

第 37/2018 號案

有關集會及示威權的上訴

上訴人：鄭丹陽

被上訴人：治安警察局局長

會議日期：2018 年 5 月 3 日

法官：宋敏莉(裁判書制作人)、岑浩輝和利馬

**主題：**— 集會示威權  
— 限制橫幅的尺寸  
— 理由說明

## 摘 要

一、治安警察局局長有權根據舉行集會/示威活動地點的特點，為確保人流暢通、維護公共安全和公共秩序而限制在集會示威中所使用的橫幅的尺寸。

二、儘管承認警方具有出於公共安全和維持公共秩序方面的考

慮而限制橫幅尺寸的權力，但相關行為仍必須以應有的方式說明其所依據的公共安全和公共秩序的理由。

裁判書制作法官

宋敏莉

## 澳門特別行政區終審法院裁判

### 一、概述

鄭丹陽，關於“抗議中鐵(澳門)有限公司無理扣押工程款，無理扣押保函”的集會示威活動的發起人，針對治安警察局局長於 2018 年 4 月 19 日所作的對擬於 2018 年 4 月 24 日至 5 月 10 日舉行集會活動時設置或擺放集會物品所佔據的最大面積作出限制的批示向本終審法院提起上訴。

上訴人指稱：

1. 治安警察局於2018年4月19日批示中內容之三，決定第4.條文內容中對集會物品包括示威橫幅尺寸限制2米X2米，無法滿足示威標語內容的字體足夠大夠清晰的示威抗議活動初衷，已經在本質上不容許或限制了上訴人依法申請並獲批的標語為高3米寬3.5米的示威抗議活動。

2. 治安警察局檢控參與現場示威活動人員違反所謂標語橫幅2

米X2米限制刑事違令罪，已使得無人敢於參加示威活動，已經造成示威活動被警方終止的既成事實，上訴人申請的集會示威活動已經被終止了。

3. 示威活動是和平靜坐的方式進行。示威標語是以防水廣告布印製，支架是使用輕型材料竹竿搭起簡易穩固，標語擺放位置在中土大廈前面巴士站旁2棵樹木前面或者在南方大廈前面路邊停車處，並非行人道路或人流密集處。警方人員對示威橫幅的尺寸限制條件前後不一致而且不同人員解釋不一。整個示威活動持續超過半年時間裡，如果治安警察局認為上訴人發起的示威活動因為示威標語尺寸問題影響公眾安全，嚴重妨礙公眾通行或對公共秩序構成嚴重影響，完全可以隨時行使其執法權及時中斷示威。儘管上訴人多次要求，但是上訴人認為警方在刻意迴避中斷示威同時拒絕出具書面筆錄解釋中斷示威原因，以防止上訴人可以向終審法院上訴。

4. 治安警察局從來未明確回覆上訴人對有關批示內容的澄清要求，包括關於示威標語橫幅2米X2米的限制源於哪一條法律的規定。上訴人尊重治安警察局的執法權，但是認為對其依據的相關法律有知情權。包括已經被檢控的示威現場人員，無人清楚警方對示威標語橫幅2米X2米的限制源於哪一條法律。

5. 上訴人依法申請的示威活動已經被治安警察局在現場數次中斷過，目前治安警察局還在繼續用不同的方法中斷示威活動的進行，本質上已經是不容許或限制集會示威活動的舉行。

治安警察局局長作出了答辯，主要提出了以下理據：

1. 在集會示威活動之中，本局除根據第2/93/M號法律《集會權及示威權》的相關規定去保障集會示威權之行使外，亦需根據第22/2001號行政法規《治安警察局的組織與運作》第2條及第3條的相關規定，執行法定任務及履行職責，其中尤其包括：

- 維持公共秩序及安寧；
- 維護公共及私人財產；
- 管制及監察車輛與行人之通行；
- 保障公民基本權利及自由之行使；
- 確保尊重法治，並維持公共秩序、安全及安寧。

2. 正如被上訴批示(見附件二)第二點分析第3點所載，“……維持公共秩序及安全，保障公民基本權利及自由之行使均是警方的職責，警方在保障示威人士依法表達訴求的同時，亦有責任保障其他人士的安全和利益；因此，警方會採取適當措施依法平衡遊行示威人士及其他道路使用者的權益，以及確保示威活動在合法及有秩序的情況下進行，以免對公共秩序及公共安全造成嚴重影響。”

3. 集會示威活動往往涉及展示標語或橫幅，從表達訴求的角度，面積越大則效果越顯著，集會示威活動的發起人有誘因使用巨型的標語或橫幅展示訴求。故此，若警方不對有關展示面積加以適當限制，難以有效平衡示威者與其他道路使用者的權利。

4. 澳門市面車多路窄，並且是世界上人口密度最高的地區，在公共地方架設大面積的橫幅本身就存在一定的安全風險，大型橫幅可能因為架設不穩固而倒塌，亦可能大面積承受風力而被吹倒或隨風飄揚，因而導致行經的途人受傷，或引致行經的車輛發生交通意外。

5. 從集會現場圖片所見，上訴人所架設的大面積橫幅只以幼身竹枝簡易搭建，支架亦無重物固定或穩固支撐，存在一定安全風險。

與此同時，上訴人並沒有對架設的大面積橫幅或標語購買第三者保險，亦未能向警方出示任何安全保證。

6. 綜上所述，本局基於對公共秩序及公共安全的考量，以及基於平衡集會示威者的權利及其他道路使用者的權利作出考量，對3個人或以下之小型集會示威活動作出與集會規模相應的明確限制，正如被上訴批示第三點決定第4點所載，“.....如3個人或以下的集會活動，用作設置或擺放集會物品所佔據的最大面積不可超逾4平方米(2米x2米)，如需使用支架則其長度不可超逾2米”。

7. 被上訴批示第四點決定第6點所載，明確註明“違反本批示的有關規定而舉行集會或示威活動者，可導致觸犯第2/93/M號法律第十四條的規定被處以加重違令罪。”

8. 上訴人長期指派2名男子進行集會活動(上訴人自身缺席絕大部分集會活動)，每次集會不超過3個人，惟其架設的橫幅面積經本局人員現場量度其離地高度(約2.8米)及寬度(約3.5米)均超出被上訴批示的最大尺寸(面積2米x2米，支架長度2米)，本局人員曾先後作出多次解釋有關行為違反批示的相關規定，並作出多次勸喻(有報告記錄的勸喻共22次，見附件四及附件五)，惟上訴人及有關男子並無理會，

拒絕縮小橫幅尺寸。本局人員在進行上述勸喻不果後離去，撰寫通知書記錄相關事件，沒有在現場採取進一步行動，參與集會的人士仍在現場繼續進行集會活動。

9. 上訴人聲稱集會示威活動被本局在現場數次中斷，以及被本局使用不同的方法中斷，明顯與事實不符。本局未曾中斷上訴人發起的任何一次集會活動。

10. 事實上，上訴人至今仍然持續順利進行集會活動，據本局資料所示，自2017年5月起，上訴人約以每15日為期的接續方式向民政總署作出預告，幾乎不間斷地在南方大廈、中土大廈及中聯辦等地點每天從早上9時至傍晚6時發起集會活動(見附件六)。可見，若不加以適當限制，上訴人發起的有關集會活動對公共秩序及安全的影響亦將是長期而且持續的。

11. 近年，本澳的集會示威活動越趨頻繁，部分集會示威人士更以長期及持續的方式表達訴求，本局曾接收到多宗關於上訴人發起集會活動造成滋擾的投訴，要求本局派員處理；本局作為管理公共秩序及保障公共安全的部門，必須因應社會的發展情況，依法在保障集會示威權和其他人的權利之間採取平衡措施，確保社會安寧。

綜上所述，被上訴的批示沒有違反第 2/93/M 號法律的有關規定，本局在確保公共秩序及公共安全的情況下，依法及依職權採取必要措施保障居民的集會示威權利得以安全及順利行使。基於此，應維持被上訴的批示和裁定上訴理由不成立。

## 二、理據

### 2.1. 事實事宜

根據卷宗所載的資料，認定如下事實：

— 自 2017 年 5 月起，上訴人約以每 15 日為期的方式連續向民政總署作出預告，並幾乎不間斷地在南方大廈、中土大廈及中聯辦等地點每天從早上 9 時至傍晚 6 時發起集會/示威活動。而在 2018 年 2 月 26 日、3 月 14 日及 18 日作出的預告中，指出在活動中將使用 3 米 x 3.5 米的橫幅。(卷宗第 36 頁、第 37 頁、第 40 頁、第 41 頁、第 43 頁背頁、第 44 頁、第 234 頁和第 235 頁)

— 根據於 2018 年 3 月 1 日、15 日和 28 日作出的批示，治安警

察局局長決定，如 3 個人或以下的集會活動，用作設置或擺放集會物品所佔據的最大面積不可超逾 4 平方米(2 米 x 2 米)。(卷宗第 121 頁至第 123 頁、第 124 頁至 126 頁和第 193 頁至第 195 頁)

— 2018 年 4 月 18 日，上訴人再次向民政總署作出預告，將於 2018 年 4 月 24 日至 5 月 10 日早上 9 時至傍晚 6 時舉行集會示威活動，並使用 3 米 x 3.5 米的橫幅。(卷宗第 11 頁和第 12 頁)

— 翌日，治安警察局局長作出了如下批示：

“一、發起人預告之內容：

澳門居民鄭丹陽於2018年4月18日向民政總署管理委員會主席作出之集會知會，內容如下：

「主題及目的：中鐵(澳門)有限公司，無理扣押工程款，無理扣押保函。敝司經過長期溝通無果，不得已採取合法抗議和訴求行動，以引起相關部門的重視及響應。現特向貴署申明敝司將會在以下時間、地點，採取抗議、拉橫額、靜坐及擴音器播放申訴詞之行為。  
橫幅尺寸高3米，寬3.5米

舉行日期：2018年04月24日至2018年5月10日

開始時間：上午09:00

結束時間：下午18:00

舉行地點：中鐵(澳門)有限公司(南方大廈)

中聯辦(中聯辦門口)

中國土木工程(澳門)有限公司(中土大廈門口)

澳門柯維納馬路中鐵聯營體C350項目地盤

運建辦(國際銀行大廈門口)

預計參與人數：3-5人

」

## 二、分析：

1. 中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室是中央人民政府(國務院)派駐澳門特別行政區的代表機關，那裡設有中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室主任的辦公室，以及維持該機構正常運

作的部門。中聯辦對促進本澳與內地的經濟、教育、科學、文化及體育等領域的交流合作起著重要作用。另外，該機構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；

2. 中國人民解放軍駐澳門部隊是中央人民政府(國務院)派駐澳門特別行政區負責防務的軍隊，肩負保衛澳門特別行政區安全的重大職責，其設於新口岸及氹仔的軍事設施屬依法劃定的軍事禁區，由專門法律保護。此外，駐澳部隊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；

3. 警方有責任保障居民的集會示威權利得以順利行使，然而，集會或示威活動往往涉及大量表達訴求的群眾，可能伴隨著一些難以預測的失序行為，會對公共秩序及安全造成潛在風險。維持公共秩序及安全，保障公民基本權利及自由之行使均是警方的職責，警方在保障示威人士依法表達訴求的同時，亦有責任保障其他人士的安全和利益；因此，警方會採取適當措施依法平衡遊行示威人士及其他道路使用者的權益，以及確保示威活動在合法及有秩序的情況下進行，以免對公共秩序及公共安全造成嚴重影響。

### 三、決定：

1. 基於以上所述，根據第2/93/M號法律第八條之規定，舉行集會之地點須與中聯辦大樓、中國人民解放軍駐澳門部隊的軍事禁區保持30米距離，在附圖紅色區域不可進行集會及不可擺放任何物品，且在不妨礙大眾之安全通行，及不對公共秩序構成嚴重影響的情況下進行集會；

2. 應尤其遵守第2/93/M號法律第十一條第一款C項的規定，進行集會時，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，而使集會或示威偏離其目的；

3. 須確保不妨礙公共部門或私人機構的運作，尤其不可阻塞出入口或妨礙公眾進出；

4. 集會物品所佔據的面積不可過大，如3個人或以下的集會活動，用作設置或擺放集會物品所佔據的最大面積不可超逾4平方米(2米x2米)，如需使用支架則其長度不可超逾2米，且必須依照警方的指示按實際集會規模的大小而增減集會物品的佔據面積，以免嚴重妨礙公眾通行或對公共秩序構成嚴重影響；

5. 不可妨礙公眾使用公共或道路設施，尤其需與橫過馬路的設施如斑馬線等保持適當距離，集會用之橫額不可懸掛於馬路兩旁的

圍欄上，亦不可懸掛於其他公共設施上以免影響公共秩序或對公共安全構成危險；

6. 集會地點如有其他團體進行活動或其他進行中的工程，發起人應避免互相妨礙而影響公共秩序或公共安全，並需按警方的指示，與其他進行活動或集會示威的團體協調使用現場空間；

7. 發起人必須配合現場警方指示，在安全及不妨礙大眾安全通行的地方進行集會，特別是當集會地點現場的聚集人數或人流過於擁擠，已經對公共秩序或公共安全構成明顯風險時，需即時縮減或撤離有關之集會物品，或按指示調整集會的區域。

#### **四、活動發起團體/發起人，尤其應遵守的義務：**

1. 活動發起人應遵守民政總署回覆公函的相關內容舉行集會活動；

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. 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；

4. 注意遵守《公共地方總規章》確保不作出影響環境衛生的行為，尤其不可隨地棄置垃圾及燃燒物品，並在集會示威活動結束後，隨即清理所設置之物品，以免違法佔用公共地方；

5. 注意遵守《預防和控制環境噪音》法律，確保不產生滋擾其他人之噪音；

6. 違反本批示的有關規定而舉行集會或示威活動者，可導致觸犯第2/93/M號法律第十四條的規定被處以加重違令罪。

五、發起人可根據第2/93/M號法律第十二條依法向終審法院提出上訴。”

## 2.2. 法律

上訴人認為，縮減集會/示威所使用的橫幅尺寸阻礙了上訴人行使集會示威的權利。

上訴人還指出，不知道治安警察局限制橫幅尺寸的法律規定為何。

首先來看法律是否容許治安警察局作出限制橫幅尺寸的決定。

我們於 2014 年 6 月 4 日在第 33/2014 號案所作的合議庭裁判中有如下闡述：

「毫無疑問，集會、遊行及示威權是澳門特區《基本法》第 27 條賦予澳門居民的一項根本權利，同時，該權利也受第 2/93/M 號法律的保障，該法律的第 1 條明確規定，所有澳門居民有權在無須取得任何許可的情況下，在公眾的、向公眾開放的、或私人的地方進行和平及不攜帶武器的集會，此外澳門居民還享有示威權。

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）。

這些情況指的是，例如，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)，對非法占用公共地方、向公眾開放的地方或私人地方舉行集會或示威設置地點上的限制(第 3 條)，設置時間上的限制(第 4 條)，以上這些都是民政總署管理委員會主席的權限(同一法律第 6 條及第 7 條)。

此外，第 2/93/M 號法律還賦予治安警察局局長對集會或示威施加限制的權限(第 8 條)，當發生法律所規定的情況時，警察當局甚至可以中斷集會或示威的進行(第 11 條)。

.....

從第 2/93/M 號法律中可以清楚地看到，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 條第 2 款及第 3 款所規定的權力。<sup>1</sup>

而在集會或示威的過程中，警察當局則有權中斷集會或示威的進行。

在本上訴案中，我們所要審理的問題並不涉及第 8 條第 3 款的

---

<sup>1</sup> 參閱終審法院 2010 年 4 月 29 日第 16/2010 號案的合議庭裁判。

適用，因為該款所規定的是集會或示威的地點必須與該款所提及的公共實體的總部、建築物和設施以及具外交地位的使館或領事代表處的總部保持所要求的最短距離。

另外，也不涉及第 8 條第 2 款的適用，因為該款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<sup>2</sup>，而在我們目前正審理的個案中，有關協會所要求的是在議事亭前地的行人公共地方舉行集會。

要注意的是，治安警察局局長並沒有對……所要求的集會地點作任何的更改……。

事實上，議事亭前地的範圍從亞美打利庇盧大馬路的一端延伸到板樟堂前地，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，讓相關協會在此舉行集會，條件是不能干涉或滋擾其他協會在該地點所舉行的活動。

那麼，警察局長的這一決定違法嗎？

第 2/93/M 號法律對此問題並沒有作出明確的規定。但是，要

---

<sup>2</sup> 參閱終審法院 2013 年 7 月 12 日第 44/2013 號案的合議庭裁判。

考慮的是這個法律的立法時間是在 1993 年，距離現在已經有 21 年了，期間僅作出少許修改。在這段時間，澳門的社會及政治情況都發生了很大的變化。一如我們所知，澳門的人口增長，遊客數目也急劇增加。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，當發生法律所規定的情況，包括參加集會或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集會或示威偏離其目的時，警方可以中斷集會或示威的進行。

另外，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)。

依照這一邏輯，以及在以上這一系列法律規定的基礎上，我們可以總結出一個原則，那就是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。」

按照以上所述的邏輯，我們認為，在目前正審議的個案中，治安警察局局長有權根據舉行集會/示威活動地點的特點，為確保人流暢通、維護公共安全和公共秩序而限制在集會/示威中所使用的橫幅的尺寸。

然而我們不能忽視的是，被上訴行為並沒有以應有的方式進行理由說明，因為，儘管我們承認警方具有出於公共安全和維持公共秩序方面的考慮而限制橫幅尺寸的權力，但相關行為仍必須以應有的方式說明其所依據的公共安全和公共秩序的理由。

有關現涉及的、限制橫幅尺寸的問題，被上訴的批示載有以下內容：“集會物品所佔據的面積不可過大，如 3 個人或以下的集會活動，用作設置或擺放集會物品所佔據的最大面積不可超逾 4 平方米(2 米 x2 米)，如需使用支架則其長度不可超逾 2 米，且必須依照警方的指示按實際集會規模的大小而增減集會物品的佔據面積，以免嚴重妨礙公眾通行或對公共秩序構成嚴重影響”。

除此以外，警方以含糊的方式提到有需要確保人流暢通、維護公共秩序和公共安全，但卻沒有解釋作出如此決定的具體理由，使得上訴人無法理解該決定的原因。

鑒於被上訴批示的內容，必須認定該批示並不具備充分的理由說明，這導致行為被撤銷。

事實上，從上述答覆第 4 點至第 6 點中可以看到，治安警察局局長在答覆中解釋了限制橫幅尺寸的理由。

但這些為其決定提供理由的說明，以及其他一些或有的說明，本應載於被上訴的批示中，而不是僅載於之後向法院提交的答覆中。

由於本上訴屬於具完全審判權的上訴，因此終審法院並非只能審查被上訴行為的有效性，還可以在撤銷行為的情況下，就利害關係人的實體請求作出裁決。<sup>3</sup>

因此，本院認為上訴人可以使用尺寸為 3 米 x 3.5 米的橫幅舉行集會/示威，但不排除在將來或有的、針對新提交的預告所作的批示

---

<sup>3</sup> 參閱終審法院 2014 年 6 月 4 日第 33/2014 號案的合議庭裁判。

中，治安警察局局長在適當說明理由的情況下，可以作出限制橫幅尺寸的決定。

### 三、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴勝訴，允許在直至 2018 年 5 月 10 日舉行的集會/示威活動中使用尺寸為 3 米 x 3.5 米的橫幅。

無須繳納訴訟費。

澳門，2018 年 5 月 3 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—岑浩輝—利馬