

## ADMINISTRACINĖS SANKCIJOS KAI KURIOSE EUROPOS SĄJUNGOS VALSTYBĖSE: SAMPRATA, TIPOLOGIJA IR TAIKYMO PRINCIPAI

**Doktorantas Darius Urbonas**

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedra  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius  
Telefonas 271 45 45  
Elektroninis paštas d.urbonas@mrunikf.lt

*Pateikta 2005 m. kovo 3 d.*

*Parengta spausdinti 2005 m. birželio 16 d.*

*Pagrindinės sąvokos:* administracinė sankcija, administracinė institucija, nepriklausoma administracinė institucija, administracinės sankcijos taikymo principai.

### S a n t r a u k a

Sąvoka „administracinė sankcija“ įprastai nėra vartojama Lietuvos teisinėje terminologijoje. Šiandien ji labiau žinoma kaip terminas „administracinė nuobauda“ ir taikoma vadovaujantis dar 1985 metais priimtamė TSR administracinių teisės pažeidimų kodekse nustatytais pagrindais ir procesine tvarka. Kaip žinome, administracines nuobaudas dažniausiai skiria neteisminės institucijos, t. y. vykdomosios valdžios subjektai. Kai kurių autorių nuomone, tai prieštarauja konstitucijai ir konstituciniam valdžių padalijimo principui.

Šiuo metu rengiamas naujasis Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas, taip pat Administracinio proceso kodeksas, todėl svarbu išsiaiškinti, ar yra kokių nors administracinių teisės pažeidimų ir administracinių sankcijų, kurias taikytų vykdomosios valdžios arba kitos neteisminės institucijos, legitimacijos kliūčių. Ar iš tiesų administracinės atsakomybės institutas nesuderinamas su minėtu konstituciniu principu?

Atsakant į šiuos klausimus, galima pažvelgti į kitų valstybių, turinčių galias demokratines tradicijas (pvz., Prancūzijos, Vokietijos, Italijos), nacionalines teises sistemas ir panagrinėti jų patirtį šioje srityje. Ši patirtis mums rodo, kad administracinės sankcijos daugelyje jų pripažįstamos ir turi tendenciją plėtotis.

Straipsnį sudaro trys dalys. Pirmoje dalyje analizuojama administracinės sankcijos samprata ir jos bruožai, antroje nagrinėjama administracinių sankcijų įvairovė. Trečia straipsnio dalis skirta pagrindiniams administracinių sankcijų taikymo principams aptarti.

### I ž a n g a

Lietuvoje įvairiuose moksliniuose straipsniuose [1] ir monografijose [2] neretai keliama administracinių teisės pažeidimų, o kartu ir administracinių sankcijų legitimumo problema, susijusi su administracijai priskiriama teisingumo vykdymo funkcija. A. Šakočiaus nuomone, „ši problema atsiranda dėl šiuolaikinės viešojo administravimo sistemos prieštaravimo Lietuvos Respublikos Konstitucijos 109 straipsniui, kuris skelbia, 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 lig šiol turi įgalinimus vykdyti

šias teisingumo funkcijas <...> Taigi viešojo administravimo institucijos, be administravimo, vykdo dar ir teisingumo funkciją, o tai prieštarauja valdžių padalijimo principui“ [2, p. 264–265].

Kyla klausimas, ypač aktualus šiandien, kai rengiamasi priimti naują Administracinių teisės pažeidimų kodeksą [3], svarstant, koks turėtų būti Administracinio proceso kodeksas, ar turėtų būti suteikti įgaliojimai vykdomosios valdžios institucijoms ir pareigūnams nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas ir skirti administracines nuobaudas? Atrodytų, kad sprendimas tokios teisės nesuteikti išplauktų ir iš teisinės sistemos reformos metmenų, kuriais remiantis valstybinio valdymo institucijų pareigūnams turėtų būti palikta tik teisė surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolą visų administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimą pavedant teismams [4]. Vargu ar tai būtų geriausias sprendimas.

Šiandien galime žvilgtelėti į kitų valstybių, turinčių senas demokratines teisinės valstybės tradicijas, patirtį šioje srityje. Straipsnio tikslas – apžvelgti kai kurių Europos valstybių administracinių sankcijų sistemas, panagrinėti jų legitimumo pagrindus ir trumpai aptarti jų taikymo principus. Remiantis aprašomuoju, sisteminės analizės bei lyginamuoju (komparatyviuoju) metodais, mėginama atsakyti į tokius klausimus: ar Europos valstybės (pvz., Prancūzija, Vokietija, Italija, Portugalija, Graikija ir kt.) pripažįsta savo nacionalinėse teisės sistemose administracinius teisės pažeidimus ir administracines sankcijas ir kokia jų samprata; koks jų legitimumo lygmuo; kokia administracinių sankcijų įvairovė; kokie yra pagrindiniai jų taikymo principai.

## 1. Administracinės sankcijos samprata

Europos Bendrijos valstybių (Prancūzijos, Vokietijos, Italijos, Portugalijos, Graikijos ir kt.) istorija ir kultūra, ypač administracinės teisės tradicijų įvairovė, lemia ir gana skirtingą požiūrį į administracines sankcijas. Lyginamąją studiją apsunkina dar ir skirtingi terminai, kurie ne visada yra aiškūs ir pasiduoda lyginimui. Nepaisant to, vienos iš priemonių, taikomų asmenims ir įmonėms už teisės aktų pažeidimus, yra administracines sankcijos, kurios įvairių valstybių teisės sistemose užima gana reikšmingą vietą.

Sankcija, kaip teisinė kategorija, pasižymi daugiareikšmiškumu [5, p. 8–15]. Šiame straipsnyje sankcijai suteikiama teisinio imperatyvo garanto reikšmė, t. y. sankcija suprantama kaip valstybės reakcija į teisinių pareigų pažeidimą ir skiriama siekiant nubausti jį padariusį asmenį. Šis požiūris leidžia atskirti administracines sankcijas nuo kitų administracinės prievartos priemonių, kurios dažniausiai pasižymi prevenciniu pobūdžiu ir yra nukreiptos į viešosios tvarkos apsaugą [6]. Kita vertus, šis administracinių sankcijų bruožas priartina jas prie baudžiamųjų sankcijų. Kaip pažymi Tiedemannas, administracinės sankcijos kartu su baudžiamosiomis atlieka socialinio regulatoriaus vaidmenį, įgyvendindamos ir baudimo, ir prevencinę funkciją [7, p. 11]. Kartu administracinėmis sankcijomis nėra laikomos drausminės nuobaudos ir restitucinės priemonės, kuriomis siekiama atlyginti dėl pažeidimo padarytą žalą.

Sąvoka „administracinė sankcija“, be abejonės, susijusi su administracine teise ir administracinėmis institucijomis. Neturėtų stebinti tas faktas, kad Prancūzija galėtų būtų vadinama klasikine administracinės sankcijos valstybe, priešingai nei Didžioji Britanija, kurios teisinėje sistemoje šio tipo sankcija praktiškai nepripažįstama. Administracinės sankcijos esmė ta, kad ją skiria administracinė institucija, kitaip tariant, administracinė valdžia (pranc., *autorité administrative*). Tai būtų organinis ir kai kuriose valstybėse (pvz., Prancūzija, Graikija, Belgija ir kt.) esminis administracinę sankciją apibūdinantis bruožas. Administracinė sankcija gali būti nustatoma remiantis ir kitu kriterijumi, daugiau materialiu, kuris nukreipia ne į ją taikančios institucijos kompetenciją, bet į jomis ginamas vertybes ir jų reikšmę. Visi pripažįsta, kad administracinės sankcijos skiriamos siekiant apsaugoti instrumentines arba mažiau svarbias teisės vertybes, arba kai į svarbesnes teisės vertybes kėsiamasi netiesiogiai [8, p. 79–80]. Šis kriterijus leidžia administracines sankcijas skirti nuo baudžiamųjų, „rezervuojamų“ tik sunkiems pažeidimams, kuriais kėsiamasi į svarbiausias vertybes.

Kita vertus, administracinės sankcijos gali būti apibrėžiamos ir formaliuoju kriterijumi. Tokiais atvejais administracinės sankcijos ir administraciniai nusižengimai yra tie, kuriuos tokiais laiko įstatymo leidėjas, įtvirtindamas tai teisės aktuose. Tada institucijos, įgaliosos jas taikyti, kompetencija neturi lemiamos reikšmės.

Taigi nepaisant skirtumų, galima įžvelgti pagrindinius administracinių sankcijų bruožus, kurie leidžia išskirti administracines sankcijas kaip gana autonomišką teisinių priemonių už pažeidimus rūšį. Institucijos, taikančios sankciją, kompetencija, taikomos priemonės tikslai ir padariniai, jomis

saugomų teisinių gėrių reikšmė – tai kriterijai, kuriais remiantis galima nustatyti administracinę sankciją. Apibendrintai galima teigti, kad administracinės sankcijos – tai poveikio priemonės, kurias skiria administracinės institucijos teisinių pareigų pažeidėjams, siekdamos juos nubausti ir užkirsti kelią naujiems teisės pažeidimams, ir kuriomis saugomi mažiau reikšmingi teisiniai gėriai ir interesai.

Dauguma Europos valstybių (pvz., Vokietija, Italija, Portugalija, Prancūzija, Belgija, Graikija, Olandija) pripažįsta administracines sankcijas. Remiantis minėtais administracinių sankcijų skyrimo kriterijais, jas galima suskirstyti į tris grupes.

Pirmoji grupė valstybių turi tikrą administracinių teisės pažeidimų ir administracinių sankcijų sistemą. Tai Vokietija, Italija ir Portugalija, kurios įdiegė specialius įstatymus, unifikuojančius jų teisinį statusą ir įtvirtinančius bendruosius jų taikymo principus ir procedūras. Šios valstybės ypač išplėtojo bendruosius administracinių sankcijų taikymo principus, daug dėmesio skirdamos administracinio ir baudžiamojo nusižengimo atribojimo kriterijams nustatyti. Šis dviejų kategorijų atskyrimas pirmiausia buvo realizuotas įstatymo leidėjo, pasirenkant naujus, tikslus ir susistemintus terminus administracinėms sankcijoms apibrėžti. Štai Vokietijoje 1952 metais priimdama pirmąjį įstatymą dėl administracinių teisės pažeidimų įstatymų leidėjas susistemino valstybės institucijų skiriamas sankcijas, sukurdamas ne tik žinomą „*Ordnungswidrigkeit*“ kaip specifinį pažeidimą, bet ir nustatydamas piniginę administracinę sankciją, vadinamą kitaip nei bauda baudžiamojoje teisėje (vok. „*Geldbube*“ vietoje „*Geldstrafe*“). Panašiai ir Italija bei Portugalija, sekdamos vokiečių pavyzdžiu, nustatė naujoms piniginėms sankcijoms arba specifiniams (pvz., „*coima*“ Portugalijoje), arba gana bendrus (pvz., „*sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro*“ vietoje „*ammenda*“ Italijoje) pavadinimus, leidžiančius aiškiai jas atskirti nuo baudžiamųjų sankcijų [7, p. 13–14].

Reikia pabrėžti, kad šios grupės valstybėse administracinė sankcija išliko kaip dekriminalizacijos (pranc., *dépénalisation*) priemonė<sup>1</sup>, ypač taikoma už smulkius ir nedidelius pažeidimus eismo saugumo srityje. Nemažiau specifine, atlikdama *supraindividualių* interesų apsaugą, administracinė sankcija išlieka finansų, konkurencijos ir kitose srityse [7, p. 13; 9].

Antrosios grupės valstybių teisinėse sistemose taip pat žinomos administracinės sankcijos, tačiau jos nėra susistemintos, suderintos ir išsibarsčiusios po įvairius teisės aktus. Dėl gausios administracinių nusižengimų įvairovės ir neretai jiems taikomų skirtingų taisyklių bei prieštaringos praktikos [10, p. 847] gana sudėtinga atpažinti bendrus administracinių sankcijų bruožus ir juos struktūrinti, išskyrus tik tą faktą, kad jos taikomos administracinių institucijų. Šios grupės šalyse institucijos, taikančios sankciją už pažeidimą, kompetencija yra pagrindinis administracinę sankciją apibūdinantis požymis. Visos sankcijos, kurios taikomos neteismine tvarka, laikomos administracinėmis. Būdinga ir tai, kad beveik iki šių dienų administracinės teisės mokslininkų administracinių sankcijų sritis praktiškai nebuvo tyrinėta. Tai lėmė gana žemą joms taikytinų bendrųjų principų lygį. Čia išskirtinis vaidmuo tenka valstybių nacionalinei jurisprudencijai, išryškinusiai ir išplėtojusiai administracinių sankcijų doktriną [11], kuri plėtojama Prancūzijoje, Belgijoje ir Olandijoje, taip pat Ispanijoje ir Graikijoje, kur administracinė sankcija įgyja kitoms valstybėms būdingą dekriminalizacijos reikšmę.

Nepaisant to, administracinis nusižengimas, kitaip tariant, administracinė sankcija apibrėžiama remiantis jos formaliaja arba jos taikančios institucijos kompetencijos prasme, arba per santykį su jų saugomais interesais. Dažniausiai šios sankcijos taikomos valstybės finansų srityje, ypač užtikrinant mokesčių ir maitų administracinį teisinį reguliavimą, tačiau tuo neapsiribojama. Administracinė sankcija vis dažniau tampa veiksminga priemone užtikrinant visuomeninių interesų apsaugą eismo, aplinkos, darbo ir socialinės apsaugos srityse, taip pat naujose ekonominės veiklos srityse (pvz., finansinių biržų veikla, konkurencija).

Trečioji grupė valstybių iš esmės nepripažįsta administracinių institucijų kompetencijos taikyti sankcijas, ypač baudų forma. Į šią grupę patenka bendrosios teisės tradicijos valstybės ir kai kurios Skandinavijos šalys. Pavyzdžiui, Airijos konstitucija riboja bet kokią galimybę administracinėms institucijoms taikyti sankcijas. Tą patį galėtume pasakyti ir apie Didžiąją Britaniją, kurioje ir baudžiamosios, ir kvazibaudžiamosios sankcijos skiriamos tik teismo. Nepaisant to, šiose valstybėse galima įžvelgti tam tikrą administracijos galios sankcijos srityje užuomazgą. Turimi omenyje tie atvejai, kai administracinės institucijos turi teisę skirti piniginę baudą pažeidimo padarymo vietoje, jei teisinių imperatyvų pažeidėjas sutinka ją sumokėti. Tai vadinamieji susitarimai (pranc. *transaction*, angl. *compounding*), kurie ypač paplitę eismo saugumo, o pastaraisiais metais neretai taikomi mokesčių, maitų ir kitose srityse. Be abejonės, tas pats pasakytina ir apie anksčiau minėtų valstybių nacionalinę

---

<sup>1</sup> Kiti autoriai administracinius teisės pažeidimus laiko *depenalizacijos*, kurios metu įstatymų leidėjo valia veikia netenka kriminalinio nusikaltimo statuso, tačiau baudžiama švelnesne bausme, t. y. administracine sankcija, priemone. Plačiau žr. Pradel J. Lyginamoji baudžiamoji teisė. – Vilnius: Eugrimas, 2001. P. 154–156.

teisę. Tam tikri pažeidimai (angl. *regulatory offences*), formaliai priklausantys baudžiamosios teisės reguliavimo sričiai, kai kada nėra laikomi baudžiamaisiais tikraja šio žodžio prasme. Nors sankcijas už jų padarymą skiria teismas, jas taikydamas jis nėra saistomas griežtai laikytis baudžiamosios teisės principų (pvz., kaltės įrodinėjimo našta tenka atsakomybėn traukiamam asmeniui) [12, p. 357–360], todėl sankcijas, taikomas už tokius pažeidimus, nors teismai tai daro, galėtume laikyti administracinės teisinės prigimties.

Kaip jau buvo minėta, vienas iš kriterijų, leidžiantis nustatyti administracines sankcijas, – jas taikančios institucijos kompetencija. Svarbu tai, kad jas skiria būtent administracinė valdžia, kitaip tariant, vykdomosios valdžios subjektai. Šiandien daugelyje mano minėtų valstybių įgaliojimus skirti administracines sankcijas už administracinius nusižengimus turi klasikinių vykdomosios valdžios institucijų pareigūnai (pvz., ministrai, jiems pavaldžių institucijų įgalioti pareigūnai, prefektai, merai ir kt.). Neretai administracinės sankcijos galią turi vykdomosios valdžios institucijos, atliekančios kontrolę įvairiose valstybinio valdymo srityse (pvz., Ekonominės inspekcijos Portugalijoje, Darbo inspekcijos Graikijoje, taip pat mokesčių inspekcijų, muitinių, policijos pareigūnai), o teisė taikyti sankcijas vertinama kaip pagrindinė sąlyga, būtina veiksmingai vykdyti jų uždavinius [13, p. 3].

Šalia klasikinių vykdomosios valdžios institucijų, taikant administracines sankcijas, išskirtinę vietą, ypač Prancūzijoje, užima institucijos, turinčios ypatingą statusą. Tai maždaug aštuntojo dešimtmečio Jungtinių Valstijų agentūrų, kurių pagrindinė funkcija – ginti žmogaus teises nuo administracijos neteisėtų veiksmų, pavyzdžiu susikūrusios naujo tipo viešosios valdžios įstaigos, dar kitaip vadinamos nepriklausomomis administracinėmis institucijomis (pranc. *autorité administrative indépendante*) [14, p. 17]. Jos įkurtos siekiant užtikrinti itin reikšmingų visuomenės gyvenimo sričių – informacijos, komunikacijos, ekonominių rinkų ir kitų sektorių – administracinį teisinį reguliavimą. Jų institucinė struktūra sudarė prielaidas kur kas veiksmingiau vykdyti teisinio reguliavimo misiją. Šioms institucijoms patikėta spręsti jų veiklos srityje kylančius ginčus, nustatyti rinkos funkcionavimo taisykles ir užtikrinti šių taisyklių laikymąsi, t. y. įgyvendinti visuomenės narių teises ir teisėtus interesus gana specifinėje valstybinio valdymo srityje [15, p. 81]. Naudodamasi specifinio statuso teikiamomis nepriklausomumo garantijomis (šios institucijos veikia ir yra nepriklausomos nuo kitų vykdomosios valdžios institucijų, nepatenka į vykdomosios valdžios institucijų hierarchinę sistemą, nors sudaromos iš valstybės tarnautojų, biudžetas skirstomas per ministerijas, o jų priimami aktai laikomi administraciniais aktais, kurių teisėtumas gali būti ginčijamas administraciniuose teismuose), nepriklausomos administracinės institucijos disponuoja gana plačiomis galiomis. Viena iš jų – skirti administracines sankcijas už tam tikrų taisyklių pažeidimus. Šie įgaliojimai suteikti tam, kad būtų greitai ir veiksmingai reaguojama į teisės pažeidimus, taip užtikrinant veiksmingą teisinių santykių dalyvių teisių ir teisėtų interesų apsaugą [16, p. 119–122].

Tokio statuso administracinių institucijų šiandien yra daugelyje pasaulio šalių, ypač konkurencijos, vertybinių popierių apyvartos ir kitose ekonominėse valstybinio valdymo srityse (pvz., Konkurencijos taryba, Prancūzijoje, Konkurencijos gynimo tribunolas (pranc. *Conseil de la concurrence*), Ispanijoje). Be šiose srityse atliekamos teisinio reguliavimo funkcijos, minėtos institucijos vykdo fizinių ir juridinių asmenų veikos kontrolę, naudojasi sankcijos galiomis normaliam rinkos funkcionavimui užtikrinti.

Būtina pabrėžti tą faktą, kad administracinių sankcijų taikymas – tik viena iš daugelio administracinių institucijų atliekamų funkcijų, ir dažniausiai nepagrindinė, išplaukianti iš jos atliekamų kontroliinių funkcijų tam tikroje valstybinio valdymo srityje.

Taigi kaip matome, įvairių valstybių įstatymų leidėjai suteikia sankcijos galią administracinėms institucijoms, tačiau kaip tai suderinama su valdžių padalijimo principu, kuris įtvirtintas šių valstybių konstitucijose? Juk sankcijų už pažeidimus taikymas, kaip teisingumo vykdymas, priskirtinas tik teismų, kurie gali užtikrinti objektyvų ir nešališką bylos nagrinėjimą<sup>1</sup>, kompetencijai. Objektyviai ir nešališkai nagrinėti bylą reikalauja ir Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, į kurios taikymo sritį patenka ir administraciniai teisės pažeidimai (straipsnio pradžioje buvo atkreiptas dėmesys į administracinių ir baudžiamųjų sankcijų ryšį atliekant socialinio regulatoriaus vaidmenį). Europos Žmogaus Teisių Teismas, įtraukdamas administracinius nusižengimus į konvencijos 6-ojo straipsnio veikimo sritį, pabrėžė, kad atsižvelgdama į itin gausius lengvus pažeidimus, ypač dėl kelių eismo taisyklių, susitariančioji valstybė gali turėti užtektinai motyvų atleisti savo teismus

<sup>1</sup> Manychiau, kad objektyvus ir nešališkas administracinio nusižengimo bylos nagrinėjimas gali būti užtikrintas tada, kai ją nagrinėja nepriklausomos administracinės institucijos, kurias pagrįstai galėtume laikyti kvaziteisėmis (pvz., Prancūzijos jurisprudencijoje žinomas ne vienas atvejis, kai kilęs pranešėjo klausimas, t. y. asmens, tyrusio administracinį nusižengimą, galimybės dalyvauti priimant sprendimą, buvo išspręstas neigiamai).

nuo pareigos užkardyti pažeidimus. Nuostata patikėti šią užduotį administracijos pareigūnams neprieštarauja Konvencijai jau vien dėl to, kad suinteresuotasis gali savo nuožiūra užprotestuoti tokį nutarimą teisme, kuris suteikia 6-ojo straipsnio garantijas [17]. Vėliau, nagrinėdamas kitas bylas, teismas ne kartą rėmėsi šioje byloje suformuluotais principais ir nerado jokių kliūčių, kurios ribotų valstybių kompetenciją suteikti įgaliojimus administracinėms institucijoms administracinių sankcijų taikymo srityje [18]. Reikia pasakyti, kad ir įvairių valstybių konstitucinėje jurisprudencijoje galima rasti ne vieną atvejį, kai buvo tiriama administracinių sankcijų legitimumo problema institucijos, taikančios administracines sankcijas kompetencijos, aspektu. Beveik visada buvo remiamasi Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija.

## 2. Administracinių sankcijų tipologija

Minėtose valstybėse, kurios turi specialiuosius administracinių teisės pažeidimų įstatymus (tai Vokietija, Italija ir Portugalija), atrodo, lengviausia nustatyti ir pagrindines, ir papildomas administracines sankcijas. Stebinti aiškias bendrąsias tendencijas, tai įmanoma padaryti kalbant ir apie antrosios grupės valstybes, kuriose be ypatingų sunkumų realizuojama administracijos teisė taikyti sankcijas.

Pirmiausia derėtų pabrėžti tai, kad visose mano minėtose valstybėse sankcijos, ribojančios asmens laisvę, nelaikomos administracinėmis. Ši nuostata įtvirtinama arba konstitucijose (pvz., Ispanijos konstitucijos 25 str. 3 d.), arba konstitucinėje jurisprudencijoje. Štai Prancūzijos Konstitucinė Taryba 1989 m. liepos 28 d. nutarimu pripažino, kad administracinėmis sankcijomis negali koku nors būdu būti ribojama žmogaus laisvė [19].

Vienas iš administracinių sankcijų bruožų – jomis saugomų interesų ir visuomeninių santykių mažesnė svarba, todėl neturėtų stebinti tas faktas, kad savo esme vienodos baudžiamosioms sankcijoms poveikio už nusižengimus priemonės nepriskiriamos prie administracinių. Minėtų valstybių teisės aktuose nerasime tokių administracinių sankcijų, kurios vienaip arba kitaip ribotų asmens laisvę (pvz., administracinio arešto, ir pan.).

Deja, mūsų įstatymų leidėjas, rengdamas naująjį Administracinių teisės pažeidimų kodeksą, neatsižvelgė į kitų valstybių praktiką šiuo klausimu. Kaip ir iki šiol galiojančiame [20, 29 str.], taip ir Administracinių teisės pažeidimo kodekso projekte [3, 27 str.] viena iš administracinių nuobaudų rūšių išlieka administracinis areštas. Nors skiriama teismo, ši administracinė sankcija savo pobūdžiu yra laisvę ribojanti, todėl itin nederanti administracinių nuobaudų sistemoje. Belieka apgailėstauti, kad svarstant naujojo kodekso koncepciją nebuvo atsižvelgta į šiuolaikines tendencijas administracinių sankcijų srityje ir palikta praktiškai nereformuota administracinių nuobaudų sistema. Manau, būtų tikslinga tokius pažeidimus, kurie dėl savo kėsinimosi pavojingumo reikalauja griežtesnės sankcijos, t. y. skirti administracinį areštą, iš Administracinių teisės pažeidimo kodekso perkelti į Baudžiamąjį kodeksą. Tai nesukeltų ypatingų problemų, juo labiau kad Lietuvos baudžiamojoje teisėje jau žinoma „baudžiamojo nusižengimo“ sąvoka, kuris savo prigimtimi artimas administraciniam teisės pažeidimui ir jo padarymas užtraukia panašius teisinius padarinius (pvz., už baudžiamuosius nusižengimus skiriamos bausmės savo pobūdžiu artimos administracinėms, jų skyrimas neužtraukia teistumo ir pan.). Be to, tokių administracinių teisės pažeidimų, už kurių padarymą gali būti skiriamas administracinis areštas, dabar galiojančiame Administracinių teisės pažeidimų kodekse vos daugiau kaip dešimt.

Antroji tendencija, kuri matyti tyrinėjant administracinių sankcijų sistemas, – tai centrinis arba net galima būtų pasakyti hegemoniškas piniginės sankcijos vaidmuo. Kaip jau minėta, valstybėse, turinčiose specialius įstatymus administraciniams teisės pažeidimams, piniginė sankcija (pranc. *sanction pécuniaire*) yra ne tik pagrindinė administracinė sankcija, bet turi ir tipišką joms pavadinimą, leidžiantį jas išskirti iš baudžiamųjų piniginių sankcijų. Kitose valstybėse, pripažįstančiose administracijos kompetenciją sankcijų srityje, piniginė sankcija taip pat užima išskirtinę vietą ir už administracinius nusižengimus taikoma dažniausiai [8, p. 85].

Dažniausiai įstatymo leidėjas, nustatydamas piniginę administracinę sankciją, nubrėžia jos minimumo ir maksimumo ribas. Pavyzdžiui, Vokietijoje už administracinius nusižengimus gali būti skiriama nuo 5 iki 1000 eurų piniginė bauda [21]. Fiksuotas baudos dydis nustatomas labai retai [8, p. 86]. Įtvirtinant teisės aktuose administracinių piniginių sankcijų dydžius, ypač už finansinius nusižengimus, dažniausiai taikomas proporcingumo modelis. Skiriamos piniginės baudos dydis apskaičiuojamas procentais nuo paskutinių finansinių metų apyvartos, būtent kai ji taikoma juridiniams asmenims.

Analizuojant įvairių valstybių teisės aktus ir institucijų, taikančių administracines sankcijas, praktiką galima daryti išvadą, kad piniginės administracinės sankcijos dydis gali siekti nuo kelių iki

keliasdešimt tūkstančių, o kartais net iki kelių milijonų eurų. Pavyzdžiui, Prancūzijoje Oro uostų kontrolės komisija *l'ACNUSA* (pranc. *autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires*) [22] už civilinės aviacijos taisyklių pažeidimus fiziniams asmenims gali skirti iki 1500, o juridiniams asmenims – iki 12 000 eurų piniginę baudą. Telekomunikacijų sektoriaus reguliavimo institucija (pranc. *L'autorité de régulation du secteur des télécommunications*) pakartotinio pažeidimo atveju operatoriams gali skirti piniginę sankciją, siekiančią iki 5 procentų nuo paskutinių finansinių metų apyvartos [23]. Tokio paties dydžio pinigines administracines sankcijas gali skirti Energetikos reguliavimo komisija (pranc. *Commission de régulation de l'énergie*) už elektros, gamtinių dujų rinkos reguliavimo taisyklių pažeidimus [24]. Prancūzijos Konkurencijos taryba (pranc. *Conseil de concurrence*) už Konkurencijos įstatymo pažeidimus, jei pažeidėjas nėra įmonė, gali skirti net iki 3 milijonų eurų piniginę sankciją [25]. Štai Prancūzijoje žinomas rekordinis atvejis, kai už administracinį nusižengimą buvo skirta keliasdešimt milijonų frankų dydžio piniginė bauda. Šios šalies Aukščiausiosios audiovizualinės tarybos (pranc. *Conseil supérieur de l'audiovisuel*) 1992 m. liepos mėn. sprendimu Prancūzijos telekompanija TF1 už nustatytos minimalios prancūzų kilmės programų transliavimo trukmės pažeidimą turėjo sumokėti 30 milijonų frankų baudą [13, p. 10].

Išskirtinis piniginės administracinės sankcijos vaidmuo pripažįstamas daugelyje minėtų valstybių. Kaip jau minėta, valstybėse, kurios turi specialius teisės aktus administraciniams nusižengimams (pvz., Vokietija, Italija, Portugalija), piniginės administracinės sankcijos apibrėžiamos specialiais terminais, leidžiančiais ne tik kaip materialų, bet ir kaip formalų kriterijų išskirti administracinės sankcijos tapatumą. Dažniausiai piniginė bauda įstatymo leidėjo nustatoma kaip pagrindinė, o kartais ir kaip vienintelė [26] administracinė sankcija.

Įvairių valstybių administracinių sankcijų sistemose dažnai taikoma kita turtinė sankcija – tai konfiskavimas, kaip papildoma administracinė sankcija, arba subsidiari poveikio priemonė. Vienose valstybėse (pvz., Italijoje, Portugalijoje) konfiskavimas kaip papildoma sankcija numatyta bendruosiuose nuostatuose ir taikomas administracinę sankciją skiriančios institucijos pasirinkimu. Vokietijoje, priešingai, konfiskavimas taikomas tik tada, kai tai tiesiogiai numato įstatymas, apibrėžiantis konkretų administracinį teisės pažeidimą. Praktiškai visose minėtose šalyse konfiskavimas visada yra fakultatyvi administracinė sankcija, šia prasme taikoma neperžengiant administracijos diskrecijos ribų, vadovaujantis proporcingumo principu [8, p. 76]. Konfiskavimo objektu gali būti pažeidimo padarymo įrankiai arba nauda, gauta padarius nusižengimą. Taip pat gali būti konfiskuojami daiktai, kurių gaminimas, naudojimas, nešiojimas, laikymas buvo administracinio nusižengimo dalykas. Pavyzdžiui, Portugalijoje konfiskavimo objektas gali būti ne visi daiktai, o tik keliantys pavojų visuomenės saugumui.

Kita grupė administracinių sankcijų, kurios labai plačiai taikomos visose valstybėse, dar kitaip vadinamos „uždraudimo sankcijomis“. Jos savo esme riboja tam tikras, dažniausiai susijusias su tam tikros veiklos vykdymu subjektų teises. Apibendrintai galėtume pasakyti, kad tai priemonės, ribojančios specialiąsias teises, kurios taikomos tada, kai jomis buvo piktnaudžiaujama arba kitaip buvo pažeistos šių teisių įgyvendinimą reglamentuojančios teisės normos. Dažniausiai, kaip ir konfiskavimas, jos taikomos kaip papildomos administracinės sankcijos. Taigi prie šių administracinių sankcijų galėtų būti priskiriama:

- draudimas užsiimti tam tikra veikla arba tokios teisės suspendavimas (pvz., Portugalijoje). Italijoje tokia sankcija taikoma tais atvejais, kai tam tikrai veiklai vykdyti reikalinga licencija arba leidimas;
- laikinas draudimas vykdyti komercinės bendrovės vadovo pareigas (pvz., Didžioji Britanija);
- leidimo užsiimti tam tikra veikla panaikinimas, taikomas Prancūzijoje ir Italijoje (pranc. *retrait de l'autorisation*);
- patalpų, kuriose buvo vykdoma tam tikra veikla, uždarymas (Italija, Portugalija, Ispanija, Graikija);
- finansinės pagalbos arba subsidijų, kurias buvo nusprendusi suteikti valstybė arba viešosios institucijos, panaikinimas (Ispanija, Portugalija, Airija);
- teisės dalyvauti viešuosiuose konkursuose praradimas (Portugalija);
- teisės atstovauti mokesčių mokėtojams praradimas (Belgija);
- laikinas teisės vairuoti transporto priemonę atėmimas;
- teisės medžioti atėmimas ir kt.

Straipsnio apimtis neleidžia atskleisti visų minėtų sankcijų taikymo ypatumų, būdingų atskiroms valstybėms, tačiau galima padaryti išvadą, kad administracinėms institucijoms patikėtas gana platus „arsenalas“ priemonių kovoti su administraciniais nusižengimais ir užtikrinti socialinę tvarką.

### 3. Administracinių sankcijų taikymo principai

Administracinių sankcijų taikymo principų problematika susijusi su administracinių ir baudžiamųjų sankcijų panašumais. Kaip jau minėta, dėl savo represinių ir prevencinių tikslų administracinės sankcijos savo pobūdžiu priartėja prie baudžiamųjų, taip sudarydamos prielaidas baudžiamosios teisės principų intervencijai. Nors įtvirtinamos administraciniu teisiniu reguliavimu, vis dėlto administracinės sankcijos praktiškai visose valstybėse doktrinos aspektu priskiriamos baudžiamosios teisės plačiąja prasme (pranc. *matière pénale*) [27] sričiai. Toks priskyrimas iš dalies nulemtas kiekvienos valstybės teisės tradicijos ir Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijos, kuri konvencijos garantijas baudžiamosios jurisdikcijos klausimais išplėtė ir administracinėms sankcijoms. Dėl šios priežasties administracinės sankcijos taikomos remiantis baudžiamosios teisės ir baudžiamojo proceso principais, tačiau su tam tikromis išimtimis ir modifikacijomis.

Prieš trumpai aptariant kai kuriuos administracinių sankcijų principus, derėtų prisiminti, kad kai kuriose valstybėse (pvz., Vokietijoje, Italijoje, Portugalijoje) administracinės sankcijos nustatytos specialiuose įstatymuose, kurie apibrėžia jų teisinį statusą, nustato jų rūšis ir pan. Taip pat šiuose teisės aktuose dažniausiai įtvirtinami ir administracinėms sankcijoms taikomi principai [7, p. 20]. Kitose minėtose valstybėse (pvz., Prancūzijoje, Ispanijoje, Belgijoje ir kt.), kurios pripažįsta administracijoms teisę taikyti sankcijas, tačiau neturi jas vienijančių teisės aktų, nustatant administracinėms sankcijoms taikytinus principus svarbiausias vaidmuo dažniausiai tenka konstitucinei, administracinei arba bendrosios kompetencijos teismų jurisprudencijai.

#### 3.1. Administracinių sankcijų legitimumo principas

Nusikaltimų ir bausmių teisėtumo principas yra pamatinis teisinės valstybės principas: tai garantija, kad asmuo, padaręs veiką, kuri įstatymo nėra numatyta kaip nusikalstama, nebus savavališkai ir nepagrįstai nuteistas. Šio principo pripažinimas administracinei baudžiamajai teisei galėtų pasirodyti akivaizdus, tačiau taip buvo ne visada. Istorijos eigoje į administracijos galią bausti buvo žvelgiama per policinės funkcijos prizmę, lemiančią jos pavaldumą daugiau bendriesiems administracinės teisės nei baudžiamosios teisės principams. Principo *nullum crimen nulla poena sine lege* taikymas administraciniams nusižengimams net iki šių dienų buvo kiek problemiškas. Štai Graikijoje šiam principui neteikiama tiek daug reikšmės, nes manoma, kad visi administraciniai nusižengimai ir administracinės sankcijos yra išimtinai administracinės teisės dalis, kita vertus, reikalaujama, kad administracinė sankcija būtų numatyta teisės normose [28, p. 121, 122].

Minėtos valstybės, specialiuose teisės aktuose nustatydamos administracines sankcijas, įtvirtino juose (tai darydamos teisės akto bendrojoje dalyje) ir administracinių sankcijų legitimumo principą. Tai reiškia, kad administracinės sankcijos gali būti taikomos už tokias veikas, kurios numatytos teisės aktuose iki asmeniui padarant uždraustą veiką, tik, priešingai nei Vokietija ir Portugalija, Italijos įstatymo leidėjas nenumatė teisės taikyti atsakomybę švelninančio įstatymo už jau padarytą administracinį nusižengimą, kitaip tariant, apribojo retroaktyvaus įstatymo galimybę administracinių sankcijų srityje.

Kitose valstybėse būtent konstitucinių teismų pastangomis *nullum crimen* principo taikymas buvo pripažintas būtinu administracinėje baudžiamojoje teisėje. Prancūzijos Konstitucinė taryba nurodė, kad teisėtumo principas taikomas visoms *represinio* pobūdžio sankcijoms, nors jas taikytų ir neteisminės institucijos [19]. Panašiai ir Ispanijos Konstitucinis tribunolas pažymėjo, kad konstitucinės reikšmės teisėtumo principas, kaip ir kiti pagrindiniai baudžiamosios teisės principai, taikytini administracinės baudžiamosios teisės srityje [7, p. 28].

Taigi nepaisant to, ar teisėtumo principas įtvirtintas specialiuose teisės aktuose, ar konstitucinėje jurisprudencijoje, jis taikomas ir administracinių nusižengimų, ir administracinių sankcijų srityje. Atskleidžiant skirtingus teisėtumo principo aspektus, būtina pabrėžti, kad visose valstybėse įstatymai, nustatantys administracines sankcijas (pranc. *retroactivité*), atgaline data negalioja. Kita vertus, įstatymų leidėjas įpareigojamas gana tiksliai teisės aktuose apibrėžti veikas, kurios bus laikomos administraciniais nusižengimais. Be to, manoma, kad leidimų kompetencija tokiu atveju išimtinai priklauso įstatymų leidėjui, kuris privalo priimti tokius teisės aktus, nepalikdamas administracijai jokios diskrecijos šiuo klausimu.

### 3.2. Kaltės įrodinėjimo problema

Teisėtumo (legitimumo) principo taikymas administracinių sankcijų srityje praktiškai neginčijamas, o dėl administracinį nusižengimą padariusio asmens kaltės skiriant administracines sankcijas nemažai diskutuojama. Dažniausiai nėra bendros nuomonės dėl to, ar kaltė yra būtina sąlyga administracinį nusižengimą padariusiam asmeniui nubausti. Nors kaltumo principas (*nulla poena sine culpa*) reikalauja nustatyti vidinį psichinį ryšį, egzistuojantį tarp pažeidimo ir jo autoriaus, analizuojant kitų valstybių įstatymus bei teoriją, galima rasti terminą „*strict liability*“, kuris reiškia atsakomybę be kaltės. Kaip teigia prof. V. Piesliakas, nors ir labai ribotai, tačiau baudžiamojoje teisėje galimi atvejai, kai baudžiamoji atsakomybė taikoma be kaltės už vadinamuosius „*regulatory offences*“ pažeidimus, kurie pagal Lietuvos teisę laikytini administracinės teisės dalyku ir yra susiję su įvairių taisyklių pažeidimais. Toliau autorius teigia, kad „mūsų administracinėje teisėje nei Administracinių teisės pažeidimų kodekse, nei teorijoje nekalbama apie administracinę atsakomybę be kaltės. Atvirkščiai, argumentuojama, jog ji galima tik esant kaltei. Administracinė praktika nepatvirtina šio teorijos bei Administracinių teisės pažeidimų kodekso teiginio. Traukiant administracinę atsakomybę, praktiškai kaltė niekada neįrodinėjama“ [29, p. 177]. Tokia kaltės įrodinėjimo, tiksliau, neįrodinėjimo teisinė praktika pasireiškia ir kitose valstybėse. Kaip pabrėžia Tiedemannas, klasikinei baudžiamajai teisei priskiriamas reikalavimas nustatyti subjektyviuosius elementus daug rečiau pripažįstamas administraciniu nusižengimu. Net iki šių dienų įvairiose teisinėse sistemose dažnai nereikalaujama įrodyti administracinio nusižengimo autoriaus kaltės, o kaltė dažniausiai preziumuojama [7].

Vokietijos, Italijos ir Portugalijos įstatymų leidėjai specialiuose teisės aktuose dėl administracinių nusižengimų įtvirtino reikalavimą nustatyti tyčinę kaltę (Vokietijos OWiG 10 str.; italų įstatymo Nr. 689 3 str. 1 d.; portugalų dekretu-įstatymo Nr. 433/82 8 str. 1 d.). Minėtuose teisės aktuose numatyta, kad atsakomybei kilti nerūpestingumo (pranc. *négligence*) pakanka tik tada, kai tai numatyta įstatyme. Kaip matyti iš Italijos kasacinio teismo 1988 m. gegužės 5 d. sprendimo, tokiais atvejais nerūpestingumas preziumuojamas, o įrodinėjimo našta tenka pažeidimą padariusiam asmeniui [7, p. 27].

Kitose šalyse situacija šiuo klausimu yra kur kas komplikuočiau. Tai ypač pasakytina apie Didžiąją Britaniją, kurioje tradiciškai numatyta „materiali“ arba „objektyvi“ atsakomybė už įvairių taisyklių, ypač komercinės veiklos srityje, pažeidimus (tai jau minėti „*regulatory offences*“ pažeidimai), kurie nelaikomi kriminaliniais tikrąja šio žodžio prasme. Panašiai ir Danijoje – žinoma objektyvioji atsakomybė už pažeidimus žemės ūkio ir darbo srityse. Graikijoje, kurioje administraciniai nusižengimai laikomi administracinės teisės reiškiniu, kaip rodo Valstybės tarybos jurisprudencija, nereikalaujama nustatyti kaltės arba nusižengimo „autoriaus“ teisei priešingų ketinimų [30, p. 220].

Kita vertus, Portugalijoje kaltės principas laikomas vienu iš pagrindinių administracinės prievartinės teisės principų, ypač finansų srityje. Panašiai ir Belgijoje kasacinis teismas 1987 m. gegužės 12 d. sprendime atmetė objektyviosios atsakomybės principo taikymo už nusižengimus galimybę [31]. „Materialus faktas, veika, kuri negali būti priskirta nei ją įvykdžiusio asmens tyčiai, nei kaltei, nėra nei nusikaltimas, nei baudžiamasis nusižengimas ar baudžiamasis pažeidimas <...>. Kad kaltininkas būtų baudžiamas kokia nors bausme, jis privalo būti kaltas“ [32, p. 254]. Įdomu ir tai, kad Ispanijos Konstitucinis Teismas, pasisakydamas dėl naujojo mokesčių įstatymo prievartinių nuostatų, pabrėžė, kad įstatymo leidėjo „nutylėjimo“ dėl būtinumo nustatyti tyčinę kaltę arba neatsargumą, negalima interpretuoti kaip moralinio pažeidimo elemento atsižadėjimo apskritai, kad tokia nuostata laikytina antikonstitucine [7]. Šiame kontekste įdomi Prancūzijos įstatymo leidėjo koncepcija. *De lege lata* egzistuoja tendencija tenkintis objektyvia kalte, kai teisės aktuose dėl jos nutylima, nes tokiais atvejais būtent deliktiniai ketinimai transformuoja nusižengimą į kriminalinį nusikaltimą. Prancūzijoje atsakomybė be kaltės pripažįstama net baudžiamojoje teisėje tikrąja šio žodžio prasme, ir net tada, kai gali būti teismo skiriama laisvę ribojanti kriminalinė bausmė [33].

Kaip matyti, kaltumo principas kur kas mažiau nei teisėtumo principas užtikrinamas administracinių sankcijų srityje. Nepaisant to, jo laikymasis administracinėms institucijoms taikant sankcijas vis labiau pripažįstamas. Šios tendencijos, manyčiau, atitinka 14-ojo Tarptautinės baudžiamosios teisės asociacijos kongreso rekomendacijas, už kurias vienbalsiai, nepaisant kai kurių susilaikiusiųjų iš bendrosios teisės tradicijos šalių (šis susilaikymas paaiškinamas tuo, kad čia administracinės teisinės prigimties sankcijas ir nesant kaltės skiria teisėjas, o ne administracinės institucijos), balsavo jo dalyviai, kaltumo principą visa apimtimi taikyti ir administracinei baudžiamajai teisei. Kaip pažymi J. Pradel „nerūpestingumas turėtų būti minimali atsakomybės reglamentinių nusikaltimų (aut. past. *administracinių nusižengimų*) forma; dėl to nėra vienas teisiškas neturėtų būti nuteistas už reglamentinį nusikaltimą, jeigu nustatoma, kad jis veikė pakankamai atsargiai, t. y. nebuvo nerūpestingas“ [32].



### 3.3. Proporcingumo principas

Administracinių sankcijų srityje ypač svarbus proporcingumo principas. Šio principo turinys ir ribos ne kartą nagrinėtos ir atskleistos Europos bendrijos teisminių institucijų sprendimuose. Pagal doktriną, šis principas saisto ne tik teisę taikančias institucijas, bet ir teisės kūrėjus, kurie įpareigojami numatyti tik tokias (adekvačias) priemones, kurios būtinos siekiamiems tikslams užtikrinti. Proporcingumo principo, kaip įvardijančio pagrindinę teisingumo koncepciją, sustiprinančią individualių teisių apsaugą ir nacionaliniu, ir daugiau nei nacionaliniu (supranacionaliniu) lygiu [34, p. 45], reikšmė administracinių sankcijų srityje neginčytina. Dažniausiai proporcingumo principo taikymo būtinybė įtvirtinama įstatymuose dėl administracinių nusižengimų, o valstybėse, neturinčiose tokių įstatymų, ši būtinybė kyla iš konstitucinės jurisprudencijos. Viename iš savo nutarimų Prancūzijos Konstitucinė taryba (pranc. *Conseil constitutionnel*) pabrėžė, kad proporcingumo principas susijęs ne tik su teisminių institucijų taikomomis sankcijomis, bet ir su visomis baudimo pobūdį turinčiomis sankcijomis, net jei jas skirti įstatymų leidėjas yra patikėjęs neteisminėms institucijoms [35]. Proporcingumo principas buvo plėtojamas ir vėlesniuose nutarimuose, kuriuose kaip vienas iš proporcingumo principų aspektų minima institucijų, skiriančių administracines sankcijas pareiga, motyvuoti ir pagrįsti savo sprendimą [36; 37, p. 350]. Kitose valstybėse, turinčiose administraciniams nusižengimams reglamentuoti specialius teisės aktus, yra įtvirtintos nuostatos, išsamiai apibrėžiančios proporcingumo principo įgyvendinimą administracinių sankcijų srityje – skiriant administracinę sankciją, turi būti atsižvelgiama į padaryto pažeidimo sunkumą (tai faktinis kriterijus, taikomas visose teisinėse sistemose, nustatomas pagal padarytos žalos dydį ir pobūdį ir kt.), pažeidimu gautą naudą (pvz., Vokietijoje, Portugalijoje skiriama sankcija savo dydžiu turi viršyti pažeidimu gautą naudą), pažeidėjo kaltę (dažniausiai už tyčinius nusižengimus baudžiama griežčiau nei padarytus dėl neatsargumo), pažeidėjo asmenybę (dažniausiai – recidyvą) ir nusižengimą padariusio asmens ekonominę būklę (šiuo kriterijumi remiamasi Graikijoje, Vokietijoje, Italijoje, Portugalijoje) [8, p. 76–78].

Kalbant apie proporcingumo principo taikymą administracinėms sankcijoms, buvo užsiminta apie vieną jo aspektą – pareigą motyvuoti priimamą nutarimą, kuris yra procedūrinio pobūdžio. Šiuo atveju reikėtų paminėti ir kitus administracinių nusižengimų tyrimo ir sankcijų skyrimo procese taikomus principus. Administracinės sankcijos, kaip jau minėta, patenka į *matière pénale* sritį, todėl manoma, kad jų taikymo procedūros turi būti suderintos su Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, ypač jos 6-ojo straipsnio, garantijomis. Neretai reikalaujama vadovautis beveik tokiomis pačiomis procedūromis, kaip ir taikant kriminalines bausmes. Pavyzdžiui, ir Vokietijoje, ir Portugalijoje įstatymų leidėjo įtvirtintas *subsidiarumo* principas reikalauja, kad tais atvejais, kai administracinių nusižengimų tyrimo ir administracinės sankcijos skyrimo klausimų nereglamentuoja specialūs teisės aktai dėl administracinių nusižengimų, vadovautis reikia baudžiamojo proceso įstatymo nuostatomis. Taigi net ir tose valstybėse (Prancūzija, Graikija, Ispanija ir kt.), kuriose nėra administracines sankcijas vienijančių teisės aktų, administracinių sankcijų srityje pripažįstama atsakomybėn traukiamo asmens teisė į gynybą ir nusižengimo tyrimo, ir bylos nagrinėjimo stadijose, rungimosi principas, institucijos, skiriančios administracinę sankciją pareiga motyvuoti sprendimą ir apie jį informuoti suinteresuotus asmenis, teisė apskųsti priimtą nutarimą administraciniams arba bendrosios jurisdikcijos teismams.

### Išvados

1. Sankciją taikančios institucijos kompetencija, taikomos priemonės tikslai ir padariniai, jomis saugomos teisės gėrybės – tai kriterijai, kuriais remiantis galima apibrėžti administracinę sankciją. Galima teigti, kad administracinės sankcijos – tai poveikio priemonės, kurias skiria *administracinės institucijos* teisės pažeidėjams siekdamos juos nubausti ir užkirsti kelią naujiems teisės pažeidimams. Šiomis priemonėmis saugomos mažiau svarbios teisės vertybės nei baudžiamosiomis. Dažniausiai šios vertybės pažeidžiamos valstybės finansų srityje, ypač įgyvendinant mokesčių ir muitų administracinį teisinį reguliavimą bei vis dažniau tampa veiksminga priemone užtikrinant visuomeninių interesų apsaugą eismo saugumo, aplinkos, darbo ir socialinės apsaugos srityse, taip pat naujose ekonominės veiklos srityse (pvz., finansinių biržų veikla, konkurencija ir kt.).

2. Administracinių sankcijų sistemoje dažniausiai taikoma piniginė bauda, kuri yra ne tik pagrindinė administracinė sankcija, bet turi ir tipiską pavadinimą, leidžiantį ją atskirti nuo baudžiamosios sankcijos – baudos. Be finansinės sankcijos, galima išskirti grupę priemonių, dar kitaip vadinamų

„uždraudimo sankcijomis“, savo esme ribojančių tam tikras, dažniausiai susijusias su tam tikros veiklos vykdymu, subjektų teises (pvz., specialios teisės vairuoti transporto priemonę atėmimas ir kt.). Sankcijos, ribojančios asmens laisvę, nelaikomos administracinėmis, todėl rengiant naująjį Administracinių teisės pažeidimų kodeksą, derėtų atsisakyti administracinio arešto kaip administracinės nuobaudos už administracinės teisės pažeidimą, o veikas, reikalaujančias griežtesnio įvertinimo, perkelti į Baudžiamąjį kodeksą.

3. Nors įtvirtinamos administraciniu teisiniu reguliavimu, vis dėlto administracinės sankcijos beveik visose valstybėse doktrinos aspektu priskiriamos baudžiamosios teisės plačiąja prasme (pranc. *matière pénale*) sričiai, todėl su tam tikromis išlygomis ir pakeitimais taikomos remiantis baudžiamosios teisės ir baudžiamojo proceso principais.



## LITERATŪRA

1. **Žilinskas D.** Kai kurie administracinio proceso mokslinio tyrimo metodologiniai aspektai // Jurisprudencija. 2000. T. 17 (9); **Žilinskas D.** Administracinės teisės taikymas Lietuvos policijos veikloje: probleminis aspektas // Jurisprudencija. 2001. T. 23 (15).
2. **Šakočius A.** Viešasis administravimas. Monografija. – Kaunas: Technologija, 2002.
3. Paskelbtas **Lietuvos Respublikos** teisingumo ministerijos tinklapyje [www.tm.lt](http://www.tm.lt), žiūrėta 2004-12-15.
4. **Lietuvos Respublikos** Seimo 1998 m. birželio 25 d. nutarimas Nr. VIII-810 „Dėl teisinės sistemos reformos metmenų (nauja redakcija) ir jų įgyvendinimo“ // Valstybės žinios. 1998. Nr. 61–1736.
5. **Lastauskienė G.** Teisinė sankcija kaip daugiareikšmė teisinė kategorija // Jurisprudencija. 2003. T. 41 (33).
6. Reikia pasakyti, kad vienoje valstybėje kai kurios poveikio priemonės laikomos administracinėmis sankcijomis, kitose – prevencinėmis priemonėmis. Pavyzdžiui, Graikijoje, Portugalijoje ir kt. specialios teisės vairuoti transporto priemonę atėmimas taikomas kaip administracinė sankcija, o Prancūzijoje ji laikoma prevencine priemone, skiriama administracinių institucijų po to, kai už kelių eismo taisyklių pažeidimą asmeniui buvo skirta baudžiamoji sankcija (plačiau žr. **Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions: étude adoptée par l'Assemblée général du Conseil d'Etat.** – Paris, 1995).
7. **Tiedemann.** Principes généraux applicables aux sanctions communautaires. Projet de rapport général. Etude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les états membres des communautés européennes. Volume II-Rapports de synthèse. – Bruxelles, Luxembourg: CECA-CE-CEEA, 1994.
8. Plačiau žr. **Grasso G.** Rapport de synthèse sur les systèmes de sanctions administratives des Etats membres des communautés européennes. Etude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les états membres des communautés européennes. Volume II-Rapports de synthèse. – Bruxelles, Luxembourg: CECA-CE-CEEA, 1994.
9. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad vis daugiau visuomeninių santykių, kurie tradiciškai buvo saugomi baudžiamosiomis teisinėmis priemonėmis, patenka į administracines sankcijas ginamų interesų sritį, pavyzdžiui, asmens sveikata ir kt. Plačiau žr. **La dépénalisation de la consommation du cannabis.** Les documents de travail du Sénat. – Paris, 2002.
10. Pavyzdžiui, Prancūzijoje Konstitucinė Taryba ir Valstybės Taryba praktiškai tuo pat metu nagrinėjusios panašaus pobūdžio bylas dėl proceso nešališkumo ir nepriklausomumo principo taikymo nepriklausomoms administracinėms institucijoms (pranc. *autorité administrative indépendante*) skiriant sankcijas priėjo prie iš esmės priešingų išvadų. Plačiau žr. **Brisson J. F.** Les pouvoirs de sanction des autorités de régulation et l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'actualité juridique – Droit administratif, 20 novembre 1999.
11. Ne kartą įvairių valstybių konstituciniai arba administraciniai teismai, nagrinėdami bylas, tyrė administracines sankcijos legitimumo ir nustatymo problemas, joms taikytinus principus. Žr., pvz., **Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions: étude adoptée par l'Assemblée général du Conseil d'Etat.** – Paris, 1995.
12. **Leigh L. H.** The system of administrative and penal sanctions. Etude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les états membres des communautés européennes. Volume I. – Bruxelles, Luxembourg: CECA-CE-CEEA, 1994.
13. **Cordelier M.** Le pouvoir de sanction du CSA. – Paris: Dalloz, 2000.
14. **Gallouedec-Genus F.** A propos de l'administration française. La documentation française. – Paris, 1998.
15. Plačiau žr. **Delmas-Marty M., Teitgen-Colly C.** Vers un droit administratif pénal? Etude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les états membres des communautés européennes. Volume I. – Bruxelles, Luxembourg: CECA-CE-CEEA, 1994.
16. **Frier P. L.** Précis de droit administratif. Editions Montchrestien, E, J, A. – Paris, 2001.
17. **Byla** Ozturk c. Allemagne, 8544/79, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)
18. **Byla** Lutz c. Allemagne 8/1986/106/154, **byla** Pffarrmeier c. Autriche, 37/1994/484/566, **byla** Schmutz c. Autriche, 31/1994/478/560, **byla** Societé Stenuit c. France, 67/1991/319/391 ir kt., [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

19. **Byla** dėl įstatymo, reglamentuojančio finansų rinkos apsaugą ir skaidrumą konstitucingumo (pranc. *loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*), Nr. 89–260 DC, [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)
20. **Lietuvos Respublikos** administracinių teisės pažeidimų kodeksas, Nr. X–4449, priimtas 1984 m. gruodžio 13 d., [www.lrs.lt](http://www.lrs.lt)
21. **1987 m. vasario 19 d.** įstatymo dėl administracinių teisės pažeidimų (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten n. F. V.19. Februar 1987 (BGBl.I.S.602) 17 str. [www.datenschutz-berlin.de/recht/de/rv/sich\\_o/owig/](http://www.datenschutz-berlin.de/recht/de/rv/sich_o/owig/)
22. [www.acnusa.fr/sanctions/sanctions.asp](http://www.acnusa.fr/sanctions/sanctions.asp)
23. [www.art-telecom.fr/](http://www.art-telecom.fr/)
24. [www.cre.fr/](http://www.cre.fr/)
25. [www.conseil-concurrence.fr/user/standart.php?id\\_rub=12&id\\_article=15](http://www.conseil-concurrence.fr/user/standart.php?id_rub=12&id_article=15)
26. Belgijoje piniginė sankcija yra vienintelė administracinė sankcija, kurią galima taikyti už teisės pažeidimą. Vienintelė įstatymo leidėjo numatyta išimtis, kai už finansinius pažeidimus gali būti skirta teisės atstovauti mokesčio mokėtojai, atėmimas. Plačiau žr. **Grasso G.** Rapport de synthèse sur les systèmes de sanctions administratives des Etats membres des communautés européennes. Etude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les états membres des communautés européennes. Volume II-Rapports de synthèse. – Bruxelles, Luxembourg: CECA-CE-CEEA, 1994.
27. Šiandien užsienio šalių administracinės teisės doktrinoje galima rasti administracinės „baudžiamosios teisės“ (pranc. *droit administratif pénal*) sąvoką, kuri vartojama teisiniams santykiams administracinių sankcijų srityje apibrėžti. Žr. **Delmas-Marty M., Teitgen-Colly C.** Vers un droit administratif pénal? Etude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les états membres des communautés européennes. Volume I. – Bruxelles, Luxembourg: CECA-CE-CEEA, 1994.
28. **Kroustalakis E.** Le système des sanctions administratives. Etude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les états membres des communautés européennes. Volume I. – Bruxelles, Luxembourg: CECA-CE-CEEA, 1994.
29. **Piesliakas V.** Mokymas apie nusikaltimą ir nusikaltimo sudėtį. – Vilnius, 1996.
30. **Revue internationale de droit pénal** Nr. 4. 1988.
31. **Belgijos kasacinio teismo byla** Nr. IC875C2\_1, [www.cass.be/cgi-juris/jurf.pl32](http://www.cass.be/cgi-juris/jurf.pl32). **Pradel J.** Lyginamoji baudžiamoji teisė. – Vilnius: Eugrimas, 2001.
32. **Code pénal** 121–3 str. 1 d., 5 d. [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)
33. **Usher J. A.** Bendrieji Europos bendrijos teisės principai. – Naujoji Rosma, 2001.
34. **Byla** dėl finansų įstatymo 1988 m. (pranc. *loi de finances pour 1988*) [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)
35. **Byla** dėl telekomunikacijų įstatymo pakeitimo įstatymo konstitucingumo (pranc. *loi modifiant loi N. 86/1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté communication*) [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)
36. **Genevois Br.** L'application du principe de proportionnalité aux amendes fiscales. *Revue française de droit administratif*, 1988.



***Administrative Sanctions in Some European Union Countries: Conception,  
Typology and the Principles of Application***

***Doctoral Candidate Darius Urbonas  
Mykolas Romeris University***

**Keywords:** *administrative sanction, administrative institution, independent administrative institution, principles of administrative sanction application.*

**SUMMARY**

*The concept of administrative sanction usually is not used in Lithuanian legal terminology. At present it is more known as administrative penalty and is applied following the basis and process order of the Code of Administrative Law Violations. As we know, administrative penalties are most often allotted by extrajudicial institutions, i.e. subjects of executive authority, what in the opinion of certain authors contradicts to the Constitution and the constitutional principle of distribution of authority.*

*At present both the new Code of administrative law violations and the Code of administrative proceeding are being prepared. Therefore it is important to clear up whether there are legal obstacles of administrative law violations and sanctions, find out if the institution of administrative responsibilities is incompatible with the above mentioned constitutional principle.*

Giving a reply to the questions one can have a look at the national legal systems of other countries that have deep democratic traditions (e.g. France, Germany, Italy, etc.) and study their experience which shows that administrative sanctions in many countries are recognized and have a tendency to develop.

The aim of the article is to look over the systems of administrative sanctions in some European countries, analyze the fundamentals of legitimacy and shortly discuss the principles of their application. On the grounds of descriptive, systematic analysis and comparative methods it is being tried to answer the questions whether the European countries, like France, Germany, Italy, Portugal, Greece, etc. recognize the administrative law violations and administrative sanctions in their national legal systems and what their conception, the level of their legitimacy, the diversity of the administrative sanctions and the main principles of their application are.

The article consists of three parts. In the first part the conception of the administrative sanction and its outlines are analysed. The second part deals with the diversity of administrative sanctions and the third one is dedicated to the application of the principles of administrative sanctions.

In Lithuania in various scientific articles, monographs quite often the problem of administrative law violations and by the same legitimacy of administrative sanctions is brought forth which is related with the function of execution of justice allotted to the administration. According to A. Šakočius "This problem appears due to the contradiction of modern public administration system to Article 109 of the Republic of Lithuania Constitution which declares that only courts execute justice in Lithuania. It ought to be stated that execution of justice is establishing of the case circumstances, recognition of the person as guilty and allotting of correct measure of action. The recognition of the person as guilty and allotting of correct measure of action according to the Constitution has been commissioned to the court and the judge. At the same time the institutions of executive power still have the power to execute these functions of justice. <...>. So the institutions of public administration besides administration fulfill the function of justice as well and that contradicts to the principle of distribution of authority".

The competence of the institution employing sanction, aims and consequences of the employed measure, meaning of the legal good protected by them are the criteria following which an administrative sanction can be identified. So one may state that administrative sanctions are the measures of action which administrative institutions allot to the violators of legal duties aiming to punish them and to prevent new legal violations and by which less important legal goods and interests are protected. Traditionally they are found in the sphere of the state finances especially in ensuring the administrative legal regulation of taxes and customs. More and more often administrative sanction becomes an effective measure in ensuring the protection of public interests in the spheres of traffic safety, environment, labour and social protection and also in new spheres of economic activity (e.g. activity of financial exchanges, competition and others).

The most important place in the system of administrative sanction falls to the monetary fine which is both the major administrative sanction and usually has a name typical to them enabling to distinguish them from the penal monetary sanctions. Besides monetary sanction a group of measures can be distinguished which are otherwise called "prohibition sanctions" in their essence limiting certain rights of the subjects most often related with the performance of certain activity (e.g. divesting of special right to drive a motor vehicle and others). The sanctions limiting the freedom of the person are not considered to be administrative.

Although administrative sanctions are consolidated by means of administrative legal regulation, nevertheless administrative sanctions practically in all countries according to the aspect of doctrine broadly speaking are allotted to the sphere of criminal law. Therefore they are applied on the grounds of the principles of criminal law and criminal proceeding, but with certain stipulations and modifications.

