



Kapittel 13

Tilsyn

13.1 Innledning

Med ”tilsyn” i vid forstand forstås all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. Mer konkret innebærer tilsyn kontroll med at de som er underlagt krav fastsatt i lov, forskrift eller enkeltvedtak etterlever dette, og det er denne betydningen av ordet ”tilsyn” som brukes i loven. I denne sammenheng er det viktig å understreke at ansvaret i forhold til regelverket ligger hos tilsynsobjektet, dvs. de som har ansvar etter loven. Myndighetenes tilsyn skal sikre at tilsynsobjektene virkelig overholder sine forpliktelser, noe som er viktig for å sikre at regelverket blir gjennomført etter sine intensjoner.

Tilsyn medfører at avdekkede brudd på regelverket blir rettet opp, eventuelt etter pålegg fra myndighetene. Avsløring av brudd på regelverket under tilsynet er videre en forutsetning for å ta i bruk andre virkemidler, som f.eks. sanksjoner. Det ønskelige er selvfølgelig at regelbrudd ikke skal finne sted i utgangspunktet, og i den sammenheng har også tilsynsvirksomheten en viktig funksjon. Den oppdagelsesrisikoen som følger av at tilsyn utføres, kan i seg selv være tilstrekkelig til å sikre etterlevelse av regelverket. Faren for at regelbruddet blir oppdaget antas å ha en viktig preventiv effekt mot regelbrudd.

Også andre virkemidler enn lovregulerte virkemidler som tilsyn og reaksjoner på regelbrudd, kan sikre etterlevelse av regelverket, f.eks. at myndigheten sørger for at tilsynsobjektene får tilstrekkelig informasjon om regelverket. Dette gjelder kanskje særlig på et spesialområde som måleteknikk hvor mange kanskje ikke umiddelbart tenker over at det er satt krav i regelverk.

For å sikre etterlevelse av regelverket, er det følgelig tre faktorer som må være på plass:

- 1) *Informasjon* om regelverket.
- 2) *Tilsyn* med at regelverket følges (oppdagelsesrisiko).
- 3) *Reaksjoner* ved brudd på regelverket.

I dette kapitlet behandles pkt. 2 ”tilsyn”. Reaksjoner ved brudd på regelverket blir behandlet nedenfor i utredningens kap. 16.

I kap. 13.2 beskrives dagens regelverk om justering og ettersyn. Tilsynsobjektene ansvar gis nærmere omtale i kap. 13.3. Regulering av myndighetenes tilsyn og nærmere om innholdet i tilsynet omtales i kap. 13.4 og 13.5. Virkemidler for å kunne gjennomføre tilsynet gjennomgås i kap. 13.6. I kap. 13.7 ses det nærmere på hvordan man kan sikre at myndigheten får nødvendige opplysninger for å vurdere behovet for nye regler og virkemidler innenfor måleteknikkområdet. Til slutt, i kap. 13.8, omtales myndigheten for måleteknikk utførelse av visse tjenester som ikke er tilsynsoppgaver.

13.2 Dagens regelverk - justering og ettersyn

Dagens regelverk skiller mellom ”justering” og ”ettersyn”. ”Justering” er myndighetenes (Justervevenets) ”forskriftsmessige undersøkelse, prøve og stempeling av måle- og vektredskaper”, jf. målvl. § 8 første ledd. Justering er altså en *myndighetsgodkjenning* av måleredskapet. Denne godkjenningen vil ofte være gyldig for en begrenset periode før det må foretas såkalt ”revisjon” (fornyelse av godkjenningen). Dersom måleredskapet blir underkastet reparasjon, vil det også måtte justeres på nytt (omjustering). Etter reparasjon av måleredskapet, vil altså godkjenningen ikke lenger være gyldig selv om reparasjonen foretas i en periode hvor målered-

skapet i utgangspunktet er godkjent. Dette fremgår av målvl. § 8 annet ledd.

Målvl. § 8 annet ledd inneholder også en definisjon av ”nyjustering”. Nyjustering vil si justering før måleredskapet tilbys for salg, og dette omtales nærmere under utredningens kap. 10 om førmarkedskontroll.

Det følger videre av målvl. § 29 annet ledd at redskaper som tilfredsstillt kravene, skal utstyres med et stempel (justerstempel). Dersom et redskap ikke lenger tilfredsstillt kravene, skal justerstempelen på det tilintetgjøres, jf. målvl. § 33 første ledd. Det presiseres her videre at redskapet i så fall anses som *ujustert*, det vil si at det ikke lenger er godkjent for bruk.

Det er bruker av måleredskapet som har ansvaret for at dette er justert. Dette følger av målvl. § 46 første ledd. Det fremgår også av bestemmelsens annet ledd at han plikter å holde måleredskapet i ”lovlig tilstand”.

Det offentliges ettersyn av måle- og vektredskaper er regulert i kapittel 8 i lov om mål og vekt. Det fremgår av målvl. § 38 at Justervesenet skal utføre ettersyn etter nærmere instruks utarbeidet av Justerdirektøren. Instruksen skal godkjennes av departementet. Målvl. § 38 angir også uttømmende på hvilke steder ettersynet (tilsynet) skal utføres.

Det er gitt nærmere regler om både justering og ettersyn (tilsyn) i forskrift om justering og i instruks¹ fra departementet.

13.3 Tilsynsobjektets² ansvar

Selv om det etter dagens regelverk er tilsynsobjektets ansvar å sørge for at måleredskapene oppfyller kravene i regelverket, er dette lite synlig i praksis. Justervesenet med sine fem justerkamre skal dekke hele landet, og det betyr en god del reisevirksomhet. For en mest mulig effektiv utnyttelse av Justervesenets ressurser, er reisevirksomheten derfor lagt opp slik at man får dekket flest mulig oppdrag på en og samme reise, jf. målvl. § 32 annet ledd og departementets instruks. Dette har ført til at det som regel er Justervesenet selv som tar initiativet til å utføre

revisjoner (fornytt justering etter målvl. § 8 annet ledd), slik at brukerne i mindre grad oppfatter det som sin oppgave å sørge for dette.

Prosjektgruppen mener at det bør settes større fokus på tilsynsobjektets plikter i forbindelse med ny lov om måling. Økt bevissthet hos tilsynsobjektene vil også i større grad kunne føre til at måleredskapene vil være i orden til enhver tid, noe som er en viktig målsetting i loven. For å oppnå dette vil informasjon være et viktig virkemiddel. Det må kunne forventes at aktørene på et gitt samfunnsområde har oversikt over de regler som gjelder. I en moderne forvaltning vil ”den ansvarlige bruker” være et mål i seg selv. Dersom tilsynsobjektene i større grad selv sørger for å oppfylle lovens krav, vil dette i neste omgang kunne tilsi et mindre intensivt tilsyn.

Det nye lovforslaget stiller krav til måleredskapene under bruk, til angivelse av måleresultater og produkters kvantitative innhold, og til måleredskaper før de tilbys for salg. Det må føres tilsyn med at disse kravene er oppfylt. Hvem som er ansvarlig og dermed skal føres tilsyn med, må vurderes konkret i forhold til de enkelte bestemmelser, se nærmere i utredningens kap. 12.3.1. Tilsynsobjekter kan bl.a. være brukere/eiere av måleredskaper, og selger, produsent, leverandør eller importør av måleredskaper og produkter. F.eks. må den enkelte selger, produsent eller importør sørge for at produkter eller måleredskaper som tilbys for salg, tilfredsstillt lovens krav. Videre har den enkelte bruker eller eier av måleredskapene ansvar for å sørge for at redskapene til enhver tid oppfyller lovens krav, og at de brukes riktig.

Når utgangspunktet er at hovedansvaret for oppfyllelse av lovens krav tilligger tilsynsobjektet, mener prosjektgruppen at det ikke er hensiktsmessig å videreføre ordningen med obligatorisk godkjenning av måleredskaper under bruk (”justering”). Slik regelverket er i dag, kan et måleredskap fremdeles være i en slik stand at regelverkets krav er oppfylt selv om det f.eks. er forfalt til revisjon. Det kan også tenkes at det oppstår feil på et måleredskap selv om det har en gyldig justering (godkjenning). Prosjektgruppen mener derfor at dagens ordning ikke gir et optimalt og tilstrekkelig fleksibelt system for å sikre at regelverkets krav blir etterlevd.

Det foreslås derfor i stedet å innføre et system der tilsynsobjektet er ansvarlig for at lovens krav til enhver tid er oppfylt, og at myndighetene fører tilsyn med at tilsynsobjektet virkelig etterlever lovens krav, se nærmere om innholdet i tilsynet i kap. 13.5.

¹ Instruks for ettersyn- og serierevisjon av måle- og vektredskaper utarbeidet av Justerdirektøren og godkjent av Handelsdepartementet 27. april 1966.

² I denne sammenhengen brukes ”tilsynsobjekt” synonymt med ”pliktsubjekt”. Det er imidlertid ikke bare pliktsubjektene det kan være aktuelt å føre tilsyn med, men også måleredskapene, deres bruk eller andre forhold rundt disse. Alt dette vil i så fall kunne være ”tilsynsobjekter” i vid forstand. Etter lovforslaget har imidlertid ikke denne sondringen noen betydning.

Ved å fjerne den tidsbegrensede godkjenningsordningen, vil det i større grad være mulig å sette inn myndighetenes ressurser der det er størst behov, jf. beskrivelsen av tilsyn nedenfor. Et system med periodisk godkjenning, eventuelt krav om at tilsynsobjektet skal foreta periodisk egenkontroll av sine måleredskaper, kan etter prosjektgruppens forslag likevel gjennomføres på områder der dette må anses hensiktsmessig, se nærmere ovenfor i utredningens kap. 12 og lovutkastet § 20 første ledd.

13.4 Myndighetenes tilsyn

Tilsyn med at regelverket etterleves er myndighetenes oppgave. Tilsyn etter det nye lovforslaget er derfor noe annet enn ”justering” etter dagens regelverk, da det egentlig er brukers ansvar å få gjennomført justering. Tilsyn etter det nye forslaget innebærer heller ikke noen form for godkjenning, slik som justering i realiteten er. Et klart skille mellom myndighetenes oppgave og rolle i forhold til tilsynsobjektets oppgave og rolle er viktig for å klarlegge ansvarsforholdet mellom myndighet og tilsynsobjekt.

Siden formålet med tilsynet er å sikre at regelverket etterleves i størst mulig grad, er det viktig at loven gir rom for fleksible løsninger med hensyn til hvordan tilsyn best kan utføres. Den nye loven må gi tilsynsmyndigheten anledning til en mer effektiv utnyttelse av ressursene, slik at man kan sette inn et mer intensivt tilsyn der det er nødvendig, og samtidig trappe ned tilsyn på områder som anses som mindre viktige eller hvor det er få feil. En slik fleksibilitet vil også i større grad være egnet til å oppfylle lovens målsetting om at måleresultater skal ha tilstrekkelig tillit og at måleredskapene skal være i orden til enhver tid.

Prosjektgruppen har derfor foreslått bestemmelsen i lovutkastet § 22 som skal regulere myndighetenes tilsyn. Det fremgår her at myndigheten for måleteknikk skal føre tilsyn med at bestemmelsene i loven eller i medhold av loven etterleves. Den foreslåtte bestemmelsen innebærer at myndigheten skal føre tilsyn med at alle lovens krav er oppfylt, det vil si krav til måleredskaper før de selges, til måleredskaper som brukes og til produkter og angivelse av måleresultater. Bestemmelsen innebærer også at myndighetene skal føre tilsyn med krav i forskrifter og enkeltvedtak som er gitt i medhold av loven. Hvordan tilsynet mer konkret skal utføres, foreslås ikke regulert i loven. Det bør overlates til myndigheten for måleteknikk å vurdere dette. Se

også nedenfor i kap. 13.5 hvor innholdet i tilsynet omtales nærmere. Hvilke krav som må stilles til myndigheten for måleteknikk, vil bli behandlet nærmere i utredningens kap. 14.

I bestemmelsens annet ledd foreslås presisert at myndigheten for måleteknikk kan la andre utføre tilsyn på sine vegne. En viktig målsetting for tilsyn er at dette blir mest mulig effektivt og at ressursene utnyttes på best mulig måte. Dersom man kan oppnå et bedre eller mer effektivt tilsyn ved å la andre utføre selve tilsynsoppgavene, er det uheldig dersom loven utelukker dette. Det kan f.eks. være at myndigheten for måleteknikk ikke selv har opparbeidet seg kompetanse på et område, og at det derfor kan være en fornuftig utnyttelse av ressursene å overlate dette til laboratorier som har denne kompetansen. De som skal utføre tilsynsoppgaver på myndighetens vegne, bør oppfylle visse minimumskrav. For det første bør de ha tilstrekkelig kompetanse til å utføre tilsynsoppgaven. Videre må de ikke ha egeninteresser på området som kan medføre at deres avgjørelser blir dratt i tvil. Krav til kompetanse og uavhengighet foreslås derfor tatt inn som kriterier for å kunne utføre tilsynsoppgaver på myndighetens vegne.

Det er imidlertid viktig å understreke at det kun er tilsynsoppgavene som myndigheten for måleteknikk kan overlate til andre. Selve *ansvaret* for å føre tilsyn vil fremdeles ligge hos myndigheten for måleteknikk. Dette innebærer bl.a. at selve undersøkelsen og vurderingen av om regelverket etterleves, kan utføres av andre på vegne av myndigheten, men reaksjoner som følge av brudd på regelverket, bør iverksettes av myndigheten for måleteknikk med mindre det foreligger annet grunnlag som gir det organ som utfører tilsyn, fullmakt til å iverksette konkrete reaksjoner.

13.5 Nærmere om innholdet i tilsynet

13.5.1 Innledning

Prosjektgruppen mener det er viktig at tilsynet er tilstrekkelig fleksibelt, slik at man kan bruke de tilsynsmekanismene som gir de beste resultatene. Som nevnt innledningsvis, innebærer tilsyn i vid forstand all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. Uformelle virkemidler, som f.eks. informasjon og opplæring, må alltid vurderes fordi også slike virkemidler kan medvirke til større grad av etterlevelse

av regelverket. Videre vil det være en viktig oppgave for tilsynsmyndigheten å overvåke området, f.eks. er det naturlig at myndigheten for måleteknikk fortløpende vurderer behov for forbedringer eller endringer i det eksisterende regelverket. En slik overvåking krever et visst minimum av data innhentet gjennom tilsynsaktiviteter eller på annen måte. Tilsynsorganets oppgaver vil altså kunne omfatte mer enn det lovregulerte tilsynet (tilsyn i snever forstand) som har til formål å avdekke eventuelle brudd på regelverket med påfølgende iverksettelse av reaksjoner.

Selv om lovens målsetting er at regelverkets krav til enhver tid skal være oppfylt, er dette et urealistisk mål i praksis. Spørsmålet blir derfor hvor stor grad av etterlevelse samfunnet bør kunne forvente på de enkelte områder. Det vil være naturlig at det fastsettes en målsetting om hvor mange feilmålinger som er akseptabelt på ulike områder, ut fra at ikke alle målinger og måleredskaper til enhver tid vil være innenfor den fastlagte nøyaktighet. Hvilke mål som skal settes (samfunnets behov), må basere seg på en vurdering av hva som er en best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser, sett i forhold til hvilke interesser som skal ivaretas med målingen, jf. formålsbestemmelsen i lovutkastet § 1. I denne sammenhengen må fagmyndigheten kunne foreta utredninger av de samfunnsmessige behov og komme med anbefalinger. Se for øvrig nærmere om myndighetsfordelingen i utredningens kap. 14.

Det er imidlertid uansett myndigheten for måleteknikk som bør beslutte innretning og dimensjonering av tilsynet for å kunne nå den nøyaktighet på måleresultatene som er fastlagt gjennom ”krav ved salg” og ”krav ved bruk” av måleredskaper samt ved angivelse av måleresultater og krav til produserters kvantitative innhold. Målsettingen skal oppnås med den tilsynsmetodikk som totalt sett er mest kostnadseffektiv. Det er naturlig at myndigheten for måleteknikk rapporterer til departementet om måloppnåelsen for de enkelte bruksområdene.

Ulike aspekter ved utførelsen av tilsynet vil bli behandlet nedenfor. For det første omtales ulike *metoder* for tilsyn, dernest *hvor ofte* tilsynet gjennomføres (frekvens) og til sist *omfanget* av tilsynet.

13.5.2 Tilsynsmetode

Den foreslåtte bestemmelsen stiller myndighetene fritt til å velge mellom ulike former for tilsyn. I dag foretas det f.eks. direkte kontroll av måleredskapene, og denne formen for tilsyn kan fortsatt

være aktuell. På enkelte områder, f.eks. innen industrien, kan det i stedet være mer hensiktsmessig å foreta tilsyn med virksomhetens internkontroll og kvalitetssikring. Dersom virksomhetene ikke har opprettet et internkontrollsystem som også omfatter kvalitetskontroll med målinger, kan myndighetene pålegge virksomheter å opprette et slikt, se nedenfor i utredningens kap. 12.3.

Hvilken tilsynsform som velges, vil kunne variere fra område til område. En tilsynsform som baserer seg på kontroll av virksomhetens kvalitetssikring, forutsetter at de aktuelle virksomheter har et slikt kvalitetssystem som omfatter målinger, eller i det minste at det ligger til rette for å opprette et slikt. Et annet moment vil være hvordan feil lettest kan avdekkes. En visuell inspeksjon vil f.eks. kunne gi mer informasjon enn det som ville kunne fremgå av dokumenter, ved at man kan oppdage slitasje, rust o.l. Valg av tilsynsform vil også være avhengig av hvor viktig det vil være å avdekke eventuelle feil på et område. Dersom konsekvensene ved feilmåling er alvorlige, tilsier det et grundigere tilsyn, slik at man kanskje bør sjekke måleredskapene direkte fremfor å basere seg på dokumentasjon ved kvalitetssikring.

13.5.3 Frekvens (hvor ofte tilsyn skal gjennomføres)

Det bør være opp til myndigheten for måleteknikk å vurdere hvor ofte tilsyn skal utføres. Det kan utføres tilsyn med jevne mellomrom, f.eks. en ordning med årlig tilsyn. Dette kan eventuelt gjøres kjent for tilsynsobjektene, slik at de kan innrette seg etter dette. Men det må også være rom for et mer tilfeldig tilsyn, og tilsynsobjektene må også være forberedt på at myndighetene i prinsippet når som helst skal kunne foreta en kontroll. Dette henger sammen med at lovens krav skal være oppfylt til enhver tid, og at dette er tilsynsobjektets ansvar.

Hvor ofte tilsyn bør gjennomføres, vil avhenge av hvor stor risiko det vil være for at det foreligger feil og hva konsekvensene av eventuelle feil vil være. Målinger som f.eks. angår liv og helse, bør man føre et hyppig tilsyn med selv om man antar at det er en lav risiko for feil. Begrunnelsen er at *dersom* målingene her er feil, vil det kunne få store konsekvenser. Hvor stor grad av feil og hvilke virkninger av eventuelle feil som kan godtas, vil måtte vurderes nærmere i det enkelte tilfelle.

Et annet moment som vil virke inn på hvor hyppig tilsynet bør gjennomføres, er hvor stabilt det aktuelle måleredskapet antas å være over tid. Bruks-

miljø vil også være en faktor av betydning. Stabile måleredskaper bør man kunne føre sjeldnere tilsyn med enn måleredskaper der slitasten er stor og hvor måleredskapene utsettes for vær og vind. Kompetansen hos de det føres tilsyn med vil også kunne være et moment. Videre må det tas hensyn til hvor lett de ulike redskaper er å manipulere under bruk.

13.5.4 Tilsynets omfang

Det bør også være opp til myndigheten for måleteknikk å velge hvor omfattende tilsynet skal være. Det kan f.eks. tenkes at et stikkprøvebasert tilsyn i enkelte tilfeller vil være tilstrekkelig fremfor en kontroll av *alle* måleredskaper på et bestemt område. Dette er f.eks. aktuelt ved kontroll av store partier like redskaper, eksempelvis elektrisitetmålere. Det kan også være aktuelt å foreta stikkprøvekontroll av måleredskaper som produseres for salg, slik at det tas stikkprøver fra hver serie eller hvert parti.

Hva som er et passende omfang, vil avhenge av hvilket område det er tale om. På områder hvor kvaliteten på målingene er særdeles viktige, f.eks. målinger som skal ivareta liv og helse eller rettsikkerhet, bør det kanskje vurderes 100 % tilsyn av alle måleredskaper. Hvor stort uttaket bør være, må vurderes ut fra hvilket omfang som vil være representativt for den aktuelle gruppen måleredskaper (eller produkter) som det skal føres tilsyn med.

Ved bruk av stikkprøvekontroll vil dette forutsette at de aktuelle måleredskapene benyttes under like og stabile forhold. Målinger som kontrolleres på denne måten, bør heller ikke være operatørvhengige. Ved bruk av denne metoden på varepartier, dvs. produkter eller måleredskaper som salgsvare, forutsetter det forholdsvis store og identiske serier.

13.5.5 Oppsummering

Lovens formål om tilstrekkelig tillit til måleresultatene tilsier at tilsynsmyndigheten i utgangspunktet bør arbeide for at reglene i størst mulig grad etterleves. Hvor intensivt tilsyn som skal utføres, vil bero på hvilket mål som settes til etterlevelse av regelverket.

De tre faktorer som er nevnt ovenfor (tilsynsmetode, frekvens og omfang) er med på å bestemme *intensiteten* i tilsynet. Et grundig og hyppig tilsyn med alle måleredskaper vil f.eks. innebære en høy grad av intensitet.

Hvor intensivt tilsyn som må føres på et bestemt område, vil for det første avhenge av hvor stor risiko det er for feil på det aktuelle området.

Momenter her vil være hvor stabilt måleredskapet er i drift, om det er operatørvhengig eller om det er store muligheter for å manipulere måleredskapet eller måleresultatene. Bruksmiljøet vil også ha betydning. Der det er stor risiko for feil, tilsier dette et mer intensivt tilsyn.

På områder der feil vil utgjøre særlig stor skade, f.eks. målinger som gjelder liv og helse, vil man måtte utføre et intensivt tilsyn ut fra et ”føre-var-prinsipp”, selv om det kanskje er lav risiko for feil.

13.6 Gjennomføring av tilsynet

13.6.1 Innledning

For at myndigheten for måleteknikk skal kunne utføre sine tilsynsoppgaver på en forsvarlig måte, må den ha en reell mulighet til å foreta de nødvendige undersøkelser og få tilstrekkelig informasjon om de forhold det skal føres tilsyn med. Det er derfor i lovutkastet kap. 8 foreslått bestemmelser som skal sikre at myndigheten for måleteknikk har de nødvendige virkemidler til å utføre tilsynet. Reglene er i større eller mindre grad en videreføring av dagens bestemmelser, med visse presiseringer og tillegg.

Gjennomføring av tilsyn er utøvelse av myndighet, og det gjelder visse generelle bestemmelser for hvordan forvaltningen skal gå fram ved utøvelse av myndighet. Forvaltningen må bl.a. opptre saklig, ikke foreta uforholdsmessige inngrep i forhold til det som oppnås, og ikke forskjellsbehandle uten saklig grunn. Dette er prinsipper som gjelder uansett om de er nedfelt spesielt i den enkelte lov eller ikke, og må også tas hensyn til ved utøvelse av tilsyn etter denne loven

Det må for øvrig skilles mellom de plikter som påligger den enkelte i forbindelse med utføring av tilsyn og de plikter bruker, selger mv. har til å sørge for at forvaltningen i sin saksbehandling får tilgang til de opplysninger som er nødvendige for å fatte et gyldig vedtak, f.eks. typegodkjenningsvedtak, jf. fvl. § 17 om forvaltningens utredningsplikt. Det er kun plikter den enkelte har som tilsynsobjekt som behandles i dette kapitlet. Saksbehandlingsregler generelt omtales nærmere i utredningens kap. 19.3.

13.6.2 Dagens regelverk

Lov om mål og vekt har flere bestemmelser som skal sikre at Justervesenet, som er tilsynsmyndighet, har mulighet for å utføre sitt tilsyn på en forsvarlig måte. Målv. § 20 fastslår at tilvirkere,

forhandlere og brukere av måle- og vektredskaper plikter å gi de *opplysninger* som anses nødvendige for å kunne påse at lov og forskrifter i medhold av loven er overholdt. Denne bestemmelsen er først og fremst et virkemiddel for å få de nødvendige opplysninger i forbindelse med behandling av konkrete saker om typegodkjenning eller justering, men gjelder etter sin ordlyd også i forhold til Justervesenets tilsynsarbeid.

Under utførelse av tilsyn har Justervesenet *politimyndighet* og kan kreve *uhindret adgang* på alle de steder det skal utføres tilsyn, jf. målv. § 40 første ledd. I målv. § 38 er det gitt en kasuistisk oppramsing av steder hvor tilsyn kan utføres, dvs. hvor Justervesenet har adgang. I tillegg er det gitt en generell formulering om at tilsyn kan utføres overalt hvor måleredskaper som det er satt krav til etter loven, benyttes. At Justervesenet har politimyndighet, innebærer at Justervesenets tjenestemenn med makt kan skaffe seg adgang. Av bestemmelsens annet ledd fremgår videre at bedriften eller brukeren av måleredskapene er pliktig til å *yte den nødvendige hjelp* og skaffe nødvendig materiale når måleredskaper pga. sin størrelse eller av andre grunner ikke kan undersøkes uten usedvanlige tiltak eller hjelpemidler.

I målv. §§ 30 og 31 er det bestemmelser om redskapseiers praktiske plikter ved justering. I loven er hovedregelen at justering skal foretas i Justervesenets lokaler (innejustering), men i praksis foregår de fleste justeringer ute hos brukeren (utejustering). Slik utejustering skal uansett finne sted når redskapene som skal justeres er faststående eller på grunn av vekt, størrelse eller ømfintlighet kun vanskelig kan flyttes. Utejustering skal også foretas når redskapets egenskaper eller konstruksjon gjør at det må foretas justering på stedet.

Ved innejustering plikter redskapseier/-bruker å *frakte redskapet til Justervesenets lokaler*. Ved utejustering plikter bruker å sørge for *tilfredsstillende lokaler* hvor justering kan utføres samt sørge for *forsvarlig oppbevaring og behandling* av det utstyr Justervesenet bruker til justeringen.

13.6.3 Uhindret adgang for myndigheten for måleteknikk

En forutsetning for å kunne gjennomføre tilsyn er at myndigheten for måleteknikk har fysisk tilgang til de forhold det skal føres tilsyn med. Det må derfor sikres en videreføring av den hjemmelen som i dag finnes i målv. § 40 første ledd.

Prosjektgruppen går ikke inn for å videreføre

den til dels kasuistiske oppramsingen om hvilke typer lokaler myndigheten skal ha tilgang til, slik som i dagens lov, jf. målv. § 38. Det bør innføres en lovbestemmelse som fokuserer på hvor nødvendig det er å ha tilgang til et lokale for å kunne føre tilsyn etter loven. Det må med andre ord ses på sannsynligheten for at det kan foregå virksomhet som faller inn under lovens virkeområde, og det er dette som bør være avgjørende for om det skal være adgang. Dette er en praktisk tilnærming som sikrer at det kan utføres et forsvarlig tilsyn ut fra behovet.

Å nekte myndigheten for måleteknikk adgang er et straffbart brudd på loven, jf. lovutkastet § 34 og utredningens kap. 16. At myndigheten skal ha uhindret adgang, innebærer imidlertid ikke at den skal ha rett til å tiltvinge seg adgang med fysisk makt. Prosjektgruppen går ikke inn for å videreføre ordningen med politimyndighet³ til tilsynsorganet, slik Justervesenet har i dag. Grunnen til dette er at det å tiltvinge seg adgang med makt, er et alvorlig inngrep mot den enkelte. At det ikke lenger er klart spesifisert i loven hvilke lokaler myndigheten for måleteknikk kan føre tilsyn i, medfører også at området for tilsynet utvides i forhold til i dag. Det bør være klare grenser for hvem i et samfunn som med makt skal kunne tvinge seg inn i det private rom. En slik myndighet vil også kreve at de som utfører tilsynet har en spesiell kompetanse til å kunne utøve den. Det legges videre vekt på at selve politimyndigheten i dag ikke blir aktivt brukt av Justervesenet.

Når politimyndigheten fjernes, kan det i visse tilfeller bli nødvendig å søke bistand hos politiet for få reell adgang til tilsynsobjektet. Prosjektgruppen foreslår derfor at myndigheten for måleteknikk kan søke bistand hos politiet når de mener det er nødvendig.

En bestemmelse om at myndigheten for måleteknikk skal ha rett til uhindret adgang samt bistand fra politiet er foreslått i lovutkastet § 24.

En regel om uhindret adgang vil i visse sammenhenger innebære et urimelig stort inngrep i den private rettsfære, særlig der det er tale om lovfestet adgang til private hjem. I de tilfeller myndigheten for måleteknikk har behov for adgang til private hjem i sin tilsynsvirksomhet, f.eks. ved kontroll av elektrisitetsmålere, bør dette hjemles i andre retts-

³ I Ragnar Auglend, Henry John Mæland og Knut Røsandhaug: Politirett (2. opplag 1999) s. 277 uttales følgende: "Etter dette kan altså *politimyndighet* brukes som betegnelse på den *samlede kompetanse* til å gi påbud og foreta inngrep overfor publikum, om nødvendig med makt, som er *særegen* for politiet."

grunnlag, f.eks. samtykke. En regel som begrenser adgangen til private hjem er derfor foreslått i lovutkastet § 24 tredje ledd.

13.6.4 Myndigheten for måleteknikk rett til opplysninger

Tilgang til opplysninger av ulike slag er også en forutsetning for et velfungerende tilsyn. Som i dagens lov, foreslår prosjektgruppen bestemmelser som skal sikre dette, jf. lovutkastet § 25. Bestemmelsen om opplysningsplikt begrenses imidlertid av de alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om myndighetsmisbruk. Det må selvfølgelig også tas hensyn til begrensninger som følger av Norges folkerettslige forpliktelser, f.eks. forbudet mot selvinkriminering. Det er imidlertid antatt at ikke enhver opplysningsplikt vil være i strid med selvinkrimineringsforbudet.

I bestemmelsens første ledd foreslås det presisert at myndigheten for måleteknikk skal ha tilgang til opplysninger som er nødvendig for tilsynet. Prosjektgruppen mener det er viktig å presisere at myndigheten har en slik rett selv om opplysningene ikke gis direkte til dem. Ved å bruke begrepet ”tilgang” presiseres dette aspektet.

Det beste og mest praktiske er selvfølgelig at tilsynsmyndigheten får de opplysninger den ber om uten å måtte foreta store undersøkelser selv. I lovutkastet § 25 første ledd annet punktum foreslås derfor videre at enhver som antas å ha opplysninger som er av betydning for tilsynet, skal legge fram slike opplysninger etter forespørsel fra myndigheten for måleteknikk.

Andre myndigheter kan også sitte på opplysninger som er av betydning for myndigheten for måleteknikk tilsyn. Det foreslås derfor at også andre offentlige myndigheter etter oppfordring skal ha en plikt til å gi opplysninger om forhold som faller inn under det som myndigheten for måleteknikk skal føre tilsyn med, jf. bestemmelsens første ledd tredje punktum.

En del opplysninger er underlagt taushetsplikt av ulike årsaker. Prosjektgruppen mener at taushetsplikt ikke bør hindre at opplysninger gis til myndigheten for måleteknikk når det er nødvendig å få disse opplysningene for å kunne føre et forsvarlig tilsyn. Myndigheten for måleteknikk vil som offentlig myndighet i utgangspunktet ikke kunne gå videre med taushetsbelagte opplysninger, jf. forvaltningslovens og offentlighetslovens regler. I forhold til andre offentlige myndigheter, er det også viktig med en slik bestemmelse ut i fra formålet om

at offentlige myndigheter i større grad bør samarbeide på tvers av sektorene. Det er også viktig å presisere at retten til taushetsbelagte opplysninger kun gjelder de opplysninger som er av betydning for tilsynet. Det er på ingen måte snakk om tilgang til ubegrenset omfang av taushetsbelagte opplysninger. Forslag om rett til taushetsbelagte opplysninger er derfor tatt inn i lovutkastet § 25.

Den informasjon som er nødvendig for å føre tilsyn, kan variere. For å lette arbeidet for myndigheten for måleteknikk og den som er underlagt tilsyn, kan det være aktuelt å utforme spesielle rutiner, skjemaer og andre ordninger for hvordan opplysninger skal gis til tilsynsmyndigheten. I lovutkastet § 25 annet ledd er det foreslått hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om dette.

13.6.5 Plikt til å bistå og legge til rette for tilsynsarbeidet

Når myndigheten for måleteknikk skal utføre tilsyn, vil den ofte ha behov for hjelp fra de det føres tilsyn med. I dagens regelverk finnes det krav til slik bistand både i forbindelse med ettersyn og justering. Som omtalt i kap. 13.3, faller myndighetenes justering bort som hovedregel i den nye loven, og tilsyn vil i stor grad tre i stedet for justering. Det er derfor et visst behov for å videreføre de bestemmelser som vi har i dag, om plikt til å yte bistand ved justering, på en slik måte at bistandsplikten nå knyttes til tilsynsaktiviteten i stedet.

Prosjektgruppen foreslår i lovutkastet § 26 at den som underlegges tilsyn, skal ha plikt til å legge forholdene til rette for tilsynsarbeidet samt gi den nødvendige bistanden under tilsynet. Det foreslås videre regler som skal gi myndigheten for måleteknikk rett til å spesifisere nærmere hva slags tilrettelegging og bistand den ønsker.

Tilsynsaktiviteten kan påføre tilsynsobjektet direkte kostnader som det ikke ville ha hatt hvis tilsynet ikke var blitt utført. Prosjektgruppen mener det bør presiseres i loven at det ikke kan kreves at myndigheten for måleteknikk skal dekke slike kostnader som er en direkte konsekvens av tilsynet, se lovutkastet § 26 annet ledd.

Prosjektgruppen foreslår ikke å videreføre prinsippet om at tilsyn (i dag justering) skal foretas hos tilsynsmyndigheten som en hovedregel. Det kan etter lovutkastet § 26 tredje ledd i stedet fastsettes bestemmelser som gir myndigheten for måleteknikk mulighet til å kreve at gjenstander sendes inn til myndighetens lokaler eller andre lokaliteter, når dette anses mest hensiktsmessig.

13.7 Opplysninger for å vurdere behovet for nye regler og virkemidler

En mulighet til å pålegge noen å gi informasjon for å vurdere behovet for nye regler eller iverksetting av andre virkemidler, finnes ikke i dagens lov. Prosjektgruppen mener at en slik hjemmel er svært viktig for at myndighetene skal kunne få kjennskap til de opplysninger som er nødvendige for å vurdere om det foreligger behov for nærmere regulering av et område. Å foreta slike vurderinger er en viktig oppgave for myndigheten for måleteknikk i og med at myndigheten skal utvikle regelverk og sette i verk andre tiltak for å sikre lovens formål.

Opplysningsplikten i lovutkastet § 25 er knyttet til tilsynsaktiviteten slik den er definert i lovutkastet § 22 og hjemler ikke plikt til å gi opplysninger når formålet med opplysningene ikke er å føre tilsyn med at lovens bestemmelser etterleves. Prosjektgruppen foreslår derfor i lovutkastet § 27 en ny bestemmelse om at myndigheten for måleteknikk kan kreve opplysninger som anses nødvendige for å vurdere behovet for å fastsette nye reguleringer. Dvs. opplysninger for å vurdere både om det skal settes krav i regelverket og om det skal iverksettes andre virkemidler i forhold til måleredskaper, målinger osv.

I og med at dette dreier seg om opplysninger på områder som i utgangspunktet ikke er regulert i lov eller forskrift, bør det være begrensninger på i hvor stor grad opplysninger kan kreves. Slike opplysninger bør derfor bare kunne kreves i rimelig utstrekning.

13.8 Myndigheten for måleteknikk kontroll av måleredskaper på anmodning

I målvl. § 28 er det en rettighet for den enkelte å få utført såkalt "frivillig revisjon" ved Justervesenet.⁴ Dvs. at bruker frivillig får verifisert at et redskap fortsatt oppfyller de egenskaper som kreves etter regelverket.

I forslaget til ny lov om måling forsterkes i praksis ansvaret til redskapsbruker om selv å sørge for at redskapet til enhver tid tilfredsstillende kravene i regelverket. Muligheten til å få kontrollert at måleredskapene oppfyller kravene i regelverket må derfor være til stede for pliktsubjektene. En slik mulighet er grunnleggende for å sikre målsettingen om gode nok måleredskaper og måleresultater. I

enkelte tilfeller kan det være vanskelig å kunne kjøpe aktuelle kontrolltjenester, enten på grunn av geografiske avstander eller på grunn av et svært lite marked i Norge. I forbindelse med prosjektet "Et nytt Justervesen" kom det bl.a. fram opplysninger om at det kan være vanskelig å sikre et tilbud i alle geografiske områder og for alle redskapstyper.⁵ Samtidig kan situasjonen være slik at bruker heller ikke har mulighet eller kompetanse til å gjennomføre kontroll selv. I slike tilfeller bør det derfor være en mulighet for at brukeren kan benytte myndigheten for måleteknikk for å forvisse seg om at måleredskapene tilfredsstillende de kravene som er satt i regelverket.

Prosjektgruppen foreslår imidlertid ikke å videreføre en *plikt* for myndigheten for måleteknikk til å utføre slike kontroller. Dette skyldes at en slik "firkantet" plikt ikke vil harmonere med den fleksibilitet loven legger opp til når det gjelder organisering av tilsynsoppgaver og andre oppgaver på måleteknikkområdet. Hvis det oppstår et udekket behov for kontroller, kan det i stedet være aktuelt å sette inn andre tiltak, f.eks. et mer intensivt tilsyn, godkjenningsordninger og krav til leverandører av måleredskaper. Prosjektgruppen ser imidlertid at det i enkelte tilfeller, ut fra formålet om tilfredsstillende måleredskaper og måleresultater, vil være mest hensiktsmessig at myndigheten foretar kontroller på anmodning. Myndigheten for måleteknikk ville antakeligvis hatt adgang til å utføre slik kontroll på anmodning også uavhengig av lovregulering. Prosjektgruppen mener likevel at det bør presiseres hvilken adgang det skal være til å utføre slik kontroll etter den nye loven. For å understreke at myndigheten for måleteknikk må kunne foreta en anmodet kontroll av måleredskapers tilstand i forhold til regelverket i spesielle tilfeller, foreslås det en egen bestemmelse om dette i loven, jf. lovutkastet § 23.

Av hensyn til prinsippet om at tilsynsmyndigheten ikke bør blande roller, dvs. i dette tilfelle kontroll og etterfølgende tilsyn med det de selv har kontrollert, bør det imidlertid være visse skranker for når slik kontroll kan foretas.

For det første bør myndigheten etter anmodning kunne undersøke om et måleredskap er i tråd med regelverkets krav når det er umulig eller uforholdsmessig vanskelig å få det kontrollert på annen måte, jf. lovutkastet § 23 første ledd bokstav a. Eksempler på hvor myndigheten for måleteknikk bør kunne

⁴ I 2002 ble det utført ca. 2000 slike frivillige verifikasjoner.

⁵ Prosjektrapport "Et nytt Justervesen" av desember 2001 s. 42.

utføre kontroll på anmodning, er først og fremst på områder hvor antallet måleredskaper er så lite og/eller hvor det kreves så spesialisert kontrollutstyr at de etablerte firmaer innenfor bransjen ikke har sett det som formålstjenlig å etablere noe eget kontrolltilbud, eller i situasjoner hvor brukerne av andre årsaker ikke har noe reell anledning til å få utført kontroll.

Det er også viktig å presisere at myndighetens bistand ikke bør hindre andre aktører som kan gjøre en slik jobb, i å etablere et tilbud. Hvis det etableres alternative tilbud, faller et viktig grunnlag for at myndigheten skal yte bistand bort. Det er derfor viktig at myndighetens prisfastsettelse ikke hindrer en slik etablering. Det forutsettes at brukeren må belastes fullt ut for alle kostnader som påløper myndigheten for måleteknikk ved en slik "ekstra kontroll", jf lovutkastet § 23 annet ledd. Samtidig er det viktig å huske på at lovens intensjon primært ikke er å etablere nye markeder for nye interessenter på kontrolliden, men derimot å sikre at målsettingen om korrekte måleresultater blir oppnådd på en mest mulig kostnadseffektiv måte.

Prosjektgruppen ser at det kan være behov for å kunne foreta kontroll på anmodning også i andre tilfeller enn det som er beskrevet i første ledd bokstav a. Det må derfor også åpnes for kontroll dersom det foreligger andre særskilte grunner som tilsier en slik kontroll. Dette kan f.eks. være aktuelt hvis en redskapsbruker er usikker på om det kalibreringsfirmaet vedkommende bruker for å sjekke redskapets tilstand, gjør en god nok jobb. Vedkommende kan da se behov for en dobbeltkontroll for å være på den sikre siden. Etter bestemmelsens første ledd

bokstav b foreslås det derfor at kontroll også kan foretas når det foreligger andre særskilte grunner.

Etter målvl. § 18 kan Justerdirektøren tillate at Justervesenet etter rekvisisjon utfører målinger, mindre rettelser og reparasjoner på redskaper, og kontrollerer redskapers lovlige tilstand når det gjelder oppstilling og sikringsforanstaltninger. Det kan imidlertid ikke kreves at slike oppgaver *skal* utføres av Justervesenet. Dette arbeidet kan det tas betalt for.

På den ene siden kan det sies at dette er oppgaver som i utgangspunktet ikke bør utføres av myndigheten for måleteknikk fordi dette medfører at myndigheten i realiteten vil føre tilsyn med sitt eget arbeid. På den annen side kan det i praksis være klart mest fornuftig at slike oppgaver utføres av myndigheten for måleteknikk i visse tilfeller. Uansett om slike oppgaver skal kunne utføres av myndigheten eller ikke, er det ikke noe behov for å lovregulere dette spørsmålet. Prosjektgruppen foreslår derfor ikke en videreføring av bestemmelsen i målvl. § 18.

Etter målvl. § 19 kan det også kreves betalt for skriftlige uttalelser om justertekniske spørsmål. Det går ikke klart fram om Justervesenet har en plikt til å gi slike vurderinger. Uansett har Justervesenet en generell veiledningsplikt etter fvl. § 11 i forvaltningssaker. Det må imidlertid antas at de skriftlige uttalelsene som omtales i målvl. § 19 også går ut over det som kreves etter forvaltningsloven. Prosjektgruppen ser ikke behov for å innføre noen bestemmelse som gir myndigheten for måleteknikk plikt til å uttale seg ut over det som følger av forvaltningslovens alminnelige bestemmelser.

