

第 33/2014 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：治安警察局局長

會議日期：2014 年 6 月 4 日

法官：宋敏莉(裁判書制作人)、岑浩輝和利馬

主題：— 集會權

— 集會的區域

— 自由裁量權

— 公共安全

— 理由說明

摘 要

一、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。

二、上點結論中所指的行為是行使自由裁量權時作出的，但必須適當地說明其所建基的公共安全或公共秩序方面的理由。

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，針對治安警察局局長於 2014 年 5 月 26 日所作的對該協會擬於 2014 年 6 月 4 日舉行集會的地點作出限制的批示向本終審法院提起上訴。

上訴人指稱：

1. 被上訴批示對集會範圍作出的限制，並不屬於第 2/93/M 號法律第 8 條授予治安警察局局長的權力範圍之內。
2. 根據第 8 條第 2 款的規定，被上訴人僅獲授權“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”。
3. 被上訴批示所劃定集會範圍的限制，亦明顯超出第 2/93/M

號法律第 8 條第 3 款及第 4 款所指允許施加限制的條件。

4. 上訴人所預告的集會日期和地點均與集會主題有密切關聯，若對集會的時間和地點作出變更，則損害了上訴人行使言論自由的權利。

5. 第 2/93/M 號法律第 1 條第 3 款規定“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”。

6. 被上訴批示對集會地點的範圍作出限制的做法違反了《行政程序法典》中的合法性原則。

7. 最近有團體同樣宣告以議事亭前地行人公共地方進行集會地點，而同一時間，議事亭前地亦有另一團體舉辦活動，警方並沒有對活動範圍作出限制。

8. 上訴人推測，可能基於上訴人的集會主題被政府視為“敏感”，被上訴人繼而違反《行政程序法典》中的“平等原則及適度原則”，不公平地對上訴人活動施加不適度(不符合比例)的限制。

9. 被上訴人所劃定上訴人可集會的地點，會對部分商舖門口造成阻塞，而該等商舖對澳門賴以為生的旅遊業有其重要性。而相反，

若上訴人集會活動可移到包括警方劃定範圍外無其他合法活動所佔用的地方，例如仁慈堂前，則會對其他活動、周圍商舖營業、行人流動的影響減至最低。

10. 參照終審法院第 16/2010 號集會權上訴案判決：“不得以在同一地點存在其他集會或示威為由，對上訴人發起的集會和示威作出空間上的限制”。

11. 集會地點之自由選擇，是言論及集會自由之組成部分，在不影響他人自由下，居民行使言論及集會自由，是本澳憲制法律所保障之自由。

12. 被上訴行為破壞公眾對法律有可預知性的期望。

13. 被上訴人違反多個行政機關應遵守之原則，損害上訴人以及擬參與集會居民受憲制性法律所保障的自由。

治安警察局局長作出了答辯，主要提出了以下理據：

一 公共秩序方面的因素可能會隨著時間和地點的不同而有所變

化，這使得任何的預測都具有不穩定性，因此，有時會出現在公共地方同時舉行多個活動的情況，而有時又不會，並不代表這種做法或者警方的任何決定違反了平等原則。

— 另一方面，在分析任何一個為行使集會及示威權而使用公共地方的申請時，都要在治安部門所不能忽視的公共秩序和安寧受到滋擾的風險和尊重基本權利的實質內容之間進行權衡。而在本案例中，警方正是這樣做的。

— 根據前幾年的經驗，集會通常都會對公共秩序造成輕微的衝突或混亂，更何況 6 月 4 日一整天(有些集會甚至從早上 9 點就開始)。

— 除了上訴人之外，還會有包括中國澳門體育總會聯合會、民主起動、澳門民主發展聯委會、袁銘(以個人名義)、許榮聰和林明在內的另外五個團體在此舉行集會，因此，有必要為集會的舉行劃定區域。

— 現被上訴的治安警察局局長的批示絕對不是要限制示威權或集會權的行使，並非限制出於行使該權利的目的而對場地的使用。

— 被上訴決定的初衷是為了確保示威及集會權能夠在完全安全的情況下行使，基於此警方才劃定了區域，因為在同一時間還有其他集會及活動將會在同一地點舉行。

—一如前述，正是由於存在著相關的利益和目標之間可能會無法調和的合理及有根據的隱憂，才使得警方出於謹慎對在同一地點所舉行的不同活動作出安排。

—只有這樣，警方才能夠確保集會參加者和該廣場(該廣場與大三巴牌坊都是整個澳門遊客和行人最多的觀光景點)的其他使用者的集體及個人公共安全，避免出現任何的警方策略行動事件。

—因此，從這個意義上講，雖然被上訴批示因筆誤而將警方的立場歸納定性為第 2/93/M 號法律第 10 條，而不是該法律的第 11 條 c 項，但該批示的實質意義依然存在。

最後，治安警察局局長總結認為，終審法院應該使用其在近期的裁判中一直肯定的完全審判權，並考慮內部安全方面的因素，作出有利於治安警察局所設置的限制的決定，裁定上訴敗訴。

二、理據

2.1. 事實事宜

根據卷宗所載的資料，認定如下事實：

—開放澳門協會於 2014 年 5 月 13 日向民政總署作出知會，將於 6 月 4 日 16 時至 23 時 30 分在議事亭前地行人公共地方舉行集會。

—2014 年 5 月 26 日，治安警察局局長作出了如下批示：

“一、概述

開放澳門協會於 2014 年 5 月 13 日向民政總署管委會主席作出集會知會，內容如下：

「活動：集會

發起人：開放澳門協會

主題：「回到議事亭噴水池・悼 6.4 事件 25 週年」

時間：2014 年 06 月 04 日 16:00 – 23:30

地點：議事亭前地行人公共地方」

二、活動發起團體/發起人，應遵守的義務：

1. 應遵守《公共地方總規章》第二條之一般義務；

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. 應遵守第 2/93/M 號法律第十一條第一款 C 項的規定，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，須確保集會地點之道路暢通，以免影響其他道路使用者，及在展示與集會活動有關的物品時，佔用公共地方的空間不能過大；

4. 維持活動的秩序和確保有關活動在平和理性的氣氛下進行；

5. 確保不產生噪音、或作出影響環境衛生等對其他人士做成滋擾的行為；

6. 按警方擬定範圍(見本批示附圖藍色部分所示)進行集會活動，及不得干涉或滋擾在場其他團體之活動。

三、發起人得按第 2/93/M 號法律第 12 條依法向終審法院提出上訴。”

—2014 年 6 月 4 日在上訴人所指定舉行集會的地點，還有其他四個活動或集會同時舉行。

2.2. 法律

2.2.1. 上訴人認為，被上訴行為違反了合法性原則、平等原則和適度原則。

上訴人首先指出被上訴批示對集會地點的限制不在第 2/93/M 號法律第 8 條賦予治安警察局局長的權限範圍之內。

要查明的是，被上訴批示在議事亭前地劃定一個地段讓相關協會舉行集會的做法是否違反了法律規定。

毫無疑問，集會、遊行及示威權是澳門特區《基本法》第 27 條賦予澳門居民的一項根本權利，同時，該權利也受第 2/93/M 號法律的保障，該法律的第 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。

澳門居民享有的權利和自由，“除依法規定外不得限制”（《基

本法》第 40 條第 2 款)，而集會權及示威權的行使“僅得在法律規定之情況下受限制或制約”(第 2/93/M 號法律第 1 條第 3 款)。

這些情況指的是，例如，不允許為實現違法目的而舉行集會和示威(第 2/93/M 號法律第 2 條)，對非法占用公共地方、向公眾開放的地方或私人地方舉行集會或示威設置地點上的限制(第 3 條)，設置時間上的限制(第 4 條)，以上這些都是民政總署管理委員會主席的權限(同一法律第 6 條及第 7 條)。

此外，第 2/93/M 號法律還賦予治安警察局局長對集會或示威施加限制的權限(第 8 條)，當發生法律所規定的情況時，警察當局甚至可以中斷集會或示威的進行(第 11 條)。

“第八條

(由治安警察局局長施加之限制規定)

一、民政總署管理委員會主席須將收到之第五條所指之告知文件，立即知會治安警察局局長。

二、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，至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

透過第六條所指之方式，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。

三、治安警察局得根據上款所指期間及方式，並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所訂定之最短距離，但不妨礙第十六條的規定。

四、上款所指之距離不得超過三十公尺。”

“第十一條

（集會或示威之中斷）

一、警察當局僅得在下列情況下中斷集會或示威之舉行：

a) 以第二條為依據，已按規定將不容許集會或示威通知有關發起人；

b) 集會或示威因偏離其目的或未作預告而違反第二條之規定；

c) 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。

二、在可能之情況下，必須將中斷集會或示威之決定，立即通知在該集會或示威現場之發起人。

三、警察當局在中斷集會或示威後，須作出事件筆錄，詳細列明其理由，並在中斷後十二小時內將筆錄副本送交發起人。”

從第 2/93/M 號法律中可以清楚地看到，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 條第 2 款及第 3 款所規定的權力。¹

而在集會或示威的過程中，警察當局則有權中斷集會或示威的進行。

在本上訴案中，我們所要審理的問題並不涉及第 8 條第 3 款的適用，因為該款所規定的是集會或示威的地點必須與該款所提及的

¹ 參閱終審法院 2010 年 4 月 29 日第 16/2010 號案的合議庭裁判。

公共實體的總部、建築物和設施以及具外交地位的使館或領事代表處的總部保持所要求的最短距離。

另外，也不涉及第 8 條第 2 款的適用，因為該款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²，而在我們目前正審理的個案中，有關協會所要求的是在議事亭前地的行人公共地方舉行集會。

要注意的是，治安警察局局長並沒有對開放澳門協會所要求的集會地點作任何的更改，因為後者只是告知他們將在議事亭前地的行人公共地方舉行集會。

事實上，議事亭前地的範圍從亞美打利庇盧大馬路的一端延伸到板樟堂前地，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，讓相關協會在此舉行集會，條件是不能干涉或滋擾其他協會在該地點所舉行的活動。

那麼，警察局長的這一決定違法嗎？

第 2/93/M 號法律對此問題並沒有作出明確的規定。但是，要

² 參閱終審法院 2013 年 7 月 12 日第 44/2013 號案的合議庭裁判。

考慮的是這個法律的立法時間是在 1993 年，距離現在已經有 21 年了，期間僅作出少許修改。在這段時間，澳門的社會及政治情況都發生了很大的變化。一如我們所知，澳門的人口增長，遊客數目也急劇增加。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，當發生法律所規定的情況，包括參加集會或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集會或示威偏離其目的時，警方可以中斷集會或示威的進行。

另外，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)。

依照這一邏輯，以及在以上這一系列法律規定的基礎上，我們可以總結出一個原則，那就是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。

在這一方面，有必要重溫本終審法院於 2010 年 4 月 29 日在第 16/2010 號案的合議庭裁判中所決定的以下內容：

“……面對聚集的人群，法律允許治安警察局的機關以維持公共道路上行人和貨物的良好交通秩序為由，或基於與某些設施維持最起碼距離的公共安全理由對示威作出限制(第 2/93/M 號法律第 8 條)。

根據這些規定，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，甚至對作出違反法律的行為，從而偏離原有目的之活動，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，中止有關活動(第 2/93/M 號法律第 11 條第 1 款 c 項)。”

在本案的情況中，我們要重申本院已經表明的立場，即考慮到議事亭前地的特點以及在同一地點有多項活動和集會同時舉行的事實，治安警察局局長有權在發起人所要求的議事亭前地的範圍之內為集會劃定一個地段，以便可以良好地控制在同一地點所舉行的多

項活動的秩序，為它們作出空間上的安排，同時良好地維持行人的交通秩序，並且確保公共安全，維護公共秩序和安寧。

因此，被上訴批示並沒有違反法律。

2.2.2. 上訴人還提出了違反平等原則和適度原則的問題

有關平等原則，要強調的是，在上訴人在其上訴申請中所提到的例子中，同一時間內只有兩個活動，而在我們的具體個案中，將會有五個活動在議事亭前地同時舉行。

因此，對於不同的情況，談不上平等對待的問題。

至於適度原則，看不出被上訴的決定對於它所要實現的目標而言是如何的不適當和不適度。

上訴人認為，警方所劃定的集會地點會對部分商舖門口造成阻塞，若將集會活動的地點移到其他地方，例如仁慈堂前，則會將對其他活動、周圍商舖營業、行人流動的影響減至最低。

在這個問題上，必須承認(正如一直以來均認為)警方擁有自由裁量權，而只有在行使該權力的過程中出現明顯錯誤或完全不合理的情況時才構成違法，並可受司法審查，但本案並不屬此類情況。

因此，警方的選擇無可指責。

2.2.3. 最後，必須指出的是，被上訴批示並沒有作出適當的理由說明。

有關限制集會地點的問題，被上訴的批示只載有以下內容：“按警方擬定範圍(見本批示附圖藍色部分所示)進行集會活動，及不得干涉或滋擾在場其他團體之活動”。

儘管沒有將該問題定性為欠缺理由說明，但上訴人還是提出了這一瑕疵。

事實上，開放澳門協會想要在議事亭前地的行人公共地方舉行集會，而被上訴批示則將請求限定在該前地的某個地段內，但卻沒有履行理由說明的義務，解釋為何作出如此決定，使得上訴人無法理解該決定的原因，推測可能是基於集會的主題被政府視為“敏

感”。

鑒於被上訴批示的內容，必須認定該批示並不具備充分的理由說明，這導致行為被撤銷。

由於本上訴屬於具完全審判權的上訴，因此終審法院並非只能審查被上訴行為的有效性，還可以在撤銷行為的情況下，就利害關係人的實體請求作出裁決。

因此，本合議庭裁定開放澳門協會可以在議事亭前地的行人公共地方舉行集會，不受被上訴批示所劃定的地段所限制，但不能影響該地區已經安排和批准的其他活動的進行，也不能影響行人的通行。

三、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴勝訴，撤銷被上訴行為，允許上訴人於 2014 年 6 月 4 日在議事亭前地的行人公共地方舉行集會，但不

能影響該地區已經安排及批准的其他活動的進行，也不能影響行人的通行。

無須繳納訴訟費。

澳門，2014 年 6 月 4 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—岑浩輝—利馬