

Mars 2003

Tölvukerfi sýslumannsembætta

Úttekt á upplýsingakerfum

Efnisyfirlit

| | |
|---|----|
| INNGANGUR | 5 |
| HELSTU NIÐURSTÖÐUR | 7 |
| 1. UMFANG ÚTTEKTARINNAR | 11 |
| 2. FYRIRKOMULAG TÖLVUREKSTRAR..... | 13 |
| 2.1 SKRÁNINGARSTOFAN HF. | 13 |
| 2.2 UMFERÐARSTOFA | 13 |
| 2.3 SAMSTARFSNEFND UM UPPLÝSINGAKERFI SÝSLUMANNA (SUS)..... | 14 |
| 2.4 SAMSTARF SÝSLUMANNSEMBÆTTA..... | 14 |
| 2.5 VÉLBÚNAÐUR | 15 |
| 2.6 HUGBÚNAÐUR | 16 |
| 2.7 MIÐLÆGUR VÉLBÚNAÐUR TMD | 17 |
| 2.8 TRÚNAÐARGÖGN Í TÖLVUKERFUM TMD..... | 17 |
| 2.9 AÐKEYPT ÞJÓNUSTA..... | 18 |
| 2.10 TÖLVUPÓSTUR OG NETIÐ | 18 |
| 2.11 FARTÖLVUVÆÐING | 19 |
| 2.12 ÞJÓNUSTUSTIG..... | 19 |
| 2.13 STARFSUMHVERFI OG KERFISSTJÓRAR..... | 20 |
| 3. ÁHÆTTUMAT OG ÖRYGGISSTEFNA..... | 21 |
| 3.1 ÁHÆTTUÞÆTTIR..... | 21 |
| <i>Viðkvæmar upplýsingar</i> | 21 |
| <i>Netið</i> | 22 |
| <i>Spilliforrit</i> | 22 |
| <i>Eldsvoði, þjófnaður og vatnsskemmdir</i> | 23 |
| <i>Lykilstarfsmenn</i> | 23 |
| 3.2 ÁHÆTTUMAT | 24 |
| 3.3 ÖRYGGISSTEFNA | 24 |
| 4. ÖRYGGISAÐGERÐIR..... | 27 |
| 4.1 AFRITUN TÖLVUGAGNA | 27 |
| 4.2 LOGGSKRÁR | 28 |
| 4.3 AÐGANGUR AÐ TÖLVUKERFUM | 29 |
| 4.4 NOTENDUR OG AÐGANGUR..... | 30 |
| 4.5 UPPSETNING HUGBÚNAÐAR..... | 31 |
| 4.6 STAÐSETNING NETÞJÓNA | 31 |
| 4.7 ÖRYGGISREGLUR OG BOÐORÐ NOTENDA | 32 |
| 4.8 VARNIR GEGN TÖLVUVEIRUM..... | 32 |
| 4.9 SKJÁVÖRN..... | 33 |
| 4.10 GREIÐSLA Í HEIMABANKA OG BANKALÍNU | 33 |
| 5. SAMTENGING ÁLAGNINGARKERFA OG INNHEIMTUKERFA | 35 |
| 5.1 SKÝR VERKASKIPTING MILLI SKATTKERFIS OG INNHEIMTUEMBÆTTA..... | 36 |
| 5.2 ÁÆTLANIR SKATTYFIRVALDA | 36 |
| 5.3 VANDAMÁL VEGNA LAUNAGREIÐENDA | 37 |

| | |
|--|-----------|
| 6. SÝSLUMENN Á VERALDARVEFNUM | 39 |
| 6.1 SKÝRSLA STARFSHÓPS UM RAFRÆN EYÐUBLÖÐ | 39 |
| 6.2 TILLAGA - WWW.SÝSLUMADURINN.IS | 40 |
| 6.3 MÓTTAKA UMSÓKNA Á VEFNUM | 40 |
| 7. SKIPULAG SÝSLUMANNSEMBÆTTA | 43 |
| 7.1 MÖGULEIKAR SEM UPPLÝSINGATÆKNI SKAPAR Á AUKNUM VERKEFNUM | |
| SÝSLUMANNSEMBÆTTA | 44 |
| Umboð og vinnsla gagna | 46 |
| Eftirlitsverkefni | 46 |
| Starfsþjálfun | 46 |
| Þjónusta við bileigendur | 47 |
| Aðstoð við einstaklinga | 47 |
| Leiðbeiningar og aðstoð við einstaklinga með rekstur | 47 |
| Sektarboð | 48 |
| Hæstaréttardómar | 48 |
| Fasteignagjöld | 48 |
| Greiðsluáskorun | 48 |
| Hlutafélagaskrá | 49 |
| Skráning skipshafna | 49 |
| Vínveitingaleyfi | 49 |
| Endurmenntun starfsmanna | 49 |
| Svört atvinnustarfsemi | 50 |
| 8. HELSTU VERKEFNI EMBÆTTANNA | 51 |
| 8.1 UMBOÐ ALMANNATRYGGINGA | 51 |
| 8.2 ALMANNAVARNIR | 52 |
| 8.3 DÁNARBÚ | 52 |
| 8.4 FIRMSKRÁNING | 53 |
| 8.5 AÐFARARGERDIR | 54 |
| Fjárnám | 54 |
| Beinar aðfaraaðgerðir | 55 |
| Kýrrsetningar | 55 |
| Löggeymsla | 55 |
| Lögbann | 56 |
| 8.6 INNHEIMTUMENN RÍKISSJÓÐS | 56 |
| 8.7 ÚTGÁFA LEYFISSKÍRTEINA | 56 |
| 8.8 EFTIRLIT MEÐ ATVINNUSTARFSEMI | 57 |
| 8.9 LÖGREGLUMÁL | 58 |
| 8.10 LÖGRÆÐISMÁL | 59 |
| 8.11 LÖGSKRÁNING SKIPSHAFNA | 60 |
| 8.12 NAUÐUNGARSALA | 61 |
| Uppboð á Vefnum | 61 |
| 8.13 SÍFJAMÁL | 62 |
| 8.14 ÞINGLÝSINGAR | 63 |
| 8.15 LÖGBÓKANDAGERÐIR | 64 |
| 8.16 TOLLGÆSLA | 65 |
| 8.17 SCHENGEN KERFIÐ | 65 |
| 8.18 SÉRSTAÐA ÁKVEÐINNA EMBÆTTA | 66 |
| 8.19 STÆRÐARMUNUR EMBÆTTANNA | 67 |
| VIÐAUKI | 69 |

Inngangur

Starfsemi sýslumannsembættanna er í stórum dráttum tvíþætt. Annars vegar hafa þau með höndum ýmiss konar stjórnarsýslu og fjármálaumsýslu í sínu héraði, t.d. innheimtu fyrir ríkissjóð og umboð fyrir ríkið og Tryggingastofnun. Hins vegar sinna þau löggæslu. Í þessari úttekt var ákveðið að huga aðallega að upplýsingakerfum stjórnarsýslu og fjármálaumsýslu sýslumannsembættanna. Af þessum sökum eru t.d. embætti Ríkislögreglustjóra og Lögreglunnar í Reykjavík undanskilin í þessari úttekt.

Á undanförunum árum hefur orðið veruleg breyting á tölvumálum sýslumannsembættanna með tilkomu nýrra upplýsingakerfa. Mikilvægt er að rekstur og öryggi þessara kerfa sé í góðu horfi. Vegna þessa ákvað Ríkisendurskoðun að skoða tölvumál þeirra sérstaklega.

Helstu niðurstöður

Fyrirkomulag tölvurekstrar

Víðnet sýslumannsembættanna og sameiginlegir netþjónar eru rekin af Umferðarstofu en að auki eru sérstakir netþjónar við hvert embætti. Umferðarstofa sér um öll innkaup og afhendir embættum tölvur og hugbúnað til notkunar.

Öryggisatriði hjá Umferðarstofu

Mjög vel er hugað að öryggisþáttum hjá Umferðarstofu en þetta mætti bæta úti í embættunum. Umferðarstofa hefur tekið þá stefnu að vinna eftir staðlinum IST 17799 - „Starfsvenjur fyrir þróun og stjórnun upplýsingaöryggis“ sem ætlað er að tryggja örugga meðferð á upplýsingum.

Öryggisatriði hjá embættunum

Afritataka er víða í mjög góðu horfi en nokkur embætti þurfa að taka sig á þessum málum.

Tryggja þarf að starfsmenn noti persónubundin aðgangsorð og í mörgum embættum þarf að huga betur að staðsetningu netþjóna. Sums staðar geta óviðkomandi aðilar komist hindrunarlítið að netþjónum, skrifstofum eða útstöðvum. Ríkisendurskoðun telur að þörf sé á verulegum úrbótum á öryggismálum tölvubúnaðar hjá sumum embættanna.

Ábyrgð á notkun hugbúnaðar

Umferðarstofa sem og sýslumannsembættin þurfa að gæta vel að því að einungis sé notaður löglegur hugbúnaður í tölvum embættanna. Samstarfsnefnd um upplýsingakerfi sýslumannsembættanna og Tölvumiðstöð dómsmálaráðuneytisins móta sameiginlega stefnu í

hugbúnaðarmálum og sjá um innkaup á sameiginlegum hugbúnaði samkvæmt þeirri stefnu. Reynslan hefur sýnt að þessi búnaður dugir ekki öllum embættum og hafa því sum þeirra þróað og keypt hugbúnað til að fullnægja viðbótarkröfum sínum.

Tölvumiðstöð dómsmálaráðuneytisins telur ljóst að hvert embætti beri endanlega ábyrgð á þeim hugbúnaði sem það notar þó svo að aðrir setji upp hluta hans, en ekki eru allir starfsmenn embættanna sammála þeirri túlkun. Þar sem ekki hefur verið gefið út skipunarbréf fyrir Samstarfsnefnd um upplýsingakerfi sýslumannsembætta er ekki alveg skýrt hver ber ábyrgð á lögmæti hugbúnaðar sem settur er upp á tölvum embættanna. Starfsemi embættanna er þess eðlis að taka verður af öll tvímæli um þetta atriði.

Tenging milli álagningarkerfa og innheimtakerfa

Eins og málum er háttað er nokkuð góð samvinna milli starfsmanna skattkerfisins og sýslumannsembættanna. Álagningarkerfi ríkisskattstjóra tengjast hins vegar ekki nægilega vel innheimtakerfi ríkissjóðs og nokkuð vantar á að nauðsynlegar upplýsingar skili sér þar á milli. Þetta veldur auknu álagi á starfsmenn embættanna og skapar viðskiptavinum viss óþægindi. Nauðsynlegt er að styrkja tengsl álagningar- og innheimtakerfa ríkissjóðs.

Skipulag embættanna

Ríkisendurskoðun telur að nýta megi upplýsingatæknina betur í þágu sýslumannsembættanna til þess að starf þeirra verði skilvirkara og hagkvæmara. Segja má að skipulag og uppbygging embættanna hafi verið nær óbreytt í 50 ár, en á þessum tíma hefur hins vegar orðið bylting í samgöngum og upplýsingatækni sem opnar embættunum ýmsar nýjar leiðir til að vinna störf sín.

Nokkrar leiðir eru færar við að nýta upplýsingatæknina þannig að aukin hagkvæmni náist. Ein leið væri að

koma á verkaskiptingu milli sýslumannsembætta utan Reykjavíkur og auka á þann hátt samvinnu þeirra við úrlausn verkefna. Verkefni embættanna eru mjög fjölbreytt og því getur litlum embættum reynst erfitt að afla sér sérþekkingar á sumum sviðum. Í þessari skýrslu eru rakin fjölmörg dæmi þess hvernig breyta mætti verkaskiptingu þannig að tiltekið embætti aflaði sér sérþekkingar á ákveðnum málum og miðlaði henni síðan til annarra. Þau myndu því aðeins annast afgangi í þessum málaflokki en ekki úrvinnslu. Þannig yrði gerður greinarmunur á afgangi og vinnslu.

Sérhæfing af þessu tagi endurspeglar að hluta til í skipulagi verkefna í Reykjavík sem er með allt öðrum hætti en utan Reykjavíkur. Í Reykjavík eru embætti sýslumanns, lögreglustjóra og tollstjóra aðskilin. Utan Reykjavíkur eru engar forsendur fyrir slíkri skiptingu, en hins vegar má efla þær stofnanir sem þar starfa með því að færa fleiri verkefni til þeirra. Núverandi skipulag leyfir ekki að fleiri verkefni séu færð til embættanna þar sem þau eru misvel í stakk búin til þess að takast á við ný verkefni.

1. Umfang úttektarinnar

Meginmarkmið Ríkisendurskoðunar með úttekt sinni var að kanna hvernig staðið væri að rekstri tölvukerfa sýslumannsembættanna og meta öryggi þeirra. 26 embætti voru heimsótt eða haft samband við þau með öðrum hætti. Til viðbótar var rætt við starfsmenn Skráningarstofunnar hf. sem sér um rekstur tölvukerfanna. Skráningarstofan hf. var sameinuð Umferðarráði 1. október 2002 í nýrri stofnun, Umferðarstofu, sem nú sér um þennan rekstur. Auk þess var haft samband við dómsmálaráðuneytið sem fer með yfirstjórn embættanna. Úttektin var unnin með þeim hætti að lagðar voru samskonar spurningar fyrir öll embættin, en auk þess var rætt við sýslumenn og kerfisstjóra embættanna um önnur tölvumál. Jafnframt var tölvuaðstaða margra embættanna skoðuð.

Kannað var hvort nota megi upplýsingatæknina til þess að auka hagkvæmni og skilvirkni í starfsemi embættanna, með nýjum kerfum, breyttu verklagi eða jafnvel breyttri verkaskiptingu embættanna.

Sýslumannsembættin sem voru með í könnuninni eru:

Sýslumaðurinn í Reykjavík

Sýslumaðurinn á Akranesi

Sýslumaðurinn í Borgarnesi

Sýslumaðurinn í Stykkishólmi

Sýslumaðurinn í Búðardal

Sýslumaðurinn á Patreksfirði

Sýslumaðurinn í Bolungarvík

Sýslumaðurinn á Ísafirði

Sýslumaðurinn á Hólmavík

Sýslumaðurinn á Blönduósi
Sýslumaðurinn á Sauðárkróki
Sýslumaðurinn á Siglufirði
Sýslumaðurinn á Ólafsfirði
Sýslumaðurinn á Akureyri
Sýslumaðurinn á Húsavík
Sýslumaðurinn á Seyðisfirði
Sýslumaðurinn á Eskifirði
Sýslumaðurinn á Höfn í Hornafirði
Sýslumaðurinn í Vík í Mýrdal
Sýslumaðurinn á Hvolsvelli
Sýslumaðurinn í Vestmannaeyjum
Sýslumaðurinn á Selfossi
Sýslumaðurinn í Keflavík
Sýslumaðurinn í Hafnarfirði
Sýslumaðurinn í Kópavogi
Sýslumaðurinn á Keflavíkurflugvelli

2. Fyrirkomulag tölvurekstrar

Í þessum kafla er fjallað um öryggismál í tölvurekstri sýslumannsembættanna.

2.1 Skráningarstofan hf.

Árið 1999 gerði dómsmálaráðuneytið samning við Skráningarstofuna hf. um rekstur tölvumiðstöðvar ráðuneytisins. Áður sinntu Tölvumyndir hf. þessum rekstri og hefur það fyrirtæki séð um hugbúnaðargerð fyrir mörg þau upplýsingakerfi sem tölvumiðstöðin notar. Skráningarstofan hf. var að 98,4% í eigu ríkisins í árslok 2001. Tölvumiðstöð dómsmálaráðuneytisins (TMD) sér um sameiginleg innkaup á vél- og hugbúnaði í samráði við Samstarfsnefnd um upplýsingakerfi sýslumanna (SUS) sem starfar á vegum ráðuneytisins. Þetta fyrirkomulag á rekstrinum hefur almennt mælst mjög vel fyrir hjá embættunum.

1. október 2002 voru verkefni Skráningarstofunnar hf. og Umferðarráðs, þ. á m. rekstur Tölvumiðstöðvar dómsmálaráðuneytisins, flutt til nýrrar stofnunar, Umferðarstofu. Verkefnaflutningurinn var ákveðinn með lögum nr. 83/2002.

2.2 Umferðarstofa

Umferðarstofa¹ er vinnsluaðili fyrir miðlæg upplýsingakerfi sýslumanna og lögreglu. Embættin tengjast kerfunum í gegnum lokað víðnet þar sem gerðar eru miklar kröfur

¹ Heimasiða Umferðarstofu er: www.us.is

um öryggi upplýsinga. Fyrirmynd að uppbyggingu öryggiskerfisins er í alþjóðlegum staðli IST ISO/IEC 17799, „Starfsvenjur fyrir þróun og stjórnun upplýsinga-öryggis“. Umferðarstofa annast einnig stjórn hugbúnaðargerðar, ráðgjöf um upplýsingakerfi, víðnetið, öryggismál og ýmis önnur verkefni á sviði tölvumála fyrir ráðuneytið og undirstofnanir þess.

2.3 Samstarfsnefnd um upplýsingakerfi sýslumanna (SUS)

Á vegum dómsmálaráðuneytisins starfar Samstarfsnefnd um upplýsingakerfi sýslumanna (SUS). Þetta er óformleg samstarfsnefnd sem hefur ekkert skipunarbréf.

Nefndin er skipuð tveimur fulltrúum sýslumannsembættar, einum frá Ríkislögreglustjóra og einum frá dómsmálaráðuneytinu sem einnig er formaður. Starfsmaður nefndarinnar er jafnframt starfsmaður Umferðarstofu

Helsta hlutverk samstarfsnefndarinnar er taka ákvarðanir um tölvu- og hugbúnaðarkaup fyrir embættin. Ríkisendurskoðun telur æskilegt að hlutverk, völd og ábyrgð samstarfsnefndarinnar verði skilgreind í formlegu skipunarbréfi. Óljóst er t.d. hvort Umferðarstofa er bundin af tilmælum nefndarinnar um útfærslu einstakra atriða eða hvort nefndin er einungs ráðgefandi aðili.

2.4 Samstarf sýslumannsembættar

Samstarf sýslumannsembættar er með margvíslegum hætti og getur upplýsingatæknin hjálpað til við að efla það.

Dæmi um núverandi samvinnu mætti nefna samstarf embættanna í Keflavík og á Keflavíkurlflugvelli sem hefur leitt til þó nokkurs sparnaðar fyrir þau bæði. Þar hagar svo til

að álagspunktur embættanna eru mismunandi. Lögreglumenn embættanna geta því veitt gagnkvæma aðstoð ef nauðsyn ber til og samnýtt bæði starfsmenn og tæki á hagkvæman hátt. Lögreglan í Keflavík hefur einnig samvinnu við embættið í Hafnarfirði um eftirlit á Reykjanesbraut. Þetta er einungis eitt dæmi af mörgum um gott samstarf tveggja eða fleiri embætta. Samvinna á sviði gagnavinnslu og skráningar gæti allt eins komið til greina.

Smærri embættin leita talsvert til embættisins í Reykjavík eða annarra stærri embætta eftir aðstoð, sérstaklega í þeim málum sem koma sjaldan upp hjá þeim. Vegna stærðar sinnar og umfangs þurfa embættin í Reykjavík oftast að sinna slíkum málum.

2.5 Vélbúnaður

Tölvumiðstöð dómsmálaráðuneytisins (TMD) annast sam-eiginleg innkaup fyrir embættin á vél- og hugbúnaði í samráði við Samstarfsnefnd um upplýsingakerfi sýslumannsembætta (SUS). TMD gerir kostnaðaráætlun og þarfagreiningu og síðan tekur SUS ákvörðun um það hve miklum fjármunum skuli varið til kaupa. Við þá ákvörðun er m.a. litið til aldurs véla og hraða örgjörva. Með því að gera innkaup einu sinni á ári hefur náðst fram umtalsverður sparnaður. Auk þess að sjá um innkaup og þjónustu á vélbúnaði sér TMD einnig um uppsetningu á öllum nýjum vélbúnaði. Starfsmaður TMD fer þá í öll embætti þar sem endurnýja á vélbúnað og setur hann upp ásamt viðeigandi hugbúnaði. Þegar þessu er lokið taka embættin við umsjón tölvanna, uppfæra hugbúnað þeirra og sjá um daglegt viðhald. Starfsmenn TMD veita þó aðstoð ef þörf er á, bæði símleiðis og með því að mæta á staðinn. Stundum er hægt að nota forrit sem gerir kleift að lagfæra uppsetningar í fjarvinnslu.

Þó að sýslumannsembættin kaupi ekki vélbúnaðinn er hann skráður í eignaskrá þeirra. Einnig fá embættin andvirði þess vélbúnaðar sem seldur er.

Tölvukaup og rekstur eru að stærstum hluta greidd af sameiginlegum fjárlagaliðum: rekstrarkostnaður tölvukerfa (06-490), stofnkostnaður (06-491). Því fylgir ákveðið vandamál fyrir embættin að halda eignaskrá yfir þann tölvubúnað sem er í vörslu þeirra, þar sem þau hafa ekki jafn góða yfirsýn um búnaðinn og kaupverð hans og Umferðarstofa sem kaupir hann og setur upp. Eðlilegra væri að Umferðarstofa skilaði hverju embætti yfirliti um þann vél- og hugbúnað sem ætti að vera í vörslu þess. Síðan væri farið yfir listann og hann staðfestur af embættinu. Þetta yfirlit gæti síðan verið hluti af eignaskrá embættanna sem sent er til Fjársýslu ríkisins.

Nú er TMD að setja upp hugbúnað sem auðveldar að halda utan um vélbúnað og hugbúnað á víðnetinu. Innan tíðar munu því þau embætti sem þess óska getað fengið yfirlit um vél- og hugbúnað vegna eignaskráningar og eftirlits með lögmæti hugbúnaðar.

2.6 Hugbúnaður

Auk þess að kaupa inn vélbúnað sér TMD í samstarfi við SUS nefndina um að móta stefnu í hugbúnaðarmálum og kaupa inn sameiginlegan hugbúnað samkvæmt þeirri stefnu. Reynslan hefur sýnt að þessi sameiginlegi hugbúnaður dugir ekki öllum embættum og hafa því sum þeirra, einkum hin stærri, þróað eða keypt búnað til að fullnægja viðbótarkröfum sínum. Einnig sér SUS nefndin og TMD í samvinnu við embættin um að láta skrifa nýjan hugbúnað og annast breytingar og lagfæringar á þeim búnaði sem fyrir er. Áður en nýr hugbúnaður er keyptur fer fram þarfagreining til að meta hvaða kerfi hentar best og einnig hvort hagkvæmara sé að skrifa eða kaupa.

Misjafnt er í hve miklum mæli embættin nýta sér þann hugbúnað sem þeim stendur til boða. Sum sýslumanns-embætti kvarta t.d. yfir því að þau skorti tiltekin upplýsingakerfi. Sem dæmi má geta þess að þörf er talin á nýju skjalastjórnunarkerfi þar sem nú er ekki haldið sérstaklega utan um öll skjöl í einu kerfi. SUS er að kanna hvaða kröfur skuli gera til skjalastjórnunarkerfis og mun ákvörðun þar að lútandi verða tekin fljótlega. Þar sem mikið af gögnum sem embættin sýsla með eru á rafrænu formi gæti verið þörf fyrir slíkt kerfi. Einnig má gera má ráð fyrir því að í framtíðinni verði gögn í æ ríkari mæli á rafrænu formi.

Umferðarstofa sem og sýslumannsembættin þurfa að gæta vel að því að einungis löglegur hugbúnaður sé settur upp á tölvur embættanna. SUS tekur í langflestum tilvikum ákvarðanir um kaup á hugbúnaði til embættanna en uppsetning hans er í höndum Umferðarstofu. Þar sem ekki hefur verið gefið út skipunarbréf fyrir SUS er ekki alveg ljóst hver ber ábyrgð á lögmæti hugbúnaðarins. Í ljósi þess hvers eðlis starfsemi embættanna er þykir brýnt að tekin séu af öll tvímæli um þetta.

2.7 Miðlægur vélbúnaður TMD

Miðlægur vélbúnaður fyrir öll embættin er í Umferðarstofu. Um þann búnað fara öll samskipti út á Netið, bæði um veraldarvef og pósthótt. Vélbúnaður þessi er geymdur í læstum rýmum með stýringu fyrir rétt hita- og rakastig. Aðgangsstýring að netþjónaherbergi og vinnu-aðstöðu kerfisstjóra er ströng.

2.8 Trúnaðargögn í tölvukerfum TMD

Í tölvukerfum TMD eru gögn sem aðrir starfsmenn en þeir sem vinna með þau eiga að hafa takmarkaðan aðgang að. Þessi gögn eru bæði geymd á miðlægum netþjóni

TMD og úti í embættunum. Vegna þessa er nauðsynlegt að kerfisstjórar, hvort heldur hjá TMD eða úti í embættunum, viti hvar þau eru vistuð. Því þurfa starfsmenn að vista öll gögn með skipulögðum hætti, bæði til að tryggja að afrit séu tekin reglulega og að farið sé leynt með gögn ef þörf þykir. Nokkur embætti hafa skilgreint með hvaða hætti gögn skuli vistuð og er afritunartaka og leynd gagna með góðum hætti.

Könnunin leiddi engu að síður í ljós að ekki höfðu allir kerfisstjórar nægilega vitneskju um með hvaða hætti starfsmenn vistuðu gögn. Nokkuð var um að starfsmenn vistuðu öll gögn sín á útstöðvar en ekki á netþjóna. Í mjög fáum tilvikum höfðu starfsmenn sérstök svæði sem þeir einir höfðu aðgang að. Slíkt fyrirkomulag ætti t.d. að viðhafa hjá lögfræðingum og rannsóknarlögreglumönnum sem vinna oft með viðkvæm gögn.

2.9 Aðkeypt þjónusta

TMD krefst þess að öll fyrirtæki sem veita embættunum þjónustu hafi hlotið til þess öryggisvottun frá Ríkislögreglustjóra og gæðavottun frá TMD (sjá viðauka). Í könnuninni kom í ljós að fá embætti kaupa þjónustu og er það í öllum tilvikum af fyrirtækjum sem Ríkislögreglustjóri hefur vottað.

2.10 Tölvupóstur og Netið

Eins og áður hefur komið fram fer allt efni af Netinu um tölvuveiruvörn áður en það berst embættunum. Með þessum hætti er reynt að tryggja að tölvuveirur berist ekki inn í tölvukerfi embættanna með tölvupósti. Til að tryggja enn betur að vandamál sem tengjast tölvuveirum komi upp hafa netþjónar og útstöðvar embættanna einnig veiruvörn. Hvort tveggja fækkar mjög vandamálum.

Þessi vinnubrögð eru í samræmi við öryggisreglur dómsmálaráðuneytisins um að veiruvörnarbúnaður sé virkur á öllum vélum. Þessu til viðbótar eru takmarkanir á aðgangi starfsmanna að Netinu, þ.e. fáir hafa aðgang að því. TMD hindrar aðgengi að fjölmörgu efni og einnig stýra sum sýslumannsembættin notkun með því að veita ekki öllum starfsmönnum aðgang að Netinu. Í sumum embættum er aðgangur að Netinu takmarkaður við starfsmenn sem þurfa nauðsynlega starfs síns vegna að hafa aðgang að því. Aftur á móti hafa allir starfsmenn aðgang að tölvupósti. Takmörkun er þó á viðhengjum hjá TMD þar sem einungis er hægt að senda tilteknar tegundir skjala sem viðhengi í tölvupósti.

2.11 Fartölvuvæðing

Ekki er hægt að tengjast staðarnetum sýslumannsembætta með upphringingu. Verið er að athuga hvort heimila eigi lögreglumönnum aðgang að miðlægum upplýsingakerfum frá fartölvum þegar setja þarf upp tímabundna lögreglustöð vegna sérverkefna, svo sem útihátíðar. Einnig er verið að kanna hvort lögreglubifreiðar eigi að hafa möguleika á því að tengjast með þessum hætti.

Til að tryggja öryggi hefur komið fram sú hugmynd að notast við einnota lykilorð, m.a. til að verja fartölvurnar sem geta tengst Netinu sérstaklega.

2.12 Þjónustustig

Almennt var ánægja með þá þjónustu sem TMD veitir embættunum og voru þeir sem rætt var við samdóma að þessi sameiginlegi rekstur á tölvukerfum embættanna hafi reynst vel. Í því sambandi má geta þess að einungis tveir starfsmenn sjá um að veita embættunum tölvurekstrarþjónustu. Til viðbótar hafa í hverju embætti fyrir sig verið

útnefndir kerfisstjórar með þekkingu á daglegum rekstri tölvukerfanna.

2.13 Starfsumhverfi og kerfisstjórar

Kerfisstjórar embættanna hafa mjög mismikla tölvuþekkingu. Algengt er að lögreglumenn sinni þessu verkefni samhliða lögreglustarfi. Eins og við má búast er áhugi þeirra á þessum málum misjafn. TMD gerir þá kröfu að sérstakur tengiliður sé í hverju embætti sem hægt er að hafa samband við. Ekki er sjálfgefið að í öllum embættum sé starfsmaður með mikla þekkingu í þessum málum. Því er sá starfsmaður sem talinn er vera hæfastur til verksins oft fenginn til að vera tengiliður.

3. Áhættumat og öryggisstefna

3.1 Áhættuþættir

Rétt er að víkja lítillega að helstu áhættuþáttum sem sýslumannsembættin glíma við í tölvumálum.

Rekstraröryggi upplýsingakerfa sýslumanna þarf að vera vel tryggt. Sum kerfi lögreglunnar þurfa t.d. að vera nothæf þó að rafmagn fari af eða samskiptalínur slitni.

Áreiðanleiki gagna þarf einnig að vera í góðu lagi hjá innheimtumönnum ríkissjóðs því að fjármálaumsýsla sýslumannsembættanna er veruleg.

Verndun persónuupplýsinga er mjög mikilvægur þáttur í upplýsingakerfum sýslumannsembættanna, enda vinna þau með viðkvæmar persónuupplýsingar.

Hér á eftir verður nánar fjallað um nokkra áhættuþætti.

Viðkvæmar upplýsingar

Oft vinna embættin með viðkvæmar upplýsingar. Af þessum sökum þarf að gæta þess að aðgangur að gögnum takmarkist við þá sem nauðsynlega þurfa að hafa hann. Stýra verður aðgengi starfsmanna með þeim hætti að hver og einn hafi sitt eigið notendanafn og lykilorð.

Netið

Eins og fram hefur komið fer allt Internet samband í gegnum TMD. Lítil hættu er á að tölvuveirur berist af Netinu þar sem öll gögn eru veiruleituð.

Takmarkanir á Internet-aðgangi eru miklar og öll embætti hafa sameiginlega gátt að Netinu. Takmarkanirnar eru það miklar að Ríkisendurskoðun taldi ástæðulaust að gera sjálfstæða prófun á öryggisþáttum er tengjast Internetinu eins og gert hefur verið í úttektum á tölvukerfum ýmissa annarra stofnana.

Sá möguleiki er alltaf fyrir hendi að reynt verði að brjótast inn í tölvukerfi sýslumannsembættanna. Að auki getur það verið stökkpallur fyrir tölvubrjóta til innbrota í önnur tölvukerfi. Þetta getur t.d. gerst ef einhver starfsmaður sýslumannsembættis eða annar aðili tengir eigin tölvubúnað við innra net embættanna, en það getur verið veruleg ógnun við öryggi þeirra. Í öryggisreglum er skýrt tekið fram að óheimilt sé að tengja tölvur við ytri sambönd nema gegnum miðlæga eldveggi í TMD. Nú er orðið algengt að fartölvur séu búnar þráðlausu netkorti. Ef fartölva með slíku korti er t.d. tengd við innra net sýslumannsembættis þarf ekki mikið til þess að leið opnast inn í tölvukerfi embættisins, því oft koma slík netkort þannig uppsett að þau gefa sjálfvirkt færi á því að tengjast öðrum þráðlausum netbúnaði í nágrenninu. Mjög mikilvægt er því að gengið sé úr skugga um að þráðlaus netkort séu gerð óvirk áður en slíkar fartölvur eru tengdar víðneti embættanna. Einnig mætti benda á að vegna útbreiðslu þráðlausra netkorta gæti þurft að bæta við sérstöku ákvæði um fartölvur í öryggisreglum víðnetsins.

Spilliforrit

Tölvuveirur verða sífellt skæðari og einfaldari í gerð og er nauðsynlegt að allar stofnanir geti tekist á við þær.

Algengast er að veirur berist með tölvupósti en það gerist þó einnig með disklingum sem bornar eru á milli heimilistölva og tölva sýslumannsembættis og með skráum sem sóttar eru á Netið.

Einnig verður að líta til þess að nú er algengt að tölvuveirur tengist heimasíðum. Ekki þarf annað til en að einn notandi fari inn á tiltekna heimasíðu svo að fjöldi véla tiltekinnar stofnunar sýkist.

Eldsvoði, þjófnaður og vatnsskemmdir

Tjón á tölvakerfi getur orðið með ýmsum hætti, svo sem vegna vatns og elds. Hægt er að koma í veg fyrir vatnstjón með því að hafa netþjóna þar sem hvorki eru vatnsrör eða ofnar. Þá er vélbúnaði oft stolið eða hann skemmdur og þarf að huga að því hvernig bregðast eigi við í slíkum neyðartilvikum, sérstaklega gagnvart netþjóni. Gera þarf formlega neyðaráætlun og reyna að lágmarka hættu á skemmdum vegna elds og vatns með viðeigandi aðgerðum, eins og sjálfvirkum slökkvibúnaði eða slökkvitækjum.

Lykilstarfsmenn

Sú staða getur komið upp að lykilstarfsmenn láti af störfum eða veikist. Í slíkum tilvikum verða að vera til skráðar upplýsingar um kerfið, svo sem notendanafn og lykilorð kerfisstjóra. Þó að hægt sé að nálgast flestar upplýsingar um uppsetningar hjá TMD er einnig ástæða til að skrá niður þá verkferla sem unnið er eftir, jafnt fyrir netþjón sem útstöðvar, því að alltaf eru einhver frávík í hverju embætti.

3.2 Áhættumat

Umferðarstofa fékk utanaðkomandi ráðgjafa til þess að aðstoða sig við áhættumat og mótun öryggisstefnu. Við þessa vinnu var fylgt staðlinum IST ISO/IEC 17799:2000. Ráðgjafi hefur nú skilað greinargerð til Umferðarstofu og er fullur hugur á að hrinda tillögum hans í framkvæmd.

3.3 Öryggisstefna

Mikilvægt er að sýslumannsembættin móti sér skýra öryggisstefnu til þess að allir sem eiga hlut að máli viti til hvers er ætlast af þeim. Með þeim hætti verður öll vinna kerfisstjóra og stofnana markvissari auk þess sem traust notenda á stofnununum mun vaxa. Skýr öryggisstefna og öryggisreglur eru sérstaklega mikilvæg í umhverfi þar sem stofnanir eru dreifðar um landið eins og í tilviki sýslumanna.

Umferðarstofa hefur tekið þessi mál föstum tókum og vinnur nú að skilgreiningum og öðrum undirbúningi að öryggishandbók sem til stendur að gefa út um þau kerfi sem stofan sér um að reka. Þessari vinnu er ekki lokið og því ekki tímabært að fjalla nánar um hana.

Umferðarstofa hefur sett fram öryggisreglur í þrettán liðum. Fyrstu átta liðirnir eru um almenna notkun en seinni fimm liðirnir eru fyrir stjórnendur og kerfisstjóra (sjá viðauka).

Í reglunum er tekið fram að afrita skuli gögn daglega en ekki er skilgreint nánar með hvaða hætti þetta skuli gert. Mikilvægt er að afrita með skipulögðum hætti. Ef gögn sem geymd eru á netþjóni tapast af einhverjum ástæðum getur orðið um verulegt tjón að ræða.

Sú áhætta er alltaf fyrir hendi að netþjónn og öll gögn tapist. Því þarf að geyma afrit á tryggum stað fjarri netþjóni, til að varna því að bæði netþjónn og afrit glatist.

4. Öryggisaðgerðir

Í þessum kafla verður fjallað um nokkra öryggisþætti sem kannaðir voru í úttektinni og tengjast rekstri tölvukerfa sýslumanna. Þá verður gerð grein fyrir svörum við spurningum sem lagðar voru fyrir kerfisstjóra, bæði um öryggi, vinnubrögð og verkferla. Einnig er vikið að ýmsum atriðum sem geta komið upp í rekstri tölvukerfa.

4.1 Afritun tölvugagna

Öll sýslumannsembætti varðveita sjálf afrit af tölvugögnum sínum. Því þarf að leggja mikla áherslu á að þau séu geymd á öruggan hátt. Óráðlegt er að hafa þau nálægt afritunarstöð og þau mega ekki vera þar sem eldur eða vatn kemst að þeim. Fram kom í samtölum við kerfisstjóra að misjafnt er hvernig staðið er að verki. Sumir geyma afrit í bankahólfu en aðrir geyma þau við hliðina á netþjóni. Einnig þarf að huga að því að endurnýja reglulega segulbönd þau sem afrit eru tekin á þar sem þau vilja slitna.

Mjög misjafnt er hvernig embættin standa að afritatöku. Nokkrir kerfisstjórar sögðust vinna eftir þeim verkferlum sem ákveðnir voru þegar Tölvumyndir hf. sáu um rekstur tölvukerfa embættanna. Þeir byggja á kerfi sem nefnt er fjögurra vikna kerfi (gula, rauða, græna og bláa vikan). Með þessu verklagi er nokkuð öruggt að gögn tapast ekki ef starfsmaður eyðir þeim fyrir slysi og þarf að komast í þau síðar. Dagleg afrit síðustu fjögurra vikna liggja jafnan fyrir af öllum gögnum og auk þess heildarafrit af netþjóni sem er allt að fjögurra vikna gamalt.

Vel mætti hugsa sér annað verklag en það sem nú hefur verið hér rakið, þ.e. að öll afritataka væri gerð miðlæg hjá TMD. Þar er mjög öflugur afritunarbúnaður sem gæti auðveldlega afritað alla netþjóna á víðneti dómsmálaráðuneytisins. Þetta verklag gæti bæði sparað embættunum vinnu og aukið öryggi við afritatöku. Nú eru samskiptalínur milli embættanna það góðar að litlu máli skiptir hvort afritunarbúnaður er á öðrum stað en netþjónarnir sem afritaðir eru. Afritunaraðferðin yrði hlutaafritun, þ.e. einungis yrðu tekin afrit af skráum sem breyst hafa frá því að síðast var tekið heildarafrit. Þó að afritunarbúnaðurinn væri hjá TMD væri tæknilega hægt að veita öllum embættunum fullan aðgang að sínum afritum og gera þeim kleift að ná beint í þær skrár sem þarf að sækja.

4.2 Loggskrár

Almennt skoða kerfisstjórar „loggskrár“ lítið nema þegar sérstakt tilefni gefst til þess. Í mörgum embættum hefur ekki enn verið talin ástæða til að líta á þessar skrár. Einstaka kerfisstjórar telja að TMD fylgist með þeim en það er misskilningur. TMD skoðar einungis loggskrár þeirra netþjóna sem eru í húsnæði miðstöðvarinnar.

Mikilvægt er að kerfisstjórar eða aðrir skoði loggskrár reglulega til þess að athuga villur sem upp kunna að koma í vinnslum eða hvort verið sé að misnota eða gera tilraun til þess að misnota tölvukerfi embættisins. Stilla ætti kerfið þannig að það sendi sjálfkrafa aðvörun til kerfisstjóra, t.d. með tölvupósti, þegar tilteknir atburðir gerast. Atburðir sem ætti að skilgreina með þessum hætti væru t.d.:

- Harðir diskar á netþjóni eru fullir.
- Mikilvægum kerfisskrám hefur verið breytt. Þetta er gert til þess að kerfisstjóri fái vitneskju um það strax ef

brotist hefur verið inn í tölvukerfið og verið er að breyta skilgreiningum.

- Mikilvægum gagnaskráum sem ekki eiga að breytast hefur verið breytt. Þetta er vísbending um að brotist hafi verið inn í kerfið.
- Þekkt „fingraför“ innbrotssforrita koma fram.

Í Bandaríkjunum hafa lögregluþingmenn og einkaaðilar sameinast um að hamlar gegn tölvuaufbrotum. Mætti í þessu sambandi t.d. benda á „Internet Storm Center“ (<http://isc.incidents.org/>).

Mögulegt væri að eitt sýslumannsembætti tæki að sér að safna saman „loggskrá“ úr tölvukerfum hinna embættanna, greina þær og senda aðvaranir til réttara aðila ef þörf krefur. Þetta fyrirkomulag gæti t.d. verið mjög góð æfing fyrir lögreglumenn sem vilja sérhæfa sig í lausn tölvuaufbrotamála, enda fengju þeir þjálfun og væru í daglegum tengslum við það sem gerist á Netinu. Jafnvel mætti hugsa sér að viðkomandi sýslumannsembætti fengi „loggskrá“ frá öllum ríkisstofnunum sem óskuðu þess svo að betri mynd fengist af þróun innbrotstíllauna í tölvukerfi hér á landi. Oft eru það sömu aðilarnir sem reyna að brjóta inn í tölvukerfi fyrirtækja. Með því að safna saman upplýsingum aukast líkur á að þessi mál upplýsist. Ef af þessu yrði þyrfti að hafa góða samvinnu um fyrirkomulag þjónustunnar við efnahagsbrotadeild Ríkislögreglustjórans sem hefur yfirumsjón með rannsókn tölvuaufbrotamála.

4.3 Aðgangur að tölvukerfum

Einungis í örfáum embættum eru notuð persónubundin aðgangsorð og lykilorð. Allir aðrir starfsmenn notast við sameiginleg lykilorð og aðgangsorð sem tengd eru ákveðnum útstöðvum. Það skipulag aðgangs- og leyniorða sem notast er við getur á engan hátt talist ásættanlegt. Á flestum útstöðvum er notast við stýrikerfið Windows

98 en ekki Windows XP eða Windows 2000. Það þarf því ekki að skrá inn aðgangsorð til að geta unnið á þeim. Allir starfsmenn sem og aðrir (til dæmis ef útstöðvum er stolið eða þær fjarlægðar) geta komist á harða diska vélanna og þar með lesið öll gögn sem og tölvupóst starfsmanna.

Ríkisendurskoðun telur að þar sem leynd þarf að vera á gögnum verði embættin að tryggja að allir starfsmenn hafi persónubundið aðgangs- og lykilorð og að notast sé við stýrikerfi sem hindrar aðgang óviðkomandi að kerfinu.

Ríkisendurskoðun telur að í öryggisreglum ætti að kveða skýrt á um hvernig haga skuli gerð og notkun notendanafna og lykilorða starfsmanna. Í IST ISO/IEC 17799 :2000 sem áður hefur verið vitnað til eru leiðbeiningar sem styðjast má við í þessu efni. Það fyrirkomulag er ekki ásættanlegt að hver útstöð en ekki starfsmaður hafi sitt aðgangsorð.

4.4 Notendur og aðgangur

Þegar nýr starfsmaður hefur störf hjá sýslumannsembætti er hann ekki skilgreindur sem notandi í tölvukerfinu enda er ekki haldið sérstaklega utan um þá sem eru virkir notendur. Þeir sem hætta störfum eru því ekki gerðir óvirkir í kerfinu. Aftur á móti halda einstaka embætti skrá um þann vélbúnað sem starfsmaður hefur til umráða og einnig þau tölvukerfi hann hefur aðgang að. Rétt er að taka fram að sérstakt aðgangskerfi er fyrir sérsmíðuð miðlæg upplýsingakerfi sýslumanna sem krefjast persónubundinna notendanafna og reglulegra breytinga á lykilorðum.

Ríkisendurskoðun telur að sérhver starfsmaður verði að vera skilgreindur sem notandi í tölvukerfinu, þ.e.a.s. að hann geti ekki hafið vinnslu nema hann skrái inn notendanafn og persónubundið aðgangsorð. Jafnframt

verði þeir notendur sem láta af störfum aftengdir sem notendur í tölvukerfinu. Tilkynna ætti kerfisstjóra skriflega þegar nýr starfsmaður hefur störf og/eða starfsmaður lætur af störfum.

Einstaka embætti hafa skilgreint starfsmenn sem notendur og á það einna helst við rannsóknarlögreglumenn. Þeir nota þá notendanafn og aðgangsorð til að geta hafið vinnslu í tölvukerfinu. Ef ekki eru notuð persónubundin notendanöfn og lykilorð er ekki unnið samkvæmt öryggisreglum TMD. Ríkisendurskoðun telur að öll embættin ættu að vinna samkvæmt þeim reglum til að tryggja sem best öryggi.

4.5 Uppsetning hugbúnaðar

Fram kom í samtölum við kerfisstjóra og starfsmenn TMD að einungis kerfisstjórar sýslumannsembættanna hefðu leyfi til að sækja forrit á Netið og uppfærslur á hugbúnaði á miðlægu neti TMD. Með þeim hætti er að mestu leyti hægt að stýra hverjir geti uppfært og sett upp nýjan hugbúnað. Nauðsynlegt er þó að benda á að í því stýrikerfi sem nú er á flestum útstöðvum sýslumanna (Windows98) er erfitt að koma í veg fyrir að óheimill hugbúnaður sé settur upp á útstöðvarnar af disklingi eða geisladisk því að ekki þarf notendanafn eða lykilorð til að setja upp hugbúnað. Ef notað er stýrikerfi eins og Windows 2000 er hægt að stýra því betur hvað hver notandi getur gert. Verði Windows98 stýrikerfið ekki uppfært er hægt læsa uppsetningu þess þannig að möguleikar notenda til þess að setja upp óæskilegan hugbúnað á vélarnar takmarkast verulega.

4.6 Staðsetning netþjóna

Í könnuninni kom fram að margir netþjónar eru í rýmum þar sem eru vatnsrör, ofnar eða gluggar með opnan-

legum fögum. Í nokkrum tilvikum var auðvelt að brjóta rúðu og komast inn. Á sama hátt átti úrkoma greiða leið að tölvubúnaði ef rúður brotnuðu. Einnig kom fram í könnuninni að í einstaka tilvikum voru netþjónar hafðir þar sem hver sem var átti auðvelt með að komast að þeim.

Ríkisendurskoðun telur að gera þurfi átak í því að koma netþjónum fyrir á viðunandi hátt. Sömuleiðis þarf að taka til athugunar hvort ekki eigi að hafa rafhlöðu við netþjóna til þess að þeir geti keyrt sig niður á eðlilegan hátt ef rafmagn fer af. Ef skyndilega slokknar á netþjónum geta mikilvæg gögn sem verið er að vinna við glatast. Herbergi sem hýsir netþjón á að vera læst.

4.7 Öryggisreglur og boðorð notenda

Í flestum embættum hafa öryggisreglur verið kynntar starfsmönnum. Þeim hefur hins vegar ekki verið fylgt eftir nema í örfáum undantekningartilfellum. Nauðsynlegt er að embættin byggi tölvukerfi sín og verkferla eftir þeim reglum sem settar eru og fylgist reglulega með því að starfsmenn framfylgi þeim. Ríkisendurskoðun telur að embættin þurfi að gera átak í því að tryggja að vinnubrögð verði samkvæmt öryggisreglum TMD.

4.8 Varnir gegn tölvuveirum

Í könnuninni kom í ljós að veiruvarnarforrit var ekki á öllum netþjónum eða útstöðvum. Kaup á slíkum hugbúnaði voru þó í undirbúningi og ætti þeim að vera lokið.

Allur tölvupóstur er skannaður með veiruvarnarbúnaði hjá TMD. Því á að vera nokkuð tryggt að tölvupóstur og Internetið séu laus við tölvuveirur. Þetta er þó ekki fullkomlega öruggt þar sem nýjar tölvuveirur eru sífellt að koma til sögunnar.

Mörg embætti banna starfsmönnum að taka inn gögn af diskettum til þess að forðast tölvuveirur. Einkum eru þetta embætti þar sem veiruvarnarforrit er á öllum útstöðvum.

Nokkuð var um að kerfisstjórar vissu ekki hvort vírusvörn væri á netþjóni eða útstöðvum. Það sýnir að ekki er vanþörf á að bjóða kerfisstjórum upp á fræðslu eða einhvers konar endurmenntun. Nokkrir sinntu starfinu af miklum áhuga en aðrir virtust líta á það sem illa nauðsyn þar sem enginn annar hjá viðkomandi embætti gat tekið það að sér.

4.9 Skjávörn

Skjávörn með lykilorði er mikilvæg öryggisvörn. Ef starfsmaður fer frá vinnustöð sinni læsist hún eftir t.d. 15 mínútur. Einungis hjá einu embætti var notast við skjávörn með þessum hætti en þar stýrði skrifstofustjóri því hvaða lykilorð starfsmenn notuðu. Slíkri útfærslu fylgir lítið öryggi þar sem allir starfsmenn vita hvaða lykilorð hver og einn notar. Ríkisendurskoðun telur að embættin ættu að íhuga að taka upp skjávörn með lykilorði á allar útstöðvar sínar.

4.10 Greiðsla í heimabanka og bankalínu

Nokkuð er um það hjá öllum embættum að viðskiptavinir greiði ekki útsenda greiðsluseðla heldur leggi þeir inn á bankareikning embættisins, t.d. gegnum heimabanka eða bankalínu. Þessum greiðslumáta fylgir oft það vandamál að ekki er skilgreint hvað verið sé að greiða. Hjá smærri embættum veldur þetta ekki miklum vandræðum en hjá stærri embættum getur aftur á móti tekið töluverðan tíma að vinna úr þessu. Væntanlega er hægt að draga úr vinnu af þessu tagi með breyttu verklagi.

5. Samtenging álagningarkerfa og innheimtakerfa

Góð samvinna er milli starfsmanna skattkerfisins og sýslumannsembættanna. Álagningarkerfi skattkerfisins eru þó ekki nægilega vel tengd við innheimtakerfi ríkissjóðs og nokkuð vantar upp á að nauðsynlegar upplýsingar skili sér frá fyrnefnda kerfinu yfir í hið síðarnefnda.

Að dómi margra sem rætt var við voru samskipti óþjál milli álagningarkerfa skattkerfisins (U-RSK og VSK) sem lúta yfirumsjón Ríkisskattstjóra og innheimtakerfis ríkissjóðs (TBR) sem lýtur yfirumsjón Fjársýslu ríkisins.

Þessi skýrsla er ekki sú fyrsta sem Ríkisendurskoðun sendir frá sér sem fjallar um vandamál sem varða ófullkomna miðlun upplýsinga frá upplýsingakerfum skattyfirvalda til innheimtakerfisins. Nægir í þessu sambandi að minna á skýrslu² Ríkisendurskoðunar um virðisaukaskattkerfið þar sem ítarlega var fjallað um tengsl VSK-kerfisins við tekjubókhaldskerfið. Sum þeirra vandamála sem skilgreind voru í þeirri skýrslu eru enn óleyst, eins og nánar verður rakið í þessum kafla. Að auki hafa ýmis vandamál komið upp við samtengingu gagna úr U-RSK kerfinu yfir í TBR-kerfið.

² Virðisaukaskattur - endurskoðun upplýsingakerfa (1998).

5.1 Skýr verkaskipting milli skattkerfis og innheimtuembættanna

Skipting verkefna milli álagningaraðila (skattstofu) og innheimtuaðila (sýslumanna) þarf að vera einföld og skýr. Ríkisendurskoðun telur að mörg vandamál í gagnavinnslu og afstemmingu á virðisaukaskatti sem og öðrum gjöldum megi rekja til of flókinnar verkaskiptingar á milli VSK-kerfisins og TBR-kerfisins.

Ríkisendurskoðun telur að VSK-kerfið þurfi að vera hreint álagningarkerfi sem hvorki meðhöndlar greiðslur né skuldajafnar. Þá telur stofnunin að ný verkefnaskipting væri til hagræðis fyrir gjaldendur. Hún hefur í för með sér að þeir munu geta fengið yfirlit um stöðu sína í virðisaukaskatti ásamt öllum hreyfingum vegna álagningar, breytinga, viðurlaga, dráttarvaxta, greiðslna og skuldajöfnunar úr einu kerfi sem ekki er raunin í dag.

Þörf er á nánari samráði milli Fjársýslunnar og embættis Ríkisskattstjóra um þróun kerfanna svo að tekið verði á mismunandi þörfum skattkerfisins og innheimtuembættanna fyrir upplýsingar á sameiginlegum vettvangi.

5.2 Áætlanir skattyfirvalda

Hnökrar í samskiptum álagningaraðila og innheimtuaðila koma einnig í ljós þegar skattar eru áætlaðir. Áætlun á skatti er flutt yfir í innheimtakerfið og sýslumenn rukka síðan samkvæmt því. Ef viðkomandi aðili skilar síðan inn skattskýrslu til skattstofu þá fara upplýsingar um það ekki sjálfkrafa yfir í innheimtakerfið. Þetta getur því valdið óþarfa óþægindum fyrir gjaldendur. Tvisvar á ári kemur mikill fjöldi athugasemda frá gjaldendum til sýslumanna vegna áætlaðra skatta sem skattstofa er búin að leiðrétta en ekki hafa borist upplýsingar um í innheimtakerfi TBR.

Þó að mismunandi embætti annist álagningu, innheimtu og eftirlit er nauðsynlegt að öll vinni út frá samræmdum forsendum og í sömu upplýsingakerfunum.

5.3 Vandamál vegna launagreiðenda

Upplýsingar um launagreiðendur eru ekki nægilega góðar og nauðsynlegt er að tengja saman kerfi RSK og TBR. Upplýsingar um vanskil launagreiðenda, merktar KV í TBR, þyrftu að vera þjálfi í upplýsingakerfunum.

Mikill tími fer í það hjá sýslumannsembættunum að taka við staðfestingum frá skattinum vegna áætlana. Tvisvar á ári, þ.e. í febrúar og ágúst, eru kröfur gerðar á launagreiðendur.

Allt verkferlið við leiðréttingarnar er mjög svifaseint. Sumir gjaldenda skila skýrslum 2-3 mánuðum of seint og þá geta verið liðnir 6 mánuðir frá því að viðkomandi gjald komst í vanskil. Sömu leiðis vantar sjálfvirkni í upplýsingakerfi Ríkisskattstjóra. Þegar breytingar verða á launagreiðanda þyrfti að fara boð um það frá U-RSK kerfinu í innheimtukerfi TBR.

Upplýsingar um staðgreiðslu skatta þarf að setja inn í U-RSK og koma því svo fyrir að önnur gjöld séu greidd í TBR.

Meðan á vinnslu þessarar skýrslu stóð var lagt fram á Alþingi frumvarp til breytingar á lögum nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda. Frumvarp þetta varð að lögum 18. desember 2002, þ.e. lög nr. 135/2002. Þessi lagabreyting er líkleg til að fækka þeim vandamálum sem rakin hafa verið í þessum kafla.

6. Sýslumenn á veraldarvefnum

Sýslumannsembættin nota möguleika Veraldarvefsins lítið til þess að þjóna viðskiptavinum sínum. Þegar Netið var skoðað kom í ljós að örfá embætti hafa heimasíður, sbr. www.syslumadurinn.is. Á flestum þessara heimasíðna eru einungis upplýsingar um embættin, en hjá einu þeirra, þ.e. embætti sýslumannsins í Keflavík, eru einnig ýmis eyðublöð á pdf-formi. Rétt er þó að geta þess að auk áðurnefndra vefja geyma vefir Lögreglunnar í Reykjavík, Ríkislögreglustjóra og Tollstjóra ýmsar gagnlegar upplýsingar um starfssvið embættanna.

6.1 Skýrsla starfshóps um rafræn eyðublöð

Á árinu 2001 starfaði á vegum dómsmálaráðuneytisins starfshópur sem átti að skoða þær umsóknir (eyðublöð), leyfisveitingar, vottorð o.þ.h., sem almenningur sækir til ráðuneytisins og stofnana þess. Starfshópnum var falið að gera yfirlit um þessa þætti og skila tillögum um það hvernig hægt væri að koma á rafrænum aðgangi að þessum gögnum og hvort, hvenær og hvernig hægt væri að skila þeim á rafrænu formi, einkum með tilliti til öryggisatriða, persónuverndar o.fl. Starfshópurinn skilaði skýrslu³ sinni í desember 2001 og er hún á vef Dómsmálaráðuneytisins.

Niðurstaða starfshópsins var í meginatriðum sú að rafrænum eyðublöðum fylgi mikill kostur bæði fyrir almenning og opinbera aðila. Almennungur gæti sótt

³ <http://domsmalaraduneyti.is/interpro/dkm/dkm.nsf/pages/eydubladaskyrsla>

þjónustu á Netið og sparað sér ferðir til að ná í eyðublöð og skila þeim auk þess sem slík eyðublöð myndu án efa draga mikið úr álagi á afgreiðslu stofnana.

6.2 Tillaga - www.syslumadurinn.is

Að áliti Ríkisendurskoðunar ættu sýslumenn að halda úti einni sameiginlegri heimasíðu fyrir öll embættin. Umsjón með slíkri heimasíðu krefðist talsverðrar vinnu vegna þess hve yfirgripsmikil og flókin verkefni embættanna eru og gæti vel hentað einhverju embætti utan Reykjavíkur. Annar möguleiki væri að fela þetta nokkrum embættum, þ.e. láta hvert þeirra sjá um að viðhalda ákveðnum hlutum hins sameiginlega vefs.

Öflug og efnismikil heimasíða sýslumanna gæti bætt þjónustu við borgarana verulega, sérstaklega þá sem langt eiga að sækja á skrifstofu sýslumanns. Auk þess gæti hún sparað sýslumannsembættunum vinnu. Ef algengustu upplýsingar sem tengjast verkefnum og úrlausnum embættanna liggja á Vefnum þyrftu færri viðskiptavinir að leita aðstoðar eða svara hjá starfsmönnum þeirra.

6.3 Móttaka umsókna á Vefnum

Hugsanlegt væri að taka Veraldarvefinn í notkun í áföngum, t.d. í eftirfarandi skrefum:

Fyrsti áfangi vefvæðingar fælist í því að gera eyðublöð aðgengileg á Netinu. Einfaldast er að setja þau þannig á Vefinn að viðskiptavinir geti prentað þau út og útfyllt þau síðan og sent pappírseintakið til viðkomandi sýslumannsembættis. Það form sem er hentugast fyrir þessa tegund eyðublaða er pdf-formið sem breytist ekki þó að það sé prentað á mismunandi prentara. Þetta er það form sem er á eyðublöðum heimasíðu sýslumannsins í Keflavík. Þessi

áfangi er tiltölulega einfaldur í framkvæmd og myndi strax skila töluverðum ávinningi fyrir embættin og viðskiptavinum þeirra. Tillögur dómsmálaráðuneytisins um rafræn eyðublöð sem nefndar voru fyrir í kaflanum fela í sér að pdf-formið yrði notað.

Annar áfangi fælist í að sýslumannsembættunum væri gert kleift að taka við umsóknum (útfylltum eyðublöðum) á rafrænu formi. Þessi áfangi er erfiðari í framkvæmd þar sem þá koma upp nokkur vandamál sem leysa þarf úr. Helstu vandamálín eru:

(1) Undirskriftir. Í mörgum tilvikum er gerð krafa um að umsóknir séu undirritaðar. Ef tekið er á móti umsóknum með rafrænum hætti verður að leysa þetta með því að gera einhverja aðferð jafngilda handskrifaðri undirskrift. Ýmsar lausnir eru til á þessu, s.s. rafrænar undirskriftir, aðgangsorð eða leyniorð. Best væri ef ekki væri krafist undirskriftar á umsóknareyðublaði og að umsóknarferlið gæti farið fram án hennar. Þetta ætti að vera hægt í mörgum tilvikum. Rafrænar undirskriftir eins og þær eru skilgreindar í samnefndum lögum henta sýslumannsembættum tæpast á þessu stigi málsins. Til þess að slíkt yrði hagkvæmt þyrftu opinberir aðilar að taka upp rafrænar undirskriftir fyrir öll samskipti við borgarana. Þessi möguleiki hefur verið skoðaður, sbr. skýrslu⁴ nefndar sem starfaði á vegum fjármálaráðuneytisins um skipan dreifilykla í rafrænum viðskiptum.

Í fæstum tilvikum ætti að þurfa að gera kröfu um undirskrift á umsókn. Sé undirskrift þó nauðsynlegt væri hægt að koma henni við með því að fara fram á að umsækjandi sækji leyfisbréf eða önnur skjöl til sýslumanns og undirriti það við móttöku leyfisins.

(2) Gjaldtaka fyrir þjónustu: Ef innheimta þarf leyfisgjald eða þ.h. þarf að hafa sérstakt skipulag á því. Einfaldasta formið er að taka eingöngu við greiðslukortum í öruggu

⁴ <http://fjarmalaraduneyti.is/interpro/fjr/fjr.nsf/pages/RUT-KPMG>

vefumhverfi (SSL). Það kallar á nokkra fjárfestingu í öruggum búnaði til að taka við rafrænum greiðslum eða á samning við þjónustuaðila um að hafa milligöngu um slík viðskipti. Vera má að í einhverjum tilvikum sé gerð krafa um staðgreiðslu gjalda en til þess að þetta sé hægt verður að vera heimilt að gera upp gjöld með greiðslukorti. Debitkort koma ekki til greina sem greiðslumiðill í rafrænum viðskiptum á Vefnum. Einnig mætti hugsa sér að gera samning við banka og sparisjóði (líklega með aðstoð Reiknistofu bankanna) um að viðskiptavinir geti skráð færslur inn í heimabanka eða bankalínu.

(3) Fylgigögn: Umsóknum þurfa oft að fylgja gögn. Erfitt getur verið að koma slíku við í rafrænum umsóknum og stundum kann að vera nauðsynlegt að óska eftir því að fylgigögn verði send í almennum pósti. Umsóknir yrðu þá ekki teknar til skoðunar fyrr en fylgiskjöl hafa borist.

Þriðji áfangi - upplýsingar sem viðskiptavinir hafa skráð inn fara beint inn í viðeigandi upplýsingakerfi sýslumanna.

Samtenging kerfa sýslumanna við umsóknir sem koma inn geta sparað vinnu. Það er þó óraunhæft að tala um þennan möguleika í dag nema í undantekningartilvikum. Einnig verður að gera mjög strangar öryggiskröfur til þessara kerfa bæði vegna persónuverndarsjónarmiða og fjárhagslegra hagsmuna ríkisins.

7. Skipulag sýslumannsembætta

Skipulag og uppbygging sýslumannsembætta hefur verið nærri því óbreytt í 50 ár. Á þessu tímabili hefur á hinn bóginn orðið alger bylting í vegasamgöngum og upplýsingatækni sem opnar ýmsar leiðir við að sinna þeirri þjónustu sem embættin veita.

Með aðstoð upplýsingatækninnar getur úrlausn verkefna farið fram á öðrum stað en afgreiðslan. Þetta gefur ýmsa möguleika á að endurskipuleggja verkefnavinnslu sýslumannsembætta, auk þess sem fýsilegt kann að vera að flytja verkefni frá stofnunum í Reykjavík til sýslumannsembætta úti á landi.

Eitt þeirra atriða sem þarf að endurskoða til þess að hægt sé að aðgreina úrvinnslustaði og afgreiðslustaði er að eyðublöð embættanna verði rafræn þannig að auðvelt verði að senda gögn á milli staða með rafrænum hætti.

Ef embættin sérhæfa sig í úrlausn ákveðinna málaflokka eykst sérþekking starfsmanna á því sviði af því að líkur eru á að þeir komi að fleiri málum svipaðrar gerðar. Eins og málum er háttað í dag koma ýmis verkefni sjaldan eða aldrei upp á borðið hjá smærri embættunum. Þegar það gerist leita þau gjarnan eftir leiðsögn stærri embættanna sem þekkja betur til þeirra. Með því að fækka úrvinnslustöðum væri hægt að nýta þá fjármuni sem spöruðust vegna þess til að auka þjónustu við borgarana, t.d. til að efla löggæslu. Fækkun á úrvinnsluembættum þyrfti ekki að þýða minni þjónustu við þegnana heldur yrði hún veitt með öðrum hætti. Afgreiðslustaðir gætu verið víðar um landið til að sinna þjónustu af ýmsum toga, svo sem

útgáfu ökuskríteina og vegabréfa. Einnig væri hugsanlegt að nýta lögregluembættin í þau verkefni.

Til þess að upplýsingatæknin skili aukinni hagkvæmni mætti einnig breyta verklagi embættanna. Í stað þess að bæði úrvinnsla og afgreiðsla flestra mála fari fram í sama embættinu mætti e.t.v. greina á milli úrlausnar verkefna og afgreiðslu þeirra. Upplýsingatæknin gerir mögulegt að eitt embætti sérhæfi sig í úrvinnslu ákveðins málaflokks, en afgreiðslan gæti farið fram í öllum hinum embættunum. Með þessu móti fengjust stærri og sterkari úrvinnslueiningar sem gætu ráðið við fjölbreyttari verkefni en nú og hvert embætti hefði sína sérgrein. Nú geta embætti með einungis 3 starfsmönnum ekki tekist á við verkefni sem kalla á ákveðna sérhæfingu í starfi. Meiri sérhæfing er einnig æskileg úr frá hagkvæmnissjónarmiðum. Ákvæði sem gilda um innheimtu opinberra gjalda eru t.d. oft flókin úrlausnar og krefjast ákveðinnar sérhæfingar. Þá myndi sameining embætta einnig leiða til meira samræmis í meðferð mála og sennilega hraðari meðferðar og líklegri væri að allir landsmenn sættu sömu meðferð mála sinna.

7.1 Möguleikar sem upplýsingatækni skapar á auknum verkefnum sýslumannsembætta

Ýmislegt hefur verið reynt til þess að efla upplýsingatæknivinnslu á landsbyggðinni. Flestar slíkar tilraunir hafa skilað litlum árangri. Ríkisendurskoðun athugaði ekki hvers vegna verkefni hafa ekki verið flutt út á land í jafn ríkum mæli og stefna stjórnvalda gerir ráð fyrir. Til þess að slíkur flutningur heppnist verður að vera til þekking og færni hjá þeim sem taka við verkefnunum. Sýslumannsembættin búa yfir þekkingu á þessu sviði þar sem starfsmenn þeirra hafa langa reynslu af notkun upplýsingatækninnar.

Möguleikar eru á aukinni sjálfsafgreiðslu borgaranna í málum sem sækja þarf til opinberra aðila. Hugsa mætti sér að fólk fái aðgang að þjónustu ríkisaðila hvenær sólarhringsins sem er og geti afgreitt sig sjálf í upplýsingakerfum ríkisins. Að sjálfsögðu þyrftu einhverjir starfsmenn að þjónusta þessi kerfi og afgreiða þau mál sem ekki er hægt að afgreiða sjálfvirk í upplýsingakerfunum.

Útgáfa vottorða mun að öllum líkindum hverfa að mestu þegar fram líða stundir. Lítil þörf verður á vottorðum þegar hægt verður að sækja nýjustu upplýsingar beint í tölvukerfi ríkisins. Það mun draga úr þörfinni á að fara á skrifstofur ríkisstofnana, eins og sýslumannsembætta, til þess að fá vottorð um eitt og annað.

Notkun á heimabönkum og bankalínum við að greiða reikninga er orðin almenn og útbreidd. Almenn notkun á þessum greiðslumáta mun gera það að verkum að þörf á að heimsækja skrifstofur sýslumanna mun minnka mjög þegar kemur að atriðum sem snúa að innheimtu skattkrafna.

Ljóst er að miðlæg úrvinnsla fer vaxandi og því mun draga úr úrlausnum verkefna á afgreiðslustað. Þetta kemur til með að hafa mikil áhrif á sýslumannsembættin sem eru í eðli sínu afgreiðslustaðir þótt mikil úrvinnsla fari þar fram. Kostnaður við tölvubúnað skiptir sífellt minna máli en sérþekking starfsmanna sem vinna við upplýsingakerfin hefur þeim mun meiri þýðingu.

Innan sýslumannsembættanna starfar fólk með víðtæka þekkingu og tölvukostur er þar góður. Eins og komið hefur fram má að mati Ríkisendurskoðunar efla embættin utan Reykjavíkur með því að nýta betur þau tækifæri sem upplýsingatæknin veitir og skapa þannig ný verkefni og stuðla að breyttri verkaskiptingu og verklagi.

Margar þeirra hugmynda sem settar verða hér fram eru komnar frá starfsmönnum sýslumannsembætta. Ríkisendurskoðun hefur ekki kannað hvort raunhæft sé að

hrinda þeim öllum í framkvæmd og ætti því fremur að skoða þessa upptalningu sem innlegg í umræðu um eflingu embættanna en beinar tillögur.

Umboð og vinnsla gagna

Embættin gætu tekið að sér umboð fyrir fleiri stofnanir en nú er gert, t.d. gætu þau hýst umboðsmann skattstjóra.

Eftirlitsverkefni

Færa má ýmis eftirlitsverkefni til sýslumannsembættanna, t.d. ýmiss konar eftirlit sem Löggildingarstofa sér nú um. Í stað þess að eftirlitsstofnun sendi fólk til eftirlitsstarfa út á land myndi sýslumannsembætti viðkomandi staðar sinna verkefnunum í umboði hennar.

Annað dæmi er vegaeftirlit sem nú er alfarið í höndum Ríkislögreglustjóra. Einnig má nefna heilbrigðiseftirlit, vinnueftirlit, fjarskiptaftirlit og jafnvel ýmiss konar eftirlit á vegum Fiskistofu.

Sýslumenn gætu annast þessi eftirlitsstörf í samráði við viðkomandi fagstofnun og sparað þeim þannig eftirlitsferðir.

Starfsþjálfun

Í máli nokkurra sýslumanna sem rætt var við kom fram að í sumum tilvikum eiga þeir í erfiðleikum með að ráða lögfræðinga að embættunum.

Hugsanlega mætti koma þeirri skipan á að starfsmenn ráðuneyta og stofnana færu tímabundið til starfa við sýslumannsembætti utan Reykjavíkur. Starfsmenn fengju fjölbreyttari þjálfun við embættin en stórar stofnanir í Reykjavík geta veitt þeim á stuttum tíma, auk þess sem tengslin við fagstofnanirnar sem sýslumannsembættin

sinna eftirliti fyrir efldust. Vegna fjölbreytileika í starfsemi sýslumannsembættu kæmu starfsmenn margra stofnana til greina í slíkum tímabundnum ráðningum.

Ef sýslumannsembættin yrðu gerð að almennari þjónustumiðstöð en þau eru nú, með sýslumenn sem fulltrúa ríkisins í sínu héraði, myndu starfsmannaskipti verða ennþá ákjósanlegri kostur við að flytja þekkingu milli embættu og fagstofnana.

Þjónusta við bíleigendur

Lestur af þungaskattsmælum gæti verið hjá embættunum. Á ýmsum stöðum á landinu getur hagað svo til að bíleigendur þurfi að aka langa leið til að láta lesa af þungaskattsmæli. Því væri ekki úr vegi að embættin veittu slíka þjónustu.

Aðstoð við einstaklinga

Sýslumannsembættin gætu hugsanlega veitt einstaklingum ýmsa sérhæfða aðstoð, t.d. haldið námskeið fyrir þá sem eru að hefja atvinnurekstur og aðstoðað þá sem eiga í greiðsluerfiðleikum. Þá gefa Lög um réttaraðstoð við einstaklinga sem leita nauðasamninga (nr. 65/1996) ríkinu heimild til þess að veita einstaklingum réttaraðstoð.

Leiðbeiningar og aðstoð við einstaklinga með rekstur

Aðilar sem stunda rekstur þurfa að standa skil á ýmsum gjöldum til opinberra aðila, s.s. virðisaukaskatti og launagjöldum. Vegna þess að sýslumannsembætti eru innheimtuembætti ríkissjóðs búa þau oft yfir nokkurri þekkingu á þeim kröfum sem gerðar eru til þeirra er stunda atvinnurekstur. Þessa þekkingu mætti e.t.v. nýta til þess að aðstoða einstaklinga sem eru að hefja rekstur. Aðstoð þessi gæti falist í leiðbeiningum eða beinni aðstoð

við útfyllingu skattframtala eða annarra gagna gegn ákveðinni þóknun.

Sektarboð

Nú eru sektarboð send út frá Reykjavík. Fela mátti einu eða tveimur embættum utan Reykjavíkur að senda út slík boð fyrir allt landið. Önnur embætti hefðu síðan aðgang að þessum boðum og hvenær þau voru send út á þar til gerðu upplýsingakerfi.

Hæstaréttardómar

Hæstiréttur birtir dóma sína á Netinu⁵ og er framsetning þeirra til fyrirmyndar. Hins vegar eru einungis birtir dómar sem kveðnir hafa verið upp frá 1999 og síðar. Eitt af þeim verkefnum sem eitthvert sýslumannsembættið gæti tekið að sér er skráning dóma sem ekki eru nú til á tölvutæku formi.

Fasteignagjöld

Innheimta fasteignagjalda fyrir sveitarfélögin er í nokkrum tilvikum í höndum sýslumanna. Kanna mátti hvort ástæða væri til að fjölga sýslumannsembættum sem sjá um slíka innheimtu. Slík innheimta yrði gegn gjaldi.

Greiðsluáskorun

Greiðsluáskorun er nú unnin miðlægt hjá Fjársýslu ríkisins. Athuga mátti hvort hægt væri að flytja þetta verkefni til embættis utan Reykjavíkur.

⁵ www.haestirettur.is

Hlutafélagaskrá

Firmaskráning er nú hjá sýslumannsembættum, hlutafélagaskrá og skráning kennitalna og aðseturs hjá Hagstofunni og ársreikningaskrá hjá Ríkisskattstjóra. Fyrirhugað er að skráning Hagstofunnar flytjist til Ríkisskattstjóra. Vel mætti hugsa sér að sýslumannsembættin önnuðust móttöku gagna þó að úrvinnsla þeirra færi fram hjá Ríkisskattstjóra.

Skráning skipshafna

Eitt embætti gæti séð alfarið um skáningu allra skipshafna í landinu. Setja þyrfti upp miðlægt upplýsingakerfi til þess að halda utan um þessa skráningu þannig að hægt væri að skoða þær hvar sem er á landinu.

Vínveitingaleyfi

Veiting þeirra verði sett aftur undir embættin þar sem lögreglan þarf að framfylgja því að leyfi séu virt.

Endurmenntun starfsmanna

Tiltekið sýslumannsembætti gæti tekið að sér eitt eða fleiri upplýsingakerfi í nokkurs konar fóstur og m.a. séð um að útbúa kennsluefni fyrir það. Þetta gæti verið verðugt verkefni fyrir embætti sem skortir verkefni.

Viðkomandi embætti hefði síðan það hlutverk að uppfæra það kennsluefni sem það er ábyrgt fyrir og einnig að veita leiðbeiningar um upplýsingakerfið.

Svört atvinnustarfsemi

Nú sinnir skattkerfið effirliti með svartri atvinnustarfsemi. Sýslumannsembættin eru hins vegar mun fleiri en skattstofurnar og að mörgu leyti vel í stakk búnar til þess að takast á hendur baráttu gegn svartri atvinnustarfsemi.

Skattkerfið og innheimtuaðilinn nálgast sömu vandamál frá mismunandi hliðum. Þessir aðilar ættu að vinna saman að fleiri fyrirbyggjandi aðgerðum.

Dæmi um aðgerðir sem sýslumannsembættin eiga í mörgum tilvikum auðveldara með að sjá um en skattstofur eru t.d. að kanna starfsemi verktaka eða annarra fyrirtækja sem ekki eru með neina starfsmenn á launaskrá.

8. Helstu verkefni embættanna

Verkefni sýslumannsembætta eru mjög fjölbreytt. Til þess að varpa nokkru ljósi á þá möguleika sem upplýsingatæknin gefur til að auka hagkvæmni og bæta þjónustu við borgarana var ákveðið að taka saman yfirlit um helstu verkefni embættanna og benda á hvar helst væri hægt að koma við breytingum. Samantekt þessi byggist að stórum hluta á lýsingum sem fram koma á heimasíðu⁶ sýslumannsins í Keflavík og varpa góðu ljósi á verkefni sýslumannsembætta. Á umræddum vef eru þó mun ítarlegri lýsingar á einstökum verkefnum en í þessari samantekt.

8.1 Umboð almannatrygginga

Tyggjastofnun ríkisins annast almannatryggingar og hefur hún falið sýslumönnum utan Reykjavíkur umboð sitt. Helstu verkefni þeirra er umsýsla með lífeyristryggingum, slysatryggingum og sjúkratryggingum.

Til þess að sýslumannsembættin geti annast þetta verkefni þurfa þau að hafa aðgang að upplýsingakerfi Tryggingastofnunar (Tryggva). Það kerfi geymir m.a. upplýsingar sem flokka mætti sem viðkvæmar persónuupplýsingar.

Nauðsynlegt er að tryggja leynd gagna svo að hægt sé að vernda þær persónuupplýsingar sem unnið er með. Gæta þarf að því að óviðkomandi hafi ekki aðgang að kerfinu.

⁶ <http://frontpage.simnet.is/syslkef/>

8.2 Almanna-**varnir**

Almanna-**varnaráð** sér um heildarskipulagningu almanna-**varna** hér á landi en lögreglustjórar fara með stjórn þeirra, hver í sínu umdæmi. Í hverju lögsagnarumdæmi er einnig starfandi almanna-**varnanefnd**.

Almanna-**varnanefndir** skipuleggja og annast björgunar- og hjálparstörf vegna tjóns eða hættu sem skapast, hver í sínu héraði eða umdæmi.

Tryggja þarf rekstraröryggi mikilvægra upplýsingakerfa sýslumanna, jafnvel í náttúruhamförum eða þegar símalínur rofna og rafmagn fer af. Af þessum sökum þarf að leggja áherslu á að til séu neyðaráætlanir sem ná til tölvukerfa, svo að tryggt sé að embættin geti haldið uppi nauðsynlegri starfsemi þó að tölvukerfin séu ekki tengd við sameiginlega tölvumiðstöð dómsmálaráðuneytisins þar sem mörg þeirra kerfa sem lögreglan þarf á að halda eru vistuð.

8.3 Dánarbú

Andlát skal tilkynna til þess sýslumannsembættis þar sem hinn látni átti lögheimili á dánardægri. Útför má ekki fara fram fyrr en sýslumaður hefur gefið út vottorð um að andlátíð hafi verið tilkynnt.

Erfingjar hafa frest í fjóra mánuði frá andláti til að hlutast til um aðgerðir við að skipta dánarbúi. Sýslumenn fylgjast með því að skiptin fari fram og er notað til þess sérstakt dánarbúskerfi.

Mjög mismunandi er hversu mörg slík mál berast einstökum embættum. Þarfir þeirra fyrir upplýsingakerfi til þess að halda utan um dánarbú eru því mjög mismunandi. Meðan sum þeirra afgreiða fimm mál af þessu tagi

afgreiða önnur mörg hundruð. Telja má að minnstu embættin þurfi í raun ekki sérstakt upplýsingakerfi til þessa verkefnis en slíkt kerfi skilar hins vegar miklum ávinningi í stórum embætti.

Sýslumenn annast einnig umsýslu og innheimtu á erfða-fjárskatti.

Sýslumannsembætti hafa aðgang að sérstöku upplýsingakerfi um dánarbú sem rekið er hjá Tölvumiðstöð dómsmálaráðuneytisins.

8.4 Firmaskráning

Í öllum lögsagnarumdæmum á Íslandi skulu sýslumenn halda verslanaskrár. Í þær skal rita þær tilkynningar sem kveðið er á um í lögum um verslanaskrár, firma og prókúruumboð eða heimilað verður með öðrum lögum að setja í skrárnar.

Hver sá er rekur verslun, handiðnað eða verksmiðjuíðnað skal hlíta ákvæðum laga nr. 42/1903 um nafn það er hann notar við atvinnuna og um undirskrift fyrir hana (firma), enda beri fyrirtækið og atvinnustarfsemi þess nafn sem samrýmist íslensku málkerfi að dómi skrásetjara.

Firma eins manns er eigi skylt að tilkynna frekar en sjálfur vill, nema firmanu sé valið sérstakt heiti annað en nafn eiganda, en öll önnur firmu skal tilkynna áður en atvinnureksturinn hefst. Tilkynna skal til sýslumanns í því umdæmi þar sem firmað er.

Hér á landi skrá ýmsir aðilar upplýsingar um þá sem sinna atvinnurekstri. Firmaskrá er hjá embættum sýslumanna, hlutafélagaskrá og skrá um kennitölu og aðsetur fyrirtækja er hjá Hagstofu Íslands en Ríkisskattstjóri heldur ársreikningaskrá (sbr. reglugerð nr.

523/2001). Hugsanlega mætti einfalda þessa skráningu og gera hana auðveldari þeim sem hefja atvinnurekstur. Nú liggur fyrir Alþingi stjórnarfrumvarp þess efnis að fyrirtækjaskrá Hagstofunnar verði flutt til Ríkisskattstjóra og ef til vill mætti einnig kanna ávinning þess að sameina firmaskráningu sýslumanna skráningu Ríkisskattstjóra á atvinnustarfsemi í landinu.

8.5 Aðfarargerðir

Fjárnám

Fjárnám er gert til fullnustu peningakröfu. Sýslumannsembættin leggja veðband á eignir skuldara að kröfu skuldareiganda eða krefur skuldara um fé ef það er fyrir hendi og afhendir skuldareiganda. Aðfararheimildir geta t.d. verið dómar, úrskurðir og sáttir, skattakröfur, víxlar og skuldabréf.

Þegar mál er tekið fyrir hjá sýslumanni er skorað á gerðarþola (skuldara) að greiða skuldina. Ef hann getur ekki greitt er þess krafist að hann bendi á einhver verðmæti, t.d. fasteign eða bifreið, sem nægja myndu til að tryggja kröfuna. Framhald málsins ræðst svo af gerðarbeiðanda (skuldareiganda). Oftast lætur hann þinglýsa fjárnáminu og ef skuldari greiðir ekki kröfuna má hann búast við að eignin verði seld á nauðungaruppbóði.

Ef fjárnám ber engan árangur er gert svokallað árangurslaust fjárnám. Gerðarþoli getur þá ekki bent á eignir til að tryggja skuld sína og er sú yfirlýsing hans bókuð og honum gerð grein fyrir því að vegna þessarar niðurstöðu megi óska eftir gjaldþrotaskiptum hjá honum. Þetta er um leið opinber yfirlýsing um eignaleysi.

Beinar aðfaraaðgerðir

Innsetningargerð

Innsetningargerð nefnist það þegar gerðarþola er skylt að veita gerðarbeiðanda umráð yfir fasteign eða munum án þess að leita þurfi til dómstóla. Þetta er neyðarúrræði til þess að gerðarbeiðandi fái skjóta afgreiðslu á augljósum rétti sínum.

Útburðaraðgerð

Útburður miðar að því að fylgja eftir skýlausum rétti gerðarbeiðanda til umráða yfir eign, t.d. fasteign. Oftast reynir á þennan málaflokk vegna leigusamninga um fasteign. Greiði leigjandi ekki leigu getur leigusali rift leigusamningi og krafist útburðar á leigjanda.

Kyrrsetningar

Kyrrsetning er bráðabirgðagerð sem stuðlar að því að tryggja óbreytt ástand hjá gerðarþola meðan leitað er úrlausnar dómstóla um réttindi gerðarbeiðanda sem getur ekki fullnægt þeim með aðför. Kyrrsetning felur í sér að kyrrsetja má ákveðin verðmæti að uppfylltum tilteknum skilyrðum hjá gerðarþola í þeim tilgangi að eignin verði fyrir hendi þegar gerðarbeiðandi verður kominn með gilda aðfararheimild (heimild til að selja það sem tekið hefur verið fjárnámi á uppboði). Ef gerðarþoli á enga eign þegar óskað er kyrrsetningar er málinu lokið án árangurs og hefur það sömu réttarverkun og árangurslaust fjárnám.

Löggeymsla

Taka má eignir skuldara í löggeymslu til tryggingar kröfu um greiðslu peninga samkvæmt dómi eða úrskurði sem

skotið hefur verið til æðra dóms ef annars hefði þegar mátt fullnægja kröfunni með aðför.

Lögbann

Lögbann er bráðabirgðagerð sem leggja má við byrjaðri eða yfirvofandi athöfn sem brýtur gegn réttindum manns, til að tryggja að viðkomandi athöfn fari ekki fram meðan leitað er úrlausnar dómstóla um heimildir til hennar.

8.6 Innheimtumenn ríkissjóðs

Sýslumenn eru innheimtumenn ríkissjóðs. Meðal helstu skatta sem þeir innheimta eru staðgreiðsla tekjuskatts, opinber gjöld einstaklinga og erfðafjárskattur.

Til að sinna þessu verkefni þurfa starfsmenn sýslumannsembættta að hafa aðgang að álagningarkerfum skattkerfisins sem rekin eru á ábyrgð Ríkisskattstjóra og innheimtukerfi ríkisins (TBR) sem rekið er á ábyrgð Fjársýslu ríkisins. Niðurstöður innheimtukerfisins eru auk þess yfirfærðar í fjárhagsbókhaldið (BÁR).

8.7 Útgáfa leyfisskírteina

Sýslumaður fer með ýmsa málaflokka sem varða útgáfa leyfis eða skírteinis. Lögreglan fer með hluta þessara mála.

Sýslumaður

- Búsetuleyfi
- Einkaskiptaleyfi
- Vegabréf
- Ökuskírteini

- Sprengileyfi
- Meistarabréf
- Sveinsbréf
- Skipstjórnarskírteini
- Vélstjórnarskírteini
- Starfsleyfi til bílasala

Lögregla

- Flugeldasýningar
- Leyfi til sölu skotelda
- Skotvopnaleyfi
- Skemmtanaleyfi
- Brennuleyfi
- Leyfi fyrir dyraverði
- Framkvæmdaleyfi
- Flutningsleyfi

Starfsmenn embættanna hafa aðgang að sérstöku leyfisveitingarkerfi sem rekið er á ábyrgð Ríkislögreglustjóra (RLS), vegabréfakerfi sem er á ábyrgð Samstarfsnefndar um upplýsingakerfi sýslumanna (SUS) og skotvopnakerfi á ábyrgð RLS. Öll þessi kerfi eru rekin af Umferðarstofu.

Leyfisbréf: Sýslumenn sjá einnig um útgáfu leyfa. Gild leyfi eru skráð í upplýsingakerfi sýslumanna og ætti ekki að þurfa að gefa út neinn pappír vegna þeirra til „leyfishafa“. Ef óskað er staðfestingar á því að tiltekinn aðili hafi gilt „leyfi“ má fletta upp í upplýsingakerfi sýslumanna.

8.8 Eftirlit með atvinnustarfsemi

Lögregla hefur eftirlit með ýmiss konar atvinnustarfsemi í umdæmi sínu, t.d. vínveitingahúsum. Útgáfa vínveitingaleyfa er hins vegar í höndum sveitarfélaga. Fram kom í máli margra sýslumanna að þetta fyrirkomulag væri

óhentugt. Betra væri að sýslumenn gæfu einnig út vinnuveitingaleyfi því að þannig hefði lögreglan fullkomna vitneskju um leyfilegan opnunartíma.

Ekki er til sérstakt upplýsingakerfi vegna eftirlits með atvinnustarfsemi. Hugsa mætti sér að skattkerfið hefði frumkvæði að því að koma á tölvukerfi sem sneri að svartri atvinnustarfsemi og gæti lögreglan nýtt sér það við eftirlitsferðir. Lögreglumenn hefðu þá allar þær upplýsingar um starfsemina sem til væru og hefðu borist skattstofu og innheimtumanni.

8.9 Lögreglumál

Landið skiptist í lögregluumdæmi sem samsvarar skiptingu þess í stjórnsýsluumdæmi. Sýslumenn eru lögreglustjórar, hver í sínu umdæmi, nema í Reykjavík þar sem lögreglustjórn er í höndum sérstaks lögreglustjóra.

Lögreglustjórar fara með stjórn lögregluliðs. Þeir annast stjórn og rekstur lögreglunnar í umdæmi sínu og bera ábyrgð á framkvæmd lögreglustarfa innan þess.

Lögreglustjórar fara með yfirstjórn leitar- og björgunar- aðgerða á landi. Þá fara þeir með stjórn almannavarna í sínu umdæmi.

Lögreglakerfin eru rekin á ábyrgð Ríkislögreglustjóra og gildir um þau sérstök reglugerð um meðferð persónuupplýsinga hjá lögreglu nr. 322/2001.

Rétt er að geta sérstöðu sýslumannsembættisins á Keflavíkurflugvelli sem heyrir undir utanríkisráðuneytið en ekki dómsmálaráðuneytið eins og önnur lögregluembætti í landinu.

8.10 Lögræðismál

Sýslumenn eru yfirlögráðendur hver í sínu umdæmi. Lögráða verða menn 18 ára. Lögráða maður er sjálfráða og fjárráða. Við stofnun hjúskapar verða menn lögráða ef þeir eru yngri en 18 ára.

Lögráðamenn

Foreldrar eru að öllu jöfnu lögráðamenn þeirra sem eru ólögráða fyrir æsku sakir og nefnast þau lögráð forsjá og fara foreldrar einnig með fjárhald barna sinna.

Yfirlögráðandi (sýslumaður) skipar þeim fjárhaldsmann sem er ólögráða fyrir æsku sakir ef fjárhaldsmanns samkvæmt framanrituðu nýtur ekki við eða fjármálum barns þykir ekki borgið í höndum lögráðamanns.

Yfirlögráðandi skipar einnig sérstakan fjárhaldsmann til að annast ákveðin erindi, t.d. þegar fastur fjárhaldsmaður hefur hagsmuna að gæta vegna þeirra, svo sem við skipti dánarbúa.

Svipting sjálfræðis og fjárræðis

Hægt er að svipta menn með dómsúrskurði sjálfræði eða fjárræði eða hvorutveggja og hverfa þá lögráðin til yfirlögráðanda þess umdæmis sem hinn lögræðissvipti á lögheimili í. Yfirlögráðandi skipar hinum lögræðissvipti lögráðamann þegar hann fær vitneskju um lögræðis-sviptinguna.

Skipaðir lögráðamenn skulu vera lögráða og fjár síns ráðandi, ráðvandir og ráðdeildarsamir og verða ekki skipaðir nema þeir veiti til þess samþykki sitt.

Nauðungarvistun

Með nauðungarvistun er bæði átt við það þegar sjálfráða maður er færður nauðugur í sjúkrahús og haldið þar og þegar manni sem dvalið hefur á sjúkrahúsi af fúsum og frjálsum vilja er haldið þar nauðugum. Í einstökum tilvikum er lögreglu skylt að verða við beiðni læknis um aðstoð við að flytja mann nauðugan á sjúkrahús, t.d. ef hann er haldinn alvarlegum geðsjúkdómi. Frelsisskerðing má þó ekki standa lengur en 48 klukkustundir nema til komi samþykki dómsmálaráðuneytisins.

Löggerningar ófjárráða manna

Samþykki yfirlögráðanda þarf til að binda ófjárráða mann við kaup eða sölu fasteignar, loftfars, skráningarskylds skips eða skráningarskylds ökutækis svo og atvinnu-fyrirtækis hans. Sama gildir ef ófjárráða manni eru afhentar slíkar eignir án þess að endurgjald komi fyrir (gjafir). Einnig þarf samþykki yfirlögráðanda til að veðsetja eða leggja önnur eignarhöft á framangreindar eignir.

Samþykki yfirlögráðanda þarf til allra ráðstafana sem varða fjárhald ófjárráða manns sem eru mikils háttar eða óvenjulegar, svo sem kaup og sölu lausafjár og verðbréfa ef um tiltölulega mikil verðmæti er að tefla. Algengt er að leitað er samþykkis yfirlögráðanda vegna kaupa ólögráða manna á bifreiðum.

8.11 Lögskráning skipshafna

Tollstjórar hafa hver í sínu umdæmi umsjón með lögskráningu áhafna báta sem eru 12 brúttórúmllestir eða stærri. Skipstjóra er skylt að sjá um að skipverjar séu lögskráðir í skiprúm og úr skiprúmi. Hann má ekki leggja skipi úr höfn nema allir skipverjar sem skylt er að lögskrá hafi verið lögskráðir í skiprúm.

Ekkert tölvukerfi er notað til að halda utan um lögskráningu sjómanna. Verulegur tímasparnaður gæti falist í því fyrir skipstjórnarmenn og útgerðarmenn að geta lögskráð sjómenn á Netinu í stað þess að þurfa að fylla út sérstakt pappírseyðublað og senda það viðkomandi lögskráningarstjóra.

Til greina gæti komið að setja upp vef sem héldi utan um lögskráningar allra sjómanna á landinu í stað þess að skráningin fari fram hjá öllum tollumdæmum. Hins vegar væri eftirlitið og hinir formlegu lögskráningarstjórar áfram hver í sínu umdæmi.

8.12 Nauðungarsala

Sýslumenn annast nauðungaruppboð á fasteignum og bifreiðum og öðrum lausafjórnum. Reglur um nauðungarsölu eru misjafnar eftir því hvort um er að ræða fasteignir, skip og loftför eða bifreiðar og almennt lausafé.

Sýslumaður tilkynnir hlutaðeigandi aðilum á sannanlegan hátt (í ábyrgðarbréfi) hvenær nauðungarsala fer fram. Hægt er að fresta nauðungarsölu en hún skal þó fara fram innan 1 árs frá dagsetningu nauðungarsölubeiðnar, annars fellur hún niður.

Uppboð á Vefnum

Við gerð þessarar skýrslu kviknaði sú hugmynd hvort ekki mætti setja upp vef á Netinu í líkingu við www.ebay.com eða fyrirkomulag íslenskra tryggingafélaga við sölu tjóna-bifreiða. Íhuga mætti hvort sýslumannsembættin gætu haft uppboð sín samtímis bæði með hefðbundum hætti og á Netinu.

Uppboð á Netinu hafa þann kost að margir geta „mætt“ á það og hugsanlega fæst líka betra verð fyrir þá muni sem boðnir eru upp. Hagsmunir kröfuhafa og skuldara ættu því að vera betur tryggðir en við núverandi fyrirkomulag.

Sameiginlegt uppboð sýslumanna á Netinu gæti einnig forðað litlum embættum frá því að lenda í þeirri óþægilegu stöðu að vera bæði uppboðsbeiðandi og uppboðshaldari. Sem innheimtumenn ríkissjóðs þurfa sýslumenn oft að grípa til innheimtuaðgerða, eins og að krefjast uppboðs til þess að skil séu gerð á vangoldnum opinberum gjöldum.

Í gildi eru sérstök lög nr. 91/1991 um nauðungarsölu þar sem strangar kröfur eru gerðar til forms. Ríkisendurskoðun vill benda á þennan möguleika þó svo að ljóst sé að erfitt getur reynst að koma nauðungaruppboðum sýslumanna á Netið.

8.13 Sifjamál

Sifjamál eru ýmis mál sem varða fjölskyldur. Helstu mál eru:

- Hjónavígslur
- Skilnaður
- Lögskilnaður
- Sambúð
- Forsjá
- Faðerni
- Umgengni
- Meðlag
- Staðfest samvist

Sérstakt sífjakerfi er rekið hjá Tölvumiðstöð dómsmálaráðuneytisins. Þar sem hér er um að ræða viðkvæmar persónuupplýsingar þarf að huga vel að því hvernig aðgengi starfsmanna að þeim er háttað og tryggja að einungis þeir hafi aðgengi sem þurfa þess með starfs síns vegna.

8.14 Þinglýsingar

Þar sem sýslumenn eru þinglýsingarstjórar hver í sínu umdæmi er mjög mikilvægt að þeir geti tryggt áreiðanleika við skráningu og geymslu gagna. Gera þarf miklar kröfur um nákvæmni við skráningu þinglýsinga. Mistök í skráningu, t.d. ef rangur eigandi eða rangt veð er skráð á eign, mega ekki eiga sér stað þar sem það getur skaðað hagsmuni réttshafa. Mistök geta og bakað ríkinu bótaskyldu.

Unnið er að gerð landskrár fasteigna og er áætlað að hún verði tekin í notkun á árinu 2003. Embættin hafa fengið sérstaka fjárveitingu til að setja gamlar upplýsingar inn í landskrána auk þess sem allar nýskráningar eru færðar beint í hana.

Gildi vottorða: Gildi ýmissa vottorða á eftir að minnka verulega á næstu árum. Sem dæmi má nefna þinglýsingarvottorð sem væntanlega munu alveg hverfa í núverandi mynd þegar notkun landskrár fasteigna verður orðin almenn. Þeir aðilar sem krafist hafa vottorða hingað til munu í auknum mæli hafa beinan aðgang að þeim upplýsingakerfum sem geyma upprunalegu gögnin. Mörg þeirra vottorða sem sýslumenn gefa út eru þess eðlis að verið er að staðfesta upplýsingar sem eru geymdar í upplýsingakerfum embættanna. Í náinni framtíð mun hagsmunaaðilum væntanlega verða veittur aðgangur að þeim upplýsingum sem vistaðar eru í þessum kerfum. Þetta þýðir að þessir aðilar þurfa ekki skrifleg vottorð um einstök atriði.

8.15 Lögbókandagerðir

Skipting lögbókandagerða árið 2001 eftir embættum var eftirfarandi:

| Embætti | Erfða- skrár | Kaup- málar | Önnur skjöl | Aðrar gerðir | Alls á árinu |
|----------------|-----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|
| Akranes | 4 | 4 | | | 8 |
| Borgarnes | 6 | 3 | | 1 | 10 |
| Stykkishólmur | 3 | 1 | | | 4 |
| Búðardalur | | | | | |
| Patreksfjörður | | | 5 | | 5 |
| Bolungarvík | | | | | |
| Ísafjörður | 6 | 1 | | 4 | 11 |
| Hólmavík | | | | | |
| Sauðárkrúkur | 5 | | 2 | 1 | 8 |
| Blönduós | 5 | 4 | 1 | | 10 |
| Siglufjörður | | | 1 | | 1 |
| Ólafsfjörður | | | | | |
| Akureyri | | | | | |
| Húsavík | 8 | | | 4 | 12 |
| Seyðisfjörður | 2 | 2 | | | 4 |
| Eskifjörður | 4 | 4 | 1 | | 9 |
| Höfn | 1 | | 4 | 1 | 6 |
| Vík | 2 | | | | |
| Hvolsvöllur | | | | | |
| Selfoss | 8 | 12 | | 4 | 24 |
| Vestmannaeyjar | 8 | 2 | 3 | | 13 |
| Keflavík | 11 | 13 | | 6 | 30 |
| Hafnarfjörður | 18 | 5 | 87 | 4 | 114 |
| Kópavogur | 20 | | 28 | 3 | 51 |
| Reykjavík | 116 | 137 | 389 | 1045 | 1687 |
| Alls | 227 | 188 | 521 | 1073 | 2007 |

Eins og þessi tafla ber með sér sinna einstök embætti mismunandi mörgum verkefnum.

Sýslumanninum í Reykjavík sárvantar upplýsingakerfi til að halda utan um kaupmála og erfðaskrár en þörf annarra embætta fyrir slíkt kerfi er ekki jafn brýn.

Kanna þarf hvort umsýsla með erfðaskrár og kaupmála ætti ekki að vera öll á einni hendi og hvort ekki mætti skrá slíkar upplýsingar í upplýsingakerfi sem væri aðgengilegt öllum sýslumannsembættum.

8.16 Tollgæsla

Sýslumenn í embættum utan Reykjavíkur eru oft tollstjórar í sínu umdæmi og annast tollafgreiðslu vöru ef svo ber undir. Misjafnt er þó hversu mikil vinna er hjá embættum við þá þjónustu. Starfsmenn sýslumannsembætta hafa aðgang að tollkerfinu sem Tollstjórinn í Reykjavík rekur.

8.17 Schengen kerfið

Í Schengen kerfinu eru geymdar mjög viðkvæmar upplýsingar um þá sem komist hafa í kast við löginn innan Evrópska efnahagssvæðisins. Sýslumannsembættið á Keflavíkurflugvelli er stærsti notandi kerfisins en önnur embætti nota það einnig við eftirlit. Einn mikilvægasti þáttur í samskiptum lögreglu Schengen ríkjanna er sameiginlegur gagnagrunnur (SiS). Eftir ströngum reglum eru þar settar inn upplýsingar um stolna muni, eins og bifreiðar, skotvopn og skilríki. Þá eru og settar þar inn upplýsingar um eftirlýsta einstaklinga sem stefna á fyrir dóm sem vitnum eða kynna þarf dómsniðurstöður. Lögreglan hefur aðgang að þessum gagnabanka og getur sótt þangað gögn. Til að tryggja að þær upplýsingar sem fara inn í gagnabanka Schengen séu réttar og í samræmi við reglur hefur hvert aðildarríkjanna sett upp svokallaða SIRENE skrifstofu. Starfsmenn hennar fara yfir og leggja mat á allar upplýsingar sem leggja á inn í bankann. SIRENE skrifstofan á Íslandi er í húsnæði Ríkislögreglustjóra.

8.18 Sérstaða ákveðinna embætta

Sýslumannsembætti landsins eru mjög ólík innbyrðis og sinna mjög mismunandi verkefnum. Sem dæmi má taka embættin í Vestmannaeyjum og á Hvolsvelli. Í Vestmannaeyjum er stór höfn en lítið löggæsluumdæmi en á Hvolsvelli er engin höfn en mjög stórt löggæsluumdæmi. Verkefni og áherslur þessara embætta verða því eðlilega ólík.

Ekki verður reynt að lýsa verkefnum einstakra embætta en þó skal nefna tvö umdæmi sem hafa afgerandi sérstöðu.

Reykjavík

Í Reykjavík sinna fjögur embætti þeim málum sem embættin úti á landi hafa með höndum, þ.e.:

- Sýslumaðurinn í Reykjavík
- Lögreglustjórinn í Reykjavík
- Tollstjórinn í Reykjavík
- Tryggingastofnun ríkisins

Þetta sýnir að aðstæður á hverjum stað ráða miklu um skipulag þeirra málaflokka sem sýslumannsembættin sinna. Skipulagið í Reykjavík mótast af því að þetta er langstærsta sveitarfélag landsins og þar er hægt að koma á mestri sérhæfingu sem aftur á móti er undirstaða góðs árangurs.

Keflavíkurflugvöllur

Keflavíkurflugvöllur hefur mikla sérstöðu bæði vegna varnarliðsins og flugvallarins.

8.19 Stærðarmunur embættanna

Eins og fram hefur komið eru embættin mjög misstór. Vegna þessa er þörf þeirra fyrir upplýsingakerfi á ákveðnum sviðum mismunandi. Summs staðar eru tiltekin mál mjög sjaldgæf en annars staðar þarf að fást við þúsundir mála af sama tagi á hverju ári.

Dæmi um mismunandi málafjölda hjá embættum:

| | minnsta | stærsta | miðgildi |
|--|---------|---------|----------|
| Dánarbú | 5 | 1.174 | 38 |
| Nauðungarsölur á fasteignum, skipum og loftförum | 14 | 4.400 | 99 |
| Nauðungarsölur á lausafjármunum | 2 | 5.785 | 38 |
| Aðfarargerðir - fjárnám | 48 | 30.860 | 745 |
| Þinglýsingar | 268 | 50.803 | 1.345 |

Þegar rætt var við starfsmenn sýslumannsembættisins í Reykjavík kom fram að þeim fannst ekki nægilega mikið tillit tekið til þarfa þeirra fyrir upplýsingakerfi. Starfsmenn annarra embættanna hafa hins vegar litla þörf fyrir kerfi vegna þess hve mál eru fá.

Viðauki

21. september 2001

Öryggisreglur og boðorð notenda

á víðneti dómsmálaráðuneytis.

Fyrir almenna notendur

1. **Starfsmenn** embætta skulu hafa aðgang að og þekkja til þessara reglna og eigin ábyrgðar gagnvart þeim.
2. **Trúnaður.** Óheimilt er að veita utankomandi aðilum upplýsingar úr kerfunum.
3. **Notendaheiti og lykilorð** að neti og kerfum eru persónubundin, þau má ekki lána. Skipta verður reglulega um lykilorð. Einföld og augljós lykilorð eru bönnuð. Ekki má skrifa niður lykilorð eða skilja kerfið eftir opið.
4. **Ytra aðgengi.** Húsnæði (öryggissvæði A og B) skal vera aðgreint frá starfsemi annarra aðila. Aðgangur skal vera takmarkaður sem hér segir:
 - Öryggissvæði A (aðeins mjög takmarkaður aðgangur starfsmanna): Netþjónn, tengiskápar, lagnaleiðir, símstöð, ólæstar rafmagnstöflur, gagnageymslur.
 - Öryggissvæði B (læst): Almennar vinnustöðvar og jaðartæki.
 - Öryggissvæði C: Afgreiðslurými.
5. **Spilliforrit.** Vírusleitarbúnaður skal vera virkur á öllum vinnustöðvum. Notendum er óheimilt að setja sjálfir upp forrit. Einungis kerfisstjórar og vottaðir aðilar mega setja upp hugbúnað og aðeins þann hugbúnað sem TMD hefur leyft að sé notaður á víðnetinu.

6. **Gagnaeyðing.** Þegar eyða þarf gögnum skal það gert á tryggilegan hátt. Sérstakrar varúðar skal gætt þegar tölvubúnaður er aflagður.
7. **Internet** má eingöngu nota í þágu starfsins. Síur eru gegn óæskilegu efni og vírusum.
8. **Heimasambönd, fjarvinna.** Gerðar eru sérstakar öryggis- og tækniröfur til slíkra sambanda. Bannað er að hringja inn á staðarnet. Ef nauðsyn krefur skal þess í stað nota aðgangskort og miðlægan innhringibúnað í TMD. Vinnustöðvarnar tengist ekki öðrum kerfum og tryggja skal að óviðkomandi hafi ekki aðgang að þeim. Vinnustöðvarnar eru undir eftirliti TMD og RLS.

Fyrir stjórnendur og kerfisstjóra

9. **Ábyrgð.** Yfirmaður hvers embættis ber ábyrgð á að þessum reglum sé fylgt á hans embætti. TMD og RLS hafa eftirlit með þeirri framkvæmd.
10. **Verktakar.** Allir verktakar sem vinna tæknileg störf við upplýsingakerfi og víðnet TMD skulu hafa hlotið sérstaka öryggisvottun RLS eftir að hafa fengið gæðavottun TMD.
11. **Öryggisafritun gagna** skal vera skipuleg. Öll embættisgögn skal vista á netþjónum sem afrita skal daglega. Notast skal við trausta fjargeymslu.
12. **Ytri kerfi.** Óheimilt er að tengja tölvur á víðnetinu beint við önnur kerfi eða net. Ytri sambönd skulu fara gegnum miðlæga eldveggi í TMD.
13. **Innra aðgengi.** RLS og TMD skilgreina aðgangsflokka kerfanna. Kerfisstjórar stýra aðgangi að almennum flokkum. RLS annast að öðru leyti aðgangsstýringar að landskerfum lögreglu, og TMD að öðrum kerfum.