

# UDKAST

## Forslag

til

### **Lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi**

(Revision af kirkernes og præsteembedernes kapitaler)

#### **§ 1**

I lov om folkekirkens økonomi, jf. lovbekendtgørelse nr. 95 af 29. januar 2020 foretages følgende ændring:

1. I § 23 a, stk. 5, indsættes efter 1. pkt. som nyt punktum:

»Regnskaber og årsrapporter for forvaltningen af kapitaler revideres af Rigsrevisionen«.

#### **§ 2**

Loven træder i kraft den 1. januar 2021.

#### **§ 3**

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

# UDKAST

## *Bemærkninger til lovforslaget*

### *Almindelige bemærkninger*

#### *Indholdsfortegnelse*

1. Indledning
2. Lovforslagets baggrund
3. Lovforslagets hovedpunkter
  - 3.1. Revision af kirkernes og præsteembedernes kapitaler
    - 3.1.1. Gældende ret
    - 3.1.2. Kirkeministeriets overvejelser
    - 3.1.3. Den foreslåede ordning
4. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige
5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.
6. Administrative konsekvenser for borgerne
7. Miljømæssige konsekvenser
8. Forholdet til EU-retten
9. Hørte myndigheder og organisationer m.v.
10. Sammenfattende skema

#### *1. Indledning*

Rigsrevisionens revision af kirkernes og præsteembedernes kapitaler (i det følgende 'stiftsmidlerne') bygger på en mangeårig praksis, der oprindeligt har været fastsat i lov om folkekirkens lønningsvæsen m.m. (LBK nr. 384 af 25. august 1980). I forbindelse med vedtagelsen af lov om folkekirkens økonomi i 1985, der i store dele erstattede lov om folkekirkens lønningsvæsen m.m., blev revisionsforpligtelsen videreført, men fremgik nu af lovforslagets bemærkninger, jf. Folketingstidende 1984-85, tillæg A, side 656.

Da Rigsrevisionens forpligtelse til at udføre revision af stiftsmidlerne således ikke eksplicit fremgår af loven, foreslås det derfor at ændre lov om folkekirkens økonomi således, at der skabes en klar lovhjemmel til, at den årlige revision af stiftsmidlerne også fremadrettet udføres af Rigsrevisionen.

#### *2. Lovforslagets baggrund*

I efteråret 2019 meddelte Rigsrevisionen Kirkeministeriet, at den ved en gennemgang af sit revisionsmandat stringent har taget udgangspunkt i, at Rigsrevisionen alene har revisionsansvaret for de områder, der er omfattet af rigsrevisorlovens § 2, medmindre der er fastsat afvigende revisionsbestemmelser i en særlov. Rigsrevisionen har i den forbindelse peget på, at fravær af udtrykkelig bestemmelse i en særlov, ville stride mod rigsrevisors uafhængighed.

Da revision af stiftsmidlerne ifølge Rigsrevisionen ikke er pålagt Rigsrevisionen i en lov, har Rigsrevisionen vurderet, at deres revision heraf må ophøre fra og med 2021.

Det følger af § 17, stk. 1, i lov om folkekirkens økonomi, at Kirkeministeren aflægger regnskab for fællesfonden, mens det af stk. 4 fremgår, at regnskabet revideres af Rigsrevisionen.

I hvert stift nedsættes et stiftsråd. Stiftsrådet består af stiftets biskop, stiftets domprovst, 1 repræsentant for stiftets provster, 3 repræsentanter for stiftets præster samt 1 menighedsrepræsentant fra hvert provsti.

Stiftsrådet har til opgave på menighedsrådenes vegne at bestyre kirkernes og præsteembedernes kapitaler, jf. § 23 a, stk. 4, i lov om folkekirkens økonomi.

Det fremgår af endvidere af § 23 a, stk. 5, i lov om folkekirkens økonomi, at kirkeministeren fastsætter nærmere regler om kapitalernes bestyrelse, herunder om stiftsrådets aflæggelse af regnskab m.v.

Af § 17 i bekendtgørelse nr. 55 af 22. januar 2018 om bestyrelse af kirke- og præsteembedekapitalen følger det, at ”regnskaber og årsrapporter for forvaltningen af kapitalerne fra stiftsrådet revideres af Rigsrevisionen”. § 17 i bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i § 23 a, stk. 5 i lov om folkekirkens økonomi.

Lov om folkekirkens økonomi trådte i kraft den 1. januar 1986 og erstattede i store dele lov om folkekirkens lønningsvæsen m.m. Lov om folkekirkens lønningsvæsen m.m. indeholdt en udtrykkelig lovhjemmel (nu ophævet) til, at stiftsmidlerne blev revideret af Rigsrevisionen.

I lovforslag L 26 om folkekirkens økonomi fra folketingsåret 1984-85, der blev fremsat den 10. oktober 1984 blev § 20, stk. 2 i lov om folkekirkens lønningsvæsen erstattet af § 17 i lov om folkekirkens økonomi, og Rigsrevisionens revisionspligt blev fastholdt i bemærkningerne til lovforslaget.

Med vedtagelsen af lovforslag L 58 om ændring af lov om folkekirkens økonomi (etablering af permanente stiftsråd) fra folketingsåret 2008-09 fik loven en bemyndigelsesbestemmelse i § 23 a, stk. 5 som blev anvendt til udstedelse af bekendtgørelse nr. 55 af 22. januar 2018 om bestyrelse af kirke- og præsteembedekapitalen. Rigsrevisionens forpligtelse til at revidere stiftsmidlerne fremgår som nævnt af denne bekendtgørelses § 17.

Rigsrevisionen har således også efter lov om folkekirkens økonomis ikrafttræden den 1. januar 1986 udført revision af stiftsmidlerne.

Dette lovforslag har derfor som formål at tilvejebringe en eksplicit lovhjemmel for Rigsrevisionens fortsatte revision af stiftsmidlerne.

### *3. Lovforslagets hovedpunkter*

#### *3.1. Revision af kirkernes og præsteembedernes kapitaler*

##### *3.1.1. Gældende ret*

Det følger af § 2, stk. 1, nr. 1-4, i lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012 om revisionen af statens regnskaber m.m. hvilke opgaver der er omfattet Rigsrevisionens revision.

Udover de opgaver, der fremgår af § 2, stk. 1, nr. 1-4, kan Rigsrevisionens opgaver også være fastlagt ved revisionsbestemmelser i særlovgivningen.

## UDKAST

Det fulgte af § 20, stk. 1, i lov om folkekirkens lønningsvæsen m.m., at stiftsøvrighederne, hvert år inden den 15. april, hver for sit stifts vedkommende skulle indsende et overslag over fællesfondens indtægter og udgifter i det følgende regnskabsår til Kirkeministeriet. Et stiftsoverskud kunne efter Kirkeministeriets bestemmelser overføres til dækning af underskud i andre stifter.

Videre fulgte det af bestemmelsens stk. 2, at regnskab, indeholdende et kapital- og kasseregnskab, skulle aflægges til Kirkeministeriet. Regnskaber skulle revideres og godkendes af vedkommende revisionsdepartement (nu Rigsrevisionen).

§ 20 i lov om folkekirkens lønningsvæsen m.m. blev – sammen med de fleste andre bestemmelser i loven – ophævet i forbindelse med vedtagelsen af lov om folkekirkens økonomi, som trådte i kraft 1. januar 1986, jf. § 27 i lov om folkekirkens økonomi.

Lov om folkekirkens økonomi har således sin baggrund i lov om folkekirkens lønningsvæsen m.m.

Af § 17, stk. 1, i lov om folkekirkens økonomi følger det, at kirkeministeren aflægger regnskab for fællesfonden. Regnskabet revideres, jf. lovens § 17, stk. 4, af Rigsrevisionen.

I lovforslag L 26 om folkekirkens økonomi fra folketingsåret 1984-85, der blev fremsat den 10. oktober 1984, er § 17 affattet således:

**§ 17.** Stiftsøvrighederne aflægger regnskab for fællesfonden til Kirkeministeren efter bestemmelser fastsat af ministeren.

Stk. 2. Regnskabet revideres af Rigsrevisionen.

Det følger af bemærkningerne til bestemmelsen, jf. Folketingstidende 1984-85, tillæg A, side 656, at:

Bestemmelsen svarer til de i § 20, stk. 2, i lov om folkekirkens lønningsvæsen m.m. indeholdte regler om regnskabsaflæggelse og revision m.m.

Rigsrevisionens forpligtelse til at revidere stiftsmidlerne blev således forudsat omfattet af § 20, stk. 2 i lov om folkekirkens økonomi.

Ved lov om ændring af lov folkekirkens økonomi i 2006 blev opgaven med at forvalte stiftsmidlerne flyttet fra stiftsøvrigheden til stiftsudvalget, jf. § 23, stk. 1 i lov om folkekirkens økonomi nr. 1566 af 20. december 2006. Stiftsudvalget blev siden med vedtagelsen af L 58 om ændring af lov om folkekirkens økonomi (etablering af permanente stiftsråd) fra folketingsåret 2008-09 nedlagt og erstattet af stiftsrådet. I lovens nye § 23 a blev stiftsrådets kompetencer fastsat. Stiftsrådet overtog blandt andet opgaven med på vegne af menighedsrådet at forvalte stiftsmidlerne. Flytningen af opgaven og kompetencen til at forvalte stiftsmidlerne fra først stiftsøvrigheden til stiftsudvalget og siden stiftsrådet blev foretaget uden indholdsmæssige ændringer i loven og i bemærkningerne. Rigsrevisionens forpligtelse til at revidere stiftsmidlerne har således hele tiden været forudsat uændret.

Fællesfonden er folkekirkens fælles kasse og dækker en række fælles folkekirkelige udgifter. Kirkeministeriet administrerer midlerne fra fællesfonden. Indtægterne fra fællesfonden kommer primært fra landskirkeskatten.

Kirkeministeren fastsætter fællesfondens samlede budget og landskirkeskatten efter høring af en budgetfølgegruppe. Budgetfølgegruppen består af en

biskop, en repræsentant for Landsforeningen af Menighedsråd, en repræsentant for Danmarks Provsteforening, en stiftskontorchef samt en repræsentant for Kirkeministeriet.

Budgetfølgegruppen afgiver indstilling om budgettet efter drøftelse med et budgetsamråd, der består af en repræsentant fra hver af de 10 stifter samt en observatør fra den danske Præsteforening og en fælles observatør fra de øvrige faglige organisationer i folkekirken.

Fællesfondens udgifter var i 2019 1,3 milliarder kr. og indtægter var 1,3 milliarder kr. I § 23 a, stk. 5 i lov om folkekirkens økonomi, som blev indsat i loven med vedtagelsen af lovforslag L 58 om ændring af lov om folkekirkens økonomi (etablering af permanente stiftsråd) fra folketingsåret 2008-09, er der samtidig givet kirkeministeren en bemyndigelse til at fastsætte "nærmere regler om kapitalernes bestyrelse, herunder om stiftsrådets aflæggelse af regnskab m.v."

Bemyndigelsen er senest udmøntet i bekendtgørelse nr. 55 af 22. januar 2018 om bestyrelse af kirke- og præsteembedekapitalen, hvor det fremgår af § 17, at "Regnskaber og årsrapporter for forvaltningen af kapitalerne fra stiftsrådet revideres af Rigsrevisionen".

### *3.1.2. Kirkeministeriets overvejelser*

Rigsrevisionen har først med udgangspunkt i lov om folkekirkens lønningsvæsen m.m. og siden 1986 med udgangspunkt i lov om folkekirkens økonomi sikret en enstregen revision af stiftsmidlerne.

I lov om folkekirkens lønningsvæsen m.m. fremgik Rigsrevisionens forpligtelse til at udføre revision af stiftsmidlerne af § 20, stk. 2, mens den blev forudsat og videreført i de særlige bemærkninger til § 17 i lov om folkekirkens økonomi.

Af statsrevisorernes beretning om folkekirkens økonomi og administration m.v. nr. 1 1984 fremgår det således af side 18 afsnit e om Revisionen af stiftsmidlerne:

53. Da der ved 1913-loven om præsters lønningsforhold gennemførtes en væsentlig ændring af lønningsmidlernes forvaltning, blev det samtidig fastsat, at de kirkelige midler, som hidtil skulle bestyres af stiftsøvrighederne, der årligt skulle aflægge et fuldstændigt regnskab herfor. Regnskabet skulle revideres og decideres af vedkommende revisionsdepartement, som derpå gennem ministeriet afgav indberetning om revision til statsrevisorerne. Bortset fra indberetningen til statsrevisionen har denne revisionsordning været opretholdt ved senere lovgivning.

Ifølge den nye økonomilov skal regnskabet for stiftsmidlerne fortsat revideres af Rigsrevisionen. Loven indeholder derimod ikke nogen bestemmelse om regnskabets decision.<sup>1</sup>

Rigsrevisionens forpligtelse til at udføre revision af stiftsmidlerne fremgår i dag af § 17 i bekendtgørelse om bestyrelse af kirke- og præsteembedekapitalen, der som nævnt i afsnit 2. og 3.1.1. har hjemmel i § 23 a, stk. 5 i lov om folkekirkens økonomi.

I forlængelse af Rigsrevisionens vurdering af, at Rigsrevisionens eventuelle revisionsansvar for områder, der er ikke er omfattet af rigsrevisorlovens § 2,

---

<sup>1</sup> Beretning om folkekirkens økonomi og administration m.v. nr. 1, 1984 s. 18.

## UDKAST

skal være udtrykkeligt fastsat i bestemmelser i en særlov, vurderer Kirkeministeriet, at det er ønskeligt med en tydeliggørelse af hjemlen.

Kirkeministeriet vurderer, at det er hensigtsmæssigt, at Rigsrevisionen fortsætter med at udføre revisionen af stiftsmidlerne, da der på den måde sikres, at revisionen af den fælles folkekirkelig økonomi forbliver enstrengt. Konsekvensen ved at flytte opgaven med at revidere stiftsmidlerne fra Rigsrevisionen er, at revisionen af folkekirkens fællesøkonomi bliver flerstrengt, idet regnskabet for fællesfonden fortsat skal revideres af Rigsrevisionen, mens regnskabet for kirkernes og præsteembedernes kapitaler, der bestyres af stiftsrådet og dermed forvaltes på stiftsniveau ligesom fællesfonden, vil skulle revideres af private revisorer.

Det er Kirkeministeriets vurdering, at det ikke vil have nogle økonomiske konsekvenser for det offentlige, da det er fortsættelse af praksis, og da det er udgifter, der allerede afholdes af Rigsrevisionen.

Hvis Rigsrevisionen ophører med revisionen pålægges kapitalejerne udgiften, og revisionsudgiften for stiftsmidlerne anslås årligt til ca. 250.000 kr. inkl. moms.

### *3.1.3. Den foreslåede ordning*

Det foreslås at der indsættes et nyt pkt. i § 23 a, stk. 5, med følgende ordlyd: »Regnskaber og årsrapporter for forvaltningen af kapitaler fra stiftsrådet revideres af Rigsrevisionen«.

Dermed skabes en udtrykkelig lovhjemmel til, at den årlige revision af stiftsmidlerne også fremadrettet udføres af Rigsrevisionen.

### *4. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige*

Lovforslaget har ingen økonomiske konsekvenser eller implementeringskonsekvenser for staten, kommunerne eller regionerne.

### *5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.*

Lovforslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

### *6. Administrative konsekvenser for borgerne*

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne

### *7. Miljømæssige konsekvenser*

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser

### *8. Forholdet til EU-retten*

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter

## UDKAST

### 9. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den ... til den ... været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

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

### 10. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, anfør »Ingen«)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, anfør »Ingen«)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Implementeringskonsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	(Beskriv forholdet til EU-retten/anfør "Lovforslaget indeholder ingen EU-retlige aspekter")  Lovforslaget indeholder ingen EU-retlige aspekter	
Er i strid med de principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering/Går videre end minimumskrav i EU-regulering (sæt X)	Ja	Nej X

### Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

#### Til § 1

Til nr. 1.

Lov om folkekirkens økonomi trådte i kraft de 1. januar 1986 og erstattede store dele af lov om folkekirkens lønningsvæsen m.m.

## UDKAST

Af § 20, stk. 1, i lov om folkekirkens lønningsvæsen fulgte, at stiftsøvrighederne, hvert år inden den 15. april, hver for sit stifts vedkommende skulle indsende et overslag over fællesfondens indtægter og udgifter i det følgende regnskabsår til Kirkeministeriet. Et stiftsoverskud kunne efter Kirkeministeriets bestemmelser overføres til dækning af underskud i andre stifter.

Videre fulgte det af bestemmelsens stk. 2, at regnskab, indeholdende et kapital- og kasseregnskab, skulle aflægges til Kirkeministeriet. Regnskaber skulle revideres og godkendes af vedkommende revisionsdepartement (nu Rigsrevisionen).

I lovforslag L 26 om lov om folkekirkens økonomi fra folketingsåret 1984-85, der blev fremsat den 10. oktober 1984, blev bestemmelsen i § 20 i lov om folkekirkens lønningsvæsen m.m. erstattet af § 17 i lov om folkekirkens økonomi, mens Rigsrevisionens forpligtelse til at revidere stiftsmidlerne blev fastholdt i bemærkningerne til loven.

Ved lov om ændring af lov folkekirkens økonomi i 2006 blev opgaven med at forvalte stiftsmidlerne flyttet fra stiftsøvrigheden til stiftsøkonomiudvalget, jf. § 23, stk. 1 i lov om folkekirkens økonomi nr. 1566 af 20. december 2006. Stiftsudvalget blev siden med vedtagelsen af L 58 om ændring af lov om folkekirkens økonomi (etablering af permanente stiftsråd) fra folketingsåret 2008-09 nedlagt og erstattet af stiftsrådet. I lovens nye § 23 a blev stiftsrådets kompetencer fastsat. Stiftsrådet overtog blandt andet opgaven med på vegne af menighedsrådet at forvalte stiftsmidlerne.

Flytningen af opgaven og kompetencen til at forvalte stiftsmidlerne fra først stiftsøvrigheden til stiftsøkonomiudvalget og siden stiftsrådet blev foretaget uden indholdsmæssige ændringer i loven og i bemærkningerne. Rigsrevisionens forpligtelse til at revidere stiftsmidlerne har således hele tiden været forudsat uændret.

Rigsrevisionen har således også efter lovens ikrafttræden den 1. januar 1986 revideret stiftsmidlerne.

Med vedtagelsen af lovforslag L 58 om ændring af lov om folkekirkens økonomi (etablering af permanente stiftsråd) fra folketingsåret 2008-09 er der i § 23 a, stk. 5 i lov om folkekirkens økonomi er nu givet kirkeministeren en bemyndigelse til at fastsætte "nærmere regler om kapitalernes bestyrelse, herunder om stiftsrådets aflæggelse af regnskab m.v."

Bemyndigelsen er senest udmøntet i bekendtgørelse nr. 55 af 22. januar 2018 om bestyrelse af kirke- og præsteembedekapitalen, hvor det følger af § 17, at "Regnskaber og årsrapporter for forvaltningen af kapitalerne fra stiftsrådet revideres af Rigsrevisionen".

Det foreslås, at der i § 23 a, stk. 5, i lov om folkekirkens økonomi efter 1. pkt. indsættes et nyt punktum: »Regnskaber og årsrapporter for forvaltningen af kapitaler fra stiftsrådet revideres af Rigsrevisionen«.

Den foreslåede ændring vil medføre, at der skabes en udtrykkelig lovhjemmel til, at den årlige revision af stiftsmidlerne også fremadrettet udføres af Rigsrevisionen.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3.1. i de almindelige bemærkninger.

### *Til § 2*

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. januar 2021.



## UDKAST

### *Til § 3*

Det foreslås, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland. Hovedloven gælder ikke for Grønland, og Færøerne har i 2007 overtaget samtlige opgaver vedrørende sagsområdet »Folkekirken« og har dermed også overtaget kompetencen til at fastsætte regler om revision af kirkernes og præsteembedernes kapitaler.

## Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

<i>Gældende formulering</i>	<i>Lovforslaget</i>
	<p style="text-align: center;"><b>§ 1</b></p> <p>I lov om folkekirkens økonomi, jf. lovbekendtgørelse nr. 95 af 29. januar 2020, foretages følgende ændring:</p>
<p><b>§ 23 a. ---</b></p> <p><i>Stk. 5.</i> Kirkeministeren fastsætter nærmere regler om kapitalernes bestyrelse, herunder om stiftsrådets aflæggelse af regnskab m.v. Udgifterne til bestyrelse af kapitalerne afholdes efter kirkeministerens bestemmelse af de indtægter, der er forbundet med kapitalforvaltningen.</p> <p><i>Stk. 6. ---</i></p>	<p><b>1.</b> I § 23 a, stk. 5, indsættes efter 1. pkt. som nyt punktum:</p> <p>»Regnskaber og årsrapporter for forvaltningen af kapitaler fra stiftsrådet revideres af Rigsrevisionen«.</p>