

案件編號：16 / 2010

案件類別：關於集會權和示威權的上訴

會議日期：2010 年 4 月 29 日

上訴人：伍錫堯

被上訴人：民政總署管理委員會主席

主要法律問題：

- 上訴的性質
- 對集會權和示威權在空間上的限制

摘 要

第 2/93/M 號法律第 12 條規定的上訴具有完全審判權的性質。

集會權及示威權之行使，僅得在法律規定之情況下受限制或制約。

只有例如因有關地點的性質導致不可能進行這些活動，或存在嚴重危害人身安全或其他比行使集會或示威權利更為重大的公共利益的情況時，才不允許佔用公共地方進行集會或示威。

第 2/93/M 號法律沒有把缺乏足夠空間同時進行多項示威活動，作為在空間方面限制行使相關權利的理由。

面對聚集的人群，法律允許治安警察局的機關以維持公共道路上行人和貨物的良好交通秩序為由，或基於與某些設施維持最起碼距離的公共安全理由對示威作出限制。

根據這些規定，警察機關有權對準備在同一地方進行的多項集會或示威活動作出空間上的安排，甚至對作出違反法律的行為，從而偏離原有目的之活動，或出現嚴重和實際地妨礙公共安全或個人權利的自由行使的情況時，中止有關活動。

第 2/93/M 號法律第 16 條提及的屬於行政當局和其他公法人的、可用作進行集會或示威的公眾或向公眾開放的地方的清單，以及在 1993 年 11 月 17 日澳門政府公報第二組公佈的市政廳通告，僅具列舉性。

製作裁判書法官：朱健

澳門特別行政區終審法院裁判

關於集會權和示威權的上訴

第 16 / 2010 號

上訴人：伍錫堯（澳門博彩、建築業聯合自由工會代表）

被上訴人：民政總署管理委員會主席

一、概述

伍錫堯以澳門博彩、建築業聯合自由工會代表的身份，根據第 2/93/M 號法律第 12 條的規定，針對民政總署管理委員會主席提供並非所告知的地方作為遊行起步點的決定，向終審法院提起了本上訴，要求撤銷有關決定。

上訴人的上訴理據主要為：

- 澳門博彩、建築業聯合自由工會與職工民心協進會預先告知民政總署將於五月一日在黑沙環三角花園集會後起步遊行；

- 民政總署以三角花園已被安排其他居民進行集會遊行活動為由，要求上訴人把遊行的集合地點改為孫中山市政公園正門的決定不合法；
- 認為孫中山市政公園位處邊緣地區，不宜作集合地點；
- 沒有法律對在同一地方有不同活動同時舉行作出限制；
- 在第 2/93/M 號法律規範中，民政總署只是一個接收預告的機構，對遊行集會無批准權力，只能按照該法律第 6 條和第 7 條的規定對遊行集會施加限制。

民政總署管理委員會主席在回應中主要提出：

- 黑沙環三角花園是一個比較多集會或示威者使用之地方之一。尤其當遇有某些日子（如五月一日或十月一日等），更有多個社團或個人使用同一地點、同一時間，而此舉亦較容易造成混亂；

- 考慮到地方及時間上的限制，以及倘安排過多的團體在同一時間及地點進行遊行集會或示威活動，或會造成不便或較難控制之情況；基此，就有關情況，本署會從關注各方面的利益考慮，按照合理的標準作出處理（如使用日期的先後順序），盡量將多個社團或個人集合的原則，以安排相關的場地；

- 當然，上述的場地安排並不是沒有設限的。本署會根據實際情況，倘發覺同一地點或時間超出了場地的可容納量，本署便會依法對場地之使用作出適當的安排，務求確保有關的集會或示威活動能順利進行的同時，能保障其他居民的權益，以及將對使用者造成的不便減至最低；

- 單就本年的五月一日使用黑沙環三角花園作遊行或舉行集會活動之團體，在不包括上訴人所屬團體之情況下，已達六個之多。而時間均已被安排在早上十一時半至下午三時半不等。基於上訴人欲使用的時段為早上十一時正至下午三時正，或會影響到有關地點之可容納量；

- 如在黑沙環三角花園這一地區，同一日有八個團體進行集會或示威活

動。對警方而言，在處理當時的現場情況，或會造成過多壓力；

- 為此，在衡平所規定之十個可供選擇的集會或示威地點，民政總署從中選出較適合之紀念孫中山市政公園，供上訴人進行遊行集會之用。

最後認為應裁定上訴理由不成立。

經助審法官檢閱。

二、理據

(一) 事實內容

根據附於案卷中的文件現認定下列事實：

- 澳門博彩、建築業聯合自由工會和職工民心協進會於 2010 年 4 月 20 日，向民政總署預告將於 5 月 1 日上午十一時在黑沙環三角花園集會，下午二時至三時起步遊行

- 民政總署管理委員會主席於本月 22 日，透過第 1602/NOEP/GJN/10 號函件，通知上訴人下列內容：

‘有關閣下擬於二零一零年五月一日在黑沙環三角花園的公共地方，為表達訴求而進行的集會遊行活動，現本署謹通知閣下：

(一) 基於五月一日在黑沙環三角花園的公共地方已被安排其他居民進行集會遊行活動。故此，為讓居民能參與和可順利舉辦該項活動，根據第2/93/M號法律第七條的規定，在五月一日（中午十二時三十分至下午二時正），現僅提供載於一九九三年公佈之紀念孫中山市政公園內近正門位置的公共地方予

閣下（作遊行起步點），以便閣下在遵從本署依法作出適當安排和關顧他人權益的基礎上，可順利進行標題所指的活動，且不影響同一法律第三條規定的適用。

（二）對謀求確保順利舉行遊行活動和保障其他居民權益兩者之間，盡可能取得較適當的平衡，本署相信閣下對此亦予以理解和明白，並將遵從上述依法作出的安排。

（三）最後，本署將把本公函連同告知文件一併遞交予治安警察局。’

- 本月26日，上訴人就上述決定向終審法院提起了上訴；

- 民政總署管理委員會主席於本月27日發出多份公函，通知澳門工人民生力量聯合工會、五邑鄉親同盟會、澳門裝修業聯合會和澳門鋼筋扎鐵工程工會由於在本年在5月1日祐漢公園已安排其他居民進行‘民眾歡樂慶五一’活動，所以只能在當日上午十一時三十分至下午一時正，提供黑沙環三角花園的公共地方作遊行起步點。

（二）上訴的性質

關於本上訴，第2/93/M號法律第12條規定：

“第十二條

（上訴）

一、對當局不容許或限制舉行集會或示威的決定，任何發起人得在獲知申訴所針對之決定作出之日起計八日內，向終審法院提出上訴。

二、上訴係直接提出，毋需以條文為依據擬寫，免除先交預付金及所有証據的措施而進行。

三、被上訴的當局即遭傳喚，以便如有意時可毋需以分條縷述的方式在四十八小時內答辯，而決定則在隨後五天內作出。

四、毋需強制委託訴訟代理人。”

這是一個目的為質疑行政機關影響集會和示威權行使的決定的上訴，由於訴訟期間相對較短，所以訴訟程序非常迅速，其目的為盡快恢復行使一項基本權利的合法性。

因為第 2/93/M 號法律第 5 條第 1 款和第 2 款規定的遞交預告的期間非常短促（2 至 15 個工作天），同時遞交預告及隨後的行政機關限制性決定和準備進行集會或示威的日期之間非常接近，所以如果裁定撤銷行政機關的決定，幾乎不可能讓行政機關作出新的行為。這樣，如果要利害關係人等待行政機關在準備進行有關活動的日期之後作出新的決定，純粹撤銷性的裁判是沒有意義的。

行政訴訟法典第 94 條賦予選舉訴訟完全的審判權，與此制度類似，基於相同的快捷原因，第 2/93/M 號法律第 12 條規定的上訴同樣具有完全審判權的性質。也就是說，具管轄權審理本上訴的終審法院不僅僅審理被質疑的行政行為的有效性，還應在作出撤銷行為的裁定後，對利害關係人的實質請求作出決定。

（三）民政總署管理委員會主席對集會權和示威權的限制

現被質疑的民政總署管理委員會主席的決定包含兩部份。第一部份是否定上訴人使用黑沙環三角花園作為集會和遊行起步的地點，第二部份是提供紀念孫中山市政公園的正門作為遊行的替代起步點。現審理這兩部份決定的合法性。

集會、遊行和示威的權利是澳門特別行政區基本法第 27 條規定的特區居民

的一項基本權利，並由第 2/93/M 號法律規範。

同時根據澳門特別行政區基本法第 40 條第 2 款，“澳門居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制。”

第 2/93/M 號法律第 1 條重申了上訴原則。

“第一條
(一般原則)

一、所有澳門居民有權在公眾的、向公眾開放的、或私人的地方進行和平及不攜有武器集會，而毋需任何許可。

二、澳門居民享有示威權。

三、集會權及示威權之行使，僅得在法律規定之情況下受限制或制約。”

根據該法律的規定，集會或示威的組織者應履行該法律第 5 條規定的遞交預告的手續：

“第五條
(預告)

一、擬舉行而需使用公共道路，公眾的場所或向公眾開放的場所集會或示威之人士或實體，應在舉行前三至十五個工作日內，以書面形式告知民政總署管理委員會主席。

二、當集會或示威具有政治或勞工性質，而需使用上款所指之場所時，預告之最低日期減為兩個工作日。

三、告知文件應列明擬舉行之集會或示威之主題或目的，以及預定之舉行日期，時間，地點或路線。

四、告知文件須有三名發起人簽名，簽名者應列明其姓名，職業及住址以作身分認別，如屬團體，則由有關領導層簽名。

五、接收告知文件之實體應發出收據以證明該事實。”

對於進行集會或示威的預先通知，民政總署管理委員會主席擁有下列權力：

- 不容許其目的違反法律的集會或示威（第 2/93/M 號法律第 6 條和第 2 條），包括那些目的為進行可以干擾遊行的參與者自由行使其權利的反示威（同一法律第 10 條）；
- 按同一法律第 3 條和第 4 條的規定，對集會和示威施加地點方面的限制（該法律第 7 條）。

在本案中，與上述第 4 條規定的在時間方面的限制沒有任何關係。

關於地點方面的限制，上述法律第 3 條規定如下：

“第三條
（地點限制）

不容許非法佔用公眾的、向公眾開放的、或私人的地方舉行集會或示威。”

原則上所有澳門特別行政區的居民擁有在公眾地方以和平及不攜帶武器的方式集會和示威的權利。只有例如因上述地點的性質導致不可能進行這些活動，或存在嚴重危害人身安全或其他比行使集會或示威權利更為重大的公共利益的情況時，才不允許佔用公共地方進行集會或示威。

佔用黑沙環三角花園進行集會或示威原則上不是非法的，該地方甚至是以第 2/93/M 號法律第 16 條的名義公佈的清單中可使用進行上述活動的其中一個公共地方。

被上訴機關以黑沙環三角花園的公共地方已安排給其他居民進行集會和示威活動作為被質疑的第一部份決定的理據。

但是，第 2/93/M 號法律沒有把缺乏足夠空間同時進行多項示威活動，作為在空間方面限制行使相關權利的理由。

因此，被上訴機關不能僅以在同一地點已安排其他集會和示威為由否定上訴人在黑沙環三角花園進行集會和示威的可能性。

事實上，行政機關只擁有法律規定的權力，這是行政法的基本原則（行政程序法典第 31 條）。法律沒有給予民政總署的機關以在所要求的地點存在其他示威或活動為由不允許進行示威或對其作出限制的權限。所以，被上訴機關不能根據法律沒有訂定的權力作出決定。

另一方面，面對聚集的人群，法律允許治安警察局的機關以維持公共道路上行人和貨物的良好交通秩序為由，或基於與某些設施維持最起碼距離的公共安全理由對示威作出限制（第 2/93/M 號法律第 8 條）。

根據這些規定，警察機關有權對準備在同一地方進行的多項集會或示威活動作出空間上的安排，甚至對作出違反法律的行為，從而偏離原有目的之活動，或出現嚴重和實際地妨礙公共安全或個人權利的自由行使的情況時，中止有關活動（第 2/93/M 號法律第 11 條第 1 款 c 項）。

關於被質疑決定的第二部份，被上訴機關同樣不能要求上訴人在紀念孫中山市政公園開始遊行。該公園不應是在本年 5 月 1 日仍可被用來進行集會和示威的唯一的公共地方。有關地點應由活動的發起人作出選擇，當然不妨礙需履

行預先告知的手續和第 2/93/M 號法律賦予民政總署管理委員會主席和治安警察局局長的權力。

應注意到，第 2/93/M 號法律第 16 條提及的屬於行政當局和其他公法人的、可用作進行集會或示威的公眾或向公眾開放的地方的清單，以及在 1993 年 11 月 17 日澳門政府公報第二組公佈的市政廳通告，應被視為純屬列舉性，而不是窮舉性的，否則將會對一項基本權利造成不可承受的限制，同時違反澳門特別行政區基本法第 27 條。

在討論第 2/93/M 號法律時，當年的司法事務政務司在立法會發表了相同的意見：

“至於對地方作出限制的問題，本人相信第二款非屬盡數列舉：不禁止其他地點不得使用。這裏欲指出的是，從那時起有些屬於行政當局、其他公法人且開放予公眾的空間、地方，可供集會、示威。即自此澳門居民知道有些預先劃定可供集會使用的空間。

這就是第四條第二款的真正意義，其意義在於市民自此知道有些預留的空間及可以申請進行與集會和示威有關的活動的空間。”¹

當時澳門立法會主席的立場同樣可作清楚解釋：

“據委員會的理解，由市政廳劃定的行使這些權利的地方是不受任何距離上的限制，因此，五十米、三十米或二十米的距離限制，如我們未審議的第九條所規定的，將不適用於該等地方。

這就是委員會的理解，由市政廳劃定的行使該等權利，且不受第九條所定的距離限制的地方。”²

¹ 《集會權及示威權》，規範基本權利的法律彙編，澳門特別行政區立法會 2001 年版，第 72 頁。

² 上提著作第 74 頁。

此外，眾所周知的是，在上述清單以外的地方所進行的遊行一直沒有被阻止。

最後補充一點：

應該承認第 2/93/M 號法律沒有對行使可能互相衝突的權利，例如準備在同一地點進行不同的示威或其他活動的情況作出規定，這是不恰當的。但這個問題應由法律解決，尤其是對上述使用制定應遵守的、與追求的目的屬恰當和適度的基本原則，並向特定機關授予相關權限。在法律沒有規定的情況下，不應由行政機關進行這個工作。

三、決定

綜上所述，合議庭裁定本上訴勝訴，撤銷被上訴人作出的行為，其內容載於民政總署在 2010 年 4 月 22 日發出的第 1602/NOEP/GJN/10 號公函，以及裁定不得以在同一地點存在其他集會或示威為由，對上訴人發起的集會和示威作出空間上的限制。

因被上訴機關屬法定豁免訴訟費用，故本案不予科處。

通知訴訟當事人和治安警察局局長。

2010 年 4 月 29 日。

法官：朱健

Viriato Manuel Pinheiro de Lima (利馬)

岑浩輝