

第 31/2011 號案件

關於集會權和示威權的上訴

上訴人：甲

被上訴人：治安警察局局長

主題：示威權·上訴·完全審判權·治安警察局局長·自由裁量權·離政府總部的最短距離·公共安全·公共道路上行人和車輛之良好交通秩序

裁判日期：2011 年 6 月 25 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、岑浩輝和朱健。

摘要：

一、規定於 5 月 17 日第 2/93/M 號法律第 12 條中的上訴是一種完全審判權的訴訟手段。

二、治安警察局局長以因接近政府總部，基於公共安全理由為據，透過批示禁止距離該總部不少於 30 米之處舉行的示威違反了第 2/93/M 號法律第 8 條第 3 及 4 款之規定。

三、治安警察局局長作出的、規定於第 2/93/M 號法律第 8 條中的限制或禁止示威或集會的行為屬於行使自由裁量權時作出的行為。

四、治安警察局局長可以維持公共道路上行人及車輛之良好交通秩序為理據，更改原定之遊行或列隊路線或規定有關之活動僅得在車行道之一邊進行。

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、概述及認定的事實

1. 擬於 2011 年 6 月 21 日至 7 月 7 日，每日從早上 10 時至晚上 9 時在政府總部前 30 米之處舉行示威的發起人甲針對治安警察局局長於 2011 年 6 月 17 日所作之批示提起司法上訴，該批示決定在上提地點舉行之示威不可行。

2. 示威發起人向民政總署管理委員會主席作出之預告如下：

「逕啓者：按照澳門第 2/93/M 號法律第 5 條之規定，特以書面知會民政總署管理委員會主席有關下列之集會宣示訴求活動，資料簡列如下：

喚醒陽光政府 趕走黑金烏雲

主題：愛國、愛澳、救家園，趕走貪污腐敗烏雲，還我陽光政府。

訴求：支持澳門輕軌建設，反對輕軌路線強行行駛狹窄內街，危害人民生命財產安全。

目的：要求輕軌路線回原先計劃，延海寬闊路線建設，以利澳門永續發展。

民意主題：懇求人民政府，搶救愛國、愛澳居民，反貪腐黑箱作業，還人民陽光政府，打擊黑暗惡勢力、反對黑金勾結，還人民和諧澳門永續發展。

集會日期：2011 年 6 月 21 日至 7 月 7 日

集合時間：約早上 10 時至晚上 9 時範圍之內

地點：噴水池、關閘、宋玉生公園、文化中心、祐漢公園、龍嵩街特首辦 30 米外處作定點輪轉式集會宣示訴求」

3. 所提到的治安警察局局長於 2011 年 6 月 17 日作出的批示如下：

「二、活動資訊

本局得悉相關預告信後，就活動舉行之地點(關閘及龍嵩街特首辦 30 米外處)與發起人(甲)聯絡，相關發起人確實該活動地點分別為關閘廣場金獅餅店對開及風順堂街政府總部對開 30 米外處。

三、分析：

1. 由於題述舉行活動的其中一個地點為風順堂街政府總部對開 30 米外，附近為高密度住宅區，行政當局主要辦公地點，鄰近有兩所學校(慈幼中學，聖若瑟中學)及有世遺景點“聖老楞佐堂”供遊客瀏覽，且現場(風順堂街，擺華巷及卑第巷)行人道非常狹窄，其中風順堂街靠政府總部之行人道寬為 1.7 米，且對面之行人道寬為 1.8 米，行車道寬只有 5 米，而周邊的馬路都是單線行車，亦為該區多條主要道路的交通樞紐(下環街至南灣大馬路，新馬路至媽閣廟)，特別是在假日期間，新馬路實行交通專道措施下，交通流量更為頻繁，如該地點舉行示威活動，必然對道路使用者構成安全及滋擾問題，茲具體解釋如下：

a) 由於舉行活動之時段覆蓋學生上/放學及市民上/下班時間，同時該地點位於世遺建築物附近，會有大量人群途經該區；

b) 舉行活動地點附近是澳門特別行政區政府總部之所在，那裏設有行政長官及各司長的辦公室、行政會及多個輔助部門。這些機構是澳門特

區管治的核心，因此，除了必需確保其正常運作之外，保護出入於政府總部和行政會的官員及貴賓的人身安全，成為了一個公共秩序的問題。

2. 舉行活動的其中另一個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)，周邊商舖林立(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。

3. 舉行活動的其他地點為關閘廣場金獅餅店對開、宋玉生公園、文心中心、祐漢公園，若大面積地佔用上述地點之公共地方，會妨礙大眾之正常通行。

四、決定：

1. 基上所述，在所要求的其中一個地點(風順堂街政府總部對開 30 米外處)舉行有關示威是不可行的，因考慮到：

a. 集會十分接近政府總部，嚴重影響公共利益及安全；

b. 且對公共道路上行人及車輪的良好交通秩序造成嚴重影響。

根據 5 月 17 日第 2/93/M 號法律第 8 條第 3 款及第 2 款之規定，結合第 11 條的內容，不容許有關集會之舉行。

2. 應遵守《公共地方總規章》第 2 條之一般義務；

3. 根據第 2/93/M 號法律第 4 條的規定：

不容許在零時 30 分至 7 時 30 分舉行集會或示威；

4. 應遵守第 2/93/M 號法律第 11 條第 1 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，及在展示與示威活動有關的物品時，佔用公共地方的空間不能過大；

5. 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；

6. 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；

7. 發起人得按上述法律第 12 條依法向終審法院提出上訴。」

4. 上訴人提出以下陳述：

「三、根據第 2/93/M 號法律第 8 條第 3 款之規定，治安警察局僅得根據“具適當解釋之公共安全理由，要求集會或示威與澳門特別行政區政府……保持所訂之最短距離(不得超過 30 公尺)” 。而本會所舉行活動之場地已刻意主動與政府總部保持 30 公尺之距離。而治安警察局以“集會十分接近政府總部，嚴重影響公共利益及安全”來拒絕我們的集會要求，完全是沒有法律依據的。

四、事實上，所謂“接近”與足夠距離，站在不同的角度可以有不同的理解，距離 3000 尺可以說非常接近，距離 3 公尺也可以覺得距離很遠。因此不能憑主觀來判斷遠近之問題。而第 2/93/M 號法律的立法者已經清晰界定這個足夠的距離是 30 公尺。治安警察局實無權漠視法律已有規定來主觀認為 30 公尺是過於“接近”。因此其決定是無理的，也是荒謬的。」

5. 被上訴實體就上訴作出答覆，認為上訴理由不成立。

二、法律

要審理的問題

所涉及的問題是想知道，被上訴之批示以接近政府總部以及公共道路上行人及車輛之良好交通秩序為理據，禁止在距離該總部不少於 30 米之處舉行示威是否違反法律。

1. 由治安警察局局長對示威施加的限制：接近政府總部和其他公共建築

被上訴之批示以下列兩項理由不允許在政府總部建築物附近舉行示威：

— 首先，“集會十分接近政府總部，嚴重影響公共利益及安全”；

— 其次“且對公共道路上行人及車輛的良好交通秩序造成嚴重影響”。

拒絕之法律依據為：

“根據 5 月 17 日第 2/93/M 號法律第 8 條第 3 款及第 2 款之規定，結合第 11 條的內容，不容許有關集會之舉行。”

規定治安警察局局長基於行人和車輛之良好交通秩序以及公共安全理由為據，對示威者施加限制的是第 2/93/M 號法律第 8 條。

規定：

“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。”

被上訴之行為提出拒絕在有關地點示威的第一項理據是公共安全的理由，因相對接近政府總部。

但不可以這樣做，因為明顯從第 2/93/M 號法律第 8 條第 3 及第 4 款得知，治安警察局局長可以以公共安全理由為據，要求集會和示威遵守與政府總部和其他公共建築保持某一特定的起碼距離，但這一距離不可以超過 30 米。

也就是說，法律不允許當局以太接近政府總部及基於公共安全理由為據，禁止距離該總部起碼 30 米之處舉行的示威。

而發起人擬於距離政府總部 30 米之處舉行示威，因此法律並不賦予治安警察局局長以太接近政府總部作為公共安全理由之依據，禁止這一示威的權力。

因此，被上訴批示違反了第 2/93/M 號法律第 8 條第 3 及 4 款之規定。

2. 治安警察局局長對示威施加的限制：公共道路上行人和車輛之良好交通秩序

但是，被上訴行為以第二項理據禁止在有關地點舉行示威，該示威“對公共道路上行人及車輛的良好交通秩序造成嚴重影響”。

並進一步指出：

「...附近為高密度住宅區，行政當局主要辦公地點，鄰近有兩所學校(慈幼中學，聖若瑟中學)及有世遺景點“聖老楞佐堂”供遊客瀏覽，且現場(風順堂街，擺華巷及卑第巷)行人道非常狹窄，其中風順堂街靠政府總部之行人道寬為 1.7 米，且對面之行人道寬為 1.8 米，行車道寬只有 5 米，而周邊的馬路都是單線行車，亦為該區多條主要道路的交通樞紐(下環街至南灣大馬路，新馬路至媽閣廟)，特別是在假日期間，新馬路實行交通專道措施下，交通流量更為頻繁，如該地點舉行示威活動，必然對道路使用者構成安全及滋擾問題，茲具體解釋如下：

a) 由於舉行活動之時段覆蓋學生上/放學及市民上/下班時間，同時該地點位於世遺建築物附近，會有大量人群途經該區。」

而批示援引了第 2/93/M 號法律第 8 條第 2 款。

上訴人對禁止在有關地點示威的這一理據沒有提出質疑。

行為中的這一部分不應受到指責。

是的，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，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。

而有關地點是一條窄的馬路，只有一條行車線並只是單向的。

行人道也是窄的，所屬區域屬高密度住宅區，有多所非常多學生就讀的學校，政府總部座落其中，行人和車輛交通流量需求頻繁。

所提出舉行的示威時段為 2011 年 6 月 21 日至 7 月 7 日，從早上 10 時至晚上 9 時。

示威將導致在 17 天內，在每日繁忙時段封閉一條道路，而禁止這種示威的決定屬於行政當局自由裁量權範圍之內的。對此，其實上訴人也沒有提出反對意見。

本法院一直認為本上訴不是純撤銷性上訴，相反，是具有完全審判權

性質的訴訟手段。

這樣，僅此一理據即足以支持有關之決定。

因此，上訴不應獲支持。

三、決定

綜上所述，駁回上訴。

訴訟費用由上訴人負擔，司法費訂為 2 個計算單位。

2011 年 6 月 25 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官） — 岑浩輝 — 朱健