

29.3.2010

Dnr 822/4/09

Beslutsfattare: Biträdande justitieombudsman Jussi Pajuoja

Föredragande: Äldre justitieombudsmannasekreterare Henrik Åström

STATSUNDERSTÖDSLAGEN BÖR TILLÄMPAS PÅ ETT GRUNDRÄTTLIGHETSVÄNLIGT
SÄTT / VALTIONTUKILAKIA PITÄÄ SOVELTAA PERUSOIKEUSMYÖNTEISESTI

1

SKRIVELSEN

Klaganden kritiserar i sin skrivelse undervisningsministeriets beslut om statsstöd för registrerade religionssamfund 2008. Till skrivelsen har fogats undervisningsministeriets beslut..

Undervisningsministeriet konstaterar i sitt beslut följande:

"Med beaktande av understödets användningsändamål och de kriterier som framgår av ansökningsanvisningarna och som omfattar beviljandet av understöd har ministeriet inte kunnat bifalla ansökan. Enligt de uppgifter som framgår av befolkningsdatasystemet uppfylls inte kravet för erhållande av understöd för X frikyrkoförsamlings del vad gäller minimiantalet medlemmar på 200. "

Klaganden anser att undervisningsministeriet förfarit fel då ministeriet inte ansett att religionssamfund med mindre än 200 medlemmar kan beviljas andel av det årliga anslaget för stöd enligt prövning.

Klaganden ber att justitieombudsmannen undersöker med vilken rätt undervisningsministeriet avviker från lagen i fråga om jämlika registrerade religionssamfund. Han hänvisar vidare till att man kan grunda föreningar med 3-4 medlemmar och det därför inte finns orsak att ifrågasätta ett religionssamfunds rätt till statsstöd enligt jämlika grunder. I fråga om X frikyrka uppgår medlemsantalet till ett 70-tal.

Klaganden anser vidare att prövning av rätt till statsstöd borde ske enbart på basen av verksamheten inom religionssamfundet ifråga. Enligt Klaganden utgör antalet medlemmar fortfarande det utslagsgivande argumentet vid prövningen av rätt till understöd.

[...]

3

AVGÖRANDET

3.1

Undervisningsministeriets utredning och yttrande

Undervisningsministeriet konstaterar i yttrandet över klagomålet att klagande anser att ministeriet vid beviljande av statsunderstöd avvikit från en jämnlig behandling av registrerade religionssamfund i och med att ministeriet inte beviljat understöd till samfund som har färre än 200 medlemmar.

Undervisningsministeriet beviljade enligt yttrandet registrerade religionssamfund statsunderstöd för verksamheten för första gången år 2008. Det rörde sig om bidrag som beviljades efter prövning enligt statsunderstödslagen (688/2001). Statsbudgeten för år 2008 utökades i samband med riksdagens budgetbehandling med anslag för understöd till religiösa samfund.

Ovanavsedda ökning av anslagen motiverades enligt undervisningsministeriets yttrande av ett betänkande från riksdagens finansutskott (FiUB 25/2007 rd) enligt vilket registrerade religiösa samfund för närvarande inte fick statsunderstöd för sin verksamhet.

En arbetsgrupp inom undervisningsministeriet som utrett frågan hade föreslagit 2005 att statsunderstöd skulle kunna beviljas religiösa samfund. Statsunderstödet skulle fördelas mellan de samfund som sökt om understöd, i regel med samfundens medlemsantal som beräkningsgrund. Understödsbeloppet skulle avgöras årligen i anknytning till statsbudgeten. Arbetsgruppen hade motiverat sitt förslag med att registrerade religiösa samfund anordnade liknande allmännyttig verksamhet som de evangelisk-lutherska och ortodoxa församlingarna. Dylig verksamhet har använts som grund för samfundsskatten. Understödet motiverades också av skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna enligt 22 § grundlagen.

Utgående från det ovananförda utökades budgetmomentet ifråga vid utskottsbehandlingen i riksdagen med 200.000 euro för stöd till registrerade religiösa samfund. Dessutom ansåg utskottet att religiösa samfund skulle ha minst 200 medlemmar för att vara berättigade till understöd.

I betänkandet från arbetsgruppen för statsunderstöd till registrerade trossamfund motiveras kravet på ett minimiantal medlemmar med att medlemsantalet för samfundens del varierade från 1-ca.18.000. Ifall stödet skulle beviljas på basen av antalet medlemmar skulle de minsta samfunden endast få några euro i bidrag. Med beaktande av det arbete och de kostnader som samfunden lägger ned på ansökningar och utredningar och statsbidragsmyndigheterna på att handlägga dessa, skulle detta arrangemang inte vara ändamålsenligt samhällsekonomiskt sett.

Enligt arbetsgruppens preliminära förslag, som under arbetsgruppens pågående arbete presenterades för religionssamfunden skulle ett samfund ha minst 200 medlemmar för att få bidrag. Då flera samfund motsatte sig detta, gick arbetsgruppen i sin slutgiltiga rapport in för att föreslå en begränsning av statsunderstödet till samfund med minst 100 medlemmar. Riksdagens finansutskott ansåg dock enligt undervisningsministeriets utredning att begränsningen skulle gälla minst 200 medlemmar.

Undervisningsministeriet informerade enligt ministeriets yttrande om möjligheten ansöka om statsunderstöd bl.a. i ett brev som skickades till samtliga registrerade religionssamfund. I brevet konstaterades enligt utredningen följande angående kriterierna för beviljande av understöd:

"Understöd kan sökas av alla registrerade religionssamfund som har minst 200 medlemmar. Understöden fördelas mellan samfunden på basis av befolkningsregistercentralens statistikuppgifter om medlemsantal. Understöd beviljas dock inte samfund som de facto inte har någon verksamhet eller som bedriver verksamhet i mycket liten skala. Statsunderstödet får inte heller vara samfundets enda eller huvudsakliga finansieringskälla. Största delen av finansie-

ringen bör komma från andra källor såsom medlemsavgifter, donationer och egen medlemsanskaffning."

Enligt undervisningsministeriets yttrande inkom år 2008 ansökningar om statsunderstöd från sammanlagt 22 samfund, varav 19 beviljades bidrag. Tre av de samfund som ansökt bidrag uppfyllde inte kriteriet om minst 200 medlemmar. Ett av dessa samfund var X frikyrkoförsamling, som enligt befolkningsregistrets uppgifter endast hade 61 medlemmar i januari 1998.

Undervisningsministeriet konstaterar i yttrandet att kravet på ett minimiantal medlemmar för beviljande av statsunderstöd till religiösa registrerade samfund grundar sig på betänkandet från riksdagens finansutskott. Eftersom det inte är ekonomiskt ändamålsenligt att bevilja statsunderstöd till samfund med ytterst få medlemmar, anser ministeriet kravet vara motiverat. Enligt 7 § statsunderstödslagen utgör därtill verksamhetens omfattning en av de avgörande faktorerna som inverkar på de allmänna förutsättningarna för beviljande av statsunderstöd.

Ministeriet konstaterar också att de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen i första hand endast gäller fysiska personer, varför bestämmelsen om jämlikhet 6 § grundlagen inte direkt gäller religionssamfund.

Undervisningsministeriet konstaterar att klaganden anför att prövningen av statsunderstöd enbart borde ske på basen av verksamheten i religionssamfundet. Den föreslagna lösningen, enligt vilken statsunderstöd beviljas registrerade religionssamfund på basis av vissa former av verksamhet som anses allmännyttiga, hade även enligt yttrandet från ministeriet bedömts i den arbetsgrupp som berett ärendet. Då arbetsgruppen överlade om möjliga lösningsmodeller blev resultatet att det i detta avseende var mer jämlikt och transparent att beviljas statsunderstöd på basen av medlemsantalet.

3.2

Närmare om arbetsgruppens rapport

Av rapporten från undervisningsministeriets arbetsgrupp (2005:15) framgår att arbetsgruppen hade i uppgift att utreda förutsättningarna för ett statsunderstödssystem i fråga om de registrerade religionssamfunden och lägga fram ett förslag till genomförande av systemet.

Enligt arbetsgruppens förslag skall registrerade religionssamfund kunna få statsunderstöd på kalkylmässiga grunder utgående från samfundens medlemsantal. Statsunderstöd skall inte beviljas samfund med mindre än 100 medlemmar, inte heller samfund som de facto inte ha någon verksamhet eller som bedriver verksamhet i mycket liten omfattning. Det som eftersträvas är klara understödsgrunder, som kan tillämpas så att en prövning som baserar sig på verksamhetsrelaterade omständigheter behövs så litet som möjligt.

Arbetsgruppen ansåg att statsunderstöd till registrerade religionssamfund inte förutsatte särskild reglering i statsunderstödslagen.

Enligt arbetsgruppens förslag skulle beslutet om statsunderstödsbeloppet fattas årligen i samband med statsbudgeten. Utgångspunkten kunde vara beloppet av de årliga samfundsskatteintäkterna till de evangelisk-lutherska församlingarna minskade med kostnaderna för begravningsväsendet. Statsunderstödsbeloppet skulle då bli ca 5-7,7 euro per samfundsmedlem i ett registrerat religiöst samfund.

I arbetsgruppens rapport, avsnittet om grunderna för att stöda de religiösa samfunden konstateras att 22 § grundlagen om skyldigheten för det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna tillgodoses, talar även för att det allmänna skall understöda den verksamhet som bedrivs av de religiösa samfunden. Enligt förarbetena till nämnda lagstadgande förutsätter grundrättigheternas förverkligande att det allmänna vidtar aktiva åtgärder för att skapa verkliga förutsättningar för individen att använda sina grundrättigheter. Genom att stöda registrerade religiösa samfund skulle samhället de facto främja möjligheterna för individen att bekänna och utöva en religion. Detta representerar en del av religions- och samvetsfriheten om vilken stadgas i 11 § grundlagen.

En utvidgning av statsunderstödet till att omfatta, förutom den evangelisk-lutheranska respektive den ortodoxa kyrkan, även de registrerade religiösa samfunden, kunde även motiveras med att man önskar befrämja jämlikheten mellan olika religiösa inriktningar. Vid ett tillfälle som anordnades av arbetsgruppen för att höra de religiösa samfunden ansåg ett flertal samfund att de registrerade religiösa samfunden i fråga om statsunderstöd stod i ett ojämnt förhållande i till det evangelisk-lutheranska och det ortodoxa kyrkosamfundet.

I avsnittet om grunderna för statsunderstöd i arbetsgruppens rapport, konstateras att tidigare utredningar vilka gällt statsunderstöd till registrerade religiösa samfund hade redovisat två grundalternativ för att bevilja statsunderstöd. Religionsfrihetskommittén (Kommittébetänkande 2001:1) föreslog att statsunderstöd skulle beviljas för sådana omkostnader som registrerade religiösa samfund haft och som uppkommit till följd av underhåll av beaktansvärda byggnader, barn- och ungdomsarbete eller socialt arbete. Enligt förslaget kunde man bevilja understöd åt både registrerade religiösa samfund och andra registrerade samfund och stiftelser för kostnader till följd av skötseln av begravningsplatser.

En arbetsgrupp som utredde frågan om hur församlingarnas samfundsskatteandel skulle ersättas föreslog för sin del ett allmänt verksamhetsbidrag till de registrerade religiösa samfunden som skulle grunda sig på samfundens medlemsantal.

Den modell som hade föreslagits av religionsfrihetskommittén kunde även motiveras med att de evangelisk-lutherska och ortodoxa församlingarnas samfundsbeskattningsrätt hade tidigare motiverats med motsvarande samfundsmässiga serviceuppgifter. Å andra sidan kunde man motivera ett stöd till registrerade religiösa samfund med en strävan att befrämja verkliga förutsättningar för religions- och samvetsfriheten. Detta talade för ett allmänt stöd för samfundens verksamhet.

I arbetsgruppens rapport (2005:15) konstateras att medlemsantalet i de registrerade religiösa samfunden varierar ifrån en person till ungefär 18.000 personer. Ett stöd som skulle grunda sig på medlemsantalet skulle i fråga om de allra minsta samfunden uppgå till endast några euro. Då man beaktar det arbete och de omkostnader som samfunden har för att göra upp ansökningar om statsunderstöd och som statsunderstödsmyndigheten har då ansökningarna handläggs vore det inte ekonomiskt ändamålsenligt att bevilja så små statsunderstöd. Arbetsgruppen föreslog därför att statsunderstöd inte skulle beviljas sådana samfund vilkas medlemsantal understeg en vis på förhand given gräns. Gränsen avseende medlemsantal skulle läggas således att i praktiken alldeles betydelselösa statsunderstöd inte skulle beviljas. På andra sidan skulle det inte vara ändamålsenligt i finska förhållanden att lägga gränsen avsevärt högt. Detta till följd av att största andelen registrerade religiösa samfund i Finland var rätt små.

Vid ett tillfälle som anordnades för de religiösa samfunden, på basen av en av arbetsgruppen utarbetad promemoria, föreslogs en gräns på minst 200 medlemmar för att statsunderstöd kunde beviljas. Med en sådan gräns skulle de minsta bidragen uppgå till ca. 1.000 euro. Vid tillfället kritiserade flerparten av representanterna för samfunden den föreslagna gränsen. Man anförde som grund bl.a. att även ett flertal personer som inte hörde till samfundet ifråga deltog i verksamheten. Även det förhållande att små samfund kunde bedriva ett omfattande samhällsligt arbete anfördes som argument.

Arbetsgruppen stannade för att föreslå en nedre medlemsantalsgräns för att erhålla statsunderstöd motsvarande 100 medlemmar. För mindre samfund skulle statsunderstödet på basen av medlemsantalet endast uppgå till några hundra euro. Av de registrerade religiösa samfundens totala medlemsantal utgjordes ca. 1,4 % av samfund som hade färre än 100 medlemmar.

Arbetsgruppen ansåg således att beviljandet av statsunderstöd borde ske i mån av möjlighet utgående från beräkningsgrunder som stöder sig på medlemsantalet i det religiösa samfundet. Härigenom skulle statsunderstödsmyndigheten i så liten utsträckning som möjligt ta ställning till samfundens verksamhet och faktorer som beror på bedömning av verksamheten. Statsunderstöd skulle i alla fall inte utgå till sådana samfund som inte de facto hade verksamhet eller som hade mycket liten verksamhet. Statsunderstödet skulle inte heller utgöra samfundets enda eller huvudsakliga finansieringskälla utan huvuddelen av finansieringen skulle flyta ur övriga källor som till t.ex. medlemsavgifter, donationer eller egen medelsanskaffning.

Enligt arbetsgruppen fanns det inte behov av specialstadganden för att ta i bruk ett system med statsunderstöd för religiösa samfund. Det skulle vara möjligt att bevilja statsunderstöd för religiösa samfund med stöd av 5 § 2 moment statsunderstödslagen om allmänt understöd för mottagarens verksamhet.

3.1.2

Klagandens bemötande

Klaganden uttrycker i bemötandet sitt missnöje med att undervisningsministeriet inte godkänner att registrerade religionssamfund med minst 20 medlemmar är berättigade att söka statsstöd och efter prövning även beviljas understöd.

Han anser att undervisningsministeriet, finansministeriet och riksdagen utgår ifrån att det måste vara fråga om ett betydligt större medlemsantal för att statsstöd enligt prövning skall kunna utgå dvs. 100 eller 200 medlemmar. Han anser att detta inte är förenligt med jämlikhetstanken i lagen. I ett land där alla frikyrkligt ägda bolag betalar samfundsskatt enligt enahanda grunder, borde det enligt klaganden vara rimligt och naturligt att statsstödet skulle vara så stort att alla religiösa registrerade samfund kunde beviljas stöd per capita.

Enligt klaganden stipulerar inte lagen en begränsad ansökningsrätt vad gäller behovsprövat statsstöd för religiösa samfund. Klaganden ifrågasätter att ett betänkande från en arbetsgrupp kan vara viktigare än en lag. Alla måste ha rätt att ansöka om understöd så att ministeriets prövning enligt gällande prövningsgrunder kan ske.

3.2

Lagstiftningen

Enligt 2 § 3 mom. Finlands grundlag (731/1999) skall all utövning av offentligt makt bebygga på lag. I all offentlig verksamhet skall lag noggrant iakttas.

Enligt 6 § grundlagen är alla lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl 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.

Enligt 11 § grundlagen har var och en religions- och samvetsfrihet. Till religions- och samvetsfriheten hör rätten att bekänna sig till och utöva en religion, rätten att ge uttryck för sin övertygelse och rätten att höra till eller inte höra till ett religiöst samfund.

Enligt 22 § grundlagen skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Enligt 5 § statsunderstödslagen (688/2001) kan statsunderstöd beviljas i form av allmänt understöd eller specialunderstöd. Allmänt understöd kan beviljas för mottagarens verksamhet i allmänhet eller för en vis del av mottagarens verksamhet.

Enligt statsunderstödslagen 8 § kan närmare bestämmelser utfärdas genom förordning av statsrådet om hur statsunderstöd som hör till tillämpningsområdet för denna lag skall beviljas, utbetalas och användas i enlighet med budgeten.

Enligt religionsfrihetslagen (2003/453) 7 § är ett registrerat religionssamfunds syfte att ordna och stöda den individuella, gruppbaseade samt offentliga verksamheten som hör till bekännandet och utövandet av religion och som baserar sig på trosbekännelse, skrifter som betraktas som heliga eller på andra sådana särskilt angivna inarbetade grunder för verksamheten som betraktas som heliga. Samfundet skall förverkliga sitt syfte med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Samfundets syfte är inte att sträva efter ekonomisk vinst eller annars i huvudsak bedriva ekonomisk verksamhet.

Enligt 8 § religionsfrihetslagen kan ett registrerat religionssamfund bildas av minst 20 personer. De som bildar ett samfund skall ha fyllt 18 år.

3.3

Överväganden

Av handlingarna som inhämtats i ärendet konstaterar jag att X frikyrkoförsamling ansökt om statsunderstöd för verksamheten år 2008 av undervisningsministeriet.

Undervisningsministeriet har i sitt beslut förkastat ansökan. I beslutet har ministeriet hänvisat till uppgifter vilka framgår ur befolkningsdatasystemet och konstaterat att kravet för erhållande av understöd för X frikyrkoförsamlingens del inte uppfylls vad gäller minimiantalet medlemmar på 200. Ministeriets beslut har vunnit laga kraft.

I den utredning och det yttrande undervisningsministeriet lämnat i ärendet konstateras att kravet på ett minimiantal medlemmar i ett religiöst samfund för beviljande av understöd grundar sig på ett betänkande från riksdagens finansutskott. Eftersom det inte vore ekonomiskt och

arbetsmässigt ändamålsenligt att bevilja statsunderstöd till samfund med ytterst få medlemmar anser ministeriet att kravet om minst 200 medlemmar vara motiverat.

Jag konstaterar vidare att närmare bestämmelser om statsunderstöd som avses i 8 § statsunderstödslagen om hur statsunderstöd som hör till tillämpningsområdet för denna lag skall beviljas, utbetalas och användas i enlighet med budgeten, inte har utfärdats genom förordning av statsrådet.

Undervisningsministeriet åberopar som stöd för sitt beslut att förkasta X frikyrkosamlings ansökan motiveringar som har hämtats ur rapporten från den av undervisningsministeriet tillsatta arbetsgruppen för statsunderstöd till registrerade religionssamfund 2005:15 ävensom finansutskottets betänkande 25/2007 rd.

Enligt min uppfattning har i rapporten från nämnda arbetsgrupp frågan om kriterierna för beviljandet av statsunderstöd bedömts huvudsakligen utgående ifrån ekonomiska och arbetsmässiga faktorer. Jag anser att kriteriet på minimiantal medlemmar däremot inte i rapporten bedömts på ett uttömmande sätt i fråga om jämlikhetsaspekten.

Det är anmärkningsvärt att relationen mellan den i klagomålet kritiserade minimigränsen på 200 medlemmar och stadgandet om bildande av ett registrerat religionssamfund inte bedömts närmare. Det krävs endast minst 20 personer för att bilda ett registrerat religionssamfund. Enligt undervisningsministeriets beslut om förkastande av X frikyrkoförsamlings ansökan krävdes det 10 gånger fler medlemmar för att ansöka om statsunderstöd än för att bilda ett religiöst samfund.

Vid bedömning av frågan är det enligt min uppfattning fråga om tolkning av § 5 lagen om statsunderstöd.

Enligt 22 § grundlagen bör det allmänna till se att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Detta innebär att lagar bör tillämpas på ett grundrättighets- och människorättsvänligt sätt.

Jag anser därför att även 5 § statsunderstödslagen bör tillämpas på ett s.k. grundrättighets- och människorättsvänligt sätt. Detta innebär att av de olika tolkningsalternativen som kan motiveras bör väljas det som på bästa sätt befrämjar ändamålet med grundrättigheterna och som eliminerar konflikter med grundlagen.

Jag anser därför att kravet om ett minimiantal medlemmar på 200 i ett religiöst samfund för att anhålla om statsunderstöd inte förefaller att på bästa möjliga sätt förverkliga en människo- och grundrättighetsvänlig tolkning av statsunderstödslagen 5 §.

Jag fäster undervisningsministeriets uppmärksamhet med tanke på framtida fall vid mina ovan anförda synpunkter om kriterierna för ansökan om understöd till registrerade religiösa samfund. I detta avseende sänder jag undervisningsministeriet en kopia av detta beslut.

Ärendet ger mig inte anledning till övriga åtgärder.