

HØRINGSNOTAT

**ENDRINGER I LOV 19. JUNI 1986 NR. 35 OM MESTERBREV I
HÅNDVERK OG ANNEN NÆRING**

OG

**I FORSKRIFT 12. DESEMBER 1986 NR 2187 TIL
MESTERBREVLOVEN**

1	<i>Innledning/bakgrunn</i>	3
2	<i>Beskrivelse av mesterbrevordningen</i>	3
2.1	Bakgrunn for ordningen	3
2.2	Formålet med ordningen	4
3	<i>Gjeldende rett</i>	4
4	<i>Begrunnelsen og behovet for innføring av administrative sanksjoner</i>	5
5	<i>Presentasjon av administrative sanksjoner</i>	6
5.1	Innledning	7
5.2	Nærmere om alternative sanksjoner m.m.	7
6	<i>Vurdering og forslag til administrative sanksjoner</i>	12
6.1	Innledning.....	12
6.2	Departementets vurdering	12
7	<i>Økonomiske og administrative konsekvenser</i>	13
7.1	For Mesterbrevnemnda og mestebrevordningen.....	13
7.2	For innehavere av mesterbrev og forbrukere	13
7.3	For det offentlige	14
8	<i>Særskilte merknader til lov- og forskriftsendringene</i>	14
8.1	Endringer i Mesterbrevloven.....	14
8.2	Endringer i forskrift til mesterbrevloven	15
8.2.1	Til § 6	15
8.2.2	Til § 7	15
8.2.3	Til § 8	16
9	<i>Forslag til lovendring og forskriftsendring</i>	16
9.1	I lov 20. juni 1986 nr. 35 om mesterbrev i håndverk og annen næring foreslås følgende endringer:	16
9.2	I forskrift 12. desember 1986 nr. 1287 om mesterbrev foreslås følgende endringer: 16	

ENDRINGER I LOV 19. JUNI 1986 NR. 35 OM MESTERBREV I HÅNDVERK OG ANNEN NÆRING

OG

I FORSKRIFT 12. DESEMBER 1986 NR 2187 TIL MESTERBREVLOVEN

1 Innledning/bakgrunn

Nærings- og handelsdepartementet legger med dette frem forslag til endring i lov av 20. juni 1986 nr. 35 om mesterbrev i håndverk og annen næring. Endringen vil åpne for at det ved brudd på mesterbrevloven i form av misbruk av mestertittel og mestermerket kan ilegges en administrativ sanksjon i form av overtredelsesgebyr. Samtidig beholdes eksisterende sanksjonsmulighet med anmeldelse og bøtestraff, som en sikkerhetsventil i de mer graverende tilfellene, samt i gjentakelsestilfellene og ved vedvarende misbruk/overtredelse av mesterbrevloven.

Forslaget legges frem etter innspill og ønske fra Mesterbrevnemnda. Det er basert på erfaring siden mesterbrevloven trådte i kraft 15. januar 1987, som blant annet viser at det er vanskelig og svært tungvint å iverksette sanksjoner overfor overtredere med grunnlag i eksisterende hjemmel i mesterbrevloven.

2 Beskrivelse av mesterbrevordningen

2.1 Bakgrunn for ordningen

Mesterbrevnemnda utfører sin funksjon med hjemmel i lov av 20. juni 1986 nr. 35 om mesterbrev i håndverk og annen næring (mesterbrevloven). Loven "avløste" Håndverksloven fra 1970 som på det tidspunkt mer eller mindre hadde utspilt sin rolle. Håndverksloven gjaldt bare i et fåtall kommuner, noe som førte til at forholdene for den næringsdrivende ble ulike fra landsdel til landsdel og fra kommune til kommune. Ved innføring av mesterbrevloven fikk vi regler som var enklere å håndheve på en del av de områder som tidligere hadde vært problematiske. Dette gjaldt blant annet urettmessig bruk av mestertittel og mesterlogo og regler for tilbakekalling av mesterbrev. Samtidig med at mesterbrevloven ble innført for hele landet ble det også utviklet en helt ny mesterutdanning.

Det viktigste i den nye loven er at den gir mestertittelen lovbeskyttelse slik at bare de med gyldig mesterbrev har rett til å bruke tittelen mester. Videre åpner den for at nye fag kan søke seg inn. Da loven ble innført var det 44 fag, mens det i dag er 65 fag under ordningen.

Nærings og handelsdepartementet har lovansvaret og oppnevner medlemmer og varamedlemmer til Nemnda etter forslag fra berørte organisasjoner. Nemnda har ansvaret for administrering, praktisering og utvikling av mesterbrevutdanningen og mesterbrevordningen. Nemnda utsteder og tilbakekaller mesterbrev og bestemmer i hvilke fag det kan utstedes mesterbrev. Det er opprettet en egen klagenemnd og Nemnda har sitt eget sekretariat som iverksetter og følger opp Nemndas vedtak. Totalt er det ca 17 000 mestere fordelt på de 65 fagene.

Tilslutning til mesterbrevordningen er frivillig. Mesterbrevet er ingen betingelse for å drive næringsvirksomhet i vedkommende fag, men det er som nevnt bare den som har mesterbrev som lovlig kan kalle seg og markedsføre seg som mester. Ordningen er selvfinansierende, og mottar ikke økonomisk støtte til driften verken fra Nærings- og handelsdepartementet eller andre offentlige myndigheter. Det betales et gebyr i forbindelse med søknad om mesterbrev. Videre skal alle som har mesterbrev betale et årlig gebyr for å beholde retten til å markedsføre seg som mester. Følgelig må retten til benytte mestertittel- og merket fornyes hvert år.

2.2 Formålet med ordningen

Formålet med ordningen er å:

- sikre status, styrke rekrutteringen og opplæringen i håndverksfagene
- sikre etablering og sunn drift av bedriftene
- ivareta forbrukernes interesser

Det lagt opp til at mesterutdanningen skal kunne gjennomføres ved siden av full jobb. Utdanningen er desentralisert slik at den så langt som praktisk mulig skal kunne gjennomføres på i eller i nærheten av hjemstedet. Mesterutdanningen bygger på fag/svennebrev i den videregående skole, men gir utover dette en økonomisk- og administrativ kompetanse i tillegg til en faglig ledelse. I så måte kan mesterutdanningen anses som Norges største etablererutdanning av mindre håndverksbedrifter. Den største andelen av mesterbrevvirksomhetene har svært få ansatte, (fra 1 til 5 ansatte). Utdanningen gir et solid bidrag til etablering og sunn drift av småskalanæringsvirksomhet landet over.

3 Gjeldende rett

Som nevnt ovenfor er mestertittelen lovbeskyttet gjennom mesterbrevloven. Av mesterbrevloven § 1 andre til fjerde ledd fremgår det at:

Den som tildeles mesterbrev får rett til å kalle seg mester.

Uten gyldig mestermerke må ingen tillegge seg eller sin virksomhet betegnelsen mester i forbindelse med angivelse av et bestemt fag. Heller ikke må noen tillegge seg en betegnelse som sedvanlig bare brukes av næringsdrivende med mesterbrev eller som av andre grunner er egnet til å fremkalle forveksling med slike næringsdrivende eller deres virksomhet.

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene i foregående ledd straffes med bøter.

Av mesterbrevloven § 3 fremgår det videre at:

Mesterbrev kan nektes tildelt eller tilbakekalles fra den som under utøving av næringsvirksomhet har gjort seg skyldig i mislige forhold eller har vist grov forsømmelighet. Tildelt mesterbrev kan dessuten tilbakekalles om innehaveren ikke lenger oppfyller kvalifikasjonskraven som nevnt i § 2.

Etter § 4 kan Mesterbrevnemndas vedtak etter § 2 og 3 påklages til klagenemnda.

Siden 1987 da mesterbrevloven trådte i kraft har Nemnda både trukket tilbake mesterbrev, og anmeldt ulovlig bruk av mestermerket. Mens tilbakekall kan gjennomføres ved normal forvaltningsbehandling gjennom vedtak av Nemnda og eventuell klagebehandling i klagenemnda, er man i misbrukstilfellene avhengig av politianmeldelse med påfølgende etterforskning, tiltalebeslutning og dom før den ulovlige bruken kan straffes og bringes til opphør. Dette er en møysommelig prosess som tar lang tid i tillegg til at man er avhengig av politi- og påtalemyndighet innenfor sine ressurser finner anledning til å prioritere disse sakene. I ett tilfelle er det ilagt en bot på 16 000,- kroner for misbruk av mestermerket. Erfaringen er dog at i praktisk talt de fleste tilfelle som anmeldes så blir anmeldelsen henlagt, slik at det straffbare forholdet kan fortsette uten at hensiktsmessige og effektive virkemidler kan tas i bruk.

4 Begrunnelsen og behovet for innføring av administrative sanksjoner

Mesterbrevnemnda viser til at det i løpet av de siste årene har vært avdekket flere tilfeller av misbruk av mestertittel og mestermerker. I de tilfellene dette blir avdekket er det blitt fulgt opp så raskt som mulig med advarsler og ”skiltklipping”. Dog nevnes at mestere er sterkt underrepresentert når det snakkes om klager i forbrukersammenheng.

Langt vanskeligere er det å spore opp et jevnt økende misbruk av mestertittel og merke. Som nevnt over er mestertittelen lovbeskyttet og for Mesterbrevnemnda er det svært viktig å slå ned på slikt misbruk. Stadig oftere forekommer urettmessig bruk, slik som annonser i kataloger og på internett. Å slå ned på dette er særlig viktig av hensyn til alle de mestere som rettmessig kan markedsføre seg som mestere. Det er av avgjørende betydning for mesterbrevordningens renommé og mestermerkets betydning, som det kvalitetsstempel det er ment å være, å ha hensiktsmessige virkemidler som kan tas i bruk for å slå ned på og derved hindre at andre enn mestere med lovlig mesterbrev bruker mestertittelen- og merket. Det er ødeleggende for de seriøse mesterne at urettmessig mestere ”seiler” under falskt flagg.

Som det fremgår ovenfor mangler Mesterbrevnemnda et hensiktsmessig og effektivt virkemiddel å ta i bruk for å sette en stopper for misbruket. Selv om flere saker har vært

anmeldt og det har vært ilagt bøter på opp til 16.000, har det vært vanskelig å få politiet til å prioritere disse sakene. Lovens straffesanksjon har derfor i praksis vært lite ”skremmende” som et reelt ”ris bak speilet”.

Mesterbrevnemnda har ved enkelte anledninger vurdert å gå til sivilt søksmål. Dette er imidlertid en omstendelig og kostbar prosess, der kostnadene i så fall måtte bæres av mestere som forholder seg korrekt til lovens bestemmelser. På dette grunnlag er det derfor satt i gang spesielle tiltak for å komme slikt misbruk til livs. Verken mesterordningen eller forbrukerne er tjent med at slike saker blir liggende. Derfor har sekretariatets arbeid med dette blitt rustet opp ved at en medarbeider har et spesielt ansvar for arbeidet med og oppfølging av et prosjekt knyttet til dette.

Når misbruk er avdekket har de aktuelle bedriftene/mesterne blitt kontaktet angående urettmessig bruk av mestertittel eller mestersymboler. Ingen av disse bedriftene har til nå blitt politianmeldt. Ofte skyldes sakene at mesterne ikke er flinke nok til å melde fra til sekretariatet om at de har endret sin arbeidsgivertilknytning. I så tilfelle lar det seg lett ordne ved at arbeidsgivertilknytningen endres.

Den raskest voksende kilde til misbruksaker er kataloger, slik som Tv2katalogen, Gule sider osv. Det vil nå bli tatt kontakt med utgiverne av disse katalogene for å få til en dialog om hvordan de kan innføre rutiner for å undersøke om kunden virkelig er mester. Mesterbrevnemnda har tidligere hatt et samarbeid med Gule sider om å gå igjennom kundelister over mestere for dem. I mesterregisteret er det en egen modul for misbrukssaker. På mesterbrevnemndas sine nettesider er det en egen ”meldingstjeneste” om misbruk. Her kommer det inn en god del henvendelse om mulig misbruk.

Eksisterende virkemiddel er lovhjemlet gjennom oppfølging, advarsel, anmeldelse og bøter. Dette er en lang og omstendelig prosess, spesielt de siste prosessleddene her er langsomme og som oftest ender de opp uten resultat. Dette bidrar til å ufarliggjøre overtredelsene.

På grunnlag av dette har Mesterbrevnemnda vurdert mulighetene for å innføre et overtredelsesgebyr i kombinasjon med eventuelle dagbøter. Det vil i så fall kunne bli et, på flere måter, kontant tiltak i oppfølgingen av misbrukssaker. Dette vil etter vår oppfatning også være i samsvar med alle mesteres ønsker - og som vil kunne gjennomføres på overtredernes bekostning.

Med utgangspunkt i rettspraksis foreslår Mesterbrevnemnda at gebyret settes til 15.000 for overtredelsen, mens dagbøtene løper med 1.000 per dag. Dette vil etter nemndas oppfatning bety at etablert praksis videreføres, samtidig som det gir et mer direkte og effektivt oppfølgingsverktøy.

5 Presentasjon av administrative sanksjoner

5.1 Innledning

Nærings- og handelsdepartementet har tatt utgangspunkt i NOU 2003: 15 Fra bot til bedring. I NOUen foreslås det en rekke såkalte mønsterbestemmelser for forskjellige typer administrative sanksjoner som foreslås tatt inn forvaltningsloven. Dersom man på spesielle områder ønsker å gjøre gjeldene slike sanksjoner for brudd på bestemmelser i særlov må bestemmelse om dette tas inn i vedkommende særlov.

Formålet med utredning har vært å utarbeide forslag til reaksjoner mot mindre alvorlige overtredelser av særlovgivningen (bestemmelser utenfor straffeloven) som vil gi et mer effektivt og nyansert sanksjonssystem med mindre bruk av straff.

Utvalgets forslag vil blant annet legge til rette for:

- å avkriminalisere overtredelser som nå er belagt med straff, fordi administrative sanksjoner eller tvangsmulkt kan sikre tilstrekkelig etterlevelse.
- å effektivisere håndhevingen, fordi et mer fleksibelt sanksjonssystem vil gjøre det mulig å tilpasse sanksjonen bedre til overtredelsens art og alvor, og fordi man sparer tid og kostnader ved at saken ved administrative sanksjoner normalt behandles i én etat (forvaltningen) istedenfor i to eller tre (forvaltningen, politiet/påtalemyndigheten og domstolene). Derved går det også kortere tid mellom overtredelse og reaksjon.

Utvalget sier videre at altfor mange, til dels bagatellmessige regelbrudd er straffbare, og en altfor stor del av straffebestemmelsene er tomme trusler i den forstand at de i liten grad – eller ikke i det hele tatt – blir håndhevet. Begge deler er samfunnsmessig uheldig og svekker respekten for straff.

Disse hensynene og vurderingen treffer midt i kjernen av problemet som er erfart med håndhevelsen og etterlevelsen av mesterbrevloven. Det er derfor grunn til å tro at innføring av en hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr vil bidra til en effektiv og ressursbesparende håndhevelse av misbrukstilfellene.

5.2 Nærmere om alternative sanksjoner m.m.

Utvalget har utarbeidet utkast til blant annet følgende sanksjonstyper som foreslås tatt inn som nye bestemmelser i et nytt kapittel IX i forvaltningsloven:

- definisjoner og anvendelsesområde
- overtredelsesgebyr
- tilleggsbetaling
- tap av offentlig ytelse
- administrativt rettighetstap
- administrativ inndragning
- formell advarsel

- foretakssanksjon

Det gjøres oppmerksom på at disse bestemmelsene verken er trådt i kraft eller tatt inn i forvaltningsloven enda. Det er imidlertid ikke noe til hinder for at forslagene til mønsterbestemmelser likevel kan benyttes som utgangspunkt for slike bestemmelser på særrområder allerede nå.

Utvalget uttaler at hjemmelen for å ilegge administrative sanksjoner bør plasseres i den enkelte særlov. Utvalget har utarbeidet forslag til mønsterbestemmelser. Særloven bør fastsette hvilke handlingsnormer som skal kunne utløse administrativ sanksjon, skyldkravet, hvem ansvaret kan rettes mot, hvilke administrative sanksjoner som kan anvendes og hvilket forvaltningsorgan som skal ha kompetanse til å ilegge sanksjoner. Sanksjonshjemmelen i særloven kan etter utvalgets forslag suppleres med bestemmelser i forskrift. Utvalget peker på to hovedformer for utmåling av overtredelsesgebyr. Ved den ene ilegges gebyrene etter faste satser som er bestemt i lov eller forskrift, mens den andre blir utmålt individuelt. Utvalget mener at faste satser normalt bør foretrekkes der det dreier seg om overtredelser som forekommer i betydelig omfang. Utvalget anbefaler at gebyrsatsene blir standardisert i større grad enn i dag, og det bør vurderes om satsene bør relateres til rettsgebyret (R). Utvalget har vurdert skyldkrav og krav til forhåndsvarsel og begrunnelse ved masseovertredelsene (for eksempel parkeringsgebyrer). Utvalget har ikke funnet grunn til å foreslå bestemmelser om objektivt ansvar. Prinsipielt bør sanksjoner ikke ilegges uten hensyn til utvist skyld. Hensynet til effektiv håndhevelse er ivaretatt selv om det kreves uaktsomhet. Aktsomhetsnormen vil være streng, jf. punkt 1.5. Derimot bør forhåndsvarsel kunne unnlates og begrunnelsen standardiseres.

Utvalget tilrår at vedtak om overtredelsesgebyr skal være tvangsgrunnlag for utlegg, men at adgangen til å begjære tvangsfullbyrdelse først skal inntre når vedtaket er endelig.

5.3 Saksbehandlingsregler

Utvalget viser til at det av rettsikkerhetsmessige hensyn må gjelde visse saksbehandlingsregler i forbindelse med ileggelse av en administrativ sanksjon. For en mer utførlig beskrivelse av dette vises det til NOU 2003: 15 kapittel 12.7. Nedenfor gjengis (presenteres) et utdrag av utvalgets vurderinger og synspunkter til dette.

Generelt

Når et administrativt organ skal ilegge sanksjoner, gjelder i utgangspunktet de samme krav til saksbehandlingen som når organet behandler andre typer enkeltvedtak. I det følgende drøftes om det er behov for særskilte saksbehandlingsregler for sanksjonssakene, og hva disse i tilfelle skal gå ut på.

Vurderingene berører to hovedproblemstillinger. Den ene er om de alminnelige saksbehandlingsreglene gir et tilstrekkelig vern for den eller dem en sanksjon kan bli rettet mot. Siden sanksjoner inneholder et vesentlig pønalt element, og i prinsippet dermed lett

kan tenkes mer tyngende enn mange andre typer avgjørelser, kan det jo tenkes at forvaltningen må arbeide ekstra grundig i slike saker. I denne sammenhengen må det blant annet vurderes om reglene ivaretar de krav til saksbehandlingen som er nedfelt i konvensjoner som Norge har sluttet seg til, jf. straks nedenfor. Den andre hovedproblemstillingen er om de alminnelige reglene sikrer forvaltningen tilstrekkelig handlingsrom til at den kan sanksjonere effektivt. Blant annet må det vurderes om det – til dels på samme måte som i straffeprosessen – skal gis regler om bruk av tvangsmidler under forberedelse av en sak som kan ende med sanksjoner.

Sanksjonssakene kan gjelde ulike interesser og større eller mindre økonomiske verdier, og det er nærliggende å vurdere om saksbehandlingsreglene skal differensieres, avhengig av hvilke interesser eller verdier som står på spill i den enkelte sak. Slik differensiering er foreslått for behandlingen av sivile saker for domstolene, gjennom Tvistemålsutvalgets forslag om en egen "småkravsprosess". For forvaltningssaker kan differensiering tenkes blant annet i form av reduserte krav til forhåndsvarsel og/eller begrunnelse, eller som innskrenket adgang til administrativ klagebehandling. Slike tiltak kan redusere forvaltningens arbeidsbyrde og legge til rette for økt effektivitet.

Utvalget konstaterer at forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak allerede i utgangspunktet er utformet på en måte som gjør det mulig – og riktig – å stille mer eller mindre strenge krav, avhengig av hva saken handler om.

For ileggelse av overtredelsesgebyr etter faste satser, som typisk vil være aktuelt ved ulovlig parkering og i andre situasjoner hvor overtredelsen lett lar seg konstatere, går imidlertid utvalget inn for å lovfeste at det ikke er nødvendig med forhåndsvarsel, jf. utkastet til ny forvaltningsloven § 45 tredje ledd. Begrunnelsen er at denne sanksjonstypen bør kunne ilegges på stedet, når og der overtredelsen finner sted, og at et slikt system kan være vanskelig forenlig med et krav om tradisjonell forhåndsvarsling. Blant annet fordi denne typen gebyrer alltid vil dreie seg om forholdsvis beskjedne beløp, mener utvalget at ordningen er forenlig med et rimelig krav til rettssikkerhet for borgerne. I parkeringssaker vil skilting kunne fylle noen av de samme funksjoner som et ordinært forhåndsvarsel. Forslaget om lovfesting av unntak fra krav om forhåndsvarsel er innarbeidet i utvalgets forslag til ny § 45 i forvaltningsloven.

Ved ileggelse av overtredelsesgebyr etter faste satser vil det videre være hensiktsmessig å kunne benytte standardbegrunnelser. Utvalget antar at en slik praksis er forenlig med forvaltningslovens regler, og anser det også ellers unødvendig å foreslå noen uttrykkelig regel om dette.

Saksbehandlingstid

For den som kan bli møtt med sanksjoner, er det gjerne viktig at saken avsluttes raskt. Dette kommer til uttrykk i EMK artikkel 6 nr. 1, som krever adgang til rettergang "innen rimelig tid" for den som skal få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter eller en straffesiktelse rettet mot seg. Det samme gjelder Europarådets rekommandasjon om administrative sanksjoner, som har følgende punkt 4 nr. 2:

”When administrative authorities have set in motion a procedure capable of resulting in the imposition of an administrative sanction, they shall act with reasonable speed in the circumstances.”

Forvaltningsloven § 11a slår fast at saker skal behandles og avgjøres ”uten ugrunnet opphold”. Etter forvaltningsloven § 11b kan det i forskrift gis regler om maksimalt tidsforløp for kategorier av saker. På generell basis presiserer imidlertid ikke lovgivningen hva som er akseptabel behandlingstid. Utvalget har vurdert om det bør fastsettes en bestemt maksimaltid for sanksjonssaker, og når en slik frist eventuelt skal begynne å løpe. Den største fordel med en bestemt maksimaltid er at den gir parter og andre saken gjelder en klar forventning om når saken kan ventes avgjort. Ulempen er at fristen vil virke styrende for forvaltningens prioriteringer, kanskje uten at man samtidig ser hele det aktuelle forvaltningsorgans arbeidsoppgaver under ett og avveier sanksjonssakene mot det øvrige. En bestemt tidsfrist kan også medføre at det ikke reageres med sanksjoner i tilfeller hvor slike i utgangspunktet burde ilegges. Også innenfor sanksjonssakene vil det være svært store variasjoner med hensyn til omfang og kompleksitet i sakene. Erfaringer tilknyttet forvaltningsloven § 11b viser dessuten at det generelt er vanskelig å gi både presise og hensiktsmessige regler om saksbehandlingstid. Endelig er det klart at så vel behovet for en bestemt maksimaltid som fristens lengde vil måtte variere – dels betydelig – fra område til område. Utvalget mener kravet i § 11a om behandling av saker ”uten ugrunnet opphold” oppfyller kravet etter EMK artikkel 6 på en hensiktsmessig måte. Fristen etter EMK artikkel 6 om avgjørelse innen rimelig tid, starter å løpe på det tidspunktet det foreligger en straffesiktelse i konvensjonens forstand. Det vises til fremstillingen i punkt 5.7.6. Utvalget legger til grunn at også kravet til behandling ”uten ugrunnet opphold” etter forvaltningsloven § 11a senest må stilles fra dette tidspunktet, og at bestemmelsen stiller minst like strenge krav til fremdrift i saken som EMK artikkel 6. På denne bakgrunn finner utvalget at det ikke vil foreslå en bestemt maksimaltid for behandling av sanksjonssaker.

Meddelelse om sakens utfall

Når saken ender med at det ilegges sanksjon, vil selve sanksjonsvedtaket fremstå som en naturlig avslutning av saken (resten vil typisk dreie seg fullbyrdelse og/eller klage). Når konklusjonen blir at det ikke skal sanksjoneres, kommer det derimot ikke automatisk noen melding til partene om utfallet av saken. Som nevnt i punkt 6.7, inneholder Europarådets rekommandasjon om administrative sanksjoner, punkt 5, en anbefaling som går ut på at enhver prosess som har vært rettet mot en bestemt person, og som kan resultere i at det ilegges en administrativ sanksjon, skal lede til en avsluttende avgjørelse. Utvalget har vurdert om det bør lovfestes en tilsvarende plikt for forvaltningen.

Avsluttende avgjørelser kan bidra til klarhet og oversiktighet, både for borgerne og for forvaltningen selv. Siden forvaltningen under enhver omstendighet nødvendigvis må komme frem til en konklusjon, i hvert fall på det rent saksbehandlingsmessige, kan det dessuten heller ikke legges til grunn at slike avsluttende avgjørelser må medføre betydelig merarbeid. På denne bakgrunn går utvalget inn for å lovfeste en plikt til å meddele sakens

utfall. Slik utvalget ser det, kan imidlertid plikten begrenses til tilfeller hvor det er noen som har mottatt varsel om at de kan komme til å bli ilagt sanksjon. Utvalgets foreslår følgende lovttekst:

”Den som har mottatt forhåndsvarsel om administrativ sanksjon, skal også meddeles utfallet av saken.”

Klageadgang

Avgjørelser om å ilegge sanksjoner kan påklages, slik det følger av hovedregelen i forvaltningsloven § 28. Anledning til denne type overprøving, som forutsetningsvis kan skje raskere, mer fleksibelt og med mindre ressurser enn det som kreves for domstolsbehandling, anses generelt som et sentralt element i de regler som skal sikre borgerne rettssikkerhet overfor forvaltningen.

Etter forvaltningsloven § 28 er det den som er part, eller som på annet grunnlag har ”rettslig klageinteresse” i saken, som kan klage. Anvendt på sanksjonssaker innebærer dette for det første at den som får en sanksjon rettet mot seg, kan klage. Dernest kan også aktører som berøres på en mer indirekte måte – eksempelvis en interesseorganisasjon for borgere som lett kan tenkes å komme i samme situasjon som parten i den aktuelle saken – etter omstendighetene ha klagerett. Heller ikke på dette punktet ser utvalget grunn til å foreslå særregler for sanksjonssakene.

Et neste spørsmål er hvem som skal være klageinstans for vedtak om ileggelse av sanksjoner, og hvilken kompetanse klageorganet skal ha.

Etter forvaltningsloven § 28 annet ledd er det ”det forvaltningsorgan ... som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket”, som er klageinstans for vedtak truffet i statsforvaltningen. Generelt sett er det ikke grunn til å vurdere særlige reguleringer av dette for sanksjonssaker. For kommunale vedtak er det imidlertid et overordnet politisk organ i kommunen, eventuelt den særskilte klagenemnden i kommunen måtte ha opprettet, som skal behandle klager. Er vedtaket truffet av kommunestyret/fylkestinget, skal klagen behandles av departementet (i praksis ofte fylkesmannen). Når kommunale organer treffer vedtak på grunnlag av myndighet delegert fra et statlig organ, går klagen til det aktuelle statlige organet, jf. § 28 annet ledd siste punktum. Klageinstansen kan i utgangspunktet ”prøve alle sider av saken”, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd. Når kommunale vedtak klagebehandles av et statlig organ står imidlertid klageinstansen – i hvert fall tilsynelatende – noe mindre fritt, idet klageinstansen da skal ”legge vekt på hensynet ved det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn”, jf. samme bestemmelse siste punktum.

På mange forvaltningsområder er det særordninger for hvordan klagebehandlingen skal skje. På noen områder består ordningen i at det er etablert et eget, kollegialt sammensatt organ for behandling av klagesaker, jf. eksempelvis Trygderetten, utlendingsnemnda og overligningsnemndene. Noen av disse nemndene treffer avgjørelse på grunnlag av muntlige forhandlinger, som gir en viss parallell til domstolsbehandling. På minst ett

område består særordningen i at det er domstolene som forestår klagebehandlingen; etter vegtrafikkloven § 31a kan gebyr for parkeringsovertredelser, som i utgangspunktet ilegges av politiet eller av kommunen, påklages til tingretten. Tingrettens avgjørelse kan påkjæres til overordnede domstoler. Videre er tingretten klageinstans for gebyr etter reglene om avgiftsparkering.

Etter departementets vurdering vil Mesterbrevnemndas etablerte prosedyrer og mesterbrevordningens organisering med egen klagenemnd oppfylle nevnte kriterier. Det påpekes også at Mesterbrevnemnda som er et forvaltningsorgan har godt innarbeidede rutiner for saksbehandling i tråd med forvaltningsloven og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

6 Vurdering og forslag til administrative sanksjoner

6.1 Innledning

Etter departementets oppfatning vil innføring av en hjemmel til å ilegge administrative sanksjoner være et godt egnet virkemiddel, for at misbruk av mestermerket og mestertittel kan håndheves på en mer effektiv måte.

Departementets vurdering er at overtredelsesgebyr ville være den mest aktuelle og hensiktsmessige sanksjonen. Det antas at et overtredelsesgebyr i større grad vil bidra til at mesterbrevloven etterleves, samtidig som det vil vær en effektiv og hurtig sanksjon når overtredelser avdekkes.

6.2 Departementets vurdering

Som det fremgår ovenfor foreslår Mesterbrevnemnda et overtredelsesgebyr på til kr. 15 000, samt dagbøter på kr. 1000,- dersom gebyret ikke betales innen fristen. Størrelsen på overtredelsesgebyret er foreslått ut fra at det har vært fastsatt bøtestraff på kr. 15 000,- ved overtredelse av mesterbrevloven § 1 tredje ledd.

Departementet umiddelbare vurdering er at dette synes å være høyt. Det vil særlig være urimelig i de tilfeller der det er snakk om 1. gangs overtredelse, og der årsaken kan være forholdsviss unnskyldende. Etter nærmere vurdering foreslår departementet at overtredelsesgebyret graderes, slik at det ved 1. gangs overtredelse påløper et gebyr på kr. 5000, ved 2. gang kr. 10 000,- og kr. 15 000 ved 3. gangs overtredelse. Ved overtredelser utover dette kan det etter departementets oppfatning være naturlig at forholdet anmeldes til politiet slik at eventuelle bøtestraff kan ilegges.

Departementet mener et gebyr i denne størrelsesorden må antas å være tilstrekkelig ”ris bak speilet” for å komme misbruket til livs. Dersom man likevel ikke etterkommer et slikt pålegg vil anmeldelse og eventuell bøtestraff fortsatt være aktuelt. I tillegg vil et endelig vedtak om overtredelsesgebyr være tvangsgrunnlag slik at gebyr om nødvendig kan inndrives i tråd med eksisterende regler for inndrivelse av forfalte pengekrav. Av denne grunn kan vi heller ikke se at det er stort behov for å kunne ilegge dagbøter

dersom betaling uteblir. Normalt må man anta at betaling skjer ved forfall når det foreligger et endelig vedtak og det er satt en rimelig frist for betaling.

Nærings- og handelsdepartementet kan ikke se at det er avgjørende momenter for at gebyrets størrelse knyttes opp til rettsgebyret. Rettsgebyret er gjenstand for hyppige endringer og justeringer. Utgangspunktet og bakgrunnen for endringer i rettsgebyret har et helt annet formål som vil være lite treffende i forhold til hensynet bak et overtredelsesgebyr på dette området. Departementet antar at det ikke vil være behov for å endre gebyr på mesterbrevordningen område særlig hyppig. Ved å knytte gebyret til rettsgebyret som ikke har noen sammenheng med de kostnader mesterbrevordningen vil få som følge av dette, vil det være mer negativt enn eventuelle ulemper ved å endre gebyr gjennom endringer i den aktuelle forskriften.

Etter departementets vurdering skal overtredelsesgebyret tilfalle staten i tråd med hva som er normalt i disse tilfellene. Departementet har vurdert om gebyret bør tilfalle Mesterbrevnemnda, men har ikke funnet tilstrekkelig tungtveiende grunner til at hovedregelen fravikes.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 For Mesterbrevnemnda og mestebrevordningen

Mesterbrevnemndas sekretariat vil på samme måte som i dag følge allerede innarbeidede prosedyre i forbindelse med å få avdekket at det foreligger en overtredelse av mesterbrevloven.

Ved innføring av muligheten for å ilegge overtredelsesgebyr må det likevel påregnes at Mesterbrevnemnda må sette inn noe økte ressurser både for å avdekke overtredelser og følge opp de overtredelsene som avdekkes og opprette en registreringsordning over de som blir ilagt gebyret. I tillegg kommer samarbeidet, dialogen og den faste kontakten med utgivere av medier som Tv2katalogen og Gule sider osv for å etablere rutiner som i større grad sikrer at de som står oppført på "mesterlistene" virkelig er mestere. Praksis og rutiner må i større grad enn tidligere settes i system.

Da mesterbrevordningen er selvfinansierende og derfor ikke mottar støtte fra det offentlige, vil økte kostnadene kunne gå utover tilbudet til mesterne og driften av ordningen. Dette må i så fall dekkes inn gjennom økning av års- og behandlingsgebyret. Økningen vil i neste omgang komme de rettmessige mesterne til gode ved at Mesterbrevnemnda har fått en effektiv sanksjonsmulighet og bruker nødvendige ressurser for å følge opp dette. Det vil også være i tråd med formålet og intensjonen med mesterbrevordningen.

7.2 For innehavere av mesterbrev og forbrukere

For overtrederen vil det være et effektivt virkemiddel som vil innebære at overtredelsen opphører. I tillegg må det antas at etterlevelsen av mesterbrevloven i sin alminnelighet blir bedre.

Som utgangspunkt vil innføring av et overtredelsesgebyr ikke få negativ betydning for aktive lovlydige mestere. Effekten av gebyret vil kunne medføre at misbrukstilfellene kan minimaliseres og derved unngå å svekke mestermerkets renommé og goodwill. Det vil ha en positiv effekt både for mesterbrevordningen, samfunnet, den enkelte mester og forbrukerne.

7.3 For det offentlige

Ileggelse av overtredelsesgebyr vil være et effektivt virkemiddel for å stoppe misbrukstilfellene, i motsetning til trussel, og ofte en "tom" trussel, om politianmeldelse med påfølgende bøtestraff. Det må antas at misbrukssakene i det store og hele vil bli løst før anmeldelse er et reelt alternativ. Det vil innebære en besparelse for politi- og påtalemyndighet. Det antas derfor ikke at forslaget vil føre til negative økonomiske- og administrative konsekvenser for det offentlige.

8 Særskilte merknader til lov- og forskriftsendringene

8.1 Endringer i Mesterbrevloven

I mesterbrevloven § 1 foreslås det tatt inn en bestemmelse i nytt fjerde og femte ledd.

I § 1 fjerde ledd tas det inn en bestemmelse i samsvar med forslaget i NOU 2003: 15 til mønsterbestemmelse som gir hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr som administrativ sanksjon.

I femte ledd presiseres det at størrelsen på gebyret, saksbehandling og gjennomføring fastsettes i forskriftbestemmelser til mesterbrevloven. Videre åpner bestemmelsen for at det, dersom det er påkrevet, kan fastsettes bestemmelser om renter og tilleggsbetaling dersom gebyret ikke betales.

Nåværende fjerde ledd blir nytt sjette ledd. Bestemmelsen innebærer at muligheten for anmeldelse og straff opprettholdes ved forsettlig eller uaktsom overtredelse. Denne muligheten vil være forbeholdt helt spesielle tilfeller og vil kun unntaksvis komme til anvendelse. Bestemmelsen kan være aktuell å ta i bruk ved gjentatte misbruk, samt i grove misbrukstilfeller f.eks. ved vedvarende og fortsatt misbruk, selv om endelig gebyrvedtak foreligger og inndrivelse av gebyret er effektuert. I siste setning presiseres det at medvirkning straffes ikke. Det innebærer ingen realitetsending i forhold til dagens situasjon, men er en følge av det pågående revisjonsarbeidet med straffeloven. I dette arbeidet legger en til det motsatte utgangspunktet om at medvirkning til forsettlige eller uaktsomme overtredelser også omfattes av straffebudet, med mindre det fremgår at medvirkning ikke omfattes.

Endringen i mesterbrevloven § 4 er en justering og er en følge av at innføringen av overtredelsesgebyr. Endringen presiseres at vedtak om å ilegge overtredelsesgebyr kan påklages og at eventuell klage skal behandles av Klagenemnda.

8.2 Endringer i forskrift til mesterbrevloven

8.2.1 Til § 6

I § 6 beskrivelse når overtredelsesgebyr kan ilegges. Handlingen er den samme som fremgår av mesterbrevlovens § 1 tredje ledd. Det er den uberettigede bruk av mestertittel- og merke som rammes. Dette vil også dekke den som har mesterbrev men har forsømt seg ved at han ikke har betalt årsavgiften. Etter forskriften § 4 mister man retten til å kalle seg mester dersom årsavgiften ikke er betalt. Videre vil bestemmelsen ramme de tilfeller der det ikke er sendt melding til Mesterbrevnemnda om at mesterbrevet ikke er overført til ny virksomhet. I tillegg vil bestemmelsen selvsagt ramme de tilfeller hvor det overhodet ikke eksisterer noe mesterbrev.

Videre er det tatt inne en oppstilling over gebyrstørrelsen for 1., 2. eller 3. gangs overtredelse.

I andre ledd fremgår det at dersom bestemmelsen er overtrådt mer enn 3 ganger eller det foreligger et særlig graverende tilfelle så kan forholdet anmeldes til politiet av Mesterbrevnemnda. Hva som er særlig graverende må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Hva som skal til er det vanskelig å si noe generelt om, men bestemmelsen vil f.eks. kunne anvendes i de tilfeller der det har foregått uberettiget bruk av mestertittel- og merke og det i forbindelse med dette avdekkes særlig klanderverdige forhold av faglig art.

8.2.2 Til § 7

Bestemmelsen oppstiller nærmere saksbehandlingsregler som må følges før vedtak om overtredelsesgebyr fastsettes. Mesterbrevnemnda skal må følge innarbeidede forvaltningsrettslige rutiner som gjelder før vedtak fattes. Bestemmelsen innebærer at når det avdekkes forhold som kan være i strid med mesterbrevloven så skal vedkommende tilskrives om dette og gis anledning til å kommentere og forklare seg innen en frist på 4 uker. Han skal også informeres om at det vil bli fattet vedtak om betaling av overtredelsesgebyr dersom Nemnda ikke har mottatt forklaring innen fristen, og det lovstridige forholdet ikke er brakt til opphør.

Bestemmelsen er en rettsikkerhetsgaranti og gir mulighet for å få avdekket eller avklart om det foreligger for så vidt unnskyldende omstendighet bak misbruket. Det vil typisk være tilfelle dersom årsavgiften ikke er betalt eller dersom man har glemt å underrette Mesterbrevnemnda om at mesterbrev skal tilknyttes annen virksomhet. Det kan også oppklare om "feilen" skyldes at registreringen i Mesterbrevnemnda kan være feil. Slike forhold vil lett la seg reparere og det vil generelt sett heller ikke være behov for å gebyrbelegge dette som en overtredelse. I disse tilfellene vil risikoen for å bli ilagt overtredelsesgebyr, være et effektivt bidrag til at mesterregisteret faktisk og reelt sett er troverdig.

8.2.3 Til § 8

I § 8 første ledd opplyses det om klageadgangen og at klagen skal behandles av klagenemnda for mesterbrevordningen samt at klagefristen er 3 uker fra det tidspunkt vedtaket er mottatt. Klagenemndas avgjørelse i saken er endelig.

I andre ledd slås det fast at endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg etter tvangsfullbyrdelsesloven. Dette gjør det enklere å tvangsinn drive gebyret dersom det ikke blir betalt. Ytterligere prosess i forhold til å få fastslått eller dokumentert at det foreligger et rettmessig pengekrav er derfor ikke nødvendig.

9 Forslag til lovendring og forskriftsendring

9.1 I lov 20. juni 1986 nr. 35 om mesterbrev i håndverk og annen næring foreslås følgende endringer:

§ 1 nytt fjerde og femte ledd:

Den som overtrer bestemmelsen i tredje ledd kan Mesterbrevnemnda ilegge en administrativ sanksjon i form av overtredelsesgebyr. Det samme gjelder ved overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av loven når det i forskrift er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse kan medføre administrativ sanksjon.

Kongen kan gi forskrift med nærmere regler om fastsettelse og gjennomføring av sanksjon. Forskriften kan inneholde bestemmelser om rente og tilleggsbetaling dersom overtredelsesgebyr ikke blir betalt ved forfall, og om at også andre enn den som er ilagt sanksjonen, er ansvarlig for at den blir betalt.

Nåværende § 1 fjerde ledd blir nytt sjettede ledd og skal lyde:

I særlig graverende tilfeller, ved vedvarende misbruk eller ved forsettlig eller uaktsomme gjentagelser kan overtredelse av bestemmelsene i de foregående ledd straffes med bøter. Medvirkning straffes ikke.

§ 4 skal lyde:

Vedtaket etter §§ 1 fjerde og femte ledd, 2, 3 og 9 første og andre ledd kan påklages til en av Kongen særskilt oppnevnt klageinstans som avgjør saken.

9.2 I forskrift 12. desember 1986 nr. 1287 om mesterbrev foreslås følgende endringer:

II

Overtredelsesgebyr

Fastsatt ved kgl. res. xx.xx.200x med hjemmel i lov 20. juni 1986 nr. 35 om mesterbrev i håndverk og annen næring § 1. Fremmet av Nærings- og handelsdepartementet.

Ny § 6 skal lyde:

§ 6 Gebyr

Den som urettmessig tillegger seg eller sin virksomhet betegnelsen mester eller benytter seg av mesterordningens kjennemerker, pålegges å betale et overtredelsesgebyr på inntil kr. 15 000,- til statskassen slik at det ved:

- 1. gangs overtredelse skal betales et gebyr stort kr. 5000,-*
- 2. gangs overtredelse skal betales et gebyr stort kr. 10 000,-*
- 3. gangs overtredelse skal betales et gebyr stort kr. 15 000,-.*

Ved mer enn 3 overtredelser eller i særlig graverende tilfeller kan forholdet anmeldes og straffes med bøter.

Ny § 7 skal lyde:

§ 7 Saksbehandlingsregler

Ved mistanke om overtredelse av mesterbrevloven § 1 tredje ledd skal overtrederen tilskrives om forholdet og gis en svarfrist på 4 uker.

Etter svarfristens utløp kan det fattes vedtak om betaling av overtredelsesgebyret dersom forholdet ikke er brakt i orden. Frist for betaling av overtredelsesgebyret er 4 uker fra vedtakets dato.

Ny § 8 skal lyde:

§ 8 Klage

Vedtaket om å ilegge overtredelsesgebyr kan påklages til klagenemnda for mesterbrevordningen innen 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part.

Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring § 7-2 første ledd bokstav e.