



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政暨公職局
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública

來函編號
Sua referência

來函日期
Sua comunicação de

發函編號
Nossa referência

澳門郵政信箱463號
C. Postal 463 - Macau

傳閱公函
Ofício-Circular n.º 0602140001/DTJ

14/02/2006

事由：
Assunto

**澳門公共行政工作人員的結社權及不得兼任
Direito de Associação e incompatibilidades dos trabalhadores
da Administração Pública de Macau**

根據行政法務司司長於2月10日在本局第010/DTJ/INF/2006號報告書上作出的批示，謹隨函寄上題述的報告書副本予閣下領導的貴部門／機構知悉。

Por despacho da Exm.^a Secretária para a Administração e Justiça, datado de 10 de Fevereiro de 2006 e exarado na Informação n.º 010/DTJ/INF/2006 desta Direcção de Serviços, junto se envia a V. Ex.^a, para conhecimento, cópia da mesma.

順頌

台祺

Com os melhores cumprimentos.

局長
O Director,

朱偉幹
José Chu

0002/DTJ/OFC/2006



SAFP00259379



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政暨公職局
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública

行政法務司司長辦公室 Cabinete da Secretária para a Administração e Justiça	
收件 Entrada	
編號 Nº	624-B/GSAJ/20.06
於 Em	10 / 2 / 2006
簽署 Ass.	3:50 P.m.

意見：
Parecer

批示：
Despacho

行政法務司司長 閣下：
同意本報告書的內容及
其概括結論，謹呈上予 閣
下審批。

10.2.06.

同意。

送各公共部門及實體知悉。

行政法務司司長

陳麗敏

2006年2月10日

事由：澳門公共行政工作人員的結社權及不得兼任
Assunto Direito de Associação e incompatibilidades
dos trabalhadores da Administração Pública
de Macau

報告書 編號：010/DTJ/INF/2006
INFORMAÇÃO N.º
日期：10 / 02 / 2006
Data

關於結社權是否納入《澳門公共行政工作人員通則》所規定的從事私人業務概念內的疑問，現就此事報告如下：

Tendo em conta as dúvidas que se têm suscitado relativamente ao problema de saber se o direito de associação está incluído no conceito de exercício de actividades privadas para o efeito do disposto no Estatuto da Administração Pública de Macau, cumpre-me informar o seguinte:



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政暨公職局
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública

頁編號 2
Pág. n.º
文件編號 010/DTJ/INF/2006
Inf. n.º
日期: 10 / 02 / 2006
Data

1. 結社權是澳門特別行政區居民的基本權利，《澳門特別行政區基本法》第二十七條、《公民權利和政治權利國際公約》第二十二條、《結社自由與保護組織權利公約》、八月九日第 2/99/M 號法律及《民法典》第一百五十五條均對結社權有所規定。

1. O direito de associação é um direito fundamental dos residentes da RAEM, como tal consagrado no artigo 27.º da Lei Básica, no artigo 22.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, na Convenção sobre a Liberdade Sindical e a Protecção do Direito Sindical, na Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto e no artigo 155.º do Código Civil.

2. 然而，結社權並不是一項絕對權利，當需要維護法律確認的重大公共利益時，結社權是可以被限制的。《澳門特別行政區基本法》第四十條第二款明確規定，澳門居民享有的權利和自由，可以在法律規定的情況下，受到限制，但有關法律不得抵觸適用於澳門的《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和各項國際勞工公約的規定。

2. Não obstante, o direito de associação não é um direito absoluto, podendo ser restringido sempre que a salvaguarda de interesses públicos concretamente mais relevantes, como tal reconhecidos por lei, se imponha. Isso mesmo resulta do disposto no n.º 2 do artigo 40.º da Lei Básica da RAEM, onde expressamente se dispõe que os direitos e as liberdades de que gozam os residentes de Macau, podem ser restringidos nos casos previstos na lei e desde que as mesmas não contrariem as disposições dos Pactos Internacionais sobre os Direitos Civis e Políticos e sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, bem como as das convenções internacionais de trabalho aplicáveis a Macau.

3. 這正好說明在澳門特別行政區法律體系中，某些工作人員或某些官職據位人因執行特定職務或任職於特定機構而使其結社權受到限制。由於法律已具體規定須受限制的情況，且這些限制屬暫時性及為實現重大公共利益而訂定，所以不能視之為侵犯結社的基本權利。

3. Deste modo se justificam as restrições que existem no ordenamento da RAEM ao direito de associação em relação a certos trabalhadores ou aos titulares de certos cargos, pelo facto de exercerem determinadas funções ou exercerem funções em determinados organismos, as quais, por respeitarem a situações concretamente definidas, serem temporárias e estabelecidas em vista da prossecução de interesses públicos concretamente preponderantes, não podem, por isso, ser consideradas violação do direito fundamental de associação.

4. 就上指情況，現舉例如下：

4. É o caso, por exemplo:

- 第 10/2000 號法律第十八條規定，“廉政專員不得從事有酬或無酬的其他公職或任何私人業務，亦不得擔任政治或工會組織的任何職務，但屬諮詢性質公共機關的職務除外”；



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

行政暨公職局
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública

頁編號 3
Pág. n.º 010/DTJ/INF/2006
文件編號
Inf. n.º
日期: 10 / 02 / 2006
Data

- Do artigo 18.º da Lei n.º 10/2000, nos termos do qual «o Comissário contra a Corrupção não pode exercer outra função pública ou qualquer actividade privada, remunerada ou não, nem desempenhar quaisquer cargos em organizações de natureza política ou sindical, com a excepção de funções em órgão de carácter consultivo público»;
- 第 11/1999 號法律第十六條規定，“審計長不得從事有酬或無酬的其他公職或任何私人業務，亦不得擔任政治或工會性質組織的任何職務”；
- Do artigo 16.º da Lei n.º 11/1999, nos termos do qual «o Comissário de Auditoria não pode exercer outra função pública ou qualquer actividade privada, remunerada ou não, nem desempenhar quaisquer cargos em organizações de natureza política ou sindical»;
- 第 66/94/M 號法令核准的《澳門保安部隊軍事化人員通則》第三十二條設定了軍事化人員行使權利的限制，包括不得參加任何“政治或工會等性質之團體”或“由其開展之任何活動”；
- Do artigo 32.º do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau (EMFSM), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/94/M, nos termos do qual são estabelecidas diversas restrições ao exercício de direitos por parte do pessoal militarizado, inclusivamente do direito de filiação em “associações de natureza política ou sindical” ou de participação “em quaisquer actividades por elas desenvolvidas”;
- 第 67/93/M 號法令第三十七條規定，在比賽中執行裁判、諮詢或監察職務的個人，尤其是裁判員、邊線員及計時員，不得出任所屬體育總會或其屬下體育會機關的職務；
- Do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 67/93/M, nos termos do qual os indivíduos que nas competições exerçam funções de decisão, consulta ou fiscalização, nomeadamente árbitros, juizes e cronometristas, não podem ocupar cargos nos órgãos sociais das associações desportivas a que pertencem, nem dos clubes nelas filiados;
- 第 67/93/M 號法令第五十七條規定，體育發展局的領導層及主管層人員以及高級技術員不得為體育總會或其屬下體育會的管理機關成員。
- Do artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 67/93/M, nos termos do qual pessoal de direcção e chefia e os técnicos superiores do Instituto do Desporto não podem pertencer aos corpos gerentes das associações desportivas, nem dos clubes nelas filiados.

5. 考慮到結社權的基本權利性質以及公共行政工作人員就專職性及不得兼任制度的要求（見《澳門公共行政工作人員通則》第十七條及第 85/89/M 號法令第九條關於領導及主管人員的規定），因而有必要解決上述問題，尤是以需否上級批准，方可加入社團及／或成為社團領導成員的問題。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政暨公職局
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública

頁編號 4
Pág. n.º
文件編號 010/DTJ/INF/2006
Inf. n.º
日期: 10 / 02 / 2006
Data

5. Nestes termos, é por consideração à natureza de direito fundamental do direito de associação, e por referência aos interesses subjacentes ao **regime de exclusividade e de incompatibilidades** dos trabalhadores da Administração Pública (previstos no artigo 17.º do ETAPM e no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 85/89/M, relativamente aos titulares de cargos de direcção ou chefia) que a questão supra mencionada, em especial a questão da necessidade de autorização superior para se fazer parte de uma associação e/ou dos seus corpos associativos, deve ser resolvida.

6. 值得關注，擔任公職是否意味着有關工作人員因此一身份而同意對其個人權利範圍作出限制，而這些限制是否僅適用於為保障其願意尊重的高度公共利益的範圍內。

6. Quanto a este aspecto, importa ter presente que, se por um lado o exercício de funções públicas pressupõe que o trabalhador aceita as limitações da sua esfera pessoal decorrentes da sua condição de trabalhador público, por outro lado essas limitações devem restringir-se ao estritamente indispensável para a tutela de superiores interesses públicos que ele se compromete a respeitar.

7. 不得兼任職務規定，主要是基於同一人不可能經常及長期恰當地擔任兩項或多項職務。換句話說，是藉維護職務的獨立性，以增加可隨時執行職務的準備，同時，按總體利益的要求，維持行政事務在正常、客觀及平穩的情況下進行。

7. A motivação das normas legais sobre **incompatibilidades** relativas à acumulação de cargos assenta fundamentalmente na ideia de que duas ou mais funções não podem, de modo regular e com carácter de permanência, ser exercidas convenientemente pela mesma pessoa. Por outras palavras, visam acautelar uma acrescida disponibilidade para o exercício de funções públicas, com salvaguarda da independência das funções e, do mesmo passo, manter na acção administrativa a normalidade, objectividade e serenidade exigida pelo interesse geral.

8. 在擔任公職時應遵從的無私原則，亦在此範圍內落實，一如經十月十一日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》所規定的，公共行政當局在尊重居民的權利及受法律保護的利益下，謀求公共利益，且行政機關及其人員應遵從法律，在執行職務時應遵從平等原則、適度原則、公正原則、無私原則及善意原則（主要見上指法典第三條、第四條、第五條、第七條及第八條）。

8. Por esta via, se tutela também a **imparcialidade** no exercício de funções. Como decorre do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro, a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos residentes; os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé (cfr., em especial, artigos 3.º, 4.º, 5.º, 7.º e 8.º).



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政暨公職局
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública

頁編號 5
Pág. n.º 010/DTJ/INF/2006
文件編號
Inf. n.º 10 / 02 / 2006
日期 :
Data

9. 基於以上所述，可以推斷立法者無意把結社權納入私人業務的概念內，其理由如下：

9. Tendo em conta o acima exposto, bem se pode concluir não ter sido intenção do legislador incluir o direito de associação no conceito de actividades privadas. Pelas seguintes razões:

1) 結社權是一種牽涉多種特定的權利或自由的複合權利；

1) O direito de associação é um direito complexo que se analisa em vários direitos ou liberdades específicos;

2) 自由結社權是個人在社會生活中自我實現的一種基本保障——在尊重個人的法律體系裏，對加入社團及參加社團生活的權利作出限制，僅適用於為保護社會高度及整體的利益而直接設定的必要範圍；

2) O direito à livre associação constitui uma garantia básica de realização pessoal dos indivíduos na vida em sociedade — num ordenamento jurídico respeitador da pessoa, a imposição de restrições ao direito de participação em associações e na vida associativa deve limitar-se às que forem directa e necessariamente exigidas pela salvaguarda de interesses superiores e gerais da comunidade;

3) 為消除擔任雙重的職務及確保在執行公務時的公正無私，專職性原則及附隨的禁止兼任以及不得兼任制度，尤其對私人業務而言，僅禁止（或須獲許可）擔任有報酬的其他長期職位；

3) Visando anular duplicidades funcionais e assegurar a imparcialidade no exercício de funções, o princípio da exclusividade e a consequente proibição de acumulação de funções e previsão de um regime de incompatibilidades, nomeadamente em relação a actividades privadas, apenas proíbe (ou condiciona a autorização) o exercício de qualquer outro lugar permanente;

4) 當法律禁止或限制從事某一私人業務，是指任何具職業性質、以常規性為特徵的私人業務。職業活動牽涉專業知識，有關人士必須經專業培訓才能取得及掌握專業的實務能力，而且職業活動須遵守一系列與相關專業道德守則有關的義務、慣例及責任；

4) Assim, quando a lei proíbe ou limita o exercício de actividades privadas tem como significado o exercício de qualquer outra actividade privada a título profissional, caracterizada pela sua regularidade, por envolver um saber especializado, aliado a práticas específicas que o profissional necessita de dominar, adquiridas através de uma formação profissional estruturada, e exigindo um conjunto de deveres, obrigações, práticas e responsabilidades decorrentes de um código deontológico próprio;



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政暨公職局
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública

6
頁編號
Pág. n.º
文件編號 010/DTJ/INF/2006
Inf. n.º
日期: 10 / 02 / 2006
Data

5) 然而，結社權是指任何人有權自由結社，藉此共同謀求無私利的、不抵觸法律、道德或社團共同利益的宗旨；社員參與社團事務，其中包括在管理機關擔任職務，不可被視為公務人員不得兼任守則所指的私人業務。

5) Ora, o direito de associação é apenas a liberdade reconhecida a todos de se organizarem, para em comum prosseguirem fins desinteressados e não contrários à lei, à moral ou ao bem público de associação, não podendo a participação dos associados nas tarefas associativas, entre as quais se inclui o exercício de funções nos órgãos associativos, ser considerada actividade privada, para o efeito do disposto nas regras respeitantes às incompatibilidades dos agentes públicos.

10. 將“私人業務”與擔任社團職務予以區分的例子，可見於特區公佈的一些法規內，包括：關於審計長及廉政專員官職據位人“不得從事有酬或無酬的其他公職或任何私人業務，亦不得擔任政治或工會組織的任何職務”的規定。（第 11/1999 號法律第 16 條及第 10/2000 號法律第 18 條）。

10. Aliás, esta distinção entre “actividade privada” e “exercício de cargos associativos” tem sido feita através de alguns diplomas legais publicados na RAEM. É o que acontece, por exemplo, em relação aos titulares dos cargos de Comissário de Auditoria e de Comissário contra a Corrupção, que não podem «exercer outra função pública ou qualquer actividade privada, remunerada ou não, nem desempenhar quaisquer cargos em organizações de natureza política ou sindical». (Artigo 16.º da Lei n.º 11/1999 e artigo 18.º da Lei n.º 10/2000).

11. 綜上，公共行政工作人員不會因享有結社權而減低本身應盡的義務。因為，凡行使結社權而損害公正無私的義務時，他們應求諸法律所定的機制，尤其是援引《行政程序法典》第四十六條或第五十條的規定，以便不違反應遵的義務。

11. Do exposto não resulta que o facto de os trabalhadores da Administração Pública gozarem do direito de associação diminua os deveres que são próprios à função. Assim, sempre que o exercício do direito de associação possa pôr em causa o seu dever de isenção ou de imparcialidade, deverão os mesmos socorrer-se dos mecanismos que a lei lhes faculta para que os deveres a que estão vinculados não sejam violados, designadamente invocando os artigos 46.º ou 50.º do CPA.

12. 確保行政當局無私的其中一項措施，是定出機關據位人及人員參與直接或間接涉及其個人利益的事務時的迴避及聲請迴避的規定。

12. A garantia da imparcialidade da Administração implica, entre outras coisas, o estabelecimento de **impedimentos** dos titulares de órgãos e agentes administrativos para intervirem em assuntos em que tenham interesse pessoal, directo ou indirecto, bem como a previsão de situações de **suspeição**, que importa acautelar.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政暨公職局
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública

頁編號 7
Pág. n.
文件編號 010/DTJ/INF/2006
Inf. n.
日期: 10 / 02 / 2006
Data

13. 違反義務的公共行政工作人員須接受紀律處分，最高可被科撤職或強迫退休，且不排除尚有的刑事程序。此外，按照《刑法典》第三百四十七條的規定，公務員意圖為自己或第三人獲得不正當利益，或造成他人有所損失，濫用其職務上固有之權力，或違反其職務所固有之義務者，如按其他法律的規定不科處更重刑罰，則處最高三年徒刑或科罰金。

13. A violação dos deveres dos trabalhadores da Administração Pública está sujeita a procedimento disciplinar, cujas penas podem ir até à demissão ou aposentação compulsiva, sem prejuízo de procedimento criminal que ao caso couber. Além disso, ao abrigo do artigo 347.º do Código Penal, o funcionário que abusar de poderes ou violar deveres inerentes às suas funções, com intenção de obter para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou de causar prejuízo a outra pessoa, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.

綜上所述，現概括如下：

Face ao exposto, e em resumo:

I. 結社權是一項基本權利，分別規定於《澳門特別行政區基本法》第二十七條、《公民權利和政治權利國際公約》第二十二條、《結社自由與保護組織權利公約》、八月九日第 2/99/M 號法律及《民法典》第一百五十五條。儘管如此，結社權不是一項絕對權利，因而可受到法律規定的限制。

I. O direito de associação é um direito fundamental, como tal consagrado no artigo 27.º da Lei Básica da RAEM, no artigo 22.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, na Convenção sobre a Liberdade Sindical e a Protecção do Direito Sindical, na Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto e no artigo 155.º do Código Civil. Não obstante, não é um direito absoluto, pelo que pode ser sujeito às restrições legalmente previstas.

II. 根據澳門特別行政區現行的公職法律制度，無論是領導及主管人員，抑或是其餘職級的人員，如有意加入社團或擔任社團內的職務，不應視之為從事私人業務，因而無須取得許可，但不妨礙其他現行法律設定的限制。

II. Sem prejuízo das restrições consignadas nas leis vigentes, de acordo com o regime jurídico da função pública actualmente em vigor na RAEM, não deve a filiação em associações nem o exercício de cargos associativos, quer por parte do pessoal de direcção e chefia, quer por parte do restante pessoal, ser considerada a actividade privada, não estando, por isso, sujeita a autorização.

III. 鑑於擔任公職的基本原則是專職性原則，且《行政程序法典》規定了公正無私的保障，因此，當遇到行政當局的無私保障可能受到損害的情況時，公共行政工作人員，尤其是領導和主管人員或等同於領導、主管職級的人員，應把其會員身份及／或擔任社團管理層職務一事通知上級。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政暨公職局
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública

頁編號 8
Pág. n.º
文件編號 010/DTJ/INF/2006
Inf. n.º
日期: 10 / 02 / 2006
Data

III. Todavia, tendo em conta que o princípio basilar do exercício de funções públicas é o princípio da exclusividade e dando cumprimento à razão de ser das garantias de imparcialidade estabelecidas no CPA, considera-se que, sempre que estejam em causa situações que possam diminuir as garantias de imparcialidade da Administração, os trabalhadores, em especial o pessoal de direcção e chefia ou a ele equiparado, deverão comunicar superiormente a sua qualidade de associados e/ou o exercício de cargos em órgãos sociais das associações a que pertencam.

呈上批覆。

À consideração superior.

法律技術廳廳長

A Chefe do DTJ,

申慧娜

Vera Ribeiro