



## Kapittel 14

# Myndighet etter loven

### 14.1 Innledning

Loven inneholder bestemmelser som gir myndighetene rett og plikt til å fatte avgjørelser, bl.a. fatte enkeltvedtak og fastsette forskrifter, og til å utføre bestemte aktiviteter, f.eks. tilsyn. Det må derfor fastsettes hvem som skal ha myndighet iht. til loven. Hvem som bør være rette vedkommende til å fatte vedtak eller utføre andre myndighetsoppgaver etter loven, vil variere med innholdet i den enkelte lovbestemmelse.

Det må tas stilling til *på hvilket nivå kompetansen bør ligge*, dvs. om denne bør ligge hos Kongen, departementet eller på direktorat/tilsynsnivå. På måleteknikkområdet vil det også foreligge *ulike myndighetsoppgaver*. Disse oppgavene, som må dekkes av de måletekniske myndigheter, kan deles i tre ulike hovedoppgaver:

- 1) Måleteknisk infrastruktur og nasjonale realiseringer av målenheter.
- 2) Utarbeidelse av forskrifter og enkeltvedtak.
- 3) Tilsynsvirksomhet og iverksettelse av reaksjoner<sup>1</sup> på forhold som avdekkes under tilsynet.

Nedenfor i kap. 14.2 gis en generell beskrivelse av hvilke typer myndighetsoppgaver som bør ligge til hvilke myndighetsnivå, bl.a. basert på st.meld. nr. 17 (2002-2003) om tilsyn. Videre i kap. 14.3 gis en beskrivelse av dagens myndighetssituasjon på måleteknikkområdet. I kap. 14.4 foretas en vurdering av hvordan myndighetsspørsmålet bør løses i den nye loven.

<sup>1</sup> Iverksettelse av reaksjoner vil også være enkeltvedtak, men plasseres sammen med tilsyn pga. sammenhengen mellom de to aktivitetene.

### 14.2 Generelt om myndighetsfordeling mellom ulike forvaltningsnivåer

I dette kapitlet gis en overordnet og generell beskrivelse av hvilke oppgaver som bør ligge på ulike myndighetsnivåer. Disse ”retningslinjene” for valg av myndighetsnivå må det tas hensyn til ved valg av myndighet til de konkrete oppgaver etter loven. Man må imidlertid også ta hensyn til det aktuelle områdets, i dette tilfellet måleteknikkområdet, egne behov og særlige forhold.

#### 14.2.1 Kongen

Kongen, dvs. regjeringen, er det øverste forvaltningsnivået i Norge og har en overordnet rolle i forhold til resten av statsforvaltningen uansett samfunnssektor. Med det omfang statsforvaltningen har i dag, er det imidlertid klart at det bare er et fåtall saker som kan legges til Kongens avgjørelsesmyndighet. Generelt kan det sies at man bør være varsom med å legge alt for store arbeidsbelastninger på Kongen, med mindre det foreligger sterke argumenter for at det er Kongen som bør ta stilling til den aktuelle sak. Kongen bør derfor i liten grad ha ansvar for å fatte enkeltvedtak. En annen grunn til at Kongen ikke bør fatte enkeltvedtak, er at en klageadgang da i realiteten er avskåret.

Ved vurderingen av om myndighet etter lov bør legges direkte til Kongen, må det legges vekt på om avgjørelsen er av sektorovergripende karakter slik at flere ulike interesser innen statsforvaltningen er berørt. Videre må det ses på betydningen av hva det skal fattes en beslutning om, dvs. hvor inngripende et vedtak vil være sett både i forhold til vedtakets materielle innhold, hvor mange som

blir berørt og hvor sterkt de i så fall blir berørt. Det må også legges vekt på hvor nært en avgjørelse ligger opp til lovvedtak, dvs. hvor stort rom av politisk skjønn loven åpner for, spesielt når innholdet i forskrifter skal fastsettes. Videre vil det være et moment hvor politisk aktuelt saksområdet er.

#### 14.2.2 Forholdet mellom departement og tilsyn/direktorat

Forholdet mellom forvaltningsnivåene departement og tilsyn er vurdert av regjeringen i st.meld. nr. 17 (2002-2003) om tilsyn. Meldingen vurderer hvilke oppgaver som bør ligge til tilsynene og hvor stor uavhengighet tilsynene bør ha i forhold til departementene når det gjelder de ulike oppgavene.

I tilsynsmeldingen skilles det mellom tre typer oppgaver som ligger til mange tilsyn:

- Kontroll og sekundære vedtak.
- Konesjoner.
- Utførelse av forskrifter.

I meldingen i kap. 1.1.1., s. 9, 2. sp. uttales følgende om forholdet mellom departement og tilsyn:

*”Når det gjelder forholdet mellom tilsynene og deres overordnede departement er det også her behov for en gjennomgang. Tilsynets oppgave bør være å utøve tilsyn innenfor fastsatte regler og forskrifter og gjøre faglige vurderinger. Det bør være et mål at tilsynene ikke foretar avveininger som er politiske i sin karakter. Slike avveininger bør gjøres av regjeringen eller av departementene; enten i form av utforming av regler og eller omgjøring av vedtak. Den første formen for politisk styring bør være idealet for å oppnå en ryddig og forutsigbar saksbehandling. I tråd med regjeringens mål om større delegering av myndighet, bør førstestansavgjørelser som hovedregel bli lagt til tilsynene.”*

Senere i utredningen i kap. 4.1, s. 30, 1. sp. uttales følgende:

*”Politisk virksomhet er først og fremst knyttet til å avveie ulike samfunnshensyn og gi dette uttrykk i normerende vedtak i form av lover, forskrifter, konsesjoner med videre. Tilsynenes hovedoppgaver er knyttet til oppfølgingen av slike vedtak. Slik oppfølging bør i utgangspunktet baseres på et faglig skjønn ut fra gjeldende regler og derfor gis en uavhengig organisering. En mer uavhen-*

*gig stilling er betinget av at tilsynene har en sterk fagkompetanse.”*

Det uttales videre:

*”Selv om det kan være ønskelig at en i større grad etterstreber et skille mellom politisk virksomhet og tilsynsvirksomheten, vil et slikt skille vanskelig kunne gjennomføres fullt ut. Det vil være uklare grenseflater mellom det som bør være politiske avveininger og tilsynsoppgaver som bør baseres på et faglig skjønn.”*

Når det gjelder utførelse av forskrifter uttales følgende i meldingens kap. 4.3, s. 32, 1. sp.:

*”Når det gjelder utførelse av forskrifter, bør hovedmønstrer være at dette er en oppgave som tilligger departementene. Tilsynene vil i imidlertid ut fra sin kompetanse kunne bistå departementene i saksbehandlingen. Når det gjelder forskrifter av teknisk og ikke-politisk karakter, bør utførelse av slike også kunne skje i tilsynene. Tilsynene kan imidlertid ikke gis formell uavhengighet når det gjelder utformingen av forskrifter.”*

#### 14.2.3 Private aktører

Bruk av private aktører til å utføre myndighetsoppgaver eller fatte vedtak etter lov kan være aktuelt der private aktører sitter på en spesiell kompetanse eller kan utføre oppgaven vel så bra som et statlig organ. Det bør imidlertid kun være begrensede oppgaver som innebærer rent faglige vurderinger, som private gis myndighet til å utføre.

### 14.3 Dagens myndighetsstruktur på måleteknikkområdet

#### 14.3.1 Myndighet etter bestemmelsene i lov om mål og vekt

Hvem som er myndighet på måleteknikkområdet og for de ulike oppgaver og avgjørelser på området, er i stor grad bestemt i lov om mål og vekt, forskrift om justering og enkelte delegasjonsvedtak. Myndighet i henhold til regelverket er gitt Kongen, departementet (Nærings- og handelsdepartementet) og Justervesenet.

I vedlegg 2 er det gitt en oversikt over hvem som er myndighet i henhold til de enkelte bestemmelsene i loven.

*Justervesenet*<sup>2</sup> har i hovedsak ansvar for avgjørelser som innebærer tekniske vurderinger, bl.a. typegodkjenninger, justeringer, avgjørelser om unntak fra justerplikt i konkrete tilfeller og ettersyn. Justervesenet er også tildelt myndighet til å fastsette tekniske forskrifter, jf. forskrift om justering § 11. Videre er Justervesenet gitt myndighet til i forskrift å bestemme gyldighetsperioder for måleredskaper under bruk. En reduksjon i gyldighetsintervallet kan imidlertid bare fastsettes etter samtykke fra departementet.

Bortsett fra de nevnte forskriftene er det *departementet*<sup>3</sup> som har myndighet til å fastsette forskrifter, f.eks. forskrifter om krav til produkter og forskrifter om unntak fra justerplikt for måleredskaper. Departementet er også tillagt myndighet til å fastsette gebyrer for utførelse av justering og akkreditering.

Noen få avgjørelser etter loven ligger også til *Kongen*, bl.a. fastsettelse av gjeldende målenheter og å utvide definisjonen av hva som skal anses som måleredskap, og dermed omfattes av loven.

### 14.3.2 Krav til Justervesenet i regelverket

Lov om mål og vekt og forskrift om justering regulerer detaljert hva som er Justervesenets oppgaver og hvilke krav som stilles til Justervesenets organisasjon. Lov om mål og vekt kap. 3 omhandler Justervesenet og inneholder bl.a. regler om Justervesenets organisering, herunder tilsetting av Justerdirektør og opprettelse av justerkamre. Forskrift om justering §§ 1-3 inneholder også bestemmelser som setter krav til organiseringen av Justervesenet. Bl.a. er etaten pålagt å ha et kvalitetssystem.

I målv. § 15 er det satt spesielt krav til habiliteten til tjenestemennene i Justervesenet. Det er forbudt for tjenestemennene, deres ektefeller eller hjemmeværende barn ”å befatte seg med tilvirking, kjøp eller salg eller ... med rettelse eller reparasjon av måle- og vektredskaper, eller direkte eller indirekte å være økonomisk interessert i bedrift som driver sådan virksomhet”.

Målv. § 16 setter krav til at Justervesenet skal ha de (måle)normaler som er nødvendig for å utføre justering og annet arbeid som myndigheten skal utføre, m.a.o. et krav til sporbarhet i målingene. Forskrift om justering setter også krav

til (måle)normaler. Se også nærmere om dette i utredningens kap. 8.

## 14.4 Myndighet i ny lov

### 14.4.1 Regulering av myndighetsfordelingen i loven

Den nye loven må regulere hvem som skal være myndighet iht. de enkelte av lovens bestemmelser. Det må i den forbindelse tas stilling til på hvilket myndighetsnivå avgjørelser og aktiviteter skal utføres. Prosjektgruppen har vurdert to ulike alternativer for regulering.

Første alternativ er ikke å ta noen direkte beslutning i loven om hvem som skal fatte de ulike avgjørelser. Det lages et felles begrep for alle som har myndighet etter loven, og så overlates det til Kongen å avgjøre hvem som skal fatte avgjørelse/utføre aktiviteter iht. alle bestemmelsene i loven. Før loven trer i kraft, må Kongen fatte en beslutning om hvem som skal avgjøre/utføre hva (Kongen selv, departement, måleteknisk myndighet osv.).

Det andre alternativet er å fastsette direkte i loven hvem som skal være myndighet iht. hver enkelt bestemmelse (f.eks. departement eller direktorat). Hvor det er usikkert på hvilket nivå myndigheten i forhold til en bestemmelse bør ligge, legges den på det høyeste av de nivåer som kan være aktuelle. Hvis det etter hvert viser seg behov for endringer, kan myndigheten delegeres til riktig myndighetsnivå/-organ.

Prosjektgruppen har etter en vurdering valgt å anbefale alternativ to. Dette begrunnes bl.a. med at med mindre det foretas utstrakt delegasjon, vil dette alternativet medføre at selve loven gir et bedre bilde av hvem som er myndighet enn det første alternativ vil gjøre. Videre er det lagt vekt på at vurderingene av hvem som skal være myndighet uansett må gjøres, og at det vil være lettere å vurdere lovforslaget når også myndighetsstrukturen er skissert i loven. I tillegg er det fra en praktisk synsvinkel en fordel at det ikke er behov for å sette i gang et eget arbeid med vurdering av myndighetsspørsmålet før loven trer i kraft.

### 14.4.2 Myndighetsoppgaver etter loven

Myndighetsoppgavene i henhold til den nye loven kan som nevnt innledningsvis deles i tre ulike hovedoppgaver:

<sup>2</sup> I vedlegg 5 gis en beskrivelse av Justervesenet.

<sup>3</sup> Nærings- og handelsdepartementet.

- 1) Måleteknisk infrastruktur og nasjonale realiseringer av målenheter.
- 2) Utarbeidelse av forskrifter og enkeltvedtak.
- 3) Tilsynsvirksomhet og iverksettelse av reaksjoner på forhold som avdekkes under tilsynet.

I tillegg kommer oppgaver som er aktuelle for alle disse funksjonene, f.eks. informasjonsvirksomhet og internasjonalt samarbeid og kontakt.

Når det gjelder ansvar for måleteknisk infrastruktur (pkt.1), er det i utredningens kap. 8 beskrevet at det bør utpekes et nasjonalt ansvarlig måleteknisk organ som skal sørge for nødvendig realisering av målenheter, og at Kongen bør utpeke dette organet.

Når det gjelder pkt. 2 og 3, gis det nedenfor en vurdering av hvem som bør utføre de ulike myndighetsoppgaver og hvordan dette bør reguleres i loven. Ved vurderingen av hvilket myndighetsnivå de ulike oppgaver skal ligge på, må det i tillegg til de generelle retningslinjene som er beskrevet i kap. 14.2, ses hen til den myndighetsfordelingen som ligger i dagens lov og de spesielle behov som foreligger på det måletekniske området.

### **14.4.3 Myndighetsfordelingen i ny lov**

#### *14.4.3.1 Aktuelle organer*

Aktuelle organer for myndighet er fortsatt først og fremst Kongen, Nærings- og handelsdepartementet og Justervesenet. Det kan imidlertid ikke utelukkes at andre organer i framtiden bør kunne ha en rolle i forhold til den nye loven. Ved å bruke det generelle begrepet departementet i lovteksten er ikke myndigheten bundet til et spesielt departement. Kongen (regjeringen) står da fritt til å flytte oppgaver etter loven mellom departementene, hvis dette blir aktuelt.

Når det gjelder fagmyndigheten på området, så bør dette fortsatt være Justervesenet. Etaten har den fagkompetanse, uavhengighet osv. som er nødvendig for å kunne utføre faglige oppgaver etter loven, jf. nedenfor. Prosjektgruppen anbefaler imidlertid ikke at "Justervesenet" brukes som betegnelse i loven, men foreslår å innføre begrepet "måleteknisk myndighet" for fagmyndigheten (direktoratsnivå). Dette er et nøytralt begrep som har to fordeler. For det første er det mulig å peke ut andre organer som måleteknisk myndighet på visse områder hvis utviklingen viser at dette er ønskelig. I dag anses det imidlertid ikke som sannsynlig

at andre enn Justervesenet skal være måleteknisk myndighet etter loven. Den andre fordelen er at endret navn og organisering av etaten kan foretas uten at dette medfører behov for lovendring.

Prosjektgruppen har i lovutkastet § 36 første ledd foreslått en bestemmelse om at Kongen fastsetter hvem som er nasjonal måleteknisk myndighet. Videre kan Kongen utpeke andre enn den nasjonale måletekniske myndigheten som måleteknisk myndighet for særskilte områder i loven.

#### *14.4.3.2 Forskrifter og enkeltvedtak*

Myndigheten til å utarbeide *forskrifter* bør etter prosjektgruppens syn som hovedregel legges til departementet i loven. Unntak fra dette er forskrifter med teknisk/faglig karakter. I disse tilfellene bør myndigheten legges til den måletekniske myndigheten. Der hvor det er eller kan være sektorovergripende interesser, bør myndigheten legges til Kongen.

Når det gjelder enkeltvedtak, bør dette etter prosjektgruppens syn som hovedregel legges til den måletekniske myndigheten. Noen enkeltvedtak kan imidlertid være aktuelle å legge til Kongen eller departementet, f.eks. hvis de har et klart politisk eller sektorovergripende innhold. I flere tilfeller gir samme bestemmelse hjemmel for både forskrift og enkeltvedtak. Der hvor myndighet for både enkeltvedtak og forskrifter er satt i samme bestemmelse og myndigheten bør være på ulikt nivå for disse to avgjørelsestypene, legges myndigheten til det høyeste myndighetsnivået, men det forutsettes at myndigheten delegeres videre for så vidt angår myndigheten til å fatte enkeltvedtak. Hvilket myndighetsnivå som foreslås i de enkelte bestemmelser, er beskrevet sammen med vurderingen av de aktuelle bestemmelser i utredningen når det anses nødvendig å begrunne valg av myndighet nærmere.

#### *14.4.3.3 Tilsyn og reaksjoner*

Det er naturlig at tilsynsoppgavene og iverksettelse av reaksjoner legges til direktoratsnivå. Det foreslås at myndigheten som skal utføre disse oppgavene også betegnes som "måleteknisk myndighet" og ikke "tilsynsmyndighet" i loven. Det kan lett virke "rotete" med mange ulike myndighetsbetegnelser i loven. Spesielt gjelder dette fordi det i praksis ofte vil være det samme organ (Justervesenet) som fatter både forskrifts- og enkeltvedtak på direktoratsnivå, og som fører tilsyn og iverksetter reaksjoner. Det er imidlertid ikke noe i veien for at disse oppgavene kan legges til

ulike organer dersom det i framtiden viser seg at dette er ønskelig.

#### 14.4.4 Krav til den måletekniske myndigheten

##### 14.4.4.1 Måleteknisk kompetanse og sporbarhet

For å sikre tilstrekkelig tillit til norske målinger, må den måletekniske myndigheten ha nødvendig måleteknisk kompetanse og sporbarhet i de målinger den foretar. God måleteknisk kompetanse er en grunnleggende forutsetning for å kunne utføre nødvendige tiltak som utredning av regelverk og ikke minst tilsyn. Det foreslås derfor i lovutkastet § 36 annet ledd at det skal være et krav til den måletekniske myndigheten at den har nødvendig måleteknisk kompetanse og sporbarhet i sine målinger.

Det kan være behov for nærmere presisering av egenskaper som den måletekniske myndigheten må ha. Det foreslås derfor i samme bestemmelse at departementet kan sette nærmere krav til den måletekniske myndighets kompetanse og andre forhold av betydning for myndighetens måletekniske virksomhet.

##### 14.4.4.2 Habilitet

Den måletekniske myndigheten vil utføre en rekke myndighetsoppgaver og fatte myndighetsavgjørelser. Både av hensyn til de som berøres av myndighetenes aktiviteter og av hensyn til tilliten til myndigheten, er det viktig at det ikke kan settes spørsmål ved habiliteten til de som utfører myndighetsoppgaver etter loven.

Forvaltningsloven har regler om habilitet som skal sikre disse hensynene. Fvl. § 6 første ledd inneholder absolutte bestemmelser om hvem som anses som inhabile i en forvaltningssak. Den omfatter bl.a. de personer som i dag er inhabile iht. målvl. § 15. Videre foreligger inhabilitet etter forvaltningsloven når andre særegne forhold er egnet til å svekke tilliten til tjenestemannens upartiskhet.

Prosjektgruppen mener at forvaltningslovens bestemmelser om habilitet i utgangspunktet burde være tilstrekkelig for å regulere habilitetsspørsmålet. Habilitetskrav i standarder som er relevante på måleteknikkområdet, vil måtte være veiledende ved vurderingen av om det foreligger særegne forhold som medfører inhabilitet etter forvaltningsloven. Det foreslås derfor ikke noen direkte regulering av habilitet i ny lov om måling. Når det

gjelder NAMOs<sup>4</sup> utpeking av nasjonale laboratorier og den måletekniske myndighetens utpeking av organer som skal utføre tilsynsoppgaver på vegne av myndigheten, kan det som en del av vilkårene for utpekingen settes spesielle krav til habilitet.

#### 14.5 Den måletekniske myndighetens (Justervesenets) framtidige rolle

Avslutningsvis finner prosjektgruppen det riktig å gi en kort vurdering av Justervesenets framtidige rolle som forvaltningsorgan da Justervesenet (måleteknisk myndighet) antas å ville få mange viktige oppgaver både direkte og indirekte som følge av loven. Den fleksible tilnærmingen når det f.eks. gjelder tilsynsoppgaver, gir nye utfordringer for etaten.

Justervesenet har flere ulike oppgaver og roller både i forhold til forskning, næringsliv og ulike allmenne interesser innenfor området måleteknikk. Justervesenet og Nærings- og handelsdepartementet arbeider for øvrig kontinuerlig med å videreutvikle målsetninger og strategier for virksomheten. Etaten har i flere år fokusert mye på tekniske spørsmål og rollen som tjenesteyter, selv om myndighetsrollen har blitt stadig mer lagt vekt på etter hvert. En slik utvikling av fokus og kompetanse er nødvendig for å kunne gjennomføre de løsninger som til enhver tid er å anse som nødvendige for å nå målet om tillit til måleresultater i Norge. For å kunne utnytte lovens fleksible rammer til å nå dette målet, er det også nødvendig at Justervesenet til enhver tid har den nødvendige sammensetning av fagpersoner.

I tillegg til å opprettholde et nødvendig faglig teknisk nivå, må det forventes at direktoratet fortsetter å utvikle seg til en etat med bred kompetanse som i større grad kan foreta samfunnsøkonomiske vurderinger og andre vurderinger. Disse vurderingene vil danne grunnlag for regelverksutvikling og iverksettelse av andre virkemidler for å nå målene om tillit til måleresultater på ulike områder. Justervesenet bør bl.a. fungere som en viktig premissleverandør og gi anbefalinger til politiske organer der det skal fattes avgjørelser på det måletekniske området som i stor grad innebærer avveining av ulike interesser.

<sup>4</sup> Nasjonalt ansvarlig måleteknisk organ.

