

NIEKTORÉ INŠTITÚCIE A DOHOVORY OVPLYVŇUJÚCE EURÓPSKU VEREJNÚ SPRÁVU

EINIGE INSTITUTIONEN UND DIE EUROPÄISCHE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG BEEINFLUSSENDEN VEREINBARUNGEN

KATARÍNA LIPTÁKOVÁ

ABSTRAKT:

V Európskej únii neexistuje jednotný systém verejnej správy, každá krajina má vlastný. Je to spôsobené rozdielnosťou historického vývoja. Európska komisia nemôže stanoviť, akým spôsobom sa verejná správa má v jednotlivých štátoch organizovať. Približovanie jej systémov je podmienené komunitárnym právom a judikátmi Európskeho súdneho dvora, princípmi európskej verejnej správy. Dôležitú úlohu pritom hrajú aj viaceré inštitúcie a dohovory, o ktorých pojednáva tento príspevok.

ABSTRAKT:

In der Europäischen Union existiert kein einheitliches System einer Öffentlichen Verwaltung, jedes Land hat seins. Es ist verursacht durch die Verschiedenheit der historischen Entwicklung. Die Europäische Kommission kann nicht festlegen, auf welche Art und Weise soll Öffentliche Verwaltung in den einzelnen Staaten organisiert werden. Die Annäherung ihrer Systeme wird durch kommunitäres Recht und Judikaten des Europäischen Gerichtshofes, durch Prinzipien der europäischen Öffentlichen Verwaltung. Wichtige Rolle dabei auch mehrere Institutionen und die europäische Öffentliche Verwaltung beeinflussenden Vereinbarungen spielen, von denen dieser Artikel handelt.

Damit eine Selbstverwaltung als Gegengewicht der Staatsverwaltung in den Mitgliedsländern existierte, wurde der **Ausschuss der Regionen** auf der Grundlage des Vertrages von Maastricht im Jahre 1992 errichtet. Er besteht seit 1994, er hat 353 Vertreter, die vom Rat der EU für 5 Jahre ernannt werden. Sie werden von den Mitgliedsländern aus den Reihen von gewählten Vertretern der örtlichen und regionalen Selbstverwaltung nominiert. Sie arbeiten unabhängig. Der Ausschuss der Regionen ist Partner der Europäischen Kommission im Bereich des

öffentlich-rechtlichen Systems der Mitgliedsländer, auch Beratungsorgan von der Kommission, vom Rat der EU und vom Europäischen Parlament. Sie können zu jeder Zeit mit ihm konsultieren, in einigen Fällen sind sie sogar verpflichtet, dieses Verfahren (im Bereich der wirtschaftlichen, und sozialen Zusammenhaltbarkeit, des öffentlichen Gesundheitswesens, des Fernmeldewesens und von Netzen der energetischen Infrastruktur, usw.) zu halten.

Die Hauptaufgabe des Ausschuss der Regionen ist die Entwicklung hoch dezentralisierten örtlichen und regionalen Selbstverwaltung zu unterstützen, Ihre Vertreter in ihm drücken Ansichten auf solche Maßnahmen, die sie unmittelbar berühren werden, (Subsidiaritätsprinzip). Der Ausschuss überwacht die Einführung der EU-Legislative in die Praxis auf der regionalen und örtlichen Ebene. Sein Sitz ist in Brüssel. Er orientiert sich auf die Hauptkompetenzen der regionalen und örtlichen Selbstverwaltung, z. B. Verkehr, Regionalentwicklung, Raumplanung. Die örtliche und territoriale Dimension für Entscheidungstätigkeit in der EU wird von ihm auch berücksichtigt. Er kann sich an ein Gerichtshof in Sachen Subsidiarität der Rechtsvorschriften wenden.

Konsequenzen von der EU Wirkung sind deutlich in der Politik und in den Praktiken der örtlichen Staatsverwaltung und der Selbstverwaltung und zeigen sich in mehreren Gebieten (Beschäftigung, Gewährleistung von sozialen Diensten, öffentliche Beschaffung von Waren und Diensten, öffentlicher Schutz und Bekämpfung der Kriminalität)

Der einheitliche Markt ist einer der Aspekte, die die Öffentliche Verwaltung beeinflussen. Seine Aufgabe ist einen freien Personen-, Waren-, Dienstleistung- und Kapitalverkehr in den Ländern der Europäischen Union zu garantieren und dadurch ihr Potenzial zu maximalisieren. Die Wirtschafts- und Währungsunion auf der Grundlage des Vertrages von Maastricht war der nächste Faktor. Trotz dessen, das EURO nicht in allen Ländern benutzt wird, beeinflussen die Folgen der Währungsunion die Mitgliedsländer und die Leistung der Öffentlichen Verwaltung in ihnen.

Die entscheidende Institution, die den Mechanismus der Öffentlichen Verwaltung auf der europäischen Ebene beeinflusst, ist der **Europarat** (Council of Europe). Sie wurde im Jahr 1949 gegründet, noch vor der Unterzeichnung der Römer Verträge. Es geht um die älteste internationale, (Intergouvernementale) politische Organisation. Der Sitz ihres Sekretariats ist in Straßburg und die Mitgliederbasis bilden 47 Staaten aus Europa und des ehemaligen

Sowjetunion. Das Hauptziel ist trotzdem der Schutz der Menschenrechte und die Stärkung der pluralistischen Demokratie, der europäischen Identität, die Angleichung der Rechte der europäischen Länder, und Suche nach Lösungen für Probleme der Xenophobie und von Minderheiten, der Umweltschutz und die Hilfe für die osteuropäischen Ländern bei modernen und demokratischen Reformen. Die Slowakei war sein Mitglied in den Jahren 1991-1992 als Tschecho-Slowakei, seit dem 30.6.1993 als selbstständiger Staat. Der Europarat besteht aus Vertretern der Parlamente und Ministern der einzelnen Staaten. Er verabschiedet Resolutionen und Abmachungen im Bereich der örtlichen und regionalen Selbstverwaltung, des Gesundheitswesens, der Kultur und der Umwelt, die nach dem Beitritt einer bestimmten Zahl von Staaten und nach ihrer Ratifizierung durch die Nationalparlamente verpflichtend sind.

Ungeachtet dessen, dass das Recht auf eine kommunale Selbstverwaltung der 80-er Jahre in den meisten europäischen Ländern zu den durch die Verfassung garantierten Rechten Anfang der 80-er Jahre gehörte, war der Umfang das Ausmaß und die Art und Weise der Realisierung verschieden. Die Mehrheit der Staaten des Europarates setzte die Meinung durch, dass es notwendig ist, einen einheitlichen Standard festzulegen. Seit diesem Zeitraum tritt **die Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltung** wie eine internationale Abmachung auf, die eine gemeinsame europäische Grundlage für die Sicherung und den Schutz der Rechte der Kommunalen Selbstverwaltungen bildet und gleichzeitig die Vertragsparteien verbindet, um ihre Grundprinzipien in der Staatsverfassung anzuwenden, wo sie politische, rechtliche und finanzielle Unabhängigkeit der kommunalen Selbstverwaltung gewährleistet. Die Charta ist so verfasst, damit sie ermöglicht, gemeinsame Prinzipien ins reale Leben einzuführen. Es wird ein minimaler Umfang von Verordnungen festgelegt, die jedes Mitgliedsland akzeptieren muss.

Sie bestimmt den Mitgliedern kein einheitliches System der Selbstverwaltung, sie steckt die Regeln ab, die im Rahmen der demokratischen, kommunalen Selbstverwaltungen eingehalten werden sollten, und auch ihre eigene Kompetenzen im Bereich Steuern. Sie betont die Unabhängigkeit bei der Aufnahme von Entscheidungen über Nutzung von eigenen finanziellen Ressourcen. Ihre Aufnahme initiierte der Kongress der kommunalen und regionalen Selbstverwaltungen Europas. Über die Legalisierung traf er eine Entscheidung nach langen Diskussionen in den Expertengruppen des Ministerausschusses des Europarates am 15. Oktober 1985 in Straßburg.

Das Ziel ist...“den kommunalen Selbstverwaltungen einen notwendigen Ausmaß der rechtlichen, finanziellen und auch politischen Unabhängigkeit zu sichern und dadurch eine Lücke in den gemeinsamen europäischen Normen des Verwaltungsrechtes zu füllen. Sie ist ein Ausdruck des Willens und gleichzeitig auch der Überzeugung, der Selbstverwaltung einen adäquaten Rechtsrahmen zu geben. Sie definiert die Prinzipien der kommunalen Selbstverwaltung als entscheidende Säulen der Demokratie in den einzelnen Ländern“ (Kožiak – Krnáč - Liptáková, 2008, S. 279).

Den Schwerpunkt der Charta bilden acht Prinzipien als die grundlegenden Kennzeichen der Respektierung der demokratischen Werte. Sie werden in verschiedene internationale Dokumente widerspiegelt, aber auch in die Rechtsvorschriften und in die Rechtsordnung der Slowakischen Republik.

Das erste Prinzip ist in der rechtlichen Aufbereitung der kommunalen Selbstverwaltung (Artikel 2), die in der Verfassung oder in einer anderen Vorschrift ausgedrückt wird. Gleichzeitig erhält sie auch eine Möglichkeit Abhilfe bei ihrer Verletzung zu beanspruchen (im Artikel 11).

Das zweite Prinzip ist in der Konzeption der kommunalen Selbstverwaltung erfasst, die von der souveränen Stellung jeder ihrer Stufe in der selbständigen Wirkungsraft den Gesetzen angetraut (Artikel 3) ausgeht, und dies dadurch, dass die rechtliche Aufsicht auf die Sicherung der Übereinstimmung mit den rechtlichen und den Verfassungsgrundsätzen ausgerichtet wird. Eine Ausnahme bildet die Aufsicht auf Tätigkeiten, die durch die kommunale Selbstverwaltung im Rahmen des durch die Gesetze übertragenen Zuständigkeitsbereiches vom Staat sichergestellt werden (Artikel 8).

Das dritte Prinzip betrifft den Umfang der Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltung (Artikel 4), der die originellen (grundlegenden) und delegierten (übertragenen) Kompetenzen, das Subsidiaritätsprinzip und eine Forderung nach einer Konsultation mit der kommunalen Verwaltung, bestimmt.

Das vierte Prinzip stellt die Verpflichtung des Staates vor, jedem selbstständigen Organ zu ermöglichen, adäquate Mittel für effektive Erfüllung seiner Funktionen zu wählen. Es geht vor allem um Bedingungen zur Auswahl von hochqualifizierten Angestellten (Artikel 6, Absatz 2) und zur freien Ausübung der Funktionen auf kommunaler Ebene (Artikel 7, Absatz 1). Das Recht auf eigene finanzielle Quellen wird verankert im Artikel 9, Absatz 1. Finanzquellen

sollen angemessen sein, um den .Kompetenzen zu entsprechen (Artikel 9, Absatz 2). Sie sollen genügend diversifiziert sein und lebensstüchtig gegenüber einer Entwicklung der Kosten verbunden mit Erfüllung von Aufgaben (Artikel 9, Absatz 4), von denen einen bestimmten Teil kommunale Kosten und Gebühren in durch örtliche Organe im Rahmen des Gesetzes bestimmter Höhe bilden müssen (Artikel 9, Absatz 3).

Das fünfte Prinzip ist ein Ausdruck der Solidarität und ist verankert im Artikel 9, Absatz 5 der Charta. Das sechste Prinzip drückt das Recht der kommunalen Selbstverwaltung auf Vereinigung (Artikel 10) aus, und zwar im binnenstaatlichen Ausmaß, wie auch im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit. Das siebente Prinzip verankert das Recht zur Teilnahme an der öffentlichen Verwaltung nicht nur im Rahmen der selbstständigen Zuständigkeit, sondern auch dort, wo der Staat berechtigt ist, die Politik zu bestimmen oder direkt handeln. Explizit führt die Charta zwei Bereiche ein – Planung und Entscheidungen in Angelegenheiten, die direkt die örtlichen Organe betreffen (Artikel 4, Absatz 6) und Art und Weise, wie Quelle geteilt werden (Artikel 9, Absatz 6). Das achte Prinzip beruht auf dem Recht der örtlichen Organe, eine eigene Struktur zu bestimmen (Artikel 3, Absatz 2 und Artikel 6, Absatz 1 der Charta), wobei die einzige deklarierte Forderung eine Vertretungskörperschaft ist, die aus in geheimen Wahlen regulär gewählten Mitgliedern besteht.

Alle Prinzipien ergänzen einander und sich gegenseitig durchdringen, sie können nicht isoliert ein von dem anderen charakterisiert werden, es würde zur Unterlassung von Wechselbeziehungen (Korrelation) und von Rechtszusammenhängen kommen.

Die Signatäre der Charta sind 47 Mitgliedstaaten des Europarates¹. Bis jetzt wurde sie nicht von vier Ländern, Andorra, San Marino, Serbien und Montenegro, der Schweiz unterzeichnet. Die Slowakische Republik nahm die Charta am 23. Februar 1999 auf. Nach der Ratifizierung vom Präsidenten war das Dokument am 1. Februar 2000 dem Generalsekretär des Europarates überreicht mit der Mitteilung darüber, welche von ihren Verordnungen sich die Slowakei verpflichtet, zu halten.

Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas (Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe) ist ein Konsultationsorgan. Es tagt einmal im Jahr. Den

¹ www.hub.coe.int

Ministerausschuss und die Parlamentsversammlung des Europarates berät es hinsichtlich aller Aspekte der kommunalen und regionalen Politik. Die Zweikammerversammlung besteht aus 318 regulären Mitgliedern und aus 318 Ersatzleuten, jeder vertritt ein aus mehr als 200 000 kommunalen und regionalen Organen aus 47 Mitgliedstaaten des Europarates. Die Slowakische Republik verfügt über fünf Sitze für reguläre Mitglieder und über fünf Ersatzleuten. Die Kammern (der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung) wählen abwechselnd einen Vorsitzenden für einen zweijährigen Zeitraum.

Das Hauptziel des Kongresses ist die Teilnahme von kommunalen und regionalen Selbstverwaltungen am Prozess der europäischen Integration zu sichern. Eine der wichtigsten Aufgaben ist das Funktionieren der kommunalen und regionalen Demokratie in dem sich vereinigenden Europa zu unterstützen und grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit zu stärken. Der Europarat bereitet regelmäßige Berichte über den Stand der Demokratie in allen Mitgliedsländern, die die Mitglieder oder Antragssteller um die Mitgliedschaft im Europarat sind, und er überwacht, ob die in der Europäischen Charta aufgenommenen Prinzipien zur Geltung kommen. Er fungiert als Stimme der europäischen Regionen und der Städte, er stellt ein Forum vor, wo die gewählten Repräsentanten der Regionen über Probleme diskutieren können, ihre Erfahrungen teilen und ihre Regierungen mit ihren Ideen bekannt machen. Zudem arbeitet er mit nationalen und internationalen Organisationen, die kommunale und regionale Organe vertreten, er organisiert Anhörungen und Konferenzen mit dem Ziel, breitere Öffentlichkeit einzuschalten.

Durch die Bildung von Regionen in einem Land braucht ihre Selbstverwaltung nicht garantiert zu werden. Eine regionale Selbstverwaltung entsteht nicht auf der Rechnung einer kommunalen Selbstverwaltung, sie greift nicht in ihre Autonomie. Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas bereitete den Organen des Europarates **Europäische Charta der Regionalen Selbstverwaltung** im Jahr 1997 zum Verabschieden vor, die für Grundlage der Demokratie eine effektive Regionalverwaltung hält.

Die Präambel der Charta regelt das Recht der Bürger zur Teilnahme an der öffentlichen Verwaltung auf regionaler Ebene. Für die regionale Verwaltung garantiert sie das Recht zum Verwalten auf eigene Verantwortung und zu Gunsten von Bewohnern eines abgesteckten Territoriums. Zudem verwaltet sie diese öffentliche Verwaltung im Einklang mit dem

Subsidiaritätsprinzip mittels gewählter Organe administrativ platziert zwischen die zentrale Regierung und die selbstverwalteten Gemeinden.

Das Dokument basiert auf den ähnlichen Prinzipien wie die Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltung. Es hatte zum Ziel, institutionelle Voraussetzungen der europäischen regionalen Politik zu standardisieren und seine Verifizierung sollte den Ländern das Recht zur regionalen Selbstverwaltung garantieren. Es enthält bestimmte oder zuerkannte, eigene oder delegierte Kompetenzen der regionalen Selbstverwaltung, es regelt die Sphäre ihrer Kompetenz der kommunalen Selbstverwaltung gegenüber. Es ermöglicht Kontakte mit den anderen Regionen anzuknüpfen und zu entwickeln, Aktivitäten im Rahmen der interregionalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu unternehmen. Zudem verankert es die Rechte der Regionen durch ihre Organe in Aktivitäten der europäischen Institutionen repräsentiert zu werden, auch ihre Teilnahme an Staatsangelegenheiten in einem von Staat festgelegten Umfang. Das Dokument modifiziert die institutionelle Organisation der Regionen und der regionalen Verwaltung, es deutet das Prinzip der regionalen Finanzen und auch eigene Gebietlichquellen an.

Viele Experten setzten voraus, dass seine Aufnahme in den Organen des Europarates dank der aktiven regionalen Politik einfach sein wird. Es geschah aber nicht so. Die Repräsentanten der EU - Mitgliedsländer wurden in zwei Meinungsströmen geteilt. Die erste setzte die Aufnahme der Charta als international verbindliches Rechtsdokument durch. Hierher gehörten Belgien, Holland, Spanien, Italien, Österreich, Schweiz, Polen, Ungarn, die Staaten der ehemaligen Sowjetunion und des ehemaligen Jugoslawiens und auch Albanien. Der andere Meinungsstrom - die Opponenten waren Großbritannien, Frankreich und Tschechische Republik, und alle skandinavischen Länder mit Ausnahme von Finnland und zwar aus dem Grund, dass sie ihre souveränen Verfassungsordnungen verletzen würde. Von der Seite der politischen Repräsentanten der Slowakei wurde der Charta der regionalen Selbstverwaltung kleine Aufmerksamkeit geschenkt, auch wenn sie ihre Aufnahme unterstützt haben.

Der Kongress war bis heute nicht fähig, den Organen des Europarates einen vereinten Vorschlag wegen unüberwindlichen Meinungsunterschieden von Ministern vorzulegen. Im Jahre 2005 wurde nur eine Deklaration aufgenommen, die die Bedeutung der regionalen Stufe der Selbstverwaltung betont. Im Jahre 2006 schlug die Regionenkammer erneut einen Text der Charta unter dem Namen Europäische Charta der regionalen Demokratie vor. Sie wurde den

Ministern der EU - Mitgliedsländer als legales Mittel für Verhandlungen mit nationaler Ebene ohne Erfolg vorgelegt.

Trotz mit ihren verbundenen Problemen dient die Europäische Charta der regionalen Selbstverwaltung als Modell für eine Reform der Legislative in den neuen Demokratien. Ihre Prinzipien werden stufenweise in die Verfassungen und Gesetze der Länder des Europarates projiziert und sie bilden ein rechtliches Milieu der regionalen Selbstverwaltung. Eine Region als Grundelement des Staates drückt die europäische Diversität durch seine Identität aus und trägt dadurch zur kulturellen Bereicherung in Bezug auf die Traditionen, die mit ihrer Geschichte zusammenhängen.

Die Annäherung von öffentlich-rechtlichen Systemen der EU - Mitgliedsländer ist wegen der Mannigfaltigkeit auch hinsichtlich der Aufnahme neuer Mitglieder kompliziert und langwierig. Bestimmend für künftige Ausrichtung ist unserer Meinung nach, die eigen der Mehrheit von europäischen Ländern ist. Sie neigt bei der Kompetenzteilung zwischen die Staatsverwaltung und die Selbstverwaltung auf die Seite der kommunalen Selbstverwaltung mit der Betonung auf originelle Kompetenzen und die Sicherung von genügenden finanziellen Quellen. Die Demokratisierung sollte durch die Erhöhung von Aufgaben und der Verantwortlichkeit von gewählten Organen auf den konkreten Gebieten bestätigt werden.

LITERATURANGABE

Monographien und Skripten

Europäisierung der Öffentlichen Verwaltung. 2003. Schriftenreihe der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft. Band 1. Drei-Länder-Tagung Deutschland, Österreich, Schweiz. Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft. 103 Seiten. ISBN 978-3-7083-0131-0.

GOETZ, Klaus H. 2006. *Europäisierung der öffentlichen Verwaltung - oder europäische Verwaltung? In Politische Vierteljahresschrift (2006), H. 37, s. 472 - 490: 1 graf. Darst. ISSN 0032-3470*

HALÁSKOVÁ, M. 2003. *Európsky integračný proces. [Europäischer Integrationsprozess]. Ostrava: Ekonomická fakulta VŠB TU, 2003. 57 s.*

KOŽIAK, R., KRNÁČ, J. a K. LIPTÁKOVÁ. 2008. *Verejná správa a regionálny rozvoj* [Öffentliche Verwaltung und Regionalverwaltung]. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB, 2008. 258 s. ISBN 978-80-8083-695-5.

OKÁLI, I. a kol. 2004. *Hospodárska politika Európskej únie a Slovenska v EÚ* [Wirtschaftspolitik der Europäischen Union und der Slowakei in der EU]. Bratislava: Slovenská akadémia vied, 2004. 354 s. ISBN 80-7144-140-6.

INTERNETQUELLEN

www.cor.europa.eu

www.hub.coe.int

GOETZ, K. H. 2005. Europäisierung der öffentlichen Verwaltung - oder europäische Verwaltung? Dostupné na internete [Zugänglich im Internet]: https://www.uni-potsdam.de/db/ls_regierungssystem_brd/files/khg-2006-oeffentliche-verwaltung.pdf

JASAŇOVÁ, K. 2006. Verejná správa v niektorých krajinách Európskej únie [Öffentliche Verwaltung in einigen EU-Ländern]. Dostupné na internete [Zugänglich im Internet]: <https://dspace.upce.cz/bitstream/10195/32446/1/CL642.pdf>

KLIMOVSKÝ, D. 2010. Genéza koncepcie good governance a jej kritické prehodnotenie v teoretickej perspektíve [Genese der Konzeption von good governance und ihre kritische Umwertung in einer theoretischen Perspektive]. Dostupné na internete [Zugänglich im Internet]: http://www3.ekf.tuke.sk/krvam/files/clanky/klimovsky/klimovsky_01.pdf

www.logincee.org/file/327/library

www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy

KONTAKTADRESSE

doc. Ing. Katarína Liptáková, PhD.

Vysoká škola Danubius

Fakulta verejnej politiky a verejnej správy

Fučíkova ulica č. 269

925 21 Sládkovičovo

e-mail: katarina.liptakova@vsdanubius.sk