

8.12.2016

Dnro 146/2/15

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

YHDENVERTAISUUS EI TOTEUDU VÄLITTÄJÄKOKEEN KOEVAATIMUKSISSA

1

ASIA

Vierailullani Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kielineuvostossa 9.12.2014 neuvosto toi esiin epäkohtana pitämänsä seikan, joka liittyy Keskuskauppakamarin välittäjäkoelautakunnan järjestämien välittäjäkokeiden koevaatimuksiin. Kielineuvoston mukaan valintakoekirjat ovat vain suomenkielisiä, mikä vaikeuttaa ahvenanmaalaisten mahdollisuuksia osallistua kokeeseen. Sittenkin maakunnan hallituksen kansliaministeri lähetti minulle asiaa koskevana lisätietona tiedoksi 10.5.2014 päivätyn vuokrahuoneiston välittäjäkokeen kirjallisuus- ja säädösluettelon. Siitä ilmeni, että yhtä lukuun ottamatta kaikki kirjallisuusluettelon teokset olivat suomenkielisiä.

Otin asian tutkittavaksi omana aloitteenani eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla.

2

SELVITYS

Keskuskauppakamarin välittäjäkoelautakunta antoi 14.4.2015 päivätyn selvityksen, jossa on todettu muun muassa seuraavaa.

Kiinteistönvälittäjäkoe ja vuokrahuoneiston välittäjäkoe (jatkossa "välittäjäkoe") ovat luonteeltaan ammattipätevyyttä arvioivia kokeita, joista säädetään laissa kiinteistönvälitysluetteloista ja vuokrahuoneiston välitysluetteloista. Kyseisessä laissa välittäjäkokeelle asetettuja vaatimuksia luonnehditaan seuraavasti: "Välittäjäkokeella osoitettava ammattipätevyys sisältää erityisesti sen, että kokeessa hyväksytty tuntee toiminnan harjoittamisen kannalta tarpeellisen lainsäädännön ja hyvän välitystavan sekä hallitsee välitystoimeksiannon hoitamisen edellyttämät käytännön toimet". Välittäjäkoe ei siten ole esimerkiksi kurssikirjallisuuteen perustuva tutkinto.

Välittäjäkokeen järjestämisestä vastaa tehtävää varten asetettu välittäjäkoelautakunta. Kokeet laaditaan siten, että arvioitavaksi tulee ennen muuta kokelaiden kyky soveltaa välitystoiminnan kannalta tarpeellista lainsäädäntöä ja hyvää välitystapaa. Välittäjäkokeessa ei siten arvioida minkään tietyn (kurssi)kirjallisuuden tuntemusta. Kokeen tehtävät koostuvat lain soveltamista koskevista kysymyksistä ja kokeen arvostelu perustuu koevastauksissa osoitettuun kykyyn soveltaa asianmukaisia säännöksiä oikein.

Keskuskauppakamarin verkkosivuilla esitetty välittäjäkoetta koskeva kirjallisuus- ja säädösluettelo on välittäjäkoelautakunnan antama luettelo sellaisesta kirjallisuudesta ja säädösmateriaalista, johon tutustumista voidaan pitää hyvänä kokeeseen valmistautumisena. Kyse ei ole pakollisesta koekirjallisuudesta tai tutkintovaatimuksesta.

Verkkosivuilla annetaan myös muuta kokeeseen valmistautumista koskevaa ohjeistusta (sekä suomen- että ruotsin kielellä). Verkkosivuilla on julkaistu mm. vanhojen välittäjäkokeiden kysymykset ja niiden arvosteluperusteet sekä suomen- että ruotsin kielellä, joihin tutustumista

suositellaan. Myös selvityspyynnön liitteenä olevassa säädösluettelossa säädökset on lueteltu kummallakin kotimaisella kielellä.

Välittäjälautakunta on tietoinen siitä, että välitystoimintaa koskevaa ajantasaista ammattikirjallisuutta ei ole saatavilla ruotsinkielisenä virallislähteitä lukuun ottamatta. Säädöstekstin lisäksi kyseeseen tulevat tällöin lakeja koskevien hallituksen esitysten ruotsinkieliset laitokset sekä esimerkiksi hyvää välitystapaa koskevat ruotsinnokset. Välittäjäkoelautakunta on omassa vaikutuspiirissään pyrkinyt edistämään ruotsinkielisen kirjallisuuden kustantamista. Toistaiseksi vaikuttaisi, ettei ruotsinkielisen kirjallisuuden kustantamiseen ole löytynyt riittäviä taloudellisia edellytyksiä. Välittäjäkoelautakunta ei itse harjoita kustannustoimintaa.

Välittäjäkoelautakunta on ylipäätään oman toimintansa puitteissa pyrkinyt varmistamaan, että välittäjäkokeeseen osallistuvat eivät tule asetetuksi eriarvoiseen asemaan kielen perusteella. Kokeen suorittaminen on mahdollista kummallakin kotimaisella kielellä, kokeen tehtävät ovat samat ja koevastausten arviointi tapahtuu samoin perustein kielestä riippumatta.

Välittäjäkoelautakunta katsoo, että välittäjäkokeissa arvioiduksi tulevat välitystoimintaa koskevan lainsäädännön tuntemus ja ammattipätevyydeltä edellytettävä kyky soveltaa asianmukaisia säännöksiä. Ruotsinkielisen ajantasaisen ammattikirjallisuuden puute ei siten aseta kokeen suorittajia eriarvoiseen asemaan ottaen huomioon kokeen tarkoitus.

3

RATKAISU

3.1

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

3.1.1

Perustuslaki

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42).

Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä niin myönnettäessä lailla kansalaisille etuja ja oikeuksia kuin asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkieltö, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, seksuaalinen suuntautuminen ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 43–44).

Syrjintäsäännös koskee myös pelkkää erilliskohtelua. Siten yhtäläistenkin palvelujen tarjoaminen erikseen eri väestöryhmille syrjintäkielossa mainitun perusteen mukaisesti on kiellettyä, jollei sitä voida jonkin hyväksyttävän syyn perusteella pitää määrätysässä tilanteessa oikeutettuna. Syrjintäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjinnän käsillä olo arvioidaan menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta. Suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan pidetään säännöksen kieltämänä, jos se asiallisesti merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993 vp, s. 44).

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Saman pykälän 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Perustuslain 17 §:n 2 momentin säännös on tulkinnanvarainen siinä, mitä julkiselle vallalle asetettu velvoite huolehtia suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan käytännössä tarkoittaa. Perustuslain esitöissäkään ei ole enemmälti otettu kantaa tuon ilmaisun sisältöön. Aiempi Suomen Hallitusmuoto puolestaan velvoitti julkista valtaa käsittelemään kieliryhmiä ”yhtäläisin perustein”.

Tällä perustuslain säännöksellä voidaan nähdä olevan läheinen yhteys perustuslain 6 §:ssä säädettyyn ihmisten yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoon kielellisin perustein. Oikeuskirjallisuudessa onkin todettu, että ajatus tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta perustuslaillisen toimeksiannon sisältönä antaa ainakin osittain vastauksen kysymykseen siitä, tarkoittaako perustuslain 17 §:n 2 momentin ilmaisu ”samanlaisten perusteiden mukaan” palvelujen järjestämistä ja resurssien jakamista eri väestöryhmille näiden ryhmien suuruuden mukaisessa suhteessa, vai sitä, että jokaiselle on järjestettävä laadullisesti ja määrällisesti samanlaiset palvelut äidinkielestä riippumatta. Vaikka molemmat tulkinnat ovat kielellisesti mahdollisia, kirjallisuudessa on korostettu, että tosiasiallisen tasa-arvon turvaaminen puoltaa jälkimmäisen ulottuvuuden asianmukaista huomioon ottamista (Ojanen Tuomas – Scheinin Martin: Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin, s. 639–640, teoksessa Hallberg Pekka – Karapuu Heikki – Ojanen Tuomas – Scheinin Martin – Tuori Kaarlo – Viljanen Veli-Pekka: Perusoikeudet, 2011).

Edelleen oikeuskirjallisuudessa on todettu, että perustuslaissa käytetty ilmaisu ”samanlaisten perusteiden mukaan” ei merkitse ”samalla tavalla”, eli kielellisten ratkaisujen ei siten tarvitse olla täysin identtisiä. Käytännön ratkaisut saattavat toisin sanoen näyttää erilaisilta eri kieliryhmien osalta. Perustuslain ilmaisu ei myöskään välttämättä merkitse ”samassa laajuudessa”, jolloin esimerkiksi kaksikielisen kunnan vähemmän käytetyllä kielellä voidaan eräistä asioista tiedottaa suppeammin (Tallroth Paulina: Kielelliset oikeudet osana perusoikeusjärjestelmää – uusi kielilaki perustuslain näkökulmasta, Oikeustiede–Jurisprudentia 2004:XXXVII, s. 520).

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta.

Säännöksen perusteluiden mukaan yleisenä lähtökohtana on yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa. Oikeus valita vapaasti työnsä liittyy myös yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoon. Tätä oikeutta rajoittavat kuitenkin tosiasiallisten seikkojen ohella oikeudelliset rajoitukset, kuten elinkeinon harjoittamisen luvanvaraisuus (HE 309/1993 vp, s. 67, ja HE 1/1998 vp, s. 80).

3.1.2

Yhdenvertaisuuslaki

Yhdenvertaisuuslain 4 §:n 1 momentin mukaan viranomaisella tarkoitetaan tässä laissa valtion viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja eduskunnan virastoja sekä Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden soveltaessa valtakunnan lainsäädäntöön kuuluvia säädöksiä. Mitä viranomaisesta säädetään, sovelletaan myös muuhun julkista hallintotehtävää hoitavaan.

Lain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhe-suhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen.

Lain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.

Säännöksen perusteluiden mukaan epäsuotuisalla kohtelulla viitataan sellaiseen menettelyyn, joko tekoon tai laiminlyöntiin, jolla menettelyn kohde asetetaan muihin nähden huonompaan asemaan. Kyse voi olla esimerkiksi rajoitusten, vaatimusten, rasitteiden tai velvoitteiden asettamisesta vain tietyille henkilölle tai henkilöryhmälle samoin kuin jonkin yleisesti saatavilla olevan etuuden, palvelun tai oikeuden epäämisestä tai rajoittamisesta. Syrjinnästä voi olla kyse esimerkiksi opettajan arvioidessa oppilaan suoritusta ankarammin tämän etnisen taustan vuoksi. Säännös ei kuitenkaan edellytä, että jokaisesta on aina kohdeltava täsmälleen samalla tavalla. Syrjintäkiellosta ei esimerkiksi johdu elinkeinonharjoittajalle velvollisuutta tarjota palveluita kaikilla asiakkaiden käyttämillä kielillä. Syrjinnästä sen sijaan voi olla kyse, jos elinkeinonharjoittaja kieltäytyy palvelemasta henkilöä ylipäättään käytettävissään olevilla kielillä tämän äidinkielen vuoksi.

Edelleen todetaan, että vaatimus tilanteiden vertailukelpoisuudesta viittaa siihen yleiseen periaatteen, että ihmisiä on kohdeltava samanlaisissa tapauksissa samalla tavalla. Jotta tilanteet olisivat vertailukelpoisia, tulee niiden olla rinnastettavissa toisiinsa oikeudellisesti merkityksellisten seikkojen osalta (HE 19/2014 vp, s. 70).

Lain 11 §:n 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Erilainen kohtelu on 2 momentin mukaan kuitenkin oikeutettua siinäkin tapauksessa, että kohtelun oikeuttamisperusteista ei ole säädetty, jos kohtelulla on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Tätä säännöstä ei mainitun momentin 1 kohdan mukaan kuitenkaan sovelleta, kun kyse on julkisen vallan käytöstä tai julkisen hallintotehtävän hoidosta.

Lain 13 §:n mukaan syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

3.1.3

Kielilaki

Kielilain 3 luvussa (12–18 §) säädetään asian käsittelykielen määräytymisestä viranomaisissa. Laissa säädetään erikseen hallintoasian (12 §), hallintolainkäyttöasian (13 §), rikosasian (14 §), riita-asian (15 §), tuomioistuimessa käsiteltävän hakemusasian (15 §) ja muutoksenhaku-

asian (17 §) käsittelykielen määräytymisestä. Edelleen kielilaisissa säädetään muun muassa tulkkauksesta (18 §), toimituskirjan kielestä (19 §), oikeudesta käännöksen (20 §) sekä lain-säädännössä ja yleisessä tiedottamisessa käytettävistä kielistä (30–34 §).

Kielilain 25 §:n mukaan, jos julkinen hallintotehtävä on lailla tai lain nojalla säädetty yksityiselle, sitä koskee sen hoitaessa tätä tehtävää, mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta.

Kielilain 35 §:n 1 momentin mukaan julkisen vallan on perustuslain mukaisesti huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Säännöksen perusteluissa on pyritty avaamaan perustuslain 17 §:n 2 momentissa käytettyä ilmaisua ”samanlaisten perusteiden mukaan”. Niiden mukaan ilmaisua ei tulisi tulkita siten, että kielelliset oikeudet ovat molempien kieliryhmien sivistyksellisten ja yhteiskunnallisten tarpeiden täyttämiseksi kaikissa tapauksissa turvattava samalla tavalla. Perusteluissa on esimerkkinä viitattu siihen, että kunta voi järjestää terveyspalvelunsa eri tavalla ruotsinkielisille kuin suomenkieliselle väestölle, jos erilaiset järjestämistavat edistävät kielellisten oikeuksien toteutumista (HE 92/2002 vp, s. 95–96).

Kielilain 35 §:n 3 momentin mukaan viranomaisten tulee toiminnassaan vaalia maan kielellistä kulttuuriperintöä ja edistää molempien kansalliskielten käyttämistä. Jos olosuhteet sitä edellyttävät, julkisen vallan on ryhdyttävä erityistoimenpiteisiin kansalliskieliin liittyvien sivistyksellisten ja yhteiskunnallisten tarpeiden turvaamiseksi.

Säännöksen perusteluiden mukaan sivistyksellisten ja yhteiskunnallisten tarpeiden turvaamisella tarkoitetaan molempien kansalliskielten tunnustamista ja toimivuutta taiteen, opetuksen ja muun sivistystoiminnan aloilla sekä yhteiskunnallisen toiminnan muilla sektoreilla niin, että sekä suomen- että ruotsinkielinen väestöryhmä voi kokea kielellisen identiteettinsä hyväksytyksi osaksi julkisen vallan toimintaa (HE 92/2002 vp, s. 96).

3.1.4

Kauppakamarilaki

Kauppakamarilain 2 §:ssä säädetään Keskuskauppakamarin julkisista tehtävistä. Keskuskauppakamarin tehtävänä on kyseisen pykälän 3 momentin 3 kohdan mukaan hoitaa sille kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä annetussa laissa säädetty tehtävät.

3.1.5

Laki kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä

Kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä annetun lain (jäljempänä välitysliikelain) 3 §:n 1 momentin mukaan kiinteistönvälitystä saa harjoittaa vain sellainen yksityinen elinkeinonharjoittaja tai oikeushenkilö, joka on tämän lain mukaisesti rekisteröity kiinteistönvälitysliikkeeksi. Vuokrahuoneiston välitystä saa 2 momentin mukaan harjoittaa vain sellainen yksityinen elinkeinonharjoittaja tai oikeushenkilö, joka on tämän lain mukaisesti rekisteröity vuokrahuoneiston välitysliikkeeksi tai kiinteistönvälitysliikkeeksi.

Välitysliikelain 5 §:n 1 momentin mukaan välitysliikkeessä on oltava vastaava hoitaja, joka on velvollinen huolehtimaan siitä, että välitystoiminnassa noudatetaan hyvää välitystapaa ja että toimintaa muutoinkin harjoitetaan lainmukaisesti. Vastaavan hoitajan on lisäksi huolehdittava siitä, että välitysliikkeen palveluksessa ja sen jokaisessa toimipaikassa välitystehtäviä suorittavista vähintään puolella on 3 momentissa tarkoitettu ammattipätevyys ja että muillakin välitystehtäviä suorittavilla on tehtävän edellyttämä riittävä ammattitaito. Jos välitysliikkeen palveluksessa tai sen toimipaikassa välitystehtäviä suorittavista 3 momentissa tarkoitettujen ammattipä-

tevyysvaatimuksen täyttävien lukumäärä muutoin kuin tilapäisesti alenee alle puoleen, vastaavan hoitajan on huolehdittava siitä, että edellä tarkoitettut vähimmäisvaatimukset täyttyvät kolmen kuukauden kuluessa.

Edellä mainitun 5 §:n 3 momentin mukaan kiinteistönvälitysliikkeen vastaavalla hoitajalla on oltava kiinteistönvälittäjäkokeessa osoitettu ammattipätevyys ja vuokrahuoneiston välitysliikkeen vastaavalla hoitajalla vuokrahuoneiston välittäjäkokeessa tai kiinteistönvälittäjäkokeessa osoitettu ammattipätevyys. Välittäjäkokeella osoitettava ammattipätevyys sisältää erityisesti sen, että kokeessa hyväksytty tuntee toiminnan harjoittamisen kannalta tarpeellisen lainsäädännön ja hyvän välitystavan sekä hallitsee välitystoimeksiannon hoitamisen edellyttämät käytännön toimet.

Välitysliikelain 7 §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirasto pitää välitysliikkeistä rekisteriä (välitysliikerekisteri), ja sen, joka aikoo harjoittaa välitystoimintaa, on 2 momentin mukaan tehtävä ilmoitus rekisteriin merkitsemistä varten sille aluehallintovirastolle, jonka toimialueella liikkeen hallintoa on tarkoitus pääasiallisesti hoitaa.

Välitysliikelain 8 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan aluehallintoviraston on rekisteröitävä 7 §:n 2 momentissa tarkoitettu rekisteri-ilmoituksen tekijä kiinteistönvälitysliikkeeksi tai vuokrahuoneiston välitysliikkeeksi, jos ilmoituksen tekijä on ilmoittanut vastaavan hoitajan, joka täyttää 5 §:n 2 ja 3 momentissa säädetyt edellytykset.

Välitysliikelain 12 §:n 1 momentin mukaan Keskuskauppakamari asettaa kolmeksi vuodeksi kerrallaan välittäjäkoelautakunnan. Välittäjäkoelautakunnan tehtävänä on järjestää vähintään kaksi kertaa vuodessa 5 §:n 3 momentissa tarkoitettuja kiinteistönvälittäjäkokeita ja vuokrahuoneiston välittäjäkokeita siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

Välitysliikelain 14 §:ssä säädetään välittäjäkoelautakunnan jäsenen ja toimihenkilön rikosoikeudellisesta virkavastuusta heidän hoitaessaan tämän lain mukaisia tehtäviä. Lain 15 §:n säädetään oikaisusta ja muutoksenhausta välittäjäkoetta koskevaan päätökseen.

3.1.6

Valtioneuvoston asetus kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä

Kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan Keskuskauppakamarin välittäjäkoelautakunta vahvistaa luettelon lainsäädännöstä, kirjallisuudesta ja muusta aineistosta, johon kiinteistönvälittäjäkokeen ja vuokrahuoneiston välittäjäkokeen kysymykset perustuvat.

Samana pykälän 2 momentin mukaan välittäjäkokeen ajan ja paikan määrää välittäjäkoelautakunta. Niistä on ilmoitettava Keskuskauppakamarin internetsivuilla viimeistään kaksi kuukautta ennen kokeen järjestämispäivää. Ohjeet kokeeseen ilmoittautumisesta ja osallistumisesta sekä 1 momentissa tarkoitettu luettelo on 3 momentin mukaan julkaistava Keskuskauppakamarin internetsivuilla viimeistään kaksi kuukautta ennen kokeen järjestämispäivää.

3.2

Arviointi

Kiinteistönvälitystä ja vuokrahuoneiston välitystä saa harjoittaa vain aluehallintoviraston rekisteröimä yksityinen elinkeinonharjoittaja tai oikeushenkilö. Rekisteröinnin yhtenä edellytyksenä on, että toiminnanharjoittajalla on laissa säädetyt edellytykset täyttävä vastaava hoitaja, jonka tulee huolehtia siitä, että välitystoiminnassa noudatetaan hyvää välitystapaa ja että toimintaa

muutoinkin harjoitetaan lainmukaisesti. Välityслиikkeen vastaavalla hoitajalla samoin kuin välityслиikkeen palveluksessa ja sen jokaisessa toimipaikassa välitystehtäviä suorittavista vähintään puolella tulee olla välittäjäkokeessa osoitettu ammattipätevyys.

Edellä selostettu rekisteröintivelvoite, johon sisältyy velvoite vastaavasta hoitajasta, rajoittaa lähtökohtaisesti perustuslain 18 §:ssä turvattua elinkeinon ja ammatin harjoittamisen vapautta koskevaa perusoikeutta (HE 196/2012 vp, s. 15). Kyse on kuitenkin lainsäädännössä omakustusta eduskunnan perustuslakivaliokunnan hyväksymästä (PeVL 24/2000 vp) perusratkaisusta. Koska perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua lakiin, viranomaiset tai julkista hallintotehtävää hoitavat eivät saa omilla päätöksillään asettaa lakiin perustumattomia lisärajoituksia perusoikeuksien toteutumiseksi.

Välittäjäkokeen koevaatimusten kielikysymyksellä eli sillä, millä kielellä ammattipätevyyttä osoittavaan kokeeseen voi valmistautua, on merkitystä elinkeinon ja ammatin harjoittamisen vapautta koskevan perusoikeuden näkökulmasta. Edelleen kielikysymys on ammattipätevyyttä tavoittelevien näkökulmasta merkittävä perustuslaissa ja yhdenvertaisuuslaissa säädetyn yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon näkökulmasta.

Edellä todettujen yksilötason lähtökohtien lisäksi kielikysymyksellä on välillisesti myös laajempi yhteiskunnallinen merkitys. Välittäjäliikelain ja siihen sisältyvän ammattipätevyyden osoittamista koskevan sääntelyn tavoite on alusta pitäen ollut varmistaa, että välitystoimintaa harjoitetaan luotettavasti ja ammattitaitoisesti ja että välitystoiminnassa ei käytetä epäasianmukaisia menettelytapoja. Tavoitteena on myös ollut lisätä luottamusta välitystoimintaa kohtaan ja parantaa toimeksiantajan ja tämän vastapuolen asemaa (HE 61/2000 vp, s. 8).

Jos ammattipätevyyden saavuttamisen edellytyksenä olevan välittäjäkokeen suorittaminen vaikeutuu koevaatimukseen liittyvistä kielellisistä syistä, eli esimerkiksi ruotsinkielisten osallistumis- tai menestymismahdollisuus kokeessa heikkenee pelkästään suomenkielisen koemateriaalin johdosta, se voi vähintäänkin välillisesti vaikuttaa siihen, miten äidinkieltään ruotsinkieliset asiakkaat voivat saada ammattitaitoista välitys- ja vuokrauspalvelua omalla kielellään. Tämä taas on ongelmallista siihen nähden, että perustuslain mukaan julkisen vallan on huolehdittava suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Välittäjäkoelautakunta vahvistaa asiaa koskevan asetuksen mukaan luettelon lainsäädännöstä, kirjallisuudesta ja muusta aineistosta, johon kiinteistönvälittäjäkokeen ja vuokrahuoneiston välittäjäkokeen kysymykset perustuvat. Kysymykset voivat siten asetuksen perusteella nimenomaisesti perustua myös kirjallisuuteen. Välityслиikelain perusteluissa on toisaalta tuotu esiin, että kokeeseen osallistujan on tunnettava koemateriaaliin kuuluvat lait ja muut säädökset sekä hyvän välitystavan sisältö (HE 196/2012 vp, s. 5).

Vuokrahuoneiston välittäjäkokeen ja kiinteistönvälittäjäkokeen koemateriaaliin on käytettävissäni olleen aineiston perusteella kuulunut sekä kirjallisuutta että säädöksiä. Koska säädökset ja niiden esityöt ovat saatavilla molemmilla kansalliskielillä, kielikysymys koskee nyt vain kirjallisuusvaatimuksia. Asian vireille tullessa käytettävissäni olleen vuoden 2014 vuokrahuoneiston välittäjäkokeen kirjallisuus- ja säädösluettelon perusteella kaikki teokset yhtä lukuun ottamatta ovat olleet suomenkielisiä. Vain teos Hyvä vuokratapa (God hyressed) on mainittu molemmilla kansalliskielillä. Kirjallisuuden osalta luettelossa on yksityiskohtaisesti eritelty kokeessa vaadittavat luvut.

Edellä todettu pätee pääosin myös 12.11.2016 päivättyihin vuokrahuoneiston välittäjäkokeen ja kiinteistönvälittäjäkokeen kirjallisuus- ja säädösluetteloihin. Ensiksi mainitun kokeen osalta

molemmilla kansalliskielillä on mainittu olevan saatavilla vain edellä jo mainittu teos Hyvä vuokratapa (God hyressed). Sen sijaan yksinomaan suomenkielisiä teoksia tai nimikkeitä on mainittu 13 kappaletta. Jälkimmäisen kokeen osalta on mainittu molemmilla kansalliskielillä hyvää vuokratapaa koskevan teoksen lisäksi rakennuksen pinta-aloja koskeva standardi/standarden ja ohje hyvästä välitystavasta (Instruktioner om god förmedlingsssed). Yksinomaan suomenkielisiä teoksia tai muita nimikkeitä sitä vastoin on lueteltu 22 kappaletta. Suurin osa kaikista edellä tarkoitetuista yksinomaan suomenkielisistä teoksista on yksittäisen kirjoittajan tai kirjoittajaryhmän laatimia.

Edellä todettujen luetteloiden perusteella voi jäädä sellainen käsitys, että kyse olisi nimenomaisesti vaatimuksesta, ei sen sijaan suosituksesta tai muusta opastuksesta hyödyllisen oheislukemiston ääreen. Välittäjäkoelautakunta on selvityksessään kuitenkin todennut, että välittäjäkoetta koskeva kirjallisuus- ja säädösluettelo on välittäjäkoelautakunnan antama luettelo sellaisesta kirjallisuudesta ja säädösmateriaalista, johon tutustumista voidaan pitää hyvänä kokeeseen valmistautumisena, eli kyse ei tästä näkökulmasta olisi pakollisesta koekirjallisuudesta tai tutkintovaatimuksesta.

Keskuskauppakamarin välittäjälautakunta hoitaa julkista hallintotehtävää järjestäessään välittäjäkokeita (HE 196/2012 vp, s. 8–9, ja siinä viitattu PeVL 24/2000 vp). Kielilain perusteella välittäjäkoelautakunnan tulee julkista hallintotehtävää hoitaessaan eli välittäjäkoetta toimeenpannessaan noudattaa kielilakia samalla tavalla kuin viranomaisten. Kielilaista ei kuitenkaan ole löydettävissä sääntelyä, joka ainakaan yksiselitteisesti soveltuisi nyt esillä olevaan kysymykseen tenttivaatimusten kielestä.

Perustuslain yhdenvertaisuussäännös ja syrjäntäkielto taikka vaatimus huolehtia suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan eivät puolestaan sinänsä käsitykseni mukaan edellytä, että kaiken ennalta ilmoitetun välittäjäkokeen koekirjallisuuden tulisi olla täsmälleen samanlaista sekä suomeksi että ruotsiksi.

Yhdenvertaisuuslain näkökulmasta totean, että syrjäntä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn, kuten kielen, perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan vertailukelpoisessa tilanteessa. Erilainen kohtelu ei kuitenkaan ole syrjäntää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.

Oppikirjoihin ja erilaisiin lakien kommentaariteoksiin perehtymällä on tosiasiallisesti mahdollista saada helpommin ja parempi kuva lainsäädännön sisällöstä kuin pelkästään perehtymällä säädöksiin ja niiden esitöihin, vaikka monet oppikirjat ja kommentaariteokset sinänsä pohjautuvatkin vahvasti säädösteksteihin ja niiden lainvalmisteluasiakirjoihin. Toisaalta niissä voi olla muutakin teoksen sisältöä rikastavaa aineistoa, kuten oikeustapauksia ja kirjallisuusviitteitä, jotka edesauttavat välittäjäkokeessa vaadittavan lainsäädännön sisällön ymmärtämistä. Minulla ei tässä yhteydessä kuitenkaan ole mahdollisuutta enemmälti tarkastella nyt esillä olevan kokeen yksittäisten kirjojen sisältöä tässä suhteessa.

Äidinkieleltään ruotsinkieliset henkilöt, jotka haluavat osallistua välittäjäkokeeseen, ovat siten koejärjestelyiden suhteen selkeästi epäedullisemmassa asemassa kuin äidinkieleltään suomenkieliset, koska heidän käytettävissään ei ole sellaista ruotsinkielistä kirjallisuutta, joka edesauttaisi välittäjäkokeessa testattavan sääntelyn ymmärtämistä, hahmottamista ja omaksumista.

Edellä todettu epäkohta on olemassa siitä huolimatta, että kokeessa ei saamani selvityksen mukaan testata tietyn teoksen vaan lainsäädännön sisällön hallintaa. Epäkohta korostuu ahvenanmaalaisten kokeeseen osallistujien kyseessä ollen, joskaan tiedossani ei ole, kuinka laajaa joukkoa tämä epäkohta mahdollisesti käytännössä on tähän mennessä koskenut. Nyt äidinkieleltään ruotsinkielisten henkilöiden epäsuotuisampi kohtelu ei perustu lakiin vaan välittäjäkoelautakunnan asetuksen nojalla tekemään päätökseen kokeeseen valmistautumisessa hyödyllisenä pidetystä aineistosta. Tämän vuoksi asiaa ei ole tarpeen enemmälti pohtia siitä näkökulmasta, onko erilaisella kohtelulla muutoin hyväksyttävä tavoite ja ovatko keinot tavoitteen saavuttamiseksi oikeasuhtaisia.

Edelleen totean yhdenvertaisuuslain näkökulmasta, että välillisestä syrjinnästä on kyse, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Välittäjäkoelautakunta on vedonnut siihen, että kokeet laaditaan siten, että arvioitavaksi tulee ennen muuta kokelaiden kyky soveltaa välitystoiminnan kannalta tarpeellista lainsäädäntöä ja hyvää välitystapaa eli välittäjäkokeessa ei arvioida minkään tietyn kirjallisuuden tuntemusta, vaan tehtävät koostuvat lain soveltamista koskevista kysymyksistä. Näin muotoiltuna menettely saattaisi vaikuttaa yhdenvertaiselta, koska säädökset ja niiden esityöt sekä hyvää välittäjätapaa koskeva teos ovat saatavilla sekä suomeksi että ruotsiksi. Mielestäni yhdenvertaisuus on kuitenkin vain näennäistä, koska oppikirjoihin ja erilaisiin lakien kommentaariteoksiin perehtyminen edesauttaa tosiasiallisesti kokeessa menestymistä. Näin ollen äidinkieleltään ruotsinkieliset asetetaan välillisenkin syrjinnän näkökulmasta suomenkielisiä epäedullisempaan asemaan, eikä asiassa ole tullut ilmi, mikä on tämän noudatettavan käytännön hyväksyttävä tavoite.

4

LOPPUTULOS JA TOIMENPITEET

Johtopäätökseni on, että välittäjäkoelautakunnan päätös, jolla se on vahvistanut välittäjäkokeen kirjallisuusluetteloon pääosin vain suomenkielisiä teoksia, syrjii perustuslain ja yhdenvertaisuuslain näkökulmasta niitä, jotka eivät osaa suomen kieltä tai haluavat valmistautua välittäjäkokeeseen ruotsin kielellä. Menettely ei myöskään toteuta perustuslain vaatimusta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Totean, että syrjintää kokenut voi turvautua yhdenvertaisuuslaissa säädettyihin oikeussuojakeinoihin eli kääntyä yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan puoleen. Niiden tehtävistä ja toimintatavoista säädetään lähemmin yhdenvertaisuuslain 19–21 §:ssä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain 13 §:n 1 momentin mukaan lautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Ymmärrän, että esillä oleva ongelma on vaikeasti ratkaistavissa eli täydellinen yhdenvertaisuus välittäjäkokeen kirjallisuusaineiston suhteen on käytännössä vaikeasti toteutettavissa. Ruotsinkielistä alan kirjallisuutta ei saamani selvityksen mukaan ole olemassa. Välittäjäkoelautakunta ei voi välittäjäkokeen toimeenpanosta vastaavana tahona määrätä kirjoittajia ja kustantajia sellaista tuottamaan, eikä kustannustoiminta kuulu sen omiinkaan tehtäviin. Toisaalta lautakunnalla ja alan lainsäädännöstä vastaavalla työ- ja elinkeinoministeriöllä lienee mahdollisuus myötävaikuttaa ruotsinkielisen kirjallisuuden tuottamiseen.

Vain suomen kielellä saatavilla olevan kirjallisuuden poistaminen luettelosta edistäisi sinänsä muodollista yhdenvertaisuutta, mutta tosiasiallisesti suomenkielisillä olisi edelleen paremmat menestymisen mahdollisuudet välittäjäkokeessa, kun suomenkielistä kirjallisuutta olisi kuitenkin saatavilla ja käytettävissä. Esillä oleva kirjallisuusluetteloista johtuva välittäjäkokeen yhdenvertaisuusongelma tulisi myös kyetä ratkaisemaan niin, ettei välittäjäkokeen vaatimustaso ja siten välittäjien osaamisen taso laskisi.

Näistä haasteista huolimatta välittäjäkokeeseen osallistuvien yhdenvertaisuutta tulisi pyrkiä parantamaan sen nykyisestä tilasta.

Saatan edellä esittämäni Keskuskauppakamarin välittäjäkoelautakunnan tietoon.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös työ- ja elinkeinoministeriölle, jonka vastuulle kuuluu kaupakamarilaitosta sekä kiinteistövälitysvälityslähtöjä ja vuokrahuoneiston välityslähtöjä koskevan lainsäädännön valmistelu.

Pyydän lautakuntaa ja ministeriötä ilmoittamaan minulle 28.2.2017 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni on antanut aiheita.

- - -

8.12.2016

Dnr 146/2/15

Beslutsfattare: Justitieombudsman Petri Jääskeläinen

Föredragande: Referendarieråd Mikko Sarja

LIKABEHANDLING FÖRVERKLIGAS INTE I KRAVEN FÖR MÄKLARPROVET

1

ÄRENDE

Under mitt besök 9.12.2014 till Ålands landskapsregerings språkråd uppmärksammade språkrådet mig på Centralhandelskammarens krav för mäklarprovet som upplevdes orättvist. Enligt språkrådet är urvalsböckerna enbart finskspråkiga, vilket försvårar ålänningarnas möjligheter att delta i provet. Efter besöket skickade regeringens kansliminister Wille Valve mig som tilläggsinformation en lista daterad 10.5.2014 över litteratur och stadgor som ingår i provet för hyreslägenheternas mäklarprov. Av listan framgick att alla verk i litteraturförteckningen, med undantag av ett, var finskspråkiga.

Jag beslöt att behandla ärendet på eget initiativ enligt 4 § i lagen om riksdagens justitieombudsman.

- - -

3.2

Bedömning

Fastighetsförmedling och förmedling av hyreslägenheter och hyreslokaler får utövas endast av en sådan enskild näringsidkare eller juridisk person som registrerats av regionförvaltningsver-

ket. En förutsättning för registrering är att verksamhetsutövaren har en ansvarig föreståndare som uppfyller de lagstadgade kraven och som ska se till att god förmedlingssed iakttas vid förmedlingsverksamheten och att verksamheten också i övrigt utövas lagenligt. Den ansvariga föreståndaren vid en förmedlingsrörelse liksom minst hälften av dem som utför förmedlingsuppdrag i anställning hos förmedlingsrörelsen och vid varje separat verksamhetsställe ska ha yrkeskompetens som visats i ett mäklarprov.

Registreringsskyldigheten som förklaras ovan, som omfattar skyldigheten att ha en ansvarig föreståndare, begränsar i regel den grundläggande rättigheten att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som man själv valt fritt som tryggats i 18 § i grundlagen (RP 196/2012 rd, s. 15). Det är dock frågan om en grundläggande lösning som godkänts av riksdagens grundlagsutskott (GrUU 24/2000 rd) och som tillämpas i lagstiftningen. 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.

Språkfrågan i anslutning till kraven för mäklarprovet, dvs. på vilket språk man kan förbereda sig för provet för att visa på yrkeskompetens är av betydelse med tanke på den grundläggande rätten att utöva näring eller yrke. Vidare är språkfrågan av betydelse för dem som strävar efter yrkeskompetens med tanke på kravet på likabehandling och förbudet mot diskriminering som regleras i grundlagen och diskrimineringslagen.

Utöver de punkter på individnivå som konstaterats ovan har språkfrågan också indirekt en mer omfattande samhällelig betydelse. Målet med lagen om fastighetsförmedlingsrörelser och regleringen däri av visande av yrkeskompetens har från början varit att säkerställa att förmedlingsverksamheten idkas tillförlitligt och yrkesskickligt och att osakliga förfaringssätt inte används vid förmedlingsverksamheten. Målet har också varit att öka förtroendet för förmedlingsverksamheten och förbättra uppdragsgivarens och dennes motparts ställning (RP 61/2000 rd, s. 8).

Om det av språkliga skäl i anslutning till examenskraven blir svårare att avlägga det mäklarprov som är en förutsättning för att få yrkeskompetens – till exempel om svenskspråkiga har sämre möjligheter att delta eller få bra resultat i provet på grund av det enbart finskspråkiga materialet – kan det åtminstone indirekt påverka hur kunder med svenska som modersmål kan få yrkeskunig mäklar- och hyresservice på sitt eget språk. Detta är också problematiskt med tanke på att enligt grundlagen ska det allmänna tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings samhälleliga behov enligt lika grunder.

Nämnden för mäklarprov fastställer enligt statsrådets förordning en förteckning över den lagstiftning, litteratur och det övriga material som frågorna i fastighetsmäklarprovet och provet för hyreslägenhets- och hyreslokalsmäklare baserar sig på. Frågorna kan därmed på grund av förordningen uttryckligen grunda sig även på litteratur. I motiveringen till lagen om fastighetsförmedlingsrörelser har man däremot fört fram att den som deltar i provet ska vara förtrogen med de lagar och andra författningar som ingår i provmaterialet samt innehållet i god förmedlingssed (RP 196/2012 rd, s. 4).

Utifrån det material som jag har haft till mitt förfogande har både litteratur och författningar ingått i provmaterialet för provet för hyreslägenhets- och hyreslokalsmäklare och för fastighetsmäklarprovet. Eftersom författningar och deras förarbeten finns tillgängliga på båda nationalspråken gäller språkfrågan nu endast litteraturkraven. Enligt den litteratur- och författningsförteckning för provet för hyreslägenhets- och hyreslokalsmäklare år 2014 som jag hade till mitt förfogande när ärendet inleddes har alla verk förutom ett varit skrivna på finska. Endast verket

Hyvä vuokratapa (God hyressed) nämns på båda nationalspråken. I fråga om litteraturen har de kapitel som krävs i provet detaljerat specificerats i förteckningen.

Det som konstaterats ovan gäller också till största del de litteratur- och författningsförteckningar daterade den 12 november 2016 för provet för hyreslägenhets- och hyreslokalsmäklare och för fastighetsmäklarprovet. Enligt förteckningen för det förstnämnda provet finns endast det ovan nämnda verket Hyvä vuokratapa (God hyressed) tillgängligt på båda nationalspråken. Däremot nämns 13 enbart finskspråkiga verk eller titlar. Enligt förteckningen för det senare provet finns utöver verket om god hyressed även standarden för byggnadsarealer och instruktioner om god förmedlingssed på båda nationalspråken. Däremot räknas 22 enbart finskspråkiga verk eller andra titlar upp. Merparten av alla ovan nämnda enbart finskspråkiga verk är skrivna av en enskild författare eller en författargrupp.

På grund av ovan nämnda förteckningar kan man få uppfattningen att det är frågan om ett uttryckligt krav istället för en rekommendation eller annan handledning gällande nyttig bredvidläsning. Nämnden för mäklarprovet har i sin utredning dock konstaterat att litteratur- och författningsförteckningen för mäklarprovet är en förteckning som nämnden ger ut över sådan litteratur och författningsmaterial som det kan vara bra att känna till för att vara väl förberedd inför provet. Från denna synpunkt är det alltså inte frågan om obligatorisk examenslitteratur eller examenskrav.

Centralhandelskammarens mäklarnämnd arrangerar mäklarprov, vilket är en offentlig förvaltningsuppgift (RP 196/2012 rd, s. 9, och GrUU 24/2000 rd som det hänvisas till i propositionen). Med stöd av språklagen ska nämnden när den utför en offentlig förvaltningsuppgift, dvs. mäklarprov, följa språklagen på samma sätt som myndigheterna. Det finns däremot ingen bestämmelse i språklagen som åtminstone entydigt skulle lämpa sig för språket i tentamenskraven som nu diskuteras.

Bestämmelsen om likabehandling och diskrimineringsförbud i grundlagen eller kravet på att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder kräver inte i sig i min uppfattning att all den examenslitteratur för mäklarprovet som meddelats på förhand måste vara exakt likadan på både finska och svenska.

Ur diskrimineringslagens synvinkel konstaterar jag att direkt diskriminering ska 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 någon annan har behandlas i en jämförbar situation. Särbehandling är inte diskriminering, om behandlingen föranleds av lag och annars har ett godtagbart syfte och medlen för att uppnå detta syfte är proportionerliga.

Genom läroböcker och verk som kommenterar lagarna är det de facto möjligt att enklare få en bättre bild av lagstiftningens innehåll än enbart via författningarna och deras förarbeten, trots att många läroböcker och kommenterande verk stadigt grundar sig på författningstexten och lagberedningshandlingarna. Å andra sidan kan de innehålla annat material som berikar verkets innehåll, t.ex. rättsfall och hänvisningar till litteratur som gör det lättare att förstå innehållet i den lagstiftning som fordras för mäklarprovet. Jag har i detta sammanhang ingen möjlighet att i detta avseende närmare granska innehållet i enskilda böcker för det ifrågakvarande provet.

Personer med svenska som modersmål som vill delta i mäklarprovet är således i fråga om provarrangemangen i en betydligt mer ofördelaktig ställning än de med finska som modersmål eftersom det inte finns någon svenskspråkig litteratur till deras förfogande som skulle göra det lättare att förstå, uppfatta och tillägna sig den lagstiftning som testas i mäklarprovet.

Ovan nämnda missförhållande existerar trots att man i provet, enligt den utredning jag har fått, inte testar kunskaperna om ett visst verk, utan endast kunskaperna om innehållet i lagstiftningen. Missförhållandet accentueras när det handlar om åländska deltagare i provet, även om jag inte känner till hur stor grupp detta missförhållande eventuellt har berört i praktiken hittills. Den nuvarande mer ogynnsamma behandlingen av personer med svenska som modersmål grundar sig inte på lagen, utan på nämnden för mäklarprovets beslut med stöd av statsrådets förordning om det material man ansett vara användbart för att förbereda sig inför provet. Därför behöver saken inte begrundas ytterligare i fråga om huruvida särbehandlingen i övrigt har ett godtagbart syfte och huruvida metoderna för att uppnå syftet står i rätt proportion till detta syfte.

Vidare konstaterar jag ur diskrimineringslagens synvinkel att det är fråga om indirekt diskriminering 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.

Nämnden för mäklarprov har åberopat att proven upprättas så att det framför allt är examinandernas förmåga att tillämpa den i mäklarverksamheten nödvändiga lagstiftningen och god förmedlingssed som bedöms i provet, dvs. mäklarprovet bedömer inte kunskaperna om en viss litteratur utan uppgifterna består av frågor som gäller tillämpningen av lagen. Detta förfarande kan till synes verka behandla deltagarna lika eftersom författningarna och deras förarbeten samt verket om god förmedlingssed finns tillgängliga på både finska och svenska. Jag anser däremot att likabehandlingen dock endast är skenbar eftersom förtrogenhet med läroböcker och olika verk som kommenterar lagarna i själva verket främjar ett bättre resultat i provet. Således försätts de med svenska som modersmål i en också vad gäller indirekt diskriminering ofördelaktigare ställning än de med finska som modersmål, och det har inte framkommit något godtagbart syfte för denna praxis.

4

SLUTRESULTAT OCH ÅTGÄRDER

Min slutsats är att nämnden för mäklarprovs beslut, genom vilket man har fastställt att mäklarprovets litteraturförteckning mestadels består av enbart finskspråkiga verk, med stöd av grundlagen och diskrimineringslagen diskriminerar dem som inte kan finska eller som vill förbereda sig inför mäklarprovet på svenska. Förfarandet uppfyller inte heller skyldigheten enligt grundlagen att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällseliga behov enligt lika grunder.

Jag konstaterar att den som upplever sig ha diskriminerats kan ta till de rättsmedel som föreskrivs i diskrimineringslagen, dvs. vända sig till diskrimineringsombudsmannen och diskriminering- och jämställdhetsnämnden. Deras uppgifter och behörighet regleras närmare i 19–21 § i diskrimineringslagen. Enligt 13 § 1 mom. i lagen om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden får ändring i nämndens beslut sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen.

Jag förstår att det ifrågavarande problemet är svårt att avgöra, dvs. ett litteraturmaterial för mäklarprovet som helt och hållet behandlar alla på lika villkor är svårt att skapa i praktiken. Enligt vad jag erfar finns det ingen litteratur på svenska på området. Nämnden för mäklarprov kan inte i egenskap av ansvarig instans för mäklarprovets genomförande ålägga författare och förläggare att producera ett sådant material, och förlagsverksamhet hör inte heller till näm-

dens egna uppgifter. Däremot torde nämnden och arbets- och näringsministeriet som ansvarar för lagstiftningen på området ha möjlighet att påverka uppkomsten av litteratur på svenska.

Att ta bort litteratur som endast finns på finska från förteckningen skulle i sig främja formell likabehandling, men finskspråkiga skulle fortfarande de facto ha bättre möjligheter att uppnå bättre resultat i mäklarprovet eftersom den finskspråkiga litteraturen fortfarande skulle finnas tillgänglig och kunna användas. Problemet med bristande likabehandling i mäklarprovet som härstammar från den ifrågavarande litteraturlistan borde också kunna lösas så att inte kravnivån för mäklarprovet och därmed mäklarnas kompetensnivå sjunker.

Trots dessa utmaningar borde man försöka förbättra likabehandlingen av dem som deltar i mäklarprovet.

Jag delger Centralhandelskammarens nämnd för mäklarprov min redogörelse ovan.

Jag skickar också mitt beslut till arbets- och näringsministeriet för kännedom, till vars ansvarsområde beredningen om lagstiftningen om Centralhandelskammaren och fastighetsförmedlingsrörelser och rörelser för förmedling av hyreslägenheter och hyreslokaler hör.

Jag ber nämnden och ministeriet att senast den 28 februari 2017 underrätta mig om de åtgärder mitt beslut har föranlett.