

Regeringens proposition 1994/95:228



Mästarbrev för hantverkare

Prop.
1994/95:228

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 18 maj 1995

Ingvar Carlsson

Sten Heckscher
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Mästarbrev är ett kompetensbevis som får tilldelas förtjänta och skickliga hantverkare i ett visst yrke. I propositionen läggs fram förslag till en lag om mästarbrev för hantverkare. Enligt förslaget får regeringen rätt att meddela föreskrifter om mästarbrev. Vidare föreslås att regeringen skall få överlämna till en eller flera hantverksorganisationer att pröva frågor om att utfärda och återkalla mästarbrev. Ett sådant överlämnande kräver att organisationen bedöms kunna utföra uppgifterna sakligt och opartiskt samt även i övrigt på ett sådant sätt att mästarbrevens anseende som kompetensbevis upprätthålls.

Företagarnas Riksorganisation och Sveriges Hantverks- och Småföretag har nyligen till regeringen anmält att de avser att ombilda det nuvarande Sveriges Hantverksråd till ett organ där alla rikstäckande organisationer med hantverksanknytning kan delta på lika villkor.

I propositionen uttalar regeringen sin avsikt att överlämna åt Sveriges Hantverksråd att pröva frågor om mästarbrev, under förutsättning att det ombildade rådet uppfyller lagens krav.

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Bakgrund	5
4.1	Mästarbrevens ursprung	5
4.2	Hantverksorganisationers rätt att utfärda mästarbrev . .	6
4.3	Nuvarande hantverksorganisationer	6
4.3.1	Företagarnas Riksorganisation	6
4.3.2	Sveriges Hantverksråd	7
4.3.3	Mästarbrevsnämnden	7
4.3.4	Sveriges Hantverks- och Småföretag	8
5	Gällande bestämmelser	8
5.1	Mästarbrevskungörelsen	8
5.2	Gesällbrev	9
5.3	Lagstiftningen i andra länder	9
6	Fortsatt offentligrättslig reglering	10
7	Beslut om mästarbrev	12
8	Rätt att utfärda mästarbrev m.m.	17
9	Författningskommentar	18
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Mästarbrev för hantverkare (SOU 1994:53)	21
Bilaga 2	Lagförslag i utredningsbetänkandet Mästarbrev för hantverkare (SOU 1994:53)	22
Bilaga 3	Sammanställning av remissyttranden över betänkandet Mästarbrev för hantverkare (SOU 1994:53)	23
Bilaga 4	Lagförslag som remitterats till Lagrådet	30
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	31
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 maj 1995 . .	32
	Rättsdatablad	33

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om mästarbrev.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om mästarbrev för hantverkare

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Mästarbrev är ett kompetensbevis som efter ansökan får tilldelas förtjänta och skickliga hantverkare i ett visst yrke.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om mästarbrev.

3 § Regeringen får överlämna till en eller flera hantverksorganisationer att pröva frågor om att utfärda och återkalla mästarbrev.

Uppgiften får överlämnas endast till organisationer som bedöms kunna utföra den sakligt och opartiskt samt även i övrigt på ett sådant sätt att mästarbrevens anseende som kompetensbevis upprätthålls.

4 § En hantverksorganisation som har rätt att utfärda och återkalla mästarbrev skall lämna den myndighet som regeringen bestämmer de upplysningar om sin verksamhet som myndigheten begär.

5 § En hantverksorganisations beslut om att inte tilldela en sökande mästarbrev eller att återkalla ett mästarbrev får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I fråga om överklagande av en hantverksorganisations beslut tillämpas bestämmelserna i 23-25 och 30 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996.

Regeringen bemyndigade den 22 december 1993 chefen för Kulturdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågor om rätt att utfärda mästarbrev för hantverkare (dir. 1993:142). Med stöd av bemyndigandet förordnades den 7 januari 1994 rättschefen Marianne Eliason att vara särskild utredare. Utredningen antog namnet Mästarbrevsutredningen (Ku 1994:01).

Bakgrunden till uppdraget var att bl.a. Sveriges Hantverks- och Småföretag till regeringen gjort en framställning om att tillerkännas rätt att utfärda mästarbrev samt ett beslut av Konkurrensverket av innebörd att det nuvarande systemet med att utfärda mästarbrev inte är förenligt med konkurrensintresset.

Mästarbrevsutredningen lade i maj 1994 fram betänkandet Mästarbrev för hantverkare (SOU 1994:53).

Utredningens sammanfattning av betänkandet och dess lagförslag finns i *bilagorna 1* och *2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena finns i *bilaga 3*.

Under ärendets beredning har överläggningar skett med företrädare för berörda intressenter.

Företagarnas Riksorganisation och Sveriges Hantverks- och Småföretag har i en gemensam skrivelse till regeringen i februari 1995 anmält att de avser att ombilda det nuvarande Sveriges Hantverksråd till ett organ där alla rikstäckande organisationer med hantverksanknytning kan delta på lika villkor. Uppgiften avses bl.a. vara att utfärda mästarbrev för hantverkare.

Frågor om hantverk hör fr.o.m. den 1 januari 1995 till Näringsdepartementets ansvarsområde.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 27 april 1995 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Lagrådet har inte haft några erinringar mot förslaget. Lagförslaget i propositionen har dock på några punkter redaktionellt ändrats i förhållande till det till Lagrådet remitterade förslaget.

4 Bakgrund

4.1 Mästarbrevens ursprung

Genom 1846 års fabriks- och hantverksförordning avskaffades skråväsendet. Samtidigt bildades i varje stad hantverksföreningar för att främja hantverkets förkovran och för att sköta hantverkarnas gemensamma angelägenheter. Rätten att öppna hantverksverkstad och ha gesäller eller lär-

lingar som arbetskraft krävde fortfarande att innehavaren "förvärvat mästerskap i yrket". Genom näringsfrihetsförordningen år 1864 infördes i det närmaste fullständig näringsfrihet; mästerskapsbestämmelserna och skyldigheten att tillhöra hantverksföreningar upphörde.

Många hantverksföreningar var dock angelägna om att det skulle införas lagstadgade kompetensvillkor för den som önskade idka näring. 1936 års hantverkssakkunniga fick till uppgift att utreda bl.a. frågan om uppställande av legala kompetensföreskrifter för rätten att idka hantverk. De hantverkssakkunniga föreslog år 1939 en långtgående sanering av hantverket genom en frivillig kompetensreglering, mästarbrevet, som skulle kunna tilldelas med stöd av en statlig mästarbrevskungörelse.

Utredningens förslag resulterade i att Kungl. Maj:ts kungörelse (1940:873) om mästarbrev för hantverksutövare utfärdades. Kungörelsen ersattes år 1973 av kungörelsen (1973:596) om mästarbrev för hantverksutövare.

4.2 Hantverksorganisationers rätt att utfärda mästarbrev

Sveriges Hantverksorganisation (SHO) bildades år 1905 som en av de första hantverksorganisationerna. SHO började år 1916 att anordna mästarturser på försök och år 1929 att utfärda egna kompetensdiplom som benämndes mästarbrev. Genom kungörelsen angående mästarbrev för hantverksutövare fick SHO rätt att ge ut mästarbrev. I den nya kungörelsen om mästarbrev för hantverksutövare tillerkändes Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO), i vilken SHO ingick, rätten att tilldela hantverkare mästarbrev.

SHIO gick år 1978 samman med Familjeföretagens förening. Kungörelsen ändrades därför på så sätt att Sveriges hantverks- och industriorganisation - Familjeföretagen (SHIO-Familjeföretagen) fick rätt att utfärda mästarbrev (SFS 1979:42).

Kungörelsen ändrades på nytt år 1987 då rätten att utfärda mästarbrev överfördes till Småföretagens Riksorganisation (SFS 1987:57) och år 1991 då rätten överfördes till Företagarnas Riksorganisation (SFS 1991:954).

Även sistnämnda ändringar föranleddes av organisationsförändringar och namnändringar hos de berörda organisationerna.

4.3 Nuvarande hantverksorganisationer

4.3.1 Företagarnas Riksorganisation

Småföretagens Riksorganisation och Företagareförbundet bildade i juni 1990 Företagarnas Riksorganisation (FR). FR är enligt sina stadgar en ideell näringspolitisk organisation, partipolitiskt obunden, som skall verka för enskild företagsamhet grundad på marknadsekonomi under socialt ansvar bl.a. genom att slå vakt om enskild äganderätt, näringsfrihet, fri konkurrens och rättssäkerhet. Organisationen skall främja yrkesutbildning och yrkesskicklighet inom hantverk och andra näringsgrenar.

Riksorganisationen är uppbyggd dels av distrikt som företräder anslutna lokalföreningar, dels av branschförbund, som inom riksorganisationen företräds av ett representantskap. Organisationens beslutande organ är kongress och riksstyrelse.

Medlemskap i organisationen kan enligt stadgarna ges till företagare och andra enskilda personer som delar organisationens grundläggande värderingar. Företagaren blir medlem i en lokalförening eller, i kommuner där lokalföreningar saknas, direkt i distriktet.

Riksorganisationen företräds av riksstyrelsen som har sitt säte i Stockholm. Styrelsen utgörs av ordföranden, vice ordföranden och ytterligare 18 ledamöter.

Organisationen har 66 000 direktanslutna och ytterligare 30 000 branschanslutna företag.

4.3.2 Sveriges Hantverksråd

Sveriges Hantverksråd, som före den 1 juli 1994 hette Centrala Hantverksrådet, bildades år 1983 av SHIO-Familjeföretagen efter att statsmakterna avvisat tanken på att bilda en statlig hantverksorganisation men förklarat sig villig att stödja privata initiativ. Rådet, som finns i Leksand och organisatoriskt hör till FR, har till huvuduppgift att initiera, stimulera, stödja samt bevaka insatser inom hantverkssektorn i Sverige. Sedan april 1991 handlägger Hantverksrådet samtliga ansökningar av mästarbrev på uppdrag av FR.

Hantverksrådet har en styrelse med sex ordinarie ledamöter varav tre ledamöter är utsedda av FR och en vardera av Stiftelsen Hantverksfrämjandet, Branschförbundens representantskap och Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK). Både Stiftelsen Hantverksfrämjandet och Branschförbundens representantskap är organ knutna till FR.

Som tidigare nämnts avser Företagarnas Riksorganisation och Sveriges Hantverks- och Småföretag (se avsnitt 4.3.4) att ombilda Hantverksrådet, varvid de två organisationerna skall delta på lika villkor i verksamheten och även medge att andra rikstäckande hantverksorganisationer kommer att kunna delta.

4.3.3 Mästarbrevsnämnden

Bestämmelser om Mästarbrevsnämnden finns i kungörelsen om mästarbrev för hantverksutövare. Nämnden består av fyra ledamöter och fyra ersättare. Två av ledamöterna utses av NUTEK, varav en skall vara nämndens ordförande, en av Konsumentverket och en av styrelsen för FR. Nämndens kansli finns i Leksand där man har lokaler gemensamma med Sveriges Hantverksråd. På kansliet finns bl.a. en sekreterare som arbetar på uppdrag av både nämnden och Hantverksrådet.

Mästarbrevsnämnden utreder kvalifikationerna hos dem som söker mästarbrev. På grundval av denna utredning tillstyrker eller avstyrker nämnden ansökningar. Nämnden har kontinuerlig kontakt med yrkesförbund och branschorganisationer och i samverkan med dem tar nämnden

fram aktuella provbestämmelser för mästarbrev och reviderar bestämmelserna. Nämnden skapar normer och riktlinjer för vilka kunskaper som krävs i t.ex. bokföring och kalkylering (kostnads- och prisberäkning). Vidare vidtar nämnden åtgärder mot vilseledande marknadsföring t.ex. om någon i annonsering felaktigt uppgett sig ha ett mästarbrev.

4.3.4 Sveriges Hantverks- och Småföretag

Sveriges Hantverks- och Småföretag (SHS) är en sammanslutning av lokala föreningar för hantverks- och småföretag inom enskilt näringsliv. Organisationen bildades den 28 september 1991, men bygger på erfarenheter och traditioner från f.d. SHIO och Småföretagens Riksorganisation. Målsättningen är att SHS skall arbeta partipolitiskt obundet i förtroendefullt samarbete med myndigheter, bransch- och yrkesföreningar samt andra organisationer. Organisationen skall också verka för en enskild företagsamhet grundad på marknadshushållning under socialt ansvar och därigenom slå vakt om ekonomisk frihet, enskild äganderätt och rättssäkerhet. SHS skall enligt sina stadgar särskilt värna om de minsta hantverks- och småföretagen, främja yrkesutbildning och yrkesskicklighet samt skapa förståelse för småföretagens betydelse för landets ekonomi och för en meningsfull sysselsättning samt arbeta för att skatteregler och övrig lagstiftning får sådan utformning att småföretagen kan bestå och utvecklas.

Årsmötet är riksorganisationens beslutande organ. Det utgörs av ombud för anslutna lokalföreningar. Riksstyrelsen, som leder och övervakar organisationens verksamhet, består av organisationens ordförande, vice ordförande samt ytterligare fyra ordinarie ledamöter valda av årsmötet.

Till organisationen är omkring 30 föreningar och 5 branschförbund anslutna, vilket enligt SHS motsvarar drygt 7 000 företag.

5 Gällande bestämmelser

5.1 Mästarbrevskungörelsen

Enligt 1 § kungörelsen om mästarbrev får mästarbrev tilldelas förtjänta och skickliga hantverksutövare i ett visst yrke. Det är FR som beslutar om tilldelande av mästarbrev efter yttrande från Mästarbrevsnämnden.

Mästarbrev får enligt 4 § tilldelas den som inte har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken, har arbetat i minst sex år i det yrke som mästarbrevet avser, har förvärvat skicklighet och erfarenhet samt har kunskaper i kalkylation och bokföring. Möjlighet finns för organisationen att efter framställning av Mästarbrevsnämnden tilldela någon mästarbrev trots att denne inte uppfyller de föreskrivna villkoren.

Enligt 7 och 8 §§ får organisationen, efter tillstyrkan av Mästarbrevsnämnden, återkalla ett mästarbrev. Detta får ske, om innehavaren av brevet i utövande av sitt yrke gjort sig skyldig till brottsligt förfarande, visat uppenbar vårdslöshet eller bristande skicklighet eller om han inte uppfyller de särskilda villkor som föreskrivs för tilldelande av mästarbrev. Detta

är enligt FR mycket ovanligt och kan endast komma i fråga om någon innehavare sysslat med olagliga affärer, haft "svart" arbetskraft eller fått ett flertal anmälningar mot sig på grund av dåligt utförda arbeten.

Organisationen får enligt 10 § ta ut avgift vid ansökan om och tilldelan- de av mästarbrev. Mästarbrevsnämnden fastställer avgifterna.

Enligt 11 § kan den som obehörigen utger sig för att inneha mästarbrev dömas till böter, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Organisationens beslut att avslå en ansökan om mästarbrev eller att återkalla mästarbrev kan överklagas till NUTEK. Mot verkets beslut i ett sådant ärende får talan inte föras.

De senaste tio åren har det utfärdats mellan 142 och 333 mästarbrev per år inom ett 80-tal olika hantverksyrken. En viss nedgång har skett de senaste åren.

5.2 Gesällbrev

Gesällbrevet är ett kompetensbevis som erhålls efter avlagt gesällprov. Någon författning som reglerar utfärdandet av gesällbrev finns inte. FR har under lång tid även beslutat angående gesällbreven men SHS har nyligen börjat utfärda egna gesällbrev.

Under FR:s handläggning hanteras gesällbreven på så sätt att branschförbunden föreslår bestämmelser för proven. Mästarbrevsnämnden beslutar om provbestämmelserna samt vilken längd på utbildningen som skall krävas, tre eller fyra år. Provet avläggs under senare delen av utbildningen och kontrolleras och granskas av respektive branschorganisation. Ansökan om gesällbrev, granskningsprotokollet och intyg om utbildning skickas till Mästarbrevsnämndens kansli som sköter den praktiska hanteringen av FR:s gesällbrev. Brev kan därefter utfärdas av FR.

Själva utdelandet av gesällbrevet sker ofta hos den lokala föreningen under festligare former. Det utfärdas ca 1 500 gesällbrev per år inom ett 60-tal olika hantverksyrken.

5.3 Lagstiftningen i andra länder

Gesäll- och mästarbrev finns i ett flertal länder i Europa men reglerna skiljer sig starkt åt. I *Tyskland* har hantverk hög status och landet har en mycket välorganiserad hantverkssektor. Hantverksutövare är anslutna till någon av de ca 45 hantverkskammare som finns i landet. Enligt tysk hantverkslag får bara personer som är inskrivna i hantverkskamrarnas yrkesregister utöva något av de över 100 hantverksyrken som finns förtecknade i registret. Gesällbrev krävs för detta. Kraven för att få gesäll- och mästarbrev finns reglerade i författningar. Minst tre års utbildning och godkänt gesällprov krävs för att få gesällbrev. Mästarbrev kan utfärdas till den som har arbetat minst tre år i sitt yrke efter gesällprovet och som avlagt mästarprov. *Österrikes* mästarbrevssystem påminner om det tyska. I *Storbritannien* finns olika kompetensbevis för hantverkare, bl.a. mästarbrev. Systemet styrs inte av författningar. Mästarbrev finns även

Av de andra nordiska länderna har endast *Norge* utvecklat system med mästarbrev. Reglerna om mästarbrev finns fastslagna i en lag från år 1986. Mästarprovsbestämmelser finns i ca 50 olika yrken. Enligt bestämmelser i lagen får endast den som har mästarbrev rätt att kalla sig mästare. Det finns en Mästarbrevsnämnd som handlägger och utfärdar mästarbrev samt har hand om ett mästarbrevsregister. Nämnden är en offentlig nämnd med ledamöter från Närings- och Energidepartementet, en arbetstagarorganisation och en arbetsgivarorganisation. Nämndens sekretariat är knutet till en arbetsgivarorganisation. För att få använda sig av mästartiteln skall hantverkaren vara registrerad i mästarbrevsregistret. *Finland* har tidigare haft gesäll- och mästarbrev men ersatte dessa år 1972 med olika yrkesexamina. I *Danmark* kan den som innehar gesällbrev eller har likvärdig utbildning enligt 17 § näringslagen kalla sig "mester". Mästartiteln är på så sätt skyddad. Traditionellt mästarbrev finns inte.

6 Fortsatt offentligrättslig reglering

Regeringens förslag: Systemet med att utfärda mästarbrev skall även i fortsättningen regleras i offentligrättslig ordning för att garantera kvaliteten på mästarbrevet och för att säkerställa det svenska mästarbrevets konkurrenskraft i andra europeiska länder.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Kammarrätten i Sundsvall* samt alla hantverks- och branschorganisationer som yttrat sig över betänkandet delar utredningens uppfattning att en offentligrättslig reglering av mästarbrevet skall finnas kvar. *Statskontoret*, *Riksrevisionsverket (RRV)* och *Konkurrensverket* avstyrker förslaget. *Statskontoret* anger att verksamheten med mästarbrev bör prövas i enlighet med regeringens generella ambitioner att minska det statliga åtagandet i verksamheter som inte bedöms vara statliga angelägenheter och att det därför inte finns motiv för ett fortsatt offentligt åtagande eller en fortsatt statlig reglering när det gäller mästarbrev. *RRV* ifrågasätter det allmännas medverkan i en reglering för att utfärda mästarbrev och anser att det saknas ett viktigt allmänt skyddsintresse som kan motivera en offentlig reglering. *Konkurrensverket* vidhåller sin tidigare negativa inställning till att mästarbrevssystemet skall vara offentligrättsligt reglerat och anser att utredningen inte tillräckligt har motiverat varför systemet skall ha offentligrättslig karaktär, speciellt mot bakgrund av att utfärdandet av gesällbrev inte har ansetts behöva regleras i författning. Verket saknar även en analys av förutsättningarna

för näringslivets organisationer att själva svara för systemet. Verket kan dock acceptera någon form av offentlig reglering om en sådan behövs för att svenska företagare inte skall diskrimineras så vitt gäller möjligheten att arbeta inom hela EES-området.

Skälen för regeringens förslag: Mästarbrevet har sitt ursprung i medeltiden och kan ses som en del av vårt kulturarv. Många myndigheter och näringslivsorganisationer anser att mästartiteln alltså fyller en funktion som kompetensbevis. Det sker genom att den underlättar för konsumenterna att bedöma kvaliteten i de tjänster som olika hantverkare erbjuder. Välinformerade konsumenter och information om de utbudna varornas och tjänsternas innehåll och kvalitet är viktiga förutsättningar för en väl fungerande konkurrens på en marknad.

Bakgrunden till att mästarbrevet är författningsreglerat är den kontroll från det allmänna sida som har ansetts nödvändig för att brevet skall få en auktoritativ prägel. Det frågan nu gäller är statens fortsatta roll beträffande mästarbrevet.

Synen på offentligrättsliga regleringar med avseende på näringslivet har dock förändrats under senare år. Åtgärder har vidtagits för avreglering och konkurrens i många samhällssektorer.

Det kan ifrågasättas, om det allmänna över huvud taget skall vara engagerat i en fråga av denna karaktär, och bl.a. Konkurrensverket har ansett att mästarbrevskungörelsen skall upphävas utan att ersättas av någon ny reglering.

Regeringen finner att staten på visst sätt bör medverka även i fortsättningen. De berörda organisationerna har också tydligt förklarat sig önska statlig medverkan. Hantverksorganisationerna är således ense om att en offentligrättslig reglering är nödvändig för att mästarbrevet skall bibehålla sin kvalitet och kan medverka till att stimulera kompetensutveckling och yrkesskicklighet. Mästarbrevets kvalitet är också av intresse från konsumentskyddssynpunkt. Frågan om konkurrensneutralitet får nu sin lösning genom att Sveriges Hantverksråd ombildas till en organisation där alla kan delta på lika villkor.

Det finns ett flertal EG-direktiv om ömsesidigt erkännande av examina som Sverige är bundet av, bl.a. rådets direktiv 92/51/EEG av den 18 juni 1992 om en andra generell ordning för erkännande av behörighetsgivande högre utbildning, en ordning som kompletterar den som föreskrivs i direktiv 89/48/EEG (EGT nr L 209, 24.7.1992, s. 25, Celex 389 LU T 0048).

Syftet med dessa direktiv är att garantera en fri arbetsmarknad inom medlemsländerna och att undanröja regler som är till hinder för en fri rörlighet.

Att bestämt klarlägga vilken betydelse en offentlig reglering kan ha i internationella sammanhang är svårt. De nämnda direktiven bör dock tolkas så att ett annat EU-land formellt sett inte behöver godkänna ett svenskt mästarbrev eller i övrigt behandla svenskar med mästarbrev gynnsammare än svenskar utan en sådan handling. Ett författningsreglerat mästarbrev kan dock i praktiken innebära en viss hjälp för en svensk hantverkare som söker arbete inom EU. Bl.a. mot denna bakgrund kan en

offentligrättslig reglering av mästarbrevet vara av värde för hantverkarna i deras marknadsföring. Det bör dock ånyo understrykas att en svensk mästartitel som sådan knappast påverkar etableringsmöjligheten för svenskar i EU-länder med formella etableringskrav. I sådana fall gäller särskilda EU-regler.

Sammantaget anser regeringen således att skälen för en offentligrättslig reglering är så starka att en sådan bör finnas även i fortsättningen. Det bör dock i stor utsträckning överlåtas åt de berörda organisationerna att inom en sådan offentligrättslig ram utforma verksamheten.

7 Beslut om mästarbrev

Regeringens förslag: Frågor om mästarbrev regleras i en särskild lag, eftersom det är fråga om myndighetsutövning. Med stöd av lagen ges regeringen rätt att meddela föreskrifter om mästarbrev och att utse enskilda organ att besluta om dem. Mästarbrevsnämnden avskaffas.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig angående frågan om myndighetsutövning, *Kammarrätten i Sundsvall*, *Statskontoret* och *Juridiska fakultetsnämnden i Uppsala* delar utredningens uppfattning. *Juridiska fakultetsnämnden* anser att, när ett överlämnande av förvaltningsuppgift sker till ett enskilt organ, det är väsentligt att man i lag så långt det går ger konkreta uppgifter om uppgiftsmottagaren. Nämnden konstaterar dock att utredningens uppfattning att uppgiftsmottagaren inte behöver konkret anges har stöd i lagstiftningspraxis. *Kammarrätten* delar utredningens uppfattning att regeringen kan ges bemyndigande att meddela föreskrifter och att avgifterna är av sådan karaktär att de faller inom regeringens restkompetens. *Kammarrätten* och *Juridiska fakultetsnämnden* avstyrker förslaget att en hantverksorganisation skall besluta om provbestämmelserna och framhåller att provbestämmelserna är av sådan karaktär att utfärdandet av dem inte kan delegeras till ett privaträttsligt organ utan att det bör ankomma på en myndighet att fastställa fordringarna.

Skälen för regeringens förslag: Som har redovisats i det föregående härrör regleringen av mästarbrevsfrågan från 1940-talet. Den nuvarande kungörelsen är från 1973. Sedan dess har en ny regeringsform tillkommit och formerna för offentligrättsliga åligganden stramats upp. Om en ny reglering skall införas måste denna göras i de former som den nya regeringsformen kräver, dvs. ställning måste tas till om några delar av regleringen kräver lagform.

En utgångspunkt bör som nämnts vara att så få regler som möjligt bör beslutas av det allmänna, så att organisationerna själva i största möjliga utsträckning får ha hand om förfarandet. Detta kräver att ställning tas till frågan om det är myndighetsutövning eller ej att utfärda och återkalla mästarbrev, i vilken form provbestämmelserna skall fastställas och vem som skall bestämma avgifter. Mästarbrevsnämndens roll måste också klargöras. Regeringen behandlar dessa frågor i tur och ordning.

Frågan om myndighetsutövning

Regeringen kan överlämna förvaltningsuppgifter till enskilda organ. Att utfärda och återkalla mästarbrev är i dag en förvaltningsuppgift. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, krävs enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen (RF) att det sker med stöd av lag.

Under myndighetsutövning faller endast ärenden som ensidigt avgörs av myndighet eller annat organ med myndighetsbefogenheter. Väsentligt för att avgöra om det är fråga om myndighetsutövning eller ej är vidare om den som beslutar är bunden av offentligrättsliga regler. Det skall vara fråga om bindande beslut, inte endast råd eller upplysningar som inte innebär tvång mot den enskilde. Befogenheten skall utövas mot enskild. Besluten skall vara väsentliga för den enskilde. De kan gälla förpliktelser men även rättigheter eller förmåner.

Flertalet av de ovan uppställda kriterierna på myndighetsutövning är uppfyllda när det gäller att utfärda och återkalla mästarbrev.

Förutsättningarna är fastlagda i en offentligrättslig författning. När den första författningen angående mästarbrevet kom till år 1940 ansågs det nödvändigt med en kontroll från det allmännas sida för att breven skulle få en auktoritativ prägel. Endast den utpekade organisationen kan ensidigt utfärda resp. återkalla ett mästarbrev. Befogenheten utövas mot enskilda. Frågan är om den "förmån" det innebär att inneha ett mästarbrev är av en sådan betydelse att den kan sägas vara väsentlig för den enskilde.

Innehavet eller avsaknaden av brevet innebär formellt inget för den enskildes rätt att driva näring. Det är ett helt frivilligt kompetensbevis. Innehavet av ett sådant bevis kan dock – inom och utanför Sverige – påverka den enskildes möjlighet att få arbete eller att som näringsidkare få kunder. Det kan få väsentliga konsekvenser för honom eller henne. Än mer kan det på ett betungande sätt påverka en enskilds situation om ett mästarbrev återkallas.

Viss jämförelse bör kunna ske med enskilda skolors beslut rörande betygsättning och disciplinåtgärder samt Advokatsamfundets beslut om disciplinära åtgärder. Dessa uppgifter innefattar myndighetsutövning. Ett återkrav av ett mästarbrev får sannolikt inte lika svåra konsekvenser för den enskilde som ett likartat beslut av Advokatsamfundet. Gemensamt för båda fallen är dock att den enskilde i och för sig kan fortsätta sin verksamhet (frånsett möjligheten för den f.d. advokaten att vara offentlig försvarare) men med risk att förlora klienter och kunder.

Till detta kommer de regler som kringgärdar systemet, närmast rätten att överklaga och straffansvaret för den som oriktigt utger sig för att inneha mästarbrev. Nämnas bör också den rätt att ta ut avgifter som regleras

i kungörelsen. Dessa omständigheter talar för att ett beslut om att utfärda mästarebrev bör betraktas som en förmån i nu aktuell mening.

I sammanhanget skall dock nämnas att statsmakterna nyligen ansett att en reglering, som i någon mån liknar den som gäller för mästarebrevet, nämligen erhållande av miljömärke, inte skall betraktas som myndighetsutövning. För miljömärkningen finns dock flera konkurrerande system, varför enskilda inte tvingas att anlita en enda organisation. Inga straffsanktioner eller överklagandemöjligheter finns. Det förekommer inte heller någon skönsmässig prövning utan det är fråga om att uppfylla vissa tekniska kriterier (prop. 1993/94:203 s. 260 ff, bet. 1993/94:UU23, rskr. 1993/94:367, prop. 1994/95:79, bet. 1994/95:LU12, rskr. 1994/95:000).

Regeringen delar utredningens och remissinstansernas uppfattning att beslut att utfärda och återkalla mästarebrev enligt nu gällande ordning är att bedöma som myndighetsutövning. Om en ordning liknande den nuvarande skall finnas i fortsättningen, innebär det nu sagda att överlämnandet av uppgiften till enskilda organ måste ske med stöd av lag. Regeringen återkommer i avsnitt 8 till frågan om vilka organisationer som skall ges rätten.

Fastställande av provbestämmelser

Enligt nuvarande ordning fastställs provbestämmelserna av FR med stöd av 5 § mästarebrevskungörelsen. Utredningen har diskuterat provbestämmelsernas konstitutionella karaktär.

Som utredningen påpekar kan en rätt att besluta föreskrifter inte överlåtas till privaträttsliga organ. Något sådant bemyndigande har inte heller föreslagits. Ett par remissinstanser har ansett att provbestämmelserna har en sådan karaktär att de bör beslutas av en myndighet.

Regeringen instämmer i att reglerna måste beslutas av det allmänna, om de skall vara rättsligt bindande för de organisationer som skall kunna utfärda mästarebrev. Frågan är emellertid om det är nödvändigt med en sådan ordning med hänsyn till att de berörda organisationerna nu har enats om att uppgiften bör läggas på ett visst organ där alla rikstäckande organisationer med hantverksanknytning kan verka på lika villkor.

Regeringen delar utredningens uppfattning att det bara bör finnas en typ av mästarebrev och att provbestämmelserna bör vara enhetliga för varje yrke. Det svarar bäst mot tanken att mästarebrevet skall vara ett utbildnings- och kompetensbevis. Det är också viktigt att ett mästarebrev inom ett yrke alltid betyder samma sak. Något annat skulle vara förvirrande för konsumenten.

Det bör ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om mästarebrev. Om mästarebrev skulle utdelas av olika organisationer, måste garantier skapas för att åstadkomma en likvärdighet mellan mästarebrevet enligt det nyss sagda. Det kunde då bli nödvändigt att slå fast provbestämmelser m.m. i rättsligt bindande form. Med en enda organisation är emellertid detta såvitt regeringen nu kan bedöma inte nödvändigt. Inom allmänt hållna krav i författning bör den beslutande organisationen således få avgöra vilka detaljkrav

man vill ställa i fråga om sina mästarbrev. En sådan lösning ligger också helt i linje med den tidigare berörda utgångspunkten att det allmännas medverkan i verksamheten bör begränsas.

Prop. 1994/95:228

Avgifter

Enligt nuvarande ordning fastställs avgifterna för mästarbrev av Mästarbrevsnämnden. Den kostnad som för närvarande tas ut för ett mästarbrev täcker i allmänhet inte hantverksorganisationernas kostnad för administrationen, i vart fall inte om man ser till hela verksamhetsområdet som även innefattar att utfärda mästarbrev i en rad udda yrken där inga branschorganisationer finns. Systemet bör i fortsättningen vara självfinansierande. Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, skall enligt 8 kap. 3 § RF meddelas genom lag. Skatter och belastande avgifter faller in under denna definition.

Statliga skatter skall alltid beslutas av riksdagen. Däremot kan riksdagen enligt 8 kap. 9 § andra stycket RF bemyndiga regeringen eller en kommun att meddela föreskrifter om avgifter som på grund av 8 kap. 3 § annars skall meddelas av riksdagen. I samband därmed kan riksdagen också medge att regeringen överlåter rätten på en förvaltningsmyndighet eller kommun, s.k. subdelegation, se 8 kap. 11 §. Om avgiften inte är av den karaktär som nu sagts, kan regeringen med stöd av regeringsformen besluta om den direkt enligt den s.k. restkompetensen (8 kap. 13 § första stycket 2). Även i dessa fall kan regeringen överlåta sin rätt till en underlydande myndighet (8 kap. 13 § tredje stycket).

Vid gränsdragningen mellan tvångsavgifter som faller under 3 § och frivilliga avgifter som faller under restkompetensen i 13 § bör avgörande vikt fästas vid om den enskilde befinner sig i en sådan situation att han eller hon rättsligt eller faktiskt kan anses tvingad att betala avgiften. Frågan får avgöras för varje särskilt fall efter en helhetsbedömning (prop. 1973:90 s. 218). Erläggs avgiften frivilligt som en ersättning för vara eller prestation och avser den att bidra till eller helt täcka det allmännas kostnader inom verksamhetsområdet, bör avgiftssättningen falla inom regeringens kompetensområde. När avgiftssättningen syftar till intäkter som klart överstiger det allmännas kostnader, bör avgiften anses falla inom riksdagens kompetensområde.

Som exempel på avgifter som faller inom regeringens område nämns i motiven taxorna för de affärsdrivande verken och avgifter som erläggs för tjänster av s.k. uppdragsmyndigheter. Andra exempel kan vara avgifter för frivillig lotsning, för frivillig provning, exekutionsavgifter och premie för exportkreditgaranti.

Hantverksorganisationernas bevis om mästarbrev är något som den enskilde frivilligt betalar för att få. Inget tvång förekommer. Ingen skyldighet finns för någon att inneha ett mästarbrev för att driva näring eller få ett arbete. Den enskilde befinner sig inte i en sådan situation att han eller hon rättsligt eller faktiskt kan anses tvingad att erlägga avgiften. Det ligger också nära till hands att jämföra den med avgifter för frivillig prov-

Sammantaget innebär detta att regeringen instämmer i utredningens och remissinstansernas uppfattning att avgifter för att utfärda mästarbrev faller inom regeringens kompetensområde på grund av den s.k. restkompetensen. Regeringen får som nämnts genom förordning överlåta åt myndighet under regeringen att meddela bestämmelser i ämnet, dvs. i det här fallet att fastställa avgiften. Någon möjlighet att överlåta sådana uppgifter åt ett enskilt organ finns dock inte, eftersom det är fråga om föreskrifter och föreskriftsrätten som tidigare nämnts inte kan överlåtas till enskilda rättssubjekt. Regeringen, eller en myndighet under regeringen, måste alltså bestämma avgifternas storlek. Den myndighet som har det naturligaste sambandet med mästarbrev är Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) som dels har representanter i Mästarbrevsnämnden och Sveriges Hantverksråd, dels med nuvarande ordning är överinstans i frågor om att utfärda och återkalla mästarbrev. Regeringen avser att bemyndiga NUTEK att fastställa avgifterna.

Mästarbrevsnämndens roll

Utredaren har konstaterat att det är oklart om Mästarbrevsnämnden skall anses vara en myndighet eller ej. Om en ny ordning införs, måste givetvis den rättsliga statusen hos de olika aktörerna klargöras. Som tidigare berörts bör det allmännas medverkan begränsas, och något statligt organ med särskilda uppgifter inom den nya mästarbrevsorganisationen bör inte finnas. Mästarbrevsnämnden som författningsreglerat organ bör därför avskaffas. De uppgifter som fortsättningsvis måste ligga på en myndighet, närmast fastställandet av avgifterna, kan som just redogjorts för läggas på NUTEK.

8 Rätt att utfärda mästarbrev m.m.

Regeringens förslag: Rätten att utfärda och återkalla mästarbrev skall kunna ges till organisationer som bedöms kunna utföra uppgiften sakligt och opartiskt samt även i övrigt på ett sådant sätt att mästarbrevens anseende som kompetensbevis upprätthålls. Organisationerna skall också ge staten en tillfredsställande insyn i verksamheten.

Regeringen avser att överlämna till Sveriges Hantverksråd att pröva frågan om att utfärda och återkalla mästarbrev, under förutsättning att organisationen uppfyller dessa villkor.

Liksom tidigare bör den som obehörigen utger sig ha mästarbrev kunna dömas till böter. Regeringen avser att i förordning utfärda en bestämmelse om detta. I förordning bör också meddelas behövliga övergångsbestämmelser i samband med att mästarbrevskungörelsen upphävs.

Utredningens förslag: Även utredningen har föreslagit att Sveriges Hantverksråd skall utföra uppgifterna. Utredningen utgick dock från att Företagarnas Riksorganisation skulle få ett dominerande inflytande över Sveriges Hantverksråd.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. Många remissinstanser tillstyrker valet av organisation för uppgiften på de grunder som utredningen har utgått från. Några instanser – bl.a. *Konkurrensverket*, *Statskontoret* och *Riksrevisionsverket* – är dock kritiska till att Sveriges Hantverksråd skall besluta om mästarbrev. Kritiken går i allt väsentligt ut på att förslaget gynnar en organisation och leder till konkurrensbegränsningar.

De hantverksorganisationer som är knutna till eller har samarbete med SHS avstyrker förslagen och förordar att SHS ges likvärdig rätt som FR att utfärda och utdela mästarbrev i hantverksyrken samt att ett helt nytt centralt organisationsneutralt organ bildas.

Skälen för regeringens förslag: Frågan om organisationen för utfärdande av mästarbrev har kommit i ett helt nytt läge genom den överenskommelse som har träffats mellan FR och SHS. Av den tidigare nämnda viljeförklaringen den 27 februari 1995 framgår att organisationerna numera är överens om att Sveriges Hantverksråd skall ombildas till ett fristående organisationsneutralt organ som i fortsättningen bör vara ensam utfärdare av mästarbrev. Det bör särskilt betonas att de två organisationerna är villiga att bereda även andra hantverksorganisationer med riksomfattande verksamhet att på likvärdiga villkor delta i Sveriges Hantverksråd.

Regeringen ser med tillfredsställelse på denna lösning och avser att överlämna till det ombildade rådet att pröva frågor om att utfärda och åter-

kalla mästarebrev enligt den nu föreslagna lagen. Rådet har redan i dag en bred kompetens och upparbetade kontakter med branschorganisationer, skolor och näringsliv. Vidare handlägger rådet redan i dag i praktiken de berörda frågorna och mästarebrevsarkivet förvaras där.

Eftersom det är angeläget med en flexibel hantering som kan anpassas till förändringar i organisationsstrukturen på hantverksområdet bör det undvikas att i lag fastlägga vem som skall ha rätten att besluta i mästarebrevsfrågan. Det bör överlämnas till regeringen att besluta vilken eller vilka organisationer som skall ges rätten.

Det bör också i lagen slås fast att överlämnande får ske endast till en organisation som bedöms kunna utföra uppgifterna opartiskt och enhetligt för varje yrke samt på ett sådant sätt i övrigt att mästarebrevens anseende som kompetensbevis upprätthålls. Därigenom konkretiseras de krav som det allmänna ställer på verksamheten.

Regeringens bedömning att Sveriges Hantverksråd skall utses för uppgiften att handha frågor om mästarebrev förutsätter att den ombildade organisationen uppfyller dessa krav. Vidare bör i lagen tas in en regel som ger den myndighet som regeringen bestämmer – t.ex. NUTEK – rätt till insyn i verksamheten. Några särskilda sanktioner i samband med detta anser regeringen inte behövas. Formerna för denna insyn bör utformas i samråd mellan Hantverksrådet och myndigheten.

Den offentlighetsrättsliga regleringen innebär att det liksom tidigare bör vara förenat med bötesstraff att obehörigen utge sig för att ha mästarebrev. Regeringen delar utredningens uppfattning att en sådan straffbestämmelse lämpligen kan tas in i den regeringsförordning om mästarebrev som behövs för att fylla ut lagens bestämmelser. I förordning bör också meddelas behövliga övergångsbestämmelser i samband med att mästarebrevskungörelsen upphävs. Det krävs bl.a. bestämmelser som likställer äldre mästarebrev med dem som meddelas med stöd av den nya lagen.

9 Författningskommentar

Förslaget till lag om mästarebrev för hantverkare

1 § Mästarebrev är ett kompetensbevis som efter ansökan får tilldelas förtjänta och skickliga hantverkare i ett visst yrke.

Paragrafen förklarar vad mästarebrev är och vilka som kan komma ifråga för att erhålla ett mästarebrev.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om mästarebrev.

Genom bestämmelsen bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om mästarebrev. Genom bemyndigandet blir det möjligt att meddela straffbestämmelser så länge endast böter föreskrivs (jfr bl.a. prop. 1975:8 s. 95

3 § *Regeringen får överlämna till en eller flera hantverksorganisationer att pröva frågor om att utfärda och återkalla mästarbrev.*

Uppgiften får överlämnas endast till organisationer som bedöms kunna utföra den sakligt och opartiskt samt även i övrigt på ett sådant sätt att mästarbrevens anseende som kompetensbevis upprätthålls.

Paragrafen innebär en rätt för regeringen, enligt de närmare föreskrifter som den har beslutat, att bestämma att en eller flera hantverksorganisationer skall få rätt att utfärda och eventuellt återkalla mästarbrev.

Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen kan förvaltningsuppgifter överlämnas till enskilda organ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning skall det dock ske med stöd av lag. I avsnitt 7 har konstaterats att förfarandet med att utfärda och återkalla mästarbrev innefattar myndighetsutövning. Ett överlämnande till Sveriges Hantverksråd eller annan organisation måste därför ha lagstöd. Det krävs dock inte att uppgiftsmottagaren konkret anges i lag.

Det åligger regeringen att bedöma vilket eller vilka privata subjekt som bör handha förvaltningsuppgiften att utfärda och återkalla mästarbrev.

I andra stycket slås fast de krav som ställs från statens sida för att överlämnande skall ske. Denna fråga har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 8.

4 § *En hantverksorganisation som har rätt att utfärda och återkalla mästarbrev skall lämna den myndighet som regeringen bestämmer de upplysningar om sin verksamhet som myndigheten begär.*

I paragrafen behandlas statens rätt till insyn i verksamheten hos en organisation som fått rätt att pröva frågan om mästarbrev. Frågan har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 8.

5 § *En hantverksorganisations beslut om att inte tilldela en sökande mästarbrev eller att återkalla ett mästarbrev får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

I fråga om överklagande av en hantverksorganisations beslut tillämpas bestämmelserna i 23-25 och 30 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Enligt den nu gällande mästarbrevskungörelsen kan beslut i vilket ansökan om mästarbrev avslagits eller i vilket mästarbrev återkallas överklagas till NUTEK. En hantverksorganisations beslut om mästarbrev skall i motsvarande fall i stället kunna överklagas till förvaltningsdomstol.

Enligt 11 kap. 4 § RF skall föreskrifter om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen av deras organisation och om rättegången meddelas i lag. Föreskriften om att besluten skall överklagas till domstol har därför tagits in i lagen.

Under våren 1994 beslutade riksdagen om förändringar i instansord-

ningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Beslutet innebär att det införs en möjlighet att ha prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätt samt att länsrätt är första domstolsinstans inom de allmänna förvaltningsdomstolarna (prop. 1993/94:133, bet. 1993/94:JuU24, rskr. 1993/94:319; jfr även prop. 1992/93:100 bil. 3 s. 24 f, bet. 1992/93:JuU24, rskr. 1992/93:289). När det gäller frågan om prövningstillstånd anges i propositionen att det för varje måltyp måste prövas om prövningstillstånd skall krävas vid överklagande till kammarrätt (prop. 1993/94:133 s. 34 f). Prövningstillstånd bör vidare användas främst i de fall målet prövats av en förvaltningsmyndighet innan det prövats av länsrätt men det kan inte uteslutas att det finns måltyper som lämpar sig väl för ett system med prövningstillstånd även om det inte prövats av en förvaltningsmyndighet innan det når länsrätt.

Enligt 12 § mästarebrevskungörelsen får talan inte föras mot ett beslut av NUTEK i ett överklagat ärende. Skäl att utvidga överklaganderätten alltför mycket är inte rimligt. Ett överklagande av länsrätts beslut om mästarebrev bör därför inte få ske utan att prövningstillstånd har meddelats. Bestämmelser om vilka mål som bör omfattas av krav på prövningstillstånd skall tas in i de materiella författningarna (prop. 1993/94:133).

Bestämmelsen i andra stycket innebär att förvaltningslagens regler om hur beslut överklagas och överklagande av avvisningsbeslut skall tillämpas på hantverksorganisations beslut om mästarebrev. Reglerna om överklagande i den nya förvaltningslagen (1986:223) är nämligen inte utan särskild hänvisning tillämpliga i de fall då ett beslut av ett enskilt organ med offentliga förvaltningsuppgifter överklagas (se prop. 1988/89:66 om överklagande av vissa förvaltningsbeslut av enskilda organ). Hänvisningen till förvaltningslagens bestämmelser innebär bl.a. att ett beslut skall överklagas inom tre veckor från det att klaganden fick del av beslutet och att överklagandeskrivelsen skall ges in till det organ som har meddelat beslutet. Samma organ har att pröva om skrivelsen har kommit in i rätt tid.

Bilaga 1 Sammanfattning av betänkandet Mästarbrev för hantverkare (SOU 1994:53)

Mästarbrev är ett kompetensbevis som kan tilldelas skickliga hantverkare. Enligt nuvarande bestämmelser utfärdas mästarbrev av Företagarnas Riksorganisation efter handläggning och yttrande av Mästarbrevsnämnden, en nämnd sammansatt av företrädare för Företagarnas Riksorganisation, Närings- och teknikutvecklingsverket samt Konsumentverket. En kungörelse från år 1973 reglerar förutsättningarna för utfärdandet av mästarbrev.

Bakgrunden till utredningsuppdraget är framställningar från andra organisationer om att de också skall tillerkännas rätt att utfärda mästarbrev samt ett beslut från Konkurrensverket av innebörd att det nuvarande systemet med utfärdandet av mästarbrev inte är förenligt med konkurrensintresset.

I betänkandet föreslås att Mästarbrevsnämnden skall upphöra. Frågor om mästarbrev skall tills vidare skötas av Centrala Hantverksrådet (efter den 1 juli 1994 Sveriges Hantverksråd) som är ett organ knutet till Företagarnas Riksorganisation i vilket ingår företrädare för organisationen samt Närings- och teknikutvecklingsverket. Hantverksrådet kommer att få en bredare sammansättning, bl.a. kommer Sveriges Hantverks- och Småföretag att beredas plats i rådet.

De grundläggande bestämmelserna tas in i en särskild lag om mästarbrev för hantverkare, som föreslås träda i kraft den 1 januari 1995.

Bilaga 2 Lagförslag i utredningsbetänkandet Mästarbrev för hantverkare (SOU 1994:53)

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Mästarbrev är ett frivilligt kompetensbevis som får tilldelas förtjänta och skickliga hantverkare i ett visst yrke.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om mästarbrev.

3 § Regeringen får överlämna till en eller flera hantverksorganisationer att pröva frågor om utfärdande och återkallelse av mästarbrev.

4 § En hantverksorganisations beslut om att inte tilldela en sökande mästarbrev eller att återkalla ett mästarbrev får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Om ett beslut överklagas tillämpas bestämmelserna i 23–25 och 30 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

Bilaga 3 Sammanställning av remissyttranden över betänkandet Mästarbrev för hantverkare (SOU 1994:53)

Remissorgan

Efter remiss har yttranden över betänkandet inkommit från Kammarrätten i Sundsvall, Kommerskollegium, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Statens skolverk, Juridiska fakultetsnämnden i Uppsala, Statens Kulturråd, Nämnden för hemslöjdsfrågor, Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Konkurrensverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Konsumentverket, Företagarnas Riksorganisation, Sveriges Hantverksråd (tidigare Centrala Hantverksrådet), Sveriges Hantverks- och Småföretag, Stockholms stads Hantverksförening, Hässleholms Hantverks- & Industriförening, Sveriges Industriförbund, Sveriges Köpmannaförbund, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Sveriges Bageriförbund, Sveriges Frisörföretagare, Sveriges Tapetseraremästares centralförening, Sveriges Körsnärsmästares förening, Sveriges Skomakarmästarförbund, Sveriges Låssmedsmästares Riksförbund, ICA- och Konsumskolornas gemensamma granskningsnämnd för gesäll- och mästarbrev, Sveriges leg. optikers riksförbund, Sveriges skorstensfejaremästares riksförbund, Sveriges Trädgårdsanläggningsförbund och Sveriges urmakareförbund.

Yttranden har också inkommit från Mölndals Industri- och Hantverksförening, Solna Hantverks- och Småföretag, Göteborgs Guld och Silvermeders Mästareförening, Gefle Handtverksförening, Småföretagen Sollefteå, Mästarbrevsnämnden, Handelsanställdas förbund, Kalmar Fabriks- och Hantverksförening, Stockholms Tapetseraremästarförening, Ängelholms Fabriks- och Hantverksförening, Saltsjöbadens Hantverksförening, Småföretagarna Kramfors, Härnösands Hantverks och Småföretag samt SWEDAC (Styrelsen för teknisk ackreditering).

Allmänna synpunkter

Förslagen tillstyrks av Kammarrätten i Sundsvall, Skolverket, Nämnden för hemslöjdsfrågor, NUTEK, Länsstyrelsen i Stockholms län, Konsumentverket, Företagarnas Riksorganisation, Sveriges Hantverksråd, Sveriges Industriförbund, Sveriges Köpmannaförbund, Sveriges Frisörföretagare, Sveriges Skorstensfejaremästares Riksförbund, Sveriges Låssmedsmästares Riksförbund, Mästarbrevsnämnden, ICA- och Konsumskolornas gemensamma granskningsnämnd för gesäll- och mästarbrev, Sveriges Trädgårdsanläggningsförbund samt Sveriges Urmakareförbund.

Svenska arbetsgivareföreningen, SAF, och Handelsanställdas förbund är i huvudsak positiva till förslagen.

Konkurrensverket, Sveriges Hantverks- och Småföretag, Stockholms

stads Hantverksförening, Göteborgs Guld och Silversmeders Mästareförening, Hässleholms Hantverks- & Industrieförening, Småföretagen Sollefteå, Kalmar Fabriks- och Hantverksförening samt Hämösands Hantverks och Småföretag avstyrker utredningens förslag.

Prop. 1994/95:228
Bilaga 3

Statskontoret, Riksrevisionsverket, Solna Hantverks- och Småföretag och Mölndals Industri och Hantverksförening är i huvudsak negativa till förslagen.

Utfärdande av mästarbrev - myndighetsutövning eller ej

Kammarrätten delar utredningens uppfattning att förfarandet med att utfärda och återkalla mästarbrev är att hänföra till myndighetsutövning på så sätt att ett överlämnande av uppgifter i det hänseendet till privaträttsligt organ enligt 11 kap. 6 § RF kräver lagform.

Statskontoret delar utredningens uppfattning att nuvarande ordning för mästarbrev innehåller myndighetsutövning.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala Universitet instämmer i utredningens slutsats att mästarbrev som kompetensbevis bör behållas och att utfärdande och återkallelse av mästarbrev bör betraktas som myndighetsutövning.

Internationella förhållanden

Kammarrätten anser att utredningens uttalande att EES-avtalet och ett eventuellt EU-medlemskap inte utgör hinder mot en reglering är väl underbyggt under förutsättning att regleringen är sådan att den säkerställer kvalitén på mästarbrevet och samtidigt är tillfredsställande från rättssäkerhets- och konkurrenssynpunkt.

Statskontoret anser i likhet med utredningen att Sverige inte har något internationellt åtagande som förbjuder en offentligrättslig reglering av mästarbrev men menar att det inte heller finns något åtagande som motiverar en reglering.

Konkurrensverket anser att utredningen inte har klarlagt huruvida mästarbrevssystemet måste, med hänsyn till EES-avtalet, ha offentligrättslig karaktär.

Behövs offentligrättslig reglering?

Kammarrätten delar utredningens uppfattning att en offentligrättslig reglering av mästarbrevet bör finnas kvar.

Statskontoret anger att verksamheten med mästarbrev bör prövas i enlighet med regeringens generella ambitioner att minska det statliga åtagandet i verksamheter som inte bedöms vara statliga angelägenheter och att det därför inte finns motiv för ett fortsatt offentligt åtagande eller en fortsatt statlig reglering när det gäller mästarbrev.

Riksrevisionsverket (RRV) ifrågasätter det allmännas medverkan i en

reglering för utfärdande av mästarbrev och anser att det saknas ett vitalt allmänt skyddsintresse som kan motivera en offentlig reglering.

Konkurrensverket vidhåller sin tidigare negativa inställning till att mästarbrevssystemet skall vara offentligrättsligt reglerat och anser att utredningen inte tillräckligt har motiverat varför systemet skall ha offentlig-rättslig karaktär, speciellt mot bakgrund av att utfärdandet av gesällbrev inte har ansetts behöva regleras i författning. Verket saknar även en analys över förutsättningarna för näringslivets organisationer att själva svara för systemet. Ett av utredningens skäl för en offentligrättslig reglering är att säkerställa kvaliteten på mästarbrevet och att provbestämmelserna i ett visst yrke följs och revideras vid behov. Konkurrensverket påpekar att det är svårt att på administrativ väg reglera fram hög kvalitet och att innehav av mästarbrev i sig således inte nödvändigtvis innebär att hantverkare alltid anpassar tjänsteproduktionen till den tekniska utvecklingen för att därigenom bl.a. bibehålla hög kvalitet på tjänsterna.

Konkurrensverket kan dock acceptera någon form av offentlig reglering om det skulle vara så att svenska företagare diskrimineras beträffande möjligheten att arbeta inom hela EES-området om ett mästarbrev inte har någon form av offentligrättslig inriktning.

Sveriges Hantverksråd och Mästarbrevsnämnden stöder en offentlig-rättslig reglering för att garantera att systemet uppfyller kraven och att säkerställa en fortsatt hög kvalitet på mästarbrevet som kompetensbevis och att provbestämmelserna följs och revideras.

Sveriges Hantverks- och Småföretag instämmer i utredningens förslag att mästarbrevet skall ha en offentligrättslig status för att säkerställa att mästarbrevens bibehåller sin status som högre yrkeskompetensbevis.

Sveriges Bageriförbund konstaterar att det förhållandet att utfärdande av mästarbrev är reglerat i författning har bidragit till att ge mästarbrevet högre status än andra av branschen utfärdade kompetensbevis. Mot den bakgrunden anser Bageriförbundet det angeläget att systemet bibehålls och dess kvalitet som kompetensbevis garanteras på det sätt som utredningen föreslår.

Sveriges Frisörföretagare tillstyrker förslaget och anser det viktigt att det finns en offentlig reglering som motverkar att gesäll- och mästarbrev kan ges olika innehåll.

En eller flera beslutsfattare - konkurrensaspekter

Kammarrätten anför vissa synpunkter av lagteknisk karaktär. Kammarrätten ansluter sig till utredningens uppfattning att det inte kan anses som konkurrenshämmande att ett mästarbrev utfärdas och kan återopas. Kammarrätten anser, liksom utredningen, att regeringen genom lag kan ges bemyndigande till att meddela föreskrifter om mästarbrev samt att avgifter för utfärdande av mästarbrev är av sådan karaktär att de faller inom regeringens restkompetensområde. Kammarrätten delar inte utredningens uppfattning i frågan om möjligheten att till privaträttsligt organ överlämna uppgiften att fastställa provbestämmelser. Enligt Kammarrättens mening får provbestämmelserna anses vara av sådan karaktär att de inte kan dele-

geras till privaträttsligt organ utan det bör ankomma på myndighet att fastställa fordringarna.

Prop. 1994/95:228
Bilaga 3

Statskontoret anser att nuvarande mästarbrevssystem inte är förenligt med konkurrensintresset och att de fördelar som gäller systemets eventuella säkerställande av yrkesskicklighet och tillgång till seriösa näringsutövare inte synes överväga de nackdelar som risken för konkurrenshämmande inslag ger. Statskontoret konstaterar att utredningens förslag att Sveriges Hantverksråd i ett mer utvidgat samarbete med andra hantverksorganisationer utfärdar mästarbrev innebär att FR ensamt behåller beslutanderätten angående mästarbrev. Utredningens förslag undanröjer därför inte, enligt statskontorets mening, de nackdelar för konkurrensen som finns med nuvarande organisation. Statskontoret föreslår i stället att mästarbrevssystemet bör kunna behandlas analogt med ackrediteringssystemet av laboratorier samt besiktnings- och certifieringsorgan där SWEDAC ackrediterar bransch- och kontrollorganisationer som i sin tur utfärdar personcertifikat för bl.a. enskilda näringsidkare.

Riksrevisionsverket (RRV) anser att utredningens förslag att Sveriges Hantverksråd skall få utfärda mästarbrev är olämpligt av två skäl. Dels skulle rådet få den "gråzonskaraktär" som utredaren ger som ett argument mot att bredda kompetensen hos Mästarbrevsnämnden, dels skulle ett förordande av en organisation innebära ett system med kollektiv anslutning som åsidosätter krav på konkurrens och likhet inför lagen.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala Universitet anför synpunkter av lagteknisk karaktär. I utredningens lagförslag anges att uppgiften att utfärda mästarbrev skall få överlämnas till en eller flera hantverksorganisationer. I specialmotiveringen anføres att det inte krävs att uppgiftsmottagaren konkret anges i lag. Juridiska fakultetsnämnden bekräftar att den uppfattningen har stöd i lagstiftningspraxis men fakultetsnämnden anser att det är väsentligt att man i lag så långt det går ger konkreta uppgifter om uppgiftsmottagaren. Juridiska fakultetsnämnden anser även att kriterier för godkända prov för skilda typer av hantverkare skall fastställas av en myndighet efter rådslag med branschföreträdare.

Konkurrensverket anser att det i betänkandet inte har redovisats tillräckliga skäl till varför statsmakterna i detta fall skall ha en kvalitetsreglerande roll på berörda konkurrensmarknader. Konkurrensverket delar dock utredningens uppfattning att det krävs en enhetlighet i mästarbrevssystemet vad avser både grundläggande krav och provbestämmelser för att mästarbrevet skall få ett värde som kompetensbevis. Enligt verkets mening är det olämpligt att Hantverksrådet både skall fastställa provbestämmelserna och utfärda och återkalla mästarbrev eftersom rådet är organisatoriskt kopplat till Företagarnas Riksorganisation och rådets opartiskhet kan ifrågasättas även om Sveriges Hantverks- och Småföretag skall erbjudas en styrelseplats i rådet.

Konkurrensverket förordar alltså att organisationerna får utfärda och återkalla mästarbrev och svara för uppföljning av berörda hantverkares kompetens och kvaliteten på berörda tjänster. Konkurrensbegränsningar som uppstår inom ramen för eller är en direkt följd av sådant system får därvid, enligt verket, prövas framför allt med stöd av konkurrenslagen. Verket påpekar att utredningen inte redovisat några avgörande nackdelar

med ett sådant system.

Prop. 1994/95:228

Bilaga 3

Länsstyrelsen i Stockholms län tillstyrker förslagen och anser att förslaget tillgodoser de rättssäkerhets- och konkurrenssynpunkter som bör ställas på ett system för utfärdande av mästarbrev. Länsstyrelsen påpekar att mästarbrev har stor betydelse för kulturmiljövården och då särskilt byggnadsvården.

Företagarnas Riksorganisation instämmer i utredningens förslag att endast en organisation skall vara utfärdare och ansvarig för utfärdande av mästarbrev samt menar att det är viktigt med kontinuitet i systemet och att Företagarnas Riksorganisation önskar fortsatt förtroende att vidmakthålla och utveckla mästarbrevet.

Sveriges Hantverksråd och Mästarbrevsnämnden anser att endast en organisation skall få rätten att utfärda mästarbrev och att detta även skall framgå av lagen om mästarbrev.

Stockholms stads hantverksförening avstyrker förslagen och förordar att Sveriges Hantverks- och Småföretag ges likvärdig rätt som Företagarnas Riksorganisation att utfärda och utdela mästarbrev i hantverksyrken samt att mästarbrevsbestämmelser och slutligt godkännande av mästarbrev styrks av ett i förhållande till organisationerna neutralt organ.

Sveriges Hantverks- och Småföretag, Hässleholms Hantverks- & Industriförening, Småföretagarna Kramfors, Kalmar Fabriks- och Hantverksförening och Sveriges Skomakarmästarförbund avstyrker förslagen och föreslår att ett helt nytt centralt organisationsneutralt organ bildas, ett mästarbrevsråd, med jämbördig representation från Sveriges Hantverks- och Småföretag samt Företagarnas Riksorganisation och med representation från några statliga myndigheter. Sveriges Hantverks- och Småföretag föreslår att rådet fastställer provbestämmelserna och tillstyrker/avstyrker en sökandes ansökan om mästarbrev samt att respektive organisation, Sveriges Hantverks- och Småföretag eller Företagarnas Riksorganisation, därefter utfärdar mästarbrev i eget namn.

Sveriges Industriförbund konstaterar att det, mot utgångspunkt från det faktiska intresset för mästarbrev som förelegat under senaste decenniet, endast är rimligt med en organisation för handläggning av mästarbrevsfrågor.

Svenska arbetsgivareföreningen, SAF, ansluter sig till utredningens förslag att det även fortsättningsvis skall vara endast ett organ som svarar för mästarbrev och den prövning som behövs för ett sådant.

Sveriges Bageriförbund tillstyrker utredningens förslag att endast en typ av brev bör förekomma med enhetliga provbestämmelser och att endast en instans skall kunna fastställa provbestämmelser samt utfärda och återkalla mästarbrev.

Sveriges Trädgårdsanläggningsförbund tillstyrker förslagen och anmärker att värdet av ett mästarbrev minskar mycket om det finns fler än en utfärdare.

SWEDAC (Styrelsen för teknisk ackreditering) föreslår att mästarbrev utfärdas av företag som ackrediterats av SWEDAC för personcertifiering och att branschorganisationerna i samråd med SWEDAC skall definiera de minimikrav som skall ställas på de personer som skall erhålla mästarbrev.

Vilket organ skall fastställa provbestämmelser samt utfärda och återkalla mästarbrev?

Kammarrätten påpekar att Hantverksrådets rättsliga status och beslutsformer bör uppmärksammas ytterligare och vara väl definierade.

Utredningens förslag att Sveriges Hantverksråd får uppgiften att utfärda och återkalla mästarbrev tillstyrks av Konsumentverket.

Svenska arbetsgivareföreningen, SAF, delar utredningens uppfattning att den hittillsvarande hanteringen av mästarbrev i allt väsentligt varit bra och att stor kunskap och inarbetade rutiner idag finns hos Sveriges Hantverksråd. SAF föreslår att Sveriges Hantverksråd inrättar ett särskilt utskott inom rådet med två ledamöter utsedda av styrelsen för rådet, en ledamot utsedd av SAF, en av Sveriges Hantverks- och Småföretag och en femte ledamot som opartisk ordförande som utskottet själv enas om. Utskottet skall, enligt SAF:s förslag, besluta på Sveriges Hantverksråds vägnar i alla frågor som rör mästarbrev, såväl fastställande av provbestämmelserna som utfärdande och återkallelse av mästarbrev samt att var och en av ledamöterna skall ha rätt och skyldighet att, i förekommande fall, remittera frågan till berörd bransch eller hantverksorganisation.

ICA- och Konsumskolornas gemensamma granskningsnämnd för gesäll- och mästarbrev tillstyrker förslaget och anser att kontrollen av yrkesskickligheten och utfärdandet av mästarbrev skall administreras av en organisation och att Sveriges Hantverksråd skött administrationen på ett utmärkt sätt, varför rådet bör få fortsätta med det.

Solna Hantverks- och Småföretag samt Härnösands Hantverks och Småföretag avstyrker utredningens förslag och anser att både Företagarnas Riksorganisation och Sveriges Hantverks- och Småföretag skall ha rätt att utfärda mästarbrev.

Mölnadal Industri och Hantverksförening, Ängelholms Fabriks- och Hantverksförening och Saltsjöbadens Hantverksförening avstyrker förslaget och hemställer att Sveriges Hantverks- och Småföretag skall få rätt att utfärda mästarbrev.

Göteborgs Guld- och Silversmeders Mästareförening avstyrker utredningens förslag och förordar att mästarbrev skall utdelas i Sveriges Hantverks- och Småföretags regi. Skälet till detta är, enligt föreningen, att Företagarnas Riksorganisation representerar industri som baseras på maskinell massproduktion och därför omöjligt kan ägna samma intresse åt småskalig produktion som hantverket sysslar med.

Gefle Hantverksförening anser att ansvaret för utfärdande av mästarbrev skall åvila ett neutralt organ, inte en avdelning inom Företagarnas Riksorganisation som inte har en naturlig hantverksprägel.

Småföretagen Sollefteå avstyrker utredningens förslag och anser att utfärdande av mästarbrev skall upplåtas även till Sveriges Hantverks- och Småföretag samt att en fristående organisation utses som bedömare från intresserade organisationer.

Stockholms Tapetseraremästarförening anser att utfärdandet av mästarbrev skall anföras Sveriges Hantverks- och Småföretag eftersom den är en organisation med grundläggande hantverksprägel.

Handelsanställdas förbund anför att Arbetsmarknadens Yrkesråd (SAF:s och LO:s gemensamma organ för yrkesutbildningsfrågor) bör vara representerad i det organ som har ansvar för mästarbrev.

Prop. 1994/95:228

Bilaga 3

Övrigt

Kammarrätten föreslår att författningarna kompletteras med övergångsbestämmelser. Kammarrätten ifrågasätter även att vissa grundförutsättningar för att få mästarbrev har fått en något annan utformning än tidigare (5 § i förslaget till förordning jämfört med 4 § första stycket i kungörelsen).

Konkurrensverket påpekar att utredningen inte anför några starka skäl varför hantverksyrken skulle särbehandlas i förhållande till andra tjänsteyrken som i dag står utanför systemet.

Sveriges Hantverks- och Småföretag påpekar att mästarbrev enligt Svenska Språknämnden betyder kompetensbevis för hantverkare och att det är viktigt att mästarbrev endast utfärdas i hantverksyrken.

Sveriges Köpmannaförbund som tillstyrker förslagen föreslår att Hantverksrådet även får i uppdrag att verka för en vidgning av utbildningsformen lärling, gesäll och mästare till andra lämpliga yrken inom exempelvis handel och service.

Svenska arbetsgivareföreningen, SAF, anser att mästartiteln i framtiden inte behöver begränsas till traditionella hantverksyrken.

Handelsanställdas förbund anser att det bör krävas genomgången handledarutbildning för att få mästarbrev.

Bilaga 4 Lagförslag som remitterats till Lagrådet

Förslag till lag om mästarbrev för hantverkare

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Mästarbrev är ett frivilligt kompetensbevis som efter ansökan får tilldelas förtjänta och skickliga hantverkare i ett visst yrke.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om mästarbrev.

3 § Regeringen får överlämna till en eller flera hantverksorganisationer att pröva frågor om att utfärda och återkalla mästarbrev.

Uppgifterna får överlämnas endast till organisationer som bedöms kunna utföra dem opartiskt och enhetligt för respektive yrke samt på ett sådant sätt i övrigt att mästarbrevens anseende som kompetensbevis upprätthålls.

4 § En organisation som med stöd av 3 § har fått rätt att utfärda och återkalla mästarbrev skall lämna den myndighet som regeringen bestämmer de upplysningar om sin verksamhet som myndigheten begär.

5 § En hantverksorganisations beslut om att inte tilldela en sökande mästarbrev eller att återkalla ett mästarbrev får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Om ett beslut överklagas, tillämpas bestämmelserna i 23-25 och 30 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996.

Bilaga 5 Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1995-04-28

Närvarande: justitierådet Torkel Gregow, justitierådet Lars Å. Beckman, regeringsrådet Sigvard Holstad.

Enligt en lagrådsremiss den 27 april 1995 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om mästarbrev.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättschefen Per Erik Lindeberg.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 maj 1995

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Sahlin, Peterson, Hellström, Tahlén, Freivalds, Tham, Blomberg, Heckscher, Hedborg, Andersson, Winberg, Uusmann, Nygren, Lindh, Johansson

Föredragande: statsrådet Heckscher

Regeringen beslutar proposition Mästarbrev för hantverkare

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upp- häver eller upprepar ett normgivnings- bemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG- regler
--------------------	--	--

Lag (1995:000) om mäs- 3 §
tarbrev för hantverkare