

交警非现场执法中行政相对人权利的保护

张露文 王 娜

(沈阳师范大学 法学院 辽宁 沈阳 110003; 法库县人民检察院 辽宁 法库 110449)

摘 要: 2021年新《行政处罚法》第41条增加有关交警非现场执法电子证据、监控设备设置规则以及行政相对人享有权利等内容。不过, 通过技术采集违法违章行为效率过高、压缩执法程序空间、技术原理深奥等现实问题, 会使行政相对人权利的保护受到一定程度的阻碍。

关键词: 非现场执法; 行政相对人; 电子设备

Protection of the Rights of Administrative Counterparty in Off site Law Enforcement by Traffic Police

Zhang Luwen, Wang Na

(Law School of Shenyang Normal University; Shenyang, Liaoning: 110003; Faku County People's Procuratorate; Faku, Liaoning: 110449)

Abstract: Article 41 of the new Administrative Punishment Law in 2021 adds electronic evidence of off-site law enforcement by traffic police, rules for setting monitoring equipment and rights enjoyed by administrative counterparts. However, the protection of the rights of the administrative counterpart will be hindered to a certain extent by such practical problems as the high efficiency of illegal acts through technology collection, the compression of the space for law enforcement procedures, and the profound technical principles.

Key words: off-site law enforcement; Administrative counterpart; Electronic equipment

信息时代, 技术、网络等发展突飞猛进, 而这些发展成果除了应用在我们的医疗、通信等方面, 还延伸到交警执法领域。公安交通管理部门运用大数据、人工智能等新技术打开交警非现场执法的大门, 交通管理发生巨大变革。“科技+行政”的应用模式。但交警采用人工智能手段作出的处罚决定, 对行政相对人如何保护合法权益方面仍有些问题亟待研究。

一、交警非现场执法中行政相对人权利的保护

(一) 交警非现场执法基本概念

“非现场执法”概念是基于借助技术化、电子化、信息化的产物在执法领域的运用而衍生出来的。也就是说, 交警非现场执法是指运用电子监控设备、人脸识别、电子记录仪等技术对闯红灯、超速驾驶等违法、违章行为进行拍摄、录像等完成调查取证。交警主要通过网络系统平台依简易程序对行政相对人作出处罚决定的一种执法方式。

(二) 行政相对人权利保护的必要性与合法性

交警的主要职能是为了维护交通秩序, 交警借助技术摆脱传统街头执法模式, 查处违法行为效率大大提高, 对车、人等实时监控。同时, 行政相对人是行政机关执法时最重要的一方当事人, 而行政相对人权利的保护并没有随着执法方式、执法程序的改革而同步发展。人工智能执法高效但易在保护行政相对人权利方面造成缺失, 产生诸多现实问题, 保护相对人合法权利显得极为紧迫。

行政相对人权利的保护具有合法性基础。《行政处罚法》第四十一条规定, 行政相对人对监控设备的设置标准、设置地点等享有知情权。行政机关在利用技术采集、审核证据之后, 应及时告知相对人违法行为的过程、状态, 并且, 行政相对人对违法事实享有查询、陈述和申辩等权利, 行政机关应当积极为其实现权利提供便利。《道路交通安全违法行为程序规定》(以下简称《程序规定》)第二十二條, 针对违法信息, 当事人享有异议权, 可以要求公安机

关交通管理部门消除违法信息。这些条款的规定体现了行政相对人权利保护的合法性基础日益加强。

二、交警非现场执法中保护行政相对人权利存在的问题

(一) 执法高效而违法行为告知不及时

交警非现场执法具备时空性、非接触性特点, 不能单纯考虑传统现场处罚模式, 应当以“动态”的时间发展、空间转移为视角。交警依据监控设备获取证据, 作出处罚决定会滞后于现场发生的违法违章行为, 对当事人违法行为告知不及时会引发一系列问题。

第一, 交警非现场执法侵害行政相对人当场陈述、申辩的权益。由于监控设备拍摄、录像等操作, 行政相对人处于被动的法律地位, 无法现场知晓其违法事实, 无法对其违法原因、道路状况不佳、身体原因等进行及时陈述和辩解, 使得相对人接受不必要、不合理的处罚或者对处罚不服从而增加救济负累。

第二, 执法人员未正确实施告知程序, 履行义务, 导致违法违章行为发生次数较高, 损害当事人程序权利。“杜宝良”案, 轰动一时, 因未被及时告知违法事实, 最终持续违章 105 次。同时, 实践中, 执法人员告知行政相对人违法事实普遍晚于违法行为发生之时, 间隔之久, 相对人会存在记忆障碍, 无法较好行使陈述、申辩的权益, 体现出应用算法、编程的非现场执法会损害行政相对人的程序性权利。

(二) 执法机关说明理由义务与机器设置问题

技术设备优化交警的人力资源配置, 提高执法效率。随着电子监控设备使用的日益增多, 行政相对人对机器设备的使用是否合理、合法也提出相应的质疑。以保护相对人权利为视角, 主要有以下两个方面的问题。

第一, 技术原理晦涩难懂, 公安交通管理部门对相对人提出的质疑, 解释理由过于苍白无力。机器功能不再简单停留在抓拍录像, 其还具备测速和定位功能。例如上海首例“声纳电子警察”案,

采用声纳技术定位鸣笛车辆位置。此种技术原理显然已超过普通人理解或者了解的范围之内,凭借技术采集的证据,会降低行政相对人接受性与理解性。然而,当事人虽质疑处罚决定,大多会被电子证据图片复印件、机器检测设备合格等敷衍了事。这就造成行政相对人虽不理解证据背后的操作原理,但基于对执法机关的畏惧心理,而无奈接受处罚决定。

第二,电子监控设备没有科学、合理的配置。技术监控设备执法具有高效性,但如果没有被合法、合理安装,会引起相对人保护自身权利的困境。道路设备设置密集,使行政相对人的违法行为全部包裹在电子监控的密集网络中,电子监控设备提高发现违法违章行为的频次与频率。由此带来处罚次数过于密集,执法密度失衡情况,造成执法过重,过罚不当等问题。

(三) 机器设备应用导致执法僵化

人工智能的应用可以缓解人力资源不足问题,但交警缺少现场执法中对违法行为认定的自由裁量环节,还存在过度依赖技术设备导致裁量权被减弱的问题,呈现执法僵化现状。一方面 根据《道路交通安全法》第八十七条,交警在执法时,有考虑情节轻微或者从轻处罚的裁量权。根据《行政处罚法》第三十三条规定内容,交警应具备首次违法是否作出处罚决定的自由裁量权。与交警现场执法相比,交警对“首违不罚”和从轻、减轻处罚的违法行为的裁量权被剥夺,即违法行为是否符合“首违不罚”的规定内容以及是否可以依据比例原则对相对人作出“最小侵害”的处罚决定。即站在行政相对人的角度,已经对其及时改正、不予处罚的可能性权利的侵犯。

另一方面,执法人员的现场调查权被限制,事后过度依赖电子证据,出现滥罚状态。例如,“一刀切”或者“一概顶格”等处罚决定。这种现象主要是由于执法人员部分裁量权被剥夺,“不敢”质疑技术力量,执法人员办案呈现积极性减弱情形,致使处罚决定并没有合法、合理的分析违法行为、违法事实的性质、情节,损害行政相对人的合法权利。

三、完善交警非现场执法中行政相对人权利的保护

(一) 弥补电子告知系统的不足

科技发展虽然迅速,但人工智能仍是辅助性地位,对行政相对人来说,处罚行为具有负担性,程序正当不应被技术所吞并,应通过以下两个方面弥补程序缺失。

一方面,交通管理部门需升级违法行为告知系统。公安机关交通管理部门创设的告知系统,不应仅告知违法时间、地点和电子图片、影像,还应具备行政相对人陈述、申辩的理由选项。并且,不应单纯只彰显行政机关的行政处罚目的,还应向相对人解释违法行为的原因,保障其知情权。另一方面,行政相对人陈述、申辩的权利不能仅局限在交警告知违法行为的系统之内,还应开拓其他权利救济途径。为更加便利当事人行使权利,在“交管12123”App中或者各地交通管理部门设置的互联网应用系统里,专设行政相对人申诉“专栏”,并为相对人提前设置好案件、案号选项,方便相对人对自己的违法影像证据陈述、辩解。交通管理部门的专设行为,可促进行政相对人对处罚结果的接受性。同时,公安交通管理部门收集到的陈述、申辩理由应当指派专门的人员审查、核实。

(二) 保障行政相对人知情权与机器合理设置

行政依靠算法、编程的力量逐步演变为自动化行政管理活动,技术原理晦涩、深奥。为保护行政相对人的权利,政府应加强透明度建设。首先,提高技术理论、运作的透明度与可解释性。保护社会公众对技术原理的基本知情权。执法过程中,针对相对人对处罚

决定的个案质疑情况,应加强说明证据的获得过程与机器设备运作过程之间的因果关系。必要时,可借助第三方专业人士辅助说明。其次,监控设备设施应具备必要性准则。电子监控设备等机器设备耗资巨大,不应乱设,也不能密设。例如广东省佛山市广台高速公路某一路口开出62万张罚单,罚款超1.2亿,视频中该路口三分钟内27人违章,此设置显然是不合理的。电子监控应在车辆事故高发地点、车辆时常拥堵、社会公众关注较高之地加大投入设备。但对其他道路可以降低机器设备安装的密度,缓解行政相对人对抓拍违法行为效率过高带来的不满。最后,公安交通管理部门应将电子监控设备的安装地点,密度等内容,在正式启动之前应提前向社会公众告知。

(三) 合理运用技术缓解执法僵化现状

首先,运用技术升级系统补充执法人员现场裁量权的缺失。针对部分违法行为采用网络平台直接送达相对人模式,不用人工审核的加入。部分违法行为主要指监控设备对首次拍摄的临时停车、车门没关好停车等极其轻微的,符合“首违不罚”规定的,采取及时发送手机短息的方式告知当事人。其次,机器设备具备辅助性执法功能,肯定人工在网络系统平台中的主体性地位,使人工核查处罚决定与网络技术平台自动化相结合。网络平台的设计应当给予执法人员补充、变更处罚决定结果的操作权限,允许执法人员在网络处罚平台上对与违法行为的性质、情节不相适应的处罚决定进行修改,摒弃执法人员仅靠电子证据就作出顶格处罚的滥罚现象。最后,执法人员并不是对所有通过网络平台发送给相对人的处罚决定都要进行人工核查,这显然与最初执法应用人工智能的目的是相悖的。人工核查应当是对行政相对人提出质疑的部分,进行审查与作出解释和说明。

四、结语

人工智能技术带来交警执法领域的深刻变革。交警非现场执法作出的处罚决定对行政相对人来说是一种损益性处罚,由此,行政相对人的合法权利并不能因为技术的发展而被忽视。电子监控设备等技术的应用,产生保护相对人权利方面的问题,需随着技术的发展而不停钻研和完善,从而真正起到维护行政相对人权利的作用。

参考文献

- [1] 刘启川. 交警非现场执法的根基及其法治意义[J]. 政治与法律, 2022(04):15-29.
- [2] 谢明睿,余凌云. 技术赋能交警非现场执法对行政程序的挑战及完善[J]. 法学杂志, 2021,42(03):48-58.
- [3] 马颜昕. 自动化行政方式下的行政处罚:挑战与回应[J]. 政治与法律, 2020(04):139-148.
- [4] 周文清. 过程论视野下自动化行政行为的司法审查——以道路交通非现场执法时空情境分析为视角[J]. 行政法学研究, 2022(01):105-118.
- [5] 王璐西. 自动化行政处罚的法律风险及其规制路径[J]. 中阿科技论坛(中英文), 2022(03):201-205.
- [6] 余凌云. 交警非现场执法的规范构建[J]. 法学研究, 2021,43(03):36-51.

作者简介:张露文(1998.04-),女,汉族,河南鹿邑县人,法学硕士,沈阳师范大学法学院全日制研究生,研究方向:宪法学与行政法学

王娜(1986.04-),女,汉族,辽宁瓦房店人,法律硕士研究生,法库县人民检察院未成年人检察部门负责人,三级检察官助理,研究方向:刑事检察实务