

MÄSTARBREV FÖR HANTVERKARE



SOU
1994:53

Betänkande av Mästarbrevsutredningen

Ref KB Occ SOU



62

Statens offentliga utredningar
1994:53
Kulturdepartementet

Mästarbrev för hantverkare

Betänkande av Mästarbrevsutredningen
Stockholm 1994

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Mästarsymbolen på omslagets framsida är framtagen av Mästarbrevsnämnden i samband med den pågående Mästarbrevskampanjen. Delar av symbolen, lilla riksvapnet tre kronor i emblem bestående av en hammare omgiven av ett kugghjul och krönt med tre kronor, har Kommerskollegium givit både Företagarnas Riksorganisation och Sveriges Hantverks- och Småföretag rätt att använda (beslut den 8 maj 1990 och den 6 maj 1993).

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Genom beslut den 22 december 1993 bemyndigade regeringen chefen för Kulturdepartementet, statsrådet Friggebo, att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågor om rätt att utfärda mästarbrev för hantverkare.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 7 februari 1994 rättschefen Marianne Eliason som särskild utredare.

Samma dag förordnades hovrättsassessorn Lena Hjelmtoft som sekreterare.

Utredningen har antagit namnet Mästarbrevsutredningen.

Utredaren får härmed överlämna betänkandet Mästarbrev för hantverkare. Utredningsuppdraget är därmed avslutat.

Stockholm i maj 1994

Marianne Eliason

/Lena Hjelmtoft/

Innehåll

Sammanfattning	7
Författningsförslag	9
1 Inledning	13
1.1 Direktiven	13
1.2 Arbetets uppläggning	13
2 Tidigare utredningar angående hantverk	15
3 De olika hantverksorganisationerna och deras uppkomst	19
3.1 Kort historik	19
3.2 Äldre hantverksorganisationer	20
3.3 Nuvarande hantverksorganisationer	20
3.3.1 Företagarnas Riksorganisation	20
3.3.2 Sveriges Hantverks- och Småföretag	24
4 Gällande bestämmelser	27
4.1 Mästarbrevskungörelsen	27
4.2 Handläggning av mästarbrevsärenden	28
4.3 Gesällbrev	29
5 Framställningar till Kulturdepartementet	31
6 Internationella frågor	35
6.1 Mästarbrev i andra länder	35
6.1.1 Danmark	35
6.1.2 Finland	35
6.1.3 Frankrike	36
6.1.4 Italien	36
6.1.5 Norge	36
6.1.6 Storbritannien	37
6.1.7 Tyskland (uppgifter från f.d. Västtyskland)	37
6.1.8 Österrike	38
6.2 EG:s direktiv om ömsesidigt erkännande av examina	38
7 Konstitutionella frågor	41
7.1 Utfärdande av mästarbrev – myndighetsutövning eller ej	41
7.2 Ålägganden för enskilda	45

7.3	Särskilt om avgifter	46
7.4	Fastställande av provbestämmelser	48
7.5	Är Mästarbrevsnämnden en myndighet?	49
8	Överväganden	51
8.1	Bakgrund	51
8.2	Utgångspunkter för övervägandena	52
8.2.1	Konkurrensintresset	52
8.2.2	Förhållandet till EU	52
8.2.3	Utdelandet	53
8.3	Vad skall den offentlighetsrättsliga regleringen syfta till?	54
8.4	Finansieringen	56
8.5	En eller flera beslutsfattare	57
8.6	Fastställande av provbestämmelser	58
8.6.1	Rollfördelningen Mästarbrevsnämnden – Centrala Hantverksrådet – FR	58
8.6.2	En ny roll för Mästarbrevsnämnden	60
8.6.3	Centrala Hantverksrådets roll	60
8.6.4	Inrättande av ett nytt organ	61
8.6.5	Slutsatser	62
8.7	Utfärdande och återkallelse av mästarbrev	62
8.7.1	Företagarnas Riksorganisation behåller rätten ensam	63
8.7.2	Flera organisationer ges rätt att besluta	63
8.7.3	Centrala Hantverksrådet beslutar	64
8.7.4	Återkallelse av mästarbrev	65
8.7.5	Slutsatser	66
8.8	Organisationernas uppfattning	67
9	Specialmotivering	69
Bilaga 1	Utredningens direktiv	71
Bilaga 2	Kungörelse (1973:596) om mästarbrev för hantverksutövare	79
Bilaga 3	Utfärdade mästarbrev åren 1984-1993	83
Bilaga 4	Utfärdade gesällbrev åren 1988-1993	85
Bilaga 5	Skrivelse och promemoria från Konkurrensverket	87

Sammanfattning

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.

Författningsförslag

1 Förslag till lag (1994:000) om mästarbrev för hantverkare

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.

2 Förslag till förordning om mästarbrev för hantverkare

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § Mästarbrev får tilldelas förtjänta och skickliga hantverkare i ett visst yrke. Detta framgår av lagen (1994:000) om mästarbrev för hantverkare.

Sveriges Hantverksråd¹ prövar frågor om utfärdande och återkallelse av mästarbrev.

2 § Innan rådet avgör frågan om att tilldela någon mästarbrev skall den inhämta yttrande om den sökandes kompetens från branschorganisationen, om det finns någon sådan organisation.

Ansökan och avgifter

3 § Ansökan om mästarbrev görs skriftligen hos Sveriges Hantverksråd.

4 § Den som önskar få mästarbrev skall betala en avgift till Sveriges Hantverksråd.

Avgiftens storlek fastställs av Närings- och teknikutvecklingsverket efter samråd med Sveriges Hantverksråd.

Kraven för mästarbrev

5 § Mästarbrev får tilldelas den som

1. inte har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken,
2. minst sex år arbetat i det yrke som mästarbrevet skall avse, är verksam i detta och har förvärvat tillräcklig skicklighet och erfarenhet för att kunna utöva sitt yrke, och
3. har de kunskaper i kalkylering och bokföring som en företagsledare behöver i yrket.

¹Centralt Hantverksrådet avser att den 1 juli 1994 anta namnet Sveriges Hantverksråd.

Om det finns särskilda skäl får även den som inte uppfyller villkoren enligt första stycket tilldelas mästarbrev om han eller hon ändå anses förtjänt av att få ett sådant brev.

6 § Skicklighet skall styrkas genom avlagt prov. Sveriges Hantverksråd beslutar om fordringarna för provet.

Innehavare av gesällbrev eller motsvarande kompetensbevis behöver inte avlägga särskilt prov, om annat inte har bestämts för ett visst yrke.

Återkallelse av mästarbrev

7 § Sveriges Hantverksråd kan återkalla ett mästarbrev om innehavaren av brevet i utövandet av sitt yrke,

- gjort sig skyldig till brottsligt förfarande,
- visat uppenbar vårdslöshet eller bristande skicklighet, eller
- inte längre uppfyller de särskilda villkor som bestämts för tilldelande av mästarbrev.

Ansvarsbestämmelse

8 § Den som obehörigen utger sig för att ha mästarbrev döms till böter, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Överklagande

9 § Av lagen (1994:000) om mästarbrev för hantverkare framgår att Hantverksrådets beslut om att inte tilldela en sökande mästarbrev eller att återkalla ett mästarbrev får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I övrigt får rådets beslut inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1995 då kungörelsen (1973:596) om mästarbrev för hantverksutövare skall upphöra att gälla.

1 Inledning

1.1 Direktiven

Direktiven framgår av vad chefen för Kulturdepartementet anförde vid regeringssammanträde den 22 december 1993 i samband med att hon bemyndigades att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågor om rätt att utfärda mästarbrev för hantverkare.

I direktiven framhålls att mästarbrev är ett frivilligt kompetensbevis som är värdefullt för hantverkaren för att styrka yrkesskickligheten och för konsumenten för att välja en kompetent hantverkare. Vidare betonas att mästarbrevet kan få ökad betydelse för hantverkare som söker arbete eller vill driva näring i vissa länder i Europa. Mitt uppdrag har varit att överväga hur en offentligrättslig reglering av mästarbreven skall utformas samt att i samråd med aktuella organisationer utarbeta förslag till bildandet av ett nytt eller förändrat organ till vilket staten kan överlämna förvaltningsuppgiften att utfärda mästarbrev.

Direktiven finns fogade som *bilaga 1* till detta betänkande.

1.2 Arbetets uppläggnig

Jag har vid flera tillfällen sammanträffat med företrädare för Företagarnas Riksorganisation, Sveriges Hantverks- och Småföretag samt Stockholms stads Hantverksförening.

Vidare har jag besökt Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Konsumentverket, Skolverket och Sveriges industriförbund. Jag har också besökt Centrala Hantverksrådet och Mästarbrevsnämndens kansli i Leksand.

Sekretariatet har haft viss kontakt med Mesterbrevsnemnda i Norge.

2 Tidigare utredningar angående hantverk

Genom 1846 års fabriks- och hantverksförordning avskaffades skråväsendet. Genom förordningen bestämdes det också att det i varje stad skulle bildas hantverksföreningar för befrämjande av hantverkets förkovran och för besörjande av hantverkarnas gemensamma angelägenheter. Reformen innebar att hantverkets organisationsväsende ändrades från den yrkesbestämda linjen som tidigare gällt till en allmän linje där inte yrket utan verksamhetsorten bestämde organisationstillhörigheten. Rätten att öppna hantverksverkstad och ha gesäller eller lärlingar som arbetskraft krävde fortfarande att innehavaren "förvärvat mästerskap i yrket". Genom näringsfrihetsförordningens ikraftträdande år 1864 (Kungl. Maj:ts förordning angående utvidgad näringsfrihet den 18 juni 1864) infördes i det närmaste fullständig näringsfrihet; mästerskapsbestämmelserna och skyldigheten att tillhöra hantverksföreningar upphörde.

Rätten att etablera sig som företagare i självständiga hantverksyrken var en viktig fråga för hantverksföreningarna kring sekelskiftet och tiden därefter. Många var på den tiden angelägna om att det skulle införas lagstadgade kompetensvillkor för den som önskade idka näring. 1936 års hantverkssakkunniga fick till uppgift att utreda frågorna om hantverkets högre yrkesutbildning, om lärlingsutbildningen inom hantverket samt om uppställande av legala kompetensföreskrifter för rätten att idka hantverk. De hantverkssakkunniga lade under år 1936 fram ett förslag om inrättande av ett statligt hantverksinstitut, vilket också skedde (Kungl. Maj:ts prop. nr 141 till 1937 års riksdag).

I betänkandet Legala kompetensföreskrifter för utövande av hantverksyrken (SOU 1939:46) konstaterade de sakkunniga bl.a. att många okvalificerade etablerat sig som yrkesmän, vilket innebar en risk för hantverkets bestånd. Risken bedömdes dock inte som ett allvarligt hot mot hantverksyrkena. Utredningen föreslog att en långt-

gående sanering av hantverket skulle ske genom en frivillig kompetensreglering, mästarbrevet, legaliserad genom att staten utfärdade en särskild mästarbrevskungörelse. I betänkandet angavs även att brevens utförande borde anförtros åt Sveriges hantverksorganisation (SHO) och att den kontroll från det allmännas sida, "som måste anses nödvändig för att breven skola kunna erhålla en auktoritativ prägel", skulle tryggas genom att den sakliga prövningen av ansökningarna skulle åvila en särskild nämnd om tre personer, vars ordförande skulle utses av Kommerskollegium och vars båda övriga ledamöter skulle tillsättas av det nyligen bildade Statens Hantverksinstitut och av SHO. Utredningen ansåg vidare att den pågående industrialiseringsprocessen varit av mycket mer ingripande betydelse för hantverket än det fria tillträdet till yrkena.

Utredningens förslag resulterade i att Kungl. Maj:ts kungörelse (1940:873) om mästarbrev för hantverksutövare utfärdades.

I anledning av en skrivelse från Sveriges hantverks- och Industriorganisation (SHIO) om vissa ändringar i mästarbrevskungörelsen erhöi fil. dr Harald Wik i mars 1971 uppdraget att göra en översyn av kungörelsen. I en promemoria ansåg Wik att mästarbrevet även i framtiden borde vara baserat på en särskild kungörelse och stå under statlig myndighets kontroll (Ds I 1971:2). Skälen för detta var dels behovet av enhetliga regler i de nordiska länderna, dels skyddet för konsumentintressena, och dels utbildningens och yrkesskicklighetens betydelse för landets näringsliv. I promemorian föreslogs smärre ändringar i kungörelsen, bl.a. skulle en sökande kunna få mästarbrev efter sex års arbete i stället för efter åtta år som då gällde. Dessutom föreslogs att kravet att sökanden skulle vara rörelseidkare eller arbetsledare skulle strykas.

Vid remissbehandlingen förordade huvuddelen av remissinstanserna en fortsatt offentligrättslig reglering men vissa myndigheter ifrågasatte om det fanns skäl för en statlig myndighet att medverka i den mån utredningen föreslog. SHIO bearbetade promemorians och remissinstansernas förslag och överlämnade ett nytt förslag till kungörelse till Industridepartementet. I detta förslag som till stor del låg till grund för den nya kungörelsen (1973:596) om mästarbrev för hantverksutövare minskade statens inflytande. Kommerskollegium skulle inte längre besluta i vilka yrken mästarbrev skulle utfärdas.

Statliga myndigheter skulle endast vara företrädare i Mästarbrevsnämnden och överpröva SHIO:s beslut. Konsumentintressena skulle tillgodoses genom att Konsumentverket skulle sitta med i Mästarbrevsnämnden.

Den snabba industriella expansionen som byggde på nya tekniska metoder medförde därefter att gamla hantverkstraditioner och hantverkskunnande successivt trängdes tillbaka. Riksdagen begärde därför vid riksmötet 1977/78 att en utredning skulle tillsättas med uppgift att göra en utvärdering av hantverkets situation och framtidsutsikter (NU 1977/78:55, rskr. 1977/78:283). Med anledning härav uppdrog regeringen i december 1978 åt Statens industriverk att utreda dessa frågor.

I Statens industriverks rapport (SIND 1981:2) diskuterades de faktorer som bidragit till att hantverkstraditionerna trängts tillbaka och hantverkskunnandet försvunnit. Vidare redovisades förslag till åtgärder, bl.a. fyra olika alternativ till organisatorisk utformning av ett organ med uppgift att verka för hantverkets utveckling:

- ett självständigt hantverksinstitut,
- en hantverksnämnd knuten till Statens Industriverk,
- en hantverksgrupp inom ramen för SIFU (Stiftelsen institutet för Företagsutveckling), eller
- en hantverksnämnd som skulle knytas till Statens Kulturråd.

I rapporten förordades att en hantverksgrupp inom ramen för SIFU skulle bildas.

SIFU var en statlig stiftelse som bildades år 1980 med uppgift att genom främst fortbildningsverksamhet stärka de små och medelstora företagens livskraft och utvecklingsförmåga. Stiftelsen lades ned den 1 januari 1994.

Rapporten redovisades i en proposition om åtgärder för de små och medelstora företagen samt om innovationspolitikens inriktning (prop. 1981/82:118 s. 198 f.). Chefen för industridepartementet konstaterade att hantverket spelar en viktig roll i det svenska näringslivet men lade inte fram några konkreta förslag om något hantverksorgan.

Vid behandlingen i Näringsutskottet ansågs det att ett hantverksinstitut skulle kunna bidra till att Sverige även i fortsättningen skulle ha tillgång till en väl fungerande hantverksservice och utskottet förut-

satte att regeringen utan dröjsmål skulle ta ställning i frågan med inriktningen att nå en för hantverket positiv lösning. Riksdagen anslöt sig till utskottets förslag (NU 1981/82:51, rskr. 1981/82:417).

Regeringen uppdrog i september 1982 åt riksdagsledamoten Johan A. Olsson att biträda Industridepartementet i frågor rörande behov av statliga åtgärder för olika hantverksyrken. Denne föreslog i skrivelser den 5 oktober 1982 och den 14 februari 1983 att en central hantverksnämnd skulle upprättas och finansieras med statliga medel.

I 1983 års budgetproposition förklarade föredragande statsrådet sig inte vara beredd att förorda att en statlig hantverksnämnd skulle inrättas (prop. 1982/83:100, bil. 14, B 3). I en interpellationsdebatt i riksdagen den 17 januari 1983 förklarade dåvarande industriministern Thage G. Peterson att det enligt honom ankom på Statens industriverk och övriga näringspolitiska organ att inom ramen för sina resurser beakta hantverksföretagens behov av service, att regeringen stödde privata initiativ till bildande av en hantverksnämnd och att Industriverket hade möjlighet att stödja en eventuell hantverksstiftelse eller organisationshantverksstiftelse, om denna bildades på privat initiativ, med mindre belopp ut ett anslag som Statens industriverk förfogade över (RD 1982/83:61 s. 43 i anledning av interpellation 1982/83:47).

Frågan om inrättande av en hantverksnämnd behandlades av Näringsutskottet i anledning av budgetpropositionen och ett flertal motioner. Utskottet förklarade att det var viktigt att Sverige slog vakt om hantverket men att detta intresse inte bäst skulle tillgodoses genom tillkomsten av en centralt statligt organ av den typ som föreslogs i vissa motioner. Utskottet hänvisade vidare till vad industriministern uttalat i interpellationssvaret och fastslog att utskottet hade samma inställning i frågan som industriministern (NU 1982/83:34, rskr. 1982/83:374).

Sveriges hantverks- och industriorganisation-Familjeföretagen (SHIO-Familjeföretagen) beslöt den 30 augusti 1983 att en central hantverksnämnd skulle inrättas med säte i Leksand. I nämnden skulle ledamöter från SHIO-Familjeföretagen, Statens industriverk, SIFU och Svenska Hemslöjdsföreningarnas riksförbund ingå. Nämnden kallades Centrala Hantverksnämnden men ändrade år 1988 namn till Centrala Hantverksrådet.

3 De olika hantverksorganisationerna och deras uppkomst

3.1 Kort historik

Vid ett industriidkaremöte år 1896 bildades den första hantverks-sammanslutningen som fick namnet Centralstyrelsen för Sveriges hantverks- och industriföreningar. Sammanslutningen hade problem med frågan om organisationen skulle grundas på hantverksföreningarna, som var avsedda för alla hantverkare oavsett yrke eller på de yrkesföreningar som växte upp på vissa orter. Problemen ledde till att en klyvning av organisationen genomfördes år 1905 och att Sveriges Hantverksorganisation (SHO) bildades.

SHO började år 1916 att anordna mästar kurser på försök och år 1929 att utfärda egna kompetensdiplom som benämndes mästarbrev. År 1940 utfärdades som tidigare nämnts (avsnitt 2) kungörelsen (1940:873) angående mästarbrev för hantverksutövare enligt vilken SHO fick rätt att ge ut mästarbrev. Kungörelsen ersattes som också tidigare nämnts år 1973 med en ny kungörelse om mästarbrev för hantverksutövare där rätten att tilldela hantverkare mästarbrev tillerkändes Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO) i vilken SHO ingick.

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 utdela mästarbrev (SFS 1979:42).

Kungörelsen ändrades på nytt år 1987 då rätten att utdela mästarbrev överfördes till Småföretagens Riksorganisation (SFS 1987:57) och år 1991 då rätten överfördes till Företagarnas Riksorganisation (SFS 1991:954). Kungörelsen i sin nuvarande lydelse finns fogad som *bilaga 2* till betänkandet.

3.2 Äldre hantverksorganisationer

När SHO bildades år 1905 hade den enligt stadgarna som en av sina uppgifter att främja hantverket och den mindre industrin och verka för dessa idkares sociala ställning. Detta skulle bl.a. ske genom ett ordnat lärlingsväsen och genom fortbildning.

Småföretagens Riksorganisation, som efter några namnbyten och sammanslagningar övertog den roll för hantverket som SHO tidigare haft, var en näringspolitisk riksorganisation för familjeföretag inom enskilt näringsliv. Organisationen var uppbyggd av rikets 25 hantverks- och industridistrikt samt 42 branschförbund. Organisationen företrädde ca 60 000 företag och dess uppgift var att verka för en fri enskild företagsamhet grundad på fri marknadshushållning, att företräda medlemmarna inför riksdag, regering, myndigheter och sammanslutningar inom närings- och samhällslivet samt att främja yrkesutbildning och yrkesskicklighet m.m.

Till Småföretagens riksorganisation var bl.a. Mästarbrevsnämnden (se avsnitt 3.3.1) och Centrala Hantverksrådet knutna.

3.3 Nuvarande hantverksorganisationer

3.3.1 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 marknads-ekonomi under socialt ansvar bl.a. genom att slå vakt om enskild äganderätt, näringsfrihet, fri konkurrens och rättssäkerhet samt att främja yrkesutbildning och yrkesskicklighet inom hantverk och andra näringsgrenar.

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

Medlemskap i organisationen kan enligt stadgarna erhållas av 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 18 ledamöter. Av dessa 18 ledamöter har kongressen valt 14 ledamöter från distriktet och 4 ledamöter från branschförbundens representant-skap.

Organisationen har 66 000 direktanslutna och ytterligare 30 000 branschanslutna företag. Centrala Hantverksrådet och Mästarbrevs-nämnden är knutna till FR.

Organisationen är uppbyggd enligt denna skiss:



Stiftelsen Hantverksfrämjandet bildades år 1987 på initiativ av Småföretagens Riksorganisation och består av medel som överförts från Föreningen Hantverkets folkhögskola och av medel som på annat sätt tillförts stiftelsen för befordrande av stiftelsens ändamål. Stiftelsen har enligt stadgarna som är från år 1987 till ändamål att främja utbildning och information samt utvecklings- och forskningsarbete inom hantverks- och småföretagssektorn. Stiftelsen är självständig huvudman för Hantverkets folkhögskola och Centrala Hantverksrådet. Enligt stiftelsens stadgar skall i rådet ingå företrädare för stiftelsens tidigare huvudman Småföretagens Riksorganisation och vissa intressenter, t.ex. myndigheter, organisationer och andra sammanslutningar

eller institutioner som är intresserade av stiftelsens verksamhet och med vilka överenskommelse träffats härom. Centrala Hantverksrådet har inte egna stadgar.

Centrala Hantverksrådet bildades år 1983 som har beskrivits under avsnitt 2.1, och har till huvuduppgift att initiera, stimulera, stödja samt bevaka insatser inom hantverkssektorn i Sverige. Centrala Hantverksrådet skall verka för en utökad samverkan mellan olika intressenter som t.ex. branschorganisationer, myndigheter, utbildningsanordnare och verksamma hantverkare. Rådet arbetar för en samordning av olika intressegrupper som vill behålla och vidareutveckla tradition och ny kunskap inom hantverksområdet, och det skall vara idégivare och pådrivare för att på så sätt främja utveckling och nyskapande som flyttar fram hantverkets positioner. Sedan april 1991 handlägger Hantverksrådet samtliga ansökningar av gesäll- och mästarbrev i landet på uppdrag av FR.

Hantverksrådet har en styrelse med sex ordinarie ledamöter utsedda av FR (tre ledamöter), Stiftelsen Hantverksfrämjandet, Branschförbundens representantskap och NUTEK (en ledamot vardera).

Förutom de organisationer som är representerade i styrelsen samarbetar Hantverksrådet också med en rad myndigheter och organisationer via en referensgrupp. Referensgruppen består bl.a. av representanter för Arbetsmarknadsstyrelsen, Glesbygdsverket, Landstingsförbundet, Nämnden för hemslöjdsfrågor, Skolverket och Statens Kulturråd. Dessutom har representanter för bl.a. SAF, Utbildningsdepartementet, Stiftelsen institutet för Företagsutveckling (SIFU, numera nedlagt) och Föreningen Sveriges Konsthantverkare och Industriformgivare (KIF) deltagit i referensgruppens möten. Enligt uppgifter från Hantverksrådet har inte referensgruppen haft något möte sedan 1992. Skälen för detta är att vissa organisationer har saknat intresse för gruppen, att andra myndigheter eller organisationer har lagts ned eller omorganiserats samt att Hantverksrådet de senaste åren i stället arbetat mer med direktkontakter med myndigheter och organisationer.

Vid Hantverksrådets kansli i Leksand finns för närvarande 4,25 tjänster.

När det gäller finansiering står NUTEK för ett årligt grundanslag som skall täcka administrations- och kanslikostnader samt vissa tilläggsanslag för speciella avgränsade projekt. Budgetåret 1991/92 erhöll man totalt 2 024 000 kr, varav 924 000 kr för projektet Mästar-kampanjen. För budgetåret 1992/93 var bidraget 1 663 000 kr. Bidraget för budgetåret 1993/94 uppgår till 500 000 kr och härrör från Kulturdepartementets huvudtitel.

Regeringen anförde i 1994 års budgetproposition att statens roll vid utfärdande av mästarbrev håller på att prövas och att en framtida organisation för utfärdande av mästarbrev kan utformas utan att särskilda statliga medel behövs (prop. 1993/94:100 bil. 12 p. B 2). Därför ansåg regeringen att det anslag som hittills hade disponerats av NUTEK för bl.a. finansiering av Mästarbrevsnämnden inte borde finnas med på statsbudgeten från och med budgetåret 1994/95. Kulturutskottet har föreslagit bifall till regeringens förslag (bet. 1993/94:KrU19). Näringsutskottet har föreslagit riksdagen att avslå en motion med hemställan om fortsatta resurser till Centrala Hantverksrådet (motion 1993/94:N220, bet. 1993/94:NU15). Riksdagen har anslutit sig till förslagen (rskr. 282 resp. 221).

FR ställer även medel till förfogande för att Hantverksrådet under en treårsperiod, räknat från april 1991, skall överta och driva gesäll- och mästarbrevshanteringen. Bidraget budgetåret 1992/93 uppgick till 200 000 kr. Hantverksrådet får även intäkter från de avgifter för gesäll- och mästarbrev som tas ut.

Från den 1 juli 1994 kommer rådet att benämnas Sveriges Hantverksråd.

Mästarbrevsnämnden regleras 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 och sysselsätter en sekreterare i samverkan med Centrala Hantverksrådet.

Mästarbrevsnämnden utreder kvalifikationerna hos dem som söker mästarbrev samt till- eller avstyrker beviljandet av mästarbrev. Nämnden har kontinuerlig kontakt med yrkesförbund och branschorganisationer och i samverkan med dem reviderar den och tar fram

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

Företagarnas Utbildningsråd som var ett organ inom FR hade tidigare bl.a. hand om frågor rörande gesällbrev, vad gäller framtagning och fastställande av nya provbestämmelser samt svarade för att en kontinuerlig översyn och revidering av gamla bestämmelser gjordes. Rådet avlog och tillstyrkte ansökningar om företagardiplom samt lade fast reglerna för diplomaten.

Dessa uppgifter sköts numera av Mästarbrevsnämnden som av FR benämns Gesäll- och Mästarbrevsnämnden.

3.3.2 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 samt att organisationen skall verka för en enskild företagsamhet grundad på marknadshushållning under socialt ansvar och därigenom slå vakt om ekonomisk frihet, enskild äganderätt och rättssäkerhet. Sveriges Hantverks- och Småföretag skall enligt sina stadgar särskilt värna om de minsta hantverks- och småföretagen, främja yrkesutbildning och yrkeskicklighet 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 utgör riksorganisationens beslutande organ. Årsmötet utgörs av ombud för anslutna lokalföreningar. Riksstyrelsen leder och övervakar organisationens verksamhet, ser till att stadgarna följs,

verkställer årsmötets beslut m.m. Riksstyrelsen består av organisationens ordförande, vice ordförande samt fyra ordinarie ledamöter valda av årsmötet.

Anslutning av föreningar till riksorganisationen beslutas enligt stadgarna av riksstyrelsen efter skriftlig ansökan.

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

4 Gällande bestämmelser

4.1 Mästarbrevskungörelsen

Kungl. Maj:ts kungörelse (1973:596) om mästarbrev för hantverksutövare trädde i kraft den 1 juli 1973, då kungörelsen (1940:873) angående mästarbrev för hantverksutövare upphörde att gälla. Kungörelsen har ändrats vid sex tillfällen men ändringarna har främst avsett ändring av organisationernas namn. Den gällande lydelsen av kungörelsen återfinns som tidigare nämnts i *bilaga 2*.

Enligt 1 § 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 som 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 tilldelande 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 ansökan om mästarbrev eller att återkalla mästarbrev kan överklagas till NUTEK. Mot verkets beslut i ett sådant ärende får dock talan inte föras.

4.2 Handläggning av mästarbrevsärenden

En ansökan om mästarbrev skickas in till Mästarbrevsnämndens kansli, vilket som har beskrivits i det föregående är gemensamt med Centrala Hantverksrådets kansli och handläggs där. Till ansökan skall bifogas handlingar som styrker yrkeskunnigheten, t. ex. gesällbrev, yrkes- eller utlärningsbevis, intyg om mästarprov eller annat bevis på yrkeskunnighet. Handlingar som visar sex års erfarenhet inom yrket skall inges. De företagsekonomiska kunskaperna kan styrkas genom Företagarnas Riksorganisations företagardiplom eller genom intyg om annan motsvarande utbildning. I ansökan skall anges om sökanden är medlem i FR eller i yrkes- eller branschförbund men det finns inget krav på medlemskap i någon organisation. Anmälningssavgift skall även erläggas. Om inte alla nödvändiga handlingar finns med i ansökan, föreläggs sökanden att komplettera den.

Vid beredningen av en ansökan begär Mästarbrevsnämnden in synpunkter på den sökande från organisationens distrikt, från berört branschförbund och i vissa fall från lokalföreningen. Den handläggande personalen på kansliet undersöker om den sökandes handlingar styrker yrkeskunskaper i nivå med fastställda provbestämmelser för just det aktuella yrket.

Inför Mästarbrevsnämndens sammanträden, två sammanträden per år med personlig inställelse och övriga sammanträden via telefon, skickar kansliet ut meritsammanställningar på de sökande till nämndens ledamöter. Vid mötet beslutas därefter om ansökan skall tillstyrkas. Det förekommer att ledamöterna anser att alla krav inte är uppfyllda. Ärendet bordläggs då och sökanden ges möjlighet att komplettera ärendet.

Om utfärdande av mästarbrev tillstyrks meddelas den sökande detta och ombeds betala in slutavgiften på för närvarande 750 kr. Samtidigt underrättas sökanden om att mästarbrevet kommer att översändas till ett av FR:s distrikt- eller lokalkontor och att tidpunkt för utdelandet

av brevet meddelas senare. FR:s styrelse beslutar därefter om tilldelande av mästarbrev. Utdelandet av mästarbrevet ske oftast vid en högtidlig ceremoni.

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. Av *bilaga 3* framgår antalet utfärdade mästarbrev i olika yrken åren 1984–1993.

4.3 Gesällbrev

Gesällbrevet är ett kompetensbevis som erhålls efter avlagt gesällprov. Branschförbunden ger förslag på bestämmelser för proven. Gesäll- och 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 Gesäll- och Mästarbrevsnämndens kansli som sköter den praktiska hanteringen av gesällbreven. Gesällbrev 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, se *bilaga 4*.

Någon författning som reglerar utfärdandet av gesällbrev finns inte.

5 Framställningar till Kulturdepartementet

Bakgrunden till mitt uppdrag är som framgår av direktiven ett antal framställningar som inkommit till Kulturdepartementet rörande utfärdande av mästar- och gesällbrev m.m.

Stockholms stads Hantverksförening har anhållit om rätt för föreningen och andra hantverksföreningar att utfärda mästarbrev inom hantverksyrken.

Hässelholms Hantverks- & Industriförening har hemställt om en författningsändring som ger föreningen och andra fristående hantverksföreningar rätt att dela ut mästarbrev.

Sveriges Hantverks- och Småföretag har ansökt om rätt att som riksorganisation utfärda mästarbrev. Stockholms stads Hantverksförening och Hässelholms Hantverks- och Industriförening är medlemmar i SHS.

Föreningarna och organisationen har redovisat bakgrunden och skälen till framställningarna. Sammanfattningsvis har organisationerna framfört följande.

Småföretagens Riksorganisation trädde genom beslut den 25 maj 1991 i likvidation och organisationen avvecklades. Många tidigare hantverks- och småföreningar ombildades till föreningar inom den nybildade organisationen Företagarnas Riksorganisation. Dessa föreningar har inte längre någon utpräglad hantverksprofil. Oppositionen mot den nya organisationen har varit stor bland hantverksföreningarna i landet. Det största missnöjet har riktat sig mot att medlemsföreningarna påtvingats nya stadgar som kringskär självbestämmandet hos föreningarna, att verksamheten inte kan betraktas som politiskt neutral och att grundsyftet att slå vakt om yrkeskunnande och skicklighet kommer i skymundan för politiskt agerande som inte gagnar

hantverks- och servicenäringarna. Medlemskapet i organisationen är dessutom personligt.

Ett stort antal äldre hantverksföreningar runt om i landet har inte ombildats utan kvarstår som hantverksföreningar. Dessa tidigare fristående hantverks- och småföretagsföreningar har bildat en gemensam riksorganisation, Sveriges Hantverks- och Småföretag. Riksorganisationens syfte är att samla lokala föreningar av företag inom hantverk, service, småindustri och närstående näringar för att dels värna om yrkeskunnande och yrkestradition, dels stödja de minsta företagen i deras verksamhet.

De anslutna lokalföreningarna var tidigare anslutna till Småföretagens Riksorganisation och har därigenom haft ansvaret för utfärdandet/utdelandet av gesäll- och mästarbrev på sina orter. Föreningarna har såsom gamla hantverksföreningar stor kunskap om de krav som bör ställas på mästarbrevssökande.

Gesäll- och mästarbrev är gamla institutioner, förknippade med kvalitet och hantverksyrken. För att breven skall vara de kompetensbevis de borde vara, skall de utfärdas av bedömare med kunskap och omdöme i yrkena. Breven behövs på en kommande EG-marknad. Konkurrens krävs för att höja kompetenskraven. Gesäll- och mästarbrev får inte vara ett statligt stött monopol för en organisation.

Företagarnas Riksorganisation har i yttrande över ansökningarna anfört att de bör avslås. Organisationen har även hemställt att deras rätt att utfärda gesällbrev regleras. Som skäl har anförts bl.a. följande.

Huvuddelen av Småföretagens Riksorganisations lokalföreningar har antagit nya normalstadgar och är därmed lokalföreningar inom FR. En stor del av organisationens medlemmar är hantverkare. Den del av organisationens verksamhet som varit inriktad på hantverk har under de senaste åren utvecklats och utökats genom de satsningar som gjorts i anslutning till stiftelserna Hantverksfrämjandet och Centrala Hantverksrådet.

FR har bildat nya lokalföreningar och kommer att bilda ytterligare föreningar så att minst en förening finns i varje kommun i Sverige.

Ett genomförande av hantverksföreningarnas förslag skulle innebära att grunderna för mästarbrevssystemet skulle falla. Resultatet

skulle bli att mästarbrevet skulle förlora sitt värde som kompetensbevis. Detta skulle vara djupt olyckligt, inte minst med tanke på Sveriges närmande till Europa och den starka ställning mästarbrevet har inom flertalet av EG:s länder. Betydande praktiska problem och administrativa kostnader skulle dessutom uppstå om beslutanderätten för mästarbrev överfördes från organisationens styrelse till enskilda lokalföreningar.

Konkurrensverket har i en särskild skrivelse till regeringen anfört bl.a. att mästarbrevssystemet kan ses som ett slags myndighetskontrollerat auktorisationssystem. Sådana system bör, enligt Konkurrensverkets mening, förbehållas de fall där det finns ett skyddsintresse från det allmännas sida vad gäller bl.a. liv, säkerhet, hälsa och personlig integritet och detta kan inte anses gälla för mästarbrevssystemet, vars syfte i första hand är att ställa upp vissa utbildningskrav för olika hantverksyrken. Systemet har enligt Konkurrensverket en koppling till äldre tiders näringsreglering och skråväsende då bl.a. konsument- och konkurrenslagstiftning hade en underordnad betydelse. Sedan mästarbrevets tillkomst har dock skett en betydande utveckling av lagstiftningen inom marknadsrättens område. Konkurrensverket anser att det aktuella systemet för utfärdande av mästarbrev inte är förenligt med konkurrensintresset varför mästarbrevskungörelsen bör upphävas och Mästarbrevsnämnden läggas ner. Konkurrensverket ifrågasätter också om nuvarande system är förenligt med EES-avtalet. Skrivelsen finns fogad som *bilaga 5* till betänkandet.

6 Internationella frågor

6.1 Mästarbrev i andra länder

Centrala Hantverksrådet har uppgivit att det finns ett ökat intresse för mästarbrev från personer som vill söka arbete och driva näring i andra länder. På senare tid har detta speciellt gällt arbete inom byggnadssektorn i Tyskland. Enligt uppgifter från rådet finns stor efterfrågan på svenska byggnadskunniga personer för arbete i Tyskland men krav ställs ofta på innehav av mästarbrev. Även inom andra branscher har svensk arbetskraft efterfrågats, med önskemål om innehav av mästarbrev.

De uppgifter om hantverk och mästarbrev i andra länder som redovisats i det följande har bl.a. hämtats från Centrala Hantverksrådets skrift Hantverks- och yrkesutbildning i Europa.

6.1.1 Danmark

I Danmark har yrkesorganisationerna stor betydelse. Organisationerna har skapat ett hantverksråd som bevakar småföretagens och hantverkarnas intressen. Ett flertal hantverksutbildningar finns. Utbildningsbevis utfärdas efter avslutad utbildning. I vissa fall avslutas utbildningen med svendepröve (gesällprov). Den som innehar gesällbrev eller har likvärdig utbildning kan enligt 17 § näringslagen kalla sig "mester". Mästartiteln är på så sätt skyddad. Traditionellt mästarbrev finns inte.

6.1.2 Finland

Enligt lagen om fackliga kompetensexamina från 1972 kan kompetensexamen avläggas i form av yrkesexamen och högre yrkesexamen. När lagen trädde i kraft ersattes gesällbrev med yrkesexamen och mästarbrev med högre yrkesexamen. I högre yrkesexamen kan den

delta som har avlagt yrkesexamen i visst yrke och därefter skaffat sig godtagbar arbetserfarenhet i 2–3 år, eller har arbetat i minst 8 år i ett yrke och avlagt yrkesexamen i branschen. Högre yrkesexamen omfattar ett teoretiskt prov som varar i 1–2 dagar och arbetsprov som varar 1–5 dagar beroende på yrke. Kompetensexamina handläggs av Yrkesutbildningsstyrelsen med bistånd av centrala kommissioner, yrkesläroinrättningar, fackliga kurscentra och lärlingsnämnder.

6.1.3 Frankrike

I Frankrike definieras hantverksyrken efter två kriterier, typ av tillverkning och företagets storlek. Det finns ett 100-tal hantverkarskammare som stöder företagen. Hantverkarna är registrerade i ett hantverksregister. Hantverksutbildning och lärlingsutbildning finns liksom möjlighet att erhålla gesällbrev och mästarbrev.

6.1.4 Italien

Begreppet hantverkare omfattar den som producerar eller utför tjänster, ger service av praktisk eller konstnärlig natur och som inte har för många anställda. Hantverksutbildningar finns i ett stort antal olika hantverksyrken. Lärlingsutbildning finns också. Efter avslutad utbildning kan diplom eller andra utbildningsbevis ges ut. Ibland förekommer fastställda prov. Mästarbrev av det slag som finns i Tyskland förekommer inte i Italien.

6.1.5 Norge

I syfte att skydda och återuppliva gamla hantverk har de senaste åren upprättats ett hantverksregister med upplysningar om hantverk och hantverkare i landet. Hösten 1994 införs en reformerad och förbättrad hantverksutbildning som ger rätt till tre års yrkesutbildning och förbättrad lärlingsutbildning. Efter normalt fyra års utbildning kan erhållas fag/svennebrev (gesällbrev).

Mästarbrev kan enligt lov om mesterbrev i håndverk og annen næring från 1986 tilldelas den som uppfyller närmare bestämda kvalifikationskrav. Sökanden skall ha avlagt svenneprov/fagprov och ha varit verksam i sitt yrke i minst sex år eller minst två år efter svenneprovet samt ha genomfört en mästartkurs i ekonomi, marknadsföring och företagsledning. 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. Mästarbrevsnämnden är en offentlig nämnd med ledamöter från Näringsdepartementet, 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. Registreringsavgift på 300 norska kronor per år tas ut. Ca 19 000 mästare är registrerade i registret. En ansökningsavgift på 300 kr tas även ut i samband med utfärdandet av mästarbrevet. Mästarbrevsnämnden finansieras helt genom dessa avgifter.

6.1.6 Storbritannien

I Storbritannien är hantverkssektorn självständig och styrs inte av några författningar. Yrkesorganisationerna har en stark ställning och har inflytande över innehållet i utbildning och önskvärd kompetens hos en yrkesutövare. Inom de flesta utbildningar finns kompetensbevis i form av diplom, certifikat, gesällbrev eller mästarbrev. Kompetensbevisen utfärdas av olika utbildningsmyndigheter.

6.1.7 Tyskland (uppgifter från f.d. Västtyskland)

I Tyskland har hantverk hög status och landet har en mycket välorganiserad hantverkssektor. Hantverksutövare är anslutna till någon av de ca 45 hantverksskammare som finns i landet. Enligt tysk hantverksslag får bara personer som är inskrivna i hantverks-

kamrarnas yrkesregister utöva något av de ca 126 hantverksyrken som finns förtecknade i registret. Gesällbrev krävs för detta.

Hantverks- och yrkesutbildning sker i hantverks- och yrkesskolor och som lärlingsutbildning i företag. Gesällbrev och mästarbrev kan erhållas efter avslutad utbildning. Kraven för erhållande av breven finns reglerade i förordningar. 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. Provet innehåller ett praktiskt moment samt prövar sökandens kunskaper i pedagogik, ekonomi och teori. Hantverksskamrarna hanterar gesällbrev och mästarbrev.

6.1.8 Österrike

Hantverks- och yrkesutbildningen är väl utbyggd med bl.a. yrkesskolor och lärlingsutbildning. Efter avslutad utbildning med examen erhålls certifikat och utbildningsbevis. Gesällbrev och mästarbrev finns i flera yrken. Systemet påminner om det tyska.

6.2 EG:s direktiv om ömsesidigt erkännande av examina

Enligt artikel 57 i Romfördraget skall direktiv utarbetas för att säkerställa ett ömsesidigt erkännande av examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis som rör arbetstagares och egenföretagares upptagande och utövande av förvärvsverksamhet. Ett flertal direktiv finns på området, bl.a. sju s.k. specialdirektiv som rör enskilda yrkesområden och två generella direktiv som skall omfatta alla andra yrken som inte omfattas av specialdirektiven. De sju specialdirektiven avser läkare, sjuksköterskor, barnmorskor, tandläkare, veterinärer, apotekare och arkitekter.

Ett av de generella direktiven trädde i kraft den 1 januari 1991 och omfattar alla yrken som är författningsreglerade och som bygger på högskoleutbildningar som är minst tre år (dir. 89/48 EEG). Huvudsyftet med direktivet är att examensbevis som i hemlandet ger

tillträde till ett reglerat yrke även skall ge behörighet i andra EG-länder för utövandet av yrket.

I juni 1992 antogs direktiv 92/51/EEG om en andra generell ordning för erkännande av behörighetsgivande högre utbildning, en ordning som kompletterar den som föreskrivs i direktiv 89/48/EEG.

I detta direktiv behandlas två utbildningsnivåer, dels eftergymnasiala utbildningar på minst ett år för vilka tillträdeskravet är avlagd gymnasieutbildning och som inte omfattas av det första generella direktivet (89/48), dels alla andra utbildningar, till exempel gymnasiala utbildningar, kortare kurser och kompetens genom förvärvsarbete. De utbildnings- och kompetensbevis som enligt direktivet skall beaktas är de bevis som har utfärdats av en myndighet som enligt vederbörande medlemsstats lagar och andra författningar är behörig.

Till direktivet finns en bilaga C med förteckning över utbildningslinjer med en sådan särskild uppläggning som gör att utbildningen kan jämföras med den högre av de utbildningsnivåer som ovan nämnts. Bland dessa utbildningslinjer finns angivet en utbildning till hantverksmästare (Mester/Meister/Maître). Danmark, Tyskland och Luxemburg har antecknat en del yrkesutbildningar i denna förteckning, bl.a. optiker, tandtekniker och ortopeditekniker.

Direktivet gäller varje medborgare i en medlemsstat som vill utöva ett reglerat yrke i en värdmedlemsstat som företagare eller som anställd. Avsikten med direktivet är att ett utbildnings- eller kompetensbevis som i hemlandet ger tillträde till ett visst reglerat yrke även skall ge behörighet att utöva yrket i ett annat EG-land. För det fall yrket inte är reglerat i hemlandet men i värdmedlemsstaten skall utbildnings- eller kompetensbeviset ändå godkännas som grund för att utöva yrket i värdmedlemsstaten. Om en persons hemland och värdland ställer olika krav på utbildningsnivån på ett visst yrke kan viss tids yrkeserfarenhet eller lämplighetsprov krävas.

Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att följa direktivet före den 18 juni 1994. Staterna skall även inom samma tid utse de myndigheter som skall vara bemyndigade att motta ansökningar och fatta de beslut som krävs enligt direktivet.

I regeringens proposition 1993/94:203 om ändringar av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) m.m. föreslås att ett antal rättsakter som antagits av EG under tiden den

1 augusti 1991 – den 31 december 1993 skall tas in i EES-avtalet. Bland dessa rättsakter finns direktivet 92/51/EEG (a.a. bilaga VII). I propositionen anges att det ankommer på regeringen att meddela föreskrifter om införlivandet med svensk rätt.

7 Konstitutionella frågor

7.1 Utfärdande av mästarbrev – myndighetsutövning eller ej

Den offentliga verksamheten bedrivs i regel av statliga eller kommunala organ. Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen (RF) kan dock förvaltningsuppgifter överlämnas till bolag, föreningar, samfälligheter, stiftelser eller enskilda individer. Om förvaltningsuppgiften innefattar myndighetsutövning, krävs att överlämnandet sker med stöd av lag. Enligt övergångsbestämmelserna (p. 6) äger författningar tillkomma före RF fortsatt giltighet utan hinder av att de inte tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpning av den nya regeringsformen.

Begreppet myndighetsutövning finns inte preciserat i förarbetena till RF utan en hänvisning har gjorts till tidigare gällande regler i förvaltningslagen och motiven till denna om utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande (prop. 1973:90 s. 397).

Termen myndighetsutövning används i ett flertal författningar och avses i huvudsak ha samma innebörd i de olika sammanhangen.

Innebörden av begreppet myndighetsutövning har diskuterats mycket i den offentlighetsrättsliga litteraturen. (Se t.ex. Håkan Strömberg, Allmän förvaltningsrätt 16 uppl. 1992, särskilt s. 19 f., Lena Marcusson, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet 1989 s. 171-247 och Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen 3:e uppl. 1991, s. 138 f. och 153-162. Nämnas bör också en uppsats av Strömberg i Förvaltningsrättslig tidskrift år 1972 Myndighet och myndighetsutövning).

Gemensamt för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.

Till myndighetsutövning hör först och främst sådan offentlig verksamhet, varigenom myndigheterna ensidigt bestämmer om enskildas

skyldigheter eller om ingrepp i enskildas frihet eller egendom. Hit hör sålunda beslut som innebär ålägganden att göra eller underlåta något eller som avser ingrepp i personlig frihet eller egendom, men även rent faktiska åtgärder som innebär sådana ingrepp, antingen de grundas på formliga beslut eller ej.

Också åtskilliga gynnande beslut faller in under begreppet myndighetsutövning. Till de nyssnämnda åläggandena ansluter sig ju ganska naturligt tillstånd till eljest förbjuden verksamhet och befrielse från lagstadgade förpliktelser. Till myndighetsutövning hör emellertid även beslut om sociala förmåner, statsbidrag o.d. I fråga om de gynnande besluten anläggs i motiven betraktelsesättet att den enskilde står i ett beroendeförhållande till det allmänna som ensamt har möjlighet att tillmötesgå hans anspråk och därigenom i viss mening kan sägas utöva makt mot honom. Fråga är emellertid enligt Strömberg om inte det avgörande i stället är att de gynnande besluten fattas med tillämpning av offentlighetsrättsliga författningsbestämmelser som begränsar myndigheternas handlingsfrihet.

Till myndighetsutövning bör vidare hänföras vissa beslut, vilka inte i likhet med de hittills nämnda innehåller direkta handlingsmönster utan har indirekta rättsverkningar gentemot den enskilde, t.ex. registreringsbeslut och beslut om utfärdande av legitimationshandlingar samt beslut i samband med obligatorisk kontrollverksamhet.

Utanför begreppet myndighetsutövning faller råd, upplysningar och andra oförbindande uttalanden samt sådan faktisk verksamhet som inte innebär tvång mot den enskilde (t.ex. undervisning eller sjukvård). Till myndighetsutövning räknas inte heller sådan verksamhet som stat eller kommun utövar i privaträttsliga former. Ingående av avtal betraktas sålunda inte som myndighetsutövning, i varje fall inte om myndigheten härvid inte är bunden av särskilda offentlighetsrättsliga regler. Och beslut som enbart innebär tillämpning av avtal eller av privaträttsliga lagregler utgör inte heller myndighetsutövning. Gränsdragningen mellan offentlighetsrättsliga och privaträttsliga regler är sålunda av stor vikt när det gäller att bestämma begreppet myndighetsutövning. (Strömberg s. 19 f.).

Strömberg har i den ovan nämnda uppsatsen definierat begreppet så att till myndighetsutövning skall hänföras sådana åtgärder av offentliga organ som har väsentliga verkningar gentemot den enskilde och

som vidtas med stöd av och/eller med tillämpning av offentligrättsliga regler, vilka inte är av rent intern natur utan avser att reglera förhållandet mellan myndigheterna och medborgarna (s. 251). Ragnemalm har instämt i detta och framhållit förankringen i offentligrättsliga normer som det avgörande kriteriet i förening med kravet att verksamheten skall påverka enskilds situation i väsentlig mån. (Ragnemalm, Offentligrättsliga studier, Juridiska föreningen i Lund 1977).

Sammanfattningsvis kan sägas att till myndighetsutövning hör sådana ärenden som ensidigt avgörs av myndighet. Väsentligt för avgörandet är om myndigheten 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.

Med förmåner avses främst sociala förmåner som sjukpenning och barnbidrag men även förmåner som statligt stöd eller krediter. Med rättighet avses ett anspråk som kan stödjas på en författningsbestämmelse, uttryckligen preciserad eller beroende av en mer eller mindre fri prövning, t.ex. auktorisation eller annan form av tillstånd att bedriva viss näring.

Flertalet av de ovan uppställda kriterierna på myndighetsutövning är uppfyllda när det gäller beslut om utfärdande och återkallelse av mästarbrev.

Förutsättningarna är fastlagda i en offentligrättslig författning. Bakgrunden till medverkan från det allmännas sida var som tidigare beskrivits den kontroll som ansågs nödvändig för att breven skulle få en auktoritativ prägel. Endast den utpekade organisationen kan ensidigt utfärda respektive återkalla ett mästarbrev. Befogenheten utövas mot enskilda. Frågan är om den "förmån" det innebär att inneha ett mästarbrev är av en sådan höjd 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 påverka den enskildes möjlighet att få arbete eller att som näringsidkare få kunder, vilket 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 rätten att vara offentlig försvarare för den f.d. advokaten) 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 med viss styrka för att ett beslut om utfärdande av mästarbrev bör betraktas som en förmån i nu aktuell mening.

Sammantaget innebär detta att övervägande skäl talar för att förfarandet med att utfärda och återkalla mästarbrev innefattar myndighetsutövning.

I sammanhanget skall dock nämnas att regeringen nyligen ansett att en reglering, som i någon mån liknar den som gäller för mästarbrevet, nämligen erhållande av miljömärke, inte skall beraktas som myndighetsutövning.

Regeringen har i propositionen om ändringar av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) m.m. (prop. 1993/94:203) bl.a. föreslagit riksdagen att förordning (EEG) nr 880/92 av den 23 mars om ett gemenskapens miljömärknings-system skall införlivas med svensk rätt genom inkorporering i lag. EG:s miljömärke delas ut efter ansökan från tillverkare eller importörer. Det skall endast ges till produkter som överensstämmer med vissa inom gemenskapen fastlagda krav på hälsa, säkerhet och miljö. Som skäl för att inte betrakta tilldelande av miljömärke som myndighetsutövning har anförts att miljömärkningen är en helt frivillig verksamhet utan tvångsinslag. Sökanden betalar för att få använda ett miljömärke. Märket ger ett säljargument men har inga särskilda rättsverkningar. Produkten får säljas även utan miljömärke.

Om någon obehörigen använder miljömärke skall åtgärder kunna vidtas enligt marknadsföringslagen (1975:1418) liksom vid annan otillbörlig marknadsföring. Någon straffsanktion är inte föreskriven. Det förekommer inte heller någon skönsmässig prövning utan det är fråga om att uppfylla vissa tekniska kriterier (prop. 1993/94:203 s. 260 ff).

Trots de likheter som onekligen finns mellan miljömärknings-systemet och utfärdandet av mästarbrev ändrar inte det min uppfattning att utfärdande och återkallelse av mästarbrev skall anses som myndighetsutövning.

Överlämnandet av förvaltningsuppgifterna till FR i kungörelsen står då inte i överensstämmelse med 11 kap. 6 § tredje stycket RF eftersom det skulle krävas lagform. Om FR skall anses som ett substitut för den organisation som ursprungligen fick rätt att utfärda mästarbrev har dock förfarandet stöd i övergångsbestämmelserna till RF.

7.2 Åligganden för enskilda

Enligt 8 kap. 3 § RF skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden meddelas genom lag. Regeringen kan dock enligt 7 §, efter bemyndigande i lag, genom förordning meddela föreskrifter i vissa ämnen, bl.a. näringsverksamhet.

Flera av de i kungörelsen angivna bestämmelserna torde innebära sådana åligganden, bl.a. förbudet vid straffansvar att felaktigt påstå att man är innehavare av mästarbrev. Vidare torde det, även om regeln har utformats som en rättighet, vara ett åliggande för FR att utfärda mästarbreven (jfr Marcusson s. 388 f.). Något bemyndigande i lag för regeringen att besluta de föreskrifter som finns i kungörelsen finns inte. RF:s övergångsbestämmelse täcker dock även detta fall.

7.3 Särskilt om avgifter

Enligt 10 § mästarebrevskungörelsen får FR ta ut en avgift när ansökan om mästarebrev görs och när brev tilldelas någon. Mästarebrevsnämnden fastställer avgifterna.

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 som just nämnts enligt 8 kap. 3 § RF meddelas genom lag. Skatter och belastande avgifter faller in under denna definition.

Skatter skall alltid beslutas av riksdagen. Däremot kan riksdagen enligt 8 kap. 9 § andra stycket RF bemyndiga regeringen eller 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).

Med det allmänna i 8 kap. 3 § avses i första hand stat och kommun. Men även avgifter till enskilda rättssubjekt, åt vilka förvaltningsuppgifter har överlämnats enligt 11 kap. 6 § RF och som innefattar myndighetsutövning, omfattas av reglerna. Vad som betalas t.ex. till AB Svensk Bilprovning för obligatorisk kontrollbesiktning är avgifter i RF:s mening.

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 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 att bidra till eller helt täcka det allmännas kostnader inom verksamhetsområdet bör avgiftssättningen falla inom regeringens kompetensområde. När avgiftssätt-

ningen syftar till intäkter som klart överstiger det allmännas kostnader, bör avgiften anses falla inom riksdagens kompetensområde.

Frågan om karaktären av olika avgifter diskuteras i Strömberg Normgivningsmakten (2:a uppl. Lund 1989). Strömberg anger exempel på avgifter som enligt hans mening borde hänföras under 8 kap. 3 § RF (s. 76). Några av dessa är

- * avgifter som utgör vederlag för prestationer som den enskilde är skyldig att anlita, t.ex. sotning, renhållning, obligatorisk kontroll,
- * avgifter som utgör vederlag för myndighets prestation i samband med myndighetsutövning, t.ex. avgifter för byggnadsnämnds åtgärder enligt 11 kap. 5 § plan- och bygglagen (1987:10), ansökningsavgifter vid de allmänna domstolarna,
- * avgifter för prestationer som är omedelbart tillgängliga för allmänheten och som inte kan innehållas i det enskilda fallet utan anlitan- de av offentligrättsliga maktmedel, t.ex TV-avgifter och avgifter för nyttjande av allmän plats.

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.

Det ligger nära till hands att sortera in avgiften under det som Strömberg anger som "avgifter som utgör vederlag för myndighets prestation i samband med myndighetsutövning" och alltså se den som en avgift enligt 8 kap. 3 § RF. Till skillnad från de där nämnda "prestationerna" är dock hantverksorganisationernas bevis om mästarbrev 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 kostnad som för närvarande tas ut för ett mästarbrev täcker i allmänhet inte hantverksorganisationens kostnad för administrationen, i vart fall inte om man ser till hela verksamhetsområdet som även innefattar utfärdandet av mästarbrev i en rad udda yrken där inga branschorganisationer finns. Jag anser således att den enskilde inte befinner sig i en sådan situation att han rättsligt eller faktiskt kan anses tvingad att erlägga

avgiften. Det ligger också nära till hands att jämföra den med avgifter för frivillig provning.

Sammantaget innebär detta att avgifter för utfärdandet av mästarbrev enligt min mening är avgifter som faller inom regeringens kompetensområde på grund av den s.k. restkompetensen. Enligt 8 kap. 13 § tredje stycket får regeringen 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 inte kan överlåtas till enskilda rättssubjekt (jfr Strömberg s. 30). Regeringen, eller en myndighet under regeringen, måste alltså bestämma avgifternas storlek. Den rätten kan inte överlåtas till FR eller annan organisation. Föreskrifterna fyller två funktioner, de ger stöd för skyldigheten att betala för bevisen samtidigt som de ger organisationen rätt att ta betalt när den utför det åliggande som lagts på den.

7.4 Fastställande av provbestämmelser

I sammanhanget bör några ord också sägas om FR:s rätt att fastställa fordringar för proven (5 § första stycket i kungörelsen). Som just har nämnts kan en rätt att besluta föreskrifter (normgivning) inte överlåtas till privaträttsliga organ och provfordringarna påminner till en del om föreskrifter. Utmärkande för en föreskrift (normbeslut) till skillnad från ett beslut i ett enskilt fall (förvaltningsbeslut) är att föreskriften är bindande och generellt gällande.

En föreskrift uppfyller kravet på generell tillämpbarhet om den exempelvis avser situationer av ett visst lag eller vissa typer av handläggssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer (prop. 1973:90 s. 204).

Gränsdragningen mellan de två typerna av beslut har diskuterats i olika sammanhang (se t.ex. prop. 1975/76:112 s. 62 och prop. 1989/90:143 s. 4 ff).

Jag är närmast benägen att anse att fastställande av provbestämmelserna inte skall anses som bindande och generellt gällande och alltså

inte skall anses vara föreskrifter. Man kan t.ex. väl tänka sig att de fastställs för ett visst tillfälle. I flertalet yrken utfärdas ju endast ett fåtal mästarbrev per år. En viss flexibilitet torde bli aktuell. Regeringsformens regelsystem får inte bli alltför stelbent. Med det angivna synsättet finns det inget hinder mot att låta en organisation besluta om vilka provkrav som skall gälla för ett visst yrke.

7.5 Är Mästarbrevsnämnden en myndighet?

Av betydelse från offentligrättsliga utgångspunkter är också om Mästarbrevsnämnden skall betraktas som en myndighet. Detta är avgörande för bl.a. om förvaltningslagen (1986:233) och sekretesslagen (1980:100) är tillämpliga på dess verksamhet. Vidare har det betydelse för om nämndens verksamhet står under JO:s och JK:s tillsyn eller ej. Om det skulle anses att även nämnden ägnar sig åt myndighetsutövning faller dock, oberoende av nämndens organisatoriska struktur, denna del av verksamheten under JO:s och JK:s tillsyn.

Mästarbrevsnämnden skall granska ansökningshandlingarna och verkställa den utredning som behövs och yttra sig till organisationen. Vidare skall Mästarbrevsnämnden tillstyrka att mästarbrev skall utfärdas i ett visst yrke, fordringarna för prov och återkallande av mästarbrev. Slutligen fastställer Mästarbrevsnämnden avgifterna för mästarbreven.

Mästarbrevsnämnden består av fyra ledamöter. NUTEK utser två, Konsumentverket en och FR en.

Hellners-Malmqvist anför att av vikt när man avgör om ett organ skall anses vara en förvaltningsmyndighet i förvaltningslagens mening är framför allt tillhörigheten till den offentligrättsliga statliga eller kommunala organisationen. Gränsen mot andra organ med offentliga förvaltningsuppgifter kan ibland vara svår att dra. Frågor som man i tveksamma fall har anledning att ställa är vem som har inrättat organet och hur det har skett, grundas verksamheten på någon lag eller annan författning, vem utser organets styrelse e.d., hur finansieras verksamheten, vilken bindning finns till regeringen, andra myndigheter osv.

Marcusson anger också vissa karakteristiska drag för en myndighet. De kan sammanfattas enligt följande.

- * Organet handlar för statens eller kommunens räkning.
- * Organet är inplacerat i en hierarki.
- * Verksamheten bedrivs med statliga medel.
- * Organet är underkastat revision i förhållande till regering och riksdag.
- * Organisationen bestäms normalt i lag och mer i detalj av regeringen i en instruktion.
- * Organisationsformerna för den beslutande verksamheten är den kollegiala, den kollektiva eller den byråkratiska.
- * De anställdas anställningsvillkor är statligt reglerade.
- * Ledamöterna i styrelsen tillsätts av regeringen eller en myndighet.
- * Verksförordningen skall gälla för organet.

Det mest centrala avgörandet i denna fråga avser löntagarfondsstyrelserna. De uttalanden som gjorts om deras myndighetsstatus är dock motstridiga. Regeringsrätten fann dock att de var myndigheter i tryckfrihetsförordningens mening. Med hänsyn till den koppling som finns mellan myndighetsbegreppen bör fonderna betraktas som myndigheter även i RF:s och förvaltningslagens mening (se Hellners-Malmqvist s. 45).

Frågan om Mästarbrevsnämnden är en myndighet enligt de olika lagarna eller ej kan slutligt endast avgöras av domstol. Mycket talar dock enligt min uppfattning för att den inte skall betraktas som myndighet. Det starkaste argumentet för en motsatt uppfattning är givetvis det förhållandet att nämnden har reglerats i en författning. Dock anser jag att dess bindning till det offentlighetsregelsystemet i övrigt är så svag att det ligger närmast till hands att anse att den inte är en myndighet.

8 Överväganden

8.1 Bakgrund

Systemet med utfärdande av mästarbrev har en lång tradition bakom sig och synes ha fungerat utan större problem sedan det infördes.

Sedan Småföretagens Riksorganisation och Företagareförbundet tillsammans bildade Företagarnas Riksorganisation (FR) har ansvaret för hanteringen av mästarbreven åvilat FR.

Alla de hantverksföreningar som ingick i Småföretagarnas Riksorganisation anslöt sig dock inte till FR. En del av dessa hantverksföreningar har bildat en ny organisation Sveriges Hantverks- och Småföretag (SHS). Föreningarna och SHS har uttryckt önskemål om att få samma rätt att utfärda mästarbrev som FR.

SHS och de lokala hantverksföreningarna har riktat kritik mot att FR år 1991 automatiskt fick rätt att utfärda mästarbrev samt i viss mån mot hur arbetet bedrivs.

Stockholms stads Hantverksförening har som skäl för begäran anfört att FR är en mer idépolitisk organisation med personligt medlemskap. Föreningarna har inte längre någon utpräglad hantverksprofil. Man har också åberopat att man önskar konkurrens för att höja kompetenskraven. Mästarbreven får inte vara ett statligt stött monopol för en organisation.

Hässelholms Hantverks- & Industriförening har anfört att man valt att stå utanför FR därför att föreningarna påtvingats nya stadgar som kringskar självbestämmandet hos föreningarna, att verksamheten inte kan betraktas som politiskt neutral och att grundsyftet att slå vakt om yrkeskunnande och skicklighet kommer i skymundan för politiskt agerande som inte gagnar hantverks- och servicenärarna.

Konkurrensverket har som framgått tidigare ansett att kungörelsen om rätten att utfärda mästarbrev bör slopas. Konkurrensverket har ansett att systemet är ett slags myndighetskontrollerat auktorisations-system och att sådana system bör förbehållas det fall det finns ett skyddsintresse från det allmännas sida vad gäller bl.a. liv, säkerhet,

hälsa eller personlig integritet. Detta gäller inte för mästarbrevet, vilket enligt verket kan likställas med ett utbildningsbevis. Konkurrensverket har vidare ansett att det aktuella systemet för utfärdande av mästarbrev inte är förenligt med konkurrensintresset.

8.2 Utgångspunkter för övervägandena

8.2.1 Konkurrensintresset

Konkurrensverkets synpunkt att mästarbrevskungörelsen inte kan förenas med konkurrensintresset och att utformningen genom myndigheters medverkan kan ge ett oberättigat försteg i konkurrensen för företagare med mästarbrev i förhållande till andra kvalificerade hantverkare har kritiserats starkt av samtliga företrädare för myndigheter och organisationer jag har haft kontakt med. Jag är benägen att instämma i denna kritik. Som Konkurrensverket anfört bör mästarbrevet närmast ses som ett utbildningsbevis. Det kan knappast anses som konkurrenshämmande att en person som stöd för sitt yrkeskunnande kan åberopa en viss kompetens. Mästarbrevet ges till alla som ansöker om det utan hänsyn till andra faktorer än att sökanden uppfyller de krav som fastställts för ett visst yrke. Ingen hänsyn tas till organisationstillhörighet eller liknande och innehav av brevet ger ingen ensamrätt eller liknande privilegier. Jag anser därför inte att det av sådana skäl finns någon anledning att avskaffa det.

En annan sak är att SHS anser att det nuvarande systemet är konkurrenshämmande i den meningen att FR:s ensamrätt försvårar SHS medlemsvärvning eftersom medlemmarna inte inom SHS kan erhålla mästarbrev utan måste vända sig till FR.

8.2.2 Förhållandet till EU

Konkurrensverket har också ifrågasatt om systemet är förenligt med EES-avtalet. Från flera håll har det rakt motsatta argumentet förts fram, nämligen att det i ett framtida EU är nödvändigt att Sverige har ett officiellt kompetensbevis för hantverkare. Annars släpps de inte in på den europeiska marknaden. Centrala Hantverksrådet har givit

exempel från Tyskland. Som framgår av redogörelsen för förhållandena utomlands finns någon typ av mästarbrev i många länder. Jag kan därför inte se att det skulle möta några problem med utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden att behålla ett mästarbrevssystem. Snarare tyder förhållandena på att ett sådant system behövs.

Som jag ser det kommer det svenska mästarbrevssystemet inte att direkt beröras av det EG-direktiv som redovisats i avsnitt 5.2. Direktivet omfattar främst utbildnings- och kompetensbevis i yrken som är reglerade i hemlandet. En svensk med mästarbrev i ett icke-reglerat yrke i Sverige kan inte kräva att få en reglerad tjänst i ett EU/EES-land om kravet i EU/EES-landet är ett mästarbrev. Det svenska mästarbrevet kan dock i praktiken innebära att svensken får tjänsten och inte behöver underkasta sig prov eller sådan provotid som en person utan mästarbrev blir tvungen till.

En effekt av EES-avtalet och ett eventuellt EU-medlemskap är möjligheten till ökad rörlighet för personer inom samarbetsområdet. Ett bibehållet starkt mästarbrev med gott anseende i de länder som värdesätter mästarbrev som kompetensbevis kan avsevärt underlätta för svenska medborgare i en del yrkeskategorier att söka sig ut i Europa. Att förutsättningarna för utfärdandet av mästarbrevet finns reglerat i författning har sannolikt även betydelse i sammanhanget. Sammanfattningsvis kan jag inte finna att våra internationella åtaganden skulle vara ett hinder mot en offentlighetsrättslig reglering av mästarbreven även i framtiden.

8.2.3 Utdelandet

Bl. a. SHS har riktat kritik mot hur själva utdelandet av mästarbreven går till. Man vänder sig mot att FR skall dela ut breven även till den som inte tillhör den organisationen. Denna fråga anser jag dock inte behöver regleras av statsmakterna. Jag förutsätter att de olika organisationerna skall kunna komma överens om detta. En utgångspunkt bör givetvis vara den sökandes önskemål. En lämplig ordning kan väl vara att den som skall få ett mästarbrev tillfrågas om av vem och i vilka former han vill ha det utdelat. Det finns väl all anledning att uppmuntra uppfattningen att detta skall ske under lite högtidliga

former. Det kan bidra till att höja ett yrkes status och få innehavaren att känna stolthet över sina kunskaper. Det kan också kännas som en uppmuntran för den som skaffat sig en yrkesutbildning. FR har under hand förklarat att under alla förhållanden, den enskilde sökanden skall få välja på vilket sätt han vill ha brevet utdelat och att hans synpunkter skall respekteras.

8.3 Vad skall den offentligrättsliga regleringen syfta till?

I 1991 års kompletteringsproposition (prop. 1990/91:150 del II, bet. 1990/91:FiU37, rskr. 1990/91:390) presenterade den dåvarande regeringen ett treårigt program för omställning och minskning av den statliga administrationen. Decentralisering, delegering och regelförenkling är viktiga inslag i denna process.

I samband med 1992 års budgetbehandling (prop. 1991/92:100 bil.1, bet. 1991/92: FiU20, rskr. 1991/92:128) fastslogs riktlinjerna för regeringens styrning av de verksamheter som skall fortsätta att bedrivas under ett statligt huvudmannaskap. En renodling skall ske av de verksamhetsformer i vilka statlig verksamhet skall bedrivas. En fråga som alltid skall prövas innan styrningen av en verksamhet läggs fast är om verksamheten är en statlig angelägenhet (jfr även bet. 1992/93:FiU30 s. 170).

Den nuvarande regeringen har verkat för en omläggning av näringspolitiken. Åtgärder har vidtagits för avreglering och konkurrens i många samhällssektorer. Avregleringsarbetet är inriktat på en omprövning av offentliga regleringar som hämmar konkurrensen och som inte kan försvaras av andra samhälleliga intressen. Det har dock ansetts att effektiva styrmetoder måste finnas för bland annat skydd av liv, hälsa, säkerhet och miljön samt för att trygga stora ekonomiska intressen. Om ett regelsystem kan anses nödvändigt måste noggranna avvägningar ske så att regelverket inte blir mer omfattande och ingripande än skyddsintresset kräver (jfr dir. 1993:113 till Delegationen för genomförandet av ett regeringens avregleringsprogram för 1993-94, m.m.).

Regeringens generella ambitioner är således att minska det offentliga åtagandet i olika avseenden. I en proposition angående kommerskollegium m.m. har t.ex. uttalats önskemål att finna en privat lösning för auktorisation, godkännande och tillsyn av revisorer (prop. 1993/94:138). I propositionen fastslås att det varken är rimligt eller förenligt med en effektiv marknadsekonomi att staten genom sina myndigheter tar på sig ett ansvar som bättre och på ett mera flexibelt sätt kan skötas av näringslivet självt. Ett privat system för revisorerna förutsätter att statsmakterna beslutar om de rättsregler som skall gälla för verksamheten och att staten har ett inflytande på tillämpningen av dem.

Ett annat exempel på regeringens ambitioner att minska offentliga åtaganden är direktivet till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23). I direktivet anges att utgångspunkten för analysen av en verksamhet skall vara en antagen situation utan ett offentligt åtagande och att för- och nackdelar med ett åtagande skall bedömas. I det fall ett nytt eller fortsatt offentligt åtagande förordas, får bevisbördan för att detta är nödvändigt anses ligga på den som lägger fram ett sådant förslag. Även om det finns ett motiv för ett offentligt åtagande innebär detta enligt direktiven inte nödvändigtvis att ett offentligt stöd eller en reglering bör införas; värdet av åtagandet skall vägas mot de samhällsekonomiska kostnader som en åtgärd medför. Vidare anges i direktivet att eftersom den privata marknaden inte kan uppfylla alla politiskt prioriterade mål för samhällsutvecklingen, vissa kollektiva nyttigheter måste garanteras genom offentliga åtaganden. Som exempel på sådana nyttigheter anges försvaret, rättsväsendet, naturskyddet, stora delar av vägnätet och vården av vissa delar av kulturarvet. Vidare anges att stordriftsfördelar, brist på konkurrens inom en bransch samt bristande information om tillgängliga konsumtionsalternativ kan motivera offentliga åtaganden.

Mot bakgrund av dessa tankegångar kan Konkursverkets synpunkter på i vilka fall det allmänna skall medverka i auktorisationssystem och liknande vara värt en diskussion. Jag har dock uppfattat mina direktiv så att mästarbrevssystemet i någon form skall behållas. Jag avstår därför från diskussionen och utgår i mina fortsatta resonemang ifrån att ett system av offentligrättslig karaktär skall

finnas även i framtiden. Det bör i sammanhanget nämnas att organisationerna själva är mycket måna om detta.

Frågan är då vilka syften ett sådant system skall tillgodose. Ett system för utfärdande av mästarbrev måste på samma sätt som har betonats i förslaget angående revisorerna byggas upp så att det är tillfredsställande från rättssäkerhets- och konkurrenssynpunkt, att systemet har stadga och trovärdighet samt att ett oberoende från olika partsintressen kan säkerställas (prop. 1993/94:138 s. 7).

Den offentliga regleringen av mästarbrevet kan vara en garanti för att systemet uppfyller dessa krav. En reglering syftar även till att säkerställa kvalitén på mästarbrevet och på att provbestämmelserna i ett visst yrke följs och revideras vid behov. En sådan reglering kan vara av intresse från konsumentskyddssynpunkter. Dessutom kan regleringen vara en förutsättning för att ett svenskt mästarbrev skall få betydelse i andra europeiska länder.

8.4 Finansieringen

Finansieringen av hanteringen av mästarbreven sker idag genom avgifter, genom ett anslag via NUTEK och genom bidrag från FR. Regeringen har i årets budgetproposition inte föreslagit något nytt anslag till verksamheten. Man är i fortsättningen således hänvisad till vad som kan inbringas genom avgifter och vad som skjuts till från andra, för närvarande 200 000 kr/år från FR. En rimlig utgångspunkt bör vara att verksamheten skall vara självfinansierad dvs. att avgifter för mästarbreven skall täcka kostnaderna för hanteringen. Om det idag uppstår ett underskott torde det vara FR som får svara för detta. SHS har dock förklarat att man är villig att bidra ekonomiskt till verksamheten om tillskott behövs utöver avgifterna. Finansieringsfrågan bör därför inte hindra en medverkan från SHS sida vad gäller rätten att utfärda mästarbrev.

Den eller de organisationer som får rätt att handlägga och besluta om mästarbrev bör även få rätt att ta betalt för kostnaderna härför. Är det flera organisationer som har den rätten bör storleken på de avgifter som tas ut för ansökan och efter beviljandet vara densamma, oavsett vilken organisation som handlägger ärendet.

Jag har i avsnitt 7:3 kommit fram till att avgiften skall fastställas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Det ligger då nära till hands att delegera till NUTEK att bestämma avgifternas storlek med hjälp av underlag från den eller de organisationer som handhar mästarbreven.

De stora kostnaderna i ett mästarbrevsärende är dock inte själva handläggningen av ansökan utan framtagning av provbestämmelser och den kontinuerliga revisionen av dem. Om det inte skall vara samma organisation som fastställer provbestämmelserna och utfärdar mästarbreven anser jag det därför rimligt att en viss andel av vad den utfärdande organisation får in i avgifter för breven skall tillfalla den organisation som fastställer provbestämmelserna.

8.5 En eller flera beslutsfattare

Med den konstruktion mästarbrevssystemet har förekommer fyra olika typer av beslut

- * fastställande av i vilka yrken mästarbrev skall finnas
- * fastställande av provbestämmelserna
- * beslut om utfärdande av mästarbrev
- * beslut om återkallelse av mästarbrev

Någon anledning att föreslå förändringar i dessa delar har jag inte funnit. De nu redovisade typerna av beslut kommer alltså att behöva fattas även i fortsättningen även om aktörerna inte skall vara desamma som idag. Man bör dock hålla isär fastställandet av provbestämmelser å ena sidan och utfärdande av breven å andra sidan. Det är inte nödvändigt att det skall vara samma beslutsfattare i båda fallen och man kan också tänka sig att mer än en organisation skall ha rätt att fatta beslut även om det i och för sig avviker från vad som förutsätts i direktiven.

Jag anser dock att det bara skall finnas en typ av mästarbrev och att provbestämmelserna skall vara enhetliga för varje yrke. Det svarar bäst mot tanken att mästarbrevet skall vara ett utbildningsbevis. En jämförelse kan göras med kursplaner inom skolan. I kursplanerna anges innehållet i skolans undervisning. Där skall anges ämnets syfte, mål som undervisningen skall sträva mot, ämnets uppbyggnad och

karaktär samt de krav som skall ha uppnåtts efter ett antal skolor. Regeringen utarbetar och fastställer kursplanen. Härigenom kan säkerställas tillgången till en likvärdig skola i hela landet (jfr prop. 1992/93:220).

Kursplanen kan på samma sätt som provbestämmelserna bidra till en enhetlig bedömning. Innehav av mästarbrev i ett yrke bör alltid betyda samma sak. En annan ordning skulle vara förvirrande för konsumenten/kunden. Det måste också hållas i minnet att i det stora flertalet yrken utfärdas det endast några få mästarbrev per år. Att även i sådana fall ha olika provbestämmelser förfaller omotiverat och olämpligt. Min slutsats är därför att det i varje fall i fråga om fastställande av provbestämmelser endast skall finnas en beslutsfattare. Både FR och SHS har anslutit sig till denna uppfattning.

När det gäller fastställande av provbestämmelser är det givetvis av stor vikt att yrkeskunnande och hantverksintressen finns väl företrädda. Man kan i och för sig tänka sig att också ett allmänna från utbildningspolitiska utgångspunkter skulle ha ett intresse av att kunna påverka detta. Skolverket har dock förklarat att detta ligger utanför deras ansvarsområde. Man måste nog också instänna i att näringslivet klarar detta bra själva. Behovet av medverkan från det allmänna sida är alltså relativt begränsat.

Frågan om ett eller flera organ skall ha rätt att utfärda mästarbrev är inte lika enkel. Här gör sig flera intressen gillande. Jag återkommer till det i ett följande avsnitt (8.7).

8.6 Fastställande av provbestämmelser

8.6.1 Rollfördelningen Mästarbrevsnämnden – Centrala Hantverksrådet – FR

Den nuvarande organisationen för utfärdande av mästarbrev är något oklar. Inom den ryms både offentliga och privata organ och uppdelningen av de olika uppgifterna mellan organen är inte helt klar. En viss sammanblandning sker. Det är inte lätt att i praktiken hålla isär de olika funktionerna. Det kan i korthet beskrivas som att Centrala Hantverksrådet (som formellt inte torde vara en självständig juridisk person utan ett organ inom Stiftelsen hantverksrämmjandet) hand-

lägger och utreder ärendena. Mästarbrevsnämnden, som består av företrädare för både det allmänna och FR yttrar sig med vetorätt. FR slutligen är den som beslutar om (utfärdar) mästarbreven. Mästarbrevsnämnden har inget eget kansli. Den förberedande hanteringen sköts av Centrala Hantverksrådet.

Mästarbrevsnämnden yttrar sig också över provbestämmelserna, men dessa tas fram av Centrala Hantverksrådet i samarbete med branschförbunden och fastställs av FR.

NUTEK, som tillsätter två platser – däribland ordföranden – i Mästarbrevsnämnden, har förklarat att man inte längre utser företrädare för verket i nämnden utan väljer personer från branschförbunden, för närvarande en företrädare för Målaremästarnas Riksförening och en för frisörernas branschorganisation. Konsumentverket har en tjänsteman på verket – en jurist – som företrädare. Hon har berättat att hennes huvudsakliga insats består i att hon kontrollerar att de som söker mästarbrev inte har några anmärkningar hos Allmänna reklamationsnämnden eller Konsumentverket. Det offentligt-rättsliga inslaget i nämnden är alltså i praktiken ganska litet. Tre av de fyra ledamöterna företräder de olika branscherna.

Det intryck jag fått när jag dels besökt Centrala Hantverksrådet, dels talat med organisationer m.fl. i ämnet är att hanteringen sköts på ett tillfredsställande sätt och att allt fungerar väl. Det har inte framkommit något som tyder på att hänsyn skulle tas till organisations-tillhörighet eller att någon annan form av särbehandling skulle förekomma. Det förefaller också som om handläggningen sker på ett korrekt sätt och att givna föreskrifter följs. SHS har dock haft synpunkter på något fall.

Det nu sagda bör dock inte hindra en diskussion om systemet skall se ut som det gör idag oberoende av frågan om vem som skall ha rätt att utfärda breven. Bl.a. bör uppdelningen FR, Centrala hantverksrådet och Mästarbrevsnämnden diskuteras liksom Mästarbrevsnämndens roll överhuvudtaget och dess sammansättning.

8.6.2 En ny roll för Mästarbrevsnämnden

Jag har kommit fram till att det allmännas medverkan krävs – utöver att skydda kompetensbeviset mot missbruk, vilket sker genom straffbestämmelser – främst för att garantera att systemet är tillfredsställande från rättssäkerhets- och konkurrenssynpunkt, att systemet har stadga och trovärdighet samt att oberoende från olika partsintressen kan säkerställas. Intresset från organisationernas sida bör främst vara att sörja för att behövlig kompetens på sakområdet finns vid bedömningen, dvs. närmast att hantverkskunnandet är tillfyllest. Den kritik som från SHS håll har riktats mot systemet går ut på att hantverksintressena inte tas till vara ordentligt.

Det ligger nära till hands att föreslå att Mästarbrevsnämnden skall utökas med flera organisationer och myndigheter och därigenom bredda dess kompetens. Man skulle då också kunna överväga att låta nämnden och inte FR ha beslutsfunktionerna. Frågan är dock om nämnden bör finnas kvar i sin nuvarande eller någon liknande form. Som tidigare anförts befinner den sig redan idag i en gråzon mellan myndighet och ett "enskilt organ med offentligrättsliga uppgifter". Regeringen bör enligt min uppfattning inte medverka till att skapa nya organ vilkas konstitutionella status är oklar. Om man reglerar nämndens sammansättning och uppgifter i en författning bör man också ta konsekvensen och göra den till en myndighet, dvs. närmast att låta regeringen utse ledamöterna, att ge den en instruktion och att låta den finansieras via statsbudgeten, även om verksamheten de facto skall finansieras med avgifter. I direktiven har dock klart sagts ut att någon ny myndighet inte bör tillskapas. Det alternativet kan därför redan av det skälet inte förordas. Till detta kommer att en sådan lösning skulle medföra att statsmakterna tog på sig ett större ansvar för verksamheten än idag, något som aldrig varit avsikten och inte är önskvärt.

8.6.3 Centrala Hantverksrådets roll

Regeringen har, som jag har redogjort för i avsnitt 2, en gång förklarat att den inte avser att organisera något för hantverket men att

den är beredd att "stötta" sådant som företagen skapar i egen regi. Centrala Hantverksrådet är den organisationen.

Centrala Hantverksrådet har alltså byggts upp med statsmakternas goda minne. Efter att ha avvisat tanken på en statlig organisation har man förklarat sig villig att stödja privata initiativ. Centrala Hantverksrådets uppgifter tar sikte på hantverket. I rådet ingår bl.a. företrädare för FR, NUTEK och Branschförbundens representantskap som är ett organ inom FR. Hantverksrådet handlägger på uppdrag av FR ansökningarna om mästarbrev.

Sin kunskap vad gäller krav inom de olika yrkena, yttranden från de sökande, fastställande av normer, examensarbeten m.m. hämtar Hantverksrådet till stor del från branschorganisationerna. Dessa har gemenskap med såväl FR som SHS.

Ett alternativ är att låta Centrala Hantverksrådet inta en roll i sammanhanget. Där finns företrädare för aktuella intressen. I praktiken görs det mesta arbetet där redan idag eftersom det i praktiken fungerar så att Centrala Hantverksrådet bereder de ärenden i vilka nämnden sedan yttrar sig, dvs. fastställande av provbestämmelser och utfärdande av mästarbrev. Där finns alltså rätt kompetens, verksamheten fungerar idag och man har upparbetade goda kontakter med skolor och näringsliv. Det skall inte förglömmas att där finns också samlad det arkiv som under åren byggts upp.

I direktivet har som ett alternativ nämnts att låta ett befintligt organ ha hand om uppgifterna. En lösning kan vara att rådet helt eller delvis tar över nämndens och FR:s uppgifter. De facto ligger de ju redan där – frånsatt beslutsfattandet.

8.6.4 Inrättande av ett nytt organ

Ytterligare ett alternativ som också nämns i direktiven är att föreslå bildandet av ett nytt organ, till vilket staten kan överlämna förvaltningsuppgiften att fastställa provbestämmelser och eventuellt också att utfärda mästarbrev. I ett sådant organ skulle flera organisationer kunna samverka, eventuellt också en eller flera myndigheter.

Om statsmakterna reglerar organet skulle det få en myndighetsliknande karaktär. Med egentligen samma argument som jag anför

ifråga om Mästarbrevsnämnden är jag inte beredd att föreslå något sådant. En helt annan sak vore om organisationerna själva bildade ett sådant organ och inbjöd myndigheter och andra att delta. Förutsättningar för organisationerna själva att bilda ett sådant organ på egen hand har tyvärr visat sig inte finnas.

8.6.5 Slutsatser

Uppgiften att fastställa provbestämmelserna anser jag som framgång till vidare bör läggas på Centrala Hantverksrådet eftersom det inte nu finns förutsättningar att bilda ett nytt organ. Hos Hantverksrådet finns redan idag en bred kompetens. Eftersom det är angeläget att alla hantverksutövare känner förtroende för verksamheten och att allt hantverksskunnande tas till vara på bästa sätt bör även SHS beredas tillfälle att medverka i arbetet. En möjlighet skulle vara att SHS fick en styrelsepost i Hantverksrådet, en annan att en företrädare för SHS tillfälligt adjungerades till rådet när ärenden rörande provbestämmelser skall behandlas och ytterligare en möjlighet vore att Hantverksrådet remitterar förslag till nya provbestämmelser till SHS. Jag anser det rimligt att SHS får en styrelsepost i rådet. Man kan också tänka sig att ytterligare myndigheter, – NUTEK är ju redan företrätt – närmast Konsumentverket, inbjuds att medverka i mästarbrevsfrågor.

Jag föreslår således att uppgiften att fastställa provbestämmelser i de yrken i vilka mästarbrev skall kunna utfärdas tills vidare läggs på Centrala Hantverksrådet. Uppgiften bör givetvis precis som idag utföras i nära samverkan med utbildningsanstalter, branschorganisationer, enskilda hantverkare m.fl. De mest grundläggande bestämmelserna om vilken kompetens som krävs av en sökande, t.ex. längden på yrkeserfarenheten och krav på bokföringskunskaper, skall i likhet med vad som nu gäller, fastställas av regeringen i en förordning.

8.7 Utfärdande och återkallelse av mästarbrev

I det förra avsnittet har jag föreslagit att Centrala Hantverksrådet skall fastställa provbestämmelser i de yrken i vilka mästarbrev skall

kunna utfärdas. Regeringen skall dock på samma sätt som nu sker besluta grundläggande föreskrifter om vilka krav som skall ställas.

Då återstår frågan om vem som skall få rätten att besluta om utfärdande och eventuellt återkallelse av mästarbrev i det enskilda fallet. Man kan tänka sig att uppgiften ligger kvar på FR, att också ytterligare organisationer får rätten eller att även denna uppgift läggs på Centrala Hantverksrådet.

8.7.1 Företagarnas Riksorganisation behåller rätten ensam

En möjlighet är således att beslutanderätten angående mästarbrev ligger kvar hos FR. Som tidigare konstaterats har systemet fungerat väl under de år FR och dess företrädare skött mästarbrevshanteringen. FR har även bekostat delar av systemet. Genom den föreslagna förändringen av Centrala Hantverksrådet skulle SHS få inflytande över vilka krav som skall ställas för att få mästarbrev i olika yrken, vilket bör vara av värde.

En lämplig komplettering till en sådan lösning anser jag skulle vara att inrätta en referensgrupp eller liknande med företrädare utifrån. FR skulle fortfarande vara den beslutande organisationen men en referensgrupp skulle finnas med företrädare för branscherna, hantverksintressen, utbildnings- och konsumentintressen m.m. som yttrade sig över ansökningarna. Referensgruppen skulle kunna ses som en efterföljare till Mästarbrevsnämnden. Det skulle inte vara nödvändigt att reglera den närmare genom författning utan företrädare för branscher, hantverksorganisationer m.fl. borde kunna resonera sig fram till hur den skulle vara sammansatt.

8.7.2 Flera organisationer ges rätt att besluta

Ett annat alternativ är att de rikstäckande organisationer som har hantverkare eller hantverksföreningar som medlemmar och som har en viss representativitet och stadga skulle få rätt att utfärda mästarbrev efter tillstånd av regeringen. De organisationer som idag skulle kunna komma ifråga torde vara FR och SHS.

Den som ansöker om mästarbrev bör med en sådan lösning få välja vilken organisation som skall handlägga hans ansökan och meddela beslut. Ansvaret för att provbestämmelserna följs och att nivån på kraven inte sänks vilar då på organisationerna. Vid mina kontakter med hantverksorganisationerna har samtliga starkt värnat om mästarbrevet och förklarat vikten av att kunskapsnivån hålls uppe. Tillstånd bör givetvis endast ges till organisationer som regeringen känner detta förtroende för. De närmare villkoren för rätten att få sådant tillstånd bör läggas fast i den lag som kommer att krävas för framtiden.

Handläggningen av en ansökan om mästarbrev kräver nära kontakter med branschorganisationerna. Skulle någon organisation bli aktuell för rätten att utfärda mästarbrev som inte sedan tidigare har samarbete med alla branschorganisationer som berörs, förutsätter jag att branschorganisationerna samarbetar med riksorganisationen, oavsett om de är medlemmar i den eller inte. Ett samarbete med branschorganisationer och hantverksföreningar innebär samtidigt en viss kontroll över riksorganisationernas handläggning av mästarbrevsärenden.

8.7.3 Centrala Hantverksrådet beslutar

Ett alternativ slutligen är att Centrala Hantverksrådet även beslutar om utfärdande av mästarbrev. Självfallet är det en praktisk lösning eftersom rådets ledamöter och dess kanslipersonal besitter de nödvändiga kunskaperna för detta. Organet skulle fortfarande vara ett organ inom FR men med utvidgat samarbete med andra hantverksorganisationer. Även i dessa ärenden borde rådet söka vara så representativt som möjligt. Man kan även här tänka sig att det offentligt-rättsliga inslaget ökar genom att Konsumentverket finns med. Det kan ske genom att rådet i en särskild sammansättning fattar besluten; något som kan vara praktiskt även av andra skäl då alla rådets medlemmar kanske inte har intresse särskilt för mästarbrevsfrågan. En närmare reglering bör överlåtas på rådet eftersom rådet om dess sammansättning regleras i detalj av statsmakterna får en myndighets-

liknande karaktär. Som tidigare anförts (se avsnitt 8.5) bör inte regeringen medverka till att skapa nya organ vilkas status är oklar.

8.7.4 Återkallelse av mästarbrev

Som konstaterats i avsnitt 8.5 avser jag inte att föreslå någon förändring av konstruktionen av mästarbrevet. Möjligheten att återkalla ett mästarbrev kommer alltså att finnas kvar. Mästarbrevet skall vara ett kvalitativt kompetensbevis och då bör möjlighet finnas att ingripa mot en mästare som allvarligt har misskött sig. Återkallelse av ett mästarbrev torde dock bli aktuell endast i undantagsfall. I 7 § mästarbrevskungörelsen anges exempel på när återkallelse kan bli aktuell; om mästaren i utövandet av sitt yrke gjort sig skyldig till brottsligt förfarande, ådagalagt uppenbar vårdlöshet eller bristande skicklighet eller inte längre uppfyller de särskilda villkor som föreskrivs för tilldelande av mästarbrev. Återkallelsegrunden att någon gjort sig skyldig till brottsligt förfarande infördes i samband med den nya kungörelsen år 1973. I den promemoria som låg till grund för ändringarna angavs att tillägget endast skall kunna tillämpas i graverande fall, t.ex. när en person ådömts frihetsstraff för brott, som har direkt samband med yrkesutövningen (Ds I 1971:2, se avsnitt 2). Vidare angavs att paragrafen aldrig har kommit att tillämpas men att den bör kvarstå och på sitt sätt utgöra ett skydd för mästarbrevet. Jag föreslår att bestämmelsen förs över till den nya mästarbrevsförordningen.

Om Centrala Hantverksrådet både fastställer provbestämmelserna och utfärdar mästarbrev i det enskilda fallet är det naturligt att Hantverksrådet också har uppgiften att återkalla mästarbrev. Detsamma gäller om FR skall behålla rätten ensam. Är det ett organ som har rätt att utfärda mästarbrev bör det organet också ha en tillsynsuppgift gentemot innehavarna.

Om flera organisationer skall få rätt att utfärda mästarbrev uppstår problem om de också skall ha rätt att återkalla mästarbrev. Återkallelse av ett mästarbrev kan få svåra konsekvenser för den enskilde. Om två eller flera har rätt att både utfärda och återkalla mästarbrev skulle teoretiskt den situationen kunna uppkomma att en organisation återkallar ett mästarbrev som en annan organisation utfärdat. Detta är

inte lämpligt. En lösning skulle vara att en organisation bara har rätt att återkräva ett mästarbrev som den själv utfärdar. En annan lösning vore att uppgiften lades på Centrala Hantverksrådet och en tredje att det lades på en myndighet, lämpligen NUTEK.

8.7.5 Slutsatser

Den lösning som ligger närmast till hands torde vara den som förutsatts i framställningarna till departementet, nämligen att flera organisationer får rätt att utfärda mästarbrev. Den är dock förknippad med flera nackdelar, bl.a. skulle organisatoriska problem uppstå för FR. Centrala Hantverksrådet skulle fortfarande vara ett organ inom FR men med utvidgat samarbete med andra hantverksorganisationer och med uppgiften att fastställa provbestämmelserna. Handläggningen av ärendena kräver dock en kanslifunktion. För de ärenden som skall avgöras av FR skulle FR i så fall antingen få upprätta ett nytt organ för kanslifunktionerna eller fortsätta att låta nuvarande handläggare på Centrala Hantverksrådet/Mästarbrevsnämnden bereda ärendena. Det senare alternativet torde vara det mest ändamålsenliga men lämpligheten kan möjligen ifrågasättas eftersom Hantverksrådet skulle fastställa provbestämmelserna.

Till det kommer en rad praktiska problem. Det utfärdas idag knappt 200 mästarbrev per år. Att splittra upp detta på flera organisationer verkar inte rimligt.

Vidare skulle, som jag redan varit inne på, detta kräva ett regelsystem för vilka krav som skall ställas på dem som skall få rätten. Det kan ju inte bortses från att även andra organisationer än de nu aktuella kan vilja ha en sådan rätt. De olika branschförbunden kan också förväntas vilja ha en egen beslutanderätt.

Ett system där flera organisationer har rätt att utfärda mästarbrev förekommer dessutom inte i andra europeiska länder, såvitt jag har funnit. En förutsättning för att breven skall accepteras, åtminstone i vissa länder, torde vara att det bara finns en utfärdare, vilken kan förutsättas handla på det allmännas uppdrag.

Jag stannar därför för att – i enlighet med direktiven – föreslå att det bara skall finnas ett organ som har rätt att besluta om mästarbrev.

De alternativ som återstår är då antingen att beslutanderätten skall ligga kvar hos FR eller att Centrala Hantverksrådet skall besluta om dem.

Det skulle vara värdefullt för systemet om flera hantverksorganisationer kan samverka vid beslutsprocessen angående mästarbrevet. Detta har även betonats i direktiven. Rimligtvis bör förutsättningarna för ett gott samarbete mellan organisationerna vara större om beslutsfunktionen ligger hos ett organ som huvudsakligen handhar hantverksfrågor än om den konkurrerande riksorganisationen som även handlägger andra frågor skall ha rätten. Jag föreslår därför att uppgiften att utfärda och återkalla mästarbrev skall läggas på Centrala Hantverksrådet i den utökade sammansättningen. Härigenom uppnås också fördelen med en enhetlig lösning.

8.8 Organisationernas uppfattning

Jag har presenterat den angivna lösningen för de båda organisationerna. FR har därvid förklarat sig nöjd med den och erbjudit SHS en styrelseplats i Centrala Hantverksrådet. SHS däremot har inte velat acceptera lösningen. SHS anser att deras medlemmar blir alltför beroende av FR eftersom även Centrala Hantverksrådet är FR:s organ. SHS har i stället velat införa ett nytt organ, organisatoriskt knutet till NUTEK, där de båda organisationerna samt NUTEK, Konsumentverket och Skolverket skulle ingå med rätt att fastställa provbestämmer. SHS önskar också att båda organisationerna skall ha rätt att utfärda brev.

Jag beklagar givetvis att det inte gått att uppnå enighet. Jag kan dock inte anamma SHS förslag. Som framgått av mina resonemang anser jag det inte rimligt att statsmakterna skall inrätta ett nytt organ, med den starka reglering från deras sida som SHS föreslår. Det skulle i praktiken bli en avdelning inom NUTEK. NUTEK har ju förklarat att man inte önskar bli djupare engagerad i frågan än vad man är och inte heller jag anser detta vara en önskvärd lösning. Som framgått kan jag inte heller ansluta mig till tanken att flera organisationer skall ha rätt att utfärda breven.

Med den av mig föreslagna lösningen uppnår ändå SHS det primära från mina utgångspunkter, nämligen att organisationens kompetens tas till vara, den får vara med och påverka besluten och den får insyn i verksamheten. Det blir inte heller FR som utfärdar breven. Jag har givetvis stor respekt för SHS invändning om att Centrala Hantverksrådet är FR:s organ och att detta gör dem beroende av sin konkurrentorganisation. Den är ju korrekt. Med en god vilja från båda organisationernas sida borde detta dock inte behöva hindra ett bra resultat.

SHS har i utredningsarbetets slutskede förklarat sig beredd att avstå från sitt krav på att organisationerna själva skall få besluta om breven. Det är därför min förhoppning att organisationerna skall fortsätta den diskussion om samarbete som har kommit igång. FR har förklarat att man är beredd att diskutera ett djupare samarbete och en förändrad organisation om det nu föreslagna samarbetet skulle falla väl ut.

9 Specialmotivering

Förslaget till lag (1994:000) om mästarbrev för hantverkare

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

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

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

Genom bestämmelsen bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om mästarbrev. Eftersom det är fråga om näringsverksamhet är detta möjligt (jfr 8 kap. 7 § första stycket 3 RF). Genom bemyndigandet blir det också möjligt att meddela straffbestämmelser så länge endast böter föreskrivs (jfr bl.a. prop. 1975:8 s. 95 och lag [1975:86] med bemyndigande att meddela föreskrifter om auktorisation och godkännande av revisor).

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

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 besluta om utfärdande och eventuell återkallelse av mästarbrev.

Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF kan förvaltningsuppgifter överlämnas till enskilda organ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning skall det dock ske med stöd av lag. I avsnitt 7.1 har konstaterats att övervägande skäl talar för att förfarandet med att utfärda och återkalla mästarbrev innefattar myndighetsutövning. Ett över-

lämnande till Centrala Hantverksrådet 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 är kompetenta att handha förvaltningsuppgiften att utfärda 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).

Enligt den nu gällande mästarbrevskungörelsen kan beslut i vilket ansökan om mästarbrev avslagits eller i vilket mästarbrev återkallas överklagas till NUTEK. Eftersom NUTEK har en styrelsepost i Centrala Hantverksrådet är det olämpligt att myndigheten överprövar rådets beslut. En hantverksorganisations beslut om mästarbrev, dvs. utfärdande eller återkallelse av mästarbrev skall 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.

I propositionen om instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna fastslås att att länsrätten skall vara första domstolsinstans inom de allmänna förvaltningsdomstolarna (prop. 1993/94:133; jfr även prop. 1992/93:100 bil. 3 s. 24 f, bet. 1992/93:JuU24, rskr. 1992/93:289). I propositionen föreslås även att det införs en möjlighet att ha prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätt.

Enligt 12 § mästarbrevskungörelsen får talan inte föras mot ett beslut av NUTEK i ett överklagat ärende. Genomförs de nyss nämnda förslagen är det därför rimligt att överklagande av länsrätts beslut om mästarbrev inte bör 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).

I gällande lydelse av 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar anges genom uppräknig de olika måltyper som prövas av länsrätt. Genom en ändring som trädde i kraft den 1 juli 1993 infördes en generell bestämmelse om att länsrätt prövar mål som enligt bestämmelse i annan lag skall prövas av länsrätt. Detta innebär att ingen ändring av 14 § är nödvändig med anledning av denna bestämmelse.

Bestämmelsen i tredje stycket innebär att förvaltningslagens regler om hur beslut överklagas och överklagande av avvisningsbeslut skall tillämpas på hantverksorganisations beslut om mästarbrev. 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). 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.

Kommittédirektiv

Dir. 1993:142

Mästarbrev för hantverksutövare

Dir. 1993:142

Beslut vid regeringssammanträde 1993-12-22

Chefen för Kulturdepartementet, statsrådet Friggebo, anför.

Mitt förslag

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att utreda frågor om rätt att utfärda mästarbrev för hantverkare.

Utredarens förslag bör läggas fram senast den 28 februari 1994.

Bakgrund

Mästarbrev kan tilldelas skickliga hantverksutövare efter ett prövningsförfarande som är reglerat i kungörelsen (1973:596) om mästarbrev för hantverksutövare. Enligt bestämmelserna utfärdas mästarbrev i dag av Företagarnas Riksorganisation efter handläggning och yttrande av Mästarbrevsnämnden, en nämnd sammansatt av företrädare för Företagarnas Riksorganisation, Närings- och Teknikutvecklingsverket (NUTEK) och Konsumentverket.

Gesällbrev är i regel ett första steg till mästarbrev. Gesällbrev utfärdas huvudsakligen av Företagarnas Riksorganisation efter avlagt gesällprov. Någon författning som reglerar utfärdandet av gesällbrev finns inte.

När mästarbrevskungörelsen från år 1940 upphävdes och ersattes med nu gällande kungörelse tillerkändes Sveriges hantverks- och

industriorganisation (SHIO) rätt att utfärda mästarbrev. På grund av organisationsförändringar överfördes den rätten år 1979 till Sveriges hantverks- och industriorganisation – Familjeföretagen (SHIO-Familjeföretagen), därefter år 1987 till Småföretagens Riksorganisation och senast år 1991 till Företagarnas Riksorganisation. I samband med den senaste organisationsförändringen valde några hantverksföreningar att stå utanför Företagarnas Riksorganisation. Några fristående hantverks- och småföretagsföreningar bildade därefter en ny gemensam riksorganisation, Sveriges Hantverks- och Småföretag (SHS).

Ett antal framställningar om förändringar av systemet med utfärdandet av mästarbrev har kommit in till Kulturdepartementet. Stockholms stads Hantverksförening och Hässleholms Hantverks- & Industriförening har hemställt om en författningsändring som ger föreningarna och andra fristående hantverksföreningar rätt att dela ut mästarbrev. SHS har ansökt om rätt att som riksorganisation utfärda mästarbrev och gesällbrev. Företagarnas Riksorganisation har hemställt att deras rätt att utfärda gesällbrev regleras. Konkurrentverket har i en särskild skrivelse till regeringen anfört att systemet för utfärdande av mästarbrev inte är förenligt med konkurrensintresset och att både kungörelsen om mästarbrev för hantverksutövare och Mästarbrevsnämnden bör upphöra.

NUTEK har de senaste två budgetåren disponerat ett anslag om 500 000 kr från Kulturdepartementets huvudtitel. Medlen har använts för insatser vid hantverksföretag, genomförande av utbildningar, information och rådgivning samt till administrations- och kanslikostnader för Mästarbrevsnämnden. I 1994 års budgetproposition anför regeringen mot bakgrund av att den arbetar för en renodling av de verksamhetsformer i vilka statlig verksamhet skall bedrivas och att det därför sker en omprövning av offentliga regleringar som hämmar konkurrensen och som inte kan försvaras av andra samhällsliga intressen (prop. 1993/94:100 bil. 12 p. B 2) att statens roll vid utfärdande av mästarbrev håller på att provas och att en framtida organisation för utfärdande av mästarbrev kan utformas utan att särskilda statliga medel behövs. Därför anser regeringen att något sådant anslag som hittills har disponerats av NUTEK för finansiering av bl.a.

Mästarbrevsnämnden via Företagarnas Riksorganisation inte skall finnas med på statsbudgeten från och med budgetåret 1994/95.

Nuvarande system

Den som söker mästarbrev måste enligt kungörelsen ha arbetat i minst sex år i det yrke som mästarbrevet avser, ha förvärvat skicklighet och erfarenhet samt ha kunskaper i kalkylation och bokföring. Yrkeskunnigheten kan styrkas genom gesällbrev, utlärningsbevis, intyg om mästarprov eller på annat sätt. De företagsekonomiska kunskaperna kan styrkas genom Företagarnas Riksorganisations företagardiplom eller genom intyg om annan motsvarande utbildning.

Mästarbrevsnämnden utreder kvalifikationerna hos dem som söker mästarbrev samt till- eller avstyrker beviljandet av brev. Nämnden har kontinuerlig kontakt med yrkesförbund och branschorganisationer både när en ansökan bereds och när provbestämmelser för mästarbrev tas fram. Nämnden skapar normer och riktlinjer för vilka kunskaper som krävs t.ex. i kalkylation och bokföring. Två organ inom Företagarnas Riksorganisation sköter hanteringen av gesällbreven. Företagarnas Utbildningsråd beslutar om provbestämmelserna i samråd med branschförbunden och Centrala Hantverksrådet sköter handläggningen av gesällbreven. Det utfärdas ca 200–300 mästarbrev per år inom ett 80-tal olika hantverksyrken och ca 1 500 gesällbrev per år inom ett 70-tal yrken.

Ett mästarbrev kan enligt kungörelsen återkallas av Företagarnas Riksorganisation bl.a. om innehavaren av brevet i utövandet av sitt yrke gjort sig skyldig till brottsligt förfarande eller visat uppenbar vårdslöshet eller bristande skicklighet. Den som obehörigen utger sig för att inneha mästarbrev kan enligt kungörelsen dömas till böter.

Genom mästarbrevskungörelsen har Företagarnas Riksorganisation, Mästarbrevsnämnden, NUTEK och Konsumentverket tilldelats uppgifter av förvaltningskaraktär. Vissa skäl talar för att beslut att utfärda och återkalla mästarbrev för en enskild hantverkare är att betrakta som myndighetsutövning.

Vissa av kungörelsens bestämmelser är av den karaktären att de enligt regleringen i 8 kap. regeringsformen skall meddelas genom lag.

Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen krävs det vidare att överlämnande av förvaltningsuppgifter till bolag, föreningar, samsälligheter, stiftelser eller enskilda individer skall ske med stöd av lag om förvaltningsuppgiften innefattar myndighetsutövning. Något överlämnande i lag av förvaltningsuppgifterna till Företagarnas Riksorganisation och Mästarbrevsnämnden har inte skett.

Bestämmelserna i mästarbrevskungörelsen är dock giltiga eftersom författningar tillkomna före regeringsformens ikraftträdande enligt övergångsbestämmelserna fortfarande är giltiga trots att de inte tillkommit i den ordning som föreskrivs i regeringsformen.

Förutsättningar

Efter förslag i 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100 bil. 1, bet. 1991/92:FiU20, rskr. 1991/92:128) fastslogs riktlinjerna för regeringens styrning av de verksamheter som skall fortsätta att bedrivas under ett statligt huvudmannaskap. En renodling skall ske av de verksamhetsformer i vilka statlig verksamhet skall bedrivas. En fråga som alltid skall prövas innan styrningen av en verksamhet läggs fast är om verksamheten är en statlig angelägenhet.

Genom regeringens omläggning av näringspolitiken har betydelsefulla åtgärder vidtagits för avreglering och konkurrens i många samhällssektorer. Avregleringsarbetet är inriktat på en omprövning av offentliga regleringar som hämmar konkurrensen och som inte kan försvaras av andra samhälleliga intressen. Effektiva styrmetoder måste dock finnas för bland annat skydd av liv, hälsa, säkerhet och miljön samt för att trygga stora ekonomiska intressen. Om ett regelsystem kan anses nödvändigt krävs noggranna avvägningar så att regelverket inte blir mer omfattande och ingripande än skyddsintresset kräver.

Mästarbrev är att anse som ett frivilligt kompetensbevis, som är värdefullt för hantverkaren för att styrka hans yrkesskicklighet och för konsumenten för att välja en kompetent hantverkare. Mästar-

brevet härstammar från en tid då konsument- och konkurrenslagstiftning knappt fanns och i vart fall inte hade den betydelse den har i dag. På senare år har lagstiftningen inom marknadsrätten utvecklats starkt. Detta faktum måste självfallet beaktas.

I vissa länder i Europa har mästarbrevet eller motsvarande kompetensbevis stor eller avgörande betydelse för hantverkarens möjlighet att få arbete eller driva näring. EES-avtalets ikraftträdande skapar även förutsättningar för ökad rörlighet på arbetsmarknaden inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. De organisationer som yttrat sig i ärendet har starkt värnat om att mästarbrevet skall finnas kvar och har framhållit brevens betydelse som konkurrensmedel.

Detta talar för att en offentlighetsrättslig reglering av mästarbrevet i någon form bör finnas kvar. Det bör dock övervägas om inte ytterligare organisationer och föreningar bör ha en möjlighet att medverka vid utfärdandet av breven.

Vidare behöver närmare analyseras vilka delar av regleringen som bör ske genom lag.

Någon rättslig reglering av gesällbreven bör enligt min uppfattning inte införas.

En särskild utredare bör lämpligen tillkallas för uppgiften.

Uppdraget

Utredaren bör överväga hur en offentlighetsrättslig reglering av mästarbreven skall utformas. Utredaren bör i samråd med de aktuella organisationerna utarbeta förslag till bildandet av ett nytt eller förändrat organ till vilken staten kan överlämna förvaltningsuppgiften att utfärda mästarbrev. Utgångspunkten bör därvid vara att någon ny myndighet inte skall skapas. De organisationer som i dag handlägger och beslutar i ärenden om mästarbrev bör beredas möjlighet att tillsammans med andra hantverksorganisationer samverka i det nya organet. Utredaren bör även beakta konsumenternas intressen.

Utredaren bör också utarbeta författningsförslag rörande dels regleringen av mästarbreven, inklusive kraven för dessa, dels om överlämnande av uppgiften att utfärda dem. En utgångspunkt bör vara att

regleringen inte skall bli mer omfattande än vad den är i dag. En anpassning till regeringsformen måste dock göras.

Utredaren bör beakta vad som anförts i regeringens direktiv (dir. 1984:5) till kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning, om beaktande av EG-aspekter (dir. 1988:43) samt om att redovisa verksamhetens regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50).

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för Kulturdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utarbeta förslag om rätt att utfärda mästarbrev för hantverkare och

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta elfte huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandes överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Kulturdepartementet)

Kungörelse (1973:596) om mästarbrev för hantverksutövare;

1 § Mästarbrev får av Företagarnas Riksorganisation tilldelas förtjänta och skickliga hantverksutövare. *Förordning (1991:954)*.

2 § Organisationens styrelse beslutar om tilldelande av mästarbrev.

Innan styrelsen avgör fråga om tilldelande av mästarbrev skall den inhämta yttrande rörande sökandens kompetens från en särskild nämnd, Mästarbrevsnämnden.

Nämnden granskar ansökningshandlingarna och verkställer den utredning som kan erfordras för bedömande av sökandens kvalifikationer samt yttrar sig därom till organisationen. *Förordning (1979:42)*.

3 § Mästarbrev skall avse visst yrke.

Organisationen fastställer de yrken i vilka mästarbrev utfärdas. *Förordning (1979:42)*.

4 § Mästarbrev får tilldelas den som

1. inte har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken,
2. minst sex år arbetat i det yrke som mästarbrevet skall avse eller närbesläktat yrke, är verksam i detta och förvärvat för en självständig utövare av yrket erforderlig skicklighet och erfarenhet, samt
3. har för en företagsledare i yrket erforderliga insikter i kalkylation och bokföring.

Om Mästarbrevsnämnden gör framställning härom, får organisationen i särskilt fall tilldela mästarbrev åt den som icke uppfyller föreskrivna villkor men ändå finnes förtjänt av att erhålla sådant brev. *Förordning (1988:1344)*.

5 § Skicklighet som föreskrives i 4 § 2 styrkes genom avlagt prov. Organisationen fastställer fordringarna för detta.

Innehavare av gesällbrev eller motsvarande kompetensbevis behöver ej avlägga särskilt prov, om annat ej bestämts för visst yrke. *Förordning (1979:42)*.

6 § Ansökan om mästarbrev göres skriftligen hos organisationen. Till ansökningshandlingen skall fogas de handlingar sökanden önskar åberopa för att styrka att han uppfyller de villkor som är föreskrivna för tilldelande av mästarbrev. *Förordning (1979:42)*.

7 § Mästarbrev kan återkallas om innehavaren av brevet i utövandet av sitt yrke gjort sig skyldig till brottsligt förfarande eller ådagalagt uppenbar vårdslöshet eller bristande skicklighet eller om han icke längre uppfyller de särskilda villkor som föreskrives för tilldelande av mästarbrev.

Organisationens styrelse beslutar om återkallande av mästarbrev. *Förordning (1979:42)*.

8 § Organisationen får

1. fastställa att mästarbrev skall utfärdas i visst yrke,
 2. fastställa att viss fordring skall gälla för prov som avses i 5 § första stycket,
 3. återkalla mästarbrev
- endast om Mästarbrevsnämnden tillstyrkt det. *Förordning (1979:42)*.

9 § Mästarbrevsnämnden består av fyra ledamöter.

Av ledamöterna utses två, varav en skall vara nämndens ordförande, av Närings- och teknikutvecklingsverket, en av Statens konsumentverk och en av styrelsen för Företagarnas Riksorganisation.

Ledamöterna utses för en tid av tre år.

För varje ledamot utses i samma ordning en ersättare.

Som nämndens beslut gäller den mening varom de flesta förenar sig eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden biträder. *Förordning (1991:954)*.

10 § Organisationen får uttaga avgift när ansökan om mästarbrev görs och när mästarbrev tilldelas någon.

Avgifterna fastställs av Mästarbrevsnämnden efter framställning av organisationen. *Förordning (1985:29)*.

11 § Den som obehörigen utger sig för att inneha mästarbrev dömes till böter, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

12 § Talan mot beslut varigenom ansökan om erhållande av mästarbrev avslagits eller sådant brev återkallats föres hos Närings- och teknikutvecklingsverket genom besvär.

Mot verkets beslut i sådant ärende får talan ej föras. *Förordning (1991:954)*.

Utfärdade mästarbrev 1984–1993

Yrke	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Bagare	1	7	3	1	-	-	10	15	5	4
Billackerare	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-
Bilmekaniker	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bilsadelmakare	-	-	1	-	2	-	2	-	-	-
Bilskadereparatör	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-
Bodlare	-	-	3	-	1	1	-	-	-	-
Bokbindare	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
Boktryckare	-	-	-	2	-	-	2	-	2	-
Byggmästare	2	6	1	3	5	4	7	2	1	1
Byggnadssnickare	1	2	-	-	1	-	-	-	-	-
Båtbyggare	-	-	1	-	-	-	5	-	2	-
Charkuterist	2	1	2	-	-	-	-	-	-	-
Damfrisör	48	48	69	80	72	69	19	12	16	11
Etuiamakare	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
Florist	3	6	1	9	10	4	6	20	26	10
Fotograf, -portr.	3	3	1	4	1	-	-	1	-	1
Fotvårdare	-	-	-	-	-	1	3	-	-	-
Frisör	-	-	-	-	-	1	4	4	6	8
Förgyllare	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
Gardin dekoratör	-	-	-	-	-	-	1	-	1	1
Glasmästare	-	1	-	-	1	2	1	-	-	1
Gravör	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guldsmed	11	9	6	7	7	1	6	4	1	11
Gummireparatör	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Herrfrisör	36	23	38	42	51	52	23	20	14	9
Hudterapeut	-	-	-	3	-	-	2	-	-	5
Juvelfattare	-	-	-	-	8	-	-	-	-	-
Kakelugnsmakare	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Klockgjutare	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
Klänningsskräddare	1	1	-	-	-	1	1	-	-	1
Konditor	17	25	9	1	5	-	10	4	6	5
Konstsmed	1	1	1	1	-	1	-	1	-	-
Kopparslagare	-	1	-	-	-	-	-	1	-	1
Krukmakare	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-
Körsnär	4	1	4	-	1	2	-	1	-	-
Köttmästare	-	-	-	-	-	-	9	3	12	3
Låssmed	14	9	89	40	13	28	13	22	14	5
Maskinelektriker	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
Mekaniker	-	1	1	2	-	-	-	-	-	-
Metalltryckare	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Modellsnickare	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-

Modist	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11
Murare	-	1	-	3	-	1	-	2	-	-
Målare	15	11	25	24	14	9	37	25	28	15
Möbelrenoverare	1	3	2	-	1	1	-	-	2	1
Möbelsnickare	12	7	12	9	3	6	3	6	4	6
Oljeeldnings- installatör	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Optiker	9	3	4	3	5	8	8	3	2	1
Perukmakare	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-
Pianoreparatör	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-
Plåtslagare	2	2	3	1	2	1	-	0	1	-
Portföljmakare	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pälsskräddare	1	-	1	1	-	-	-	0	-	-
Radioservice/ radio TV	2	-	-	1	1	-	-	-	-	-
Reseeffektmakare	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Riggare	-	-	1	1	1	-	-	-	-	-
Rörinstallatör	-	-	1	1	-	1	1	0	-	-
Sadelmakare	-	-	1	1	1	-	-	0	-	-
Segelmakare	-	1	-	-	-	-	-	0	-	-
Silvergravör	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Silversmed	-	1	1	3	1	-	1	2	1	-
Skomakare - nyttillv.	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
- " - - rep.	1	-	21	3	-	-	15	2	3	3
Skorstensfejare	17	9	14	9	7	19	7	11	8	7
Skräddare - dam	-	1	-	-	3	-	2	2	1	1
- " - - herr	-	1	-	1	-	3	4	0	-	3
Smed	3	1	1	-	-	-	2	-	-	-
Stengravör	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Stenhuggare(bildh.)	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-
Svetsare	-	3	-	-	4	1	1	-	-	-
Tapetserare	5	2	3	6	1	7	2	4	4	4
Textilyrken t ex handvävare,brodör	-	-	-	-	2	1	-	-	-	-
Träbildhuggare	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
Trädgårdsanläggare	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Urmakare	5	3	9	2	3	1	10	3	-	6
Vapenhantverkare	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Violinbyggare	-	-	-	1	-	-	4	1	-	-
Totalt /år	222	199	333	275	225	229	223	181	167	142

MW/STATSTIM.DOC/BH0294

Utfärdade gesällbrev 1988–1993

Yrke	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Bagare	10	14	*	*	*	*
*Bagare- & Konditor	–	–	27	55	43	67
Billackerare	–	–	1	–	–	–
Bilsadelmakare	–	–	–	1	–	1
Bokbindare	–	–	2	2	–	–
Byggnadsmålare	249	296	392	396	315	458
Byggnadsplåtslagare	24	57	63	12	10	6
Båtbyggare	–	–	–	–	–	3
Charkuterist	1	–	4	6	1	–
Damfrisör	156	141	93	76	19	47
Damskräddare	23	24	27	11	16	43
Dekupör	1	–	1	3	2	–
Florist	29	56	55	37	66	56
Fotograf	–	–	3	2	–	3
Fotvårdare	–	–	1	–	–	2
Frisör	314	470	572	590	597	588
Frukt & Grönt	–	10	10	32	17	25
Förgyllare	–	–	2	2	–	–
Gardindekoratör	–	–	–	–	9	–
Gitarrbyggare	2	2	1	2	1	1
Guldsmed	5	11	3	10	12	11
Handvävare	–	–	–	2	1	–
Herrfrisör	40	30	36	21	9	21
Herr- & Damfrisör	21	–	–	–	–	–
Herrskräddare	9	12	7	12	16	10
Hovslagare	2	–	–	–	–	1
Kakelugnsmakare	1	–	–	–	–	–
Klänningsskräddare	17	24	20	8	4	5
Konditor	48	41	12	*	*	*
Konstbroderi	–	–	–	–	1	–
Konstknyppling	–	–	–	1	–	–
Konstsmed	2	3	–	2	1	2

Yrke	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Konstvävare	–	–	–	1	–	1
Körsnär	1	3	–	2	1	–
Köttyrket i detaljhandeln	116	121	142	76	81	31
Låssmed	12	30	13	27	13	21
Metalltryckare	1	–	–	–	–	–
Modist	–	–	–	–	–	3
Musikinstrumentbyggare	–	–	–	–	–	1
Murare	–	–	–	1	–	–
Möbelrenoverare	4	–	1	2	–	6
Möbelsnickare	57	66	58	72	77	70
Optiker	16	24	30	32	38	39
Orgelbyggare	–	–	–	1	–	–
Perukmakare	–	–	–	1	–	–
Pälsskräddare	1	–	–	–	–	–
Sadelmakare	13	–	–	1	–	7
Silversmed	1	1	–	1	1	1
Skomakare, -rep.	1	–	1	1	–	–
Skorstensfejare	2	18	33	27	59	62
Slaktare	–	6	–	8	10	3
Smidesmekaniker	1	–	–	–	–	–
Tapetserare	5	20	9	12	5	19
Tunnbindaryrket	–	–	–	1	–	–
Urmakare	16	16	–	22	19	18
Violinbyggare	–	–	10	–	–	–
Summa	1 230	1 496	1 629	1 571	1 444	1 632

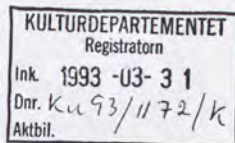


KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

MISSIV
1993-03-29

Dnr 325/92

Regeringen
Kulturdepartementet



Mästarbrevssystemet - effekter på konkurrensen

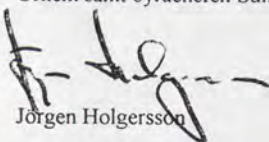
Konkurrensverket har till uppgift att främja en effektiv konkurrens inom såväl privat som offentlig verksamhet. Det sker genom att med stöd av konkurrenslagen, KL (1982:729), pröva företags konkurrensbegränsande beteenden. Konkurrensverket skall också lämna förslag till ändringar av konkurrenshämmande regleringar, verka för effektiv konkurrens inom den offentliga sektorn samt främja ett konkurrensinriktat synsätt i samhället.

I en skrivelse till Konkurrensverket har branschorganisationen Sveriges Hantverks- och Småföretag (SHS) ifrågasatt ensamrätten för Företagarnas Riksorganisation (FR) att utfärda sådana mästarbrev som regleras i särskild kungörelse (1973:596) om rätten att utfärda mästarbrev för hantverksutöware. Konkurrensverket redovisar i föreliggande promemoria synpunkter på konkurrens effekter av nuvarande mästarbrevssystem och kungörelse.

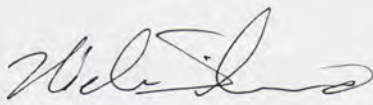
Slutlig prövning vid utfärdande av mästarbrev görs av Mästarbrevsnämnden. I nämnden ingår representanter för Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Konsumentverket och FR. Mästarbrevssystemet kan således ses som ett slags myndighetskontrollerat auktorisationssystem. Sådana system bör, enligt Konkurrensverkets mening, förbehållas de fall där det finns ett skyddsintresse från det allmännas sida vad gäller bl.a. liv, säkerhet, hälsa och personlig integritet. Detta kan inte anses gälla för mästarbrevssystemet, vars syfte i första hand är att ställa upp vissa utbildningskrav för olika hantverksyrken. Mästarbrevet kan således likställas med ett utbildningsbevis.

Nuvarande mästarbrevssystem har en koppling till äldre tiders näringsreglering och skräväsande då bl.a. konsument- och konkurrenslagstiftning hade en underordnad betydelse. Sedan mästarbrevets tillkomst har dock skett en betydande utveckling av lagstiftningen inom marknadsrättens område. Konkurrensverket anser att det aktuella systemet för utfärdande av mästarbrev inte är förenligt med konkurrensintresset. Kungörelsen om rätten att utfärda mästarbrev inklusive Mästarbrevsnämnden bör därför slopas. Konkurrensverket ifrågasätter också om nuvarande system är förenligt med EES-avtalet.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören. Föredragande var Niclas Silversved. Närvarande vid beslutet var direktörerna Lindörn, Sahlin och Sundberg, verksamhetsjuristen Orhem samt byråchefen Sundbom.



Jörgen Holgersson



Niclas Silversved

Kopia till
Näringsdepartementet



Ifrågasatt diskriminering vid tillämpning av kungörelse - mästarbrevssystem

I en skrivelse till Konkurrensverket ifrågasätter branschorganisationen Sveriges Hantverks- och Småföretag (SHS) ensamrätten för Företagarnas Riksorganisation (FR) att utfärda mästarbrev som regleras i särskild kungörelse (1973:596) om rätten att utfärda mästarbrev för hantverksutövare. Ensamrätten innebär att en yrkesutövare som är medlem i SHS måste ansöka om mästarbrev hos FR.

Av Konkurrensverkets utredning har framkommit bl.a. följande. SHS bildades när Småföretagens riksorganisation upphörde under 1991. I samband härmed bildades även Företagarnas Riksorganisation (FR). Enligt förordningen (1991:954) om indring i kungörelsen (1973:596) om mästarbrev för hantverksutövare är rätten att utfärda mästarbrev förbehållen FR. SHS ansökte hos dåvarande Industridepartementet i juni 1991 om rätt att utfärda mästarbrev eftersom de också anser att de bör ha denna behörighet. Ärendet överfördes till Kulturdepartementet i december 1991 som inte har fattat beslut i frågan.

Konkurrensverkets bedömning

Konkurrensverket handlägger ärenden enligt konkurrenslagen (1982:729), KL. Lagens tillämpningsområde omfattar skadliga konkurrensbegränsningar som föranleds av näringsidkare. Med näringsidkare avses var och en som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art. Här omfattas såväl fysiska som juridiska personer liksom samman slutningar av sådana som bedriver näring. Något krav på vinstsyfte finns inte.

I detta ärende aktualiseras frågan huruvida SHS i konkurrensrättslig mening diskrimineras på grund av gällande kungörelse om mästarbrev. Främst gäller frågan om nuvarande kungörelse är att anse som en offentlig reglering som försvårar möjligheten för SHS och dessa medlemsanslutna hantverksföretag att konkurrera på lika villkor.

Den av SHS ifrågasatta konkurrensbegränsningen, som i detta fall är en effekt av en offentlig reglering genom kungörelse, omfattas inte av KL:s tillämpningsområde.

Utöver den direkt lagtillämpande uppgiften har Konkurrensverket till uppgift att främja en effektiv konkurrens inom såväl privat som offentlig verksamhet. Verket skall också

BESLUT
1993-03-15

Dnr 325/92

lämna förslag till ändringar av konkurrenshämmande regleringar, verka för effektiv konkurrens inom den offentliga sektorn samt stimulera ett konkurrensinriktat synsätt i samhället.

Anmälan från SHS har föranlett Konkurrensverket att från konkurrenssynpunkt närma re belysa och analysera hela systemet med mästarbrev. I bifogad promemoria redovisas denna analys. Av promemorian framgår att kungörelsen inklusive Mästarbrevsnämnden, enligt Konkurrensverkets mening, bör slopas med hänsyn till bedömda negativa effekter. Promemorian har med särskild skrivelse överlämnats till regeringen.

Mot denna bakgrund finner Konkurrensverket inte skäl att vidta ytterligare åtgärder i saken. Ärendet är därmed avslutat.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören. Föredragande var Niclas Silversved. Närvarande vid beslutet var direktörerna Lindörn, Sahlin och Sundberg, verksamhetsjuristen Orhem samt byråchefen Sundbom.



Jörgen Holgersson



Niclas Silversved

Kopia till

Sveriges Hantverks- och småföretag
Företagarnas Riksorganisation
Näringsdepartementet
Kulturdepartementet
Närings- och teknikutvecklingsverket
Konsumentverket

Fotokopierats i
med original

Bilaga

Promemoria: Mästarbrevssystemet - effekter på konkurrensen



KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

PROMEMORIA
1993-03-15

1
Dnr 325/92

Mästarbrevssystemet - effekter på konkurrensen

Bakgrund

Konkurrensverket har till uppgift att främja en effektiv konkurrens inom såväl privat som offentlig verksamhet. Det sker genom att med stöd av konkurrenslagen, KL (1982:729), pröva företags konkurrensbegränsande beteenden. Konkurrensverket skall också lämna förslag till ändringar av konkurrenshämmande regleringar, verka för effektiv konkurrens inom den offentliga sektorn samt främja ett konkurrensinriktat synsätt i samhället.

I en skrivelse till Konkurrensverket har branschorganisationen Sveriges Hantverks- och Småföretag (SHS) ifrågasatt ensamrätten för Företagarnas Riksorganisation (FR) att utfärda mästarbrev som regleras i kungörelsen (1973:596) om rätten att utfärda mästarbrev för hantverksutövare. Ensamrätten innebär att en yrkesutövare som är medlem i SHS måste ansöka om mästarbrev hos FR. Den ifrågasatta konkurrenstegränsningen är en offentlig reglering och ligger inte inom KL:s tillämpningsområde. Konkurrensen mellan yrkesutövare som är anslutna respektive inte anslutna till mästarbrevssystemet riskerar emellertid att snedvridas.

Systemet med mästarbrev

Kungörelse angående mästarbrev stadfästes 1932 och gav dåvarande Sveriges Hantverksorganisation rätten att ensam utfärda mästarbrev. Syftet med mästarbrev är att intyga att en hantverkare/yrkesutövare besitter en viss kunskap inom sitt område. För att erhålla mästarbrev krävs att yrkesutövaren innehar ett gesällbrev, vilket kräver 2 års studier och ett års praktisk yrkeserfarenhet. Gesällbrevet utfärdas under förutsättning att den sökande genomgått och godkänts i vissa färdighetsprov, som fastställs av representanter från SHS eller FR och respektive yrkesorganisation (s.k. censorer). Båda organisationerna har rätt att utfärda gesällbrev. För att erhålla mästarbrev krävs, utöver gesällbrev, att yrkesutövaren har 6 års vitsordad arbetslivserfarenhet och i förekom-

PROMEMORIA
1993-03-15

Dnr 325/92

mande fall avlägger särskilda mästarprov. För att erhålla ett mästarbrev krävs således att yrkesutövaren har 7 års arbetslivserfarenhet och 2 års studier. Rätten att utfärda mästarbrev var, innan den fastställdes i kungörelse, förbehållen respektive yrkesförening. Anledningen till att denna rätt överfördes till en rikstäckande organisation var önskemål från såväl dåvarande riksorganisation som de berörda yrkesorganisationerna om att uppnå uniformitet och hög kvalitetsnivå på alla mästare oavsett yrkeskategori.

I 2 § mästarbrevskungörelsen anges att organisation, i detta fall FR, som ämnar fatta beslut om utfärdande av mästarbrev skall inhämta yttrande från en särskild nämnd, Mästarbrevsnämnden, om sökandens kompetens. Vidare anges att FR endast får utfärda, fastställa fordringar för mästarbrevet samt återkalla mästarbrevet i visst yrke om Mästarbrevsnämnden tillstyrkt beslutet. I nämnden ingår två representanter för Närings- och Teknikutvecklingsverket (NUTEK), en för Konsumentverket och en för FR. Nämnden är följaktligen det organ som slutligen prövar ansökan om mästarbrev. Talan mot beslut varigenom ansökan om erhållande av mästarbrev avslagits förs hos NUTEK genom besvär. Mot NUTEK:s beslut i sådant ärende får talan ej föras. Mästarbrev är således en myndighetskontrollerad auktorisation. NUTEK och FR ger också visst finansiellt stöd för marknadsföring av hantverksyrken.

Auktorisationssystem

Generellt finns två typer av auktorisationssystem, myndighets- respektive näringslivskontrollerat system. Förstnämnda system är främst aktuellt i de fall yrkesutövningen har anknytning till människors liv och hälsa, säkerhet samt då det är fråga om stora ekonomiska värden. Det näringslivskontrollerade systemet grundar sig ibland på särskild författning enligt vilken auktorisationen meddelas av speciell organisation. Inom dessa två övergripande grupper av system kan urskiljas ett antal varianter som ofta är specialkonstruerade för olika yrkeskategorier. Dessa system är vanligtvis frivilliga. Skillnaden mellan olika auktorisationssystem har merendels sin grund i bakomliggande syften och uppläggning.

Mångfalden av och variationen i auktorisationssystemen gör att auktorisation inte kan ses som ett mera enhetligt begrepp utan snarare som en samlingsbeteckning. De fördelar som ofta åberopas i samband med ett auktorisationsförfarande är bl.a. säkerställande av trygghet till liv, säkerhet, hälsa och personlig integritet. Vidare åberopas fördelar som säkerställande av yrkesskicklighet och tillgång till seriösa näringsutövare samt att auktorisationen fungerar som information till konsumenterna. När det gäller mästar-



brevssystemet har dock inte framkommit något som tyder på att företagen aktivt marknadsför begreppet mästare och vad detta innebär för konsumenten.

Nackdelar med auktorisation är risken för konkurrenshämmande inslag såsom prisstelhets och svaga incitament för rationaliseringar genom det konkurrensskydd som auktorisationen ger. Konkurrensskyddet kan även utvecklas till ett etableringshinder som försvårar enskilda företags näringsutövning. Det finns även risk för att priset får underordnad betydelse som konkurrensmedel till förmån för kostnadshöjande konkurrensmedel, t.ex. överdimensionerad service. Ett auktorisationssystem kan också vara förenat med så höga krav att konsumenterna får betala för överkvalitet, t.ex. vid reparationer. Allmänt sett kan dessa konkurrensbegränsningar ge en prishöjande effekt till nackdel för konsumenten.

Enligt 7 § i kungörelsen om mästarbrev för hantverksutövare skall mästarbrev kunna återkallas om innehavaren av brevet i utövandet av sitt yrke gjort sig skyldig till brottsligt förfarande eller ådagalagt uppenbar vårdslöshet eller bristande skicklighet eller om innehavarna inte längre uppfyller de särskilda villkor som föreskrivs för tilldelande av mästarbrev. Vid Konkurrensverkets utredning har framkommit att inte något mästarbrev blivit återkallat under den tidsperiod som mästarbrev har utfärdats med stöd av kungörelsen, dvs. sedan 1932. Det torde också vara resurs- och kostnadskrävande att följa upp kvalifikationerna och kompetensutvecklingen hos enskilda hantverkare under en längre tidsperiod. I sammanhanget bör nämnas att det ibland även kan vara förenat med en intressekonflikt för en branschorganisation att besluta om att rekommendera att någon medlem inte skall få behålla sitt mästarbrev.

Konkurrensverket har inget principiellt att anföra mot redovisat syfte med mästarbrevet i sig, dvs. att det avses innebära eller påvisa en viss kompetensnivå för yrkesutövaren. I detta sammanhang är det särskilt viktigt att yrkesutövare som inte tillhör en viss organisation, men som skulle vara berättigad att erhålla ett mästarbrev, inte diskrimineras eller förfördelas.

Myndighetsrollen i mästarbrevssystemet

Mästarbrevsnämnden får genom nuvarande sammansättning en officiell prägel med närmast en myndighetskaraktär. Nämndens prövning och beslut om utfärdande av mästarbrev kan också påverka enskildas möjligheter till näringsutövning. Beslut av nämnden kan överklagas till NUTEK. Mot beslut av NUTEK i ett sådant ärende får

PROMEMORIA

1993-03-15

Dnr 325/92



talán ej föras. Enligt Konkurrentverket är denna besvärssordning i sig otillfredsställande med hänsyn till att representanter från NUTEK deltar i Mästarbrevsnämndens beslut.

Konsumentverket är tillsynsmyndighet för bl.a. marknadsföringslagen och har möjlighet att ingripa mot bl.a. auktoriserade yrkesutövare vars agerande är oförenligt med denna lag. Det kan möjligen vara önskvärt att det finns tillgång till kvalificerad personal i en sådan nämnd som kan medverka till att utfärdandet och användandet av mästarbrev sker enligt gällande konsumentlagstiftning. Ett sådant behov utesluter dock inte att Konsumentverket, även utan att formellt ingå i Mästarbrevsnämnden, kan upprätthålla en effektiv bevakning och uppföljning av hur bestämmelserna i bl.a. marknadsföringslagen efterlevs.

Kompetensen inom de myndigheter som ingår i Mästarbrevsnämnden torde inte i första hand omfatta kunskaper om vad som kan anses utgöra hög yrkesskicklighet inom vart och ett av de omkring 100-talet yrken som berörs av systemet. När det gäller bedömningen enligt de kompetens- och kvalitetskriterier som skall tillämpas inom olika hantverksyrken torde i praktiken FR ha det avgörande inflytandet på vilka som får mästarbrev. Det kan heller inte uteslutas att nämndens uppgifter och nuvarande beslutsordning kan innebära att producentintressen ibland kommer i första hand medan konsumentintressen som valfrihet, mångfald och låga priser på berörda tjänster kommer i andra hand.

Syftet med auktorisationssystem som är myndighetskontrollerade är i de flesta fall att det finns ett skyddsintresse från det allmännas sida, dvs. att systemet skall ge bättre möjligheter att säkerställa trygghet till bl.a. liv, säkerhet och hälsa än om systemet inte fanns. Myndighetskontrollen skall således i dessa fall ytterst fungera som en säkerhetsgaranti för dem som utnyttjar tjänsterna som omfattas av systemet. Enligt Konkurrentverket kan de yrken som i dagsläget omfattas av mästarbrevssystemet inte anses omfattas av ett skyddsintresse med redovisad inriktning. Mästaryrken kan i stället anses vara sådana hantverksyrken där man genom mästarbrev önskar bibehålla ett kulturellt arv eller har behov av att säkerställa en viss nivå av yrkesskicklighet. Mot den bakgrunden är NUTEK:s och Konsumentverkets deltagande i Mästarbrevsnämnden, som kan uppfattas som en myndighetsgaranti för hög kvalitet på berörda tjänster, inte motiverad. Utformningen kan genom myndigheters medverkan ge ett oberättigat försteg i konkurrensen för företagare med mästarbrev i förhållande till andra kvalificerade hantverkare. 93

PROMEMORIA
1993-03-15

Dnr 325/92

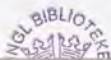
Ett alternativt system, som är bättre från konkurrenssynpunkt, är att olika företag eller branschföreningar själva överväger hur yrkesutövning skall kvalitetssäkras utan inslag av direkt eller indirekt myndighetsgodkännande utöver vad som gäller utbildningsbevis från olika läroanstalter. I de fall näringslivet genomför åtgärder som innebär verksamhetsreglering av konkurrenshämmande natur i anslutning till bevakning och uppföljning av yrkesskicklighet hos olika hantverkare får detta vid behov provas med hänsyn till lagstiftningen på marknadsrättens område.

Slutsatser

Dagens mästarbrevssystem har närmast karaktären av en offentlig reglering där berörda statliga myndigheter och branscher har ett formaliserat samarbete inom ramen för Mästarbrevsnämndens ansvarsområde. Vidare torde myndigheternas bristande kunskap om teknisk färdighet och yrkesskicklighet etc. för olika hantverksutövare medföra att det i praktiken blir FR som i första hand avgör vilka som skall erhålla mästarbrev. Mästarbrevsnämndens roll som fristående objektiv prövningsinstans av ansökningar om mästarbrev kan därmed ifrågasättas. I detta sammanhang kan också ifrågasättas om nuvarande system, som det är utformat, är förenligt med EES-avtalet.

En överföring av uppföljning och kontroll av yrkesskicklighet från nuvarande centrala nivå till yrkesutövarna själva skulle, enligt Konkurrensverket, vara en bättre ordning från konkurrenssynpunkt. Därmed skapas sannolikt ett ökat utrymme för alternativa systemlösningar där kvalitet på berörda tjänster i ökad utsträckning blir ett konkurrensmedel i aktuella branscher. Mot bakgrund av att grundläggande kunskaper för vissa yrken erhålls genom studier på bl.a. yrkesinriktade gymnasielinjer kan övervägas att inordna utfärdande av kvalitets- eller utbildningsbevis inom ramen för denna utbildningsverksamhet.

Nuvarande mästarbrevssystem har en koppling till äldre tiders näringsreglering och skräväsande då bl.a. konsument- och konkurrenslagstiftning hade en underordnad betydelse. Sedan mästarbrevssystemets tillkomst har dock skett en betydande utveckling av lagstiftningen inom marknadsrätten. Konkurrensverket anser att aktuell kungörelse inte kan förenas med konkurrensintresset. Kungörelsen om mästarbrev inklusive Mästarbrevsnämnden bör därför slopas. Om kungörelsen upphävs och näringslivet eventuellt skulle införa egna system av auktorisationsliknande karaktär får dessa, vid behov, 94 provas enligt lagstiftningen på marknadsrättens område.



Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
4. Vapenlagen och EG. Ju.
5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
7. EU, EES och miljön. M.
8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
11. Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. SB.
12. Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertuppsatser. UD.
13. JIK-metoden, m.m. Fi.
14. Konsumentpolitik i en ny tid. C.
15. På väg. K.
16. Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. M.
17. Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju.
18. Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. C.
19. Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. UD.
20. Reformerat pensionssystem. S.
21. Reformerat pensionssystem. Bilaga A. Kostnader och individeffekter. S.
22. Reformerat pensionssystem. Bilaga B. Kvinnors ATP och älterspensioner. S.
23. Förvalta bostäder. Ju.
24. Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. S.
25. Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. S.
26. Att förebygga alkoholproblem. S.
27. Vård av alkoholmissbrukare. S.
28. Kvinnor och alkohol. S.
29. Barn – Föräldrar – Alkohol. S.
30. Vallagen. Ju.
31. Vissa mervärdskattefrågor III – Kultur m.m. Fi.
32. Mycket Under Samma Tak. C.
33. Vandels betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. Ku.
34. Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. Ku.
35. Vår andes stämma – och andras. Kulturpolitik och internationalisering. Ku.
36. Miljö och fysisk planering. M.
37. Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. UD.
38. Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. UD.
39. Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. S.
40. Långsiktig strålskyddsforskning. M.
41. Ledighetslagstiftningen – en översyn. A.
42. Staten och trossamfunden. C.
43. Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. Fi.
44. Folkbokföringsuppgifterna i samhället. Fi.
45. Grunden för livslångt lärande. U.
46. Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. S.
47. Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. U.
48. Kunskap för utveckling + bilagedel. A.
49. Utrikessekretessen. Ju.
50. Allemanssparandet – en översyn. Fi.
51. Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. Ku.
52. Teaterns roller. Ku.
53. Mästarbrev för hantverkare. Ku.

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. [11]

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]
Kriminalvård och psykiatri. [5]
Ärs- och koncernredovisning enligt EG-direktiv.
Del I och II. Ju. [17]
Förvalta bostäder. [23]
Vallagen. [30]
Utrikessekreteressen. [49]

Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]
Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]
Suveränitet och demokrati
+ bilagedel med expertutspisatser. [12]
Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. [19]
Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. [37]
Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. [38]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. [3]
Reformerat pensionssystem. [20]
Reformerat pensionssystem. Bilaga A.
Kostnader och individeffekter. [21]
Reformerat pensionssystem. Bilaga B.
Kvinnors ATP och avtalspensioner. [22]
Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. [24]
Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. [25]
Att förebygga alkoholproblem. [26]
Vård av alkoholmissbrukare. [27]
Kvinnor och alkohol. [28]
Barn – Föräldrar – Alkohol. [29]
Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. [39]
Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. [46]

Kommunikationsdepartementet

På väg. [15]

Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]
JIK-metoden, m.m. [13]
Vissa mervärdesskattefrågor III – Kultur m.m. [31]
Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. [43]
Folkbokföringsuppgifterna i samhället. [44]
Allmannaspärrandet – en översyn. [50]

Utbildningsdepartementet

Grunden för livslångt lärande. [45]
Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. [47]

Kulturdepartementet

Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. [9]
Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. [33]
Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. [34]
Vår andes stämma – och andras.
Kulturpolitik och internationalisering. [35]
Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. [51]
Teaterns roller. [52]
Mästarbrev för hantverkare. [53]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ledighetslagstiftningen – en översyn [41]
Kunskap för utveckling + bilagedel. [48]

Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa.
+ Bilagedel. [2]
Konsumentpolitik i en ny tid. [14]
Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. [18]
Mycket Under Samma Tak. [32]
Staten och trossamfunden. [42]

Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön. [7]
Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark.
Kartläggning och åtgärdsförslag. [16]
Miljö och fysisk planering. [36]
Långsiktig strålskyddsforskning. [40]