



ÄRENDE Likabehandling vid avläggande av advokatexamen

KLAGOMÅL

Riksdagens justitieombudsman har 20.2.2017 överfört ett klagomål daterat 23.12.2016 om advokatexamen som ordnas av Finlands Advokatförbund till behandling hos justitiekanslern i statsrådet. Klaganden kritiserar det faktum att den litteratur som hör till examensfordringarna i den skriftliga delen av advokatexamen endast finns tillgänglig på finska. Klaganden anser att de som avlägger examen på svenska försätts i en ojämlig ställning jämfört med dem som avlägger examen på finska.

UTREDNING

Styrelsen för Finlands Advokatförbund har 24.5.2017 lämnat in sin egen utredning samt en utredning som förbundet inhämtat av examensnämnden för Finlands Advokatförbund.

BEMÖTANDE

Klaganden har lämnat ett bemötande daterat 26.6.2017.

AVGÖRANDE

Rättsnormer

Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen. Ingen får särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Med stöd av 17 § 1 mom. i grundlagen är Finlands nationalspråk finska och svenska. Enligt 2 mom. i samma paragraf ska vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk tryggas genom lag. Det allmänna ska tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsliga behov enligt lika grunder.

Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en enligt lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt.

Med myndigheter avses i 4 § 1 mom. i diskrimineringslagen statliga myndigheter, kommunala myndigheter, självständiga offentligrättsliga inrättningar och riksdagens ämbetsverk samt myndigheterna i landskapet Åland när de tillämpar författningar som hör till rikslagstiftningen. Vad som föreskrivs om myndigheter ska enligt momentet också tillämpas på andra organ som sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

Enligt 8 § 1 mom. i diskrimineringslagen får ingen diskrimineras på grund av ålder, ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller någon annan omständighet som gäller den enskilde som person.

Enligt 10 § i diskrimineringslagen ska direkt diskriminering anses förekomma när någon på grund av en omständighet som gäller honom eller henne som person behandlas på ett ofördelaktigare sätt än någon annan har behandlats, behandlas eller skulle behandlas i en jämförbar situation. Enligt 13 § i den lagen ska indirekt diskriminering anses förekomma när regler, kriterier eller förfaringssätt som framstår som jämlika kan komma att missgynna någon på grund av en omständighet som gäller honom eller henne som person, om inte regeln, kriteriet eller förfaringssättet har ett godtagbart syfte och medlen för att nå detta syfte är lämpliga och behövliga.

Enligt 2 § i språklagen är lagens syfte att trygga den i grundlagen tillförsäkrade rätten för var och en att hos domstolar och andra myndigheter använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska. Om en offentlig förvaltningsuppgift genom lag eller med stöd av lag hör till en enskild, gäller enligt språklagens 25 § för denne i uppdraget det som i språklagen sägs om myndigheter. Enligt 35 § i språklagen ska det allmänna i enlighet med grundlagen tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsliga behov enligt lika grunder.

Enligt 3 § 1 mom. i lagen om advokater kan såsom advokat godkännas en person som har fyllt 25 år och som 1) är känd för redbarhet samt i fråga om övriga egenskaper och levnadssätt är lämplig att utöva advokatverksamhet, 2) i Finland har avlagt en annan högre högskoleexamen i juridik än magisterexamen i internationell och komparativ rätt, eller har avlagt en juridisk examen någon annanstans än i Finland och fått ett slutligt beslut av Utbildningsstyrelsen i enlighet med lagen om den tjänstebehörighet som högskolestudier utomlands medför (1385/2015) om jämställande av högskoleexamen med en juris magisterexamen som kan avläggas i Finland, 3) har förvärvat den skicklighet som krävs för utövande av advokatverksamhet och sådan praktisk erfarenhet som föreskrivs i advokatföreningens stadgar, 4) har avlagt en examen om de bestämmelser som gäller advokatverksamhet och vad god advokatsed kräver (advokatexamen), samt 5) inte har försatts i konkurs eller vars handlingsbehörighet inte har begränsats.

Enligt 4 § i lagen om advokater godkännas medlemmarna i advokatföreningen av föreningens styrelse.

Enligt 5 § 1 mom. i Finlands Advokatförbunds stadgar, som justitieministeriet fastställt genom sitt beslut 2.10.2012/540, kan som medlem antas en person som uppfyller de i lagen och i stadgarna fastställda behörighetsvillkoren. Enligt 2 mom. i samma paragraf ska den som ansöker om medlemskap utföra eller börja utföra advokatuppdrag yrkesmässigt och vara bosatt i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om inte styrelsen beviljar dispens från kravet

på bosättningsort. Personen ska ha förvärvat för utövande av advokatverksamhet behövlig skicklighet samt praktisk erfarenhet genom att, efter avlagd juristexamen och före antagandet som medlem, under minst fyra år ha varit verksam på rättsvårdens område eller i därmed jämförbara befattningar eller uppdrag som förutsätter juridisk utbildning, i varje fall under minst två år som biträdande jurist, som offentligt rättsbiträde eller som självständig handhavare av advokatuppdrag eller i någon annan sådan syssla där han eller hon i motsvarande mån har utfört advokatuppdrag. Enligt 3 mom. i samma paragraf kan en EU-advokat upptas som medlem tre år efter registreringen i EU-registret, även om han eller hon inte har avlagt för behörighet till domarämbete i Finland föreskrivna kunskapsprov, inte har förvärvat den praktiska erfarenhet och skicklighet som avses i 2 mom. eller inte har avlagt advokatexamen. EU-advokaten ska visa att han eller hon regelbundet har utövat advokatverksamhet i Finland under minst denna tid och lägga fram en sådan redogörelse för sina uppdrag och sin verksamhet som styrelsen kräver.

Enligt 6 § 1 mom. i stadgarna ska medlemskap sökas genom en till förbundets styrelse inlämnad skriftlig ansökan, i vilken sökanden försäkrar att han eller hon godtar stadgarna. Till ansökan ska fogas en utredning om att sökanden uppfyller de villkor som nämns i 3 § i lagen om advokater och i 5 § i stadgarna.

Enligt 3 § 5 mom. i lagen om advokater fastställer justitieministeriet examensordningen för advokatexamen.

Enligt den examensordning för advokatexamen som justitieministeriet fastställt 31.11.2015 anordnas den examen som avses i 5 § 3 mom. i Finlands Advokatförbunds stadgar av Finlands Advokatförbunds styrelse. Styrelsen utser en examensnämnd för genomförandet av examen för ett kalenderår i taget. Finlands Advokatförbunds styrelse fastställer examensordningarna på förslag av examensnämnden.

Enligt examensordningen omfattar advokatexamen tre delar: ett skriftligt prov, en två dagar lång kurs som behandlar etiska och praktiska frågor inom advokatverksamhet (den etiska delen) och en studiehelhet på 12 veckor som behandlar grundläggande rättegångsfärdigheter (processdelen) och som består av förhandsuppgifter och en två dagar lång kurs. Alla tre delar ska i sin helhet avläggas med godkänt resultat.

Om justitiekanslerns behörighet

Enligt 108 § 1 mom. i grundlagen ska justitiekanslern bl.a. övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitiekanslern att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Enligt den examensordning som justitieministeriet fastställt med stöd av 3 § 5 mom. i lagen om advokater fastställer Finlands Advokatförbunds styrelse examensordningarna på förslag av examensnämnden. Enligt examensordningen anordnas advokatexamen av styrelsen för Finlands Advokatförbund, som beslutar om medlemskap i förbundet, medan examensnämnden ansvarar för förättandet av examen.

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Riksdagens lagutskott har i sitt betänkande (se LaUB 5/2004 rd) konstaterat att avgörandet av ärenden som gäller medlemskap i advokatföreningen med hänsyn till föreningens verksamhet i dess helhet kan betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift enligt 124 § i grundlagen. Därför föreskrivs det i 6 § 2 mom. i lagen om advokater att styrelsemedlemmarna handlar under tjänsteansvar vid avgörandet av ärenden som gäller medlemskap i advokatföreningen.

Eftersom avläggande av advokatexamen i enlighet med 3 § 1 mom. i lagen om advokater är en förutsättning för medlemskap i Advokatförbundet, har justitiekanslern i sitt avgörande OKV/1104/1/2013 ansett att också förrättandet av examen, inklusive det skriftliga provet, till den grad är en del av avgörandet av ärenden som gäller medlemskap att examensnämnden, som beslutar om godkännande eller underkännande av det skriftliga provet och om godkännande eller avslag på en omprövningsbegäran, ska anses sköta ett sådant offentligt uppdrag som avses i grundlagens 108 § 1 mom. Tillsynen över examensnämndens förfaranden hör således till justitiekanslerns behörighet.

Genom att avlägga advokatexamen kan en person också visa att han eller hon i enlighet med 2 § 1 mom. 2 punkten och 2 § 2 mom. 1 punkten i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd är tillräckligt insatt i uppdraget som rättegångsombud eller rättegångsbiträde, vilket utgör en förutsättning för beviljande av tillstånd att vara verksam som rättegångsombud och rättegångsbiträde. Även detta visar att examensnämnden de facto också sköter ett uppdrag som har samband med beviljande av ett sådant tillstånd och som påverkar enskildas rättigheter. Examensnämndens verksamhet begränsar sig således i dag inte enbart till förfarandet i samband med medlemskap i Advokatförbundet (se OKV/1104/1/2013).

Enligt min uppfattning innebär det beslutsfattande som gäller examensfördringarna för det skriftliga prov som ingår i advokatexamen skötsel av ett i grundlagens 124 § avsett offentligt förvaltningsuppdrag. Tillsynen över förfarandena hos Finlands Advokatförbunds styrelse och examensnämnd hör därmed till denna del till justitiekanslerns behörighet.

Bedömning och slutsatser

Endast en person som har antagits som medlem i Finlands Advokatförbund får vara verksam som advokat i Finland. En förutsättning för medlemskap är bl.a. att personen har avlagt advokatexamen med godkänt resultat. Genom att avlägga advokatexamen kan personen också visa att han eller hon är tillräckligt insatt i uppdraget som rättegångsombud och rättegångsbiträde, vilket är en förutsättning för tillstånd att vara verksam som rättegångsombud eller rättegångsbiträde. En person kan dock också beviljas tillstånd att vara verksam som rättegångsombud och rättegångsbiträde utan att ha avlagt advokatexamen.

Eftersom den ovan nämnda regleringen i princip inskränker den grundlagsfästa näringsfriheten och rätten att utöva yrke, är frågan om på vilket språk man kan förbereda sig för det skriftliga prov som ingår i advokatexamen av betydelse med tanke på tillgodoseendet av dels kravet på likabehandling och icke-diskriminering enligt grundlagen och diskrimineringslagen, dels den grundläggande rätten att utöva näring och yrke. Eftersom en begränsning av de grundläggande rättigheterna ska grunda sig på lag, får myndigheter eller de som sköter en offentlig förvaltningsuppgift inte genom sina egna beslut införa ytterligare begränsningar av de grundläggande rättigheterna som inte grundar sig på lag.

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Enligt punkt 5 i examensordningen för advokatexamen kan en person som har avlagt rättsnotarieexamen, juris kandidatexamen eller juris magisterexamen anmäla sig till advokatexamen. Dessutom kan sådana personer delta i advokatexamen som utomlands har avlagt en juridisk examen som Utbildningsstyrelsen genom ett slutligt beslut har ansett vara jämställd med en juris magisterexamen. Av 3 § 2 mom. i lagen om advokater följer att även sådana personer som avses i paragrafens första moment, dvs. personer som har behörighet att verka som advokat i något annat land i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, har rätt att delta i provet.

Enligt utredningen publiceras all information om examen på båda språken. Examensfrågorna och instruktionerna finns också tillgängliga på svenska, och examensdeltagarna har möjlighet att svara på frågorna på svenska. I praktiken får varje examensdeltagare frågorna både på finska och svenska. Tidigare provfrågor publiceras på webbplatsen för Finlands Advokatförbund, där provdeltagarna kan bekanta sig med dem. Omprövning kan även begäras på svenska, varpå avgörandet ges på svenska.

Examensfordringarna i det skriftliga provet omfattar rättslitteratur, lagstiftning och anvisningar som gäller advokatverksamheten. Information om dem publiceras på webbplatsen för Finlands Advokatförbund på finska och på svenska. Lagstiftningen är till alla delar tillgänglig på både finska och svenska. Stadgarna och anvisningarna innehåller ca 40 anvisningar, vilka enligt examensnämnden utgör en betydande del av examensfordringarna. Anvisningarna innehåller bl.a. de vägledande reglerna om god advokatsed. Alla författningar och anvisningar finns tillgängliga på både finska och svenska, förutom enstaka internationella anvisningar som endast är tillgängliga på engelska. Den litteratur som hör till examensfordringarna i det skriftliga provet, nämligen Kommentarer om reglerna gällande god advokatsed, Markku Ylörens verk "Asianajaoikeus. Laki, säännöt ja tapaohjeet", Terttu Utrianens artikel "Luottamusaseman väärinkäyttö asianajajarikoksena" och avsnitten ur Olli Mäenpääs verk "Hallintoprosessi-oikeus", finns endast tillgängliga på finska. Att examenslitteraturen endast omfattar finskspråkig litteratur beror enligt den utredning som jag fått på att aktuell svenskspråkig litteratur om advokaträtt inte finns att tillgå.

Varken bestämmelsen om likabehandling och diskrimineringsförbud i grundlagen eller kravet på att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsbehov enligt lika grunder kräver i sig i min uppfattning att all litteratur för det skriftliga provet måste vara exakt likadan på både finska och svenska. Även om man i utredningen framhåller att syftet med det skriftliga provet är att bedöma examinandens kunskaper på området för advokaträtt och att en betydande andel av examensfordringarna består av lagstiftning och anvisningar som gäller advokatverksamhet, bör det dock konstateras att förtrogenhet med litteraturen och kommentarverken inte bara främjar ett bättre resultat i provet utan också hör till de obligatoriska examensfordringarna i advokatexamen.

Med stöd av diskrimineringslagen ska direkt diskriminering anses förekomma när någon på grund av en omständighet som gäller honom eller henne som person - t.ex. språk - behandlas på ett ofördelaktigare sätt än vad någon annan behandlas i en jämförbar situation. Av det faktum att examensfordringarna i det skriftliga provet i advokatexamen endast innefattar finskspråkig litteratur följer i princip att personer med svenska som modersmål är i en mer ofördelaktig ställning än de med finska som modersmål, eftersom de inte till alla delar kan förbereda sig på det skriftliga provet på sitt eget modersmål. Det är således svårare för dem som har svenska som modersmål att förbereda sig för det skriftliga provet, även om reglerna om god advokatsed finns att få på svenska, vilket såsom examensnämnden anför kan göra det lättare att ta till sig kommentarverken. Svårigheten att förbereda sig för det skriftliga provet accentueras

i fråga om sådana svenskspråkiga personer, exempelvis sådana som bor på Åland, som har avlagt juridisk examen i Sverige eller något annat nordiskt land och som inte alls eller endast i ringa mån kan finska. Även om man enligt examensnämnden inte har noterat skillnader mellan finsk- och svenskspråkiga examinander när det gäller resultaten i provet, är det möjligt att personer med svenska som modersmål av rent språkliga skäl låter bli att delta i advokatprovet. Indirekt kan detta försämra tillgången till svenskspråkiga advokattjänster i synnerhet på Åland.

Min slutsats är att styrelsens för Finlands Advokatförbund beslut, genom vilket man har fastställt att litteraturförteckningen består av enbart finskspråkiga verk, med stöd av grundlagen och diskrimineringslagen i princip behandlar dem som vill förbereda sig inför det skriftliga provet i advokatexamen på sitt modersmål svenska inte likvärdigt.

Detta missförhållande avhjälpas inte i sig av den omständighet som Advokatförbundets styrelse åberopar, nämligen att den som avlagt advokatexamen och uppfyller de andra förutsättningarna för medlemskap genom Finlands Advokatförbunds beslut får behörighet att verka som advokat i hela Finland, vilket medför att det är viktigt att de som avlagt advokatexamen även behärskar finska. Styrelsens hänvisning till att det för vissa tjänster i landskapet Åland krävs nöjaktig förmåga att förstå och i tal använda finska har inte heller någon direkt betydelse med tanke på bedömningen. Exempelvis på Åland är det möjligt att bedriva advokatverksamhet utan att ha kunskaper i finska.

Överlag finns det mindre litteratur om Finlands rättsordning på svenska än på finska. Enligt den utredning jag fått finns det ingen aktuell svenskspråkig litteratur på området för advokaträtt. Advokatförbundets styrelse kan inte ålägga författare och förläggare att producera litteratur om advokaträtt på svenska. Det konstaterade missförhållandet i examensfordringarna i det skriftliga provet i anslutning till advokatexamen är således svårt att avhjälpa. Enligt examensnämnden har Advokatförbundets styrelse tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att utvärdera behovet att förnya de olika delarna i advokatexamen. Vid examensnämndens möte 6.3.2017 fastställdes det att till arbetsgruppens uppgifter ska höra att uppdatera examensfordringarna. I samband med detta kommer arbetsgruppen även att utvärdera om det är möjligt att öka mängden svenskspråkigt material. Examensnämnden konstaterar att syftet med det skriftliga prov som ingår i advokatexamen är att bedöma examensdeltagarens kunskaper om advokaträtt. Jag instämmer med det som examensnämnden anför om att det inte är ändamålsenligt att uppdatera examensfordringarna med sådan litteratur som inte motsvarar provets syfte, som är att förbereda examensdeltagarna för advokatens uppgifter. Det skulle inte heller vara ändamålsenligt att avskaffa den litteratur som endast finns på finska, då detta skulle leda till en försvagad kunskapsnivå hos framtida advokater. Jag konstaterar också att även om litteraturen inte skulle höra till de egentliga examensfordringarna finns det i alla fall finskspråkig litteratur om advokaträtt och god advokatsed att tillgå. Detta gör det de facto lättare för finskspråkiga att ta till sig den reglering och den goda advokatsed som testas i provet.

Kommentarverk om reglerna gällande god advokatsed (31.1.2011), som hör till examensfordringarna och som advokatkåren förväntas använda som hjälp för att tolka reglerna för god advokatsed, är en central del av examensfordringarna i det skriftliga provet. Eftersom kommentaren har utarbetats i en arbetsgrupp som Advokatförbundets styrelse själv har tillsatt och har uppenbarligen inte getts ut av någon utomstående part, skulle det enligt min uppfattning vara motiverat att Advokatförbundets styrelse främjar likabehandlingen av dem som deltar i det skriftliga provet åtminstone genom att låta översätta detta verk till svenska.

Jag delger Finlands Advokatförbunds styrelse och examensnämnden de synpunkter som jag ovan anför.

Jag ber Finlands Advokatförbunds styrelse underrätta mig om de åtgärder mitt beslut har föranlett.

Biträdande justitiekansler

Kimmo Hakonen

Konsultativ tjänsteman

Johanna Koivisto

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

BESÖKSADRESS Snellmansgatan 1 A, Helsingfors
POSTADRESS PB 20, 00023 Statsrådet

TELEFON +358 295 16001
TELEFAX +358 9 160 23975

E-MAIL fornamn.efternamn@okv.fi
INTERNET www.justitiekanslern.fi