



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

유럽인권재판소

유럽인권협약 제 1 의정서 제 3 조에 대한 해설서

자유선거의 권리

2024년 2월 29일 개정

이 해설서는 재판소 사무국이 작성했으며 유럽인권재판소에 대해 구속력을 지니지 않습니다.

이 문서의 전부 또는 일부를 인쇄물 또는 전자 출판물의 형태로 번역 또는 복제하고자 하는 출판사나 단체는 [번역본 복제 또는 재출판 요청](#) 문의 양식을 작성하여 승인 절차에 관한 정보를 문의하시기 바랍니다.

현재 판례 해설서가 어느 언어로 번역되고 있는지 살펴보하고자 하는 경우 홈페이지에서 '[진행 중인 번역\(pending translations\)](#)'을 확인하시기 바랍니다.

이 해설서는 원래 영어로 작성되었습니다. 이 해설서는 정기적으로 개정되며 가장 최근에는 2024년 2월 29일에 개정되었습니다. 이 해설서는 편집을 위해 수정될 수 있습니다.

판례 해설서는 <https://ks.echr.coe.int>에서 다운로드할 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.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2024

목차

일러두기	4
I. 일반 원칙	5
A. 의미 및 범위	5
B. 해석 원칙	6
II. 적극적 측면: 선거권	7
A. 시민권 상실	8
B. 구체적인 수형자 사건	9
C. 소수집단의 정치적 대표성 및 선거권	10
D. 거주지, 선거권 접근 조건	11
1. 해외 거주 시민의 선거권	11
2. 영토별 사건	12
3. 비거주 국민을 위한 재외 선거 13 실시	
E. 투표소로의 물리적 접근	13
III. 소극적 측면: 피선거권	14
A. 피선거권 제한 및 민주적 질서	15
B. 맥락의 중요성	16
C. 선거 조직하기	17
1. 입후보의 성실성 보장: 기탁금 요건	18
2. 정치 환경의 과도한 분열 방지	18
D. 그 외 정당한 목적	20
E. 선거 운동 22	
F. 의정 활동	23
IV. 선거 분쟁	25
V. 효과적인 구제책	27
인용 판례 목록	29

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”) 제1의정서 제3조에 관한 판례법을 분석하고 요약한 것입니다. 독자들은 이 해설서를 통해 이 분야의 주요 원칙들과 관련 판례들을 확인할 수 있을 것입니다.

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

재판소는 판결과 결정을 통해 제소된 개별사건에 대해 판단할 뿐만 아니라, 보다 일반적으로 협약상의 원칙을 명확히 밝히고 보장하며 발전시킴으로써, 각국이 협약당사국으로서의 이행사항을 준수하도록 합니다(*Ireland v. the United Kingdom*, 1978년 1월 18일, § 154, Series A no. 25 및 더 최근의 사건으로는, *Jerónovičs v. Latvia* [GC], no. 44898/10, § 109, 2016년 7월 5일).

유럽인권협약 체제를 설립한 목적은 이처럼 공동의 이익에 관련된 공공정책의 문제들을 판단함으로써, 협약당사국들 전체의 인권보호 수준을 높이고 인권법제를 확충하는 것입니다(*Konstantin Markin v. Russia* [GC], 30078/06, § 89, ECHR 2012). 실제로, 재판소는 유럽인권협약이 인권분야에서 "유럽의 공공질서에 대한 헌법적 문서"의 역할을 하고 있음을 강조해 왔습니다(*Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland* [GC], no. 45036/98, § 156, ECHR 2005-VI, 더 최근의 사건으로는, *N.D. and N.T. v. Spain* [GC], nos. 8675/15 및 8697/15, § 110, 2020년 2월 13일).

최근 유럽인권협약 제15의정서는 협약 전문에 보충성의 원칙을 추가하였습니다. 이 원칙은 인권보호와 관련하여 "당사국과 재판소 간에 공동의 책임을 부과"하며, 국가 당국과 법원은 유럽인권협약과 그 의정서에 정의된 권리와 자유에 완전한 효력을 부여하는 방식으로 국내법을 해석하고 적용해야 합니다(*Grzęda v. Poland* [GC], § 324).

이 해설서는 협약의 해당 조항과 그에 관한 추가 의정서 조항들에 대해 주제어들을 표시해 두고 있습니다. 각 사건에서 다뤄진 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 법적쟁점을 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 또는 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 결정에서 인용하는 것을 의미하고, “[GC]”는 해당 사건이 대재판부(Grand Chamber)에서 심리된 것임을 나타냅니다. 소재판부의 판결은 있지만 이 개정판 발간 당시 최종적인 것이 아닌 때에는 별표(*)로 표시되어 있습니다.

I. 일반 원칙

제1의정서 제3조 – 자유선거의 권리

"유럽인권협약 당사국들은 입법부의 선출에 있어서 국민의 자유로운 의사 표시를 확보할 수 있는 조건하에 합리적인 간격을 두고 비밀투표에 의한 자유선거를 실시할 것을 약속한다."

HUDOC 주제어

자유선거의 권리(P1-3) – 정기 선거(P1-3) – 비밀투표에 의한 선거(P1-3) – 국민의 자유로운 의사 표시(P1-3) – 입법부의 선출(P1-3) – 투표(P1-3) – 입후보(P1-3)

A. 의미 및 범위

1. 협약 전문에 따르면, 기본적인 인권과 자유를 가장 잘 유지하려면 “효과적인 정치적 민주주의”가 필요하다. 따라서 민주주의의 특징이 되는 원칙을 명시하고 있는 제1의정서 제3조가 협약 체제에서 가장 중요하다(*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 1987, § 47).
2. 제1의정서 제3조는 오로지 입법부의 선출만 다루고 있다. 그러나 이 표현이 의회로 한정된 것은 아니다. 문제가 된 국가의 헌법 구조를 검토해야만 한다(*Timke v. Germany*, 위원회 결정, 1995). 통상적으로 제1의정서 제3조의 범위는 지방자치단체(*Xuereb v. Malta*, 2000; *Salleras Llinares v. Spain* (dec.), 2000) 또는 지역(*Malarde v. France*, 2000) 단위의 지방 선거에는 미치지 않는다. 재판소는 다수 국가에서 지방자치단체에 부여한 조례 및 부칙 제정 권한은 제1의정서 제3조에 언급된 입법권(의회로만 한정되어 있지 않더라도)과는 구별되어야 한다고 판단하였다(*Mótká v. Poland* (dec.), 2006). 다만, 재판소는 이탈리아 헌법 구조를 검토한 후 제1의정서 제3조가 이탈리아 지방의회 선거에 적용된다고 판단하였다. 2001년 헌법 개정으로 이탈리아 지방은 국가의 배타적 권한이라고 명시적으로 유보되지 않은 모든 사안을 포괄하는 매우 광범위한 입법권을 부여받았다. 따라서 지방의회는 “입법부”의 일부로 보아야 했다(*Repetto Visentini v. Italy* (dec.), 2021; *Miniscalco v. Italy*, 2021).
3. 재판소는 “선거”라는 개념에 대한 해석을 명확히 하여 제1의정서 제3조의 범위를 결정하였다(*Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey* (dec.), 2017, §§ 33-34 및 37-38).
4. 재판소의 설명에 따르면 국민투표는 원칙적으로 제1의정서 제3조의 범위에 속하지 않는다(*Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey* (dec.), 2017, §§ 33 및 38; *Moohan and Gillon v. the United Kingdom* (dec.), 2017, § 40;). 그러나 이는 국가마다 다양한 선거 제도를 고려한 것이다. 즉, 계약국이 “국민투표”라고 설명하는 민주적 과정이 제1의정서 제3조의 적용 범위에 포함될 가능성을 배제하지 않았다. 범위에 포함되려면 해당 절차는 “입법부의 선출에 있어서 국민의 자유로운 의사 표시를 확보할 수 있는 조건하에 합리적인 간격을 두고 비밀투표”로 진행되어야 한다(*ibid.*, § 42). *Forcadell i Lluís and Others v. Spain* (dec.), 2019 사건에서 청구인들은 스페인 헌법재판소가 카탈루냐 의회의 본회의 개최와 카탈루냐 분리독립 국민투표 결과 발표를 중단시켜 입법부 선출에 있어 국민의 자유로운 의사 표시를 침해하였다고 제소하였다. 재판소는 본회의가 스페인 헌법재판소가 일시 정지한 법률에 따라 소집되었으므로 헌법 질서 보호를 목적으로 한 현재의 결정과 명백히 상충하는 방식으로 소집되었다고 판단하였다. 따라서 제1의정서 제3조는 적용되지 않았다.

5. 재판소는 선거 전 2주 동안 투표 의향에 대한 여론조사 결과를 받지 못한 것은 유권자들이 제1의정서 제3조 위반의 “피해자”라고 주장할 수 있을 정도로 “직접적”인 영향을 미치지 않았다고 판결하였다(*Dimitras and Others v. Greece* (dec.), 2017, §§ 30–32).
6. 대통령 선거와 관련하여, 재판소는 국가원수의 권한이 제1의정서 제3조가 의미하는 “입법부”의 한 형태로 해석될 수 없다는 견해를 취하였다. 그러나 제1의정서 제3조를 대통령 선거에 적용할 가능성을 배제하지는 않는다. 해당 국가원수직에 법안을 발의하고 채택할 수 있는 권한이 부여되었거나 법안 통과를 통제할 수 있는 폭넓은 권한 또는 주요 법률 제정 기관을 불신임할 수 있는 권한이 부여되었다는 것이 입증된다면, 틀림없이 제1의정서 제3조가 의미하는 “입법부”로 볼 수 있을 것이다(*Boškoski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia* (dec.), 2004; *Brito Da Silva Guerra and Sousa Magno v. Portugal* (dec.), 2008). 그러나 이러한 가능성이 행사된 적은 없으며 이어지는 여러 사건에서도 언급된 적이 없다(*Paksas v. Lithuania* [GC], 2011; *Anchugov and Gladkov v. Russia*, 2013, §§ 55–56).
7. 재판소는 여러 차례에 걸쳐 유럽의회(European Parliament)는 제1의정서 제3조가 의미하는 “입법부”를 구성하는 일부라는 견해를 취하였다(*Matthews v. the United Kingdom* [GC], 1999, §§ 45–54; *Occhetto v. Italy* (dec.), 2013, § 42).
8. 선거의 실질적인 특징과 관련하여, 제1의정서 제3조 본문은 유럽인권위원회와 재판소가 끊임없이 강조해 온 것처럼 선거는 자유로운 비밀투표로만 진행되어야 한다고 규정한다(*X. v. the United Kingdom*, 위원회 결정, 1976년 10월 6 일). 이 조항은 선거가 합리적인 간격을 두고 실시되어야 함을 더욱 명확히 한다. 이 문제에 대해 국가는 폭넓은 재량을 누린다. 그렇지만 어쨌든 판례는 다음과 같은 지침을 제시한다.
 “위원회의 판단에 따르면 선거가 합리적인 간격을 두고 실시되는지 여부는 의회 선거의 목적에 따라 결정되어야 한다. 이때 목적은 지배적인 여론이 근본적으로 바뀌면 국민 대표의 의견에 반영되도록 하는 것이다. 원칙적으로 의회는 장기적인 입법 계획 등 입법 의도가 발현되어 집행할 수 있는 위치에 있어야 한다. 선거 간 간격이 너무 짧으면 유권자의 의사를 이행하기 위한 정치 계획에 방해가 될 수 있고, 너무 길면 국회의 정치 집단이 경직되어 더 이상 일반적인 유권자의 의사를 반영하지 못할 수 있다.”(*Timke v. Germany*, 위원회 결정, 1995)
9. 판례로 인해 계속해서 다듬어진 보편적 참정권의 요건은 현재 기준 원칙이 되었다(*X. v. Germany*, 위원회 결정, 1967; *Hirst v. the United Kingdom (no. 2)* [GC], 2005, §§ 59 및 62; *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 1987, § 51). 다만, 제1의정서 제3조에는 시민이라면 누구나 선거권을 행사할 때 평등한 대우를 받아야 한다는 원칙이 있기는 하지만, 그렇다고 해서 선거 결과에 한 표 한 표가 행사하는 영향력이 모두 동일해야 한다는 말은 아니다. 따라서 어떤 선거 제도도 “사표(死票)”를 없앨 수는 없다(*ibid.*, § 54; *Partija “Jaunie Demokrāti” and Partija “Mūsu Zeme” v. Latvia* (dec.), 2007).
10. 다만, 유권자의 표는 입법부 구성에 영향을 미칠 가능성이 있어야 하며, 그렇지 않으면 선거권, 선거 절차 및 궁극적으로는 민주주의 질서 자체의 실체가 사라진다(*Riza and Others v. Bulgaria*, 2015, § 148). 따라서 국가는 투표를 조직할 때 폭넓은 재량을 누린다. 선거구 획정으로 인구수가 같지 않은 선거구가 생겨도 국민의 자유의사가 정확하게 반영된다면 제1의정서 제3조 위반이 아니다(*Bompard v. France* (dec.), 2006). 마지막으로, 입법부 선출에 있어 국민의 자유로운 의사 표시가 보장될 수 있는 선거제도의 선택은, 그 기반이 비례대표제이든 “최다득표자 당선제”이든 또는 그 외 어떤 방식이든 간에, 국가가 폭넓은 인정 범위를 누릴 수 있는 문제이다(*Matthews v. the United Kingdom* [GC], 1999, § 64).

B. 해석 원칙들

11. 제1의정서 제3조는 특정한 권리 또는 자유의 측면이라기보다는 사람들의 자유로운 의사 표시를 보장하는 선거를 실시해야 하는 유럽인권협약당사국의 의무라는 측면에서 쓰여 있기

때문에 협약 및 의정서 내 다른 실체적 조항과는 차이가 있다. 그러나 제1의정서 제3조에 대한 준비 작업 및 협약 전체의 맥락에서 해당 조항의 해석을 고려할 때 재판소의 판단에 따르면 이 조항은 선거권(“적극적” 측면)과 피선거권(“소극적” 측면)으로 구성된 개인의 권리도 의미한다(*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 1987, §§ 48-51; *Ždanoka v. Latvia* [GC], 2006, § 102).

12. 문제의 권리는 절대적인 권리가 아니다. “묵시적인 제한(implied limitations)”의 여지가 있으며 이 영역에서 계약국은 넓은 재량을 누려야 한다. 제1의정서 제3조에 따른 “묵시적 제한”의 개념은 주로 이 조항이 보장하는 권리를 제한하여 추구하려는 목적이 타당한지 결정할 때 사용한다. 제3조는 “정당한 목적”(제8조에서 제11조에 열거된 것과 같은)이 담긴 구체적인 목록의 제약을 받지 않으므로, 주어진 사건만의 고유한 상황에서 법치주의 원칙 및 협약의 일반 목적과 양립한다고 입증된 목적을 추구한다면 그 목록에 없더라도 그에 의거하여 제한을 정당화할 여지가 있다.

13. “묵시적 제한”라는 개념은 제8조부터 제11조의 맥락에서 사용되는 “필요성” 또는 “강력한 사회적 필요”라는 기존의 심사 기준을 재판소가 적용하지 않는다는 의미이다. 재판소가 제1의정서 제3조의 준수 여부를 심사할 때 주로 집중한 두 가지 기준은 (1) 자의성의 존재 또는 비례성의 결여 여부 및 (2) 국민의 자유로운 의사 표시가 제한으로 방해받았는지 여부였다. 또한, 어떤 제도에서는 허용되지 않는 특징이 다른 제도에서는 정당화될 수 있기 때문에 해당 국가의 정치적 발전양상에 비추어 선거법을 평가할 필요성을 강조한다(*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 1987, § 52; *Ždanoka v. Latvia* [GC], 2006, §§ 103-104 및 115).

14. 의원 피선거 자격(“소극적” 측면)에는 선거 자격(“적극적” 측면)보다 더욱 엄격한 요건을 적용할 수 있다. 실제로 제1의정서 제3조의 “적극적” 측면과 관련된 심사에는 일반적으로 개인 또는 집단의 선거권을 박탈하는 법률 조항의 비례성에 대한 폭넓은 심사가 포함되는 반면, “소극적” 측면과 관련된 재판소의 심사에는 주로 개인의 피선거 자격 박탈로 이어지는 국내 절차의 자의성 부재를 확인하는 것으로 제한되었다(*Ždanoka v. Latvia* [GC], 2006, § 115; *Melnychenko v. Ukraine*, 2004, § 57).

15. 권리의 “소극적” 측면 위반을 주장할 자격이 있는 사람은 누구인지 질문하자 재판소는 후보자가 개별적으로 정당명부상 대표로 입후보할 권리를 선거법 또는 국가 당국이 제한한다면, 후보자와는 별개로 해당 정당도 위반의 피해자라고 주장할 수 있다고 인정하였다(*Georgian Labour Party v. Georgia*, 2008, §§ 72-74; *Riza and Others v. Bulgaria*, 2015, § 142).

16. 또한 재판소는 적극적 측면이든 소극적 측면이든 관계없이 한 국가의 선거제도를 심사할 때, 국가별 역사적 맥락의 다양성을 고려한다. 이렇게 다양한 맥락을 고려함으로써 재판소는 국가별 선거 규칙의 차이를 수용할 뿐만 아니라 고려 중인 기간에 따라 요건의 수준이 어떻게 달라졌는지 설명할 수 있다.

17. 마지막으로 제1의정서 제3조는 개표, 결과 기록·전송 등 선거 후 기간도 살펴본다. 즉, 국가는 투표 결과를 확인, 처리 및 기록하는 과정을 신중하게 규제해야 할 적극적 의무가 있다(*Davydov and Others v. Russia*, 2017, §§ 284-285).

II. 적극적 측면: 선거권

18. “적극적” 측면은 한계를 지을 수 있다. 회원국은 제1의정서 제3조에 속한 어느 영역과 마찬가지로 이 부분에서도 맥락에 따라 달라지는 인정 범위를 어느 정도 누릴 수 있다. 예를 들어, 선거 과정에 참여하는 개인의 성숙도를 확인하기 위해 최저 연령을 설정할 수 있다(*Hirst v. the United Kingdom (no. 2)* [GC], 2005, § 62).

19. 하지만 이 과정에서 실시하는 감독은 비교적 포괄적인 비례성 심사로 구성된다. 국가에 부여된 재량으로 특정한 개인이나 집단이 특히 입법부 구성원으로 임명받아 국가의 정치활동에 참여하는 것을 금지하는 효과가 나서는 안 된다(*Aziz v. Cyprus*, 2004, § 28; *Tănase v. Moldova* [GC], 2010, § 158). *Aziz v. Cyprus*, 2004 사건에서 재판소는 튀르키예계 키프로스 공동체의 구성원이 입법부 선거에서 투표가 제한된 것에 대해 결정을 내렸다. 재판소의 견해에 따르면, 청구인은 1963년부터 키프로스에 존재하는 비정상적인 상황과 입법 공백으로 인해 키프로스 공화국에 거주하는 튀르키예계 키프로스 공동체의 일원으로서 하원 의원 선출에 자신의 의사를 표시할 기회를 완전히 박탈당했다. 따라서 청구인의 선거권은 그 본질이 훼손되었다. 재판소는 문제의 권리 향유에 있어 튀르키예계 키프로스 공동체 구성원과 그리스계 키프로스 공동체 구성원 간 대우가 명백히 불평등하다고도 판단하였다. 따라서 제1의정서 제3조는 단독으로 그리고 협약 제14조와 함께 위반되었다.

A. 시민권 상실

20. 개인 또는 집단이 투표권을 박탈당한 경우라면 재판소는 특히 주의를 기울인다. 선거권 박탈은 정당한 목적을 추구해야 할 뿐만 아니라 더욱 엄격한 비례성 심사를 통과해야 한다. 따라서 재판소는 선거권 박탈이 형사 수사의 일환이 된 여러 사건을 심리하게 되었다. *Labita v. Italy* [GC], 2000 사건에서 마피아 소속으로 의심되는 개인의 시민권이 자동으로 일시 상실되었다. 재판소는 이 조치가 정당한 목적을 추구한다는 데 동의하였다. 그러나 청구인이 무죄 방면되고 나서야 이 조치가 적용되었다는 점을 생각하면, 마피아 소속이라고 의심할 만한 실질적인 근거가 없으므로 비례성을 상실했다고 판단하였다. *Vito Sante Santoro v. Italy*, 2004 사건에서 청구인은 경찰의 감시 대상이라는 이유로 일정 기간 선거권을 박탈당했다. 그러나 감시 명령을 받은 후 청구인의 이름이 선거인 명부에서 삭제되기까지 9개월 이상 걸렸다. 그 결과 청구인은 두 번의 선거에서 투표할 수 없었고, 해당 조치가 즉시 적용되었다면 이런 일은 발생하지 않았을 것이다. 이탈리아 정부는 그렇게 시간이 걸린 이유를 정당화할 만한 어떠한 근거도 제시하지 않았다. 따라서 재판소는 제1의정서 제3조 위반이었다고 판단하였다.

21. 시민권 상실 문제는 형사적 맥락에서만 발생하는 것은 아니다. *Albanese v. Italy*, 2006 사건은 청구인의 선거권이 파산 절차가 진행되는 동안 정지된 사건이었다. 재판소는 파산 절차가 형법이 아닌 민법의 영역에 속하므로 파산자의 기만이나 사기를 의미하지 않는다고 지적하였다. 따라서 파산자의 선거권 제한의 목적은 본질적으로 징벌이었다. 따라서 이 조치는 파산선고를 받은 사람의 범법 여부가 확실하지 않은데도 파산선고를 받았다는 이유만으로 비난하는 것 외에는 아무런 목적이 없었다. 따라서 이 조치는 제1의정서 제3조의 취지에 맞는 정당한 목적을 추구하지 않았다.

22. 재판소는 한정 후견제도로 인한 선거권 상실도 심사하였다. *Alajos Kiss v. Hungary*, 2010 사건에서 재판소의 견해에 따르면 선거권 상실 조치는 이른바 자신이 결정한 결과를 평가할 수 있으며 의식 있고 현명한 결정을 내릴 수 있는 시민만이 공적 업무에 참여하도록 보장한다는 정당한 목적을 추구할 수 있다. 그러나 문제가 된 투표 금지는 피후견인의 실제 능력과 무관하면서 완전 후견과 한정 후견도 구분하지 않은 자동 부과된 전면적인 제한이었다. 나아가 재판소는 지적·정신적 장애가 있는 사람들을 한 가지 유형으로 취급하는 것은 의문의 여지가 있는 분류이며, 이들의 권리를 축소하려면 엄격한 심사를 거쳐야 한다고 판단하였다. 따라서 재판소는 개별적인 사법 평가를 거치지 않고 무차별적으로 선거권을 박탈하는 것은 추구하는 목적에 비례성이 있다고 볼 수 없다는 결론을 내렸다(또한 투표 능력을 개별적으로 사법 심사하지 않고 정신 장애를 이유로 한 한정 후견 명령에 따라 청구인의 선거권 박탈이 자동 적용된 것은 비례성 원칙에 어긋난다고 판단한 *Anatoliy Marinov v. Bulgaria*, 2022 참조).

23. *Strøbye and Rosenlind v. Denmark*, 2021 사건에서 재판소는 권리 능력이 박탈된 사람의 선거권 박탈 문제를 검토하였다. 정신 장애인은 일반적으로 덴마크 법률에 따라 선거권 박탈 대상이 아니었고, 개별적으로 사법 평가를 받았으며, 극소수만이 해당 조치의 대상이었다는 점을 고려할 때 제1의정서 제3조 단독으로 또는 협약 제14조와 연계해도 위반은 없다는 것이 재판소의 판단이었다(또한 *Caamaño Valle v. Spain*, 2021 참조).

B. 구체적인 수형자 사건

24. 일반적으로 수형자는 합법적 구금이 협약 제5조의 범위에 명시적으로 들어가는 상황에서 자유에 대한 권리를 제외하면 협약이 보장하는 모든 기본 권리와 자유를 계속 누린다(*Hirst v. the United Kingdom (no. 2)* [GC], 2005, § 69). 제1의정서 제3조가 보장하는 권리도 예외가 아니다. 따라서 수형자는 단지 유죄 판결 후 구금된 사람이기 때문에 그 별로써 협약에 따른 권리를 잃어야 하는 것은 아니다. 그렇다고 해서 이에 따라 협약상의 권리와 자유를 파괴하려는 활동으로부터 사회를 보호하기 위해 조처하는 것이 불가능해지는 것은 아니다.

25. 따라서 제1의정서 제3조는 공적 지위를 심각하게 남용하거나 법치 또는 민주적 기반을 훼손하는 행위를 한 개인의 선거권을 제한할 수 있다는 점을 배제하지 않는다. 그러나 선거권 박탈이라는 무거운 조치는 가볍게 취해서는 안 되며 비례성의 원칙에 따라 제재, 해당 개인의 행위 및 상황 간 알아볼 수 있고 충분한 연관성이 있어야 한다(*Hirst v. the United Kingdom (no. 2)* [GC], 2005, § 71).

26. 따라서 수형자의 정치적 권리 박탈은 법치를 존중하고 민주적 체제의 적절한 기능과 보존을 보장하는 동시에 범죄를 예방하고 시민의 책임을 강화하는 정당한 목적에 부합할 수 있다. 그러나 이러한 조치는 자동 부과될 수 없으며 그럴 경우 비례성 요건을 충족하지 못한다.

27. 국가는 유죄 판결을 받은 수형자의 선거권을 제한하는 조치의 비례성 판단을 법원에 맡기거나 그러한 조치를 적용해야 하는 상황을 정의하는 법률 조항을 마련할 수 있다. 후자의 경우 일반적이며 자동 적용되는 무차별적 제한을 피하려면 상충하는 이익의 균형을 맞추는 것은 입법부의 몫이 될 것이다. 따라서 구체적인 사법적 결정이 없는 상황에서 투표 금지를 적용하는 것 자체가 제1의정서 제3조 위반을 수반하지는 않는다(*Scoppola v. Italy (no. 3)* [GC], 2012, § 102).

28. *Hirst v. the United Kingdom (no. 2)* [GC], 2005 사건에서 재판소는 문제의 투표 금지가 구금형을 선고받은 모든 사람에게 자동으로 적용되는 전면적인 금지라는 이유로 제1의정서 제3조 위반이라고 판단하였다. 해당 판결은 4만 8,000명의 수형자에게 영향을 미쳤으며, 하루부터 종신형에 이르는 모든 종류의 징역형과 경범죄부터 중범죄까지 다양한 유형의 범죄에 적용되었다. 또한 개인이 저지른 범죄와 선거권 박탈 사이에는 직접적인 연관성이 없었다. 재판소는 유죄 판결을 받은 사람의 선거권 제한이 수감 중이 아니거나 복역이 끝난 사람에게도 적용되어 범위가 넓고 영향력도 컸던 *Söyler v. Turkey*, 2013 사건도 제1의정서 제3조 위반이라고 판단하였다. *Frodal v. Austria*, 2010 사건에서 선거권 박탈은 모든 수형자에게 체계적으로 영향을 미친 것이 아니라 임의로 범죄를 저질러 1년 이상 징역에 처한 수형자에게만 영향을 미쳤다. 그렇다고 해도 이 조치는 개인의 행위 또는 사건의 정황과 아무 연관성 없이 자동 부과되었다. 따라서 재판소는 해당 투표 금지는 추구하는 목적에 비례하지 않는다고 판단하였다.

29. 그러나 *Scoppola v. Italy (no. 3)* [GC], 2012 사건에서 재판소는 특정 범죄로 유죄 판결을 받거나 법정 기준선을 초과하는 구금형을 선고받은 사람에게만 적용되는 투표 금지를 검토하였다. 입법부는 사건별 구체적인 특징에 따라 해당 조치의 기간을 신중하게 조정하였다. 또한 부과된 형량을 따르기 때문에 간접적이라도 형의 경중을 따져 금지 기간을 조정하였다. 유죄 판결을 받은 수형자 중 상당수는 입법부 선거에서 투표할 수 있는 자격을 유지하였다. 또한 이 방식은 영구적 금지 조치된 수형자가 선거권을 회복할 수 있는 가능성으로 보완하였다.

즉, 이 이탈리아 방식은 과도하게 경직되지 않은 것이 특징이었다. 따라서 재판소는 제1의정서 제3조 위반이 아니라고 판단하였다. 비슷한 상황은 2017년 의회 선거에서 심각한 형사 범죄로 유죄 판결을 받은 수형자의 투표가 금지된 *Mysliha and Others v. Albania*, 2023 사건에서도 발생하였다. 수형자의 선거권 제한은 범죄의 성격과 심각성에 따라 조건부로 이루어졌기 때문에 비례성이 있다고 판단되었다.

30. *Kalda v. Estonia (no. 2)*, 2022 사건에서 에스토니아 법이 수형자의 선거권을 전면적으로 금지하고 있지만 그럼에도 에스토니아 법원은 청구인의 사건에서 금지 적용의 비례성을 평가하였고, 저지른 범죄의 수, 성격과 중대성, 청구인의 수감 중 계속된 범죄 행위, 종신형을 선고받은 사실 등을 고려하여 선거권 금지가 정당하다고 판단하였다. 또한, 에스토니아 대법원은 청구인 사건의 특수한 상황에서 이러한 결론에 도달하기는 했지만, 협약과 재판소 판례를 광범위하게 참조하여 전면 금지 조치에 대해 전반적으로 비판적인 입장이었으며, 이러한 금지 조치는 수형자 다수의 권리를 명백히 침해한다고 판단하였다. 위와 같은 고려 사항, 특히 에스토니아 법원이 사건별 비례성을 재판소 판례에서 정한 기준에 부합하는 방식으로 심사한 점 등을 볼 때, 에스토니아 법원이 주어진 인정 범위를 넘어섰다고 볼 근거가 없고 제1의정서 제3조 위반은 없다고 판단되었다.

31. 그렇지만 제1의정서 제3조 위반이라고 판단하려면 수형자가 실제로 투표하지 못했음을 입증한다는 점에 주목해야 한다. 조기 석방, 정신병원 입원 등과 같은 사건이 해당 선거일 이전에 발생할 수 있기 때문에 수형자가 구금된 신분인 것에만 의거하는 것은 충분하지 않다. 따라서 그런 식으로 적용하면 명백히 근거가 없어 심리 부적격으로 선언된다(*Dunn and Others v. the United Kingdom* (dec.), 2014).

32. 또한 재판소는 수형자 투표 금지로 인한 위반을 끝내기 위해 필요한 조치를 국가에 지시하는 것이 적절하다고 판단한 적이 없다. 일정을 정해준 것이 최대 조치였다(*Greens and M.T. v. the United Kingdom*, 2010, § 120). 그러나 국가는 위반을 초래한 법률 변경의 복잡성을 근거로 삼을 수 없다. *Anchugov and Gladkov v. Russia*, 2013 사건에서 재판소가 주목한 주장은 해당 금지가 헌법 조항으로 부과된 것이며 헌법은 국회가 수정할 수 없고 신규 헌법 채택으로 수정만 가능하기 때문에 대단히 복잡한 절차를 밟아야 한다는 것이다. 그러나 재판소는 유럽평의회 각료이사회 감독하에 입법이 협약에 부합하게 하는 수단을 선택하는 것은 본질적으로 당국의 몫이라고 지적하였다. 정부는 정치적 절차의 한 형태 또는 협약에 부합하는 헌법 해석을 포함하여 제1의정서 제3조를 준수하기 위해 가능한 모든 방법을 모색할 수 있다(§ 111).

33. 마지막으로, *Moohan and Gillon v. the United Kingdom* (dec.), 2017 사건에서 수형자들은 2014년 실시된 스코틀랜드 독립 국민투표에서 투표할 수 없자 제소하였다. 제1의정서 제3조는 이러한 협의에 적용될 수 없다고 판단한 재판소는 이들의 청구를 심리 부적격으로 각하하였다.

C. 소수집단의 정치적 대표성 및 선거권

34. *Bakirdzi and E.C. v. Hungary*, 2022 사건에서 청구인들은 헝가리에서 공식적으로 인정된 소수집단 구성원으로, 투표의 비밀성을 침해하고 유권자의 자유로운 정치적 선택에 영향을 미치며 소수 민족 후보가 의회에 진출할 수 없게 하는 소수집단 투표 제도의 단점에 대해 소를 제기하였다. 이 제도에 따라 공식적으로 인정된 13개의 소수집단은 소수 유권자로 등록할 수 있으며 소수집단 명부에 포함된 후보자는 “일반 의석”을 얻는 데 필요한 득표수의 1/4에 해당하는 우대 기준선에 도달하면 의회 의석을 얻을 수 있었다. 재판소는 이 제도가 세 가지 방식으로 청구인들의 선거권을 제한한다고 판단하였다. 첫째, 이 제도는 우대 기준선을 마련하기는 했지만, 헝가리 내 같은 소수집단에 속한 소수 투표자를 모두 합쳐도 2014년 선거의 기준선에 도달할 수 없어 소수집단 의석을 확보할 수 없었다. 선거 결과에 한 표 한 표가 행사하는 영향력이 모두 동일해야 하는 것은 아니며, 어떤 선거 제도도 “사표”를 없앨

수는 없지만, 헝가리의 법정 제도는 청구인들과 같은 소수집단 구성원들의 투표권을 동등하지 않게 만들어 소수집단 명부에 투표할 수 있는 표의 잠재적 가치가 희석되고 말았다. 둘째, 소수집단 유권자로 등록된 청구인들은 후보자를 고르는 것이 아니라 각자의 소수 민족 명부 전체에 투표하거나 아예 기권할 수밖에 없었기 때문에 다른 정당 명부 중에서 후보자를 선택할 수도 없었고 소수집단 명부에서 후보자 선출 순서에 영향을 미칠 수도 없었다. 재판소는 특정한 폐쇄형 후보자 명부에만 투표할 수 있고 유권자가 소수집단의 일원으로 대표성을 띠려면 자신의 정당 소속을 포기해야 하는 제도가 “입법부 선출에 있어 국민의 자유로운 의사 표시”를 보장하는지 의문을 표하였다. 셋째, 소수집단 유권자로 등록한 유권자는 비공개 소수집단 명부라는 단 하나의 선택권만 있었기 때문에 투표소에 방문하거나 개표 과정에서 유권자의 선택이 간접적으로 모든 사람에게 공개되어 비밀 투표권이 침해되었다.

35. 재판소의 결론에 따르면, 소수집단 정당에 유리하게 대우의 차이를 두라는 협약상의 요건은 없지만(이와 관련하여 하기 제80항에 언급된 *Partei Die Friesen v. Germany*, 2016 참조), 입법부가 정치적 대표성에 있어 불평등 사례를 제거하거나 줄이기 위한 제도를 마련하기로 결정한 이상, 국가 차원의 정치적 의사 결정에서 소수집단 대표자를 영구히 배제하기보다는 입법부 선출에 있어 국가 소수집단이 다른 사람들과 동등한 위치에서 참여하도록 기여하는 것이 당연하다. 이 사건에서 기존 제도는 소수집단 유권자가 집단으로 정치적 효과를 제고할 기회를 제한하고 정치적 의사 결정에 있어 다양성 및 소수집단의 참여를 증진하기보다 오히려 감소시킬 위험이 있다. 청구인들의 선거권을 위와 같이 제한하여 발생하는 총체적 효과를 고려하면 이는 협약 제14조와 더불어 제1의정서 제3조 위반에 해당한다.

D. 거주지, 선거권 접근 조건

1. 해외 거주 시민의 선거권

36. 1961년부터 발생한 일련의 사건에서 위원회는 거주지 기준에 근거한 선거권 제한에 대한 제소를 명백히 근거 없는 것으로 보아 심리 부적격으로 선언하였다(위원회 결정 *X. and Others v. Belgium*, 1975; *X. v. the United Kingdom*, 1976; *X. v. the United Kingdom*, 1979; *X. v. the United Kingdom*, 1982; *Polacco and Garofalo v. Italy*, 1997; *Luksch v. Germany*, 1997 참조).

37. 이후 재판소는 거주 기준과 제1의정서 제3조의 양립을 다시 한번 강조하였다. 거주지 관련 제한은 여러 가지 이유로 정당화될 수 있다.

- 첫째, 비거주 시민은 자국의 일상적인 문제에 대해 직접적이거나 지속적인 관심이 적고 더 적게 안다는 추정
- 둘째, 의원 선거에 출마하는 후보자가 해외 거주 시민들에게 선거 사안을 쉽게 제시할 수 없고, 후보자 선정이나 공약 작성에 영향력이 적다는 사실
- 셋째, 의원 선거에 투표할 권리와 그렇게 선출된 정치 단체의 행위에 직접 영향을 받는다는 사실 간 밀접한 연관성
- 넷째, 근본적인 문제이지만 그 영향력이 주로 국내 거주자를 향하는 사안에 관한 선거에서 해외 거주 시민의 영향력을 제한해야 하는 입법부의 정당한 우려

38. 출신 국가와의 관계를 모두 단절하지 않았고 상기 언급한 요소 중 일부는 적용할 수 없는 사람인 경우에도 법은 개별 사건을 모두 빠짐없이 검토할 수는 없겠지만 일반적인 원칙을 제시해야 한다(*Hilbe v. Liechtenstein* (dec.), 1999; *Doyle v. the United Kingdom* (dec.), 2007; *Shindler v. the United Kingdom*, 2013, § 105).

39. 따라서 재판소는 출신국을 떠난 국민들의 청구는 근거가 없다고 판단하였다(*Hilbe v. Liechtenstein* (dec.), 1999). 특히 두 가지 사건에서는 비거주자가 이민 후 15년 동안

국내 선거에서 투표할 수 있었고, 어떤 경우라도 출신 국가로 돌아간다면 그 권리가 회복된다는 점을 고려하여 해당 조치가 비례성을 상실하지 않았다고 판단하였다(*Doyle v. the United Kingdom* (dec.), 2007; *Shindler v. the United Kingdom*, 2013, § 108). 또한 의회가 상충하는 이해관계를 한 번 이상 비교 검토하고 비거주자의 선거권 문제를 상세히 논의한 점, 일부 비거주 시민에게 선거권이 처음 허용된 이후 의회의 의견 변화가 선거권 상실 기간 개정 반영된 점도 적절하다고 판단하였다(*ibid.*, § 117).

40. *Shindler v. the United Kingdom*, 2013 사건에서 재판소는 출신 국가와 거주 국가의 정치 참여 측면에서 이주로 야기되는 문제에 대해 유럽 차원에서 인식이 제고되는 점에 주목하였다. 그러나 조사된 자료 중 어느 하나도 현행법에 따라 국가가 비거주자에게 선거권에 대한 제한 없는 접근을 허용해야 할 의무가 있다고 결론을 내릴 수 있는 근거를 제시하지 못하였다. 회원국의 법제에는 비거주자의 투표를 허용하는 경향이 분명하였고 상당수의 국가가 제한 없는 접근권에 찬성하였지만, 그렇다고 하여 비거주자에게 제한 없는 선거권을 허용하는 공통의 접근 방식이나 합의가 존재한다고 증명할 정도는 아니었다. 따라서 재판소는 계속 검토할 필요가 있는 문제이기는 하지만, 이 분야에서 국가는 여전히 폭넓은 재량을 누린다고 결론지었다(§§ 109-115).

41. *Mironescu v. Romania*, 2021 사건에서 청구인은 선거일에 자신의 거주지 선거구 밖에 위치한 교도소에서 복역 중이라는 이유만으로 입법부 선거에 투표할 수 없었다. 재판소 판결에 따르면 선거 제도 구성 및 운영에서 국가의 인정 범위를 폭넓게 주기는 하지만, 개인이나 집단이 선거권을 박탈당한 경우라면 협약에 따라 더욱 엄격한 비례성 기준이 적용되어야 한다. 청구인은 자유를 박탈당한 사람으로 자신의 소재를 통제할 수 없었고 선거법의 영토적 요건을 자유롭게 준수할 수 없었다는 점과 청구인과 같은 상황에 있는 수형자도 선거권을 행사할 수 있어야 한다는 취지의 강력한 합의가 유럽에 있다는 점에 주목한 재판소는 국가가 청구인의 선거권 제한이 비례적이라고 증명할 적절하고 충분한 이유를 제시하지 못하였다고 결론을 내렸다.

2. 영토별 사건

42. *Py v. France*, 2005 사건에서 재판소는 잠재적 유권자와 해당 영토 간 충분히 강력한 유대가 있다고 다시 언급하였다. 프랑스 본토 출신으로 누메아에 거주하는 한 프랑스 국민은 뉴칼레도니아에서 10년 이상 거주한 사실을 증명할 수 없다는 이유로 뉴칼레도니아 의회 선거에서 투표권이 거부되었다. 재판소는 거주 기간 기준 선거권 상실 시점은 투표가 “관련” 인구의 의사를 반영해야 한다는 우려를 해소하고, 해당 영토와 연고가 없는 최근 입국자의 대량 투표가 투표 결과에 영향을 주어서는 안 된다고 판단하였다. 나아가 선거권 제한은 뉴칼레도니아 시민권 취득에 따른 직접적이고 불가피한 결과였다. 청구인은 뉴칼레도니아 정치 기관의 행위에 거주 시민만큼 영향을 받지 않았다. 따라서 거주 조건은 정당화되었고 정당한 목적으로 추구하였다. 완전한 주권에 이르는 과도기이자 자결 과정을 겪고 있는 뉴칼레도니아의 역사와 상태는 유혈 분쟁을 완화하는 데 중요한 역할을 했던 조건인 10년 거주 요건만큼이나 중요한 제한을 정당화하는 “현지 요건”에 해당한다고 간주할 수 있다.

43. *Sevinger and Eman v. the Netherlands* (dec.), 2007 사건은 일정한 자치권을 누리고 있던 아루바섬 주민들이 네덜란드 의회 선거에서 투표할 수 없었던 사건이다. 다만 아루바 주민들은 네덜란드 의회에 특별 대표를 파견할 자격이 있는 아루바 의회 선거에 투표할 수 있었다. 따라서 재판소는 아루바섬에 거주하는 네덜란드 국민은 네덜란드 하원(Lower House of the Dutch Parliament)의 결정에 영향을 미칠 수 있으며 네덜란드에 거주하는 네덜란드 국민만큼 국회의 행위에 영향을 받지 않는다고 판단하였다. 또한 재판소는 제1의정서 제3조와 더불어 제14조에 따른 제소도 각하하였다. 아루바에 거주하는 네덜란드 국적자만 아루바 의회 의원에 투표할 수 있는 자격이 있으며, 따라서 이들의 상황이 다른 네덜란드 국민의 상황과 의미가 있을 정도로 유사하지 않다고 판단하였다.

44. 해당 국가 내에서 투표가 지리적·영토적으로 어떻게 구성되는지와 관련하여, 재판소는 선거인명부에서 자신의 이름을 삭제하고 다른 선거인명부에 추가할 것을 요구하는 의무는 만족스러운 시간 및 감독 조건 하에 선거인명부가 작성되도록 보장하고 투표 관련 운영을 적절히 구성하며 사기를 피한다는 정당한 목적을 추구한다고 인정하였다. 재판소의 견해에 따르면 법정 기한 내에 이러한 절차를 준수할 의무는 국가의 폭넓은 재량에 속한다(*Benkaddour v. France*, 2003).

3. 비거주 국민을 위한 재외 선거 실시

45. 제1의정서 제3조는 비거주 시민의 선거권 행사를 보장하는 제도를 도입할 의무를 국가에 부과하지 않는다. *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece* [GC], 2012 사건에서 청구인들은 국적국(그리스)의 헌법에 선거권 행사가 가능하다고 규정되어 있지만 재외국민으로 거주하는 국가(프랑스)에는 해당 시점 기준 규정이 없어 선거권을 행사할 수 없다고 제소하였다. 재판소는 청구인들이 그리스로 이동해야 했을 경우 초래될 재정적, 가족적, 직업적 생활의 곤란이 투표권의 본질을 훼손할 정도로 비례성을 상실하지 않으므로 제1의정서 제3조 위반은 아니라고 판단하였다.

46. 그러나 국내법이 그러한 제도를 규정하고 있는 경우 그 결과로 특정 의무, 특히 필요에 따라 새로 재외 선거를 실시해야 할 의무가 발생할 수 있다. *Riza and Others v. Bulgaria*, 2015 사건에서 재판소는 다른 주권 국가에서 새로운 선거를 실시하려면 투표소 수가 많지 않다고 하더라도 상당한 외교적 장벽에 부딪히거나 준비하기 어렵고 추가 비용도 발생할 수 있다는 사실을 간과하지 않았다고 밝혔다. 그러나 선거 당일 선거관리위원회의 입장에서 투표 과정에 심각한 이상 상황이 발생했던 투표소에서 새로운 투표를 실시하면 선거 결과 무효화를 뒷받침하는 정당한 목적, 즉 선거 과정의 합법성 보존과 유권자 및 국회 선거 입후보자의 권리를 조화시킬 수 있다고 판단하였다.

47. *Oran v. Turkey*, 2014 사건은 재외 거주 튀르키예 유권자가 세관에 설치된 투표소에서 무소속 후보에게 투표할 수 없었던 사건이다. 해당 조건에서 투표자들은 정당에만 투표할 수 있었다. 이러한 제한은 재외 유권자를 선거구에 배정하는 것이 불가능하다는 사실로 정당화되었다. 재판소는 재외 국민의 투표권 행사에 일반적으로 합의된 제한, 특히 주로 국내 거주자에게 영향을 미치는 사안에 대한 선거에서 재외 시민의 영향력을 한정하려는 입법부의 정당한 우려를 고려하여 이러한 제한을 평가해야 한다고 판단하였다. 또한 집권 후 국가 체제 전체에 영향을 미칠 수 있는 유일한 조직인 정당의 역할도 강조하였다. 나아가 이러한 제한은 민주적 다원주의를 강화하는 동시에 후보자가 과도하게 많이 출마하여 제대로 기능하지 못하는 것을 방지하여 입법부 선출에 있어 국민의 의사 표시를 강화하는 두 가지 정당한 목적도 추구하였다. 따라서 이 제한은 선거 이후 국가와 국가 운영의 책임이 있는 정부의 정치적 안정을 보장하려는 입법부의 정당한 우려에 부합한다. 그러므로 제1의정서 제3조를 위반하지 않았다.

E. 투표소로의 물리적 접근

48. *Toplak and Mrak v. Slovenia*, 2021 사건에서 재판부는 근육퇴행위축으로 휠체어를 사용하는 청구인들이 다른 사람과 동등하게 투표권을 행사할 수 있도록 적절하게 조치해야 하는 적극적 의무의 준수 여부를 검토하였다. 재판소는 휠체어 사용자를 수용할 만하도록 투표소를 전반적으로 완전히 개조하면 투표 참여를 촉진할 수 있다는 점을 인정하면서도 자원이 제한되어 있다는 점에서 국가의 재량을 재차 강조하였다. 두 청구인 모두 (소를 제기했던) 2015년 국민투표에 참여하였고, 첫 번째 청구인의 요청에 따라 경사로가 설치되었으며, 두 번째 청구인의 요청에 따라 며칠 전에 해당하는 선거구 내 투표소 방문이 준비되었다는 점을 고려하면 이들이 겪은 문제가 차별에 해당할 정도로 특별히 편파적인 영향을 미치지 않았다는 것이 재판소의 판단이었다. 2019년 유럽의회 선거에서는 비밀을

존중해야 하는 법적 의무에 따라 자신이 선택한 사람의 도움을 받을 수 있었던 첫 번째 청구자에게 투표기 부족은 차별이 아니었다고 판단하였다.

49. 제1의정서 제3조에 해당하지 않는 선거 관련 제소는 적절하다면 협약의 다른 조항에 따라 제기될 수 있다는 점에도 유의해야 한다. 그리하여 *Mótko v. Poland*, 2006 사건에서 청구인은 자치제 의회, 군의회 및 주의회 선거에서 투표할 수 없었다. 투표소는 휠체어로 접근이 불가능했고 투표용지를 건물 밖으로 가져가는 것도 허용되지 않았다. 재판소는 폴란드 당국이 활동적인 삶을 살고자 하는 청구인이 투표소에 제대로 접근할 수 있게 하지 않은 것은 개인의 자율성을 침해할 수 있는 굴욕감과 고통을 유발하여 사생활의 질에 영향을 미칠 가능성을 배제할 수 없다는 견해였다. 따라서 재판소는 이러한 정황이라면 제8조가 적용됨을 받아들였다.

III. 소극적 측면: 피선거권

50. 판례를 살펴보면 “적극적” 측면과 마찬가지로 “소극적” 측면, 즉 피선거권도 발전하였다. 따라서 재판소는 피선거권이 “진정한 민주적 정권의 개념에 내재해 있다”고 명시하였다(*Podkolzina v. Latvia*, 2002, § 35). 그러나 제1의정서 제3조의 소극적 측면에 따른 제한에 대한 조사는 선거권 제한보다 검토에 더욱 신중을 기하여 비례성 심사가 한층 제한적이다. 그리하여 국가는 “소극적” 측면에서 한층 폭넓은 재량을 누린다(*Etxeberria and Others v. Spain*, 2009, § 50; *Davydov and Others v. Russia*, 2017, § 286).

51. 다만 협약 제14조에 따른 차별 금지는 동등하게 적용한다. 이러한 맥락에서, 피선거권과 관련하여 국가에 일반적으로 허용되는 재량 범위가 넓다 하더라도, 인종, 피부색 또는 민족에 따라 대우에 차이가 있다면 객관적이고 합리적인 정당성의 개념은 가능한 한 엄격하게 해석되어야 한다(*Sejdić and Finci v. Bosnia-Herzegovina* [GC], 2009, § 44).

52. *Sejdić and Finci v. Bosnia-Herzegovina* [GC], 2009 사건에서 재판소는 “구성 민족(constituent people)”에 속한다고 신고한 사람만 하원(국가 의회 제2원)에 출마할 수 있다는 취지의 제외 규칙을 심리하였다. 신고를 거부하면 입후보할 수 없었다. 재판소는 이 예외 규칙이 협약의 일반 목적, 즉 평화 회복과 대체로 양립할 수 있는 목표를 한 가지 이상 추구한다는 점에 주목하였다. 문제의 헌법 조항이 제정될 당시는 언제 깨질지 모르는 휴전 상태였다. 이 조항은 대량 학살과 인종 청소로 점철된 잔인한 분쟁을 종식하기 위하여 고안되었다. 분쟁의 성격상 평화를 보장하려면 “구성민족”(즉, 보스니아계, 크로아티아계, 세르비아계)의 승인이 필요하였다. 이는 평화 협상에 다른 공동체(예: 현지 로마족 및 유대인 공동체) 대표가 참석하지 않은 것과 분쟁 후 사회에서 “구성 민족” 간 실질적인 평등에 대한 참가자들의 집착을 정당화하지는 않아도 설명할 수는 있었다. 그러나 데이턴 협정 이후 보스니아헤르체고비나의 상황은 상당히 긍정적으로 발전하였다. 또한 피청구국은 유보조항 없이 협약 및 그 의정서를 비준하여 자발적으로 관련 기준에 맞추기로 동의하였다. 따라서 재판소는 청구인들(로마계 또는 유대계 출신)이 계속해서 입후보 자격이었던 것은 객관적이고 합리적인 근거가 부족하므로 제1의정서 제3조와 더불어 협약 제14조 위반이라고 결론지었다.

53. *Zorić v. Bosnia-Herzegovina*, 2014 사건에서 재판소는 청구인이 상원(House of Peoples) 및 대통령 선거에서 입후보 자격이 없었던 것은 같은 이유로 제1의정서 제3조 위반이라고 판단하였다. 재판소는 *Sejdić and Finci v. Bosnia-Herzegovina* [GC], 2009 사건 판결의 집행이 과도하게 지연되었으며, 제소된 위반이 그러한 지연의 직접적인 결과라고 말하며 협약 제46조에 따라 판결을 내렸다. 보스니아헤르체고비나에서 비극적인 분쟁이 발생하고 18년이 지난 당시, 그 나라의 모든 국민에게 민족을 불문하고 상원 및 대통령 선거에 입후보할 권리를 부여할 수 있는 정치 체제를 채택할 때가 왔다는 것이 재판소의 판단이었다(*Zorić v. Bosnia-Herzegovina*, 2014, § 43).

54. *Tănase v. Moldova* [GC], 2010 사건에서 재판소는 제1의정서 제3조만을 근거로 삼기는 했지만 이중 국적 문제에 대한 판결을 내렸다. 판결에 따르면 복수 국적이 허용되는 경우, 인구 구성이 민족적으로 다양하고 복수 국적의 의원 수가 많은데도 이중 국적이라는 사실이 의원이 될 수 없는 결격 사유가 되어서는 안 된다는 데 공감대가 형성되었다. 이중 국적자의 입법부 선거 후보 등록을 무효로 한 사건인 *Kara-Murza v. Russia*, 2022 사건에서 재판소는 상기 언급한 회원국 간 합의의 존재에 관한 이전 판결을 되풀이하면서 “국가를 향한 충성심을 보장하기 위한” 목적으로 복수 국적자의 선거 입후보를 전면 금지하는 것은 절대적인 조건 하에 작성되고 예외를 허용하지 않는 특별히 제한적인 조치라고 판결하였다. 이러한 선거권 제한은 특정 집단이 제기했다고 믿는 위협이 아니라 구체적인 개인이 실제로 행한 바를 고려하여 개별적으로 진행되어야 한다.

A. 피선거권 제한 및 민주적 질서

55. 피선거권 제한과 관련하여 민주적 질서의 보호는 법치주의 원칙 및 유럽인권협약의 일반 목적과 양립할 수 있는 목표이다.

56. 다만, 협약과 양립하기 위해서 무엇보다 입후보가 거부된 이유가 합법적이어야 하며, 특히 법률에 규정되어 있어야 한다. *Dicle and Sadak v. Turkey*, 2015 사건에서 청구인들은 해산된 정당 소속 의원으로 불법 단체에 가입하였다는 이유로 중형을 선고받았다. 청구인들은 유럽인권재판소의 판결에 따라 재심을 받았다. 그러나 형기를 다 채우지 않았다는 이유로 의회의원 입후보가 거부되었다. 유럽인권협약 제6조제2항에 따른 심사에서 재판소는 튀르키예 법원의 결정을 살펴보면 재심개시결정 이후 사건 심리는 반드시 청구인들이 처음 재판받는 것처럼 진행해야 한다고 지적하였다. 재판소의 결론에 따르면 청구인들의 범죄 기록에 대한 최초의 유죄 판결을 유지하고 그에 따라 후보 자격을 거부하라고 법률에 규정되어 있지 않으므로 제1의정서 제3조의 위반이었다.

57. 또한 입후보 거부는 민주적 질서 보호라는 중대한 목적에 대한 비례성을 유지해야 한다. *Paksas v. Lithuania* [GC], 2011 사건에서 리투아니아 전임 대통령인 청구인은 중대한 헌법 위반으로 탄핵 절차에 따라 대통령직에서 해임되었다. 이후 선거법이 변경되면서 청구인은 의회의원 피선거자격을 영구 상실하였다. 이러한 조치의 비례성을 평가할 때는 시효의 존재와 해당 조치의 심리 가능성이 결정적으로 중요하다고 보아야 한다. 심리를 준비해야 한다는 것은 해당 국가의 역사적, 정치적 상황도 고려 대상이라는 뜻으로, 어떤 상황도 변화를 피할 수 없기 때문에 지금은 정당한 제한도 시간이 지나면 그 정당성을 상실할 수 있다. 그러나 이 사건의 경우 피선거권 제한 기간이 무제한이었을 뿐만 아니라 그 근거가 되는 규칙이 헌법으로 정해져 있었다. 따라서 청구인의 피선거권 박탈은 제1의정서 제3조와 조화되기 어려운 불변성을 내포하고 있다.

58. 다음 2022년 리투아니아 최고행정법원(Supreme Administrative Court)이 요청한 탄핵 절차에 따라 해임 후 입후보 금지의 비례성 평가에 대한 자문 의견에서, 재판소가 명확히 밝힌 바에 따르면, 탄핵 절차에서 국회의원 피선거권 행사를 금지한 것이 제1의정서 제3조가 말하는 비례성의 견지에서 과도한지 결정하는 기준은 더없이 객관적이어야 하며, 해당인의 탄핵을 이끈 사건뿐만 아니라 무엇보다도 향후 해당인이 당선된다면 추구하게 될 역할과 연결된 관련 정황을 투명한 방식으로 참작해야 한다. 이에 따라 문제의 기준이 그러한지 확인하려면 주로 해당인이 구성원이 되려 했던 의회가 그 역할을 다하려면 필요한 요건, 즉 해당 국가의 헌법 제도와 민주주의 전체가 그 역할을 다하려면 필요한 요건이라는 관점에서 보아야 한다.

59. *Etxebarria and Others v. Spain* 2009 사건에서 청구인들의 입후보는 테러 조직 자유조국바스크(ETA)의 폭력과 활동을 지지하여 불법으로 선고받아 해산된 3개 정당의 활동에 가담했기 때문에 무효가 되었다. 재판소는 스페인 당국이 상당한 증거를 가지고 문제의 선거단체가 해당 정당의 활동을 계속하고 싶어 한다는 결론을 내렸다고 판단하였다.

스페인 대법원은 논란이 된 단체의 성명서에서 드러난 요소를 근거로 추론하였고, 당국이 개별 후보의 활동 금지를 결정하였다. 스페인 법원은 해당 단체들이 의견서를 제출할 수 있었던 대심절차에서 검토한 결과 불법으로 선언된 정당과의 명백한 연관성이 있다고 판단하였다. 마지막으로, 스페인의 정치적 상황을 살펴보면, 특정 자치 지역 중에서도 특히 바스크 지방의 정부 기관에도 독립을 요구하는 정당이 있다는 점에서, 문제가 된 입후보 무효 조치는 정치적으로 분리주의 견해 표현을 금지하는 정책의 일환이 아니라는 사실이 입증되었다. 따라서 해당 제한에 대해 재판소는 추구하는 정당한 목적에 대한 비례성이 있다고 판단하였다.

60. 한편 재판소는 제1의정서 제3조의 적극적인 측면만큼 엄격하게는 아니지만 소극적인 측면에 대해서도 면밀하게 검토한다. 특히 비례성 심사에 대해서는 상대적으로 유연하지만, 실질적으로 검토한다. 재판소는 특히 영토 보전 및 국가 통합 훼손을 이유로 또는 정치 제도의 세속적 성격을 유지하기 위하여 정당을 해산한 후 소속 의회의원들에게 부과한 제제의 반비례성을 이유로 제1의정서 제3조를 여러 차례 위반했다고 판단하였다.

61. 재판소는 또한 국가 당국의 절차 체계 내에는 충분한 이유를 제시하게 하는 등 자의성을 방지하는 보호조치가 충분히 갖춰져야 한다고 강조하였다. *Political Party "Patria" and Others v. the Republic of Moldova*, 2020 사건에서 미신고 해외자금 사용 혐의를 이유로 의회 선거 3일 전에 정당자격을 박탈한 것은 절차적 보호조치가 충분하지 않았기 때문에 자의적이라고 판단하였다.

62. 정당 강령이 민주주의 원칙과 양립할 수 없다는 이유로 정당을 해산한 사건은 협약 제11조(집회와 결사의 자유)에 따라 심리하는 것이 일반적이다. 따라서 제1의정서 제3조는 부차적인 것으로만 간주하여 별도로 문제를 제기하지 않는다(*Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], 2003; *Linkov v. the Czech Republic*, 2006; *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparalde v. France*, 2007).

B. 맥락의 중요성

63. 피선거자격 기준은 선출된 대표자의 독립성과 선거인의 자유 선택을 보장할 필요성에서 발생하였다는 공통점이 있기는 하지만 국가마다 고유의 역사적, 사회적, 정치적 요인이 있기 때문에 서로 다르다. 유럽평의회 여러 회원국의 헌법과 선거법에 규정된 다양한 상황은 이 분야에 얼마나 다양하게 접근할 수 있는지 보여준다. 따라서 제1의정서 제3조를 적용하려면 해당 국가의 정치적 발전양상을 살펴보고 선거법을 평가해야 한다(*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 1987, § 54; *Podkolzina v. Latvia*, 2002, § 33; *Ždanoka v. Latvia* [GC], 2006, § 106).

64. *Ždanoka v. Latvia* [GC], 2006 사건에서 청구인은 1991년 쿠데타를 시도했던 정당의 당원이었다. 쿠데타 시도 이후에도 문제의 정당에서 활동을 멈추지 않아 입후보가 여러 차례 계속해서 거부되었다. 재판소는 청구인이 문제의 정당에서 맡았던 직위와 1991년 사건 당시 취한 입장을 고려할 때 여전히 의회의원 후보 자격을 박탈해야 한다고 보았다. 수십 년 또는 수백 년에 걸쳐 민주적 제도의 틀이 확립된 국가라면 이러한 조치는 허용되기 어려울 수 있겠지만, 그런데도 라트비아에는 이를 채택한 역사적, 정치적 맥락이 있고 여기에 이제 막 도입된 민주적 질서에 가하는 위협을 고려하면 그러한 조치는 수용될 만하다고 볼 수도 있다. 그러나 재판소는 라트비아 의회가 해당 법적 제한을 지속적으로 검토하여 조기에 종식할 의무가 있다고 판단하였다. 재판소의 결론은 유럽에 완전히 통합되는 등 예전보다 안정된 라트비아의 현재 상황에 비추어 더욱 정당화될 수 있다. 따라서 라트비아 입법부가 이와 관련하여 적극적으로 조치하지 않을 경우 재판소의 판결은 달라질 수 있다(§§ 132-135).

65. 이후 재판소는 시간이 지났다는 것의 중요성과 과거사 청산법 관련 입법을 재평가해야 할 필요성을 재차 강조하였다. *Adamsons v. Latvia*, 2008 사건에서 전직 총리인 청구인은 KGB '공무원'이었다는 이유로 후보 자격이 거부되었다. 재판소는 라트비아의 역사적 맥락에

대해 내린 결론을 확인하였다. 그러나 수년에 걸쳐 개인이 모인 한 집단에 대해 그저 막연히 의심한 것만으로는 더 이상 충분하지 않았고 라트비아 당국은 논거와 증거를 추가하여 이를 기준으로 그러한 조치를 정당화해야 한다고 덧붙였다. 이 사건에 적용된 법은 전직 KGB “공무원”에 관한 법이다. KGB라는 기관에 존재했던 직무의 다양성을 생각하면 그 범위가 너무 넓었다. 이러한 상황에서 해당인이 특정 집단 소속이라는 사실만으로는 이제 부족하게 되었다. 문제의 집단이 너무 포괄적으로 정의되었기 때문에 집단 구성원의 선거권 제한은 실제 어떤 행동을 하였는지 참작하여 개별적으로 접근해야 했다. 이러한 사례별 접근법의 필요성은 시간이 가면서 점점 중요해지는 중이었다. 청구인은 전체주의 정권의 악행이 직간접적으로 연루되었거나 라트비아 독립과 민주적 질서 회복에 반대 또는 적대감을 드러내는 행위를 한 혐의로 기소된 적이 없었다. 더욱이 청구인은 수복된 라트비아에서 10년 동안 뛰어난 군사·정치 경력을 쌓은 후에 뒤늦게 공식적으로, 부적격자로 인정되었다. 이러한 상황에서 청구인의 부적격을 정당화하려면 그 이유가 대단히 설득력 있어야 할 것이다. 또한 전직 KGB 공무원들이 다른 법률에 규정된 제한의 대상이 되는 10년이라는 기간은 국회나 정부가 아무런 이유를 제시하지 않은 채 추가로 10년 연장되었다. 따라서 재판소는 이러한 연장이 청구인에 대한 명백히 자의적인 조치라고 판단하였다.

66. 재판소는 마피아가 공공 행정에 침투하는 것을 방지하기 위한 사건도 검토하였다. *Miniscalco v. Italy*, 2021 사건에서 청구인은 권한 남용으로 최종 유죄 판결을 받아 지역 선거 후보자 자격이 박탈되었다. 재판소는 청구인이 제소한 조치는 공권력의 적절한 기능을 적절히 보장하기 위해 긴급히 필요한 것에 해당하며 법치주의 원칙 및 협약의 일반 목적과 양립할 수 있다고 판단하였다. 재판소는 기존 법체계를 검토한 결과 해당 자격 박탈은 충분한 보호조치가 있는 상태에서 이루어졌다고 결론내렸다. 특히 자격 박탈 사유는 법으로 엄격하게 정의된 최종 형사 유죄 판결의 존재를 전제로 하며, 시간 제약이 있고, 그 예측가능성은 국가가 누리는 넓은 재량에 속하였다. 마찬가지로 *Galan v. Italy* (dec.), 2021 사건에서 청구인은 부패로 형사 유죄 판결을 받았다는 이유로 선출직 공직에서 해임되었다. *Lykourazos v. Greece*, 2006 사건과는 달리, *Galan* 사건에서 선거가 치러질 당시 청구인과 유권자 모두 법에 명시된 중죄로 유죄 판결을 받은 선출직 대표는 공직에서 해임될 수 있다는 사실을 알고 있었다. 의회는 이 분야에 상당한 재량권이 있지만, 청구인은 의견서를 제출하고 변호사를 통해 대리인을 선임하며 절차 중에 발언할 수 있었다. 의사 결정 과정을 설명하고 청구인의 당선 무효를 제안하는 철저한 보고서가 제출된 후, 하원은 본회의에서 보고관의 제안서와 일부 의원들의 견해를 청취하였다. 이러한 상황에서 청구인은 충분하고 적절한 절차적 보호조치의 혜택을 받았으며 청구인의 제소는 심리 부적격으로 선언되었다.

C. 선거 조직하기

67. 선거를 실질적으로 조직하는 것은 복잡한 주제이며, 정교한 법률을 도입하고 때때로 개정해야 한다. 재판소에 이 주제에 대한 심리를 요청하면 그 복잡성 또는 국가별 고유한 특징을 간과하지 않는다. 그 결과, 이와 관련하여 국가에도 폭넓은 재량이 부여된다.

68. 재판소는 특히 선거인명부의 적절한 관리가 자유롭고 공정한 투표의 전제 조건이라는 견해를 취한다. 피선거권의 효력은 공정한 선거권 행사에 달려 있다는 사실은 의심할 여지가 없다. 선거인명부를 잘못 관리하면 후보자들이 평등하고 공정하게 입후보할 기회가 줄어들 수 있다(*Georgian Labour Party v. Georgia*, 2008, §§ 82–83). 선거를 한 달 앞두고 선거인명부 작성 규칙이 예기치 않게 바뀐 사건에서 재판소는 새로운 등록 제도가 완벽하지는 않더라도 당국이 새로운 투표제도를 더욱 공정하게 만들기 위한 노력을 아끼지 않았다는 사실을 더 중요하게 보았다. 특히 선거관리 당국은 “혁명 이후” 정치 상황에서 매우 촉박한 기한을 두고 선거인명부 내 명백한 결함을 수정해야 하는 과제를 안고 있었기 때문에 당국에 이상적인 해결책을 기대하는 것은 과도하고 비현실적인 부담이었을 것이다. 등록 여부를 확인하고 필요하다면 정정을 요청하는 것은 선거인의 몫이었다. 재판소는 이것이 국가의 인정 범위 내에 있다고 판단하였다(*ibid.*).

1. 입후보의 성실성 보장: 기탁금 요건

69. 다수국의 선거법이 후보자 난립을 막기 위해 후보자의 기탁금 납부를 규정하고 있다. 이러한 조치는 입후보자의 책임을 강화하고 성실한 후보만 선거에 나서게 하는 동시에 공적 자금의 불합리한 지출을 방지한다. 따라서 효과적이고 합리화된 대의권을 보장한다는 정당 목적을 추구할 수 있다(*Sukhovetskyy v. Ukraine*, 2006, §§ 61-62).

70. 기탁금의 액수는 후보자 난립을 막는 한편 성실한 후보자는 등록할 수 있도록 비례성이 있어야 한다. 따라서 재판소는 기탁금의 액수, 국가가 제공하는 선거운동 서비스, 선거를 조직하는 데 드는 기타 부담스러운 비용 등을 고려하여 기탁금 액수를 결정한다.

71. 비례성 심사를 통과하려면 선거 기탁금이 과도하거나 선거에 나서려고 결심한 후보자가 극복할 수 없는 행정 또는 재정 장벽으로 생각되어서는 안 되며, 대의성을 충분히 갖춘 정치 풍조의 등장에 방해가 되거나 다원주의 원칙에 저촉되어서는 안 된다(*Sukhovetskyy v. Ukraine*, 2006, §§ 72-73). 선거 기탁금 납부 의무 및 정당의 일정 비율 득표를 달성을 조건으로 기탁금 및/또는 선거비용의 상환을 조건으로 하는 조항은 대의성을 충분히 갖춘 사조를 장려하며, 이 문제에서 체약국에 부여된 넓은 재량도 고려하면 제1의정서 제3조에 따라 정당하고 비례적이다(*Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia*, 2007, § 94). 기탁금이 반환되지 않아도 마찬가지이다(*Sukhovetskyy v. Ukraine*, 2006).

다만 기탁금 반환 여부는 제1의정서 제1조에 따라 문제가 될 수 있다. *Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia*, 2007 사건에서 재판소는 일부 후보자가 제공한 부정확한 정보를 빌미로 한 정당의 명부 전체를 무효로 한 러시아의 절차가 법적 확실성의 원칙을 위반했다고 판단하였다. 청구인 정당은 이미 선거 기탁금을 납부하였다. 제1의정서 제3조에 따른 판단의 견지에서 재판소가 보기에 해당 기탁금 반환 거부는 제1의정서 제1조 위반이었다.

2. 정치 환경의 과도한 분열 방지

72. 후보자 명부 제출에 필요한 서명의 숫자에 관한 조건은 입법부 선출에서 국민 의사 표시 방해에 해당하지 않는다(*Asensio Serqueda v. Spain*, 위원회 결정, 1994; *Federación nacionalista Canaria v. Spain* (dec.), 2001; *Brito Da Silva Guerra and Sousa Magno v. Portugal* (dec.), 2008; *Mihaela Mihai Neagu v. Romania* (dec.), 1994, § 31).

73. 다만 해당 조치는 후보자의 대의성을 보장하고 부적절한 후보를 배제하기 위하여 후보자 중에서 합리적으로 선택하려는 목적 등 정당한 목적을 추구해야 하며, 목적으로 삼은 바에 비례해야 한다. 따라서 선거인명부에 등록된 전체 시민의 0.55%에 해당하는 10만 명의 서명이 제1의정서 제3조에 부합하는 것으로 판단되었다(*Mihaela Mihai Neagu v. Romania* (dec.), 1994).

74. 마찬가지로 서명자가 선거인명부에 등록되었음을 증명하는 증명서 첨부 요구는 서명자도 선거권이 있고 한 명의 서명자는 한 명의 후보자만을 지지한다는 정당한 목적을 추구해야 한다. 따라서 재판소는 해당 형식을 충족하지 않은 후보자 등록 거부 비례성을 상실하지 않았다고 판단하였다(*Brito Da Silva Guerra and Sousa Magno v. Portugal* (dec.), 2008).

75. 다만, 최소한의 서명 수와 그 검증은 법치를 준수하고 선거의 무결성을 보호해야 한다. *Tahirov v. Azerbaijan*, 2015 사건에서 청구인의 입후보를 거부한 선거관리위원회가 제공한 보호조치는 특히 서명의 유효성을 결정하는 전문가 선임 측면에서 충분하지 않았다. 또한 청구인은 선관위 회의에 참석하거나 자신의 주장을 제출할 수 없었으며, 선관위가 이를 검토하지도 않았다. 따라서 청구인이 제출한 서명이 무효라고 주장하며 후보자 등록을 거부한 것은 자의적인 처사였다. 재판소는 유럽안보협력기구(OSCE) 보고서에 따라 이러한 잘못에

제도적 측면이 있고 다수의 후보자가 해당 이유로 자의적으로 거부되었다고 지적하였다. 재판소는 정부의 일방적인 선언은 인권 존중을 보장할 만하지 않다는 결론을 내리고 이를 거부한 후 본안 심사를 진행하였다.

76. 이런 식으로 기준선을 두는 것은 선거 결과에 따른 의석 배분과 관련하여 재판소도 인정한 바였다. 선거 제도는 국민의 의사를 공정하고 충실하게 반영하는 한편 충분히 명확하고 일관된 정치적 의지가 출현하도록 장려하는 사조를 유도하는 등 서로 양립하기 어려운 목표 달성을 모색한다. 그러므로 제1의정서 제3조는 선거 결과에 한 표 한 표가 행사하는 영향력이 모두 동일해야 한다거나 모든 후보자에게 동일한 당선 기회가 있어야 한다는 뜻이 아니며, 어떤 선거 제도도 “사표”를 제거할 수는 없다(*Partija “Jaunie Demokrāti” and Partija “Mūsu Zeme” v. Latvia* (dec.), 2007).

77. 선거 기준선의 효과는 국가마다 다를 수 있으며, 다양한 제도가 추구하는 정치적 목적은 서로 다른 것을 넘어서 상반될 수도 있다. 정당이 국회 내에서 공정하게 대의성을 확보하는 쪽에 중점을 두는 선거 제도가 있는 한편 정당 체제의 분열을 방지하고 한 정당이 국회 내에서 다수당을 형성하도록 장려하는 선거 제도도 있을 수 있다. 재판소의 견해로는 어느 하나도 그 자체로 불합리한 목적이라고 볼 수 없다. 또한 기준선의 역할은 기준선이 설정된 수준과 국가별 정당 체제에 따라 다르다. 기준선이 낮으면 극소수 집단만 배제되어 안정적인 다수당 형성이 어렵고, 정당 체제가 사분오열된 경우 기준선이 높으면 다수 유권자의 대의성을 박탈하게 된다. 이처럼 상황이 다양하기 때문에 선택지도 다양하다. 따라서 재판소가 기준선을 평가하려면 해당 선거 제도를 고려해야 한다(*Yumak and Sadak v. Turkey* [GC], 2008, §§ 131-132).

78. 예를 들어, 어떤 섬 선거구에서 유효 투표의 30% 이상을 득표하거나 어느 자치 공동체 전체에서 유효 투표의 6% 이상을 득표하는 양자택일 조건을 충족해야 한다는 요건과 관련하여, 이러한 제도는 선거 후보 등록에 방해가 되는 것이 아니라 소규모 정치 조직에 어느 정도 보호장치가 된다는 것이 재판소의 견해였다(*Federación nacionalista Canaria v. Spain* (dec.), 2001). 마찬가지로, 명부상 후보자가 5% 득표 기준선에 도달해야 당선으로 보는 것은 대의성을 충분히 갖춘 사조를 장려하고 국회가 과도하게 분열되는 것을 방지한다는 점에서 제1의정서 제3조를 준수한다는 것이 재판소의 결론이었다(*Partija “Jaunie Demokrāti” and Partija “Mūsu Zeme” v. Latvia* (dec.), 2007).

79. *Strack and Richter v. Germany* (dec.), 2016 사건에서 재판소는 협약에 비추어 선거 기준선에 관한 재판소 판례를 다시 언급하였다(§ 33). 또한 재판소는 유권자들이 사건을 재판소에 회부했기 때문에 기준선 사안을 처음으로 제1의정서 제3조의 적극적 측면에 따라 조사하였다. 청구인들은 한 정당이 유럽의회에서 독일에 할당된 의석 하나를 차지하려면 그 기준선이 전국 단위 투표에서 득표율 5%라는 점에 대해 제소하였다. 2011년 독일 헌법재판소는 이 법률 조항이 기본법과 상충한다고 선언했지만 2009년 선거 결과를 무효로 하지는 않았다. 스트라스부르 재판소는 이 문제에 국가가 누리는 폭넓은 재량에 비추어 해당 제한은 추구된 목적(의회 안정 보존)에 비례한다고 판단하여 청구를 각하하였다. 재판소는 유럽연합이 회원국에 총투표수의 최대 5%까지 선거 기준선을 정할 수 있도록 명시적으로 허용하였고 상당수의 회원국이 이 권한에 의거하는 점에 주목하였다.

80. *Partei Die Friesen v. Germany*, 2016 사건은 국회 의석 확보를 위해 니더작센주(州)가 부과한 총투표수의 5% 기준선에 관한 사건이다. 니더작센주에서 소수집단의 이익을 대표하는 정당인 청구인은 5% 기준선은 차별받지 않고 선거에 참여할 권리를 위반하였다고 주장하며 규칙의 적용을 면제하라고 요구하였다. 따라서 쟁점은 선거라는 맥락에서 소수집단 보호와 관련한 회원국의 의무 범위였다. 재판소의 견해로는 소수 민족의 정치 참여를 강조하는 1998년 소수민족 보호 기본 협약(1998 Framework Convention on the Protection of National Minorities)에 비추어 해석하더라도 해당 맥락이라면 유럽협약은 소수집단 정당에

유리하도록 다르게 대우하라고 요구하지 않았다. 재판소는 제1의정서 제3조와 더불어 협약 제14조 위반이 아니라고 판단하였다.

81. 하지만 *Yumak and Sadak v. Turkey* [GC], 2008 사건에서 재판소는 일반적으로 10% 선거 기준선은 과도해 보인다고 판단하며 기준선을 낮추라고 권고한 유럽평의회 소속 기구와 의견을 같이하였다. 이 기준선 때문에 정당은 선거 과정의 투명성에 하등 도움이 되지 않는 편법을 쓸 수밖에 없었다. 그러나 재판소는 10% 기준선을 문제가 된 선거의 구체적인 정치적 맥락에 비추어 평가하고 실제로 그 효과를 제한하는 시정 조치 및 기타 보장(예: 다른 정당과 선거 연합 형성 가능성, 헌법 재판소의 역할)을 그대로 적용했을 때, 제1의정서 제3조가 청구인들에게 보장하는 권리의 본질을 훼손하는 효과가 발생하였다는 주장은 받아들이지 않았다.

82. *Cernea v. Romania*, 2018 사건은 아직 의회에 진출하지 않은 정당의 구성원이 보궐 선거에 입후보하는 것을 금지한 사건이다. 청구인은 이미 의회에 진출한 정당 소속 후보와 비교하여 차별이라고 주장하였다. 재판소는 의회의 구성을 보존하고 의회 내 정치 집단의 분열을 방지한다는 추구된 목적이 문제의 제한을 정당화할 수 있다고 판단하였다(§ 49). 특히 보궐선거가 의회 의석 1석에 대해 실시되었고 청구인은 직전 총선에서도 입후보할 수 있었기 때문에 청구인의 보궐선거 피선거권 제한은 합리적인 수준으로 비례성을 지켰다고 판단하였다(§§ 50-51).

83. 루마니아를 상대로 제기한 두 건의 다른 사건에서 청구인들은 아직 의회에 진출하지 않은 소수 민족 단체에만 적용되는 추가 자격 요건을 부과하는 법률에 대해 제소하였다. 제1의정서 제3조와 더불어 제14조에 따라 제소를 심리한 재판소는 문제의 법률이 의회에 진출하지 않은 단체의 대의성을 보장하고 후보자 난립을 배제하려는 정당한 목적을 추구한다고 인정하였다. 다만, *Danis and Association of Ethnic Turks v. Romania*, 2015 사건에서 추가 기준을 부과하는 법률은 선거를 불과 몇 달 앞두고 제정되어 객관적으로 보았을 때 청구인이 충족하기 불가능하였다. *Cegolea v. Romania*, 2020 사건에서는 추가 기준을 지키는 절차가 자의성을 방지하는 보호조치를 충분히 제공하지 않았고 행정 당국의 재량권에 대한 사법 조사도 효과적으로 진행되지 않았다.

84. 마지막으로, 투표수 산정 규칙이 갑자기 예측할 수 없이 바뀌면 제1의정서 제3조 위반일 수 있다. 재판소는 그리스 특별최고법원(Special Supreme Court)이 선거 투표수 산정 관련 확정 판례에서 예측할 수 없는 변경으로 의석을 박탈한 의원에 대해 해당 조항 위반이라고 판단하였다. 특히 선거 이후 판례가 변경되어 백지 투표 용지의 의미와 가중치가 바뀌자 투표함에 표시한 유권자의 의사가 변경될 수 있다는 점을 고려하였다. 현직 의원의 선출 방식에도 불균형이 초래되었다(*Paschalidis, Koutmeridis and Zaharakis v. Greece*, 2008).

D. 그 외 정당한 목적

85. 제1의정서 제3조는 의정서가 보장하는 권리 행사 제한을 정당화할 수 있는 정당한 목적의 목록을 제공하지 않는다. 협약 제8조부터 제11조에 빠짐없이 나열된 “정당한 목적”을 언급하지도 않는다. 그 결과 협약당사국은 목적이 달라도 특정한 상황에서 법치주의 원칙 및 협약의 일반 목적과 해당 목적의 양립성이 입증되면 그 목적에 의거할 수 있다(*Ždanoka v. Latvia* [GC], 2006, § 115).

86. 따라서 재판소는 국가에 대한 충성과 정부에 대한 충성을 구분한다. 국가에 대한 충성을 보장할 필요성이라면 선거권 제한을 정당화하는 정당한 목적이 될 수 있지만, 정부에 대한 충성은 정당한 목적이 아니다(*Tănase v. Moldova* [GC], 2010, § 166). 마찬가지로 공용어를 충분히 알아야 한다는 의무는 정당한 목적을 추구할 수 있다(*Podkolzina v. Latvia*, 2002). 의회 선거에 출마하는 후보자라면 고용 이력과 소속 정당에 관한 정확한 정보를 제출해야 하는 의무 역시 후보자의 직업 및 정치적 배경에 대해 유권자가 정보에 입각한 선택을 할 수 있도록 하므로 정당한 목적에 해당한다는 것이 재판소의 판단이었다(*Krasnov*

and Skuratov v. Russia, 2007). 반면, 후보자가 제공한 서류에 결함이 있다는 주장에만 의거하여 후보자의 결격을 판단하는 것은 추구한 정당한 목적에 비례하지 않았다(*ibid.*, §§ 65-66).

87. 재판소는 또한 매우 전통적인 개신교 정당이 여성에게 후보자 명부를 공개해야 할 의무에 대해 청구하자 기각하였다. 회원국 전체가 성평등을 향하고 있는 상황에서 여성은 남성에게 부차적인 역할을 한다는 생각을 일국이 지지할 수는 없다고 판단하였다(*Staatkundig Gereformeerde Partij v. the Netherlands* (dec.), 2012).

88. 또한 *Melnychenko v. Ukraine*, 2004 사건에서 미국에서 난민 지위를 취득한 우크라이나 국민인 청구인은 거주지에 대한 허위 정보를 제공했다는 이유로 우크라이나 의회 선거에 입후보할 수 없었다. 청구인은 현행법에 따라 계속 소지하고 있던 내국인 여권에서 자신이 우크라이나에 거주한다는 정보를 제공하였다. 재판소는 후보 등록을 위해 거주 조건을 부과하는 것은 허용될 수 있다는 데 동의하였다. 그러나 청구인이 준수한 우크라이나법에는 청구인이 계속 국내에 거주해야 한다는 요건은 없음을 지적하였다. 또한 청구인은 우크라이나에 계속 머물면서 신체 상해의 위험으로 정치적 권리를 행사할 수 없거나 출국하여 피선거권을 상실해야 하는 양자택일의 상황이었다. 따라서 재판소는 제1의정서 제3조 위반이라고 판단하였다.

89. *Antonenko v. Russia* (dec.), 2006 사건에서 법원은 재정 관련 부정행위가 있었고 선거 운동이 불공정했다는 이유로 투표 전날 청구인의 의원 선거 출마를 금지하였다. 청구인은 후보 자격 박탈 자체가 아니라 투표소 개장 직전에 후보 자격 박탈이 결정되었다는 사실에 소를 제기하였다. 재판소는 해당 시기가 국내법을 준수하였으며 더 이상 항고할 수 없는 최종 결정이어서 항소 할 수 없다고 판단하였다.

90. 청구인이 사전 선거운동 및 투표 매수 혐의로 의회 선거에서 자격을 박탈당한 *Abil v. Azerbaijan (no. 2)*, 2019 사건에서 재판소는 국내 절차의 어느 단계에도 자의성을 방지하는 충분한 보호조치가 없었다고 판단하였다. 아제르바이잔 당국의 결정에는 청구인의 위법 행위에 대한 책임을 입증할 수 있는 추론과 증거에 대한 적절한 평가가 부족하였다.

91. *Güngen v. Türkiye* (dec.), 2023 사건에서 청구인이 형사 유죄 판결에 따라 시민권 회복을 확인하는 판결을 제출하지 않았다는 이유로 친쿠르드 정당 명부에 후보자로 등록하지 못하게 한 것은 관련 당국의 관행이 확고부동하고 예측가능했던 점을 고려할 때 자의적이지 않다고 판단하였다. 해당 청구는 명백히 근거가 없어 심리부적격으로 선언되었다.

92. 재판소는 직위 때문에 같은 사람이 후보직에서 여러 번 제외될 수도 있다고 인정하였다. *Gitonas and Others v. Greece*, 1997 사건에서 유급(有給) 공무원, 공법 단체 및 공공 사업체의 직원 등 특정한 범주의 공직에 있는 자가 선거 직전 3년 이내에 3개월 이상 직무를 수행한 선거구에서 입후보하거나 당선되는 것은 법으로 금지되었으며, 그 외 범주에 속한 공직자와는 달리 사전에 해당 직위에서 사임한다고 하여도 입후보할 수 없었다. 재판소는 이 조치가 정치적 성향이 서로 다른 후보자들이 동등한 영향력을 행사할 수 있도록 보장하고 공직자의 압력으로부터 유권자를 보호한다는 두 가지 목적에 부합한다고 판단하였다. 이듬해 재판소는 특정 범주의 지방 공무원들의 정치 활동 참여를 제한하는 것은 지역 차원의 효과적인 정치 민주주의를 위해 다른 사람들, 의회 의원 및 유권자 모두의 권리를 보호하려는 정당한 목적을 추구한다는 점을 재차 강조하였다. 청구인들이 정치적으로 제한된 직책을 맡고 있는 기간만 효력을 발휘했다는 점을 고려할 때 이 조치는 비례적이었다(*Ahmed and Others v. the United Kingdom*, 1998). *Briķe v. Latvia*, 2000 사건에서 재판소는 공무원의 결격성은 공무원의 독립성 요건에 비례하는 것이므로, 협약 제6조로 보호되는 권리를 시민에게 보장한다는 목적에 따라 판사의 결격성은 더욱 당연하다고 덧붙였다. 선거에 출마하기 위해 판사직을 사임할 수도 있었으므로 보장된 권리의 본질 자체는 훼손되지 않았다는 것이 재판소의 결론이었다.

93. *Dupré v. France* (dec.), 2016 사건은 리스본 조약 발효 이후 임기 중반인 2011년 유럽의회에 프랑스 대표 2명을 추가 선출한 사건이었다. 프랑스 정부는 세 가지 가능성 중 국회가 새로운 유럽의회 의원들을 회원국 중에서 선택하는 방법을 택하였고, 이에 따라 청구인은 후보로 나설 수 없었다. 재판소는 낮은 참여율, 단 두 석에 대한 높은 비용, 조직의 복잡성 등을 고려하면 이러한 임명 방식이 정당한 목적을 추구했다고 인정하였다(§ 25). 재판소는 이 조치가 미치는 영향에 한계가 있다는 이유로 추구하는 정당한 목적에 비례성을 상실하지 않았다고 판단하였다.

94. 그러나 피선거권 제한이 정당한 목적을 추구한다고 하더라도 조건이 너무 늦게 또는 너무 갑자기 도입되거나 충분히 명확하지 않아서 그 권리를 무력하게 만드는 결과를 초래해서는 안 된다. *Lykourazos v. Greece*, 2006 사건에서는 모든 직업 활동을 의원 직무와 양립할 수 없게 하는 법안이 현 의회에 즉시 적용되어, 의원들은 양립할 수 없다는 사실이 선거 전에 발표되지 않았음에도 불구하고 의원직을 잃어야 했다. 무차별적인 자격 박탈을 즉각 실시하는 것을 정당화할 수 있을 정도로 긴급하게 중요한 근거는 없었다. 재판소는 처음으로 정당한 기대의 원칙에 의거하여 제1의정서 제3조 위반이라고 판단하였다. 또한 *Ekoglasnost v. Bulgaria*, 2012 사건에 한 번 더 적용하였다. 선거법에 새로 도입된 세 가지 조건은 그 자체로는 문제가 없었지만, 뒤늦게 도입된 탓에 청구인이 이를 준수할 시간은 1개월 밖에 주어지지 않았다. 재판소의 견해에 따르면 정치 집단에 부과된 선거 참여 조건은 기본 선거 규칙의 일부였다. 따라서 이러한 조건은 선거 제도의 다른 기본 요소와 시간 측면에서 동일하게 안정적이어야 했다. 또한 재판소는 전직 성직자의 입후보가 거부된 근거 조항이 너무 부정확하여 예측 불가능하다고 판단하였다. 결과적으로, 해당 조항은 선거 기구에 지나치게 넓은 재량을 부여하고 그 제한을 적용할 때 자의성의 여지를 남겼다(*Seyidzade v. Azerbaijan*, 2009).

E. 선거 운동

95. 제1의정서 제3조에서 보장하는 권리가 효력을 발휘하려면 오로지 후보자 보호로만 국한되어서는 안 된다. 따라서 선거 운동도 해당 조항의 범위에 속한다.

96. 이미 협약 제10조와 관련된 여러 사건에서 재판소는 자유선거와 표현의 자유 간 밀접한 관계를 강조하였다. 특히 정치적 토론의 자유 등 이러한 권리가 모여 모든 민주 체제의 근간을 형성한다고 판단하였다. 예를 들어 표현의 자유는 “입법부 선출에 있어 자유로운 국민의 의사 표시를 보장”하려면 필요한 “조건”을 구성하는 등 이 두 권리는 상호 연관되어 서로를 강화한다. 이러한 이유로 선거를 앞둔 기간에는 어떤 의견과 정보라도 자유롭게 유통될 수 있도록 허용해야 한다(*Bowman v. the United Kingdom*, 1998, § 42).

97. 이러한 권리는 상호 의존적이기 때문에 선거운동과 관련된 수많은 사건이 제10조에 따라 심리된다. 예를 들어 재판소는 텔레비전 정치 광고를 금지하는 법률을 위반하여 소규모 정당 광고를 방송한 텔레비전 채널에 부과된 벌금에 대해 제10조 위반이라고 판단하였다(*TV Vest AS and Rogaland Pensjonistparti v. Norway*, 2008). 그러나 선거를 앞두고 생방송에 출연해 경쟁 후보가 없는 자리에서 “도둑”이라고 묘사한 여성 정치인에 대해 선거 위원회가 경고를 내린 사건에 대해서는 제10조에 따른 사안이 아니라고 판단하였다(*Vitrenko and Others v. Ukraine*, 2008).

98. 다만 특히 사전 선거운동 기간에 방송 시간 배분과 관련된 사건은 제1의정서 제3조에 따라 문제가 제기될 수 있다. 여러 후보자에게 부여된 방송 시간의 평등성에 관한 사건에서 재판소는 제1의정서 제3조가 선거권 행사에서 모든 시민에 대한 평등 대우 원칙을 명시하고는 있지만, 사전 선거운동 기간에 정당이 라디오 또는 텔레비전 방송 시간을 부여받을 권리를 보장하는 것은 아니라고 밝혔다. 그러나 선거를 앞두고 어떤 정당은 어떤 유형이든 정당 정치 방송이 거절된 반면 다른 정당은 해당 목적으로 방송 시간을 배정받은 경우와 같이 예외적인

상황에서는 실제로 문제가 발생할 수 있다(*Partija "Jaunie Demokrāti" and Partija "Mūsu Zeme" v. Latvia* (dec.), 2007).

99. *Communist Party of Russia and Others v. Russia*, 2012 사건에서 재판소는 고의 조작의 직접 증거가 없는데도 국가가 제1의정서 제3조에 따라 규제 대상인 언론의 보도가 객관적이고 “자유선거”의 정신에 부합하도록 보장할 적극적 의무가 있는지 살펴보았다. 또한 기존의 선거 규제 제도가 절차적 성격인 국가의 적극적 의무를 충족할 만하다고 판단하였다. 의무의 실체적 측면 및 국가가 시청각 미디어의 중립성을 보장했어야 한다는 주장에 대해서는 야당과 후보자의 텔레비전 출연을 어느 정도 보장하고 미디어의 편집 독립성과 중립성을 확보하기 위해 일정한 조치가 있었다는 것이 재판소의 견해였다. 이러한 조정 작업이 사실상의 평등을 보장하지는 못했지만, 제1의정서 제3조 위반에 해당할 정도로 국가가 이 분야에서 적극적 의무를 이행하지 않았다고는 볼 수 없었다.

100. 다른 맥락에서, *Abdalov and Others v. Azerbaijan*, 2019 사건에서 청구인들은 후보자 등록 절차상 자의성을 방지하는 보호조치가 부재하고 선거 당국과 법원이 항소 심사를 지연시키는 바람에 2010년 의원 선거에 늦게 등록하였다. 그 결과 선거 운동을 할 시간이 거의 없거나 아예 없었다. 재판소는 이상 언급한 사항으로 인해 청구인들의 개별 선거권이 그 효력이 현저히 저해될 정도로 축소되었다고 결론내리고 제1의정서 제3조 위반이라고 판단하였다.

101. *Oran v. Turkey*, 2014 사건에서 청구인은 무소속 후보로 정당과 달리 튀르키예 전국에 방송되는 라디오·텔레비전 선거 방송의 혜택을 받지 못했다고 제소하였다. 재판소의 견해에 따르면 청구인은 정당 소속이 아닌 무소속 후보로 출마하는 선거구에서만 연설해야 했다. 또한 청구인은 당시 모든 무소속 후보가 이용할 수 있었던 그 외 모든 선거운동 방법 사용을 금지당한 것도 아니었다. 따라서 재판소는 제1의정서 제3조 위반이 아니라고 판단하였다.

102. 마지막으로 *Uspaskich v. Lithuania*, 2016 사건에서 청구인은 정치인으로 (정치 부패에 대한 형사 수사로 인한) 가택 연금을 당해 다른 후보자와 동등하게 입법부 선거에 참여할 수 없다고 청구하였다. 재판소는 제1의정서 제3조 위반이 없다고 판단하면서 특히 청구인이 원할 경우 자택에서 선거운동을 할 수 있었다는 점을 고려하였다. 유명한 정치인인 데다가 소속 당원들이 유권자와 직접 만났다는 사실로 보아 가택 연금이 최종 결과에 영향을 미칠 정도로 청구인의 선거 참여를 막은 것은 아니었다. 또한 리투아니아법은 선거 문제에 대해 개인이 제소하고 항소할 수 있는 제도를 규정하고 있으며, 청구인은 해당 규제 수단을 이용하였다.

F. 의정 활동

103. 1984년부터 유럽인권위원회는 개인의 피선거권만으로는 충분하지 않으며, 일단 국민이 선출하면 의원으로 활동할 권리도 있어야 한다고 명시하였다. 의원으로 활동할 권리가 없다면 피선거권도 무의미해질 것이다(*M. v. the United Kingdom*, 위원회 결정, 1984). 그러나 같은 사건에서 위원회의 견해에 따르면 선출된 의원이 이미 외국 입법부의 의원이라는 이유로 의원직을 수행할 수 없는 것은 제1의정서 제3조에 부합하는 제한이었다.

104. 튀르키예를 상대로 한 세 건의 사건에서 재판소는 소속 정당이 의원들에게 남긴 결과를 검토하였다. *Sadak and Others v. Turkey (no. 2)*, 2002 사건에서 정당은 국가의 영토 보전 및 통일성을 위반하였다는 이유로 해산되었다. 정당 소속 의원들은 자동으로 의석을 상실하였다. 재판소의 견해에 따르면 야당 의원의 표현의 자유를 간섭하면 특히 엄격한 조사가 필요하다. 청구인들은 개인의 정치 활동과 무관하게 자동으로 의석을 상실하였다. 따라서 이는 극도로 가혹한 조치이자 정당한 목적에 대해 비례성을 상실한 조치였다.

105. *Kavakçı v. Turkey*, 2007 사건에서 청구인의 정치적 권리는 소속 정당이 최종 해산하였다는 이유로 일시 제한되었다. 재판소의 견해에 따르면 이러한 조치는 튀르키예 정치

체제의 세속적 성격 보존을 목적으로 하며, 튀르키예의 민주주의 체제에 있어 이러한 원칙의 중요성을 고려해 보면 해당 조치는 무질서를 방지하고 타인의 권리와 자유를 보호하려는 정당한 목적을 추구한다. 그러나 제재의 비례성과 관련하여 당시 시행되던 정당 해산에 관한 헌법 조항은 그 범위가 매우 넓었다. 정당이 반헌법적 활동의 중심이라고 판단하고 해산을 결정할 때 당원들의 모든 행위와 발언은 정당에 전가할 수 있었다. 문제가 된 활동에 당원들이 관여한 정도는 따지지 않았다. 또한 청구인과 비슷한 상황에 처한 일부 당원들, 특히 당 대표와 부대표는 불이익을 받지 않았다. 결론적으로 재판소는 해당 제재는 비례적이지 않으며 제1의정서 제3조 위반이라고 판단하였다.

106. 같은 당 소속으로 의원직을 상실한 의원에 관한 또 다른 사건에서 재판소는 다시 한번 제1의정서 제3조 위반이라고 판단하였지만, 의원의 지위를 강화하는 헌법 개정안이 채택되어 그러한 사유로 인한 의원 자격 상실이 줄어드는 효과가 있을 것이라는 점에 주목하였다(*Sobaci v. Turkey*, 2007).

107. *Lykourazos v. Greece*, 2006 사건에서 재판소는 국회의원에게 새로이 적용되는 부적합한 직업이 선거 전에 발표되지 않았고 임기 중에 발표를 들은 청구인과 청구인에게 투표한 유권자 모두에게 놀라운 소식이었다고 판단하였다. 재판소의 견해에 따르면, 청구인의 선거는 그 전에 완전히 합법적으로 치러졌다는 사실을 전혀 고려하지 않은 채 2003년 발효된 새로운 헌법 조항 하에 청구인의 선거를 조사한 판사는 정당한 기대의 원칙을 무시하고 청구인의 의원직을 박탈하였으며 유권자가 자유롭고 민주적인 방식으로 선출한 4년 임기의 대표자를 앗아갔다. 마찬가지로 *Paschalidis, Koutmeridis and Zaharakis v. Greece*, 2008 사건에서 선거가 끝난 후 선거 투표수 산정이 선례로는 예측할 수 없게 바뀌어 선출된 다수의 국회의원이 실격되는 효과가 발생하자 재판소는 제1의정서 제3조 위반이라고 판단하였다.

108. *Paunović and Milivojević v. Serbia*, 2016 사건에서 재판소가 판결한 정당의 관행에 따르면 정당은 국회에 선출된 의원들이 취임하기 전에 서명 일자가 없는 사직서를 사용하며 이에 따라 정당은 언제든지 의원들의 의사에 반하여 의원직에서 해임할 수 있다. 재판소는 사직서가 정당에 의해 제출되더라도 의석을 철회할 수 있는 권한은 의회에만 있다는 견해를 취하였다. 따라서 사직서를 수락하여 의석을 박탈한 것은 결국 국가였다. 따라서 의원직을 상실한 국회의원의 청구는 인적 관할에 관해 심리 적격이었다. 이어서 재판소는 문제의 관행은 그러한 사직서를 국회의원이 직접 제출하라고 규정한 국내법과 상충한다고 판단하였다. 따라서 제1의정서 제3조 위반이었다.

109. *Occhetto v. Italy* (dec.), 2013 사건은 유럽의회 의석 포기에 관한 사건이다. 청구인은 소속 정치 운동 단체의 공동 창립자와 합의하여 의석을 포기하는 문서에 서명한 후 마음을 바꾸었다. 그러나 다음 후보자가 이미 문제의 의석을 차지한 후였다. 재판소는 선거가 끝나면 후보자가 입법부 의석을 차지할 권리는 있지만 그렇다고 하여 그것이 의무는 아니라고 판단하였다. 모든 후보자는 정치적 또는 개인적 이유로 선출된 공직을 포기할 수 있으며, 그러한 포기 등록 결정이 보편적 참정권 원칙에 위배된다고 볼 수 없다. 또한 재판소는 청구인의 사퇴 철회를 받아들이지 않은 것은 선거 과정에서 법적 확실성과 타인의 권리, 특히 차순위 후보자의 권리 보호라는 정당한 목적을 추구하였다고 덧붙였다. 청구인의 의사는 서면으로 분명히 표시되었으며, 청구인은 자신의 사퇴가 최종적인 것임을 명시하였다. 마지막으로 청구인은 유럽연합법을 준수하는 국내 소송 절차를 이용하여 자신의 방어에 유용하다고 여겨지는 논거를 제출할 수 있었다. 따라서 재판소는 제1의정서 제3조 위반이 아니라고 판단하였다.

110. *G.K. v. Belgium*, 2019 사건에서 한 상원의원은 사직서에 자발적으로 서명하지 않았다고 주장하였다. 재판소는 의원 사임과 관련하여 그 결정을 철회하거나 국내법에 따라 사임이 무효라고 주장하는 분쟁이 발생한다면, 의사 결정 과정에서 자의성을 방지하는 최소한의 보호조치를 마련해야 한다고 판단하였다. 첫째, 의사 결정 기구가 누리는 재량은 국내법 규정에 따라 충분히 구체적으로 제한되어야 하며, 둘째, 절차 자체에 당사자가 자신의

입장을 표명할 수 있게 하는 등 자의성을 방지하는 보호조치를 마련하는 동시에 관련 당국의 권한 남용을 방지할 수 있어야 한다. 재판소는 청구인의 사직서 수락에 대한 의사 결정 과정에서 발생한 여러 가지 결함이 제1의정서 제3조에 따른 권리의 본질을 훼손했다고 판단하였다.

111. *Selahattin Demirtaş v. Turkey (no. 2)* [GC], 2020 사건에서 재판소는 처음으로 선출직 의회위원의 재판 전 구금이 의회 직무 수행에 미치는 영향에 대한 제1의정서 제3조에 따른 제소에 대해 판단하였다. 재판소는 의회위원의 자유를 박탈하는 조치를 부과하면 자동으로 제1의정서 제3조가 위반되는 것은 아니라고 강조하면서, 해당 조항 하의 절차적 의무에 따라 국내 법원은 최초로 또는 계속해서 의원의 재판 전 구금을 명령할 때 모든 관련 이익, 특히 제1의정서 제3조가 보호하는 이익을 비교 검토했음을 입증해야 한다고 판단하였다. 이렇게 균형을 맞추는 과정에서 국내 법원은 해당 의회위원의 정치적 의견 표현을 보호해야 하며, 이는 의회위원(특히 야당 소속)의 표현의 자유가 중요하기 때문에, 의원 구금이 제10조에 부합하지 않는 경우, 제1의정서 제3조 위반으로도 볼 수 있기 때문이다. 해당 혐의가 의회위원의 정치 활동과 직접적으로 연관되어 있는지도 중요한 요소였다. 또한 의회위원들이 구금에 효과적으로 이의를 제기하고 제소가 본안에서 심리되도록 구제책이 제공되어야 했다. 나아가 의회위원의 재판 전 구금 기간은 가능한 한 짧아야 하며, 국내 법원은 구금을 대체할 수 있는 조치를 성실하게 고려하고 구금보다 가벼운 수단으로는 불충분하다는 판단이 서면 그 이유를 제시해야 한다. 이러한 맥락에서 제5조제1항에 따라 청구인이 범죄를 저질렀다고 합리적으로 의심할 수 있는지는 제1의정서 제3조의 취지에도 맞다. 국내 법원은 이러한 모든 요소를 성실하게 고려하지 않았고, 청구인이 의회위원일 뿐만 아니라 야당의 지도자로서 의정활동 수행을 크게 보호받아야 한다는 사실도 실제로 고려하지 않았다. 청구인은 임기 내내 의원직을 유지하였지만 의정 활동에 참여하기는 사실상 불가능하였다. 따라서 부당한 재판 전 구금은 제1의정서 제3조에 따른 청구인의 피선거권 및 의정 활동 권리의 본질과 양립할 수 없었다.

IV. 선거 분쟁

112. 선거 관련 분쟁 사건은 수도 없이 많이 발생하였다. 재판소는 제1의정서 제3조가 보장하는 권리는 투표 과정의 조직·관리뿐만 아니라 선거 결과의 검토 방식과 개표 및 선거 결과의 유효성 확인에 관한 분쟁도 포함한다고 확인하였다(*Kovach v. Ukraine*, 2008, §§ 55 아래 참조; *Namat Aliyev v. Azerbaijan*, 2010, § 81; *Kerimova v. Azerbaijan*, 2010, § 54; *Davydov and Others v. Russia*, 2017; *Mugemangango v. Belgium* [GC], 2020).

113. 제1의정서 제3조에는 절차적 성격의 적극적 의무가 포함되어 있으며, 특히 선거권과 관련된 사안에 대한 개별적인 제소와 항소를 효과적으로 심리할 수 있는 국내 제도가 존재해야 한다. 이러한 제도가 존재해야 자유롭고 공정한 선거 보장에 기여할 수 있다. 이러한 제도는 개인의 선거권 및 피선거권의 효과적인 행사를 보장하고, 국가의 선거 절차 관리에 대한 전반적인 신뢰를 유지하며, 제1의정서 제3조에 따른 민주적 선거 실시에 대한 국가의 적극적 의무를 이행하게 하는 중요한 장치가 될 수 있다(*Namat Aliyev v. Azerbaijan*, 2010, §§ 81 아래 참조; *Uspaskich v. Lithuania*, 2016, § 93; *Mugemangango v. Belgium* [GC], 2020, § 69).

114. 재판소 판결에 따르면 선거 이후 단계는 정확한 절차적 보호조치로 둘러싸여 있어야 하며, 그 과정은 투명하고 공개적이어야 하고, 야당 대표 등 모든 정당의 참관인이 참여할 수 있어야 한다. 그러나 제1의정서 제3조는 선거 과정의 모든 측면을 규제할 목적으로 고안된 선거 관련 규범은 아니라는 점도 지적하였다. 따라서 주어진 사건에서 재판소의 조사 수준은 자유선거의 권리라는 측면에 따라 달라진다. 보편적 참정권의 원칙에서 벗어났다면 한층 엄격하게 조사해야 하지만, 후보자의 입후보를 막는 조치가 있는 국가라면 인정 범위를 넓힐

수도 있다. 개표 및 집계에서 좀 더 기술적인 단계라면 덜 엄격하게 조사할 수도 있다(*Davydov and Others v. Russia*, 2017, §§ 283–288).

115. 선거 관리의 평등성, 투명성, 중립성, 독립성이라는 일반 원칙이 준수된다면, 선거 과정 및 특히 좀 더 기술적인 단계에서 단순한 실수나 부정행위가 있어도 그것만으로 선거의 불공정성을 의미하지는 않는다. 자유선거의 개념은 (i) 유권자의 의사가 심각하게 왜곡되는 등 국민의 자유로운 의사 표시를 방해할 수 있는 절차적 위반의 증거가 있고 (ii) 제소하여도 국내에서는 실질적인 심리를 받지 못하는 경우에만 위태로운 지경에 이른 것이다(*Davydov and Others v. Russia*, 2017, § 287; *Mugemangango v. Belgium* [GC], 2020, § 72). 따라서 선거 관련 제소가 국내에서 처리된 방식에 대해 재판소의 조사를 받으려면 청구인은 “심각하고 논쟁의 여지가 있어서” 소를 제기했음을 증명해야 한다(*Namat Aliyev v. Azerbaijan*, 2010, § 78; *Gahramanli and Others v. Azerbaijan*, 2015, § 73; *Davydov and Others v. Russia*, 2017, §§ 289 아래 참조; *Mugemangango v. Belgium* [GC], 2020, §§ 78 아래 참조).

116. 선거 무효 결정은 선거인의 의사가 무엇인지 도저히 확정할 수 없을 때 내려야 한다(*Kovach v. Ukraine*, 2008). *Kerimova v. Azerbaijan*, 2010 사건에서 재판소는 선거 공무원 두 사람의 조작이 청구인이 당선된 최종 선거 결과를 바꾸지 못했다고 판단하였다. 그런데도 국가 당국은 조작의 결과로 인한 영향이 제한적이라는 점은 고려하지 않은 채 국내 선거법을 어기면서까지 선거 결과를 무효로 하였다. 이로써 당국은 사실상 해당 공무원들의 선거 방해로 도운 셈이 되었다. 이 결정은 의회의원 선거로 얻은 의정 활동 기회를 박탈하여 청구인의 선거권을 자의적으로 침해하였다. 또한 선거 과정의 무결성과 효과성에 대한 관심도 부족하여 자유선거 권리의 정신에 부합하지 않는 모습을 보였다. 법원의 역할은 국민의 표현을 수정하는 것이 아니다. 따라서 두 사건(*I.Z. v. Greece*, 위원회 결정, 1994; 및 *Babenko v. Ukraine* (dec.), 1999)에서 협약 기구는 낙선한 후보자가 선거 과정의 불공정을 주장하며 청구하자 심리를 거쳐 선거 결과에 실질적으로 해를 끼치지 않았다는 이유로 각하하였다. *Riza and Others v. Bulgaria*, 2015 사건에서는 재외 투표소 23곳의 투표 결과가 이상 징후로 인해 무효가 되어 한 의원의 의원직이 박탈되었다. 재판소는 선거인 101명의 선거권 및 청구인과 청구인이 대표인 정당의 피선거권이 모두 제한되었는지 심리하였다. 재판소는 다수의 투표소 결과를 무효로 하기에는 순전히 형식적인 근거만 제시되었다고 판단하였다. 또한 법원이 결정을 정당화하기 위해 의거한 정황은 국내법에 충분히 명확하고 예측가능한 방식으로 규정되어 있지 않았으며, 유권자의 선택을 변경하거나 선거 결과를 왜곡할 수 있다는 점은 입증되지 않았다. 또한 선거법에는 베니스위원회의 선거 문제에 관한 모범실행강령(Code of Good Practice in Electoral Matters)과는 다르게 투표가 무효가 된 투표소에서 새로운 선거를 실시할 가능성이 규정되어 있지 않았고, 이는 선거 결과 무효화가 추구하는 정당한 목적인 선거 과정에서 합법성 보존을 의회 선거의 선거인 및 후보자의 주관적 권리와 조화시킬 방안이 될 수 없었다. 결론적으로 재판소는 제1의정서 제3조 위반이었다고 판단하였다. 따라서 투표 무효 결정을 내리려면 선거인의 의사를 도저히 확인할 수 없다는 근거가 있어야 한다.

117. 연방 입법부 및 지자체 선거에서 나타난 이상 징후에 관한 *Davydov and Others v. Russia*, 2017 사건에서 청구인들은 모두 선거인명부에 등록되어 있었고 일부는 입법부 의원 선거에 입후보하거나(따라서 이 사건은 자유선거권의 적극적 측면 및 소극적 측면 모두와 관계됨) 선거 위원회 위원이거나 참관인이 되는 등 다양한 자격으로 선거에 참여하였다. 재판소는 청구인들이 러시아 당국과 법원에 모두 선거의 공정성이 재검표 절차로 심각하게 훼손되었다는 주장을 제시하였다는 이유로 제1의정서 제3조 위반이었다고 판단하였다(§§ 310–311). 이러한 부정행위는 모든 선거구에서 유권자의 의향을 심각하게 왜곡할 수 있다. 그러나 청구인은 재검표 과정에 대한 제소를 국내 당국, 즉 선거 위원회, 검찰, 조사 위원회 또는 법원이 효과적으로 심리하게 할 수 없었다(§§ 336–337).

118. *Mugemangango v. Belgium* [GC], 2020 사건에서 재판소는 제1의정서 제3조에 따라 선거 분쟁을 효과적으로 심리하기 위해 요구되는 자의성을 방지하기 위한 적절하고 충분한 절차적 보호조치의 범위를 더욱 명확하게 밝혔다. 왈롱 지역 의회에서 단 14표 차이로 낙선한 청구인은 약 2만 장의 재검표를 요구하였다. 관련 위원회는 청구인의 제소에 근거가 있다고 판단하여 재검표를 제안했지만, 그 당시 아직 구성되기 전인 왈롱 의회는 그 결론을 따르지 않고 당선자 모두 의원 자격을 승인하기로 결정하였다. 재판소는 먼저 의회의 자율성은 법치주의를 따를 때만 유효하게 행사할 수 있다는 점을 강조하였다. 따라서 왈롱 의회가 의원 선서에 이어 자격을 승인하기 전에 청구인의 소를 심리하고 기각한 사실을 고려하였다. 자의성을 방지하는 절차적 보호조치의 범위와 관련하여, 재판소는 의사 결정 기구의 독립성 보장은 정치적 고려가 아닌 사실적, 법적 고려에만 근거한 결정을 보장하기 위한 것이라고 강조하였다. 의원들은 그 정외상 “정치적으로 독립”일 수 없다는 점을 고려할 때, 의원 선거에 대한 유일한 판단자가 의회인 체계에서는 선거 결과에 대한 이의를 심리하는 절차에 관한 국내법에 규정된 독립성 보장에 특히 주의를 기울여야 했다. 나아가 관련 기구에 주어지는 재량은 과도해서는 안 되며 국내법 규정으로 충분히 엄격하게 제한해야 한다. 선거 분쟁 영역에서는 그 절차 역시 공정하고 객관적이며 충분히 합리적인 결정을 보장해야 한다. 원고는 서면 절차를 이용하거나 적절한 경우 공청회를 통해 자신의 의견을 진술하고 자신의 이익 보호와 관련된다고 판단되는 주장을 제시할 기회가 있어야 한다. 위와 같은 원칙을 적용하여 이 사건의 사실관계에 대해 재판소는 청구인의 제소를 심리한 기구를 살펴보니 독립적인 기관이 되기 위한 필수적인 보장 사항도 제시하지 않았고 기구의 재량 역시 국내법 조항으로 충분히 면밀하게 제한되지 않았다고 판단하였다. 절차 과정에서 청구인에게 제공된 보호장치 역시 재량에 따라 도입되어 충분하지 않았다.

119. 마지막으로 재판소의 확인에 따르면 선거 분쟁 심리는 재판소가 적용할 수 없다고 판단한 협약 제6조 하에서는 이루어질 수 없다. 재판소는 프랑스 국회의원 선거에서 청구인의 피선거권과 의원직을 유지할 권리는 제6조제1항의 의미에서 “민사적” 권리가 아닌 정치적 권리이므로, 해당 권리 행사를 위한 조정사항과 관련된 분쟁은 제1의정서 제3조의 범위 밖에 있다고 보았다(*Pierre-Bloch v. France*, 1997, § 50). 또한 선거 규칙 미준수에 대한 벌칙 부과와 관련하여 제6조의 형사 조항도 적용되지 않았다(*ibid.*, § 61). *Geraguyn Khorhurd Patgamavorakan Akumb v. Armenia* (dec.), 2009 사건에서 청구인인 NGO는 의회 선거 동안 참관인으로 활동하였다. 이후 중앙선거관리위원회가 각종 문서를 전송하지 않는 것에 관한 분쟁이 발생하자 재판소는 해당 소송 결과가 NGO의 민사적 권리에 결정적인 영향을 미치지 않았으므로 협약 제6조제1항의 적용 범위에 해당하지 않는다고 보았다.

V. 효과적인 구제책

120. 국가는 선거 부정행위에 관한 개인의 제소를 효과적으로 처리하고 국내 결정의 합리성을 충분히 보장해야 한다.

121. 선거 후 분쟁에 관련된 사건의 경우, 재판소는 분쟁이 국내 사법기관의 심사를 받았는지 여부에 따라 구분하였다(*Riza and Others v. Bulgaria*, 2015, § 94; *Paunović and Milivojević v. Serbia*, 2016, § 68). 국내법이 선거 후 분쟁에 대한 심사를 사법기관에 위임한 경우, 재판소는 제1의정서 제3조만으로 사건을 심리하여 협약 제13조에 따른 별도의 평가가 필요하지 않거나(*Podkolzina v. Latvia*, 2002, § 45; *Kerimova v. Azerbaijan*, 2010, §§ 31–32; *Gahramanli and Others v. Azerbaijan*, 2015, § 56; *Davydov and Others v. Russia*, 2017, § 200; *Abdalov and Others v. Azerbaijan*, 2019) 해당 조항에 따라 별도의 문제가 발생하지 않는다고 판단하였다(*Riza and Others v. Bulgaria*, 2015, § 95).

122. 한편, 선거 후 분쟁이 국내 사법기관에 의해 심사되지 않는 경우, 재판소는 제13조에 따라 별도의 심리를 진행하였다(*Grosaru v. Romania*, 2010; *Paunović and Milivojević v. Serbia*, 2016; *Mugemangango v. Belgium* [GC], 2020).

123. 재판소는 선거 문제에서 민주적 절차의 적절한 기능을 보장할 구제책만이 효과적인 것으로 간주할 수 있다고 밝혔다(*Petkov and Others v. Bulgaria*, 2009). *Petkov and Others v. Bulgaria*, 2009 사건에서 청구인들의 이름은 선거 열흘 전에 심지어 3개월 전에 통과된 법률에 근거하여 후보자 명부에서 삭제되었다. 이후 해당 제명 결정은 무효로 선언되었지만, 선거 당국이 청구인들을 후보로 복권하지 않았기 때문에 선거에 출마할 수 없었다. 재판소의 견해에 따르면 선거와 관련하여 이용할 수 있는 구제책은 금전적 구제만을 제공하므로 협약 제13조에 따라 유효하다고 간주할 수 없다. *Grosaru v. Romania*, 2010 사건에서 재판소는 입법부 선거에서 낙선한 청구인이 문제가 된 선거법의 해석에 관한 사법 심리를 받을 수 없었다고 지적하며 제1의정서 제3조와 더불어 제13조 위반이라고 판단하였다. 또한 재판소는 불법적인 의원직 박탈에 대해 이의를 제기할 유효한 수단이 없었던 *Paunović and Milivojević v. Serbia*, 2016 사건에서 제1의정서 제3조와 더불어 제13조 위반이라고 판단하였다(§§ 68-72).

124. 구제책이 존재하는 경우 결함이 있다면 제1의정서 제3조에 따라 재판소에 제소할 수 있다. 이러한 결함이 선거 과정의 무결성에 의문을 제기한다면 해당 조항 위반에 해당할 수 있다. 결정 또는 선거 결과에 대한 분쟁 관련 의사 결정은 자의성을 방지하는 최소한의 보호조치를 마련해야 한다(*Davydov and Others v. Russia*, 2017, § 288). 특히, 문제의 판단은 공정성을 최소한으로 보장할 수 있는 기관이 내려야 한다. 마찬가지로, 해당 기관은 지나치게 광범위한 재량권을 행사해서는 안 되며 국내법 조항으로 그 범위를 정밀하게 제한해야 한다. 마지막으로, 절차는 공정하고 객관적이며 충분히 합리적인 결정을 보장하고 유관 기관의 권력 남용을 방지할 수 있어야 한다(*Podkolzina v. Latvia*, 2002, § 35; *Kovach v. Ukraine*, 2008, §§ 54-55; *Kerimova v. Azerbaijan*, 2010, §§ 44-45; *Riza and Others v. Bulgaria*, 2015, § 144). 다만, 이러한 심리에 관여하는 경우 재판소는 자신의 역할을 제한하여 국내 기관이 내린 결정이 자의적이거나 명백하게 불합리한지 확인하는 정도에 그친다(*ibid.*, § 144; *Kerimli and Alibeyli v. Azerbaijan*, 2012, §§ 38-42; *Davydov and Others v. Russia*, § 288, 2017).

125. 재판소는 개표에서 선거 관련 심각하게 이례적인 상황에 대해 논의의 여지가 있는 제소가 존재한다는 점에 주목하며 국가의 구제책은 자의성 방지를 충분히 보장해야 한다고 판단하였다. 이러한 논쟁의 여지가 있는 제소에 대한 효과적인 심리를 보장하지 않는 것은 제1의정서 제3조 위반에 해당한다(*Davydov and Others v. Russia*, 2017, §§ 288 및 335). 이 경우 선관위, 검찰, 법원 등 유관 기관 중 어느 곳도 청구인의 제소 사유에 대해 제대로 검토하지 않았다.

126. 재판소는 특히 베니스위원회의 선거 문제에 관한 모범실행강령(Code of Good Practice in Electoral Matters)을 언급하며 국가 당국이 선거로 인한 제소의 실체를 검토하지 않기 위해 지나치게 형식적인 이유를 제시했다는 사실을 발견하였다. 부정행위가 전체 선거 결과에 미친 영향을 판단하기에 앞서 부정행위의 정도를 별도로 심리할 때 후보자 간 득표율 차이가 크다는 사실은 중요하지 않았다(*Namat Aliyev v. Azerbaijan*, 2010).

인용 판례 목록

이 해설서에 인용된 판례는 유럽인권재판소가 내린 판결 또는 결정과 유럽인권위원회(“위원회”)의 결정 또는 보고서를 의미합니다.

특별한 표시가 없는 한, 모든 인용문은 소재판부(Chamber)가 선고한 본안판결(judgment on the merits)에 대한 것입니다. 약칭 “(dec.)”은 재판소의 결정에서 인용하는 것을 의미하고, “[GC]”는 해당 사건이 대재판부(Grand Chamber)에서 심리된 것임을 나타냅니다.

협약 제44조의 의미에 따라 최종이 아닌 소재판부 판결은 아래 목록에서 별표(*)로 표시되어 있습니다. 협약 제44조제2항의 규정에 따르면 “소재판부 판결은 (a) 당사자들이 대재판부에 회부 요청을 하지 않겠다고 선언한 경우, (b) 대재판부로 회부를 요청하지 않은 상태에서 판결일로부터 3개월이 경과한 후 또는 (c) 대재판부 패널이 제43조에 따른 회부 요청을 거절하는 경우 확정”됩니다. 대재판부 패널이 회부 요청을 승인하면, 소재판부 판결은 확정되지 않으며 법적 효력이 없고, 이어지는 대재판부 판결이 최종 판결이 됩니다.

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

재판소는 공식 언어인 영어와 프랑스어 또는 둘 중 하나로 판결과 결정을 내립니다. HUDOC는 다수의 주요 판례를 30가지 이상의 비공식 언어로 번역한 번역본 및 제3자가 작성한 100여 개 온라인 판례집으로 연결되는 링크도 제공합니다. 인용된 사건에 대한 언어별 번역본은 모두 해당 사건의 하이퍼링크를 클릭하면 연결되는 HUDOC 데이터베이스에서 ‘번역본(Language versions)’ 탭을 통해 이용할 수 있습니다.

—A—

Abdalov and Others v. Azerbaijan, nos. 28508/11 and 33773/18, 11 July 2019
Abil v. Azerbaijan (no. 2), no. 8513/11, 5 December 2019
Adamsons v. Latvia, no. 3669/03, 24 June 2008
Advisory opinion on the assessment of the proportionality of a general prohibition on standing for election after removal from office in impeachment proceedings, Request no. P16–2020–002, Lithuanian Supreme Administrative Court, 8 April 2022
Ahmed and Others v. the United Kingdom, 2 September 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998–VI
Alajos Kiss v. Hungary, no. 38832/06, 20 May 2010
Albanese v. Italy, no. 77924/01, 23 March 2006
Anatoliy Marinov v. Bulgaria, no. 26081/17, 15 February 2022
Anchugov and Gladkov v. Russia, nos. 11157/04 and 15162/05, 4 July 2013
Antonenko v. Russia (dec.), no. 42482/02, 23 May 2006
Asensio Serqueda v. Spain, no. 23151/94, Commission decision of 9 May 1994, *Decisions and Reports* (DR) 77–B
Aziz v. Cyprus, no. 69949/01, ECHR 2004–V

—B—

Babenko v. Ukraine (dec.), no. 43476/98, 4 May 1999

Bakirdzi and E.C. v. Hungary, nos. 49636/14 and 65678/14, 10 November 2022
Benkaddour v. France (dec.), no. 51685/99, 10 November 2003
Bompard v. France (dec.), no. 44081/02, ECHR 2006–IV
Boškoski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia (dec.), no. 11676/04, ECHR 2004–VI
Bowman v. the United Kingdom, 19 February 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998–I
Briķe v. Latvia (dec.), no. 47135/99, 29 June 2000
Brito Da Silva Guerra and Sousa Magno v. Portugal (dec.), nos. 26712/06 and 26720/06, 17 June 2008

—C—

Caamaño Valle v. Spain, no. 43564/17, 11 May 2021
Cegolea v. Romania, no. 25560/13, 24 March 2020
Cernea v. Romania, no. 43609/10, 27 February 2018
Communist Party of Russia and Others v. Russia, no. 29400/05, 19 June 2012
Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey (dec.), no. 48818/17, 21 November 2017

—D—

Danis and Association of Ethnic Turks v. Romania, no. 16632/09, 21 April 2015
Davydov and Others v. Russia, no. 75947/11, 30 May 2017
Dicle and Sadak v. Turkey, no. 48621/07, 16 June 2015
Dimitras and Others v. Greece (dec.), nos. 59573/10 and 65211/09, 4 July 2017
Doyle v. the United Kingdom (dec.), no. 30158/06, 6 February 2007
Dunn and Others v. the United Kingdom (dec.), nos. 566/10 and 130 others, 13 May 2014
Dupré v. France (dec.), no. 77032/12, 3 May 2016

—E—

Ekoglasnost v. Bulgaria, no. 30386/05, 6 November 2012
Etxeberria and Others v. Spain, nos. 35579/03 and 3 others, 30 June 2009

—F—

Federación nacionalista Canaria v. Spain (dec.), no. 56618/00, ECHR 2001–VI
Forcadell i Lluís and Others v. Spain (dec.), no. 75147/17, 7 May 2019
Frodl v. Austria, no. 20201/04, 8 April 2010

—G—

G.K. v. Belgium, no. 58302/10, 21 May 2019
Gahramanli and Others v. Azerbaijan, no. 36503/11, 8 October 2015
Galan v. Italy (dec.), no. 63772/16, 15 May 2021
Georgian Labour Party v. Georgia, no. 9103/04, ECHR 2008
Geraguyn Khorhurd Patgamavorakan Akumb v. Armenia (dec.), no. 11721/04, 14 April 2009
Gitonas and Others v. Greece, 1 June 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997–IV

Greens and M.T. v. the United Kingdom, nos. 60041/08 and 60054/08, ECHR 2010
Grosaru v. Romania, no. 78039/01, ECHR 2010
Güngen v. Türkiye (dec.), no. 58811/18, 10 October 2023

—H—

Hilbe v. Liechtenstein (dec.), no. 31981/96, ECHR 1999–VI
Hirst v. the United Kingdom (no. 2) [GC], no. 74025/01, ECHR 2005–IX

—I—

I.Z. v. Greece, no. 18997/91, Commission decision of 28 February 1994, DR 76–A

—K—

Kalda v. Estonia (no. 2), no. 14581/20, 6 December 2022
Kara–Murza v. Russia, no. 2513/14, 4 October 2022
Kavakçı v. Turkey, no. 71907/01, 5 April 2007
Kerimli and Alibeyli v. Azerbaijan, nos. 18475/06 and 22444/06, 10 January 2012
Kerimova v. Azerbaijan, no. 20799/06, 30 September 2010
Kovach v. Ukraine, no. 39424/02, ECHR 2008
Krasnov and Skuratov v. Russia, nos. 17864/04 and 21396/04, 19 July 2007

—L—

Labita v. Italy [GC], no. 26772/95, ECHR 2000–IV
Linkov v. the Czech Republic, no. 10504/03, 7 December 2006
Luksch v. Germany, no. 35385/97, Commission decision of 21 May 1997, DR 89–B
Lykourazos v. Greece, no. 33554/03, ECHR 2006–VIII

—M—

M. v. the United Kingdom, no. 10316/83, Commission decision of 7 March 1984, DR 37
Malarde v. France (dec.), no. 46813/99, 5 September 2000
Mathieu–Mohin and Clerfayt v. Belgium, 2 March 1987, Series A No. 113
Matthews v. the United Kingdom [GC], no. 24833/94, ECHR 1999–I
Melnichenko v. Ukraine, no. 17707/02, ECHR 2004–X
Mihaela Mihai Neagu v. Romania (dec.), no. 66345/09, 6 March 1994
Miniscalco v. Italy, no. 55093/13, 17 June 2021
Mironescu v. Romania, no. 17504/18, 30 November 2021
Mótko v. Poland (dec.), no. 56550/00, ECHR 2006–IV
Moohan and Gillon v. the United Kingdom (dec.), nos. 22962/15 and 23345/15, 13 June 2017
Mugemangango v. Belgium [GC], no. 310/15, 10 July 2020
Myslihsaka and Others v. Albania, nos. 68958/17 and 5 others, 24 October 2023

—N—

Namat Aliyev v. Azerbaijan, no. 18705/06, 8 April 2010

—O—

Occhetto v. Italy (dec.), no. 14507/07, 12 November 2013
Oran v. Turkey, nos. 28881/07 and 37920/07, 15 April 2014

—P—

Paksas v. Lithuania [GC], no. 34932/04, ECHR 2011
Partei Die Friesen v. Germany, no. 65480/10, 28 January 2016
Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde v. France, no. 71251/01, ECHR 2007–II
Partija "Jaunie Demokrāti" and Partija "Mūsu Zeme" v. Latvia (dec.), nos. 10547/07 and 34049/07, 29 November 2007
Paschalidis, Koutmeridis and Zaharakis v. Greece, nos. 27863/05 and 2 others, 10 April 2008
Paunović and Milivojević v. Serbia, no. 41683/06, 24 May 2016
Petkov and Others v. Bulgaria, nos. 77568/01 and 2 others, 11 June 2009
Pierre-Bloch v. France, 21 October 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997–VI
Podkolzina v. Latvia, no. 46726/99, ECHR 2002–II
Political Party "Patria" and Others v. the Republic of Moldova, nos. 5113/15 and 14 others, 4 August 2020
Polacco and Garofalo v. Italy, no. 23450/94, Commission decision of 15 September 1997, DR 90–A
Py v. France, no. 66289/01, ECHR 2005–I

—R—

Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey [GC], nos. 41340/98 and 3 others, ECHR 2003–II
Repetto Visentini v. Italy (dec.), no. 42081/10, 9 March 2021
Riza and Others v. Bulgaria, nos. 48555/10 and 48377/10, 13 October 2015
Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia, nos. 55066/00 and 55638/00, 11 January 2007

—S—

Sadak and Others v. Turkey (no. 2), nos. 25144/94 and 8 others, ECHR 2002–IV
Salleras Llinares v. Spain (dec.), no. 52226/99, ECHR 2000–XI
Scoppola v. Italy (no. 3) [GC], no. 126/05, 22 May 2012
Sejdić and Finci v. Bosnia–Herzegovina [GC], nos. 27996/06 and 34836/06, ECHR 2009
Selahattin Demirtaş v. Turkey (no. 2) [GC], no. 14305/17, 22 December 2020
Sevinger and Eman v. the Netherlands (dec.), nos. 17173/07 and 17180/07, 6 September 2007
Seyidzade v. Azerbaijan, no. 37700/05, 3 December 2009
Shindler v. the United Kingdom, no. 19840/09, 7 May 2013
Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece [GC], no. 42202/07, ECHR 2012
Sobacı v. Turkey, no. 26733/02, 29 November 2007
Söyler v. Turkey, no. 29411/07, 17 September 2013

Staatkundig Gereformeerde Partij v. the Netherlands (dec.), no. 58369/10, 10 July 2012
Strack and Richter v. Germany (dec.), nos. 28811/12 and 50303/12, 5 July 2016
Strøbye and Rosenlind v. Denmark, nos. 25802/18 and 27338/18, 2 February 2021
Sukhovetsky v. Ukraine, no. 13716/02, ECHR 2006–VI

—T—

Tahirov v. Azerbaijan, no. 31953/11, 11 June 2015
Tănase v. Moldova [GC], no. 7/08, ECHR 2010
Timke v. Germany, no. 27311/95, Commission decision of 11 September 1995, DR 82–
A
Toplak and Mrak v. Slovenia, nos. 34591/19 and 42545/19, 26 October 2021
TV Vest AS and Rogaland Pensjonistparti v. Norway, no. 21132/05, ECHR 2008

—U—

Uspaskich v. Lithuania, no. 14737/08, 20 December 2016

—V—

Vito Sante Santoro v. Italy, no. 36681/97, ECHR 2004–VI
Vitrenko and Others v. Ukraine, no. 23510/02, 16 December 2008

—X—

X. v. Germany, no. 2728/66, Commission decision of 6 October 1967, Collection 25
X. v. the United Kingdom, no. 7140/75, Commission decision of 6 October 1976, DR 7
X. v. the United Kingdom, no. 7566/76, Commission decision of 11 December 1976,
DR 9
X. v. the United Kingdom, no. 7730/76, Commission decision of 28 February 1979, DR
15
X. v. the United Kingdom, no. 8873/80, Commission decision of 13 May 1982, DR 28
X. and Others v. Belgium, no. 6837/74, Commission decision of 2 October 1975, DR 3
Xuereb v. Malta, no. 52492/99, 15 June 2000

—Y—

Yumak and Sadak v. Turkey [GC], no. 10226/03, ECHR 2008

—Z—

Ždanoka v. Latvia [GC], no. 58278/00, ECHR 2006–IV
Zornić v. Bosnia–Herzegovina, no. 3681/06, 15 July 2014