

Notat



Kirkeministeriet

Høringsnotat med Kirkeministeriets bemærkninger til høringssvarene til udkast til Lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi (revision af kirkernes og præsteembedernes kapitaler)

Dato: 9. oktober 2020

Akt nr. 126881

Sagsbehandler
Martin Martensen-Larsen

I perioden fra den 7. august til den 27. august 2020 har udkast til forslag til Lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi (revision af kirkernes og præsteembedernes kapitaler) (herefter benævnt høringssudkastet) været i høring hos:

Alle biskopper, alle stiftsråd, Landsforeningen af Menighedsråd, Danmarks Provsteforening, Rigsrevisionen og Økonomistyrelsen.

Kirkeministeriet har modtaget i alt 11 høringssvar fra 13 høringsspartner.

Biskopper: biskoppen over Københavns Stift, biskoppen over Helsingør Stift, biskoppen over Roskilde Stift, biskoppen over Lolland-Falsters Stift, biskoppen over Fyens Stift, biskoppen over Viborg stift og biskoppen over Aarhus Stift.

Stiftsråd: Stiftsrådet i Helsingør Stift, Stiftsrådet i Roskilde Stift, Stiftsrådet i Viborg Stift og Stiftsrådet i Aarhus Stift.

Kirkelige organisationer: Landsforeningen af Menighedsråd.

Statslige institutioner: Rigsrevisionen.

1. Generel opbakning til høringssudkastet

11 høringsspartner har ingen bemærkninger til høringssudkastet.

1 høringsspart (Rigsrevisionen) støtter overordnet set høringssudkastets hensigt og foreslår samtidig en udvidelse af kirkeministerens beføjelser i forhold til kirkernes og præsteembedernes kapitaler.

1 høringsspart (biskoppen over Lolland-Falsters Stift) har et præciserende spørgsmål til høringssudkastets rækkevidde.

Der er således generel opbakning til høringssudkastet.

2. Revision af kirkernes og præsteembedernes kapitaler

Samtlige høringssvar støtter forslaget i høringssudkastets § 1, nr. 1, om, at regnskaber og årsrapporter for forvaltningen af kirkernes og præsteembedernes kapitaler (stiftsmidlerne) revideres af Rigsrevisionen. (Høringssudkastets § 1, nr. 1, er § 1, nr. 2, i det fremsatte lovforslag).



Rigsrevisionens bemærkninger

Side 2

Akt nr. 126881

Rigsrevisionen er enig med ministeriet i, at det kræver en eksplicit lovhjemmel, hvis Rigsrevisionen skal have revisionsansvaret for stiftsmidlerne. Rigsrevisionen er også enig i, at det kan være hensigtsmæssigt, at revisionen af den fælles folkekirkelige økonomi forbliver enstreget.

I forlængelse heraf peger Rigsrevisionen på, at Rigsrevisionens normale opgave er at revidere ministrenes dispositioner på vegne af Statsrevisorerne og Folketinget som en del af den parlamentariske kontrol med ministrene. Derfor er der efter Rigsrevisionens opfattelse forskel på Rigsrevisionens revision af stifternes almindelige drift og revisionen af kirkernes og præsteembedernes kapitaler.

Regnskabet for stifternes almindelige drift indgår i fællesfondens regnskab, der aflægges af kirkeministeren, og Rigsrevisionen peger på, at Rigsrevisionens rapportering af fejl derfor kan give anledning til, at såvel Statsrevisorerne som Folketinget udtaler kritik af ministeren.

Rigsrevisionen peger modsat på, at kirkeministeren ikke på samme måde har et ansvar for at aflægge regnskab for kirkernes og præsteembedernes kapitaler. Da der herudover er tale om kirkelige midler, som Folketinget ikke kan disponere over, vil Rigsrevisionens revision ikke med det nuværende lovgrundlag ske på vegne af Statsrevisorerne og Folketinget, som er det normale.

Rigsrevisionen foreslår i den forbindelse, at der for at sikre parallelitet til Rigsrevisionens revision af fællesfondens regnskab optages en bestemmelse i loven, hvor ministeren får ansvar for at aflægge regnskab for kirkernes og præsteembedernes kapitaler.

Rigsrevisionen foreslår under alle omstændigheder, at lovforslaget også kommer til at indeholde bestemmelser, der gør Rigsrevisionens grundlag for revisionen tydeligere. Det foreslås konkret, at § 17, stk. 4, i lov om folkekirkens økonomi ændres fra "Regnskabet revideres af Rigsrevisionen" til "Regnskabet revideres af Rigsrevisionen efter reglerne i lov om revisionen af statens regnskaber m.m." og at den foreslåede nye bestemmelse i økonomilovens § 23 a, stk. 5, i høringsudkastets § 1, nr. 1, udformes på tilsvarende vis.

Lolland-Falsters Stifts bemærkninger

Lolland-Falster Stift peger på, at det ikke fremgår klart af lovforslaget, om forvaltningen af stiftsmidler også omfatter cvr-nr. 32578586 (Bestyrelsen for Den fælles Kapitalforvaltning) og om Kirkeministeriet også vil kræve en årsrapport for regnskabet i dette tilfælde svarende til stiftsmidlerne. Regnskabet i forhold til nævnte cvr-nr. bliver i dag hverken revideret af Rigsrevisionen eller provstirevisor, men indgår som bilag til Aarhus Stifts Fællesfonds årsrapport.



3. Kirkeministeriets vurdering

Side 3
Akt nr. 126881

Ad forslag om bestemmelse i loven, hvor ministeren får ansvar for at aflægge regnskab for kirkernes og præsteembedernes kapitaler.

Det følger af § 23 a, stk. 4, i lov om folkekirkens økonomi, at stiftsrådet har til opgave på menighedsrådenes vegne at bestyre stiftsmidlerne, og at stiftsadministrationen i medfør af lovens § 23, stk. 10, bistår stiftsrådet med varetagelsen af denne opgave. Af § 23, stk. 9, fremgår det, at biskoppen er forretningsfører for stiftsrådet.

De nærmere regler om bestyrelse af stiftsmidlerne er fastsat i bekendtgørelse nr. 55 af 22. januar 2018 om bestyrelse af kirke- og præsteembedekapitalen.

Biskoppen har den overordnede ledelse for stiftsadministrationen, der som nævnt fungerer som sekretariat for stiftsrådet og dermed ansvar for, at stiftsadministrationens sekretariats betjening medvirker til at sikre, at stiftsrådets forvaltning af stiftsmidlerne sker inden for lovens rammer.

I forbindelse med Rigsrevisionens forslag om, at der for at sikre parallelitet mellem Rigsrevisionens revision af fællesfondens regnskab og regnskabet for stiftsmidlerne bør optages en bestemmelse i loven, hvorefter ministeren får ansvar for at aflægge regnskab for stiftsmidlerne, bemærker Kirkeministeriet, at stiftsrådet er et kollegialt folkevalgt organ, der ikke står i noget over- og underordningsforhold til kirkeministeren.

Mens kirkeministeren er ansvarlig for sit eget ressortområde, kan der inden for dette område imidlertid være anliggender, for hvilke ministeren ikke skal stå til regnskab for Folketinget. Lovgivningsmagten antages ifølge fast praksis at have frihed til at organisere forvaltningen på en sådan måde, at visse funktioner unddrages ministerens almindelige beføjelser. Det forekommer derfor, at administrative beslutninger henlægges til selvstændige kollegiale organer (nævn, råd o.lign) – som i dette tilfælde stiftsrådet – der ikke er undergivet en ministers instruktions- og tilsynsbeføjelser med hensyn til konkrete beslutninger. Hensigten med at oprette selvstændige kollegiale organer har været at unddrage ministerens politiske indflydelse fra de pågældende afgørelser og i det hele taget at sikre særlige retssikkerhedsgarantier i kraft af det selvstændige kollegiale organs sammensætning og i kraft af den fremgangsmåde, det skal følge ved sagernes behandling.

Kirkeministeren kan således ikke give stiftsrådet tjenestebefalinger og har heller ikke en almindelig adgang til at lave stiftsrådets beslutninger om eller til at handle i dets sted. Kirkeministeren har heller ikke retligt ansvar for stiftsrådets konkrete beslutninger om bestyrelsen af stiftsmidlerne og dermed for de beslutninger, der danner grundlag for regnskabet.

Det er derfor ikke muligt, at kirkeministeren forpligtes til at aflægge regnskab for stiftsmidlerne uden samtidig at ændre forvaltningsstrukturen, sådan at ansvaret for midlernes forvaltning også flyttes fra stiftsrådet til kirkeministeren. Dette vil efter Kirkeministeriets opfattelse indebære en uhensigtsmæssigt forskydning af den balance, der eksisterer mellem folkekirken og Kirkeministeriet.

Det er kirkeministeren, der fastsætter rammerne for forvaltningen af stiftsmidlerne. Kirkeministeren er således i medfør af § 23 a, stk. 5, i lov om folkekirkens



Økonomi bemyndiget til at fastsætte nærmere regler om kapitalernes bestyrelse, herunder om stiftsrådets aflæggelse af regnskab.

Bemyndigelsehjælpen i § 23 a, stk. 5, er senest anvendt til at udstede den ovenfor nævnte bekendtgørelse, hvor det følger af § 17, at "regnskaber og årsrapporter for forvaltningen af kapitalerne for stiftsrådet revideres af Rigsrevisionen". Denne revisionspligt bygger, som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, på en mangeårig praksis.

Selvom ministeren som nævnt ikke har et retligt ansvar for selve aflæggelsen af det konkrete regnskab, har ministeren dog gennem sit parlamentariske ansvar for lovgivningen inden for ministeriets ressortområde et overordnet ansvar for stiftsrådernes virksomhed og herunder særligt for fastsættelse af rammer, der indebærer, at stiftsrådets regnskab "giver et samlet, dækkende og pålideligt billede af forvaltningen af kapitalerne", jf. § 13, stk. 1, i den nævnte bekendtgørelse.

Kirkeministeriet vurderer på den baggrund ikke, at det er muligt at imødekomme Rigsrevisionens ønske om at indsætte en bestemmelse om, at kirkeministeren får ansvar for aflæggelse af regnskab for stiftsmidlerne, uden at dette vil have uheldige konsekvenser for fordelingen af opgaver og ansvar mellem staten og folkekirken.

Ad forslag om at § 17, stk. 4, i lov om folkekirkens økonomi ændres fra "Regnskabet revideres af Rigsrevisionen" til "Regnskabet revideres af Rigsrevisionen efter reglerne i lov om revisionen af statens regnskaber m.m." og at den forslaget i høringsudkastets § 1, nr. 1, udformes på tilsvarende vis.

Det er som hidtil forudsat, at Rigsrevisionen i sin revision af såvel fællesfonden som stiftsmidlerne følger statens revisionsregler iht. lov om revision af statens regnskaber mv., og det vil for så vidt angår stiftsmidlerne blive præciseret i lovforslagets særlige bemærkninger til § 1, nr. 2.

Ad Lolland-Falsters spørgsmål om rækkevidden af høringsudkastet

Lolland-Falster Stift har peget på, at det ikke fremgår klart af høringsudkastet om forvaltningen af stiftsmidler også omfatter cvr-nr. 32578586, og om Kirkeministeriet også vil kræve en årsrapport for regnskabet i dette tilfælde svarende til stiftsmidlerne.

Det pågældende cvr.nr. vedrører Den fælles Kapitalforvaltning mellem stiftsrådene. Regnskabet for Den fælles Kapitalforvaltning mellem stiftsrådene indgår som et biregnskab i og revideres sammen med fællesfondsregnskabet for Aarhus Stift, der sekretariatsbetjener bestyrelsen. Det er således ikke korrekt, når Lolland-Falsters Stift anfører, at regnskabet ikke revideres p.t.