한 규칙과 요건을 규정하고, 이러한 규칙과 요건의 이행을 감독하는 것을 금지하지 않는다. 단체의 지배기구의 역할과 구조에 대해 국가가 특정한 최소 요건을 도입하는 것은 정당한 조치이지만, 단체 자신의 정관에 명시된 모든 형식적 절차를 준수하도록 하는 것은 국가기관의 역할이 아니다(*Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, 2009, §§ 72 및 78).
136. 제11조는 단체나 조직이 모든 가입 희망자의 가입을 받아들일 의무를 부과하는 것으로 해석해서는 안 된다. 특정한 가치나 이상을 옹호하며 공통의 목적을 추구하고자 단체를 결성한 사람들이 회원 가입을 통제하지 못할 경우, 이는 결사의 자유를 실질적으로 행사하는 것을 가로막을 것이다. 예를 들어, 종교단체와 정당은 일반적으로 신념과 이상을 공유하는 사람들만 가입할 수 있도록 회원자격을 규제할 수 있다(*Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, 2007, § 39).
137. 결사의 자유에 대한 권리는 특정한 단체의 회원이 될 권리(*Cheall v. the United Kingdom*, 위원회 결정, 1985 참조) 또는 단체 내에서 특정한 직책을 보유할 권리를 포함하지 않는다(*Fedotov v. Russia* (dec.), 2004).

하지만, 조합규칙을 위반하거나, 자의적으로 또는 개인이 극심한 곤란을 겪을 수 있는 방식으로 회원자격을 박탈하는 것은 그 회원의 결사의 자유를 침해할 수 있다(*Lovrić v. Croatia*, 2017, §§ 54 및 72).

5. 소극적 결사의 자유

138. 결사의 자유는 그 행사와 관련하여 선택의 자유를 어느 정도 내포하고 있으므로, 제11조는 단체에 가입하지 않거나 탈퇴할 권리인 결사에 대한 소극적 권리 또한 포함한다 (*Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland*, 1993, § 35; *Vörður Ólafsson v. Iceland*, 2021, § 45).
139. 개인의 자율성 개념은 제11조에 내포된 개인의 선택의 자유에서 필연적으로 도출되는 개념이다(*Sørensen and Rasmussen v. Denmark* [GC], 2006, § 54).
140. 실제로는 가능한 행동이나 선택의 자유가 존재하지 않거나 실질적인 의미가 없을 정도로 감소하는 경우, 개인은 결사의 자유를 향유하지 못한다(*Chassagnou and Others v. France* [GC], 1999, § 114).
141. 특정 단체에 가입할 의무가 항상 협약에 위배되는 것은 아니지만, 제11조에서 보장하는 결사의 자유의 본질 자체를 침해하는 형태의 의무는 결사의 자유에 대한 제한에

해당할 것이다(*Young, James and Webster v. the United Kingdom*, 1979, § 55, 및 노동조합원만을 노동자로 고용하도록 한 "클로즈드숍(closed shop)" 협정에 관해서는 *Sørensen and Rasmussen* [GC], 2006 참조; 택시 운전사가 택시 사업자를 위한 특정 단체에 가입하도록 법령에서 의무화한 것과 관련하여 *Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland*, 1993, § 36 참조; 포도주용 포도 생산자의 노동조합 가입 의무에 관해서는 *Mytilinaios and Kostakis v. Greece*, 2015, §§ 53 및 65 참조).

142. 정식 회원이 아님에도 회비를 납부하도록 한 의무는 단체에 가입할 의무에서 보편적으로 볼 수 있는 특징과 유사할 수 있는데, 결사의 자유에 대한 권리의 소극적 측면에 대한 제한에 해당할 수 있다(비회원의 민간 산업연맹에 대한 회비 납부의무에 관해서는 *Vörður Ólafsson*, 2010, § 48 참조; 민간단체가 설립한 기금에 대한 비회원의 납부의무와 관해서는 *Geotech Kancev GmbH v. Germany*, 2016, § 53 참조).

D. 결사의 자유에 대한 제한

143. 제11조는 일반적으로 단체 등록의 거부나 해산과 관련이 있으나 단체의 운영을 가로막는 다른 형태(예컨대, 재정예에 대한 감사 또는 제한)를 취할 수 있는 부당한 국가의 제한으로부터 단체를 보호한다(다양한 형태의 제한에 대한 개요는 *Yordanovi v. Bulgaria*, 2020, §§ 62-63 참조).

144. 결사의 자유에 대한 제한은 제11조제2항, 즉 "법이 정하는" 것이고 정당한 목적을 하나 이상 추구하며, "민주사회에 필요한" 경우 정당성이 인정된다.

1. 법이 정하는

145. 먼저 "법이 정하는"이라는 표현은 문제의 조치를 국내법의 법적 근거에 따라 시행할 것을 요구한다. 이것은 또한 관련 당사자가 그 법에 접근가능해야 하고 그 효과에 대해 예측할 수 있어야 하는 법의 질적인 측면을 의미하기도 한다. "예측가능한" 법이 되려면 개인이 자신의 행위를 규율할 수 있고 필요한 경우 적절한 조언을 통해 특정 행동에 따른 결과를 해당 상황에서 합리적인 수준으로 예측할 수 있을 정도로 충분한 정확성을 갖춰야 한다(*N.F. v. Italy*, 2001, §§ 26 and 29). 국내법이 질적 요건을 충족하려면 협약이 보장하는 권리를 공권력이 자의적으로 제한하는 것을 방지하는 법적 보호조치를 수립해야 한다. 법은 이러한 재량의 범위와 그 행사 방식을 충분히 명확하게 명시해야 한다(*Maestri v. Italy* [GC], 2004, § 30).

146. 재판소는 판사가 프리메이슨 조직에 가입한 것을 이유로 징계처분을 받을 것으로 생각하지 못했던 사건에서 예측가능성 조건이 충족되지 않았다고 판결했다(*N.F. v. Italy*, 2001, §§ 30-32; *Maestri v. Italy* [GC], 2004, §§ 43-42).

147. *Koretsky and Others v. Ukraine*, 2008, 사건에서 국가기관은 한 비정부기구의 등록을 거부했다. 재판소는 단체 등록을 규율하는 국내법 조항이 "예측가능"하기에는 지나치게 모호하여 단체의 등록이 가능한지 여부를 결정하는 사안에서 국가기관에 지나치게 폭넓은 재량을 부여했다고 판단했다(§ 48).

148. *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, 2009, 사건에서도 "법의 질(quality of law)" 요건에 관한 쟁점이 제기되었는데, 일반적인 용어로 구성되어 있고 내부 운영 문제를 비롯해 단체의 존속과 관련된 모든 문제에 개입할 수 있는 광범위한 재량을 법무부에 부여한 것으로 보이는 법률에 근거하여 한 단체가 해산되었다(§§ 61-64).
149. 재판소는 제한의 합법성, 특히 문제가 된 법률의 예측가능성을 심사할 때 법률의 문언과 관할기관이 그 법률을 적용하고 해석하는 방식을 모두 고려했다(단체 등록 신청에 대한 불법적인 거부에 관해서는 *Jafarov and Others v. Azerbaijan*, 2019, §§ 70 및 85 참조).

2. 정당한 목적

150. 결사의 자유에 대한 모든 제한은 제11조제2항에 명시된 정당한 목적인 국가 안보 또는 공공의 안전, 무질서 또는 범죄 방지, 보건 또는 도덕의 보호, 타인의 권리와 자유 보호 중 하나 이상을 추구해야 한다. 제11조제2항의 열거는 엄격하게 열거적인 것이어서 그 정의는 제한적일 수밖에 없으므로 결사의 자유에 대한 예외는 좁게 해석되어야 한다(*Sidiropoulos and Others v. Greece*, 1998, § 38).

3. 민주사회에서 필요한

151. 필요성의 개념은 a) 제한이 "강력한 사회적 필요"에 대응하는 것이어야 하고, b) 제한이 추구하는 정당한 목적에 비례해야 한다는 두 가지 조건을 포함한다.
152. "필요한(necessary)"이라는 용어는 개념은 "유용한(useful)" 또는 "바람직한(desirable)"과 같은 표현의 유연성을 지니지 않는다. 결사의 자유 원칙에 대한 예외는 엄격하게 해석되어야 하며 설득력 있고 중대한 이유가 있는 경우에만 결사의 자유에 대한 제한이 정당화될 수 있다. 국가기관은 특정 제한을 가할 "강력한 사회적 필요"가 있는지 판단할 일차적인 책임을 진다. 재판소의 임무는 국가기관의 견해를 자신의 견해로 대체하는 것이 아니라, 국가기관이 재량권을 행사하여 내린 결정을 협약에 따라 심사하는 것이다.
153. 이는 재판소의 통제가 피청구국이 합리적이고 주의깊게 선의로 재량권을 행사했는지를 확인하는 데 국한된다는 의미는 아니다. 재판소는 사건의 전체적인 사정을 고려하여 문제된 제한을 심사하여, 그 제한이 "추구된 정당한 목적에 비례하는지", 그리고 그 제한을 정당화하기 위해 국가기관이 제시한 이유가 "적절하고 충분한지"를 판단해야 한다. 이 과정에서, 국가가 제11조에 포함된 원칙과 부합하는 기준을 적용했을 뿐만 아니라 사실관계에 대한 납득할 수 있는 평가를 근거로 했다는 것에 대해 재판소 스스로가 납득할 수 있어야 한다(*Gorzelik and Others v. Poland* [GC], 2004, §§ 95-96; *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania*, 2005, § 49; *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, 2014, §§ 79-80).

a. 재판소의 심사 범위

154. 재판소의 심사강도는 단체의 유형과 단체가 수행하는 활동의 성격에 따라 달라진다. 정당과 비정치적 단체는 민주주의에 대한 중요성이 서로 다르기 때문에, 정당에 가해진 제한만이 결사의 자유 제한의 필요성에 대해 가장 엄격한 심사를 받게 된다(*Vona v. Hungary*, 2013, § 58; *Les Authentiks and Supras Auteuil 91 v. France*, 2016, §§ 74 및 84). 개인, 공무원 또는 일부 집단에 대해 폭력을 행사하도록 선동하는 경우, 국가기관은 제한의 필요성을 검토할 때 더 폭넓은 판단재량을 행사할 수 있다(*Les Authentiks and Supras Auteuil 91 v. France*, 2016, § 84; *Ayoub and Others v. France*, 2020, § 121). 재판소는 또한 단체의 지도부가 민주주의원칙을 존중하지 않거나 민주주의에서 인정되는 권리와 자유의 훼손과 무시를 목적으로 하는 단체는 제재의 대상이 될 수 있음을 인정했다(*Zehra Foundation and Others v. Turkey*, 2018, § 54). 그러나 국가기관과 국민을 위협에 빠뜨릴 수 있는 단체로부터 이들을 보호하는 국가의 권한은 제한적으로 사용되어야 한다(*Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others*, 2014, § 79).

b. 제한의 심각성 및 비례성 요건

155. 제한의 정도는 추상적으로 심사할 수 없으며, 사건의 구체적인 맥락에서 심사해야 한다.

156. 의견의 보호와 의견표현의 자유 보호는 결사의 자유의 목적 중 하나인데, **형사 유죄판결**은 특히 정당과 관련된 상황에서, 결사의 자유에 대한 가장 심각한 형태의 제한 가운데 하나이다(*Yordanovi v. Bulgaria*, 2020, § 75, 재판소가 종교적인 이유에서 정당을 설립하고자 했던 청구인에 대해 형사소송을 제기한 것이 불필요한 조치였다고 판단한 사건).

157. 국가는 공식 등록을 원하는 단체에 대해 합리적인 법적 절차를 준수하도록 요구할 수 있지만, 이러한 요구는 항상 비례성 요건을 충족해야 한다(*The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria (no. 2)*, 2011, § 40).

158. **단체의 등록에 대한 거부**는 그 단체가 어떠한 활동도 시작할 수 없도록 한다는 점에서 극단적인 조치이다(*Zhechev v. Bulgaria*, 2007, § 58; *The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria*, 2006, § 80; *Bozgan v. Romania*, 2007, § 27).

159. 단체가 등록을 다시 신청할 수 있는지 여부는 제한의 비례성심사에서 고려할 수 있는 요소이다(*The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria (no. 2)*, 2011, § 30).

160. 단체의 명칭이 오인이나 명예훼손 가능성이 있다는 이유로 등록을 거부하는 것은 특별히 심각한 제한에 해당하지 않는다. 청구인에게 신청서의 단체 명칭을 변경하도록 요구하는 것은 과도한 조치에 해당하지 않는다(*APEH Üldözötteinek Szövetsége, Iványi, Róth and Szerdahelyi v. Hungary* (dec.), 1999; *W.P. and Others v. Poland* (dec.), 2004).

161. 국가는 단체의 목적과 활동이 법령에 명시된 규정을 준수하고 있음을 충분히 납득할

수 있도록 확인할 권한이 있다(*Sidiropoulos and Others v. Greece*, 1998, § 40; *Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, 2006, § 59). 단체가 설립, 기능 또는 내부 조직에 관한 합리적인 법적 절차를 준수하지 않는 경우, 국가의 판단재량에는 비례성 요건에 따라 결사의 자유를 제한할 권한도 포함될 수 있다(*Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, 2009, § 72).

162. 단체의 지배기구 역할과 구조에 대해 국가가 특정한 최소요건을 도입하는 것은 정당한 조치이나, 단체의 정관에 명시된 모든 형식적 절차를 준수하도록 요구할 정도로 국가기관이 **단체 내부의 조직기능**을 광범위하게 제한해서는 안 된다(*Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, 2009, § 78).

163. **단체의 해산**은 중대한 결과가 발생할 수 있는 가혹한 조치로, 가장 심각한 사건에 대해서만 취할 수 있는 조치이다(*Association Rhino and Others v. Switzerland*, 2011, § 62; *Vona v. Hungary*, 2013, § 58; *Les Authentiks and Supras Auteuil 91 v. France*, 2016, § 84). 국가는 해산에 대해 정당한 이유를 제시하는 것과 관련하여 더 강화된 의무를 진다(*Adana TAYAD v. Turkey*, 2020, § 35). 납득할 수 있고 설득력 있는 근거에 의하지 않은 해산명령은 청구인 단체와 그 구성원뿐 아니라 인권단체에 대해 일반적으로 위축효과를 미칠 가능성이 있다(*ibid.*, § 36).

단체 등록에 대한 거부와 해산 모두 그 효과에 있어서 극단적이다. 해산은 특히 그 효력이 지대한 조치여서 엄격히 제한된 상황에서만 그 정당성이 인정될 수 있다. 단체 등록에 대한 거부는 그 영향력이 보다 제한적이어서 새로운 등록 신청을 통해 쉽게 구제될 수 있다(*The United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN and Others v. Bulgaria (no. 2)*, 2011, § 94).

164. 문제가 된 위반의 정도와 무관하게 단체의 해산이 법령상 가능한 유일한 제재인 경우, 경고, 벌금, 세제 혜택 취소와 같은 덜 극단적인 제재 방안을 법에 규정함으로써 보다 유연성 있게 비례적인 제재를 선택할 수 있다(*Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov*, 2009, § 82; *Jehovah's Witnesses of Moscow and Others v. Russia*, 2010, § 159).

165. 비정부기구가 단순히 내부 운영에 관한 특정 법적 요건을 위반한 것을 두고 단체를 전면 해산시킬 수 있는 심각한 위법행위로 보아서는 안 된다(*Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, 2009, § 82). 그러나 공익단체가 재정 악화로 인해 더 이상 단체의 목적과 일치하는 기능을 수행할 수 없는 경우, 해산 결정은 그 정당성이 인정될 수 있다(*MiHR Foundation v. Turkey*, 2019, §§ 41-43). 파산이나 장기간 활동하지 않은 것에 근거한 해산 결정 또한 제11조제2항에 따른 정당한 목적을 추구하는 것으로 볼 수 있지만, 국가기관의 결정은 사실관계에 대한 납득할 수 있는 평가를 바탕으로 해야 한다(*Croatian Golf Federation v. Croatia*, 2020, §§ 96 및 100).

166. 해산 결정이 비례성 원칙을 충족하려면, 국가기관은 결사의 자유를 덜 제한하고도 동일한 목적을 달성할 수 있는 다른 방법이 없음을 입증해야 한다(*Adana TAYAD v. Turkey*, 2020, § 36; *Association Rhino and Others*, 2011, § 65; *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others*, 2014, § 96). 그러나 재판소는 단체의 존재나 활동으로

인한 유해한 결과가 인지된 상황에서 국가기관이 "강력한 사회적 필요"에 대응하기 위해 선택할 수 있는 조치가 불가피하게 제한적일 수 있음을 인정했다(*Gorzelik and Others v. Poland* [GC], 2004, § 105; *Ayoub and Others v. France*, 2020, §§ 119-120).

167. 국가는 정당과 그 밖의 단체로부터 민주주의를 보호하기 위해 **예방적 조치**를 취할 권한이 있다. 정당이 정권을 잡고 협약의 기준과 일치하지 않는 정책을 시행하기 위한 구체적인 단계를 밟을 때까지 국가가 기다려야 할 필요는 없다. 이러한 정책의 위험성이 충분히 규명되고 그 위험이 임박한 경우, 구체적인 조치들을 통해 국민의 평화와 민주주의 체제를 위협하는 정책을 시행하려는 시도에 앞서 국가는 그 정책의 실행을 합리적으로 미리 차단할 수 있다(*Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*, 2003, § 102; *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, 2009, § 81). 마찬가지로, 타인의 권리를 위협하는 상황이 충분히 임박하여 민주사회의 근본적인 가치가 훼손될 우려가 있는 경우, 정당 이외의 단체에 대해서도 예방적 조치를 취할 수 있다(*Vona v. Hungary*, 2013, § 57).
168. 예를 들어, 재판소는 다음과 같은 사안들이 관련된 정당이나 그 밖의 단체에 대한 해산 결정이 정당한 조치였다고 판결했다.
- 샤흐리아 율법에 기초한 국가를 설립하려는 시도(*Refah Partisi (The Welfare Party) and others v. Turkey*, 2003; *Zehra Foundation and Others v. Turkey*, 2018, ; *Kalifatstaat v. Germany* (dec.), 2006)
 - 테러조직과 연루된 단체(*Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, 2009)
 - 반집시(anti-Roma) 시위 및 준군사적 가두행진(*Vona v. Hungary*, 2013,)
 - 축구 경기와 관련해 폭력행위가 반복적으로 발생한 사건(*Les Authentiks and Supras Auteuil 91 v. France*, 2016)
 - 사설 민병대의 성격을 가진 단체가 폭력과 공공질서 교란을 저지른 사건(*Ayoub and Others v. France*, 2020)

E. 단체의 구체적 유형

169. 제11조가 보호 대상에서 특정 유형의 단체를 제외하지는 않지만, 재판소 판례에서 주로 논의되는 단체는 민주사회의 핵심 주체인 정당, 소수집단의 단체, 종교단체이다. 노동조합은 제11조에 명시적으로 언급된 유일한 단체 유형으로, 그 구체적인 특징과 역할 때문에 아래의 3항에서 별도로 논의한다.

1. 정당

170. 다원주의를 보장하고 민주주의의 원활한 기능을 보장하는 데 있어 정당이 수행하는 핵심적인 역할을 고려할 때, 정당에 대한 모든 조치는 결사의 자유에 영향을 미치며,

궁극적으로는 해당 국가의 민주주의에 영향을 미친다(*Republican Party of Russia v. Russia*, 2011, § 78). 따라서, 제11조에 명시된 예외는 엄격하게 해석되어야 하며, 설득력 있고 중대한 이유가 있는 경우에만 결사의 자유에 대한 제한이 정당화될 수 있다(*United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 1998, § 46). 그러나 협약이 보장하는 권리와 자유를 존중하고 보호해야 할 의무와 민주주의의 기본 원칙에 반하는 정강(political programme)을 표방하지 말아야 할 의무를 정당에 부과하는 것은 협약 제11조에 의한 적극적 의무에 따라 정당화될 수 있다(*Refah Partisi (The Welfare Party) and others v. Turkey*, 2003, § 103).

a. 등록 거부 및 해산

171. 정당 전체의 해산이나 정당 등록에 대한 거부와 같은 극단적인 조치는 가장 심각한 사례들에 한해 시행되어야 한다(*Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, 2009, § 78; *Linkov v. the Czech Republic*, 2006, § 45). 정치적 다원주의나 민주주의의 기본 원칙을 위태롭게 하는 상황이 이러한 사례에 해당한다(*Party for a Democratic Society (DTP) and Others v. Turkey*, 2016, § 101).
172. 재판소는 정당이 법에서의 변화 또는 국가의 헌법적·법적 구조의 변경을 촉진할 수 있는 두 가지 조건을 제시했다. 첫째, 해당 목적을 위해 사용되는 수단은 합법적이고 민주적이어야 하며, 둘째, 변경안은 그 자체로 근본적인 민주주의 원칙과 양립가능해야 한다. 따라서, 민주주의를 존중하지 않거나 민주주의를 파괴하고 민주주의에서 인정되는 권리와 자유를 무시하려는 목적을 가진 정책을 내세우거나 폭력을 선동하는 지도자들이 이끄는 정당은 이러한 지도자들의 행동을 이유로 부과된 처벌에 대해 협약의 보호를 주장할 수 없다(*Yazar and Others v. Turkey*, 2002, § 49).
173. 정당의 정강에 폭력, 봉기 또는 기타 형태의 민주주의 원칙에 대한 거부를 호소하는 내용이 포함되어 있는지 여부는 필수적인 고려사항이다(*Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania*, 2005, § 54; *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey*, 1999, § 40). 그러나 정당의 정강만이 정당의 목적과 의도를 판단하는 유일한 기준은 아니다. 정당 지도자들의 행동과 정당 지도자들이 옹호하는 입장도 정강의 내용과 비교할 필요가 있다. 정당 지도자들의 행동과 입장을 종합적으로 판단할 경우 정당의 목적과 의도를 파악할 수 있으므로 정당 해산 절차에서는 정당 지도자들의 행동과 입장 또한 검토해야 한다(*Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*, 2003, § 101; *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, 2009, § 80).
174. 재판소는 민주주의 원칙이 훼손될 위험이 있다는 이유로 정당의 등록을 거부하거나 해산하는 것이 "강력한 사회적 필요"에 대응하는지 여부를 검토할 때, (i) 민주주의를 위협하는 상황이 곧 발생할 수 있다는 타당한 증거가 제시되었는지, (ii) 해당 정당이 사건에서 검토 중인 지도자들의 행동과 발언에 대해 책임져야 하는지, (iii) 정당에 귀책 사유가 있는 행위와 발언이 해당 정당이 구상하고 주창했으며 "민주사회" 개념과 양립할 수 없는 사회 모델의 총체적인 모습을 명확하게 제시하는지 여부를 고려한다(*Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*, 2003, § 104; *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania*, 2005, § 46).

175. *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*(2003) 사건에서, 터키 헌법재판소는 "세속주의 원칙에 반하는 활동에서 중심" 역할을 했다며 한 정당에 대해 해산명령을 내렸다. 재판소는 복지당(Refah) 당원 및 지도부가 행동 및 발언을 통해 다원주의 법제의 틀 안에서 샤리아 율법에 기초한 체제를 수립하고자 한다는 정당의 장기 정책을 제시했고 이 정당이 그 정책의 집행을 위해 무력에 호소하는 방안을 배제하지 않았다는 판단에 따라 제11조가 위반되지 않았다고 판결했다. 해당 정당의 정책이 "민주사회" 개념과 양립할 수 없는 성격이었고, 복지당이 이를 위해 실제 행동에 나설 실질적인 기회가 있었다는 점에서 터키 헌법재판소의 해산 결정이 "강력한 사회적 필요"에 대응하는 조치로 간주하는 것이 타당하다는 견해이다.
176. 재판소는 테러를 통한 "전술적 분리" 전략을 추구했으며 해당 정당과 테러조직 ETA 간 많은 공통점이 있음을 근거로 청구인 정당에 대해 해산 결정이 내려진 *Herri Batasuna and Batasunav. Spain*(2009) 사건에서도 제11조가 위반되지 않았다고 판결했다. 재판소는 스페인 법원의 판단과 달라질 이유가 없다고 보았다. 수년 동안 테러 공격이 발생했던 스페인의 상황을 고려할 때, 청구인 정당이 ETA와 연루되었다는 의혹은 객관적으로 민주주의에 대한 위협으로 간주할 수 있었다. 뿐만 아니라, 청구인 정당에 책임이 있는 것으로 확인된 행동과 발언은 해당 정당이 구상하고 주창하는 사회 모델의 모습을 명확히 제시했는데, 이 사회 모델은 "민주사회" 개념과 배치되었고 스페인 민주주의에 커다란 위협을 제기했다. 따라서 청구인 정당에 내려진 제재는 "강력한 사회적 필요"에 대응하는 조치였으며 추구된 정당한 목적에 비례하는 조치였다.
177. 재판소는 정당의 정강이나 활동이 민주주의 가치에 반하는 의도를 추구한다는 증거가 없음에도 정당에 대해 극단적인 조치를 취한 사건에서 제11조가 위반되었다고 판결했다.
178. 국가기관이 **공산주의** 정당의 등록을 거부했던 *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania*(2005) 사건에서, 재판소는 루마니아 사회에서는 새로운 공산당이 출현하여 민주주의 토론의 주체로 참여하는 것을 허용해서는 안 된다는 루마니아 정부의 주장을 받아들이지 않았다. 재판소는 1989년 이전 시대에 루마니아가 겪은 전체주의적 공산주의의 경험을 고려할 수 있다는 의견을 밝히면서도, 그러한 역사적 맥락만으로는 제한의 필요성을 정당화할 수는 없다고 보았는데, 특히 마르크스주의 이념을 고수하는 공산주의 정당들이 여러 국가들에서 존재하고 있다는 것을 지적했다. 이 정당의 정강에는 폭력이나 다른 형태의 민주주의 원칙 거부 또는 "프롤레타리아 독재"를 촉구하는 것으로 간주할 만한 내용이 없었기 때문에, 정당의 정강이 "민주사회"와 양립 불가능하지 않았다.
179. 재판소는 국가기관이 등록 서류에 형식적 결함이 있고 해당 정당의 목표와 선언문 내용이 위협을 제기한다는 이유로 불가리아 공산당 등록을 거부했던 *Tsonev v. Bulgaria*(2006) 사건에서도 비슷한 결론을 내렸다. 재판소는 이 정당이 공산당이라는 명칭을 가졌음에도 불구하고 한 사회 계층이 다른 사회 계층을 지배하는 체제 수립을 추구한다는 어떤 징후도 확인하지 못했다. 또한 이 정당이 당헌 서문에 "혁명적"이라는

단어를 포함하기로 결정한 것이 불가리아에 실질적인 위협을 가하는 정책을 선택한 것이라는 어떠한 증거도 확인되지 않았다. 뿐만 아니라, 이 정당의 선언문은 정당의 목표가 비민주적이거나 목표 실현을 위해 폭력을 행사하려는 의도를 담지 않았다.

180. 이와 반대로, 재판소는 *Ignatencu and the Romanian Communist Party v. Romania*(2020) 사건에서 청구인 정당에 대한 등록 거부 결정이 정당했다고 판결했다. 청구인 정당이 전체주의적 공산주의 시대에 루마니아를 통치했던 공산당의 후계자를 자처함에 따라, 국가기관은 이 정당이 자신의 지위를 남용할 위험을 방지하고 법치주의와 민주주의의 기본 원칙을 수호하기 위해 노력했다. 재판소는 이 사건의 구체적인 맥락에서 국가기관이 정당 등록의 거부 근거로 제시한 이유가 적절하고 충분하며, 그 결정이 국가 안보와 타인의 권리와 자유를 보호하려는 정당한 목적에 비례한다고 보았다.
181. 원칙적으로 정당 명칭만을 이유로 해산과 같은 극단적인 조치를 취하는 것은 해당 상황에 다른 적절하고 충분한 이유가 없다면 그 정당성이 인정될 수 없다(*United Communist Party of Turkey and Other v. Turkey*, 1998, § 54, "공산주의"라는 표현을 정당 명칭에 포함했던 것이 정당 해산의 한 근거가 되었던 사건).
182. 국가기관이 정당의 정강을 검토한 후 국가의 영토 보전을 저해하고 특정 인구 집단을 위한 분리주의를 조장하는 것으로 판단했던 여러 사건에서 재판소는 제11조 위반 판결을 내렸다. 재판소는 국가의 헌법 질서와 법질서를 비판하고 정치적 경쟁의 장에서 이를 공론화하고자 했다는 이유만으로 민주주의의 기본 원칙을 따르는 정치단체의 활동을 제한하는 경우 그 정당성을 인정할 수 없다는 견해이다(*United Communist Party of Turkey and Other v. Turkey*, 1998, § 57). 민주주의 자체에 위해를 가하지 않는 한, 국가의 현행 제도에 의문을 제기하는 다양한 정치 프로그램을 제기하고 논의할 수 있도록 허용하는 것은 민주주의의 본질이다(*Socialist Party and Others v. Turkey*, 1998, § 47; *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey* [GC], 1999, § 41).
183. 정당이 자치권을 요구하거나 심지어 영토의 일부를 분리할 것을 요구한다는 사실만으로 국가 안보를 내세워 정당을 해산하는 것은 정당 해산을 정당화하는 충분한 근거가 되지 못한다. 법치주의에 기초한 민주사회에서, 민주주의 원칙에 이의를 제기하지 않으면서 기존 질서에 도전하고 평화적 수단을 통해 주장하는 정치 사상은 정치과정에 참여하여 이를 적절히 표현할 기회를 보장받아야 한다(*The United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN and Others v. Bulgaria*, 2005, § 61).
184. 국가는 비례성 원칙을 따른다는 전제하에 정당이 그 결성과 관련하여 합리적인 법적 절차를 준수할 것을 요구할 권한이 있다(*The United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN and Others v. Bulgaria (no. 2)*, 2011, § 83). 재판소는 *Republican Party of Russia v. Russia*(2011) 사건에서, 최소 정당원 수 요건과 지역 대표성 요건을 준수하지 않았다는 이유로 청구인 정당에 대해 내려진 해산명령이 정부가 제시한 정당한 목적과 비례하지 않았다고 판결했다. 유럽평의회 회원국이 정당의 최소 정당원 수 요건을 규정하는 것은 비교적 흔한 일이었으나, 2001년 1만 명에서 5만 명으로 크게 늘어난 러시아법의 최소 정당원 수 요건은 유럽에서 가장 높은 수준이었다. 재판소는 오랜 기간 법을 지켜

활동한 정당에 대해 형식적 요건을 들어 해산 결정을 내리는 것과 같은 극단적인 조치가 "민주사회에 필요한" 것으로 볼 수 없다고 판단했다. 최소 정당원 수 요건은 소수집단을 비롯한 다양한 인구 계층의 이익을 대변하는 다수의 정당이 제약 없이 설립되어 활동할 수 있도록 허용하고 그들이 정치적 경쟁의 장에 접근하도록 보장하는 경우에만 정당화될 수 있을 것이다(§§ 119-120).

185. 지역 대표성 요건의 배경 논리는 국가의 영토 보전에 위협이 되는 지역 정당의 설립과 선거 참여를 금지할 필요가 있다는 것이었다. 재판소는 러시아의 법과 제도 및 국가 안보를 보호할 방법이 2001년에 도입된 지역정당 설립의 전면금지 외에도 있다고 보았다. 정당에 대한 일반적인 제한은 시간이 지날수록 정당성이 약해졌다. 특정 범주 또는 유형의 정당이 제기하는 위협에 대한 인식보다는 각 정당의 실제 정강과 행동을 고려해야 했다(§§ 122 및 130).

b. 재정과 감사

186. 재판소는 정치과정에 대한 국민의 신뢰를 보장하기 위해 책임과 투명성 제고를 목적으로 정당의 재정운동을 감독할 필요가 있다고 인정했다. 민주주의의 원활한 기능을 보장하는 데 있어 정당이 수행하는 일차적인 역할을 고려할 때, 일반 대중은 특히 공공자금을 지원받는 정당에 대해 적절한 감시를 수행하고 모든 불법적인 지출에 대해 제재를 부과하는 것에 이익을 가진 것으로 볼 수 있다(*Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey*, 2016, § 69).
187. 회원국은 정당의 재정운영에 대해 감사를 수행하고 불법적인 금융거래에 대해 제재를 부과할 방법을 결정하는 문제에 있어 비교적 폭넓은 판단재량을 행사한다(*Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey*, 2016, § 70).
188. 그럼에도 불구하고, 정당의 지출에 대한 감사에 적용되는 법규는 해당 법령 조항이 어떻게 해석되고 적용될 것인지 합리적으로 알 수 있는 표현으로 명시되어야 한다(*Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey*, 2016, § 106).
189. 재정운영에 대한 감사는 정당을 통제하는 정치적 도구로 사용되어서는 안 되며, 특히 정당이 공공자금을 지원받는다든가 점을 구실로 내세워서는 안 된다. 정치적 목적을 위해 재정감사 제도가 남용되지 않도록 방지하기 위해서는 구체적인 감사 요건과 요건 위반 시 부과되는 제재와 관련하여 정당의 재정감사를 규율하는 법령에 대해 높은 수준의 "예측가능성" 기준이 적용되어야 한다(*Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey*, 2016, § 88).
190. 정당이 외국의 출처로부터 자금지원을 받는 것을 금지하는 것 자체가 협약 제11조와 양립할 수 없는 것은 아니다. 이 문제는 정당이 외국의 어떤 출처로부터 자금을 지원받을 수 있는지 자유롭게 결정할 수 있는 국가의 판단재량에 속하는 사안이다. 그러나 정당이 외국 정부로부터 자금을 지원받는 것을 금지하는 것은 국가주권을 수호하기 위해 필요한 조치이다(*Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde v. France*, 2007, § 47).

191. 국가가 행사할 수 있는 판단재량에는 합리적인 법적 절차를 준수하지 않을 경우 정당의 내부 조직과 기능을 제한할 권한이 포함될 수 있다. 그러나 국가기관은 정당에 당헌에 명시된 모든 형식적 절차를 준수하도록 요구할 정도로 광범위하게 개입해서는 안 된다. 단체 정관에 명시된 방식으로 형식적 절차가 지켜지도록 보장하는 것은 국가기관이 아닌 정당과 당원에 맡겨야 할 역할이다(*Republican Party of Russia v. Russia*, 2011, §§ 87-88, 정당 내부절차를 지키지 않았다는 이유로 국가기관이 등록부상의 기재 변경하는 것을 거부한 조치가 충분한 법적 근거가 없으며 민주사회에 필요하지 않다고 재판소가 판결한 사건).
192. 재판소는 정당이 당원 현황에 관해 빈번하고 포괄적인 점검을 받았고 형식적 요건을 이유로 지속적으로 해산 위협을 받은 것이 정당화될 수 없다고 판단했다(§§ 115-116).

2. 소수집단의 단체

193. 재판소는 결사의 자유가 소수민족을 포함한 소수집단과 관련해 특히 중요한 의미를 지닌다는 점을 인정했다. 실제로, 정체성을 표현하고 증진하기 위해 단체를 결성하는 것은 소수집단이 자신의 권리를 보전하고 유지하도록 돕는 데 중요한 역할을 할 수 있다(*Gorzelik and Others v. Poland* [GC], 2004, § 93).
194. 한 국가에 소수민족과 다양한 문화가 존재한다는 점은 국제법 원칙에 따라 민주사회가 용인해야 할 뿐만 아니라 보호하고 뒷받침해야 하는 역사적 사실이다(*Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası v. Turkey*, 2012, § 59).
195. 소수민족 문화의 보존과 발전, 소수민족의 소속 의식에 대한 언급은 설사 갈등을 초래한다고 하더라도 "민주사회"에 위협이 된다고 볼 수 없다(*Ouranio Toxo and Others v. Greece*, 2005, § 40). 갈등의 표출은 민족적·문화적 정체성의 역동적인 측면과 다양성에 대한 진정한 존중을 바탕으로 하는 다원주의의 불가피한 결과 중 하나이다(*ibid.*, § 35). 이러한 상황에서 국가기관의 역할은 다원주의를 없애서 갈등의 원인을 제거하는 것이 아니라 경쟁하는 집단들이 서로에 대해 관용적인 태도를 보이도록 하는 것이다(*Zhdanov and Others v. Russia*, 2019, § 163).
196. 지역문화 장려를 목적으로 하는 단체의 활동은 그 일부 목적이 소수집단의 문화를 홍보하기 위한 것이라고 하더라도 영토 보전, 국가 안보 및 공공의 질서를 위협하지 않는다(*Tourkiki Enosi Xanthis and Others v. Greece*, 2008, § 51).
197. 재판소는 단체의 설립자가 국가의 영토 보전을 위협할 의도로 단체를 설립했다는 단순한 의심에 근거하여 소수집단 의식(minority consciousness)을 주장하는 단체의 등록을 거부한 조치가 국가 안보 보호라는 목적에 비례하지 않는다고 판결했다.
198. *Sidiropoulos and Others v. Greece*(1998) 사건에서, 법원은 그리스의 영토 보전을 저해할 의도를 지녔다는 이유로 한 마케도니아 문화단체의 등록 신청을 거절했다. 재판소는 이 단체의 목표인 마케도니아 소수민족의 전통과 문화를 보존하고 발전시키는 것이

전적으로 정당한 목적을 추구한다고 판결했다. 재판소는 한 국가의 지역 주민들이 자신의 지역이 가진 특수성을 장려하기 위해 단체를 결성할 권리가 있다고 보았다. 이 단체가 그리스의 영토 보전을 위협한다는 그리스 법원의 판단은 단순한 의혹에 근거한 것이었다. 해당 단체가 등록된 후 기존 주장했던 목적과 다르거나 법을 준수하지 않는 활동에 관여할 경우, 국가기관은 이 단체를 해산할 권한을 보유했다. 따라서, 청구인 단체에 대한 등록 거부는 추구된 목적과 비례하지 않았다(§§ 44-47).

199. 재판소는 위와 비슷한 판단에 따라 국가기관이 이슬람 소수민족 단체의 등록 신청을 거절했던 사건에서 제11조가 위반되었다고 판결했다(*Bekir-Ousta and Others v. Greece*, 2007, § 42-44; *National Turkish Union Kungyun v. Bulgaria*, 2017, §§ 44- 45). 단체가 폭력이나 반민주적 수단을 옹호했음을 나타내는 어떠한 사실도 확인되지 않았다.
200. 어떤 경우에도 분리주의자의 견해 표명과 자치권 또는 영토 분리 요구 그 자체는 한 국가의 영토 보전과 국가 안보에 대한 위협에 해당하지 않는다(*The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria*, 2006, § 76). 단체 명칭에 특정 용어를 포함한 것을 영토 보전과 국가 안보에 대한 위협으로 간주해서는 안 된다(*National Turkish Union Kungyun v. Bulgaria*, 2017, § 45).
201. 이와 달리, 국가는 선거 참여 기준을 수립하는 문제에서 상당한 재량을 갖는다. 예를 들어, 선거의 입후보 자격을 가진 법인을 창설하고자 하는 신청을 거부한 결정은 그러한 법인 없이도 개인이 소수집단의 고유한 특징을 표현하고 증진하기 위해 단체를 결성하는 것이 금지되지 않는 민주사회에서 필요한 조치로 여겨질 수 있다.
202. *Gorzelik and Others v. Poland* [GC] (2004) 사건에서, 폴란드는 실레지아 소수민족 단체임을 자처한 단체의 등록을 거부했다. 국가기관은 실레지아 민족이 소수민족이 아니었고, 해당 단체가 "소수민족 단체"로 등록될 경우 선거와 관련하여 다른 민족단체보다 유리한 특권을 부여받게 될 것이라고 판단했다. 재판소는 기존 폴란드의 민주제도와 선거절차를 보호하기 위해 "소수민족 단체"임을 자처하는 단체의 자유로운 선택을 규제해야 할 강력한 사회적 필요가 있었음을 고려할 때 국가기관이 주어진 판단재량을 넘어서는 결정을 내리지 않았다고 인정했다. 국가기관의 거부 결정은 해당 단체가 공통된 이익의 분야에서 집단행동을 할 수 있는 능력에 관해서가 아니라, 법적으로 사용할 수 있는 표지에 주로 관련된 결정이었으므로 추구된 정당한 목적에 비례하는 것이었다(§§ 103-106).
203. *Artyomov v. Russia* (dec.) (2006) 사건에서, 재판소는 특정 민족집단("러시아 전국연합")과의 연대를 공개적으로 선언한 단체의 정당등록신청서를 거부한 것이 정당한 결정이었다고 판결했다. 국가기관은 청구인이 자신의 특정한 목적을 표현하고 증진하기 위해 단체를 결성하는 것을 금지한 것이 아니라, 선거에 입후보할 자격을 갖는 법인 창설을 금지했다. 선거 문제에서 국가의 특수성을 존중해야 한다는 원칙에 따라, 재판소는 오늘날 러시아에서 인종이나 종교적 소속에 바탕을 둔 정당 간 선거 경쟁을 조장하는 것이 위협할 수 있다는 러시아 법원의 결론에 잘못이 없다고 보았다.

204. 단체의 명칭이 대다수 인구에 적대적인 감정을 불러일으킬 가능성이 있으나 공공질서에 실질적인 위협이 된다는 구체적인 증거가 없는 경우 단체의 명칭 자체는 해산을 정당화하는 충분한 근거가 되지 못한다(*Association of Citizens "Radko" and Paunkovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, 2009, § 75, 마케도니아 민족성의 존재를 부인한 단체에 대한 해산 결정과 관련된 사건).
205. *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası v. Turkey*(2012) 사건에서, 국가의 공식 언어 외에 모국어로 교육을 받을 권리를 옹호하였다는 이유로 그 단체의 해산을 청구한 것은 협약 제11조를 위반한 것으로 판단되었다. 이 문제가 대다수 인구의 특정 신념에 반할 수 있다 하더라도, 민주주의가 원활히 기능하기 위해서는 일반적인 정치적 문제나 공익 문제에 대한 해결책을 모색할 수 있도록 공개 토론의 과정을 거쳤어야 했다. 재판소는 터키어 이외의 모국어 교육을 제공함으로써 그 모국어를 가진 민족의 문화를 발전시키려는 목표가 그 자체로 국가 안보와 양립할 수 없거나 공공질서를 위협하는 것으로 볼 수 없다는 견해이다(§§ 55-59).
206. 결사의 자유는 모든 사람이 자신의 민족정체성에 대한 신념을 합법적으로 표현할 권리를 포함한다. 국가기관의 입장에서 볼 때 특정 견해나 발언이 아무리 충격적이고 용납할 수 없는 것처럼 여겨질지라도, 단순히 이러한 견해나 발언을 유포하는 것을 공공 정책이나 국가의 영토 보전을 위협하는 행위로 간주해서는 안 된다(*Tourkiki Enosi Xanthis and Others v. Greece*, 2008, § 51, 소수민족에 관한 견해 등을 이유로 해산된 청구인 단체에 대한 사건).

3. 종교단체

207. 다른 사람과 공동으로 자신의 종교를 표명할 권리를 포함하는 종교의 자유에 대한 신자의 권리에는 국가의 자의적인 간섭 없이 신자들이 자유롭게 단체를 결성할 수 있을 것이라는 기대를 포함한다. 실제로, 자율적 존재로서의 종교 공동체는 민주사회에서 다원주의를 위해 필수적이다. 국가는 중립성과 공정성을 지킬 의무가 있으며, 이러한 의무는 종교적 신념이나 그 신념을 표현하기 위해 사용되는 수단이 정당한 것인지를 결정하는 국가의 재량을 인정하지 않는다(*Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, 2006, §§ 58 및 92).
208. 종교 공동체의 조직 구성이 쟁점이 된 경우, 그것에 대한 승인을 거부하는 것은 협약 제9조에 따른 청구인의 종교의 자유에 대한 제한으로 볼 수 있다(*Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, 2006, § 71).
209. 그러나 제9조에 비추어 해석한 제11조는 종교단체가 특정한 법적 지위를 획득할 권리를 보장하지는 않는다. 협약 제9조와 제11조는 종교 공동체가 민법상의 법인으로서 권리능력을 획득할 수 있도록 국가가 보장해야 한다는 점을 요구할 뿐이다. 협약 제9조와 제11조는 종교 공동체에 특정한 공법적 지위를 부여할 것을 요구하지 않는다(*Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, 2014, § 91).

210. 오랫동안 등록되어 활동했던 종교단체의 재등록을 거부하는 데는 특히 중요하고 설득력 있는 이유를 제시해야 한다(*Church of Scientology Moscow v. Russia*, 2007, § 96; *Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, 2006, § 96; *Jehovah's Witnesses of Moscow v. Russia*, 2010, § 180).
211. 법적 또는 사실적 근거 없이 등록을 거부하는 경우, 재판소는 국가기관이 선의로 행동하지 않았으며 청구인의 종교 공동체에 대한 중립성과 공정성의 의무를 이행하지 않은 것으로 판단했다(*Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, 2006, § 97; *Jehovah's Witnesses of Moscow v. Russia*, 2010, § 181; *Church of Scientology Moscow v. Russia*, 2007, § 97).
212. 국가기관은 종교 공동체가 법인격을 부여받게 될 때까지 걸리는 대기기간을 합리적인 기간 내로 짧게 유지할 의무가 있다(*Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria*, 2008, § 79). 하지만, 신생 종교단체나 잘 알려지지 않은 종교단체의 경우에는 합리적인 최소기간을 정할 필요가 있을 것이다(*Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, 2014, § 111).
213. 특정 지역에서 15년 이상 등록되어 활동하지 않은 종교단체는 모두 법인 지위를 취득하지 못하도록 하는 법령조항에 근거한 등록 거부는 그 정당성이 인정되지 않는다(*Kimlya and Others v. Russia*, 2009, § 98-101).
214. 종교의 기본원칙에 관한 정보를 제시하지 않은 점을 이유로 등록을 거부한 결정은 인정을 받으려는 교파가 민주사회에 어떤 위협을 제기하는지 판단할 필요가 있는 경우 사건의 구체적인 사정에 따라 정당한 결정으로 인정될 수 있다(*Cârnuirea Spirituală a Musulmanilor din Republica Moldova v. Moldova* (dec.), 2005).
215. 일반 대중의 오인을 방지하기 위해 이미 존재하는 단체와 구별되는 방식으로 등록할 것을 요구하는 것은 정당한 요구이다(*Metodiev and Others v. Bulgaria*, 2017, § 43; *"Orthodox Ohrid Archdiocese (Greek-Orthodox Ohrid Archdiocese of the Peć Patriarchy)" v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, 2017, § 111; *Bektashi Community and Others v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, 2018, § 71). 그러나 종교단체의 정관에 종교적 신념과 의식을 정확히 설명하지 않았다는 이유로 종교단체의 등록을 거부한 것은 정당한 결정으로 인정될 수 없다(*Metodiev and Others v. Bulgaria*, 2017, §§ 44-46).
216. 다양한 종교 공동체와의 협력 방식을 선택하는 문제는 회원국의 판단재량에 속하는 사안이다(*Izzettin Doğan and Others v. Turkey* [GC], 2016, § 112). 교회와의 관계를 규율하는 문제에서 국가의 재량은 이미 부여된 특권을 입법적 조치를 통해 수정할 권한도 포함한다. 그러나 이러한 재량은 이 분야에서 국가에 요구되는 중립성과 공정성 의무를 훼손할 정도로 확대되어서는 안 된다(*Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, 2014, § 111).
217. 일부 유럽 국가의 상황처럼, 헌법상 부여받은 권한에 따라 국가가 특정 종교를 고수하는 제도를 보유하기로 협약 제9조와 제11조에 따라 결정하고, 특정 종교단체에 대해서만 혜택을 주고 다른 종교단체에는 그 혜택을 제공하지 않는 경우에는, 그러한

제도는 공익의 추구와 관련된 합리적인 기준에 근거하여 이루어져야 한다(*Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, 2014, § 113).

F. 적극적 의무

218. 결사의 자유에 대한 진정한, 그리고 실효적인 존중 의무는 단순히 국가가 결사의 자유를 제한하지 않을 의무로 축소되어서는 안 된다(*Ouranio Toxo and Others v. Greece*, 2005, § 37). 국가기관은 특정한 상황에서 결사의 자유에 대한 권리의 실효적인 향유를 보장하는 합리적이고 적절한 조치를 취함으로써 사인 간의 관계에 개입할 의무가 있을 수 있다(*Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*, 2002, § 41).
219. 사건을 국가의 적극적 의무 관점에서 심사하든, 아니면 정당화가 필요한 공권력에 의한 제한의 관점에서 심사하든 적용기준은 실질적으로 다르지 않다. 두 경우 모두 서로 충돌하는 개인의 이익과 전체 공동체의 이익 사이에서 적절한 균형이 유지되어야 한다(*Sørensen and Rasmussen v. Denmark* [GC], 2006, § 58).
220. 단체나 정당이 홍보하려는 합법적인 사상이나 주장에 반대하는 사람들이 이를 성가시거나 불쾌한 것으로 여길지라도, 공권력은 단체나 정당의 적절한 기능을 보장할 의무가 있다. 단체나 정당의 구성원은 반대하는 사람으로부터 물리적 폭력을 당할 것을 두려워하지 않고 모임을 진행할 수 있어야 한다. 물리적 폭력에 대한 두려움은 공동의 생각이나 이익을 옹호하는 단체나 정당이 공동체에 영향을 미치는 매우 논쟁적인 사안에 대해 자신의 의견을 공개적으로 밝히는 것을 억제할 수 있다. 민주사회에서는 반대시위의 권리가 결사에 대한 권리의 행사를 억제하는 수준까지 확대되어서는 안 된다(*Ouranio Toxo and Others v. Greece*, 2005, § 37; *Zhdanov and Others v. Russia*, 2019, § 162).
221. 일반적이지 않은 견해를 가지고 있거나 소수집단에 속하는 사람들은 피해에 취약하기 때문에, 결사의 자유에 대한 실효적인 향유를 보장해야 할 적극적 의무가 이들에게 특히 중요하다(*Bączkowski and Others v. Poland*, 2007, § 64).
222. *Ouranio Toxo and Others v. Greece*(2005) 사건에서는 그리스 국가기관의 부작위 등을 이유로 제11조 위반 판결이 내려졌다. 특히, 그리스는 마케도니아 소수민족의 이익을 옹호하는 정당이 당사에 마케도니아어로 정당 명칭을 적은 간판을 내건 후 발생한 폭력 사태를 방지하거나 억제할 수 있는 적절한 조치를 취하지 못했다. 경찰은 당원을 상대로 폭력이 자행되어 결사의 자유가 명백히 침해될 위험이 있음을 합리적으로 예측할 수 있었음에도 적절한 조치를 취하지 않았다. 뿐만 아니라, 검찰은 폭력 사태의 책임을 규명하기 위해 수사에 착수할 필요가 없다고 판단했다. 재판소는 사인의 행위로 인해 결사의 자유가 제한되는 경우, 관할 국가기관은 효과적인 조사를 수행할 추가적인 의무가 있다고 강조했다(§ 43).

223. *Zhdanov and Others v. Russia*(2019) 사건에서, 성 소수자의 권리증진을 위해 설립된 단체에 대해 동성애 반대자의 공격으로 피해자가 될 가능성이 있다는 이유를 비롯한 여러 근거를 들어 그 단체의 등록을 거부한 결정은 제11조를 위반한 것으로 판단되었다. 재판소는 러시아 국가기관은 이들 단체가 물리적 폭력을 당할 위험을 두려워하지 않고 활동을 수행할 수 있도록 합리적이고 적절한 조치를 취할 의무가 있다고 판결했다. 국가기관은 이들 단체가 방해받지 않고 활동할 수 있는 방법을 결정하는 문제에 대해 광범위한 재량을 가지고 있었음에도 그러한 방법을 선택하는 대신 결사의 자유를 제한함으로써 갈등의 원인을 제거하고 무질서의 위험을 피하기로 결정했다(§ 164). 단체 등록에 대한 거부는 또한 성적 지향에 따른 차별에도 해당하며, 이는 제14조도 위반하는 것이다.
224. 특정 정당에 소속되어 있다는 사실을 유일한 이유로 해고 결정을 내리는 경우, 국가기관은 민간 고용주의 해고 결정에 대해 사법심사를 적용하고 보호조치를 제공해야 할 적극적 의무가 있다(*Redfearn v. the United Kingdom*, 2012, § 43, 1년의 자격기간 동안 정당 가입을 이유로 부당하게 해고된 것에 대해 제소할 수 없었던 사건).
225. 협약 제11조 및 제14조에 따라 국가는 단체가입을 이유로 하는 차별로부터 실제적이고 실효적인 보호를 보장하는 사법제도를 수립할 의무가 있다(*Danilenkov and Others v. Russia*, 2009, § 124, 러시아 사법부가 형사소송에서만 차별이 존재할 수 있다는 이유로 청구인의 주장을 받아들이지 않은 사건).
226. 국가는 종교 공동체가 법인격을 취득할 수 있도록 승인하는 제도를 수립할 적극적 의무가 있다. 종교와 종교활동의 개념을 정의하는 것은 개인이 종교의 자유에 대한 권리를 행사하는 것에 직접적인 영향을 미친다(*Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others*, 2014, § 90).
227. 회원국은 국가등록제도를 구성하고 관할 기관들이 그 법령에서 정한 기한을 준수하고 불합리하게 기한을 지연하는 일이 없도록 하기 위해 필요한 구제조치를 시행할 의무가 있다(*Ramazanova and Others v. Azerbaijan*, 2007, § 65, 법무부가 단체 등록에 관해 법령이 정한 기한을 지키지 않았으며 법령에서 이러한 지연에 대한 충분한 보호조치를 제공하지 못한 사건).

III. 노동조합 결성 및 가입의 자유

A. 노동조합권의 범위

228. 제11조는 노동조합의 자유를 독립된 권리가 아닌 결사의 자유의 한 형태 또는 특수한 측면으로 제시한다(*National Union of Belgian Police v. Belgium*, 1975, § 38; *Manole and "Romanian Farmers Direct" v. Romania*, 2015, § 57). 그러므로, 앞서 설명한 결사의 자유를 구성하는 여러 요소뿐 아니라 제11조제2항에 따른 결사의 자유를 제한하는 조건도 관련성이 있는 한 노동조합에도 동일하게 적용된다.
229. 노동조합의 자유는 노동자와 고용주 사이의 사회적 대화의 필수 요소이며, 따라서 사회적 정의와 조화를 실현하는 데 중요한 도구이다(*Sindicatul "Păstorul cel Bun" v. Romania* [GC], 2013, § 130).
230. 제11조는 노동조합이 그 활동을 통해 조합원의 직업적 이익을 보호할 자유를 보장하며, 회원국은 노동조합의 운영과 발전을 허용하고 가능케 해야 한다(*Swedish Engine Drivers' Union v. Sweden*, 1976, § 40; *Tüm Haber Sen and Çınar v. Turkey*, 2006, § 28). 하지만, 제11조는 노동조합이나 그 조합원이 국가로부터 어떤 특정한 대우를 받는 것을 보장하지는 않는다. 국내법은 노동조합이 제11조에 부합하는 상황에서 조합원의 이익을 보호하기 위해 노력할 수 있도록 해야 한다(*Sindicatul "Păstorul cel Bun" v. Romania* [GC], 2013, § 134). "자신의 이익을 보호하기 위해"라는 문구는 노동조합이 아닌 개인만이 제11조에 따라 청구를 제기할 수 있다는 의미로 해석해서는 안 된다(*Federation of Offshore Workers' Trade Unions and Others v. Norway* (dec.), 2002).
231. 노동자 대표는 원칙적으로 특정 한도 내에서 노동조합 직무를 신속하고 효과적으로 수행할 수 있는 적절한 편의를 누릴 수 있어야 한다(*Sanchez Navajas v. Spain* (dec.), 2001).
232. 정부와 협의할 수 있는 조직의 수를 제한하는 정책은 노동조합의 자유와 양립할 수 있다(*National Union of Belgian Police v. Belgium*, 1975, §§ 40-41, 청구인 노동조합이 조합원의 이익을 보호하기 위해 정부를 상대로 다른 유형의 활동에 참여할 수 있었던 사건).
233. 제11조제2항은 제11조의 적용범위에서 어떤 직업군도 배제하지 않는다. 국가기관은 기껏해야 제11조제2항에 따라 국가기관의 일부 직원들에게 "합법적인 제한"을 가할 수 있을 뿐이다(*Sindicatul "Păstorul cel Bun" v. Romania* [GC], 2013, § 145). 따라서 제11조는 고용관계에 있는 모든 사람에게 적용된다(성직자에 관해서는 *Sindicatul "Păstorul cel Bun" v. Romania* [GC], 2013, §§ 141 및 148 참조; 자영농에 관해서는 *Manole and "Romanian Farmers Direct" v. Romania*, 2015, § 62 참조).
234. 협약은 공권력의 주체로서 회원국이 담당하는 역할과 고용주로서 회원국이 진 책임을 구분하지 않는다. 따라서 국가와 국가에 고용된 노동자의 관계에 공법이 적용되든

사법이 적용되든 관계없이 제11조는 "고용주로서의 국가"에 구속력을 갖는다(*Schmidt and Dahlström v. Sweden*, 1976, § 33; *Tüm Haber Sen and Çınar v. Turkey*, 2006, § 29).

B. 필수 요소와 재판소의 접근법

235. 결사의 권리에는 노동조합의 결성 또는 가입에 대한 권리, 클로즈드숍(closed-shop) 협정의 금지, 노동조합이 조합원을 대신하여 전달하고자 하는 의견을 고용주가 경청하도록 설득할 권리 그리고 원칙적으로, 고용주와 단체교섭할 권리 등이 포함된다(*Demir and Baykara v. Turkey* [GC], 2008, §§ 145 및 154; *Sindicatul "Păstorul cel Bun" v. Romania* [GC], 2013, § 135).
236. 이 목록은 모든 사항을 망라한 것이 아니며 노사관계의 개별적인 발전에 따라 변경될 수 있다. 재판소는 협약 외에도 국제법의 관련 요소, 그 요소들에 대한 관할 기관의 해석, 그리고 공통의 가치를 반영하는 유럽 국가의 관행을 고려할 것이다(*Demir and Baykara v. Turkey* [GC], 2008, §§ 85 및 146; *Manole and "Romanian Farmers Direct" v. Romania*, 2015, § 67). 제11조와 관련하여 재판소가 노동조합의 결사의 자유의 범위에 대한 해석을 채택할 때 국제법에서 일반적으로 인정되는 해석보다 훨씬 협소한 해석을 채택한다면 이러한 방법론과 부합하지 않을 것이다(*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom*, 2014, § 76).
237. 재판소는 두 가지 원칙을 기준으로 결사권의 실체적 측면을 다룬다. 첫째, 재판소는 국가가 주어진 판단재량에 따라 노동조합의 자유를 보장하기 위해 취한 조치를 종합적으로 고려한다. 둘째, 재판소는 노동조합의 자유를 구성하는 본질적 요소에 영향을 미치는 제한을 인정하지 않는다. 이러한 본질적 요소가 훼손될 경우 노동조합의 자유가 실질적으로 무의미해질 수 있기 때문이다. 원칙적으로 국가는 제11조에 대한 준수를 보장하기 위해 어떤 조치를 취할 것인지 자유롭게 결정할 수 있지만, 재판소의 판례에 따라 필수적인 요소로 간주되는 여러 사항을 고려할 의무가 있다(*Demir and Baykara v. Turkey* [GC], 2008, § 144).

C. 등록 거부

238. 고용되어 있는 사람은 누구나 노동조합을 결성할 권리가 있지만, 재판소는 특정 상황에서 노동조합의 등록을 거부한 국가의 조치가 정당한 조치였다고 판결했다.
239. *Sindicatul "Păstorul cel Bun" v. Romania* [GC] (2013) 사건에서, 루마니아 정교회 사제들은 노동조합을 결성하고 이에 대한 등록을 신청했으나 국가기관은 대주교의 승낙을 받도록 한 요건을 이행하지 않았음을 이유로 노동조합 등록을 거부했다. 재판소는 제11조가 위반되지 않았다는 판결을 내리면서, 국가기관은 단순히 종교 공동체의 자율성 원칙을 적용했을 뿐이며, 루마니아 정교회의 조직과 운영에 관여하지 않았으므로 협약 제9조에 따른 교파적 중립의 의무를 준수했다고 설명했다. 국가기관은 종교 공동체가 소속 구성원이 수행하는 모든 집단활동에 관해 밝힌 의견을 존중해야만 했다(§§ 159, 164-166).

240. *Manole and "Romanian Farmers Direct" v. Romania*(2015) 사건에서, 한 자영농 집단이 노동조합 등록을 신청했으나, 노동자와 협동조합원만이 이러한 형태의 농업 단체를 결성할 수 있다는 이유로 노동조합 등록을 거부당했다. 재판소는 관련 국제법 원칙을 고려한 후 자영농이 노동조합을 결성할 권리가 없다는 사실이 협약 제11조를 위반하지 않았다고 판결했다. 국내법에 따라, 청구인들은 반드시 노동조합을 결성하지 않더라도 공권력을 상대로 구성원들의 이익을 옹호할 수 있는 핵심적인 권리를 누리는 직업단체를 결성할 권리가 있었다.

D. 제재 및 불이익

241. 고용되어 있는 사람이나 노동자는 제재를 받거나 불이익을 받지 않고 노동조합에 가입하거나 가입하지 않을 수 있어야 한다(*Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, 2007, § 39).
242. 노동조합에 가입할 권리에서 절대적으로 중요한 것은 직원들이 자신들을 대표하여 고용주를 상대하거나 자신들의 이익을 위해 행동하도록 자유롭게 노동조합에 지시할 수 있어야 한다는 점이다. 국가는 조합원이 노동조합에 자신을 대표하도록 지시할 때 방해나 제한을 받지 않도록 보장해야 한다(*Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*, 2002, § 46, 고용주가 직원에게 재정적 혜택을 주면서 중요한 노동조합권을 포기하도록 유도하여 조합원의 이익을 보호하기 위해 노력하는 노동조합의 능력을 저해한 사건).
243. 실질적이고 효과적인 노동조합권을 보장하기 위해, 국가기관은 과도한 제재로 인해 노동조합의 대표가 조합원의 이익을 옹호하고 이에 관해 의견을 제시하는 활동이 위축되지 않도록 해야 한다(*Trade Union of the Police in the Slovak Republic and Others v. Slovakia*, 2012, § 55).
244. 노동조합원의 활동과 관련하여 부과되는 형사처벌이나 징계는 노동조합원이 직업적 이익을 옹호하기 위한 파업이나 기타 행위에 합법적으로 참여하는 것을 억제할 가능성이 있으며, 여러 사건에서 정당하지 않은 조치로 판단되었다(*Ognevenko v. Russia*, 2018, § 84; *Karaçay v. Turkey*, 2007, § 37; *Urcan and Others v. Turkey*, 2008, § 34; *Doğan Altun v. Turkey*, 2015, § 50).

E. 노동조합에 가입하지 않을 권리

245. 법령이나 협정에서 특정 노동조합에 가입할 의무를 부과하는 것이 항상 협약에 위배되는 것은 아니지만, 개별 사건의 상황에서 제11조에 따라 보장된 결사의 자유의 본질을 훼손하는 이러한 형태의 의무는 결사의 자유에 대한 제한에 해당할 것이다(생계 상실로 이어지는 해고 위협의 형태로 가해진 강제에 관해서는 *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, 1979, § 55 참조; 전문직 자격증을 잃게 될 위협에 관해서는 *Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland*, 1993, § 36 참조).

246. 제11조에서 제공하는 보호가 채용 이후에 또는 취업자격증 발급 이후에 노동조합에 가입할 것을 요구하는 상황에만 국한되는 것은 아니다. 취업의 전제조건으로 노동조합에 가입하도록 하는 것에 반대하는 개인이 이러한 전제조건을 알면서도 취업 제의를 수락한 경우, 해당 개인이 결사의 자유에 대한 소극적 권리를 포기했다고 간주해서는 안 된다(*Sørensen and Rasmussen v. Denmark*, 2006, § 56). 고용조건 중 하나로서 노동조합가입을 수락했다 하더라도 개인의 의사에 반하여 노동조합에 의무적으로 가입하도록 하는 조건에 내재한 강제적 요소가 크게 달라지는 것은 아니다(*ibid.*, § 59).
247. 특정 노동조합에 가입하도록 한 요건을 이행하기를 거부한 직원을 해고하는 것은 심각한 형태의 강제이며, 협약 제11조에서 보호하는 결사의 자유의 소극적 권리에 내재된 선택의 자유가 지닌 본질을 훼손한다(*Sørensen and Rasmussen v. Denmark*, 2006, § 61).
248. 노동시장에서 클로즈드숍 협정을 활용하는 방법은 노동조합의 자유를 효과적으로 향유하기 위한 필수적인 방법에 해당하지 않는다(*Sørensen and Rasmussen v. Denmark*, 2006, § 75).

F. 내부 운영 및 조합원 선택에 대한 노동조합의 권리

249. 노동조합을 결성할 권리에선 노동조합이 자체 규칙을 제정하고, 스스로의 업무를 수행하며, 노동조합의 연합을 설립하고 이에 가입할 권리가 포함된다(*Cheall v. the United Kingdom* (위원회 결정), 1985). 노동조합은 사무운영 절차와 회비 납부를 비롯하여 조합원의 자격조건에 관한 자체적인 규칙을 제정하고 그 밖에도 노동조합의 가입 대상자의 직종이나 영업 분야와 같은 보다 실질적인 기준을 수립할 자유를 누린다(*Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, 2007, § 38).
250. 노동조합은 조합원을 자유롭게 선택할 수 있어야 하며, 제11조는 단체나 조직이 모든 가입 희망자의 가입을 받아들일 의무를 부과하지 않는다. 특정한 가치나 이상을 옹호하며 공통의 목적을 추구하고자 단체를 결성한 사람들이 회원 가입을 통제하지 못할 경우, 이는 결사의 자유를 실질적으로 행사하는 것을 가로막을 것이다(*Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, 2007, § 39). 노동조합은 단지 정치적으로 중립적인 측면에서 조합원의 복지에만 전념하는 단체가 아니라 종종 사회적, 정치적 문제에 대해 강력한 견해를 드러내는 이념적인 단체이기도 하다(*ibid.*, § 50).
251. "자신의 이익을 보호하기 위해" 노동조합에 가입할 권리는 노동조합의 규칙을 무시하고 자신이 선택한 노동조합에 가입할 수 있는 일반적인 권리를 부여하는 것으로 해석되어서는 안 된다. 노동조합은 제11조제1항에 따른 권리를 행사함에 있어 노동조합 규칙에 따라 가입과 제명에 관한 문제를 자유롭게 결정할 수 있어야 한다(*Cheall v. the*

United Kingdom, 위원회 결정, 1985; *Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, 2007, § 39, 노동조합이 자신과 의견을 달리하는 정당에 가입한 조합원을 제명하는 것을 금지한 조치가 제11조 위반으로 확인된 사건).

252. 다만, 단체나 노동조합이 공무를 수행하거나 국비를 지원받는 경우에는 다른 고려가 작용하므로, 조합원들에게 자기 개인의 목적보다 더 광범위한 목적을 이행하도록 요구하는 것도 타당한 것으로 볼 수 있다(*Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, 2007, § 40).
253. 그렇지만, 노동조합에 가입할 권리를 실효적으로 행사할 수 있으려면 노동조합의 지배적 지위의 남용으로부터 국가가 개인을 보호해야 한다. 노동조합이 지배적 지위를 남용하는 예로는 배제나 제명이 노동조합 규칙을 따르지 않았거나, 노동조합 규칙이 전적으로 불합리하거나 자의적이거나, 배제나 제명으로 인해 개인이 극심한 곤란을 겪을 수 있는 경우 등을 들 수 있다(*Cheall v. the United Kingdom* (위원회 결정), 1985; *Johansson v. Sweden*, 위원회 결정, 1990; *Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, 2007, § 43).

G. 단체교섭권

254. *Demir and Baykara v. Turkey* [GC], (2008) 사건에서, 재판소는 단체교섭권과 단체협약을 체결할 권리가 제11조의 본질적인 요소를 구성하지 않으며 노동조합의 자유를 실효적으로 향유하기 위해 필수적인 것이 아니라는 기존 판례를 재검토했다. 노동법의 발전과 이와 관련된 회원국들의 실무를 고려한 후, 재판소는 고용주와 단체로 교섭할 권리가 원칙적으로 협약 제11조에 명시된 "자신의 이익을 보호하기 위해 노동조합을 결성하고 가입할 권리"의 본질적인 요소 중 하나가 되었다고 판결하면서, 국가는 필요한 경우 노동자들을 대표하는 노동조합에 대해 특별한 지위를 부여하는 제도를 자유롭게 들 수 있다고 설명했다(§§ 153-154).
255. 단체교섭권은 단체협약에 대한 "권리"를 포함하는 것으로 해석되지 않으며(*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom*, 2014, § 85), 노동조합이 특정 사안에 대한 단체협약을 무기한 유지할 권리를 포함하는 것으로 해석되지 않는다(*Swedish Transport Workers Union v. Sweden* (dec.), 2004).
256. 협약은 고용주가 특정한 단체협상의 협정을 체결 또는 유지하거나 조합원을 대신한 노동조합의 요청에 따라야 할 의무를 부과하지 않는다(*UNISON v. the United Kingdom* (dec.), 2002).
257. 제11조에 의한 국가의 적극적 의무는 단체협상을 위한 강제적인 법제화를 요구하는 정도까지 확장되지는 않는다(*Unite the Union v. the United Kingdom* (dec.), 2016, § 65 부분에 요약됨; *Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*, 2002, § 44).

258. 자발적인 단체교섭제도에서 가장 중요한 것은 고용주가 인정하지 않는 노동조합이 조합원의 이익에 중요하다고 생각하는 사안에 대해 고용주를 단체교섭에 임하도록 하기 위해, 필요한 경우 노동쟁의 행위의 준비를 비롯한 조치들을 취할 수 있어야 한다는 것이다(*Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*, 2002, § 46).

H. 파업권

259. 파업권을 부여하는 것은 국가가 조합원의 직업적 이익을 보호할 노동조합의 자유를 보장하는 가장 중요한 방법 중 하나이다(*Schmidt and Dahlström v. Sweden*, 1976, § 36; *Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*, 2002, § 45). 파업권은 절대적인 권리가 아니며, 국내법에 따라 규제될 수 있다(*ibid.*; *Enerji Yapı-Yol Sen v. Turkey*, 2009, § 32). 회원국이 파업권 행사를 제한하는 것 자체는 협약 제11조에 따른 쟁점을 제기하지 않는다(*Federation of Offshore Workers' Trade Unions and Others v. Norway* (dec.), 2002).

260. 아직까지는 파업할 권리가 노동조합의 자유를 구성하는 필수적인 요소로 간주되지 않고 있지만, 파업행위는 분명히 제11조의 보호를 받는다(*Association of Academics v. Iceland* (dec), 2018, §§ 24-27, 재판소 판례에 대한 개요 제공; *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom*, 2014, § 84). 재판소는 파업이 조합원의 직업적 이익을 보호하기 위해 노동조합이 이용할 수 있는 가장 강력한 수단이라고 언급했다(*Hrvatski liječnički sindikat v. Croatia*, 2014, § 49).

261. 파업의 금지는 조합원의 이익을 보호할 노동조합의 권한을 제한하는 것으로 간주해야 하며, 따라서 결사의 자유에 대한 제한에 해당한다(*UNISON v. the United Kingdom* (dec.), 2002; *Hrvatski liječnički sindikat v. Croatia*, 2014, § 49; *Veniamin Tymoshenko and Others v. Ukraine*, 2014, § 77).

262. 2차 쟁의행위(노동쟁의와 관련이 있는 고용주에 대해 간접적인 압력을 행사할 목적으로 다른 고용주에 대해 이루어지는 쟁의행위) 또한 노동조합 활동의 일부이며, 이것을 법으로 금지하는 것은 제11조에 따른 노동조합의 권리를 제한하는 것이다(*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom*, 2014, §§ 77-78).

263. 국민에게 필수적인 서비스를 제공하는 노동자의 파업권이 제한될 수 있지만, 파업을 전면적으로 금지하려면 국가는 이러한 금지의 필요성을 정당화할 수 있는 명확한 이유를 제시해야 한다(*Ognevenko v. Russia*, 2018, §§ 72-73, 법에서 특정 범주의 철도 노동자에 대해 파업을 금지한 것과 관련된 사건; *Federation of Offshore Workers' Trade Unions and Others v. Norway* (dec.), 2002, 재판소가 석유 시추 작업장 노동자의 파업을 중단시킨 정부 측의 중단 이유를 받아들인 사건).

264. 파업권은 투쟁에서 이길 권리를 의미하지 않는다(*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom*, 2014, § 85).

265. 쟁의행위에 나설 노동조합의 능력을 제한하는 조치의 결과로, 그 조합원들이 실질적이거나 즉각적인 손해를 입을 위험에 처하게 되거나 향후 임금 또는 기타 근로조건을 하향 조정하려는 시도를 저지할 수 없는 상태가 되어서는 안 된다(*UNISON v. the United Kingdom* (dec.), 2002).

I. 적극적 의무와 판단재량

266. 노동조합을 결성하고 가입할 권리 중 가장 중요한 것은 국가의 행위로부터 보호하는 것이다(*Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, 2007, § 37). 제11조의 본질적인 목적은 그 조항이 보호하는 권리의 행사를 방해하는 공권력의 자의적인 제한으로부터 개인을 보호하는 것이지만, 이러한 권리의 실효적인 향유를 보장하는 적극적 의무가 국가에 추가로 부과될 수 있다(*Demir and Baykara v. Turkey* [GC], 2008, § 110).

267. 협약 제11조에 따른 국가의 적극적 의무와 소극적 의무 사이의 경계는 그 성격상 정확히 구분하기 힘들지만 두 의무에 적용되는 원칙은 유사하다. 두 경우 모두 서로 충돌하는 개인의 이익과 전체 공동체의 이익 사이에서 적절한 균형이 유지되어야 한다 (*Sindicatul "Păstorul cel Bun" v. Romania* [GC], 2013, § 132; *Tek Gıda İş Sendikası v. Turkey*, 2017, § 50).

268. 노동조합의 자유라는 영역에서, 노사 각자의 이익 사이에 적절한 균형을 이루는 문제와 관련된 사회적, 정치적 사안이 민감한 성격을 가진다는 점과 이 분야에 대한 각국의 제도가 매우 다양하다는 점을 고려할 때, 회원국은 노동조합의 자유와 조합원의 직업적 이익의 보호를 어떻게 보장할 것인지에 대해 폭넓은 판단재량을 행사한다(*Vörður Ólafsson v. Iceland*, 2010, § 75; *Sindicatul "Păstorul cel Bun" v. Romania* [GC], 2013, § 133).

269. 판단재량의 범위는 문제가 된 노동조합권에 대한 제한의 성격과 범위, 그 제한이 추구하는 목적, 노동조합권의 무제한적 행사로 피해를 입을 수 있는 사회구성원들의 상충하는 권리와 이익, 유럽평의회 회원국 사이에서 공통되는 수준 또는 적절한 국제 문서에 반영된 국제적 합의 등에 따라 달라진다(*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom*, 2014, § 86).

270. 입법적 제한이 노동조합 활동의 핵심에 대한 제한일 경우, 입법부에 부여된 판단재량의 범위는 축소되며, 공익을 위한 노동조합의 자유에 대한 제한이 비례성을 충족하는 것으로 인정되기 위해서는 더 설득력 있는 이유가 요구될 것이다. 반대로, 노동조합 활동의 핵심적인 측면이 아니라 부차적이거나 부수적인 측면을 제한하는 경우라면, 입법부에게 더 넓은 판단재량이 인정되고, 자연히, 문제된 제한이 노동조합의 자유 행사에 미치는 영향은 비례적인 것으로 인정될 가능성이 크다(*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom*, 2014, § 87, 2차 쟁의행위에 대한 법적 금지가 노동조합의 자유라는 본질을 훼손한 사건; 또한 노동조합원 대량 해고가 노동조합 활동의 본질을 훼손한 *Tek Gıda İş Sendikası v. Turkey*, 2017, §§ 54-55 참조).

271. 유럽에는 국가와 종파 사이의 관계를 규율하는 다양한 헌법 모델이 존재한다는 점을 고려할 때, 국가는 이 영역에서 폭넓은 판단재량을 행사할 수 있으며, 여기에는 종교 공동체 내부에서 운영되면서 그 공동체의 자율권 행사를 방해할 수도 있는 목표를 추구하는 노동조합의 승인 여부를 결정할 권리가 포함된다(*Sindicatul "Păstorul cel Bun" v. Romania* [GC], 2013, § 171).
272. 회원국의 국내법에서 협약 제11조에 내재된 개인의 선택의 자유에 반하는, 노동조합과 고용주 간 클로즈드숍 협정 체결을 허용하는 경우(*Sørensen and Rasmussen v. Denmark*, 2006, § 58) 또는 노동조합 해산과 같이 결사의 자유에 대한 제한이 막대한 영향을 미치는 경우(*Demir and Baykara v. Turkey* [GC], 2008, § 119; 또한 *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom*, 2014, § 86 참조), 국가가 행사할 수 있는 판단재량의 범위는 줄어드는 것으로 보았다.
273. 국가는 노동조합의 권한 남용으로부터 개인을 보호해야 할 적극적 의무가 있다(*Cheall v. the United Kingdom*, 1985; *Johansson v. Sweden*, 1990 (두 사건 모두 위원회 결정)). 국가는 노동조합이 소속 조합원에 대해 취한 조치로부터 이들을 보호하기 위해 개입할 수 있지만, 상충하는 여러 이익들 사이에서 균형을 유지해야 하며, 국가가 행사할 수 있는 판단재량 또한 제한적이다(*Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, 2007, §§ 45-49).
274. 또한 국가는 노동조합 가입을 이유로 한 차별을 방지하기 위해 실효적인 사법적 보호(judicial protection)를 보장할 적극적 의무가 있다(*Danilenkov and Others v. Russia*, 2009, §§ 124 및 136).

IV. 군대, 경찰, 행정부 구성원에 대한 제한

275. 국가는 국가에 고용된 사람들의 집회의 자유와 결사의 자유를 존중해야 하지만, 결국 제11조제2항은 군대, 경찰 또는 행정부 구성원의 이러한 권리 행사에 대해 국가가 합법적인 제한을 가할 수 있도록 허용하고 있다(*Demir and Baykara v. Turkey* [GC], 2008, § 96; *Tüm Haber Sen and Çınar v. Turkey*, 2006, § 29 참조). 지금까지 재판소의 판례는 기본적으로 공무원의 집회의 자유보다는 결사의 자유에 대한 제한에 관한 것이었다.
276. 제11조제2항 제2문의 "합법적인"이라는 용어는 협약의 다른 조항에서 동일하거나 유사한 표현이 사용될 때 언급된 것과 동일한 합법성 개념을 의미하며, 특히 제9조부터 제11조까지의 제2항에 명시된 "법이 정하는"이라는 표현과 같은 의미를 지닌다. 협약에 사용된 합법성 개념은 법령의 준수를 상징하는 것 외에도 일반적으로 자의성 배제와 예측가능성과 같은 법령의 질적 요건 또한 내포한다(*Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani v. Italy*, 2001, § 30; *Rekvényi v. Hungary* [GC], 1999, § 59).
277. 제11조에 언급된 세 집단에 가해지는 제한은 엄격하게 해석되어야 하며 따라서 문제화된 권리의 "행사"에 한정되어야 한다. 이러한 제한은 노동조합을 결성할 권리의 본질을 훼손해서는 안 된다(*Demir and Baykara v. Turkey* [GC], 2008, §§ 97 및 119).
278. 제11조제2항에는 필요성 요건이 명시적으로 언급되어 있지 않지만, 재판소는 군대, 경찰 또는 행정부의 구성원에 가해지는 정당한 제한 또한 강력한 사회적 필요를 충족해야 하며 "민주사회에서 필요한" 제한이어야 한다고 판결했다(*Tüm Haber Sen and Çınar v. Turkey*, 2006, §§ 35-35; *Adefdromil v. France*, 2014, §§ 42-45; 및 *Trade Union of the Police in the Slovak Republic and Others v. Slovakia*, 2012, §§ 62 이하; 이전에 제11조제2항 제2문의 "합법적인"이라는 용어가 비례성 요건을 포함하지 않는 것으로 판단했던 *Council of Civil Service Unions v. the United Kingdom*, 위원회 결정, 1987; 또한 이 문제를 판단하지 않고 남겨둔 *Rekvényi v. Hungary* [GC], 1999, § 61 사건과 비교 및 대조).

A. 행정부

279. "행정부(administration of the State)"라는 개념은 관련 공무원의 직책을 고려하여 좁게 해석해야 한다 (*Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani v. Italy*, 2001, § 31, 해당 직책이 지방자치단체 조직에 포함되지 않았음을 근거로 행정부 구성원 개념에 속하지 않는다고 판단한 사건; *Vogt v. Germany*, 1995, § 67, 정규직 공무원으로 임명된 교사에 대해 독일공산당 탈퇴를 지속적으로 거부했다는 이유로 해임한 조치가 추구된 정당한 목적에 비례하지 않았다는 판단에 따라, 재판소가 해당 공무원의 직책이 행정부 구성원 개념에 해당하는지 여부를 검토할 필요가 없다고 본 사건).
280. 국가행정에 관여하지 않는 지방자치단체의 공무원은 원칙적으로 "행정부의 구성원"으로 간주할 수 없으며, 따라서 이를 근거로 노동조합을 조직하고 결성할 권리가 제한될 수 없다(*Demir and Baykara v. Turkey* [GC], 2008, § 97).

281. 민주사회에서 공무원의 역할은 정부의 기능 수행을 지원하는 것이므로, 충실의무와 자제의무는 공무원에 대해 특별한 의미를 지닌다. 이는 군인과 경찰에도 똑같이 적용된다(*Trade Union of the Police in the Slovak Republic and Others v. Slovakia*, 2012, § 57).

또한, 정치적 중립을 유지하기 위해 필요하다고 판단되는 경우 공무원의 결사의 자유가 제한될 수 있다(재판소가 정당의 당원인 지방정부 고위 공무원들의 정당활동 제한이 정당하다고 판결한 사건인 *Ahmed and Others v. the United Kingdom*, 1998, §§ 53 및 63 참조).

282. 공무원에 대해 노동조합의 조직을 전면 금지하는 것은 제11조와 양립할 수 없다(*Tüm Haber Sen and Çınar v. Turkey*, 2006, §§ 36 and 40; *Demir and Baykara v. Turkey* [GC], 2008, § 120).

283. 노동조합의 자유에 관한 원칙은 특정 범주에 속하는 공무원의 파업권을 금지하는 것과 양립할 수 있지만, 이러한 제한이 모든 공무원이나 국영기업의 직원 또는 현장노동자에게까지 확대되어서는 안 된다(*Enerji Yapı-Yol Sen v. Turkey*, 2009, § 32; *Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) v. Spain*, 2015, § 33).

284. 헌법체제를 위태롭게 한다는 의혹을 받지 않는 합법적 단체의 구성원들에 대해 공직을 맡을 수 없도록 금지한 것은 제11조제2항에 의해 정당화될 수 없다(*Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani v. Italy*, 2001, 프리메이슨 회원에 대해 프리메이슨 회원자격 유지와 공직에 대한 지원 중 하나를 선택하도록 강요한 사건). 공직 지원이 거부될 것을 우려하여 결사의 권리 행사를 주저하는 일이 발생해서는 안 된다. 결사의 자유는 매우 중요한 자유로서, 공직 후보자라 하더라도, 자신이 유책행위를 저지르지 않는 한 특정 단체에 가입하였다는 것을 이유로 제한될 수 없다(§§ 25-26).

285. 공무원에게 영향을 미칠 수 있는 이해충돌 가능성을 일반 대중에게 알리는 것을 목적으로 하는 경우, 투명성을 높이기 위해 공직자에게 단체가입 현황을 제출하도록 한 것은 제11조에 위반되지 않는다(*Siveri and Chiellini v. Italy* (dec.), 2008, 요구된 신고서 미제출을 이유로 청구인을 해고한 것은 정당하다고 본 사건).

286. 노동조합 가입을 이유로 공무원을 강제 전근시킨 조치는 공무의 정당한 운영 및 관리의 범위에 속하지 않으며, 공무원이 노동조합 활동에 참여할 권리를 부당하게 제한하는 것에 해당한다(*Metin Turan v. Turkey*, 2006, §§ 30-31).

B. 경찰

287. 일반 대중이 경찰과 상대할 때 정쟁과 거리를 둔 채 정치적 중립을 지키는 경찰관을 만날 것이라고 기대하는 것은 정당하다. 경찰관의 정치적 중립성 약화로 인해 사회에서 경찰이 담당하는 중요한 역할이 훼손되지 않도록 하려는 것은 민주주의 원칙과 양립할 수 있는 것이다(*Rekvényi v. Hungary* [GC], 1999, § 41). 따라서 경찰관의 정당 가입 금지 제11조제2항에 의해 정당화될 수 있다(*ibid.*, § 61).

288. 질서와 안전을 보장하고 범죄에 대응하는 경찰의 기본적인 역할을 고려할 때, 경찰관의 지위와 역할에 따른 의무와 책임은 **노동조합권** 행사와 관련한 특별한 규율을 정당화한다. 경찰에 대한 국민의 믿음과 신뢰를 유지하기 위해 경찰관이 견해를 표현할 때 중립적인 방식으로 행동하도록 요구하는 것은 정당하다. 이러한 목적을 달성하기 위해 노동조합원에 대해 징계처분을 내린 것은 "강력한 사회적 필요"에 대응하는 조치에 해당한다(*Trade Union of the Police in the Slovak Republic and Others v. Slovakia*, 2012, §§ 67-70).
289. 경찰 노동조합에 대한 **파업 금지**는 경찰에 부여한 고유한 임무와 경찰업무의 중단으로 인해 발생할 수 있는 결과를 고려할 때, 무질서 방지라는 정당한 목적을 추구한다. 경찰업무는 중단없이 계속 수행될 필요가 있고 경찰이 무기를 사용할 수 있다는 점은 경찰이 다른 공무원과 구별되는 특징이며, 이는 노동조합을 결성할 권리를 제한하는 정당한 근거가 된다. 국가는 공익을 위해 경찰의 노동조합 활동의 일정한 측면을 규제하는 문제에 대해 폭넓은 판단재량을 행사할 수 있지만, 제11조에 따른 권리의 본질적인 내용을 박탈해서는 안 된다(*Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) v. Spain*, 2015, §§ 37-39).

C. 군대

290. 재판소는 사회에서 군대가 담당하는 역할을 고려할 때 군대가 정치적 중립을 지키도록 하는 것이 모든 민주사회의 정당한 목적임을 인정했다(*Erdel v. Germany* (dec.), 2007).
291. 군대에 필요한 질서와 규율을 유지하기 위한 조치 역시 정당한 목적을 추구한다. 제11조제2항에서 구상한 "질서"의 개념은 공공 질서뿐만 아니라 군대와 같은 특정 사회집단 내에서 유지되어야 하는 질서도 포함하며, 이는 이러한 집단에서 질서가 유지되지 않을 경우 전체 사회의 질서에 영향을 미칠 수 있기 때문이다(*Matelly v. France*, 2014, §§ 62 and 67; *Engel and Others v. the Netherlands*, 1976, § 98).
292. 재판소는 노동조합 활동이 군대 임무의 특수성을 고려하여 조정되어야 한다는 점을 인정했으며, 직업단체와 그 구성원의 표현 및 행동방식도 크게 제한될 수 있음을 인정했다. 다만, 이러한 제한은 비금전적인 직업적 이익을 옹호할 수 있는 일반적인 결사의 권리까지도 박탈해서는 안 된다(*Adefdromil v. France*, 2014, § 55; *Matelly v. France*, 2014, § 71).
293. 군인의 노동조합 결성이나 가입을 전면 금지하는 것은 군인의 결사의 자유의 본질을 침해하며, 따라서 협약에 의해 금지된다(*Adefdromil v. France*, 2014, § 60; *Matelly v. France*, 2014, § 75).

인용 판례 목록

이 해설서에 인용된 판례는 재판소가 내린 판결 또는 결정과 유럽인권위원회(이하 "위원회")의 결정 또는 보고서를 의미합니다.

달리 명시되지 않은 경우, 모든 참조는 유럽인권재판소 재판부가 본안에 대해 내린 판결에 대한 것입니다. 약칭 "(dec.)"은 재판소의 결정을 인용하는 것을 의미하고 "[GC]"는 해당 사건이 대재판부에서 심리된 것임을 나타냅니다.

소재판부의 판단 중 이 개정판 발간 당시 협약 제44조에서 의미하는 최종확정에 해당하지 않는 것은 아래 목록에 별표(*)로 표시되어 있습니다. 협약 제44조제2항에는 "(a) 당사자가 사건을 대재판부 회부를 요청하지 않기로 선언하는 경우, (b) 당사자가 대재판부 회부를 요청하지 않은 상태에서 재판일로부터 3개월이 경과하는 경우 또는 (c) 대재판부의 패널(panel)이 제43조에 따른 회부 요청을 거부한 경우 소재판부의 판결은 최종적으로 확정된다"라고 명시되어 있습니다. 대재판부의 패널이 회부 요청을 수락한 경우, 소재판부의 판단이 아니라 이후 대재판부의 판단이 최종판단이 됩니다.

이 해설서의 전자판에 인용된 사건의 하이퍼링크는 재판소 판례(대재판부, 소재판부 및 위원회의 판결과 결정, 언급된 사건, 권고적 의견 및 판례정보노트(Case-Law Information Note)의 결정요지(legal summary), 위원회의 판례(결정 및 보고서), 그리고 각료위원회 결의에 접속할 수 있는 HUDOC 데이터베이스 (<http://hudoc.echr.coe.int>)로 연결합니다.

재판소는 두 공식 언어인 영어나 프랑스어 중 하나 또는 두 언어 모두로 판결과 결정을 내립니다. HUDOC는 또한 30개 이상의 비공식 언어로 번역된 많은 주요 판례의 번역본과 제3자가 작성한 약 100개의 온라인 판례집에 대한 연결을 제공합니다. 인용된 사건에 대한 번역본들은 해당 사건의 하이퍼링크를 클릭한 후 연결되는 HUDOC 데이터베이스에서 '번역본(Language versions)' 탭을 통해 이용할 수 있습니다.

—A—

A. and Others v. Spain, no. 13750/88, Commission decision of 2 July 1990, Decisions and Reports 66, p. 188

Adana TAYAD v. Turkey, no. 59835/10, 21 July 2020

Adefdromil v. France, no. 32191/09, 2 October 2014

Agit Demir v. Turkey, no. 36475/10, 27 February 2018

Ahmed and Others v. the United Kingdom, 2 September 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-VI

Akarsubaşı and Alçiçek v. Turkey, no. 19620/12, 23 January 2018

Akgöl and Göl v. Turkey, nos. 28495/06 and 28516/06, 17 May 2011

Alekseyev v. Russia, nos. 4916/07 and 2 others, 21 October 2010

Aliyev and Others v. Azerbaijan, no. 28736/05, 18 December 2008

Animal Defenders International v. the United Kingdom [GC], no. 48876/08, ECHR 2013 (extracts)

Annenkov and Others v. Russia, no. 31475/10, 25 July 2017

APEH Üldözötteinek Szövetsége, Iványi, Róth and Szerdahelyi v. Hungary (dec.) no. 32367/96, 31 August 1999

Appleby and Others v. the United Kingdom, no. 44306/98, ECHR 2003 VI

Artyomov v. Russia (dec.), no. 17582/05, ECHR 2006-XV

Ashughyan v. Armenia, no. 33268/03, 17 July 2008

Association of Academics v. Iceland (dec.), no. 2451/16, 15 May 2018

Association of Citizens "Radko" and Paunkovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia, no. 74651/01, ECHR 2009 (extracts)

Association Rhino and Others v. Switzerland, no. 48848/07, 11 October 2011

Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom, no. 11002/05, 27 February 2007

Ayoub and Others v. France, nos. 77400/14 and 2 others, 8 October 2020

—B—

Bączkowski and Others v. Poland, no. 1543/06, 3 May 2007

Balçık and Others v. Turkey, no. 25/02, 29 November 2007

Barabanov v. Russia, nos. 4966/13 and 5550/15, 30 January 2018

Barankevich v. Russia, no. 10519/03, 26 July 2007

Barraco v. France, no. 31684/05, 5 March 2009

Barthold v. Germany, 25 March 1985, § 61, Series A no. 90

Bayev and Others v. Russia, nos. 67667/09 and 2 others, 20 June 2017

Bekir-Ousta and Others v. Greece, no. 35151/05, 11 October 2007

Bektashi Community and Others v. the former Yugoslav Republic of Macedonia, nos. 48044/10 and 2 others, 12 April 2018

Berkman v. Russia, no. 46712/15, 1 December 2020

Berladir and Others v. Russia, no. 34202/06, 10 July 2012

Bollan v. the United Kingdom (dec.), no. 42117/98, ECHR 2000-V

Bota v. Romania (dec.), no. 24057/03, 12 October 2004

Bozgan v. Romania, no. 35097/02, 11 October 2007

Budaházy v. Hungary, no. 41479/10, 15 December 2015

Bukta and Others v. Hungary, no. 25691/04, ECHR 2007 III

—C—

Cârmuirea Spirituală a Musulmanilor din Republica Moldova v. Moldova (dec.), no. 12283/02, 14 June 2005

Chassagnou and Others v. France [GC], nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, ECHR 1999-III

Cheall v. the United Kingdom, no. 10550/83, Commission decision of 13 May 1985, Decisions and Reports 42, p. 178

Christian Democratic People's Party v. Moldova, no. 28793/02, ECHR 2006-II

Christian Democratic People's Party v. Moldova (no. 2), no. 25196/04, 2 February 2010

Christians against Racism and Fascism v. the United Kingdom, no. 8440/78, Commission decision of 16 July 1980, Decisions and Reports 21, p. 138

Church of Scientology Moscow v. Russia, no. 18147/02, 5 April 2007

Cisse v. France, no. 51346/99, ECHR 2002-III

Council of Civil Service Unions v. the United Kingdom, no. 11603/85, Commission decision of 29 January 1987, Decisions and Reports 50, p. 228

Croatian Golf Federation v. Croatia, no. 66994/14, 17 December 2020

Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey, no. 19920/13, ECHR 2016 (extracts)

—D—

Demir and Baykara v. Turkey [GC], no. 34503/97, ECHR 2008

Disk and Kesk v. Turkey, no. 38676/08, 27 November 2012

Danilenkov and Others v. Russia, no. 67336/01, ECHR 2009 (extracts)).

Djavit An v. Turkey, no. 20652/92, ECHR 2003-III

Doğan Altun v. Turkey, no. 7152/08, 26 May 2015

Drieman and Others v. Norway (dec.), no. 33678/96, 4 May 2000

—E—

Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası v. Turkey, no. 20641/05, ECHR 2012 (extracts)
Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası and Others v. Turkey, no. 20347/07, 5 July 2016
Elvira Dmitriyeva v. Russia, nos. 60921/17 and 7202/18, 30 April 2019
Emin Huseynov v. Azerbaijan, no. 59135/09, 7 May 2015
Enerji Yapı-Yol Sen v. Turkey, no. 68959/01, 21 April 2009
Engel and Others v. the Netherlands, 8 June 1976, Series A no. 22
Erdel v. Germany (dec.), no. 30067/04, 13 February 2007
Éva Molnár v. Hungary, no. 10346/05, 7 October 2008
Ezelin v. France, 26 April 1991, Series A no. 202

—F—

Fáber v. Hungary, no. 40721/08, 24 July 2012
Federation of Offshore Workers' Trade Unions and Others v. Norway (dec.), no. 38190/97, ECHR 2002-VI
Fedotov v. Russia (dec.), no. 5140/02, 23 November 2004
Forcadell i Illuis v. Spain (dec.), no. 75147/17, 7 May 2019
Friend, the Countryside Alliance and others v. the United Kingdom (dec.), nos. 16072/06 and 27809/08, 24 November 2009
Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey [GC], no. 23885/94, ECHR 1999-VIII
Frumkin v. Russia, no. 74568/12, 5 January 2016

—G—

Gafgaz Mammadov v. Azerbaijan, no. 60259/11, 15 October 2015
Galstyan v. Armenia, no. 26986/03, 15 November 2007
Geotech Kancev GmbH v. Germany, no. 23646/09, 2 June 2016
Giuliani and Gaggio v. Italy [GC], no. 23458/02, ECHR 2011 (extracts)
Gorzelik and Others v. Poland [GC], no. 44158/98, ECHR 2004-I
Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani v. Italy, no. 35972/97, ECHR 2001-VIII
Gülcü v. Turkey, no. 17526/10, 19 January 2016
Güler and Uğur v. Turkey, nos. 31706/10 and 33088/10, 2 December 2014
Gün and Others v. Turkey, no. 8029/07, 18 June 2013

—H—

Hakim Aydın v. Turkey, no. 4048/09, 26 May 2020
Hakobyan and Others v. Armenia, no. 34320/04, 10 April 2012
Herri Batasuna and Batasuna v. Spain, nos. 25803/04 and 25817/04, ECHR 2009
Herrmann v. Germany, no. 9300/07, 20 January 2011
Hizb ut-Tahrir and Others v. Germany (dec.), no. 31098/08, 12 June 2012
Hrvatski liječnički sindikat v. Croatia, no. 36701/09, 27 November 2014
Huseynli and Others v. Azerbaijan, nos. 67360/11 and 2 others, 11 February 2016

—I—

Ibrahimov and Others v. Azerbaijan, nos. 69234/11 and 2 others, 11 February 2016
Identoba and Others v. Georgia, no. 73235/12, 12 May 2015
Ignatencu and the Romanian Communist Party v. Romania, no. 78635/13, 5 May 2020
İzci v. Turkey, no. 42606/05, 23 July 2013
İzzettin Doğan and Others v. Turkey [GC], no. 62649/10, ECHR 2016

—J—

Jafarov and Others v. Azerbaijan, no. 27309/14, 25 July 2019
Jehovah's Witnesses of Moscow and Others v. Russia, no. 302/02, 10 June 2010
Johansson v. Sweden, no. 13537/88, Commission decision of 7 May 1990, D.R. 65, p. 202
Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) v. Spain, no. 45892/09, 21 April 2015

—K—

Kalifatstaat v. Germany (dec.), no. 13828/04, 11 December 2006
Karaçay v. Turkey, no. 6615/03, 27 March 2007
Karakurt v. Austria (dec.), no. 32441/96, 14 September 1999
Kasparov and Others v. Russia, no. 21613/07, 3 October 2013
Kemal Çetin v. Turkey, no. 3704/13, 26 May 2020
Koretsky and Others v. Ukraine, no. 40269/02, 3 April 2008
Köll v. Austria (dec.), no. 43311/98, 4 July 2002
Körtvélyessy v. Hungary, no. 7871/10, 5 April 2016

Krupko and Others v. Russia, no. 26587/07, 26 June 2014
Kudrevičius and Others v. Lithuania [GC], no. 37553/05, ECHR 2015
Kuznetsov and Others v. Russia, no. 184/02, 11 January 2007
Kimlya and Others v. Russia, nos. 76836/01 and 32782/03, ECHR 2009

—L—

Laguna Guzman v. Spain, no. 41462/17, 6 October 2020
Larmela v. Finland, no. 26712/95, Commission decision of 28 May 1997, unpublished
Lashmankin and Others v. Russia, nos. 57818/09 and 14 others, 7 February 2017
Lavisse v. France, no. 14223/88, Commission decision of 5 June 1991, Decisions and Reports 70, p. 229
Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium, 23 June 1981, Series A no. 43
Les Authentiks and Supras Auteuil 91 v. France, nos. 4696/11 and 4703/11, 27 October 2016
Linkov v. the Czech Republic, no. 10504/03, 7 December 2006
Lovrić v. Croatia, no. 38458/15, 4 April 2017
Lucas v. the United Kingdom (dec.), no. 39013/02, 18 March 2003

—M—

Maestri v. Italy [GC], no. 39748/98, ECHR 2004-I
Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary, nos. 70945/11 and 8 others, ECHR 2014 (extracts)
Malofeyeva v. Russia, no. 36673/04, 30 May 2013
Manole and "Romanian Farmers Direct" v. Romania, no. 46551/06, 16 June 2015
Matelly v. France, no. 10609/10, 2 October 2014
McFeeley v. the United Kingdom, no. 8317/78, § 114, Commission decision of decision 15 May 1980, Decisions and Reports 20, p. 44
Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses and Others v. Georgia, no. 71156/01, 3 May 2007
Mesut Yildiz and Others v. Turkey, no. 8157/10, 18 July 2017
Metin Turan v. Turkey, no. 20868/02, 14 November 2006
Metodiev and Others v. Bulgaria, no. 58088/08, 15 June 2017
MİHR Foundation v. Turkey, no. 10814/07, 7 May 2019
Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia, no. 72881/01, ECHR 2006-XI
Movement for Democratic Kingdom v. Bulgaria, no. 27608/95, Commission decision of 29 November 1995, unpublished

Mytilinaios and Kostakis v. Greece, no. 29389/11, 3 December 2015

—N—

N.F. v. Italy, no. 37119/97, ECHR 2001-IX

National Notary Chamber v. Albania (dec.), no. 17029/05, 6 May 2008

National Union of Belgian Police v. Belgium, 27 October 1975, Series A no. 19

National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom, no. 31045/10, ECHR 2014

National Turkish Union Kungyun v. Bulgaria, no. 4776/08, 8 June 2017

Navalnyy v. Russia [GC], nos. 29580/12 and 4 others, 15 November 2018

Navalnyy and Gunko v. Russia, no. 75186/12, 10 November 2020

Navalnyy and Yashin v. Russia, no. 76204/11, 4 December 2014

Nemtsov v. Russia, no. 1774/11, 31 July 2014

Novikova and Others v. Russia, nos. 25501/07 and 4 others, 26 April 2016

Nurettin Aldemir and Others v. Turkey, nos. 32124/02 and 6 others, 18 December 2007

—O—

Obote v. Russia, no. 58954/09, 19 November 2019

Ognevenko v. Russia, no. 44873/09, 20 November 2018

Öğrü v. Turkey, no. 19631/12, 17 October 2017

Olga Kudrina v. Russia,* no. 34313/06, 6 April 2021

Öllinger v. Austria, no. 76900/01, 2006-IX

"Orthodox Ohrid Archdiocese (Greek-Orthodox Ohrid Archdiocese of the Peć Patriarchy)" v. the former Yugoslav Republic of Macedonia, no. 3532/07, 16 November 2017

Osmani and Others v. "the former Yugoslav Republic of Macedonia" (dec.), no. 50841/99, ECHR 2001-X

Ouranio Toxo and Others v. Greece, no. 74989/01, ECHR 2005-X (extracts)

O.V.R. v. Russia (dec.), no. 44319/98, ECHR 2001-V

Oya Ataman v. Turkey, no. 74552/01, 2006-XIII

Özbek and Others v. Turkey, no. 35570/02, 6 October 2009

—P—

Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania, no. 46626/99, ECHR 2005-I (extracts)

Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Ipparralde v. France, no. 71251/01, ECHR 2007-II

Party for a Democratic Society (DTP) and Others v. Turkey, nos. 3840/10 and 6 others, 12 January 2016

Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria, 21 June 1988, Series A no. 139

Popov and Others v. Bulgaria (dec.), no. 48047/99, 6 November 2003

Primov and Others v. Russia, no. 17391/06, 12 June 2014

Protopapa v. Turkey, no. 16084/90, 24 February 2009

—R—

Rai and Evans v. the United Kingdom (dec.), nos. 26258/07 and 26255/07, 17 November 2009

Ramazanova and Others v. Azerbaijan, no. 44363/02, 1 February 2007

Razvozhayev v. Russia and Ukraine and Udaltsov v. Russia, nos. 75734/12 and 2 others, 19 November 2019

Redfearn v. the United Kingdom, no. 47335/06, 6 November 2012

Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey [GC], nos. 41340/98 and 3 others, ECHR 2003-II

Rekvényi v. Hungary [GC], no. 25390/94, ECHR 1999-III

Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria, no. 40825/98, 31 July 2008

The Religious Denomination of Jehovah's Witnesses in Bulgaria v. Bulgaria, no. 5301/11, 10 November 2020

Republican Party of Russia v. Russia, no. 12976/07, 12 April 2011

Revert and Legallais v. France, nos. 14331/88 and 14332/88, Commission decision of 8 September 1989, Decisions and Reports 62, p. 309

—S—

Sanchez Navajas v. Spain (dec.), no. 57442/00, ECHR 2001-VI

Sáska v. Hungary, no. 58050/08, 27 November 2012

Schmidt and Dahlström v. Sweden, 6 February 1976, Series A no. 21

Schneider v. Luxembourg, no. 2113/04, 10 July 2007

Schwabe and M.G. v. Germany, nos. 8080/08 and 8577/08, ECHR 2011-VI (extracts)

Sergey Kuznetsov v. Russia, no. 10877/04, 23 October 2008

Shmorgunov and Others v. Ukraine, nos. 15367/14 and 13 others, 21 January 2021

Sidiropoulos and Others v. Greece, 10 July 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-IV

Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland, 30 June 1993, Series A no. 264

Sindicatul "Păstorul cel Bun" v. Romania [GC], no. 2330/09, ECHR 2013 (extracts)
Siveri and Chiellini v. Italy (dec.), no. 13148/04, 3 June 2008
Slavic University in Bulgaria and Others v. Bulgaria (dec.), no. 60781/00, 18 November 2004
Sørensen and Rasmussen v. Denmark [GC], nos. 52562/99 and 52620/99, ECHR 2006-I
Socialist Party and Others v. Turkey, 25 May 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-III
Şolari v. the Republic of Moldova, no. 42878/05, 28 March 2017
Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria, nos. 29221/95 and 29225/95, ECHR 2001-IX
Steel and Others v. the United Kingdom, 23 September 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-VII
Süleyman Çelebi and Others v. Turkey (no. 2), nos. 22729/08 and 10581/09, 12 December 2017
Swedish Engine Drivers' Union v. Sweden, 6 February 1976, Series A no. 20
Swedish Transport Workers Union v. Sweden (dec.), no. 53507/99, ECHR 2004-XII (extracts)

—T—

Taranenko v. Russia, no. 19554/05, 15 May 2014
Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan, no. 37083/03, ECHR 2009
Tek Gıda İş Sendikası v. Turkey, no. 35009/05, 4 April 2017
The Gypsy Council and Others v. the United Kingdom (dec.), no. 66336/01, 14 May 2002
The United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov v. Bulgaria, no. 44079/98, 20 October 2005
The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria, no. 59491/00, 19 January 2006
The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria (no. 2), no. 34960/04, 18 October 2011
The United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN and Others v. Bulgaria, no. 59489/00, 20 October 2005
The United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN and Others v. Bulgaria (no. 2), nos. 41561/07 and 20972/08, 18 October 2011
Tourkiki Enosi Xanthis and Others v. Greece, no. 26698/05, 27 March 2008
Trade Union of the Police in the Slovak Republic and Others v. Slovakia, no. 11828/08, 25 September 2012
Tsonev v. Bulgaria, no. 45963/99, 13 April 2006
Tüm Haber Sen and Çınar v. Turkey, no. 28602/95, ECHR 2006-II
Tuskia and Others v. Georgia, no. 14237/07, 11 October 2018

—U—

UNISON v. the United Kingdom (dec.), no. 53574/99, ECHR 2002-I
United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, 30 January 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I
Unite the Union v. the United Kingdom (dec.), no. 65397/13, 3 May 2016
Urcan and Others v. Turkey, nos. 23018/04 and 10 others, 17 July 2008

—V—

Veniamin Tymoshenko and Others v. Ukraine, no. 48408/12, 2 October 2014
Vialas Simón v. Spain, no. 16685/90, Commission decision of 8 July 1992, unreported
Vogt v. Germany, 26 September 1995, Series A no. 323
Vona v. Hungary, no. 35943/10, ECHR 2013
Vörður Ólafsson v. Iceland, no. 20161/06, ECHR 2010
Vyerentsov v. Ukraine, no. 20372/11, 11 April 2013

—W—

Weiss v. Austria, no. 14596/89, Commission decision of 10 July 1991, unpublished
Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom, nos. 30668/96 and 2 others, ECHR 2002-V
Women On Waves and Others v. Portugal, no. 31276/05, 3 February 2009
W.P. and Others v. Poland (dec.), no. 42264/98, ECHR 2004-VII

—Y—

Yaroslav Belousov v. Russia, nos. 2653/13 and 60980/14, 4 October 2016
Yazar and Others v. Turkey, nos. 22723/93 and 2 others, ECHR 2002-II
Yordanovi v. Bulgaria, no. 11157/11, 3 September 2020
Young, James and Webster v. the United Kingdom, 13 August 1981, Series A no. 44
Young, James and Webster v. the United Kingdom, nos. 7601/76 and 7896/77, Commission's report of 14 December 1979, Series B, no. 39, p. 36

—Z—

Zakharov and Varzhabetyan v. Russia, nos. 35880/14 et 75926/17, 13 October 2020

[Zehra Foundation and Others v. Turkey](#), no. 51595/07, 10 July 2018

[Zhdanov and Others v. Russia](#), nos. 12200/08 and 2 Others, 16 July 2019

[Zhechev v. Bulgaria](#), no. 57045/00, 21 June 2007

[Ziliberberg v. Moldova](#) (dec.), no. 61821/00, 4 May 2004

[Zulkuf Murat Kahraman v. Turkey](#), no. 65808/10, 16 July 2019