

Страната на Хамлет - Дания, древна и съвременна /административно-териториалното устройство на Дания/

## УВОД

В конституционно-правен аспект местните и регионалните власти в европейските държави се разглеждат като основа на демократичното държавно устройство и чрез тях се осъществява непосредствения контакт на гражданите с държавните институции и учреждения. Гражданите пряко или опосредствено (чрез избрани от тях органи) участват при вземането на политически решения в сферата, дефинирана конституционно и законово като собствена сфера на дейност на местните и регионалните власти. Тази компетенция във всички европейски страни се свежда до правото на местните общности да решават своите дела в рамките на закона и под надзора на държавата. Независимо от различната концепция и практика на функциониране на местните власти, юридическият им статут е прецизно и задълбочено разработен и обоснован.

### 1. Кралство Дания – географско положение, големина и население.

Кралство Дания се намира между Скандинавия и северната част на европейския континент. Тя е мост между Норвегия, Швеция и Европа. Тя е част от Европейския север заедно със Гренландия и Фарьорските острови, Финландия, Исландия, Норвегия и Швеция, обединени в “Северен съвет”.

Дания се състои от полуострова Ютландия и близо разположените острови, които принадлежат към нея. Общият им брой възлиза на 406, повечето от които са населени. Територията на Кралство Дания е 43069 кв. Км, а общия брой на населението е 5,336,394 души, чиято гъстота е 119,5д./кв.км. Столица е Копенхаген с население 1340 хил. души.

### 1. Дания – Кралска институция

Държавното устройство на Дания е конституционна монархия и се приема, че тя е най-старата монархия в света. Политическата власт на страната се състои от : законодателна – Парламентът /Фолкетинг/, утвърждавана с подписа на монарха, изпълнителна – Правителството, чиито министри се назначават от монарха и независима съдебна власт.

Властта на кралската институция е съсредоточена в двореца. Под “двореца” в Дания се разбира семейството на заемащия трона монарх, кръгът на семейството, най-близките им роднини, заедно с всички други принцове и принцеси по линия на наследството на трона, заедно с техните съпруги и съпрузи. Членовете на кралското семейство нямат право да пътуват в чужбина без разрешението на Кралицата.

Датските монарси са били избирани измежду членовете на кралското семейство, но не винаги по мъжка линия. През март 1953 г. бил приет Закон за наследяването на трона, като синовете предхождат дъщерите, а ако няма синове, на трона се възкачва най-голямата сестра.

Така стигаме до днес, когато Кралица на Дания е Маргарете II.

### 3. Конституционно развитие на Дания

Конституционното развитие в Дания като процес, а и като цялостно политическо развитие на страната, може да се обобщи с един продължителен преход от абсолютизъм към демокрация. Като първа датска конституция може да се разглежда приетата през 1282 г. харта, в която кралят поема задължението да свиква

феодалните владетели всяка година на съвет в двореца, което може да бъде определено и като парламент. Това събиране на благородници получило името "датски двор". То започнало да изпълнява законотворчески функции, давало оценка по различни държавнически въпроси, определяло и гласувало данъците. Датският двор играл важна роля в продължение на не повече от един век и в края на 14 в. Неговата дейност била засенчена от Съвета на държавата. От началото на 15 в. Съветът избирал краля, поемал ръководството на държавата при смяна на кралете. През 1320 г. била постигната особено важна договореност, по силата на която кралете се задължавали преди да бъдат избрани за трона да подписват харта, според което те трябвало да уважават привилегиите на различните имения и да управляват с помощта на Съвета. Този ред просъществувал повече от три века.

Поради различни икономически и църковно-религиозни причини през 17 в. Властта на датската кралска институция се засилила значително и през 1665 г. възникнала нова конституционна ситуация, в резултат на която кралят подписал Закон за кралството, който по същество бил конституция в продължение на почти два века.

Първите стъпки към демократизиране управлението на страната били направени през 1835-1836 ., когато кралят създал съвещателни провинциални събрания. Към средата на века, когато в Европа се извършват буржоазно-демократични революции, в Дания си пробиват път нови форми на управлението. Те предшестват въвеждането на Национално конституционно събрание през 1848-1849 г. На 05.06.1849 г. в Дания влиза в сила нова конституция, която замества системата на абсолютната монархия.

Сега Дания се управлява според конституцията, приета през 1953 г., подписана от крал Фредерик IX при съобразяване с историческата традиция отново на 5 юни, която дата е и националният празник на датската държава. Днешната конституция е продукт на процес за реформиране на основния закон, започнал скоро след края на Втората световна война и имащ за цел да създаде подходящата демократична атмосфера, която да осигури приемането на предвижданите изменения.

Конституцията от 1953 г. потвърждава парламентарния принцип за съставянето на правителството. В нея заляга принципът, че Фолкетингът може да дава израз на своята липса на доверие в правителството, което или трябва да подаде оставка, или да насрочи избори.

Според конституцията най-важните политически органи са Фолкетингът и Правителството. Фолкетингът се състои от 179 члена, двама от които се избират в Гренландия и двама във Фарьорските острови. Изборът се извършва на принципа на пропорционалността, но кандидатите се състезават в избирателни райони и по-голямата част имат връзка с мястото, което искат да представят. 135 от 175-те се избират въз основа на гласовете, подадени за тях в местните избирателни райони, докато останалите 40 депутати се избират с оглед да осигурят цялостно пропорционално представяне на партиите, чиито кандидати са. Възможно е и кандидатирането без принадлежност към дадена политическа партия, но само в един случай ( през 1944 г.) един такъв кандидат е успял да бъде избран.

Правителството се назначава от Кралицата. То се състои от министър-председател и определен брой министри, които отговарят за конкретни дейности. Може да има и министри без портфейл. Тъй като в най-новата политическа история на Дания в резултат на изборите възникват коалиции, определянето на министрите в правителството се прави в зависимост от броя на местата във Фолкетинга.

През 1953 г. ратифицира Европейската конвенция за правата на човека. Този акт е предхождал изменения в датското законодателство в тази сфера, за да може конституцията да бъде съобразена с посочената конвенция. С развитието на европейските закони по въпросите за правата на човека и с цел да се избегне двойствено разбиране за отношението между датските закони и международното право, през 1992 г. в Дания е приет закон, който постановява, че Конвенцията трябва да бъде считана за част от датското законодателство. Това се отнася също за решенията на Европейския съюз и Съд.

Приемането на Дания в Европейския съюз е наложило радикални промени в датското законодателство и упълномощаване на Парламента да оказва контрол за спазването на различни изисквания и стандарти в този съюз. Към Фолкетинга е бил създаден и специален датски "Европейски комитет", който съветва правителството по много въпроси, свързани с членството и със спазването на стандарти и норми в националното производство, предназначено да участва в търговския обмен със страните членки на ЕС.

#### 4. Парламент. Правителство.

Датското наименование на парламента Фолкетинг идва от фолк – народ и тинг – къща, дом, което означава “Народен дом”.

Както посочих във Фолкетинга има 175 депутати, като към него работят определен брой официални лица, сътрудници, обслужващ персонал.

Начело на Фолкетинга е неговият председател. Това е най-високата длъжност, на която може да бъде избран човек в Дания. Фолкетингът избира министър-председателя, който заема този пост докато го поддържа мнозинството. Датският парламент е еднокамарен.

Ще припомня отново, че според конституцията от 5 юни 1953 г. законодателната власт принадлежи на монарха и на Фолкетинга, изпълнителната власт е в краля, а съдебната власт се осъществява от съдилищата. Монархическата институция няма политическа власт и не носи отговорност за нея. Министрите в правителството са върховни административни ръководители в техните съответни министерства, на които монархът е делегирал изпълнителната власт. Принципът на управление чрез парламентарно мнозинство де факто съществува от 1901 г насам.

Парламентарното мнозинство се формира в резултат на парламентарни избори. Кралицата възлага на ръководителя на партията, спечелила изборите да състави правителство. Ако в процеса на работа Фолкетингът оттегли вота си на правителството, което е на власт, министър-председателя си дава оставката пред монарха. Кралицата ще свика ръководителите на партиите, представени във Фолкетинга, и ще възложи на партията, която се очаква да получи най-голяма подкрепа и най-малка съпротива от страна на опозицията, да състави ново правителство, след което Кралицата ще разпусне старото и ще назначи новото правителство. За да встъпи във власт то се нуждае от одобрението на Фолкетинга. Но както е посочено по-горе последният може да гласува вот на недоверие на даден министър или на министър-председателя, ако не е доволен от тяхната работа. Тогава се подава индивидуална или колективна оставка на цялото правителство. В последния случай се стига обикновено до провеждане на нови парламентарни избори.

Постановленията и разпоредбите на правителството стават законни след подписите на Кралицата и на един или повече министри. Отговорността за работа на правителството се носи от самото правителство. Министрите носят както политическа, така и

юридическа отговорност.

Министърът носи лична отговорност за работата на неговото ведомство и решенията се взимат еднолично. Министрите се срещат редовно за неофициално дискутиране на различни въпроси, но решенията не се взимат с гласуване. Така мнозинството не може да налага своите виждания на който и да било министър. Ако даден министър е в пълно несъгласие със своите колеги по определен важен въпрос, той може да си подаде оставката.

В Дания са създадени следните министерства, които имат основна роля: Министерство на външните работи, Министерство на вътрешните работи, Министерство на труда, Министерство на околната среда, министерство по въпросите на културата, Министерство за Гренландия, Министерство на общественото обслужване и комуникациите, Министерство по социалните въпроси, министерство по икономическите и бюджетните въпроси, Министерство на селското стопанство, министерство на риболова, Министерство на вероизповеданието, Министерство на търговията, Министерство на отбраната, министерство на правосъдието, Министерство на образованието, Министерство по въпросите на жилищата.

## 5. Фарьорските острови и Гренландия

Фарьорските острови принадлежат на Дания от 1380 г. Те са разположени в североизточната част на Атлантическия океан в Норвежко море почти на средата между Норвегия, Исландия и Шотландия. Състоят се от 18 острова. Те от своя страна се състоят от 50 околии, в които се намират 120 населени места. Избирателните райони са 11. Административният център е Торсхавн с приблизително 15 000 жители.

От 17 март 1948 г. Фарьорските острови се ползват с вътрешна автономия и имат свое собствено знаме. Датското знаме също може да се развява на сушата, на официалните сгради, както и на корабите.

Законодателният орган по автономните въпроси е избраният по демократичен начин местен парламент – Лагтинг, който избира администрацията. Тези два органа осъществяват управлението на вътрешните въпроси на Островите. Въпросите във

външната сфера се решават заедно с централното правителство в Копенхаген. Това включва също гражданските закони, полицията и съдебната власт, общественото благоденствие, църковните въпроси и образованието. Централното правителство е представено във Фарьорските острови от комисар, който осъществява връзка между институциите. Църковните въпроси са под юрисдикцията на епископа на Копенхаген. Датската кралица назначава висш чиновник, който е представител на Островите пред датската държава. В Парламента на Дания Фарьорските острови изпращат двама депутати, които представляват техните интереси. Паричната единица е датската крона. Когато през 1973 г. Дания се присъедини към Европейския съюз, народът на Фарьорските острови гласува срещу членството. Този статут продължава, макар че Островите имат договорно споразумение с ЕС.

Гренландия / в превод "Зелената земя"/ е най-големият остров с света с територия от 2,175,600 кв. км.

Гренландия е част от Кралство Дания, но в голяма степен е самоуправляваща се, като и Фарьорските острови. Законодателната власт е официално свързана с Дания чрез Фолкетинга, в който заседават, както посочих вече по двама депутати. В Гренландия съществува Ландстинг, който всъщност осъществява законово управление на острова. В сферата на външната политика Гренландия, както част от Кралството е представена от правителството в Копенхаген.

До 1953 г. островът е бил управляван като колония, но след 5 юни с.г. с приемането на новата конституция Гренландия е обявена за част от Кралство Дания и е интегрирана в страната. На 17 ноември 1978 г. Фолкетингът приема комплекс от закони за самоуправлението на острова. На 7 април 1979 г. са се състояли първите общи избори за местен парламент – Ландстинг.

Административната власт на острова се осъществява от губернатор, а самото администриране на въпросите на острова се извършва от Министерството за Гренландия в Копенхаген. То отговаря за Кралския гренландски търговски департамент, както и за департамента, занимаващ се със снабдяването и търговията на острова. Губернаторът осъществява главната местна административна власт. До 1967 г. той е бил неофициален председател на Провинциалния съвет и бил назначаван от датското правителство, а сега се избира от Провинциалния съвет. Самият Провинциален съвет се избира чрез демократично провеждани избори.

Гренландия е разделена административно на три по-големи провинции – Западна Гренландия, Източна Гренландия и Северна Гренландия, които обхващат общо 16 провинциални околии. Всеки 4 години те избират свои представители в Гренландския съвет. Островът има 159 населени места, групирани в 19 още по-малки единици от посочените околии. Всяка една от тях има своя полиция, медицински център, болница със съответния персонал, училище с достатъчен брой учители. За осигуряването на образованието и здравеопазването датското правителство дава значително по-високи заплати на учителите и лекарите, които желаят да работят в Гренландия. Тя има самостоятелна епархия, като всички епархии общо се ръководят от епископа на Копенхаген

### *1. I. МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ В КРАЛСТВО ДАНИЯ*

Местното самоуправление има за предмет на дейност управлението на местните работи посредством местни органи. Датската административна система се състои от три нива: държава, околия, община. Управлението на държавата вече бе предмет на разглеждане в по-горната точка.

Самоуправлението в Дания води своето начало от местните комитети, създадени съгласно “Закона за бедните хора” от 1804 г. Местното самоуправление се оформило на базата на епархиите и имало първоначално за цел да осигурява събирането на данъците. По-късно то започва да администрира широк кръг от дейности. В резултат на различни реорганизации и подобрения през 1970 г. страната се разделя на 14 околии и 277 общини. Така местното самоуправление действа вече на две нива: горното отговаря за здравеопазването и по-големите пътни артерии, а по-ниското за всички други дейности.

#### 1. Организация на местните и регионални власти

Общинският съвет е органът, който отговаря за местното самоуправление. Неговият брой по силата на разпоредбите, трябва да бъде най-малко 5 и най-много 25 души и само в трите града с население над 200 хил. души – Орхос, Одензе и Аалборг – до 31 души. Всички членове на съветите се избират за срок от 4 години на местни избори за самоуправление, които се провеждат в един и същи ден за цялата страна. Правилата за



изборите са: кандидатите трябва да са датски граждани, да са най-малко 20 годишни и да не са обявени за неспособни да управляват собствените си работи. Избраните съвети са задължени да се събират поне 8 пъти годишно, но не според предварително поставен план. Техните заседания са задължително открити за обществеността.

Председател на общинския съвет е общинският кмет, а на околийския съвет – околийският кмет. Те се избират на първо заседание на съветите след изборите. Кметът ръководи заседанията на съвета, отговаря за ежедневната му работа, осигурява координацията и нормалното функциониране на различните комитети на съвета. На първо заседание на съвета се избира и заместник-кмет, който изпълнява функциите на кмета по време на отсъствието му.

Различните социални дейности на територията на съвета се управляват от комитети към съветите. Обикновено те биват : Комитет по финансите, Социален комитет /който има подкомитет по въпросите за децата/, Комитет по образованието, Комитет по общественото обслужване, Комитет по строителството и планирането. Особено важна е дейността на Финансовия комитет, който се грижи за съставянето и разпределянето на бюджета, както и за осигуряването на средствата за него.

Обикновено администрацията на местното самоуправление има следната структура: върхът на пирамидата е Кметът, на когото са подчинени Секретариатът и отдел “Човешки ресурси”. На следващото ниво са разположени отделите “Социални въпроси”, “Образование”, “Финанси”, “Технически”, “Строителство и планиране”.

Финансовото покритие на дейността на съветите се осигурява от средства, постъпващи по две линии: пряко данъчно облагане и помощи, отпускани от централното правителство или други местни власти. Сумите от прякото облагане идват от общинските съвети, главно от данъка върху общия доход и данъците за недвижимата собственост. Същото се отнася и за приходите на околийските съвети. Общините самостоятелно определят данъчните ставки, които варират от 6 до 24 на хиляда, докато размерът на областния поземлен данък е определен по закон – 10 на хиляда. Общините имат право да налагат данъчни плащания допълнително към средните държавни данъци: данъка върху дохода и корпоративния данък, а областите – само към първия данък. Общините и областите сами определят процентите за допълнителните данъци, които също варират в определени граници.

Държавните данъци се оформят от посочени вече ДОД, митническите такси, данъците от частните компании и фирми, акцизите и ДДС.

Системата за субсидиране включва общи и целеви субсидии, като тяхната структура е както следва: за областите – 98% общи и 2% целеви субсидии, а за общините – 49% общи и 51% целеви субсидии.

Една от целите на финансовото изравняване е да се намалят различията в “Цената на данъците” в отделните общини. Тази “цена” представлява съотношението между данъчните приходи и разходите за съответните дейности.

Общините имат право да сключват заеми до определен размер за обновяване на инфраструктурните си системи.

### 2. Условия за заемане на длъжността и статут на местните изборни представители

Всички пълнолетни граждани на Дания, както и чужденци, живели в страната най-малко три години преди датата на изборите, могат да бъдат избирани.

Членовете на съвета не са длъжни да декларират финансовите си и лични интереси, но трябва да се въздържат от участие по въпроси, които ги засягат. Член на съвета може да бъде освободен от специален съдебен състав в случай, че бъде намерен за виновен за допускане на постъпка, считана като непристойна за съветник.

Работното време на съветниците, с изключение на председателите на комисии, е около 15 часа седмично. Кметовете получават заплата като служещи на пълен работен ден. Останалите съветници получават или фиксирана заплата или хонорари за участие в заседанията.

### 3. Функции на общините и областите

Най-важните функции на общините са свързани със социалното благополучие и здравните служби. Те отговарят също за първоначалните училища и образованието на възрастни. Обществените библиотеки се поддържат от общините, които имат важни задачи също и в други области на културата. Те дават субсидии на културни и спортни организации, строят и поддържат стадиони и спортни центрове. Общините поддържат местната пътна мрежа и контролират доставянето на газ, електричество, вода и районно отопление и се занимават с главните задачи в социалната област. Те отговарят за канализацията и пречистването на отпадните води, събирането на отпадъците, пречиствателните станции и надзора на сградите. Те трябва също да предоставят и ефикасна противопожарна охрана. Общините са натоварени с пространственото планиране, данъчната оценка и др. В последно време общините планират и провеждат големи мероприятия за създаване на работни места заедно в областите.

Местните и регионални власти си сътрудничат и в областта на обществения транспорт. Задачите, с които се занимават общините и областите, са регулирани чрез закони за всеки отделен сектор – училищното законодателство, социалното законодателство и т.н. Това законотворчество дава на местните и регионални власти повече или по-малко свобода. Част от законите са рамкови и предоставят широки възможности за много и различни решения на отделната власт.

Отговорността за гражданската отбрана се разделя между централното управление и местното ниво, като общините поемат главните отговорности. Общините отговарят за първоначалното образование, а следното образование е задача на областите. Областите отговарят за администрацията на здравните служби, включително възнагражденията на лекари и друг персонал, а общините поддържат пряка връзка с обслужването от тези служби население. Общините носят главната отговорност за администрацията на социалното осигуряване, но централното управление поема съществен дял от разходите.

Областите все още изпълняват малко функции в социалните служби. Централното управление отговаря за главните пътища и автомагистралите, областите – за второстепенните пътища и общините – за всички други обществени пътища.

По-голямата част от градския пътен транспорт се осигурява от областни транспортни компании, но някои автобусни компании са все още на местните власти. Датските държавни железници предоставят транспортни услуги обикновено в сътрудничество с

транспортни компании на областните власти.

Икономическото сътрудничество на централното управление с местните и регионалните власти по правило се организира чрез доброволни споразумения между Националната асоциация на местните власти, Асоциацията на областните съвети и властите в Копенхаген и Фредериксберг, от една страна, и правителството, от друга страна. Съгласно тези споразумения асоциациите поемат съвместна отговорност по определени въпроси от името на своите членове. Централното управление отговаря за националното планиране. Регионалните планове се съставят от областните съвети въз основа на предложенията от отделните общински съвети.

Функциите на местните власти, свързани с националния регистър / раждане, смяна на адреси, бракове, смърт/, могат да се считат като функции от името на централната власт.

#### 4. Сдружения и други форми на сътрудничество на местните и регионални власти

В Дания развитието на междуобщински сдружения е широко застъпено. То става на доброволен принцип, като в някои случаи /обществен транспорт, събиране на отпадъци/ може да бъде и задължително. Споразуменията между местните власти подлежат на одобрение от Надзорните органи, само ако се отнасят до създаването на нов орган, който да действа от името на участващите общини. Прилагат се различни форми на сътрудничество, като в строго определени сектори местните власти могат да сътрудничат и с частни предприятия под формата на дружества с ограничена отговорност. Най-обичайните сфери на междуобщинско сътрудничество са комуналните услуги / газ, електричество, вода и др./, събиране и преработка на отпадъци, лаборатории за контрол на хранителните продукти, обществен транспорт. Най-големите, с национален характер междуобщински предприятия се поддържат от асоциациите на местните и областните власти. От името на местните власти действа Национална асоциация на местните власти. А от името на регионалните власти – Национална асоциация на областните съвети. През 1981 г. Дания се присъединява към Европейската конвенция за трансгранично сътрудничество. Териториалните общности могат свободно да сътрудничат с аналогични структури от други страни, освен в случаите на финансово обвързващи решения, когато е необходимо съгласие от съответния надзорен орган.

## 5. Контрол върху местните органи на управление

Върховната надзорна власт се провежда от министъра на вътрешните работи, под чиято юрисдикция се намират съветите.

Прекият надзор върху работата на съветите се осъществява обаче от Надзорни комитети, каквито съществуват във всяка околия. Надзорният комитет е корпоративен орган, начело на който стои председател. Обикновено той е най-старшият чиновник в съвета и има юридическо образование. Освен председател, в Надзорния комитет влизат 5 членове. Председателя действа като гарант на националния интерес. Според Закона за местното управление Министърът на вътрешните работи може да дефинира общи правила за упражняване на пълномощията на Надзорния комитет, но няма право да се меси в решенията на комитета по различни въпроси и оплаквания на отделни лица. Намеса може да става само когато има нарушаване на съществуващите разпоредби.

За осъществяване на финансов контрол върху дейността на съветите съществуват надзорни органи, които вършат тази дейност от името на държавата, но те нямат право да дават оценки за целесъобразността на отпусканите средства. Местните органи могат да се жалват в съдилищата във връзка с решения на Надзорните органи. Гражданите също могат да отправят жалби до съдилищата когато считат, че местните органи на властта са накърнили интересите им.

Органите на властта имат две свои асоциации: Асоциация на околийските съвети и Национална асоциация на местните органи на властта.

За нуждите на реда и законността в Дания страната е разделена на 54 полицейски околии, всяка от които управлявана от околийски полицейски началник, който се определя и заплаща от централната власт.

## *III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ*

При изложената информация за местното управление на по-ниските държавни нива едва ли е нужно да се правят обобщения, защото са твърде очевидни. Не може да не ни впечатлят принципите на демокрация, на свобода при вземане на решенията. Те обаче се превръщат в действителност само в условията на високо гражданско съзнание и отговорност, които в Дания са били култивирани от много дълго време.