

第 50/2011 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·治安警察局局長·自由裁量權·公共安全·公共道路上行人和車輛之良好交通秩序·新馬路

裁判日期：2011 年 9 月 27 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、岑浩輝和賴健雄。

摘要：

一、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。

二、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. 甲，自稱澳門博彩、建築業聯合自由工會代表，示威的發起人，擬於 2011 年 10 月 1 日中午 12 時於黑沙環三角花園集合，遊行路線為提督馬路－沙梨頭海邊街－新馬路－南灣大馬路－政府總部(遞信)－南灣大馬路－新馬路－議事亭前地，該示威的發起人針對治安警察局局長於 2011 年 9 月 22 日所作之批示提起司法上訴，該批示決定不容許示威遊行路線途經新馬路，更改了遊行路線的這一部分，且不接納將議事亭前地作為是次示威遊行之終點及集會靜坐地點。

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：

「逕啟者：按照澳門第二/九三/M號法律第五條之規定，本會特以書面知會民政總署管理委員會主席有關下列之遊行示威活動：

主題：反對濫輸黑工 要求清除黑工 抗議賤價批地

日期：2011年10月1日(星期日)

集合時間：中午十二時

起步時間：下午二時三十分

遊行路線：黑沙環三角花園－提督馬路－沙梨頭海邊街－新馬路－南灣大馬路－政府總部－遞信－南灣大馬路－新馬路－議事亭前地集會。」

3. 所提到的治安警察局局長於 2011 年 9 月 22 日作出的批示如下：

『批 示』

一. 概述：

遊行示威發起團體 - 澳門博彩、建築業聯合自由工會於2011年9月21日向民政總署管委會主席作出知會，內容如下：

「逕啟者：按照澳門第二/九三/M號法律第五條之規定，本會特以書面知會民政總署管理委員會主席有關下列之遊行示威活動：

主題：反對濫輸黑工 要求清除黑工 抗議賤價批地

日期：2011年10月1日(星期日)

集合時間：中午十二時

起步時間：下午二時三十分

遊行路線：黑沙環三角花園－提督馬路－沙梨頭海邊街－新馬路－南灣大馬路－政府總部－遞信－南灣大馬路－新馬路－議事亭前地集會。」

二. 分析：

遊行路線途經新馬路，而新馬路作為本澳之樞紐，其作用及重要性是眾所周知的。它是本澳市區的主要街道，連接南灣大馬路和內港。在約700公尺長的道路上，包含了商業和旅遊元素的古跡建築，為此亦成為了世界知名的旅遊名勝，關於新馬路的資訊，在互聯網上可輕易搜尋得到。區內設有行人專用區，是本澳著名的飲食、購物中心的集中地；亦是「世遺景點」座落的集中地，除了是核心旅遊區，新馬路又是政府機關、商業及金融中心的集中地，新馬路兩旁如中國銀行分行、大西洋銀行、大豐銀行、永亨銀行等銀行、中央廣場、古玩店、郵政總局、民政總署大樓、藥房、珠寶金行、時裝店、手信店及餐廳等等，各行各業林立。故此新馬路的秩序保持良好與否，絕對是本澳居民與世界各地旅客關注的焦點。如在該地點舉行遊行示威活動，必然對

道路使用者構成安全及滋擾問題，茲具體分析如下：

1. 從人流量及車流量作出分析：

根據交通事務局提供之數據顯示，該道路平日之車流量為20,186輛次；於星期六之車流量為16,520輛次；星期日則為14,224輛次。新馬路之車流高峰期為每天之17H00至18H00，在這1小時的時段，平日車流量為4,492；星期六為3,388輛次，星期日為2,878輛次。而行人流量方面，於周末期間經過該路段的行人數量為平均每天22,997人次。

2. 從地理位置作出分析：

新馬路是本澳交通最繁忙的路段之一，日常的交通擠塞問題本已嚴重，人車爭路，進出的車輛基本呈首尾相接的狀態，交通流量緩慢。由於進出新馬路兩旁區域的，為數約十多條支路的車輛，都必須通過新馬路。在辦公日，其繁忙時段為08H00至22H00；而在非辦公日，其繁忙時段則為10H00至22H00。按照交通事務局提供之資料所示，途經新馬路之公交巴士路線，由葡京酒店往十六浦方向共有16條線行駛；由十六浦往葡京酒店方向則有13條線行駛。在2009年，途徑「新馬路」站（即由葡京酒店往十六浦方向）的巴士合共約654,971輛次，平均每日1,794輛次；途經「新馬且各/營地大街」站（即由十六浦往葡京酒店方向）的巴士約525,139輛次，平均每日1,439輛次。若按平均每輛巴士載客40人計算，每天搭乘公交巴士經過新馬路的乘客就達約13萬人次。而每天駛經新馬路的車輛還包括的士、私家車、貨車、電單車、旅遊巴，以及三輪車、單車等，其載容量亦相當龐大。從上述的數字可以發現，若在新馬路實施交通管制措施，其連鎖效應將會很容易引發附近區域大塞車，不論對緊急事故如救傷車、消防車，以致一般道路通行如旅遊巴士及運輸車輛等都會產生嚴重影響和阻礙。在行人及旅客方面，由於路面狹窄、行人道的寬度亦不足，實行交通管制的期間將出現更為擠迫的情況，對於人身安全以及沿路兩旁的大量商戶的安全亦容易產生不良的影響，其中包括因人多擠迫時容易出現盜竊及肢體碰撞的情況。

3. 從過往之實例對中區的營運分析：

以2006年5月的一次示威遊行途經新馬路後造成的影響為例。按照過往資料分析：於2006年5月1日，由8個組織所發起的遊行，當時之遊行人士沒有按照與本局協商後所訂的遊行路線，從巴素打爾古街強行街破本局封鎖防線進入新馬路，並且佔據了爐石塘至議事亭前地之間的路段。事件令新馬路及附近區域道路網絡的交通完全癱瘓近

4小時。由於擔心有人趁機搶掠，部份店鋪及金行更即時拉閘暫停營業。從是次之經驗，可發現遊行隊伍途經新馬路確實曾產生負面的影響。

4. 當時傳媒的相關報導：

◇ “受事件影響，熙來攘往的新馬路變得冷冷清清。來自香港的旅客表示，衝突事件令其遊覽的興致大減。一金行店員稱，事件令生意大受影響劇減約一半。”

◇ “新澳門學社理事、立法會議員吳國昌昨日親身參與遊行，但眼見示威遊行最後演變成騷亂衝突，他在接受訪問時表示，隊伍遊行到政府總部向當局遞信，表達了訴求後，群眾應和平散去；然而，部分情緒激動的工友未肯離去，更帶領部分人到新馬路靜坐，佔據了交通樞紐，期間不時出現警民衝突，實是預料之外。他認為此舉相當「不智」，並再三強調對工友爭取權益只有百害而無一利。”(市民日報| 2006-05-02)

◇ “這幾天正是五一黃金周，大量內地和港台居民到澳門旅遊，這正是新馬路一帶店鋪的發財良機。但為防備發生搶掠，在警方勸喻之下，都拉閘停止營業一至兩個小時，「見財化水」。而遊行人士與警方發生肢體衝撞，甚至佔據新馬路靜坐，也給「五一黃金周」帶來不和諧景象，甚至是阻礙交通，令到一些趕船的港客耽誤船期。結果，遊行人士是享受到自己的進行示威自由和權利了，卻妨礙了大多數人的自由、權利甚至是商業利益。”(新華澳報| 2006-05-03)

◇ ““五·一”黃金周甫開始，熙來攘往的新馬路、南灣大馬路的商鋪卻紛紛“拉閘”，生意頓受影響，商戶大嘆見財化水。”(澳門日報| 2006-05-02)

◇ “造成該區交通大癱瘓之餘，也令附近商鋪生意受損。被迫暫停營業的商鋪表示，面對「五·一黃金周」首天帶來的大批旅客，原預期生意額會開出「紅盤」，但受昨日遊行影響，估計生意額因而大跌近三分之二．．．新馬路至中國銀行一帶的商戶「落閘」暫停營業，氣氛一度緊張。不少商戶事後回想都猶有餘悸，「都擔心！又唔知發生咩嘢事，就像見到好多人，驚會有不法分子趁亂搶嘢」。”(市民日報| 2006-05-02)

◇ “黃金時間被迫拉閘斷財路，新馬路商戶見財化水。不少商戶及遊客均感到非常恐慌，商戶原準備趁「五·一」黃金周迎來商機，豈料生意直線下跌，更影響遊客對澳門的印象．．．商戶最擔心遊客初次踏足澳門就目睹遊行示威，會破壞澳

門形象．．．遊行人士於新馬路十字路口靜坐期間，有駛入般皇子大馬路的私家車「進退兩難」，車主怨聲載道．．．有上海遊客直言，首次來澳就碰到示威遊行，對澳門的印象有所改變，破壞小城幽靜的氣氛。”（澳門日報| 2006-05-02）

◇ “新馬路的商戶紛紛關門暫停營業，損失嚴重。大批遊客和途人在警方的勸喻下迅速疏散。由於個別人的不守法，嚴重妨礙了澳門市中心區的公共交通秩序和商業運作；同時，也影響到澳門旅遊城市的形象和聲譽。”（大眾報| 2006-05-03）

◇ “受遊行影響，本來熙來攘往的商業區新馬路和南灣街等，商戶為免有意外發生，只好「拉關」暫停營業，事後不少商戶都大嘆在「五一黃金周」剛開始時就遇上這場面，無疑是「見財化水」”（香港成報| 2006-05-02）

是次活動的終點及集會靜坐地點是議事亭前地，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），周邊商鋪林立（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，當遊行隊伍在任何方向進入議事亭前地，都勢必妨礙大眾之正常通行，對公共道路及秩序構成嚴重影響。

三. 決定

1. 綜合以上研究，本局認為除了要尊重集會與示威基本權利的核心價值外，亦不能輕視集會示威活動可能對公共秩序安寧造成的擾亂。因為，按照第22/2001號行政法規的規定，本局有職責依法確保公共秩序安寧、保護公共及私人財產，以及貫徹內部保安綱要法(第9/2002號法律)中關於澳門特別行政區公共秩序的基本目標。

正如以上分析所顯示，新馬路是本澳交通主要幹道、遊客遊覽歷史文化遺產必經之路，明顯是中心區交通樞紐及遊客活動頻繁集散的地點，若將新馬路納入節假日的遊行示威路線，勢必嚴重影響交通、妨礙車輛及行人通行，並對節假日前往新馬路一帶的人士安全造成安全風險。再者，根據第2/93/M號法律第八條第三款及第四款，位於新馬路中心位置的民政總署總址大樓，基於該建築物富有獨特性及代表性，為免受潛在的風險威脅而應受到特別保護。基於此，本局作出不容許示威遊行路線途經新馬

路且於議事亭前地作為是次示威遊行之終點及集會靜坐地點的決定。

2. 然而，就所有澳門居民均享有集會及示威之權利的情況下，因此，現按照上述法律第八條第二及第三款的規定，**遊行路線必須按照本局之批示附圖所示的路線(藍色)來進行。**

3. 發起人得按上述法律第 12 條依法向終審法院提出上訴。』

4. 本上訴之上訴人提出以下陳述：

「一

本會擬舉行遊行集會的主題是「反對濫輸外勞 要求清除黑工 抗議賤價批地」，這些都是澳門民間社會非常強烈的訴求。舉行集會表達居民的訴求是行使批評權的體現，也具有正義性和正當性。而有關訴求並無違反現行的法律規範。

二

警方對本會計劃的遊行路線隨意進行更改，更強調新馬路是不能批准途經的路段。我們認為這是不具法理依據的。按照2/93/M號法律第八條（由治安警察局局長施加之限制規定）之規定「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。」這裏所指之「為維持公共道路上行人及車輛之良好交通秩序」不能任意解釋，也不能隨意擴大其解釋範圍。若發起遊行要求將遊行路線途經新馬路，治安警察局基於「為維持公共道路上行人及車輛之良好交通秩序」之理由僅能依法安排遊行隊伍靠近其中一邊行車路線，而沒有任何法理依據不批准遊行隊伍途經此路段。

三

在上述批示中，李小平局長所提出的第1及2點理由以新馬路之車流量來說明其交通之重要性，但這些數據並不足以讓治安警察局超越法律所規定限制遊行隊伍進入新馬路。

四

在同一批示中，第3及4點引述過往例子來作為不批准本會所訂之遊行路線更是荒

謬之極，過往有人存在不當行為而導致一些混亂的事情發生，並不能據此而推論我會發起的遊行也必然出現如此混亂情況。正如有警員因為個人操守問題而出現違法行為，並不能因此而推論所有警員包括李小平局長都會有違法行為出現。所以，以此推論來否定我們的遊行隊伍途經新馬路是於法無據、於情不合、於理不容。

五

議事亭前地是第 2/93/M 號法律制訂後由前澳門市政廳公佈的十個可被豁免法律指定限制的集會地點，本會在遊行結束後在此舉行集會是完全合法的，也是為了紓緩遊行參加者的情緒，避免在遊行結束後逗留在政府總部門前出現不必要的衝突。而治安警察局李小平局長竟超越法律的規定而不容許遊行結束後之靜坐集會在議事亭前地舉行，是完全於法無據的。」

5. 眾所周知，10 月 1 日為內地和香港的假期，而這些地區的居民都會在這日蜂擁至澳門。

6. 被上訴實體就上訴作出答覆，認為上訴理由不成立。

二、法律

1. 要審理的問題

所涉及的問題是想知道，被上訴的批示決定不容許示威遊行路線途經新馬路，更改了遊行路線的這一部分，且不接納將議事亭前地作為是次示

威遊行之終點及集會靜坐地點是否違反法律。

2. 由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

第 2/93/M 號法律第 8 條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。

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。”

被上訴的批示不容許示威遊行途經新馬路，其理據為新馬路是本澳市區的主要街道，連接南灣大馬路和內港，在約 700 公尺長的道路上，包含了商業和旅遊元素的古跡建築。新馬路是本澳交通最繁忙的路段之一，日常的交通擠塞問題本已嚴重，人車爭路，進出的車輛基本呈首尾相接的狀態，交通流量緩慢。由於進出新馬路兩旁區域的，為數約十多條支路的車輛，都必須通過新馬路。也提到若在新馬路實施交通管制措施，其連鎖效應將會很容易引發附近區域大塞車，不論對緊急事故如救傷車、消防車，以致一般道路通行如旅遊巴士及運輸車輛等都會產生嚴重影響和阻礙。在行人及旅客方面，由於路面狹窄、行人道的寬度亦不足，實行交通管制的期間將出現更為擠迫的情況，對於人身安全以及沿路兩旁的大量商戶的安全亦容易產生不良的影響，其中包括因人多擠迫時容易出現盜竊及肢體碰撞的情況。該批示還提起了一宗過往的實例，該次沒有獲得批准的示威遊行途經新馬路，由於擔心成為搶劫的受害者，眾多商鋪如珠寶金行便即時拉閘暫停營業。

該批示最後提到，是次活動的終點及集會靜坐地點是議事亭前地，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)，周邊商鋪林立(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，當遊行隊伍在任何方向進入議事亭前地，都勢必妨礙大眾之正常通行，對公共道路及秩序構成嚴重影響。

那麼，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。

正如我們在 2011 年 6 月 25 日於第 31/2011 號上訴案的合議庭裁判中所提到一樣，這一規範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。

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。

在本案中，我們認為權力是在法律所規定的範圍中行使。上訴人只提到該批示提及過往在其他示威遊行中發生的事實是荒謬的，不能據此認為

必然再次發生。

上訴人僅對被上訴的行為中的一點提出質疑，而沒有提出其餘反駁。甚至針對這一點亦沒有說服力。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。不能保證在特定之處可能再次出現以前所發生的較為激烈的行為，但同樣不能保證不會再次發生。

即便所有都正常地進行，該批示提出了在上述所提到的地方的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。

上訴人亦沒有提出必須經過該處來行使其集會及示威權以及遊行路線不能改經其他主要街道到達政府總部的重要理據。

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。

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 9 月 27 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官）— 岑浩輝 — 賴健雄