

第 44/2013 號案

關於集會權和示威權的上訴

上訴人：甲

被上訴人：治安警察局局長

主題：集會權·噪音·治安警察局局長·自由裁量權·公共安全·說明理由·保護區的保留·第 2/93/M 號法律第 8 條第 3 款和第 4 款·禮賓府·政府官員的私邸

裁判日期：2013 年 7 月 12 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、根據《基本法》第 40 條，澳門居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，並且對權利和自由的限制不得與適用於澳門的國際公約相抵觸。

二、根據第 2/93/M 號法律第 1 條第 3 款的規定，集會權及示威權之

行使僅得在法律規定的情況下才受限制或制約。

三、5月17日第2/93/M號法律之所以在其第8條的第3款和第4款內規定保護區保留制度是出於公共安全方面的考慮，因為這些集會或示威有失序的風險，有可能會影響到上述設施及其占用人，導致他們無法行使自己的職能，而這些職能的行使對維持特區的正常運作是不可或缺的。

四、用於接待政府貴賓的禮賓府受第2/93/M號法律第8條第3款和第4款所規定的制度保護，因為它承擔了一部分與政府總部相似的職能。因此，上述規定設置保護區的保留所基於的安全方面的理由對於禮賓府來講同樣適用。

五、政府官員或第8條第3款所規定的其它機關的據位人的私邸不受該規定的保護。

六、治安警察局局長根據第2/93/M號法律第8條的規定對集會或示威設置限制或禁止進行相關活動屬於他的自由裁量權，但是必須要適當說明所基於的公共安全或公共秩序方面的理由。

裁判書制作法官

利 馬

澳門特別行政區終審法院

合議庭裁判

一、概述及獲認定事實

1. 甲，作為擬於 2013 年 7 月 13 日 17 時至 19 時 30 分在西望洋花園之行人公共地方舉行的“要求主要官員政治問責”之集會的發起人，針對治安警察局局長於 2013 年 7 月 2 日所作的不容許集會的批示向本終審法院提起上訴。

2. 上述治安警察局局長 2013 年 7 月 2 日的被上訴批示的內容如下：

“一、概述

澳門市民甲於 2013 年 7 月 1 日向民政總署管委員代主席作出之集會知會，內容如下：

「主題：要求主要官員政治問責

日期	時間	集會地點
2013 年 7 月 13 日 星期六	17:00-19:30	西望洋花園之行人公共地方

」

二、分析：

1. 西望洋花園一帶路段為通往著名的澳門旅遊景點主教山聖堂的主要道路，每日皆有大量旅遊巴士經西望洋花園運載大量旅客往聖堂，加上相關道路狹窄陡斜，若舉行集會活動，大量的人群易與途經之大型車輛引發人車爭路的情況，易生意外。

2. 而鄰近集會地點的禮賓府乃本澳重要的建築物之一，經常接待國內外貴賓或政要，西望洋花園一帶路段是通往禮賓府的主要通道，另該地點亦為通往行政長官及主要官員住宅的主要道路，有關路段行人路相當狹窄，若附近舉行集會活動，會直接影響相關政府部門的正常運作，亦對集會人士產生危險。

3. 西望洋花園一帶路段是澳門特區政府人員住宅、行政長官官邸、其他等同於政府官員的機關的住宅、以及其運作所在的設施等等所座落的地點，因此，保護上述機關及其人員的安全，以及保護

他們在其住宅接待的貴賓的人身安全，是一個公共秩序的問題。而且，基於上述理由，有必要經常保持該處周圍的狹窄道路暢通無阻，其順暢不可以受到集會所聚集的大量人群所影響。因此，要求集會人士按照第2/93/M號法律第8條第3款及第4款的規定，須與法定之(上述)建築物及設施保持所訂定的不得超過30公尺的距離。

4. 另外，亦根據第8條第1款及第2款的規定，基於公共安全及行人和車輛的良好交通秩序。不容許是次集會活動在上址舉行，因為就算在距上述建築物群的周邊三十尺以外，倘現場有大量人群，將會嚴重擾亂車輛和行人的暢順通行，因為每天，尤其在週末，都有旅遊巴士在那裏周圍的狹窄道路上穿梭，載著無數遊客到各個眺望台欣賞美景，及去西望洋聖堂(受保護文物)，且會影響緊急救援車輛在上述地點實施倘若發生事故時的救援工作。

5. 由於該處是住宅區，而集會人士經常使用擴音用具、橫額、象徵性肖像，喊叫口號，擠滿在上述本身已狹窄的道路上，對該處民居及政府設施構成嚴重影響，對公共秩序及安寧產生損害。

綜上所述，發起人擬在西望洋花園之行人公共地方舉行集會是不可行的。

三、決定

1. 綜合以上研究分析，本局作出決定，不容許是次集會在上述地點舉行。

2. 按照經第16/2008號法律修訂的第2/93/M號法律第12條的規定，通知集會發起人可在八日期限內，就本決定向終審法院提起司法上訴。”

3. 上訴人以下列有用之結論結束其上訴：

西望洋花園本身任何人都可以無條件通行。

集會地點之自由選擇，是言論及集會自由之組成部份。

在不影響他人自由下，居民行使言論及集會自由，是本澳憲制性法律所保障之自由。

當局明顯有「不允許在西洋望花園、主教山一帶集會示威」意圖或預設立場，原因可能是附近多為本澳官員、商人、行政會成員、立法會議員之住所。

之前有大量集會及遊行的起點和終點，其附近人口更為調密、交通更加繁忙、道路更為狹窄、鄰近政府部門等，都符合附件A所列舉之特質，當局卻未有反對。

當局之做法破壞公眾對法律之可預知性的期望。

當局違反了多個行政機構應遵守之原則，損害本人以及擬參與集會居民受憲制性法律所保障之自由。

二、法律

1. 要審理的問題

要知道的問題是，被上訴批示不允許在西望洋花園舉行集會是否違反了法律。

2. 集會權及示威權・民政總署管理委員會主席和治安警察局局長的權力

《基本法》第 27 條規定澳門居民享有包括集會、遊行及示威在內的多項權利。

5 月 17 日第 2/93/M 號法律第 1 條規定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。

第 2 條、第 3 條、第 4 條及第 8 條(指的是第 2/93/M 號法律，另外下文所有未指明出處的條文也都是指該法律)則規定了一些不允許舉行集會和示威的情況，並允許對集會和示威設置空間和時間上的限制。

這樣，在不妨礙批評權之情況下，不允許目的在於違反法律的集會及示威(第 2 條)。

同樣不允許的還有非法佔用公眾的、向公眾開放的、或私人的地方的集會或示威(第 3 條)。

此外也不允許在零時 30 分至 7 時 30 分內舉行集會或示威，但舉行地點屬封閉場地，劇院，無住戶的樓宇，或有住戶的樓宇而住戶係發起人或已作出書面同意的情況下，則不在此限(第 4 條)。

根據第 2 條的規定禁止舉行集會或示威，以及按照第 3 條及第 4 條的規定對集會和示威設置空間和時間上的限制的權力歸民政總署管理委員會主席所有，他要在第 6 條及第 7 條所規定的特定期限內，就相關決定向集會或示威的發起人作出通知。

為維持公共道路上行人及車輛之良好交通秩序而有必要時，最遲在集會或示威開始時之二十四小時前，治安警察局局長得更改原定之遊行或列隊路線，或規定有關活動僅得在車行道之一邊進行(第 8 條第 2 款)。

治安警察局局長可以最遲在集會或示威開始時之二十四小時前，根據具適當解釋之公共安全理由，要求集會或示威須與澳門特別行政區政府和立法會及其直接運作所在的建築物，民政總署、法院及警察當局之設施，監獄，具外交地位之使館或領事代表處之總部保持不超過 30 公尺的距離(第 8 條第 3 款和第 4 款)。

在本終審法院 2010 年 4 月 29 日第 16/2010 號案的合議庭裁判中，我們曾經說過，根據《基本法》第 40 條的規定，澳門居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，並且對權利和自由的限制不得與適用於澳門的國際公約相抵觸，而第 2/93/M 號法律第 1 條第 3 款

也規定集會權及示威權之行使僅得在法律規定的情況下才受限制或制約。

在集會權和示威權的問題上，在集會和示威開始之前禁止相關活動的進行或對其設置限制方面，治安警察局局長僅有權行使第 8 條的第 2 款和第 3 款所規定的權力。

而在活動進行當中，警方還擁有第 11 條所規定的其它一些權力，即可以在發生已按規定將不允許集會或示威通知有關發起人，集會或示威因偏離其目的或未作預告而違反第 2 條之規定或者在因作出嚴重且實際妨礙公共安全或人權之自由行使之違法行為，而使集會或示威偏離其目的的情況時，中斷相關活動。

3. 保護區的保留・第 8 條的第 3 款和第 4 款

在本案中，上述第 8 條的第 2 款不能適用，因為該款規定的是更改遊行或列隊路線的情況，而本案所涉及的情況只不過是在向公眾開放的地方所舉行的集會，而非示威、遊行或列隊。

那麼便只剩下第 8 條的第 3 款和第 4 款。

在本案的情況中，西望洋花園的南端距離用於接待政府貴賓的禮賓府的外牆有 8.3 米，東端則距離某位司長的住宅的外牆有 12 米。

第一個要查明的問題是，上述地方是否受第 8 條第 3 款及第 4 款規定的制度所保護。

法律之所以直接規定這個制度是出於公共安全方面的考慮，因為這些集會或示威有失序的風險，有可能會影響到上述設施及其占用人，導致他們無法行使自己的職能，而這些職能的行使對維持特區的正常運作是不可或缺的。

然而，這個規定並未涉及政府官員或者第 8 條第 3 款所規定的其它機關的據位人的純粹私人住宅，也就是說，沒有任何資料支持法律同樣有意保護這些人的私邸。

至於用於接待政府貴賓的禮賓府，情況就不同了。行政長官並不在此居住，因為自從澳門特別行政區成立之後，該建築物便已不再作此用途。但是眾所周知的是，這裡被行政長官用來接待本地及外地的貴賓及政要，所以，從根本上來講，它承擔了一部分與政府

總部相似的職能。因此，那些設置保護區的保留所基於的安全方面的理由對於禮賓府來講同樣適用。有鑒於此，我們認為禮賓府也包括在第 8 條第 3 款所規定的設施的範圍之內。

然而，禮賓府的周圍有一個高約 2 米的外牆，而這個外牆距離西望洋花園的南端又有 8.3 米。

從被上訴實體所附上的地籍圖中我們可以看到，西望洋花園的大部分地方與禮賓府外牆的距離超過 30 米。

在 2011 年 1 月 12 日第 2/2011 號案的合議庭裁判中，終審法院曾經指出，治安警察局局長根據第 2/93/M 號法律第 8 條的規定對集會或示威設置限制或禁止進行相關活動屬於他的自由裁量權，但是必須要適當說明所基於的公共安全或公共秩序方面的理由。只是單純地說出於安全方面的理由不允許在距離第 8 條第 3 款所規定的設施不超過 30 米的範圍內舉行集會或示威是不夠的。

在本案的情況中，禮賓府座落於一個寬闊的花園之內，而廣場周圍又有圍牆阻隔，使人無法從外面望到牆內的情況。

因此，我們認為，空泛地引用第 8 條第 3 款的規定，而沒有具

體指明能夠揭示禮賓府的使用者的安全將會受到擬進行的集會的影響的事實的做法是不恰當的。

至於所提出的有大量旅遊巴士經過此處去往主教山教堂的這一理由，我們認為同樣不成立，因為所擬舉行的並不是任何在公共道路上的遊行或列隊，而僅僅是一個在沒有車輛通行的地方所舉行的集會。更何況，上訴人還證明了治安警察局局長並不反對在遊客和車流更多的路氹連貫公路(俗稱“金光大道”)上舉行示威活動。

至於參加集會的人士會在有關地點產生噪音，影響該地居民的這個理由，終審法院在上述 2011 年 1 月 12 日的合議庭裁判中曾經指出：

“正如所知，途經、遊覽、逗留或以其他方式使用公共地方者，應不要發出可能不必要地滋擾他人安寧及休息的噪音【第 28/2004 號行政法規通過的《公共地方總規章》第 2 條第 2 款第(二)項】。

因遊行集會中發出反對、支持、高興或不同意的口號聲等產生影響民眾生活質量，尤其是公共安寧的正常噪音這是一回事，必須容忍，因為涉及一項(集會的)基本權利，對第三者權利的縮減是相對有限的(但在某座醫院附近就不是如此了)。

但在城市中心人口稠密的某一地點長時期內安裝發動機及音響設備、在上午 11 點至晚上 23 點之間發出噪音，正如集會者意圖的那樣，這明顯是另一碼事。

這對第三者的安寧、休息和安靜的權利明顯是不適度的，儘管被上訴批示在其簡短的文字中沒有提到。

因此限制產生噪音是完全理解的。”

在本案中，集會擬在 17 時至 19 時 30 分之間舉行，沒有迹象顯示所產生的噪音與第三者的權利相衝突。

然而，我們要知道擔任公共職務，尤其是政治性的公職，除了會為據位人帶來好處之外，也是有代價的。正所謂“得益之人亦要承擔相應的不利後果”(Ubi commoda, ibi incommoda)，這點是擔任這些職務的人在接受任命的那一刻便應有所瞭解，或者說必須要意識到的。

當然，我們可以質疑集會的發起人在公僕的休息日(星期六)，在這樣一個只有政府主要官員及其家人在此居住的純粹的住宅區舉行這樣一場“要求主要官員政治問責”的政治性公開集會的價值取向

乃至道德觀；另一方面，我們也知道，在這場集會之前，在同樣是由現上訴人所發起並於剛剛過去的 6 月 30 日(星期日，同樣是休息日)所舉行的示威活動－那次示威的宗旨是讓居住於本案涉案地區附近的一位政府官員辭職－中，他所提出的在該地點(西望洋花園)及周邊地區經過的提議被治安警察局局長依法否決了。

但是只要法院尚沒有可靠的迹象認定相關人士並不是想正常地行使他們的集會和/或示威權，而是準備利用集會或示威作出有別於其宗旨的舉動，例如妨礙政府主要官員及其家人的休息，滋擾其私人生活或其安寧－如果發生這種情況便構成濫用權利(《民法典》第 326 條)－那麼便沒有合法理由不允許他們舉行集會。

綜上，裁定上訴勝訴，撤銷被上訴行為，批准相關人士於 2013 年 7 月 13 日 17 時至 19 時 30 分在西望洋花園舉行集會，但集會的發起人及參與者應留意行為的性質，即這是一個在特定地點所舉行的集會，而不是示威，也不是遊行或列隊，不得擾亂用於接待政府貴賓的禮賓府的運作，也不能影響公共道路上行人及車輛的往來。

三、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴勝訴，撤銷被上訴行為，准許相關人士於 2013 年 7 月 13 日 17 時至 19 時 30 分期間在西望洋花園的行人公共地方舉行集會。

無須繳納訴訟費。

2013 年 7 月 12 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官）— 宋敏莉 — 岑浩輝