

152. löggjafarþing 2021–2022.

Álit og tillögur

frá Birni Leví Gunnarssyni nefndarmanni í kjörbréfanefnd.

Of langt, las ekki.

Spurningin sem við þurfum öll að svara er hvort það sé nóg að treysta því að niðurstöður kosninga séu réttar eða hvort það þurfi að vera hægt að **sannreyna** að svo sé. Í þessu álitinu eru færð rök fyrir því að kosningalög og almenn skynsemi segi okkur að niðurstöður kosninganna eiga að vera sannreynanlegar. Það þýðir að kjörgögn séu örugg frá því að kjósandi greiðir atkvæði þangað til niðurstöður kosninga eru staðfestar.

Þingflokkur Pírata gerir þá tillögu að boðað verði til nýrra kosninga á öllu landinu. Helstu ástæður þess að kjósa þarf að nýju eru reifaðar í greinargerð undirbúningsnefndar kjörbréfanefndar um þá fjölmörgu og alvarlegu ágalla sem voru á framkvæmd alþingiskosninga í Norðvesturkjördæmi 25. september sl. Þar ber hæst þá staðreynd að meðferð og varsla kjörgagna var ófullnægjandi og með öllu óásættanleg, sem varpar rýrð á að niðurstöður kosninga séu samkvæmt vilja kjósenda, óháð öllu öðru. Þá voru fleiri alvarlegir ágallar á kosningunni, en sem dæmi má nefna að umboðsmenn höfðu takmarkað svigrúm til þess að sinna nákvæmu eftirliti með talningu, sem kemur niður á áreiðanleika talningarinnar, atkvæðaseðlum var ekki blandað saman, sem hefur áhrif á kosningaleynd, sérstaklega í smærri kjördeildum, talning atkvæða hófst áður en kjörfundi lauk, sem gefur færi á að líklegar niðurstöður séu ljósar áður en kjörstöðum lokar, auk þess sem sá ágalli kom í veg fyrir eftirlit umboðsmanna á þeim tíma. Færsla gerðabókar var í mýflugumynd sem kemur í veg fyrir að hægt sé að sannreyna hvernig talning fór fram. Endurtalning var framkvæmd á grundvelli vafasamrar lagaheimildar og umboðsmönnum var ókleift að sinna eftirliti með henni og almenningi ekki boðið að vera viðstaddur, svo fátt eitt sé nefnt.

Öll þessi atriði voru viðurkenndir gallar á framkvæmd kosninga af hálfu undirbúningsnefndar kjörbréfanefndar. Allir þessir ágalla hafa þau áhrif að ekki er hægt að **sannreyna** niðurstöður kosninganna í Norðvesturkjördæmi 25. september sl. Áhrif þeirra galla sem fram hafa komið í því kjördæmi hafa hins vegar áhrif á niðurstöðu kosninga á öllu landinu, m.a. vegna þess að þingmönnum Norðvesturkjördæmis hefur [fækkað um einn þingmann](#). Sá þingmaður færir til Suðvesturkjördæmis sem hefur svo einnig áhrif á úthlutun jöfnunarþingmanna um allt land. Vegna eðlis uppkosninga, eins og komið er inn á hér að neðan, verður að kjósa með þessum nýja þingmannafjölda og því óumflýjanlegt að boða til uppkosninga um land allt.

Þetta er ekki mjög langt álit, vinsamlegast kláraðu að lesa það.

Nú er úti norðanvindur.

Lög um kosningar til Alþingis.

Samkvæmt 115. gr. laga um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, er skýrt að verði uppkosning nauðsynleg fyrir það að kosning er úrskurðuð ógild skv. 46. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 120. og 121. gr. laganna, skuli ráðuneytið með auglýsingu kveðja til nýrra kosninga í kjördæmi og ákveða kjördag svo fljótt sem því verður við komið og eigi síðar en innan mánaðar.

Hvergi er fjallað um fyrirkomulag uppkosninga í lögum og er einu vísbendinguna um hvernig fyrirkomulag hennar skuli háttað að finna í orðunum „kveðja til nýrra kosninga“ og „að öðru leyti fer kosning fram samkvæmt fyrirmælum þessara laga“. Undirbúningsnefnd fyrir rannsókn kjörbréfa óskaði eftir minnisblaði frá dómsmálaráðuneytinu um hvað fælist í uppkosningu og [fékk nefndin það í hendurnar](#) 14. október sl. Minnisblaðið er birt á vefsvæði nefndarinnar. Þar er farið yfir sögulega þróun lagaákvæða um uppkosningar, en hugtakið var fyrst notað í lögum um kosningar árið 1903. Ástæður uppkosninga samkvæmt þeim lögum eru þegar þær verða nauðsynlegar eða þegar þingmannssæti verður autt áður en kjörtímabil er á enda. Í þá tíð voru engir jöfnunar- eða varaðingmenn og bara ein- og tvímenningskjördæmi. Enn fremur var fjallað um uppkosningu í 143. gr. kosningalaga nr. 18/1934: „Nú er aðeins kosning annars þingmanns í tvímenningskjördæmi úrskurðuð ógild, og fer þá uppkosning fram að því er snertir þingsæti hans. Ef kosning heils lista í Reykjavík er úrskurðuð ógild, skal öll kosning **endurtekin**.“

Með kosningalögum nr. 52/1959 var því svo breytt á þann veg að væri heill listi úrskurðaður ógildur skyldi fara fram uppkosning. Í þessari breytingu endurspegladist vilji löggjafans til að breyta framkvæmdinni úr „endurtekinni kosningu“ í „uppkosningu“. Af því verður dregin sú ályktun að framkvæmdin sé ekki sú sama hvað varðar uppkosningu annars vegar og endurtekna kosningu hins vegar. Í endurteknum kosningum felst að sama kosningin er endurtekin með sömu framboðslistum og sömu kjörskrá. Í uppkosningu hljóta

hins vegar að felast nýjar kosningar þar sem ákvæðum kosningalaga um framkvæmd kosninga er fylgt til hlítar. Ástæður ógildingar kosningarinnar gætu enda mögulega snúið að listanum sjálfum og því hlýtur ákvæðið að verða skilið þannig að alfarið nýjar kosningar þurfi að fara fram, með öllu tilheyrandi í samræmi við ákvæði laganna, en ekki eingöngu ný atkvæðagreiðsla um sömu lista. Það ætti því að vera augljóst að uppkosning þýði „nýjar kosningar“ samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis.

Samkvæmt [minnisblaði](#) dómsmálaráðuneytis er leitt að því líkum að uppkosningar séu hluti af sömu kosningum og er þar vísað til skýringa við ákvæði kosningalaga nr. 52/1959, sem taka þó ekki af allan vafa um það. Í uppkosningu í Borgarbyggð árið 2002 (á grundvelli dóms Hæstaréttar nr. 458/2002) var þá gefin út ný kjörskrá, en sú kosning byggðist á þágildandi ákvæði laga um kosningar til sveitarstjórna sem samsvorar núgildandi 2. mgr. 115. gr. laga um kosningar til Alþingis. Af því fordæmi má álykta að í orðinu „uppkosning“ felist fyrirmæli um að kjósa skuli upp á nýtt, með nýrri kjörskrá og nýjum framboðslistum.

Annað atriði sem vert er að skoða varðandi 115. gr. laga um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, er sá hluti greinarinnar sem fjallar um tímafrest. Í áður nefndu minnisblaði dómsmálaráðuneytis segir: „Ekki er fyllilega ljóst hvort ákvæðið fól í sér fyrirmæli um að ráðuneytið skyldi taka ákvörðun um kjördag innan mánaðar, eða að kjördagur skyldi vera innan mánaðar.“ Þegar nánar er að gáð sést að það hefur verið hlutverk framkvæmdarvaldsins, allt frá konungi og landshöfðingja til dómsmálaráðuneytis, að ákveða nýjan kjördag. Tímafresturinn hlýtur því að vera til þess að framkvæmdarvaldið ákveði nýjan kjördag fyrr en síðar, en ekki til þess að knýja fram nýjar kosningar innan við mánuði eftir ógildingu þeirra. Afleiðingarnar af því að halda kosningar með svo skömmum fyrirvara væru óhjákvæmilega þær að kjósendur sem búa erlendis gætu ekki tekið þátt í utankjörfundaratkvæðagreiðslu með raunhæfum hætti sem verður að teljast óásættanlegt út frá lýðræðissjónarmiði. Til að mynda var boðað til Alþingiskosninga árið 2017 með afar skömmum fyrirvara, eða einungis einum og hálfum mánuði. Telja verður óboðlegt að kveðja til nýrra kosninga með skemmi fyrirvara en þá var gert.

Afleiðingar þess að boða til nýrra kosninga í NV-kjördæmi.

Samkvæmt 9. gr. laga um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, skal landskjörstjórn reikna út fjölda kjósenda að baki hverju þingsæti og séu helmingi færri kjósendur á bak við hvert þingsæti í einhverju kjördæmi A miðað við eitthvað annað kjördæmi B, þá skal kjördæmissæti færast frá kjördæmi A til kjördæmis B. Í nýafstöðnum kosningum fór þetta hlutfall kjósenda að baki hverju þingsæti yfir tvo í Suðvesturkjördæmi miðað við Norðvesturkjördæmi. Með öðrum orðum eru nú svo fáir kjósendur á bak við hvert þingsæti í Norðvesturkjördæmi miðað við Suðvesturkjördæmi að einn kjördæmakjörinn þingmaður hefur færst úr Norðvesturkjördæmi í Suðvesturkjördæmi og verða því sjö þingsæti í Norðvesturkjördæmi, sex kjördæmissæti og eitt jöfnunarsæti, en fjórtán í Suðvesturkjördæmi, tólf kjördæmissæti og tvö jöfnunarsæti í næstu kosningum, eins og segir í frétt á [vef landskjörstjórnar](#) frá 1. október sl.

Þetta þýðir að verði boðað til uppkosningar í Norðvesturkjördæmi verður einu færra þingsæti í boði í þeim kosningum. Þá er óljóst hvað verður um þingsætið sem færast til Suðvesturkjördæmis. Um það þingsæti hlyti þá að þurfa að kjósa, sem myndi gera uppkosningu nauðsynlega í Suðvesturkjördæmi einnig. (Ekki væri hægt að úthluta sætum á grundvelli kosninganna 25. september 2021 þar sem fjöldi meðmæla og framboðslistar miðast við 13 þingmenn ekki 14). Það hefur svo áhrif á útdeilingu jöfnunarþingsæta í öllum kjördæmum. Afleiðingin af því er að gallinn á kosningunum í Norðvesturkjördæmi hefur áhrif á niðurstöður kosninga í öllum kjördæmum og ber því að kveðja til nýrra kosninga á öllu landinu. Slík niðurstaða leiðir til þess að ekki er hægt að taka gild nein fyrirbyggjandi kjörbréf, heldur verður að boða til uppkosninga í öllum kjördæmum.

Að ógilding kosninga í einu kjördæmi skuli hafa áhrif á þingsæti (jöfnunarsæti) þingmanna í öðrum kjördæmum, eftir að kjörbréf hafa verið gefin út, leiðir til þess að sú ógilding ein og sér veldur því að galli á framkvæmd kosninga sem leiðir til ógildingar í einu kjördæmi hefur áhrif á niðurstöður kosninganna í öllum kjördæmum.

Önnur málsatriði sem skipta máli.

Gagnsæi vinnu undirbúningsnefndar.

Í [verklagsreglum undirbúningsnefndar](#) kjörbréfanefndar er fjallað sérstaklega um opna fundi og yfirlýstur vilji nefndarinnar var að hafa ferlið eins opið og hægt væri. Var ákveðið að öll gögn málsins sem ekki væru háð persónuvernd yrðu birt á [vef nefndarinnar](#) og að jafnaði yrðu fundir nefndarinnar opnir. Raunin varð hins vegar sú að einungis fyrstu tveir fundirnir með utanaðkomandi sérfræðingum voru opnir en allir aðrir fundir í kjölfarið voru lokaðir. Það gerir það að verkum að almenningur hefur ekki haft aðgang að þeirri gagnaöflun frá sérfræðingum sem nefndin byggir á, nema að því leyti sem um er getið í greinargerð undirbúningsnefndarinnar. Þetta var vandamál við vinnu nefndarinnar og er almennt vandamál í nefndavinnu

þingsins, að of mikið af upplýsingum berst þinginu einungis munnlega. Undirritaður telur að allar upplýsingar sem þingið byggir afstöðu sína á ættu að berast á aðgengilegum og tilvitnanlegum miðli, nema þegar hafi verið gerð grein fyrir þeim á opnum fundum.

Meðferð kærumála.

Nefndinni bárust fjölmargar kærur sem vörðuðu ógildingu kosninganna í Norðvesturkjördæmi og á landsvísu. Vinnulag meiri hluta nefndarinnar, sem endurspeglast í greinargerð undirbúningsnefndarinnar, var á þann veg að lagt var mat á kæru og fyrirliggjandi gögn og var svo lagt mat á það hvort þeir gallar væru á framboði eða kosningu þingmanns sem ætla mætti að hefðu haft áhrif á úrslit kosningarinnar. Eins og lýst er í athugasemdum með frumvarpi til laga um kosningar til Alþingis, nr. 18/1934, þegar ákvæðið um uppkosningu kom fyrst inn í lög, var tilgangurinn með ákvæðinu sá að smávægilegir gallar á kosningum ættu ekki að valda ógildingu hennar. Túlkun ákvæðisins hefur verið á þann veg að smávægis annmarkar geti ekki haft áhrif á kosningaúrslit og leiði því ekki til ógildingar. Sé hins vegar ljóst að annmarkar við kosningar hafi getað ráðið úrslitum um niðurstöður þeirra þá beri að ógilda kosninguna. Hlutverk Alþingis snýr því að því að meta hvort gallar á framkvæmda kosninga séu svo verulegir að ætla megi að þeir hafi haft áhrif á úrslitin. Dómaframkvæmd er ekki afgerandi um hvornig skuli leggja mat á slíka galla eða annmarka en ýmist hefur verið beitt sérstökum eða almennum mælikvarða við matið í þeim dómum sem dómstólar hafa kveðið upp um gildi kosninga hingað til. Í sérstökum mælikvarða felst að sýna þurfi fram á að tiltekinn annmarki hafi haft áhrif á úrslit kosninganna en í hinum almenna að annmarki þurfi að vera til þess fallinn að hafa áhrif á úrslit kosninganna. Í meðferð sinni virðist undirbúningsnefnd kjörbréfanefndar þó í fjölmörgum tilfellum komast að því að ekki sé um ógildingarannmarka að ræða, sbr. 3. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis, án þess að fjalla um hvaða mælikvarða sé beitt við matið. Í greinargerð meiri hlutans er tekið fram að alþingiskosningar skuli aðeins úrskurða ógildar þegar slíkir gallar séu á þeim að ætla megi að þeir hafi haft áhrif á kosningaúrslitin. Í forsendum, mati og niðurstöðum meiri hlutans er hins vegar lítið fjallað um þá mælikvarða sem hér hefur verið lýst, og engu svarað um hvaða mælikvarði sé notaður hverju sinni. Er því ekki að öllu leyti ljóst á hvaða forsendum meiri hluti nefndarinnar byggir þá niðurstöðu sína að gallinn varði ekki ógildingu kosninganna.

Meðferð kærumála þar sem þess er krafist að fyrri tölur um úrslit kosninga í Norðvesturkjördæmi skuli standa.

Nefndin tók á móti tveimur kærur frá frambjóðendum er misstu sæti sitt við endurtalningu atkvæða í Norðvesturkjördæmi. Lutu kærurnar að því að rétt væri að reikna niðurstöður kosninga út frá þeim tölum sem kynntar voru fjölmiðlum af hálfu yfirkjörstjórnar að morgni sunnudagsins 26. september sl. Undirritaður telur kærurnar vel rökstuddar þó að lagalegur grundvöllur þess að miða við fyrri tölur liggi ekki fyrir, sé ekki um augljós mistök að ræða sem þarfnist leiðréttingar. Meiri hluti nefndarinnar lýsir því í greinargerð sinni að ekki sé unnt að komast að þeirri niðurstöðu að fyrri tölur skuli gilda, enda sé ekki mögulegt að sannreyna þær tölur út frá fyrirliggjandi kjörgögnum. Undirritaður vill í því samhengi benda á að þrátt fyrir þetta heldur meiri hluti nefndarinnar því fram að unnt sé að byggja á endurtalningu atkvæða þó að kjörgögnin séu haldin sömu annmörkum, þ.e. að ekki sé unnt að sannreyna þau. Það liggur í augum uppi að ef ekki er hægt að sannreyna kjörgögn sem liggja til grundvallar fyrri talningunni er að sama skapi ekki hægt að sannreyna kjörgögn sem liggja til grundvallar seinni talningunni og útgefnum kjörbréfum. Telji meiri hlutinn að það sé hægt að treysta seinni talningunni mætti alveg eins treysta niðurstöðum fyrri talningarinnar, fyrst það er bara geðþóttaákvörðun hverju er hægt að ákveða að treysta. Ekki verður annað séð en að niðurstaða meiri hlutans sé að þessu leyti í beinni mótsögn við eigin greinargerð. Þá telur undirritaður meðferð kosningakæra umræddra frambjóðenda hafa verið lítið rökstudda og skorti ítarlegan lagalegan rökstuðning fyrir niðurstöðunni, en kærurnar eru grundvallaðar á ítarlegum lagarökum sem meiri hluti nefndarinnar hefur ekki svarað að fullu.

Meginreglur stjórnsýslulaga.

Í verklagsreglum undirbúningsnefndar fyrir rannsókn kjörbréfa kemur fram að málsmeðferð kosningakæra skuli hagað í samræmi við meginreglur stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, og almennar meginreglur stjórnsýsluréttar, eftir því sem við getur átt. Nefndin hefur unnið í samræmi við þessi lög og meginreglur stjórnsýsluréttar í störfum sínum. Fjallað er um vanhæfisástæður í 3. gr. laganna en í 4. tölul. 1. mgr. segir að sá sé vanhæfur sem hafi áður tekið þátt í meðferð máls á lægra stjórnsýslustigi. Það sama eigi við um starfsmann sem fari með umsjónar- eða eftirlitsvald hafi hann áður haft afskipti af málinu hjá þeirri stofnun sem eftirlitið lýtur að. Enn fremur segir í greinargerð með frumvarpi að stjórnsýslulögum að sem dæmi sé

sá starfsmaður ráðuneytis vanhæfur, sem tekið hafi ákvörðun á lægra stjórnáslustigi í öðru starfi, til að fara með sama mál á vegum ráðuneytis ef umrædd ákvörðun er kærð þangað.

Í störfum undirbúningsnefndar fyrir rannsókn kjörbréfa og kjörbréfanefndar sjálfrar hefur nefndin notið aðstoðar skrifstofu Alþingis og kann undirritaður skrifstofunni góðar þakkir fyrir þá vinnu. Hins vegar hefur það því miður komið á daginn að við úrlausn þess máls sem um ræðir hefur sami starfsmaður komið að meðferð málsins er varðar útgáfu kjörbréfa á tveimur stigum, bæði sem starfsmaður landskjörstjórnar og sem starfsmaður skrifstofu Alþingis og unnið að úrlausn málsins. Hvað samband Alþingis og landskjörstjórnar varðar verður að líta til hlutverks Alþingis eins og það er skilgreint í 46. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt henni fer Alþingi sjálft með það hlutverk að skera úr um hvort þingmenn þess séu löglega kosnir, svo og úr því hvort þingmaður hafi misst kjörgengi.

Hér verður að horfa til samskipta landskjörstjórnar við yfirkjörstjórnir morguninn 26. september sl., þeirra ákvarðana sem leiddu til afskipta landskjörstjórnar af störfum yfirkjörstjórna vegna næmisgreiningar og þess að landskjörstjórn bókaði um öryggi kjörgagna á [fundargerð](#) sinni 1. október 2021: „Að mati landskjörstjórnar hefur ekki borist staðfesting frá yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis á að meðferð og varðveisla kjörgagna á talningarstað í kjördæminu hafi verið fullnægjandi.“

Í 4. gr. stjórnáslulaga, nr. 37/1993, segir að sá sem sé vanhæfur til meðferðar máls megi ekki taka þátt í undirbúningi, meðferð eða úrlausn þess. Samkvæmt XXI. og XXII. kafla laga um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, þá ber Alþingi að taka við kosningakærum og úrskurða um gildi kosninga. Alþingi hefur svo það hlutverk að prófa kjörbréf og kosningu nýkjörinna þingmanna á grundvelli kosningakæra skv. 1., 4. og 5. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991. Ljóst er af þessu að Alþingi ber að taka við og úrskurða um kosningakærum er varða þau kjörbréf sem landskjörstjórn hefur gefið út á grundvelli 111. gr. laga um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000. Líta má því á Alþingi sem kærustig gagnvart landskjörstjórn sem gerir landskjörstjórn að lægra stjórnáslustigi hvað varðar meðferð kosningakæra og útgáfu kjörbréfa. Verður ekki annað séð en að vanhæfisástæður stjórnáslulaga hafi átt við í máli þessu. Rétt hefði verið að skrifstofa þingsins og formaður undirbúningsnefndarinnar gættu að eftirfylgni með hæfisskilyrðum þeirra starfsmanna sem að málinu komu, sérstaklega í ljósi þess að nefndin hafði samþykkt í störfum sínum að gæta að stjórnáslulögum og meginreglum stjórnásluréttar við meðferð kosningakæra. Verður að telja þetta ágalla á meðferð málsins af hálfu Alþingis og sérlega óheppilegt í ljósi þeirra stöðu sem stjórnarskráin setur þingmenn í, þ.e. að þeir fjalli um eigin kjör.

Ógild utankjörfundaratkvæði.

Undirbúningsnefnd fyrir rannsókn kjörbréfa bárust svör frá öllum yfirkjörstjórnnum vegna fyrirspurnar um ógild utankjörfundaratkvæði. Nefndin bað um sundurliðun á ógildingarástæðum utankjörfundaratkvæða vegna ábendingar umboðsmanna um að mikill fjöldi þeirra hefði verið úrskurðaður ógildur, m.a. vegna mistaka kjörstjórna. Það verður að teljast óboðlegt að kjósandi sem hefur skilað atkvæði sínu í góðri trú sé sviptur kosningarrétti sínum vegna mistaka annarra.

Erindi í þessa veru bárust frá [Reykjavíkurborgkjördæmi suður](#), [Reykjavíkurborgkjördæmi norður](#), [Suðvesturkjördæmi](#), [Suðurkjördæmi](#), [Norðausturkjördæmi](#) og [Norðvesturkjördæmi](#).

Reykjavíkurborgkjördæmi suður

Hvað varðar þau utankjörfundaratkvæði sem ekki voru tekin til greina í alþingiskosningum 25. september sl. skiptast þau svo:

Bæði innra og ytra umslag opið: 1 atkvæði
Innra umslag opið: 12 atkvæði
Undirskrift kjósanda vantar: 14 atkvæði
Undirskrift kjörstjóra vantar: **3 atkvæði**
Samtals: 30 atkvæði

Reykjavíkurborgkjördæmi norður

Nafn kjósanda skrifað á innra umslag: 1 atkvæði
Innra umslag opið: 2 atkvæði
Dagsett fyrir upphaf utankjörfundaratkvæðagreiðslu: 1 atkvæði
Undirskrift kjósanda vantar: 8 atkvæði
Undirskrift kjörstjóra vantar: **2 atkvæði**
Undirskrift og stimpil kjörstjóra vantar: **1 atkvæði**
Samtals: 15 atkvæði

Suðvesturkjördæmi

Atkvæði voru ekki tekinn til greina í Suðvesturkjördæmi:

Garðabær 31 atkvæði
Hafnarfjörður 40 atkvæði
Kjósarhreppur 1 atkvæði
Kópavogur 59 atkvæði
Mosfellsbær 27 atkvæði
Seltjarnarnes 2 atkvæði
Samtals: 160 atkvæði

Ástæður þess að framangreind utankjörfundaratkvæðin voru ekki tekin til greina eru að skilyrði 91. gr. laga nr. 24/2000 voru ekki uppfyllt. Algengustu ástæður þess voru að sendandi væri búinn að greiða atkvæði eða ágallar voru þannig að undirritun kjörstjóra eða kjósanda vantaði.

Suðurkjördæmi

Kjósandi kaus á kjörfundi: 31 atkvæði
Stimpil og undirritun kjörstjóra vantaði: **5 atkvæði**
Kjósandi kaus tvívegis utan kjörfundar, það eldra ekki tekið til greina: 4 atkvæði
Undirritun kjósanda vantaði: 2 atkvæði
Kjörseðill ekki í kjörseðilsumslagi: 2 atkvæði
Kjósandi átti kosningarétt í öðru kjördæmi: 1 atkvæði
Ástæða ógildis ekki tilgreind í bókun kjörstjórnar: 14 atkvæði
Samtals: 59 atkvæði

Norðausturkjördæmi

Utankjörfundaratkvæði sem úrskurðuð voru ógild skiptast þannig að 2 kjósendur voru ekki á kjörskrá, 2 utankjörfundaratkvæði voru án fullnægjandi fylgigagna og 18 utankjörfundaratkvæði voru frá kjósendum sem kusu oftár en einu sinni, annaðhvort utan kjörfundar eða þá aftur á kjörstað á kjördag.

Samtals: 22 atkvæði

Norðvesturkjördæmi

Þau utankjörfundaratkvæði sem voru ógild voru það vegna þess að kjósandi hafði mætt á kjörstað.

Samtals: Enginn veit af því að það var ekki skráð. Hvernig yfirkjörstjórn veit þá hver ógildingarsök atkvæðanna var án þess að vita hversu mörg þau voru er dulgáta.

Helstu ástæður þess að nefndin óskaði eftir þessum upplýsingum eru vegna þess að ef fjöldi utankjörfundaratkvæðaseðla sem var metinn ógildur vegna mistaka hjá kjörstjórn væri meiri en fjöldi atkvæða sem þarf til þess að breyta niðurstöðum kosninganna þá gæti þurft að ógilda kosningarnar í einu kjördæmi eða öllum vegna þess. Það er rökstutt með tilvísun í Hrd. 458/2002 (sveitarstjórnarkosningar í Borgarbyggð), sem fjallað er um í [minnisblaði](#) skrifstofu Alþingis: „Ráðuneytið komst að þeirri niðurstöðu að ógilda bæri kosningarnar vegna þessa þar sem utankjörfundaratkvæði með sams konar ágalla hefðu ekki fengið sömu meðferð við talningu atkvæða. Hæstiréttur vísaði til niðurstöðu talningarinnar og benti á að utankjörfundaratkvæði sem meta hefði átt ógilt en var ranglega sett í kjörkassa gat beinlínis haft áhrif á úrslit kosninganna. Hlaut þessi ágalli að leiða til ógildingar þeirra samkvæmt skýru ákvæði í 94. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.“

Í [næmisgreiningu](#) andskjörstjórnar kemur fram að fáum atkvæðum munaði í nokkrum kjördæmum og einnig á landinu öllu, t.d.:

4 atkvæði frá M-lista til V-lista myndu breyta úthlutun kjördæmissæta í SU-kjördæmi
31 atkvæði frá P-lista til D-lista á landsvísu myndu breyta úthlutun jöfnunarsætis nr. 9
9 atkvæði til C-lista í NV-kjördæmi myndu breyta vali kjördæmis fyrir jöfnunarsæti nr. 2 úr SU í NV
15 atkvæði frá C-lista í SU-kjördæmi myndu breyta vali kjördæmis fyrir jöfnunarsæti nr. 2 úr SU í NV

Hér ber einnig að skoða [næmisgreininguna](#) eins og hún leit út eftir fyrri tölur í Norðvesturkjördæmi:

4 atkvæði frá M-lista til V-lista myndu breyta úthlutun kjördæmissæta í SU-kjördæmi
35 atkvæði frá P-lista til D-lista á landsvísu myndu breyta úthlutun jöfnunarsætis nr. 9
2 atkvæði frá C-lista í NV-kjördæmi myndu breyta vali kjördæmis fyrir jöfnunarsæti nr. 2 úr NV í SU

2 atkvæði til C-lista í SU-kjördæmi myndu breyta vali kjördæmis fyrir jöfnunarsæti nr. 2 úr NV í SU
6 atkvæði til M-lista í NA-kjördæmi myndu breyta vali kjördæmis fyrir jöfnunarsæti nr. 3 úr SV í NA
8 atkvæði frá M-lista í SV-kjördæmi myndu breyta vali kjördæmis fyrir jöfnunarsæti nr. 3 úr SV í NA

Eins og sést á þessari næmisgreiningu þá vantaði M-lista aðeins 6 atkvæði til þess að fá jöfnunarþingmann í Norðausturkjördæmi en ekki í Suðvesturkjördæmi. Samt lét landskjörstjórn einungis Suðurkjördæmi og Norðvesturkjördæmi vita af litlum mun á fjölda atkvæða sem þurfti til þess að breyta niðurstöðum kosninganna. Það verður að setja stórt spurningarmerki við þá ákvörðun að fjögurra atkvæða munur sé þess verður að láta vita en ekki 6 atkvæða munur.

Ekki sést greinilega hvort fjöldi ógildra utankjörfundaratkvæða vegna mistaka kjörstjórna geti haft áhrif á niðurstöður kosninga. Það þarf t.d. ekki mörg slík atkvæði í Norðvesturkjördæmi og ekki heldur mörg slík atkvæði á landsvísu til þess að hafa möguleg áhrif á 9. jöfnunarsætið á landsvísu. Miðað við fordæmið í niðurstöðu Hæstaréttar í Borgarbyggðarmálinu svonefnda (Hrd. 458/2002) þá ætti það að varða ógildinguna kosninga á landsvísu. Það má mögulega draga ályktun út frá því hlutfalli ógildra atkvæða sem eru í Reykjavíkurborgarmunum og eru vegna mistaka kjörstjórna, en það hlutfall er á bilinu 10–20%. Það myndi þýða að í Suðvesturkjördæmi og Norðausturkjördæmi væru á bilinu 18–36 sambærilega ógild atkvæði. Heildarfjöldi slíkra atkvæða væri þá á bilinu 29–47 án Norðvesturkjördæmis. Sá fjöldi fer ansi nærri því að breyta niðurstöðum á landsvísu og væri tilefni til ógildingar kosninganna á sambærilegan hátt og kosningar voru dæmdar ógildar í Borgarbyggð (Hrd. 458/2002).

Kosningakætur sem varða önnur atriði en kosningar í Norðvesturkjördæmi.

Kæra Rúnars Björns Herrera Porkelssonar.

Í kærinni er fjallað um ágalla á kosningum í Norðvesturkjördæmi annars vegar og framkvæmd kosninga í Reykjavíkurborgarmunum suður hins vegar, en kærandi vísari til þess að honum sem fötluðum einstaklingi í síðarnefnda kjördæminu hafi verið meinaður réttur til leynilegra kosninga. Kærandi kaus á kjörfundi í kjörklefa fyrir fatlað fólk sem hafi verið ætlaður fólk í hjólastól. Klefinn var ekki með tjaldi og taldi kærandi að ákvæði 69. gr. laga um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, er varða 1. mgr. kosningaleynd við kosningarathöfnina hafi ekki verið tryggð. Undirritaður tekur undir mikilvægi þess að aðbúnaður fyrir alla kjósendur sé með þeim hætti að kosningaleynd sé tryggð að fullu. Ljóst er að með núverandi fyrirkomulagi, þar sem klefum sem ætlaðir eru fötluðu fólk er snúið í 90° en ekkert tjald er sett fyrir inngang þeirra, er sú leynd ekki nægilega tryggð. Rétturinn til leynilegra kosninga er grundvallarmannréttindi og var hér tiltekinn jaðarsettur þjóðfélagshópur sem naut þeirra ekki. Í ljósi þess einnig hve mikilvæg kosningaleynd er, og hve þungar refsingar liggja við því að njósna um kosningu kjósenda, sbr. 126. gr. laga um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, hefði verið eðlilegt að kjörbréfanefnd rannsakaði þessa kæru með ítarlegri hætti en gert var til að eyða öllum vafa um að ekki hefði verið framið brot á kosningalögum. Afgreiðsla meiri hluta kjörbréfanefndar á kærinni getur því ekki talist fullnægjandi.

Ábendingar.

Uppkosningar er úrelt úrræði.

Uppkosningar í einstaka kjördæmum í Alþingiskosningum verða að teljast úrelt úrræði til þess að takast á við galla í framkvæmd kosninga. Slíkt fyrirkomulag setur eitt kjördæmi í yfirburðastöðu gagnvart öðrum kjördæmum þar sem eitt af grundvallaratriðum frjálsra og lýðræðislegra kosninga er að allir kjósendur hafi sömu forsendur þegar gengið er til atkvæða. Það gengur ekki að heilt kjördæmi fái það forskot að kjósa, vitandi hvernig atkvæðin féllu í öðrum kjördæmum. Einnig verður að hafa í huga þau áhrif sem kosningar hafa í einu kjördæmi á jöfnunarþingmenn. Ef kosning í einu kjördæmi er dæmd ógild, ógildir það einnig kjörbréf þingmanna í öðrum kjördæmum. Þar af leiðandi hlýtur ógilding í einu kjördæmi alltaf að hafa áhrif á niðurstöður í öðrum kjördæmum. Finna þarf nýtt fyrirkomulag til þess að leysa þetta vandamál og er augljósasta leiðin að gera landið einfaldlega að einu kjördæmi.

Skýr mörk ábyrgðaraðila í kosningum.

Eitt af þeim vandamálum sem einkenndi atburðarásina sunnudaginn 26. september sl. var vafinn um lögmati endurtalningar í Norðvesturkjördæmi. Að mati undirritaðs var talningu lokið að morgni 26. september þegar lokatölur voru kynntar. Eins og segir í lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000: „Þegar atkvæði hafa verið talin saman undir nákvæmu eftirliti umboðsmanna kynnr umdæmiskjörstjórn niðurstöðu talningar sinnar yfirkjörstjórn sem færir niðurstöðu kosninganna í gerðabókina og kunngerir hana þeim sem viðstaddir eru.“ Þegar hér er komið sögu í farsanum sem kom í kjölfarið búast allir við því að talningu sé

lokið og niðurstöður komnar enda skal strax í kjölfarið senda skýrslu til landskjörstjórnar og innsigla kjörgögn. Það innsigli á ekki að rjúfa nema viðeigandi ráðstafanir séu gerðar eins og gert er ráð fyrir að öðru leyti í kosningalögum.

Yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis greindi undirbúningsnefnd kjörbréfanefndar frá því að það væri alltaf farið yfir yfirstrikuð (breytt) atkvæði síðar sama dag og að þá væri einnig venjan að renna í gegnum alla atkvæðabunkana til þess að athuga hvort einhver breytt atkvæði hefðu verið sett á rangan stað. Hermt er að við þá yfirferð hefðu þær villur hvort sem er fundist sem yfirkjörstjórnin fann upp á sitt einsdæmi milli hálf eitt og eitt sunnudaginn 26. september. Hið rétta hér ætti að vera að breyttum seðlum væri haldið sér þannig að ekki þyrfti að rjúfa innsigli á öllum kjörgögnum til þess að telja til breytta atkvæðaseðla, enda er talningu lokið undir nákvæmu eftirliti umboðsmanna sem hafa þá tækifæri á að gera ágreining um flokkun tiltekinna atkvæðaseðla. Fjöldi breyttra atkvæðaseðla ætti að liggja fyrir við lok talningar þó svo að ekki sé endilega klárað að telja breytingarnar sjálfar. Þetta gerir það að verkum að hættan á að kjörgögn mengist eykst vegna þess að yfirkjörstjórn rýfur innsigli allra atkvæða ef ske kynni að villur finnist síðan og engir umboðsmenn eru viðstaddir til þess að votta fyrir það að ekkert athugavert hafi átt sér stað.

Það verður að teljast athugavert að yfirkjörstjórn geti sjálf úrskurðað um það hvort endurtalning skuli fara fram því það var ákvörðun yfirkjörstjórnar að talningu væri lokið. Það er óeðlilegt að sami aðili endurskoði eigin ákvörðun. Hlutdrægnin er augljós í því samhengi. Það væri hins vegar eðlilegt að setja viðmið um endurtalningu samkvæmt næmisgreiningu þannig að endurtalning væri sjálfkrafa framkvæmd, án sérstakrar ákvörðunar.

Þeir atburðir sem áttu sér stað í Norðvesturkjördæmi ættu að kenna okkur að fara af virðingu með kjörgögn og gæta þeirra betur héðan í frá en á sama tíma er það ótækt að slík meðferð hafi engar afleiðingar, miðað við þann lagabókstaf sem nú er í gildi.

Breytingar á stjórnarskrá.

Það er augljóst eftir atburðarás undanfarinna vikna að nauðsynlegt er að breyta 46. gr. stjórnarskrárinnar en ótækt er að Alþingi skuli skera sjálft úr um hvort þingmenn séu löglega kosnir eða þingmaður hafi misst kjörgengi. Þessu ætti að breyta sem fyrst, í síðasta lagi fyrir næstu alþingiskosningar, sbr. 44. gr. [frumvarps](#) á þingskjali nr. 822 í máli nr. 501 á 149. löggjafarþingi sem þingið hefur haft til meðferðar í alltof langan tíma.

Tillögur.

Þegar titið er til alls þess sem rakið hefur verið um annmarka á framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi og áhrif þeirra verður leggur undirritaður til, í samræmi við 46. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 1. gr. laga um þingsköp Alþingis, sbr. 5. gr. þeirra laga, að **kosningarnar teljist ógildar og að engin kjörbréf verði samþykkt.**

Alþingi, 25. nóvember 2021.

Björn Leví Gunnarsson.