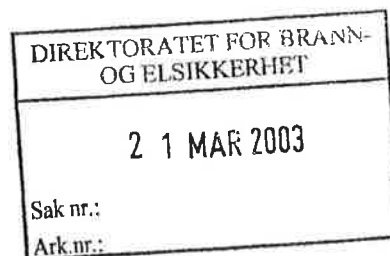


DET KONGELIGE ARBEIDS-
OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENT

Direktoratet for brann- og elsikkerhet
Postboks 355 Sentrum
3101 TØNSBERG



Deres ref
02/6112/KJ

Vår ref
200204571-2

Dato
21 MAR 2003

Tolking av brann- og eksplosjonsvernloven om delegering av myndighet

Vi viser til brev av 15. oktober 2002 hvor Direktoratet for brann- og elsikkerhet ber departementet foreta en fortolkning av hvorvidt kommunene etter lov av 14. juni 2002 nr. 20 om brann- og eksplosjonsvern kan delegerer myndighet til et interkommunalt selskap. Vi beklager at det har tatt tid å besvare direktoratets henvendelse. Det har vært nødvendig å forelegge deler av saken for Justisdepartementets Lovavdeling.

Vurderingstema er hvorvidt brann- og eksplosjonsvernloven gir hjemmel for kommunene til å delegerer utøvelse av offentlig myndighet, dvs. kompetanse til å fatte vedtak, til et interkommunalt selskap (IKS), eller om IKS'et må fremme denne typer avgjørelser for de respektive kommunestyre.

Hovedregelen i forvaltningsrettslig lære er at kommuner ikke kan delegerer sine lovpålagte oppgaver og sin kompetanse til å utøve myndighet uten at det er hjemmel i særlov. Lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6 er ikke til hinder for at et IKS kan utøve offentlig myndighet. I lovens §10 ellefte ledd er det implisitt gitt uttrykk for at slik myndighet kan legges til selskapet jf. "Hvis selskapet har myndighet til å treffe enkeltvedtak..". Hvorvidt et IKS kan utøve offentlig myndighet beror på bakgrunn av dette på forståelsen av brann- og eksplosjonsvernlovens § 9 fjerde ledd.

Kommunen skal i henhold til § 9 første ledd, sørge for at kommunens innbyggere har et brannvesen som ivaretar sine lovpålagte oppgaver på en effektiv og sikker måte. Kommunen trenger ikke å ha et eget brannvesen, jf. ordlyden "...sørge for..". Etter lovens § 9 fjerde ledd første punktum kan to eller flere kommuner avtale å ha brannvesenet i fellesskap eller ha felles ledelse av brannvesenet. En slik avtale vil normalt være det som reguleres av kommunelovens § 27 om interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid. All myndighetsutøvelse blir i disse tilfellene foretatt av kommunen(e) selv.

Postadresse
Postboks 8004 Dep
N-0030 OSLO

Kontoradresse
Grubbegt. 6

Telefon
22 24 90 90
Org no.

972 417 785

Arbeidsmiljø- og
sikkerhetsavdelingen
Telefaks

22 24 95 46

Saksbehandler
Linda Katharina
Drazdiak
22 24 69 30

Etter § 9 fjerde ledd annet punktum kan kommunen "...gjennom avtale overlate brannvesenets oppgaver og ledelse helt eller delvis til en annen kommune, virksomhet e.l.". Velger kommunen å overlate oppgaver eller ledelse helt eller delvis til andre må det fattes et delegasjonsvedtak i kommunestyret. Dette fritar imidlertid ikke kommunen for det overordnede ansvaret som følger av § 9 første ledd. Ordlyden sier at "...oppgaver og ledelse..." kan overlates til andre. Med "oppgaver" menes både de forebyggende og de beredskapsmessige oppgavene, jf. §11. En del av det forebyggende arbeidet er å fatte vedtak/gi pålegg der det er nødvendig. I henhold til § 9 fjerde ledd annet punktum kan altså kommunen delegere utøvelse av offentlig myndighet til et IKS.

§ 9 fjerde ledd tredje punktum forutsetter at kommunen "...i slike tilfeller..." må etablere ordninger som "...sikrer at all myndighetsutøvelse etter loven skjer under kommunens formelle ansvar". Ot.prp. nr. 28 (2001-2002) om ny lov om brann- og eksplosjonsvern poengterer på side 43 i sine merknader til § 9 at denne reservasjonen gjelder der kommunen overlater oppgavene til andre virksomheter. Pålegg må fattes av kommunen selv, i samsvar med bl.a. kravene i forvaltningsloven. Det har altså ikke vært meningen å gi private aktører kompetanse til å utøve offentlig myndighet i form av pålegg. Spørsmålet videre blir da om et IKS kan sies å være en del av den kommunale strukturen slik at eventuelle pålegg fattes under kommunens formelle ansvar.

Det er fortsatt kommunen(e) som er ansvarlig for brannvesenet jf. § 9 første ledd, men i form av et samarbeid organisert som et IKS. Et IKS er etter lov om interkommunale selskaper et eget rettssubjekt. Hvorvidt det likevel kan sies å være en del av kommunen vil måtte bero på flere forhold, bl.a. på deltakersammensetning og de styringsmuligheter kommunen(e) har overfor selskapet. Lov om interkommunale selskaper poengterer at det er kun kommuner eller andre IKS som kan være deltakere/eiere i et interkommunalt selskap, og deltakerne er fullt ut ansvarlige for de økonomiske forpliktelsene i selskapet. Kommunen(e) som er ansvarlige for at innbyggerne gis et brannvesen på et tilfredsstillende nivå, er altså representert i selskapet.

Den formelle linjen i selskapet er, etter lov om interkommunale selskaper, følgende: Kommunestyret vedtar selskapsavtalen og stifter selskapet. Øverste myndighet i selskapet er representantskapet som består av representanter fra deltakerne (kommunene). Selskapet forvaltes av styret som er valgt av representantskapet. Daglig leder av selskapet er brannsjefen.

Lov om interkommunale selskaper har fordelt visse typer saker til representantskap og styre. Kommunen(e) kan instruere sin representant i selskapets øverste organ. Styringsmuligheten vil i tillegg kunne bestemmes av selskapsavtalen.

På bakgrunn av at kommunen er ansvarlig eier av IKS'et, må selskapet anses for å være en del av den kommunale strukturen. Vedtak truffet av et IKS må anses for å være fattet under kommunens formelle ansvar.

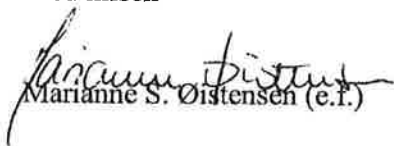
Også reelle hensyn tilsier at det bør være mulig å delegere utøving av offentlig myndighet til et IKS. Sentrale myndigheter har i lengre tid oppfordret til ulike former for regionale samarbeidsløsninger som kan gi innbyggerne et bedre brannvesen, og som samtidig gir kommunene muligheter til å ta ut stordriftsfordeler.

Utøvelse av offentlig myndighet etter lov om brann- og eksplosjonsvern § 9 fjerde ledd annet punktum, vil etter departementets samlede vurdering kunne delegeres til et interkommunalt selskap.

Delegasjonen må tydeliggjøres i selskapsavtalen, jf. lov om interkommunale selskaper § 4. Jf. ovenfor innebærer vedtagelsen av selskapsavtalen opprettelse av IKS'et, og de oppgaver som er delegert selskapet må tydelig fremgå av avtalen. Tredjemann skal kunne lese ut av selskapsavtalen hvilke fullmakter virksomheten har.

En viktig rettssikkerhetsfaktor er mulighetene for å kunne påklage et vedtak til overordnet organ. Et brannvesen i form av et IKS vil være et "organ for ...kommune", og således omfattes av forvaltningslovens regler, jf. forvaltningsloven (fvl.) §1. I forvaltningsretten følger den kommunale klagegangen av forvaltningsloven §28 annet ledd. Vedtak fattet av et IKS følger ikke automatisk denne klagegangen, da selskapet ikke er "opprettet i medhold av lov om kommuner eller fylkeskommuner". Brann- og eksplosjonsvernloven §41 henviser til forvaltningsloven §28. Henvisningen må innebære at det også for et IKS er kommunestyret som er klageinstans for selskapets enkeltvedtak. Klagebehandlingen bør skje i den kommunen som ellers ville ha truffet førsteinstansvedtaket. Alternativt kan de aktuelle kommunestyre opprette en interkommunal klagenemnd, som nevnt i NOU 1995:17 side 74, og på den måten unngå at et IKS har to eller flere ulike klageorganer. Saksgang for en eventuell klage må fremgå av stiftelsesavtalen for IKS'et.

Med hilsen


Marianne S. Øistensen (e.f.)


Linda K. Drazdiak