

第 34/2014 號案件

關於集會和示威權的上訴

上訴人：利建潤，作為民主起動的代表

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·自由裁量權·
公共安全·說明理由

裁判日期：2014 年 6 月 4 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

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

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. 利建潤，民主起動的代表並作為擬於 2014 年 6 月 4 日 17 時至 23 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 2014 年 5 月 26 日所作的限定於議事亭前地如附圖中以藍色標示的範圍內進行集會的批示向本終審法院提起上訴。

2. 上述治安警察局局長 2014 年 5 月 26 日的被上訴批示的內容如下：

“批示

一、概述

民主起動於 2014 年 5 月 16 日向民政總署管委會作出之集會知會，內容如下：

「民主起動為悼念【六四】天安門事件 25 周年紀念，本會現行使集會示威權之規定 2 至 15 個工作天告知民政總署舉行政治性集會。

鑑於早前已有團體申請議事亭前地之使用權，但遭民署當局以該場地已租給其他團體使用而拒絕。為此，民主起動以政治性集會方式於 6 月 4 日借用議事亭前地，舉行悼念【六四】25 周年活動。

日期：6 月 4 日

時間：下午 5 時至晚上 11 時正

地點：大三巴牌坊、議事亭前地。」

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份所示)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。

治安警察局局長

馬耀權 警務總監”

3. 上訴人提出了兩個問題：

—5月17日第2/93/M號法律第8條第2款的規定不能適用，因為議事亭前地是一個行人專用區，沒有車輛通行；

—警方為集會所選擇的地段是整個議事亭前地最為狹窄的部分，與議事亭前地的其它地方相比更加會對公眾和公共道路的使用者構成妨礙。

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劃定一個地帶讓某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 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。

因此，我們的結論是，被上訴批示在議事亭前地劃定一個地段讓涉案團體在此舉行集會的做法並不違反法律。

3. 自由裁量權

上訴人還提出，警方所選擇的地段是整個議事亭前地最為狹窄的部分，與議事亭前地的其它地方相比更加會對公眾和公共道路的使用者構成妨礙。

在這個問題上，應當承認警方有自由裁量權，讓法院審查警方在發起人所要求的議事亭前地的範圍內選擇的地點是不合適的，因為看不出存在明顯或嚴重錯誤。

4. 欠缺理由說明

可以肯定的是，被上訴批示沒有對其所選擇的地點作出最起碼的理由說明，而它是有義務這樣做的，原因是：

—由於發起人想要使用整個議事亭前地舉行集會，而批示則將集會的團體限定在議事亭前地的一小塊地方，因此，對請求作出了限制；

—由於這裡涉及到自由裁量權的行使，因此更有必要對行政行為作出理由說明。

上訴人雖然沒有將該問題定性為欠缺理由說明，但還是提出了該瑕疵，因為上訴人說無法明白警方在毫無根據的情況下選擇這一地帶的用意何在。

因此我們的結論是，被上訴批示沒有充分地說明理由，導致行為被撤銷。

發起團體可以在議事亭前地舉行集會，不受被上訴行為所劃定的地段限制，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，允許上訴人在議事亭前地舉行集會，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。

無須繳納訴訟費。

2014 年 6 月 4 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官）— 宋敏莉 — 岑浩輝