

# Mesterbrevordningen – mesterbrevnemndas praksis med å velge et begrenset antall tilbydere av mesterbrevutdanning

27.5.2020 (2019/1698)

Saken gjelder Mesterbrevnemndas praksis med å velge et begrenset antall tilbydere av mesterbrevutdanning. Spørsmålet er om Mesterbrevnemndas valg av tilbydere må anses som en offentlig godkjenningsordning uten tilstrekkelig rettslig forankring i nemndas private autonomi.

Ombudsmannen legger til grunn at Mesterbrevnemndas praksis ikke kan anses å ha rettslig forankring i nemndas private autonomi. Nemndas godkjenningspraksis har heller ikke tilstrekkelig hjemmel i mesterbrevloven eller forskrifter fastsatt med hjemmel i den. Avgjørelsen om ikke å ville realitetsbehandle klagers søknad må derfor anses ugyldig.

Ombudsmannen forutsetter at Mesterbrevnemnda nå omgående realitetsbehandler klagers søknad.

## Sakens bakgrunn

Mesterbrevordningen er forankret i lov 20. juni 1986 nr. 35 om mesterbrev i håndverk og annen næring (mesterbrevloven) med tilhørende forskrifter gitt av daværende Industridepartementet 12. desember 1986. Den som får tildelt mesterbrev har rett til å benytte den lovbeskyttede tittelen «mester» jf. lovens § 1 annet ledd. Søkeren må da oppfylle kvalifikasjonskravene som er fastsatt i forskrifter hjemlet i mesterbrevloven, jf. § 2. I medhold av lovens § 6 er det opprettet en Mesterbrevnemnd. Nemnda er i lovens § 6 jf. § 2 og forskrift nr. 2187 av 12. desember 1986 § 1, delegert fullmakt til å fastsette i hvilke fag innen håndverk og annen næring det kan løses mesterbrev, samt å oppstille kvalifikasjonskrav for tildeling av mesterbrev. I forskrift om vilkår for å få mesterbrev av 8. desember 2000 nr. 1280 har Mesterbrevnemnda i § 2 første ledd fastsatt de

alminnelige vilkårene for å kunne bli tildelt mesterbrev. Ett av disse alminnelige vilkårene er at søkeren «har avlagt eksamen i fagets mesterprøve fastsatt av Mesterbrevnemnda» jf. forskriften § 2 første ledd bokstav d). I § 2 annet ledd står det at Mesterbrevnemnda også kan «godta annen utdanning og praksis, samt likeverdig utdanning fra utlandet». Etter Mesterbrevnemndas langvarige godkjenningsspraksis forstås § 2 annet ledd slik at annen utdanning kan kvalifisere for mesterbrev uten at det er avlagt eksamen fastsatt av Mesterbrevnemnda.

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at det i de senere årene har blitt utstedt mellom 500 og 600 mesterbrev hvert år. Fra departementet har ombudsmannen fått oversendt «Oversikt over skolebakgrunn ved tildeling av Mesterbrev» for årene 2012 til og med 2018. Oversikten viser tydelig at mange ulike typer skolebakgrunn med tilhørende eksamen har kunnet kvalifisere søkeren for mesterbrev. I gjennomsnitt har mer enn halvparten av de som har fått tildelt mesterbrev i løpet av disse sju årene, fulgt kurs i regi av enten Folkeuniversitetet, Blimester.com eller Norges grønne fagskole-Vea. Flertallet av de øvrige har søkt og blitt tildelt mesterbrev på grunnlag av utdanning og eksamen fra en teknisk fagskole. Videre er det noen som er blitt tildelt mesterbrev på grunnlag av utdanning og eksamen fra Norges Eiendomsakademi, og et fåtall etter utdanning fra en høgskole. I tillegg har hvert år mellom ti og tjue søkere fått tildelt mesterbrev utelukkende på grunnlag av deres realkompetanse.

På Mesterbrevnemndas hjemmeside står det om innholdet i mesterutdanningen at den består av tre fagområder: Bedriftsledelse, faglig ledelse og faglig fordypning. Det opplyses at det er tre institusjoner som tilbyr mesterutdanning: Folkeuniversitetet, Blimester.com og Norges grønne fagskole-Vea.

For noen av mesterfagene kan man også få mesterbrev på bakgrunn av utdanning og bestått eksamen fra bachelorutdanning og fagskoler «som har den fagkombinasjonen som er godkjent av Mesterbrevnemnda». I tillegg er det etter opplysningene på Mesterbrevnemndas hjemmeside mulig å søke om fritak for hele eller deler av mesterutdanningen med bakgrunn i annen utdanning som ikke er forhåndsgodkjent.

Det fremgår ikke uttrykkelig av hjemmesiden hva som er betydningen av at utdanningen er «godkjent». Ettersom forskriften om vilkår for å få mesterbrev bestemmer at det «i alminnelighet» må avlegges en eksamen fastsatt av mesterbrevnemnda, forstår ombudsmannen det slik at utdanninger som er forhåndsgodkjent og gjennomført, forutsettes å gi søkerne tilsvarende kvalifikasjoner som trengs for å bestå den mesterfagseksamen som Mesterbrevnemnda fastsetter.

Regelverket synes på denne bakgrunn ikke å gi noen entydig regulering med krav til utdanningsinstitusjoner, og etablerer heller ikke noen formell «godkjenningssordning» av sådanne. Hva slags utdanning som kan kvalifisere til mesterbrev, er et resultat av Mesterbrevnemndas godkjenningsspraksis etter forskriften § 2 annet ledd i det enkelte tilfelle.

Den undervisningen som tilbys av de tre aktørene i dag, er imidlertid «godkjent» av Mesterbrevnemnda, og disse utdanningene vises det til som «godkjent» mesterutdanning på

Mesterbrevnemndas hjemmesider. Ordningen bygger først og fremst på forvaltningspraksis, og «godkjenningen» må antas å ha en kommersiell egenverdi ettersom utdanningstilbudene fremstår egnet til å bidra til at studentene oppnår mesterbrev med lovbeskyttet rett til å kalle seg «mester».

Vinteren 2017 ønsket A AS (heretter kalt klager) å søke Mesterbrevnemnda om godkjenning som tilbyder av mesterutdanning. De ba derfor nemnda om et møte for å presentere sitt planlagte opplegg. Som svar på denne anmodningen mottok klager en e-post fra Mesterbrevnemnda 23. januar 2018 der det sto:

«Ved inngåelse av avtale med dagens tre tilbydere var det en forutsetning at det i en femårig forsøksperiode kun var disse tre som skulle tilby mesterutdanningen. I tråd med dette har Mesterbrevnemnda også vedtatt at det i løpet av forsøksperioden skal gjennomføres en evaluering som bla. skal vurdere om dimensjonering av dagens tilbud er hensiktsmessig. Med bakgrunn i dette kan vi ikke åpne for flere tilbydere av mesterutdanning nå.»

Klager mente at Mesterbrevnemnda ikke hadde rettslig grunnlag for kun å godkjenne tre virksomheter som så hadde fått enerett på å tilby mesterutdanning for en femårs periode. I klage 21. februar 2018 til mesterbrevordningens Klagenemnd anførte de derfor at Mesterbrevnemnda uten lovlig hjemmel hadde avvist å realitetsbehandle en søknad fra dem.

I brev til klager 8. mai 2018 viste Mesterbrevnemnda til at mesterbrevloven § 4 begrenset Klagenemndas kompetanse til nærmere bestemte sakstyper. Mesterbrevnemnda hadde derfor selv behandlet klagen og konkludert slik:

«Ansvaret for styring av mesterutdanningen følger av Mesterbrevnemndas overordnede ansvar for mesterkvalifikasjonen, og nemnda opprettholder sitt vedtak om at det i prøveperioden kun skal være de tre aktørene nemnda tidligere har godkjent som tilbyr mesterutdanning.»

Klager påklaget 7. august 2018 ovennevnte vedtak videre til Nærings- og fiskeridepartementet. I vedtak i klagesaken 25. februar 2019 skrev departementet blant annet:

Etter vår vurdering er valg av og avtale med tilbyder av mesterutdanningen innenfor delegasjonsfullmakten som nemnda har etter mesterbrevloven [§ 6], men som ikke er en del av nemndas offentlige og forvaltningsrettslige myndighetsutøvelse etter mesterbrevloven med forskrifter.

...

Etter departementets vurdering fremstår nemndas grep både fornuftig og hensiktsmessig og vil samlet sett være god løsning som vil ivareta og følge opp mesterbrevordningens og mesterbrevlovens intensjon. Nærings- og fiskeridepartementet ser derfor ikke at det er grunn til å ha vesentlige innvendinger til nemndas fremgangsmåte, eller at det på annen måte er grunnlag for departementet til å instruere nemnda om å realitetsbehandle klagers søknad.

På vegne av klager brakte Advokatfirmaet Wiersholm AS, v/advokat Stephan Jervell, 24. april 2019 saken inn for ombudsmannen. Advokat Jervell anførte bl.a. at godkjenning som tilbyder av mesterbrevutdanning, ikke var et privatrettslig rettsgode. Det falt derfor ikke inn under Mesterbrevnemndas private autonomi å gi slik godkjenning. Mesterbrevnemnda hadde følgelig heller ikke nødvendig hjemmel til å nekte klager å bli tilbyder av mesterutdanning.

## Våre undersøkelser

I brev 26. juli 2019 til Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) ba vi om en utfyllende redegjørelse for hvorvidt, og eventuelt hvorfor, departementet mente at inngåelse av avtaler om tilbydere av mesterbrevnemndas inngår i Mesterbrevnemndas private autonomi. Departementet ble spesielt bedt om å vurdere om nemnda i realiteten hadde etablert en godkjenningsordning for tilbydere av mesterbrevutdanning.

Først 11. februar 2020 fikk ombudsmannen svar fra NFD. Brevet herfra hadde blitt forelagt Mesterbrevnemnda, som så hadde gitt departementet innspill i brev 11. oktober 2019 og 20. januar 2020.

I brevet hit skrev departementet:

«Forvaltningens adgang til å foreta privatrettslige disposisjoner/avtaler ligger innenfor forvaltningens private autonomi. ... Avtalene er gjensidig bebyrdende. ... Offentlig myndighetsutøvelse har en annen karakter, og gir seg typisk utslag i ensidig påbud, forbud, eller tillatelse.

Mesterbrevnemndas avtale med tilbyderne kan oppfattes som gjensidig bebyrdende, og tilbyderne vil kunne ha handlefrihet om avtalen skal gjennomføres. ...

På den annen side kan også Mesterbrevnemndas avgjørelse om at et begrenset antall tilbydere skal få innvilget «søknad om godkjenning» til å tilby utdanning i mesterprøven, oppfattes som en ensidig tillatelse eller ensidig forbud. Dette er en avgjørelse som etter sin art kan tale for at det er en del av nemndas offentlige myndighetsutøvelse. Avgjørelsen av hvilke tilbydere som får tillatelse til å tilby utdanning til mesterprøven er bestemmende for en virksomhets/foretaks adgang til å tilby utdanningen i Norge. Dette fremstår som om det faller inn under definisjonen av enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2 bokstav a), og således kan dette også trekke i retning av at dette er offentlig myndighetsutøvelse. Det fremstår også slik at tilbyderne valgt av nemnda har en særstilling fremfor andre.

Departementet vurderer dermed at det med rette kan reises tvil om valg av tilbydere er innenfor nemnda autonomi. Vi ser at det i realiteten kan anses som en godkjenningsordning for enkelte tilbydere og at det da snarere er myndighetsutøvelse og dermed ikke er innenfor nemndas autonomi. Om det da er aktører som kan tilby en likeverdig utdanning, er det ikke anledning til å diskriminere mellom aktører ut fra et alminnelig ulovfestet likebehandlingsprinsipp.

## Begrensning av adgangen vs. formålet med ordningen

For at formål og hensikt med loven skal opprettholdes og fungere i praksis, vurderer nemnda det som viktig å på forhånd gjøre en vurdering av hvem som tilbyr utdanning og om disse vurderes å tilfredsstillere ett av kvalifikasjonskravene som kreves for å kunne få mesterbrev. Det er ifølge mesterbrevnemnda en stor utfordring å holde fagtilbudet oppe i hele landet, og dekke alle fag under ordningen. Som ledd i dette arbeidet har nemnda vurdert det som sentralt at kvalifikasjonskravene opprettholdes. Videre har nemnda vurdert at dette oppnås ved at nemnda inngår avtaler med aktører som kan tilby utdanning som på forhånd er vurdert å tilfredsstillere utdanningskravene som stilles. På denne måten gis enkeltpersoner som ønsker å ta en mesterutdanning og søke om å bli tildelt mesterbrev en trygghet for at tiden og pengene som investeres i utdanningen vil tilfredsstillere mesterbrevloven og forskriftens kvalifikasjonskrav for utdanning.

Vurderingen av hvem som skal tilby mesterutdanning og hvilke utdanninger som på forhånd vurderes å tilfredsstillere de kvalifikasjonskrav som kreves for å kunne få mesterbrev, faller inn under myndigheten delegert til mesterbrevnemnda i lov og forskrift.

Av forarbeidene til mesterbrevloven, Ot.prp. nr. 30 (1985 – 1986) på side 18, fremgår det at «Alle beslutninger som er nødvendig for å få mesterbrevordningen til å fungere etter sitt formål og hensikt, må det være hjemmel for etter § 6 uten at dette er særskilt nevnt.»

Denne uttalelsen viser at lovgiver har ment å gi Mesterbrevnemnda vide fullmakter til å treffe beslutninger som vurderes nødvendige for at mesterbrevordningen skal fungere etter sitt formål og hensikt.

Spørsmålet er om ordningen vil fungere etter sin hensikt om flere tilbydere får muligheten til å tilby utdanningen. ...

Departementet ser at det kan kreve styring i form av valg av tilbydere for å få et helhetlig, landsdekkende tilbud slik at ordningen fungerer etter sitt formål og hensikt. På den andre siden kan det også anføres at ordningen vil kunne fungere etter sitt formål og hensikt også om flere får muligheten til å tilby utdanningen og at dette således er et felt der etterspørselen etter slike tjenester bør styre tilbudet. Det kan dermed reises tvil om det er nødvendig å begrense adgangen for å oppnå formålet med ordningen.

Departementet vurderer at det er vanskelig å hevde at en begrensning av antall tilbydere for å få mesterbrevordning til å fungere etter sitt formål og hensikt er nødvendig. Det innebærer i så fall at det må vurderes om det ikke er hjemmel for en praktisering som innebærer avvising av tilbydere som oppfyller faglige krav til utdanningen.

## Hjemmel for evt. offentlig myndighetsutøvelse

... Ordlyden i mesterbrevloven § 6 tilsier at Mesterbrevnemnda kun har kompetanse til å fatte vedtak som gjelder lovens §§ 1-3 og 9. Videre følger det av forskrift til mesterbrevloven § 1 at nemnda kan fastsette nærmere bestemmelser om i hvilke fag det kan løses mesterbrev, samt oppstille

kvalifikasjonskrav for tildeling av mesterbrev. Etter sin ordlyd er imidlertid ikke denne myndigheten knyttet til hvilke tilbydere som kan tilby utdanning i fagene det kan løses mesterbrev i og som tilfredsstillende de oppstilte kvalifikasjonskravene.

Etter departementets oppfatning må departementet, i samarbeid med Mesterbrevnemnda, utrede problemstillingen nærmere og vurdere forslag om evt. hjemmelsendring. Her er det viktig å være oppmerksom på at mesterbrevordningen ikke er organisert for å kunne behandle enhver søknad til enhver tid fra alle som ønsker å tilby utdanning til mesterprøven. Dette er imidlertid ikke avgjørende for departementets vurdering av saken.»

I brev fra advokat Jervell 8. april 2020 fikk ombudsmannen oversendt kopi av brev 6. mars 2020 fra Mesterbrevnemnda til klager. Nemnda skrev der blant annet:

«Mesterbrevnemnda er innforstått med departementets vurderinger [i brevet til ombudsmannen 11. februar 2020], og vil legge dem til grunn.

...

Mesterbrevnemnda har allerede igangsatt arbeid med å utrede behovet for endringer i hjemmelsgrunnlag i lov og forskriftsverket. Dette utredningsarbeidet vil skje i samarbeid med departementet.

...

Mesterbrevnemnda kan på denne bakgrunn ikke se at den vil være i stand til å gå inn i forhandlinger med nye tilbydere av utdanninger til mesterprøven, før hjemmelsgrunnlaget er avklart ...»

I brevet hit 8. april 2020 skrev advokat Jervell blant annet:

«Det å vente på en mulig fremtidig hjemmel er intet hjemmelsgrunnlag. ... Mesterbrevnemnda har allerede tatt stilling til tre søker[e] og gitt dem godkjennelse. Man kan ikke da for den fjerde søkeren si at nå er man plutselig ikke lenger organisert til å ta stillinger til flere søknader.»

## Ombudsmannens syn på saken

1. Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har flere ganger i redegjørelsen hit vist til kvalifikasjonskravene for å få mesterbrev. Likevel er det et problem at ombudsmannen ikke har fått forklart hva kvalifikasjonskravene består i. Det nærmere innholdet i de kvalifikasjonskravene som Mesterbrevnemnda praktiserer med hjemmel i mesterbrevloven § 1 første ledd jf. delegasjonsfullmakten i § 6, f.eks. i form av kompetanse- og dokumentasjonskrav, synes heller ikke nedfelt noe sted i det forskriftsverket som nemnda har fastsatt. Sett i lys av at Mesterbrevnemnda etter forskriften § 2 annet ledd i praksis tar stilling til om en bestemt utdanning kvalifiserer til mesterbrev også uten at det avlegges en egen eksamen fastsatt av Mesterbrevnemnda, er det uheldig at de konkrete kvalifikasjonskrav utdanningen skal tilfredsstillende, ikke er angitt.

**2.** I redegjørelsen hit opplyste NFD at Mesterbrevnemnda mener det er viktig på forhånd å gjøre en vurdering av hvem som tilbyr utdanning, og om disse vurderes å tilfredsstill kvalifikasjonskravene som kreves for å kunne få mesterbrev. Forhåndsvurderingen skal sikre at formålet og hensikten med loven ivaretas og fungerer i praksis. NFD skriver også at denne forhåndsvurderingen «faller inn under myndigheten delegert til mesterbrevnemnda i lov og forskrift.»

NFD har ikke forklart nærmere hvor i lov og forskrift det fremgår at Mesterbrevnemnda har blitt delegert myndighet til å gjøre slike forhåndsvurderinger. Det kan være gode grunner til at Mesterbrevnemnda mener slike forhåndsvurderinger er nødvendige for at ordningen skal kunne fungere etter sin hensikt, jf. departementets kommentarer i Ot. prp. 30 (1985-1986) til § 6, omtalt nærmere nedenfor. Mesterbrevnemndas forhåndsvurderinger («godkjenning») synes med andre ord å innebære en kontroll av om innholdet i utdanningen som tilbys, tilfredsstiller de kvalifikasjonskravene som nemnda mener er nødvendige for å få mesterbrev. Ombudsmannen ser ikke bort fra at den delegasjonsfullmakten som Mesterbrevnemnda har etter mesterbrevlovens § 6 var ment å gi nemnda myndighet til det. Avgjørelsene om å generelt godkjenne eller ikke godkjenne en utdanning som «mesterutdanning» må imidlertid anses å være myndighetsutøvelse, og enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b) jf. bokstav a) overfor potensielle tilbydere. Mesterbrevloven og forskriftene synes ikke å gi en tilstrekkelig klar hjemmel for å utøve denne typen offentlig myndighet overfor tilbydere eller potensielle tilbydere. Ombudsmannen har likevel ikke undersøkt dette spørsmålet nærmere i denne saken. Grunnen til det er at partene synes å være enige om at klagers foretak er kvalifisert for å kunne tilby en mesterutdanning med slikt innhold som det i praksis stilles krav om for å kunne kvalifisere til mesterbrev.

**3.** På denne bakgrunn er spørsmålet, slik saken står nå, om Mesterbrevnemnda har myndighet til å godkjenne kun noen av flere utdanninger som alle etter sitt innhold kvalifiserer til godkjenning som mester. Om nemnda har adgang til det, avhenger av om den fullmakten nemnda har fått delegert etter mesterbrevloven § 6 også omfatter adgang til å fatte slike avgjørelser. Mesterbrevloven § 6 lyder:

«Kongen kan delegere sin myndighet etter §§ 1-3 og 9 til en mesterbrevnemnd som oppnevnes av Kongen.»

Ombudsmannen deler NFDs oppfatning i brevet hit om at ordlyden i § 6 tilsier at Mesterbrevnemnda kun har blitt delegert myndighet til å fatte vedtak som lovens §§ 1-3 og § 9 omfatter.

Bestemmelsene i §§ 1-3 og 9 inneholder i hovedsak vilkårene for tildeling, nektelse av tildeling og tilbakekalling av mesterbrev. I medhold av § 1 første ledd kan nemnda «bestemme at det for fag innen håndverk og annen næring skal kunne utstedes mesterbrev til personer som tilfredsstiller nærmere fastsatte kvalifikasjonskrav». I forskrift 12. desember 1986 nr. 2187 til mesterbrevloven, gitt av daværende Industridepartementet, har Mesterbrevnemnda i § 1 fått fullmakt til å fastsette «de nærmere bestemmelser om i hvilke fag det kan løses mesterbrev», og til å oppstille «kvalifikasjonskrav for tildeling av mesterbrev». Den myndigheten som er gitt Mesterbrevnemnda i 1986-forskriften, omfatter etter sin ordlyd ikke fullmakt til å bestemme hvem som skal kunne tilby

utdanning i fagene det kan løses mesterbrev i. I alle fall gjelder det der utdanningen tilfredsstillende fastsatte kvalifikasjonskrav, eventuelt de kvalifikasjonskrav som er utviklet gjennom forvaltningspraksis. Etter ombudsmannens syn viser den manglende rettslige forankringen av en generell godkjenningsordning seg også ved at den enkelte som søker tildeling av mesterbrev etter forskriften, kan gå opp til prøve fastsatt av nemnda og uavhengig av om det er på forhånd er gjennomført en bestemt mesterutdanning.

I Mesterbrevlovens forarbeider, Ot. prp. 30 (1985-1986), synes Industridepartementet ikke å ha sett behov for å drøfte hvordan kvalifisert utdanning i fagene som det kan løses mesterbrev i, skulle ordnes og sikres rent praktisk. Om det eventuelt kunne bli behov for formell godkjenning av opplæringen /utdanningen eller tilbyderne av slik utdanning, er verken nevnt eller problematisert. Departementet har med andre ord ikke tilkjennegitt noen eksplisitt intensjon om at delegasjonsfullmakten gitt i lovens § 6 skulle omfatte myndighet til å bestemme hvem av kvalifiserte foretak som skal kunne tilby utdanning i ett eller flere nærmere bestemte fags mesterprøve.

At lovgiver ikke har uttrykt noen intensjon om at delegasjonsfullmakten gitt i § 6 skulle omfatte myndighet til å bestemme hvem av kvalifiserte foretak som skal få tilby utdanning, harmonerer også godt med følgende redegjørelse i NFDs brev hit:

«Da ordningen trådte i kraft 1987, var det ikke forutsatt at det skulle etableres en godkjenningsordning for utdanningsinstitusjoner som sådan, men en tjeneste som nemnda måtte innhente og inngå avtale om for at ordningen skulle fungere etter sin hensikt.»

I samme avsnitt skrev så NFD videre:

Det var ikke en forutsetning om at utdanning i mesterprøve skulle være en offentlig godkjent utdanning. [Ombudsmannens utheving] Utdanning i fagets mesterprøve måtte kunne tilbys over hele landet, av kvalifiserte lærere til å undervise i prøven, og lagt opp slik at mesterne hadde mulighet for å gjennomføre den samtidig som de var i arbeid. Det er ikke utdanningsinstitusjonen som sådan som godkjennes. For nemnda er det viktig hvem og hvilke ressurser utdanningsinstitusjonen tilbyr for å gjennomføre utdanning i mesterprøven.»

Av NFDs redegjørelse fremgår det at fra mesterbrevordningen ble etablert i 1987 har det i praksis vært lagt til grunn og forutsatt at Mesterbrevnemnda har hatt myndighet til å fastsette hvem som skulle være tilbyder av utdanning i fagets mesterprøve. Dette falt inn under nemndas daglige ansvar og nødvendige beslutninger for at ordningen skulle fungere etter forutsetningen. Departementet opplyser også at etter det de vet, så har det ikke tidligere blitt reist spørsmål til ordningen. NFD viser i tillegg til at Industridepartementet i Ot. prp. 30 (1985-1986), i kommentarene til § 6, skrev:

«Alle beslutninger som er nødvendig for å få mesterbrevordningen til å fungere etter sitt formål og hensikt, må det være hjemmel for etter § 6 uten at dette er særskilt nevnt.»



NFD mener at lovgiver med denne uttalelsen ville gi Mesterbrevnemnda vide fullmakter til å treffe de beslutninger som vurderes nødvendige for at mesterbrevordningen skal fungere etter sitt formål og sin hensikt. NFDs standpunkt synes likevel å være at det er vanskelig å hevde at det er nødvendig å begrense antall tilbydere av mesterbrevutdanning for å få mesterbrevordning til å fungere etter sitt formål og hensikt. Når setningen ovenfor – sitert fra kommentarene til lovens § 6 i proposisjonen – leses i den sammenhengen den hører hjemme, gir den neppe grunn til å tolke mesterbrevloven § 6 slik at den gir mesterbrevnemnda fullmakt til å treffe enkeltvedtak om å avvise eller avslå søknad fra tilbydere som oppfyller de faglige krav til utdanningen. I det aktuelle avsnittet i kommentarene til § 6 heter det:

«I forbindelse med utøvelse av delegasjonsfullmakten er det opp til [Mesterbrevnemnda] innenfor lovens rammer å organisere virksomheten. [Mesterbrevnemnda] må i den sammenheng være berettiget til å treffe en rekke praktiske beslutninger [ombudsmannens utheving] som kan tilveiebringe det grunnlag som er nødvendig for at mesterbrevordningen kan fungere etter sin hensikt. Dette vil eksempelvis gjelde vedtak om hvordan arbeidet skal organiseres, utpeking av organer med definerte fullmakter, fastlegging av praktiske saksbehandlingsregler m.v., ansettelse av personale, leie lokalteter, anskaffelse av utstyr m.v. Alle beslutninger som er nødvendig for å få mesterbrevordningen til å fungere etter sitt formål og hensikt, må det være hjemmel for etter § 6 uten at dette er særskilt nevnt.»

De praktiske beslutningene som sitatet ovenfor handler om, er noe annet enn et enkeltvedtak om å avvise en kvalifisert tilbyder av mesterutdanning. Departementet avslutter eksemplifiseringen med en svært generell målsetting. Den godkjenningsordningen som synes å være etablert, har ingen nær tilknytning til de praktiske typetilfellene som er nevnt. Forarbeidenes vidtgående generalisering her vil derfor ha liten rettskildemessig vekt ved vurderingen av de kravene som må stilles til rettslig forankring i lov eller forskrift for en godkjennelsesordning som begrenser aktuelle søkeres muligheter til å tilby mesterbrevutdanning. I tillegg er det nærliggende å se kommentarene i lys av en situasjon der man ønsket å tilrettelegge for at opplæring for å fyller kvalifikasjonene var tilgjengelig. Det er noe annet enn å nekte å godkjenne en opplæring som fyller faglige krav.

Etter dette er det ombudsmannens standpunkt at Mesterbrevnemnda ikke hadde myndighet etter mesterbrevloven § 6 eller forskriftene fastsatt i medhold av § 6 til å avvise klager som kvalifisert tilbyder av mesterutdanning. Mesterbrevnemndas avvisning av å realitetsbehandle en søknad fra klager må anses å være ugyldig.

Ombudsmannen forutsetter at Mesterbrevnemnda omgående realitetsbehandler klagers søknad som kvalifisert tilbyder av mesterbrevutdanning.

**4.** Eventuelle andre konsekvenser av den ugyldige avvisningen vinteren 2017 av å realitetsbehandle klager søknad, synes ikke å ha vært et tema mellom partene per i dag.

**5.** NFD har i svaret hit pekt på at det vil være nødvendig å gjøre en gjennomgang av regelverket på området for å legge til rette for en god og praktikabel godkjenningsordning. Dagens løsning med

forutsetningsvis eksklusive tidsbegrensede godkjenninger har preg av konsesjonstildeling med enerett. Ombudsmannen gjør NFD oppmerksom på at regelverket og Mesternemndas praksis per i dag viser mangler ved forskrift og administrativ praksis, jf. sivilombudsmannsloven § 11. Den opprydningen i regelverket som det er vist til ved undersøkelsene av saken her, er derfor på sin plass.

6. Advokat Jervell har også anført brudd på konkurransereglene i EØS-avtalen art. 59 nr. 1, samt anskaffelsesloven og anskaffelsesregelverket når det gjelder konsesjonskontrakter. Betydningen av EØS-avtalen art. 59 nr. 1, og anskaffelsesregelverket, har ikke tidligere vært tatt opp med NFD selv om det er fremmet i klagen hit. Denne siden av saken har foreløpig ikke vært undersøkt nærmere herfra.

## Konklusjon

Mesterbrevnemndas godkjenningsordning for foretak som er faglig kvalifisert til å tilby mesterutdanning, mangler tilstrekkelig hjemmel i mesterbrevloven § 6 eller forskriftene til loven. Den administrative praksis som har vært fulgt har heller ikke tilstrekkelig rettslig forankring i privat autonomi. Avgjørelsen om å avvise å behandle klagers søknad må anses ugyldig.

Ombudsmannen forutsetter at Mesterbrevnemnda nå omgående vil realitetsbehandle klagers søknad som kvalifisert tilbyder av mesterbrevutdanning.

Saken viser at det foreligger mangler ved forskrifter og administrativ praksis, jf. sivilombudsmannsloven § 11. Ombudsmannen forutsetter derfor at nødvendig arbeid iverksettes for å sørge for tilstrekkelig hjemmel for den forvaltningspraksis som føres ved godkjenning av tilbydere av utdanning som kan føre til mesterbrev etter mesterbrevloven.

27.5.2020 (2019/1698)