



Referanser:

KM 08/14 Delegasjon av Kirkemøtets behandlingsansvar for Den norske kirkes medlemsregister

Saksdokumenter:

KR 57.1/15 Anmodning om lovendring vedrørende Den norske kirkes medlemsregister, brev 2. november 2015 fra Kirkerådet til Kirkeavdelingen Kulturdepartementet

Elektronisk selvbetjeningsløsning for innmelding i og utmeldinger av Den norske kirke

Sammendrag

Kirkerådet har i lengre tid mottatt henvendelser fra medlemmer og andre enkeltpersoner med krav om at Den norske kirke bør innføre nye måter å foreta inn- og utmeldinger på som er mer i takt med den digitalisering som foregår ellers i samfunnet.

I dag foregår innmelding i Den norske kirke ved at den enkelte personlig møter opp ved det menighetskontor der vedkommende er folkeregistrert bosatt. For utmeldinger er det i tillegg adgang til å fylle ut et utmeldingsskjema og sende dette til den lokale menigheten.

En elektronisk selvbetjeningsløsning er et IKT-basert system der enkeltpersoner selv kan sjekke og administrere sitt medlemskap ved hjelp av en sikker, internettbasert tjeneste. Denne saken drøfter fordeler og ulemper ved innføring av en slik løsning.

Forslag til vedtak

Kirkerådet vedtar at det åpnes for en elektronisk selvbetjeningsløsning for innmelding i og utmelding av Den norske kirke.

Saksorientering

- I Innledning
- II Innmelding i og utmeldinger av Den norske kirke – dagens ordning
- III Ulik bestemmelse for Den norske kirke og for andre trossamfunn – justering av lovhjemmel
- IV Elektronisk selvbetjeningsløsning – utmeldinger av Den norske kirke
- V Forholdet mellom Kirkerådet og kirkebokførerne
- VI Særlig om innmeldinger
- VII Økonomiske og administrative konsekvenser

I Innledning

Kirkerådet har i lengre tid mottatt henvendelser fra medlemmer og andre enkeltpersoner med krav om at Den norske kirke bør innføre nye måter å foreta inn- og utmeldinger på som er mer i takt med den digitalisering som foregår ellers i samfunnet. I forbindelse med kirkevalget høsten 2015 har Kirkerådet registrert en merkbar økning i slike henvendelser.

Kirkemøtet har i henhold til forskrift om Den norske kirkes medlemsregister § 4 det formelle ansvaret som behandlingsansvarlig for medlemsregisteret. Behandlingsansvar er i personopplysningsloven § 2 fjerde ledd definert slik:

Behandlingsansvarlig: den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke hjelpemidler som skal brukes.

Loven legger en rekke plikter og rettigheter til den behandlingsansvarlige. Foruten å bestemme måten personopplysningene skal behandles på, skal behandlingsansvarlig blant annet ivareta informasjonssikkerhet (§ 13), vedta rutiner for internkontroll (§ 14) samt erstatte skade som måtte følge av at personopplysninger behandles i strid med loven (§ 49).

Kirkemøtet gjorde i sak KM 8/14 et delegasjonsvedtak hvor Kirkemøtet overførte kompetanse og myndighet til å utføre de oppgaver som er tillagt den behandlingsansvarlige, til Kirkerådet. Til daglig ivaretar Kirkerådet ved direktøren disse oppgavene.

Denne saken handler primært om inn- og utmeldinger og på hvilke måter disse handlingene skal foregå i fremtiden. Gjennom ovennevnte delegasjon er det Kirkerådet som har myndigheten til å bestemme dette innenfor de rammer staten gir ved lov og forskrift.

II Innmelding i og utmelding av Den norske kirke – dagens ordning

I dag foregår innmelding i Den norske kirke ved at den enkelte personlig møter opp ved det menighetskontor der vedkommende er folkeregistrert bosatt. For utmeldinger er det i tillegg adgang til å fylle ut et utmeldingsskjema og sende dette til den lokale menigheten. De aller fleste utmeldinger fra Den norske kirke foregår ved bruk av en skriftlig signert utmelding. Kirkeloven § 3 nr. 8 første ledd lyder slik:

Innmelding i, og utmelding av Den norske kirke skjer ved personlig henvendelse til kirkebokføreren på bostedet. Utmelding kan også skje skriftlig. Er vedkommende bosatt i utlandet, rettes henvendelsen til kirkebokføreren på siste bosted her, eller såfremt vedkommende ikke har hatt bosted her, til den kirkebokfører departementet bestemmer.

Det har vært reist spørsmål om forskjellen i fremgangsmåte ved henholdsvis innmelding og utmelding. Fra tiden med papirbaserte kirkebøker var det en innarbeidet praksis at den som meldte seg inn i kirken skulle underskrive i kirkeboka, og vedkommende måtte følgelig møte opp ved kontoret hvor kirkebokfører holdt til og hvor kirkeboka ble oppbevart. Dette fungerte som dokumentasjon på at vedkommende ville melde seg inn i kirken.

Også navn på utmeldte ble ført i kirkebøkene, men her har det de senere år ikke vært stilt de samme krav til underskrift som ved innmelding. Ved overgang til annet trossamfunn var det mulig å skrive utmeldingsattest på bakgrunn av opplysningene nedtegnet i kirkeboka, basert på innkommet utmeldingsskjema.

I forbindelse med avviklingen av papirbasert kirkebokføring 31. desember 2012 ble rollen *kirkebokfører* beholdt både i loven og i forskriftene, men fikk et noe endret innhold. Kirkebokfører skulle nå ikke lenger ha ansvar for kirkebøkene på samme måte som tidligere. Medlemsregisteret overtok funksjonen som det hjelpemiddel opplysninger om kirkelige handlinger innen soknet skulle føres i. Kirkebokfører skulle imidlertid fortsatt ha ansvar for henvendelser om inn- og utmeldinger, sammen med ansvaret for alle de kirkelige handlingene.

Kirkebokfører fikk en plikt til å gi melding til den med ansvar for medlemsregisteret – «den behandlingsansvarlige» – slik at opplysninger kunne bli registrert korrekt.

III Ulik bestemmelse for Den norske kirke og for andre trossamfunn – justering av lovhjemmel

Trossamfunnslovens første kapittel gjelder både for Den norske kirke og for registrerte trossamfunn i Norge. I trossamfunnsloven § 9 er det i dag en bestemmelse om at trossamfunnet selv, i tillegg til de krav staten setter [note: staten setter visse krav med den begrunnelse å føre kontroll med den *støtteberettigede* medlemsmassen], bestemmer på hvilken måte innmelding skal skje i trossamfunnet:

Truomssamfunnet fastset sjølv kva måte innmelding i samfunnet skal gjerast på. Den som vil melda seg ut or registerført truomssamfunn eller or Den norske kyrkja, må anten møta fram sjølv eller senda skriftleg melding til presten eller forstandaren. Presten eller forstandaren ser til at vilkåra etter lova er oppfylde. Han skal bokføra innmeldingar og utmeldingar og gjeva vitnemål om dei.

Trossamfunnsloven gjør ikke forskjell mellom innmeldinger og utmeldinger. Kirkeloven § 3 nr. 8 gjør unntak fra denne reglen for Den norske kirke, jf. pkt II ovenfor om at det ved innmeldinger kreves personlig henvendelse til kirkebokfører.

Det er dermed en strengere bestemmelse for innmelding i Den norske kirke enn tilfellet er for andre trossamfunn.

Kirkerådet erfarer at denne forskjellen på den ene siden har gjort det noe tungvint å melde seg inn i Den norske kirke, samtidig som forskjellen på den annen side har motvirket at det er skapt dobbeltmedlemskap ved innmelding i Den norske kirke fordi personer som har glemt eller av andre grunner ikke har meldt seg ut av det andre trossamfunnet de står oppført i. Kirkerådet mener tiden er inne for at disse bestemmelsene blir synkronisert slik at kirkeloven blir bragt i samsvar med trossamfunnsloven. Det vises til Kirkerådets brev som er vedlagt denne saken.

Kirkerådet er kjent med at det i enkelte menigheter følges en praksis med å akseptere innmelding ved bruk av skriftlig skjema.

Dersom lovgiver etterkommer anmodningen om å gjøre reglene om inn- og utmeldinger for Den norske kirke lik de regler som gjelder for andre trossamfunn, blir det samtidig et større handlingsrom for Kirkerådet til å fastsette ordninger for hvordan inn- og utmeldinger kan foregå, herunder eventuelt til å innføre en adgang for medlemmene av Den norske kirke til å kunne melde seg ut av kirken ved en sikker selvbetjeningsløsning via internett.

IV Elektronisk selvbetjeningsløsning – utmeldinger av Den norske kirke

Gjennom hele 2015 har en rekke enkeltpersoner tatt kontakt med Kirkerådet og etterlyst en elektronisk løsning for innmelding i og utmelding av Den norske kirke. Behovet ble for alvor tydeliggjort i forbindelse med utsending av valgkort før kirkevalget høsten 2015. Krav om selvbetjeningsløsning for det formål å kunne melde seg ut av kirken, bredte seg på ulike sosiale medier sommeren og høsten 2015. Særlig blant personer som feilaktig har stått oppført i registeret, har interessen vært stor for en utmeldingsfunksjon over internett.

En elektronisk selvbetjeningsløsning er et IKT-basert system der enkeltpersoner selv kan sjekke og administrere sitt medlemskap ved hjelp av en sikker, internettbasert tjeneste. En selvbetjeningsløsning vil ha de åpenbare fordelene at registreringer vil kunne bli utført med en gang og en unngår saksbehandlingstid, personer vil kunne motta en kvittering eller attest automatisk og man vil redusere en betydelig andel av manuelle kontorrutiner både ved Kirkerådet og ved lokale menighetskontorer.

Staten har lagt til rette for økt effektivitet i kontakten mellom offentlige myndigheter og private. Staten har regulert dette ved å åpne for sikker elektronisk kommunikasjon med private på avgrensede områder; jf. forvaltningsloven § 15a og e-signaturloven som kom i 2001. Regjeringen har i dag en uttalt politisk målsetning om «å påvirke utviklingen innen IKT for å oppnå forenkling og effektivisering i offentlig sektor» (Kommunal- og moderniseringsdepartementets hjemmeside).

Kirkerådet har i brev til statsråden bebudet at en selvbetjeningsløsning bør kunne komme på plass raskt. Kirkerådet vurderer det som realistisk å utvikle, teste og ta løsningen i bruk allerede i løpet av første halvår 2016. Dette vil imidlertid forutsette både en gjennomgang av hjemler i lover og forskrifter, at krav til sikkerhet blant annet stilt i e-signaturloven og i

personopplysningsloven blir ivaretatt, at det sikres en tilstrekkelig finansiering og at også Kirkerådet gjennom vedtak gir sin tilslutning til at dette arbeidet kan komme i gang.

Argumentene for å innføre en selvbetjeningsløsning er etter Kirkerådets oppfatning flere enn de som er nevnt ovenfor. For det første er datateknologien nå kommet så langt at en internettbasert løsning i stor grad vil kunne utvikles ved bruk av kjente løsninger og kjent teknologi. Foreløpige undersøkelser konkluderer med at et slikt prosjekt trolig vil være forbundet med en akseptabel sikkerhetsrisiko. I perioder har Kirkerådet leid inn vikarer for å håndtere alle henvendelser, og selv om ikke alle vil benytte seg av en internettløsning, er det i et større, samfunnsøkonomisk perspektiv lite fremtidsrettet å ha betydelige stillingsressurser knyttet til å videreformidle utmeldingsskjemaer for personer som vil melde seg ut av kirken. Det legges også vekt på at håndtering av utmeldingsskjemaer innad i Den norske kirke har vært mangelfull og resultert i at personer som har meldt seg ut av kirken likevel ikke er tatt ut av medlemsregisteret.

Kirkerådet vil her gi en omtrentlig oversikt over antall skriftlige henvendelser medlemsregisteret mottar gjennom en gjennomsnittlig uke (utenom kirkevalg):

<u>A Sjekk av medlemsstatus i medlemsregisteret</u>	<u>120</u>
<u>B Utmeldinger, som skal videresendes lokal kirkebokfører</u>	<u>100</u>
<u>C Henvendelser om ulike ordninger knyttet til de kirkelige handlingene, slik som fadderskap, tilhørighet, bosatt, flytting mm – henvendelser som krever mer saksbehandlede svarbrev</u>	<u>10</u>
<u>D Brukerstøtte, henvendelser fra de ca 900 lokale saksbehandlerne</u>	<u>40</u>

I tillegg mottar medlemsregisteret forholdsvist jevnlig innsynsbegjæringer, medie henvendelser og brev fra ulike offentlige organer i forskjellige ærender. En selvbetjeningsløsning vil redusere henvendelsene etter bokstavene A) og B) til et minimum. Også svar på enkelte spørsmålsstillinger i gruppen C) vil det være mulig å legge på et sted som blir tilgjengelig innenfor en sikker innlogging / ID-porten. For fullstendighetens skyld skal det også opplyses om at mange henvender seg også telefonisk. Medlemsregisteret kjøper i dag tjenester fra Kirkepartner tilsvarende et halvt årsverk for betjening av disse. Kirkerådet tar det ikke for gitt at antall telefonhenvendelser nødvendigvis vil bli redusert med en selvbetjeningsløsning.

Kirkerådet arbeider også kontinuerlig for at medlemmenes behov skal bli møtt på en god måte, og i lys av dette er arbeidet med vårt medlemsregister grunnleggende viktig. Kirkerådet legger opp til også å drøfte videre gjennomføring av et slikt prosjekt med Kulturdepartementet.

Hva gjelder mulige negative konsekvenser en selvbetjeningsløsning kan tenkes å ha, forutsatt at tekniske, sikkerhetsmessige og økonomiske utfordringer blir løst, skal særlig nevnes faren for flyktige, innfallspregede inn- og utmeldinger. Kirkerådet har som utgangspunkt at medlemskap i en kirke som hovedregel bør være en relasjon man bærer med seg livet ut, eventuelt endrer på et begrenset antall ganger. Dette bør imidlertid ikke være til hinder for at de som vil melde seg ut, kan få gjort dette raskt og enkelt. Også i dag mener Kirkerådet at det er enkelt å bli registrert både ut av og inn i medlemsregisteret. De aller fleste som sender

korrekt utfylt utmeldingsskjema til sin lokale menighet blir registrert ut av medlemsregisteret første virkedag.

Selv om bruk av utmeldingsskjema stort sett har fungert effektivt, har Kirkerådet kommet til at i et samfunn som utvikler seg raskt innen digital samhandling, er det naturlig at det også blir utviklet elektroniske løsninger på dette feltet.

V Forholdet mellom Kirkerådet og kirkebokførerne

Det vil innenfor dagens regelverk være fullt mulig å innføre og ta i bruk en elektronisk selvbetjeningsløsning. Løsningen ville da måtte legge til rette for at det ved hver utmelding genereres en melding til kirkebokføreren i det aktuelle soknet. I forskrift om innmelding i og utmelding av Den norske kirke § 2 første ledd fremgår følgende:

Utmelding av Den norske kirke skjer ved henvendelse til kirkebokføreren på bostedet eller til Kirkerådet (Den norske kirkes medlemsregister). Kirkerådet skal videresende henvendelsen til kirkebokføreren på bostedet.

Frem til utgangen av 2012, da alle kirkelige handlinger skulle registreres i kirkebøkene, hadde plikten Kirkerådet hadde for videresending av henvendelsene en særlig funksjon, nemlig underskrift i kirkeboken som nevnt ovenfor. I dag er det etter Kirkerådets oppfatning ikke lenger samme behov for videresendelse av slike meldinger. Kirkerådet er likevel kjent med at det også finnes andre, kanskje kan en si *pastorale* grunner, til at kirkebokfører bør ha informasjon om de utmeldinger som registreres i soknet. Ordningen er i dag etter Kirkerådets oppfatning for byråkratisk og tungvint.

Kirkerådet ønsker at det i utvikling av en selvbetjeningsløsning derfor ikke må ligge en slik plikt for registrering av utmeldinger at meldinger alltid skal videresendes kirkebokføreren. Det bør derfor legges opp til at Kirkerådet skal kunne foreta registrering av utmeldinger også uten at det sendes melding til kirkebokfører.

VI Nærmere om innmeldinger

Ved innmelding har det som nevnt vært en lang tradisjon for at den det gjelder egenhendig måtte underskrive i kirkeboken og med det erklære overgang til Den norske kirke. Etter avviklingen av kirkebøkene foregår innmelding fremdeles ved personlig fremmøte hos kirkebokfører på bostedet. Kirkerådet mener det også må være mulig å kunne melde seg inn i Den norske kirke på andre måter enn kun ved oppmøte og vil foreslå at personer som er døpt også kan melde seg inn i Den norske kirke ved den samme selvbetjeningsløsningen.

En innvending mot dette er at enkelte personer da kan tenkes å melde seg inn i kirken uten å være døpt. Et møte mellom en som vil melde seg inn og den lokale kirkebokfører gir mulighet for å kunne etterspørre dåpsinformasjon. Kirkebokfører skal se til at vilkårene for innmelding er oppfylt. Kirkemøtet har tidligere uttalt at dåp skal være eneste medlemskriterium (KM 08/07) i Den norske kirke, det er derfor viktig at det legges til rette for medlemsvilkåret er innfridd ved innmelding.

Idag er det ikke et krav om å fremvise dåpsattest ved innmelding. Enkelte kirkesamfunn opererer ikke med skriftlig dokumentasjon på gjennomført dåp og det er grenser for hvor langt det er mulig å undersøke grunnlaget for innmelding. I stor grad er man derfor også i dag nødt til å stole på den som henvender seg. I en eventuell nettløsning vil det være naturlig at vedkommende må svare på spørsmålet om man er døpt og gi informasjon for eksempel om tid og sted for dåp hvis man har.

I den videre utredning av saken kan det bli aktuelt å vurdere at dersom en person ikke har opplysninger om tid og sted for sin dåp, så vil innmeldingen generere en melding slik at det opprettes kontakt med lokal kirkebokfører. Kirkebokfører vil da kunne ta kontakt for å samtale nærmere om vilkårene for innmeldingen.

En annen innvending er om en selvbetjeningsløsning godt nok motvirker at personer som vil melde seg inn samtidig står oppført i et av de registrerte trossamfunnene slik at en kan unngå at det oppstår dobbeltmedlemskap. Personer oppført som medlem i flere trossamfunn skaper mye arbeid både for myndighetene og for trossamfunnene som må rydde opp i sine medlemslister. Ofte er dette noe tungvinte prosesser fordi man må rydde opp i personsensitiv informasjon.

Også her er det Kirkerådets vurdering at det er ingen garanti i dagens ordning, hvor kirkebokfører har plikt til å forespørre om eventuelt medlemskap i annet tros- eller livssynssamfunn er brakt til opphør. Kirkerådet mener det ikke er opplagt at en selvbetjeningsløsning vil medføre økt antall dobbeltmedlemskap mot Den norske kirke selv om ordningen med direkte kontakt mellom den som vil melde seg inn og kirkebokfører faller bort. Ved innmelding via nettløsning kan den som vil melde seg inn også forespørres om eventuelt medlemskap i et annet trossamfunn er brakt til opphør før en kan ferdigregistrere innmeldingen.

Ut fra en samlet vurdering har Kirkerådet kommet til at en selvbetjeningsløsning også må inneholde muligheten for å kunne melde seg inn. Et spørsmål Kirkerådet vil utrede nærmere er om den årlige gjennomgangen av trossamfunnenes medlemslister, som foregår i perioden februar-mars hvert år, vil kunne gi svaret på om innmeldinger til Den norske kirke genererer dobbeltmedlemskap mot andre trossamfunn.

VII Økonomiske og administrative konsekvenser

Budsjett

Det er foreløpig stipulert at en selvbetjeningsløsning vil koste rundt 3 millioner kroner å utvikle og ta i bruk. Dette er foreløpige estimater som ikke er kvalitetssikret. Kirkerådet har håp om å få offentlig tilskudd til en slik utvikling. Et slikt estimat forutsetter at Kirkerådet vil kunne videreføre en avtale med Direktoratet for forvaltning og IKT som gir Kirkerådet mulighet til kostnadsfri bruk av en sikker innloggingsløsning som de har utviklet.

Det vil være avgjørende for resultatet at det gjøres en grundig vurdering av både datasikkerhet og brukervennlighet. Dette vil ta noe tid og Kirkerådet vil måtte leie inn ekstern kompetanse for å kunne foreta tilfredsstillende vurderinger. Her skal både krav til sikkerhet, brukervennlighet og kost-nyttevurderinger gjøres.

Fremtidige utviklingsmuligheter

En selvbetjeningsløsning kan gi mulighet for tilbud om andre tjenester som også tilbys samme sted, for eksempel:

- Sjekk av medlemsstatus
- Utføre/bestille korreksjoner av feilføringer
- Informasjon om valgmannfall
- Valgkortinformasjon i forkant av kirkevalg
- Informasjon og ev korreksjon av krets- og adressedata
- Kontaktinformasjon til sitt sokn/menighetskontor
- Utskriving/bestilling av attester
- Annen meldingstjeneste med lokale, regionale eller sentrale kirkelige organer

Det er naturlig å vurdere en plan for videre utvikling av en selvbetjeningsløsning i fremtiden. Dette er til drøfting også med andre systemeiere som på vegne av Den norske kirke kan tenkes å få enkelte av sine behov dekket ved den samme løsningen.