

淺論第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》暫緩執行處分制度

霍嘉誠* 歐艷冰**

一、概述

暫緩執行處分（*suspensão da execução das penas*），是指具職權科處處分的實體對於一些已符合科處紀律處分的案件，基於對當事人自身狀況、公共利益以及預防目的等因素的全面考慮，設定適當的暫緩執行處分的期間，決定對當事人暫時不執行紀律處分，其後再依據當事人在上述期間對紀律規定的遵守情況而決定對其切實執行處分或不執行處分並予以註銷有關紀律紀錄的法律制度。

暫緩執行處分並非澳門公職紀律制度的創新。根據現行《澳門公共行政工作人員通則》第 317 條的規定，其已作為一般紀律制度並普遍適用於受紀律懲戒權約束的公務員、服務人員¹ 和個人勞動合同人員。² 只是，此前基於經第 66/94/M 號法令核准的《澳門保安部隊軍事化人員通則》（下稱《軍事化人員通則》）第 241 條規定紀律處分不得延緩執行且應獲完全的執行，此規定已明確排除適用暫緩執行處分制度。隨着第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》（下稱本法律）的頒佈生效，主要由本法律第 161 條規範的暫緩執行處分制度首次被引入規範屬治安警察局、消防局本身編制及海關關員編制的保安部隊及保安部門人員以及經適當配合後適用於修讀警官/消防官/關務官培訓課程的學員以及保安學員培訓課程的保安學員（下稱人員）的公職紀律制度（下稱紀律懲處法）中。

* 葡萄牙科英布拉大學法學碩士。

** 澳門大學法學碩士。

¹ 現行《澳門公共行政工作人員通則》第 280 條。

² 現行第 12/2015 號法律《公共部門勞動合同制度》第 22 條。

二、暫緩執行處分和其他法律制裁的暫緩制度的區別

在澳門法律體系中，尤其在刑事法和行政處罰法，存在不同種類的暫緩制度。可以認為，相關的暫緩制度的設立旨在經綜合考量當事人的自身狀況、公共利益以及法律的預防功能等的因素後，藉着以可能切實執行處分作出威嚇，使當事人不敢再次違反法律並給予其致力維護或重建受損害的法律秩序的機會，從而達到依法可以（或必須）不提出控訴或科處制裁的效果。在澳門特別行政區（下稱澳門特區），立法者基於有關的精神而設立的暫緩制度主要包括刑事訴訟程序的暫時中止、刑罰的暫緩執行和行政處罰的暫緩執行。

（一）暫緩執行處分和刑事訴訟程序的暫時中止

刑事訴訟程序的暫時中止（*suspensão provisória do processo penal*），又可稱為“暫緩起訴”、“起訴猶豫”或“附條件不起訴”，其一般制度規範於現行《刑事訴訟法典》第 263 條和第 264 條。本法典第 263 條第一款規定：“如有關犯罪可處以最高限度不超逾三年之徒刑，即使可併科罰金，又或有關犯罪僅可科罰金，且下列各前提均成立者，則檢察院得向預審法官建議，透過對嫌犯施加強制命令及行為規則，暫時中止訴訟程序：a) 經嫌犯、輔助人、曾在提出檢舉時聲明欲成為輔助人且具有正當性成為輔助人之檢舉人及未成為輔助人之被害人同意；b) 嫌犯無前科；c) 不能科處收容保安處分；d) 罪過屬輕微；及 e) 可預見遵守強制命令及行為規則係足以回應有關案件中所需之預防犯罪要求。”

訴訟程序的暫時中止有以下幾個特徵：第一，是一種附條件的不起訴。預審法官決定暫時中止訴訟程序的同時，一般會依法為嫌犯設定一段考驗期。在期間屆滿後，如果嫌犯無違反其須遵守的強制命令及行為規則，則檢察院必須作出不控訴決定；³ 第二，是刑事訴訟程序中的階段性結果。暫時中止訴訟程序發生在刑事偵查終結後，由檢察院依職權或應嫌犯要求，建議預審法官檢視嫌犯是否符合實施暫時中止的前提。⁴ 預審法官決定對嫌犯暫緩起訴不等於終

³ 現行《刑事訴訟法典》第 264 條。

⁴ 現行《刑事訴訟法典》第 263 條第一款。

止訴訟程序，因為這僅代表訴訟程序在偵查階段終結後被暫時中止，不排除仍有繼續進行的可能；第三，由預審法官作出決定。在非嚴格遵守審檢分立原則下，澳門立法者保證了負責審判的法官及提出控訴的檢察院和作出起訴批示或暫時中止訴訟程序的批示的預審法官彼此獨立，各自行使職權；第四，賦予預審法官暫時中止對嫌犯提出控訴的自由裁量權。這是指法律賦予預審法官根據檢察院就具體案件作出的建議，經其自由裁量，對訴訟程序作出暫時中止的權限；第五，適用因涉嫌觸犯輕罪而展開的刑事訴訟程序。暫時中止訴訟程序適用於可處以最高限度不超逾三年之徒刑，即使可併科罰金，又或僅可科罰金的犯罪。綜上所述，暫時中止訴訟程序適用的宗旨是：總體上，只要嫌犯被認為以法律作出威嚇後足以顯示達到預防犯罪的要求，且該犯罪非屬嚴重時，司法機關尤應暫時中止有關訴訟程序。⁵

比較暫時中止訴訟程序和暫緩執行處分，主要存在兩個區別：第一，暫緩執行處分適用於已提出控訴並由具職權科處處分的實體確切認定當事人已作出違紀行為。可以說，達到暫時中止訴訟程序的標準是已收集到充分跡象⁶顯示有犯罪發生及何人為犯罪行為人（符合提出控訴的標準）下作出的，但暫緩執行處分則是由具職權科處處分的實體毫無疑問地認定有違紀事實的發生及何人為違紀行為人（符合科處處分的標準）而准予暫時不執行處分的；第二，暫緩執行處分的決定會暫時附註於當事人的個人檔案內。考慮到處分雖獲暫時中止執行，但畢竟其屬於已科處的處分，故須在當事人的個人檔案內作出相應的附註。待當事人獲確認於暫緩執行處分期間未違反有關條件，相關紀錄方予註銷。而在暫時中止訴訟程序中，即便嫌犯不遵守預審法官訂定的強制命令及行為規則，僅引致訴訟程序繼續進行以及嫌犯不得請求返還已作的給付，⁷是否構成嫌犯的有罪前科仍取決於法官經審判後作出的是否有罪判決。⁸須指出，暫時中止訴訟程序本身並不構成嫌犯的刑事紀錄，亦不會為其帶來任何的前科。⁹

⁵ 霍嘉誠：《比較澳門和葡萄牙刑事訴訟程序中體現起訴便宜原則的法律機制——葡萄牙制度對澳門的啟示》，澳門，澳門法律交流協進會，2021年，第6頁。

⁶ 現行《刑事訴訟法典》第265條第二款。

⁷ 現行《刑事訴訟法典》第264條第三款。

⁸ 現行第27/96/M號法令第1條。

⁹ 現行第27/96/M號法令第1條至第3條。

（二）暫緩執行處分和刑罰的暫緩執行

澳門刑法中的暫緩制度規範於現行《刑法典》第 48 條至第 55 條。刑罰的暫緩執行（*suspensão da execução da pena de prisão*），亦稱“緩刑”，適用於法院經刑事審判後認定嫌犯的行為構成犯罪而對其科處的刑罰，而紀律懲處法的暫緩執行處分是適用於經紀律程序預審後確認存有違紀行為時對當事人作出的處分，實際上兩者屬同類階段的措施。

刑罰的暫緩執行與暫緩執行處分的區別主要體現於：第一，在刑罰的暫緩執行中，法院可視乎不同情況而自行訂定合理及適當的義務、行為規則及/或考驗制度。在特定情況下，法院更可於暫緩執行期限內調整上述訂定的條件或延長暫緩執行徒刑的期間。¹⁰ 相反，暫緩執行處分則僅要求當事人於暫緩執行期限內遵守良好行為的義務。經比較兩種法律制度，刑罰的暫緩執行形式的多樣性及靈活性更有利於實現處罰的目的；第二，暫緩執行刑罰期間屆滿不導致刑罰自動消滅，刑罰的消滅須由法院宣告。¹¹ 而於暫緩執行處分中，倘不出現導致廢止暫緩執行的情況，於暫緩執行期間屆滿時，人員的紀律責任即獲解除；第三，在本質上，刑罰的暫緩執行屬有罪裁判，並構成行為人的前科。根據第 27/96/M 號法令第 3 條的規定，刑罰的暫緩執行須列為刑事紀錄的內容，有關刑事紀錄須於刑罰消滅後透過恢復權利制度以確定取消。而暫緩執行處分則僅於暫緩執行期間內暫時附註於當事人的個人紀錄中，且於暫緩執行期過後，具職權科處處分的實體確認人員滿足暫緩執行處分條件的情況下，附註須予註銷。¹²

（三）暫緩執行處分和行政處罰的暫緩執行

紀律懲處法與行政處罰法適用的對象及保護的法益有所不同，但共同之處是兩者均具懲罰性質。澳門行政處罰法律制度由大量的單行法例組成，作為行政處罰的一般制度的第 52/99/M 號法令《行政上之違法行為之一般制度及程序》中並沒有對暫緩執行處分作出規範。事實上，暫緩執行處分制度於行政處罰法律中亦不常見，僅有少數單行法例允許適用。舉例說明，現行第 16/96/M 號法

¹⁰ 現行《刑法典》第 49 條第三款、第 50 條第四款和第 53 條。

¹¹ 現行《刑法典》第 55 條。

¹² 第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第 198 條和第 199 條。

令《酒店業及同類行業之新制度》第 65 條規定：“如出現可考慮之合理解釋之情況，處罰之執行得中止，但中止期不少於六個月亦不多於一年。”；現行第 28/2004 號行政法規《公共地方總規章》第 41 條規定：“出現重大理由時，可暫緩執行處罰最少六個月最多一年。”

暫緩執行處分與行政處罰暫緩執行的主要區別在於本法律的處分於滿足暫緩執行條件及暫緩執行期屆滿後，處分紀錄依法予以註銷，故不構成前科；而行政處罰的處分於暫緩執行期滿後，如當事人在將來作出另一違法行為，處分紀錄將在處罰程序中被視為前科，並按照具體法律規定可構成累犯或再犯，因而成為有關處罰程序中的加重情節。

三、被適用暫緩執行處分的主體

根據本法律第 74 條的規定，本法律所規定的紀律制度適用於屬治安警察局、消防局本身編制及海關關員編制的保安部隊及保安部門人員。經適當配合後，亦適用於警官/消防官/關務官培訓課程的學員及保安學員培訓課程的保安學員。由人員開始擔任職務時，須對其作出的違紀行為負紀律責任，即使人員的職務已確定性終止，仍須承擔於其擔任職務時所作違紀行為的責任。¹³

然而，是否處於上述狀況的所有人員被科處法律允許可適用暫緩執行處分的處分時均可被暫緩處分的執行？筆者認為並非如此，原因在於：具職權科處處分的實體須經過綜合考慮及以處分的執行對人員作出威嚇後足以達至糾正及防止人員再次違紀的目的，方能適用暫緩執行處分。人員被暫緩執行處分並非毫無代價的，其須於具職權科處處分的實體設定的考驗期內保持良好行為並遵守義務，以證明已達至處分目的的預測屬正確。基於此，對於在科處處分時已與本法律規範的保安部隊及保安部門終止職務聯繫的人員並不能適用暫緩執行處分，例如退休人員、已離職的人員、被淘汰的警官/消防官/關務官培訓課程的學員和保安學員培訓課程的保安學員。鑒於有關人員與部門已終止職務聯繫，其已不再受紀律制度的約束，故無法滿足或實現持續遵守義務及通過考驗期的條件。

¹³ 第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第 76 條第二款。

四、暫緩執行處分的建議權和決定權

本法律第 128 條第一款指出，紀律程序的預審員在收到嫌疑人提交的辯護或採取倘有的補充證據後十日內編製一份完整簡明的報告，當中載明“倘有的適用暫緩執行處分的建議”。

在紀律程序中，預審員依職權採取查明事實的一切必要措施，透過分析證據和對嫌疑人直接接觸，聽取其陳述，¹⁴ 完全參與有關調查活動。因此，預審員理應是最瞭解違紀行為的實行方式、嫌疑人對義務的違反程度、故意或過失的嚴重程度、所造成的後果的嚴重性、嫌疑人的自身狀況以及涉嫌違紀後所持的態度等因素，以審視嫌疑人是否符合本法律第 161 條第一款規定的各前提，尤其“具足夠理由相信執行處分的阻嚇性足以使有關人員遵守其須負的一般及特別義務”。經綜合衡量全案，如預審員認為暫緩執行處分的各前提均具備，則其可在最終報告中行使建議權。

按照本法律第 103 條的規定，本法律第 132 條及續後條文明確規定的特別程序未有規定的，適用一般程序的規定。因此，於特別程序中，預審員亦可依法行使暫緩執行處分的建議權。

此外，對於一些可科處書面申誡處分的情況，有關處分的科處不取決於是否存在紀律程序。¹⁵ 在此情況下，紀律程序是非必須的。如存在紀律程序，則符合各前提下，預審員可依法建議對嫌疑人暫緩執行處分，暫緩與否由具職權科處處分的實體應相關建議或依職權作出決定；如不存在紀律程序，則具職權科處處分的實體也可依職權決定對人員暫緩執行書面申誡處分。

一般情況下，命令提起程序的實體也是具職權作出決定的實體。如命令提起程序的實體不具職權作出決定，則預審員應於五日內將卷宗連同簡要意見送交具職權作出決定的實體。¹⁶ 根據本法律第 161 條第一款的規定，具職權科處處分的實體即為決定暫緩執行處分的實體。

¹⁴ 第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第 117 條。

¹⁵ 第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第 105 條第二款。

¹⁶ 第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第 128 條第三款。

根據本法律第 78 條的規定，行政長官具有完全的紀律懲戒權，包括具監督權或監管權的實體所具有的紀律懲戒權，以及包括領導、主管獲法律賦予或藉授權而取得的紀律懲戒權。上級的紀律懲戒權，以作為本法律組成部份的附件五所指者為限。

五、可適用暫緩執行處分的紀律處分

本法律所規定的紀律處分的種類依性質可分為糾正處分（*penas correccionais*）及開除處分（*penas expulsivas*）。糾正處分包括書面申誡、罰款及停職，開除處分包括強迫退休及撤職或解除公職僱傭聯繫。

按照本法律第 161 條規定，僅糾正處分中的書面申誡及罰款處分方可被暫緩執行，立法者的取向是對於人員作出嚴重程度相對較低的違紀行為給予暫緩執行處分的機會。書面申誡處分（*pena de repreensão escrita*）適用於對工作或公眾不構成損害的輕微違紀行為；¹⁷ 罰款處分（*pena de multa*）適用於疏忽或錯誤理解義務而對工作造成明顯損害的情況。¹⁸

相比現行《澳門公共行政工作人員通則》第 317 條規定的暫緩執行處分一般制度，可適用暫緩執行處分的紀律處分種類則顯得較不苛刻，除書面申誡及罰款處分外，停職處分亦可被暫緩執行。

六、適用暫緩執行處分須滿足的前提和相應的效果

暫緩執行處分是引進至本法律的嶄新的制度。此前，《軍事化人員通則》明確排除暫緩執行處分的適用。根據本法律第 161 條第一款的規定，立法者設定可適用暫緩執行處分須滿足的前提為：第一，屬首次實施違紀行為；第二，具足夠理由相信執行處分的阻嚇性足以使有關人員遵守其須負的一般及特別義務。而根據現行《澳門公共行政工作人員通則》規範的暫緩執行處分制度，

¹⁷ 第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第 149 條。

¹⁸ 第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第 150 條。

可適用暫緩執行處分的前提僅為“對該事實之譴責及處分之威嚇足以達到預防及責難違紀行為之目的”。換言之，一般制度並沒有要求被處分者須為“首次實施違紀行為”。

第一個前提“首次實施違紀行為”並非簡單地以實施行為的次數作判定，而應以是否存在紀律處分的紀錄作判定。處分紀錄是經過證實人員實施違紀行為後對其作出處分，且於處分轉為確定後而作出的附註，故以紀律處分紀錄以判定是否屬首次作出違紀行為更符合無罪推定原則及符合“首次作出違紀行為”之本義。另一方面，根據本法律第 198 條的規定，所有處分均須附註於人員的個人檔案內，故於實務上亦僅能透過人員的個人檔案是否存有處分附註，從而判斷人員是否屬首次作出違紀行為。繼而，“屬首次實施違紀行為”應指作出違紀行為時不存在處分紀錄，抑或是指對違紀行為作出處分時不存在處分紀錄？答案顯然為前者，理由為人員在曾受紀律處分的情況下，依然選擇再次違紀，證明先前的處分並未發揮懲戒及阻止人員再次作出違紀行為的作用，顯露出人員違反義務的故意程度較高，故不應適用暫緩執行處分。綜上所述，屬首次作出違紀行為是指於作出違紀行為之時不存在紀律處分紀錄。

為更好地理解本前提，以下列舉幾種情況作具體說明：第一種情況，沒有處分紀錄的人員先後作出兩個違紀行為被開立兩個紀律程序，而兩個程序屬不適宜合併的情況。¹⁹ 不論兩個違紀行為被處分的先後次序為何，倘人員於作出兩個違紀行為時並沒有處分紀錄，均“屬首次實施違紀行為”；第二種情況，曾被科處處分但同時被暫緩執行處分的情況。當人員滿足暫緩執行處分的條件且於暫緩執行期間屆滿時，紀律責任即獲解除，處分紀錄亦予以註銷。²⁰ 於此情況，人員再次作出違紀行為時，由於有關處分紀錄已獲註銷，故就人員再次作出的違紀行為而言，應當符合“屬首次實施違紀行為”的前提；第三種情況，因違紀行為追訴時效已完成而導致紀律責任解除的情況。²¹ 雖然人員作出違紀行為已獲證實，但因追訴時效完成而無法科處處分，故沒有處分紀錄，人員其後作出違紀行為無疑也滿足“屬首次實施違紀行為”的前提；第四種情況，人

¹⁹ 第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第 110 條。

²⁰ 第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第 199 條。

²¹ 第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第 80 條援引適用現行《澳門公共行政工作人員通則》第 286 條。

員獲恢復權利後作出違紀行為的情況。如人員獲恢復權利，其被恢復權利的處分紀錄會予以註銷。²² 在沒有處分紀錄的情況下，人員再次作出違紀行為同樣須視為“屬首次實施違紀行為”。

關於第二個前提“具足夠理由相信執行處分的阻嚇性足以使有關人員遵守其須負的一般及特別義務”，正如 Manuel Leal-Henriques 指出，紀律懲處並非以懲罰違反者為首要或最重要的目的，而是以盡量少的代價，通過接受所規定措施作出改正，以重新彰顯一時受影響的行政職務，²³ 對其他人員起警惕及防止違反義務的一般預防作用，同時達致阻嚇違紀者不再違反義務的特別預防作用。上述前提正是紀律懲處目的的體現，尤其為特別預防，此前提的設定期望違紀者感到處分和威嚇的壓力仍繼續纏繞着他，正如對一個人嚴肅的處分使其在未來可更小心及更嚴謹地遵守其職務義務。²⁴ 接續，對於上述前提的認定方面，立法者採用了不確定概念，作出暫緩執行建議的預審員及具職權作出決定的實體可根據具體個案作出考慮、評估及解釋作為考慮的因素。為此，可參考現行《澳門公共行政工作人員通則》第 317 條第一款的規定，予以考慮行為的人格、生活狀況、在發生可處罰事實前、後的行為，以及違紀事實的情節等因素以判斷是否符合有關前提。

暫緩執行處分屬為人員設定義務的行為，根據《行政程序法典》第 121 條第一款的規定，暫緩執行處分的決定自通知被處分的人員時起產生效果。根據同一法典第 136 條第一款的規定，行政行為在產生效力後即具有執行力。並且，以效力為標準，暫緩執行處分的決定還屬於具持續性的執行行為。因為，有關行為執行持續一段長時間。²⁵ 正是基於暫緩執行處分的決定具持續效力的性質，具職權科處處分的實體方可在人員因任何違紀行為被處分後廢止暫緩執行的決定，並立即執行被暫緩的處分。

就適用暫緩執行處分的效果而言，第一，根據本法律第 161 條的規定，被暫緩執行處分的人員必須遵守本法律所規定的一般義務與特別義務，一旦再次因違反義務而被處分，暫緩執行處分的決定會被廢止，且導致立即執行被暫緩

²² 第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第 199 條。

²³ Manuel Leal-Henriques：《紀律懲處法教程》，澳門，法律及司法培訓中心，2013 年，第 9 頁。

²⁴ Manuel Leal-Henriques：《紀律懲處法教程》，澳門，法律及司法培訓中心，2013 年，第 96 頁。

²⁵ Diogo Freitas do Amaral：《行政法教程》（第二卷），黃顯輝、黃淑禧、黃景禧譯，澳門，社會科學文獻出版社、澳門大學，2020 年，第 166 頁。

執行處分；第二，根據本法律第 199 條和第 200 條的規定，處分的暫緩執行會附註於人員的個人檔案內，在沒有違反暫緩執行處分的條件時，處分紀錄會予以註銷；第三，根據本法律第 186 條第四款的規定，在確定行為等級時不考慮被暫緩執行的處分，也就是說，被暫緩執行處分不影響人員的行為等級。

七、對暫緩執行處分決定的申訴機制

如上所述，暫緩執行處分的決定屬於一項有效、具有效力和執行力的行政行為。因而人員可藉其擁有的權利或受法律保護的利益被侵害為由，依照《行政程序法典》聲明異議及行政上訴的機制作出申訴。

根據本法律第 162 條的規定，對紀律程序中作出的決定，可在知悉有關決定或獲通知後五日內，提出聲明異議（*reclamação*），該聲明異議具《行政程序法典》規定的效力。原則上，任何行政行為均可能成為聲明異議的對象。當事人不服或不滿意行政行為時，均可向作出行為者提起聲明異議，這就是學理所指的自由聲明異議原則，但如果法律有特別規定則另作別論，又或當行政機關已就聲明異議或行政上訴作出決定後，當事人不得對有關決定再提出聲明異議，但以有義務作出決定而不作出決定為依據提出的聲明異議者除外。²⁶ 另一方面，對於行政行為作出後，毫無保留而明示或默示接受該行為的人，也不得提出聲明異議。²⁷ 本法律均沒有明文規定如嫌疑人對紀律程序中作出的決定不服時必須先行提出聲明異議（必要聲明異議），²⁸ 因此，針對暫緩執行處分的決定，人員可按一般原則藉該決定違法或不當為依據提出聲明異議，以便請求作出行為者（具職權科處處分的實體）重新審查及作出決定，²⁹ 該聲明異議屬任意性。³⁰

²⁶ 何志遠：《澳門行政處罰法教程》，澳門，法律及司法培訓中心，2014 年，第 193 頁和第 194 頁。

²⁷ 《行政程序法典》第 147 條第三款。

²⁸ 聲明異議以任意性為原則，必要性為例外。關於必要聲明異議的例子，參看經第 21/2017 號行政長官批示重新公佈的第 3/2001 號法律《澳門特別行政區立法會選舉制度》第 36 條。

²⁹ 《行政程序法典》第 145 條第一款、第二款 a) 項、第 146 條和第 152 條。

³⁰ 《行政程序法典》第 150 條第一款。

根據本法律第 163 條的規定，對科處紀律處分的最終批示或非單純事務性批示，可自獲相關通知之日起十五日內向行政長官提起必要訴願（*recurso hierárquico necessário*）。一般而言，具職權科處處分的實體在紀律程序中作出的決定是屬於一項具有執行力但未具確定性³¹ 的行政行為，基於在獲得上級機關最終決定前無法直接提起司法上訴的特徵，決定了有關訴願為必要訴願。³² 同樣，在行政行為作出後毫無保留而明示或默示接受該行為的人，不得提出必要訴願。³³ 出現《行政程序法典》第 160 條所指的情況時，行政機關應拒絕受理訴願。關於向哪個上級機關提出必要訴願，根據本法律第 163 條第一款的規定，訴願是向作出行為者的最高上級（行政長官）提出的。但根據《行政程序法典》第 156 條第二款的規定，當行政長官將作出決定的權限授予或轉授予另一機關時，則訴願應向該機關提出。基於第 2/1999 號法律《政府組織綱要法》第 17 條的規定、現行第 6/1999 號行政法規《政府部門及實體的組織、職權與運作》第 4 條的規定和相應的授權行政命令，行政長官已將保安施政領域的權限（包括決定權）授予保安司司長。據此，本法律第 163 條第二款規定的具提起訴願的正當性的嫌疑人（人員）、舉報人或投訴人應當向保安司司長提出必要訴願。司長就必要訴願作出的行政行為方具有縱向意義或權限意義上的確定性。司長作為有權限審理必要訴願的機關，故其不單可確認或廢止被訴願所針對的行為，還可將被訴願的行為變更，或以另一行為代替之。³⁴

按照本法律第 163 條第三款至第五款的規定，具正當性的上訴人可在訴願中提供或附上在程序中的預審期間未能提供的新證據方法或文件。具權限作出決定的實體可命令採取證據的補充措施。而訴願並不導致強制中止已採取的保全措施。僅當獲得一個在政府層級上的確定性行政行為後，該行為在行政訴訟中便具有可訴性。³⁵ 因此，本法律第 165 條明確指出，對確定性決定（*decisões definitivas*），可按一般規定提起司法上訴。

³¹ “必須在行政當局進行訴願後方能向法院提出司法上訴，則訴願視為必要訴願。所謂確定性是指有關決定是行政當局最後和確定的決定，反映出行政當局對某一問題的最終表態。”參看何志遠：《澳門行政處罰法教程》，澳門，法律及司法培訓中心，2014 年，第 197 頁和第 198 頁。

³² 《行政程序法典》第 154 條第一款。

³³ 《行政程序法典》第 147 條第三款。

³⁴ 《行政程序法典》第 161 條第一款。

³⁵ 《行政訴訟法典》第 28 條。

最後，本法律第 164 條特別規定訴願的上呈制度，對不引致程序終結的決定提起訴願時，須與對最後決定提起的訴願一同上呈，但如留置訴願會損害相關程序的效用則除外。對不受理聲請預審員迴避的批示或不接納聲請預審員迴避的依據的批示提起的訴願，須立即以其本身的卷宗上呈。

八、暫緩執行期間和執行暫緩執行的處分

根據本法律第 161 條第一款的規定，具職權科處處分的實體可決定書面申誡或罰款處分暫緩執行，暫緩執行期間最長為兩年。具職權科處處分的實體經考慮案件的違紀情節和法律的預防功能等因素，為人員訂定一適當的具體的暫緩執行期間。在這期間內，人員必須遵守本法律規定的一般義務和特別義務，且其不得因任何違紀行為而被處分。在暫緩執行期間內，倘人員因違紀而受處分，則須立即執行此前被暫緩執行的處分，且已載於相關紀錄的處分不予註銷。³⁶ 此外，對於“暫緩執行處分期間實施違紀行為”的情況，屬於紀律責任的加重情節，³⁷ 可引致對人員科處更重的處分。

九、結語

從前的《軍事化人員通則》明確排除暫緩執行處分的適用。本法律一反其道，決定引入暫緩執行處分制度。筆者認為，暫緩執行處分是一個恩威並施的制度，將其引入本法律確實是一大進步，並使紀律懲處目的獲得充份的體現。事實上，《軍事化人員通則》規範的軍事化人員，是指執行軍事性質任務的人員。³⁸ 對任何國家而言，法律對軍人或軍事化人員必然有着極其嚴格的紀律要求。面對他們作出的任何違紀行為，必然一概懲處，且處分必須立即執行，不得延緩。

³⁶ 第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第 199 條。

³⁷ 第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第 157 條第二款（九）項。

³⁸ 例如經第 66/94/M 號法令核准的《澳門保安部隊軍事化人員通則》第 5 條第二款規定軍事化人員負有在必要時犧牲個人生命的義務。

無庸置疑，執行處分必然使人員的財產及/或名聲遭受損失或損害，而紀律處分對人員的直接效果是予以降低行為等級，從而有機會影響人員的晉升，尤其對年資尚淺的人員的影響更為明顯。同時，考慮到人員與澳門特區之間存在長期性的公職僱傭關係，有必要平衡紀律懲處擬達至的預防目的、維護或重建受損害的法律秩序以及維繫雙方穩定和諧的關係。再者，對於輕微的違紀行為，相對於直接執行處分，給予人員改正的機會將更有效地達致紀律懲處的預防目的。