

第 18/2017 號案件

關於集會和示威權的上訴

上訴人：張榮發，作為澳門人民力量的代表

被上訴人：治安警察局局長

主題：集會權 · 治安警察局局長 · 集會或示威的區域

裁判日期：2017 年 3 月 24 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

警方有權以出於公共安全、維持公共秩序和安寧方面的考慮為理由，在發起人所要求的較大範圍的地點之內為集會或示威劃定一個區域。

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. 張榮發，澳門人民力量的代表並作為擬於 2017 年 3 月 17 日至 31 日 7 時 30 分至 21 時在關閘廣場風雨廊覆蓋的行人通道內舉行集會的發起人，針對治安警察局局長 2017 年 3 月 15 日的批示—不允許在上述通道內舉行集會，決定該集會在關閘廣場的上述通道之外的區域舉行—向本終審法院提起上訴。

2. 上述治安警察局局長 2017 年 3 月 15 日的被上訴批示的內容如下：

『批示

一、發起人預告內容：

澳門人民力量於2017年3月13日向民政總署管理委員會主席作出之集會知會，內容如下：

「集會主題：反賄選、反對資助各大社團。

日期：2017年03月17日至2017年03月31日，

時間：每日早上7:30至下午9時正，

集會地點：關閘入境—風雨廊—掛抗議橫額。

集會期間：橫額不想影響途人，橫額將會掛牆掛柱。」

二、分析：

1. 關閘邊檢大樓是連接本澳與內地最重要的口岸，其處理的出入境人流更是本澳各個口岸之冠，每天均有大量的居民及旅客通過大樓進出境，運作極為繁忙，是重要的政府建築物，本局必需確保關閘大樓的運作不被妨礙，以及確保居民和旅客安全進出；

2. 關閘廣場連接關閘邊檢大樓，常有大量居民及遊客途經或聚集，尤其節假日更甚，本局亦會因應人流情況於廣場上適時實施人潮管制措施；此外，關閘廣場上之風雨廊路段更是大量居民及旅客經關閘口岸進出本澳的必經之路，且有關路段相對狹窄，一旦遭到

大面積佔據或堵塞，將嚴重妨礙公眾通行，影響公眾秩序及安全，本局必需採取措施以保持風雨廊路段暢通。

三、決定：

1. 基於以上所述，根據第2/93/M號法律第八條之規定，舉行集會之地點須與關閘邊檢大樓保持30米距離(不可在附圖紅色區域進行集會)，且在不妨礙大眾之安全通行，及不對公共秩序構成嚴重影響的情況於關閘廣場舉行集會；

2. 不可在關閘廣場風雨廊路段之範圍內(附圖綠色區域)進行集會活動；

3. 應尤其遵守第2/93/M號法律第十一條第一款C項的規定，進行集會時，不容許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；

4. 集會物品的佔據的面積不可過大，且必須依照警方的指示按實際集會規模的大小而增減集會物品的佔地面積，以免嚴重妨礙公眾通行或對公共秩序構成嚴重影響。在關閘廣場集會時，3個人或以下的集會活動，用作設置或擺放集會物品所佔據的最大面積不可超逾4平方米(2米x 2米)，如需使用支架則其長度不可超逾2米；

5. 須確保不妨礙公共部門或私人機構的運作，尤其不可阻塞出

入口或妨礙公眾進出位置；

6. 不可妨礙公眾使用公共或道路設施，尤其需與橫過馬路的設施如斑馬線等保持適當距離，集會用之橫額不可懸掛於馬路兩旁的圍欄上，亦不可懸掛於其他公共設施上以免影響公共秩序或對公共安全構成危險；

7. 集會地點如有其他團體進行活動或其他進行中的工程，發起人應避免互相妨礙而影響公共秩序或公共安全，並需按警方的指示，與其他進行活動或集會示威的團體協調使用現場空間；

8. 發起人必須配合現場警方指示，在安全及不妨礙大眾安全通行的地方進行集會，特別是當集會地點現場的聚集人數或人流過於擁擠，已經對公共秩序或公共安全構成明顯風險時，需即時縮減或撤離有關之集會物品，或按指示調整集會的區域。

四、活動發起團體/發起人，尤其應遵守的義務：

1. 活動發起人應遵守民政總署回覆公函的相關內容舉行集會活動；

2. 根據第2/93/M號法律第四條的規定，不容許在零時三十分至七時三十分內舉行集會或示威；

3. 維持活動的秩序和確保有關活動在和平和理性的氣氛下進行；

4. 注意遵守《公共地方總規章》，確保不作出影響環境衛生的行為，尤其不可隨地棄置垃圾及燃燒物品，並在集會示威活動結束後，隨即清理所設置之物品，以免違法佔用公共地方；

5. 注意遵守《預防和控制環境噪音》法律，確保不產生滋擾其他人之噪音；

6. 違反本批示的有關規定而舉行集會或示威活動者，可導致觸犯第2/93/M號法律第十四條的規定被處以加重違令罪。』

3. 上訴人只提出警方之前允許在相關通道內集會。

二、法律

1. 要審理的問題

本案所涉及的問題是，被上訴批示決定在通往與內地連接的澳

門特別行政區邊檢大樓的關閘廣場行人通道內限定一個區域讓相關人士/團體在此舉行集會的做法是否違反了法律。

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

在本院 2016 年 3 月 11 日第 15/2016 號案的合議庭裁判中，針對擬在澳門某地點舉行集會的情況，我們曾經提到：

『在 2014 年 6 月 4 日第 34/2014 號案的合議庭裁判中，同樣是針對擬在議事亭前地舉行集會的情況，我們曾經提到：

「在 2013 年 7 月 12 日第 44/2013 號案的合議庭裁判中，我們曾經指出：

“《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。”」

同樣是在2013年7月12日的這份合議庭裁判中，我們曾經提過，上述第8條第2款的規定只適用於更改遊行或列隊路線的情況，而不適用於在固定地點所舉行的集會。我們目前仍維持這種觀點。』

但本案的情況並不涉及第2/93/M號法律第8條第2款的適用。

治安警察局局長並沒有對集會/示威的地點作任何的更改，只不過在關閘廣場的範圍之內劃定了一個地段，讓有關人士/團體(?)在該地段內舉行集會/示威。

他可以這樣做嗎？還是違反了法律？

同樣是在本院2016年3月11日的那份合議庭裁判中，我們提到：

「第2/93/M號法律對此問題並沒有明確的規定。要考慮的是，

除後來對這個法律作出了少許修改以外，該法律已經有 21 年了。在這段期間，澳門的社會及政治情況都發生了很大的變化。人口增長，澳門的遊客數目也急劇增加，正如眾所周知的那樣。而政治情況也與 1993 年時完全不同，然而法律卻依然如故……

另外可以肯定的一點是，法律不可能預見一切情況。

我們知道，治安警察局有職責維持公共秩序及安寧，並維護公共安全。

根據第 2/93/M 號法律第 11 條的規定，當因參加示威的人員作出嚴重且實際妨礙公共安全或人權的自由行使的違法行為而使示威偏離其目的時，警方可以將其中斷。

另外，在示威方面，治安警察局還有責任維持公共道路上行人的良好交通秩序(第 2/93/M 號法律第 8 條第 2 款)。

這樣，在以上這一系列規定的基礎之上我們便可以總結出一個原則，即警方有權以出於公共安全、維持公共秩序和安寧方面的考慮為理由，在發起人所要求的較大範圍的地點之內為集會或示威劃定一個區域。

我們在 2010 年 4 月 29 日第 16/2010 號案的合議庭裁判中曾經提到，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。」

關閘廣場(在目前所討論的路段)是一個人流極為密集的区域。在風雨廊覆蓋的行人通道內長期有數以百計的人通行。另外，如果是在某一天的幾個小時之內舉行的一場集會，那麼儘管會對經過該地的人造成明顯的不便，但是經權衡集會/示威權和對第三人(所有在此經過的非示威者)造成的不便，還是有理由允許他們在該地點舉行示威的。

但實際情況並非如此。發起者想要在從 2017 年 3 月 17 日到 31 日的連續 15 天內，每天從 7 時 30 分到 21 時不間斷地舉行示威(被上訴實體在回應中稱，上訴人自 2016 年 6 月起每天不間斷地在多個地點從早到晚舉行示威，並帶有些許幽默地指出，上訴人與“職業示威者”無異)。

另外，上訴人還會使用幾個箱子作為示威道具，考慮到密集的人潮，這可能會對人的安全造成威脅。

上訴人提出，警方之前曾經允許他在該地點舉行示威，然而這

一情節並不意味著警方不能改變對情況的評估。

總而言之，我們認為被上訴行為要求相關人士在風雨廊之外，即風雨廊的旁邊舉行集會，這一限制並沒有不適度。

因此，被上訴批示沒有違反法律。

三、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 2 個計算單位。

2017 年 3 月 24 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官）— 宋敏莉 — 岑浩輝