

案件編號：21 / 2010

案件類別：關於集會權和示威權的上訴

會議日期：2010 年 5 月 4 日

上訴人：區錦新

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

集會權及示威權法律（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。

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。

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。

原則上，澳門特別行政區居民可在公眾的或向公眾開放的地方行使集會或示威權。

如果在進行集會或示威活動的過程中，出現違反法律的行為，從而偏離原有之目的，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，警察機關有權根據第 2/93/M 號法律第 11 條第 1 款 c 項的規定中止有關活動。

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 21 / 2010 號

上 訴 人：區錦新

被上訴人：民政總署管理委員會主席

一、概述

區錦新根據第 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限制使用多個公共地方進行公開集會的決定，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：

- 集會的目的是討論政府 2010 年施政方針，所以符合法律規範；

- 法律沒有限制在同一地方同時進行多項活動；
- 第 2/93/M 號法律第 16 條規定了保留地方只是為了排除同一法律第 8 條所要求的 30 米距離；
- 上述地方的列舉不是封閉式的，並非意味着只能在這些地方進行集會或示威。

民政總署管理委員會主席在回應中主要提出：

- 如果集會、示威地點屬公共地方，而有關場地已由當局依法批准某個人或實體使用，此個人或實體在特定時段對相關場地具有使用權。因此，未經該私人或實體同意而由其他市民在相同時段、相同場地進行集會、示威，便會對依法獲得使用該公共地方的個人或實體的權利造成損害，構成不法佔用。

- 按第 2/93/M 號法律第 3 條規定，集會示威亦不能非法佔用向公眾開放的場所及私人場所；

- 上述之處理方法，是務求確保有關的集會或示威活動能順利進行的同時，亦能保障其他居民參與活動的權益，以及將對使用者造成的不便減至最低；

- 基於場地申請之在先原則，以及上訴人未明確表示舉行之活動的規模，在衡平各方利益的情況下，本署實未能提供議事亭前地予上訴人。

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：

- 區錦新、陳偉智和吳國昌以新澳門學社的名義於 2010 年 4 月 26 日，通知民政總署管理委員會主席將在 4 月 29 日和 5 月 6 日和 8 日分別在議事亭前地、三盞燈圓型地和塔石廣場組織集會公開討論政府 2010 年施政方針，時間均為下午三時至八時；

- 民政總署管理委員會主席於本月 27 日，透過第 1687/NOEP/GJN/10 號函件，通知上訴人下列內容：

“（一）基於載於預告文件所要求的本年四月二十九日議事亭前地的公共地方已安排進行「漫畫漫話-曹長雄作品展」的活動，故此，為讓居民能參與該等活動和可順利舉辦活動，實未能提供相關公共地方予貴會，作標題所指的活動。

（二）基於載於預告文件所要求的本年五月六日（三盞燈圓型地）和五月八日（塔石廣場）的公共地方均不屬公佈所指之公共地方，且考慮到政府已於一九九三年公佈眾多可供居民選擇的公共地方，故此，為貴會的活動能獲安排適當的地方，並讓居民可正常使用不屬公佈所指的其他公共地方，煩請貴會先選擇公佈所載的公共地方，作標題所指的活動，並依法作出預告。”

- 本月 28 日，上訴人就上述決定向終審法院提起了上訴。

（二）上訴的性質

關於此類上訴的性質，本法院於上月 29 日在第 16/2010 號案件作出的合議庭裁判中已表明具有完全審判權的性質，我們認為繼續維持此立場。

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）關於原定在 4 月 29 日進行的集會的上訴部份的意義

本上訴是在 4 月 28 日才向終審法院提交。由於在上訴程序中需進行相關的步驟，特別是傳喚被上訴機關，以及該機關可在 48 小時的期間內作出答辯，所以當時就幾乎肯定不可能在第一次集會的預定時間，即 4 月 29 日下午三時前作出裁判。

事實上，被上訴機關在 4 月 30 日才遞交了答辯狀。

因為在本上訴待決期間已超過了原定舉行第一次集會的時間，所以在被質疑的行為存在瑕疵的情況下，上訴人的法律狀況已不可能通過本訴訟獲得彌補。這樣，關於這一次集會繼續進行本訴訟已變成沒有意義。

（四）民政總署管理委員會主席對集會權和示威權的限制

現審理被質疑的民政總署管理委員會主席的決定中，以所選擇的地方沒有載於所公佈的保留地方名單內，而要求上訴人選擇已公佈的保留地方進行第二和第三次集會的部份的合法性。

正如本終審法院在第 16/2010 號案件作出的合議庭裁判，我們認為被上訴機關不能僅以三盞燈圓型地和塔石廣場沒有載於 1993 年公佈的可用作集會和示威的地方的清單為由，阻止上訴人使用上述地點的公共地方進行集會。

原則上，澳門特別行政區居民可在公眾的或向公眾開放的地方行使集會或示威權（第 2/93/M 號法律第 1 條）。

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和示威一直沒有被阻止。一個近期的例子就是在本年立法會討論 2010 年政府施政方針時，在立法會前進行的示威活動。

當然，如果在進行集會或示威活動的過程中，出現違反法律的行為，從而偏離原有之目的，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，警察機關有權根據第 2/93/M 號法律第 11 條第 1 款 c 項的規定中止有關活動。

三、決定

綜上所述，合議庭裁定：

- 宣告終止本訴訟程序中關於上訴人原定於 2010 年 4 月 29 日舉行的集會的部份；
- 本上訴部份勝訴，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 27 日發出的第 1687/NOEP/GJN/10 號公函）中關於上訴人準備在 2010 年 5 月 6 日和 8 日舉行的集會的部份，以及不對上訴人組織的這兩次集會作空間上的限制。

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 5 月 4 日。

法官：朱健

Viriato Manuel Pinheiro de Lima（利馬）

岑浩輝