

# Utredning av juridiske forhold ved bruk av nettsky i kommunal sektor – en mulighetsstudie

Advokat Eva Jarbekk

Advokatfirma FØYEN Torkildsen DA

# Mandat - behov

- KS har fått flere henvendelser fra kommuner og fylkeskommuner om kommuners bruk av skytjenester, og om det er lovlig og forsvarlig å ta slike tjenester i bruk
- Vi fikk i oppdrag å foreta en mulighetsstudie av de juridiske forholdene ved bruk av skytjenester i kommunal sektor
- Beskrive hva dagens lovverk faktisk tillater, hva kommunene faktisk kan ta i bruk av løsninger og hva de faktisk kan og bør gjøre for å oppfylle kravene i gjeldende lovgivning hvis de vil bruke skytjenester
- Om det er behov for endringer i lov- og regelverk, og hvilke endringer i så fall dette bør være

# Fremgangsmåte for arbeidet

- Juridiske undersøkelser
- Spørreundersøkelser som har blitt sendt ut til 30 kommuner og enkelte fylkeskommuner
- Dybdeintervju av tre kommuner
- Dybdeintervju av 4 leverandører av skytjenester

# Hovedfunn i intervjuer - kommuner

- Vi intervjuet Alta, Moss og Narvik kommune
- Kommunene har svært ulikt syn på bruk av skytjenester
- Alta startet en prosess, hvor de skulle ta i bruk Microsoft 365
- Denne prosessen ble stoppet, på grunn av manglende IT-strategi samt av økonomiske årsaker
- Skytjenester ble vurdert som for dyrt, fordi alt ikke kunne flyttes ut i nettskyen
- Stor skepsis til bruk av skytjenester på grunn av overføring av data til andre land

# Hovedfunn intervjuer - kommuner forts.

- Narvik kommune har i stor grad tatt i bruk skytjenester, som f.eks. Google Apps, IFT, COWI parkering, Vokal og Feide
- Alle i administrasjonen, enhetsledere og alle organer innad i kommunen som benytter seg av Google Apps
- Særlige verktøyet «Dokumenter» som blir benyttet
- Innad i kommunen er det strenge instruksjoner på at en ikke skal behandle personsensitiv informasjon i verktøyet «Dokumenter»
- Kommunen har fremdeles flere andre fagsystemer som blir benyttet for å behandle sensitive personopplysninger og som driftes lokalt

# Hovedfunn intervjuer - kommuner forts.

- Bruk av skytjenester er en del av Narvik kommune sin strategi, hvor det blant annet fremgår at bruk av internettbaserte tjenester skal vurderes når dette er hensiktsmessig og kostnadsbesparende
- Skiller mellom hva som kan legges i skyen og ikke, sensitive personopplysninger skal ikke behandles i skyen
- Kommunen har identifisert arkivloven som hindring for bruk av skytjenester, men de har ikke vært i kontakt med Riksarkivaren
- Driverne for at kommunen har tatt i bruk skytjenester: økonomi, standardisering, skalerbarhet, ressursdeling og fleksibilitet



# Hovedfunn intervjuer - kommuner forts.

- Moss kommune har tatt i bruk skytjenester
- Moss har lagt store deler av sine systemer ut i nettskyen
- På kort sikt ikke rimeligere å gå over til nettsky, imidlertid på lang sikt vil dette lønne seg
- Kommunen har hatt en tett dialog med Datatilsynet for å kunne gjennomføre prosjektet
- Det har løpende blitt foretatt risikovurderinger av de enkelte elementer som flyttes, etter hvert som de i større grad har tatt i bruk nettskyløsninger

# Hovedfunn intervjuer - leverandører

- Det har blitt gjennomført dybdeintervjuer av 4 leverandører av skytjenester; Evry, Microsoft, Visma og Google Norway
- Hensikten var å få leverandørene sine synspunkter på kommunenes bevissthet og status vedrørende bruk av skytjenester
- Leverandørenes hovedsynspunkt er at det er store variasjoner i kommunene i forhold til hvor bevisste kommunene er rundt bruk av skytjenester og at det er varierende forståelse av hva som ligger i begrepet skytjenester
- Enkelte av leverandørene mener at det er mye usikkerhet og ubegrunnede oppfatninger i kommunene vedrørende lovligheten av bruk av skytjenester og at dette i hovedsak skyldes frykt, usikkerhet og tvil



# Hovedfunn intervjuer - leverandører

- Kommunene er mest opptatt av applikasjonene i seg selv og ikke den bakenforliggende plattformen
- Leverandørene ønsker å levere skytjenester til kommunene, og de vil i enda større grad gå over til å levere tjenester basert på nettsky
- I dag legges det ut veldig få offentlige anbud som tilrettelegger for at leverandørene kan tilby sine skytjenester
- Slik konkurransegrunnlagene er utformet, vil det være umulig eller svært vanskelig for kunden å sammenligne prisene for skytjenester med IKT-tjenester, basert på en mer tradisjonell plattform

# Hovedfunn intervjuer - leverandører

- Ut i fra regelverket så er det i hovedsak arkivloven som er det største problemet, dette er blant annet en av grunnene til at et par av leverandørene satser på lagring i Norge i stede for i andre land
- En annen utfordring oppgis å være behandling av sensitive personopplysninger i skytjenestene, men det største problemet her er at Datatilsynet har vært opptatt av at sensitive personopplysninger skal være lagret i separate fysiske kontainere for lagring av data
- En av leverandørene fortalte også at Norge er et av de landene i den vestlige verden som i minst grad tar i bruk skytjenester i kommunal og offentlig sektor

# Juridiske utgangspunkter

- Forvaltningsloven
- Lov om offentlige anskaffelser og GPA-avtalen
- Arkivloven
- Bokføringslovgivningen
- Regler om vern av personopplysninger
- Sikkerhetsloven

# Forvaltningsloven

- Forvaltningsloven setter i utgangspunktet ingen begrensninger i adgangen til å benytte seg av skytjenester
- Derimot innebærer reglene om taushetsplikt at kommunen ved anskaffelse av skytjenester, må sørge for å ilegge leverandørene en taushetsplikt både når det gjelder innholdet i avtalen samt informasjonen leverandørene får innsyn i

**Konklusjon:** ikke til hinder for bruk av skytjenester i kommunesektoren

# Lov om offentlige anskaffelser og GPA-avtalen

- Norske kommuner er bundet av anskaffelsesregelverket samt av GPA-regelverket
- GPA-regelverket legger begrensninger på i hvilken grad man kan hindre medlemslandene i å tilby tjenester, altså slik at en norsk kommune vanskelig kan stille vilkår om at det ikke skal brukes ressurser fra enkelte GPA-land
- Hva gjelder regelverket om offentlige anskaffelser, arbeider DIFI med hvordan skytjenester kan anskaffes og vi har ikke gått nærmere inn på dette i rapporten

**Konklusjon:** ikke til hinder for bruk av skytjenester i kommunesektoren

# Arkivloven

- Etter § 9 bokstav b er utgangspunktet at offentlig arkivmateriale ikke kan føres ut av landet uten etter særskilt samtykke fra Riksarkivaren
- Denne bestemmelsen har stor betydning for kommunens adgang til å ta i bruk skytjenester
- Regelen ble til for mer enn 20 år siden – det vil si i god tid før skytjenester i dagens form, eller databehandling og lagring i utlandet var en realitet
- Riksarkivet mener at på bakgrunn av arkivloven § 9 bokstav b, kan arkiver ikke lagres på servere som befinner seg utenfor Norges grenser. Dette gjelder også kopier av arkiver
- Slik regelverket er i dag, er det således, i følge Riksarkivets tolkning ikke mulig å bruke skytjenester for å lagre arkivverdig materiale



# Arkivloven forts.

- Denne uttalelsen fra Riksarkivet er etter vår oppfatning noe inkonsekvent, når de vurderer det slik at arkivmaterialet ikke kan føres ut av landet. I arkivloven § 9 som Riksarkivet viser til, fremgår det at Riksarkivaren kan gjøre unntak gjennom samtykke. Dette innebærer at Riksarkivaren faktisk kan samtykke til at arkiv føres ut av landet
- Datatilsynet var opprinnelig skeptisk til bruk av skytjenester, men har etter hvert gjort seg kjent med teknologien og har gått over til å sette fornuftige kriterier for hvordan teknologien skal brukes. Vi mener Riksarkivaren har et juridisk handlingsrom for å velge en tilsvarende tilnærming
- At Riksarkivaren velger å ikke benytte denne muligheten vurderes å være lite heldig, særlig med tanke på at formålet med denne bestemmelsen i arkivloven var å sikre at dataene ikke går tapt for ettertiden

**Konklusjon:** til hinder for bruk av skytjenester i kommunalsektor



# Bokføringslovgivningen

- Bestemmelsene i bokføringsloven om oppbevaring av regnskapsmateriale får anvendelse også på regnskapsmateriale i kommuner og fylkeskommuner
- I henhold til bokføringsloven § 13 annet ledd, skal som hovedregel regnskapsmaterialet oppbevares i Norge. Dette er med på å begrense muligheten til å bruke skytjenester, hvor leverandørene ikke har servere plassert i Norge
- Finnes enkelte unntak:
  - kan oppbevares i Danmark, Sverige, Finland og Island
  - ved dispensasjon fra skattedirektoratet

**Konklusjon:** kan være til hinder for bruk av skytjenester i kommunalsektor



# Regler om vern av personopplysninger

- Informasjonssikkerhet jf. pol. § 13
- Behandling av sensitive personopplysninger i nettskyen
- Overføring av personopplysninger til Europa
- Overføring av personopplysninger til tredjeland

**Konklusjon:** ikke til hinder for bruk av skytjenester i kommunalsektor



# Sikkerhetsloven

- Dersom løsningen for skytjenester vil involvere overføring av sikkerhetsgradert informasjon og gi leverandøren tilgang til slik informasjon, kommer sikkerhetsloven med forskrifter til anvendelse
- Hovedregelen om sikkerhetsklarering for alt personell ved tilgang til skjermingsverdig informasjon grader KONFIDENSIELT, kan gjøre det komplisert for en kunde å inngå samarbeid med utenlandsk leverandør
- Kan være vanskelig og/eller tidkrevende å få gjennomført en dekkende personkontroll av leverandørens personell i samsvar med sikkerhetslovens § 20
- Nærliggende å anta at vil være mindre vanskelig og tidkrevende å gi personell tilgang til BEGRENSET informasjon, ettersom selve sikkerhetsklareringsprosessen kan sløyfes. Dette vil i så fall være en relevant faktor å hensynta ved vurderingen av eventuell bruk av skytjenester

# Sikkerhetsloven

- § 10 – NSM sjal gis uhindret adgang til ethvert område hvor skjermingsverdig informasjon befinner seg
- For skytjenester kan denne kontrolladgangen skape praktiske utfordringer både for NSM og leverandøren og eventuelle underleverandører dersom tjenestene medfører tilgang til gradert informasjon. Det må også antas at det vil variere fra leverandør til leverandør i hvor stor grad de er villige til å akseptere at NSM skal ha slik adgangsrett. Mange leverandører vil åpenbart motsette seg slik adgang
- Sikkerhetsloven § 2 andre ledd gjelder for leverandører som leverer varer eller tjenester til et forvaltningsorgan i forbindelse med sikkerhetsgraderte anskaffelser. Kunden er i disse tilfellene pålagt å inngå en sikkerhetsavtale med leverandøren som formaliserer sikkerhetsmessige aspekter i forbindelse med anskaffelsen
- Sikkerhetsavtale med utenlandske leverandører kan bare inngås etter godkjenning av NSM

**Konklusjon:** kan være til hinder for bruk av skytjenester i kommunalsektor

# Er det behov for endringer i regelverket?

- Det er arkivloven og bokføringsloven som danner de største juridiske hindre for bruk av nettskytjenester
- Av disse to regelsettene, er det ventelig arkivloven som har størst praktisk betydning fordi den har så vidt stort nedslagsfelt
- Hva gjelder arkivloven, mener vi det allerede i dag foreligger et tilstrekkelig juridisk grunnlag til at Riksarkivaren kan endre sin praksis. Muligens trenger Riksarkivaren støtte på datafaglige vurderinger for å ha trygghet for en omlegging av sin praksis
- Hva gjelder regnskapslovgivningen, vil Skattedirektoratets konservative praksis vedrørende tillatelse til lagring utenlands være et hinder og dersom også regnskapsdata som omfattes av regelverket skal behandles i nettskyen, så må denne praksisen endres

# Oppsummering

- Det er klart at det er et betydelig mulighetsrom for å ta i bruk nettskytjenester i kommunal sektor, men dette kan gjøres enda større ved noen endringer i forvaltningspraksis, særlig hos Riksarkivaren
- Kommunene må kartlegge hvilke regelsett som er relevant for de opplysningene som skal legges ut. Slik arkivloven og bokføringsloven tolkes i dag, er det lettest å legge ut opplysninger som ikke omfattes av disse regelverkene. Dersom disse myndighetene endrer praksis, vil omfanget av opplysninger som kan legges i skyen, øke

# Retningslinjer for bruk av skytjenester

- Rapporten inneholder retningslinjer for hvilke vurderinger som må gjøres ved bruk av skytjenester. Som blant annet:  
Personopplysningslovens krav til vurdering av dataene som skal legges ut og risikoanalyser, krav til sikkerhet, avveining av risiko tiltak vurdere landrisiko, osv.
- Retningslinjene går også inn på hvilke typer informasjon som vanligvis kan være aktuelle å legge i en nettskytjeneste

# Retningslinjer for bruk av skytjenester forts.

- Typiske opplysninger som kan være aktuelt å legge i nettskyen:
  - opplysninger av intern administrativ karakter i kommunen (Personopplysninger om ansatte og folkevalgte, informasjon om strategier, og andre fortrolige opplysninger om kommunens virksomhet mv.)
  - personopplysninger eller bedrifts- og forretningshemmeligheter knyttet til kommunens samfunnsoppdrag, forvaltning og oppgaveløsning (Personopplysninger knyttet til innbyggere og brukere av kommunens tjenester, klientforhold, informasjon i saksdokumenter og annen informasjon som omfattes av taushetsplikt, og som for øvrig kan være underlagt avtalebaserte taushetsforpliktelser og konfidensialitetsavtaler mv.)

# Retningslinjer for bruk av skytjenester forts.

- Omhandler også:
  - Etablering og etterlevelse av et internkontrollsystem
  - Hvordan gjennomføre en risikovurdering
  - Kommunene sin informasjonsplikt
  - Spesielle problemstillinger, som f.eks sikkerhetskopiering/speiling, segmentering, tilgangsstyring, autorisert og uautorisert bruk, overføring til tredjeland
  - Retningslinjer for anskaffelse av skybasert løsninger, som f.eks hvilke forberedelser som må gjøres og inngåelse av avtale
  - Matrise for risikovurdering



**Navn**    **Eva Jarbekk**

- Mobil: +47 900 510 11
- E-post: [ej@foyentorkildsen.no](mailto:ej@foyentorkildsen.no)