



## Skytjenester – Status for Riksarkivets arbeid

*Ta styringen!*

Norsk Arkivråds seminar

16. - 17. mars 2015 i Trondheim

Olav Sata slåtten

Riksarkivet



# Utfordringene

- Arkivloven pålegger offentlige organer å ha arkiv og følge nærmere bestemte regler for arkivhold i lovens kapittel II med forskrifter.
- Forpliktelsene oppfattes som tyngende og vanskelige
- Ønsker om bedre og billigere arkivløsninger,
  - særlig for digitalt skapt arkivmateriale.



# Flere utfordringer

- Vedlikeholdet av digitalt skapt arkivmateriale er krevende for forvaltningsorganet.
- Det er betydelig risiko for at arkivmateriale kan gå tapt slik ordningen er i dag.



## Hvorfor skal vi lagre offentlige organers arkiver?

- Kjernen i arkivlovens § 1 om lovens formål er ”å tryggja arkiv”.
- Arkivene skal gi trygg tilgjengelighet til offentlige dokumenter når dokumentene er i aktiv bruk i forvaltningen
- Dette gjelder også for fremtiden.



## Hva kjennetegner skytjenester og hvordan kan de brukes til lagring av arkiver?

- Samlebetegnelse som vanligvis brukes om virtuelle tjenester som leveres via internett av eksterne tjenesteleverandører.
- Tjenestene kan omfatte levering av operativsystem, nettverk, diskplass eller selve programvaren.
- Den fysiske lagringen finner gjerne sted på flere geografisk spredte servere, i motsetning til at dataene lagres lokalt hos virksomheten.



## Variasjonene

- En nettsky kan være to servere plassert ett eller flere steder i Norge.
- Den kan være et stort antall servere fordelt på flere forskjellige land.
- Skytjenester kan også organiseres på andre måter.
- Dokumentene må ikke nødvendigvis sendes over Internett
- Forvaltningsorganet kan selv etablere en sky uten bruk av ekstern leverandør.



## Hva kjennetegner skytjenester og hvordan kan de brukes til lagring av arkiver?

- Enkel og tilgjengelig tilgang til felles ressurser.
- Behovsbasert ("on demand")
- Nettverkstilgang
- Ressursdeling, lokasjonsuavhengig
- Elastisk
- Programvare, plattform, infrastruktur som tjeneste (SaaS, PaaS og IaaS)
- Privat sky, gruppesky, allmenn sky og hybrid sky er alternative tilbud.



## Hva kjennetegner skytjenester og hvordan kan de brukes til lagring av arkiver?

- Det er ikke fastlagt hva skylagring innebærer som teknisk løsning
- Det er ikke fastlagt hva de rettslige rammene innebærer
- Det er ikke utarbeidet internasjonalt regelverk eller standarder
- Avtaler om skylagringstjenester er svært komplekse.





## Arkivloven som juridisk hinder for bruk av skytjenester i offentlig forvaltning

- Skylagring av offentlige organers arkiver er ikke eksplisitt regulert i arkivloven og heller ikke omtalt i forarbeidene.
- Samtidig er loven generelt utformet
- Den gjenspeiler i stor grad overordnede prinsipper som gjør seg gjeldende uavhengig av om formatet er papir eller digitalt materiale.



## Arkivloven som juridisk hinder for bruk av skytjenester i offentlig forvaltning

- Vil arkivlovens formål kunne realiseres selv det ikke finnes forbudsbestemmelse som rammer skylagring av offentlige organers arkivmateriale?
- Vil de offentlige organene kunne ivareta de pliktene som følger av loven hvis de velger å bruke skytjenester til sine arkiver ?
- Vil lovens regler om tilsyn kunne fungere etter hensikten hvis arkivene er lagret i skyen?.



## Arkivloven som juridisk hinder for bruk av skytjenester i offentlig forvaltning

### Skylagring av offentlige organers arkiver reiser problemstillinger knyttet til:

- hvordan arkivplikten kan ivaretas,
- om forbudsbestemmelsene brytes,
- om Riksarkivarens tilsynsmyndighet må innrettes på annen måte
- hvordan påleggs- og straffebestemmelser kan brukes.



## Andre rettslige hindre

- Arkivloven § 9 bokstav b: arkivmateriale kan ikke føres ut av landet med mindre det er nødvendig for den forvaltningsmessige eller rettslige bruken av dokumentene.
- Forbudet gjenspeiler en oppfatning om hva som er nødvendig for å ha kontroll med arkivmateriale.
- Forvaltningsorganet skal ha data sovereignty.
- Strenge krav til langsiktighet og nasjonal kontroll for offentlige organers arkiver.



# Opsjon

- Forvaltningsorganets vurdering av hensiktsmessighet ved valg av skytjenester for lagring.
- ”Nødvendig for den forvaltningsmessige bruken av dokumentene”
- Omfattet av lovens unntak fra forbudet.
- Skylagring vil ikke nødvendigvis innebære at arkivmaterialet blir liggende på server i utlandet over lang tid
- Utførselen kan være av midlertidig karakter.



## Er skylagring av offentlige organers arkivmateriale i strid med arkivlovens regler om arkivansvar?

- **Arkivlovens regulering:**
- Lovens system bygger på at arkivansvaret enten ligger hos forvaltningsorganet eller hos Riksarkivaren.
- Praksis for at eksterne på oppdrag kan utføre arkivoppgaver.
- Forutsetningen er at arkivskaper fortsatt ivaretar ansvaret.
- Oppgaver kan bare settes ut til andre på en slik måte at den arkivansvarlige faktisk er i stand til å ivareta ansvaret.



## Kan arkivansvaret ivaretas gjennom avtaler med leverandører av skyløsninger?

- Kontrakter beskytter først og fremst interessene til tjenesteleverandører
- De kommer i stor grad til kort mht. å sikre behovene for arkivdanning som kundene til tjenesteleverandørene har.
- Det er grunn til å vurdere nærmere om avtalemekanismen fungerer godt nok til å sikre trygghet for offentlige myndigheters arkiv ved skylagring.



## Kan arkivansvaret ivaretas gjennom avtaler med leverandører av skyløsninger?

- Arkivloven har ingen lignende regulering av adgangen til å overlate arkivoppgaver til andre.
- Alminnelige regler om arkivansvar i arkivloven med forskrifter sett i sammenheng med alminnelige regler om offentlige myndigheters avtaler og delegasjonsregler som skal gjelde.





## Hvilket lands lovgivning vil gjelde for arkivet i skyen?

- Utgangspunktet er at arkivmaterialet er underlagt den nasjonale lovgivningen i det landet det befinner seg.
- Ved skylagring kan det være flere lands jurisdiksjon som er inne i bildet
- Det kan være vanskelig å vite i hvilket land opplysningene er til enhver tid.



## Manglende kontroll med hvor informasjonen lagres

- Selv om det finnes en avtale mellom skytjenesteleverandør og kunde om hvor informasjonen skal lagres, kan den flyttes mellom ulike land og verdensdeler.
- Situasjoner kan oppstå der politi- og etterretningsmyndigheter i et annet land har krav på innsyn selv om de etter norsk rett ikke vil ha det.
- Det er ikke inngått internasjonale avtaler om dette.



## Sentrale hindre for skytjenester blir derfor ofte lovgivningen som finnes i ulike land:

- Hvordan informasjon kan håndteres og lagres
- **Lovgivning om:**
- *taushetsplikt,*
- *datasikkerhet,*
- *personopplysninger,*
- *lisens- og kopieringsregler.*



# Kryptering og tilgjengelighet

- Kryptering kan sikre konfidensialitet for arkivmaterialet.
- Samtidig kan kryptering vanskeliggjøre tilgjengelighet til dokumentasjonen.
- Arkivmaterialet skal være tilgjengelig både i samtid og ettertid
- Kryptering kan skape store problemer for tilgjengelighet på sikt.



## Hvordan vil offentlige organers bruk av skytjenester til arkiv påvirke Riksarkivarens tilsynsvirksomhet?

- Vi går ut i fra at tilsynet med arkivdanningen vil skje hos/overfor arkivskaper selv
- Skylagringen reiser dermed ikke særegne problemstillinger
- Holder det med dokumentbasert tilsyn? .



Hvordan vil offentlige organers bruk av skytjenester til arkiv påvirke Riksarkivarens tilsynsvirksomhet?

- Skal tilsynet være systembasert?
- Skal det gjennomføres «stedlig tilsyn»?
- Må Riksarkivaren ha tilgang til alle serverne som inngår i skylagringen?
- Hvordan kan tilsyn gjennomføres når det ikke er kjent hvor dokumentene er? .



## Datatilsynets anbefaling av tredjepartsrevisjon

- Revisjon utført av en uavhengig tredjepart for å sikre at databehandleravtalen følges.
- I praksis er det denne typen kontroll skytjenesteleverandørene åpner for.
- Leverandørene vil ikke ha arkivskaper selv pluss ulike tilsynsmyndigheter inne i sine systemer.
- Vil slik tredjepartsrevisjon kunne tilfredsstillе behovet for tilsyn og kontroll med offentlige organers arkiver?.



## Videre om revisjon

- Offentlige organer kan engasjere eksterne leverandører av revisjon for å drive egenkontroll.
- I tillegg fastsetter flere ulike regelverk at andre offentlige organer skal drive kontroll.
- Riksrevisjonen, men også et stort antall tilsynsmyndigheter.
- Slike kontrollfunksjoner kan ikke det enkelte offentlige organ bestemme at heller skal utføres av andre.





## Erstatte Riksarkivarens tilsyn?

- Det offentlige organet kan ikke selv velge å erstatte Riksarkivarens tilsyn med organets arkiv med en uavhengig tredjepartsrevisjon av databehandleravtalen.
- Hvis en slik løsning skal godtas, må det være åpning for det i loven.
- Pr i dag åpner ikke loven for dette.



## Andre rettslige hindre for bruk av skylagringstjenester for offentlige organers arkiver

- **Taushetsplikt:**
- Passivitetsplikten: en som har taushetsplikt har plikt til å la være å formidle informasjonen til andre
- Aktivitetsplikt: plikt til å handle aktivt for å forhindre at uvedkommende skal få tilgang til informasjonen.
- I aktivitetsplikten ligger organisatorisk ansvar på lederne i offentlige organer for å legge til rette teknisk og praktisk slik at taushetsplikten blir ivaretatt.



## Personopplysningsloven

- Åpner for overføring av personopplysninger til utlandet på nærmere angitte vilkår.
- Internasjonale standarder for "safe harbour" for personopplysninger.
- Datatilsynet: to kommuners bruk av skytjenester for deler av sin virksomhet kan være innenfor rammen av personvernlovgivningen.
- Dette vil imidlertid måtte vurderes fra sak til sak.



# Sikkerhetsloven

- Dokumenter som er gradert i henhold til sikkerhetsloven kan ikke lagres i sky selv om annen dokumentasjon fra forvaltningen eventuelt kan lagres på denne måten.
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet skal gi sikkerhetsmessig godkjenning av informasjonssystemer før de tas i bruk for skjermingsverdig informasjon, jf. § 13.



## Interne dokumenter.

- Forvaltningens interne dokumenter kan unntas fra offentlighet.
- Hvor strenge sikkerhetskrav som skal gjelde for lagring av slik dokumentasjon er det opp til organet selv å bestemme.



## Hva er løsningen?

- Fjerne forbudet i arkivloven?
- Norske myndigheter kan oppheve forbudet mot skylagring av offentlige organers arkiver i utlandet.
- Dersom regelverket skal åpne for skylagring av offentlige organers arkiver, blir det viktig å sikre at de underliggende hensynene bak arkivloven fortsatt blir ivare tatt.



## Fjerne øvrige krav i arkivloven som ikke vil bli oppfylt med skylagringsløsninger ?

- Dersom utførselsforbudet skal fjernes, må vi også vurdere å endre andre deler av regelverket.
- Hvordan skal Riksarkivarens tilsyn være innrettet?
- Hva skal regelverket si om arkivansvaret?



## Lempe på arkivplikten ?

- Arkivplikten for offentlige organer kan lempes ved endringer i regelverket.
- Gjelder nå fra et dokument er oppstått, enten ved at det er kommet inn til organet, sendt ut fra organet eller ferdigstilt i organet.
- Deretter kan dokumentene eventuelt arkivavgrenses eller kasseres, mens det resterende skal bevares.





## En mer vidtgående endring

- La det være opp til forvaltningsorganet selv hva som skal inngå i arkivet.
- Først etter avlevering til Riksarkivet gjelder kassasjonsforbud, utførselsforbud mv.
- Holde alle former for interne dokumenter utenfor arkivplikten, også de som er ferdigstilt.



## Konsekvenser

- Vesentlig lemping i arkivplikten vil fort komme i strid med hensynet til kontroll med forvaltningen
- Det gjelder både internkontroll, overordnedes kontroll, tilsynsorganers kontroll, pressens kontroll og folkevalgt kontroll.
- Samtidig vil en modernisert måte å tenke bevaring/kassasjon på (Retention) være påkrevet etter overgangen fra analoge til digitale dokumenter.
- Revisjon av gjeldende krav til klassifikasjon av saksdokumenter vil være et viktig grep for at man skal kunne gjøre effektiv vurdering av retention.



## Beholde gjeldende regelverk og satse på at markedet finner løsninger som er lovlige ?

- Skyteknologien kan brukes på mange måter.
- Det vil kunne utvikles løsninger som er bedre egnet til å trygge arkiver enn dem vi ser i dag.
- Skyløsninger vil trolig kunne tilbys uten at det er nødvendig å sende dokumentasjonen til utlandet.



## Åpne for at dokumentasjon finnes både i sky og i arkiv utenom sky ?

- Arkivlovgivningen sier ikke noe om arkivskapernes adgang til å lagre dokumentasjon på flere måter.
- I prinsippet er det åpnet for at et offentlig organ kan lagre dokumenter i en skyløsning:
- -legge til rette for samhandling i en saksbehandlingsprosess,
- -så lenge dokumentasjonen også ligger i et arkiv som oppfyller kravene i arkivlovgivningen.



## Tilby nye tekniske løsninger fra Riksarkivet som letter oppfyllelsen av arkivplikten?

- Riksarkivaren har i januar 2015 levert et satsningsforlag til Kulturdepartementet om utviklingen av eArkiv.
  - eArkiv kan i seg selv fungere som en skytjeneste, eller som en sentral komponent i en skytjeneste
-