

第 95/2014 號案

有關集會及示威權的上訴

上訴人：開放澳門協會理事長周庭希

被上訴人：民政總署管理委員會主席

會議日期：2014 年 7 月 30 日

法官：宋敏莉(裁判書制作人)、岑浩輝和利馬

主題：— 集會

— 示威

— 終審法院的管轄權

摘 要

一、終審法院根據第 2/93/M 號法律第 12 條介入審理的前提條件是出現不允許或限制舉行集會或示威的情況。

二、旨在為“2014 澳門特首選舉民間公投”作宣傳的相關活動不應被視為是法律技術層面上所指的“集會”，即其權利受到法律保護，以及若禁止或限制該權利的行使將使得終審法院有理由介入

審理的“集會”。

裁判書制作法官

宋敏莉

澳門特別行政區終審法院裁判

一、概述

周庭希，開放澳門協會理事長，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於 2014 年 7 月 24 日所作的不容許舉行該協會擬舉辦的活動的批示向本終審法院提起上訴。

上訴人指稱被上訴決定違反平等原則，而且還錯誤地解釋了第 2/93/M 號法律第 6 條的規定。

經傳喚後，被上訴實體作出了答辯，認為現被質疑的批示符合現行法律規定並考慮了同樣重要的總體公共秩序的因素，因此並不存在任何瑕疵。

二、理據

2.1. 事實事宜

根據卷宗所載的資料，獲認定事實如下：

— 開放澳門協會於 2014 年 7 月 23 日向民政總署作出知會，將於 8 月 1 日至 4 日分別在水坑尾街、祐漢新村第一街、高士德大馬路及宋玉生廣場之行人公共地方舉行四個題為“2014 澳門特首選舉民間公投之宣傳”的“集會”。

— 透過 7 月 24 日的公函，民政總署管理委員會主席通知發起活動的團體，根據第 2/93/M 號法律第 2 條和第 6 條的規定，不容許舉行擬舉辦的活動。

— 第 15604/1277/NEOP/GJN/14 號公函載有內容如下的批示：

“有關貴會擬於 2014 年 8 月 1 日 12:00-14:30 在水坑尾街之行人公共地方，舉辦「2014 澳門特首選舉民間公投之宣傳」集會活動，現本署謹通知閣下：

本署認為，公民投票(簡稱「公投」)是由憲法或憲制性法律規定的一種政治制度，包括對甚麼事項可以進行「公投」、根據甚麼程序

提出及通過「公投」的議題，如何進行公投的具體程序和管理機制，以及按照甚麼標準確認公投結果等等作出明確的規定。我國憲法及憲制性法律《基本法》皆未設立「公投」制度，作為直轄於中央政府的澳門特區根本無權設立此項制度。無論是政府或民間進行所謂「公投」活動，都是對國家憲制和《基本法》的挑戰及破壞，亦完全不符合澳門特區的法律地位。

因此，本署根據第 2/93/M 號法律第 2 條及第 6 條的規定，通知發起人開放澳門協會周庭希理事長，本署決定不容許在水坑尾街之行人公共地方，舉辦「2014 澳門特首選舉民間公投之宣傳」集會活動。”

一除擬舉行活動的地點及日期不同外，載於其餘公函的批示均具有相同的內容。

2.2. 法律

上訴人指被上訴行為不但存在違反平等原則的瑕疵，而且還錯誤地解釋了第 2/93/M 號法律第 6 條的規定，因此運用同一法律第 12 條所規定的機制，向本終審法院提起上訴。

首先要查明的問題是，本院是否有權審理上述問題，因為對發起團體所擬舉行的活動的性質存有疑問，也就是說，對這些活動是否具有相關權利及權利的行使受第 2/93/M 號法律規範的集會或者示威的性質存疑。

除了《司法組織綱要法》第 44 條第 2 款第(一)項至第(十五)項明確規定的權限之外，終審法院還可以“行使法律賦予的其他管轄權”。

眾所周知，終審法院作為澳門特別行政區司法組織中的最高機關，通常是扮演上訴法院的角色，作為第二或第三審級審理案件。法律規定終審法院直接介入，作為第一審，同時也是最終審級審理案件的情況並不多見。

終審法院的直接介入必須有明確的法律規定，例如《司法組織綱要法》第 44 條第 2 款第(十)項(就人身保護令事宜行使審判權)、第 3/2001 號法律（《澳門特別行政區立法會選舉法》）第 36 條至第 38 條及第 138 條、《行政長官選舉法》第 97 條及第 101 條以及第 2/93/M 號法律第 12 條的相關規定。

根據第 2/93/M 號法律第 12 條第 1 款的規定，“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”。

之所以由終審法院直接介入，是因為涉及到《澳門特別行政區基本法》所規定的基本權利，即集會和示威權的行使。

在向民政總署作出的告知中，發起團體將活動定性為“集會”。

然而，眾所周知的是，法院不受利害關係人所作定性的約束，可以根據其本身的理解作出不同的法律定性。

毫無疑問，集會和示威權是《澳門特別行政區基本法》第 27 條賦予澳門居民的一項基本權利，該權利也受第 2/93/M 號法律的保障，該法第 1 條明確規定，所有澳門居民有權在無須取得任何許可的情況下，在公眾的、向公眾開放的、或私人的地方進行和平及不攜帶武器的集會，此外澳門居民還享有示威權。

至於集會的一般性定義，“一般而言，可以說集會(為著集會自由之效力)是指一群人為實現交流看法、討論和形成集體意見的共同目的而在某處聚集的行為。換句話說，集會指的是聆聽演講及/或討論意見的人不具持久性(通常是有計劃有組織)地匯集在一起，並以維護觀點或者其它共同利益和形成集體意見為目的”。“集會是為了闡述及討論意見”，要想稱得上是集會，必須要考慮共同目的，而集會之目的(目的論要素)又與作為該自由之特點的手段性密切相關。

1

另一方面，“某些人只是簡單地聚集在一起並不足以界定存在憲法意義上的集會。集會首先要求具備集會的集體意識和意願，因此它區別於(在路上、戲院裏或展覽中的)簡單和偶然邂逅；其次，集會必須要有內在的聯繫，一個存在於各參與者之間共同紐帶，因此它有別於偶然性的單純聚集或者匯集(如因發生意外或公共道路的改變所導致的人流等等)；再次，集會要有一個獨立和專門的宗旨，因此它不同於單純的集體工作或一群人為實現一項其它目標而共同行動(如旅行團等等)；最後，集會在時間上要有暫時性，不具備制度化的持續性，這又使得它區別於協會”。²

¹ António Francisco de Sousa 著：《Direito de Reunião e de Manifestação》，2009 年，第 16 頁及第 28 頁。

² J.J. Gomes Canotinho 與 Vital Moreira 合著：《Constituição da República Portuguesa Anotada》，

在本案中，根據相關告知中所載的內容，發起者擬舉行之活動的目的是為“2014 澳門特首選舉民間公投”作宣傳。

所謂的“民間公投”是由包括開放澳門協會在內的三個團體發起的。

正如上訴人自己也承認以及“民間公投”的發起者向媒體和公眾所聲稱的那樣，該活動的結果並不有效，不產生法律效力。

至於內容方面，從上訴申請和新聞媒體我們得知，“民間公投”是為了瞭解和徵求市民對於改變現行選舉制度、從而達至普選特首的意見。

因此，意圖通過“民間公投”做到，並且實際上可以做到的，只不過是一項民意調查；而關於這點上訴人本人也是承認的，他在上訴申請中指出，從相關消息發佈伊始，說明只是一項民意表達活動，並不具法律效力。

即便是活動的發起者自己也將活動定性為一種民意調查，雖然稱之為“公投”，而眾所周知的是，民意調查並不具備任何的法律效力。

在清楚了被稱為“民間公投”的活動的真正性質之後，現在我們來看本案所涉及的活動。

相關活動的宗旨是為“2014 澳門特首選舉民間公投”作宣傳。

考慮到該“民間公投”的真正性質，我們認為相關宣傳活動不應被認為是法律技術層面上所指的“集會”，即其權利受到法律保護，以及若禁止或限制該權利的行使將使得終審法院有理由介入審理的“集會”。

事實上，從案卷中我們看不到這些宣傳活動是為了交流看法、討論和形成集體意見或者為了闡述和討論意見而舉辦的，它的目標僅僅是吸引人們參與有關特首選舉的民意調查。

另外，這些活動也不屬於任何有別於集會的示威，因為示威通常是以行進、列隊或遊行的方式進行，宗旨是表達參與者的意見、情感或抗議。³

因此，我們的結論是，終審法院並不具備審理上訴人所提出之問題的管轄權，因為終審法院根據第 2/93/M 號法律第 12 條介入審

³ António Francisco de Sousa 著：《Direito de Reunião e de Manifestação》，2009 年，第 18 頁至第 21 頁。

理相關事宜的前提條件是出現不允許或限制舉行集會或示威的情況，而本案不在此列。

三、決定

綜上所述，合議庭裁定不審理上訴。

無須繳納訴訟費。

澳門，2014 年 7 月 30 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—岑浩輝—利馬