



Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Deres ref

Vår ref.
2014/14474 CHAJOH

Dato
16.09.2014

Lagring av elektroniske arkiver på servere i utlandet – fortolkning av arkivloven § 9 bokstav b

Bakgrunn

Arkivverket har de senere årene mottatt et økende antall henvendelser med spørsmål angående lovligheten av såkalt skylagring av arkiver. I slike saker har det vært lagt til grunn at forbudet mot å føre arkiv ut av landet, som følger av lov av 04.12.1992 nr. 126 om arkiv (arkivloven) § 9 bokstav b, forutsetter at lagring skjer på maskiner som er fysisk lokalisert innenfor Norges grenser.

Arkivloven ble vedtatt i 1992, og tar ikke direkte stilling til flere aktuelle spørsmål knyttet til elektronisk arkivdanning, dokumentfangst og langtidslagring av arkiver. En bred gjennomgang av hele feltet er derfor nødvendig for å sikre at arkivfaglige hensyn blir ivaretatt før skytjenester tas i bruk. Inntil videre ønsker vi imidlertid å legge fram vår forståelse og tolkning av arkivloven § 9 bokstav b, for å sikre forankring hos departementet i et prinsipielt og viktig spørsmål. Vi erkjenner at det finnes flere problemstillinger knyttet til skytjenester som må vurderes nærmere, men vi vil i denne omgang konsentrere oss om hvorvidt arkivloven tillater at norske offentlige arkiver kan oppbevares på maskiner som befinner seg i utlandet.

Problemstilling

Arkivloven inneholder ingen bestemmelser som direkte regulerer lagring av arkiver i nettskyer. I utgangspunktet er det derfor lagt til grunn at regelverket ikke er til hinder for en slik løsning. Det forutsettes imidlertid at arkivskaper selv er ansvarlig for å overholde krav til forvaltningens informasjonssikkerhet som eventuelt måtte følge av annet regelverk.

Det følger allikevel av arkivloven § 9 bokstav b at ”arkivmateriale ikkje [kan] førast ut or landet, dersom dette ikkje representerer ein naudsynt del av den forvaltningmessige eller rettslege bruken av dokumenta.” Etter vår forståelse kan arkiver derfor ikke lagres på servere som befinner seg utenfor Norges grenser, ettersom dette i praksis vil innebære å føre arkiver ut av landet.

Skytjenester

Skytjenester er en samlebetegnelse for virtuelle tjenester som leveres via internett av eksterne tjenesteleverandører. Tjenestene som tilbys kan omfatte levering av operativsystem, nettverk, diskplass, eller selve programvaren. Den fysiske lagringen finner gjerne sted på opptil flere geografisk spredte servere, i motsetning til at dataene lagres lokalt hos virksomheten. En nettsky kan altså bestå av alt fra to servere plassert ett eller flere steder i Norge, til et utall servere fordelt på flere forskjellige land. Virksomheter og privatpersoner kan dermed leie lagringsplass uten å være nødt til å investere i kostbart utstyr. I tillegg framstår modellen som svært robust, fordi den innebærer at det stadig framstilles kopier.

Denne formen for lagring medfører imidlertid også noen utfordringer. Ettersom data lagres flere steder, kopieres og flyttes, vil flere potensielt kunne få tilgang til materialet. Dersom tjenesteleverandøren endrer sine vilkår, eller legger ned virksomheten, kan man risikere å miste tilgang og kontroll. Forskjeller i nasjonal lovgivning kan også medføre varierende behandling av dataene ut ifra hvem som leverer tjenesten, og hvor dataene lagres.

Arkivloven § 9 bokstav b

Bestemmelsen om utførsel av arkiver er ikke omfattende utdypet i lovens forarbeider. Bakgrunnen for forbudet omtales ikke, men unntakene er i noen grad begrunnet. En må imidlertid legge til grunn at forbudet mot utførsel er nært knyttet til lovens formål, og at arkivene derfor skal oppbevares og være tilgjengelige i Norge.

I NOU 1987:35 *Samtidens arkiver – fremtidens kildegrunnlag*, s. 43, nevnes i kommentaren til forslag til § 8 som forbyr ”rettsstridig ... utførsel”, at forbudet ikke vil ramme ”det å overføre dokumenter til norsk utenriksstasjon i tjenesteøyemed.”

I Ot.prp. nr. 77 *Om lov om arkiv* fremholdes følgende i pkt 3.2.5:

Etter § 9 bokstav b skal arkivalia heller ikkje utan vidare kunna førast ut or landet, dersom dette ikkje er ein naudsynt del av den forvaltningmessige eller rettslege bruken av dokumenta.

Dette unnataket frå utførsleforbødet er formulert for at t.d. Utanriksdepartementet ikkje skal måtta ta omsyn til dette lovbødet i det ordinære saksarbeidet vis å vis utanriksstasjonane eller ved internasjonal møteverksemd. Tilsvarende skal utførsleforbødet heller ikkje hindra at arkivdokument kryssar riksgrensa når t.d. ein kommune i Trøndelag har samrådingar med grannekommunen i Jämtland, eller når dokument skal leggjast fram i ei rettsak i eit anna land.

Slik vi tolker loven på bakgrunn av ordlyd og forarbeider, er unntaket fra forbudet mot utførsel ment å åpne for å føre arkivmateriale ut av landet i situasjoner av midlertidig karakter, knyttet til behandlingen av enkeltsaker. Det anses ikke aktuelt å bruke dette unntaket til å åpne for lagring av norske offentlige arkiver i utlandet.

Utførsel av elektroniske arkiver

Det framgår av forarbeidene at arkivloven § 9 bokstav b er utformet med hensyn til papirarkiver. Det er derfor et tolkningsspørsmål hvorvidt bestemmelsen også omfatter elektroniske arkiver, og hva utførsel av elektroniske arkiver egentlig innebærer. Dersom en virksomhet lagrer sine arkiver på servere i utlandet med tilgang fra Norge via internett, er arkivene da ført ut av landet?

I vår tolkning av utførselsbegrepet har vi lagt til grunn at den fysiske lagringsplassen avgjør hvor dataene befinner seg. Dermed følger det naturlig av arkivloven § 9 bokstav b at overføring av arkivmateriale til servere som befinner seg i utlandet bryter med forbudet om utførsel. At det samme arkivmaterialet er tilgjengelig fra Norge via internett er etter vårt skjønn ikke tilstrekkelig, fordi det ikke innebærer tilfredsstillende grad av kontroll. Fysisk lagring i Norge vil derimot gjøre oppbevaringen sikrere og dermed ivareta lovens formål. Slik vi ser det stiller derfor arkivloven krav om at arkivdatabasen skal være lagret og tilgjengelig på servere som er fysisk plassert i Norge.

Sikkerhetskopier

Forskrift av 11.12.1998 nr. 1193 om offentlege arkiv (arkivforskrifta) § 2-10 pålegger arkivskapere som benytter elektroniske arkivsystem å ta sikkerhetskopier av databasen hver dag. Sikkerhetskopiene skal lagres på enheter som er fysisk atskilt fra de enhetene der databasen ligger. Det kan dermed stilles spørsmål ved om også sikkerhetskopien er omfattet av utførselsforbudet.

Verken loven eller forskriften regulerer lagring av sikkerhetskopier i utlandet. Ettersom sikkerhetskopien er ment å erstatte den originale databasen ved et eventuelt tap, mener vi imidlertid at den må underlegges de samme betingelsene som originalen. Utførselsforbudet bør derfor etter vårt skjønn også gjelde denne. Derimot kan vi ikke se at regelverket er til hinder for utførsel av eventuelle andre kopier. Så lenge det komplette arkivet samt sikkerhetskopien befinner seg i Norge, kan andre lagringsområder med eventuelle kopier befinne seg i utlandet.

Oppsummering

Stadig flere tjenesteleverandører av arkivsystemer tilbyr nå skylagring til offentlige forvaltningsorganer, som på sin side vil forsikre seg om at løsningene de benytter er i henhold til regelverket, deriblant arkivloven med forskrifter. Fordi arkivloven § 9 bokstav b forbyr utførsel av arkiver har Arkivverket i denne sammenheng uttalt at lagring i så fall må skje på servere som er fysisk plassert i Norge. For å forhindre eventuelle motstridende tolkninger ønsker vi å få avklart om departementet slutter seg til vår forståelse av arkivloven.

Vi utelukker imidlertid ikke skylagring i utlandet som en fremtidig løsning for offentlige organer i Norge, men mener at dette krever grundig utredning og eventuelt lovendring. Vi er takknemlige for departementets vurdering.

Dersom departementet ikke skulle dele vår forståelse av loven ber vi om snarlig tilbakemelding.

Med hilsen

Kari Metliaas
konst. riksarkivar

Gunnar Urtegaard
avdelingsdirektør