



.....
F I S K I S T O F A

Dalshrauni 1 220 Hafnarfirði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

Lagaleg álitaeefni um auðkenningu í rafrænum samskiptum við Fiskistofu

September 2010

Anna Tryggvadóttir



F I S K I S T O F A

Dalshrauni 1 220 Hafnarfrði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

Formáli fiskistofustjóra

Í ársbyrjun 2010 var hafin ítarleg stefnumótunarvinna á Fiskistofu í rafrænni og gagnsærri stjórnsýslu. Tilgangurinn með þeirri vinnu var að leita markvisst leiða til að leysa sem flest verkefni stofnunarinnar með hagnýtingu upplýsingatækni með það að markmiði að auka hagkvæmni í rekstri stofnunarinnar sem og fyrir „viðskiptavinum“ hennar og bjóða upp á aukna gagnvirkni í samskiptum við hagsmunaaðila og allan almenning. Þá er það líka markmið og metnaðarmál starfsfólks Fiskistofu að starfsemi stofnunarinnar og verklag sé og verði eins gagnsæ og mögulegt er og að þannig fáið aukið aðhald um að afgreiðsla mála og miðlun upplýsinga standist ítrustu kröfur um jafnræði, áreiðanleika upplýsinga og gagna og málshraða.

Í stefnumótunarvinnunni komu upp hugmyndir að ýmsum verkefnum á svið rafrænnar og gagnsærrar stjórnsýslu sem var síðan forgangsraðað og sett markmið um að hrinda þeim í framkvæmd samkvæmt sérstakri álætlun á þriggja ára tímabili. Jafnframt varð til metnaðarfull framtíðarsýn stofnunarinnar í rafrænni og gagnsærri stjórnsýslu og er hún svohljóðandi:

Fiskistofa ætlar að vera fyrirmynd fiskveiðistjórnunarstofnana hvarvetna í heiminum í nýtingu upplýsingatækni í þjónustu og samskiptum við hagsmunaaðila og almenning og vera í hópi 5 framsæknustu stjórnsýslustofnana á Íslandi í rafrænni og gagnsærri stjórnsýslu.”

Eitt af þeim verkefnum sem raðaðist ofarlega á umræddan verkefnalista var „rafvæðing“ eyðublaða Fiskistofu og rafræn málsmeðferð umsókna sem þannig berast. Fljótlega í vinnunni varð ljóst að þar væri ekki einungis um tæknilegt úrlausnarefni að ræða þar sem undirskriftar er í nær öllum tilvikum krafist á eyðublöð Fiskistofu. Nokkrar lausnir eru notaðar hjá öðrum stofnunum til að leysa undirskriftir með rafrænum hætti, til dæmis rafræn auðkenning og lausnir sem verkefnið island.is býður stofnunum upp á en nokkrir forstöðumenn Fiskistofu höfðu þá nýlega setið námskeið í rafrænni stjórnsýslu hjá Trausta Fannari Valssyni lektor í stjórnsýslurétti hjá HÍ þar sem m.a. kom fram að ýmis lagaleg álitaefni væru uppi og óleyst á þessu sviði. Fiskistofa hafði jafnframt verið í samskiptum við Persónuvernd um leiðbeiningar um móttöku og meðferð nafnlausra ábendinga og var það álit Persónuverndar að vafasamt væri að gefa kost á að ábendingar um meint brot væru skráðar á heimasíðu stofnunarinnar án þess að fram kæmi frá hverjum ábending stafaði. Með hliðsjón af öllu framansögðu var hlutadeigandi starfsfólki Fiskistofu orðið ljóst að fullt tilefni væri til að leggja í ítarlega greiningarvinnu á kröfum í lögum með það að markmiði að tryggja sem best að þær lausnir og leiðir sem Fiskistofa ákveður að bjóða og fara á sviði rafrænnar gagnsærrar stjórnsýslu standist þær kröfur laga og reglna sem þýðingu hafa í því sambandi

Með tilliti til rafrænna eyðublaða og undirskrifta var Anna Tryggvadóttir, meistaranemi í lögfræði við Háskóla Íslands, fengin til þess að leggja mat á þær ólíku rafrænu auðkenninga- og undirskriftaleiðir sem í boði eru og möguleika sem í þeim felast m.t.t. þeirra verkefna sem Fiskistofa hefur með höndum. Trausti Fannar tók að sér að vera Önnu og Fiskistofu til halds og trausts og ráðgjafar í verkefninu. Þessi skýrsla er afrakstur þessarar greiningarvinnu Önnu og er þegar orðið ljóst að skýrslan er og verður mjög mikilvægur grunnur og gagn fyrir Fiskistofu að standa á og styðjast við þegar stofnunin hrindir í framkvæmd þeim mörgu



F I S K I S T O F A

Dalshrauni 1 220 Hafnarfirði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

verkefnum á sviði rafrænnar og gagnsærrar stjórnsýslu sem skilgreind hafa verið og eru nú þegar í gangi eða verður hrint í framkvæmd á næstu mánuðum og árum.

*Árni Múli Jónasson,
fiskistofustjóri*

Formáli höfundar

Verkefnið sem lá fyrir undirritaðri í byrjun sumars 2010 var að draga fram lagaleg álitæfni um auðkenningu í rafrænum samskiptum einstakra verkefna Fiskistofu. Hér á landi hefur lítið sem ekkert verið fjallað um rafræn auðkenni frá lagalegu sjónarhorni hingað til. Því var strax ljóst að nauðsynlegur grunnur slíkrar vinnu yrði að vera almenn greining á þeim lagareglum sem gilda um rafræn auðkenni og samskipti við stjórnvöld.

Fyrsti hluti skýrslunnar er helgaður þessum almennum lagalegum atriðum sem stjórnvald þarf að líta til við val á auðkenni í rafrænum samskiptum. Við lestur hans er þó mikilvægt að hafa í huga þann útgangspunkt skýrslunnar að draga fram lagaleg álitæfni er varða einstök verkefni Fiskistofu. Efnistökin almenna hlutans endurspeglar því þau sérstöku verkefni sem er gerð grein fyrir í öðrum og þriðja hluta skýrslunnar. Því má ekki líta svo á að í þessari skýrslu sé gerð tæmandi grein þeim sjónarmiðum sem stjórnvald þarf að líta til þegar það velur auðkenni í rafrænum samskiptum við borgarann.

Annar hluti er samantekt um greiningu tilvika og tillögur að auðkenningu en eiginlega greiningu einstakra tilvika er svo að finna í þriðja hluta skýrslunnar. Samantektinni er ætlað að veita yfirsýn yfir þau meginatriði sem eru dregin fram með ítarlegri hætti í þriðja hluta. Hvað varðar auðkenningarþörf einstakra verkefna verður að taka fram að um er að ræða tillögur undirritaðrar sem eru byggðar á þeim sjónarmiðum sem fram koma í skýrslunni. Ákvörðun um val á auðkenningu er eftir sem áður í höndum Fiskistofu.

Við vinnslu skýrslunnar naut undirrituð ómetanlegrar aðstoðar sérfræðinga Fiskistofu sem voru fús að miðla sérþekkingu sinni á verkefnum stofnunarinnar. Sérstaklega ber þó að þakka Árna Múla Jónassyni fiskistofustjóra og Gísla Rúnari Gíslasyni yfirlögfræðingi Fiskistofu fyrir veitta aðstoð enda hafa þeir góða innsýn í lagaleg álitæfni á sviði rafrænnar stjórnsýslu. Vinnan fór að öðru leyti fram undir handleiðslu Trausta Fannars Valssonar lektors við lagadeild Háskóla Íslands.

Anna Tryggvadóttir



Efnisyfirlit

FYRSTI HLUTI : KRÖFUR STJÓRNVALDA TIL AUÐKENNINGAR Í RAFRÆNUM SAMSKIPTUM

1. INNGANGUR	8
2. AUÐKENNING RAFRÆNNA GAGNA	9
2.1. UNDIRRITUN OG STAÐFESTING RAFRÆNNA GAGNA.....	9
2.2. HVAÐ ER UNDIRSKRIFT?	10
2.3. RAFRÆNAR UNDIRSKRIFTIR	10
2.3.1. <i>Persónuleg auðkenning í rafrænum samskiptum</i>	10
2.3.2. <i>Rafræn skilríki</i>	11
2.3.3. <i>Auðkenning með veflykli</i>	12
3. RAFRÆN SAMSKIPTI VIÐ STJÓRNVÖLD	13
3.1. ÞÝÐING UNDIRSKRIFTAR Í SAMSKIPTUM VIÐ STJÓRNVÖLD.....	13
3.2. AÐFERÐIR VIÐ GREININGU Á LAGAUMHVERFI.....	13
4. STJÓRNSÝSLUREGLUR OG AUÐKENNINGARKRÖFUR	14
4.1. MEGINREGLUR STJÓRNSÝSLURÉTTARINS OG AUÐKENNING AÐILA	14
4.2. LÖG NR. 51/2003 UM BREYTINGU Á STJÓRNSÝSLULÖGUM	15
4.2.1. <i>Tilgangur lagasetningarinnar</i>	15
4.2.2. <i>Afnám hindrana í 1. mgr. 38. gr. stjórnslulaga</i>	16
4.2.3. <i>Meginregla um rafræn samskipti við stjórnvöld í 3. mgr. 38. gr. stjórnslulaga</i>	18
4.2.4. <i>Ályktanir sem má draga af 1. og 3. mgr. 38. gr. stjórnslulaga</i>	20
4.3. MÁLSMEÐFERÐARREGLUR SEM BYGGJA Á AUÐKENNI AÐILA.....	21
5. SÖNNUN Á RAFRÆNUM SAMSKIPTUM BORGARANS OG STJÓRNVALDA	22
5.1. AÐRAR SKYLDUR STJÓRNVALDA	22
5.2. AUÐKENNING SEM SÖNNUN Í REFSIMÁLUM.....	22
5.2.1. <i>Könnun á refsíákvæðum</i>	22
5.2.2. <i>Sönnun á inntaki gagna</i>	23
5.2.3. <i>Sönnun á uppruna gagna</i>	24
5.2.4. <i>Gögn stjórnvalda og rannsókn sakamála</i>	24
5.3. SKAÐABÓTAÁBYRGÐ VEGNA AUÐKENNINGARKRÖFU	25
6. KREFST NÝ TÆKNI NÝRRA LAGA?	26
6.1. AUÐKENNINGARKRÖFUR LAGA OG AUÐKENNINGARÞÖRF	26
6.2. HAGSMUNIR SEM BÚA AÐ BAKI AUÐKENNINGU	27
6.3. HAGKVÆMNI OG SKILVIRKNI RAFRÆNNAR STJÓRNSÝSLU.....	28
6.3.1. <i>Einföld, hraðvirk og ódýr stjórnsýsla</i>	28
6.3.2. <i>Rafræn eða sjálfvirk meðferð</i>	29
6.3.3. <i>Hindranir í rafrænni málsmeðferð</i>	30
6.4. NIÐURSTÖÐUR UM HAGSMUNAMAT	31

ANNAR HLUTI : RAFRÆN SAMSKIPTI VIÐ FISKISTOFU - ALMENNT UM GREININGU TILVIKA OG TILLÖGUR AÐ AUÐKENNINGU

1. INNGANGUR	33
2. AUÐKENNINGARFLOKKAR	33
2.1. ALMENNT UM VAL Á AUÐKENNINGARFLOKKUM.....	33
2.2. FYRSTI FLOKKUR: ENGIN AUÐKENNING.....	34
2.3. ANNAR FLOKKUR: TÖLVUPÓSTUR	34
2.4. ÞRIÐJI FLOKKUR: VEFLYKILL.....	35
2.5. FJÓRÐI FLOKKUR: RAFRÆN SKILRÍKI	35



3. TILKYNNINGAR OG ÖNNUR UPPLÝSINGAGJÖF TIL FISKISTOFU	36
3.1. INNGANGUR	36
3.2. UPPLÝSINGAGJÖF VIÐ MEÐFERÐ STJÓRNSÝSLUMÁLA	36
3.3. SKYLDA TIL AÐ VEITA STJÓRNVALDI RÉTTAR UPPLÝSINGAR.....	37
3.4. ÞÝÐING UPPLÝSINGA VIÐ MAT Á AUÐKENNINGARKRÖFUM	37
3.5. EINSTAKLINGSBUNDIN ÁBYRGÐ Á UPPLÝSINGAGJÖF	38
3.6. SAMANTEKT	39
4. UMSÓKNIR UM LEYFI SEM FISKISTOFA VEITIR	40
4.1. INNGANGUR	40
4.2. MÁLSMEÐFERÐARREGLUR STJÓRNSÝSLULAGA Í UMSÓKNARFERLI.....	40
4.3. AUGLÓSLEGA ÓÞARFT AÐ GERA KRÖFU UM AUÐKENNINGU.....	41
4.4. TÍMAMARK AUÐKENNINGAR Í UMSÓKNARFERLI	42
4.5. RÍKARI KRÖFUR TIL AUÐKENNINGAR ÞEGAR HAGSMUNIR MARGA VEGAST Á.....	43
4.6. SAMANTEKT	43
5. SKRÁNING FISKISTOFU Á RÉTTINDUM EINSTAKLINGA OG LÖGAÐILA	44
5.1. INNGANGUR	44
5.2. VILJAYFIRLÝSING OG UPPLÝSINGAGJÖF.....	44
5.3. SKULDBINDINGAR EINSTAKLINGA OG LÖGAÐILA GAGNVART STJÓRNVALDI.....	45
5.4. TOGSTREITA OG EFTIRLIT STJÓRNVALDSINS	46
5.5. SAMANTEKT	47

**ÞRÍÐJI HLUTI : RAFRÆN GREINING EINSTAKRA STJÓRNSÝSLUVERKEFNA FISKISTOFU
ÁSAMT TILLÖGUM AÐ AUÐKENNINGU**

1. INNGANGUR	49
2. SKÝRSLA UM ÁÆTLAÐAN AFLA Í BARENTSHAFI, NR. 4	49
3. SKÝRSLA UM ÁÆTLAÐAN AFLA UPPSJÁVARVEIÐISKIPS, NR. 5 OG 6	52
4. SKÝRSLA UM ÁÆTLAÐAN ÚTHAFSKARFAAFLA, NR. 7	54
5. TILKYNNING UM BREYTINGU Á ÚTGERÐARÆÐILD FISKISKIPS, NR. 8	56
6. FRAMLEIÐSLUSKÝRSLA Í FISKELDI, NR. 12	59
7. REKSTRARLEYFI Í FISKELDI, NR. 13	62
8. UMSÓKN UM STAÐFESTINGU Á FLUTNINGI AFLAHLUTDEILDA OG KRÓKAFLAHLUTDEILDA, NR. 14 OG 15	64
9. TILKYNNING UM FLUTNING AFLAMARKS INNAN LÖGSÖGU, KRÓKAFLAMARKS OG AFLAMARKS UTAN LÖGSÖGU, NR. 16 TIL 18	69
10. UMSÓKN UM LEYFI TIL VEIÐA Í ATVINNUSKYNI (ALMENNT VEIÐILEYFI), NR. 21 ...	73
11. UMSÓKN UM LEYFI TIL VEIÐA ÚR DEILISTOFNUM, NR. 22	75
12. UMSÓKN UM LEYFI TIL VEIÐA MEÐ DRAGNÓT, NR. 23	79
13. UMSÓKN UM SÉRVEIÐILEYFI (GULLLAX OG SÍLD MEÐ VÖRPU), NR. 24	82
14. UMSÓKN UM FLUTNING RÉTTINDA TIL GRÁSLEPPUVEIÐA MILLI SKIPA, NR. 25	83
15. UMSÓKN UM LEYFI TIL RAUÐMAGAVEIÐA, NR. 26	87
16. UMSÓKN UM LEYFI TIL INNFJARÐARÆKJUVEIÐA, NR. 27	88
17. UMSÓKN UM LEYFI TIL STRANDVEIÐA, NR. 28	89
18. UMSÓKN UM BYGGÐAKVÓTA, NR. 29	92
19. VINNSLUSKIP – VINNSLUNÝTINGARSKÝRSLA OG ÁÆTLAÐUR AFLI, NR. 37 TIL 40 ..	95



.....
F I S K I S T O F A

Dalshrauni 1 220 Hafnarfrði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

20.	UMSÓKN UM LEYFI TIL LÖNDUNAR AFLA ERLENDIS, NR. 58	101
21.	UMSÓKN UM LEYFISSKYLDAR FRÍSTUNDAVEIÐAR, NR. 63	103



.....
F I S K I S T O F A

Dalshrauni 1 220 Hafnarfirði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

Fyrsti hluti :
Kröfur stjórnvalda til auðkenningar
í rafrænum samskiptum



1. Inngangur

Með hraðri þróun upplýsingatækninnar hafa opnast möguleikar fyrir stjórnvöld að nýta sér rafræn samskipti við borgarann. Hagræðið af rafrænni stjórnsýslu er ótvírætt. Því er ákjósanlegt fyrir stjórnvöld að vinna að framþróun rafrænna verkefna, bæði til að bæta þjónustu við borgarana en líka til þess að draga úr kostnaði.

Rafrænni stjórnsýslu fylgja þó ýmis álitæfni, þar á meðal lagaleg. Tækninni fleygir fram og lög halda ekki í við hraðar breytingar sem verða í upplýsingasamfélagi. Stjórnsýslan er lögbundin og er stjórnvöldum því oft og tíðum sniðinn þröngur stakkur. Kröfur sem lög gera til stjórnvalda um öryggi við meðferð upplýsinga, um sönnun o.s.frv. geta staðið í vegi fyrir því að stjórnvald geti tekið ákvörðun um að vinna að ákveðnum verkefnum með rafrænum hætti eða takmarkað verulega heimildir stjórnvalda til að útfæra rafræn verkefni. Það er þó ekki svo einfalt að leiðin að góðri og rafrænni stjórnsýslu sé að afnema þær lagareglur sem standa í vegi fyrir hagnýtingu upplýsingatækninnar. Í ákveðnum tilvikum býður tæknin ekki upp á ásættanlega lausn gagnvart þeim hagsmunum sem lagareglum er ætlað að vernda. Upplýsingatæknin er þó í þróun og kemur því smátt og smátt til móts við þær kröfur sem eru gerðar. Lögin eru einnig í þróun og hefur löggjafinn því í hendi sér að sníða þau að þeim tækifærum sem stjórnvöld hafa til að nýta sér upplýsingatækni í samskiptum við borgarann hverju sinni.

Meðal lagalegra hindrana á rafrænni stjórnsýslu eru kröfur um eiginhandarundirritun ákveðinna gagna. Álitæfni um auðkenningu í rafrænum samskiptum eru reyndar miklu umfangsmeiri en svo að þau nái einungis til stjórnsýslunnar. Eins og nánar verður vikið að hér á eftir hafa lög og tækni ekki ennþá náð saman með þeim hætti að rafræn lausn sem komi að fullu í stað hefðbundinna undirritana skjala hafi náð almennri fótfestu meðal borgaranna. Kröfur um eiginhandarundirritanir geta því enn falið í sér lagalega hindrun á framþróun rafrænnar stjórnsýslu. Margar stofnanir hafa ákveðið að bíða eftir því að tækniþróun og útbreiðsla tæknilegra lausna eyði þessari hindrun. Á meðan geta þær stofnanir þó ekki nýtt til fullnustu það hagræði sem þær gætu annars fengið af rafrænni meðferð stjórnsýslumála. Í stað þess að bíða er hægt að kortleggja hvaða svigrúm er til staðar í þeim lögum sem stjórnvöld starfa eftir og meta hvort hægt sé að sníða lagaumhverfið að þeim tæknilegu lausnum sem nú eru í boði. Til þess að það sé hægt verður að greina þær lagareglur sem eru í gildi og kanna hvaða svigrúm stjórnvald hefur til að velja önnur auðkenni í stað eiginhandarundirritana. Því næst er hægt að velja upp þeim lagapólitísku atriðum sem kunna að hafa áhrif á auðkenningu,



þar með talið hvort æskilegt sé að gera verkefni rafræn eða hvort farsælla sé að bíða eftir því að tiltekna tæknilegar lausnir verði aðgengilegar borgaranum.

2. Auðkenning rafrænna gagna

2.1. Undirritun og staðfesting rafrænna gagna

Eiginhandarundirskriftir eiga sér ekki fullkomna hliðstæðu í rafrænum samskiptum.¹ Í ljósi þess hversu útbreiddar undirskriftir eru í samskiptum manna hefur hins vegar lengi verið ljóst að samskipti verða ekki rafræn án þess að til komi rafræn staðfesting með hliðstæða eiginleika.

Einkaaðilar, sem og hið opinbera, hafa unnið að því að útfæra rafrænar lausnir sem eru jafngildar eiginhandarundirskriftum. Nú er svo komið að mörg ríki, í það minnsta í hinum vestræna heimi, hafa samþykkt löggjöf sem tryggir að tiltekin rafræn auðkenningartækni sé jafngild eiginhandarundirskriftum.² Hér á landi eru í gildi lög nr. 28/2001 um rafrænar undirskriftir sem kveða á um réttaráhrif svokallaðra fullgildra rafrænna undirskrifa í samskiptum milli aðila. Meginreglan laganna, sbr. 1. mgr. 4. gr. þeirra, er að ef gerð er krafa um að undirskrift sé skilyrði réttaráhrifa samkvæmt lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða af öðrum orsökum, skuli rafræn undirskrift ætíð fullnægja slíku skilyrði.

Þótt jafngildi þessara tilteknu rafrænu undirskrifa og eiginhandarundirskrifa hafi ríkt hér á landi í tæpan áratug eru enn margvísleg álitamál tengd auðkenni í rafrænum staðfestingum. Fullgildar rafrænar undirskriftir eru, sem áður sagði, tæknilega jafngildar eiginhandarundirskriftum en því miður hefur ekki tekist að festa þær í sessi. Þannig hafa fullgildar rafrænar undirskriftir sem bjóða upp á mikið öryggi ekki náð almennri útbreiðslu og eru því lítið notaðar sem staðfesting í rafrænum samskiptum.

Með hliðsjón af því hversu treglega hefur gengið að breiða út notkun fullgildra rafrænna undirskrifa hefur verið talið nauðsynlegt að líta lengra en til þess að búa einungis til tæknilegar lausnir sem eru sambærilegum kostum búnaðar og eiginhandarundirskriftir. Líta þarf á hlutverk undirskrifa á breiðari grunni og vinna að því að finna lausn sem hæfir hverju verkefni, meðal annars með hliðsjón af tilgangnum sem undirskriftinni er ætlað að ná og þeim hug- og vélbúnaði sem er fyrir hendi.

¹ Andersen: *IT-retten*, bls. 701.

² Sjá til að mynda tilskipun 1999/93/EB.



2.2. Hvað er undirskrift?

Eiginhandarundirskrift er bundin við persónu manna. Hún er sú aðferð sem lengst af hefur tíðkast í skriflegum samningum manna á milli til að tryggja sönnun um að aðili tengist skjalinu þar sem undirskriftina er að finna. Einnig hefur verið talið að með undirskrift lýsi maður yfir vilja sínum eða samþykki um það sem kemur fram í skjalinu. Undirskrift er því í senn auðkenni á því skjali þar sem hún er að finna og staðfesting á því sem þar kemur fram.³

Réttaráhrif undirskriftar verður þó að meta hverju sinni og með hliðsjón af atvikum og hvernig atvik verða heimfærð undir réttarreglur. Undirskrift er ekki fortakslaust sönnunargagn hvorki um efni skjals né frá hverjum það stafar, enda geta undirskriftir til að mynda verið falsaðar, fengnar með svikum eða gefnar til málamynda. Benda má á að dómari sker úr um hvort staðhæfing um umdeild atvik telst sönnuð, sbr. 44. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Engin almenn fyrirmæli er að finna í íslenskum lögum um hvers konar sönnun undirskrift veitir.

Þá er rétt að hafa í huga að undirskriftir kunna að þjóna öðrum tilgangi en greint hefur verið frá hér að framan. Undirskrift getur verið staðfesting á því að sá sem skrifar undir hafi kynnt sér ákveðin gögn. Hún getur verið staðfesting á að viðkomandi einstaklingur hafi verið vitni að einhverjum gerningi. Undirskriftir eru í reynd svo algengar í samskiptum manna á milli að vera kann að hún þjóni engum sérstökum tilgangi. Undirritun getur því verið eins konar háttæmisregla í samskiptum, rétt eins og að heilsa með handabandi.

2.3. Rafrænar undirskriftir

2.3.1. Persónuleg auðkenning í rafrænum samskiptum

Rafrænum auðkennum má lýsa þannig að um sé að ræða rafræn gögn sem eru notuð til að sannprófa frá hverjum önnur rafræn gögn stafa. Um er að ræða eins konar regnhlífahugtak yfir margar tegundir persónulegrar auðkenningar í rafrænum samskiptum, allt frá því að vera tölvuafrit af eiginhandarundirskrift (skönnuð undirskrift), auðkenning með leynilegri talnarunu (PIN-númeri) og upp í að vera flókinn tæknibúnaður tengdur við rafræn skilríki. Því eru rafræn auðkenni hvorki tengd sérstakri tækni né ákveðnum hugbúnaði heldur er um að ræða samheiti yfir mismunandi aðferðir sem eru notaðar til að reyna að ná fram sambærilegum eiginleikum og eiginhandarundirskrift hefur. Rafræn auðkenni geta því verið

³ Gunnar Thoroddsen & Skúli Magnússon: *Rafræn viðskipti – umfjöllun um íslensk lög*, bls. 36.



lakari sönnun en eiginhandarundirskrift, jafn góð eða betri, allt eftir eðli auðkennisins og atvikum hverju sinni.⁴

Þegar fjallað er um varnir sem eru æskilegar til að tryggja öryggi í rafrænum samskiptum er meðal annars litið á tvö atriði. Annars vegar þarf að tryggja öryggi um uppruna gagnanna. Þetta er þýðingarmikið atriði. Undirskriftarbúnaður þarf að sýna eða sanna með fullnægjandi hætti hver það er sem stjórnvaldið á í samskiptum við. Hins vegar þarf að tryggja varnir gegn því að þriðji aðili komist inn í hin rafrænu samskipti eða trufla þau með öðrum hætti. Því þarf sendingin að vera dulkóðuð með einhverjum hætti til að draga úr áhættunni á því að hún verði fyrir utanaðkomandi áhrifum.⁵

2.3.2. Rafræn skilríki

Rafræn skilríki eru skilríki í rafrænum heimi. Eins og áður sagði geta þau verið á ólíku formi og veitt mismikið öryggi. Markmiðið með tækniþróun rafrænna skilríkja er að tryggja að traust ríki í samskiptum milli manna.

Almennt er viðurkennt að öruggustu rafrænu skilríkin sem eru í boði sé hægt að nota til fullgildra rafrænna undirskrifa. Samkvæmt skilgreiningu í lögum nr. 28/2001 er fullgild rafræn undirskrift „rafræn undirskrift sem tengist undirritanda einum, er til þess fallin að bera kennsl á undirritanda, er gerð með aðferð sem er eingöngu á forræði undirritanda og er tengd gögnum á þann hátt að hvers konar breyting á þeim eftir undirritun er greinileg. Þar að auki er gerð krafa um að fullgild rafræn undirskrift sé studd fullgildu vottorði og gerð með öruggum undirskriftarbúnaði, í samræmi við skilyrði laganna.“ Þegar fjallað er um rafræn skilríki hér á eftir er miðað við að slík skilríki séu þannig útbúin að hægt sé að nota þau til fullgildra rafrænna undirskrifa. Megineinkenni slíkra skilríkja er svokallað dreifilyklaskipulag, sem er ætlað að staðfesta að gögn sem eru undirrituð hafi hvorki skemmst né verið breytt frá undirritun og tryggja óhrekjanleika, það er að hvorki uppruni né efnislegt innihalda gagnanna sé hrekjanlegt. Í því dreifilyklaskipulagi sem nú er í gildi er sérstök vottunarrót, Íslandsrót, sem trónir efst í stigveldi traustsins. Íslandsrót var komið á fót í maí 2008 og er starfrækt af sérstakri vottunarstöð sem fjármálaráðuneytið hefur umsjón með.

Rafræn skilríki á debetkortum er samstarfsverkefni fjármálaráðuneytisins og banka og fjármálastofanna. Tilgangur með verkefninu er að koma rafrænum skilríkjum í almenna notkun meðal borgaranna, til að mynda til að auðvelda framgang rafrænnar stjórnsýslu. Í því

⁴ Gunnar Thoroddsen & Skúli Magnússon: *Rafræn viðskipti – umfjöllun um íslensk lög*, bls. 63.

⁵ *Elektronisk domumenthåndtering og forvaltningsregler*, 2. kafli.



skyni að hægt sé að nota skilríkið þarf ákveðinn vélbúnað til að lesa kortið og hugbúnað í tölvunni. Fáir hafa yfir slíkum búnaði að ráða og því má segja að enn sem komið er sé ekki raunhæfur sá kostur fyrir stjórnvöld að skipuleggja rafræn samskipti við borgarana á grundvelli þeirrar lausnar.

2.3.3. Auðkenning með veflykli

Af hálfu íslenskra aðila virðist mest áhersla hafa verið á þróun rafrænna auðkenninga sem byggja svokölluðum veflykli. Telja má líklegt að það sé vegna þess að það sé mat þeirra sem vilja eiga rafræn samskipti við borgarana að þannig nái þeir til stærra notendahóps en ella væri. Veflyklar hafa náð mikilli útbreiðslu sem leið til auðkenningar en með veflykli er átt við að notandi hafi persónulegt notendanafn og lykilorð. Slíkir veflyklar eru nú notaðir mjög víða til að veita auðkenningu einstaklinga í margvíslegum samskiptum. Þó er ljóst að einfaldur veflykill veitir takmarkaða sönnun á því að gögn stafi frá tilteknum aðila, sönnun sem er ekki nándar nærri eins góð og eiginhandarundirskrift.⁶ Hægt er að miðla veflykli með mjög einföldum hætti, bæði með vilja þess einstaklings sem veflykillinn á að auðkenna, en líka án vilja hans, til dæmis ef einstaklingurinn skrifar veflykilinn niður og hann kemst síðar án vitneskju hans í hendur annarra.

Í því skyni að gera notkun veflykla öruggari hafa verið farnar nokkrar leiðir til að reyna að bæta öryggi þeirra. Útbreiddust virðist sú lausn að einstaklingur þurfi annars konar einkennisbúnað til að hann geti notað veflykil, einkennisbúnað sem byggir á áþreifanlegum búnaði. Hér á landi hefur auðkennislykill verið notaður í samskiptum einstaklinga við fjármálastofnanir. Auðkennislykillinn geymir númer úr fyrirframákveðinni talnaröð og er sama talnaröð er geymd hjá sérstökum miðlara. Með samanburði því hægt að tengja veflykil og auðkennislykil við ákveðinn einstakling. Önnur útgáfa af sömu hugmynd er til dæmis það sem er kallað sms-varaleið í auðkenningu einstaklinga við fjármálastofnanir. Einstaklingur er þá með skráð símanúmer og fær senda talnaröð sem hann þarf að slá inn. Erlendis hafa einnig verið notaðar aðrar útgáfur. Til að mynda hafa Danir notað einföld talnaspjöld í stað auðkennislykilsins, þar sem tölvubúnaður geymir afrit af sama spjaldi og kallar eftir ákveðnum tölum sem eigandi talnaspjaldsins getur einn fundið.

⁶ Andersen: *IT-retten*, bls. 709.



3. Rafræn samskipti við stjórnvöld

3.1. Þýðing undirskriftar í samskiptum við stjórnvöld

Þegar borgarinn á í samskiptum við stjórnvöld er hann mjög oft krafinn um undirskrift. Í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum er iðulega kveðið á um að gögn skuli vera undirrituð en einnig er alengt að venjubundin stjórnsýsluframkvæmd kalli á undirritun ákveðinna skjala. Undirritun er þó miklu algengari en svo að hún takmarkist við þessi tilvik.

Í grófum dráttum má segja að undirskrift þjóni tvíþættum tilgangi í samskiptum persóna við stjórnvöld. Annars vegar er hún til auðkenningar um það hver eigi í samskiptum við stjórnvald hverju sinni. Hins vegar er hún staðfesting á upplýsingum sem persónan lætur stjórnvaldi í té. Báðir fletir undirskriftarinnar eru þýðingarmiklir við meðferð stjórnsýslumáls. Til að mynda ber að veita aðila ýmis réttindi við málsmeðferð samkvæmt stjórnsýslulögum. Óhjákvæmilegt er að aðilinn sé auðkenndur við meðferð mála svo hann fái notið þessara réttinda. Einnig má nefna að hlutverk margra stjórnvalda er að hafa eftirlit með starfsemi og byggir slíkt eftirlit oft á því að einstaklingar láti stjórnvaldi í té réttar upplýsingar. Ef slík eftirlitsverkefni eru gerð rafræn er ljóst að stjórnvald þarf rafræna leið til að auðkenna einstakling í samskiptum við sig.

3.2. Aðferðir við greiningu á lagaumhverfi

Stjórnvöld eru bundin af lögum samkvæmt meginreglu íslenskrar stjórnskipunar. Reglan hefur verið nefnd lögætisreglan og í henni felst annars vegar að ákvarðanir stjórnvalda verði að eiga sér stoð í lögum og hins vegar að þær mega ekki vera í andstöðu við lög. Þegar stjórnvald velur auðkenni í samskiptum sínum við einstaklinga og lögaðila verður það að ganga út frá þessari reglu. Lögætisreglan takmarkar oft heimildir stjórnvalda til að velja auðkenni í samskiptum sínum við borgarann.

Stjórnsýslulögin nr. 37/1993 hafa að geyma mikilvægar reglur sem stjórnvöld verða að fylgja við meðferð mála. Lögin gilda um meðferð mála þar sem stjórnvald tekur ákvörðun um rétt eða skyldu aðila, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna, en mörg viðmið sem eru skráð í lögnum hafa víðtækara gildi og má telja að þau séu meginreglur í öllum störfum stjórnvalda. Í stjórnsýslulögnum er kafli sem fjallar um rafræna stjórnsýslu og eru í 38. gr. laganna sérstök ákvæði um rafrænar undirskriftir. Aðrar meginreglur stjórnsýsluréttarins um samskipti stjórnvalda við borgarann hafa einnig áhrif á heimildir stjórnvalda til að velja sér auðkenni vegna rafrænna samskipta.



Ábyrgð stjórnvalda á því að velja auðkenni sem uppfyllir skilyrði lögmatísreglunnar lýkur þó ekki með því að skoða eingöngu almennar málsmeðferðarreglur stjórnásluréttarins. Lagaramminn ræðst af þeim verkefnum sem stjórnvöld hafa með höndum. Stjórnvald þarf meðal annars að huga að því að einstaklingar og lögaðilar geta bakað sér refsíábyrgð í samskiptum við stjórnvöld. Í ákveðnum tilvikum er stjórnvöldum falið sérstakt hlutverk, t.a.m. eftirlitshlutverk sem síðan getur orðið grundvöllur þess að máli er vísað til lögreglu. Þótt stjórnvöld fari ekki með meðferð sakamála þurfa þau að fara að lögum. Gögn um samskipti einkaaðila við stjórnvöld geta verið grundvöllur þess að refsing verði dæmd vegna refsiverðrar háttsemi. Því þurfa stjórnvöld eftir atvikum einnig að huga að því að samskipti þeirra við einstaklinga og lögaðila séu með nægilega formlegum hætti að þau dragi ekki úr möguleikum rannsóknaraðila til að færa sönnur á refsiverð brot.

4. Stjórnáslureglur og auðkenningarkröfur

4.1. Meginreglur stjórnásluréttarins og auðkenning aðila

Réttaröryggi borgarans er grunngildi í því regluverki sem gildir um stjórnvöld. Þótt hugtakið sé mikið notað í almennri umræðu hefur það ekki skýrt efnisinnihald.⁷ Meðal þess sem þó hefur verið talið falla innan réttaröryggishugtaksins er að stjórnvöld viðhafi þá málsmeðferð sem tryggir eða a.m.k. stuðlar að því að efnislega rétt og lögleg ákvörðun sé tekin í hverju máli.⁸ Hefur sá þáttur hugtaksins verið nefndur réttaröryggi við meðferð mála og eiga málsmeðferðarreglur stjórnásluréttarins að tryggja þetta réttaröryggi.⁹ Þegar meðferð stjórnáslumáls er gerð rafræn er gengið út frá því að sömu málsmeðferðarreglur gildi, enda er almennt talið að réttaröryggi borgarans sé ekki bundið við ákveðið samskiptaform. Af þessu leiðir að sérreglur um auðkenningu aðila í rafrænum samskiptum við stjórnvöld eru nátengdar réttaröryggi við meðferð máls. Ljóst er að ekki er hægt að tryggja að aðili njóti málsmeðferðarreglna sem settar hafa verið honum til hagsbóta nema stjórnvald viti með vissu að aðilinn sé sá sem hann segist vera. Má meðal annars leiða þetta sjónarmið af rannsóknarreglu stjórnásluréttarins. Í fræðilegri umræðu hefur verið lögð áhersla á að réttaröryggi borgarans sé sérstaklega mikilvægt þegar stjórnvald beitir valdi sínu gagnvart borgaranum, það er að segja tekur íþyngjandi ákvarðanir gagnvart þeim.¹⁰

⁷ Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnáslulaga*, bls. 333.

⁸ Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnáslulaga*, bls. 335.

⁹ Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnáslulaga*, bls. 336-338.

¹⁰ Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnáslulaga*, bls. 335.



Þó er hægt að benda á að afstaða auðkenningarkrafna og borgarans er að vissu leyti tvíþent. Þegar stjórnvald gerir auknar kröfur til öryggis auðkenningar er það oft og tíðum að leggja auknar skyldur á borgarann enda geta tæknilausnir sem bjóða upp á mikið öryggi bæði verið dýrari og fyrirhafnarmeiri fyrir borgarann en þær lausnir sem eru ekki eins öruggar. Ef stjórnvald gerir mjög strangar kröfur til auðkennis kann það að leggja óþarfar byrðar á borgarann, og það ætti almennt að forðast.¹¹ Val á rafrænum auðkennum fellur því ekki alltaf að hinum hefðbundna mælikvarða á réttaröryggi, sem til dæmis segir að ef vafi leikur á um hvort borgarinn eigi tilkall til tiltekinna málsmeðferðarreglna eigi frekar að veita honum aukið réttaröryggi en hitt. Hér skarast réttaröryggiskrafan við ákveðin meðalhófssjónarmið og tillitið til borgarana. Af þessari ástæðu verður að hafa í huga svonefnd gagnstæð sjónarmið í stjórnsýslurétti (d. modhensyn), en það eru viðurkennd sjónarmið sem kunna að vegast á við réttaröryggissjónarmið.¹² Í fyrsta lagi er um að ræða það sjónarmið að stjórnsýslan skuli vera skilvirk, þ.e. einföld, hraðvirk og ódýr. Slíkt er til hagsbóta bæði fyrir stjórnvöld og borgarann og var meðal þeirra markmiða sem stefnt var að með setningu stjórnsýslulaga. Rafvæðing stjórnsýsluverkefna er í raun eitt besta tæki stjórnvalda til að einfalda stjórnsýsluna og gera hana bæði hraðvirkari og ódýrari. Í öðru lagi er það sjónarmið að ekki megi gera svo ríkar kröfur á grundvelli réttaröryggissjónarmiða að þær útiloki að borgarinn geti nýtt sér rafræna stjórnsýslu. Þetta sjónarmið endurspeglast meðal annars í niðurlagi 2. mgr. 35. gr. stjórnsýslulaga þar sem segir að haga skuli tæknilegum kröfum vegna rafrænnar meðferðar máls með það fyrir augum að búnaður flestra nýtist. Þessi gagnstæðu sjónarmið mega þó aldrei leiða til þess að of vægar kröfur séu gerðar um öryggi hinnar rafrænu stjórnsýslu. Það er jafnvægið sem er lykilatriðið þegar sjónarmiðin eru vegin hvert á móti öðru.

Í framhaldi af þessu má einnig nefna að við innleiðingu rafrænnar stjórnsýslu þarf ávallt að tryggja jafnræði borgaranna og jafnt aðgengi að stjórnsýslunni. Því er ekki talið að stjórnvöldum sé heimilt að skylda borgarann til að eiga við sig rafræn samskipti, nema á grundvelli sérstakrar lagaheimildar.

4.2. Lög nr. 51/2003 um breytingu á stjórnsýslulögum

4.2.1. Tilgangur lagasetningarinnar

Upp úr síðustu aldamótum skipaði forsætisráðherra nefnd sem átti að kanna hvaða lagabreytinga væri þörf til að stjórnsýslan gæti þróast rafrænt á æskilegan hátt. Afurð

¹¹ Spies: *Retlig kvalitet i digital forvaltning*, 2. kafli.

¹² Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnsýslulaga*, bls. 500-502.



nefndarinnar var frumvarp til laga um breytingu á stjórnáslulögum sem var samþykkt árið 2003. Lögin bættu nýjum kafla við stjórnáslulöginn sem nefnist *Rafræn meðferð stjórnáslumála*. Markmiðið með breytingunum var að lýsa lágmarkskröfum sem gera verði til rafrænnar málsmeðferðar í stjórnáslunni og ryðja úr vegi þeim lagalegu hindrunum sem almennt standa þróun rafrænna stjórnásluhátta fyrir þrifum.¹³ Sérstaklega var tekið fram í frumvarpinu að frekari lagabreytingar kynnu að vera nauðsynlegar á einstökum sviðum stjórnáslunnar.¹⁴

Útgangspunktur frumvarpshöfunda var að stjórnáslureglur skyldu vera þær sömu án tillits til þess hvaða tækni væri notuð til samskipta.¹⁵ Aðilar stjórnáslumáls ættu því að njóta sömu réttinda, sama öryggis og hafa að öllu leyti sambærilega stöðu hvort sem þeir ættu í hefðbundnum eða rafrænum samskiptum við stjórnvald. Formlegra breytinga væri þó þörf vegna þess að löng hefð væri fyrir því að stjórnvöld ættu skrifleg eða bréfleg samskipti við borgarann.¹⁶ Því væri ætlunin að afnema formlegar hindranir sem stæðu í veg fyrir rafrænni meðferð stjórnáslumála án þess að binda afnám hindrananna við ákveðna tækni.

4.2.2. Afnám hindrana í 1. mgr. 38. gr. stjórnáslulaga

Eitt af þeim lagalegu álitafnum sem nefndin taldi sig þurfa að leysa úr varðaði þau tilvik þegar lög eða stjórnvaldsfyrirmæli gera kröfu um eiginhandarundirskrift. Úr varð 38. gr. stjórnáslulaga undir fyrirsögninni „rafrænar undirskriftir“. Í 1. mgr. þeirrar greinar segir:

Þegar sett lög, almenn stjórnvaldsfyrirmæli eða venjur áskilja að gögn frá aðila eða stjórnvaldi séu undirrituð er stjórnvaldi heimilt að ákveða að rafræn undirskrift komi í stað eiginhandarundirskriftar, enda tryggi rafræna undirskriftin með sambærilegum hætti og eiginhandarundirskrift persónulega staðfestingu þess sem gögnin stafa frá. Fullgild rafræn undirskrift samkvæmt lögum um rafrænar undirskriftir skal ætíð teljast fullnægja áskilnaði laga um undirskrift.

Inntak 1. mgr. 38. gr. stjórnáslulaga er að þegar lög eða stjórnvaldsfyrirmæli gera kröfu um eiginhandarundirskrift geti stjórnvald ákveðið að rafræn undirskrift komi í stað eiginhandarundirskriftar. Ljóst var að ákvæði laga sem krefjast þess að aðilar undirriti ákveðin gögn stæðu í vegi fyrir rafrænni stjórnáslu. Því ákváðu frumvarpshöfundar að leitast við að afnema þá hindrun með þessu ákvæði.

Í því skyni að stjórnvöld geti beitt greininni þarf að skýra hvað átt sé við með hugtakinu rafrænni undirskrift. Sérstaklega er tekið fram í 1. mgr. 38. gr. að fullgild rafræn

¹³ Páll Hreinsson: „Tillögur að lagabreytingum...“, bls. 101.

¹⁴ *Alþt.* 2002-2003, A-deild, bls. 1588.

¹⁵ Páll Hreinsson: „Tillögur að lagabreytingum...“, bls. 106.

¹⁶ Páll Hreinsson: „Tillögur að lagabreytingum...“, bls. 106.



undirskrift sbr. lög nr. 28/2001 uppfylli skilyrði laganna. Að öðru leyti segir í athugasemdum með frumvarpinu að höfundum hafi þótt æskilegt að gefa stjórnvöldum svigrúm til að meta hvort persónuleg staðfesting manns geti talist tryggð með annars konar rafrænni undirskrift.

Í athugasemdunum er stuttlega fjallað um hvaða sjónarmið stjórnvald skuli leggja til grundvallar þegar það metur hvort auðkenningarkostur eigi að uppfylla lagaskilyrði um að vera rafræn undirskrift. Lykilatriðið sem þar kemur fram er að matið eigi einkum að ráðast af tæknilegum þáttum.¹⁷ Að meginstefnu til metur stjórnvald því hverju sinni hvort tiltekin rafræn undirskrift teljist persónuleg staðfesting manns og notar þá tækni vegna allra verkefna þar sem lög eða stjórnvaldsfyrirmæli krefjast eiginhandarundirskriftar. Með öðrum orðum veitir 1. mgr. 38. gr. stjórnsýslulaga einstökum stjórnvöldum ekki svigrúm til að meta eðli verkefnisins og auðkenningarþörf heldur gildir mat löggjafans eða ráðherra vegna setningar stjórnvaldsfyrirmæla á því að nauðsynlegt hafi verið að krefjast eiginhandarundirskriftar. Í þessu felst að ef lög eða reglur gera kröfu um eiginhandarundirskrift þá getur stjórnvaldið sem sér um framkvæmd verkefnisins ekki, að óbreyttum lögum eða reglum, viðurkennt tæknilega lausn sem ekki er jafn örugg og eiginhandarundirskriftin.

Stjórnvöldum eru einnig settar nokkrar skorður við mat á því hvaða tæknilegu eiginleika rafræn undirskrift, í skilningi 1. mgr. 38. gr., þurfi að hafa til að teljast jafngild eiginhandarundirskriftum. Samkvæmt athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til laganna töldu höfundar þess að gera mætti ráð fyrir að flestar rafrænar undirskriftir sem notaðar yrðu við meðferð stjórnsýslumála væru fullgildar í skilningi laga um rafrænar undirskriftir. Í frumvarpinu er því gert ráð fyrir að fullgildar rafrænar undirskriftir í skilningi laga nr. 28/2001 verði hin almenna tæknilega lausn rafrænna auðkenninga, en aðrar lausnir verði síður notaðar. Ástæðan fyrir því að stjórnvöldum var þó samt sem áður veitt heimild til að meta rafrænar undirskriftir var að frumvarpshöfundum þótti ekki rétt að útiloka að aðrar undirskriftir en fullgildar rafrænar undirskriftir gætu talist fullnægjandi í ákveðnum tilvikum.¹⁸

Við skýringu á þessum ummælum verður að hafa í huga breytingar á stjórnsýslunni sem hafa orðið síðan lögin tóku gildi árið 2003. Þótt tæknin vegna fullgildra rafrænna skilríkja hafi vissulega verið til staðar voru slík skilríki ekki komin eins langt í þróunarferlinu og reyndin er í dag. Samt sem áður var talin ástæða til þess að gera svo strangar kröfur um auðkenningu sem raun ber vitni. Því virðist vera hægt að fullyrða að stjórnvöld geti ekki

¹⁷ *Alþt.* 2002-2003, A-deild, bls. 1612.

¹⁸ *Alþt.* 2002-2003, A-deild, bls. 1612-1613.



notað aðrar rafrænar undirskriftir í stað hefðbundinna eiginhandarundirritana en þær sem telja má fullgildar nema þær séu tæknilega mjög sambærilegar.

Í sambandi við framangreint er rétt að áréttta að veflykill myndi ekki teljast uppfylla fyrrgreind skilyrði. Frumvarpshöfundar fjalla lítillega um „leyniorð“, sem virðist mega leggja að jöfnu við það sem í dag er kallað veflykill, og flokka þau sem „aðrar rafrænar staðfestingar“ en ekki rafrænar undirskriftir.¹⁹ Af þeim má því ráða að leyniorð geti ekki verið rafræn undirskrift. Nánar verður fjallað um aðra notkun stjórnvalda á veflyklum í kaflanum hér á eftir.

4.2.3. Meginregla um rafræn samskipti við stjórnvöld í 3. mgr. 38. gr. stjórnsýslulaga

Eins og áður sagði nær 1. mgr. 38. gr. stjórnsýslulaga til þeirra tilvika þegar lög eða stjórnvaldsfyrirmæli gera kröfu um eiginhandarundirskrift. Þó að með ákvæðinu hafi að mestu verið leyst úr eiginlegum lagalegum hindrunum vegna auðkenna í samskiptum við stjórnvöld létu frumvarpshöfundar ekki þar við sitja í umfjöllun um auðkenningar. Í 3. mgr. 38. gr. var samþykkt almennt ákvæði um rafræna auðkenningu, en þar segir:

Þegar sett lög, almenn stjórnvaldsfyrirmæli eða venjur áskilja ekki að gögn frá aðila eða stjórnvaldi séu undirrituð er stjórnvaldi heimilt að ákveða að aðrar aðferðir en rafrænar undirskriftir megi nota við staðfestingu rafrænna gagna.

Í athugasemdum sem fylgdu greininni kemur fram að frumvarpshöfundar hafi talið reglan fæli ekki í sér breytingu frá gildandi rétti.²⁰ Þó er í athugasemdunum nokkur umfjöllun um beitingu þessarar heimildar. Í ljósi almennra sjónarmiða um gildi lögskýringargagna við túlkun lagaákvæða er rétt að stjórnvöld líti til þeirra sjónarmiða sem þar koma fram þegar það túlkar hvaða heimildir það hefur til að ákveða hvaða auðkenningarkröfu það má gera í samskiptum við aðila.

Frumvarpshöfundar fjalla um matið á því hvenær rafrænar staðfestingar eigi að teljast fullnægjandi. Samkvæmt því sem kemur fram í frumvarpinu hafa stjórnvöld mikið svigrúm, enda eigi matið bæði að vera tæknilegt og byggjast á eðli málanna.²¹ Tilvísun til eðlis málanna hefur mikla þýðingu. Ólíkt því sem gildir þegar 1. mgr. 38. gr. er beitt, ber stjórnvaldi að líta til hvers máls og meta tæknilegar lausnir út frá því. Þannig getur stjórnvald sniðið auðkenningarkosti að þeim málum sem liggja fyrir en er ekki bundið af þeim hlutlæga

¹⁹ *Alþt.* 2002-2003, A-deild, bls. 1600.

²⁰ *Alþt.* 2002-2003, A-deild, bls. 1613.

²¹ *Alþt.* 2002-2003, A-deild, bls. 1600.



mælikvarða sem kemur fram í 1. mgr. 38. gr. hvort tiltekin tækni sé í raun staðfesting á persónu manna.

Samkvæmt frumvarpinu virðist frelsi stjórnvalda til að meta auðkenningarkosti þó vera háð takmörkunum. Í almennum athugasemdum sem fylgdu títtnefndu frumvarpi til breytinga á stjórnsýslulögum er sérstaklega vikið að stöðu leyniorða sem rafræna staðfestinga. Efasemdir frumvarpshöfunda um öryggi leyniorða eru augljósar. Samkvæmt því sem kemur fram í frumvarpinu telja þeir að „við núverandi aðstæður“ verði að telja „vafasamt“ að nota leyniorð þar sem einstaklingar eða lögaðilar taka á sig skuldbindingar gagnvart hinu opinbera. Bent er á að þetta viðgangist þó í framkvæmd og er í því sambandi er vísað til greinar í lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt (sem samsvarar 4. mgr. 90. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt) þar sem kemur fram að skil skattskýrslu á tölvutæku formi jafngildi undirritun hennar.²²

Þótt ekki liggi alveg í augum uppi hvað felst í þessum orðum er hægt með nokkurri vissu að draga fram nokkur atriði. Í fyrsta lagi má ætla að þessi ummæli frumvarpshöfunda eigi að hafa þýðingu við mat á því hvaða heimildir stjórnvald hefur til að velja auðkenningarkosti. Ef litið er á ummælin sem lýsingu á gildandi rétti er ljóst að þær reglur sem þar eru reifaðar eru enn í gildi. Þar að auki er almennt talið að líta eigi til lögskýringargagna þegar lagaákvæði eru túlkuð og því hafa ummælin sjálfstæða þýðingu við túlkun á inntaki 3. mgr. 38. gr. stjórnsýslulaga. Í öðru lagi má fullyrða að tæknin við notkun leyniorða í dag sé í grófum dráttum sú sama og var þegar frumvarpið var lagt fram og lög staðfest á grundvelli þess. Því hefur tilvísun til núverandi aðstæðna í frumvarpinu ekki verulega þýðingu.

Eftir stendur spurningin hvort í orðunum felist að stjórnvöldum sé í einhverjum tilvikum ekki heimilt að nota lykilorð sem auðkenni í samskiptum við borgarana, þótt ekki sé gerð krafa um eiginhandarundirskrift í lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða venjum. Ljóst er að frumvarpshöfundar hafa viljað fara varlega í að fullyrða að svo sé. Engu að síður verður að líta svo á að ef stjórnvöld velja að nota lykilorð í þeim tilvikum sem greinin tekur til stendur sú ákvörðun á veikum lagalegum grunni. Í því sambandi má einnig benda á nán tengsl auðkennis og réttaröryggis við meðferð stjórnsýslumáls. Í ljósi þeirra krafna sem lögmætisreglan gerir um að ákvarðanir stjórnvalda verði að eiga sér stoð í lögum er mat höfundar að stjórnvöld ættu ekki að nota leyniorð þegar einstaklingar eða lögaðilar taka á sig

²² *Alþt.* 2002-2003, A-deild, bls. 1600.



skuldbindingar gagnvart hinu opinbera. Skýring á þessu lagaákvæði bíður þó þeirra sem hafa vald til að skera úr um deilur manna á milli.

Annað lykilatriði í því að skýra hvenær gera þarf ríkar kröfur til auðkenningar er að skilgreina við hvað sé átt þegar einstaklingar eða lögaðilar taka á sig skuldbindingar gagnvart hinu opinbera. Stjórnsýslurétturinn veitir ekki bein svör við þessari spurningu enda er þessi hugtakanotkun ekki alvanaleg á því réttarsviði. Fyrsta afmörkunin sem hægt er að gera er þó að krafan á einungis við þegar stjórnvald tekur ákvarðanir um rétt eða skyldur manna, svokallaðar stjórnvaldsákvarðanir. Á þeirri afmörkun byggir gildissvið stjórnsýslulaga, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna.²³ Þótt afmörkun á því hvaða ákvarðanir teljist stjórnvaldsákvarðanir sé viðfangsefni stjórnvalda á hverjum einasta degi er ljóst að takmarkatilvikin eru mörg. Það almenna skýringarsjónarmið gildir þó í algjörum vafatilvikum að stjórnsýslulögin gildi fremur en þau gildi ekki, sbr. athugasemdir sem fylgdu frumvarpi til stjórnsýslulaga. Að öðru leyti verður að stjórnvald að meta hverju sinni hvort það telji að einstaklingar eða lögaðilar séu að taka á sig skuldbindingar gagnvart hinu opinbera.

Enn stendur eftir að greina hvað frumvarpshöfundar eiga í raun við þegar þeir nota hugtakið leyniorð. Með tilliti til þess sem að framan hefur verið sagt má leiða að því líkum að leyniorð sé það sama og nú er kallað veflykill, það er að segja tvær talna- eða stafaraðir þar sem önnur ber með sér hver sé notandinn, t.a.m. kennitala einstaklings, og hin er leynileg sem enginn annar en notandinn á að þekkja. Rétt er að halda því til haga að umfjöllunin nær til þess þegar auðkenning aðila byggir eingöngu á veflyklum. Því er með leyniorði ekki átt við þau tilvik þegar veflykill er styrktur, til að mynda með sérstökum auðkennislykli.

Veflyklar hafa verið notaðir í nokkurn tíma af stjórnvöldum. Ríkisskattstjóri hefur langa og farsæla reynslu af notkun veflykla og hafa önnur stjórnvöld fylgt í fótspor hans, til að mynda ýmis sveitarfélög og Neytendastofa. Veflykill ríkisskattstjóra er einnig notaður sem auðkenni á vefgáttinni island.is, sem veitir aðgang inn í rafrænar gáttir annarra stjórnvalda.

4.2.4. Ályktanir sem má draga af 1. og 3. mgr. 38. gr. stjórnsýslulaga

Í ljósi þess sem að framan er rakið er ljóst að stjórnvöld ættu ekki, án þess að greina þær lagareglur sem gilda, að nota veflykil ríkisskattstjóra sem auðkenni í samskiptum við sig. Heimild ríkisskattstjóra til að taka við framtölum sem einstaklingar staðfesta með veflykli byggir á sérstakri lagaheimild í 4. mgr. 90. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt. Sú lagaheimild

²³ Skúli Magnússon: „Hvenær kallar ný tækni á breyttar reglur?“, bls. 122-123.



nær ekki lengra en til þess tiltekna verkefnis. Því þurfa stjórnvöld að líta til þeirra lagareglna sem hefur verið fjallað um í þessum kafla þegar þau meta hvort þeim sé heimilt að nota veflykilinn í þeim verkefnum sem þau hafa áhuga á að gera rafræn. Í fyrsta lagi þarf að greina frá þau tilvik þegar lög, stjórnvaldsfyrirmæli eða venjur gera kröfu um eiginhandarundirskrift, sbr. 1. mgr. 38. gr. stjórnsýslulaga, enda er ekki hægt að líta svo á að veflykill ríkisskattstjóra veiti nógu góða staðfestingu á persónu manna, sbr. líka skýrt orðalag í lögskýringargögnum. Í öðru lagi er háð verulegum vafa hvort lagaheimild til slíkra skila sé nógu sterk í þeim tilvikum þegar einstaklingar eða lögaðilar taka á sig skuldbindingar gagnvart hinu opinbera, sbr. 3. mgr. 38. gr. laganna.

Þótt þessar tvær takmarkanir útiloki ýmis verkefni stjórnvalda er rétt að halda því til haga að veflykill, bæði ríkisskattstjóra og annarra, er um margt mjög nytsamlegur. Veflykill nýtist til að mynda mjög vel í ýmis konar þjónustustarfsemi stjórnvalda og í samskiptum stjórnvalda við einstaklinga og lögaðila þegar þeir taka ekki á sig skuldbindingar gagnvart hinu opinbera. Einnig getur notkun veflykils verið byggð á sérstakri lagaheimild sem gengur framfar þessum almennu reglum.

4.3. Málsmeðferðarreglur sem byggja á auðkenni aðila

Eins og áður sagði byggja réttarreglur sem krefjast auðkenningar á aðila stjórnsýslumáls á því að hann þurfi að vera þekktur svo hægt sé að tryggja réttaröryggi við meðferð stjórnsýslumála. Því kann að vera að þegar ekki þarf að beita málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaganna við meðferð stjórnsýslumáls að sé óþarft að aðili sé auðkenndur sérstaklega. Slík tilvik myndu falla utan við gildissvið 38. gr. stjórnsýslulaga, því þar er gert ráð fyrir að gögnin sem eru andlag greinarinnar þarfnist staðfestingar, samanber niðurlag hennar.

Samkvæmt 14. gr. stjórnsýslulaga á aðili rétt á því að vita að mál hans sé til meðferðar hjá stjórnvöldum nema ljóst sé að hann hafi fengið vitneskju um það fyrirfram. Tengist þessi regla mjög náið andmælarétti aðila enda er ljóst að ef aðili hefur enga vitneskju um að mál hans sé til meðferðar hefur hann aldrei tækifæri til þess að notfæra sér rétt sinn til að tjá sig um málið. Í því sambandi kann að hafa þýðingu að í 13. gr. stjórnsýslulaga, sem fjallar um andmælarétt, er gerð undantekning frá andmælarétti aðila í þeim tilvikum sem það er augljóslega óþarft að aðili tjái sig. Í athugasemdum við greinina sem fylgdu frumvarpi til stjórnsýslulaga kemur fram að þetta eigi til að mynda við þegar um er að ræða hreina



ívilnandi ákvörðun.²⁴ Í skýringarriti um stjórnslulögin kemur einnig fram að augljóslega sé óþarft að veita aðila andmælarétt ef upplýsingar og atvik máls eru þess eðlis að ekki sé við því að búast að málsaðili geti þar neinu breytt.²⁵ Af því leiðir að í aðstæðum þar sem aðili hefur frumkvæði að málum sem lýkur með hreinni ívilnandi ákvörðun, og ekki snertir aðra en þann sem ákvörðun er beint að, þarf stjórnvald að líkindum ekki að gera kröfu um beina auðkenningu. Hið sama á við þegar ekki er við því að búast að aðili geti nokkru breytt með því að taka þátt í meðferð málsins. Er þetta því tilvik sem falla utan við gildissvið 38. gr. stjórnslulaga.

Í þessu sambandi má einnig benda á að stjórnvald kann að sjá hagræði í því að hefja mál án auðkenningar ef meðferð málsins er hagað með þeim hætti að kennsl eru borin á aðila á síðari stigum. Réttaröryggi við meðferð máls miðar að því að ákvörðun sé ekki tekin án aðkomu aðilans. Því er ekki sjálfgefið að upphaf málsins þurfi að fara saman við auðkenningu aðila. Í einhverjum tilvikum kann því að vera nóg að stjórnvald tryggi að aðili sé auðkenndur tímanlega svo hann geti tekið raunverulegan þátt í meðferð málsins.

5. Sönnun á rafrænum samskiptum borgarans og stjórnvalda

5.1. Aðrar skyldur stjórnvalda

Stjórnvöldum er ætlað að framfylgja lögum. Þegar stjórnslureglum sleppir kunna að vera aðrar lagareglur sem stjórnvöld þurfa að fylgja sem hafa áhrif þegar þau velja auðkenni í samskiptum sínum við borgarann. Athuga verður að þótt stjórnvöld hafi heimild til að velja auðkenni innan ákveðins ramma ber þeim ekki skylda til að velja veikasta auðkenni sem leiða má af lögum. Oft er lagaumhverfið með þeim hætti að æskilegt er fyrir stjórnvöld að velja sterkara auðkenni en leiða má af þeim lágmarkskröfum sem hefur verið lýst hér að framan.

5.2. Auðkenning sem sönnun í refsímálum

5.2.1. Könnun á refsíákvæðum

Meðal þess sem stjórnvöldum ber að líta til við val á auðkenni eru ákvæði laga sem krefjast þess að einstaklingar eða lögaðilar hagi samskiptum sínum við stjórnvöld með ákveðnum hætti að viðlagðri refsíabyrgð. Margar slíkar reglur gilda um samskipti aðila við eftirlitsstofnanir ríkisins. Þótt slíkar stofnanir fari ekki með meðferð sakamála er eðlilegt að stjórnslan hagi framkvæmd sinn þannig að hún dragi í það minnsta ekki úr möguleikum til

²⁴ *Alþt.* 1992-1993, A-deild, bls. 3296.

²⁵ Páll Hreinsson: *Stjórnslulögin – skýringarrit*, bls. 174-175.



saksóknar. Því kann að vera rétt að stjórnvöld krefjist þess að aðili auðkenni sig á ákveðinn hátt sem nýtist sem sönnun ef í samskiptunum kann að felast refsiverður verknaður einstaklinga. Ákvörðun um auðkenningu getur því tengst náið beitingu refsíákvæða á því sviði sem stofnunin starfar. Þegar stjórnvaldið tekur slíka ákvörðun þarf það að kanna þessi refsíákvæði. Oft kann að valda vandkvæðum að refsíákvæði þurfa að vera skýr svo hægt sé að beita þeim.²⁶ Stjórnvaldið þarf því leitast við að leggja mat á hversu raunhæf beiting refsíákvæðanna er og hvaða þýðingu sönnun á auðkenni aðila kann að hafa við síðari meðferð sakamáls.

5.2.2. *Sönnun á inntaki gagna*

Í 142., 145. og 146. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 er lögð refsing við því að veita stjórnvaldi rangar upplýsingar. Sú meginregla er því í gildi að aðilum ber að veita stjórnvaldi réttar upplýsingar. Sambærileg refsíákvæði má einnig finna víðar í sérlögum og eru slík ákvæði sérstaklega þýðingarmikil vegna starfsemi eftirlitsstofnana ríkisins.

Í raun mætti draga þá bókstaflegu ályktun af ákvæðum hegningarlaga að einstaklingur geti alltaf, þegar hann á annað borð veitir stjórnvaldi upplýsingar, gerst sekur um refsiverðan verknað. Ef gera ætti þá kröfu að stjórnvald tryggði sönnun fyrir öllum mögulegum brotum á þessum tilteknu greinum hegningarlaga þyrfti stjórnvald að gera kröfu um rafræn skilríki í hvert sinn sem einstaklingur veitir stjórnvaldi upplýsingar. Ljóst er að slíkt er ekki raunhæft, enda er það ekki vaninn í þeim samskiptum sem fara fram í dag, til að mynda hljóðrita stjórnvöld almennt ekki símtöl eða önnur samtöl við einstaklinga.

Því er ljóst að stjórnvöld þurfa í það minnsta að líta til tveggja þátta þegar þau taka ákvörðun um það hvort þörf sé að tryggja sönnun á inntak gagna í samskiptum. Í fyrsta lagi þurfa þau að taka afstöðu til þess hvort refsíákvæðið sem upplýsingagjöf einstaklings kann að taka til sé nægilega skýrt svo þess megi vænta að hægt sé að beita því um þau tilteknu samskipti sem til greina kemur að rafvæða. Í öðru lagi má líta til þess hvaða form samskipta hefur verið talið fullnægjandi í þeirri upplýsingagjöf sem áhugi er á að gera rafræn. Sem dæmi má nefna að ef upplýsingagjöf í síma hefur verið talin fullnægjandi standa líkur til þess að ekki þurfi að gera ítrustu kröfur um rafrænar undirskriftir vegna slíkrar upplýsingagjafar. Framkvæmd stjórnvalds gefur að því leyti góða vísbandingu um hvaða öryggi er ásætlanlegt,

²⁶ Jónatan Þórmundsson: *Afbrot og refsíabygð I*, bls. 167-168.



sér í lagi ef framkvæmdin hefur viðgengist lengi og án athugasemda. Aftur á móti geta stjórnvöld haft í huga að rafvæðing stjórnsýsluverkefna kann að vera tilefni til að auka öryggi.

5.2.3. *Sönnun á uppruna gagna*

Í því skyni að hægt sé að beita einstaklinga viðurlögum er meginreglan sú að einungis er hægt að gera hann persónulega ábyrgan á eigin verkum.²⁷ Því þarf að meginstefnu til að leiða fram að tiltekinn einstaklingur hafi framið verknaðinn sem refsing liggur við. Sönnun á uppruna gagna er því lykilatriði þegar kemur að beitingu refsíákvæða.

Þetta kann að valda vandkvæðum þegar stjórnvald tekur ákvörðun um auðkenni. Þegar einstaklingur sendir gögn með rafrænum hætti notast hann ávallt við tækjabúnað til slíkra sendinga. Mun auðveldara er að sanna að gögn eigi uppruna sinn í ákveðnu tæki, svo sem tölvu, staðarneti eða síma, en að ákveðinn einstaklingur hafi staðið að baki sendingunni. Besta sönnunin á uppruna gagna, með tilliti til þeirrar persónu sem hefur látið gögnin í té, eru rafræn skilríki. Því er ljóst að ef stjórnvald metur að beiting tiltekinna refsíákvæða krefjist órækrar sönnunar á uppruna gagna verður það að velja slíkt auðkenni.

5.2.4. *Gögn stjórnvalda og rannsókn sakamála*

Þegar stjórnvald tekur afstöðu til þess hvaða auðkenni sé ásættanlegt með tilliti til mögulegrar sönnunar í sakamálum þurfa þau að líta til rannsóknar sakamála og þeirra tækja sem rannsóknaraðilar hafa vegna slíkra rannsókna. Sönnun stjórnvalds á upplýsingagjöf, bæði inntaks upplýsinga og uppruna þeirra, er ekki eini möguleikinn sem rannsóknaraðilar hafa til sönnunar. Því er rétt að horfa á slíka sönnun í samhengi við aðrar aðferðir og meta með hliðsjón af þeim hversu miklar kröfur er forsvaranlegt fyrir stjórnvald að leggja á einstaklinga vegna samskipta við það.

Hér á landi er í gildi regluverk um fjarskipti sem er meðal annars ætlað að tryggja rekjanleika gagna. Vistföng, eða IP-tölur, mynda alþjóðlegt kerfi auðkenningar einstakra áskrifenda í fjarskiptavirkjum. Aðgangur að upplýsingum um gagnaflutning til og frá vistföngum njóta þó verndar vegna þeirra persónuupplýsinga sem þær bera með sér, en lögregla og ákærvald hafa ákveðnar heimildir til að rannsaka slík gögn.

Samkvæmt lögum um fjarskipti nr. 81/2003 ber fjarskiptafyrirtækjum skylda til að varðveita lágmarksskráningu um fjarskipti notenda í sex mánuði, sbr. 3. mgr. 42. gr. laga nr.

²⁷ Jónatan Þórmundsson: *Afbrot og refsíabyrgð II*, bls. 29.



81/2003 um fjarskipti. Lágmarksskráningin skal tryggja að fjarskiptafyrirtæki geti upplýst hver af viðskiptavinum þess var notandi tiltekins símanúmers, IP-tölu eða notandanafns, jafnframt því að upplýsa um allar tengingar sem notandinn hefur gert, dagsetningar þeirra, hverjum var tengt og magn gagnaflutnings til viðkomandi notanda. Óheimilt er að afhenda upplýsingarnar öðrum en lögreglu eða ákærvaldi. Mikilvægt er að stjórnvöld þekki tímamörkin sem koma fram í 3. mgr. 42. gr. laga um fjarskipti enda eru upplýsingar samkvæmt henni ekki geymdar lengur en í sex mánuði.

5.3. Skaðabótaábyrgð vegna auðkenningarkröfu

Ef aðgerðir stjórnvalds eru ekki í samræmi við lög getur stjórnvald þurft að bera bótaábyrgð á tjóni sem einstaklingar eða lögaðilar kunna að verða fyrir. Þótt almennar skaðabótareglur liggi til grundvallar bótaábyrgð hins opinbera hafa ákveðnar sérreglur mótast um slíka skyldu. Almennt séð hafa dómara litið svo á að með því að tjónþoli sanni að stjórnvöld hafi ekki farið að lögum og tjón hans megi rekja til þess séu skilyrði fyrir bótaskyldu ríkisins uppfyllt.²⁸

Skilyrði ógildingar stjórnvaldsákvæðana og skaðabótaskyldu hins opinbera fara þó ekki alltaf saman. Í sumum tilvikum kann stjórnvald að baka sér bótaskyldu þótt skilyrði ógildingar séu ekki fyrir hendi.²⁹ Því er ekki nóg fyrir stjórnvald að kanna auðkenningarkröfur út frá almennum stjórnsýslureglum til að tryggja að með aðgerðum sínum baki það sér ekki skaðabótaskyldu.

Í því skyni að koma í veg fyrir að aðgerðir stjórnvalda leiði til málaferla vegna mögulegra skaðabóta er rétt að líta til þeirra fjárhagslegu hagsmuna sem eru undir auðkenningu og afstöðu þeirra. Ef vægar kröfur um auðkenningu geta leitt til hættu á tjóni fyrir einhvern sem á í samskiptum við stjórnvald ber stjórnvöldum að kanna sérstaklega hvort ástæða sé til þess að gera ríkari auðkenningarkröfur. Ástæða er til að kanna þetta sérstaklega þegar hagsmunir tveggja eða fleiri einstaklinga vegast á og hafa áhrif á ákvörðun stjórnvalds. Einnig má líta svo á að því meiri fjárhagsleg verðmæti sem eru undir ákvörðun stjórnvalds því ríkari ástæða sé til þess að velja öruggt auðkenni í rafrænum samskiptum.

²⁸ Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 553.

²⁹ Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 554-555.



6. Krefst ný tækni nýrra laga?

6.1. Auðkenningarkröfur laga og auðkenningarþörf

Eins og áður hefur verið rakið hefur stjórnsýsluframkvæmd mótast í kring um hefðbundið samskiptaform sem hingað til hefur verið pappír. Lagareglur sem eru í gildi endurspeglast því af þeirri staðreynd. Ekki er víst að allar formkröfur, sem leiða til þess að krefja verður einstaklinga um rafrænt auðkenni af ákveðnum styrk, séu nauðsynlegar miðað við þá hagsmuni sem á reynir.³⁰ Vera kann að þær kröfur sem leiða af lögum séu því óþarfar. Það breytir því hins vegar ekki að stjórnvöldum ber ávallt að starfa á grundvelli þeirra laga sem um þau gilda. Þótt stjórnvöld telji að þær auðkenningarkröfur sem leiða af lögum séu of íþyngjandi verða þau að fara að lögum. Stjórnvöldum er það hins vegar almennt tiltölulega hægur leikur að leita til löggjafans um breytingu á þeim reglum sem það telur að standi í veginum fyrir framþróun rafrænnar stjórnsýslu og aukinnar skilvirkni í störfum þeirra. Í því skyni að löggjafinn geti tekið upplýsta ákvörðun um kröfur til auðkenningar vegna tiltekinnar stjórnsýsluverkefna er hins vegar mikilvægt að hvert verkefni sé skilgreint og metið með tilliti til þeirra hagsmuna sem liggja að baki.

Útgangspunkturinn þegar auðkenningarþörf er metin er að skilgreina hvað sé verið að staðfesta hverju sinni, það er að segja tilgang staðfestingar á ákveðnum gögnum. Hann á að vera hægt að ráða af lögum og stjórnvaldsfyrirmælum en einnig þarf eftir atvikum að líta til venja og eðli máls. Könnun á regluverkinu sem gildir um hvert stjórnsýslumál fyrir sig er því nauðsynlegt fyrsta skref til að átta sig á auðkenningarþörf.

Eftir að útgangspunkturinn er fundinn er hægt að greina nánar þá hagsmuni sem hafa áhrif á styrk auðkennis. Verkefni stjórnvalda eru eins mismunandi og þau eru mörg og því er erfitt að búa til einfalda upptalningu á þeim þáttum sem hafa áhrif á matið. Þó er grófum dráttum hægt að flokka þá í tvennt. Annars vegar er um að ræða þá hagsmuni sem búa að baki auðkenningunni sjálfri, það er að segja þann megintilgang að stjórnvald geti treyst því að það eigi í samskiptum við réttan aðila og að þær upplýsingar sem aðili lætur í té megi ótvírætt rekja til hans. Hins vegar eru sjónarmið um hagkvæmni og skilvirkni í stjórnsýslunni þar sem rafræn stjórnsýsla gegnir lykilhlutverki.

³⁰ Sjá t.d. *e-administrerbare regler*, bls. 4.



6.2. Hagsmunir sem búa að baki auðkenningu

Ýmsar ástæður geta verið fyrir því að auðkenning er mikilvæg í samskiptum borgaranna og stjórnvalda. Verkefni stjórnvalda eru ólík og því er nauðsynlegt að skoða verndarhagsmunina með tilliti til hvers máls fyrir sig. Réttaröryggi borgarans og þær stjórnsýslureglur sem hafa verið raktar hér að ofan leika þar lykilhlutverk, auk sjónarmiða um sönnun í samskiptum og eftir atvikum persónuvernd. Einnig kunna önnur sértækari sjónarmið að koma í ljós þegar einstök verkefni eru skoðuð í kjölinn.

Vægi þessara ástæðna skiptir einnig miklu máli, bæði þegar litið er á innbyrðis afstöðu þeirra og þegar styrkur þeirra er veginn á móti hagræði sem fæst af rafrænni meðferð. Rétt eins og með mat á verndarhagsmunum er ekki hægt að draga fram einfalda mælistiku á vægi hagsmuna heldur ræðst það af atvikum hverju sinni.

Tíðni tilvika er mikilvægur þáttur í framangreindu mati. Tíðni varpar bæði ljósi á þá hagsmuni sem eru undir í heild (samanlagðar fjárhæðir eða aðrir samanlagðir hagsmunir) og svo þá möguleika til hagræðingar sem fyrir hendi eru. Því fleiri sem rafræn meðferð stjórnsýslumála snertir, því líklegra er að hún sé hagkvæm fyrir stjórnvaldið. Mat á tíðni ætti almennt að vera einfalt. Stjórnvald hefur oftast yfirsýn yfir þann fjölda sem það þjónustar hverju sinni og getur metið útfrá því hve marga auðkenning snerta. Þó kann matið á fjöldanum að vera mjög erfitt í einhverjum tilvikum, sér í lagi þegar þarf að reyna að spá fyrir um hversu margir úr hópi þeirra sem stjórnvald þjónustar kynnu að nýta sér veikleika í auðkenningu eða hversu líklegt sé að utanaðkomandi aðilar reyni að komast inn í samskiptin. Áætlanir um tíðni tilvika eru þó oft á tíðum nauðsynlegar og geta ráðið úrslitum um þær kröfur sem gera á til auðkenningar.

Afleiðingar skorts á öruggu auðkenni er annað atriði sem líta þarf til. Þegar afleiðingar skorts á auðkenni leiða til veikari sönnunar á efni samskipta borgarans leiðir það til þess að tæki stjórnvaldsins til þess að rækja hlutverk sitt veikjast. Viðurlög eru eitt af þessum tækjum, en örðugt getur reynst að beita viðurlögum ef sönnur eru ekki færðar á uppruna upplýsinga eða það að upplýsingar hafi borist til rétts viðtakanda. Slíkar afleiðingar geta auðvitað verið alvarlegar og verður ávallt að hafa í huga þá almannahagsmuni sem stjórnsýslustofnunum er ætlað að vernda.

Þótt afleiðingarnar fyrir stjórnvald skipti einhverju máli þarf sérstaklega að meta afleiðingarnar frá sjónarhóli aðilans. Það má hugsa sér tilvik þar sem skortur á auðkenningu hefur fyrst og fremst aðeins í för með sér ívilnandi áhrif fyrir borgarann. Slík tilvik eru í grunnatriðum eðlisólík þeim tilvikum þar sem skortur á auðkenni leiðir til þess að réttaröryggi



F I S K I S T O F A

Dalshrauni 1 220 Hafnarfirði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

aðila er skert. Þetta á til að mynda við þegar skortur á auðkenni getur leitt til þess að aðili missir af rétti sínum til að taka þátt í meðferð máls hjá stjórnvöldum eða ef réttaröryggi við meðferð máls hans er verulega skert. Ef litið er til þeirra sjónarmiða og skylda sem stjórnarsýslulög gera ráð fyrir að stjórnvöld gæti að í störfum sínum er ljóst að stjórnvöld hafa aukið svigrúm til að slaka á kröfum um auðkenningu í fyrrnefndu tilvikunum en þeim síðarnefndu. Engu að síður getur verið, vegna þeirra almannahagsmuna sem stjórnvöldum er ætlað að tryggja, ásamt því að tryggja réttaröryggi einstakra aðila að málum, að rétt sé að gera allríkar kröfur um auðkenningu einnig í fyrrnefndu tilvikunum.

Tengt umfjöllum um afleiðingar þess ef ekki eru gerðar fullnægjandi kröfur um auðkenni við upphaflega meðferð máls eru möguleikar stjórnvalda til að taka mál fyrir að nýju, leiðréttu eða breyta fyrri ákvörðunum. Vegna ákvæða stjórnarsýslulaga sem lúta að leiðréttingu, breytingu og afturköllun fyrri ákvarðana, sbr. 23. og 25. gr. stjórnarsýslulaga, verður almennt að gera ráð fyrir að slík úrræði geti ekki réttlætt það að stjórnvald geri við fyrstu málsmeðferð slakari kröfur um öryggi rafrænna auðkenninga, í því trausti að mistök eða skortur á sönnun sé hægt að lagfæra með nýrri meðferð sama máls. Sama má segja um heimildir aðila til að kæra ákvörðun lægra setts stjórnvalds. Endurskoðunarvald æðra setts stjórnvalds (úrskurðaraðila) getur almennt ekki réttlætt það að gerðar séu vægari kröfur um málsmeðferð á fyrsta stjórnarsýslustigi.

6.3. Hagkvæmni og skilvirkni rafrænnar stjórnarsýslu

6.3.1. Einföld, hraðvirk og ódýr stjórnarsýsla

Þegar auðkenningarþörf er metin er nauðsynlegt að taka mið af því hagræði sem fæst af rafrænni stjórnarsýslu. Meðal markmiða með setningu stjórnarsýslulaganna var að stjórnarsýslan yrði áfram einföld, hraðvirk og ódýr. Í nútímasamfélagi er almennt viðurkennt að rafvæðing stjórnarsýslunnar er mikilvægur þáttur í að gera stjórnarsýsluna hagkvæmari og skilvirkari.

Rétt er að benda sérstaklega á að hagkvæmni og skilvirkni gagnast bæði stjórnvaldinu og borgaranum. Aukinn málshraði er til að mynda til hagsbóta bæði fyrir stjórnvöld og aðila. Hagræði stjórnvaldsins er annars fyrst og fremst falið í því að rafræn stjórnarsýsla er almennt talin til þess fallin að draga úr kostnaði. Rafræn meðferð stjórnarsýslumála er einnig aukin þjónusta fyrir aðila, sem er til að mynda ekki bundinn af stað eða tíma þegar hann á í



rafrænum samskiptum við stjórnvöld. Þegar hagræði af rafrænni meðferð stjórnsýslumála er metið þarf því ávallt bæði að taka mið af hagræði stjórnvalds og aðila.³¹

6.3.2. Rafræn eða sjálfvirk meðferð

Þegar fjallað er um hagkvæmni og skilvirkni rafrænnar stjórnsýslu er sérstaklega horft til möguleika tölvutækninnar á sjálfvirkri meðferð. Með sjálfvirkninni er hægt að minnka vinnu innan stjórnsýslunnar auk þess sem meiri hraði fæst með slíkri meðferð. Þegar stjórnvaldsákvörðanir byggjast á fastmótuðum lagareglum þar sem ekki er svigrúm til mats er í einhverjum tilvikum hægt að búa þannig um hnútana að meðferð máls verði að öllu leyti sjálfvirk. Jafnvel þótt einhverjir matskenndir fletir séu á stjórnvaldsákvörðun er hægt að nýta rafræna miðla svo meðferð málsins verði sjálfvirk að hluta.

Þegar hagkvæmni og skilvirkni sjálfvirkrar meðferðar er metin verður að hafa hliðsjón af ákvörðuninni sjálfri. Í einhverjum tilfellum er lagagrundvöllur ákvörðunarinnar með þeim hætti að ekki fæst neitt hagræði af sjálfvirkri meðferð. Þetta kann til að mynda að eiga við þegar lög gera þær kröfur um meðferð mála að ekkert í þeim gefur tilefni til sjálfvirkni. Til dæmis ef í lögum kemur fram að ákvörðun skuli byggja á viðtölum við ákveðna umsækjendur um leyfi eða önnur réttindi. Ef ákvarðanir eru mjög matskenndar getur það einnig girt fyrir að hagræði fái af sjálfvirkri meðferð. Hér má einnig benda á að ef ákvörðun er byggð á fylgiskjölum getur ráðið miklu um möguleika á sjálfvirkni hvort upplýsingarnar á þeim skjölum séu aðgengilegar með rafrænum hætti. Ef um er að ræða skjöl sem ekki eiga sér hliðstæðu sem rafræn gögn eru minni líkur á að rafræn meðferð sé svo hagkvæm að gera megi minni kröfur til auðkenningar.³²

Í tengslum við umfjöllun um sjálfvirkni er rétt að rifja upp það sem var rakið í köflunum hér á undan, að sjálfvirk meðferð stjórnsýslumála kallar á auknar kröfur til auðkenningar. Sjálfvirknin er ein af stærstu kostum rafrænnar stjórnsýslu og þar sem miklir möguleikar á hagkvæmni og skilvirkni liggja. Möguleikar á sjálfvirkni geta því í senn verið hluti af ástæðum þess að talið er rétt að gera miklar kröfur til auðkenningar og um leið verið áhrifavaldar um aukið vægi hagkvæmni og skilvirknisjónarmiða, og þar með minni krafna til styrks auðkennis. Að því leyti má benda á að flokkun áhrifaþátta á auðkennisval, í verndarhagsmuni annarsvegar og hagkvæmni og sjálfvirkni hinsvegar, er ekki einhlít. Öryggið þjónar því að vissu leyti hagsmunum hagkvæmninnar og má fullyrða að aukin

³¹ Blume & Spies: *Ret og digital forvaltning*, bls. 15-18.

³² Um hindranir á rafrænni stjórnsýslu, sjá t.d. *Statusrapport: Bedre e-administrerbarhed...*



útbreiðsla tækni sem tryggir betur öruggt auðkenni aðila í samskiptum við stjórnvöld gefur betri möguleika til að nýta hagræðið af rafrænni málsmeðferð.

Rafræn málsmeðferð getur einnig aukið hagkvæmni og skilvirkni þótt hún sé ekki sjálfvirk að neinu leyti. Möguleikar rafrænnar vinnslu geta leitt til þess að skjalavarsla verði auðveldari og aðgengilegri. Þá má einnig gera ráð fyrir að rafræn skjalavarsla geri miðlun gagna auðveldari. Þetta getur bæði nýst stjórnvaldinu og aðila máls. Til að mynda hafa rafrænar gáttir verið notaðar til að auðvelda aðilanum aðgang að upplýsingum sem tengjast máli hans og gert honum auðveldar fyrir að fylgjast með stöðu máls síns innan stjórnsýslunnar.

6.3.3. Hindranir í rafrænni málsmeðferð

Vægi hagræðis við rafræna meðferð má meta á mismunandi hátt. Rétt eins og með vægi verndarhagsmuna er ljóst að fjöldi tilvika skiptir þar gríðarlega miklu máli. Til þess að ná fram hagræði af rafrænni meðferð verður að hafa í huga að forritun á stjórnsýslulausnum tekur tíma. Því þarf hagræðið af rafrænni meðferð að jafnaði að vera meira en sú vinna sem lögð er í að gera hana rafræna. Eftir því sem rafræna lausnin er meira notuð því meira vægi hafa sjónarmið um hagkvæmni og skilvirkni þegar þörf fyrir öryggi auðkennis er metin.

Að öðru leyti má nota þann mælikvarða að því sem meiri möguleikar sem eru á rafrænni og sjálfvirkri meðferð því þyngra vegi hagkvæmni- og skilvirknisjónarmið. Athygli skal vakin á því að notkun mælikvarðans gengur út frá því að rafræn meðferð sé alltaf betri en handvirk að því gættu að réttaröryggi sé sambærilegt. Ef til vill má deila um hvort sá útgangspunktur eigi alltaf við en forsendurnar verða notaðar engu að síður.³³

Möguleikum á rafrænni meðferð má lýsa þannig að meðferð stjórnsýslumáls geti orðið rafræn ef engar hindranir standa þar í vegi. Hindranirnar sem komið geta í veg fyrir rafræna vinnslu eru margvíslegar og byggjast ekki síst á lögum og reglum sem gilda um hvert tilvik. Með því að nýta heimildir löggjafans, framkvæmdavaldsins og í ítrustu tilvikum stjórnarskrárgjafans er hægt að fullyrða að fræðilega séð er hægt að yfirvinna allar hindranir fyrir rafrænni vinnslu. Þó er ljóst að ekki er æskilegt að gera það enda myndi slík vinnsla að einhverju leyti ráðast að grunnstöðum réttarríkisins.

Miserfitt er að yfirstíga þessar hindranir. Segja má að erfiðleikastigið ráðist annars vegar af tæknilegum þáttum og hins vegar af efnislegum eða formlegum kröfum sem gerðar

³³ Blume & Spies: *Ret og digital forvaltning*, bls. 15-16.



eru til stjórnvalda undir meðferð máls. Tæknilegu þættirnir geta bæði varðað beina möguleika tækninnar til að framkvæma ákveðnar aðgerðir en geta einnig varðar möguleika borgarans á að nýta sér tækni, t.d. vegna kostnaðar og flækjustígs.³⁴ Kröfur til stjórnvalds geta t.d. birst í efniskröfum um að stjórnvald framkvæmi ákveðið mat við ákvörðunartöku, í formkröfum s.s. kröfu um þinglýsingu, kröfu um aðkomu margra aðila að máli, kröfum um að aðili leggi fram mikið af gögnum og skýringum o.s.frv.³⁵

6.4. Niðurstöður um hagsmunamat

Mat á því hvort stjórnvald óskar eftir því við löggjafann að fá sérstaka heimild til tiltekinna rafrænna auðkenna ræðst því meðal annars af þeim hagsmunum sem hefur verið fjallað um hér að ofan. Eftir að auðkenningarþörf hefur verið leidd í ljós, með því að skoða hagsmunina sem auðkenningu er ætlað að vernda, er hún metin með hliðsjón af því hagræði sem fæst af rafrænni meðferð stjórnsýslumála. Ef mikið hagræði fæst af rafrænni meðferð er líklegra að niðurstaðan verði að gera megi vægari kröfur til auðkenningar. Að sama skapi má benda á að ef hindranir standa í vegi fyrir rafrænni meðferð er ekki líklegt að víkja eigi frá auðkenningarkröfunni.

Þó er mikilvægast að halda til haga að hagsmunamatið ræðst af hverju verkefni sem liggur fyrir stjórnvöldum. Því er nauðsynlegt að greina hagsmuni sem hafa áhrif á auðkenningu og það hagræði sem stjórnvald fær af rafrænni meðferð í því skyni að fá niðurstöðu um auðkenningarþörf einstakra verkefna.

³⁴ Blume & Spies: *Ret og digital forvaltning*, bls. 76-77.

³⁵ *Statusrapport: Bedre e-administrerbarhed...*, bls. 10-16.



.....
F I S K I S T O F A

Dalshrauni 1 220 Hafnarfirði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

Annar hluti :
Rafræn samskipti við Fiskistofu
– samantekt um tilvik og tillögur að auðkenningu



1. Inngangur

Í fyrsta hluta skýrslunnar voru almennar reglur um auðkenningarkröfur í stjórnsýslunni reifaðar sem og sjónarmið sem gilda um auðkenningarþörf. Áhersla var lögð á að val stjórnvaldsins á auðkenningu í samskiptum við borgarann ráðist af þeim reglum sem gilda um hvert stjórnsýsluverkefni. Auðkenningarkröfur séu ólíkar eftir eðli verkefna sem og þeim lögum og reglum sem um þau gilda. Auðkenningarþörf ráðist svo af hagsmunamati, þar sem hagsmunir auðkenningar vegist á við hagræði sem fæst af rafrænni meðferð. Því verði ákvörðun um hvaða auðkenningu stjórnvald eigi að velja að vera byggð á greiningu auðkenningarkröfum og auðkenningarþörf á einstökum verkefnum.

Fiskistofa hefur sett sér metnaðarfulla stefnu í rafrænni og gagnsærri stjórnsýslu og vill vera í fararbroddi þegar kemur að rafrænni meðferð stjórnsýslumála. Því taldi stofnunin mikilvægt að gera sérstaka greiningu á auðkenningarkröfum og auðkenningarþörf vegna rafrænna samskipta við viðskiptavini sína. Fiskistofa hefur skilgreint yfir sextíu verkefni þar sem stofnunin vill bjóða upp á rafræn samskipti. Annar hluti þessarar skýrslu er helgaður samantekt á greiningu tæplega þrjátíu verkefna af þeim lista ásamt tillögum að auðkenningu. Nánari greiningu á einstökum verkefnum er svo að finna í þriðja hluta.

Til þess að hægt sé að gera raunhæfa tillögu að auðkenningu fyrir einstök verkefni verður að skilgreina hvaða auðkenningarkostir eru í boði. Í þessum hluta verður því fyrst farið yfir mismunandi tegundir auðkenninga sem Fiskistofa telur raunhæft að nota í samskiptum sínum við einstaklinga og lögaðila. Annar hluti skýrslunnar er að öðru leyti helgaður úrvinnslu á greiningu á einstökum verkefnum. Þrír hópar verkefna hafa verið skilgreindir og verða meginatriði úr greiningu á einstökum verkefnum dregin þar saman, í því skyni að gefa yfirsýn yfir þau margvíslegu álitæfni um auðkenningu sem tengjast verkefnum Fiskistofu. Fyrsti hópurinn verður helgaður tilkynningum og annarri upplýsingagjöf til Fiskistofu. Annar hópurinn fjallar um umsóknir um leyfi sem Fiskistofa veitir. Þriðji og síðasti hópurinn varðar síðan skráningu Fiskistofu á lögskiptum einstaklinga og lögaðila.

2. Auðkenningarflokkar

2.1. Almenn um val á auðkenningarflokkum

Eins og áður hefur verið rakið eru til margar tæknilegar leiðir til auðkenningar í rafrænum samskiptum. Því er hægt að flokka auðkenni á mismunandi vegu. Auðkenningarflokkar sem hér eru tilgreindir hafa sérfræðingar Fiskistofu talið raunhæfa í samskiptum stofnunarinnar við



einstaklinga og lögaðila. Val milli þessara flokka ræðst í fyrsta lagi af þeim tæknilegu möguleikum sem eru fyrir hendi hjá þeim sem eru í samskiptum við Fiskistofu. Í öðru lagi hefur sérstaklega verið litið til hagræðisins sem stofnunin vill ná fram með því að koma meðferð ákveðinna stjórnsýslumála í rafrænt horf.

Mikilvægt er því að halda til haga að ekki er um að ræða tæmandi talningu á auðkenningarmöguleikum heldur eingöngu flokkun á þeim möguleikum sem eru raunhæfir fyrir Fiskistofu.

2.2. Fyrsti flokkur: Engin auðkenning

Fyrsti flokkurinn sem um ræðir er engin auðkenning. Um er að ræða nafnlaus samskipti við stjórnvöld, til að mynda í gegn um opnar samskiptagáttir á heimasíðu Fiskistofu. Heiti flokksins, engin auðkenning, má þó ef til vill ekki taka of bókstaflega. Lagaumhverfi fjarskipta gerir kröfu um lágmarksauðkenni svo varla er hægt að segja að aðgerð yfir netið sé án auðkenningar. Þó er hér litið til þess að stjórnvaldinu berst ekki rafræn staðfesting á uppruna gagna samhliða slíkri rafrænni sendingu. Því hefur verið farin sú leið að flokka slík samskipti sem rafræn samskipti án auðkenningar.

Einnig má benda á að í þennan flokk falla til dæmis opin eyðublöð sem einstaklingar geta fyllt út á heimasíðu Fiskistofu. Slík eyðublöð eru í raun auðkennd til að mynda með nafni eða skipaskrárnúmeri. Þeim fylgir þó engin rafræn staðfesting á uppruna sendingarinnar sem er aðgengileg stjórnvaldi og eru þau því flokkuð hér sem „engin auðkenning“.

2.3. Annar flokkur: Tölvupóstur

Tölvupóstur er mjög algengt samskiptaform. Fólk treystir því almennt að tölvupóstur sé frá þeim sem aðila sem undirritar póstinn. Þrátt fyrir það er nokkuð auðvelt að koma fram undir fölsku flaggi í hefðbundnum samskiptum með tölvupósti. Því veitir tölvupóstur almennt séð takmarkaðar upplýsingar um auðkenni þess sem undir hann skrifar í venjulegum samskiptum.

Með tölvupósti fylgja þó sendingarupplýsingar sem veita nokkuð örugga sönnun á uppruna hans. Flestir póstpjónar eru settir upp með þeim hætti að þeir kanna við móttöku hvort tölvupóstfangið beri í raun með sér uppruna skeytis. Ef tölvupóstar koma frá íslensku netfangi er að auki mögulegt fyrir starfsmenn sem hafa þekkingu á slíkum kerfum að staðfesta uppruna með nokkurri vissu.

Þrátt fyrir að hægt sé að rekja uppruna tölvupóstsins er ekki þar með sagt að hægt sé að staðfesta að ákveðinn einstaklingur standi að baki tölvupóstfanginu. Því veitir tölvupóstur í



mörgum tilvikum góða vísbendingu um auðkenni aðila til að mynda ef tölvupóstfang er tengt einstaklingi gegn um vinnustað hans. Í öðrum tilvikum er um að ræða tölvupóstfang sem hver sem er getur stofnað og bera ekki endilega með sér hver stendur þar að baki. Því er almennt talið að tölvupóstur veiti vísbendingu um hver standi þar að baki, þó ekki sé um að ræða óræka sönnun.

Þegar rætt er um auðkenni í öðrum flokki er átt við hefðbundinn tölvupóst. Tæknin er fyrir hendi til að senda örugga tölvupósta sem eru staðfestir með rafrænum skilríkjum. Öruggir tölvupóstar teljast auðkenni í fjórða flokki og er vísað til umfjöllunar í kafla 2.5.

2.4. Þriðji flokkur: Veflykill

Veflykill samanstendur af tveimur stafa- eða talnarunum. Önnur er einkenni á notandanum, til að mynda kennitala eða hluti úr nafni einstaklings. Hin er svokallað lykilorð sem enginn þekkir nema notandinn sjálfur. Veflykill er algengasta form auðkenningar í samskiptum í dag og er mjög víða í notkun, til að mynda hjá ríkisskattstjóra og sveitarfélögum.

Tengsl veflykla við persónur byggjast á því að ákveðnum notanda er veittur veflykill. Lyklinum er sem sagt úthlutað til ákveðins einstaklings til að mynda með því að einstaklingur kemur á úthlutunarstað og sannar á sér deili eða að veflykill er sendur á öruggan stað, til dæmis lögheimili viðkomandi einstaklings. Tenging veflykilsins við einstaklinga er svo byggð á því að enginn annar en rétthafi þekki veflykilinn og geti hagnýtt sér hann.

Veikleiki veflykla er að engin trygging er fyrir því að handhafi veflykils sé sá eini sem geti notað hann. Eftir að veflykill hefur verið gefinn út til einstaklings er auðvelt að miðla honum. Einnig fer eftir leyniorðum hversu örugg þau eru gagnvart utanaðkomandi aðilum.

Um notkun veflykla í stjórnsýslunni er annars vísað fyrri hluta þessarar skýrslu.

2.5. Fjórði flokkur: Rafræn skilríki

Rafræn skilríki í fjórða flokki eru þau sem hægt er að nota til fullgildrar rafrænnar undirskriftar. Rafræn skilríki eru oftast áþreifanleg, til að mynda í debetkorti eða í sérstöku snjallkorti. Við lestur slíkra gagna þarf sérstakan búnað, bæði vél- og hugbúnað. Rafræn skilríki geta þó einnig verið hugbúnaður sem er settur upp í tölvu.

Rafræn skilríki, hvort sem er áþreifanleg (hörð) eða hugbúnaður (mjúk), eru notuð til auðkenningar svo notandinn fái aðgang að vefgáttum eða til undirritunar á tölvupóstum eða öðrum gögnum. Þau eru vottuð með dreifilyklaskipulagi tengdu við Íslandsrót og veita því mesta öryggi sem völ er á í rafrænum samskiptum.



F I S K I S T O F A

Dalsbrauni 1 220 Hafnarfirði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

Hvað varðar samskipti Fiskistofu við einstaklinga og lögaðila eiga allar tegundir rafrænna skilríkja það sameiginlegt að fæstir af viðskiptavinum stofnunarinnar hafa yfir slíkum búnaði að ráða. Því myndi ákvörðun Fiskistofu um notkun rafrænna skilríkja í ákveðnum verkefnum kalla á að þeir aðilar sem hefðu hug á því að nýta sér rafræna meðferð myndu þurfa að koma sér upp slíkum búnaði.

3. Tilkynningar og önnur upplýsingagjöf til Fiskistofu

3.1. Inngangur

Fiskistofa stendur fyrir umfangsmikilli upplýsingasöfnun frá einstaklingum og lögaðilum. Upplýsingasöfnunin er mikilvægur þáttur í starfsemi stofnunarinnar sér í lagi eftirlitshlutverki hennar. Tilgangur upplýsingasöfnunarinnar er að stuðla að styrkri fiskveiðistjórnun og virku eftirliti með veiðum. Upplýsingasöfnunin hefur einnig mikla þýðingu fyrir Hafrannsóknarstofnunina og nýtist því þeim sem vinna að rannsóknum á hafinu og lífríki þess. Þá hefur söfnun upplýsinga einnig talsverða þýðingu fyrir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið og sjávarútvegsnefnd Alþingis við stefnumótun og undirbúning lagasetningar um sjávarútveg.

3.2. Upplýsingagjöf við meðferð stjórnslumála

Sérstakar auðkenningarkröfur má leiða af stjórnslulögum nr. 37/1993 sem takmarka verulega heimildir stjórnvalda til að velja auðkenni í rafrænum samskiptum við aðila. Þegar tilkynningar og önnur upplýsingagjöf til Fiskistofu er metin ræðst auðkenningarkrafan af því hvort slík upplýsingagjöf fellur undir stjórnslulögin, sbr. gildissvið þeirra í 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga.

Oft liggur ekki í augum uppi hvort ákveðin upplýsingagjöf telst hluti af meðferð stjórnslumáls. Það er þó lykilatriði þegar greina á hvort stjórnvöld eru bundin af ákveðnum auðkenningarkröfum hvort aðili er með upplýsingagjöfni að taka á sig skuldbindingar gagnvart hinu opinbera. Sem dæmi um upplýsingagjöf sem kann að hafa í för með sér verulega íþyngjandi afleiðingar er þegar skipstjóri vinnsluskips sendir upplýsingar um nýtingarstuðla skips. Nýtingarstuðlar eru bundnir við einstök skip og notaðir til að umreikna afurð vinnsluskips til aflamarks. Það eru því upplýsingar sem eru notaðar í hvert sinn sem þær berast til að draga afla fiskiskips frá þeim heimildum sem skipið hefur til fiskveiða. Í þeim tilvikum er varasamt fyrir stjórnvald að velja auðkenni úr þriðja flokki.



3.3. Skylda til að veita stjórnvaldi réttar upplýsingar

Aðilum ber að veita stjórnvaldi réttar upplýsingar. Í 142., 145. og 146. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 er lögð refsing við því að veita stjórnvaldi rangar upplýsingar. Ákvæðin gera greinarmun á því hversu rík skylda er lögð á aðila að veita réttar upplýsingar. Í 142. gr. hegningarlaga er fjallað um þau tilvik þegar stjórnvald hefur heimild til heitfestingar. Ákvæði 145. gr. laganna ná til þess þegar einstaklingur gefur stjórnvaldi yfirlýsingu að viðlögðum drengskap. Vægasta refsingin er síðan lögð á aðila ef hann gefur stjórnvaldi ranga yfirlýsingu um málefni sem honum er skylt að gefa upplýsingar um. Rétt er að geta þess að í sérlögum kunna einnig að vera ákvæði sem heimila beitingu viðurlaga vegna rangrar upplýsingagjafar. Einnig má nefna c-lið 22. gr. laga um fiskeldi nr. 71/2008 þar sem er heimild til að refsa stjórnarmanni og framkvæmdastjóra ef fiskeldisstöðvar [sic] veita eftirlitsmönnum rangar upplýsingar.

Í því skyni að hægt sé að leggja ábyrgð á aðila vegna upplýsingagjafar þarf hann að vera auðkenndur með fullnægjandi hætti. Því skiptir auðkenning í samskiptum aðila og stjórnvalda höfuðmáli til að tryggja að hægt sé beita viðurlögum gagnvart þeim sem veitir rangar upplýsingar, bæði stjórnsýsluviðurlögum og refsingum sem ákveðnar eru af dómstólum.

3.4. Þýðing upplýsinga við mat á auðkenningarkröfum

Þótt ákvæði hegningarlaga um skyldu til að veita stjórnvaldi réttar upplýsingar hafi víðtækt gildissvið er ljóst að í þeim tilvikum sem um ræðir, það er að segja þegar stjórnvald krefur aðila um að láta tilteknar upplýsingar af hendi, skiptir máli hvort honum beri skylda til að láta umræddar upplýsingar af hendi. Þegar einstaklingur ber skylda til að láta upplýsingar af hendi þarf að vera hægt að rekja upplýsingagjöfina til þeirra svo hægt sé að framfylgja þeirri skyldu. Vegna þess að auðkenningar eru af mismunandi styrk má draga þá ályktun að eftir því sem skyldan til að veita réttar upplýsingar er ríkari, því ítarlegri kröfur þarf að gera til auðkenningar aðila.

Þýðing upplýsingagjafarinnar kann einnig að vera svo lítil að ekki er þörf á sérstöku auðkenni. Hægt er að velta upp hversu miklar skyldur er rétt að leggja á aðila vegna upplýsinga sem geta ekki talist „rangar“. Þetta á til að mynda við þegar aðilar eiga að láta stjórnvaldi í té áætlanir eða aðrar upplýsingar sem byggja að einhverju leyti á huglægu mati aðila. Þegar meta á hvort slíkar upplýsingar eru réttar þarf að líta til eðlis hvers máls, til að mynda hvort áætlanir séu innan eðlilegra skekkjumarka. Mælikvarði sem bundinn er við



einstaka mál er þó takmarkandi þegar meta þarf með almennari hætti hvort upplýsingar geti talist „rangar“ og þar með hvaða auðkenniskröfur þarf að gera þegar þær eru afhentar stjórnvaldi. Þó er ljóst að í einhverjum tilvikum er hægt að ákvarða að upplýsingar geti ekki talist „rangar“ og því ekki ástæða til að gera sérstakar auðkenningarkröfur þegar aðili miðlar þeim til stjórnvalds.

Sama má segja um það þegar aðili miðlar upplýsingum sem stjórnvald getur einnig nálgast með öðrum hætti. Stjórnvald krefst þá að aðili láti í té úrval eða samantekt á upplýsingum sem annað hvort eru opinberar eða stjórnvald getur nálgast með öðru móti, til að mynda yfirlitsskýrslur um starfsemi sem byggðar eru á gögnum sem þegar er búið að veita stjórnvaldi. Upplýsingarnar sem aðili miðlar til stjórnvalds hafa þá oft ekkert sjálfstætt gildi heldur eru einungis áréttning á fyrirliggjandi gögnum, oft eingöngu til hagræðis fyrir stjórnvaldið. Í þessum tilvikum kann að vera að ekki sé þörf á sérstakri auðkenningu. Stjórnvöld ættu almennt, í tilvikum sem þessum, að geta gengið úr skugga um áreiðanleika upplýsinga sem þeim eru látin í té, og gengið úr skugga um uppruna þeirra, með því að bera þær saman við þær upplýsingar sem það býr þegar yfir. Ef stjórnvald staðfestir að upplýsingar séu réttar, annað hvort með rafrænum eða handvirkum leiðum, má líta svo á að aðili geti ekki lengur veitt „rangar“ upplýsingar og þar með sé auðkenni óþarft. Hér ber einnig að hafa í huga að með rafrænni stjórnsýslu ætti almennt að stefna að því að hlífa borgurunum við þeirri „skriffinsku“ sem felst í að afhenda stjórnvöldum upplýsingar sem þau þegar búa yfir.

3.5. Einstaklingsbundin ábyrgð á upplýsingagjöf

Til að hægt sé að beita einstaklinga viðurlögum er meginreglan sú að einungis er hægt að gera hann persónulega ábyrgan fyrir eigin verkum. Því þarf almennt að leiða fram að tiltekinn einstaklingur hafi framið verknað sem refsing liggur við, enda kveði lagareglur ekki með beinum hætti á um annað. Því þarf almennt að vera hægt að sanna að sá einstaklingur sem bar ábyrgð á því að veita stjórnvaldi réttar upplýsingar hafi í raun veitt þær. Þetta kann að valda vandkvæðum við ákvörðun á auðkenni því mun auðveldara er að sanna að upplýsingar hafi komið frá ákveðinni tölvu eða staðbundnu neti en að tiltekinn einstaklingur hafi verið þar að verki.

Víða í lögum er að finna dæmi um refsíábyrgð þar sem ábyrgð er lögð á einstaklinga sem vegna stöðu sinnar ber að sinna ákveðnu eftirliti eða upplýsingagjöf. Til að mynda er algengt í lögum um stjórn fiskveiða og umgengni um nytjastofna sjávar að ábyrgð sé lögð á skipstjóra. Þótt ábyrgð sé lögð á viðkomandi einstakling verður að vera hægt að sanna



saknæmi hans, það er að segja annað hvort ásetning eða gáleysi, nema skýr hlutlæg refsheimild liggi við brotinu. Í því sambandi verður að minna á þá meginreglu refsiréttar að einstaklingar eru saklausir nema sekt þeirra sé sönnuð. Því standa líkur til þess, að ef ekki tekst að bera kennsl á ákveðna einstaklinga í rafrænum samskiptum, þá sé ekki hægt að beita refsíákvæðum sem eiga að tryggja upplýsingagjöf til stjórnvalds.

Þó ræðst þetta að einhverju leyti af eðli þeirrar ábyrgðar sem er lögð á einstaklinga. Í 2. mgr. 17. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða er skylda lögð á útgerðarmenn, skipstjórnarmenn, kaupendur afla, umboðsmenn, útflytjendur, flutningsaðila, banka, lánastofnanir og opinberar stofnanir að láta Fiskistofu ókeypiss í té, og á því formi sem ráðherra ákveður, allar þær upplýsingar sem unnt er að láta í té og eru nauðsynlegar vegna eftirlits með framkvæmd laganna. Skyldunni er svo fylgt eftir með viðurlagaákvæðum í VI. kafla laganna. Ákvæðin leggja jákvæða skyldu á ákveðna einstaklinga og því líkur til að ef engar upplýsingar berast sé í það minnsta um að ræða gáleysisbrot.

Aftur á móti er erfiðara að færa sönnur á einstaklingsbundna refsíábyrgð þegar stjórnvöldum hafa borist rangar upplýsingar. Ef auðkenni er ekki tengt með beinum hætti við einstaklinga, eins og á við um öll rafræn auðkenni nema rafrænar undirskriftir, verður að reyna að sanna með öðru móti hvort skilyrði um einstaklingsbundna refsíábyrgð er uppfyllt. Auðkenni í þriðja flokki veita einhver líkindi fyrir því hvaða einstaklingur hafi verið að verki, en vegna frjáls sönnunarmats dómara og þeirrar staðreyndar að ekki liggur fyrir dómafordæmi um hvernig fara á með slíka sönnun er ekki hægt að fullyrða hvort auðkenni í þriðja flokki verði talin veita fullnægjandi sönnur fyrir því hvaða einstaklingur veitti upplýsingar með rafrænum samskiptum við stjórnvöld.

Þótt beiting viðurlaga sé mikilvæg til að tryggja styrka framkvæmd við stjórn fiskveiða og virkt eftirlit er einnig hægt að líta á einstaklingsbundna ábyrgð frá annarri hlið, það er að segja hver sé raunveruleg hætta á að utanaðkomandi aðili komist inn í samskipti „réttis“ aðila við stjórnvöld. Þannig má gefa sér að ef aðrir en þeir sem auðkenningin nær til kunna að hafa hagsmuni af upplýsingagjöf aðila til stjórnvalds þurfi að gera ríkari auðkenniskröfur vegna skýrsluskila, svo dæmi sé tekið.

3.6. Samantekt

Niðurstaða um auðkenningarkröfu og auðkenningaþörf vegna tilkynninga og annarrar upplýsingagjafar til Fiskistofu virðist öðru fremur ráðast af tveimur þáttum. Annars vegar ræðst auðkenningarkrafan af því hvort einstaklingar eða lögaðilar teljist taka á sig



skuldbindingar gagnvart stjórnvaldi með upplýsingagjöf. Ef svarið er jákvætt er ljóst að stjórnslulög gera kröfu um fjórða flokks auðkenni. Hins vegar eru álitafni um hvaða þýðingu sönnun á samskiptum einstakling við stjórnvald kunni að hafa í refsímáli. Þar þarf að líta til þess hvaða skyldur einstaklingar hafa til að veita stjórnvaldi réttar upplýsingar og mikilvægi þess að stjórnvöld geti tryggt slíka sönnun. Ef einstaklingar teljast hvorki vera að taka á sig skuldbindingar né að upplýsingarnar hafi sérstaka þýðingu er hægt að velja auðkenni í fyrsta flokki. Annars þarf að velja sterkara auðkenni.

4. Umsóknir um leyfi sem Fiskistofa veitir

4.1. Inngangur

Leyfisveitingar eru einn af grunnþáttum í starfsemi Fiskistofu og meðal forsendna fyrir því að hér á landi sé styrk fiskveiðistjórnun og virkt eftirlit með veiðum. Til þess að einstaklingar og lögaðilar megi stunda fiskveiðar þurfa skip þeirra að hafa til þess leyfi. Sérstök leyfi eru einnig gefin út vegna ýmiskonar starfssemi, til að mynda vegna veiða á vissum tegundum eða svæðum og til veiða með tilteknum veiðarfærum.

Þegar einstaklingur eða lögaðili sendir stjórnvaldi umsókn um tiltekið leyfi hefur hann frumkvæði að meðferð stjórnslumáls. Ef viðkomandi aðili uppfyllir, að mati stjórnvaldsins, öll skilyrði laga lýkur meðferð málsins með útgáfu leyfis. Stjórnslulög nr. 37/1993 hafa að geyma meginreglur sem tryggja aðila ákveðin réttindi við meðferð stjórnslumáls. Ef vafi er uppi um hver sé aðili máls getur stjórnvald ekki tryggt að honum sé veittur möguleiki á að nýta sér þessi réttindi. Því hafa auðkenningarkröfur grundvallarþýðingu þegar tryggja á að stjórnvöld fari að lögum við töku ákvarðana.

4.2. Málsmeðferðarreglur stjórnslulaga í umsóknarferli

Þungamiðja málsmeðferðarreglna stjórnslulaga er ákvörðunin sjálf. Til að mynda kemur fram í 13. gr. stjórnslulaga að aðili eigi kost að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun. Því má draga þá ályktun að stjórnvald þurfi að tryggja auðkenni aðila áður en það tekur ákvörðun, svo sem um útgáfu leyfis. Af þessu leiðir því einnig að ekki er alltaf nauðsynlegt að aðili sé auðkenndur þegar hann, við upphaf málsins, leggur fram umsókn um tiltekið leyfi.

Í 14. gr. stjórnslulaga kemur fram að stjórnvald skuli, svo fljótt sem því verður við komið, vekja athygli aðila á því að mál hans sé til meðferðar nema ljóst sé að hann hafi fengið



vitneskju um það fyrir fram. Hægt er að líta svo á að þessi regla komi í veg fyrir að stjórnvald geti haft mál til meðferðar án þess að tryggja að aðili sé auðkenndur með órækum hætti. Reglan er þó ekki án undantekninga. Stjórnvald þarf til að mynda ekki að tilkynna aðila um meðferð máls ef er augljóslega er óþarft að veita honum rétt til að tjá sig um málið. Þessi undanteking kann að hafa mikla þýðingu við ákvörðun á auðkenningarkröfu þegar aðili sækir um leyfi. Því má ætla að stjórnvaldi beri ekki fortakslaus skylda til að bera kennsl á aðila áður en stjórnvaldsákvörðun er tekin ef ákvörðunin er þess eðlis að augljóslega sé óþarft að veita aðila andmælarétt vegna hennar.

4.3. Augljóslega óþarft að gera kröfu um auðkenningu

Ekki kemur fram nánar í 13. gr. stjórnsýslulaga í hvaða tilvikum er augljóslega óþarft að aðili fái tækifæri til að koma að andmælum og þar með að hann fái vitneskju um meðferð máls. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi sem varð að stjórnsýslulögum er talið óþarft að aðili tjái sig ef um er að ræða hreina ívilnandi ákvörðun, t.d. ef taka á umsókn aðila til greina að öllu leyti. Í skýringarriti um stjórnsýslulögin kemur fram að augljóslega sé óþarft að veita aðila andmælarétt ef upplýsingar og atvik máls eru þess eðlis að ekki sé við því að búast að málsaðili geti þar neinu breytt. Er þar vísað til aðstöðu sem er uppi þegar fastmótaðar efnisreglur liggja til grundvallar töku ákvörðunar og opinber gögn sýna með óyggjandi hætti hvort aðili uppfyllir slíkar reglur, til að mynda þegar er gerð krafa um lágmarksaldur við úthlutun leyfis og stjórnvald sækir upplýsingar um aldur aðila til Þjóðskrár.

Af framangreindu má leiða að stjórnvald þarf almennt ekki að gera kröfu til auðkennis ef um er að ræða hreina ívilnandi ákvörðun. Þessi athugasemd er sett fram með fyrirvara um þýðingu laga um persónuvernd, og þá tilkynningarskyldu sem getur leitt af þeim þegar stjórnvöld, eins og aðrir, vinna persónuupplýsingar. Almennt verður hins vegar ekki séð að slík tilkynningarskylda eigi að hafa áhrif á framangreinda auðkenniskröfu. Meira máli skiptir í framkvæmd að hafa í huga að þótt ákvörðun sé ívilnandi í eðli sínu getur hún haft í för með sér íþyngjandi áhrif. Til að mynda hefur veiting leyfis til strandveiða, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða með síðar breytingum, í för með sér að önnur leyfi til veiða í atvinnuskyni falla úr gildi. Þótt leyfi til strandveiða sé ívilnandi hefur það íþyngjandi afleiðingar fyrir einhverja aðila og þarf því að gera kröfu um að þeir aðilar séu auðkenndir áður en leyfi er gefið út.

Þegar mat er lagt á hvort ákvörðun er ívilnandi þarf bæði að líta á áhrif ákvörðunar á aðila og aðra. Ætla má að úthlutun takmarkaðra gæða, þar sem fleiri sækjast eftir gæðunum en



F I S K I S T O F A

Dalsbrauni 1 220 Hafnarfirði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

hægt er að úthluta, geti aldrei talist ívilnandi að öllu leyti því hún hafi alltaf einhverjar íþyngjandi afleiðingar fyrir þá sem sóttust eftir úthlutun en fengu ekki. Til að mynda getur úthlutun byggðakvóta samkvæmt 10. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða ekki talist ívilnandi ákvörðun að þessu leyti, sbr. til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 3848/2003, þó hún kunni að vera ívilnandi gagnvart einstökum umsækjendum. Með öðrum orðum er úthlutun leyfa eða annarra gæða sem eru með takmarkaðan fjölda alltaf íþyngjandi fyrir einhverja málsaðila. Þetta skiptir máli þegar metin er þörf á auðkenni aðila stjórnsýslumáls. Þá ber einnig að hafa í huga að íþyngjandi áhrif þurfa ekki að vera takmörkuð við málsaðila heldur þarf einnig að ganga úr skugga um að utanaðkomandi einstaklingar eða lögaðilar verði ekki fyrir íþyngjandi áhrifum, t.d. vegna ákvörðunar um úthlutun leyfis.

Hvað varðar önnur tilvik þegar er augljóslega óþarft að tilkynna aðila um meðferð máls þarf fyrst og fremst að líta til tveggja einkenna umsókna og leyfisveitinga. Í fyrsta lagi verða ákvarðanirnar að vera fastmótaðar af lagareglum svo hægt sé að líta þannig á að athugasemdir aðila séu augljóslega óþarfar. Þetta á við þegar skilyrði ákvörðunar eru talin upp með tæmandi hætti í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum og ekki þarf að fara fram mat af hálfu stjórnvalds til að komast að því hvort lagaskilyrði séu uppfyllt. Í öðru lagi verða upplýsingarnar sem fastmótaðar ákvarðanir byggjast á að vera með þeim hætti að ekki þarf að leggja á þær sérstakt mat. Með öðrum orðum mega þær ekki stafa frá aðilanum sjálfum heldur vera aðgengilegar stjórnvaldi í opinberum skráum eða með öðrum sannarlegum hætti. Sem dæmi um þetta má nefna að í lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006, og reglugerðum settum á grundvelli þeirra laga, er oft og tíðum gerð krafa um að fiskiskip verði að vera af ákveðinni stærð til að fá úthlutað leyfi. Siglingastofnun heldur svokallaða skipaskrá þar sem stærð fiskiskipa er skráð með nákvæmum hætti. Því er um að ræða skilyrði fyrir veitingu leyfis sem er augljóslega óþarft að leyfa aðila að tjá sig um og þar með þarf ekki að gera sérstaka kröfu um að aðili sé auðkenndur við meðferð slíkra mála.

4.4. Tímamark auðkenningar í umsóknarferli

Áður hefur verið vikið að því að almennt þarf ekki að krefjast óræks auðkennis þegar aðili sendir inn umsókn til stjórnvalds. Til að tryggja að málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga séu virtar þarf hins vegar að leggja áherslu á að aðili sé auðkenndur áður en ákvörðun er tekin. Stjórnvald getur því tekið við umsóknum án þess að gera kröfu um auðkenningu en tilkynnt þeim aðilum með órækum hætti um meðferð málsins sem kunna að verða fyrir íþyngjandi



áhrifum ef leyfi er veitt. Þetta getur verið góður kostur þegar um er að ræða töku ákvarðana sem eru ívilnandi fyrir langflesta umsækjendur en geta haft íþyngjandi hliðaráhrif fyrir nokkra úr þeim hópi, svo sem útgáfa leyfis til strandveiða.

Ekki er heldur einhlítt að umsókn, sem markar upphaf stjórnsýslumáls, feli í sér einu beinu samskipti aðila við stjórnvöld. Vel kann að vera að á síðari stigum umsóknarferlis sé gert ráð fyrir upplýsingagjöf eða öðrum samskiptum aðila við stjórnvöld. Samskipti þar sem kennsl eru borin á einstakling eða lögaðila á síðari stigum umsóknarferlis uppfylla skilyrði um auðkenningu áður en ákvörðun er tekin. Gott dæmi um þetta er þegar aðili þarf að greiða gjald áður en leyfi er veitt. Þó verður að athuga að greiðsla gjalds verður að vera hluti af meðferð stjórnsýslumálsins til að hún sé nothæft auðkenni. Ekki er nóg að treysta á auðkenni í þeim tilvikum sem lög gera kröfu á aðila að greiða eftir að leyfi er gefið út, enda kemur auðkennið þá ekki til fyrir en eftir að stjórnsýslumálið hefur verið leitt til lykta.

4.5. Ríkari kröfur til auðkenningar þegar hagsmunir margra vegast á

Hér að framan hafa verið rakin sjónarmið um ákvörðun auðkennis vegna umsókna aðila um ákveðin leyfi sem Fiskistofa úthlutar. Ávallt hefur verið gengið út frá því að stjórnvald velji vægasta auðkenningarstig sem stjórnsýslulög leyfa. Þó kann að vera rétt að gera ríkari kröfur til auðkenningar þegar sérstök hættu er á því að réttaröryggi aðila skerðist.

Þetta kann að eiga við þegar utanaðkomandi aðilar hafa hagsmuni af niðurstöðu stjórnvalds í ákveðnum málum, til að mynda þegar Fiskistofa hefur takmarkaðan fjölda leyfa til úthlutunar. Þá eru hagsmunir aðila mjög háðir úrlausnum úr málum annarra umsækjenda og hvati myndast fyrir utanaðkomandi einstaklinga til að hafa áhrif á samskipti aðila við stjórnvald. Að sama skapi er hægt að fullyrða að öruggt sé að velja vægasta auðkenningarstigið þegar nánast er hægt að útiloka að utanaðkomandi einstaklingar geti komist inn í samskipti við stjórnvald. Þetta getur til að mynda átt við þegar mjög sérstök skilyrði eru fyrir veitingu ákveðinna leyfa, til að mynda að skip þurfi að hafa aflamark í ákveðnum tegundum, eða ef flækjustig mála er svo hátt að næsta ómögulegt er fyrir aðra en aðila að hafa marktæk samskipti við stjórnvöld.

4.6. Samantekt

Stærsta álitafnið í rafrænum samskiptum vegna umsókna til Fiskistofu er hvort gera á kröfu um einhverja auðkenningu. Í ákveðnum tilvikum þarf aðili að vera auðkenndur í samskiptum við stjórnvöld til þess að hægt sé að tryggja að hann njóti málsmeðferðarreglna



stjórnsýsluréttarins. Einungis í þeim tilvikum þegar augljóslega óþarft er að veita aðilum andmælarétt er mögulegt fyrir stjórnvald að nota fyrsta flokks auðkenningu í umsóknarferli. Annars þarf sterkri auðkenningu þótt ekki sé nauðsynlegt að hún fari fram þegar aðili sendir umsókn til Fiskistofu.

5. Skráning Fiskistofu á réttindum einstaklinga og lögaðila

5.1. Inngangur

Tilgangur skráningar Fiskistofu á réttindum einstaklinga og lögaðila er að tryggja eftirlit og festu. Styrk fiskveiðistjórn fæst ekki ef óvissa ríkir um það hver fari með tiltekin réttindi. Mikilvægasta atriðið við skráningu réttinda er að breytingar séu tilkynntar Fiskistofu. Ýmsar reglur gilda um það hverjir hafa heimildir til að framselja réttindi og hvaða skilyrði sá sem tekur á móti réttindum þarf að uppfylla. Með skráningu Fiskistofu á breytingum á slíkum réttindum hefur stofnunin eftirlit með því að skilyrði laga séu uppfyllt og hefur réttar upplýsingar um það hver fari með réttindi hverju sinni. Að baki breytingum á skráningu geta staðið miklir hagsmunir. Ýmis réttindi tengd sjávarútvegi ganga kaupum og sölum og eru því fjárhagsleg verðmæti oft tengd breytingum á skráningu. Vægi hagsmunanna endurspeglast að mörgu leyti í því að lög og stjórnvaldsfyrirmæli gera í flestum tilvikum ráð fyrir að slíkar tilkynningar séu undirritaðar.

Að vissu leyti bera tilkynningar um breytta skráningu á réttindum aðila einkenni bæði umsókna um leyfi og upplýsingagjafar til stjórnvalds. Leyfisveitingar snúast að miklu leyti um að kanna hvort umsækjandi uppfyllir skilyrði laga eða stjórnvaldsfyrirmæla eins og reyndin er með skráningu á breyttum réttindum einstaklinga og lögaðila. Grunnur að skráningu er því að skyldur séu lagðar á þá sem eiga í viðskiptum að senda stjórnvaldi réttar upplýsingar.

5.2. Viljayfirlýsing og upplýsingagjöf

Forsenda fyrir því að stjórnvald breyti skráningu á réttindum er að það treysti yfirlýsingum þeirra sem eiga hlut að máli. Til að mynda er forsenda fyrir því að Fiskistofa breyti skráningu sinni á stöðu aflahlutdeilda að hún treysti því að tilkynning um yfirfærslu slíkra réttinda beri með sér viljayfirlýsingar þeirra sem eiga hagsmuna að gæta. Því má segja að í undirskriftum á slíkum tilkynningum felist í senn auðkenni á því frá hverjum slík tilkynning stafar og viljayfirlýsing þeirra sem skrifa undir hana. Auðkenni er lykilatriði í því að einstaklingar geti



F I S K I S T O F A

Dalsbrauni 1 220 Hafnarfirði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

gefið viljayfirlýsingar með rafrænum hætti. Því er hægt að ganga út frá að rafræn viljayfirlýsing verði að bera með sér sönnun, með sambærilegum hætti og eiginhandarundirskrift, að yfirlýsingin stafi frá ákveðnum einstaklingi eða einstaklingum. Besta fáanlega sönnunin að því leyti er fullgild rafræn skilríki, það er að segja skilríki í fjórða flokki.

Tilkynningar kunna þó að bera með sér fleiri upplýsingar en viljayfirlýsingu um yfirfærslu tiltekinna réttinda. Grundvallarreglan um að aðila beri að veita stjórnvaldi réttar upplýsingar skiptir því máli þegar stjórnvald skráir réttindi einstaklinga og lögaðila. Þótt skráningin sé að einhverju leyti byggð á opinberum gögnum, svo sem þinglýstum heimildum, þarf Fiskistofa mjög oft að treysta því að einstaklingar og lögaðilar veiti stofnuninni réttar upplýsingar. Dæmi um slíka upplýsingagjöf er krafa um að upplýsingar um verð fylgi tilkynningu um flutning aflamarks milli fiskiskipa. Verð aflamarksins er skráð og yfirlit yfir meðalverð ásamt hæsta og lægsta verði er birt á heimasíðu Fiskistofu. Með staðfestingu hlutaðeigandi hagsmunaaðila á tilkynningu um flutning aflamarks eru aðilarnir því einnig að staðfesta að upplýsingar um verð aflamarksins séu réttar.

5.3. Skuldbindingar einstaklinga og lögaðila gagnvart stjórnvaldi

Við ákvörðun á auðkenni vegna skráningar Fiskistofu á yfirfærslu réttinda þarf að líta til reglna stjórnsýsluréttarins. Álitaefnin sem varða auðkenni vegna skráningarinnar eru að vissu leyti samkynja álitaefnum vegna umsókna um leyfi enda gilda reglur stjórnsýslulaganna um lágmarkskröfur til auðkenningar þegar aðilar taka á sig skuldbindingar gagnvart stjórnvöldum.

Eins og áður hefur verið rakið liggur ekki í augum uppi hvernig á að skilgreina þau tilvik þegar einstaklingar eða lögaðilar taka á sig skuldbindingar gagnvart hinu opinbera. Þegar stjórnvald fer með skráningu á yfirfærslu réttinda þarf að kanna hvaða hlutverk skráning stjórnvaldsins hefur. Hægt er að fullyrða að ef skráning hjá stjórnvaldi veitir þriðja manni ákveðinn rétt sé um að ræða tilvik þar sem aðili tekur á sig skuldbindingar gagnvart stjórnvaldi. Þau verkefni sem Fiskistofa hefur með höndum og varða skráningu réttindum eru þó fæst með þeim hætti. Til dæmis veitir skráning Fiskistofu á flutningi aflahlutdeildar eiganda fiskiskips sem hlutdeildin er flutt til ekki sjálfstæðan rétt til frambúðar. Fiskistofa leiðréttir skráningu ef eigandi annars skips færir sönnur á, til að mynda með fullnaðardómi, að aflahlutdeildin tilheyri í raun skipi hans. Í því sambandi má þó benda á að skráning stjórnvalds á réttindum veitir ákveðnar löglíkur fyrir því hver fer með réttindin, þrátt fyrir að ekki sé litið svo á að stjórnvaldið megi skera úr um það atriði. Þá er sá sem taldi sig fá



framseld réttindi en vanrækti að tilkynna það til stjórnvalda látinn bera hallann af vanrækslunni.

Þegar mati á því hvort einstaklingar eða lögaðilar taka á sig skuldbindingar gagnvart stjórnvaldi sleppir þarf að líta til þeirrar ábyrgðar sem tilkynningar um yfirfærslu réttinda kunna að hafa í för með sér. Þegar einstaklingum eða lögaðilum er skylt að tilkynna yfirfærslu réttinda að viðlagðri ábyrgð hefur það áhrif á auðkenningarþörf. Nefna má dæmi um skyldu til að tilkynna um breytta útgerðaraðild skips. Skyldan er lögð á kaupanda eða leigutaka eftir atvikum og vanefndir á henni varða viðurlögum. Því eru forsendur fyrir beitingu á slíkum ákvæðum að einstaklingar sem skila tilkynningunum séu auðkenndir með fullnægjandi hætti. Vegna þessarar skyldu er ástæða til að skoða sérstaklega hvaða áhrif það kann að hafa á auðkenniskröfu ef ábyrgð á tilkynningum til stjórnvalds er lögð á annan aðilann í ákveðnum lögskiptum. Samkvæmt því sem að ofan er rakið myndi þörf á auðkenni úr fjórða flokki í það minnsta ná til þess einstaklings sem ber skylduna.

5.4. Togstreita og eftirlit stjórnvaldsins

Gera má ráð fyrir að meðal ástæðna fyrir því að talin er þörf á sérstakri skráningu réttinda sé togstreita sem oft myndast þegar tveir eða fleiri einstaklingar eða lögaðilar hafa mismunandi hagsmuna að gæta. Til grundvallar tilkynningum til Fiskistofu um breytingar á ákveðnum réttindum liggja tvíhliða samningar sem oft hafa í för með sér yfirfærslu bæði réttinda og skyldna. Því er rík ástæða til þess að leggja áherslu á formfestu í framkvæmd og eru ríkar kröfur til auðkenningar hluti af slíkri formfestu.

Togstreitan er líka oft tengd fjárhagslegum hagsmunum sem kunna að vera undir í slíkum samningum. Aflaheimildir og réttindi til ákveðinna veiðileyfa, svo sem leyfa til veiða á grásleppu og leyfa til veiða með dragnót í Faxaflóa, ganga kaupum og sölum á frjálsum markaði. Veruleg fjárhagsleg verðmæti eru því bundin við yfirfærslu slíkra réttinda milli báta.

Aðkoma ríkisvaldsins að skráningu er því aðferð við að koma böndum á togstreituna og fækka deilumálum milli aðilanna sem skráning réttinda nær til. Þó leiðir skráning stjórnvaldsins einnig til þess að það kann að dragast inn í deilur aðila. Vegna þeirra miklu fjárhagslegu hagsmuna sem eru í húfi geta mistök sem stjórnvald kann að gera við skráninguna orðið mjög afdrifarík. Tjón sem kann að verða í tengslum við skráningu réttinda í kjölfar samninga tveggja einstaklinga kann fræðilega að lenda að hluta á íslenska ríkinu, ef það má rekja til mistaka Fiskistofu, til að mynda ef stofnunin gerir ekki nógu miklar kröfur til



F I S K I S T O F A

Dalshrauni 1 220 Hafnarfirði

S: 569 7900 F: 569 7990

fiskistofa@fiskistofa.is

www.fiskistofa.is

auðkenningar. Því er ekki talið ráðlegt, sér í lagi þegar miklir fjárhagslegir hagsmunir eru undir, að gera vægari kröfur en fjórða flokks auðkenni.

5.5. Samantekt

Þegar einstaklingar eða lögaðilar tilkynna Fiskistofu um breytingar á ákveðnum réttindum gera lög og stjórnvaldsfyrirmæli oftast kröfu um að slíkar tilkynningar séu undirritaðar. Auðkenningarkrafa úr fjórða flokki er því oftast til staðar. Einnig er stundum um að ræða samskipti þar sem aðili myndi teljast vera að taka á sig skuldbindingar gagnvart stjórnvaldi eða þar sem sönnun skiptir máli vegna þess að dómsmál kunna að rísa vegna samskiptanna. Miklir fjárhagslegir hagsmunir eru enn fremur undir þegar réttindi sem eru skráð hjá Fiskistofu skipta um hendur. Því má segja að oftast sé einnig þörf á fjórða flokks auðkenni.



.....
F I S K I S T O F A

Dalshrauni 1 220 Hafnarfrði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

Priðji hluti :
Greining einstakra stjórnsýsluverkefna Fiskistofu
ásamt tillögum að auðkenningu



1. Inngangur

Verkefnin sem hér eru greind voru valin af lista yfir um sextíu verkefni þar sem Fiskistofa hefur áhuga á að koma á rafrænum samskiptum. Nauðsynlegt var að velja verkefni vegna þess að ekki gafst tími til að greina þau öll. Valið réðst fyrst og fremst af forgangs röðun Fiskistofu og samspili við þróun verkefna um rafræna og gagnsæja stjórnsýslu. Þó var einnig litið til þess að velja verkefni sem myndu sýna viðfangsefni Fiskistofu á breiðum grunni og þá fjölbreyttu hagsmuni sem hafa áhrif á auðkenningu í rafrænum samskiptum. Númer á verkefnunum vísa til þessa lista.

Við lok hvers kafla er greint frá niðurstöðu um auðkenningarkröfu og auðkenningarþörf, með vísun í raunhæfa auðkenningarkosti sem fjallað var um í öðrum hluta skýrslunnar. Niðurstaða um auðkenningarkröfu er byggð á þeim sjónarmiðum sem koma fram í fyrsta hluta skýrslunnar. Auðkenningarþörf er svo niðurstaða skýrsluhöfundar á hagsmunamati sem er rökstutt fyrir hvert verkefni. Niðurstaðan er þó ekki endanleg þar sem ákvörðun um auðkenningu er í höndum Fiskistofu. Í þeim tilvikum þar sem niðurstaða um auðkenningarþörf fer ekki saman við auðkenningarkröfu þarf enn fremur að líkindum að leita til löggjafans til að styrkja lagalegan grunn ákvörðunar þar sem auðkenningarþörf er látin ráða endanlegri niðurstöðu.

Eðli þeirra reglna sem eru hér til umfjöllunar er að þær breytast. Breyttar reglur kalla vitaskuld á endurskoðun á auðkenningarþörf og auðkenningarkröfum. Því var farin sú leið að taka skýrt fram í hverju verkefni á hvaða reglum mat á auðkenningu er byggt. Að öðru leyti skal miða við regluverkið sem var í gildi 15. ágúst 2010.

2. Skýrsla um áætlaðan afla í Barentshafi, nr. 4

2.1. Lög og stjórnvaldsfyrirmæli

- Lög nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands.
- Reglugerð nr. 676/2009 um veiðar í atvinnuskyni fiskveiðiárið 2009/2010.
- Reglugerð nr. 306/1999 um úthlutun þorskaflahlutdeildar í Barentshafi.
- Reglugerð nr. 1041/2009 um veiðar íslenskra skipa á Norðuríshafsporski 2010, skv. samningi milli Íslands, Noregs og Rússlands.

2.2. Upplýsingar sem eru staðfestar með undirskrift

- Nafn skips



- Umd.nr.
- Skipaskrárn.
- Veiðar hófust, dags.
- Veiðum lauk, dags. kl.
- Tegund afla (þorskur, ýsa, karfi/gull, grálúða), samt.
- (þar af) Tegund afla í fiskveiðilandhelgi Noregs,
- (þar af) Tegund afla í fiskveiðilandhelgi Rússlands
- Löndunarhöfn
- Löndun hefst, dags. kl.
- Dags. staðfestingar

2.3. Nánar um reglur í gildi

Í 4. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 676/2009 um veiðar í atvinnuskyni fiskveiðiárið 2009/2010 kemur fram að ef haldið er til veiða utan fiskveiðilandhelgi Íslands skuli, þegar haldið er úr höfn, tilkynna Fiskistofu hvar fyrirhugað sé að stunda veiðar. Þá skal tilkynna hvenær veiðar hefjast og hvenær þeim lýkur, nema annað sé ákveðið í sérstökum reglugerðum um viðkomandi veiðar. Í tilkynningunni skal koma fram, eftir því sem við á, áætlaður afli um borð, sundurliðaður eftir tegundum.

Að öðru leyti eru ekki í gildi reglur um skýrsluskil um áætlaðan afla vegna veiða í Barentshafi. Af því leiðir að upplýsingaöflun samkvæmt eyðublaði á heimasíðu Fiskistofu er umfangsmeiri en gert er ráð fyrir í reglugerð, að því sem lýtur að sundurliðun eftir fiskveiðilögsögu og upplýsingar um löndun.

Upplýsingum um afla skipa er einnig aflað eftir öðrum leiðum. Skylt er að halda afladagbók, sbr. 4. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 1041/2009, sem geta meðal annars nýst sem eftirlitsgögn fyrir Fiskistofu, sbr. 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 557/2007. Einnig skal skipstjóri tilkynna eftirlitsstöð um upphaf og lok veiða (í rauntíma) og áætlað magn og samsetningu afla um borð, sbr. 1. til 3. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 1041/2009.

2.4. Auðkenning

2.4.1. Hagsmunir að baki auðkenningu

Aðilum ber að veita stjórnvaldi réttar upplýsingar, sbr. ákvæði almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Að því leyti skiptir ekki máli til hvers upplýsingarnar eru notaðar. Aftur á móti hefur gildi upplýsinganna áhrif á það hversu ríkar kröfur á að gera til þess að aðili verði gerður



ábyrgur fyrir upplýsingagjöf. Því hefur þýðing upplýsinganna bein áhrif á það hversu miklar kröfur gera þarf til auðkenningar í samskiptum aðila við stjórnvöld. Ef upplýsingarnar hafa áhrif á rétt eða skyldur þeirra sem eiga í hlut leiðir af lögum að gera þarf ríkar kröfur til þess að þær séu auðkenndar.

Aftur á móti hefur stjórnvald svigrúm til að gera vægari kröfur til auðkenningar ef engin bein ábyrgð fylgir skýrsluskilunum. Tilgangur skýrsluskilanna sem hér er um rætt virðist fyrst og fremst vera að safna upplýsingum í gagnabanka. Upplýsingar í slíkum banka er mögulegt að nota síðar ef vísbendingar eru um að ekki hafi verið farið að lögum og reglum. Til að mynda kunna skýrslur um áætlaðan afla að bera með sér upplýsingar sem hafa þýðingu þegar sönnur eru færðar á saknæmi einstaklinga vegna ætlaðra brota.

Auðkenning á upplýsingum lýtur einnig að því að staðfesta frá hvaða aðila upplýsingarnar koma. Því þarf bæði að leggja mat á hvort líklegt sé að einhver utanaðkomandi aðili hafi hag af því að eiga í samskiptum við stjórnvöld undir fölsku flaggi, sem og að kanna hvaða hagsmuni aðilar kunni að hafa af því að koma sér undan ábyrgð á upplýsingagjöfinni. Erfitt er að koma auga á hvaða hagsmuni þriðji aðili ætti að geta haft af því að veita þær upplýsingar sem hér um ræðir eða hvernig þær ættu að vera í rökrænu sambandi við upplýsingar um afla, svo sem afladagbækur og aðrar áætlanir. Vegna þess að skilaskylda er á upplýsingunum væri erfitt fyrir aðila að halda því fram að upplýsingar stafi frá öðrum, ef til þess kæmi að gera þyrfti aðila ábyrga fyrir upplýsingagjöf, þótt ekki sé með öllu útilokað að það geti gerst. Þetta kann að hafa þýðingu vegna þess að þyngri viðurlög eru við því að veita rangar upplýsingar en að vanrækja skýrsluskil.

2.4.2. *Hagsmunir að baki rafrænni meðferð*

Almenn sjónarmið um hraða og skilvirkni hafa mesta þýðingu þegar hagsmunir af rafrænni meðferð eru metnir. Nú er verulegum tíma eytt í að færa upplýsingar úr skýrslum um áætlaðan afla í gagnabanka og ganga frá þeim með öðrum hætti.

Þar að auki gefur rafræn meðferð aukna möguleika á sjálfvirkni. Þar er sérstaklega litið til útgáfu leyfis til að landa í erlendri höfn, sbr. 9. gr. reglugerðar nr. 1041/2009, en samkvæmt greininni er skilyrði fyrir veitingu leyfis að skýrsluskil séu uppfyllt, auk eftirlits með vigtun. Mögulegt væri að gefa slík leyfi út sjálfvirkt ef rafrænum skilum skýrslanna yrði komið fyrir með viðunandi hætti.



2.5. Niðurstöður

Ef engar sérstakar lagareglur gilda um samskipti aðila og stjórnvalds ráðast kröfur til auðkenningar í rafrænum samskipum af tækninni sem er fyrir hendi og eðli málsins. Samkvæmt því regluverki sem nú er í gildi virðist frumtilgangur skýrslna um áætlaðan afla vera gagnasöfnun. Um er að ræða áætlanir en ekki upplýsingagjöf um áreiðanleg gögn. Því er erfitt að sjá að verulega íþyngjandi réttaráhrif geti fylgt því þótt upplýsingarnar í skýrslunum séu ónákvæmar eða beinlínis rangar. Verndarhagsmunirnir eru því mun minni í áætlanagerð en í þeim tilvikum þar sem gögnin eru notuð til að finna út skiptingu afla, með þeim fjárhagslegu hagsmunum sem liggja þar að baki. Af því leiðir að skipstjóri er ekki að taka á sig skyldur gagnvart stjórnvaldinu og hefur Fiskistofa því ríkar heimildir til að velja styrk auðkenningar vegna skýrsluskila um áætlaðan afla.

Skýrsluskilin kunna þó að hafa þýðingu til að styrkja ályktanir um saknæmi í málum sem kunna að rísa vegna ætlaðra brota. Skýrslurnar gætu þó einungis styrkt ályktanir sem væru dregnar af upplýsingum sem er aflað á annan hátt, það er að segja með sjálfvirkum og handvirkum tilkynningum, afladagbókum og vigtunargögnum. Því er hlutverk skýrslanna ekki að tryggja auðkenni í rauntíma, heldur er nóg að hægt sé að komast að því síðar meir hver sendi skýrslurnar. Slík vinnsla fer ekki fram samhliða skýrsluskilum heldur eftir að þeim er skilað, jafnvel nokkrum mánuðum síðar. Því er ljóst að rannsóknaraðilar geta þá nýtt hefðbundnar leiðir við rannsókn á uppruna gagna, sér í lagi IP tölur.

Auðkenningarkrafa: Engin.

Auðkenningarþörf: Fyrsti flokkur.

3. Skýrsla um áætlaðan afla uppsjávarveiðiskips, nr. 5 og 6

3.1. Lög og stjórnvaldsfyrirmæli

- Lög nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands.
- Reglugerð nr. 676/2009 um veiðar í atvinnuskyni fiskveiðiárið 2009/2010.
- Reglugerð nr. 1040/2009 um togveiðar á kolmunna 2010.
- Reglugerð nr. 1039/2009 um stjórn veiða íslenskra skipa úr norsk-íslenska síldarstofninum árið 2010.
- Reglugerð nr. 285/2010 um stjórn makrílveiða íslenskra skipa árið 2010.
- Reglugerð nr. 1221/2008 um veiðieftirlit á samningssvæði Norðaustur-Atlantshafs fiskveiðinefndarinnar (NEAFC).



3.2. Upplýsingar sem eru staðfestar með undirskrift

- Nafn skips
- Umd.nr.
- Skipaskrárn.
- Veiðar hófust dags.
- Veiðum lauk, dags. kl.
- Afli í lögsögu Íslands (kolmunni, makrill, íslensk síld, norsk-íslensk síld)
- Afli í lögsögu Noregs
- Afli í lögsögu Færeyja
- Afli í lögsögu Jan Mayen
- Afli í lögsögu Svalbarða
- Afli á alþjóðlegu hafsvæði
- Löndunarhöfn
- Löndun hefst, dags. kl.
- Dags. staðfestingar

3.3. Nánar um reglur í gildi

Í 4. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 676/2009 um veiðar í atvinnuskyni fiskveiðiárið 2009/2010 kemur fram að ef haldið er til veiða utan fiskveiðilandhelgi Íslands skuli, þegar haldið er úr höfn, tilkynna Fiskistofu hvar fyrirhugað sé að stunda veiðar. Þá skal tilkynna hvenær veiðar hefjast og hvenær þeim lýkur, nema annað sé ákveðið í sérstökum reglugerðum um viðkomandi veiðar. Í tilkynningunni komi fram, eftir því sem við á, áætlaður afli um borð, sundurliðaður eftir tegundum.

Samkvæmt 8. gr. reglugerðar nr. 1040/2009 er skylda að skila upplýsingum um veiðar á kolmunna en þar segir: Skipstjóri skal, svo fljótt sem verða má eftir að veiðum lýkur og eigi síðar en 4 klukkustundum eftir að komið er til hafnar, senda Fiskistofu skýrslu um áætlaðan kolmunnaafli í viðkomandi veiðiferð á því formi sem Fiskistofa ákveður. Í skýrslunni skal koma fram kolmunnaafli skipsins sundurliðaður eftir afla innan fiskveiðilandhelgi Íslands, afla á alþjóðlegu hafsvæði og afla innan fiskveiðilandhelgi Færeyja.

Að öðru leyti virðast ekki vera í gildi reglur um skýrsluskil vegna áætlaðs afla, t.a.m. engar sérreglur um áætlaðan afla í makrill eða síld. Af því leiðir að upplýsingaöflun samkvæmt



eyðublaði á heimasíðu Fiskistofu er umfangsmeiri en gert er ráð fyrir í reglugerð, að því sem lýtur að sundurliðun eftir fiskveiðilandhelgi og upplýsingar um löndun.

Upplýsingum um afla skipa er einnig aflað eftir öðrum leiðum. Skylt er að halda afladagbók, skv. 4. gr. reglugerðar nr. 1040/2009 og 3. gr. reglugerðar nr. 285/2010 (ath. ekkert slíkt ákvæði í reglugerðar nr. 1039/2009), sbr. líka 3. gr. reglugerðar nr. 1221/2008, sem nýttast meðal annars sem eftirlitsgögn fyrir Fiskistofu, sbr. 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 557/2007. Skylt er að halda sérstaka afladagbók þegar er veitt á samningssvæði NEAFC, sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 1221/2008. Einnig er skipum gert skylt að senda tilkynningar til eftirlitsstöðvar, sbr. 4. – 6. gr. reglugerðar nr. 1221/2008, sjá einnig 6.-7. gr. reglugerðar nr. 1040/2009, 4. gr. reglugerðar nr. 1039/2009 og 5.-6. gr. reglugerðar nr. 285/2010.

3.4. Auðkenning

Vísað er til umfjöllunar um auðkenningu vegna skýrslu um áætlaðan afla í Barentshafi, nr. 4.

3.5. Niðurstöður

Vísað er til umfjöllunar um auðkenningu vegna skýrslu um áætlaðan afla í Barentshafi, nr. 4.

Auðkenningarkrafa: Engin.

Auðkenningarþörf: Fyrsti flokkur

4. Skýrsla um áætlaðan úthafskarfaaflla, nr. 7

4.1. Lög og stjórnvaldsfyrirmæli

- Lög nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands.
- Reglugerð nr. 676/2009 um veiðar í atvinnuskyni fiskveiðiárið 2009/2010.
- Reglugerð nr. 208/2010 um veiðar úr úthafskarfastofnum 2010.
- Reglugerð nr. 1221/2008 um veiðieftirlit á samningssvæði Norðaustur-Atlantshafsfiskveiðinefndarinnar (NEAFC).

4.2. Upplýsingar sem eru staðfestar með undirskrift

- Nafn skips
- Umd.nr.
- Skipaskrárn.
- Veiðar hófust, dags.



- Veidum lauk, dags. kl.
- Afli veiddur innan svæðis fyrir 11. maí 2010 (í fiskveiðilandhelgi Íslands, Grænlands, alþjóðlegu hafsvæði).
- Afli veiddur innan svæðis frá og með 11. maí 2010 (í fiskveiðilandhelgi Íslands, Grænlands, alþjóðlegu hafsvæði).
- Afli veiddur utan línu (í fiskveiðilandhelgi Íslands, Grænlands, alþjóðlegu hafsvæði).
- Löndunarhöfn
- Löndun hefst, dags. kl.
- Dags. staðfestingar

4.3. Nánar um reglur í gildi

Í 4. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 676/2009 um veiðar í atvinnuskyni fiskveiðiárið 2009/2010 kemur fram að ef haldið er til veiða utan fiskveiðilandhelgi Íslands skuli, þegar haldið er úr höfn, tilkynna Fiskistofu hvar fyrirhugað sé að stunda veiðar. Þá skal tilkynna hvenær veiðar hefjast og hvenær þeim lýkur, nema annað sé ákveðið í sérstökum reglugerðum um viðkomandi veiðar. Í tilkynningunni komi fram, eftir því sem við á, áætlaður afli um borð, sundurliðaður eftir tegundum.

Samkvæmt 9. gr. reglugerðar 208/2010 er skylda að skila upplýsingum um veiðar á úthafskarfa en þar segir: „Skipstjóri skal, svo fljótt sem verða má eftir að veiðum lýkur og eigi síðar en 4 klukkustundum eftir að komið er til hafnar, senda Fiskistofu skýrslu um áætlaðan úthafskarfaafla í viðkomandi veiðiferð á því formi sem Fiskistofa ákveður. Í skýrslunni skal koma fram úthafskarfaafli skipsins miðað við afla upp úr sjó sundurliðaður eftir afla innan fiskveiðilandhelgi Íslands, afla á alþjóðlegu hafsvæði og afla innan fiskveiðilandhelgi Grænlands. Einnig skal koma fram hve mikill hluti aflans er fenginn á hvoru svæðinu skv. 1. og 2. mgr. 3. gr.“

Sömu eða sambærilegum upplýsingum og koma fram í skýrslum um áætlaðan afla er safnað með öðrum aðferðum. Samkvæmt 3. gr. reglugerðar nr. 1221/2008 er skipum skylt að halda sérstaka afladagbók yfir veiðar á NEAFC-svæðinu auk afladagbóka skv. venjulegum reglum. Skipum er einnig gert skylt að senda tilkynningar til eftirlitsstöðvarinnar, skv. 5.-7. gr. reglugerðar nr. 208/2010, sbr. 4-6. gr. reglugerðar nr. 1221/2008.

4.4. Auðkenning

Vísað er til umfjöllunar um auðkenningu vegna skýrslu um áætlaðan afla í Barentshafi, nr. 4.



4.5. Niðurstöður

Vísað er til umfjöllunar um auðkenningu vegna skýrslu um áætlaðan afla í Barentshafi, nr. 4.

Auðkenningarkrafa: Engin.

Auðkenningarþörf: Fyrsti flokkur

5. Tilkynning um breytingu á útgerðaraðild fiskiskips, nr. 8

5.1. Lög og stjórnvaldsfyrirmæli

- Lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða.
- Lög nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar.
- Lög nr. 93/1995 um matvæli.

5.2. Upplýsingar sem eru staðfestar með undirskrift

- Upplýsingar um skip.
- Upplýsingar um nýjan útgerðaraðila.
- Upphafsdagsetning nýrrar útgerðaraðildar og lokadagsetning ef um er að ræða tímabundna útgerðaraðild.
- Undirskriftir seljanda og kaupanda ef breyting á útgerðaraðild er vegna sölu skips.
- Undirskriftir leigjanda og leigutaka ef breyting á útgerðaraðild er vegna leigu skips.
- Undirskriftir þinglýsts eiganda og útgerðaraðila ef breyting á útgerðaraðild er vegna annarra ástæðna en leigu eða sölu.

Fylgiskjöl (eftir því sem við á):

- Afrit kaupsamnings.
- Afrit þinglýsts leigusamnings.
- Önnur gögn.

Athugasemdir:

- „Nýr útgerðaraðili skips, sem er 15 BT eða stærra, þarf að breyta samningi við skoðunarstofu og fá nýtt IS-númer.“
- „Samkvæmt 3. mgr. 17. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, skal tilkynna til Fiskistofu eigendaskipti á fiskiskipi, eða aðra breytingu á útgerðaraðild fiskiskips, sem



F I S K I S T O F A

Dalsbrauni 1 220 Hafnarfirði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

leyfi hefur til veiða í atvinnuskyni, innan 15 daga frá undirritun samnings. Bæði seljandi og kaupandi, eða leigusali og leigutaki þegar um leigu er að ræða, skulu sameiginlega undirrita tilkynningu um breytta útgerðaraðild. Afrit af kaupsamningi eða leigusamningi skal fylgja tilkynningu. Ábyrgð á tilkynningu til Fiskistofu hvílir á kaupanda skips eða leigutaka þess eftir atvikum. Vanskil varða viðurlögum skv. 23. gr. laganna.“

5.3. Nánar um reglur í gildi

Í 3. mgr. 17. gr. laga nr. 116/2006 er kveðið á um að eigendaskipti á fiskiskipi skuli tilkynna til Fiskistofu. Þar er nánar útlistað hvernig framkvæmd þessarar tilkynningar skuli háttáð. Tilkynningin skal vera send innan fimmtán daga frá undirritun samnings. Hún skal vera sameiginlega undirrituð af seljanda eða kaupanda eða leigusala og leigutaka þegar um leigu er að ræða. Ábyrgð á tilkynningunni er lögð á kaupanda skips eða leigutaka eftir atvikum. Einnig er sérstaklega tekið fram í greininni að vanefndir á tilkynningaskyldu varði viðurlögum skv. 25. gr. laganna.

Til viðbótar við kröfu um undirritun gera lögin þær formkröfur að tilkynningin skuli vera á sérstöku eyðublaði. Einnig er lögákveðið fylgiskjal, þ.e.a.s. afrit af kaupsamningi eða leigusamningi, en ekki er gert ráð fyrir að slíkir samningar séu þinglýstir. Að auki er í 3. mgr. 17. gr. sérstök heimild fyrir ráðherra til að setja nánari reglur um tilkynningarnar.

Ýmsar skyldur eru lagðar á útgerðir í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum, t. a. m. mynda varðandi skýrsluskil og greiðslur og þá er eðli máls samkvæmt afar mikilvægt að fiskveiðistjórnunar- og eftirlitsstofnun eins og Fiskistofa hafi ávallt eins áreiðanlegar upplýsingar og kostur er um hvaða aðili er á hverjum tíma ábyrgur fyrir veiðum skips og nýtingu aflaheimilda. Ekki þykir þörf að rekja hér nákvæmlega öll ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla sem leggja slíkar skyldur á útgerðir, heldur einungis halda til haga að ekki er hægt að tryggja eftirlit með því að útgerðir uppfylli skyldur sínar nema hægt sé að ákvarða með vissu hver sé útgerðaraðili skips hverju sinni. Beita má útgerð viðurlögum ef hún eða aðrir sem starfa í hennar þágu hafa brotið gegn ákvæðum laga eða reglna. Til dæmis skal Fiskistofa að svipta skip leyfi til veiða í atvinnuskyni, sbr. 15. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar, ef útgerð skips eða þeir sem í þágu hennar starfa hafa brotið gegn tilteknum reglum.



5.4. Auðkenning

5.4.1. Hagsmunir að baki auðkenningu

Tilkynning um breytta útgerðaraðild er í senn auðkenni á því frá hverjum slík tilkynning stafar og viljayfirlýsing þeirra sem skrifa undir hana. Breyting á útgerðaraðild er tvíhliða samningur sem hefur í för með sér yfirfærslu bæði réttinda og skyldna. Tilkynning til Fiskistofu breytir ekki afstöðu milli aðila, þar sem gilda hefðbundnar reglur um samninga, heldur er hlutverk tilkynningarinnar að tryggja að Fiskistofa geti rækt stjórnunar- og eftirlitshlutverk sitt. Tilkynningar um breytta útgerðaraðild veita Fiskistofu yfirsýn yfir útgerðaraðild einstakra skipa.

Eins og áður hefur verið rakið bera útgerðir fiskiskipa skyldur að lögum. Ef vafi er uppi um útgerðaraðild getur verið mjög erfitt að láta útgerðir axla þessa ábyrgð. Því er það nauðsynlegt til að Fiskistofa geti framfylgt þeim verkefnum sem henni eru falin að lögum að trygging sé fyrir því að tilkynning á breyttri útgerðaraðild stafi frá réttum aðilum.

Að auki má benda á að löggjafinn hefur farið þá leið að velta ábyrgðinni á umræddum tilkynningum yfir á þann sem tekur við útgerðaraðild, annað hvort með kaupum eða leigu á skipi, í því skyni að eyða óvissu sem kann að skapast um þetta atriði. Lögfylgjurnar sem það hefur að vanrækja slíka skyldu gefa tóninn um að vægi verndarhagsmuna sem liggja að baki tilkynningunum.

5.4.2. Hagsmunir að baki rafrænni meðferð

Á sérstöku eyðublaði sem Fiskistofa hefur útbúið er gerð krafa um að með tilkynningu fylgi ákveðin gögn. Athygli vekur að þar er þess sérstaklega óskað að leigusamningur sé þinglýstur þótt það skilyrði sé ekki að finna í lögum. Þinglýst gögn hafa áhrif á hagræði að baki rafrænni meðferð vegna þess að þinglýsing er formleg hindrun fyrir sjálfvirkri meðferð stjórnsýslumála. Skilyrði um þinglýsingu gagna dregur því úr möguleikum stjórnvalda til að nýta sjálfvirkni við meðferð stjórnsýslumála og þar með úr því hagræði sem kann að fást með rafrænni meðferð.

5.5. Niðurstöður

Í 2. málsl. 3. mgr. 17. gr. laga nr. 116/2006 er gerð krafa um að tilkynningar um breytta útgerðaraðild skuli vera undirritaðar af báðum aðilum samninga um slíka breytingu. Í samræmi við ákvæði 38. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 takmarka ákvæði laga, sem kveða á um eiginhandarundirskrift aðila, verulega heimildir stjórnvalda til að velja auðkenni í slíkum



samskiptum. Samkvæmt greininni koma einungis til greina rafrænar undirskriftir, sem má skilgreina sem auðkenni í fjórða flokki.

Þótt vissulega sé hægt að gera tillögu um lagabreytingu, þar sem skilyrði um undirskrift yrði fellt brott úr lögum, vega verndarhagsmunirnir að baki tilkynningum um breytta úrgerðaraðild þungt. Hafa yrði í huga að veikara auðkenni myndi draga úr möguleikum Fiskistofu, og eftir atvikum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis eða dómstóla, til að beita ákvæðum laga sem legðu skyldur á útgerðir, vegna þess að þá yrði erfiðara að færa sönnur á það hvaða útgerð stæði að baki skipi. Því er ástæða til að stíga mjög varlega til jarðar ef velja á vægara auðkenni en úr fjórða flokki.

Auðkenningarkrafa: Fjórði flokkur.

Auðkenningarþörf: Fjórði flokkur.

6. Framleiðsluskýrsla í fiskeldi, nr. 12

6.1. Lög og stjórnvaldsfyrirmæli

- Lög nr. 71/2008 um fiskeldi.
- Reglugerð nr. 238/2003 um eldi nytjastofna sjávar.

6.2. Upplýsingar sem eru staðfestar með undirskrift

- Eldisstöð
- Skrifstofa
- Eldisrými
- Sala á eldisfiski
- Sala á seiðum
- Seiðasleppingar
- Sala á hrognum
- Birgðastaða
- Upplýsingar um hafbeitarlax

6.3. Nánar um reglur í gildi

Skylda til að skila árlegri framleiðsluskýrslu er lögð á rekstrarleyfishafa fiskeldisstöðva í 2. mgr. 14. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi. Þar kemur fram að eftirlit skuli byggt á framleiðsluskýrslum með lykilupplýsingum um fiskeldið. Eftirlit Fiskistofu einskorðast ekki



við þessar framleiðsluskýrslur þótt þær skipti verulegu máli. Samkvæmt sömu málsgrein ber fiskeldisstöðvum til að mynda að færa dagbók um starfsemina og er form slíkra dagbóka útfært frekar í III. kafla reglugerðar nr. 238/2003.

Ef fiskeldisstöðvar gefa ekki lögboðnar skýrslur um starfsemi sína eða veita eftirlitsmönnum rangar upplýsingar getur það varðað stjórnarmenn og framkvæmdastjóra sektum eða fangelsi, sbr. c.-liður 22. gr. laga nr. 71/2008.

6.4. Auðkenning

6.4.1. Hagsmunir að baki auðkenningu

Skil á framleiðsluskýrslum eru lögbundnar og leggja upplýsingarnar sem þar koma fram grunninn að eftirliti Fiskistofu með fiskeldisstöðvum. Skýrslurnar eru kannaðar nákvæmlega af Fiskistofu og aðrar upplýsingar, t.d. þær sem berast stofnuninni með framleiðsludagbókum og tilkynningum um slysasleppingar, eru svo bornar saman við þær.

Afleiðingar upplýsingagjafarinnar geta verið margvíslegar. Rangar upplýsingar eða vanræksla á skýrslugjöf getur leitt til beitingar viðurlaga gagnvart ábyrgðaraðilum fiskeldis. Ef skýrslurnar sýna ósamræmi milli reksturs stöðvarinnar og forsendna rekstrarleyfisins, upplýsingarnar eru rangar eða berast ekki, getur komið til afturköllunar rekstrarleyfis, sbr. 16. gr. laga nr. 71/2008.

Því eru miklir hagsmunir sem tengjast skilum á framleiðsluskýrslu. Verulegir fjárhagslegir hagsmunir eru í húfi komi til afturköllunar á rekstrarleyfi. Skyldunni til skila á framleiðsluskýrslu er veitt lagalegt aðhald með refsíabyrgð og því liggja persónulegir hagsmunir að baki skýrsluskilunum fyrir fyrirsvarsmenn fiskeldisstöðva. Vegna þeirrar grundvallarreglu að refsíabyrgð er byggð á sök brotamanns er mikilvægt að geta tengt skýrsluskilin beint við þá einstaklinga sem bera á þeim ábyrgð.

6.4.2. Hagsmunir að baki rafrænni meðferð

Rekstrarleyfishafar í fiskeldi eru nú fleiri en eitt hundrað og fjölgar þeim hratt um þessar mundir. Því má ætla að hagræði af rafrænum skilum sé mikið og aukist eftir því sem rekstrarleyfum fjölgar.

Stór þáttur þeirrar vinnu sem fer fram hjá Fiskistofu með framleiðsluskýrslur í fiskeldi er samanburður á upplýsingum sem þar koma fram og öðrum upplýsingum sem stofnunin fær og aftar. Ef framleiðsluskýrslunum væri skilað með rafrænum hætti aukast til muna



möguleikar á sjálfvirkum samanburði á þessum upplýsingum. Því eru miklir hagsmunir að baki rafrænni meðferð og möguleikanum á aukinni sjálfvirkni.

6.5. Niðurstöður

Afleiðingar þess að gefa rangar upplýsingar í framleiðsluskýrslum fiskeldisstöðva geta verið mjög íþyngjandi. Bæði er um að ræða fjárhagslegar afleiðingar af afturköllun leyfis en líka mögulega beitingu viðurlaga gagnvart ákveðnum einstaklingum. Því er hægt að fullyrða að með skilum á framleiðsluskýrslum séu aðilar að taka á sig skuldbindingar gagnvart stjórnvaldinu, sbr. orðalag þar að lútandi í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 51/2003, sem breyttu stjórnsýslulögunum. Því þarf sérstaka lagaheimild til að tryggja lögmæti þess ef tekin er ákvörðun um að Fiskistofa viðurkenni skil á framleiðsluskýrslum þar sem annars eða þriðja flokks auðkenni er notað. Í óbreyttu lagaumhverfi er því gerð krafa um auðkenni í fjórða flokki.

Auðkenningarþörf ræðst af hagsmunamati þar sem verndarhagsmunir vegast á við hagræði af rafrænni meðferð. Vægi verndarhagsmunanna ræðst af eðli verkefnisins og markmiði þess. Skil á árlegri framleiðsluskýrslu er hluti af stærra regluverki sem hefur að markmiði að Fiskistofa geti sinnt fullnægjandi eftirliti með fiskeldisstöðvum. Í framleiðsluskýrslum koma fram samantektir á upplýsingum sem veita heildstætt yfirlit yfir starfsemi fiskeldisstöðva. Fiskistofa ber framleiðsluskýrslur saman við aðrar upplýsingar sem stofnunin hefur aðgang að og leitar að misræmi í gögnum. Misræmið kann að gefa tilefni til frekari rannsóknar ef gögnin bera með sér vísbendingar um brot á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Framleiðsluskýrslan hefur einnig mikla þýðingu sem sjálfstætt gagn sem eru notað til eftirlits. Orðalag 1. málsl. 2. mgr. 14. gr. laga um fiskeldi ber einnig með sér að áhersla löggjafans hafi verið á að framleiðsluskýrslurnar væru forsenda þess að Fiskistofa gæti rækt eftirlitshlutverk sitt með fullnægjandi hætti. Áherslan að þessu leyti endurspeglast líka í þeim viðurlögum sem mögulegt er að beita ef lögboðnum skýrsluskilum er ekki sinnt.

Stjórnvöld eru bundin af lögum og verður stjórnsýsluframkvæmd að stuðla að því að hægt sé að beita ákvæðum laga. Ef fyrirsvarsmenn fiskeldisstöðva vanrækja skýrsluskil eða veita stjórnvaldi rangar upplýsingar er það í sjálfu sér refsivert, sbr. 22. gr. laga um fiskeldi. Því þarf að huga að því að tæknileg útfærsla við móttöku stjórnvalds á upplýsingum dragi ekki úr gildi upplýsinga fyrir dómi, ef þess gerist þörf að leggja gögnin fram við meðferð sakamála eða annarra dómsmála. Í ljósi meginreglunnar um frjálst sönnunarmat dómara og skorts á dómaframkvæmd hér á landi er ekki hægt að fullyrða hvernig skýrsluskil, þar sem



auðkenningarflokkur þrjú yrði valinn, yrðu skoðuð með tilliti til sönnunar á uppruna gagnanna. Því má ætla að gera þurfi ríkari kröfur en auðkenni úr þriðja flokki ef ætlunin er að tryggja hægt sé að beita með virkum hætti viðurlagaákvæðum laga vegna vanrækslu skýrsluskila og veitingu rangra upplýsinga, þrátt fyrir að lagaheimild fái til rafrænna skila með þeim hætti.

Auðkenningarkrafa: Fjórði flokkur.

Auðkenningarþörf: Fjórði flokkur.

7. Rekstrarleyfi í fiskeldi, nr. 13

7.1. Lög og stjórnvaldsfyrirmæli

- Lög nr. 71/2008 um fiskeldi.
- Reglugerð nr. 238/2003 um eldi nytjastofna sjávar.
- Reglugerð nr. 1011/2003 um búnað og innra eftirlit í fiskeldisstöðvum.

7.2. Upplýsingar sem eru staðfestar með undirskrift

- Umsækjandi
- Upplýsingar um eignaraðild
- Upplýsingar um stærð stöðvar
- Eldisaðferðir
- Gerð búnaðar
- Staðsetning
- Uppruni eldisvatns
- Afrennsli úr eldisstöð
- Eldistegundir
- Eldisafurðir
- Heimilað framleiðslumagn samkvæmt starfsleyfi
- Upplýsingar um matskyldu framkvæmdar
- Fagþekking umsækjenda á eldi
- Fylgiskjöl

7.3. Nánar um reglur í gildi

Miklar upplýsingar þurfa að koma fram í umsóknum um rekstrarleyfi í fiskeldi, sbr. 3. og 4. gr. reglugerðar. nr. 238/2003. Upplýsingarnar eru af margvíslegum toga og varða annars



vegar miðlun opinberra upplýsinga (t.d. upplýsingar um umsækjanda og ýmis fylgiskjöl) og hins vegar upplýsingar sem útgáfa leyfis er grundvölluð á (t.d. staðsetning stöðva, búnaður o.fl.)

Þegar umsóknin kemur inn á borð Fiskistofu fer í gang ákveðinn ferill. Umsóknin er skráð og yfirfarin, óskað er eftir umsögnum og kallað eftir viðbótargögnum ef þess þarf. Nær alltaf eru einhver samskipti við umsækjanda í umsóknarferli áður en rekstrarleyfi er gefið út.

7.4. Auðkenning

7.4.1. Hagsmunir að baki auðkenningu

Í umsókninni sjálfri (skv. eyðublaði) koma fram upplýsingar sem eru aðgengilegar annars staðar auk upplýsinga sem varða leyfið sjálft. Rekstrarleyfi eru gefin út á grundvelli þess sem kemur fram í umsókninni og hafa upplýsingarnar sem koma þar fram því sjálfstætt gildi. Til útskýringar velur umsækjandi tegund eldis og er rekstrarleyfið þá bundið við þá tegund sem óskað er eftir. Þrátt fyrir þetta er ekki að sjá í meginatriðum að hvati geti verið til þess að veita rangar upplýsingar í umsókn. Leyfið er ívilnandi fyrir þann sem fær það og að baki því liggja fjárhagslegar skuldbindingar leyfishafans. Því er það ekki aðilanum í hag að veita rangar upplýsingar þar sem hann væri þar með að takmarka eigin möguleika til hagnýtingar leyfisins.

Þó getur úthlutun leyfis haft íþyngjandi áhrif fyrir aðra. Vegna takmarkana á fjarlægð milli kvía og stöðva í sjó er fjöldi rekstrarleyfa í fiskeldi takmarkaður. Því kann úthlutun leyfis að hafa áhrif á möguleika annarra til að fá slíkt leyfi.

Að meginstefnu til nýttast rekstrarleyfin eingöngu þeim sækja um þau enda krefst rekstur fiskeldisstöðvar verulegra fjárhagslegra skuldbindinga af hálfu þeirra sem um þau fá og nýta. Starfræksla fiskeldisstöðva krefst einnig umsýslu hjá öðrum stjórnvöldum en Fiskistofu. Til þess að hægt sé að nýta rekstrarleyfi þurfa aðrar stjórnvaldsákvæðanir að vera teknar, sérstaklega þó veiting starfsleyfis samkvæmt lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Því þarf aðilinn sem sækir um rekstrarleyfi til Fiskistofu að vera auðkenndur hjá fleirum en einu stjórnvaldi sem dregur úr möguleikum á því að þriðji maður komist inn í samskiptin.

Sérstök álitamál kunna þó að rísa vegna þess að fjöldi fiskeldisstöðva er takmarkaður vegna reglna sem gilda um minnstu fjarlægð milli stöðva og kvía í sjó, sbr. 14. gr. reglugerðar nr. 238/2003. Því kann umsókn eins aðila um rekstrarleyfi fiskeldisstöðvar á ákveðnum stað að takmarka möguleika annarra til að sækja um leyfi á sama stað eða í næsta nágrenni.



7.4.2. Hagsmunir að baki rafrænni meðferð

Umsóknum um rekstrarleyfi í fiskeldi hefur fjölgað mjög mikið að undanförunu. Á þessu ári hlaupa útgefin rekstrarleyfi á nokkrum tugum. Miklar og nákvæmar upplýsingar koma fram í umsóknunum og því má ætla að hagræði af því að gera meðferðina rafræna sé allnokkurt.

Umsókn um rekstrarleyfi kallar á umfangsmikla meðferð af hálfu Fiskistofu. Vegna öflunar umsagna annarra stjórnvalda, skyldubundins mats og annarrar úrvinnslu á upplýsingum er ljóst að meðferð málsins verður aldrei sjálfvirk að öllu leyti. Með því minnkar hagræði af rafrænni meðferð.

7.5. Niðurstöður

Álitaefnin eru að mörgu leyti samkynja þeim sem varða umsóknir um byggðakvóta. Umsóknirnar eru margþættar og krefjast mikillar vinnslu hjá Fiskistofu. Handvirkni í meðferð umsókna innan stofnunarinnar kallar oft á mikil samskipti milli starfsmanna og umsækjenda. Hátt flækjustig, með fjölda fylgiskjala og umsagna, leiðir einnig til þess að erfitt er fyrir utanaðkomandi aðila að komast inn í umsóknarferlið.

Aftur á móti er fjöldi rekstrarleyfa í fiskeldi takmarkaður hvað varðar fiskeldisstöðvar í sjó. Miklir hagsmunir eru bundnir við að fá úthlutað rekstrarleyfi í fiskeldi og getur úthlutunin verið verulega íþyngjandi fyrir aðra sem kunna að hafa áhuga á að koma upp fiskeldi á sama stað eða í næsta nágrenni. Ef ekki eru gerðar kröfur til lágmarksauðkenningar gæti utanaðkomandi aðili takmarkað verulega möguleika annarra á því að komast inn í atvinnugreinina. Því liggja svo miklir hagsmunir að baki auðkenningu á umsækjendum um rekstrarleyfi í fiskeldi að mælt er með því að valin verði auðkenning í öðrum eða þriðja flokki.

Auðkenningarkrafa: Engin.

Auðkenningarþörf: Annar eða þriðji flokkur.

8. Umsókn um staðfestingu á flutningi aflahlutdeilda og krókaflahlutdeilda, nr. 14 og 15

8.1. Lög og stjórnvaldsfyrirmæli

- Lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða.
- Lög nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar.
- Lög nr. 151/1996 um veiðar utan lögsögu Íslands.



- Lög nr. 75/1997 um samningsveð.
- Reglugerð nr. 676/2009 um veiðar í atvinnuskyni fiskveiðiárið 2009/2010.

8.2. Upplýsingar sem eru staðfestar með undirskrift

- Upplýsingar um fiskiskip sem aflahlutdeild er flutt frá og eiganda hans.
- Tegund og magn aflahlutdeildar sem er flutt.
- Upplýsingar um fiskiskip sem aflahlutdeildin er flutt til og eiganda hans.

Fylgiskjöl:

- 1) Nýtt þinglýsingarvottorð (ekki eldra en 30 daga) um skip sem flutt er frá.
- 2) Skriflegt samþykki allra þeirra aðila, sem áttu þinglýst samningsveð í skipinu 1. janúar 1991.
- 3) Skriflegt samþykki allra þeirra aðila, sem eiga þinglýsta kvöð á skipinu þar sem kveðið er á um að framsal aflahlutdeildar sé óheimilt án samþykkis kvaðarhafa.
- 4) Þinglýst samþykki þeirra aðila, sem eiga þinglýst samningsveð í skipinu frá og með 1. janúar 1998.

Athugasemd á eyðublaði: „Flutningur aflahlutdeildar hefur áhrif á næstu úthlutun aflamarks. Eigi einnig að flytja aflamark, sem þegar hefur verið úthlutað á fiskveiðiárinu, skal umsókn um staðfestingu Fiskistofu á flutningi aflamarks innan fiskveiðiársins fylgja með á þar til gerðu eyðublaði.“

8.3. Nánar um reglur í gildi

Heimild til framsals aflahlutdeilda er að finna í 6. mgr. 12. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Þar kemur fram að flutningur á aflahlutdeild öðlist ekki gildi fyrr en staðfesting Fiskistofu liggur fyrir. Samkvæmt greininni er hlutverk Fiskistofu fyrst og fremst að hafa eftirlit með því að flutningur aflahlutdeilda milli skipa samrýmist reglum sem þýðingu hafa í því sambandi, s.s. um skráningu skipa, samþjöppun aflaheimilda og að á skipi verði ekki aflaheimildir sem eru bersýnilega umfram veiðigetu þess.

Í 10. gr. reglugerðar nr. 767/2009 eru formaskilyrði fyrir flutningi aflahlutdeildar útfærð með nánari hætti. Þar er krafist fylgiskjala með umsókn um staðfestingu á flutningi á aflahlutdeild. Í fyrsta lagi þarf að leggja fram þinglýsingarvottorð skips. Í öðru lagi þarf skriflegt samþykki þeirra sem eiga réttindi í skipi sem kunna að skerðast við framsal aflaheimilda, það er að segja aðila sem áttu þinglýst samningsveð í skipinu 1. janúar 1991 og



aðila sem eiga þinglýsta kvöð á skipinu þar sem kveðið er á um að framsal aflahlutdeildar sé óheimilt án samþykkis kvaðarhafa. Í þriðja lagi þarf þinglýst samþykki þeirra aðila sem eiga þinglýst sammingsveð í skipinu frá og með 1. janúar 1998. Að auki gilda sérstök skilyrði um flutning krókaflahlutdeildar enda þarf bátur sem flutt er til að hafa veiðileyfi með krókaflamarki og vera undir 15 brúttótonnum.

Í greininni er einnig útfært með nánari hætti hvernig flutningur aflahlutdeilda milli skipa skuli framkvæmdur. Umsóknir um flutning aflahlutdeilda skulu berast fyrir 31. júlí ár hvert ef ætlast er til að flutningurinn hafi áhrif á úthlutun aflamarks fyrir næsta fiskveiðiár á eftir. Fyrir staðfestingu Fiskistofu skal eigandi skips sem aflahlutdeild er flutt frá greiða gjald.

8.4. Auðkenning

8.4.1. Hagsmunir að baki auðkenningu

Fiskistofu ber að ganga úr skugga um að ákveðnir aðilar sem hafa hagsmuna að gæta hafi veitt formlegt samþykki fyrir því að aflahlutdeild sé flutt milli skipa. Hlutverk Fiskistofu er því að skrá lögskipti tveggja aðila, en ekki að úthluta réttindum. Aðkoma stjórnvaldsins að lögskiptunum getur þó haft veruleg réttaráhrif. Fiskistofa krefst nákvæmra gagna í tilkynningu um flutning aflahlutdeilda milli skipa til að staðfesta ráðstöfunarrétt framseljanda yfir aflahlutdeildum. Ákvæði þess efnis eru ekki í lögum um stjórn fiskveiða heldur í reglugerð sem er sett vegna veiða á hverju fiskveiðiári og má einnig leiða af 4. mgr. 3. gr. laga nr. 75/1997 um sammingsveð sem og almennum reglum stjórnsýsluréttar um skyldur stjórnvalda þ.m.t. til rannsóknar mála. Eftirliti Fiskistofu er ætlað að tryggja rétta skráningu aflahlutdeilda sem bundnar eru við skip hverju sinni og upplýsingar um til og frá hvaða skipum er flutt. Því er eftirlitskerfi Fiskistofu gríðarlega mikilvægt til að tryggja öryggi og festu í viðskiptum með aflahlutdeildir. Upplýsingar um aflahlutdeildir einstakra skipa eru opinberar upplýsingar sem öllum er heimill aðgangur að, sbr. 22. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar.

Aflahlutdeildum fylgja mikil réttindi sem Fiskistofa sér um að úthluta og stjórna. Skráning Fiskistofu á aflahlutdeildum við upphaf hvers fiskveiðiárs er grundvöllur úthlutunar aflamarks, skv. 4. mgr. 8. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Aflahlutdeildir í einstökum tegundum kunna einnig að veita þeim sem hafa yfir þeim að ráða ákveðin önnur réttindi. Til að mynda veita aflahlutdeildir í ákveðnum tegundum takmarkaðan rétt til veiða umfram aflamark, sbr. ákvæði 11. gr. laga nr. 116/2006. Einnig má nefna að gerð er krafa um



F I S K I S T O F A

Dalshrauni 1 220 Hafnarfirði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

að skip hafi aflahlutdeildir í ákveðnum tegundum svo Fiskistofa megi úthluta tilteknum sérveiðileyfum.

Þegar Fiskistofa staðfestir flutning aflahlutdeilda milli skipa tekur stofnunin ákvörðun um skráningu réttinda og skyldna einstaklinga eða lögaðila. Því gilda reglur stjórnákvörðun um málsmeðferð og undirbúning. Stjórnákvörðunin er formföst og er hlutverk Fiskstofu í raun að mestu leyti að ganga úr skugga um að lögbundin fylgiskjöl berist með tilkynningu og uppfylli efnislega sett skilyrði.

Í tilkynningu um flutning aflahlutdeilda milli skipa er þó mögulegt að aðili veiti upplýsingar sem stjórnvaldið byggir á við úrlausn málsins. Ef upplýsingarnar eru rangar getur það haft alvarlegar afleiðingar, sér í lagi ef stjórnvaldið getur ekki sannað að upplýsingagjöfin hafi verið á ábyrgð aðila. Fiskistofu ber að stöðva flutning aflahlutdeilda til skips ef hlutdeildir á skipi eru bersýnilega umfram veiðigetu þess. Um er að ræða matskennt skilyrði fyrir samþykki stjórnvalds og er matið á því hvort skilyrðið er uppfyllt byggt á gögnum sem stafa frá aðila. Í framkvæmd er það þó þannig, vegna samsvarandi ákvæðis varðandi flutning aflamarks, að veiðigeta skips er í fyrsta kastið metin út frá hlutlægum mælikvarða er varðar aðallega stærð skips. Aðilum er svo á gefið tækifæri á síðari stigum málsins að koma að upplýsingum sem beinlínis eru bundnar við skipið. Þegar tilkynning berst um flutning aflahlutdeildar eru skilyrði laga því metin út frá opinberum gögnum og eru, að því leyti, engar upplýsingar í umsókninni aðrar en þær sem eru staðfestar af opinberum gögnum sem hafa þýðingu við vinnslu hennar. Því er hægt að slá föstu að upplýsingagjöf aðila í tilkynningu um flutning aflahlutdeilda hefur ekki áhrif á val á auðkenni.

Aflahlutdeildir ganga kaupum og sölum á frjálsum markaði. Því eru miklir fjárhagslegir hagsmunir bundnir við úrlausn Fiskistofu í málum sem varða flutning á þeim. Um er að ræða lögskipti milli tveggja aðila sem kunna einnig að hafa veruleg áhrif á veðhafa og liggja því oft gagnstæðir hagsmunir undir við flutning. Það leiðir til þess að gera þarf miklar kröfur til þess að festa sé í framkvæmd á þessu verkefni. Ef mistök verða við staðfestingu á flutningi aflahlutdeilda, til að mynda ef Fiskistofa gerir ekki nægar kröfur til auðkenningar vegna umsókna, geta ákveðnir einstaklingar orðið fyrir miklu tjóni. Fjárhagslegir hagsmunir eru einnig í húfi fyrir íslenska ríkið því mistökin kunna að baka ríkinu bótaskyldu gagnvart þeim sem urðu fyrir tjóni vegna þeirra.



8.4.2. Hagsmunir að baki rafrænni meðferð

Samkvæmt veltutölum um flutning aflahlutdeilda sem koma fram í starfsskýrslu Fiskistofu frá árinu 2009 voru á milli 3% og 22% af aflahlutdeildum í hverri fisktegund flutt á milli fiskiskipa. Fjöldi tilkynninga um flutning aflahlutdeilda berst því stofnuninni á hverju fiskveiðiári.

Vegna þess að ákvörðunin er formföst ættu að vera miklir möguleikar á að gera hana sjálfvirka. Þó er ekki líklegt að svo sé vegna þeirra lögbundnu og nauðsynlegu krafna sem eru gerðar til þess að framvísað sé þinglýstum gögnum samhliða umsókn um flutning. Þinglýst gögn hafa áhrif á hagræði að baki rafrænni meðferð vegna þess að þinglýsing telst formleg hindrun fyrir sjálfvirkri meðferð stjórnsýslumála. Skilyrði um þinglýsingu gagna dregur úr möguleikum stjórnvalda til að nýta sjálfvirkni í meðferð stjórnsýslumála og þar með úr því hagræði sem kann að fást með rafrænni meðferð.

8.5. Niðurstöður

Þegar ályktun er dregin um val á auðkenni verður fyrst að ákvarða hvaða kröfur lög gera til stjórnvalda. IX. kafli stjórnsýslulaga leggur grunninn að heimildum stjórnvalda til að færa málsmeðferð á rafrænt horf og tekur á nokkrum tilvikum þegar í lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða venjum er gerð krafa um að aðilar eigi í samskiptum við stjórnvöld sem ekki er hægt að gera rafræn.

Í 1. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 676/2009 kemur fram að tilkynna þurfi flutning aflahlutdeilda skriflega til Fiskistofu. Í samræmi við 36. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 er þar með heimilt að taka við slíkum tilkynningum með rafrænum hætti. Aftur á móti takmarkar val stjórnvalds á auðkenni í rafrænum samskiptum að í sömu grein er gerð krafa um að eigandi skips sem aflahlutdeild er flutt frá skuli undirrita beiðni um flutning. Ákvæði 38. gr. stjórnsýslulaga eiga því við um staðfestingu eiganda skips. Í greininni er einnig krafist „skriflegs samþykkis“ ákvæðinna aðila. Orðalagið kann að valda vafa um hvort heimfæra eigi „skriflegt samþykki“ á 36. eða 38. gr. stjórnsýslulaga. Þó virðist ljóst af athugasemdum með 36. gr. að greinina eigi ekki að túlka of rúmt enda eigi hún eingöngu við um skrifleg gögn en ekki þegar gert er ráð fyrir öðrum og frekari formkröfum. Í því sambandi má einnig benda á að annað af meginhlutverkum undirskriftar er að lýsa yfir samþykki með skriflegum hætti. Því má fullyrða að ákvæði 38. gr. stjórnsýslulaga eiga við þegar meta á eiginleika rafrænnar undirskriftar sem koma á í staðinn fyrir „skriflegt samþykki“ skv. 1. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 676/2009.



Af því leiðir að reglugerð nr. 676/2009 takmarkar heimildir Fiskistofu til að velja sér auðkenningarkost. Í samræmi við orðalag 38. gr. stjórnslulaga og athugasemda sem fylgdu greininni má stjórnvald velja sér rafrænar undirskriftir sem tryggja með sambærilegum hætti og eiginhandarundirskrift persónulega staðfestingu þess sem gögnin stafa frá, það er að segja fjórða flokk auðkenningar. Ef önnur auðkenning er valin þarf því að koma til breyting á reglugerð nr. 676/2009 eða sambærilegri reglugerð fyrir síðari fiskveiðiár. Ákvæði 6. mgr. 12. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða eru þó með þeim hætti að stjórnvald er ekki bundið af þeim við mat á auðkenningarkostum. Þar taka þó við ákvæði stjórnslulaga sem takmarka möguleika stjórnvalda til að velja auðkenni þegar aðili tekur á sig skyldur gagnvart stjórnvaldinu. Ljóst er af því sem að ofan er rakið um þau víðtæku réttaráhrif sem flutningur aflahlutdeilda hefur, að með umsókn um flutning aflahlutdeilda er aðili að taka á sig skuldbindingar gagnvart stjórnvaldinu. Því þarf sérstakt lagaákvæði sé ætlunin að leyfa aðilum að taka á sig slíkar skuldbindingar með rafrænum hætti þegar vægara auðkenni en úr fjórða flokki er valið.

Meta þarf sérstaklega hvort þeir hagsmunir sem liggja að baki tilkynningum um flutning aflahlutdeilda gefi tilefni til þess að gera aðrar kröfur til auðkenningar en beinlínis leiða af lögum eða reglum. Ljóst er að miklir fjárhagslegir hagsmunir eru bundnir við yfirfærslu aflahlutdeilda og mikið tjón kann að verða ef mistök eru gerð, bæði fyrir aðila, veðhafa og íslenska ríkið. Verndarhagsmunir sem tengjast staðfestingu á flutningi aflaheimilda eru því með þeim hætti að ekki virðist æskilegt að draga úr þeim auðkenningarkröfum sem leiða má af lagareglum sem nú eru í gildi. Sú staðreynd að könnun þinglýsingavottorða verður ekki sjálfvirk í náinni framtíð dregur enn meira úr því að æskilegt sé að gera vægari kröfur en fjórða flokk auðkenningar.

Auðkenningarkrafa: Fjórði flokkur.

Auðkenningarþörf: Fjórði flokkur.

9. Tilkynning um flutning aflamarks innan lögsögu, krókaflamarks og aflamarks utan lögsögu, nr. 16 til 18

9.1. Lög og stjórnvaldsfyrirmæli

- Lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða.
- Lög nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar.
- Lög nr. 151/1996 um veiðar utan lögsögu Íslands.



- Lög nr. 75/1997 um samningsveð.
- Lög nr. 13/1998 um Verðlagsstofu skiptaverðs og úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna.
- Reglugerð nr. 676/2009 um veiðar í atvinnuskyni fiskveiðiárið 2009/2010.

9.2. Upplýsingar sem eru staðfestar með undirskrift

- Upplýsingar um fiskiskip sem aflamark er flutt frá, eiganda hans og útgerðaraðila.
- Magn aflamarks sem er flutt, sundurliðað eftir tegundum og upplýsingar um verð.
- Upplýsingar um fiskiskip sem aflamark er flutt til, eiganda hans og útgerðaraðila.
- Upplýsingar um tilkynnanda.

Athugasemdir:

- Verðlagsstofa skiptaverðs skal staðfesta að fyrir liggja samningur um fiskverð til viðmiðunar hlutaskipta milli útgerðar og áhafnar þess skips, sem aflamark óskast flutt til.
- Sá sem tilkynnir um flutning aflamarks skal greiða Fiskistofu flutningsgjald að fjárhæð kr. 2.000,- með hverri tilkynningu. Gjald dagi reiknings er við útgáfu reiknings og eindagi 15 dögum síðar. Gjaldið er óafturkræft. Hafi reikningur ekki verið greiddur á eindaga er Fiskistofu heimilt að stöðva frekari flutning aflamarks frá og til viðkomandi skips.
- Sérstök athygli er vakin á, að einungis er heimilt að flytja af fiskiskipi aflamark, umfram aflamark sem flutt er til skips, sem nemur 50% af samanlögðu aflamarki, sem fiskiskipi er úthlutað, í þorskígildum talið. Aflamarksflutning þarf að tilkynna Fiskistofu eigi síðar en 15 dögum eftir að veiðitímabili lýkur. Flutningurinn öðlast ekki gildi fyrr en Fiskistofa hefur staðfest hann skriflega.
- Krókaafلامark verður einungis flutt til báts með krókaafلامarksveiðileyfi og sem er undir 15 brúttótonnum.

9.3. Nánar um reglur í gildi

Þegar fiskiskipi hefur verið úthlutað aflamarki er, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, heimilt að flytja aflamarkið til annars skips, sbr. 1. mgr. 15. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og 1. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 676/2009 um veiðar í atvinnuskyni fiskveiðiárið 2009/2010. Tilkynna skal Fiskistofu um flutning aflamarks og öðlast flutningurinn ekki gildi fyrr en Fiskistofa hefur staðfest hann.



Sérstakar reglur gilda um tilkynninguna. Hún skal berast Fiskistofu á tilteknu eyðublaði útgefnu af stofnuninni og vera undirrituð af eiganda og útgerðaraðila skips sem aflmark er flutt frá og útgerðaraðila þess skips sem aflamarkið er flutt til. Í tilkynningunni eiga einnig að koma fram upplýsingar um nöfn og skipaskrárnúmer viðkomandi skipa og tegundir og magn aflamarks sem flutt, auk upplýsinga um verð aflamarks nema skipin séu í eigu sama aðila. Tilkynningunni skal einnig fylgja staðfesting Verðlagsstofu skiptaverðs um að fyrir liggi samningur útgerðar og áhafnar þess skips sem aflamarkið er flutt til, um fiskverð til viðmiðunar hlutaskiptum.

Skilyrði fyrir því að flytja megi aflamark frá fiskiskipi er að ekki hafi verið flutt frá skipi, umfram aflamark sem flutt er til skips, meira en sem nemur 50% af samanlögðu aflamarki sem skipi hefur verið úthlutað. Fiskistofa getur veitt undanþágu frá þeirri takmörkun. Þá er skilyrði fyrir því að flytja megi aflamark til fiskiskips að aflaheimildir skipsins verði ekki bersýnilega umfram veiðigetun þess. Að auki eru sérstök skilyrði fyrir flutningi krókaaflamarks því að það verður aðeins flutt til báts sem hefur veiðileyfi með krókaflamarki og er undir 15 brúttótonnum.

Tilkynning um flutning aflamarks skal hafa borist Fiskistofu eigi síðar en 15 dögum eftir að veiðitímabili lýkur. Þá skal sá sem tilkynnir um flutning aflamarks greiða Fiskistofu gjald.

9.4. Auðkenning

9.4.1. Hagsmunir að baki auðkenningu

Fiskistofu ber að ganga úr skugga um að ákveðnir aðilar sem hafa hagsmuna að gæta hafi veitt formlegt samþykki fyrir því að aflamark sé flutt milli skipa. Hlutverk Fiskistofu er því að hafa skrá lögskipti tveggja aðila, en ekki að úthluta réttindum. Aðkoma stjórnvaldsins að lögskiptunum getur þó haft veruleg réttaráhrif.

Ef aflamark er skráð á rangt skip geta afleiðingarnar orðið alvarlegar. Rétturinn sem aflamark veitir er ekki varanlegur heldur gildir að meginstefnu til aðeins í eitt ár. Grandlaus þriðji maður getur nýtt aflamarkið eða ráðstafað því með öðrum hætti, til dæmis með framsali. Því myndi í mörgum tilvikum ekki vera hægt að „leiðrétta“ skráningu á aflamarki þannig að aðili fái aflamark skráð á rétt skip, þótt mistök hafi verið gerð sem til dæmis má rekja til þess að aðili hafi ekki verið auðkenndur með fullnægjandi hætti.

Undirskrift á tilkynningu um flutning aflamarks staðfestir ekki einungis að umsækjandi sé réttur aðili heldur ber tilkynningin með sér upplýsingar sem hafa sjálfstæða þýðingu við



úrlausn málsins. Um flutning aflamarks gilda reglur um að aflaheimildir fiskiskips megi ekki vera bersýnilega umfram veiðigetu þess, og er vísað til umfjöllunar um það álitamál vegna flutnings aflahlutdeilda. Í tilkynningu um flutning aflamarks koma einnig fram upplýsingar sem leggja grunn að opinberri skráningu. Samkvæmt 2. mgr. 15. gr. laga nr. 116/2006, sbr. einnig 9. gr. reglugerðar nr. 676/2009, ber þeim sem tilkynna flutning aflamarks skylda til að veita upplýsingar um verð aflamarksins, nema þegar aflamark er flutt milli skipa í eigu sömu útgerðar. Því er tilkynnandi með undirskrift sinni að staðfesta að þær upplýsingar séu réttar.

9.4.2. Hagsmunir að baki rafrænni meðferð

Á fiskveiðiárinu 2008/2009 staðfesti Fiskistofa 10.378 aflamarksmillifærslur. Þótt ríflega fimmtungur millifærslanna hafi farið fram með rafrænum hætti milli skipa í eigu sama aðila er um að ræða gríðarlegan fjölda tilkynninga sem berast inn á borð Fiskistofu. Því er ljóst að mikið hagræði myndi verða af rafrænni meðferð þeirra.

Tilkynningu um flutning aflamarks fylgja engin lögbundin fylgiskjöl, að öðru leyti en því að gerð er krafa um staðfestingu á ákvæðnum upplýsingum frá Verðlagsstofu skiptaverðs. Þeirra upplýsinga er þegar aflað með rafrænum hætti svo ekki er um að ræða hindrun á rafrænni meðferð málsins. Einu fylgiskjölin með umsókn eru umboð sem fylgja ef umboðsmanni er gefin heimild til að undirrita tilkynningu.

9.5. Niðurstöður

Þegar ályktun er dregin um val á auðkenni verður fyrst að ákvarða hvaða kröfur lög gera til stjórnvalda. IX. kafli stjórnsýslulaga leggur grunninn að heimildum stjórnvalda til að færa málsmeðferð í rafrænt horf og tekur á nokkrum tilvikum þegar í lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða venjum er gerð krafa um að aðilar eigi í samskiptum við stjórnvöld sem ekki er hægt að gera rafræn.

Í 3. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 676/2009 er gerð krafa um að tilkynning um flutning aflamarks sé undirrituð. Í samræmi við ákvæði 38. gr. stjórnsýslulaga verður Fiskistofa því að gera kröfu um fjórða flokks auðkenni ef ætlunin er að leyfa aðilum að senda tilkynningarnar með rafrænum hætti. Þótt reglugerðinni verði breytt, eða að ekki verði kveðið á um undirskrift í síðari reglugerðum, verður að gæta að ummælum í athugasemdum með lagafrumvarpi sem varð að lögum nr. 51/2003 um breytingu á stjórnsýslulögum, þar sem kemur fram að varasamt sé að leyfa einstaklingum eða lögaðilum að taka á sig skuldbindingar gagnvart stjórnvaldi með því að auðkenna sig eingöngu með auðkenni úr þriðja flokki. Með því að senda



tilkynningu um flutning aflamarks eru einstaklingar og lögaðilar að taka á sig skuldbindingar gagnvart stjórnvaldi. Því myndi þurfa sérstaka lagaheimild ef Fiskistofa hefði áhuga á að koma á samskiptum þar sem notast væri við auðkenni úr öðrum eða þriðja flokki.

Ljóst er að miklir fjárhagslegir hagsmunir eru bundnir við yfirfærslu aflamarks. Þótt almennt séu ekki jafnmikil verðmæti bundin við flutning aflamark og aflahlutdeilda þarf að líta til þess að mistök við framkvæmd flutnings aflamarks geta haft enn víðtækari fjárhagsleg áhrif en mistök vegna flutnings aflahlutdeilda. Verndarhagsmunir þeir sem tengjast staðfestingu á flutningi aflamarks eru því með þeim hætti að ekki virðist æskilegt að draga úr þeim auðkenningarkröfum sem leiða má af lagareglum sem nú eru í gildi. Líklega má ætla að auknir möguleikar til rafrænnar vinnslu gefi frekar tilefni til að slá af kröfum um auðkenningu vegna flutnings aflamarks en reyndin er vegna flutnings aflahlutdeilda. Þó virðast verndarhagsmunir auðkenningarinnar vega það þungt að ekki sé rétt að leggja til að óskað verði eftir sérstakri lagaheimild til að gera vægari auðkenningarkröfur en leiða af þeim lögum sem eru nú í gildi.

Auðkenningarkrafa: Fjórði flokkur.

Auðkenningarþörf: Fjórði flokkur.

10. Umsókn um leyfi til veiða í atvinnuskyni (almennt veiðileyfi), nr. 21

10.1. Lög og stjórnvaldsfyrirmæli

- Lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða.
- Reglugerð nr. 676/2009 um veiðar í atvinnuskyni fiskveiðiárið 2009/2010.

10.2. Upplýsingar sem eru staðfestar með undirskrift

- Tegund veiðileyfis (aflamarksleyfi/krókaflamarksleyfi).
- Upplýsingar um umsækjanda.
- Upplýsingar um skipið (færst inn sjálfkrafa með skipaskrárnúmerinu).

Fyrirvari á umsókn: „ Skilyrði fyrir veitingu veiðileyfis er að skipið hafi gilt haffærisskírteini og sé skrásett á skipaskrá Siglingastofnunar Íslands.“

10.3. Nánar um reglur í gildi

Leyfi til veiða í atvinnuskyni eru bundin við fiskiskip. Fjallað er um skilyrði fyrir úthlutun slíkra leyfa í 4. og 5. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, sbr. einnig 1. gr. reglugerðar



nr. 676/2009. Í 5. gr. laganna koma fram skilyrði fyrir veitingu leyfis til veiða í atvinnuskyni, það er að skip hafi haffærisskírteini og sé á skipaskrá Siglingastofnunar Íslands eða sérstakri skrá stofnunarinnar fyrir báta undir 6 metrum. Að auki skulu eigendur skipa og útgerðir fullnægja skilyrðum til að stunda veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands sem kveðið er á um í lögum nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri og í lögum nr. 22/1998 um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands. Að auki má benda á að ef rétti skips til veiðileyfis hefur á einhverjum tíma verið afsalað til Þróunarsjóðs sjávarútvegsins gegn greiðslu úreldingarstyrks getur það skip ekki fengið leyfi til veiða í atvinnuskyni, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 3/2001.

Leyfi til veiða í atvinnuskyni eru tvenns konar, þ.e. veiðileyfi með aflamarki og veiðileyfi með krókaflamarki. Þau eru ótímabundin en samkvæmt 4. gr. laga nr. 116/2006 fellur leyfi niður ef skip heldur ekki til veiða í ákveðinn tíma, ef skip er tekið af skipaskrá eða ef eigendur uppfylla ekki frammannefnd skilyrði varðandi eignarhald. Á sama fiskveiðiári getur skip aðeins haft eina gerð veiðileyfis, sbr. 4. gr. laganna.

Fyrir veitingu leyfis til veiða í atvinnuskyni þarf umsækjandinn að greiða gjald, sbr. lög nr. 33/2000, með síðari breytingum.

10.4. Auðkenning

10.4.1. Hagsmunir að baki auðkenningu

Umsókn um almennt veiðileyfi felur í sér að aðili hefur frumkvæði að meðferð stjórnsýslumáls. Því hefur þýðingu að aðilinn sé í raun sá sem hann segist vera enda gæti meðferð málsins lokið með útgáfu leyfis, sem er stjórnvaldsákvörðun, til einhvers sem aldrei hefur komið að málinu. Útgáfa almenns veiðileyfis er ívilnandi stjórnvaldsákvörðun sem varðar úthlutun ótakmarkaðra gæða.

Útgáfa almenns veiðileyfis hefur þó í för með sér önnur réttaráhrif sem ekki eru öll ívilnandi. Í framkvæmd hefur skilyrði 4. gr. laga nr. 116/2006, um að skip megi ekki hafa fleiri en eina tegund veiðileyfis í einu, verið uppfyllt þannig að útgáfa nýrrar tegundar veiðileyfis fellir úr gildi önnur leyfi sem fyrir eru á skipinu. Því er mögulegt en þó ólíklegt að með einfaldri umsókn um slíkt leyfi að sé sett af stað stjórnsýslumál sem lýkur með töku íþyngjandi ákvörðunar.



10.4.2. Hagsmunir að baki rafrænni meðferð

Hagsmunir stjórnvalds af rafrænni meðferð veitingar almennra veiðileyfa eru fyrst og fremst almennt hagræði.

10.5. Niðurstöður

Ef meðferð stjórnslumáls hefst að frumkvæði aðila þarf almennt að vera hægt að tryggja að aðilinn sé sá sem hann segist vera. Þetta er sérstaklega mikilvægt ef um er að ræða meðferð stjórnslumáls sem lýkur með íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun. Sömu sjónarmið eiga við þegar ákvörðunin hefur íþyngjandi afleiðingar, hvort heldur er fyrir aðilann sjálfan eða aðra sem tengjast málinu.

Útgáfa almenns veiðileyfis er ívilnandi nema að því leyti sem hún takmarkar möguleika skips til að hafa aðrar gerðir veiðileyfa, sbr. 4. gr. laga nr. 116/2006. Í lagagreininni er ekki gert ráð fyrir að veiðileyfi sem fyrir er á skipi falli úr gildi þegar skipinu er veitt önnur gerð almenns veiðileyfis, heldur kemur einungis fram að skip megi ekki hafa tvær gerðir almennra veiðileyfa í einu. Því er hægt að koma í veg fyrir töku íþyngjandi ákvörðunar með því að haga verklagi við móttöku umsókna þannig að haft sé samband við þann sem sækir um almennt veiðileyfi á skipi sem þegar er með gilt leyfi af annarri gerð og hann þar með auðkenndur sérstaklega í samskiptum við stjórnvöld.

Fyrir veitingu almenns veiðileyfis þarf umsækjandinn að greiða gjald, sbr. 1. gr. laga nr. 33/2000. Skýrt orðalag greinarinnar, um að greiðslan skuli berast fyrir útgáfu leyfis, gefur möguleika á því að nota greiðsluna til að styrkja auðkenni. Sterk rök hníga til þess að sá sem greiðir gjald fyrir veitingu almenns veiðileyfis sé sá sem sótti um það. Að sama skapi er líklegt að aðili greiði ekki fyrir leyfi ef utanaðakomandi aðili hefur sótt um það án heimildar hans. Því má ætla að eftirfylgni með greiðslu gjaldsins fækki verulega þeim tilvikum þar sem leyfi er gefið út án þess að aðilinn hafi verið auðkenndur.

Auðkenningarkrafa: Engin.

Auðkenningarþörf: Fyrsti flokkur.

11. Umsókn um leyfi til veiða úr deilistofnum, nr. 22

11.1. Lög og stjórnvaldsfyrirmæli

- Lög nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands.
- Lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða.



- Reglugerð nr. 470/2009 um veiðar á samningsvæði Norðvestur-Atlantshafs fiskveiðistofnunarinnar, NAFO, 2009.
- Reglugerð nr. 1040/2009 um togveiðar á kolmunna 2010.
- Reglugerð nr. 1041/2009 um veiðar íslenskra skipa á Norðuríshafsporski 2010, skv. samningi milli Íslands, Noregs og Rússlands.
- Reglugerð nr. 1039/2009 um stjórn veiða íslenskra skipa úr norsk-íslenska síldarstofninum árið 2010.
- Reglugerð nr. 208/2010 um veiðar úr úthafskarfastofnum 2010.

11.2. Upplýsingar sem eru staðfestar með undirskrift

- Tímabil leyfis (fiskveiðiár).
- Tegund leyfis (leyfi til rækjuveiða á Flæmingjagrunni, kolmunnaleyfi, leyfi til veiða á þorski í norskri lögsögu, leyfi til veiða á þorski í rússneskri lögsögu, norsk-íslensk síld, úthafskarfaveiðileyfi).
- Upplýsingar um umsækjanda.
- Upplýsingar um skipið (færast inn sjálfkrafa með skipaskrárnúmerinu).

Fyrirvari á umsóknareyðublaði „Skilyrði fyrir veitingu veiðileyfis er að skipið hafi gilt haffærisskírteini og sé skrásett á skipaskrá Siglingarstofnunar Íslands.“

11.3. Nánar um reglur í gildi

Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands getur ráðherra bundið veiðar íslenskra skipa utan lögsögu Íslands sérstökum leyfum með reglugerðum. Um veiðar úr deilistofnum sem veiðast bæði innan og utan íslenskrar lögsögu gilda ákvæði laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996. Nokkuð margar reglugerðir eru í gildi með mismunandi skilyrðum fyrir slíkum leyfum.

Um veiðar á Flæmingjagrunni gildi fyrir síðasta almanaksár reglugerð nr. 470/2009. Í 12. gr. hennar kemur fram að einungis þau íslensku fiskiskip sem hafi fengið úthlutað aflamarki í rækju á Flæmingjagrunni hafi leyfi til að stunda þar veiðar.

Um veiðar á kolmunna gildir reglugerð nr. 1040/2009. Í 2. gr. hennar kemur fram að skip þurfi sérstakt leyfi Fiskistofu til veiðanna en slíkt leyfi er ekki háð sérstökum skilyrðum.

Um veiðar á þorski í norskri og rússneskri lögsögu gildir reglugerð nr. 1041/2009. Í 2. gr. reglugerðarinnar er fjallað um að veiðarnar krefjist sérstaks leyfis Fiskistofu sem aðeins þau skip geta fengið sem hafa aflahlutdeild/aflamark í Norðuríshafsporski, en um úthlutunina



fer samkvæmt 3. gr. hennar. Að auki getur útgerð aflað veiðiheimilda í rússneskri lögsögu umfram úthlutunina og þarf Fiskistofa að staðfesta heimildina sérstaklega með útgáfu veiðileyfis, sbr. 7. gr. reglugerðarinnar.

Um veiðar á norsk-íslenskri síld gildir reglugerð nr. 1039/2009. Í 1. gr. reglugerðarinnar kemur fram að veiðar séu óheimilar án sérstaks leyfis Fiskistofu og er skilyrði fyrir úthlutun slíks leyfis að skip hafi aflmark í síld úr norsk-íslenska síldarstofninum. Að auki eru í 2. gr. hennar nokkrar sérreglur sem gilda um veiðar í lögsögum mismunandi ríkja en megininntak þeirra er að farið skuli að reglum stjórnvalda í viðkomandi ríki. Þó er þar vísað í 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar þar sem kemur fram að einungis tuttugu íslenskum skipum skuli veitt leyfi til síldveiða á hverjum tíma í lögsögu Noregs.

Um veiðar á úthafskarfa gildir reglugerð nr. 208/2010. Í 2. gr. hennar kemur fram að afla skuli sérstaks leyfis Fiskistofu til veiða á úthafskarfa skv. 1. gr. reglugerðarinnar og að skilyrði fyrir veitingu slíks leyfis sé að viðkomandi fiskiskip hafi aflamark í úthafskarfa skv. reglugerðinni.

11.4. Auðkenning

11.4.1. Hagsmunir að baki auðkenningu

Umsókn um sérstök leyfi til veiða úr deilistofnum felur í sér að aðili hefur frumkvæði að meðferð stjórnsýslumáls. Því hefur þýðingu að aðilinn sé í raun sá sem hann segist vera, annars getur meðferð málsins lokið með útgáfu leyfis, sem er stjórnvaldsákvörðun, til einhvers sem aldrei hefur komið að málinu. Útgáfa leyfanna er ívilnandi stjórnvaldsákvörðun fyrir þann sem sækir um leyfi. Þó getur útgáfa þeirra haft íþyngjandi áhrif, einkum fyrir aðra sem sérstakra hagsmuna hafa að gæta, sér í lagi þegar fjöldi leyfa er takmarkaður. Þetta á t.a.m. við um fjölda leyfi til veiða á norsk-íslenskri síld í lögsögu Noregs sem samkvæmt núgildandi reglum eru takmörkuð við tuttugu fiskiskip.

Skilyrði fyrir útgáfu flestra veiðileyfa, þ.e. þegar um er að ræða tegundir sem bundnar eru afalmarki, er að viðkomandi skip hafi aflamark í viðkomandi tegund, og einskorðast hagnýting leyfisins því við þau fiskiskip sem hafa slíkan rétt. Þótt skilyrði um aflamark í tegundum sé meginreglan nú verður að hafa í huga varðandi veiðar utan lögsögu Íslands að þær eru í nánast öllum tilvikum háðar samningum við önnur ríki um veiðar úr deilistofnum. Því móta alþjóðlegir og fjölþjóðlegir samningar, sem og tvíhliða samningar mikið innlent regluverk sem gildir um slíkar veiðar. Fjölþjóðlegir samningar kunna því að hafa áhrif á auðkenningarþörf.



11.4.2. Hagsmunir að baki rafrænni meðferð

Hagsmunir stjórnvalds af rafrænni meðferð veitingar almennra veiðileyfa eru fyrst og fremst almennt hagræði.

11.5. Niðurstöður

Ef meðferð stjórnsýslumáls hefst að frumkvæði aðila þarf almennt að vera hægt að tryggja að aðilinn sé sá sem hann segist vera. Þetta er sérstaklega mikilvægt ef um er að ræða meðferð stjórnsýslumáls sem endar með íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun. Sömu sjónarmið eiga við þegar ákvörðunin hefur íþyngjandi afleiðingar, hvort heldur er fyrir aðilann sjálfan eða aðra sem tengjast málinu. Útgáfa sérstakra veiðileyfa er að mestu leyti ívilnandi ákvörðun sem ekki virðist hafa íþyngjandi áhrif fyrir aðila eða aðra. Þó eru í sumum tilvikum fjöldatakmörkanir, til að mynda vegna síldveiða í lögsögu Noregs.

Aðrar veiðar á grundvelli fjölþjóðlegra samninga eru þó háðar annars konar fjöldatakmörkunum. Til að mynda má takmarkaður fjöldi íslenskra fiskiskipa stunda veiðar í lögsögu Færeyja á sama tíma, en veiðileyfin sem slík eru ekki takmörkuð að fjölda.

Skilyrði fyrir útgáfu flestra þeirra veiðileyfa sem hér er fjallað um eru að fiskiskip þurfi að hafa aflamark í viðkomandi tegund. Aflamarkið takmarkar mjög að aðrir en „réttir“ aðilar hafi hagsmuni eða möguleika á fá veiðileyfi. Skilyrði fyrir veitingu leyfa takmarka því aðganginn með þeim hætti að ekki virðist nauðsynlegt að auðkenna umsóknir með sérstökum hætti.

Hvað varðar veiðileyfi sem eru háð fjöldatakmörkun gilda önnur lögmál. Þau íþyngjandi áhrif sem úthlutun veiðileyfa kann að hafa á aðra aðila gerir að verkum að þörf er á því að gera ríkari kröfur til auðkenningar. Sérstaklega þarf einnig að gæta að þeirri framkvæmd að þeir sem sækja fyrst um leyfi fá þau fyrst. Því þarf að tryggja að umsóknum fylgi áreiðanlegar upplýsingar um það hvenær þeim er skilað.

Að auki þarf að gæta sérstaklega að því að skilyrðin fyrir útgáfu leyfa úr deilistofnum eru háð breytingum vegna þess að þau ráðast af þeim fjölþjóðlegu samningum sem eru í gildi hverju sinni. Fiskistofa annast því í raun milligöngu um takmarkanir sem erlend ríki setja á veiðum í sínum lögsögum. Því er mikilvægt að Fiskistofa að endurmeti auðkenningarþörf vegna leyfa til veiða úr deilistofnum ef breytingar verða á þeim fjölþjóðlegu samningum sem eru í gildi um slíkar veiðar.



Af framansögðu má ráða að ekki er nauðsynlegt að gera ríkari kröfur en fyrsta flokks auðkenni fyrir sérveiðileyfi, að undanskildum leyfum sem eru takmörkuð að fjölda en er þörf á auðkenni í öðrum eða þriðja flokki.

Auðkenningarkrafa: Annar eða þriðji flokkur (leyfi sem eru háð fjöldatakmörkunum). Engin (önnur leyfi)

Auðkenningarþörf: Annar eða þriðji flokkur (leyfi sem eru háð fjöldatakmörkunum. Fyrsti flokkur (önnur leyfi).

12. Umsókn um leyfi til veiða með dragnót, nr. 23

12.1. Lög og stjórnvaldsfyrirmæli

- Lög nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.
- Lög nr. 75/1997 um sammingsveð.
- Reglugerð nr. 788/2006 um dragnótaveiðar.

12.2. Upplýsingar sem eru staðfestar með undirskrift

- Tímabil leyfis (fiskveiðiár).
- Tegund leyfis (NA-land og Austfirðir, Norðurland, SV-land, Vestfirðir og Breiðafjörður).
- Upplýsingar um umsækjanda.
- Upplýsingar um skipið (færst inn sjálfkrafa með skipaskrárnúmeri).

Fyrirvari á umsókn: „Athygli er vakin á, að leyfi til dragnótaveiða eru háð þeim skilyrðum, að bátur hafi aflamarksleyfi, sé skráður og eigi heimahöfn innan viðkomandi veiðisvæðis, sé að staðaldri gerður þaðan út og útgerð hans eigi þar heimilisfesti.“

12.3. Nánar um reglur í gildi

Öllum fiskiskipum sem hafa almennt leyfi til veiða í atvinnuskyni er heimilt að stunda veiðar með dragnót nema á þeim svæðum sem tilgreind eru í 5. gr. laga nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 788/2006 um dragnótaveiðar. Veiðar með dragnót nær landi eru háðar sérstöku leyfi Fiskistofu, sbr. 6. gr. laga nr. 79/1997 og 2. gr. reglugerðar nr. 788/2006. Almennar stærðartakmarkanir eru á þeim skipum sem fá leyfi til veiða með dragnót og þurfa þau verða að vera styttri en 42 metrar og með aflvísi lægri en 2.500.



F I S K I S T O F A

Dalsbrauni 1 220 Hafnarfirði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

Fiskistofa getur veitt tvönn konar leyfi til veiða með dragnót, sbr. 2. gr. reglugerðar nr. 79/1997. Annars vegar eru það almenn dragnótaveiðileyfi og hins vegar sérstök. Á umsóknareyðublaðinu sem hér er til skoðunar er einungis hægt að sækja um almennt leyfi. Í 3. gr. reglugerðarinnar koma svo fram frekari skilyrði fyrir veitingu leyfa til veiða með dragnót sem varða heimahöfn skips. Að auki er Fiskistofu heimilt að binda leyfi til dragnótaveiða frekari skilyrðum til að mynda sem varða stærð skipa.

Sérstök veiðileyfi eru veitt skv. 5. gr. reglugerðar nr. 788/2006 um leyfi til veiða með dragnót í Faxaflóa. Um er að ræða takmarkaðan fjölda leyfa sem er bundinn við þau skip sem fengu slíkt leyfi árið 1997 eða skipum sem hafa komið í þeirra stað. Fiskistofa veitir því ekki leyfi til veiða með dragnót í Faxaflóa heldur samþykkir einungis flutning slíks leyfis frá öðru skipi, sbr. 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar. Almenn skilyrði fyrir veitingu leyfa til dragnótaveiða gilda einnig um sérstöku leyfin. Þar að auki þarf Fiskistofa að gæta að skilyrðum um heimahöfn skips og að það hafi aflahlutdeildir í skarkola og sandkola.

12.4. Auðkenning

12.4.1. Hagsmunir að baki auðkenningu

Almenn leyfi til veiða með dragnót

Í umsókn um leyfi til veiða með dragnót gefur aðilinn ekki neinar upplýsingar sem ekki eru aðgengilegar annarsstaðar. Því ber umsóknin ekki með sér neinar upplýsingar sem aðilinn staðfestir með undirskrift.

Umsókn um dragnótaveiðileyfi felur í sér að aðili hefur frumkvæði að meðferð stjórnsýslumáls. Málið endar með því að leyfið er gefið út ef formskilyrði laga og reglugerðar eru uppfyllt. Útgáfa þessara leyfa er ívilnandi stjórnvaldsákvörðun. Engar takmarkanir eru á fjölda leyfa sem Fiskistofa veitir og því er um að ræða að stjórnvald úthlutar ótakmörkuðum gæðum. Leyfið sem slíkt hefur engin önnur réttaráhrif en heimildina til veiða með dragnót. Því virðist ekki vera sem útgáfa þess geti haft íþyngjandi áhrif, hvorki fyrir aðila sjálfan né þriðja aðila.

Sérstök leyfi til veiða með dragnót í Faxaflóa

Takmörkun á fjölda leyfa til veiða með dragnót í Faxaflóa (Faxaflóaleyfi) gerir það að verkum að afstaðan milli stjórnvalda og umsóknaraðila er önnur en við útgáfu almennra leyfa. Hlutverk stjórnvaldsins er í raun ekki að úthluta leyfum heldur hafa eftirlit með því að skilyrði séu uppfyllt vegna flutnings á réttindum til Faxaflóaleyfa milli tveggja skipa og að



flutningurinn sé gerður með vitund og vilja þeirra sem ráða yfir réttindunum og hlutaðeigandi skipum..

Afstaðan á margt skylt með flutningi réttinda til grásleppuveiða milli skipa. Í báðum tilfellum er um að ræða lokaða hópa þar sem réttur, annars vegar réttindi til veiða og hins vegar veiðileyfi, flyst á milli skipa. Þótt ekkert komi fram um það í reglugerð nr. 788/2006 hefur framkvæmd flutnings réttinda til Faxaflóaeyfa verið eins og þegar réttur til grásleppuveiða er fluttur milli skipa. Því á við um Faxaflóaeyfin að skortur á festu í framkvæmd eftirlits Fiskistofu getur leitt til verulega íþyngjandi áhrifa fyrir aðila máls og grandlausan þriðja aðila, auk þess sem stofnunin kann að þurfa að bæta tjón sem þessir aðilar verða fyrir sé ranglega að málum staðið. Því eru verndarhagsmunir allt aðrir og miklu meiri vegna Faxaflóaeyfa en almennra leyfa til veiða með dragnót. Þá leiðir af lögum nr. 75/1997 um sammingsveð að þinglýst samþykki veðhafa þurfi að liggja fyrir líkt og um flutning aflahlutdeilda.

12.4.2. Hagsmunir að baki rafrænni meðferð

Hagsmunir stjórnvalds af rafrænni meðferð umsókna um leyfi til veiða með dragnót eru fyrst og fremst almennt hagræði. Engar hindranir virðast standa í vegi fyrir því að meðferðin verði að fullu rafræn.

Önnur sjónarmið eiga við um Faxaflóaeyfin. Í framkvæmd hefur verið krafist þinglýsingarvottorða og eiginhandarundirskrifta þeirra sem eiga óbein réttindi yfir skipum sem réttur til Faxaflóaeyfa er fluttur frá. Þar með þurfa fylgiskjöl að fylgja umsókn, sem ekki er útlit fyrir að hægt sé að nálgast með rafrænum hætti á komandi árum. Því standa hindranir í vegi fyrir því að meðferð umsókna um flutning réttinda til Faxaflóaeyfa verði rafræn.

12.5. Niðurstöður

Samkvæmt framansögðu virðist ekki ástæða til að krefjast auðkenningar á umsókn um leyfi til veiða með dragnót. Þó má benda á að það kann að vera ástæða til að endurskoða þessa niðurstöðu ef leyfi til veiða með dragnót eru bundin skilyrðum sem hafa áhrif á umsóknina, annað hvort ef fjöldi þeirra verður takmarkaður eða ef íþyngjandi réttaráhrif fylgja úthlutun leyfa.

Flutningur réttinda til veiða með dragnót í Faxaflóa eru ólík almennum leyfum til veiða með dragnót og falla að þeim sjónarmiðum sem gilda um flutning réttinda til grásleppuveiða. Með vísan til umfjöllunar í um flutning réttinda til grásleppuveiða má slá því



F I S K I S T O F A

Dalsbrauni 1 220 Hafnarfirði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

föstu að gera verði kröfur um auðkenningu í fjórða flokki verði umsóknir um flutning réttinda til Faxaflóaaleyfa gerð rafræn.

Auðkenningarkrafa: Engin (almenn leyfi til veiða með dragnót). Fjórði flokkur (flutningur réttinda til veiða með dragnót í Faxaflóa).

Auðkenningarþörf: Fyrsti flokkur (almenn leyfi til veiða með dragnót). Fjórði flokkur (flutningur réttinda til veiða með dragnót í Faxaflóa).

13. Umsókn um sérveiðileyfi (gulllax og síld með vörpu), nr. 24

13.1. Lög og stjórnvaldsfyrirmæli

- Lög nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.
- Reglugerð nr. 717/2000 um veiðar á gulllaxi.
- Reglugerð nr. 770/2006 um veiðar á íslenskri sumargotsíld.

13.2. Upplýsingar sem eru staðfestar með undirskrift

- Tímabil leyfis (fiskveiðiár).
- Tegund leyfis (gulllax, síld með vörpu).
- Upplýsingar um umsækjanda.
- Upplýsingar um skipið (færast inn sjálfkrafa með skipaskrárnúmeri).

Fyrirvari á umsókn: „Skilyrði fyrir veitingu veiðileyfis er að skipið hafi aflamarksveiðileyfi, hafi gilt hæfærisskírteini og sé skrásett á skipaskrá Siglingastofnunar Íslands eða sérstaka skrá stofnunarinnar fyrir báta undir 6 metrum.“

13.3. Nánar um reglur í gildi

Reglugerðir nr. 717/2000 og 770/2006 eru settar með stoð í 2. mgr. 6. gr. laga nr. 79/1997 þar sem veitt er heimild til að takmarka notkun veiðarfæris með reglugerð. Í 1. gr. reglugerðar nr. 717/2000 er fjallað um að veiðar á gulllaxi krefjist leyfis frá Fiskistofu, en að öðru leyti er leyfið ekki bundið skilyrðum. Í 1. gr. reglugerðar nr. 770/2006 kemur fram að til veiða á íslenskri sumargotsíld með vörpu þurfi leyfi Fiskistofu, en að öðru leyti er leyfisveitingin sjálf ekki bundin skilyrðum.



13.4. Auðkenning

13.4.1. Hagsmunir að baki auðkenningu

Umsókn um ofangreind sérveiðileyfi felur í sér að aðili hefur frumkvæði að meðferð stjórnsýslumáls. Því hefur þýðingu að aðilinn sé í raun sá sem hann segist vera enda gæti meðferð málsins lokið með útgáfu leyfis, sem er stjórnvaldsákvörðun, til einhvers sem aldrei hefur komið að málinu. Útgáfa þessara leyfa er ívilnandi stjórnvaldsákvörðun og varðar úthlutun ótakmarkarkaðra gæða. Leyfið hefur sem slíkt engin réttaráhrif önnur en heimildina til veiða. Því virðist ekki vera sem útgáfa þess geti haft íþyngjandi áhrif, hvorki fyrir aðila sjálfan né þriðja aðila.

Aðilinn gefur engar upplýsingar í umsókninni sem ekki eru aðgengilegar annars staðar. Því felur staðfesting á umsókn ekki í sér neina raunverulega upplýsingagjöf.

13.4.2. Hagsmunir að baki rafrænni meðferð

Hagsmunir stjórnvalds af rafrænni meðferð eru fyrst og fremst almennt hagræði.

13.5. Niðurstöður

Samkvæmt framansögðu virðist ekki ástæða til að krefjast auðkenningar á umsókn um þessi tilteknu sérveiðileyfi. Að öðru leyti er vísað til umfjöllunar um skilyrði vegna leyfa til veiða með dragnót, nr. 23.

Auðkenningarkrafa: Engin.

Auðkenningarþörf: Fyrsti flokkur.

14. Umsókn um flutning réttinda til grásleppuveiða milli skipa, nr. 25

14.1. Lög og stjórnvaldsfyrirmæli

- Lög nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.
- Lög nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða.
- Lög nr. 75/1997 um sammingsveð.
- Reglugerð nr. 196/2009 um hrognkelsaveiðar.

14.2. Upplýsingar sem eru staðfestar með undirskrift

- Þinglýstur eigandi, bátur og skipaskrárnúmer báts sem réttindi eru flutt frá.
- Bátur sem réttindi eru flutt til, skipaskrárnúmer og eigandi.



- Upplýsingar um umsækjanda og þinglýstan eiganda báts.
- Dagsetning undirskriftar.

Fylgiskjöl:

- Nýtt þinglýsingarvottorð (ekki eldra en 30 daga) varðandi þann bát sem flutt er frá.
- Þinglýst samþykki þeirra aðila, sem eiga þinglýst samningsveð í bátnum frá og með 1. janúar 1998.
- Skriflegt samþykki allra þeirra aðila, sem eiga þinglýsta kvöð á bátnum sem flutt er frá, þess efnis að framsal réttinda til grásleppuveiða frá bátnum sé óheimilt án samþykkis þeirra.

Athugasemd: Flutningur réttinda til grásleppuveiða milli báta er bundinn eftirfarandi skilyrðum:

- a) að bátur, sem grásleppuréttindi eru flutt frá, hafi haft þau í a.m.k. eina vertíð.
- b) að bátur, sem grásleppuréttindi eru flutt til, hafi leyfi til veiða í atvinnuskyni.
- c) að eigandi báts, sem grásleppuréttindi eru bundin við, hafi, undirriti beiðni um flutning réttindanna.
- d) að hinn nýi bátur sé ekki meira en 2,5 brúttótonnum stærri en sá bátur, sem réttindin eru flutt frá.

Óheimilt er að veita bátum, sem eru stærri en 15 brúttótonn, leyfi til grásleppuveiða.

14.3. Nánar um reglur í gildi

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laga nr. 79/1997 og 1. gr. reglugerðar nr. 196/2006 um hrognkelsaveiðar skulu grásleppuveiðar vera háðar sérstöku leyfi Fiskistofu. Eitt leyfi er gefið út á hvern bát á hverri vertíð og er það bundið ýmsum skilyrðum. Takmarkaður fjöldi báta hefur réttindi til að fá úthlutað slíku leyfi. Skv. 1. mgr. 7. gr. laganna gátu þeir einir fengið slík réttindi sem áttu rétt til leyfis á grásleppuvertíðinni 1997. Þó er sérstök heimild í lögum fyrir ráðherra til að setja reglur um flutning réttinda til grásleppuveiða milli báta. Af þessu leiðir að einungis er takmarkaður fjöldi sem hefur réttindi til að fá úthlutað leyfi til veiða á grásleppu og geta nýir aðilar ekki öðlast slík réttindi nema þeir fái þau framseld frá öðrum sem þau hafa. Þessi takmarkaði fjöldi er ástæða fyrir því að Fiskistofa hefur eftirlit með flutningi grásleppuveiðaréttinda milli skipa.



Réttindi til grásleppuveiða eru tengd við bát og eru skilyrði fyrir flutningi á þeim talin upp í 3. gr. reglugerðarinnar. Skilyrði fyrir því að flytja megi slík réttindi frá báti er að hafa haft réttindin í lágmarkstíma. Stærðartakmarkanir eru á bátum sem réttindin geta verið flutt til auk þess sem gert er að skilyrði að sá bátur hafi leyfi til veiða í atvinnuskyni. Einnig eru takmarkanir á framsali vegna svæðisbindingar grásleppuveiðileyfa.

Skv. 3. gr. reglugerðarinnar er gerð krafa um að eigendur báts sem réttindin eru flutt frá undirriti beiðni um flutning. Til að tryggja enn frekar að ekki valdi vafa hver á réttindi til grásleppuveiða kemur fram sú meginregla í 4. gr. reglugerðarinnar að réttindin fylgi báti við sölu á honum. Með kaupsamningi er hægt að semja sig frá þessu skilyrði, en þá skal tilkynna það til Fiskistofu innan þrjátíu daga frá undirritun kaupsamnings. Ef grásleppuveiðileyfi er skilið frá báti hefur seljandi tvær vertíðir frá sölu bátsins til að finna annan bát til að nýta leyfið á annars fellur það niður.

14.4. Auðkenning

14.4.1. Hagsmunir að baki auðkenningu

Upplýsingarnar sem koma fram í umsókn má finna annarsstaðar. Um er að ræða opinberar upplýsingar um báta og eigendur þeirra og þinglýst skjöl. Eina sem gæti valdið vafa er staðfest samþykki þeirra sem eiga þinglýsta kvöð, en samkvæmt umsókninni kemur mjög skýrt fram hvað á að staðfesta og virðist því ekki þurfa meira öryggi en staðfestinguna um að upplýsingar komi frá ákveðnum aðila.

Þrátt fyrir nafn skjalsins getur umsókn um flutning réttinda til grásleppuveiða milli skipa varla talist umsókn í hefðbundnum skilningi. Umsókn er oftast frumkvæði aðila að upphafi stjórnáskilnaðs sem lýkur með því að stjórnvald úthlutar aðila ákveðnum heimildum. Hér er ekki um að ræða að stjórnvald úthluti gæðum heldur skráir það eingöngu að lögskipti milli tveggja eða fleiri aðila séu með ákveðnum hætti. Í rauninni snýst um að tryggja vitneskju allra viðkomandi aðila þegar réttindi til veiða á grásleppu eru færð frá báti og skráð á annan bát. Meðferð málsins er einföld bæði og formföst og ekki tilefni til að bera kennsl á aðila undir rekstri málsins.

Réttindi til grásleppuveiða ganga kaupum og sölum á markaði og eru því fjárhagsleg verðmæti bundin við yfirfærslu slíkra réttinda milli báta. Um er að ræða tilvik þar sem aðilar hafa gagnstæða hagsmuni og ef stjórnvald sinnir ekki skyldu sinni með nógu öruggum hætti getur það haft verulega íþyngjandi áhrif fyrir einhvern eða einhverja af aðilum málsins.



Mistök við framkvæmd þessara leyfisveitinga getur haft afdrifarík áhrif fyrir aðila og grandlausan þriðja aðila og jafnvel bakað stjórnvöldum bótaábyrgð.

14.4.2. Hagsmunir að baki rafrænni meðferð

Nokkur fjöldi umsókna um flutning réttinda til grásleppuveiða berst Fiskistofu á hverju ári. Eftirlit stjórnvaldsins snýst fyrst og fremst um að tryggja vitneskju aðila og því er um að ræða formfasta ákvörðun sem er ekki háð mati nema í raun á styrk auðkennisins.

Með umsóknum um flutning réttinda til grásleppuveiða þarf að leggja fram fylgiskjöl sem tilgreind eru í umsókn, nýtt þinglýsingarvottorð varðandi þann bát sem réttindi eru flutt frá, þinglýst samþykki þeirra aðila sem eiga þinglýst samningsveð í bátnum frá og með 1. janúar 1998 og skriflegt samþykki allra þeirra aðila, sem eiga þinglýsta kvöð á bátnum sem réttindi eru flutt frá, þess efnis að framsal réttinda til grásleppuveiða frá bátnum sé óheimilt án samþykkis þeirra. Fylgiskjöl eru flokkuð sem erfið hindrun við rafvæðingu stjórnsýsluverkefna. Ljóst að stór hluti fylgiskjala með umsókninni eru ekki til á rafrænu formi og verða ekki gerð rafræn nema verulegar breytingar yrðu gerðar á framkvæmd þinglýsingar. Þótt meðferð umsóknarinnar verði rafræn að hluta virðast umsækjendur alltaf þurfa að skila þinglýsingarvottorði og eftir atvikum þinglýstu samþykki veðhafa í bátnum. Því má færa fyrir því rök að möguleikar á rafrænni meðferð séu takmarkaðir og vegi því ekki þungt á móti verndarhagsmunum vegna öryggis auðkenningar.

Einnig má benda á að ekki einungis snertir þetta mál í það minnsta tvo aðila, framseljanda og framsalshafa, heldur getur það einnig komið við þá sem eiga þinglýsta kvöð á bátnum. Eru því enn fleiri óskyldir aðilar sem þarf að tryggja að samþykki gerninginn.

14.5. Niðurstöður

Í ljósi þess sem að ofan er rakið má í raun segja að tilgangur eftirlits Fiskistofu með flutningi réttinda til grásleppuveiða milli skipa tryggi að réttir aðilar komi að málinu og að flutningurinn sé gerður með vitund og vilja þeirra sem að honum koma. Er þetta gert vegna hættu sem kann að skapast vegna þess að einungis er takmarkaður fjöldi sem hefur rétt til að fá úthlutað grásleppuleyfi og geta nýir aðilar ekki öðlast slík réttindi nema þeir fái þau framseld frá öðrum sem réttindin hafa. Mikil formfesta verður að vera í framkvæmd á þessu verkefni. Verndarhagsmunirnir hljóta einnig að vega þungt í þessu tilviki enda getur það haft miklar afleiðingar fyrir eiganda réttinda ef einhver kemur fram fyrir hans hönd án heimildar.



F I S K I S T O F A

Dalshrauni 1 220 Hafnarfirði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

Því er ljóst að gera þarf ýrstru kröfur til öryggis í samskipum aðila við stjórnvöld, það er að segja að auðkenni sé í fjórða flokki. Þegar ákvörðun er tekin um að gera meðferð þessa tiltekna stjórnsýsluverkefnis rafræna þarf einnig að líta til þess að hagkvæmni- og skilvirknisjónarmið virðast ekki vega þungt í þessu tilviki. Hindranir sem standa í vegi fyrir rafrænni meðferð málsins kunna því að leiða til þess að rafvæðing verkefnisins teljist ekki nógu hagkvæm fyrir aðila og stjórnvöld til að af henni verði.

Auðkenningarkrafa: Fjórði flokkur.

Auðkenningarþörf: Fjórði flokkur.

15. Umsókn um leyfi til rauðmagaveiða, nr. 26

15.1. Lög og stjórnvaldsfyrirmæli

- Lög nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.
- Lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða.
- Reglugerð nr. 196/2009 um hrognkelsaveiðar.

15.2. Upplýsingar sem eru staðfestar með undirskrift

- Tímabil leyfis (ekkert val).
- Tegund leyfis (ekkert val).
- Upplýsingar um umsækjanda.
- Upplýsingar um bátinn.

Fyrirvari á umsókn: „ Skilyrði fyrir veitingu veiðileyfis er að skipið hafi krókaaflamarksleyfi, gilt haffærisskírteini og sé skrásett á skipaskrá Siglingastofnunar Íslands eða sérstaka skrá stofnunarinnar fyrir báta undir 6 metrum.“

15.3. Nánar um reglur í gildi

Samkvæmt 1. gr. reglugerðar nr. 196/2006 kemur fram að Fiskistofa þarf að veita leyfi fyrir veiðum á rauðmaga í net. Skilyrði fyrir slíkum veiðum er að bátur hafi krókaaflamarksleyfi, sbr. 1. gr. Í reglugerðinni eru veiðarnar takmarkaðar við tímabil og veiðarfæri.

15.4. Auðkenning

Vísað er til umfjöllunar um auðkenningu um leyfi til veiða með dragnót, nr. 23.



15.5. Niðurstöður

Vísað er til umfjöllunar um auðkenningu um leyfi til veiða með dragnót, nr. 23.

Auðkenningarkrafa: Engin.

Auðkenningarþörf: Fyrsti flokkur.

16. Umsókn um leyfi til innfjarðarækjuveiða, nr. 27

16.1. Lög og stjórnvaldsfyrirmæli

- Lög nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.
- Reglugerð nr. 700/2004 um rækjuveiðar innfjarða

16.2. Upplýsingar sem eru staðfestar með undirskrift

- Tímabil leyfis (ekkert val).
- Tegund leyfis (Skv. 1. gr. reglugerðar nr. 700/2004 eru veiðarnar bundnar við svæði, en umsækjandi þarf að fylla það inn sjálfur).
- Upplýsingar um umsækjanda.
- Upplýsingar um skipið.

Fyrirvari á umsókn: „ Skilyrði fyrir veitingu veiðileyfis er að skipið hafi gilt haffærisskírteini og sé skrásett á skipaskrá Siglingastofnunar Íslands eða sérstaka skrá stofnunarinnar fyrir báta undir 6 metrum.“

16.3. Nánar um reglur í gildi

Í 1. gr. reglugerðar nr. 700/2004 kemur fram að Fiskistofa þarf að veita leyfi fyrir veiðum á innfjarðarækju. Í reglugerðinni eru veiðarnar takmarkaðar við tímabil og veiðarfæri.

16.4. Auðkenning

Vísað er til umfjöllunar um auðkenningu um leyfi til veiða með dragnót, nr. 23.

16.5. Niðurstöður

Vísað er til umfjöllunar um auðkenningu um leyfi til veiða með dragnót, nr. 23.

Auðkenningarkrafa: Engin.

Auðkenningarþörf: Fyrsti flokkur.



17. Umsókn um leyfi til strandveiða, nr. 28

17.1. Lög og stjórnvaldsfyrirmæli

- Lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum (sér í lagi breytingalög nr. 32/2010).
- Lög nr. 33/2000 um veiðieftirlitsgjald.
- Reglugerð nr. 384/2010 um strandveiðar fiskveiðiárið 2009/2010.

17.2. Upplýsingar sem eru staðfestar með undirskrift

- Tímabil veiðileyfis (fiskveiðiár).
- Dagsetning strandveiðileyfis (hvenær leyfið á að taka gildi).
- Svæði (A, B, C eða D).
- Upplýsingar um umsækjanda.
- Upplýsingar um skipið (sótt sjálfvirkt).

Fyrirvari á umsóknareyðublaði: „Skilyrði fyrir veitingu veiðileyfis er að skipið hafi gilt haffærisskírteini og sé skrásett á skipaskrá Siglingastofnunar Íslands eða sérstaka skrá stofnunarinnar fyrir báta undir 6 metrum.“

17.3. Nánar um reglur í gildi

Skilyrði fyrir veitingu strandveiðileyfis skv. 3. mgr. 6. gr. a. laga nr. 116/2006, með síðari breytingum, er að skilyrði 5. gr. laganna séu uppfyllt, það er að segja að skipið hafi haffærisskírteini, sé á skipaskrá Siglingastofnunar Íslands eða skrá stofnunarinnar fyrir báta undir 6 metrum. Að auki skulu eigendur þeirra og útgerðir fullnægja skilyrðum til að stunda veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands sem kveðið er á um í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri og í lögum um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands. Að auki má benda á að ef rétti skips til veiðileyfis hefur á einhverjum tíma verið afsalað til Þróunarsjóðs sjávarútvegsins gegn greiðslu úreldingarstyrks getur það skip ekki fengið leyfi til veiða í atvinnuskyni, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 3/2001.

Í 3. mgr. 6. gr. laganna kemur fram sú takmörkun að einungis strandveiðileyfi fyrir eitt fiskiskip sé veitt hverri útgerð, einstaklingi eða lögaðila. Einnig eru takmarkanir gerðar á færslu aflamarks frá skipi á því fiskveiðiári sem strandveiðileyfið gildir. Í 4. mgr. 6. gr. er gerð krafa um heimilisfesti útgerðar á því svæði sem strandveiðileyfið miðast við.



Fyrir veitingu strandveiðileyfis þarf umsækjandinn að greiða gjald, sbr. 1. gr. laga nr. 33/2000 og V. kafla laga nr. 116/2006, með síðari breytingum.

17.4. Auðkenning

17.4.1. Hagsmunir að baki auðkenningu

Í umsókninni gefur aðilinn upplýsingar sem eru aðgengilegar annars staðar, það er að segja upplýsingar um skip og umsækjandann sjálfan, auk þess sem hann tilgreinir svæði sem strandveiðileyfið á að vera bundið við. Þó liggja sérstakir hagsmunir að baki því að útgerðaraðili sé rétt tilgreindur í umsókn. Takmarkanir eru á fjölda fiskiskipa með strandveiðileyfi hjá hverri útgerð og því þarf að tryggja að útgerðaraðili sé í raun sá sem er tilgreindur í umsókn auk þess sem kanna þarf hvort uppfyllt sé skilyrði um að heimilisfesti útgerðar sé á því svæði sem strandveiðileyfið miðast við. Fiskistofa byggir ályktanir um heimilisfesti útgerðar á opinberum gögnum, þ.e.a.s. fyrirtækjaskrá og þjóðskrá. Ályktanir um útgerðaraðila skips eru dregnar af skipaskrá og gögnum Fiskistofu sem eru byggðar á tilkynningum um breytta útgerðaraðild, sbr. 3. mgr. 17. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Því hefur upplýsingagjöf umsækjenda ekki sjálfstætt gildi við veitingu strandveiðileyfa.

Umsókn um strandveiðileyfi felur í sér að aðili hefur frumkvæði að meðferð stjórnáslumáls. Því hefur þýðingu að aðilinn sé í raun sá sem hann segist vera annars gæti meðferð málsins lokið með útgáfu leyfis, sem er stjórnvaldsákvörðun, til einhvers sem aldrei hefur komið að málinu. Þótt fjöldi strandveiðileyfa sé ótakmarkaður og útgáfa þess ívilnandi stjórnvaldsákvörðun hefur útgáfan ýmis réttaráhrif í för með sér. Samkvæmt 3. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 384/2010, sbr. 5. mgr. 6. gr. a laga nr. 116/2006, hefur útgáfa strandveiðileyfis í för með sér að önnur leyfi hlutaðeigandi fiskiskips til að stunda veiðar í atvinnuskyni falla úr gildi. Af því leiðir að útgáfa strandveiðileyfis hefur að því leyti íþyngjandi afleiðingar í för með sér fyrir umsækjanda.

17.4.2. Hagsmunir að baki rafrænni meðferð

Hagsmunir sem stjórnvald hefur af rafrænni meðferð umsókna um strandveiðileyfi eru almennt hagræði. Hagræðið er þó sérstaklega mikið í ljósi þess að fjöldi umsókna er mikill. Alls var 595 bátum veitt leyfi til strandveiða fiskveiðiárið 2008/2009 og hefur enn fleiri bátum verið veitt leyfi á yfirstandandi fiskveiðiári.



17.5. Niðurstöður

Ef meðferð stjórnáslumáls hefst að frumkvæði aðila þarf almennt að vera hægt að tryggja að aðilinn sé sá sem hann segist vera. Þetta er sérstaklega mikilvægt ef um er að ræða meðferð stjórnáslumáls sem endar með íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun. Sömu sjónarmið eiga við þegar ákvörðunin hefur íþyngjandi afleiðingar, bæði fyrir aðilann sjálfan og aðra sem tengjast málinu.

Hægt er að tryggja auðkenni aðila með ýmsum hætti. Mikilvægt er að hafa í huga að í mörgum tilvikum er ekki nauðsynlegt að auðkenningin fari fram við upphaf málsins. Auðkenningin þarf einungis að fara fram áður en til íþyngjandi aðgerða kemur fyrir aðilann sjálfan eða aðra aðila. Til að mynda kann að vera nauðsynlegt að kalla eftir auðkenningu við upphaf umsóknarferlis ef úrvinnsla umsókna er kostnaðarsöm fyrir stjórnvald eða ef um er að ræða fjöldatakmarkanir hvað varðar réttindin sem umsóknir taka til sem kann að hafa í för með sér að umsókn eins kemur niður á öðrum sem hyggjast sækja um. Umsóknir um strandveiðileyfi valda ekki verulegum eða íþyngjandi áhrifum fyrir aðra en þá aðila sem um þau sækja. Kostnaður við málsmeðferð þeirra er óverulegur. Því virðist vera óhætt að ganga út frá því að ekki þurfi órækt auðkenni við upphaf máls. Aftur á móti er nauðsynlegt að borin séu örugg kennsl á aðila málanna áður en ákvörðun er tekin ef veiting strandveiðileyfa hefur í för með sér þau íþyngjandi réttaráhrif að önnur veiðileyfi hlutaðeigandi báts falli úr gildi.

Greiða þarf sérstakt gjald fyrir útgáfu strandveiðileyfa, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 33/2000 með síðari breytingum. Núverandi verklag Fiskistofu sem að því snýr er með þeim hætti að greiðsluseðill er sendur til aðila þegar strandveiðileyfi er gefið út. Útgáfudagur leyfis miðast því við þann dag ákvörðun er birt en ekki þann dag sem veiðieftirlitsgjald og strandveiðigjald er greitt. Greiðsla gjalda vegna útgáfu leyfis er nokkuð örugg staðfesting á því að aðilinn sem greiðir sé sá sem nýtur góðs af leyfinu þótt hún sé ekki nothæf í þeim tilvikum sem aðili vanrækir greiðsluna. Aftur á móti virðist greiðslan ekki vera skilyrði fyrir því að strandveiðileyfi taki gildi enda er leyfið sjálft dagsett sama dag og greiðsluseðillinn. Því kemur auðkenningin sem greiðslan veitir í raun of seint, auk þess sem hún nær einungis til flestra umsækjenda en ekki allra.

Þrátt fyrir framangreint má leiða líkur að því að tilvik þar sem strandveiðileyfi er veitt aðila sem ekki sóttist eftir því komi í ljós, annað hvort þegar greiðsluseðill berst röngum aðila eða þegar upp kemst að leyfi til veiða í atvinnuskyni hafi fallið úr gildi vegna útgáfu strandveiðileyfis á sama bát. Hægt er að sjá fyrir sér að aðili geti í þeim tilvikum óskað eftir endurupptöku málsins á grundvelli 1. tölul. 1. mgr. 24. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993. Aftur á



móti hafa stjórnvöld einungis mjög þrönga heimild til að afturkalla slík leyfi ef aðili óskar ekki eftir því. Endurupptaka máls hefur í för með sér aukna vinnu fyrir stjórnvald og óþægindi fyrir aðila. Því þurfa hagsmunirnir sem núverandi fyrirkomulag hefur í för með sér að veða þungt ef halda á áfram að heimila að umsóknir um strandveiðileyfi berist Fiskistofu án þess að aðilinn sé auðkenndur. Því er mælt með því að notast verði við auðkenni í öðrum eða þriðja flokki vegna umsókna um strandveiðileyfi.

Auðkenningarkrafa: Annar eða þriðji flokkur.

Auðkenningarþörf: Annar eða þriðji flokkur.

18. Umsókn um byggðakvóta, nr. 29

18.1. Lög og stjórnvaldsfyrirmæli

- Lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða.
- Reglugerð nr. 82/2010 um úthlutun byggðakvóta til fiskiskipa fiskveiðiárið 2009/2010.
- Reglugerð nr. 83/2010 um úthlutun byggðakvóta til byggðarlaga fiskveiðiárið 2009/2010.

18.2. Upplýsingar sem eru staðfestar með undirskrift

- Sveitarfélag.
- Byggðarlag.
- Nafn útgerðar.
- Heimili útgerðar.
- Póstnúmer – staður útgerðar.
- Kennitala útgerðar.
- Skipaskrárnúmer skips.
- Nafn skips og umdæmisnúmer.
- Dagsetning umsóknar.

18.3. Nánar um reglur í gildi

Engar reglur eru um form umsókna um byggðakvóta í lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006. Í reglugerð nr. 82/2010 segir í 5. gr. um framkvæmd úthlutunar að Fiskistofa skuli auglýsa eftir umsóknum útgerða á eyðublöðum sem stofnunin leggur til. Einnig er þar kveðið á um tveggja vikna umsóknarfrest eftir birtingu auglýsingar.



Í 3. til 5. mgr. 10. gr. laga nr. 116/2006 eru heimildir til handa ráðherra að setja nánari reglur um skilyrði fyrir úthlutun byggðakvóta. Í 1. gr. reglugerðar nr. 82/2010 koma fram skilyrði sem fiskiskip þurfa að uppfylla til að geta fengið úthlutun. Í fyrsta lagi þurfa þau að hafa leyfi til veiða í atvinnuskyni, sbr. 4. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða við lok umsóknarfrests. Í öðru lagi þurfa þau að vera skráð í viðkomandi byggðarlagi 1. febrúar 2010. Í þriðja lagi þarf skip að vera í eigu eða leigu einstaklinga eða lögaðila með heimilisfang í viðkomandi sveitarfélagi 1. febrúar 2010, með þeirri undantekningu þó að einstaklingur eða lögaðili sem gerir út fleiri en eitt fiskiskip sem eru skráð í fleiri en einu byggðarlagi getur verið undanþeginn skilyrðinu. Til viðbótar við almenn skilyrði hefur ráðherra heimild, á grundvelli tillagna sveitarfélaga, að setja sérstök skilyrði um úthlutun byggðakvóta, sbr. 2. gr. reglugerðarinnar og auglýsingar þar að lútandi. Tillögurnar geta verið breytilegar milli byggðarlaga og ára.

Eftir að umsóknir um byggðakvóta berast annast Fiskistofa mat og úrvinnsla á þeim. Málsmeðferðin innan stofnunarinnar er nokkuð umfangsmikil og tímafrek. Allar ákvarðanir Fiskistofu um úthlutun byggðakvóta eru kærnanlegar til ráðherra, skv. 5. gr. reglugerðarinnar, og getur kærufærli leitt til breytinga á úthlutun sem eru einnig kærnanlegar.

18.4. Auðkenning

18.4.1. Hagsmunir að baki auðkenningu

Í umsókninni sjálfri (skv. eyðublaði) koma ekki fram neinar upplýsingar sem eru ekki aðgengilegar annars staðar. Aftur á móti er ekki útilokað að í auglýsingu sem ráðuneytið setur samkvæmt tillögu frá sveitarstjórn sé hægt að gera kröfu um að umsókn fylgi einhvers konar yfirlýsingar eða upplýsingar sem kann að þurfa að staðfesta sérstaklega. Svo virðist þó ekki vera í auglýsingum vegna fiskveiðiársins 2010/2011.

Skilyrði fyrir úthlutun byggðakvóta eru nokkuð mörg og margvísleg og mikil úrvinnsla þarf að fara fram á umsóknum innan Fiskistofu áður en ákvörðun er tekin. Hvorutveggja er til þess fallið að draga úr líkum á því að umsókn eða upplýsingar komi frá öðrum en réttum umsóknaraðila. Einnig er réttur til að kæra ákvörðun Fiskistofu mjög ríkur sem dregur enn úr því að utanaðkomandi aðilar telji það þjóna einhverjum tilgangi að blanda sér inn í umsóknarferlið.

Aftur á móti er verið að úthluta takmörkuðum gæðum sem eru mjög eftirsótt. Úthlutun byggðakvóta til eins aðila þýðir að minna er í pottinum fyrir hina og getur úthlutunin því haft íþyngjandi afleiðingar fyrir aðra. Í gegnum tíðina hefur ágreiningur risið vegna úthlutana



byggðakvóta og margar kvartanir verið sendar umboðsmanni Alþingis vegna þeirra. Færa má rök fyrir því að í slíkum málum sé sérstaklega eftirsóknarvert að tryggja festu í framkvæmd.

18.4.2. Hagsmunir stjórnvalds

Mikill fjöldi umsókna berst um byggðakvóta. Mikil vinna fylgir handvirkri úrvinnslu umsóknanna vegna þess hve regluverkið er margslungið. Því eru ekki líkur til þess að umsóknarferlið verði gert sjálfvirktt umfram eiginlega móttöku umsóknanna. Þetta helgast einnig af því að reglurnar sem gilda um meðferð umsóknanna taka tíðum breytingum.

18.5. Niðurstöður

Heimildir stjórnvalda til að taka ákvörðun í stjórnsýslumáli án þess að aðili sé auðkenndur eru takmarkaðar. Stjórnvöldum er það einungis heimilt ef það er augljóslega óþarft. Slík tilvik virðast takmörkuð við það þegar ákvörðun er ívilnandi eða byggð á fastmótuðum lagareglum. Úthlutun byggðakvóta uppfyllir hvorugt skilyrðið. Þvert á móti er um að ræða matskennda ákvörðun sem hefur íþyngjandi áhrif fyrir suma umsækjendur.

Þrátt fyrir það virðast hættur á að taka á móti slíkum umsóknum vera mjög takmarkaðar. Ætla má að aukið flækjustig þýði einnig að færri utanaðkomandi aðilar geti reynt að hafa áhrif á úthlutun með trúverðugum hætti. Úrvinnsla Fiskistofu á gögnum, þar með talið fylgigögnum, gerir það að verkum að líklega er oft hægt að staðreyna auðkenni við meðferð málsins. Ríkur kæruréttur aðila vegna ákvarðana um úthlutun byggðakvóta, þar sem mögulegt er að fresta réttaráhrifum ákvörðunar þangað til úrskurður ráðuneytisins liggur fyrir, veitir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu tóm til að endurskoða ákvarðanir ef auðkenni hefur verið ábótavant í umsóknarferlinu.

Endurskoðun æðra stjórnvalds tekur tíma og vinnu auk þess sem kæra eins aðila kann að fresta úthlutun byggðakvóta til annarra sem sótt hafa um. Því er ekki æskilegt að treysta á kærheimild aðila til að leiðrétta mistök sem kunna að verða vegna þess að auðkenning aðila í umsóknarferlinu er veik. Ef hagsmunir að baki rafrænnar meðferðar vega svo þungt að valið verður að opna fyrir umsóknir um byggðakvóta án auðkennis má vel hugsa sér að hægt sé styrkja slíka framkvæmd með verkferlum innan stofnunarinnar þar sem þeir sem sjá um úrvinnslu umsókna um byggðakvóta væru meðvitaðir um að auðkenni umsókna væri veikt. Þannig væri mögulega hægt að merkja sérstaklega þær umsóknir sem eru auðkenndar við meðferð málsins og meta hvort tilefni sé til að auðkenna fleiri aðila með samskiptum á pappír.



F I S K I S T O F A

Dalshrauni 1 220 Hafnarfirði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

Þetta myndi þó kalla á aukna vinnu sem væri nauðsynlegt að meta með hliðsjón af þeirri vinnu sem myndi sparast með því að umsóknir bærust rafrænt.

Ef valið er að opna fyrir umsóknir án auðkennis er ljóst að taka þarf sérstakt tillit til breytileika regluverksins. Nauðsynlegt er að kanna á hverju ári hvort forsendur hafa breyst í þeim byggðarlögum þar sem sveitarstjórnir gera tillögur um sérstök skilyrði úthlutunar og ráðuenytið fellst á þær að meira eða minna leyti. Einnig er rétt að benda á að handvirkni í meðferð málanna skiptir miklu um minni kröfur til auðkenningar en aukin sjálfvirkni er auðvitað ein af markmiðum rafrænnar stjórnsýslu. Því er ljóst að ef hægt er að gera málsmeðferðina sjálfvirkari þarf að líkindum að gera ríkari kröfur til auðkenningar.

Gæta þarf að því að umsóknarfrestur um byggðakvóta er tvær vikur. Því þarf að tryggja að umsóknum fylgi áreiðanlegar upplýsingar um það hvenær þeim er skilað.

Með vísan til ramangreindra raka og sjónarmiða er mælt með því að auðkenni vegna umsókna um byggðakvóta verði í öðrum eða þriðja flokki. Þó standa engin lagarök gegn því að valið sé auðkenni í fyrsta flokki. Ef sú leið er farin er þó mælt með því að komið sé á ákveðnu verklagi innan Fiskistofu til að vega upp á móti veikleikum hennar.

Auðkenningarkrafa: Annar eða þriðji flokkur.

Auðkenningarþörf: Fyrsti flokkur, með fyrirvara um verklagsreglur.

19. Vinnsluskip – vinnslunýtingarskýrsla og áætlaður afl, nr. 37 til 40

19.1. Lög og stjórnvaldsfyrirmæli

- Lög nr. 54/1992 um vinnslu afla um borð í skipum.
- Lög nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar.
- Lög nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands.
- Lög nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.
- Lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða.
- Reglugerð nr. 54/2003 um mælingar á vinnslunýtingu um borð í skipum sem vinna afla um borð.
- Reglugerð nr. 55/2003 um leyfi til vinnslu afla um borð í skipum.
- Auglýsing nr. 240/2006 um grunnstuðla við mælingar á vinnslunýtingu um borð í skipum sem vinna afla um borð.



19.2. Upplýsingar sem eru staðfestar með undirskrift

- Vinnslunýtingarskýrslu skipt í nokkra hluta.
 - Samantektarblað (Heildaraflí, flokkaður eftir tegund og vinnsluaðferð, og samantekt um fjölda mælinga).
 - Löndun (tilkynning til löndunarhafnar um afurð, áætlaðan fjölda eininga, þyngd umbúða o.fl.).
 - Mæliblað.
 - Yfirlitsblað (yfir mælingar sem eru útlistaðar á mæliblöðunum).
- Upplýsingar um skip, veiðiferðina, fjölda vinnsludaga og löndun.

19.3. Nánar um reglur í gildi

Heimild til að setja stjórnvaldsfyrirmæli um gerð og skil skýrslna um vinnslu afla um borð í skipum er að finna í 3. mgr. 9. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni nytjastofna sjávar og 2. mgr. 2. gr. laga nr. 54/1992 um vinnslu afla um borð í skipum. Í 2. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 54/2003, um mælingar á vinnslunýtingu um borð í skipum sem vinna afla um borð, er yfirlit yfir þær skýrslur sem skipstjórum skipa sem vinna afla um borð er skylt að skila til Fiskistofu og löndunarhafna. Í fyrsta lagi skal skipstjóri tilkynna Fiskistofu um áætlað magn hveurrar afurðar ásamt fyrirhuguðum löndunardegi og löndunarstað. Þessum skýrslum skal skilað strax og veiðum er hætt. Í öðru lagi skal skipstjóri tilkynna viðkomandi löndunarhöfn um áætlaðan fjölda og þunga eininga og umbúða áður en löndun hefst. Í þriðja lagi skal skipstjóri senda Fiskistofu skýrslu um nýtingarmælingar ekki síðar en fjórum klukkustundum eftir að komið er til hafnar.

Þótt um sé að ræða skil þriggja ólíkra skýrslna til tveggja óskyldra aðila tengjast skýrslurnar innbyrðis. Saman er þeim ætlað að tryggja að afli vinnsluskips sé færður í aflaskráningarkerfi þótt hann sé ekki vigtaður í löndunarhöfn fyrr en eftir að hann hefur verið unninn.

Nákvæmestar reglur gilda um nýtingarmælingar vinnsluskipa. Skylt er að gera mælingar á vinnslunýtingu í öllum vinnsluskipum, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 54/2003, og skila Fiskistofu skýrslu um mælingarnar. Í 2. gr. kemur fram að vigta skuli fisk og fiskhluta eftir hvern þátt í vinnsluferlinu. Í 2. og 3. gr. er nánar fjallað um ýmis atriði, svo sem fjölda og tíðni mælinga auk frágangs sýna. Um form og efni skýrslanna er einnig fjallað í 7. gr. reglugerðarinnar. Tilgangur skýrslna um vinnslunýtingu er að ákvarða nýtingarstuðul einstakra skipa. Mikilvægt er að halda til haga að nýtingarstuðull er í mörgum tilvikum fastur



F I S K I S T O F A

Dalshrauni 1 220 Hafnarfirði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

og breyta sérstakar mælingar á vinnslunýtingu einstakra skipa engu þar um. Ráðherra getur ákveðið nýtingarstuðul vegna veiða á einstökum tegundum en einnig kunna aðrir nýtingarstuðlar að gilda vegna veiða samkvæmt fjölpjóðlegum samningum eða tvíhliða samningum, til að mynda vegna veiða á Norðurishafsporski, sbr. reglugerð nr. 1041/2009. Vinnslunýtingarskýrslur einstakra skipa geta þó haft áhrif á veiðar á öðrum tegundum. Í 1. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 54/2003 um vinnslu afla um borð í skipum kemur fram sú meginregla að við útreikning afla skipa sem vinna afla um borð skuli byggja á nýtingarmælingum. Nýtingarstuðull er bundinn við einstök skip og er notaður til að umreikna afla þeirra skipa til aflamarks, sbr. 4. og 5. gr. reglugerðar nr. 54/2003. Þó gefur sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið út auglýsingu um ákveðna grunnstuðla við mælingar á vinnslunýtingu, nr. 240/2006, sem eru notaðir ef skip hafa ekki áunnið sér nýtingarstuðla í einstökum tegundum samkvæmt þeim reglum sem um það gilda eða ef ekki eru skilyrði til að nota mælda nýtingarstuðla þeirra af öðrum ástæðum.

Auk vinnslunýtingarskýrslna þurfa skipstjórar að standa skil á tilkynningum til löndunarhafna áður en afla sem er unninn um borð í skipum er landað, sbr. 2. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 54/2003 og 2. mgr. 39. gr. reglugerðar nr. 224/2006 um vigtun og skráningu sjávarafla. Samkvæmt greininni þarf í tilkynningunni að tilgreina áætlaðan fjölda eininga sem er landað og þunga umbúða hvernar einingar. Þyngd umbúða er mikilvæg breyta til þess að afli skipa sem vinna afla um borð sé rétt skráður. Löggiltir vigtarmenn vigta afla og gefa út vigtarnótu þar sem tekið er tillit til þyngdar umbúða, sbr. d-lið 4. mgr. 42. gr. reglugerðar nr. 224/2006. Þyngd umbúða er þó ekki vigtuð sérstaklega af vigtarmanni, nema sérstakt tilefni teljist vera til þess, heldur byggir frádrátturinn á yfirlýsingu skipstjóra í tilkynningu til löndunarhafnar. Sérstakt skilyrði fyrir því að vigtarmaður megi draga þyngd umbúða frá niðurstöðu vigtunar á afla, þegar afli hefur verið unninn um borð, er að áðurgreind tilkynning skipstjóra hafi borist löndunarhöfn, sbr. 4. mgr. 39. gr. reglugerðar nr. 224/2006.

Ef skipstjóri vinnsluskips uppfyllir ekki kröfur um skýrsluskil getur það haft í för með sér beitingu viðurlaga, samkvæmt lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, lögum nr. 54/1992 um vinnslu afla um borð í skipum og lögum nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna, sbr. 11. gr. reglugerðar nr. 54/2003 um mælingar á vinnslunýtingu um borð í skipum sem vinna afla um borð, auk laga nr. 151/1996 um veiðar utan lögsögu Íslands. Þar að auki getur Fiskistofa tekið aðrar íþyngjandi ákvarðanir gagnvart útgerðum ef skýrsluskilum er ábótavant. Ef vinnslunýtingarskýrslur gefa ekki rétta mynd af raunverulegri nýtingu er mælt svo fyrir að afurðir skips skuli reiknast til afla samkvæmt grunnstuðlum, sbr. 9. gr.



reglugerðar nr. 54/2003. Að auki hefur Fiskistofa heimild til að svipta skip leyfi til vinnslu ef ítrekað kemur í ljós að mælingar samkvæmt nýtingarskýrslum gefa ekki rétta mynd af raunverulegri nýtingu um borð.

Fiskistofa hefur eftirlit með framkvæmd mælinganna, sbr. 7. gr. reglugerðar nr. 54/2003. Eftirlitsmenn geta komið um borð í vinnsluskip og tekið samanburðarsýni til að kanna hvort misræmi er á milli vinnslunýtingar og nýtingarskýrslna sem hafa verið gerðar og skilað. Samkvæmt starfsskýrslu Fiskistofu frá árinu 2009 fóru veiðieftirlitsmenn með í 31 ferð með vinnsluskipum. Þar kemur einnig fram að afurðalandanir vinnsluskipa hafi verið 467 talsins, úttektir á afurðum eftir löndun 34 og voru gerðar athugasemdir við 13 skýrslur.

Engin krafa er um undirskrift vegna ofangreindra skýrsluskila í þeim reglum sem nú eru í gildi. Þó er lítillega fjallað um form tilkynninga og skýrslna í reglugerðum nr. 54/2003 og nr. 224/2006. Samkvæmt 2. másl. 2. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 54/2003 og 2. mgr. 39. gr. reglugerðar nr. 224/2006 skal tilkynning til löndunarhafnar vera skrifleg en að öðru leyti á því formi sem Fiskistofa ákveður. Í samræmi við 36. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 fullnægja gögn á rafrænu formi skilyrði stjórnvaldsfyrirmæla um að vera skrifleg. Í 4. másl. 2. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 54/2003 skal senda Fiskistofu skýrslu um nýtingarstuðla með símbréfi. Engar sérreglur eru í stjórnarsýslulögum eða annars staðar um að túlka símbréf með öðrum hætti en beinni orðskýringu. Því þyrfti að afnema þessa hindrun ef rafræn skýrsluskil yrðu tekin upp. Að öðru leyti hefur Fiskistofa víðtæka heimild til að ákveða með hvaða hætti tilkynningar berast henni, sbr. 3. mgr. 7. gr. og 1. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 54/2003 og til hliðsjónar 1. mgr. 39. gr. reglugerðar nr. 224/2006.

19.4. Auðkenning

19.4.1. Hagsmunir að baki auðkenningu

Vinnslunýtingarskýrslur

Eins og kemur fram að ofan eru vinnslunýtingarskýrslur notaðar til að finna nýtingarstuðul til að reikna afurðir einstakra vinnsluskipa til afla og draga hann frá aflamarki þess. Í þeim tilvikum þegar nýtingarstuðull er ekki fastur er nýtingarstuðull sem mældur er um borð í skipi lagður til grundvallar þegar afurð þess er reiknuð til aflamarks. Því er um að ræða skýrslur sem hafa bein áhrif á einn af grunnþáttum fiskveiðistjórnunarkerfisins, það er að segja að afli frá skipum sé rétt vigtaður og skráður og dreginn frá einstaklingsbundnum og takmörkuðum aflaheimildum þess. Upplýsingarnar sem veittar eru með skýrslu um nýtingarhlutfall eru notaðar í hvert einasta sinn sem þær berast, þ.e. eftir hverja veiðiferð þegar afli hefur verið



F I S K I S T O F A

Dalsbrauni 1 220 Hafnarfirði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

unninn um borð í skipi. Þær eru því ekki einungis til að kanna einstaka mál ofan í kjölinn heldur eru þær ákvörðunarástæða fyrir nýtingarhlutfalli í flestum tilvikum, nema þegar hlutfallinu er breytt á grundvelli úttektar eftirlitsmanna Fiskistofu. Það eru því ríkir jafnræðis- og eftirlitshagsmunir í húfi. Almannahagsmunir sem fiskveiðistjórnunarkerfinu er ætlað að vernda krefjast þess einnig að nákvæmni og festa sé í skilum á vinnslunýtingarskýrslum og eftirliti með skilum og réttmæti mælinga.

Aflaheimildir ganga kaupum og sölum og eru mjög verðmætar. Því má segja að mikil verðmæti tengist í skýrsluskilum varðandi vinnslunýtingu einstakra skipa. Grundvöllur ákvarðana um nýtingarstuðla hafa því mikla þýðingu fyrir fjárhagslega hagsmuni þeirrar útgerðar sem að baki skipi stendur. Ákvarðanir Fiskistofu sem varða nýtingarstuðla geta því haft veruleg íþyngjandi áhrif fyrir þá útgerð sem stendur að baki skipi (sjá hér til hliðsjónar umfjöllun umboðsmanns Alþingis um nýtingarstuðla í áliti hans í máli nr. 3232/200).

Í tengslum við skil á vinnslunýtingarskýrslum má einnig benda á að röng skýrslugjöf getur haft í för með sér beitingu viðurlaga og annarra íþyngjandi stjórnsýsluákvæðana. Skýrsluskilin geta haft þýðingu í sakamálum og þarf því að líta til styrks sönnunar á uppruna gagnanna, bæði vegna einstaklingsbundinnar ábyrgðar skipstjóra á skýrsluskilunum sjálfum og innihaldi skýrslanna.

Tilkynningar til Fiskistofu og löndunarhafna

Tilkynning um áætlaðan afla er send löndunarhöfn og Fiskistofu. Réttaráhrif tilkynninganna eru að mestu leyti ólík vinnslunýtingaráætlunum að því leyti að tilkynningarnar bera með sér áætlun en ekki gögn sem beinlínis leggja grunninn að útreikningi á afla skipa. Því er ekki beinlínis um að ræða skýrsluskil sem geta leitt til íþyngjandi ákvörðunartöku fyrir útgerð sem stendur að baki skipi. Almennt kunna áætlanir þó að hafa sérstaka þýðingu í málum sem varða ætluð brot vegna þess að þær kunna að bera með sér vísbendingar um sök þess sem sendi tilkynningarnar.

Þó hafa ákveðnar upplýsingar í tilkynningunum meiri þýðingu en aðrar. Upplýsingar um þyngd umbúða eru t.a.m. mikilvæg breyta í útreikningi á fullnum afurðum. Vigtarmaður byggir þær að jafnaði eingöngu á yfirlýsingu skipstjóra í tilkynningu til löndunarhafnar og hafa upplýsingar um þyngd umbúða því bein áhrif á vigtun og skráningu afla. Að því leyti gilda sömu sjónarmið um tilkynningar til löndunarhafnar og vinnslunýtingarskýrslur, sbr. umfjöllun að ofan.



19.4.2. Hagsmunir að baki rafrænni meðferð

Um er að ræða mikla og nákvæma upplýsingagjöf frá nokkrum tugum skipa varðandi á fimmta hundrað landanir á hverju ári. Því eru í raun fáir aðilar sem myndu nýta sér rafræna meðferð sem minnkar hagræðið sem fæst með henni. Aftur á móti um að ræða töluleg gögn sem mögulegt væri á að nýta til ýmiss konar úrvinnslu og samkeyrslu ef þeim væri skilað á rafrænan hátt.

Einnig myndi rafræn meðferð gefa betra tækifæri til að virða tímatakmörk á skýrsluskilum sem mælt er fyrir um í reglugerðum nr. 54/2003 og 224/2006. Strax og veiðum skips er lokið yrði þá færð áætlun um magn afurðar, nákvæmari skýrsla um afla send löndunarhöfn áður en löndun hefst og síðust myndi skýrslan um nýtingarmælingu vera færð, eða ekki síðar en fjórum klukkustundum eftir löndun.

19.5. Niðurstöður

Í IX. kafla stjórnssýslulaga er fjallað um þær kröfur sem gera þarf til auðkenningar þegar aðili á í samskiptum við stjórnvöld. Í 38. gr. er fjallað um rafrænar undirskriftir en í almennum athugasemdum og athugasemdum það ákvæði lagafrumvarps sem varð að 38. gr. laganna, sbr. 5. gr. laga nr. 51/2003, er nánar fjallað um takmarkanir sem eru á því að stjórnvöld geti valið hvaða auðkenni þau nota í samskiptum við borgarana. Almennt stangast ekki á við ákvæði stjórnssýslulaga að stjórnvöld velji styrk rafræns auðkennis þegar lög krefjast ekki sérstaklega eiginhandarundirritunar. Frumvarpshöfundar gera þó sérstakan fyrirvara við notkun „leyniorða“ eða auðkenna í þriðja flokki sem þeir telja ekki nothæf í þeim tilvikum þegar einstaklingar eða lögaðilar taka á sig skuldbindingar gagnvart hinu opinbera.

Upplýsingar sem koma fram í vinnslunýtingarskýrslum og tilkynningum vinnsluskipa til löndunarhafna og Fiskistofu kunna að vera grundvöllur þess að Fiskistofa taki mjög íþyngjandi ákvarðanir gagnvart útgerðum sem standa að baki einstökum vinnsluskipum. Að því leyti virðist óhætt að fullyrða að skipstjóri starfi í þágu útgerðar og komi fram fyrir hennar hönd, og sé með því að skila þeim upplýsingum, að taka á sig og hana skuldbindingar gagnvart stjórnvöldum. Því verður að fullyrða að það samræmist ekki meginreglum stjórnssýsluréttarins að stjórnvöld leyfi aðilum að taka á sig slíkar skuldbindingar án þess að kröfur séu gerðar til auðkennis í fjórða flokki.

Þó má þó benda á að hægt er að víkja frá þessum kröfu með lögum. Því getur sérstök lagaheimild gert rafræn skil á vinnslunýtingaráætlunum og tilkynningum skipstjóra til löndunarhafna og Fiskistofu möguleg þótt einungis sé notast við þriðja auðkenningarflokk eða



jafnvel lægri. Í því sambandi má einnig benda á að sérstök lagaheimild getur einnig vikið frá þeirri meginreglu að rafræn samskipti séu val borgarans. Vegna skýrsluskila og tilkynninga frá vinnsluskipum má ætla að skylda til rafrænna skila sé ekki mjög íþyngjandi. Skipin sem myndu falla undir slíka lagasetningu eru almennt séð tæknilega vel búin og ættu því að hafa greiðan aðgang að búnaði sem gerir þeim kleift að eiga rafræn samskipti við stjórnvöld.

Auðkenningarkrafa: Fjórði flokkur.

Auðkenningarþörf: Þriðji flokkur.

20. Umsókn um leyfi til löndunar afla erlendis, nr. 58

20.1. Lög og stjórnvaldsfyrirmæli

- Lög nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands.
- Reglugerð nr. 1041/2009 um veiðar íslenskra skipa á Norðuríshafsporski 2010, skv. samningi milli Íslands, Noregs og Rússlands.
- Reglugerð nr. 1040/2009 um togveiðar á kolmunna 2010.
- Reglugerð nr. 1039/2009 um stjórn veiða íslenskra skipa úr norsk-íslenska síldarstofninum árið 2010.
- Reglugerð nr. 285/2010 um stjórn makrílveiða íslenskra skipa árið 2010.
- Reglugerð nr. 1221/2008 um veiðieftirlit á samningssvæði Norðaustur-Atlantshafsfiskveiðinefndarinnar (NEAFC). (Skylda til að tilkynna yfirvaldi hafnríkis um komu.)

20.2. Nánar um reglur í gildi

Þrátt fyrir þá meginreglu íslenskra laga að afli íslenskra skipa skuli vigtaður á Íslandi og skráður samkvæmt því, sbr. einkum ákvæði laga nr. 57/1996 og reglugerðar nr. 224/2006, er Fiskistofu í ákveðnum tilvikum veitt heimild til að leyfa skipstjórum að landa í erlendum höfnum. 9. gr. reglugerðar nr. 1041/2009 um veiðar íslenskra skipa á Norðuríshafsporski 2010, skv. samningi milli Íslands, Noregs og Rússlands. Slík heimild er veitt í 9. gr. reglugerðar nr. 1040/2009 um togveiðar á kolmunna 2010, 5. gr. reglugerðar nr. 1039/2009 um stjórn veiða íslenskra skipa úr norsk-íslenska síldarstofninum árið 2010, 7. gr. reglugerðar nr. 285/2010 um stjórn makrílveiða íslenskra skipa árið 2010 og 8. gr. reglugerðar nr. 1221/2008 um veiðieftirlit á samningssvæði Norðaustur-Atlantshafsfiskveiðinefndarinnar (NEAFC). Ákvæðin eiga það sameiginlegt að skilyrði fyrir veitingu slíkra leyfa er annars



vegar að eftirlit með vigtun sé fullnægjandi og hins vegar að skipstjóri hafi uppfyllt ákvæði laga og reglugerða um skýrsluskil. Því ættu rafræn skýrsluskil að auðvelda Fiskistofu að hafa yfirsýn yfir hvort ákvæði reglugerðanna séu uppfyllt.

20.3. Niðurstaða

Leyfi til löndunar aflu í erlendum höfnum er formföst stjórnvaldsákvörðun. Skilyrði laga og reglna fyrir slíku leyfi eru einungis tvö, þ.e. að eftirlit með vigtun sé með ákveðnum hætti auk þess sem skýrsluskil séu uppfyllt. Fiskistofa hefur eftirlit með vigtun og annarri umsýslu í erlendri höfn vegna löndunar íslenskra skipa. Ef stofnunin hefur komið á samstarfi við viðkomandi löndunarhöfn þarf útgerð eingöngu að sinna skýrsluskilum til Fiskistofu til þess að uppfylla skilyrði laga um veitingu leyfis til löndunar í erlendri höfn. Ef skýrsluskilum úthafveiðiskipa er komið í rafrænt horf er ljóst að hægt er að nýta möguleika rafrænnar stjórnsýslu til að kanna með sjálfvirkum hætti hvort skilyrði leyfis til löndunar í erlendum höfnum séu uppfyllt.

Sjálfvirk meðferð stjórnsýslumáls kann að hafa áhrif á auðkenningarkröfur sem stjórnvald þarf að gera til samskipta við aðila. Almennt er varasamt að stjórnvald hagi málsmeðferð sinni þannig að ákvarðanir um rétt eða skyldur manna séu teknar án aðkomu aðila, eins og kann að gerast ef ekki eru gerðar nógu ríkar kröfur til auðkennis í samskiptum aðila við stjórnvöld. Meginreglur stjórnsýsluréttarins eiga að tryggja aðkomu aðila að meðferð máls síns hjá stjórnvöldum, sér í lagi með andmælarétti, eins og endurspeglast í 14. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um að tilkynna beri aðila um meðferð máls. Þó kann að vera forsvaranlegt að ákvarðanir séu teknar án aðkomu aðila ef það er bersýnlega óþarft, sbr. 13. gr. stjórnsýslulaga.

Fjöldi leyfa til löndunar í erlendri höfn er ótakmarkaður. Leyfið nýtist bara þeim sækir um það og eru mjög litlar líkur á að utanaðkomandi aðilar hafi hag af því að koma sér inn í umsóknarferlið. Því má ætla að ekki þurfi að gera ríkari sérstakar auðkenningarkröfur vegna þeirra.

Ef úthlutun leyfanna verður gerð sjálfvirk þarf þó sérstaklega að hafa í huga aðrar stjórnsýslureglur sem kunna að gilda um hana. Ákvæði 1. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga gerir kröfu um að ákvörðun sé birt aðila nema það sé augljóslega óþarft. Því þarf að hafa í huga við tæknilega útfærslu verkefnisins að aðila sé annað hvort kynnt úrlausn málsins eða hafi tækifæri til að nálgast niðurstöðuna sjálfur með einföldum hætti.

Auðkenningarkrafa: Engin.



Auðkenningarþörf: Fyrsti flokkur.

21. Umsókn um leyfisskyldar frístundaveiðar, nr. 63

21.1. Lög og stjórnvaldsfyrirmæli

- Lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða
- Lög nr. 73/2005 um skipan ferðamála.
- Reglugerð nr. 549/2009 um leyfisskyldar frístundaveiðar

21.2. Upplýsingar sem eru staðfestar með undirskrift

- Tegund leyfis (frístundaveiðar án aflaheimilda, frístundaveiðar með aflamarki, frístundaveiðar með krókaflamarki).
- Upplýsingar um umsækjanda.
- Upplýsingar um skip.
- Dagsetning umsóknar.

Fylgigögn með umsókn: Leyfi frá Ferðamálastofu, sbr. 8. gr. laga nr. 73/2005.

Athugasemdir á umsóknarblaði: „Við veitingu leyfa til frístundaveiða koma aðeins til greina skip sem hafa háffærisskírteini og skrásettir eru á skipaskrá Siglingastofnunar Íslands eða sérstaka skrá stofnunarinnar fyrir báta undir 6 metrum. Skulu eigendur þeirra og útgerðir fullnægja þeim skilyrðum til að stunda veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands sem kveðið er á um í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri og í lögum um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands.“

21.3. Nánar um reglur í gildi

Fjallað er um skilyrði fyrir veitingu leyfis til frístundaveiða í 6. gr. laga nr. 116/2006 og nánar í reglugerð nr. 549/2009. Skilyrðin eru sama eðlis og skilyrði fyrir veitingu leyfis til veiða í atvinnuskyni, það er að segja um skráningar og eignarhald auk reglna um að einungis eitt veiðileyfi sé í gildi í einu. Að auki er þó gerð krafa um leyfi frá Ferðamálastofu, sbr. 8. gr. laga nr. 73/2005.

21.4. Auðkenning

Vísað er til umfjöllunar um auðkenningu vegna leyfis til veiða í atvinnuskyni, nr. 21.



F I S K I S T O F A

Dalshrauni 1 220 Hafnarfirði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

21.5. Niðurstaða

Ekkert virðist því til fyrirstöðu að þessar umsóknir verði aðgengilegar rafrænt án auðkenningar. Einnig má athuga sérstaklega að skrá yfir leyfi skv. 8. gr. laga nr. 73/2005 er aðgengileg rafrænt, meðal annars á heimasíðu Ferðamálastofu.

Auðkenningarkrafa: Engin.

Auðkenningarþörf: Fyrsti flokkur.



F I S K I S T O F A

Dalshrauni 1 220 Hafnarfirði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

Heimildaskrá

Alþingistíðindi.

Álit umboðsmanns Alþingis.

Mads Bryde Andersen: *IT-retten*. 2. útgáfa, Kaupmannahöfn 2005.

Peter Blume & Hans Christian Spies: *Statusrapport: Bedre e-administrerbarhed – en temperaturmåling af e-administrerbarhed i nye danske love.*

http://www.eogs.dk/graphics/publikationer/Digital%20forvaltning/Statusrapport_bedre_e-administrerbarhed.pdf. Kaupmannahöfn 2005.

Peter Blume & Hans Christian Spies: *Ret og digital forvaltning*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Kaupmannahöfn 2004.

Den Digitale Taskforce: *e-administrerbare regler*. <http://www.e.gov.dk>. Kaupmannahöfn 2002.

Forskningsministeriet: *Elektronisk dokumenthåndtering og forvaltningsregler*.

<http://vtu.dk/filer/publikationer/1996/elektronisk-dokumenthaandtering-og-forvaltningsregler/html/index.htm>. Kaupmannahöfn 1996.

Gunnar Thoroddsen & Skúli Magnússon: *Rafræn viðskipti – umfjöllun um íslensk lög*.

<http://www.efnahagsraduneyti.is/media/Acrobat/skyr99-2.pdf>. Reykjavík 1999.

Hæstaréttardómar.

IT- og Telestyrelsen: *Digital Signatur – Juridiske aspekter*.

<http://www.signatursekretariatet.dk/pdf/vejledninger/juridisk.pdf>. Kaupmannahöfn 2002.

Jónatan Þórmundsson: *Afbrot og refsíðbyrgð I*. Reykjavík 1999.

Jónatan Þórmundsson: *Afbrot og refsíðbyrgð II*. Reykjavík 2002.

Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnarsýslulaga*. Reykjavík 2005.



F I S K I S T O F A

Dalshrauni 1 220 Hafnarfirði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

Páll Hreinsson: *Stjórnsýslulögin – skýringarrit*. Reykjavík 1994.

Páll Hreinsson: „Tillögur að lagabreytingum til að ryðja úr vegi lagalegum hindrunum sem standa í vegi framþróun rafrænnar stjórnsýslu.“ *Rannsóknir í félagsvísindum IV: Lagadeild*. Ritstjóri: Viðar Már Matthíasson. Reykjavík 2003.

Skúli Magnússon: „Hvenær kallar ný tækni á breyttar reglur?“ *Rannsóknir í félagsvísindum IV: Lagadeild*. Ritstjóri: Viðar Már Matthíasson. Reykjavík 2003.

Starfskýrsla 2009. Fiskistofa.

Hans Christian Spies: *Retlig kvalitet i digital forvaltning*.

<http://www.retsinformatik.dk/digital-forvaltning/rk/index.html>. Kaupmannahöfn 2003.

Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*. Reykjavík 2005.