

第 15/2016 號案件

關於集會和示威權的上訴

上訴人：甲，作為乙聯合會的代表

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：2016 年 3 月 11 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. 甲，乙聯合會的代表並作為擬於 2016 年 3 月 13 日至 20 日 7 時 30 分至 22 時在議事亭前地舉行集會的發起人，針對治安警察局局長於 2016 年 3 月 4 日所作的限定集會佔用範圍的批示向本終審法院提起上訴。

2. 上述治安警察局局長 2016 年 3 月 4 日的被上訴批示的內容如下：

“二. 分析

1. 發起人慣常所使用的開放式帳篷，每個佔地面積約 6.25 平方米(長和闊各約 2.5 米)，若同時使用多個帳篷將佔用大量地面面積，

嚴重影響公眾通行甚至會將有關路面封堵。另外，大量帳篷一經設置，較難於短時間內拆卸或移走，遇有緊急事故時，將阻礙救援，對公共安全構成嚴重影響；

2. 舉行活動的地點是座落於新馬路的議事亭前地，位處澳門中心區域，北連板樟堂前地(議事亭往大三巴牌坊)，南臨新馬路(本澳主要交通幹道)，周邊商鋪林立(銀行、藥房、珠寶金行、鐘錶行、時裝店、手信店及餐廳等)，亦有多個歷史建築物及世遺景點(仁慈堂大樓、民政總署大樓、郵政局大樓、玫瑰聖母堂等)，該處的行人專用區更成為絕大部分旅客遊覽澳門的必經之地，以致有大量人群途經該區，尤其假日更甚，若大面積地佔用上述地點之公共地方，會嚴重妨礙大眾之正常通行，對公共秩序構成嚴重影響；

3. 在仁慈堂對開至麥當奴餐廳一段，是整個議事亭前地的樽頸路段，若被大面積佔用，勢必造成更嚴重的人流樽頸效應，對公共安全造成嚴重威脅；

4. 發起人擬舉行之集會活動持續至三月二十一日，當日民政總署已在議事亭前地安排活動，並會佔用一定空間；

5. 另外議事亭前地由於遊客眾多，尤其節假日人流十分擠迫，

為保障公共安全，必需預留一條 4 米闊並不受任何固定障碍物阻礙的緊急車輛通道(見附圖所標示之綠色通道)，以確保一旦發生意外時緊急車輛可以從米糙巷或羅結地巷等街道駛進議事亭前地進行救援；

6. 新馬路交通流量極大，是中區的主要交通樞紐之一。集會示威用的橫額若懸掛於馬路兩旁的圍欄上，有關橫額可能因為繫帶鬆脫而嚴重威脅駕駛者的安全。另外，橫額若懸掛於公共設施上，亦將影響有關設施的功能而產生難以預見的各種問題。

三. 決定：

1. 應遵守第 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。在議事亭前地集會時，如使用帳篷或擺放其他物品必須在附圖所劃定的藍色區域內緊貼設置，帳篷的數量必須與現場集會人數的多寡而作出相應增減，並且所佔據的總面積不可超逾 38 平方米，以及不容許在附圖紅色區域及綠色之緊急車輛通道擺放任何物品；

2. 不可佔據車行道，須確保集會地點之道路暢通，尤其需與橫過馬路的設施如斑馬線等保持適當距離，以免影響公共秩序或對公共安全構成危險；

3. 為保障道路駕駛者的行車安全以及保障公眾使用其他公共設施，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；

4. 集會地點如有其他團體進行活動或其他進行中的工程，發起人須避免互相妨礙而影響公共安全或公共秩序；

5. 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，特別是當警方評估集會地點現場的人流或聚集人數後，預視將對公眾的人身或財產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，應遵守的義務：

1. 活動發起人應依照民政總署回覆公函的內容舉行集會活動；

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》，確保不作出影响環境衛生的行為，尤其不可隨地棄置垃圾及燃燒物品，並在集會示威活動以外的時段移除在集會示威活動地點所放置的物品，以免違法占用公共地方；

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的噪音；

6. 違反本批示的規定而舉行集會或示威者，將按照第 2/93/M 號法律第十四條的規定處以加重違令罪。”

3. 上訴人提出了以下問題：

— 聯合會擬佔用的面積並不會對公共秩序構成嚴重影響，因為其擬佔用的面積為 54 平方米；

— 治安警察局為集會劃定面積為 38 平方米的區域並不足夠；

— 關於決定第 5 點中，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，特別是當警方評估集會地

點現場的人流或聚集人數後，預視將對公眾的人身或財產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。第 2/93/M 號法律第 11 條第 1 款 c 項，並未有允許以預視對公眾構成風險為由中斷集會。

二、法律

1. 要審理的問題

本案所涉及的問題是，被上訴批示在議事亭前地限定一個區域讓某團體連續多日由 7 時 30 分至 22 時在此使用帳篷舉行集會的做法是否違反了法律。

我們將不審理上訴人提出關於在 2016 年 3 月 3 日集會/聚集期間發起人代表和治安警察局一警員對話的問題，因為該問題與被上訴的行政行為無關。

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 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。

只不過，在本案的情況中並不涉及第 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，因為它的發起人只是告知將在議事亭前地(和與本案無關的另一處)舉行集會/示威。議事亭前地的範圍從亞美打利庇盧大馬路的一端直到板樟堂前地，而治安警察局局長只不過在議事亭前地的範圍之內劃定了一個地段，讓有關團體在該地段內舉行集會/示威。

可以這樣做嗎？又或者這種做法違法嗎？

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。在這段時間，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。』

將擬佔用的面積由 54 平方米縮減至 38 平方米，分別不是很明顯。我們認為警方作出的限制並無不適度之嫌，而且在另一個集會/

聚集所訂定的面積對本案來說並不重要。

因此，被上訴的批示對 2016 年 3 月 13 日至 20 日 7 時 30 分至 22 時在議事亭前地舉行集會/聚集的區域劃定為 38 平方米，我們認為這一決定並沒有違反法律。

3. 關於決定第 5 點中提到，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，特別是當警方評估集會地點現場的人流或聚集人數後，預視將對公眾的人身或財產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。

第 2/93/M 號法律第 11 條第 1 款 c 項，容許對獲批准之集會/聚集作出中斷，只要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/聚集偏離其目的即可。

只有在具體並在現場的情況下，方可以法律規定的前提為據作出中斷的決定。

不可以一開始就認為當預視對人身構成風險時不能作出中斷，因為當中可能涉及到公共安全的考慮。

所提出的問題理由不成立。

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。

2016 年 3 月 11 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官）— 宋敏莉 — 岑浩輝