

有關集會權及示威權的案例

2008 年 12 月，立法會審議通過了對第 2/93/M 號法律《集會權及示威權》第 12 條的修改，大大簡化了上訴程序，並規定無需強制委託訴訟代理人。

2010 年 4 月，終審法院受理了特區成立以來第一宗有關集會權和示威權的上訴，隨後此類案件受案數迅速上升，到本司法年度又開始明顯回落。至今為止，終審法院共受理關於集會權和示威權的上訴案件 11 宗，從這些案件所爭議的焦點看，涉及到行使集會權和示威權的方方面面，主要包括以下幾個方面：

1、對集會和示威地點的限制

在終審法院審理的 11 宗相關案件中，有 6 宗涉及對集會和示威地點的限制。從案情和法官的司法見解來看，可分為三種情況：

(1) 由民政總署管理委員會主席對集會和示威地點進行限制，終審法院裁定上訴勝訴。

第 16/2010 號和第 21/2010 號屬於此類案件。

在第 16/2010 號案件中，民政總署管理委員會主席以黑沙環三角花園的公共地方已安排給其他居民進行集會和示

威活動為由，否定上訴人使用黑沙環三角花園作為集會和遊行起步的地點，並提供紀念孫中山市政公園的正門作為遊行的替代起步點。

在第21/2010號案件中，民政總署管理委員會主席則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。

上述兩案的上訴人向終審法院提起上訴，要求撤銷有關決定。

終審法院法官在上述兩個案件的裁決中闡述了如下司法見解：

第一、集會、遊行和示威的權利是澳門特別行政區基本法第 27 條規定的特區居民的一項基本權利，並由第 2/93/M 號法律規範。同時根據澳門特別行政區基本法第 40 條第 2 款：“澳門居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制。”

第二、原則上所有澳門特別行政區的居民擁有在公眾地方以和平及不攜帶武器的方式集會和示威的權利。只有例如因上述地點的性質導致不可能進行這些活動，或存在嚴重危

害人身安全或其他比行使集會或示威權利更為重大的公共利益的情況時，才不允許佔用公共地方進行集會或示威。

第三、根據第 2/93/M 號法律的規定，集會或示威的組織者應履行該法律第 5 條規定的遞交預告的手續。

第四、根據第 2/93/M 號法律的規定，對於進行集會或示威的預先通知，民政總署管理委員會主席擁有的權力為：一是不容許其目的違反法律的集會或示威（第2/93/M 號法律第6 條和第2條）；二是根據第 2/93/M 號法律第3 條和第4 條的規定，對集會和示威施加地點方面的限制（該法律第7 條）。

在第16/2010號案件中，法官認為：第2/93/M 號法律沒有把缺乏足夠空間同時進行多項示威活動，作為在空間方面限制行使相關權利的理由；因此，被上訴機關不能僅以在同一地點已安排其他集會和示威為由否定上訴人在黑沙環三角花園進行集會和示威的可能性。合議庭裁定上訴勝訴，撤銷被上訴人作出的行為。

在第21/2010號案件中，法官認為：澳門特別行政區居民原則上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）；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；此外，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。合議庭裁定：撤銷被上訴人作出的行為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。

從上述兩個案件的裁決中可以看出，行政機關只擁有法律規定的權力，這是行政法的基本原則（行政程序法典第31條）。民政總署管理委員會主席只能根據第2/93/M號法律第六條和第七條規定行使權力，無權超出法律的規定對集會和示威地點進行限制。

（2）治安警察局局長根據具適當解釋的公共安全為由對集會和示威地點進行限制，終審法院裁定上訴敗訴。

第6/2011號、第31/2011號和第34/2011號屬於此類案件。終審法院裁定上訴敗訴。

上述三個案件涉及到第2/93/M號法律第八條和第十一條的適用。在上述三個案件中，上訴人分別提出在中聯辦門前和風順堂街政府總部對開30米外處進行示威，治安警察局

局長作出決定予以否決。否決的理由是：第一、集會十分接近中聯辦，嚴重影響公共利益及安全，如依法對敏感建築物維持30米的距離，將使示威者轉移至馬路中心，這對其本身以及第三者的安全構成嚴重危險；第二、集會十分接近政府總部，嚴重影響公共利益及安全，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（決定對周邊的交通狀況進行了分析）。因此，根據第2/93/M號法律第8條第3款、第2款的有關規定，結合第11條的內容，不容許有關集會在上述地點舉行。

終審法院法官在上述三個案件的裁決中闡述了如下司法見解：

第一、根據第22/2000號行政法規第2條的規定，中聯辦及其人員依法享有不低於外交機構和人員享有的與其身份相符的保障和豁免。此外，眾所周知，中聯辦大樓外的行人道比較狹窄，外圍是作為主干道的大馬路，車流量大，速度較快。因此，考慮到有關機構的性質和運作上的需要，應提供的法定保障，周邊道路行人、行車和示威者本身的安全，被上訴機關不允許在中聯辦大樓範圍外進行示威活動符合第2/93/M號法律第8條第2款和第3款的規定。

第二、第 2/93/M 號法律第 8 條規定的權力屬自由裁量權，只有在行使該權力時出現明顯錯誤或絕對不合理時才可被進行司法審查。被上訴機關以對公共道路上行人及車輛的良好交通秩序造成嚴重影響為由，不容許在風順堂街政府總部對開 30 米外處舉行有關集會的決定並無明顯錯誤或絕對不合理的地方，應予以維持。

合議庭裁定駁回上訴。

(3) 治安警察局局長以公共安全為由對集會和示威地點進行限制，但未作出適當解釋，終審法院裁定上訴勝訴。

第 2/2011 號屬於此類案件。終審法院裁定上訴勝訴。在第 2/2011 號案件中，上訴人要求在南灣區政府總部舉行示威，被治安警察局局長以影響澳門特別行政區政府總部的日常運作和基於維護公共秩序的理由予以否決，但並未作出具體的解釋，並將示威地點改在接近南灣湖的湖景豪庭附近的地方舉行。

終審法院法官在上述案件的裁決中闡述了如下司法見解：

第一、治安當局對不允許在距離某些地方不到 30 米的地方舉行集會具有自由裁量權，理由就是公共安全或公共秩

序，而不是任何其他理由。但對相關不允許必須作出適當解釋，而不能僅限於空泛地引用“公共安全”或“公共秩序”的表述。因為，第 2/93/M 號法律第 8 條第 3 款規定“……根據具適當解釋之公共安全理由……”作出有關的限制和禁止。

第二、現被質疑的批示沒有在公共安全或公共秩序方面作出任何解釋，僅限於表示要求行使集會權“不會影響政府的日常運作……”及“……基於維護公共秩序的原因……”。

批示這部份的缺漏也是明顯的。除了沒有用事實說明行使權利將影響公共秩序外，在提及對政府總部的日常運作帶來影響時也很含糊不清。違反了第 2/93/M 號法律第 8 條第 3 款規定，因為沒有提出不允許在該地點舉行集會的公共安全或公共秩序的理由。

第三、沒有任何法規賦予治安警察局局長指定可以舉行集會的替代地點，他只能規定必須離開某些具體地點 30 米以外。只要申請的集會在不許可的範圍內舉行，治安警察局局長的決定應只限於不允許在相關地點舉行集會，不涉及任何其他事宜。

因此，裁定上訴勝訴。

2、對遊行路線的更改

第 75/2010 號和第 50/2011 號屬於此類案件。終審法院裁定上訴敗訴。

在上述兩個案件中，治安警察局局長作出批示，以維持公共道路上行人及車輛的良好交通秩序為由，更改了上訴人的遊行路線，並對更改的理由進行了說明。

問題的關鍵是，被上訴人批示決定更改遊行路線是否違反法律。

終審法院法官在上述案件的裁決中闡述了如下司法見解：

第一、正如我們在其他上訴案的合議庭裁判中所提到一樣，第 2/93/M 號法律第八條所賦予的權力屬自由裁量權。也就是說，法律賦予行政當局更改示威遊行路線的應變之自由，只要是為了確保公共道路上行人和車輛之良好交通秩序。當然，自由裁量權的行使確實受制於特定的內部限制，如平等原則、適度原則、公正原則和公正無私原則。

第二、儘管第 2/93/M 號法律第 12 條規定的上訴具有完全審判權的性質，但在這種上訴中仍需遵守行政訴訟審理範

圍的一般原則，即對於作為行政職能的核心內容——自由裁量權，原則上法院不能在行政訴訟中審查該權力的行使是否恰當，僅當行政機關在行使該權限時出現明顯錯誤或絕對不合理的情況時，才可宣告有關行政行為違法並予以撤銷。

第三、在上述案件中，我們認為權力是在法律所規定的範圍中行使。現所涉及的規範賦予警察實體的權力，建基於遊行及示威可能對公共秩序和安全構成風險的評估。治安警察局局長的批示提出了交通及大量人流這一理由，以規定遊行路線途經其他主要街道，這些都是合理的。

第四、上訴人並沒有提出必須經過其所預告的路線來行使其集會及示威權以及遊行路線不能更改的重要理據。

這樣，我們認為適度原則已獲得了尊重。因此，上訴理由不成立，駁回上訴。

3、對示威方式的限制

第 2/2011 號和第 6/2011 號屬於此類案件。終審法院裁定上訴敗訴。

在上述兩個案件中，上訴人分別要求在示威活動期間使用大幅橫額及宣傳牌等物品鋪於地上，安放帳篷、佈置靈堂和燃燒祭品，並帶備發電機一台及音響設備等。

治安警察局局長根據《公共地方總章程》的相關規定，以對公共秩序及安全構成嚴重影響為由，作出批示予以限制。

終審法院法官在上述案件的裁決中闡述了如下司法見解：

第一、公眾在進行示威集會時合法地使用一些物品，如標語、圖畫等來表達某種意思是很正常的，這很可能會佔用一定的公共空間，從而在一定程度上影響公眾的正常通行，所以不能引用公共地方總規章第4條第1款來一概禁止在公共地方放置和示威集會有關的物品，否則將對居民行使集會權和示威權造成不合理的限制。

但有關物品除了僅限於對進行有關示威集會活動屬必需的之外，其佔用公共地方的空間不能過大，必須與有關活動的內容、性質、規模等因素相適應，同時也必須因應有關地點的特徵、進行活動時的具體情況，特別是當時有關地點的人流、聚集人群的人數、其他影響人身或財產安全的風險因素、危險的特發事件等而縮減，甚至即時撤離有關物品。考慮到上述各種因素，治安警察當局可因應實際情況，參照第2/93/M號法律第11條第1款c項的規定，對示威或集會活動

的物品佔用公共地方的空間作出限制。

所以，被上訴決定中關於“不容許有關集會在上述之地點擺放妨礙大眾正常通行之物品”的部份應以上面闡述的內容作理解。

第二、被上訴人確定集會的發起人應該“確保不產生噪音、或作出影響環境衛生等對其他人士滋擾的行為”具有法律依據。正如所知，途經、遊覽、逗留或以其他方式使用公共地方者，應不發出不必要滋擾他人安寧及休息的噪音(第28/2004號行政法規通過的《公共地方總規章》第2條第2款第2項)。

因遊行集會中提出反對、支持、高興或不同意的口號聲等產生影響民眾生活質量，尤其是公共安寧的正常噪音則必須容忍，因為這涉及一項(集會的)基本權利，對第三者權利的縮減是相對有限的(但在某座醫院附近就不是如此了)。但在城市中心人口稠密的某一地點長時期內安裝發動機及音響設備、在上午11點至晚上23點之間發出噪音，正如集會者意圖的那樣，這明顯是另一碼事。這對第三者的安寧、休息和安靜的權利明顯是不適度的。因此限制產生噪音是完全可以理解的。

第三、關於維護環境衛生及履行《公共地方總規章》第7條第2款的規定，我們看不出與行使集會權有任何不相容之處，因為這裡爭議的是履行關於設立靈堂和燃燒祭品的相關法規的規定。於示威舉行期間擺放供品及焚燒冥鏹等紙祭品時，應遵守《公共地方總規章》第7條第2款的規定。相關批示的這一部份也不應予以指責。

合議庭裁定上訴敗訴，維持治安警察局局長的決定。

4、舉行集会和示威的期限問題

第 2/2011 號案件涉及到舉行集會和示威的期限問題。

在第2/2011號案件中，上訴人於2010年12月27日向民政總署管委會主席作出知會，定於2011年元月3日(上午11時至晚上23時)至2011年元月30日止，在南灣區政府總部及三角花園(兩地同時進行)附近，舉行馬拉松靜坐伸冤活動。

被上訴實體宣稱，應該視組織者的知會僅對請願第一天(2011年1月3日)有效，而不是對後面的各天有效，理由是應當認定不能提出概括性的請求。同時，被上訴實體還指出，透過一次請願知會就可以在2011年全年進行請願是可笑的。

終審法院法官在上述案件的裁決中闡述了如下司法見解：

第一、發起人沒有做出任何概括性請求。而只是在一則知會中已經表達了其在多天内舉行請願的意圖，所有日期包括在 2011 年 1 月 3 日至 30 日之間。像這樣由同一機構發起、且在相同地點舉行時，法律絲毫沒有規定需要為每一天進行的示威作出一個請求。

第二、如果知會提出的是多天的集會的話，知會是否可以涉及很長時間以後舉行的集會呢？告知可否提出在三個月、六個月、一年或更長時期內每天(或某些天)舉行集會的意圖？

很簡單，第 2/93/M 號法律本身在其第 5 條第 1 款和第 2 款規定，應在舉行相關集會前最少 2 天或 3 天(根據具體情況)至最多 15 個工作日內作出告知。因此，法律規定允許在告知隨後的 15 個工作日內舉行的集會。如此，法律默示的意圖是，有權限當局對自此開始的 15 個工作日內的公共秩序和公共安全狀況具有預測的義務，以便對相關的遊行和集會給以一定的限制。

第三、我們認為絲毫不妨礙知會涉及舉行多天集會，只

要集會的最後一天不超過自申請日起的第 15 個工作日。在本案中，集會發起者於 2010 年 12 月 27 日向民政總署管理委員會主席發出集會告知，因此最後一天的集會不得超過 2011 年 1 月 17 日。所以，應認定發起者的知會在提出時及現在均僅至 2011 年 1 月 17 日有效。

5、關於示威的人數

第 25/2011 號屬於此類案件。

在第 25/2011 號案件中，上訴人針對民政總署管理委員會主席於 2011 年 5 月 25 日作出的批示提起上訴，該批示要求只是由現上訴人一人簽署的擬於 2011 年 5 月 27 日至 6 月 4 日舉行示威的示威預告由三名發起者簽署。

現在的問題是，當擬舉行示威之預告只是由一人簽署，而被上訴之批示根據第 2/93/M 號法律第 5 條第 4 款要求該預告要由三人簽署，是否違反了法律。

終審法院法官在上述案件的裁決中闡述了如下司法見解：

第一、集會權必然是一種集體行動權利，示威權並非必然是一種集體權利，只要兩人就可集會及只要一人就可示威。因此，抽象地來講並不妨礙只是一人進行示威，而集會

權的行使起碼涉及兩人。

第二、《基本法》並沒有將示威權限定由起碼一定數目，如三人以上來行使，因此，普通法律不能作出這種限定。

第三、對涉案的規範作出如下解釋是可能的，即可以簽署預告的示威發起人的最多數目為三人，這是合理的，因為通常發起人的數目很高。因此，示威發起人的最起碼數目為一人，這就與《基本法》相一致了。眾所周知，在符合法律解釋規則的前提下，對普通法律的解釋應以與《基本法》相一致的解釋為優先。

這樣，當要求起碼由三名示威發起人簽名時，被上訴之行為就違反了第 2/93/M 號法律第 5 條第 4 款，導致予以撤銷。

綜上所述，裁定上訴勝訴並撤銷被上訴之行為。

6、訴訟無意義

第 5/2011 號和第 30/2012 號屬於此類案件。

在上述案件中，上訴人向終審法院提起上訴時距舉行集會和示威的時間只差三天，根本不可能在合理時間內作出裁決，繼續上訴程序毫無意義。因此，裁定針對行政決定所提起的上訴程序實屬無意義。