

MYKOLAS ROMERIS UNIVERSITY

Darius Urbonas

**JURISDICTIONAL ACTIVITIES OF QUASI-JUDICIAL INSTITUTIONS IN
IMPOSING ADMINISTRATIVE SANCTIONS**

Summary of the Doctoral Dissertation
Social Sciences, Law (01 S)

Vilnius, 2007

The dissertation was written during the period of 2002-2007 at Mykolas Romeris University.

Scientific supervisor:

Prof. Dr. Algimantas Urmonas (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S)

The doctoral dissertation will be defended at the Law Research Council of Mykolas Romeris University:

Chairman of the Council

Prof. Dr. Juozas Žilys (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law - 01 S)

Members:

Prof. Habil. Dr. Egidijus Aleksandravičius (Vytautas Magnus University, Humanities Sciences, History - 05 H)

Prof. Habil. Dr. Mindaugas Maksimaitis (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law - 01 S)

Prof. Dr. Antanas Marcijonas (Vilnius University, Social Sciences, Law - 01 S)

Assoc. Prof. Dr. Birutė Pranevičienė (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law - 01 S)

Opponents:

Assoc. Prof. Dr. Armanas Abramavičius (Vilnius University, Social Sciences, Law - 01 S)

Assoc. Prof. Dr. Edita Gruodytė (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law - 01 S)

The public defense of the dissertation will take place at the Law Research Council at Mykolas Romeris University on the 21st of December 2007 at 10:00 AM in the Senate Hall of Mykolas Romeris University.

Address: Ateities str. 20, LT-08303, Vilnius, Lithuania.

The summary of the Doctoral Dissertation was sent out on 20th of November 2007.

The Doctoral Dissertation is available at the library of the Mykolas Romeris University and Lithuanian National Library of Martynas Mazvydas

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

Darius Urbonas

**KVAZITEISMINIŲ INSTITUCIJŲ JURISDIKCINĖ VEIKLA TAIKANT
ADMINISTRACINES SANKCIJAS**

Daktaro disertacijos santrauka
Socialiniai mokslai, teisė (01 S)

Vilnius, 2007

Disertacija rengta 2002 – 2007 metais Mykolo Romerio universitete.

Mokslinis vadovas:

prof. dr. Algimantas Urmonas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Disertacija ginama Mykolo Romerio universiteto Teisės mokslo krypties taryboje:

Pirmininkas

prof. dr. Juozas Žilys (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Nariai:

prof. habil. dr. Egidijus Aleksandravičius (Vytauto Didžiojo universitetas, humanitariniai mokslai, istorija-05H)

prof. habil. dr. Mindaugas Maksimaitis (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

prof. dr. Antanas Marcijonas (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

doc. dr. Birutė Pranevičienė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Oponentai:

doc. dr. Armanas Abramavičius (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

doc. dr. Edita Gruodytė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Disertacija bus ginama viešame Teisės mokslo krypties tarybos posėdyje 2007 m. gruodžio 21 d. 10 val. Mykolo Romerio universiteto Senato salėje.

Adresas: Ateities g. 20, LT-08303, Vilnius, Lietuva.

Disertacijos santrauka išsiuntinėta 2007 m. lapkričio 20 d.

Disertaciją galima peržiūrėti Mykolo Romerio universiteto bibliotekoje ir Lietuvos nacionalinėje Martyno Mažvydo bibliotekoje.

JURISDICTIONAL ACTIVITIES OF QUASI-JUDICIAL INSTITUTIONS IN IMPOSING ADMINISTRATIVE SANCTIONS

Introduction.

Research problem. One of the ways to ensure public order is to impose sanctions for breach of law. Administrative sanctions as a remedy of administrative liability have a special place among the remedies of legal constraint. There is a need of effective and quick reaction to tackle great number of administrative offences and to ensure adequate prevention of administrative offences as well as criminal acts. Although the state responds to offence by implementing the jurisdictional function, which in a state governed under democratic principles is carried out by the court (one of the three constituent elements of governance), social reality testifies that the role of executive institutions in resolving the issues of legal liability for offence is increasing.

Under currently effective provisions of the Administrative Code of the Republic of Lithuania authorization to impose sanctions for administrative offence is granted to a few tens of public administration institutions. Does such a situation correspond to the principle of separation of powers and what is the basis of such legal regulation?

In fact, Lithuanian, and not only, science of Administrative Law often raises the problem of administrative offence as well as the problem of legitimacy of administrative sanctions which is closely related with the justice implementation function of administrative institutions. Actually, the administrative institution while imposing sanctions for administrative offence becomes a quasi-court involved in jurisdictional activities. This problem roots from the inconsistency of modern public administration system with Article 109 of the Republic of Lithuania Constitution, which reads that justice shall be executed solely by court. Execution of justice means determination of the case circumstances, finding a person guilty and imposing a fair instrument of action. According to the Constitution the right to find a person guilty and to impose a fair instrument of action is vested to the court and the judge. Meanwhile, up to now the executive institutions are empowered to implement these functions of justice. Therefore, public administration institutions, in addition to administration, implement the function of justice and therefore contradict the principle of separation of powers.

This idea, expressed by many authors, has been still ignored by legislators not only in Lithuania, but in foreign states as well. Conversely, a tendency to make a social impact by implementing administrative sanctions imposed in a simpler and prompt manner is observed much more frequently and in wider areas of public life.

On the other hand, the offer to leave the examination of all cases of administrative offence to courts would be difficult to implement and perhaps unnecessary. Finally, we may see that neither the constitutional jurisprudence nor the European Court of Human Rights requires for that.

Nevertheless, the statutory regime necessary for the implementation of administrative sanctions has to be identified and defined. Meanwhile, authoritative entities of judiciary law, basing themselves on the similarities in the nature of administrative and criminal sanctions, categorically maintain that the principles of criminal justice should be applied to administrative justice. Such a requirement is paradoxical though. Presumably, if a person charged with administrative offence is given the same guarantees as a criminal offender and legal proceedings are of the same type as criminal proceedings, the administrative liability as independent type of legal liability and institution of administrative law would lose its identity. Therefore there is a search for compromise in many different legal systems, which shows that principles of criminal jurisdiction, when

transferred into the area of administrative sanctions, become inverted from the point of view of subject matter. Considering all this problematic aspects of implementing lawfulness (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), non-retroactivity of law (*lex retro non agit*) and prohibition to institute a legal action twice for the same cause (*non bis in idem*) in judicial activities of quasi-judicial institutions shall be resolved. The issue of guilt as a subjective element of administrative punishment remains of great importance.

Topicality of the dissertation research. Administrative Code, being the key act of law aimed at regulating legal relationship of administrative liability, was adopted during the soviet times. Obviously, significant changes have taken place in political, social and economic life and these changes are reflected in modified legal regulation. After the protection of human rights became the main objective of the state and the guiding values cardinally shifted from the primacy of state over the citizen towards the primacy of citizen over the state, the legal regulation of administrative liability had to be changed.

Attempts to adopt a new law complying with the spirit of democratic states still remain fruitless. We may assume that the legislator has not decided yet which model of administrative liability regulations should be the most acceptable. Such assumption is confirmed by unsuccessful attempts criticized by many authors to automatically translate general provisions of criminal liability to the Administrative Code draft now being worked on.

Thus, when legislation problems in the area of administrative liability are being solved the issue of the body executing the liability has remained the most acute. Discussions often reveal an opinion that implementation of sanctions by administrative institutions should be more an exception than a rule while cases of administrative offence should be settled in courts. Unfortunately, this idea is confirmed neither by Lithuanian nor foreign practice; on the contrary, opinions supporting the development and expansion of administrative jurisdiction prevail. In that case the problem of legitimacy of exercising jurisdiction by administrative institutions from the point of view of separation of powers laid down in the Constitution remains unsolved and thus retains its topicality. Finally, the scope of the principles of administrative liability in Lithuania is still unclear and undefined thus leading to incompliance of statutory regulation with legal practice.

Dissertation research object. This doctoral thesis focuses on social relationship created in the light of administrative sanctions imposed by quasi-judicial institutions and statutory regulation of such relationship.

Dissertation research goal is to analyze in a systematic manner and evaluate the legal basis of jurisdictional activities of quasi-judicial institutions in different countries, the principles applied in jurisdictional activities of these institutions and to propose guidelines for improving the institution of administrative liability in Lithuania.

The following **objectives** were set to this end:

1. Introduce the notion of jurisdictional activity and reveal its relationship with administrative jurisdiction.

2. Disclose the notion of administrative sanction and examine the administrative sanction doctrines in different states pointing out the fundamental features of administrative sanction.

3. Analyze the models of quasi-judicial institutions implementing administrative sanctions and assess their jurisdictional activity from the point of view of constitutional legitimacy.

4. Evaluate statutory regulation of administrative jurisdiction and problems of executing it in Lithuania in 1918-1990.

5. Reveal the basic principles and the scope of jurisdictional activity of quasi-judicial institutions.

Scientific novelty and practicality of dissertation research.

This thesis is an attempt to have a deeper insight to the problems of statutory regulation and execution of administrative liability. Although sufficient attention is paid to this issue in the science of Lithuanian Law witnessed by scholar discussions on one or another aspect of the problem, the present thesis is the first attempt to give a doctrinal and systematic review of quasi-judicial institutions in exercising the powers of administrative sanctioning and the basis of jurisdictional activity.

The thesis analyses in great detail doctrines of administrative sanctions of different democratic states (e.g. France, Germany, Spain, Portugal, Italy etc.) and attempts to determine and distinguish essential features of administrative sanctions with the aim to develop guidelines for modelling the institution of administrative liability in Lithuania. The research work is not limited to a mere analysis of legal norms but gives an assessment of legal regulation exercised through jurisdictional activities of quasi-judicial institution from the point of view of constitutional and administrative jurisprudence, thus enabling to determine the dysfunctions of legal regulation and potential solutions. The novelty of the thesis lies in the attempt to define the basic principles of quasi-judicial institutions' jurisdictional activity by revealing their scope and problems of implementation.

As Lithuanian legislators are currently working on the drafts of Administrative Code and legislative act aimed at regulating the administrative proceedings, this research thesis revealing the problems of administrative liability legal regulation and guidelines for potential improvement also has a practical value.

Assertions defended in the dissertation.

Administrative sanctions implemented by quasi-judicial institutions represent the institute performing a potentially effective role of social regulator and jurisdictional activity carried out by those institutions is acceptable for the legal system of a democratic state from the point of view of constitutional legitimacy.

Activities of quasi-judicial institutions executing jurisdictional authorizations are subject to the principles of criminal jurisdiction, however with certain exclusions that would ensure the use and effectiveness of jurisdictional activity.

Research review. This thesis refers to the sources of global and Lithuanian research literature analysing one or another problem of jurisdictional activity of quasi-judicial institutions. Administrative jurisdiction problems are analyzed by S. Šedbaras, J. Paužaitė – Kulvinskienė, P. Petkevičius, D. N. Bachrachas, I. V. Panova, A. P. Aliochinas, V. P. Lozbekovas and others.

The greatest attention to the doctrine of administrative sanctions was paid by French researchers F. Modern, M. Delmas-Marty, C. Teitgen-Colly, J. F. Brisson, B. Genevois, M. Sauvé, J. L. De Corail and others.

Jurisdictional activities of quasi-judicial institutions in specific areas, e.g. labour, competition, electronic communication, finance and the like were studied by M. Cordelier, F. Deruyck, J. Michel, J. J. Tramoni.

Legal literature reveals numerous attempts to find administrative and criminal liability separation criteria. These problems were studied by F. Debove, G. Dellis, F. Desportes, F. Le Gunehec, R. Drakšas, M. Kerchove, V. Peliakas, J. Pradel.

B. Pranevičienė revealed the paradigm of quasi-courts, problems of quasi-court activities were researched by R. Chapus, N. Deecopman, F. Gallouedec-Genuys, M. D. du Lou, H. Maisl.

European Union institutions initiated a number of comparative studies analyzing administrative sanction doctrines of different states as well as principles of jurisdictional activity. E. Bacigalupo, G. Grasso, J. Tiedemann have performed systemic analysis. M.

Delmas-Marty and C. Teitgen-Colly, L. Kroustalakis, L. H. Leigh and others analyzed the experience of different countries.

Problems of principles applicable to jurisdictional activities were analyzed by L. Sermet, F. L. Simon, F. Modern, A. Varinard.

Administrative punishment problems in Lithuania during the interwar period were analyzed by S. Vorobjovas, J. Undraitis, M. Romeris and P. Leonas expressed their opinion on the principle of separation of powers and control of jurisdictional activity.

Research methodology. Comparative, systemic analysis, historical, analytical-critical, documentary analysis and meta-analysis research methods are employed in the thesis.

Approval of research results.

Basic results of the research were announced in two research papers published in Mykolas Romeris University research journal 'Jurisprudencija'.

Three presentations on the research topic were made in practical scientific conferences held by Administrative Law and Process Department of Mykolas Romeris University Faculty of Law. The author introduces the research results while lecturing on the subject of Administrative Law in Mykolas Romeris University and conducting qualification enhancement seminars for state officers.

The thesis was discussed in the Administrative Law and Process Department of Mykolas Romeris University Faculty of Law.

Structure of the thesis.

The dissertation consists of three parts: "Jurisdictional activity and administrative sanction", "The beginning of administrative jurisdiction in Lithuania (1918-1990)" and "Basic principles of jurisdictional activity of quasi-judicial institutions".

The first part „Jurisdictional activity and administrative sanction” contains four chapters as follows: “Jurisdictional activity dealing with implementation of administrative sanctions”, “The concept of administrative sanction”, “Administrative sanctions of the law systems of western countries and their typology”, “Constitutional legitimacy of jurisdictional activities of quasi-judicial institutions”.

The first chapter of the first part of dissertation **“Jurisdictional activity dealing with implementation of administrative sanctions”** analyzes the notion of jurisdiction which has multiple meanings. Jurisdiction (from the Latin *jurisdictio* meaning 'legal proceedings') is first of all understood as the mission of judging, i.e. the power to make pronouncements by implementing the Law; the right to resolve disputes and impose sanctions. This term defines territorial limits or the competence of state institutions. The term 'jurisdiction' is also used as a synonym of court or judicial system. The analysis of ideas expressed by many authors leads to the conclusion that the tradition of western Law relates jurisdiction with empowerment to perform a jurisdictional function, namely to implement justice, and with a specific implementation entity, namely the court. Meanwhile the notion of jurisdiction developed by Russian scientists focuses not on the entity but on the type of judicially significant action taken by the entity, i.e. dispute resolution or implementation of sanction. Basing both on the legal practice and the tendencies of the country's statutory system development, namely that many different institutions of public administrations are empowered to resolve administrative disputes and impose administrative sanctions we may state that jurisdictional activity remains not only with the court.

The second chapter of the first part “**The concept of administrative sanction**” aims at disclosing the notion of administrative sanction through its key features. According to the Law literature the administrative sanction is relative to criminal sanction as both of them are instruments of coercion implemented by the state in order to punish when general values protected by the state are infringed and both of them are regarded to be *jus puniendi* of the modern state. Therefore the ultimate constraining goal of administrative sanction forms no basis that would enable to separate it from a criminal sanction; however it is still the basis enabling to distinguish administrative sanctions from other coercive measures (e.g. remand, reparation etc.). Administrative is close to criminal sanctioning by its coercive content. The person liable for administrative offence experiences certain negative outcome, constraints and limitations of rights, which by their type and strictness are often similar to criminal punishment. However, restriction of liberty is not usually regarded to be administrative sanctioning, or in other words, administrative institutions are not empowered to impose liberty restriction measures. Administrative arrest is among the administrative sanctions in Lithuania. Although announced by the judge this sanction is not in line with administrative sanctions system, therefore the proposal is to renounce it. We must also state that administrative fines are often much higher than fines imposed for major crime and thus distorts the generally acknowledged relationship of administrative and criminal liability, i.e. easier burden as compared to stricter burden. This chapter analyses the concept of administrative offence as a basis for imposing administrative sanction. According to some theories, administrative offence is an illegal act regarded to be indifferent (neutral) from the ethical point of view, the degree of dangerousness of which is lower than that of a crime and which infringes not the intrinsic (ethical, moral) public order but the external aspect of coexistence. However, there are also contradicting opinions, actually following the jurisprudence of the European Court of Human Rights, stating that administrative offences have only slight difference from criminal offences. This chapter of the dissertation ends with the study of fundamental feature determining the concept of the administrative sanction, namely the system of quasi-judicial institutions. We arrive at the conclusion that administrative institutions (non-judicial institutions) by imposing sanctions for various administrative offences act like quasi-courts helping to implement justice. Sanctions imposed by these institutions are administrative sanctions. Therefore with the aim to ‘purify’ the doctrine of administrative sanctions in Lithuania we propose to decline using a court as an administrative sanctioning body.

The third chapter of the first part of dissertation “**Administrative sanctions of the law systems of Western countries and their typology**” the practice of legal regulation of administrative sanctioning institution in France, Germany, Italy, Portugal and other western states, analyzes both constitutional and administrative jurisprudence. Most states entitle administrative institutions to impose administrative sanctions. Some states (e.g. Germany, Italy) have legislative acts unifying this institution, other states (e.g. France, Spain and others) have no legislative acts and the regime of implementation is set forth by constitutional justice bodies. A monetary sanction, namely the fine, has a hegemonic role in the variety of administrative sanctions.

The last chapter of the first part “**Constitutional legitimacy of administrative sanctions**” analyses issues of legitimacy of jurisdictional activity of quasi-judicial institutions through the prism of constitutional jurisprudence of different states. The aim is to answer to the most important issue that is the compliance of powers of administrative institution to impose sanctions for the violation of Law with the separation of powers principle generally acknowledged in democratic states. Bodies of the constitutional justice in every country where administrative institutions are entitled to implement administrative sanctioning, Lithuanian bodies among them, acknowledged the constitutional legitimacy

and autonomy of administrative sanctions. We have to acknowledge, that legitimacy of this institution is based more on pragmatic than theoretical arguments.

The second part of the dissertation “The beginning of administrative jurisdiction in Lithuania (1918-1990)” is aimed at examining the historical development of jurisdictional activity of quasi-judicial institutions in Lithuania and consists of four chapters: “Administrative sanctions in interwar Lithuania: legal mind and reality”, “Administrative sanctions as a germ of independent institution”, “Legal regime of administrative jurisdictional activity” and “Administrative jurisdiction in 1940-1990”.

The first chapter of the first part of the dissertation **“Administrative sanctions in interwar Lithuania: legal mind and reality”** reviews the ideas and legal practice used in Lithuania between the two wars (1918-1940) and attempts to disclose the concept of administrative sanctions and their place in the law system of that time as well as the basis of administrative jurisdictional activity. Although these issues were not sufficiently dealt with in the doctrine the copious legal practice witnesses a significant role of administration in the implementation of legal sanctions. It should be noted that already in 1922 Lithuanian Constitution established the separation of powers principle which is the basis of government organization and the system of law of democratic states. However, already in those days scientists assumed that there is no and there may not be any strict separation of the functions of power. In addition to the typical function of governance the administration pursues jurisdictional activity which in the doctrine of those days is called ‘administrational punishment’.

The second chapter of the second part **“Administrative sanctions as a germ of independent institution”** analyzes legal regulation of jurisdictional activities of quasi-judicial institutions, the variety of administrative sanctions and the entities implementing them, identifies the reasons for the growth of jurisdictional powers of the administration. Activity of administrative institutions while imposing fines for offences was called administrative punishment or punishment in administrative manner, competence of such institutions was defined as jurisdiction of administrative institutions and sanctions imposed by them were called administrative fines. Thus already in those days specific terminology was used to define jurisdictional activity of administration, emphasizing its idiosyncrasy and independence in relation to criminal law. On the other hand this independence was provisory because administrative institutions had to comply with criminal legislation while implementing administrative sanctions. There was no legislative act that would unify the process of administrative sanctioning or would set the general basis of application, thus acknowledging the relatedness of administrative sanctions and criminal penalties regulations analogous to those of criminal proceedings were used with certain exceptions. Administrative sanctions were imposed for the infringement of the procedure of the stay of foreigners in Lithuania, passports, statistics, holding meetings and events, sanitary, pharmacy, engagement in economic, commercial or professional activity, education, tax, labour, public order and other areas of public life. In numerous sources of administrative law of interwar Lithuania the major role is given to monetary fine. Administrative institutions were entitled to impose a punishment by imprisonment up to 3 months and this sanction was usually an alternative to monetary fine. Besides, legislative acts also provided for administrative sanctions limiting special rights (e.g. to engage in certain activities etc.). The right of punishment in administrative manner was vested in different authorities, from the ministers to ordinary policemen; however the biggest jurisdictional powers were vested in the county governor. We may state that the growth of jurisdictional powers of administrative authorities in interwar Lithuania was exceptionally based by feasibility arguments. While solving the problems of criminal justice resulting from the big workload

of courts and aiming to ensure public order in the state and lawfulness in general, administrative sanctions were regarded to be efficient and appropriate measures to achieve these aims. Administrative punishment compensated for that what was impossible to implement by jurisdictional activities of courts. Thus the idea of expanding the powers of administrative jurisdiction common in foreign states at that time was clearly reflected in the activities of Lithuanian legislative entities. Throughout the entire period of independence there was a tendency to vest the right of resolving cases of offence which did not involve serious restriction of the liberty of citizens in administrative authorities.

The third chapter of this part **“Legal regime of administrative jurisdictional activity”** reviews the basic principles of jurisdictional activity of quasi-judicial institutions of those days. Actually, administration imposed sanctions without being constrained by strict regulations, however it had to abide to the requirements formed through practice and ensuring the guarantees of justice. Minimization or ignoring of the guarantees of justice and fairness was not tolerated as <<similar goals or some irresponsible administrative attitude was impossible in a civilized state>>. Therefore the problem of the gap of legal regulation was solved by implementing the analogy of criminal legislation and criminal process with certain exceptions. While imposing an administrative sanction the quasi-judicial institution had to take into consideration the type of legal offence in relation not only to objective but also subjective criteria or, in other words, had to abide to the requirements stemming from the principle of proportionality. Guilt as one of the essential elements of criminal liability was regarded to be the prerequisite of administrative liability. However, at that time, the same as it is now, the significance of guilt was not identical in administrative punishment and criminal proceedings both from the point of view of legal regulation and proof because administrative jurisdiction was too indifferent to this subjective element of offence. Persons punished under administrative procedure were granted the right of appeal and could challenge the lawfulness and reasonableness of the judgement; however the justice ensuring mechanism with obvious departmental control was faulty.

Chapter four of the second part of the dissertation **“Administrative jurisdiction in 1940-1990”** draws attention to the fact that after the independence was lost and Lithuania became an occupied republic of the Soviet Union there were certain changes in Lithuanian statutory system. The process of developing a law system based on the traditions of western democracy was terminated and the formation of public order transfused with communist ideology started. To ensure the public order criminal repression took priority leaving no stimulus for the development of a lighter type of coercion, the administrative liability. During the first decade of the Soviet era in Lithuania administrative liability was very scarce. In the second half of the 6th decade active legislation in the field of administrative liability started and developed in several areas: criminal liability for minor offences was replaced by administrative liability, new types of administrative liability for illegal actions that were not punished at all were developed and finally stricter liability for certain administrative offences was introduced. Besides, western European states also saw similar tendencies of depenalization and expansion of administrative sanctions. During this active period of legislation in the field of administrative sanctions which ended by the adoption of the Code of Administrative Law Offences by the way effective until now, a completely independent type of legal liability was formed. This liability is different from other types of legal liability, including criminal, by the principle of implementation of legal liability, entities implementing this liability, measures of impact and procedure of discharge.

The third part of the dissertation “Key principles of jurisdictional activity of quasi-judicial institutions” consists of six chapters: “The influence of the principles of

criminal law and criminal proceedings on administrative jurisdiction”, “The principle of legitimacy of jurisdictional activity of quasi-judicial institutions (lat. *nullum crimen, nulla poena sine lege*)”, “Guilt and its meaning in jurisdictional activity of quasi-judicial institutions”, “Presumption of innocence in administrative jurisdictional activity”, “Implementation of the right to defence in the process of administrative sanctioning” and “Control of legitimacy of administrative jurisdictional activity”.

The first chapter of the third part of the dissertation **“The influence of the principles of criminal law and criminal proceeding on administrative jurisdiction”** analyses the problem of the relation between the principles of criminal and administrative jurisdiction. The identity of the origin and the purpose of administrative and criminal sanctions presupposes the necessity to determine the analogous regime for their implementation. Thus persons experiencing administrative coercion should receive the same guarantees as the persons charged with criminal offence. This idea already expressed in the past, is communicated in the works of different researchers, however more as an aim to pursue than a reality. Actually, as the legislator often omits the principles that should be applied to jurisdictional activity of quasi-judicial institutions, this “silence” was filled in by jurisprudence. It was the entities of constitutional justice in many countries which, solving the issues of the compliance of legal regulation of administrative sanctions with constitution, formed the legal regime that quasi-judicial institutions implementing administrative sanctions are obliged to abide with. General competency and administrative courts who analysed claims with regard to the legitimacy and reasonableness of imposed administrative sanctions played not the least important role in filling in the gaps of legal regulation. This jurisprudence reveals a sufficiently steady aim to establish the principles traditionally acknowledged in criminal law and criminal process, namely legitimacy of offence and punishment, non-retroactivity of law, liability only in the event of guilt, right of defence and others. This attempt, however, conceals a certain paradox. If guarantees applied in the process of administrative sanctioning must be identical to those known in the criminal process, separation of administrative and criminal liability as independent types of legal liability loses its sense. The essential features of administrative liability making it different from criminal liability are sanctioning entities (these are quasi-judicial institutions, where the right to independent and unbiased court is not guaranteed during the examination of cases of administrative offence) and also a much simpler process of application. We may assume that this process is simpler because it is not so formal (as the criminal proceedings are sufficiently formal) and in certain sense it does not ensure all those guarantees known in the criminal process. This chapter provides an assumption that the principles of criminal jurisdiction are applied in jurisdictional activity of quasi-judicial institutions only *de jure* and experience a certain inversion when transferred to the field of administrative sanctions.

The second chapter of the third part of the dissertation **“The principle of legitimacy of jurisdictional activity of quasi-judicial institutions (lat. *nullum crimen, nulla poena sine lege*)”** analyses the scope of the principle of legality and correlating principles, namely *lex retro non agit, non bis in idem* and proportionality. Although the principle of legality is formally transferred and established in legal regulation of administrative sanctions, it is not applied in jurisdictional activity of quasi-judicial institutions so strictly as in criminal law. Changes in the scope of this principle may be seen from legislative acts establishing both administrative and criminal liability, i.e. their legal power and place in their hierarchy of legislative acts. If criminal liability can be established only in legislative acts of statutory level, administrative liability may be established in secondary legislation as well. Meanwhile the principle *lex retro non agit* is

completely recognized in the field of administrative sanctions and grants even bigger guarantees for persons charged with administrative offence (because criminal laws provide for certain exceptions which give the power of retroactivity to the provisions of legislative acts establishing criminal liability). Discussions with regard to the application of the principle of proportionality in jurisdictional activity of quasi-judicial institutions almost never stop as it is generally recognized that this principle should be followed in administrative sanctioning. Moreover, the legislator should also abide to this principle by setting sanctions that are in proportion with administrative offence. On the other hand, the strictness of administrative sanction may not be regarded as contradicting to the principle of proportionality by itself; however such legal regulation which limits the right of the sanctioning body to impose a remedy corresponding to the offence will in any case violate this constitutional principle. Prohibition of the principle of double jeopardy or in Latin *non bis in idem* (*ne bis in idem*) reveals that in the majority of countries it is recognized at constitutional level and is found in international legislative acts adopted to guarantee the security of human rights. Application of the aforementioned principles first of all is related with criminal liability, i.e. those guarantees which shall be ensured for a person charged with criminal offence. However the *non bis in idem* is common not only in criminal jurisdiction but also in jurisdictional activity of quasi-judicial institutions and is abided in administrative sanctioning.

The third chapter of the third part of the dissertation “**Guilt and its meaning in jurisdictional activity of quasi-judicial institutions**” analyses one of the most acute and problematic issues, i.e. whether administrative liability is liability without guilt. Some researchers having analysed the problems of administrative liability state that the subjective side of an act constituting the offence, which has all features describing the psychical relation of the offender with the acts opposing the law and the subsequent outcome, and its fundamental element – the guilt, is a prerequisite of administrative liability. Repressive legal systems of foreign states which usually establish the principle of liability only in the presence of guilt reveal certain exceptions of the application of this principle, i.e. criminal law provides for cases of criminal and administrative liability without guilt, which is established only in the so-called *regulatory offences*, i.e. such offences which in Lithuania usually fall within the scope of administrative law and are related with various violations of regulations. Obviously, the possibility to apply objective criminal capacity based on the doctrines of *strict liability* or *absolute liability* or *faute contraventionnelle* common to the systems of both continental and common law when persons are charged with certain offences which are administrative in nature. Pursuing the aim to ensure effective social order quasi-judicial institutions while imposing administrative sanctions are usually obligated to take into consideration the lack of volition, presence of force majeure, or, in the best case, evidence of sufficient carefulness and precaution presented by the person charged with offence. Therefore, in such cases we may reasonably call administrative liability as liability without guilt.

The fourth chapter of the third part of the dissertation “**Presumption of innocence in administrative jurisdictional activity**” analyses the problems of applying this principle in the field of administrative sanctions. Legal literature reveals a prevailing opinion that presumption of innocence as a guarantee aimed at protecting the rights of a person threatened with state coercion for alleged offence during the criminal proceedings does not exist in administrative sanctioning. Basing on this criteria we may conclude that there is essential difference between the criminal law and the system of other sanctions. Thus the doctrine of strict liability applied to administrative offences brings up the presumption of guilt and the obligation of proof is shifted onto the person charged with offence.

The fifth chapter of the third part of the dissertation “**Implementation of the right to defence in the process of administrative sanctioning**” leads to the conclusion that the right of defence makes a part of the arsenal that a person may use to protect his rights and interests while quasi-judicial institutions execute their jurisdictional empowerment. On the contrary to the presumption of innocence the principle of the right of defence in the field of administrative sanctioning is recognized in the law systems of many democratic states, Lithuania being among them. Social changes oriented at increasing the protection of human rights during the last decades have materially changed the scope and meaning of the principle of the right of defence. It is now impossible to define this guarantee only as a set of regulations listed in legislative acts. It has developed into a philosophy based on positive law. Under this philosophy the conflict of interests in the sanctioning process may not be resolved in favour of legal coercion only leaving behind the protection of the person’s interests. From now on the right of defence is regarded to be a *general individual right* that the interested person may exercise at any time. In order to ensure the person’s right of defence in administrative jurisdictional activity the person should be guaranteed the right to acquaint with material of the case and give explanation with regard to the charge, put questions to witnesses during the hearing of evidence and use the help of the lawyer.

The last chapter of the third part of the dissertation “**Control of legitimacy of administrative jurisdictional activity**” assesses the mechanisms existing in the legal systems of Lithuania and other countries to control resolutions to impose the administrative sanction adopted by quasi-judicial institutions. It should be noted that no unified system or unified model exists. In some countries this control is exercised by the courts of general competence, in other countries, Lithuania being among them, by specialized administrative courts. We may presume that administrative courts, who analyse cases of other types as well, i.e. resolve disputes of law in the area of internal or public administration, are much better familiar with the peculiarities of administrative legal regulation compared to the courts of general competence. Therefore, irrespective of the fact that the process of examining the claim with regard to the imposed administrative fine is closer to the proceedings of the court of general competence examining a criminal case, we still believe that abilities and competencies of administrative court would allow to evaluate the legitimacy and reasonableness of the order made by a quasi-judicial institution more equitably and with lower costs. Finally we may state that, if there are doubts with regard to guarantees granted in the pre-trial stage of examining the case of administrative offence, during the court proceedings the person charged with offence may use all guarantees provided in the laws and international acts, including the right of independent and unbiased court.

Conclusions.

The following conclusions have been drawn to generalize the doctoral research results:

1. Notion ‘jurisdiction’ in the literature of Law has many definitions, most of which specify the empowerment of a respective institution, usually the court, to resolve the issues of applying the law. According to administrative jurisdiction the function to apply the Law is attributable not only to the court but also to administrative institution whose jurisdictional powers are realised through administrative sanctioning.

2. Administrative sanction may be defined on the basis of organic, formal and material criteria; however its prevailing and most common feature is the sanctioning body, namely non-judicial institution, which due to the type of activity may be reasonably called a quasi-court. Stemming from disciplinary fines administrative sanctions transformed into an independent institution of legal liability as a result of intensive administrative statutory

regulation and active depenalization processes in statutory systems of many countries after World War II. Among the arguments legitimizing administrative sanctions, the pragmatic aspects, i.e. the ability of administrative sanctions to play a role of effective statutory regulator, prevail. Liberty restricting sanctions are usually not regarded to be administrative sanctions and the major place in the variety of sanctions is usually taken by a monetary fine.

3. Statutory systems of many states usually have a great variety of quasi-judicial institutions implementing administrative sanctions. In addition to traditional public administration bodies holding jurisdictional powers, the role of independent administrative authorities (Fr. *autorités administratives indépendantes*) have been continuously increasing. Acting within the areas of administrative statutory regulation vested to them, especially competition, finance, securities etc. and due to autonomy and activities based on specific professional knowledge and peculiarities of operation these institutions are regarded to be more acceptable entities of administrative jurisdiction.

4. Entities implementing the functions of constitutional justice in different countries seem not to be against the sanctioning applied by quasi-judicial institutions. Nevertheless, the jurisdictional activity of quasi-judicial institutions is not unconditionally legitimated also from the point of view of separation of powers. Statutory regime of this activity, most often set forth by the attempts of constitutional jurisprudence, must guarantee rights of the accused persons established in constitutions and international acts of Law.

5. The prevailing standing opinion demands that quasi-judicial institutions would pursue jurisdictional activities in compliance with the principles typical of criminal jurisdiction. However this requirement is to some extent paradoxical. We believe that automatic transfer of all guarantees given to a person charged with crime and strict compliance with them would distort the identity of administrative liability as an independent type of legal liability. Without prejudice to the necessity of guaranteeing the protection of rights of a person facing the administrative coercion, we may see that in practice a compromise between the effective implementation of liability and sufficient guarantees is being sought. Actually, due to the inherent similarity, jurisdictional activity of quasi-judicial institutions tends to abide to the principles of criminal jurisdiction. However while these principles are transposed *de jure, de facto* they experience a certain inversions from the content point of view and are applied in a more flexible manner. Therefore the following principles should be applied to jurisdictional activities of quasi-judicial institutions:

5.1. The principle of legality (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), prohibiting the implementation of administrative sanctions for actions which under the law are not regarded as administrative offence. If criminal jurisdiction has strict regulation of both criminal acts and criminal punishment under legislative acts of the statutory law level, the administrative jurisdiction has many examples of secondary legislation. Even by sharing the discretion of legislation the legislator usually sets the limits of secondary regulation in statutory law of general type.

5.2. *Lex retro non agit* principle in jurisdictional activities of quasi-judicial institutions gives even more guarantees than those given for a person charged with criminal offence. Norms of administrative law, conversely to the criminal law, do not provide for legislative act retroactivity exemptions, except for administrative liability extenuation or abrogation. It should be noted that from this point of view as a result of different legal regulation persons charged under the Code of Administrative Law Offences end up in a better position than those (usually legal persons) that are charged with administrative offence under other laws. Such situation results from the limitations of the application of

this principle. In the second case this principle only applies for judgements to impose an administrative sanction, whereas in the first case it applies also to judgements which are not executed.

5.3. The principle of proportionality is binding not only to the entity implementing the administrative sanction but also to the legislator. This principle obligates to set administrative sanctions which are adequate (in proportion to) the administrative offence, however does not limit the legislator's discretion to establish a rather strict administrative liability. Only such legal regulation is prohibited which taken into consideration all circumstances, does not entitle the quasi-judicial institution implementing administrative sanction to impose a lower or extenuated sanction than the minimum sanction established by law. However such legal regulation is still common in Lithuania.

5.4. *Non bis in idem* principle limits the possibility of double jeopardy. Implementation of two administrative sanctions, when one core and one supplementary sanction is imposed, and also implementation of different legal liability measures (e.g. civil and administrative) do not infringe this principle. Administrative punishment of a natural and a legal person for the same offence does not infringe this principle by itself, however there is potential threat that this principle will be breached when a natural and a legal person acting as a sole proprietor is charged with administrative offence because in the process of judgement execution real entities may coincide. Although the rule of limiting the possibility of implementing criminal and administrative liability for the same offence is one of the aspects of this principle, there are exceptions to this limitation in statutory systems of foreign states.

5.5. The principle of right to defence does not provide a person charged with administrative offence with any additional guarantees than those which can be granted to a person decreeing any administrative judgement, which in one way or another may negatively infringe interest of a person.

6. Recognition of guilt as the mandatory condition for implementing administrative liability is the most problematic issue in jurisdictional activities of quasi-judicial institutions. Guilt, which is mandatory condition of criminal liability, is not so important for the implementation of administrative liability. Indifference manifests both on the statutory level and in the practice of quasi-judicial or judicial institutions. On the basis of acknowledged strict or objective liability doctrine, finding a specific person guilty of administrative offence is the fundamental and essential condition of administrative liability. Meanwhile a person's guilt, i.e. deliberate intentions or negligence, most often have no significance. The person's volition not affected by force majeure is usually recognized to be a sufficient condition to legitimate the implementation of administrative liability expressing the subjective element of the offence.

7. The strict liability doctrine applied to administrative offence results in the presumption of guilt and the obligation of proof is actually shifted onto the person charged with offence. On the other hand, even if the subjective element manifesting by deliberate actions or negligence is recognized as a mandatory condition of administrative liability, the scope of the burden of proof is limited by the obligation of quasi-judicial institutions to prove the objective features of administrative offence while the denial of guilt is left with the person. Such a situation, resulting from the specificity of subjective interpretation of administrative sanctioning basis which specificity minimizes the significance of this basis to the implementation of administrative liability and transforms the essence of the presumption of innocence transferred to the field of administrative jurisdiction, the shortage of which is compensated by ensuring the person's right of defence.

8. The possibility to inspect the legitimacy of jurisdictional activity of quasi-judicial institutions by bringing a claim against the imposed administrative sanction to

court is considered to be the fundamental condition for legitimating this activity. Unanimous inspection model of legitimacy of jurisdictional activity of quasi-judicial institutions is absent in Western states, i.e. such control may be exercised both by courts of general competence or specialized, i.e. administrative courts. The administrative court in Lithuania, judging on complaint due to imposed by quasi-judicial institution administrative sanction, is performing a function inherent to appellate institution.

9. Administrative jurisdiction was quite developed in interwar Lithuania. The right of punishment for offences in administrative manner was vested in majority of administrative institutions in their fields of activities. To bind over to keep to follow provisions of legal acts and to guaranty the effective implementation of administration objectives the administration could impose different sanctions among which the major role is given to monetary fine. The right to impose arrest vested with the quasi-judicial institutions unlikely may be acknowledged as corresponding with democratic state, however it may be justified by specific conditions of society existence of that period. There was no legislative act that would unify the process of administrative sanctioning or would set the general basis of application, thus acknowledging the relatedness of administrative sanctions and criminal penalties regulations analogous to those of criminal proceedings were used with certain exceptions. Though the principle of proportionality, the content of which was interrelated with the social and economic reality of the state, as well as the principle of liability at fault, on certain conditions, were respected imposing administrative sanctions, however the mechanism of legitimacy security with clearly prevailing departmental form of inspection was deficient.

LIST OF ACADEMIC PUBLICATIONS

1. Urbonas D. Problem of proof in cases of administrative offence // *Jurisprudencija*, 2003. No. 41(33).
2. Urbonas D. Administrative sanctions in certain European Union states: notion, typology and principles of implementation // *Jurisprudencija*, 2005. No. 70(62).

MOKSLINIŲ PUBLIKACIJŲ SĄRAŠAS

1. Urbonas D. Įrodinėjimo administracinių teisės pažeidimų bylose problemos // *Jurisprudencija*, 2003. Nr. 41 (33).
2. Urbonas D. Administracinės sankcijos kai kuriose Europos Sąjungos valstybėse: samprata, tipologija ir taikymo principai // *Jurisprudencija*, 2005. Nr. 70 (62).

ANNOUNCEMENTS IN SCIENTIFIC CONFERENCES ON THE THEME OF DISSERTATION

1. Urbonas D. Limitation of administrative and criminal liability in European Union states. (Scientific conference “Administrative law in Lithuania: contemporary doctrines and issues of their practical implementation”. Vilnius, Mykolas Romeris University, 15 December 2004).
2. Urbonas D. Constitutional legitimacy of administrative sanctions. (Scientific conference “Novelties of administrative law and process in legal system”. Vilnius, Mykolas Romeris University, 28 December 2005).
3. Urbonas D. Application of the principle *Non bis in idem* in administrative jurisdiction. (Scientific conference “Administrative law as concretized constitution”. Vilnius, Mykolas Romeris University, 24 October 2007).

PRANEŠIMAI DISERTACIJOS TEMA MOKSLINĖSE KONFERENCIJOSE

1. Urbonas D. Administracinės ir baudžiamosios atsakomybės atribojimas Europos Sąjungos valstybėse. (Mokslinė konferencija „Administracinė teisė Lietuvoje: šiuolaikinės doktrinos ir jų praktinio realizavimo klausimai“. Vilnius, Mykolas Romeris universitetas, 2004 m. gruodžio 15 d.).
2. Urbonas D. Administracinių sankcijų konstitucinis legitimumas. (Mokslinė konferencija „Administracinės teisės ir proceso naujovės teisinėje sistemoje. Vilnius, Mykolas Romeris universitetas, 2005 m. spalio 28 d.).
3. Urbonas D. Non bis in idem principo taikymas administracinėje jurisdikcijoje. (Mokslinė konferencija „Administracinė teisė kaip konkretizuota konstitucija“. Vilnius, Mykolas Romeris universitetas, 2007 m. spalio 24 d. konferencija).

CURRICULUM VITAE

NAME: Darius Urbonas

YEAR OF BIRTH: 26th of May 1974.

EDUCATION: Since 2002 doctoral student of Mykolas Romeris University Department of Administrative Law and Proceedings of the Faculty of Law.
Master of Law, civil and commercial law specialization (Mykolas Romeris University, Faculty of Law), 2002.
Bachelor of Law (Mykolas Romeris University, Police Faculty), 2000.

LANGUAGES:	SPEAKING	WRITING	READING
French	Good	Good	Good
Russian	Good	Good	Good

COMPUTER: User of Microsoft Office 2000, Internet programs

EXPERIENCE:

RECORDS:

06 2002 – till now Mykolas Romeris University Faculty of Public Security Assistant Dean for Service

06 2002 – till now Lector at Mykolas Romeris University

2000 – 2002 Head of Žaliakalnis Police Station of Kaunas Police Commissariat General

1997 – 2000 Deputy head of Municipal Police Department of Kaunas Police Commissariat General

02 1994 – 1997 Inspector, senior inspector of Girstupis Police Station of Kaunas Police Commissariat General

KVAZITEISMINIŲ INSTITUCIJŲ JURISDIKcinė VEIKLA TAIKANT ADMINISTRACINĖS SANKCIJAS

Rezieme.

Tiriamoji problema. Vienas iš būdų užtikrinti visuomenėje tvarką – teisinės atsakomybės priemonių už padarytus teisės pažeidimus taikymas. Tarp šių teisinės prievartos priemonių ypatingą vietą užima administracinės atsakomybės priemonės – administracinės sankcijos. Dėl padaromų administracinių nusižengimų gausos, siekiant užtikrinti jų, o taip pat ir nusikalstamų veikų, prevenciją iškyla efektyvaus ir greito reagavimo poreikis. Nors valstybės reakcija į teisės pažeidimus pasireiškia jurisdikcinės funkcijos, demokratiniais principais tvarkomoje valstybėje atitenkančios teismui (vienai iš trijų valdžios šakų) vykdymu, socialinė tikrovė liudija apie vis didėjantį vykdomosios valdžios institucijų vaidmenį sprendžiant teisinės atsakomybės dėl padarytų nusižengimų klausimus.

Šiandien pagal Lietuvos Respublikos Administracinių teisės pažeidimų kodekso nuostatas įgaliojimais bausti už administracinius teisės pažeidimus patikėti keliasdešimčiai viešojo administravimo institucijų. Ar tokia situacija neprieštaraujan valdžių padalijimo principui ir kuo toks teisinis reguliavimas galėtų būti pagrįstas?

Iš tiesų, Lietuvos, ir ne tik, administracinės teisės moksle neretai keliama administracinių teisės pažeidimų, o kartu ir administracinių sankcijų legitimumo problema, susijusi su administracinėms institucijoms priskiriama teisingumo vykdymo funkcija. Juk administracinė institucija, baudama kad ir už administracinius teisės pažeidimus, tampa savitu kvaziteismu, užsiimančiu jurisdikcine veikla. Ši problema kyla dėl šiuolaikinės viešojo administravimo sistemos prieštaravimo Lietuvos Respublikos Konstitucijos 109 straipsniui, skelbiančiam, jog Lietuvoje teisingumą vykdo tik teismai. Teigtina, kad teisingumo vykdymas yra bylos aplinkybių nustatymas, asmens pripažinimas kaltu ir teisingos poveikio priemonės paskyrimas. Asmens pripažinimas kaltu ir teisingos poveikio priemonės paskyrimas Konstitucijos pavestas teismui ir teisėjui. Tuo tarpu vykdomosios valdžios institucijos ligi šiol turi įgalinimus vykdyti šias teisingumo funkcijas. Taigi viešojo administravimo institucijos, be administravimo, vykdo dar ir teisingumo funkciją, o tai prieštarauja valdžių padalijimo principui.

Ši mintis, ne kartą išsakyta įvairių autorių, iki šios dienos įstatymų leidėjo yra ignoruojama ne tik Lietuvoje, bet ir užsienio šalyse. Atvirkščiai, netgi stebima tendencija vis dažniau ir vis įvairesnėse visuomenės gyvenimo srityse daryti socialinį poveikį administracinių sankcijų, skiriamų paprastesne ir operatyvesne tvarka, pagalba.

Kita vertus, siūlymas patikėti visų administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimą teismams, atrodo, būtų sunkiai įgyvendinamas ir vargu ar apskritai reikalingas. Galiausiai to nereikalauja, kaip matysime, nei konstitucinė jurisprudencija, nei Europos žmogaus teisių teismas.

Nepaisant to, išlieka būtinybė identifikuoti ir apibrėžti administracinių sankcijų realizavimui taikytiną teisinį režimą. Autoritetingi teisminės jurisdikcijos subjektai, remdamiesi administracinių ir baudžiamųjų sankcijų prigimties panašumais, išreiškia gana kategorišką nuomonę reikalaujanti baudžiamosios jurisdikcijos principų taikymo administracinei jurisdikcijai. Tačiau šiame reikalavime slypi paradoksas. Manytina, jog suteikus administracinę atsakomybę traukiamam asmeniui analogiškas garantijas, kurias turi kaltinamasis baudžiamajame byloje, bei reikalaujant identišką baudžiamajam procesui teisenos, administracinė atsakomybė, kaip savarankiška teisinės atsakomybės rūšis bei administracinės teisės institutas, prarastų savo identitetą. Todėl pastebima kompromiso įvairiose teisinėse sistemose paieška, kuri rodo, kad perkelti į administracinių sankcijų sritį baudžiamosios jurisdikcijos principai patiria tam tikrą inversiją turinio prasme.

Atsižvelgiant į tai, spręstini teisėtumo (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), įstatymo negaliojimo atgal (*lex retro non agit*) bei draudimo bausti du kartus už tą patį teisės pažeidimą (*non bis in idem*) taikymo kvaziteisminių institucijų jurisdikcinėje veikloje probleminiai aspektai. Ypač aktuali išlieka kaltės, kaip subjektyvaus elemento, problema administraciniame baudime.

Disertacinio tyrimo aktualumas. Administracinių teisės pažeidimų kodeksas, pagrindinis administracinės atsakomybės teisiniams santykiams reglamentuoti skirtas teisės aktas, yra priimtas dar sovietmečiu. Akivaizdu, kad nuo to laiko Lietuvoje įvyko esminiai pokyčiai politiniame, ekonominiame ir socialiniame gyvenime, kurie atsispindi pakitusiame teisiniame reguliavime. Įtvirtinus žmogaus teisių saugą bei vertybinėms orientacijoms kardinaliai pakitus nuo valstybės primato prieš žmogų į žmogaus primatą prieš valstybę, pagrindiniu valstybės siekiu tapo būtinybė pakeisti ir administracinės atsakomybės teisinį reguliavimą.

Mėginimai priimti naują demokratinių valstybių įstatymų dvasią atitinkantį teisės aktą kol kas lieka bevaisiai. Galima daryti prielaidą, kad įstatymų leidėjas nežino, kokią administracinio atsakomybės teisinio reguliavimo modelį pasirinkti. Tai patvirtina ne itin vykę, daugelio autorių kritikuoti bandymai baudžiamosios atsakomybės bendrąsias nuostatas automatiškai perkelti į rengiamo Administracinių teisės pažeidimų kodekso projektą.

Tokiu būdu, sprendžiant teisėkūros uždavinius administracinės atsakomybės srityje, aktualiausia išlieka atsakomybę taikančio subjekto problema. Diskusijose neretai išsakoma nuomonė, kad sankcijų taikymas administracinių institucijų veikloje turėtų būti labiau reta išimtis nei taisyklė, o administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimas turi būti pavedamas teismams. Deja, nei Lietuvos, nei užsienio šalių praktika nepatvirtina šios minties, atvirkščiai, dažniau sutinkama nuomonė apie administracinės jurisdikcijos vystymąsi ir plėtrą. Tačiau tuomet neišsprendžiama, o tai reiškia, kad išlieka aktuali, administracinių institucijų jurisdikcinės veiklos legitimumo problema Konstitucijoje įtvirtinto valdžių padalijimo principo aspektu. Galiausiai Lietuvoje vis dar neaiškus ir neapibrėžtas administracinės atsakomybės principų turinys, o tai pasireiškia teisinio reguliavimo ir teisinės praktikos neatitikimu.

Disertacinio tyrimo objektas. Šio darbo tyrimo objektas – socialiniai santykiai, atsirandantys kvaziteisminėms institucijoms taikant administracines sankcijas, ir jų teisinis reguliavimas.

Disertacinio tyrimo tikslas – sisteminiu požiūriu ištirti ir įvertinti skirtingų valstybių kvaziteisminių institucijų jurisdikcinės veiklos teisinius pagrindus, šių institucijų jurisdikcinėje veikloje taikomus principus bei pasiūlyti Lietuvos administracinės atsakomybės instituto tobulinimo kryptis.

Siekiant užsibrėžto tikslo, darbe iškelti šie **uždaviniai**:

1. Išanalizuoti jurisdikcinės veiklos sampratą atskleidžiant administracinės jurisdikcijos įtaką jos turiniui.

2. Atskleisti administracinės sankcijos sampratą bei ištirti skirtingų valstybių administracinės sankcijos doktrinas išryškinant administracinių sankcijų esminguosius požymius.

3. Išanalizuoti administracines sankcijas taikančių kvaziteisminių institucijų modelius, įvertinti jų jurisdikcinę veiklą konstitucinio legitimumo aspektu.

4. Įvertinti administracinės jurisdikcijos teisinį reguliavimą ir jo realizavimo problematiką Lietuvoje 1918-1990 metais.

5. Atskleisti kvaziteisminių institucijų jurisdikcinės veiklos pagrindinius principus bei jų turinį.

Disertacinio tyrimo mokslinis naujumas ir praktinė reikšmė.

Šis darbas yra bandymas giliau pažvelgti į administracinės atsakomybės teisinio reguliavimo ir realizavimo problemas. Nors Lietuvos teisės moksle ši administracinės teisės sritis nestokoja dėmesio, apie kurią liudija vykstančios mokslinės diskusijos vienos ar kitos problemos aspektu, tačiau šiame darbe pirmą kartą siekiama doktriniškai bei sistemiškai pažvelgti į kvaziteisminių institucijų jurisdikcinės veiklos pagrindus šioms realizuojant administracinės sankcijos galias.

Darbe didelis dėmesys skiriamas skirtingų demokratinių valstybių (pvz., Prancūzijos, Vokietijos, Ispanijos, Portugalijos, Italijos ir kt.) administracinių sankcijų doktrinoms, mėginama nustatyti bei išryškinti esminius administracinių sankcijų požymius, kurie galėtų tapti gairėmis modeliuojant administracinės atsakomybės institutą Lietuvoje. Tyrimas neapsiriboja vien teisės normų analize, jame kvaziteisminių institucijų jurisdikcinės veiklos teisinis reguliavimas vertinamas per konstitucinės bei administracinės jurisprudencijos prizmę, o tai leidžia nustatyti teisinio reguliavimo disfunkcijas bei galimus sprendimo būdus. Nauja ir tai, kad darbe pirmą kartą siekiama apibrėžti pagrindinius kvaziteisminių institucijų jurisdikcinės veiklos principus atskleidžiant jų turinį ir taikymo problemas.

Šiuo metu Lietuvoje rengiamas Administracinių teisės pažeidimų kodekso, taip pat ir administraciniam procesui reglamentuoti skirto teisės akto projektai, todėl šis darbas, kuriame atskleidžiamos administracinės atsakomybės teisinio reguliavimo problemos ir galimos tobulinimo gairės, turi ir praktinės reikšmės.

Ginamieji disertacinio tyrimo teiginiai.

Kvaziteisminių institucijų taikomos administracinės sankcijos – potencialiai veiksmingas socialinio regulatoriaus vaidmenį atliekantis institutas, o šių institucijų atliekama jurisdikcinė veikla konstitucinio legitimumo aspektu yra priimtina demokratinės valstybės teisinėje sistemoje.

Kvaziteisminių institucijų, joms realizuojant jurisdikcinius įgalinimus, veiklai taikomi baudžiamosios jurisdikcijos principai, tačiau su tam tikromis išlygomis, užtikrinančiomis jurisdikcinės veiklos veiksmingumą ir efektyvumą.

Tyrimo metodologija. Atliekant tyrimą naudoti lyginamasis, sisteminės analizės, istorinis, analitinis – kritinis, dokumentų analizės bei metaanalizės mokslinių tyrimų metodai.

Darbo struktūra. Darbą sudaro įvadas, trys dalys, išvados ir pasiūlymai.

Pirmoje dalyje analizuojama jurisdikcinės veiklos samprata, aptariami administracinę sankciją identifikuojantys bruožai. Taip pat šioje dalyje pristatomos Vakarų šalyse egzistuojančios administracinės sankcijos doktrinos bei kvaziteisminių institucijų jurisdikcinė veikla vertinama konstitucinio legitimumo aspektu.

Jurisdikcija (lot. *jurisdictio* – teisena, teismo procesas) pirmiausiai suprantama kaip misija teisti, t.y. valdžia (galia) vykdyti teisingumą taikant teisę; teisę spręsti ginčus ir taikyti sankcijas. Tyrinėjant įvairių autorių išsakytas mintis prieinama išvados, jog Vakarų teisės tradicija jurisdikciją sieja su įgaliojimais atlikti jurisdikcinę funkciją – vykdyti teisingumą, ir su ją atliekančiu specialiu subjektu – teismu. Administracinė jurisdikcija, ginčus nagrinėjančiu ir sankcijas taikančiu subjektu pripažindama ir neteismines institucijas, praplečia jurisdikcijos sampratos turinį tiek, kiek jurisdikcinės veiklos netapatina tik su teismų veikla.

Administracinė ir baudžiamoji sankcijos yra giminingos valstybės prievartos priemonės, taikomos siekiant nubausti asmenį šiam pažeidus valstybės ginamas bendrąsias vertybes ir kartu vertinamos kaip šiuolaikinės valstybės *jus puniendi*. Todėl administracinės sankcijos galutinis prievartinis tikslas – bausti už teisės pažeidimą bei jos prievartinis turinys (administracinė atsakomybė traukiamas asmuo patiria neigiamus

padarinius baudos ar kokios nors teisės ribojimo forma) ir, galiausiai, administracinis teisės pažeidimas kaip administracinės sankcijos taikymo pagrindas, nėra tie kriterijai, kurių pagalba galimas administracinės sankcijos identifikavimas ir jos atirbojimas nuo kriminalinės bausmės. Esminis administracinę sankciją determinuojantis bruožas – ją taikantis subjektas – kvaziteisumas. Neteisminės institucijos, pavyzdžiui, tradiciniai viešojo administravimo subjektai, taip pat paskutiniaisiais dešimtmečiais daugelyje pasaulio šalių įsteigtos vykdomosios valdžios atžvilgiu autonomiškos institucijos, turinčios juridikinius įgalinimus taikyti administracines sankcijas mokesčių, muitų, konkurencijos, draudimo ir kitose srityse, pagrįstai gali būti vadinami kvaziteismais.

Daugelyje Vakarų šalių (pvz., Vokietijoje, Italijoje, Portugalijoje, Prancūzijoje, Ispanijoje ir kt.) numatyta kvaziteisminių institucijų teisė taikyti administracines sankcijas. Kai kuriose jų (pvz., Vokietijoje, Italijoje) priimti šį institutą unifikuojantys teisės aktai, kitose gi (pvz., Prancūzijoje, Ispanijoje ir kt.) tokių teisės aktų nėra, o jų taikymo režimas nustatytas konstitucinės justicijos subjektų. Administracinių sankcijų įvairovėje pagrindinis, galima būtų teigti net hegemoniškas vaidmuo tenka piniginei sankcijai – baudai, o laisvę ribojanti sankcija nelaikoma administracine.

Šioje darbo dalyje taip pat siekiama atsakyti į opiausią klausimą – kaip administracinės institucijos galios taikyti sankcijas už teisės pažeidimus dera su demokratinėse valstybėse visuotinai pripažintam valdžių padalijimo principu. Visų šalių, kuriose administracinėms institucijoms suteikiama galia taikyti administracines sankcijas, taip pat ir Lietuvos, konstitucinės justicijos subjektai visiškai pripažino administracinių sankcijų konstitucinį legitimumą ir jų autonomiją. Tenka pripažinti, kad šio instituto legitimumas daugiau grindžiamas pragmatiniais nei teoriniais argumentais.

Antroji disertacijos dalis skirta kvaziteisminių institucijų Lietuvoje ištakoms ir raidai nagrinėti. Žvelgiant į tarpukario Lietuvoje (1918-1940) gyvavusias idėjas ir teisinę praktiką mėginama atskleisti administracinių sankcijų sampratą ir vietą to meto teisės sistemoje bei administracijos juridikcinės veiklos pagrindus. Nors šiems klausimams doktrinoje nebuvo skiriama pakankamai dėmesio, tačiau gausi teisinė praktika liudija apie gana reikšmingą administracijos vaidmenį taikant teisines sankcijas. Pabrėžtina, kad jau 1922 metų Lietuvos Konstitucijoje buvo įtvirtintas valdžių padalijimo principas, kuriuo remiasi demokratinių valstybių valdžios organizacija ir teisės sistema. Tačiau jau to meto mokslininkai, nurodydami akivaizdų skirtumą tarp to kas turėtų būti ir to, kas yra, manė, kad griežto valdžių funkcijų skyrimo nėra ir negali būti. Administracija šalia jai būdingos valdymo funkcijos atlieka ir juridikcinę veiklą, kuri to meto doktrinoje dažniausiai vadinama „administraciniu baudimu“.

Taigi, administracinių institucijų veikla taikant bausmes už nusižengimus buvo vadinama administraciniu baudimu ar baudimu administraciniu būdu, tokių institucijų kompetencija apibrėžiama kaip administracinių įstaigų jurisdikcija, o jų taikomos sankcijos – administracinėmis baudomis. Tokiu būdu jau tuo metu administracijos juridikcinei veiklai apibrėžti buvo naudojama specifinė terminologija, pabrėžiant jos išskirtinumą ir savarankiškumą santykyje su baudžiamąja teise. Kita vertus, savarankiškumas buvo sąlyginis, nes taikydamos administracines sankcijas administracinės institucijos turėjo vadovautis baudžiamaisiais įstatymais. Teisės akto, kuris būtų unifikavęs administracinių sankcijų taikymo procesą ar apskritai nustatęs jų taikymo pagrindus, nebuvo, todėl pripažįstant administracinių sankcijų ir kriminalinių bausmių giminingumą su tam tikromis išimtimis buvo vadovaujama analogiškais baudžiamajam procesui taisyklėmis. Teisė bausti administraciniu būdu buvo suteikta įvairiausioms vykdomosios valdžios institucijoms pradedant ministrais ir baigiant eiliniiais policininkais, tačiau plačiausios juridikcinės galios buvo suteiktos apskrities viršininkui. Sprendžiant dėl teismų darbo krūvio iškilusias baudžiamosios justicijos problemas, siekiant viešosios tvarkos ir apskritai

teisėtumo valstybėje užtikrinimo administracinės sankcijos buvo laikomos efektyviomis ir tinkamomis priemonėmis šiems tikslams pasiekti. Ko nebuvo galima įgyvendinti teismų jurisdikcinei veiklai, buvo kompensuojama administraciniu baudimu. Taip užsienio šalyse nesvetima idėja plėsti administracijos jurisdikcines galias aiškiai atsispindėjo Lietuvos teisėkūros subjektų veikloje.

Disertacijos *trečiojoje* dalyje tiriama baudžiamosios teisės ir baudžiamojo proceso principų įtaka administracinei jurisdikcijai, analizuojami kvaziteisminių institucijų jurisdikcinei veiklai taikytini principai bei atskleidžiamas jų turinys. Šioje dalyje nagrinėjamas vienas iš daugiausiai diskusijų sukeliančių klausimų – ar administracinė atsakomybė – tai atsakomybė be kaltės, taip pat nagrinėjama kvaziteisminių institucijų jurisdikcinės veiklos teisėtumo kontrolės problematika.

Administracinių ir baudžiamųjų sankcijų prigimties bei paskirties tapatumas, suponuoją būtinybę nustatyti analogišką ir jų taikymo teisinį režimą. Todėl administracinę prievartą patiriantiems asmenims turėtų būti užtikrintos visos garantijos, kuriomis disponuoja baudžiamojon atsakomybėn traukiamas asmuo. Ši mintis, nuskambėjusi istorijos bėgyje, aktualiai išsakoma, nors dažniau kaip siekiamybė nei realybė, įvairių mokslininkų darbuose. Žvelgiant tiek į konstitucinę, tiek į administracinę jurisprudenciją matyti pakankamai nuoseklus siekimas įtvirtinti tradiciškai baudžiamojoje teisėje ir baudžiamajame procese pripažįstamus principus, t.y. teisės pažeidimų ir bausmių teisėtumo, įstatymo negaliojimo atgal, atsakomybės tik esant kaltei, teisės į gynybą ir kt. Vis dėlto galima daryti prielaidą, kad baudžiamosios jurisdikcijos principai taikomi tik *de jure* kvaziteisminių institucijų jurisdikcinei veiklai, o perkeliama į administracinių sankcijų lauką kai kuriais atvejais šie principai turinio prasme patiria tam tikrą inversiją, t.y. taikomi kur kas lanksčiau ir neteikia analogiškų garantijų, kuriomis disponuoja baudžiamojon atsakomybėn traukiamas asmuo.

Išvados.

Apibendrinus atlikto tyrimo rezultatus, pateikiamos šios pagrindinės išvados:

1. Sąvoka „jurisdikcija“ teisės literatūroje apibūdinama įvairiomis reikšmėmis, kurių dominuojanti nurodo atitinkamos institucijos, paprastai teismo, turimus įgaliojimus spręsti teisės taikymo klausimus. Administracinė jurisdikcija teisės taikymo funkciją pripažįsta ne tik teismui, bet ir administracinei institucijai, kurios jurisdikciniai įgalinimai realizuojami šiai taikant administracines sankcijas.

2. Administracinė sankcija gali būti apibrėžiama remiantis organiniu, formaliuoju bei materialiuoju kriterijais, tačiau vyraujantis ir dažniausiai ją identifikuojantis bruožas yra ją taikantis subjektas - neteisminė institucija, kuri dėl atliekamos veiklos pobūdžio pagrįstai gali būti vadinama kvaziteizmu. Administracinės sankcijos genezė siejama su administracinio teisinio reguliavimo augimu, o taip pat su daugelio valstybių teisės sistemose po antrojo pasaulinio karo vykusiais aktyviais depenalizacijos procesais. Administracinės sankcijos gebėjimas atlikti efektyvaus teisinio regulatoriaus vaidmenį, t.y. jos pragmatiniai aspektai, dominuoja tarp šias sankcijas legitimuojančių argumentų. Administracinėmis sankcijomis paprastai nelaikomos laisvę ribojančios sankcijos, o joms būdingoje įvairovėje pagrindinė vieta tenka piniginei baudai.

3. Daugelio valstybių teisinės sistemos pasižymi administracines sankcijas taikančių kvaziteisminių institucijų gausa. Be tradicinių jurisdikcines galias turinčių viešosios administracijos subjektų vis didesnę vaidmenį taikant administracines sankcijas atlieka nepriklausomos administracinės institucijos (pranc. *autorités administratives indépendantes*). Veikdamos joms patikėtose administracinio teisinio reguliavimo srityse, ypač konkurencijos, finansų, vertybinių popierių ir kt., dėl turimos autonomijos ir veiklos,

pagrįstos specifiniais profesiniais gebėjimais, organizavimo ypatumų šios institucijos laikomos priimtinesniais administracinės jurisdikcijos subjektais.

4. Skirtingų šalių konstitucinės justicijos funkcijas atliekantys subjektai nesipriešino tam, kad kvaziteisminės institucijos taikytų administracines sankcijas. Tačiau kvaziteisminių institucijų jurisdikcinė veikla legituota, taip pat ir valdžių padalijimo principo aspektu, ne besąlygiškai. Dažniausiai konstitucinės jurisprudencijos pastangomis nustatytas šios veiklos teisinis režimas, garantuojantis administracinę atsakomybę traukiamiems asmenims konstitucijose, taip pat tarptautiniuose teisės aktuose įtvirtintas teises.

5. Vyraujanti autoritetinga nuomonė reikalauja kvaziteisminių institucijų jurisdikcinėje veikloje laikytis tų principų, kurie būdingi baudžiamajai jurisdikcijai. Tačiau šiame reikalavime slypi tam tikras paradoksas, nes automatiškas visų garantijų, suteikiamų baudžiamojon atsakomybę traukiamam asmeniui, perkėlimas ir griežtas jų laikymasis iškreiptų administracinės atsakomybės kaip savarankiškos teisinės atsakomybės rūšies identitetą. Nepaneigiant būtinybės garantuoti administracinę prievartą patiriančio asmens teisių saugą ieškoma kompromiso tarp efektyvaus atsakomybės taikymo ir pakankamų garantijų suteikimo. Todėl kvaziteisminių institucijų jurisdikcinei veiklai būdingas baudžiamosios jurisdikcijos principų laikymasis, tačiau perkelti *de jure, de facto* šie principai patiria tam tikrą inversiją turinio aspektu ir yra taikomi kur kas lanksčiau. Tokiu būdu kvaziteisminių institucijų jurisdikcinei veiklai taikytini:

5.1. Teisėtumo principas (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), draudžiantis taikyti administracinę sankciją už veikas, kurie įstatymų nelaikomi administraciniais nusizengimais. Jei baudžiamajai jurisdikcijai būdingas griežtas tiek nusikalstamų veikų, tiek už juos taikomų kriminalinių bausmių reglamentavimas įstatymo lygmens teisės aktuose, tai administracinėje jurisdikcijoje galima sutikti nemažai ir poįstatyminio reguliavimo pavyzdžių. Nors ir dalindamasis teisėkūros diskrecija, įstatymų leidėjas paprastai nustato poįstatyminiam reglamentavimui ribas bendro pobūdžio įstatymo lygmens teisės akte.

5.2. *Lex retro non agit* principas, kvaziteisminių institucijų jurisdikcinėje veikloje suteikiantis netgi daugiau garantijų, nei jų turi baudžiamojon atsakomybę traukiamas asmuo, t.y. priešingai nei baudžiamajoje teisėje, teisės akto, išskyrus švelninančio ar naikinančio administracinę atsakomybę, galiojimo atgal išimčių administracinės teisės normos nenustato. Dėl nevienodo teisinio reguliavimo pagal Administracinių teisės pažeidimų kodeksą atsakomybę traukiami asmenys atsiduria palankesnėje padėtyje, nei tie (o tai dažniausiai būna juridiniai asmenys), kuriems administracinė atsakomybė taikoma pagal kitus įstatymus. Tokia situacija susiklosto dėl šio principo taikymo ribų, nes antruoju atveju šis principas taikomas tik iki priimant sprendimą paskirti administracinę sankciją, kai tuo tarpu pirmuoju - ir sprendimams, kurie nėra įvykdyti.

5.3. Proporcingumo principas, saistantis ne tik administracinę sankciją taikančią subjektą, bet ir įstatymų leidėją. Jis įpareigoja nustatyti adekvačias (proporcingas) padarytiems administraciniams nusizengimams administracines sankcijas, tačiau neriboja įstatymų leidėjo diskrecijos nustatyti pakankami griežtą administracinę atsakomybę, t.y. už administracinius teisės pažeidimus nustatyti savo griežtumu ir dydžiu kriminalinėms bausmėms prilygstančias administracines sankcijas. Tačiau taip gali būti pažeista administracinių ir baudžiamųjų sankcijų pusiausvyra. Kita vertus, draudžiamas tik toks teisinis reguliavimas, deja, Lietuvoje vis dar sutinkamas, kuris nesuteikia administracinę sankciją skiriančiai kvaziteisminei institucijai teisės, įvertinus visas aplinkybes, paskirti mažesnę ar švelnesnę sankciją, nei įstatymo numatyta minimali.

5.4. *Non bis in idem* principas, ribojantis dvigubo baudimo už tą patį teisės pažeidimą galimybę. Savaine šio principo nepažeidžia fizinio ir juridinio asmens

baudimas administracine tvarka už tą patį teisės pažeidimą, tačiau šio principo nesilaikymo potenciali grėsmė iškyla traukiant administracinę atsakomybę fizinių ir juridinių asmenų, veikiančių individualios įmonės statusu, nes sprendimo vykdymo procese galima reali subjektų, patiriančių administracinės sankcijos neigiamus padarinius, sutaptis. Nors šis principas riboja baudžiamosios ir administracinės atsakomybės už tą pačią veiką taikymo galimybę, užsienio šalių teisinėse sistemose galima sutikti šio ribojimo išimčių.

5.5. Teisės į gynybą principas, iš esmės nesuteikiantis administracinę atsakomybę traukiamam asmeniui jokių papildomų garantijų nei tos, kuriomis gali pasinaudoti asmuo priimant bet kuri administracinį sprendimą, vienaip ar kitaip nepalankiai paliečiantį asmens interesus.

6. Kaltė, būdama būtina baudžiamosios atsakomybės sąlyga, labai dažnai nėra tokia svarbi administracinės atsakomybės taikymui. Indiferentiškumas jos atžvilgiu pasireiškia tiek įstatymų lygmeniu, tiek ir kvaziteisminių ar teisminių institucijų praktikoje. Pripažįstamas griežtos arba objektyviosios atsakomybės doktrinos pagrindu administracinio nusižengimo konstatavimas ir priskyrimas konkrečiam asmeniui laikomas pagrindine ir esmine administracinės atsakomybės sąlyga. Tuo tarpu asmens kaltė, t.y. tyčiniai ketinimai ar neatsargumas, dažniausiai jokios reikšmės neturi. Laisva ir nenugalimos jėgos neveikiama asmens valia paprastai pripažįstama pakankama administracinės atsakomybės taikymą legitimuojančia sąlyga, išreiškiančia subjektyvųjį nusižengimo elementą.

7. Dėl administraciniams teisės pažeidimams taikomos griežtos atsakomybės doktrinos atsiranda kaltės prezumpcija, praktiškai perkelianti įrodinėjimo pareigą atsakomybę traukiamam asmeniui. Kita vertus, net ir pripažįstant subjektyvaus elemento, pasireiškiančio tyčiais ketinimais ar neatsargumu, buvimą kaip būtiną administracinės atsakomybės sąlygą, įrodinėjimo naštos turinys ribojamas kvaziteisminių institucijų pareiga įrodinėti objektyvius administracinio nusižengimo požymius kaltės paneigimą paliekant pačiam asmeniui. Tokia situacija sąlygota subjektyvaus administracinių sankcijų taikymo pagrindo interpretavimo ypatumų, minimizuojančių jo reikšmę administracinės atsakomybės taikymui ir transformuojančių į administracinės jurisdikcijos sritį perkeltos nekaltumo prezumpcijos, kurios trūkumas kompensuojamas asmens teisės į gynybą užtikrinimu, turinį.

8. Kvaziteisminių institucijų jurisdikcinės veiklos teisėtumo patikrinimo galimybė teismui nagrinėjant skundą dėl paskirtos administracinės sankcijos laikytinas esmine šią veiklą legitimuojančia sąlyga. Vakarų šalyse nėra vieningo kvaziteisminių institucijų jurisdikcinės veiklos teisėtumo kontrolės modelio, t.y. ši kontrolė atliekama tiek bendrosios kompetencijos, tiek specializuotų administracinių teismų. Lietuvoje administracinis teismas, nagrinėdamas skundą dėl kvaziteisminės institucijos paskirtos administracinės sankcijos, atlieka apeliacijai būdingą funkciją.

9. Tarpukario Lietuvoje buvo pakankamai išplėtotą administracinę jurisdikciją. Daugumai administracinių institucijų atskirose jų valdymo srityse buvo suteikti įgaliojimai bausti už nusižengimus. Teisės aktų laikymuisi užtikrinti ir efektyviam valdymo uždavinių įgyvendinimui garantuoti administracija turėjo galimybę taikyti įvairias sankcijas, tarp kurių pagrindinis vaidmuo teko administracinei baudai. Kvaziteisminėms institucijoms suteikta teisė skirti areštą vargu ar gali būti pripažinta deranti demokratinei valstybei, tačiau galėtų būti pateisinama ypatingų to meto visuomenės egzistavimo sąlygų. Neturėdama administracinių sankcijų instituto unifikuojančio teisės akto, administracija savo jurisdikcinėje veikloje vadovavosi baudžiamųjų įstatymų bendrosiomis nuostatomis, tačiau su tam tikromis išimtimis ir naudojantis gana plačia diskrecija. Nors taikant administracines sankcijas buvo laikomasi proporcingumo principo, kurio turinys buvo siejamas su valstybės socialine bei ekonomine realybe, bei su tam tikromis išlygomis

atsakomybės esant kaltei principo, tačiau teisėtumo užtikrinimo mechanizmas su aiškiai vyravusia žinybine kontrolės forma buvo ydingas.

Sovietmečiu galutinai susiformavo savarankiškas administracinės atsakomybės institutas su jam būdingu teisiniu reguliavimu tiek materialiuoju, tiek procesiniu aspektais, o šio laikotarpio teisėkūros rezultatas (Administracinių teisės pažeidimų kodeksas) su pakeitimais ir papildymais galioja dar ir šiandien.

Disertacijos pabaigoje yra pateikiami pasiūlymai dėl kvaziteisminių institucijų jurisdikcinės veiklos teisinio reguliavimo tobulinimo.

Disertacija baigiama literatūros ir mokslinių publikacijų sąrašu.