

澳門特別行政區終審法院裁判

一、概述

文韜及周庭希於 2019 年 9 月 12 日向治安警察局局長預告擬於 2019 年 9 月 18 日、9 月 27 日及 10 月 4 日分別在塔石廣場及友誼廣場舉行集會。

治安警察局局長於 2019 年 9 月 15 日作出不容許舉行上述活動的決定。

文韜及周庭希(以下稱為上訴人)根據第 2/93/M 號法律第 12 條的規定，向終審法院提起上訴，上訴僅針對不容許於 2019 年 9 月 27 日及 10 月 4 日舉行集會的部分，不涉及 9 月 18 日的集會。

其後上訴人修改了上訴標的，明確表示其上訴僅針對被上訴批示中不容許在 10 月 4 日舉行集會的部分。

經傳喚後，被上訴實體作出了答辯，認為應裁定上訴理由不成立，維持被上訴的批示。

二、事實

根據卷宗所載的資料，本院認定下列事實：

- 上訴人於 2019 年 9 月 12 日向治安警察局局長預告擬於 2019 年 9 月 18 日、9 月 27 日及 10 月 4 日分別在塔石廣場及友誼廣場舉行集會。

- 集會的主題為：“促請各地(尤其香港)警察機關嚴格遵守《禁止酷刑公約》，不要向和平示威者及被剝奪自由之人士實施足以構成《公約》第一條所禁止之「酷刑」及第十六條所禁止之「殘忍、不人道……待遇」之武力”。

- 治安警察局局長於 2019 年 9 月 15 日作出如下批示，不容許舉行上述活動：

批 示

編號：059/DOC/2019

澳門居民文韜、周庭希於2019年9月12日向本局作出之集會或示威預

告(接收預告收據編號：11560/2019/CZN)如下：

集會主題：促請各地(尤其香港)警察機關嚴格遵守《禁止酷刑公約》，不要向和平示威者及被剝奪自由之人士實施足以構成《公約》第一條所禁止之「酷刑」及第十六條所禁止之「殘忍、不人道……待遇」之武力

(1) 舉行地點：塔石廣場

舉行日期：2019年9月18日

舉行時間：18H30至18H50

報稱參與人數：15人

活動期間將使用的物品或用具：標語牌(手持式)

(2) 舉行地點：友誼廣場

舉行日期：9月27日及10月4日

舉行時間：18H30至18H50

報稱參與人數：15 人

活動期間將使用的物品或用具：標語牌(手持式)

就上述預告，本局現向發起人作出以下回覆：

一、 預告內容分析：

1. 為更清晰了解發起人之集會示威的目的及訴求，以及了解其意圖，邀請了發起人周庭希於 2019 年 9 月 13 日 17 時 15 分到本局作出解釋。最終，發起人周庭希認為有關主題並沒有需要修改的地方。

2. 香港部分人士反對修訂《逃犯條例》事件，由 6 月 9 日大遊行活動至今，至少就相關主題舉行了多場大型活動，過程中部分激進示威者干犯了大量嚴重違法行為，包括：塗污國徽、侮辱國旗、毀壞立法會、破壞港鐵設施、包圍及毀損多間警署及警察總部、襲擊多名執勤警務人員、禁錮及襲擊多名市民、縱火、毀損公物、癱瘓交通、違法遊行、藏有攻擊性武器、毀壞住宅、議員辦事處及店鋪等等；據有關媒體報導，事件發展至今共一千多人因涉嫌干犯違法行為被捕，受傷人數超過 700 人。大量的犯法事實不單嚴重衝擊

香港法治，有關行為置其他人生命財產安全於不顧，造成社會撕裂及導致社會無法有效運作，嚴重影響法治及民生。

3. 部分激進示威者塗污香港特別行政區區徽、撕毀及焚燒基本法、圍堵香港中聯辦大樓、塗污國徽、噴寫侮辱國家和民族的字句，以及將中華人民共和國國旗拋入海中，亦有人以「光復香港」、「時代革命」作為口號；有關行為嚴重觸犯《中華人民共和國國旗法》和香港特別行政區《國旗與國徽條例》，以及公然冒犯國家、民族尊嚴，挑戰基本法、挑戰「一國兩制」的原則底線，性質非常嚴重，影響非常惡劣。

4. 上述反對修訂《逃犯條例》事件中，違法事件頻生，香港警方在多次回復公共秩序期間，部分激進示威者使用具較大殺傷力工具或武器如弓箭、汽油彈、發射鋼珠、腐蝕性液體、毒性粉末、鐵枝、磚頭等等襲擊警察、破壞警用車輛及毀損多間警署及警察總部，至今共導致約 200 名警務人員在處理有關示威活動中受傷，其中較嚴重的包括骨折、斷指及面部骨裂等，亦有約 15 名警務人員因被示威者使用高功率鐳射筆照射眼睛而需到醫院治理。示威者的違法行為挑戰法治、挑戰警察，亦嚴重影響警方向市民提供正常治安服務，妨礙警方打擊其他犯罪行為。

5. 與此同時，在上述反對修訂《逃犯條例》事件中曾發起多次不合作運動，包括圍堵稅務大樓阻止市民辦理稅務手續、於繁忙時間堵塞地鐵妨礙市民上班，在機場非法集會導致大量航班取消等，導致法院頒發臨時禁制令禁止任何人非法地及有意圖地故意阻礙或干擾香港國際機場的正常使用；亦有部分示威者表明有關行動的目的是希望拖垮香港經濟以迫令政府回應訴求。有關行為不僅對香港造成重大的經濟損失，亦嚴重妨礙市民的正常生活及剝奪市民的基本權利，嚴重打擊民生，蠶食社會穩定之根基，影響深遠。

6. 示威者多次擾亂機場運作及破壞及港鐵設施，令到機場及鐵路等重要集體交通運輸工具停止運作，期間，示威者亦向路軌投擲雜物，對列車乘客造成危險，可能引致大量傷亡。

7. 發起人擬在2019年9月18日於塔石廣場、9月27日及10月4日於友誼廣場發起主題為「促請各地(尤其香港)警察機關嚴格遵守《禁止酷刑公約》，不要向和平示威者及被剝奪自由之人士實施足以構成《公約》第一條所禁止之「酷刑」及第十六條所禁止之「殘忍、不人道……待遇」之武力」的集會活動，有關主題客觀上包含一個意思，就是香港警察當局可能有使用過或預備使用酷刑及殘忍、不人道待遇對付示威者，然而，直至今日，香港警方所使用的武力

並未有任何一個香港特別行政區的權力或監督機關證實或認定香港警方過分使用武力，更妄論可以連結到發起人提及的國際公約中的使用酷刑及殘忍、不人道待遇。而在另一方面，香港法院已對部分涉嫌犯罪及被捕的示威人士採取拒絕保釋、還押監獄候審、對機場的相關範圍發出機場集會臨時禁制令等明確的司法決定。

8. 換言之，發起主題的這個客觀上包含的意思，指出香港警察當局可能有使用過或預備使用酷刑及殘忍、不人道待遇對付人們的主題，對於警察當局而言，是一個不具事實證明的無理指控，因為完全不存在任何事實基礎去支持發起人提出的主題所表達的意思。此外，這個客觀上暗含的意思，有誤導人的成分，這會令人產生不安，然後誤以為香港或澳門警方有使用或預備使用酷刑來對付市民，但卻沒有任何的事實能證明上述的指控。

9. 有關集會示威極有可能引起反示威，為公共安全帶來嚴重威脅，危害公共秩序及社會安寧，亦將對本澳政治、經濟及民生等各方面帶來嚴重衝擊。

10. 雖然周庭希就發起集會示威的主題及目的作出相關解釋，但仍未能澄清上述分析。有關集會主題明顯違反善意原則以及

濫用法律賦予的集會及示威權利，並非行使批評權，有關集會屬於經第 11/2018 號法律修改的五月十七日第 2/93/M 號法律《集會權及示威權》第二條所述，不容許的集會及示威。

二、 本局作出之決定：

1. 綜合分析所述，根據經第 11/2018 號法律修改五月十七日第 2/93/M 號法律《集會權及示威權》第二條，本局作出不容許舉行是次集會示威活動的決定；

2. 違反本批示的有關規定而舉行集會或示威活動者，可導致觸犯經第 11/2018 號法律修改五月十七日第 2/93/M 號法律《集會權及示威權》第十四條的規定被處為加重違令罪而定之刑罰。

三、 發起團體/發起人可根據《集會權及示威權》法律第十二條依法向終審法院提出上訴。

局長

梁文昌

警務總監

2019 年 9 月 15 日

三·法律

上訴人認為被上訴批示沾有侵犯基本權利的核心內容、違反法律及欠缺理由說明的瑕疵。

首先應該說明的是，本院一直認為第 2/93/M 號法律第 12 條所規定的上訴是具有完全審判權性質的訴訟手段，並非純撤銷性上訴。

我們先分析被上訴批示是否欠缺理由說明的問題。

根據第 2/93/M 號法律第 6 條第 1 款的規定，“如因第二條的效力而不容許集會或示威，治安警察局局長須就該事項作出書面通知，並明確指出有關理由”。

第 2/93/M 號法律第 2 條則明確規定，“在不妨礙批評權之情況下，不容許目的在違反法律之集會及示威”。

眾所周知，行政機關在作出決定時均應依法說明理由。

根據《行政程序法典》第 114 條和第 115 條的規定，行政當局應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據對其行政行為說明理由。採納含糊、矛盾或不充分之依據，而未能具體解釋作出該行為之理由，等同於無說明理由。

行政行為的理由說明應能讓一個普通行為相對人還原相關行為作出者的認知和評價過程。

在本案中，我們認為被上訴的行為按法律要求進行了理由說明，完全能夠令行為相對人清楚了解其理由。

上訴人在其上訴理由陳述中明確寫到：“被上訴批示基於以下理由，不容許上訴人擬舉行之集會：(1)未有任何一個香港特別行政區的權力或監督機關證實或認定香港警方過分使用武力；(2)不存在事實基礎支持發起人提出的主題所表達的意思，主題有誤導成分；(3)集會有可能引起反示威而對公共安全造成威脅；(4)集會主題違反善意原則及濫用集會權利，並非行使批評權。”由此可知，上訴人清楚明白被上訴實體不容許舉行集會的原因。

此外，治安警察局局長在批示中明確指出，“有關集會屬於經第 11/2018 號法律修改的五月十七日第 2/93/M 號法律《集會權及示

威權》第二條所述，不容許的集會及示威”，並綜合分析個案情況，根據該第 2 條的規定，作出不容許舉行集會示威活動的決定。

治安警察局局長依法在被上訴批示中就其不容許舉行集會示威活動的決定作出了理由說明，並不存在上訴人所指欠缺理由說明的瑕疵。

若任何人不認同作出有關決定的理由，則並非欠缺理由說明的情況，而是涉及上訴實體問題的問題。

上訴人還認為被上訴批示侵犯了基本權利的核心內容，並且違反法律。

根據《澳門特別行政區基本法》第 4 條的規定，“澳門特別行政區依法保障澳門特別行政區居民和其他人的權利和自由”。

第 27 條明確規定澳門居民享有集會、遊行、示威的自由。

第 2/93/M 號法律則專門就集會權及示威權的行使作出規範。

毫無疑問，集會、遊行及示威權是《澳門特別行政區基本法》賦予澳門居民的一項根本權利，亦受第 2/93/M 號法律的保障。

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）。

依法限制或制約行使集會示威權的情況包括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）。

換言之，即便是澳門居民享有的基本權利，亦並非絕對的不受任何限制的。立法者賦予有權限機關在法律規定的情況下對集會權和示威權作出限制的權力。

當然，一如上訴人在其上訴理由陳述中所引述的立法會意見書所言，在適用第 2/93/M 號法律時，“一旦涉及到對諸如集會權及示威權等基本權利行使的限制，就應在嚴格遵循適度原則的基礎上，對每一具體個案中涉及到的各種利益的重要性進行審慎、合理和平衡地考量。只有當限制的範圍儘可能小且僅限於為保護其他更重要的法律利益所必要的限度時，對個人基本權利的限制方為有效”（參見立法會在審議修改第 2/93/M 號法律的第 16/2008 號法律

草案時由第三常設委員會提交的《第 2/III/2008 號意見書》)。

Vieira de Andrade 教授曾就不同的受憲法保障的基本權利或價值出現衝突時限制行使某些基本權利的必要性進行分析，認為只有在為了維護另一項同樣受憲法保障的價值或利益時方可限制基本權利的行使。¹

在本案中，涉案集會的主題為：“促請各地(尤其香港)警察機關嚴格遵守《禁止酷刑公約》，不要向和平示威者及被剝奪自由之人士實施足以構成《公約》第一條所禁止之「酷刑」及第十六條所禁止之「殘忍、不人道……待遇」之武力”。

被上訴批示認為有關集會屬於第 2/93/M 號法律第 2 條所述的不容許的集會及示威，其主題“明顯違反善意原則以及濫用法律賦予的集會及示威權利，並非行使批評權”。

從被上訴批示可以看到，被上訴實體是從目前的政治及社會大環境出發來對上訴人提出的集會預告進行分析(詳見批示中“預告內容分析”的第 2 點至第 9 點的內容)，最終作出不容許舉行集會的決定。

¹ José Carlos Vieira de Andrade 著,《Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976》, 第四版, 2009 年, 第 265 頁及後續各頁。

對被上訴批示中所述的近幾個月來在香港接連不斷發生的從反對修訂《逃犯條例》開始的多場集會及遊行示威活動及各種嚴重衝擊香港法治、嚴重影響社會民生、危害公共安全的違法犯罪活動，甚至部分激進示威者作出塗污中華人民共和國國徽及香港特別行政區區徽、侮辱國旗、撕毀及焚燒基本法等等嚴重挑戰「一國兩制」的原則底線、挑戰基本法、公然冒犯國家尊嚴的嚴重行為，大家有目共睹，在此我們不予贅述。

在這樣的形勢下，香港警方理當依法採取必要措施，維護公共安全，恢復公共秩序。

一如被上訴實體在其批示中所指出的那樣，至今為止，尚未有任何一個香港特別行政區的權力機關或監督機關證實或認定香港警方過分使用武力，更遑論使用酷刑或殘忍不人道地對待遊行示威人士。

事實上，上訴人是以促請各地警察機關嚴格遵守《禁止酷刑公約》，不要向和平示威者及被剝奪自由之人士實施酷刑及殘忍不人道待遇的武力為名，行指控及譴責香港警方普遍實施酷刑及殘忍不人道地對待遊行示威者之實。

上訴人所提出的集會的主題實際上是公開指責香港特區警察機關向和平示威者及被剝奪自由之人士普遍實施了有關公約禁止之“酷刑”及“其他殘忍、不人道……待遇”之武力。一方面，儘管在集會預告中用“促請各地(尤其香港)警察機關”這一表述，有意用“各地……警察機關”來掩蓋其僅針對香港特區警察之特定指示標的，但上訴人以“尤其香港”來加重明示其指向，在2019年9月23日專門向本院呈交以葡文撰寫的以“Hong Kong: reveladas detenções arbitrárias, espancamentos brutais e tortura em detenção policial”為題的新聞材料，以及社會大眾皆知悉在香港特區近幾個月來所發生的各種暴力抗議事件，再加上其儘管在上訴狀的第13頁第72條、第74條及第75條縷述條文中明確援引了媒體、國際特赦組織以及美國獨立實體列舉的16個曾懷疑發生過警察暴力事件的國家或地區，當中包括加拿大、法國、德國、美國、葡萄牙等國家，此外還專門指出“而在美國，更有獨立實體創建了因警方執法致死及因執法不當而被提起訴訟的個案資料庫”，但上訴人並未將這些國家列入“尤其…”的範圍之內，而專門特指“尤其香港”警察，凡此種種皆顯示無論從上訴人的主觀意願以及從附於案件材料所揭示的內容還是從社會大眾的普遍認知上判斷，毫無疑問得出上訴人想透過擬進行之集會或示威，公開指控及譴責香港警察針對

遊行示威者普遍採用了有關公約所禁止的“酷刑”及“殘忍、不人道”之武力。

應該重申的是，至今為止沒有任何一個香港的法定公權力機關將香港警察的某些行為定性為上訴人所指責的行為。反之，根據香港警方公開通報的資料，截至近日，香港警方共拘捕了超過一千名示威者，起訴了數十名示威者觸犯暴動罪。

若澳門警方容許舉行集會，則極可能被人解讀為認同上訴人對香港警方所作的指責，認為香港警方對遊行示威人士普遍使用了酷刑及殘忍不人道的暴力手段，有變相干預香港特區司法、監警機關等對香港特區警察機關應對暴力示威活動所作定性之虞。

更重要的是，澳門特區不能違反有關特別行政區的憲制基本原則，干預香港特別行政區內部事務。

眾所周知，澳門和香港兩個特別行政區的設立及其制度是基於國家憲法的有關安排而來。《中華人民共和國憲法》第 31 條規定：“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。”第 62 條規定：“全國人民代表大會行使下列職權：...（十三）決定特別行政區的設立及

其制度。”據此，全國人民代表大會分別制定並通過了《澳門特別行政區基本法》(1993年3月31日)及《香港特別行政區基本法》(1990年4月4日)。

根據兩部基本法的規定，澳門、香港特別行政區直轄於中央人民政府，實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權(《澳門基本法》第1條、第2條及第12條，《香港基本法》第1條、第2條及第12條)；特別行政區行政機關、立法機關由特別行政區永久性居民組成(《澳門基本法》第3條，《香港基本法》第3條)；特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變(《澳門基本法》第5條，《香港基本法》第5條)；中央人民政府所屬各部門、各省、自治區、直轄市均不得干預特別行政區依照《基本法》自行管理的事務(《澳門基本法》第22條，《香港基本法》第22條)。兩部基本法的上述規定及其他各項規定分別確立了一系列有關澳門特別行政區及香港特別行政區的憲制基本原則，確保了兩個特別行政區各自管理其內部事務，實行“一國兩制”、“澳人治澳”、“港人治港”和高度自治。這些特別行政區憲制基本原則由於根植於中華人民共和國憲法和由全國人民代表大會所制定、通過及頒布的全國性法律—兩部基本法，其效力及於整個中華人民共和國，這是毋庸置疑的。這些憲制基本原則之一

就是澳門、香港兩個特別行政區之間的行政、立法、司法等各政權組成、機關等均不得相互干預各自依基本法自行管理的事務；兩個特別行政區與內地各省、自治區、直轄市之間，也不得相互干預各自依憲法和基本法自行管理的事務；更不能侵犯中央依據憲法和基本法所享有的涉及特別行政區的所有權力。澳門特別行政區的行政、立法、司法機關等依法履行職責時，均不得違背上列特別行政區的憲制基本原則。

如前所述，在限制行使集會權及示威權等基本權利方面，有權限當局應審慎、合理和平衡地考量涉案的各種利益的重要性。

相對於澳門居民的集會權及示威權而言，維護上述有關特別行政區的憲制基本原則無疑是更為重要的法律利益。澳門有權限當局在行使第 2/93/M 號法律賦予的權限時，不能違反該憲制基本原則，容許或創建平台容許任何機構或實體或群體干預香港特別行政區自行管理內部事務的權力。

為維護上述憲制基本原則，澳門有權限當局可以根據第 2/93/M 號法律第 2 條的規定以有關活動的目的違反法律為由不容許進行集會及示威。

最後應該強調的是，上訴人擬舉行有關集會並非屬於單純行使批評權的情況。批評必須是基於客觀的事實，對實際發生的事情作出評論進行批評。但一如前述，至今為止沒有任何香港特別行政區的權力機關或監督機關認定香港警方過分使用武力甚至使用酷刑、殘忍不人道地對待遊行示威人士。上訴人擬舉行有關集會公開譴責香港警方，遠遠超出了單純批評的範圍。

結論：由於上訴人所擬舉行的集會之主題，無論其如何包裝，實際上都是公開指控和譴責香港特區警察機關向和平示威者及被剝奪自由之人士普遍實施了有關公約所禁止的“酷刑”及“其他殘忍、不人道……待遇”之武力，而香港特區有權機關不但未對警察機關作出這樣的定性，相反還拘捕、起訴有關的暴力示威者，因此，在這種情況下，如澳門特區治安警察局容許舉行以這一主題為目的的集會，則等於公開允許創建一個干預香港特別行政區自行管理內部事務的平台，違反上述提到的特別行政區憲制基本原則。

上述理由足以支持作出不容許舉行集會的決定，無需分析被上訴批示中提出的其他理由。

綜上，由於擬舉行之集會目的違法，故治安警察局局長根據第

2/93/M 號法律第 2 條規定作出的不容許舉行有關集會的決定並無可指責之處。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人負擔，司法費訂為 2 個計算單位。

澳門，2019 年 9 月 27 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)－岑浩輝－利馬(vencido conforme
declaração junta)

(譯本)

表決聲明

表決落敗。即便認為擬進行之示威之目的為對香港警察機關近期行動的指責，從5月17日第2/93/M號法律第2條規定之效力上看，也不構成目的違反法律。

2019年9月27日

(簽名—利馬)