

无证醉驾摩托车造成交通事故,肇事者被罚款、被判刑,还被吊销机动车驾驶证。一事三罚的处理引发行政诉讼,交警部门申请检察机关依法监督——

# 醉驾摩托车,该不该吊销汽车驾照?

## 指导性案例

□本报记者 张仁平  
通讯员 雷阔娟 李秋云

醉驾摩托车撞伤人被追究刑事责任后,其持有的小型汽车驾驶证能否被吊销?日前,最高人民检察院发布第三十六批指导性案例,列为4件指导性案例之首的这起醉驾案格外引人关注。

“这是因为司法实践中,这类案件执行的对象涉及面广,对如何准确理解和执行法律法规,与当事人的切身利益息息相关。指导性案例的发布、检察机关的类案监督统一了司法裁判尺度,有利于办案部门凝聚共识和社会大众认识,提升社会治理效能。”福建省检察院第七检察部主任吴世东介绍说。

### 无证醉驾无牌摩托车 一事三罚起争议

2013年5月1日晚,卢某酒后无证驾驶无号牌两轮摩托车撞伤一名路边行人(伤情构成轻伤)。经鉴定,卢某血液中酒精含量为255mg/100ml,已达醉酒驾驶标准。经厦门市交警支队交通事故认定,卢某负事故全部责任。辖区交警部门根据《中华人民共和国道路交通安全法》第九十九条规定,对卢某无证驾驶无号牌摩托车的行为作出罚款300元的处罚。辖区法院以危险驾驶罪判处被告人卢某拘役三个月,并处罚金3000元。同时,厦门市交警支队另对卢某作出吊销机动车驾驶证的行政处罚决定。“根据《中华人民共和国道路交通安全法》第九十一条第二款规定,醉酒驾驶机动车的,吊销机动车驾驶证,依法追究刑事责任……”市交警支队表示,他们对卢某的处罚决定依法有据。

卢某不服该处罚决定,以其持有的小型汽车驾驶证与涉案交通事故无关为由向区法院提起行政诉讼。

2013年9月24日,区法院作出一审判决,维持市交警支队所作的行政处罚决定。卢某不服一审判决,向厦门市中级人民法院提起上诉。卢某提起上诉后,“剧情”出现了大反转——

厦门市中级人民法院经审理认为,卢某在同一交通事故中,因醉酒无证驾驶已经受到刑事处罚,又因无证驾驶无牌摩托车受到罚款的行政处罚。现市交警支队再以卢某醉酒驾驶而吊销其小型汽车驾驶证,该处罚与卢某已经受到的刑事处罚和行政处罚处罚存在矛盾,故于2013年12月11日作出二审判决:撤销区法院所作的一审行政判决;撤销市交警支队所作的吊销卢某机动车驾驶证的行政处罚决定。

### 行政处罚被撤销

交警部门申请检察监督

醉驾摩托车该不该吊销机动车驾驶证?这个问题成了本案的争议所在。“对醉驾者吊销驾驶证,怎么就错了呢?二审败诉,我们真的不能接受。依法作出的行政处罚决定却被撤销了,要我们以后如何开展执法工作?”带着这些不解与困惑,2014年9



姚雯/漫画

### ■检察官说法

## 刑事与行政双罚 矫正与惩罚兼治

“刑行双罚”是指因同一违法行为既须追究行为人的刑事责任,同时追究其行政责任的情形。刑罚虽然是最严厉的制裁手段,但是在秩序恢复、资格剥夺、行为矫正等方面还存在局限性,无法对犯罪产生足够的抑制作用。传统的刑罚理念强调惩罚与罪犯所犯罪行之间的相称性,而矫正的目标是如何兼顾保护社会免受再次犯罪的侵害。我国对醉酒驾驶行为是在受到刑罚之后,一并吊销驾驶证并且五年内不得重新取得机动车驾驶证,从而体现“刑行双罚制”的必要性及正当性。

本案中,卢某存在三项违反道路交通安全法的事实,醉酒驾驶、准驾不符、驾驶无牌车辆,故其因上述不同违法事项受到刑罚、吊销驾驶证、行政处罚的处罚。区交通警察大队对卢某作出罚款处罚是基于准驾不符的行为;市交警支队作出吊销机动车驾驶证的处罚决定是因其醉酒驾驶机动车。卢某坚持认

为自己已经承担了刑事责任,不应再承担行政责任,反复强调“罪不另罚”。检察机关经审查认为,卢某提出的“罪不另罚”的“二选一”情形是对我国行刑衔接机制的误解。本案中,对不同的行为分别处以刑罚与行政处罚,因针对的行为之间存在关联性,所以对违法行为采取不同性质的制裁手段,因此,本案并不存在违反“一事不再罚”原则的情形。

本案的另一重大意义在于,以个案监督和类案监督相结合的方式,对行政执法、司法裁判的分歧予以统一。正如该案要旨所阐述的:“人民检察院办理行政诉讼监督案件,对行政执法与司法裁判存在适用法律不一致的共性问题,可以采取个案监督和类案监督相结合的方式,在监督纠正个案的同时,推动有关机关统一执法司法标准,保障法律正确统一实施。”(福建省检察院 黄金娜)

月,厦门市交警支队向厦门市检察院递交了监督申请。

接到监督申请后,市检察院严格依法履职,认真调查核实,对相关案件事实作进一步梳理后,查明卢某同一行为存在三个违法情形,并厘清了不同违法情形应被处以不同的行政、刑事处罚。在此基础上,对争议焦点“醉酒驾驶吊销机动车驾驶证”提出准确理解。

“审查过程中,我们找到了一条至关重要的法律依据。”承办检察官说。这一法律依据正是国务院法制办公室于2012年出台的《对〈中华人民共和国道路交通安全法〉有关条款适用问题的意见》,其中指出:“《中华人民共和国道路交通安全法》规定的吊销机动车驾驶证是一种剥夺持证人驾驶任何机动车上道路行驶的资格的处罚,不是只剥夺某一准驾车型驾驶资格的处罚。”

“被诉行政处罚决定是基于行为人实施严重危害道路交通安全的违法行为,这是对违法行为人道路交通安全和法律意识的一种否定性评价,与其

实际持有驾驶证的准驾车型无关,也与其实施违法行为时实际驾驶的机动车类型无关。”承办检察官指出。

厦门市检察院检察委员会讨论认为,从立法目的、执法效果等角度出发,交警部门的行政处罚决定是依法作出的,二审适用法律错误,应予以监督纠正。

2015年3月,厦门市检察院向厦门市中级人民法院提出再审检察建议,但未被法院采纳。经讨论研究,厦门市检察院向福建省检察院提请抗诉。

### 检察院提出抗诉

刑行同罚不矛盾

承办此案的福建省检察院第七检察部三级高级检察官黄金娜分析说:“卢某醉酒无证驾驶无号牌两轮摩托车,违反道路交通安全法的规定,分别受到刑事处罚和吊销驾驶证、罚款的行政处罚,三者之间不存在矛盾。”据介绍,卢某这起案件并非个

案,仅2019年,福建省公安机关作出吊销驾驶证行政处罚的案件中,就有32件被法院裁判撤销行政处罚决定。黄金娜指出:“在这些案件中,公安机关认为吊销驾驶证是指对违法行为人所有准驾车型的驾驶资格一并吊销;法院认为一并吊销依据不足,且不符合过罚相当原则,通常判决撤销吊销机动车驾驶证的行政处罚决定,执法和司法中对法律的理解和适用不一致。”

2019年9月30日,福建省检察院以二审判决适用法律错误为由,向福建省高级人民法院提出抗诉。检察机关认为:《中华人民共和国道路交通安全法》第九十一条第二款规定,“醉酒驾驶机动车的,由公安机关交通管理部门约束至酒醒,吊销机动车驾驶证,依法追究刑事责任;五年内不得重新取得机动车驾驶证。”其中“吊销机动车驾驶证,依法追究刑事责任”,并非可选择的处罚措施;根据《中华人民共和国行政处罚法》(2009年)第四条第二款关于“设定和实施行政处罚必须以事实为依据,与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当”的规定,卢某在道路上醉酒驾驶机动车,是危害公共安全的行为,市交警支队在卢某被追究刑事责任后,对其处以吊销所有准驾车型驾驶资格的处罚符合法律规定。

2020年5月21日,福建省高级人民法院采纳检察机关的抗诉意见,作出再审判判:撤销厦门市中级人民法院所作的二审判决;维持区法院所作的一审判决。

### 统一司法裁判尺度

查办一案治理一片

鉴于类似案件社会影响较大,具有一定的代表性,行政执法与司法裁判对法律的理解和适用存在认识分歧,影响执法公信力和司法权威性,福建省检察院主动加强与省高级人民法院、省公安厅的沟通协调,围绕吊销机动车驾驶证问题进行座谈研讨,就吊销机动车驾驶证行政案件裁判尺度和执法标准问题达成共识。

2021年3月19日,福建省公安厅下发《关于进一步规范吊销机动车驾驶证行政案件办理的通知》,要求加强源头管理,把吊销机动车驾驶证相关规定内容纳入申领机动车驾驶证的安全文明驾驶常识考试题库;同时,鉴于吊销机动车驾驶证行政处罚减损被处罚人权益,对被处罚人影响重大,要求规范办案程序,严格事实认定,综合考量违法驾驶者的违法事实、性质、情节以及社会危害程度,体现过罚相当。

2021年4月30日,福建省检察院与省高级人民法院印发会议纪要,就检察机关和人民法院正确执行《中华人民共和国道路交通安全法》,办理吊销机动车驾驶证行政案件提出具体要求,统一司法裁判尺度。

“人民检察院办理行政诉讼监督案件,发现行政裁判和执法决定存在适用法律不一致的共性问题,应当开展类案监督。检察机关在依法监督纠正个案错误的同时,应当与行政机关、人民法院进行磋商,促进形成共识,解决执法司法办案中认识不一致、标准不一致等共性问题,推动统一执法司法标准,正确执行法律。”最高检第三十六批指导性案例对该案的“指导意义”这样评价。

截至目前,福建省未再出现涉吊销驾驶证行政案件执法司法标准不统一的问题。



## 手记

# 他们在“讨薪群”里向我点赞

□讲述人:山东省沂南县检察院 崔云霞 本报记者 郭树合/整理

“感谢检察机关心系农民工,向检察官致敬!”今年春节前,某公司的农民工们拿到欠薪后,在“讨薪群”里纷纷向我点赞。同时,某公司也特地给我们送来印有“公正司法热情服务”的锦旗,对检察机关维护企业合法权益表示衷心感谢。

### 申请监督,462名农民工被欠薪500余万元

2019年11月,山东省沂南县人力资源和社会保障局(以下简称“县人社局”)接到农民工投诉,称某公司自2018年9月至2019年11月生产经营期间,共拖欠他们工资536万余元。县人社局依据时任公司实际经营人兼具讨薪工人身份的陈某提供的授权委托书以及未加盖公司公章的工资表,对该公司作出罚款1万元、按期支付462名农民工工资共计人民币536万余元的行政处罚。后该公司未实际履行处罚决定,也未提起行政复议或诉讼。

进入执行程序后,某公司以县人社局依据未加盖公司印章的工资表作出行政处罚决定违法,且工人名单中存在部分虚假信息为由,向法院申请强制执行裁定申请再审,被法院以不适用再审程序为由驳回。后某公司又单独提起行政诉讼,请求撤销县人社局的行政处罚决定,被法院以超出起诉期限为由驳回。2021年6月,该公司向检察机关申请监督。以陈某、孙某为代表的200余名农民工也提出监督申请,请求检察机关监督法院尽快执行。

作为本案的承办人,接手该案后,我发现此案多方矛盾交织、涉案人数众多、数额巨大,且农民工群体情绪激动,矛盾极易激化。

为避免矛盾进一步激化,院里立即成立专门办案组,审慎制定调查方案,决定兵分两路:一路到法院查阅案件卷宗,至人社局调取行政处罚相关证据;一路到企业实地走访,了解企业管理和工人名单情况,找企业负责人和工人代表座谈……仅用两天时间,我们就查清了行政、民事纠纷错综复杂的案件事实——

案涉公司隶属于临汾市某总公司,其法定代表人由总公司任命管理。2019年7月,时任该公司法定代表人的高某与该厂工人陈某协商并签订租赁协议,将厂房和生产线租赁给陈某,约定不收取租赁费,但其经营利润优先支付公司此前拖欠的工人工资。陈某接手厂房和生产线后,因其他客观原因导致工厂未能正常持续开工,但为了确保一旦开工工人即能到位,陈某要求工人们每天正常签到,在厂内随时候命。

因这期间公司一直未向工人发放工资,2019年11月,工人们向县人社局举报,要求公司支付工资。此时,该公司的法定代表人已变更为郝某,但刚到任的郝某对租赁事宜并不知情,对工人情况也不熟悉,便委托陈某签订了县人社局根据包含有虚假工人的工人名单所作的行政处罚决定书,并代为处理相关事宜,这才有了后来一系列争议。而工人名单中的虚假部分系高某所为,目的是通过虚列工厂工人、伪造考勤表的方式向总公司虚报费用牟利。

一番调查核实后,我们认为,法院驳回该公司提出的再审申请及行政诉讼的裁定并无不当。经反复讨论,我和同事们认为,本案的矛盾主要聚集两点:一是因该公司与陈某之间的租赁协议导致支付工人工资的责任划分有争议;二是县人社局未核实工人名单便作出行政处罚,导致行政处罚决定错误,企业权益受损。

### 争议化解不成,“讨薪群”里“炸了窝”

查清案件事实后,我们通过走访县人社局、案涉公司,约谈工人代表,在形成共识的基础上,决定组织各方进行座谈。

2021年7月,我们邀请县法院参与,对县人社局、某公司、陈某、工人代表之间的争议进行化解。座谈中,我们将查清的有关事实向各方进行了说明,并提议本案可通过化解争议,尽快支付工人工资。各方对我们查清的事实表示认可,但因企业与陈某、工人代表之间矛盾尖锐,各执己见,长达5个小时的争议化解工作未能取得预期效果。

座谈会结束的当天晚上,由200多名工人组成的微信“讨薪群”里立刻“炸了窝”,工人们认为检察院也解决不了实际问题。有人甚至提议,司法程序已走不通,不如去上访。得知情况后,我们立即在工人代表的协助下加入了群聊,在群里直接倾听工人们的想法和诉求,“点对点”安抚工人情绪,耐心引导他们依法理智维权。最终,工人们被我们的真诚所打动,同意再次进行座谈。

### 转换思路,行政、民事纠纷一次性解决

充分听取工人们的意见后,我们及时转换思路,重新制定了将案涉行政、民事纠纷一揽子、一次性解决的工作方案——将虚假工人名单涉及的工资从欠薪总额中去除,合理划分案涉公司和陈某的责任,并向工人按期兑付。

在第二次座谈会上,我们将该方案详细向各方作了介绍,并提出了责任划分方案,得到了各方的一致认可。经过4个多小时的沟通,案涉公司、陈某与县人社局代表终于对方案中的各项内容达成一致意见,并当场签订了和解协议。

2021年10月,案涉公司按期支付了农民工工资,长达两年多、涉及多方的欠薪纠纷终于得以化解。随后,我们及时针对案涉公司申请监督的行政非诉执行案件中,因人社部门对证据调查审核不严,导致行政处罚决定错误的的问题,依法向县人社局制发了纠正违法检察建议,向县法院提出加强行政非诉执行案件风险评估的工作建议,均得到采纳。与此同时,我们还将案涉公司原法定代表人高某伪造工人名单骗取工资的问题线索移送公安机关,扎实做好监督办案“后半篇文章”。

