

澳門特別行政區終審法院裁判

一、概述

區錦新(澳門民主發展聯委會代表)於 2020 年 5 月 14 日向治安警察局作出預告，擬於 2020 年 6 月 4 日 18:00 至 23:00 在議事亭前地仁慈堂對出地段舉行集會。

治安警察局局長於 2020 年 5 月 19 日作出不容許舉行上述活動的決定。

區錦新(以下稱為上訴人)根據第 2/93/M 號法律第 12 條的規定，於 2020 年 5 月 21 日向終審法院提起上訴。

終審法院依法傳喚了被上訴實體，被上訴實體於 5 月 25 日提交了答辯，認為應裁定上訴敗訴，維持被上訴的決定。

二、事實

根據卷宗所載的文件資料，本院認定下列事實：

- 上訴人於 2020 年 5 月 14 日向治安警察局作出預告，擬於 2020 年 6 月 4 日 18:00 至 23:00 在議事亭前地仁慈堂對出地段舉行集會。

- 集會的主題為六四燭光集會。

- 治安警察局局長於 2020 年 5 月 15 日致函衛生局，要求就上述集會事宜提供專業意見。該局提供了如下意見：

“*新型冠狀病毒肺炎是一種十分嚴重的疾病，其病死率由1%至10%不等，而其傳染性十分強烈，感染者在無症狀或症狀輕微時已具有強烈的傳染性。該病毒主要經呼吸道飛沫傳播，人群聚集將造成該疾病迅速傳播。目前，新型冠狀病毒肺炎疫情在全球各地持續廣泛傳播，世界很多國家和地區都採取了嚴格禁止聚集的措施。在特區政府和全澳居民共同努力下，目前本澳沒有明顯的社區傳播現象，但也不能確定社區中完全沒有任何感染者，特區政府一直呼籲市民減少或避免聚集。為防止該疾病在本澳社區內傳播，衛生局建議目前所有較大規模的人群聚集活動仍應暫停，30天後再作進一步評估以決定是否可以進行。*”

- 治安警察局局長於 2020 年 5 月 19 日作出如下批示，不容許舉行上述活動：

批示

編號：21/DOC/2020

澳門民主發展聯委會區錦新於2020年5月14日向本局作出之集會或示威預告(接收預告收據編號：4589/2020/CZ)如下：

集會主題：六四燭光集會

舉行地點：議事亭前地仁慈堂對出地段

舉行日期：2020年6月4日

舉行時間：18H00至23H00

報稱參與人數：300人；

活動期間將使用的物品或用具：音響、播放錄像、燈光、金屬架(用作豎立橫幅作背景之用)

就上述預告，本局現向發起團體/發起人作出以下回覆：

一、預告內容分析：

1. 現時新型冠狀病毒肺炎全球疫情依然嚴峻，仍在爆發階段，全球多地確診及死亡個案持續不斷上升，截至2020年5月16日，全球共200多個國家及地區已錄得超過450多萬宗確診個案，死亡個案逾30多萬人，全球多國的疫情仍未受控，大量的病例令多國的醫療系統面臨前所未有的醫療壓力，迫使多國均需延長限制措施以控制疫情發展。同時，疫情對經濟的衝擊導致許多國家經濟活動停滯或大幅放緩，全球經濟面臨較大的下行壓力；個別國家在放寬防疫限制措施後，疫情隨即反彈及再次出現社區爆發；

2. 國家衛健委高級別專家組組長鍾南山表示，病毒感染距離主要在1米以內，一旦沒有保持適當社交距離，就會很容易產生群體感染。且新型冠狀病毒傳染系數為3至3.5，即一人可以傳染給3人；

3. 自1月22日澳門出現首宗新型冠狀病毒肺炎確診病例，澳門特區政府為有效應對新型冠狀病毒肺炎疫情發展，先後採取了多項嚴厲的管控措施，包括出入境管制、停工停課、關閉娛樂場、強制14天醫學觀察等等，此外，為保障澳門的經濟及市民就業，政府推出

了多項輔助政策，投入了龐大的物力及人力資源，以穩定及維持澳門的社會及經濟狀況；

4. 綜觀外國的疫情發展，多國的醫療系統均在發生社區爆發後面臨超負荷情況，個別國家醫療系統更面臨崩潰邊緣，為有關國家帶來重大的人命傷亡。雖然本澳現時的醫療系統仍能有效應對現時的确診病例數目；但倘若提前鬆懈，同一時間內出現大量的新增病例時，以現時本澳的醫療系統將難以應付，對本澳市民的健康及生命安全帶來重大威脅，若出現嚴重的社區爆發，將是澳門回歸以來面對最大的危機；

5. 近日，中國內地武漢市、舒蘭市、吉林市，以及香港均再次新增多例本地確診新冠肺炎感染個案，引發疫情二次爆發的擔憂。上述確診患者當中部分是沒有外遊史，亦未發現有與境外返回人員接觸史，傳染源仍在追查當中。有關個案反映社區有隱性傳播風險，加上全球多地均有發現多宗無症狀感染者亦具有傳染性，以及有個別感染者的潛伏期較長，故仍存在高度的社區傳播風險；

6. 於5月15日，國家衛健委發言人宋樹立表示，內地的本地感染病例連續三日出現上升，顯示目前防疫形勢仍然嚴峻，目前仍要加強重點地區、重點場所防控，進一步排查漏洞，落實防控要求，確

保疫情不出現反彈；

7. 於5月16日，國家衛健委高級別專家組組長鍾南山表示，就近期湖北省武漢市、黑龍江省和吉林省新增多宗新冠肺炎確診病例，認為中國正面臨著巨大挑戰，因為大部分國民仍缺乏免疫力，仍有可能感染新冠肺炎，第二波疫情爆發的危機越來越大；

8. 根據發起人預告提供的資料顯示，參與集會活動人數達300人之多，同時，集會或示威活動往往會吸引大量市民圍觀，期間，人流高度密集，流動人士亦相當多，若當中存有新型冠狀病毒肺炎之感染者，聚集情況將存在極高的傳播風險，其後甚至可能會造成大規模社區傳播，將難以追查病毒感染者及密切接觸者，造成疫情在社區大規模爆發，這將會對本澳過往數月以來，特區政府及全澳門市民的共同努力付諸流水，並將本澳行之有效的防疫措拖摧毀，對本澳的經濟、民生所造成的惡劣後果將難以預計，並會嚴重危害公共衛生及公共安全；

9. 經本局向衛生局諮詢的專業意見：新型冠狀病毒肺炎是一種十分嚴重的疾病，其病死率由1%至10%不等，而其傳染性十分強烈，感染者在無症狀或症狀輕微時已具有強烈的傳染性。該病毒主要經呼吸道飛沫傳播，人群聚集將造成該疾病迅速傳播。目前，新型冠

狀病毒肺炎疫情在全球各地持續廣泛傳播，世界很多國家和地區都採取了嚴格禁止聚集的措施。在特區政府和全澳居民共同努力下，目前本澳沒有明顯的社區傳播現象，但也不能確定社區中完全沒有任何感染者，特區政府一直呼籲市民減少或避免聚集。為防止該疾病在本澳社區內傳播，衛生局建議目前所有較大規模的人群聚集活動仍應暫停，30天後再作進一步評估以決定是否可以進行。

二、本局作出之決定：

1. 綜合分析所述，本局依照經第29/78號法律核准的《公民權利和政治權利國際公約》之規定，根據該公約第21條之規定，和平集會的權利應被承認。對此項權利的行使不得加以限制，除去按照法律以及在民主社會中為維護國家安全或公共安全、公共秩序，保護公共衛生或道德或他人的權利和自由的需要而加的限制。當中基於公共安全，公共秩序及保護公共衛生，尤其保護公共衛生之前提下，本局去函衛生局徵詢意見，根據《傳染病防治法》第5條第1款的規定，衛生局有權採取措施及發出指引，避免新型冠狀病毒肺炎在澳門傳播，此外，根據衛生局“防疫專頁”的公開指引，衛生局一直呼籲全澳市民“避免聚集/聚會、盡量留在家中。”因此，按照衛生局上述提出的專業意見，若進行集會示威活動，將對公共衛生及公

共安全構成嚴重危害，違背《公民權利和政治權利國際公約》有關規定之原意以及違反《傳染病防治法》第3條的規定，故本局根據經第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（以下簡稱《集會權及示威權》法律）第2條，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《集會權及示威權》法律第14條的規定被處以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12條依法向終審法院提出上訴。

局長

吳錦華

警務總監

2020年5月19日

- 在疫情期間，衛生局疾病預防控制中心分別發出了編號為

007.CDC-NDIV.GL2020 、 064.CDC-NDIV.GL2020 及 073.CDC-NDIV.GL2020的指引，內容如下：

預防新型冠狀病毒肺炎－給公眾的建議

新型冠狀病毒肺炎是一種主要經呼吸道飛沫和接觸傳播的傳染病，症狀主要為發熱、乏力、乾咳為主；部分患者無明顯的症狀。大多數患者病情較輕，可治癒出院，年齡較大或有慢性疾病患者較易發展為重症，可出現呼吸困難或肺炎，甚至死亡。

疾病介紹

- 傳染源：目前所見傳染源主要是新型冠狀病毒肺炎的患者。無症狀感染者也可能成為傳染源。
- 傳播途徑：經呼吸道飛沫和接觸傳播是主要的傳播途徑。在相對封閉的環境中長時間暴露於高濃度氣溶膠情況下存在經氣溶膠傳播的可能。經消化道傳播途徑尚待明確。
- 易感人群：人群普遍易感。
- 潛伏期：1-14天，多為3-7天。

- 症狀：以發熱、乏力、乾咳為主要表現。少數患者伴有鼻塞、流涕、咽痛和腹瀉等症狀。

- > 重症病例：多在發病一周後出現呼吸困難和/或低氧血症，嚴重者快速進展為急性呼吸窘迫綜合徵、膿毒症休克、代謝性酸中毒和凝血功能障礙。值得注意的是重症、危重症患者病程中可為中低熱，甚至無明顯發熱。

- > 輕症病例：僅表現為低熱、輕微乏力等，無肺炎表現。

- 治療及預後：以支持性療法為主，部分病例病情嚴重，有死亡病例，亦有治癒出院病例。年齡較大或有慢性疾病患者，有較大機會出現嚴重情況。

預防方法

為預防新型冠狀病毒肺炎，衛生局呼籲所有居澳人士留意特區政府的疫情資訊，配合當局各項預防措施；同時應注意個人衛生、環境衛生及食物衛生，尤其包括：

1. 個人預防

- 避免外出及往來澳門與其他地區；
- 避免聚集/聚會、盡量留在家中或宿舍中；
- 在工作場所及家居或宿舍中，盡量與人保持一定距離；
- 如必要外出須配戴口罩；
- 經常以水和皂液洗手或以酒精搓手液搓手，未洗手前避免接觸口、鼻、眼；
- 打噴嚏或咳嗽時應用紙巾掩著口鼻，及儘快洗手；沒有紙巾時應用衣袖或肘部掩著口鼻，而不應用手掌掩著口鼻；
- 如廁後應蓋上廁板沖廁，並徹底洗手；
- 不要與他人共用毛巾；
- 經常清潔消毒家居或工作場所中手容易接觸的地方；
- 處理被分泌物或排泄物污染的物品或地方時應戴上手套；
- 避免到人多擠迫的地方逗留，特別是免疫力低的人士；

- 避免與發熱、患有呼吸道症狀的病人作近距離接觸；
- 避免前往醫院探望病人，如必要進入醫院範圍內須配戴口罩；
- 避免接觸動物、到有動物出售的市場或食用未煮熟的動物產品；
- 如有發熱或呼吸道症狀等不適，須配戴口罩，及時就醫。

2. 入境及健康管理

自2020年3月25日零時起，所有外籍人士、以及過去14日曾到過外國的中國內地/香港特別行政區/台灣地區居民禁止入境。其他可以入境澳門人士、以及曾接觸確診病人的人士應特別注意：

- 所有人士入境本澳時必須如實進行健康申報；
- 所有由內地入境澳門的人士，均須持7日內病毒核酸檢測證明；
- 入境前14日內曾到過新型冠狀病毒肺炎廣泛社區傳播地區、高發國家或地區，按照衛生當局的指示在指定的地點進行醫學觀察：

- > 外地僱員請參見“給在本澳工作的外地僱員的建議”；
 - > 湖北省人士或過去14日內曾經到過湖北省的非本澳居民，入境時必須出示符合本澳要求的由合法醫療機構發出的無感染新型冠狀病毒肺炎的醫生證明書；
 - > 過去14日內曾前往湖北省逗留的澳門居民，入境時應主動申報，並遵照衛生當局指示處理；
 - > 除上述以外的其他人士，由入境本澳起計14日內需要進行自我健康管理；
- 除就醫外避免外出及避免接觸他人；
 - 如有發熱或呼吸道症狀等不適的人士，戴上口罩、及時就醫、避免乘坐公共交通工具，聯絡消防局安排救護車送院；
 - 如實向醫生詳述旅行史及接觸史，並按醫生指示處理。

3. 環境衛生

- 經常清潔消毒家居或工作場所中手容易接觸的地方，例如傢具表面、牆壁、地板、扶手、門把、電梯按鈕、電腦鍵盤等；

- 確保公眾接待的地方有抹手紙和酒精搓手液；
- 確保衛生間內備有皂液、一次性的紙巾或乾手機供使用，切忌使用公用毛巾；
- 確保渠道通暢，沒滲漏；排水渠有隔氣彎管，至少每星期一次於每一排水口注入半公升的清水，確保管內儲水，以防病原體傳播；
- 保持衛生間清潔及通風良好，根據衛生狀況加強清潔消毒次數；
- 所有使用的空間儘可能經常打開窗戶，保持環境清潔及空氣流通；倘為密封空間，應保證通風系統運作有效，經常清潔和維護通風系統；
- 地面、地毯、牆壁或其他設施如被分泌物或排泄物弄污，應立即清潔消毒：以具吸水性物料作初步清理，再以1：10漂白水消毒被污染的表面及鄰近範圍，待漂白水留在表面30分鐘後，再以清水沖洗並抹乾；
- 一次性使用的物品，使用後絕不可再供他人使用，應適當地

包裹和棄置；

- 多次使用的物品，在供他人使用前必須嚴格清潔和消毒。

預防新型冠狀病毒肺炎－室內公共設施的管理建議

人群聚集和面對面接觸是促使新型冠狀病毒傳播的重要因素，為降低病毒在室內公共設施(以下簡稱「設施」)內散播的風險，特制定本指引。

(一) 設施管理方面

1. 暫停開放設施內可導致使用者聚集的設備。
2. 暫停舉辦所有面對面、小組和群眾性的活動。
3. 避免使用者共用麥克風、球類、圖書、玩具等物品，或每次使用後應立即進行清潔消毒。
4. 設施內電腦、桌椅等設備和傢具應保持至少1米的距離，或以防水間板分隔。
5. 管制進入設施的人流，人流過多時應暫停進入，讓使用者在

空曠地方排隊；排隊時，人與人之間應保持一隻手臂長度的距離。

6. 在設施內豎立標示提醒使用者勿聚集及注意個人衛生，並勸籲聚集的人士散開或離開。

7. 儘可能不使用空調，經常打開窗戶，保持室內空氣流通，如必須使用空調，應維持通風系統的良好性能，詳情請參閱【預防新型冠狀病毒肺炎－公共場所空調通風系統運行管理指引】。

8. 衛生間內應備有足夠的洗手液和一次性紙巾或乾手機，並確保設備妥善運作。

9. 加強設施內設備及物品的清潔消毒，尤其手容易接觸的地方和衛生間，環境的清潔消毒請參閱相關指引。

(二) 服務使用者管理方面

1. 所有進入及逗留在設施的人士必須配戴口罩。

2. 為進入設施的人士測量體溫，並建議提交【澳門健康碼】，以及謝絕發熱或咳嗽的人士進入。

3. 避免在設施內聚集，應經常與他人保持至少1米的距離。

4. 嬰兒和幼童應由家長或監護人細心看護，避免在設施內與他人接觸，並應儘量減少使用設施的時間及次數。

5. 注意個人衛生和環境衛生，相關指引請參閱抗疫專頁：
<https://www.ssm.gov.mo/PreventCOVID-19>

預防新型冠狀病毒肺炎－公園的管理建議

人群聚集和面對面接觸是新型冠狀病毒散播的重要因素，為防範在公園在重新開放後增加社區內傳播病毒的風險，特制定本指引。

(一) 公園管理方面

1. 暫停開放公園內所有室內場所。
2. 暫停開放公園內可導致市民聚集的設施。
3. 暫停所有群眾性的活動。
4. 管制進入公園的人流，人流過多時應暫停進入，讓市民在空曠地方排隊；在排隊時，與前面市民保持一隻手臂長度的距離。

5. 在公園內豎立標示提醒市民注意個人衛生及請勿聚集，並勸籲集聚的人士散開或離開。

6. 加強公園內設施的清潔消毒。

(二) 市民管理方面

1. 所有進入及逗留在公園的人士要戴口罩。

2. 為進入公園的人士測溫及要求提交【澳門健康碼】，並謝絕發熱或咳嗽的人士進入。

3. 嬰兒及幼童應由家長或監護人細心看護，避免在公園內與其他人士接觸，並應減少外出時間，儘量留在家中。

4. 避免在公園聚集，應與他人保持至少1米的距離。

5. 注意個人衛生和環境衛生。相關指引詳見抗疫專頁：

<https://www.ssm.gov.mo/PreventCOVID-19>

三、法律

在現被上訴的批示中，治安警察局局長認為，根據衛生局提出的專業意見，若舉行集會將對公共衛生及公共安全構成嚴重危害，違背《公民權利和政治權利國際公約》第21條的原意以及第2/2004號法律(《傳染病防治法》)第3條的規定，故根據第2/93/M號法律第2條的規定作出不容許舉行集會的決定。

第2/93/M號法律第2條明確規定，“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”。

上訴人則認為有關集會的目的根本不可能違反第2/2004號法律第3條，所以警方不應以第2/93/M號法律第2條的規定為依據不容許舉行集會。

毋庸置疑，集會權是澳門居民依法享有、受法律保障的基本權利。

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權的情況包括不允許為實現違法目的而舉行集會（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的行使作出限制的權力。

在澳門生效的《公民權利和政治權利國際公約》第 21 條亦明確規定，“和平集會的權利應被承認。對此項權利的行使不得加以限制，除去按照法律以及在民主社會中為維護國家安全或公共安全、公共秩序，保護公共衛生或道德或他人的權利和自由的需要而加的限制”。

由此可知，對集會權的限制也是有條件的。

第 2/93/M 號法律經第 16/2008 號法律進行修改，立法會在審議第 16/2008 號法律草案時由第三常設委員會提交了《第 2/III/2008 號意見書》，當中載明：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”。

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，從被上訴批示可以看到，被上訴實體是基於新型冠狀病毒肺炎傳染性十分強烈、甚至無症狀感染者亦具有傳染性等特性，考慮到目前新型冠狀病毒肺炎疫情仍然嚴重，有二次爆發和社

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。

區傳播的風險，經諮詢衛生局的專業意見，出於保護公共衛生的考量而作出不容許集會的決定。

關於新型冠狀病毒肺炎在本澳和鄰近地區甚至世界範圍的傳播情況、對經濟的嚴重打擊以及對人們日常生活的嚴重影響，大家有目共睹，在此我們不予贅述。

應該強調的是，新型冠狀病毒肺炎疫情是百年不遇的全世界範圍的極其嚴重的公共衛生事件，是澳門特區政府面臨的極其嚴峻的考驗和挑戰。

一如被上訴批示所言，自1月22日澳門出現首宗新型冠狀病毒肺炎確診病例以來，澳門特區政府為有效應對疫情發展，先後採取了多項嚴厲的管控措施，包括出入境管制、停工停課、短期關閉娛樂場及強制14天醫學觀察等等，並為此投入了龐大的物力及人力資源。此乃眾所周知之事。

誠然，亦如上訴人所言，近期本澳的疫情有所緩和，近五十天沒有新增病例，學校逐步復課，居民的日常生活漸次恢復正常。

為慎重考慮，治安警察局局長在就上訴人預告之集會活動作出

決定前專門諮詢衛生局的專業意見，衛生局提供了如下意見：

“新型冠狀病毒肺炎是一種十分嚴重的疾病，其病死率由1%至10%不等，而其傳染性十分強烈，感染者在無症狀或症狀輕微時已具有強烈的傳染性。該病毒主要經呼吸道飛沫傳播，人群聚集將造成該疾病迅速傳播。目前，新型冠狀病毒肺炎疫情在全球各地持續廣泛傳播，世界很多國家和地區都採取了嚴格禁止聚集的措施。在特區政府和全澳居民共同努力下，目前本澳沒有明顯的社區傳播現象，但也不能確定社區中完全沒有任何感染者，特區政府一直呼籲市民減少或避免聚集。為防止該疾病在本澳社區內傳播，衛生局建議目前所有較大規模的人群聚集活動仍應暫停，30天後再作進一步評估以決定是否可以進行。”（下劃線為我們所加）

換言之，儘管已五十天沒有新增病例，亦沒有明顯的社區傳播現象，但並非如上訴人所說的那樣“已確保疫情不在社區內傳播”。

衛生局的上述意見為被上訴決定提供了公共衛生方面的專業技術基礎，被上訴實體正是在慎重考慮本澳目前疫情及衛生局專業意見的基礎上作出決定。

事實上，自新型冠狀病毒肺炎疫情開始以來，本澳已有近二十

個大型活動因疫情關係而被取消或延期，或改以其他方式(如通過互聯網)舉行，包括往年於5月在黑沙海灘進行的音樂活動及原定於6月下旬舉行的中葡論壇會議。其中部分活動由政府部門主動取消或延期，民間團體亦響應特區政府的呼籲取消相關活動(詳見被上訴實體作出答辯時提交的載於本案卷第36頁的資料)，以減少人群聚集，降低病毒傳播的風險。

我們從法律層面上來看被上訴實體是否可以不容許舉行集會活動。

應該指出的是，發起人擬舉行的集會帶有聚集人群的目的，這是由集會本身的特性而決定的。

立法者並未對集會作任何法律定義。一般來講，集會是指“一群人為實現交流看法、討論和形成集體意見的共同目的而在某處聚集的行為。換句話說，集會指的是聆聽演講及/或討論意見的人不具持久性(通常是有計劃有組織)地匯集在一起，並以維護觀點或者其他共同利益和形成集體意見為目的”。²某些人只是簡單地聚集在一起並不足以界定存在集會，它有別於偶然性的簡單相遇或聚集。

² António Francisco de Sousa 著：《*Direito de Reunião e de Manifestação*》，2009年，第16頁及第28頁。

簡單來說，集會是一群人聚集在一起交流看法、闡述和討論意見以及表達意願的活動，並不是任何人群的聚集都可稱為集會。

因此，召集集會者必然帶有聚集人群的目的，故集會在一定程度上亦以此為目的。

在澳門全社會努力對抗疫情，多月來付出巨大代價，目前仍需緊守嚴防，避免又一波疫情來襲的大環境下，帶有聚集人群目的的集會會否違反了法律的相關規定呢？被上訴實體必須容許集會的舉行，而無視目前防止疫情反彈以及社區傳播的實際需要嗎？

《傳染病防治法》的目的是“旨在通過貫徹預防優先、妥善醫療的防治結合原則，有效地預防、控制和治療傳染病，保障公共衛生”，特區政府對此負有當然的責任。

為有效預防和控制傳染病，特區政府可以採取《傳染病防治法》所規定的各項措施，包括要求入境人員申報健康狀況、出具有效的有關傳染病的醫生證明(第10條)，命令感染、懷疑感染或有受到感染危險的人士在指定的時間及地點接受醫學觀察或醫學檢查，限制他們進行某種活動或從事某種職業(第14條)，甚至進行強制隔離(第15條)等等。

此外，行政長官亦可以在緊急情況下命令適用第25條規定的特別措施，如限制可能導致傳染病傳播的有人群聚集的社交、文化、康樂或體育等活動的舉行，限制或禁止感染、懷疑感染或有受到感染危險的非本地居民進出澳門特別行政區，限制或禁止導致或可能導致傳染病發生或傳播的某類行業的經營或某類場所的運作，命令全部或部分中止公共部門的運作等等。

在上述措施以及法律規定的其他措施中，部分已被採取，另一些則仍未被適用，包括限制舉行有人群聚集的活動。

立法會第二常設委員會在審議《傳染病防治法》法案時提交了《第1/II/2004號意見書》，明確指出：「本法案按照各公共部門之間的緊密合作計劃並借助個人或私人實體的合作，賦予政府在防治傳染病方面的權限。這種合作以合作的義務為基礎，規定於法案第三條(合作的義務)，根據該條規定，“為達至預防、控制和治療傳染病的目標，個人及公共或私人實體均有義務與主管實體依法緊密合作，遵守主管實體所發出的命令及指引”。」

在審議法案的過程中，立法會議員與政府代表亦就政府根據法律的規定適用一般措施和特別措施對個人權利和自由的限制進行了討論，從中可以看到，政府在面對嚴重疫情時以公共衛生和健康為

先為重的政策。當然，對基本權利和自由的限制必須慎重和嚴謹，僅在緊急情況下才能適用特別措施(詳見澳門特別行政區立法會會刊，第一組，第II-77期，2004年2月5日)。

由此可知，在制定《傳染病防治法》的過程中，立法者對政府採取相關措施會限制某些基本權利和自由(特別是集會權、流動自由和進出特區的自由)的可能性進行了特別考量。但即便如此，仍然立法允許適用這些措施，公共利益的重要性和優先性顯而易見。應該說，在面對傳染病的傳播風險時，立法者決定以公共利益為先，允許對個人基本權利和自由作出限制，以保障公共衛生和健康。

換言之，出於預防和控制傳染病的考慮，政府應當優先考慮公共利益，可以在緊急情況下限制包括集會權在內的基本權利和自由的行使。

誠然，行政長官沒有作出批示命令限制舉行有人群聚集的活動。

如前所述，限制人群聚集的活動，僅在緊急情況下才可以適用。那麼限制該等活動是否有緊急性呢？

事實上，由於疫情的原因，居民都盡量減少外出；儘管當前疫

情有所緩和，政府和民間社團仍不會舉辦大型活動，故此沒有必要採取僅在緊急情況下限制人群聚集的措施。這種“不採取”並非由於疫情不嚴重，亦不是由於病毒傳播的風險已消失，而是因為事實上無人舉辦大型活動。應該說，不存在限制該等活動的事實上的“緊急性”。

具體到本案涉及的集會，是否必須經由行政長官作出批示命令限制舉行有人群聚集的活動，否則該等活動就可以舉行？

我們的答案是否定的。有權限機關出於對各種因素的考慮並未限制有人群聚集的活動並不意味著集會活動必然可以舉行。行政長官限制舉行有人群聚集的活動與治安警察局局長不容許舉行集會是兩個不同的機制。

一如《傳染病防治法》第3條的明確規定，“為達至預防、控制和治療傳染病的目標，個人及公共或私人實體均有義務與主管實體依法緊密合作，遵守主管實體所發出的命令及指引”。

眾所周知，在本次疫情期間，衛生局疾病預防控制中心發出了相關指引並廣泛宣傳，給公眾作出了建議，亦涉及公園的管理及室內公共設施的管理，為居民預防新型冠狀病毒肺炎提供了指引。綜

觀這些指引的內容，除了注意個人、家居和環境衛生以及佩戴口罩以外，重點還在於避免人群聚集/聚會，避免到人多擠迫的地方逗留，盡量與他人保持一定距離，為此政府還暫停開放公園內所有室內場所，暫停開放公園內可導致市民聚集的設施，暫停所有群聚性的活動，並管制進入公園的人流。（下劃線為我們所加）

所有個人及私人實體，尤其是公共部門，均有義務遵守上述指引，否則違反《傳染病防治法》第3條的規定。

換言之，雖然行政長官並未根據《傳染病防治法》第23條至第25條的規定採取措施，限制有人群聚集的活動，但所有個人及公共或私人實體仍有義務遵守衛生局疾病預防控制中心所發出的指引，避免人群聚集。

如前所述，本案涉及的活動是以聚集人群為目的的集會。

根據上訴人向警方所作的預告，報稱參與聚會人數達300人，集會時間為五小時。

作為長期以來負責處理集會或示威事宜並維持活動的良好秩序的有權限機關，治安警察局局長在被上訴批示中指出，集會或示威

活動往往會吸引大量市民圍觀，在活動期間人流高度密集，流動人士亦相當多，存在極高的新型冠狀病毒肺炎傳播風險，並難以追查病毒感染者及密切接觸者，如造成疫情在社區大規模爆發，將會令特區政府及全澳門市民在數月以來作出的共同努力付諸流水，對本澳的經濟、民生所造成的惡劣後果將難以預計，並會嚴重危害公共衛生及公共安全。

我們十分理解被上訴實體的擔憂，並予以認同。

事實上，如容許舉行集會，必然會造成人群的大量聚集，除參與集會者與圍觀者之外，還會有為數不少的記者以及維持集會及周圍交通秩序的警員。並且集會地點(議事亭前地)本身亦為人流密集處，且有多個通往周邊不同區域的路口，人員流動性強，即使是警方亦難以對人流進行良好控制。

在本案中，我們需要考慮兩種不同的權利和利益，分別是上訴人所主張的集會權以及澳門特區政府應追求的保障公共衛生和公共安全的公共利益。

在兩種權利和利益出現衝突的情況下，我們須對每一權利和利益的重要性進行審慎、合理和平衡的考量。

我們認為，在目前仍然存在疫情再次爆發風險的情況下，在全社會努力對抗疫情並為此付出沉重代價的極為特殊的環境下，保障公共衛生和公共安全的公共利益具有更突出的重要性，值得澳門政府及整個社會的特別考量。

考慮到新型冠狀病毒肺炎傳染性強、易傳播、傳播快且無症狀者亦具有強烈傳染性的特點，基於衛生局就本案涉及的集會而發出的“目前所有較大規模的人群聚集活動仍應暫停”的專業意見，出於保障公共衛生和健康的仍然迫切的需要，所有個人及私人或公共實體均應主動履行法律規定的合作義務，遵守有權限機關發出的指引，避免人群聚集，更應避免舉行大型的活動(包括集會)。

在這樣的前提下，被上訴實體作出不容許舉行集會的決定並未違反法律的相關規定。反之，若治安警察局局長容許舉行集會，則違反了《傳染病防治法》第 3 條的規定，違背了有權限機關發出的指引。而如果發起團體如期舉行集會，也同樣違反該條之規定。

綜上所述，我們認為，在目前全民對抗疫情的特殊時期，治安警察局局長經考慮當前的疫情及衛生局發出的專業意見，為防止疫情的傳播和再次爆發而作出的不容許舉行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，2020 年 5 月 29 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）

岑浩輝

司徒民正

【本人認同上述裁判中表達其對“新型冠狀病毒”以及該病毒對澳門特區公共衛生構成風險和擔憂的部分。

然而，要指出的是在作出被上訴決定的相關行政程序中應遵守經第 8/2013 號法律及第 1/2016 號法律修改的第 2/2004 號法律第 23 條至第 25 條的規定（參見立法會第二常設委員會《第 1/II/2014 號意見書》，以及立法會會刊，第一組，第 II-73 期，2003-2004）。】