

152. löggjafarþing 2021–2022.

Greinargerð

undirbúningsnefndar fyrir rannsókn kjörbréfa.



23. nóvember 2021

Efnisyfirlit

Skipan undirbúningsnefndar fyrir rannsókn kjörbréfa og störf hennar.	5
I. Ágreiningsatkvæði.	7
1. Ágreiningsatkvæði Norðausturkjördæmis.	7
2. Ágreiningsatkvæði Suðvesturkjördæmis.	8
3. Ágreiningsatkvæði Reykjavíkurborgkjördæmis suður.	8
4. Ágreiningsatkvæði Reykjavíkurborgkjördæmis norður.	10
5. Samantekt.	11
II. Úthlutun þingsæta, bókanir umboðsmanna og aðrar aðfinnslur.	11
1. Bókanir um framkvæmd alþingiskosninga í Norðvesturkjördæmi.	12
2. Bókun um viðveru umboðsmanna við úrskurð vafaatkvæða í Suðvesturkjördæmi. .	13
3. Bókun um meðferð utankjörfundaratkvæða sem ekki eru tekin til greina.	14
4. Önnur erindi sem lúta að framkvæmd alþingiskosninganna.	16
5. Samantekt.	18
III. Kærur.	19
1. Flokkun kæra.	20
2. Kærur um framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi.	20
2.1. Málsmeðferð nefndarinnar.	20
2.2. Málsatvik.	24
2.2.1. Fyrri talning atkvæða.	25
2.2.2. Fundarfrestun yfirkjörstjórnar.	28
2.2.3. Athugun á atkvæðum C-lista.	30
2.2.4. Seinni talning atkvæða.	32
2.2.5. Niðurstaða seinni talningar og breytingar.	35
2.2.6. Fundargerð yfirkjörstjórnar.	37
2.2.7. Málsmeðferð landskjörstjórnar.	38
2.2.8. Könnun kjörgagna.	40
2.3. Málsástæður og lagarök kæranda.	41
2.3.1. Meðferð og varsla kjörgagna.	41
2.3.2. Umboðsmenn.	42
2.3.3. Gerðabók yfirkjörstjórnar.	43
2.3.4. Lögmæti endurtalningar.	43
2.3.5. Aðrir gallar á framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi.	44
2.3.6. Gallar og áhrif á úrslit kosninganna.	44
2.3.7. Annað.	45
2.3.8. Athugasemdir kæranda við drög að málsatvikalýsingu 8. og 17. nóvember 2021.	46
2.4. Sjónarmið yfirkjörstjórnar.	48
2.4.1. Meðferð og varsla kjörgagna.	48
2.4.2. Umboðsmenn.	48
2.4.3. Gerðabók yfirkjörstjórnar.	49
2.4.4. Lögmæti endurtalningar.	49
2.4.5. Aðrir gallar.	50
2.5. Forsendur og mat.	50
2.5.1. Almenn sjónarmið.	50

2.5.2. Meðferð og varsla kjörgagna.	52
2.5.3. Um þá kröfu að fyrri tölur um úrslit kosninga í Norðvesturkjördæmi skuli standa.	54
2.5.4. Endurtalning atkvæða eftir að niðurstöður talningar hafa verið kunngerðar. ..	55
2.5.5. Umboðsmenn.	56
a. Viðvera umboðsmanna.	56
b. Meðferð vafaatkvæða.	58
2.5.6. Talningarferli.	59
a. Auglýsing talningar.	59
b. Afstemming atkvæða.	60
c. Móttaka atkvæðakassa og blöndun atkvæðaseðla.	61
d. Flokkun atkvæða og talning fyrir lok kjörfundar.	61
e. Framkvæmd talningar og breyting á verklagi.	62
2.5.7. Færsla gerðabókar.	63
2.5.8. Mat á áhrifum annmarka.	64
a. Varsla kjörgagna.	65
b. Viðbrögð yfirkjörstjórnar í aðdraganda endurtalningar.	66
c. Færsla gerðabókar.	66
d. Viðvera umboðsmanna.	66
2.6. Endurtalning atkvæða við rannsókn kjörbréfa.	66
3. Aðrar kærur.	67
3.1. Kæra Ólafs Jónssonar.	68
3.1.1. Kæruefni.	68
3.1.2. Málsmeðferð.	68
3.1.3. Málsástæður.	68
3.1.4. Forsendur og niðurstaða.	69
3.2. Fyrri kæra Sigurðar Hreins Sigurðssonar.	70
3.2.1. Kæruefni.	70
3.2.2. Málsmeðferð.	70
3.2.3. Málsástæður.	70
3.2.4. Forsendur og niðurstaða.	71
3.3. Kæra Rúnars Björns Herrera Þorkelssonar.	71
3.3.1. Kæruefni.	71
3.3.2. Málsástæður.	71
3.3.3. Málsmeðferð.	72
3.3.4. Forsendur og niðurstaða.	74
3.4. Kæra Þorvaldar Gylfasonar.	75
3.4.1. Kæruefni.	75
3.4.2. Málsmeðferð.	76
3.4.3. Málsástæður.	76
3.4.4. Forsendur og niðurstaða.	76
3.5. Kæra Katrínar Oddsdóttur.	77
3.5.1. Kæruefni.	77
3.5.2. Málsmeðferð.	77
3.5.3. Málsástæður.	77
3.5.4. Forsendur og niðurstaða.	78
3.6. Kæra Þóru Andrésdóttur.	80

3.6.1. Kæruefni og málsástæður.	80
3.6.2. Málsmeðferð.....	80
3.6.3. Forsendur og niðurstaða.	80
3.7. Seinni kæra Sigurðar Hreins Sigurðssonar.	81
3.7.1. Kæruefni.	81
3.7.2. Málsmeðferð.....	82
3.7.3. Málsástæður.	82
3.7.4. Forsendur og niðurstaða.	82
IV. Ábendingar og áréttingar.	82
1. Samræmt verklag við framkvæmd kosninga.	83
2. Næmisgreining og endurtalning atkvæða við kosningar.....	84
3. Störf umboðsmanna.	85
4. Um aðstöðu fatlaðs fólks á kjörstað og rétt þess til þátttöku í lýðræðislegum kosningum.	86
5. Meðferð utankjörfundaratkvæða.	88
6. Um undirbúningsnefnd fyrir rannsókn kjörbréfa.	88
V. Fylgiskjöl.....	91
1. Yfirlitsmynd talningarsvæðis.	91

Skipan undirbúningsnefndar fyrir rannsókn kjörbréfa og störf hennar.

Samkvæmt 46. gr. stjórnarskrárinnar sker Alþingi sjálft úr, hvort þingmenn þess séu löglega kosnir, svo og úr því hvort þingmaður hafi misst kjörgengi. Úrskurðar Alþingi um kjörgengi nýkjörinna þingmanna og hvort nýkosnir þingmenn séu að öðru leyti löglega boðnir fram og rétt kjörnir. Tekur þetta til allra atriða er kosninguna varða svo og lögmæti framboðs, undirbúning kosninga, atferli kjörstjórna, kosningaathöfn, ágreiningsseðla o.s.frv. Um málsmeðferðina eru ákvæði í þingsköpum Alþingis og lögum nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis.

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, er kjörbréfanefnd kosin á fyrsta fundi þingsins. Hlutverk hennar er að prófa kjörbréf og kosningu nýkjörinna þingmanna og varaþingmanna. Til að greiða fyrir þeirri rannsókn kjörbréfa sem fram fer á þingsetningarfundum er starfandi forseta Alþingis heimilt að kveðja saman undirbúningsnefnd fyrir rannsókn kjörbréfa, sbr. 3. mgr. 1. gr. laga um þingsköp. Með bréfi, dags. 1. október 2021, tilkynnti forseti að þingflokkar hefðu tilnefnt eftirtalda í nefndina: Birgi Ámannsson, Sjálfstæðisflokki, Líneik Önnu Sævarsdóttur, Framsóknarflokki, Svandísi Svavarsdóttur, Vinstrihreyfingunni – grænu framboði, Diljá Mist Einarsdóttur, Sjálfstæðisflokki, Jóhann Friðrik Friðriksson, Framsóknarflokki, Þórunni Sveinbjarnardóttur, Samfylkingu, Ingu Sæland, Flokki fólksins, Björn Leví Gunnarsson, Pírötum, og Vilhjálmi Árnason, Sjálfstæðisflokki. Hanna Katrín Friðriksson var tilnefnd sem áheyrnarfulltrúi Viðreisnar og Sigmundur Davíð Gunnlaugsson sem áheyrnarfulltrúi Miðflokksins.

Undirbúningsnefndin hefur haft til athugunar kjörbréf þau sem landskjörstjórn gaf út 1. október 2021 í samræmi við úrslit alþingiskosninga sem fram fóru 25. september sl. Af ákvæðum laga um þingsköp leiðir að störf undirbúningsnefndarinnar beinast að því í fyrsta lagi að taka til skoðunar kosningu einstakra þingmanna, þ.m.t. kjörgengi þeirra. Í öðru lagi að taka til skoðunar ágreining sem umboðsmenn framboðslista hafa gert við úrskurð yfirkjörstjórnar um gildi vafaatkvæða (ágreiningsatkvæði), sbr. 103 og 104. gr. laga nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis. Í þriðja lagi að taka til skoðunar kosningakærur, sbr. 118. og 120. gr. laganna. Í fjórða lagi að fjalla um bókanir sem umboðsmenn hafa gert þyki þeim kosningaathöfnin ólögmæt, sbr. 2. mgr. 94. gr., og í fimmta lagi að fara yfir bókanir sem umboðsmenn hafa gert í gerðabók landskjörstjórnar, sbr. 112. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Undirbúningsnefndin samþykkti að um störf nefndarinnar gildi ákvæði laga um þingsköp og starfsreglna fastanefnda Alþingis, eftir því sem við getur átt og lög heimila og þá setti nefndin sér verklagsreglur sem staðfestar voru af forseta Alþingis. Undirbúningsnefndin hefur haldið 34 fundum frá 4. október til 22. nóvember 2021. Gögn nefndarinnar ásamt fundargerðum eru birt á vefsvæði hennar á vef Alþingis.¹

¹ Sjá <https://www.althingi.is/thingnefndir/adrar-nefndir/undirbuningsnefnd-fyrir-rannsokn-kjorbrefa/>.

Skrifstofa Alþingis veitti undirbúningsnefnd fyrir rannsókn kjörbréfa sérfræðiaðstoð sem fólst m.a. í faglegri ráðgjöf og yfirferð, gerð minnisblaða, aðstoð við gagnaöflun og vinnslu greinargerðar nefndarinnar. Þá annaðist skrifstofan samskipti við yfirkjörstjórnir, kærendur og aðra aðila, sat fundi nefndarinnar og aðstoðaði formann við skipulag þeirra og fylgdi nefndinni í vettvangsferðir. Skrifstofan vann fimm minnisblöð að beiðni nefndarinnar og voru þau unnin af hópi sérfræðinga á nefndasviði og lagaskrifstofu. Sami hópur hefur komið að vinnslu greinargerðar undirbúningsnefndarinnar. Öll skjöl voru lesin af þremur eða fleiri lögfræðingum áður en þau voru send til nefndarinnar. Hver kafli greinargerðar og önnur skjöl, svo sem bréf til kæranda eða handrit af spurningum, voru yfirfarin af nefndinni og uppfærð miðað við athugasemdir og tillögur hennar. Auk framangreindra lögfræðinga kom nokkur fjöldi starfsfólks skrifstofu Alþingis að vinnu fyrir undirbúningsnefndina svo sem við uppritun lokaðra funda, fylgd í vettvangsferðir, yfirlestur skjala, skjalavinnslu og tæknilega aðstoð.

Í eftirfarandi umfjöllun verður fyrst farið yfir ágreiningsatkvæði, því næst yfir bókanir umboðsmanna, sem gerð er grein fyrir í gerðabók landskjörstjórnar 1. október 2021 og önnur erindi sem Alþingi hafa borist út af framkvæmd kosninganna. Þar á eftir er gerð grein fyrir kosningakærum um gildi kosninganna og tillögum um afgreiðslu þeirra. Loks eru í greinargerðinni teknar saman ábendingar og áréttingar um þau atriði sem nefndin telur rétt að vekja athygli á um framkvæmd alþingiskosninga.

I. Ágreiningsatkvæði.

Dómsmálaráðuneytið hefur með vísan til 1. mgr. 104. gr. laga nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, sent Alþingi alls 16 ágreiningsseðla. Þrír þeirra eru úr Norðausturkjördæmi, einn úr Suðvesturkjördæmi, fimm úr Reykjavíkurborgkjördæmi suður og sjö úr Reykjavíkurborgkjördæmi norður.

Við mat á gildi atkvæða í alþingiskosningum fer skv. 100. og 101. gr. laga um kosningar til Alþingis. Í fyrri álitum kjörbréfanefndar hefur í vafatilfellum verið lögð áhersla á vilja kjósendans, sbr. reglu 1. mgr. 101. gr. laga um kosningar til Alþingis, enda sé kjörseðillinn augljóslega ekki ógildur þegar litið er til einnar eða fleiri ógildingarástæðna í 100. gr. laganna. Í 1. mgr. 101. gr. eru jafnframt talin í dæmaskyni tilvik sem ekki valda ógildingunni atkvæðis, svo sem að ekki sé merkt í ferning við listabókstafinn en t.d. utan hans, að kross sé ólögulegur, að orðið listi fylgi listabókstaf að óþörfu á utankjörfundarseðli eða að heiti stjórnvaldasamtaka standi í stað listabókstafs. Upptalning þessi er ekki tæmandi, sbr. orðin „o.s.frv.“ í niðurlagi málgreinarinnar. Geta því fleiri atriði komið til sem ekki valda ógildingunni atkvæðis. Í því sambandi er í 1. mgr. 101. gr. lögð áhersla á að merkingar á kjörseðli verði að fara augljóslega gegn einum eða fleiri liðum 100. gr. svo að atkvæði teljist ógilt. Hins vegar hefur verið litið svo á að hvers konar teikningar á kjörseðli eða auðkenni leiði til þess að hann verði metinn ógildur. Skiptir þá ekki máli þótt vilji kjósendans sé skýr. Loks kemur sú regla fram í 2. mgr. 101. gr. laga um kosningar til Alþingis að lista í kjördæmi teljist atkvæði þó að láðst hafi að merkja við listabókstaf ef nafn eða nöfn á honum eru tölusett eða krossað við nafn, enda séu ekki aðrir gallar á kjörseðlinum.

1. Ágreiningsatkvæði Norðausturkjördæmis.

Með bréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 1. október 2021, fylgdu í einu innsigliðu umslagi (K00004443) einn kjörfundarseðill og í öðru innsigliðu umslagi (K00004444) tveir utankjörfundarseðlar þar sem yfirkjörstjórn Norðausturkjördæmis og umboðsmenn greindi á um gildi þeirra. Jafnframt fylgdi endurrit úr gerðabók yfirkjörstjórnar Norðausturkjördæmis. Yfirkjörstjórn Norðausturkjördæmis úrskurðaði ágreiningsseðlana ógilda.

Á kjörfundarseðlinum hefur verið sett tilsniðið rautt upphleypt límband (5x7 mm) í ferninginn við J-lista. Eftir að hafa skoðað seðilinn er það mat undirbúningsnefndar að límbandið feli í sér auðkenningu og því leggur nefndin til að fallist verði á úrskurð yfirkjörstjórnar Norðausturkjördæmis, sbr. d-lið 100. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Á fyrri utankjörfundarseðlinum hefur verið stimplaður listabókstafurinn „J“ en jafnframt ritað neðst til vinstri „Auður“. Fyrir liggur að í 6. sæti framboðslista J-lista Sósíalistaflokks Íslands er Auður Traustadóttir. Samkvæmt 2. mgr. 62. gr. laga um kosningar til Alþingis er kjósenda heimilt við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar að rita á kjörseðilinn nöfn frambjóðenda og endurraða þeim. Í fyrri álitum kjörbréfanefndar

hefur í vafatilfellum verið lögð áhersla á vilja kjósenda. Með vísan til þess að óyggjandi er að kjósandi hefur stimplað listabókstafinn J og ekki er óvarlegt að ætla að viðkomandi hafi viljað endurraða framangreindum frambjóðanda, er það tillaga undirbúningsnefndarinnar að meta beri seðilinn gildan og telja atkvæðið því greitt J-lista Sósíalistaflokks Íslands.

Á seinni utankjörfundarseðlinum má greina tákni sem líkist bókstafnum „I“ ritað með snarhönd. Bókstafurinn er ólíkur bókstafnum J rituðum með sama hætti þar sem bandstrik er þvert yfir miðjan legg stafsins. Eftir að hafa gaumgæft seðilinn er það mat nefndarinnar að ekki verði með vissu séð hvort það sem stendur á seðlinum geti átt við nokkurn af þeim listum sem í kjöri eru, sbr. b-lið 100. gr. laga um kosningar til Alþingis. Leggur undirbúningsnefndin því til að fallist verði á úrskurð yfirkjörstjórnar um ógildi seðilsins.

2. Ágreiningsatkvæði Suðvesturkjördæmis.

Með bréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 1. október, fylgdi í innsigliðu umslagi (tvö innsigli: K00031540 og K00031539) einn kjörfundarseðill þar sem yfirkjörstjórn Suðvesturkjördæmis og umboðsmann greindi á um gildi hans, ásamt ljósriti úr gerðabók yfirkjörstjórnarinnar. Með bréfi, dags. 14. október 2021, var af hálfu undirbúningsnefndarinnar óskað nánari skýringa á úrskurði yfirkjörstjórnar á ágreiningsseðlinum og bærust þær með bréfi oddvita yfirkjörstjórnar Suðvesturkjördæmis, dags. 19. október 2021. Þar segir að yfirkjörstjórnin hafi úrskurðað ágreiningsseðilinn ógildan með vísan til þess að á honum væri að finna auðkenni, þ.e. á kjörfundarseðlinum hafi verið rauður litur í feringi við valinn listabókstaf.

Á seðlinum hefur verið merkt með X í feringinn við S-lista. Jafnframt hefur verið merkt með X í feringinn við F-lista, en um leið hefur verið krotað yfir krossinn, með blýanti og rauðum lit sem leiða má líkur að sé af strokleðri blýants, án þess þó að feringurinn hafi að fullu verið skyggður. Eftir að hafa gaumgæft seðilinn telur undirbúningsnefndin að kjósandi hafi viljað leiðrétta atkvæðið og því ekki varhugavert að telja að atkvæði hafi átt að falla til S-lista. Hefur nefndin þá jafnframt í huga álit kjörbréfanefndar frá 2009 og 2013 þar sem um var að ræða sambærilegar merkingar á kjörfundarseðli og talið greinilegt hvaða framboðslista atkvæði væri greitt. Með vísan til 1. mgr. 101. gr. laga um kosningar til Alþingis er það mat nefndarinnar að greinilegt sé að kjósandi hafi valið S á kjörseðlinum og leggur nefndin því til að atkvæðið verði metið greitt S-lista, enda fer það augljóslega ekki í bága við einn eða fleiri staflíði 100. gr. laga um kosningar til Alþingis.

3. Ágreiningsatkvæði Reykjavíkurborgkjördæmis suður.

Með bréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 1. október 2021, fylgdu í innsigliðu umslagi (K00032325) þrjú kjörfundarseðlar og tveir utankjörfundarseðlar, þar sem

yfirkjörstjórn Reykjavíkurdæmis suður og umboðsmenn greindi á um gildi þeirra, ásamt endurriti úr gerðabók yfirkjörstjórnarinnar. Yfirkjörstjórn úrskurðaði ágreiningsseðlana ógilda. Lýsing á frágangi kjörfundarseðlanna og tillaga nefndarinnar er eftirfarandi:

- a. Kjósandinn hefur merkt X í ferninginn fyrir framan listabókstafinn B en jafnframt er merkt 3 mm lóðrétt strik í miðjum ferningi fyrir framan listabókstafinn C. Eftir að hafa gaumgæft seðilinn er það mat nefndarinnar að kjósandi hafi greinilega ætlað að ljá B-lista atkvæði sitt, sbr. 101. gr. laga um kosningar til Alþingis, enda fer slíkt ekki augljóslega í bága við einhvern staflið, sbr. 100. gr. sömu laga, sbr. einnig a-lið 3. hluta I. kafla álots kjörbréfanefndar 2016.
- b. Á seðlinum er merkt X í ferninginn fyrir framan listabókstafinn B, en jafnframt eru merki við fjóra frambjóðendur á listanum (í 5., 8., 10. og 11. sæti); eitt sem líkist ófullgerðum skákrossi, lárétt strik (5 mm), bylgjað strik (9 mm) og lárétt strik (4 mm). Með vísan til d-liðar 100. gr. laga um kosningar til Alþingis leggur nefndin til að fallist verði á úrskurð yfirkjörstjórnar um kjörseðilinn og hann metinn ógildur.
- c. Á seðlinum má merkja að kjósandi hafi merkt X í ferninginn fyrir framan listabókstafinn C en jafnframt fyllt út í ferninginn. Að öðru leyti hefur ekki verið átt við seðilinn. Alþingi hefur þrívægis, á 142., 146. og 148. löggjafarþingi (2013, 2016 og 2017), samþykkt álit kjörbréfanefndar um að meta skuli slíka seðla sem auða eða ógilda. Í III. kafla álots kjörbréfanefndar 2017 var m.a. vísað til álots kjörbréfanefndar frá 2016 að við endurskoðun á lögum um kosningar til Alþingis væri nauðsynlegt að löggin væru afdráttarlaus um mat á gildi atkvæða þegar kjósandi hefði skyggt ferninginn fyrir framan listabókstaf framboðslista, en að mati nefndarinnar gætu þar tekist á tvenns konar sjónarmið. Í kosningalögum nr. 112/2021, sem taka gildi 1. janúar nk., er nú tekið fram að atkvæði skuli meta ógilt ef kjósandi hefur ekki markað X í ferninginn. Í skýringum við 102.–105. gr. laganna er áskilnaður um skákrossinn rakinn og önnur formuð tákn sem geti átt við. Þá er m.a. vísað til eftirfarandi:

„Ef kjósandinn hefur merkt í eða við ferninginn á þann hátt að ekki má vera ljóst hvernig hann hefur markað val sitt á seðilinn, svo sem ef ferningur er fylltur út eða skyggður, hefur atkvæðaseðill verið metinn ógildur, sbr. d-lið 4. hluta I. kafla og III. kafla álots kjörbréfanefndar frá 14. desember 2017. Ástæður að baki því að kjósandi kys að fylla út ferninginn geta verið margvíslegar, eins og rakið er í áliti kjörbréfanefndar, t.d. að kjósanda hafi snúist hugur um val sitt og skyggt yfir X. Að baki slíkri niðurstöðu býr jafnframt það sjónarmið að koma í veg fyrir að slíkt atkvæði verði fyrir slysi metið greitt tilgreindum framboðslista. Slíkt atkvæði yrði því metið ógilt með vísan til b-liðar 102. gr. frumvarpsins. Með því að leggja áherslu á að kjósandi hafi tjáð vilja sinn með því að setja X í ferninginn eða slíkt formað merki er lögð áhersla á að byggt verði á slíkum sjónarmiðum við mat á gildi

atkvæða. Er með þessu komið til móts við þau sjónarmið sem fram koma í framangreindu álitni kjörbrefanefndar.“

Með vísan til framangreinds leggur nefndin til að atkvæðið verði metið autt og þar með ógilt, sbr. a-lið 100. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Á fyrri utankjörfundarseðlinum neðarlega til vinstri, sem yfirkjörstjórn hefur merkt á gulum miða 4) er bókstafurinn „J“ ritaður óstyrkri hendi og við hlið hans með óstyrkri hendi ritað ólögulegt „J“. Nefndin telur greinilegt að kjósandi hafi viljað ljá atkvæði sitt J-lista, sbr. 101. gr. laga um kosningar til Alþingis, enda fer slíkt ekki augljóslega í bága við einhvern staflíð 100. gr. sömu laga.

Á seinni utankjörfundarseðlinum má sjá að kjósandinn hefur ritað bókstafinn „D“ með snarhönd. Efir að hafa grandskoðað seðilinn er það mat nefndarinnar að telja verði greinilegt að kjósandinn hafi ætlað að ljá umræddum lista atkvæði sitt enda fer slíkt augljóslega ekki í bága við einhvern staflíð 100. gr. laga um kosningar til Alþingis, sbr. 1. mgr. 101. gr. laganna.

4. Ágreiningsatkvæði Reykjavíkurborgardæmis norður.

Með bréfi dómismálaráðuneytisins, dags. 1. október 2021, fylgdu í innsigliðu umslagi (K00013571) sex kjörfundarseðlar og einn utankjörfundarseðill, þar sem yfirkjörstjórn Reykjavíkurborgardæmis norður og umboðsmenn greindi á um gildi þeirra, ásamt endurriti úr gerðabók yfirkjörstjórnarinnar. Yfirkjörstjórn úrskurðaði ágreiningsseðlana, merкта af kjörstjórn 1–6, ógilda. Yfirkjörstjórn úrskurðaði enn fremur einn utankjörfundarseðil merktan nr. 7 greiddan D-lista. Lýsing á frágangi kjörfundarseðlanna og tillaga nefndarinnar er eftirfarandi:

- a. Á fyrsta seðilinn hefur verið merkt skástrik í feringinn framan við listabókstafinn C og X í feringinn framan við listabókstafinn V. Að mati nefndarinnar verður að líta svo á að skástrik í feringi fyrir framan listabókstaf feli í sér formað tákn líkt og skákross og með því hafi kjósandi merkt við fleiri listabókstafi en einn. Með vísan til b-liðar 100. gr. laga um kosningar til Alþingis leggur nefndin til að fallist verði á úrskurð yfirkjörstjórnar um kjörseðilinn og hann metinn ógildur.
- b. Á öðrum seðlinum er merkt X í feringinn fyrir framan listabókstafinn D en jafnframt er settur skákross og píla við nafn eins frambjóðanda á listanum. Það er mat nefndarinnar að merkingarnar á listanum feli í sér auðkenningu og leggur því til með tilvísun til c-liðar 100. gr. laga um kosningar til Alþingis að úrskurður yfirkjörstjórnar um kjörseðilinn verði staðfestur og hann metinn ógildur.
- c. Seðlar 3–6 eiga það allir sammerkt að kjósendur hafa skyggt fering fyrir framan tilgreindan listabókstaf. Á seðli 4 má jafnframt greina hak í skyggða reitnum. Að öðru leyti hefur ekki verið átt við seðlana. Alþingi hefur þrívægis, á 142., 146. og 148. lögjafarþingi (2013, 2016 og 2017), samþykkt

álit kjörbréfanefndar um að meta skuli slíka seðla sem auða eða ógilda, sbr. umfjöllun hér að framan. Það er því tillaga undirbúningsnefndarinnar að telja beri atkvæðin auð og þar með ógild, sbr. a-lið 100. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Á utankjörfundarseðli merktum nr. 7 er ritaður bókstafur sem samsvarar bókstafnum „D“ að því leyti að efri og neðri lína baugsins ná út fyrir lóðréttu línu stafsins (til vinstri) auk þess sem lóðréttu línan nær niður fyrir neðri línu baugsins (4 mm). Þegar hlutföll bókstafsins eru metin í heild sinni er greinilegt að mati nefndarinnar að kjósendinn hefur viljað ljá D-lista atkvæði sitt. Leggur undirbúningsnefndin því til að úrskurður yfirkjörstjórnar um gildi atkvæðisins verði staðfestur og það metið greitt D-lista.

5. Samantekt.

Það er tillaga undirbúningsnefndar fyrir rannsókn kjörbréfa að af þeim þremur ágreiningsatkvæðum (eitt kjörfundaratkvæði og tvö utankjörfundaratkvæði), sem yfirkjörstjórn Norðausturkjördæmis úrskurðaði ógild, beri að meta eitt utankjörfundaratkvæði gilt og telst það greitt J-lista Sósíalistaflokks Íslands.

Þá er það tillaga nefndarinnar að kjörfundarseðill sem yfirkjörstjórn Suðvesturkjördæmis úrskurðaði ógildan skuli metinn gildur og atkvæðið greitt S-lista Samfylkingarinnar – jafnaðarmannaflokks Íslands.

Jafnframt er það tillaga nefndarinnar að af þeim fimm ágreiningsseðlum (þrjú kjörfundaratkvæði og tvö utankjörfundaratkvæði) sem yfirkjörstjórn Reykjavíkurborgar kjördæmis suður úrskurðaði ógilda skuli meta eitt kjörfundaratkvæði greitt B-lista Framsóknarflokks, eitt utankjörfundaratkvæði greitt J-lista Sósíalistaflokks Íslands og eitt utankjörfundaratkvæði greitt D-lista Sjálfstæðisflokks.

Enn fremur er það niðurstaða nefndarinnar að leggja til að úrskurður yfirkjörstjórnar Reykjavíkurborgar kjördæmis norður, um að meta skuli sex kjörfundaratkvæði ógild og eitt utankjörfundaratkvæði gilt og greitt D-lista Sjálfstæðisflokks, verði staðfestur.

Nefndin hefur gengið úr skugga um að tillögur hennar raski ekki úrslitum alþingiskosninga sem fram fóru 25. september sl.

II. Úthlutun þingsæta, bókanir umboðsmanna og aðrar aðfinnslur.

Meðal þess sem kjörbréfanefnd tekur til athugunar eru athugasemdir sem umboðsmenn framboðslista hafa gert við framkvæmd kosninga í einstökum kjördæmum og bókaðar hafa verið í gerðabækur yfirkjörstjórna, sbr. 1. mgr. 104. gr. laga um kosningar til Alþingis, og enn fremur ágreining sem umboðsmenn stjórnmalasamtaka hafa fengið bókaðan í gerðabók landskjörstjórnar um úthlutun

þingsæta, sbr. 112. gr. laga um kosningar til Alþingis. Í samræmi við framangreint hefur dómsmálaráðuneytið sent Alþingi ljósrít úr gerðabókum yfirkjörstjórna og landskjörstjórnar.

Undirbúningsnefnd fyrir rannsókn kjörbréfa hefur yfirfarið gerðabækur yfirkjörstjórna. Hvað varðar úrskurði yfirkjörstjórna um meðferð vafaatkvæða sem umboðsmenn framboðslista hafa fengið bókaðan ágreining um í gerðabækur yfirkjörstjórnar vísast til umfjöllunar í I. kafla hér að framan. Að öðru leyti er í þeim gerðabókum ekki að finna frekari bókanir af hálfu umboðsmanna framboðslista um framkvæmd alþingiskosninganna 25. september 2021.

Með bréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 14. október 2021, barst Alþingi ljósrít af fundargerð landskjörstjórnar frá fundi hennar 1. október 2021 þar sem úthlutun þingsæta og útgáfa kjörbréfa eftir alþingiskosningarnar 25. september 2021 fór fram, ásamt bókun Magnúsar D. Norðdahl, og kosningakæru hans, bókun Þórunnar Birtu Þórðardóttur og bréfi Hrannar Ríkharðsdóttur, sem afhent var eftir fundinn. Í fundargerðinni kemur fram að fundurinn hafi verið auglýstur í dagblöðum og Ríkisútvarpinu þar sem umboðsmönnum stjórnmalasamtaka var gefinn kostur á að vera viðstaddir fund landskjörstjórnar, sbr. 106. gr laga um kosningar til Alþingis. Alls mættu 17 umboðsmenn fyrir þau stjórnmalasamtök sem buðu fram við alþingiskosningarnar.

Á fundi landskjörstjórnar 1. október 2021 létu sex umboðsmenn bóka ágreining og gerðu athugasemdir við úthlutun þingsæta og störf yfirkjörstjórna við alþingiskosningarnar 25. september 2021. Lúta fjórar þeirra að framkvæmd kosninganna í Norðvesturkjördæmi, ein að framkvæmd talningar í Suðvesturkjördæmi og ein að meðferð utankjörfundaratkvæða í Reykjavíkurborg kjördæmi suður. Til viðbótar hafa Alþingi borist önnur erindi umboðsmanna framboðslista og stjórnmalasamtaka sem varða framkvæmd alþingiskosninganna en bærust ekki Alþingi á grundvelli 104., 106. eða 112. gr. laga um kosningar til Alþingis. Um þau erindi er fjallað í 4. lið þessa kafla greinargerðarinnar.

1. Bókanir um framkvæmd alþingiskosninga í Norðvesturkjördæmi.

Í bókun umboðsmanns P-lista í gerðabók landskjörstjórnar er rakið í hverju framkvæmd alþingiskosninga í Norðvesturkjördæmi 25. september 2021 hafi verið áfátt. Umboðsmaðurinn telji ágalla verulega og því beri að ógilda kosningu í kjördæminu. Þess sé farið á leit að landskjörstjórn ákveði að fresta útgáfu kjörbréfa til allra frambjóðenda í Norðvesturkjördæmi, sem og útgáfu kjörbréfa til allra frambjóðenda sem fá þingsæti sem jöfnunarþingmenn. Yrði henni það ekki fært sé þess óskað að landskjörstjórn upplýsi Alþingi um að rannsókn landskjörstjórnar á framkvæmd kosninga og meðferð kjörgagna hefði leitt í ljós verulegan ágalla á framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi og að hún legði til við Alþingi að uppkosning færi fram í kjördæminu. Annar umboðsmaður Pírata lét einnig bóka

ágreining um ónotuð atkvæði, ógilda atkvæðaseðla og auða atkvæðaseðla í Norðvesturkjördæmi.

Í bókun umboðsmanns S-lista í Norðvesturkjördæmi er gerð athugasemd við að umboðsmönnum listans hafi verið tjáð að þeir þyrftu ekki að vera viðstaddir talninguna. Annar umboðsmaður S-lista hafi einn verið viðstaddur talningu „á laugardagskvöld“. Í bókun umboðsmanns S-lista eru gerðar alvarlegar athugasemdir við endurtalningu atkvæða í kjördæminu og að lokatölur kl. 7.00 á sunnudagsmorgun séu þær einu sem eigi að gilda.

Í bókun umboðsmanns C-lista í Norðvesturkjördæmi, sem umboðsmenn S-lista leggja einnig nafn sitt við, kemur fram að bókunin sé lögð fram vegna ágreinings um kosningar í Norðvesturkjördæmi og um úthlutun kjördæmissæta og jöfnunarsæta, en verulegir annmarkar hafi verið á kosningunum sem raktir væru nánar í bókuninni og kunni að valda ógildi kosninganna.

Framangreindar bókanir lúta allar að ágöllum um framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi. Að því er varðar þann þátt málsins vísast til umfjöllunar í III. kafla um kosningakæfur.

2. Bókun um viðveru umboðsmanna við úrskurð vafaatkvæða í Suðvesturkjördæmi.

Í gerðabók landskjörstjórnar er að finna athugasemdir umboðsmanns S-lista í Suðvesturkjördæmi um takmarkaða möguleika umboðsmanna til þess að fylgjast með framkvæmd kosninganna. Telur hann alvarlegast hvernig staðið hafi verið að meðferð ógildra atkvæða af hálfu yfirkjörstjórnar. Hafi umboðsmenn komið að úrskurði um það bil 30 atkvæðaseðla en síðar hafi verið upplýsingar um að 117 atkvæði hafi verið metin ógild í kjördæminu. Umboðsmaðurinn bendir einnig á að umboðsmenn hafi ekki verið boðaðir á fund yfirkjörstjórnar þar sem farið var yfir útstrikanir á kjörseðlum. Hinn 7. október 2021 barst Alþingi minnisblað umboðsmannsins til landskjörstjórnar, dags. 29. september 2021, þar sem framangreindar athugasemdir voru útlistaðar nánar.

Með bréfi, dags. 14. október 2021, var af hálfu undirbúningsnefndarinnar óskað viðbragða yfirkjörstjórnar Suðvesturkjördæmis við framangreindum athugasemdum umboðsmanns S-lista og var sérstaklega óskað upplýsinga um meðferð vafaatkvæða í tilefni ábendinga um aðkomu umboðsmanna að úrskurðum yfirkjörstjórnar þar um.

Í bréfi oddvita yfirkjörstjórnar Suðvesturkjördæmis, dags. 19. október 2021, kemur fram að á talningarstað hafi umboðsmenn getað fylgst með framkvæmd talningar og rætt við tengilið umboðsmanna og fulltrúa í yfirkjörstjórn en umboðsmenn hafi ekki bókað neinar athugasemdir við framkvæmd kosninga í kjördæminu. Í skýringum yfirkjörstjórnar segir einnig að ekki hafi komið til úrskurðar um ógild atkvæði heldur hafi einungis komið til úrskurðar á vafaatkvæðum en það hafi verið gert í samráði við umboðsmenn tvisvar meðan á talningu stóð, þ.e. um kl.

3.00 og aftur er talningu hafi verið að ljúka. Ógild atkvæði hafi verið flokkuð ásamt öðrum atkvæðum alla nóttina. Uppgefnar tölur hafi miðast við bunka af 50 eða 100 atkvæðum og því hafi getað orðið litlar breytingar milli talna ef um fá atkvæði hafi verið að ræða. Það hafi verið raunin í alþingiskosningunum 25. september 2021, en fjöldi ógildra atkvæða hafi verið 117 í Suðvesturkjördæmi. Loks kemur fram að ekki sé boðið upp á skoðun atkvæðaseðla eftir að talningu ljúki enda sé gengið frá þeim í innsiglaðri geymslu í samræmi við 104. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Samkvæmt 103. gr. laga um kosningar til Alþingis gegna umboðsmenn mikilvægu hlutverki við kosningar; annars vegar skulu atkvæði í kosningum talin undir nákvæmu eftirliti þeirra og hins vegar hafa umboðsmenn hlutverk þegar mat er lagt á hvort kjörseðill teljist gildur eða ógildur. Taka þeir þátt í mati yfirkjörstjórna á vafaatkvæðum og verði ágreiningur um gildi kjörseðils hafa umboðsmenn rétt á að bóka ágreiningur um hann sem síðan er vísað til Alþingis, sbr. 1. mgr. 104. gr. laganna. Um rétt umboðsmanna til þess að fá að bóka um kosningargerðina er enn fremur fjallað í 2. og 3. mgr. 94. gr. sömu laga. Af þessu má ljóst vera að yfirkjörstjórnnum ber að gæta að því að umboðsmenn geti rækt það hlutverk sitt að fylgjast með framkvæmd kosninga og bóka ágreiningur m.a. út af úrskurði yfirkjörstjórna um gildi vafaatkvæða.

Í greinargerðum yfirkjörstjórna sem landskjörstjórn óskaði eftir 27. september 2021 og á fundi undirbúningsnefndarinnar 26. október 2021 með starfsfólki yfirkjörstjórnar Reykjavíkurrkjördæmis suður, kjörstjórnarmanni í yfirkjörstjórn Reykjavíkur og oddvita yfirkjörstjórnar Suðurrkjördæmis var m.a. farið yfir störf umboðsmanna og aðkomu þeirra að framkvæmd talninga við alþingiskosningar. Má af því ráða að aðkoma umboðsmanna að henni geti verið mismunandi. Almennt sé þó leitast eftir því að umboðsmenn geti sinnt störfum sínum og að um leið sé gætt að skipulagi og öryggi talningarinnar. Erindi umboðsmanns S-lista í Suðvesturkjördæmi felur í sér áréttingu á framangreindu hlutverki umboðsmanna og mikilvægi þess að þeir fái að vera viðstaddir þegar yfirkjörstjórn úrskurðar um gildi vafaatkvæða. Að mati nefndarinnar verður á hinn bóginn ekki litið svo á að um sé að ræða annmarka sem ætla megi að hafi haft áhrif á gildi kosninga í Suðvesturkjördæmi. Um ábendingar nefndarinnar um störf umboðsmanna er fjallað í kafla IV.3.

3. Bókun um meðferð utankjörfundaratkvæða sem ekki eru tekin til greina.

Í bókun umboðsmanns J-lista í Reykjavíkurrkjördæmi suður í gerðabók landskjörstjórnar 1. október 2021 kemur fram að við yfirferð utankjörfundaratkvæða á talningarstað hafi stór bunki þeirra verið metinn ógildur því á þau vantaði undirskrift kjörstjóra. Í álit kjörbréfanefndar 2017 var lögð áhersla á að tryggja sem best að kjörstjórar sem aðstoða við utankjörfundaratkvæðagreiðsluna, einkum erlendis, hafi hlotið næga þjálfun til slíks.

Í tilefni af bókun umboðsmannsins óskaði undirbúningsnefndin eftir því að aflað yrði nánari upplýsinga um meðferð yfirkjörstjórna kjördæma á utankjörfundaratkvæðum sem þeim hefðu borist. Í bréfi skrifstofustjóra Alþingis til

yfirkjörstjórnanna, dags. 25. október 2021, er vísað til bókunar umboðsmanns J-listans og, eftir atvikum, umfjöllunar í fundargerðum yfirkjörstjórna um meðferð utankjörfundaratkvæða. Að því búnu er með vísan til 91. gr. laga um kosningar til Alþingis, sbr. einnig 5. másl. 1. mgr. 73. gr. laganna, óskað upplýsinga um fjölda utankjörfundaratkvæða sem ekki hefðu verið tekin til greina við alþingiskosningarnar, aðgreind eftir ástæðum. Jafnframt var óskað upplýsinga um meðferð yfirkjörstjórna á utankjörfundaratkvæðum sem þeim höfðu borist frá sýslumönnum, öðrum kjörstjórum, kjósendum eða með öðrum hætti. Með vísan til 1. mgr. 104. gr. og 112. gr. laga um kosningar til Alþingis, þar sem ekki hefur verið bókað um slíkt í gerðabókum kjörstjórna, er umfjöllunin hér á eftir afmörkuð við upplýsingar um fjölda atkvæða sem ekki hafa verið tekin til greina og um ástæður þess. Svör kjörstjórna um meðferð þeirra á utankjörfundaratkvæðum eru að öðru leyti aðgengileg á vef undirbúningsnefndar fyrir rannsókn kjörbréfa.

Í svarbréfi oddvita Norðvesturkjördæmis 28. október 2021 kemur fram að þau utankjörfundaratkvæði sem voru ógild hefðu verið það vegna þess að kjósandi hefði mætt á kjörstað. Hefðu þau verið ógild lögum samkvæmt og því ekki þörf á að kynna það umboðsmönnum. Í svari yfirkjörstjórnarinnar kemur ekki fram hversu mörg utankjörfundaratkvæði voru ekki tekin til greina í kjördæminu.

Í svarbréfi oddvita Norðausturkjördæmis 27. október 2021 kemur fram að utankjörfundaratkvæði sem úrskurðuð voru ógild voru 22. Tveir kjósendur hafi ekki verið á kjörskrá, tvö utankjörfundaratkvæði voru án fullnægjandi fylgigagna og 18 utankjörfundaratkvæði voru frá kjósendum sem kusu oftast en einu sinni, annaðhvort utan kjörfundar eða á kjördag.

Í svarbréfi oddvita Suðurkjördæmis 28. október 2021 er bent á að ekki sé kveðið á um skyldu kjörstjórna til að halda sérstakar skýrslur um fjölda eða ástæður þess að utankjörfundaratkvæði séu ekki tekin til greina. Því þurfi yfirkjörstjórn að skoða bókanir kjörstjórna sem séu misítarlegar hvað þetta varðar. Við alþingiskosningarnar 25. september 2021 hafi utankjörfundaratkvæði í Suðurkjördæmi verið 5.865. Af þeim hafi kjörstjórnir sent tíu vafaatkvæði til sérstakrar skoðunar yfirkjörstjórnar. Af þeim hafi fimm verið metin gild að formi til og sett í talningu en fimm hafi verið úrskurðuð ógild vegna formgalla. Samkvæmt bókun kjörstjórna að meðtöldum síðastnefndum fimm atkvæðum hafi 59 utankjörfundaratkvæði verið metin ógild eða ekki verið tekin til greina af eftirfarandi ástæðum: „Kjósandi kaus á kjörfundi: 31. Stimpil og undirritun kjörstjóra vantaði: 5. Kjósandi kaus tvívegis utan kjörfundar, það eldra ekki tekið til greina: 4. Undirritun kjósanda vantaði: 2. Kjörseðill ekki í kjörseðilsumslagi: 2. Kjósandi átti kosningarrétt í öðru kjördæmi: 1. Ástæða ógildis ekki tilgreind í bókun kjörstjórnar: 14.“

Í svarbréfi oddvita Suðvesturkjördæmis 28. október 2021 kemur fram að í alþingiskosningunum hafi verið talin alls 15.184 utankjörfundaratkvæði. Í gerðabókum kjörstjórna sveitarfélaga í kjördæminu komi fram að 160 atkvæði hafi ekki verið tekin til greina í Suðvesturkjördæmi: „Garðabær 31 atkvæði, Hafnarfjörður

40 atkvæði, Kjósarhreppur 1 atkvæði, Kópavogur 59 atkvæði, Mosfellsbær 27 atkvæði og Seltjarnarnes 2 atkvæði.“ Algengustu ástæður þess að atkvæði hafi ekki verið tekið til greina, sbr. 91. gr. laga um kosningar til Alþingis, hafi verið að kjósandi hafði þegar greitt atkvæði á kjörfundi eða ágallar voru þannig að undirritun kjörstjóra eða kjósanda vantaði.

Í svarbréfi oddvita yfirkjörstjórnar Reykjavíkurrkjördæmis suður 26. október 2021 er upplýst að atkvæði sem ekki hafi verið tekin til greina hafi skipst með eftirfarandi hætti: „Bæði innra og ytra umslag opið: 1 atkvæði. Innra umslag opið: 12 atkvæði. Vantar undirskrift kjósanda: 14 atkvæði. Vantar undirskrift kjörstjóra: 3 atkvæði. Samtals 30 atkvæði.“

Í svarbréfi oddvita yfirkjörstjórnar Reykjavíkurrkjördæmis norður 29. október 2021 eru rakin með eftirfarandi hætti þau utankjörfundaratkvæði sem ekki hafi verið tekin til greina: „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 atkvæðisbréf.“

Leggja verður áherslu á að atkvæði sem ekki eru tekin til greina, sbr. 1. mgr. 91. gr. laga um kosningar til Alþingis, koma ekki til talningar af ástæðum sem tilgreindar eru í a–h-liðum ákvæðisins. Um ágreining út af frágangi utankjörfundaratkvæðisbréfa var m.a. fjallað í álit kjörbréfanefndar 2017 (sjá l–n liði í kafla I.4.), sem lagði til að staðfestir yrðu úrskurðir yfirkjörstjórnar Reykjavíkurrkjördæmis norður um að taka ekki til greina umrædd utankjörfundaratkvæðisbréf, þar sem m.a. vantaði undirskrift kjósanda á sendiumslag og dagsetningu á fylgibréf. Af fundargerðum yfirkjörstjórna og framangreindum svörum verður ekki ráðið að gerður hafi verið ágreiningur um afgreiðslu yfirkjörstjórna að taka ekki til greina utankjörfundaratkvæðisbréf með vísan til einhverra staflíða 1. mgr. 91. gr. laga um kosningar til Alþingis. Það er því álit nefndarinnar að hér sé ekki um að ræða atriði sem geti leitt til þess að ógilda beri alþingiskosningarnar 25. september 2021, sbr. 3. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis. Aftur á móti telur nefndin mikilvægt að kjörstjórar og starfsfólk þeirra hafi nauðsynlega þekkingu á framkvæmd utankjörfundaratkvæðagreiðslu og geti veitt kjósendum viðeigandi leiðbeiningar. Um það og aðrar ábendingar nefndarinnar er lúta að framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar er fjallað nánar í kafla IV.5. um ábendingar og áréttingar.

4. Önnur erindi sem lúta að framkvæmd alþingiskosninganna.

Loks bárust Alþingi önnur erindi um alþingiskosningarnar 25. september 2021 en kosningakætur og þau sem tiltekin voru í gerðabókum yfirkjörstjórna og landskjörstjórnar.

Í erindi umboðsmanns J-lista í Suðvesturkjördæmi, dags. 4. október 2021, er vísað til þess að við talningu atkvæða hafi verið tvær stærðir af atkvæðaseðlum sem

notaðir voru til atkvæðagreiðslu utan kjörfundar; kjörseðill sem samsvarar þeim málum sem dómsmálaráðuneytið vísar til að sé rétt stærð og utankjörfundarseðill sem er um það bil helmingi minni en sá seðill. Nefndin óskaði eftir því að leitað yrði skýringa hjá ráðuneytinu. Í bréfi þess, dags. 25. október 2021, kemur fram að ráðuneytið hafi látið í té eina staðlaða stærð utankjörfundarseðils sem hafi verið 148 x 210 mm. Þá hefði ráðuneytið aflað upplýsinga frá oddvita yfirkjörstjórnar í Suðvesturkjördæmi sem hefði upplýst að ekki hafi komið fram við talningu önnur stærð af utankjörfundarseðlum en sú sem ráðuneytið lét í té.

Að auki barst nefndinni skýrsla umboðsmanna P-lista í Reykjavíkurrkjördæmunum tveimur og Suðvesturkjördæmi til landskjörstjórnar, dags. 1. október 2021, og barst einnig til nefndarinnar 29. október 2021. Í skýrslunni eru settar fram ábendingar og tillögur um framkvæmd utankjörfundaratkvæðagreiðslunnar í kjördæmunum. Er þar bent á skort á innsigluðum raufar atkvæðakassa utan kjörfundar, flokkun utankjörfundaratkvæða, sem hófst tveimur dögum áður en lög heimila, og að flokkuð utankjörfundaratkvæði hafi ekki verið flutt milli kjörstaða í innsigluðum atkvæðakössum. Að beiðni umboðsmanna P-lista samþykkti nefndin að fá þá á fjarfund 8. nóvember 2021 til að fylgja erindi sínu eftir. Í svari yfirkjörstjórnar Reykjavíkurrkjördæmis norður frá 19. október 2021, í tilefni umsagnarbeiðni Alþingis 14. október 2021 um framkomnar kosningakærur, er vikið að skýrslu umboðsmanna P-lista. Segir þar að fyrir alþingiskosningarnar 25. september sl. hafi legið fyrir að fjöldi greiddra atkvæða utan kjörfundar yrði talsvert meiri en fyrir fyrri kosningar. Því hafi yfirkjörstjórn ákveðið, svo að mögulegt yrði að koma atkvæðisbréfum í kjördeildir á tilsettum tíma, að hefja flokkun atkvæðisbréfa eftir kjördeildum á miðvikudegi í stað föstudags í þetta sinn. Þá hefði verið höfð í huga heimild 4. mgr. 92. gr. nýrra kosningalaga sem taka gildi 1. janúar nk. Hefðu umboðsmenn framboða verið upplýstir um þetta verklag. Í bréfinu eru einnig rakin í máli og myndum samskipti starfsmanna yfirkjörstjórnar og umboðsmanna P-lista um meðhöndlun atkvæðasendinga frá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu og innsigluðum þess herbergis þar sem flokkun atkvæðasendinganna fór fram. Hvað varðar meðferð yfirkjörstjórna á utankjörfundaratkvæðum sem þeim berast frá sýslumönnum, öðrum kjörstjórum, kjósendum og öðrum vísast til bréfs skrifstofustjóra Alþingis til yfirkjörstjórna 25. október 2021 og svarbréfa yfirkjörstjórna við þeim, sbr. kafla II.3. hér á undan og vefsíðu undirnefndar fyrir rannsókn kjörbréfa þar sem tilvitnuð bréf er að finna. Um ábendingar nefndarinnar er lúta að framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar er fjallað í kafla IV.5.

Þá barst undirbúningsnefndinni erindi umboðsmanns P-lista í Suðvesturkjördæmi 14. október 2021 þar sem því var velt upp hvort tilefni hefði verið til endurtalningar í Norðausturkjördæmi þar sem miðað við fyrstu lokatölur hefði verið svipaður munur á því hvort jöfnunarþingmaður M-lista kæmi úr Norðausturkjördæmi eða Suðvesturkjördæmi. Var ráðgjafi landskjörstjórnar, sem jafnframt er stærðfræðingur, fenginn til að skoða það álitaefni fyrir undirbúningsnefndina. Niðurstaða þeirrar athugunar var að ef M-listi hefði fengið sex

atkvæðum meira í Norðausturkjördæmi hefði jöfnunarþingmaður M-lista komið úr Norðausturkjördæmi og hreyfing hefði komist á jöfnunarsæti. Breytingarnar í Norðvesturkjördæmi og Suðurkjördæmi sem gátu komið hreyfingu á jöfnunarsætum af stað, og eru til umfjöllunar í kafla III.2., voru tvö atkvæði svo ljóst er að ekki var eins mjótt á munum í Norðausturkjördæmi. Telur nefndin að framangreind ábending sýni fram á mikilvægi næmisgreiningar, þ.e. minnstu mögulegu hreyfingar atkvæða sem gæti haft áhrif á úthlutun þingsæta. Að því er varðar þann þátt málsins vísast til umfjöllunar í kafla IV.2. um ábendingar undirbúningsnefndar.

Nefndin lítur svo á að í framangreindum erindum felist ábendingar og tillögur um bættu framkvæmd við alþingiskosningar svo að sú lagalega umgjörð sem um hana gildir geti sem best tryggt frjálsar og lýðræðislegar kosningar. Leggur nefndin til að þeim tillögum og ábendingum verði komið á framfæri við þann ráðherra sem fer með yfirstjórn kosninga og hlutaðeigandi stjórnvöld sem annast framkvæmd þeirra. Um einstakar ábendingar nefndarinnar er fjallað í kafla IV.

Hvað viðkemur tilvísun yfirkjörstjórnar Reykjavíkurrkjördæmis norður til ákvæðis 4. mgr. 94. gr. kosningalaga, nr. 112/2021, sem öðlast gildi 1. janúar 2022, þá getur sú heimild ekki verið grundvöllur þess að unnt sé að hefja flokkun atkvæða miðvikudaginn fyrir kjördag alþingiskosninga 2021. Af lokamálsgrein 73. gr. laga um kosningar til Alþingis leiðir á hinn bóginn að heimilt er að hefja flokkun utankjörfundaratkvæða í réttar kjördeildir daginn fyrir kjördag.

5. Samantekt.

Almennt verður að gera ráð fyrir því að um ágreiningsatriði er varða störf yfirkjörstjórna sé bókað í gerðabók þeirra og landskjörstjórnar, sem síðan eru lagðar fyrir Alþingi. Það verður þó að ráðast af atvikum hverju sinni hvort við undirbúning rannsóknað kjörbréfa sé jafnframt þörf á að afla upplýsinga umfram það sem fram kemur í gerðabókum kjörstjórna til að varpa ljósi á hvort slíkir annmarkar séu á framkvæmd kosninga að ætla megi að þeir hafi haft áhrif á gildi þeirra. Í ljósi fjölda kosningakæra sem borist hafa Alþingi og ábendinga tengdra þeim hefur verið gengið lengra en áður í að afla upplýsinga og skýringa frá yfirkjörstjórnnum og dómsmálaráðuneyti. Er þá haft í huga mikilvægi þess að traust ríki til þeirra sem koma að framkvæmd kosninga og að athugasemdir þar að lútandi komi til skoðunar hjá Alþingi.

Hvað viðkemur þeim atriðum sem lúta að framkvæmd alþingiskosninganna 25. september 2021 í Norðvesturkjördæmi vísast til umfjöllunar í III. kafla greinargerðar þessarar. Af fyrirliggjandi upplýsingum yfirkjörstjórna um utankjörfundaratkvæði sem ekki hafa verið tekin til greina, sbr. 91. gr. laga um kosningar til Alþingis, má sjá að flest atkvæðin eru í Suðvesturkjördæmi eða 160. Í svarbréfi oddvita Suðvesturkjördæmis 28. október 2021 er ekki að finna aðra skýringu eða útlistun á ástæðum þess að umrædd atkvæði voru ekki tekin til greina en „að sendandi væri búinn að greiða atkvæði eða ágallar voru þannig að undirritun kjörstjórnar eða

kjósanda vantaði“. Að mati nefndarinnar er brýnt að hugað verði að því hvernig koma má í veg fyrir að atkvæði kjósenda verði metin ógild af ástæðum sem rekja má til þeirra sem annast framkvæmd utankjörfundaratkvæðagreiðslu. Kosningarréttur er grundvallarréttur borgara og kjósendur verða að geta treyst því að atkvæði þeirra komist til skila með réttum hætti. Hefur kjörbréfanefnd haft þetta atriði til sérstakrar umfjöllunar í álitinu sínu 2017.

Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða VII. í kosningalögum, nr. 112/2021, sem taka munu gildi 1. janúar nk., skal dómismálaráðherra skipa starfshóp sem falið verði að taka til skoðunar atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Leggur nefndin til að athygli ráðuneytisins verði vakin á framangreindum atriðum er lúta að störfum kjörstjóra og enn fremur á svörum yfirkjörstjórna í tilefni af bréfi skrifstofustjóra Alþingis frá 25. október sl., um meðferð utankjörfundaratkvæða, og að þeim verði komið á framfæri við starfshópinn. Þó svo að það sé álit nefndarinnar að framangreind atriði leiði ekki til þess að ógilda beri alþingiskosningarnar 25. september 2021 verður að líta svo á að þau geti haft þýðingu við innleiðingu nýrra kosningalaga sem fram undan er.

III. Kærum.

Dómismálaráðuneytið hefur með vísan til 118. gr. laga um kosningar til Alþingis sent Alþingi sautján kærum út af framkvæmd kosninganna en kærufrestur rann út 29. október 2021. Þetta eru kærum Magnúsar Davíðs Norðdahls og Ólafs Jónssonar sem bárust 1. október 2021, Guðmundar Gunnarssonar og Rósu Bjarkar Brynjólfsdóttur sem bárust 5. október 2021, Lenyu Rúnar Taha Karim og Sigurðar Hreins Sigurðssonar sem bárust 7. október 2021, Hólmfríðar Árnadóttur og Karls Gauta Hjaltasonar sem bárust 8. október 2021, Rúnars Björns Herrera Þorkelssonar og Katrínar Oddsdóttur sem bárust 11. október 2021, Þorvaldar Gylfasonar sem barst 12. október 2021, Sveins Flóka Guðmundssonar sem barst 13. október 2021, Þorgríms Einars Guðbjartssonar sem barst 19. október 2021, Þóru Andrésdóttur og Hildar Eddu Þórarinsdóttur sem bárust 25. október 2021 og Þorbergs Þórssonar sem barst 26. október 2021. Að auki barst önnur kæra Sigurðar Hreins Sigurðssonar 29. október 2021.

Sex kæranda voru frambjóðendur í alþingiskosningunum 25. september 2021. Magnús Davíð Norðdahl var í 1. sæti P-lista Pírata í Norðvesturkjördæmi og einnig umboðsmaður P-lista í kjördæminu, Guðmundur Gunnarsson var í 1. sæti C-lista Viðreisnar í Norðvesturkjördæmi, Hólmfríður Árnadóttir var í 1. sæti V-lista Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs í Suðurkjördæmi, Rósa Björk Brynjólfsdóttir var í 2. sæti S-lista Samfylkingarinnar – jafnaðarmannaflokks Íslands í Reykjavíkurborg kjördæmi suður, Lenya Rúna Taha Karim var í 3. sæti P-lista Pírata í Reykjavíkurborg kjördæmi norður og Karl Gauti Hjaltason var í 1. sæti M-lista Miðflokksins í Suðvesturkjördæmi.

Kærendurnir Sveinn Flóki Guðmundsson, Sigurður Hreinn Sigurðsson, Þorgrímur Einar Guðbjartsson og Hildur Edda Þórarinsdóttir eru allir kjósendur í

Norðvesturkjördæmi. Aðrir kærendur eru Ólafur Jónsson, Rúnar Björn Herrera Þorkelsson, Katrín Oddsdóttir, Þorvaldur Gylfason, Þóra Andrésdóttir og Þorbergur Þórsson sem eru kjósendur í öðrum kjördæmum.

1. Flokkun kæra.

Við meðferð Alþingis á kærunum verður að líta til efnis þeirra, kröfugerðar og málsástæðna kæranda. Að mati nefndarinnar er hægt að flokka efni kæra í þrennt þar sem kærendur fyrstu tveggja flokkanna eiga það sameiginlegt að hafa verið frambjóðendur í alþingiskosningunum 25. september 2021. Þar er í fyrsta lagi um að ræða kröfugerðir kæranda Guðmundar Gunnarssonar, Rósu Bjarkar Brynjólfsdóttur, Hólmfríðar Árnadóttur og Magnúsar Davíðs Norðdahls þar sem krafist er að Alþingi úrskurði kosningu allra framboðslista í Norðvesturkjördæmi ógilda og að uppkosning fari fram í kjördæminu. Einnig er þess krafist að Alþingi fresti úrskurði um kjörbréf alþingismanna og varaþingmanna sem fengu úthlutað kjördæmissæti í Norðvesturkjördæmi og þeirra þingmanna og varaþingmanna sem fengu úthlutað jöfnunarsæti í kjölfar endurtalningar yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis.

Í öðru lagi er um að ræða kærur Lenyu Rúnar Taha Karim og Karls Gauta Hjaltasonar þar sem þess er krafist að lokatölur í Norðvesturkjördæmi eins og þær voru tilkynntar kl. 7.00 26. september 2021 af yfirkjörstjórn verði látnar gilda. Einnig er þess krafist að kjörbréf Bergþórs Ólasonar, Gísla Rafns Ólafssonar, Guðbrands Einarssonar, Jóhanns Páls Jóhannssonar og Orra Páls Jóhannssonar verði gerð ógild og að gefin verði út ný kjörbréf af landskjörstjórn til Guðmundar Gunnarssonar, Hólmfríðar Árnadóttur, Karls Gauta Hjaltasonar, Lenyu Rúnar Taha Karim og Rósu Bjarkar Brynjólfsdóttur.

Í þriðja lagi er um að ræða kærur kjósenda sem snúa að framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi og/eða öðrum atriðum er varða framkvæmd alþingiskosninga. Verður fyrst fjallað um kærur er varða framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi.

2. Kærur um framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi.

2.1. Málsmeðferð nefndarinnar.

Ásamt kærur liggja fyrir í málinu gögn landskjörstjórnar sem send voru dómsmálaráðuneyti með vísan til 112. gr. laga um kosningar til Alþingis. Þar er m.a. að finna greinargerðir yfirkjörstjórna um flokkun og talningu atkvæða á kjördæmum sem sendar voru landskjörstjórn 27. og 28. september 2021 ásamt fundargerðum yfirkjörstjórnanna 25.-26. september 2021, athugasemdir umboðsmanna framboðslista Norðvesturkjördæmis, tölvuskeyti fulltrúa í yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis frá 29. september 2021, tölvuskeyti starfsmanns yfirkjörstjórnarinnar frá 30. september 2021 og fundargerð landskjörstjórnar 1. október 2021 ásamt bókunum umboðsmanna.

Þann 27. september 2021 kærði Karl Gauti Hjaltason möguleg lögprot við framkvæmd talningar yfirkjörstjórnar á greiddum atkvæðum í Norðvesturkjördæmi við alþingiskosningarnar 25. september 2021. Var kæran lögð fram á grundvelli 119. gr. laga um kosningar til Alþingis þar sem kveðið er á um að kærum vegna brota á lögum um kosningar til Alþingis, að svo miklu leyti sem þær heyra ekki undir úrskurð kjörstjórna eða Alþingis, skuli beint til hlutaðeigandi lögreglustjóra og fer um þau að hætti sakamála. Við meðferð kosningakæra sem bárust Alþingi um framkvæmd kosninganna í Norðvesturkjördæmi var aflað upplýsinga um málsatvik hjá lögreglustjóranum á Vesturlandi. Svör bárust frá lögreglu með bréfi, dags. 15. október 2021. Viðbótarspurningar voru sendar lögreglu 21. október 2021 og bárust Alþingi svör við þeim með bréfi, dags. 22. október 2021. Þá var hinn 9. nóvember 2021 óskað frekari gagna frá lögreglu sem bárust með bréfi, dags. 11. nóvember 2021.

Þann 6. október 2021 fékk nefndin á sinn fund Kristínu Edwald formann landskjörstjórnar, Önnu Tryggvadóttur varaformann, Pál Halldórsson, Heiðu Björgu Pálmadóttur, Ólafíu Ingólfadóttur og Sunnu Rós Víðisdóttur áheyrnarfulltrúa frá landskjörstjórn ásamt Laufeyju Helgu Guðmundsdóttur ritara landskjörstjórnar og Stefáni Inga Valdimarssyni stærðfræðingi og ráðgjafa landskjörstjórnar. Á fundinum var farið yfir skýrslu um úrslit alþingiskosninganna 25. september 2021 og úthlutun þingsæta og samskipti landskjörstjórnar og yfirkjörstjórna kjördæma.

Með bréfi, dags. 14. október 2021, var af hálfu undirbúningsnefndar fyrir rannsókn kjörbréfa athygli allra yfirkjörstjórna vakin á því að á vef Alþingis væru birtar þær kosningakæur sem hefðu borist Alþingi. Í bréfinu var þess óskað að athugasemdir við kærurnar, ef einhverjar væru, bærust fyrir lok þriðjudags 19. október 2021. Svör þriggja fulltrúa í yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis bárust Alþingi 19. október 2021. Aðrar yfirkjörstjórnir gerðu ekki athugasemdir við kærur er lúta að framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi.

Þann 19. október 2021 kannaði undirbúningsnefnd fyrir rannsókn kjörbréfa staðhætti á talningarstað Norðvesturkjördæmis, Hótel Borgarnesi, og fundaði þar með oddvita yfirkjörstjórnar kjördæmisins, Inga Tryggvasyni, og starfsmanni hennar, Berglindi Lilju Þorbergsdóttur, ásamt starfsmönnum Hótel Borgarness. Þá átti nefndin fjarfund með Guðrúnu Sighvatsdóttur, fulltrúa í yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis 20. október 2021. Þann 21. október 2021 átti nefndin fjarfundi með annars vegar Katrínu Pálsdóttur og hins vegar Braga Rúnari Axelssyni, fulltrúum í yfirkjörstjórninni. Þá átti nefndin fjarfund með Ingibjörgu Ingu Guðmundsdóttur, fulltrúa í yfirkjörstjórn, 22. október 2021. Að auki átti nefndin fund með starfsmanni sem hafði umsjón með starfsfólki talningar í Norðvesturkjördæmi, Karen Birgisdóttur, og þá kom Bjarney Inga Sigurðardóttir, starfsmaður yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis, á fjarfund nefndarinnar 26. október 2021. Loks átti nefndin fjarfund með Gunni Hjalmsdóttur og Huldu Gunnarsdóttur, starfsmönnum í talningarteymi Norðvesturkjördæmis, 1. nóvember 2021. Fundirnir voru lokaðir í skilningi 1. mgr. 19. gr. laga um þingsköp Alþingis en voru hljóðritaðir og teknir upp í mynd í þeim tilgangi að vinna endurrit til að tryggja aðgengi þingmanna að gögnum

málsins, sbr. 1. mgr. 5. gr. verklagsreglna undirbúningsnefndar fyrir rannsókn kjörbréfa.

Þriðjudaginn 19. október 2021 voru ónotaðir kjörseðlar eftir alþingiskosningar í Norðvesturkjördæmi taldir og stemmdir af á lögreglustöðinni í Borgarnesi undir eftirliti undirnefndar undirbúningsnefndarinnar og starfsfólks Alþingis. Þriðjudaginn 26. október 2021 fór önnur undirnefnd nefndarinnar ásamt starfsfólki Alþingis á lögreglustöðina til að kanna auða og ógilda atkvæðaseðla í Norðvesturkjördæmi. Fimmtudaginn 11. nóvember 2021 fór undirbúningsnefnd fyrir rannsókn kjörbréfa á lögreglustöðina í Borgarnesi til að fara yfir kjörgögn og meðferð þeirra í kosningunum í Norðvesturkjördæmi.

Þann 20. október 2021 átti nefndin fjarfund með frambjóðendum og umboðsmönnum framboðslista í Norðvesturkjördæmi sem viðstaddir voru talningu atkvæða í kjördæminu aðfaranótt sunnudags 26. september og/eða eftirmiðdaginn 26. september 2021. Á fundinn mættu Þórunn Birta Þórðardóttir, umboðsmaður C-lista, Magnús Davíð Norðdahl, oddviti og umboðsmaður P-lista, Guðrún Vala Elísdóttir, umboðsmaður S-lista, Guðmundur Gunnarsson, oddviti Viðreisnar, Eiríkur Þór Theodorsson, umboðsmaður C-lista, Þorsteinn Pálsson, umboðsmaður D-lista, Þóra Geirlaug Bjartmarsdóttir, umboðsmaður V-lista, Bjarney Bjarnadóttir, frambjóðandi Viðreisnar, Ágústa Anna Ómarsdóttir, umboðsmaður J-lista, Helga Thorberg, oddviti Sósíalistaflokks Íslands og Eyjólfur Ármannsson, oddviti Flokks fólksins. Fundurinn var lokaður í skilningi 1. mgr. 19. gr. laga um þingsköp Alþingis en var hljóðritaður og tekinn upp í mynd í þeim tilgangi að vinna endurrit til að tryggja aðgengi þingmanna að gögnum málsins, sbr. 1. mgr. 5. gr. verklagsreglna nefndarinnar.

Þann 20. október 2021 óskaði nefndin eftir upplýsingum um tölvupóstssamskipti yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis um frágang og staðfestingu á fundargerð yfirkjörstjórnarinnar 25.–26. september 2021. Sendi oddviti yfirkjörstjórnar fjóra tölvupósta frá fulltrúum í yfirkjörstjórn um málið samdægurs.

Með tölvupóstum Alþingis, dags. 20. og 26. október og 2. nóvember 2021, var kærendum gefinn kostur á að koma fyrir undirbúningsnefnd fyrir rannsókn kjörbréfa og senda athugasemdir við framkomin gögn málsins sem birt höfðu verið á vef Alþingis. Þann 22. október 2021 komu á fund nefndarinnar Sigurður Örn Hilmarsson lögmaður, ásamt þremur umbjóðendum sínum; Guðmundi Gunnarssyni, Rósu Björk Brynjólfssdóttur og Hólmfríði Árnadóttur, og Magnús Davíð Norðdahl. Þá mættu einnig sama dag Lenya Rún Taha Karim og Karl Gauti Hjaltason á fund nefndarinnar. Katrín Oddsdóttir, Sigurður Hreinn Sigurðsson, Þorvaldur Gylfason og Rúnar Björn Herrera Þorkelsson komu á fjarfund nefndarinnar 25. október 2021 og síðar sama dag komu á fjarfund nefndarinnar Ólafur Jónsson, Sveinn Flóki Guðmundsson og Þorgrímur Einar Guðbjartsson. Loks komu Hildur Edda Þórarinsdóttir og Þorbergur Þórsson á fjarfund nefndarinnar 27. október 2021 en Þóra Andrésdóttir hafði ekki tæk á að mæta á fundinn. Fundirnir voru lokaðir í skilningi 1. mgr. 19. gr. laga um þingsköp Alþingis en voru hljóðritaðir og teknir upp í mynd í þeim tilgangi að vinna

endurrit til að tryggja aðgengi þingmanna að gögnum málsins, sbr. 1. mgr. 5. gr. verklagsreglna nefndarinnar.

Með tölvupósti, dags. 25. október 2021, óskaði lögmaður Guðmundar Gunnarssonar, Rósu Bjarkar Brynjólfsdóttur og Hólmfríðar Árnadóttur eftir aðgangi að gögnum undirbúningsnefndarinnar um frágang og samþykkt fundargerðar yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis 25.–26. september 2021 ásamt öllum gögnum nefndarinnar sem tengdust málinu. Með tölvupósti, dags. 27. október 2021, óskaði Katrín Oddsdóttir eftir öllum gögnum málsins. Með tölvupósti, dags. 27. október 2021, óskaði Þóra Andrésdóttir eftir aðgangi að upptöku eða uppritun af fjarfundi nefndarinnar sem fór fram þann sama dag. Með tölvupósti, dags. 28. október, óskaði Katrín Oddsdóttir ásamt þeim Sigurði Hreini Sigurðssyni, Þorvaldi Gylfasyni og Rúnari Birni Herrera Þorkelssyni eftir því að fjarfundur þeirra með nefndinni 25. október yrði gerður opinber á vef Alþingis. Var erindunum svarað með bréfi skrifstofustjóra Alþingis, dags. 4. nóvember 2021. Erindi Katrínar Oddsdóttur, dags. 4. og 5. nóvember 2021, um rökstuðning og leiðbeiningar um kæruheimildir, var svarað með bréfi skrifstofustjóra Alþingis 9. nóvember 2021. Með bréfi lögmanns Guðmundar Gunnarssonar, Rósu Bjarkar Brynjólfsdóttur og Hólmfríðar Árnadóttur, dags. 8. nóvember 2021, voru athugasemdir gerðar við málsmeðferð undirbúningsnefndar fyrir rannsókn erinda. Erindinu var svarað með bréfi skrifstofustjóra Alþingis, dags. 10. nóvember 2021.

Þann 26. október 2021 fékk nefndin upplýsingar úr símayfirliti oddvita yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis. Samdægurs barst með tölvupósti ritara landskjörstjórnar vinnuskjal með uppfærðri tímalínu samskipta landskjörstjórnar og yfirkjörstjórna þar sem finna má tímasetningar símtala formanns, ritara og stærðfræðings landskjörstjórnar við oddvita yfirkjörstjórnarinnar.

Þann 4. nóvember 2021 var þeim viðmælendum sem höfðu komið á fund undirbúningsnefndar, til að veita upplýsingar um framkvæmd alþingiskosninga í Norðvesturkjördæmi, boðið að senda nefndinni ábendingar um drög að málsatvikalýsingu. Athugasemdir bárust frá frambjóðanda Viðreisnar 4. nóvember 2021, oddvita yfirkjörstjórnar í Norðvesturkjördæmi, starfsmanni yfirkjörstjórnarinnar og einum fulltrúa í yfirkjörstjórninni 5. nóvember 2021, öðrum fulltrúa í yfirkjörstjórninni og umboðsmanni Sósíalístaflokks Íslands í Norðvesturkjördæmi 6. nóvember 2021, oddvita Flokks fólksins í Norðvesturkjördæmi 7. nóvember 2021 og starfsmanni yfirkjörstjórnar sem hafði umsjón með starfsfólki talningar í Norðvesturkjördæmi 8. nóvember 2021.

Þann 8. nóvember 2021 var kærendum tilkynnt að drög að málsatvikalýsingu byggð á fyrirliggjandi gögnum málsins sem undirbúningsnefndin hygðist byggja mat sitt á við tillögugerð sína hefðu verið birt á vef Alþingis. Var kærendum boðið að senda nefndinni athugasemdir eða ábendingar sínar. Athugasemdir bárust frá Þorvaldi Gylfasyni 9. nóvember 2021, lögmanni Guðmundar Gunnarssonar, Rósu Bjarkar Brynjólfsdóttur og Hólmfríðar Árnadóttur, Katrínu Oddsdóttur, Sveini Flóka

Guðmundssyni, Sigurði Hreini Sigurðssyni, Rúnari Birni Herrera Þorkelssyni og Hildi Eddu Þórarinsdóttur 10. nóvember 2021 og Karli Gauta Hjaltasyni 11. nóvember 2021. Var yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis einnig kynnt að uppfærð málsatvikalýsing hefði verið birt á vefsvæði undirbúningsnefndarinnar með tölvupósti 9. nóvember 2021 og óskað athugasemda ef einhverjar væru.

Þann 16. nóvember 2021 beindi undirbúningsnefndin spurningum til yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis um talningu atkvæða. Svör bárust frá oddvita yfirkjörstjórnar og tveimur fulltrúum yfirkjörstjórnar í Norðvesturkjördæmi samdægurs og frá einum fulltrúa yfirkjörstjórnarinnar 17. nóvember 2021. Þann 17. nóvember 2021 óskaði nefndin frekari upplýsinga frá starfsmanni talningarteymis Norðvesturkjördæmis með tölvupósti sem hann svaraði samdægurs.

Þann 17. nóvember 2021 var kærendum kynnt að málsatvikalýsing undirbúningsnefndar hefði verið uppfærð og var þeim boðið að senda nefndinni athugasemdir sínar eða aðrar ábendingar. Athugasemdir bárust frá Þorvaldi Gylfasyni, Sigurði Hreini Sigurðssyni og lögmanni Guðmundar Gunnarssonar, Rósu Bjarkar Brynjólfsdóttur og Hólmsfríðar Árnadóttur, dags. 18. nóvember 2021.

Loks hefur nefndin fengið á fund sinn sérfræðinga á sviði stjórnskipunar- og stjórnsýsluréttar. Hafsteinn Þór Hauksson, dósent við lagadeild Háskóla Íslands, kom á opinn fund nefndarinnar 11. október 2021 og Trausti Fannar Valsson, forseti lagadeildar Háskóla Íslands, og Ragnhildur Helgadóttir, rektor Háskólans í Reykjavík, komu á opinn fund 15. október 2021, sbr. 3. mgr. 19. gr. laga um þingsköp Alþingis. Upptökur af þeim fundum eru aðgengilegar á vefsvæði þingsins. Jafnframt fékk nefndin á sinn fund Finn Þór Vilhjálmsson, saksóknara og fyrrverandi starfsmann rannsóknarnefnda Alþingis, 15. og 18. október og 1. nóvember 2021, til að veita nefndinni ráðgjöf vegna munnlegrar upplýsingaöflunar. Fundirnir voru lokaðir. Trausti Fannar Valsson kom á fund nefndarinnar að nýju þann 1. nóvember 2021 og Eiríkur Tómasson, fyrrv. hæstaréttardómari, kom á fund nefndarinnar 8. nóvember 2021. Þá kom Hafsteinn Þór Hauksson á fund nefndarinnar 9. nóvember 2021. Framangreindir sérfræðingar voru fengnir á lokaða fundi nefndarinnar til að veita nefndinni ráðgjöf um málsmeðferð hennar.

2.2. Málsatvik.

Eftirfarandi málsatvikalýsing byggist á upplýsingum og gögnum sem nefndin hefur fengið afhent frá dómsmálaráðuneyti með vísan til 112. gr. laga um kosningar til Alþingis, kosningakærum, samtölum nefndarinnar við og upplýsingum frá fulltrúum yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis, starfsfólki hennar, starfsfólki Hótel Borgarness og kærendum, upplýsingum frá lögreglustjóranum á Vesturlandi, frá frambjóðendum og umboðsmönnum framboðslista í Norðvesturkjördæmi og landskjörstjórn. Í þeim tilvikum þar sem gögnum ber ekki saman byggir nefndin málsatvikalýsingu sína á upplýsingum sem tekist hefur að staðfesta með vísan til

gagna, svo sem tölvupósta, yfirlita símafyrirtækja yfir hringd símtöl, myndefnis úr eftirlitsmyndavélum o.s.frv.

2.2.1. Fyrri talning atkvæða.

Eftir að alþingiskosningum lauk laugardaginn 25. september 2021 voru atkvæði í Norðvesturkjördæmi talin í sal á Hótel Borgarnesi undir umsjón yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis.² Í fundargerð yfirkjörstjórnar segir að talningarfólk hafi komið á staðinn um kl. 18.30 og kl. 19.10 hafi flokkun atkvæða hafist og var salnum lokað fyrir utanaðkomandi. Samkvæmt upplýsingum fjölmiðla voru fyrstu tölur úr Norðvesturkjördæmi kunngjörðar um það bil kl. 22.10 en þá höfðu verið talin 5.932 atkvæði.³

Samkvæmt athugun undirbúningsnefndarinnar á vettvangi á Hótel Borgarnesi skiptist salurinn í fremri sal, þar sem voru veitingar og umboðsmenn höfðu til að mynda aðstöðu, og innri sal þar sem talning atkvæða fór fram. Fremri salur og talningarsalur voru aðskildir með opnanlegum skilrúmunum og inngangur úr fremri sal inn í talningarsal var stúkaður af með borðum þar sem yfirkjörstjórn tók á móti innsigliðum atkvæðakössum, skýrslum og kjörskrá og gerðabókum kjördeilda. Kjörskrár voru í innsigliðum atkvæðakössum. Að sögn yfirkjörstjórnar var sami háttur hafður á þegar flokkun atkvæða hófst fyrir kl. 22.00, þ.e. inngangurinn í talningarsal var stúkaður af með borðum og þar gat enginn farið inn nema yfirkjörstjórn og starfsmenn hennar. Aðalinngangi var ekki læst. Í fundargerð yfirkjörstjórnarinnar er bókað að í kjölfar þess „að kjörkassar [hafi borist] á talningarstað [hafi] þeir [verið] opnaðir og farið yfir [gerðabækur] og skýrslur sem fylgdu þeim. Eftir að afstemming hafði farið fram fóru atkvæðaseðlar í flokkun og seinna í talningu eftir að hún hófst.“ Í greinargerð yfirkjörstjórnarinnar um talningu atkvæða sem send var landskjörstjórn 28. september 2021 kemur fram að atkvæði hafi verið „flokkuð í alla vega tveimur umferðum og síðan [hafi] þau [verið] talin í alla vega tveimur umferðum. Bæði flokkun og talning [hafi gengið] á milli talningarfólks.“

Á fundi með nefndinni sagði sá starfsmaður yfirkjörstjórnar, sem hafði umsjón með starfsfólki talningar, að þetta hefði verið í áttunda skipti sem hann hefði verið við talningu. Hann hafi mætt á Hótel Borgarnes klukkan 18.00 á kjördag og að flokkun og talning atkvæða hafi byrjað fljótlega eftir það. Starfsfólk talningar hafi verið samtals tuttugu manns, á fjórum borðum, auk hans. Lýsti starfsmaðurinn upphafi talningarferlis fyrri talningar svo að atkvæði hafi farið í gegnum nokkur borð, þ.e. afstemming atkvæða úr atkvæðakössum hafi farið fram á sérstöku borði, flokkun atkvæða á sérstöku borði og talning atkvæða á sérstöku borði. Síðar um kvöldið hafi

² Sjá tilkynningu dómsmálaráðuneytisins um aðsetur yfirkjörstjórna á kjördag í Fréttablaðinu og Morgunblaðinu 18. september 2021 og á vefnum kosning.is 20. september 2021.

³ Sjá t.d. <https://kjarninn.is/frettir/fyrstu-tolur-ur-nordvesturkjordaemi/> [síðast skoðað 9. nóvember 2021].

verklaginu verið breytt þannig að afstemming atkvæða, flokkun þeirra og talning hafi verið öll gerð á einu og sama borðinu, þ.e. hvert borð fór í gegnum allt talningarferlið.

Nefndin átti einnig samtál við tvo starfsmenn talningar. Sagðist annar starfsmannanna hafa mætt kl. 19.00 og fljótlega hafi verið byrjað að telja. Á fundi með nefndinni tóku starfsmennirnir undir framangreinda lýsingu starfsmannsins, sem hafði umsjón með starfsfólki talningar, á talningarferlinu og að nýtt verklag hafi verið tekið upp síðar um kvöldið eða um nóttina þegar flöskuháls myndaðist í talningarferlinu. Fram að því hafi fyrra verklag, þar sem atkvæði fóru í gegnum fjögur borð, verið notað við talninguna. Var fyrra verklaginu lýst þannig að á borði 1 var stemmt af úr atkvæðakössum og á borði 2 var talið í bunka með 100 kjörseðlum og teygja sett utan um hvern bunka. Á borði 3 hafi atkvæði verið flokkuð eftir listabókstöfum, ógildum og auðum og þeir settir í merkta kassa. Á borði 4 hafi verið tekið upp úr þeim kössum og atkvæði hvers flokks talin ásamt ógildum og auðum seðlum. Eftir talningu var upplýsingum um atkvæðatölur komið til yfirkjörstjórnar. Atkvæði hafi síðan verið geymd í kassa merktum listabókstöfum flokka.

Starfsfólk lýsti talningu samkvæmt hinu nýja verklagi, sem tekið var upp síðar um kvöldið eða nóttina, þannig að hún hafi verið unnin í þörum. Fyrst þegar atkvæði kæmu á borðið væri heildarfjöldi atkvæða talinn í bunka. Þegar búið væri að telja öll atkvæði úr einum atkvæðakassa var farið með samtölu atkvæða til starfsmanns yfirkjörstjórnar, sem staðfesti þá að rétt samtala atkvæða hefði komið úr hverjum atkvæðakassa. Þegar sú staðfesting lá fyrir voru atkvæðin flokkuð eftir listabókstaf og raðað á borðið. Þegar flokkun var lokið voru atkvæðin talin saman 50 í bunka, þar sem fjöldi atkvæða leyfði, sem væru svo einnig talin af talningarstarfsmanni sem hafi setið andspænis og þannig hafi fjöldi atkvæða í bunka ávallt verið tvítalinn. Ef talning parsins stemmdi ekki var bunkinn afhentur öðru talningarpari sem endurtaldi hann og gekk úr skugga um að rétt væri talið. Yfirstrikuðum atkvæðum var haldið efst í bunkum. Þegar talningu eins atkvæðakassa var lokið var farið með upplýsingar um talninguna til starfsmanns yfirkjörstjórnar og hún stemmd af við heildarfjölda atkvæða. Var þá fært inn hve mörg atkvæði hver flokkur fékk úr hverjum atkvæðakassa. Að lokum var hver atkvæðabunki settur í kassa sem var merktur bókstaf hvers framboðslista. Á fundi nefndarinnar með starfsfólki talningar kom einnig fram að atkvæðum úr atkvæðakössum hafi aldrei verið blandað saman heldur hafi verið farið með atkvæðakassa beint á borðin þar sem var afstemmt, flokkað og talið.

Að sögn tveggja fulltrúa í yfirkjörstjórn var nýtt verklag talningar tekið upp í kjölfar samtals oddvita yfirkjörstjórnar, starfsmanns hennar og starfsmannsins, sem hafði umsjón með starfsfólki talningar. Fram kom að tilgangurinn hafi verið að flýta fyrir talningu. Nefndin hefur fengið upplýsingar frá tveimur fulltrúum í yfirkjörstjórn þess efnis að þeim hafi ekki verið kunnugt um framangreinda breytingu á verklagi í fyrri talningu. Annar þeirra hafði staðið í þeirri trú að unnið hefði verið að flokkun á borði 1, endurflokkun á borði 2, talningu á borði 3 og endurtalningu á borði 4. Þessi breyting frá fyrri framkvæmd hafi ekki verið rædd í yfirkjörstjórn.

Í fundargerð yfirkjörstjórnar er bókað að meðan á talningu stóð hafi eftirtaldir umboðsmenn framboða verið viðstaddir a.m.k. af þeim tíma sem talning stóð yfir: Ágúst Heiðar Ólafsson, F-lista, Guðrún Vala Elísdóttir, S-lista, Ágústa Anna Ólafsdóttir, J-lista, Þorsteinn Pálsson, D-lista, Eiríkur Þór Theodórsson, C-lista, og Þóra Geirlaug Bjartmarsdóttir, V-lista. Í fundargerð er ekki bókað hvenær hver umboðsmaður mætti og hvenær hann fór af talningarstað.

Samkvæmt upplýsingum frá oddvita yfirkjörstjórnar var umboðsmönnum framboðslista tilkynnt að talning hæfist kl. 22.00 laugardaginn 25. september 2021. Á fundi nefndarinnar með umboðsmönnum kom fram að tveir umboðsmannanna fengu upplýsingar frá yfirkjörstjórn um að þeir mættu mæta kl. 22.00 á talningarstað á kjördag en einn umboðsmannanna gekk út frá því að talning byrjaði kl. 22.00 eins og undanfarin ár. Samkvæmt fundargerð yfirkjörstjórnar hófst flokkun atkvæða kl. 19.10. Á fundi með nefndinni sagði umboðsmaður S-lista að hann hefði verið viðstaddur frá kl. 22.00 til kl. 3.30 um nóttina. Umboðsmenn C-, J-, D- og V-lista sögðu að þeir hefðu mætt kl. 22.00 og verið til kl. 7.00. Í samtali við nefndina bar umboðsmaður J-lista að hann hefði mætt á talningarstað um miðnætti og verið til loka talningar, en viðveru hans er ekki getið í fundargerð yfirkjörstjórnar.

Í fundargerð yfirkjörstjórnar segir að enginn ágreiningur hafi verið „um þá kjörseðla sem voru taldir ógildir því þeir voru allir án vafa ógildir.“ Á fundi með nefndinni sagði umboðsmaður S-lista að aðkoma umboðsmanna að úrskurðum um vafaatkvæði hafi verið takmörkuð og þegar gerðar voru athugasemdir við atkvæðaseðil hafi oddviti yfirkjörstjórnar sagt að búið væri að úrskurða um seðlana. Af samtölum nefndarinnar við umboðsmenn má ráða að nokkrir umboðsmenn hafi verið viðstaddir þegar oddviti sýndi umboðsmönnum fimm vafaatkvæði. Af frásögn umboðsmanns D-lista var ekki ljóst hvort hann hefði séð umrædd fimm vafaatkvæði. Aðspurður kvaðst umboðsmaður J-lista ekki hafa séð auða og ógilda atkvæðaseðla eða vafaatkvæði.

Oddviti yfirkjörstjórnar sagði aftur á móti í samtali við nefndina að umboðsmenn hefðu fengið að sjá vafaatkvæði og að hugsanlega hefði verið eitt atkvæði sem gat talist gilt en niðurstaðan var að meta það ógilt. Tveir fulltrúar yfirkjörstjórnar sögðu að það hefðu ekki verið nein vafaatkvæði því að þetta hafi allt verið mjög greinilega ógildir kjörseðlar. Einn fulltrúi í yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis sagði í samtali við nefndina að yfirkjörstjórnin hefði úrskurðað um vafaatkvæði með þeim hætti að tveir úr yfirkjörstjórn hafi gengið með vafaatkvæði á milli yfirkjörstjórnarfulltrúa til að sýna þeim gild og ógild atkvæði.

Samkvæmt upplýsingum úr fjölmiðlum voru niðurstöður talningar í Norðvesturkjördæmi, sem skráðar eru í gerðabók, kunngjörðar um kl. 7.00 sunnudaginn 26. september 2021.⁴ Samkvæmt upplýsingum lögreglu fór síðasti yfirkjörstjórnarmaðurinn út úr talningarsal kl. 7.09. Í fundargerð yfirkjörstjórnar

⁴ Sjá t.d. <https://www.ruv.is/frett/2021/09/26/lokatolur-ur-nordvesturkjordaemi> [síðast skoðað 15.10.2021].

Norðvesturkjördæmis er bókað að talningu atkvæða í alþingiskosningunum hafi lokið kl. 7.15 og hafi talningarfólk þá yfirgefið salinn. Var bókað um niðurstöðu kosninganna og atkvæðafjöldi hvers framboðslista kjördæmisins tiltekinn. Á þeim tíma lá fyrir að talningu atkvæða var ekki lokið í Suðvesturkjördæmi, en talningu lauk þar kl. 8.35 samkvæmt gerðabók yfirkjörstjórnar, og í Norðausturkjördæmi lauk talningu kl. 9.20 samkvæmt gerðabók yfirkjörstjórnar.

Í fundargerð yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis kemur fram að fundi hafi verið frestað kl. 7.35 en ákveðið að honum yrði framhaldið kl. 13.00. Í fundargerðinni segir enn fremur að meðan á fundarfrestun stóð hafi „kjörgögn [verið] geymd í salnum þar sem talningin fór fram en hann [hafi verið] læstur og öryggismyndavélar [væru] við inngang hans.“ Tveir fulltrúar í yfirkjörstjórn sem nefndin ræddi við skýrðu frá því í samtölum við nefndina að venja sé að fara frá kjörgögnum með þessum hætti til að hvílast en halda síðan vinnunni áfram á sunnudegi sem lýtur að frágangi eftir talningu og skráningu breyttra atkvæðaseðla, þ.e. kjörseðla þar sem kjósandi hefur strikað yfir nafn frambjóðanda eða breytt röð þeirra á listanum. Oddviti yfirkjörstjórnar sagðist líta svo á að þar sem fundinum hafi verið frestað á sunnudagsmorgninum og talningu væri ekki lokið hefði ekki þurft að innsigla kjörgögn.

2.2.2. Fundarfrestun yfirkjörstjórnar.

Í þeim upplýsingum sem nefndin hefur aflað frá lögreglustjóranum á Vesturlandi er að finna lýsingu á staðháttum á Hótel Borgarnesi þar sem talning atkvæða fór fram. Þegar yfirkjörstjórn athafnaði sig í salnum voru þrír inngangar inn í salinn, þ.e. aðalinngangur, sem liggur að anddyri hótelsins, bakdyr aftast í salnum þar sem er inngangur að rými með loftræstibúnaði og hringstigi upp að brunaútgangi, og loks inngangur frá starfsmannarými og eldhúsi (starfsmannainngangur), en þaðan er innangengt í aðra hluta hótelsins. Fyrir utan þessar þrennar dyr eru þrennar aðrar dyr í salnum samkvæmt grunnteikningu salarins sem fylgdu bréfi lögreglu frá 15. október 2021. Tvennar þeirra eru inn í lokaðar geymslur sem eru eingöngu aðgengilegar úr talningarsalnum sjálfum. Þá eru á grunnteikningunni merktar tvöfaldar dyr út úr talningarsalnum hægra megin séð frá aðalinngangi, en þar eru engar dyr núna. Aðaldyrum og bakdyrum salarins er hægt að læsa með eins punkts lykillæsingum. Fyrir dyrum að starfsmannarými og eldhúsi (starfsmannainngangi) eru vængjahurðir sem ekki er hægt að læsa.

Samkvæmt upplýsingum lögreglu liggur fyrir að aðaldyrum salarins hafi verið læst af starfsmanni hótelsins kl. 7.11 eftir að yfirkjörstjórn yfirgaf talningarsal á sunnudagsmorgninum. Einn fulltrúi í yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis sagði á fundi með nefndinni að bakdyr, sem höfðu staðið opnar um nóttina til að lofta út, hefðu lokast við vindtrekk og ekki verið opnaðar aftur. Samkvæmt upplýsingum lögreglu mun bakdyrum þessum hafa verið læst eftir að yfirkjörstjórn fór af talningarstað, en það sést ekki á upptökum á eftirlitsmyndavélum. Starfsmaður

hótelsins sést á upptöku eftirlitsmyndavélar ganga inn fremri salinn og í átt að talningarsal kl. 7.14 og kl. 8.15, en ekki liggur fyrir í hvorri ferðinni tryggt var að bakdyrnar væru læstar samkvæmt lögreglu. Í fyrra skiptið hverfur starfsmaðurinn úr mynd í eina mínútu og í seinna skiptið í tvær mínútur og 25 sekúndur. Allnokkrir starfsmenn hótelsins munu hafa haft lykla að dyrum inn í salinn eða aðgang að lyklum en ekki liggur fyrir hve margir lykklar eru til að þeim dyrum salarins sem hægt er að læsa.

Tvær eftirlitsmyndavélar eru í fremri salnum á Hótel Borgarnesi og þrjár eftirlitsmyndavélar eru utan við innganga talningarsvæðisins, þ.e. talningarsalar og fremri salar. Eftirlitsmyndavélarnar voru virkar 25.–26. september 2021 og tóku upp myndefni. Lögregla bar saman tíma í eftirlitsmyndavélakerfinu við rauntíma og var hann sannreynður réttur. Önnur þeirra eftirlitsmyndavéla sem staðsett er í fremri salnum sýnir aðalinngang salarins en hin er við dyr að starfsmannaaðstöðu og beinist frá svæðinu við starfsmannainngang og í áttina að aðalinngangi.

Þær eftirlitsmyndavélar sem eru staðsettar utan við salinn sýna í fyrsta lagi anddyri hótelsins og aðalinngang inn í sal. Í öðru lagi starfsmannarými, við dyr milli salar og starfsmannaaðstöðu og beinist að svæðinu við þann inngang (starfsmannainngang), en að mati nefndarinnar er ekki er hægt að ganga í gegnum starfsmannainnganginn og inn í fremri salinn án þess að sjást í mynd. Í þriðja lagi er eftirlitsmyndavél á bakhlið hótelsins við brunaútgang en hún sýnir ekki brunaútganginn sjálfan heldur beinist hún út að planinu þar fyrir utan. Á upptökum úr síðastnefndu eftirlitsmyndavélinni sunnudaginn 26. september 2021 frá kl. 7.00 til 13.00 sést ekki umgangur fólks í áttina að brunaútgangi. Við athugun nefndarinnar á vettvangi 19. október 2021 mátti sjá að ekki var unnt að komast að umræddum inngangi án þess að gengið væri fram hjá umræddri myndavél. Engin eftirlitsmyndavél sýnir svæðið þar sem yfirkjörstjórn athafnaði sig og kjörgögn voru geymd á meðan fundarfrestun yfirkjörstjórnar stóð yfir.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem nefndin hefur aflað og fengið frá lögreglu liggur fyrir að á því tímabili sem yfirkjörstjórn var fjarverandi gengu fjórir starfsmenn hótelsins um fremri salinn, en þegar fólkið hverfur úr mynd kemur til álita að það hafi farið inn í talningarsalinn eða staðið við inngang í talningarsalinn. Af upptökunum virðist starfsfólkið hafa unnið við ýmis tiltektar- og frágangsverk sem tilheyra rekstri hótels. Í svari lögreglu við spurningum undirbúningsnefndarinnar segir að vegna þess hvernig sjónarhorn eftirlitsmyndavélanna er hverfur starfsfólk hótelsins annað slagið úr sjónsviði myndavéla í stutta stund, allt frá því að vera nokkrar sekúndur upp í 2 mínútur og 25 sekúndur.⁵ Ekki sést umgangur annarra en starfsfólks hótelsins á eftirlitsmyndavélaupptökum um innganga og inn í fremri salnum. Í svörum lögreglu segir að teknar hafi verið vitnaskýrslur af starfsfólki hótelsins sem segist aldrei hafa átt við kjörgögnin. Starfsfólk hótelsins, sem vann á hótelinu 25.–26. september, hefur tjáð

⁵ Alls er um að ræða sjö skipti þar sem starfsfólk hverfur úr mynd í 1 mín. og 21 sek., 14 sek., 1 mín. og 24 sek., 2 mín. og 25 sek., 25 sek., 26 sek. og loks 25 sek.

nefndinni að það hafi ekki átt við kjörgögnin á meðan á fundarfrestun yfirkjörstjórnar stóð og að það hafi ekki séð aðra eiga við kjörgögnin á þessum tíma.

Lögregla aflaði ljósmynda sem starfsmaður hótelsins tók úr fremri sal af talningarsal kl. 8.07 og tveir starfsmenn hótelsins tóku kl. 9.40. Myndirnar, sem hafa verið sendar Alþingi, voru teknar á meðan yfirkjörstjórn var fjarverandi og sýna að kjörgögn voru ekki geymd í lokuðum hirslum eða undir innsigli á þeim tíma sem fundarfrestun yfirkjörstjórnar stóð yfir. Starfsmaður yfirkjörstjórnar sendi nefndinni einnig ljósmynd af talningarsal sem tekin var kl. 7.06. Samanburður á myndum er erfiður þar sem sjónarhorn þeirra er mismunandi. Af myndunum virðast þó mega ráða að uppröðun kassa fyrir talin atkvæði sé eins, þó að slíkt verði ekki fullyrt. Á myndunum sjást blýantar, pennar og strokleður á borðum við inngang talningarsalarins ásamt blaðamöppum og handbókum. Á fundi með nefndinni taldi starfsmaður yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis að blýantar og pennar hefðu verið í talningarsal.

Í samantekt lögreglu kemur fram að þar sem eftirlitsmyndavélar sýni ekki svæðið þar sem kjörgögn voru geymd geti lögregla ekki fullyrt um það, af eða á, hvort farið var að svæðinu þar sem kjörgögn hafi verið geymd á meðan yfirkjörstjórn var fjarverandi. Í yfirheyrslu hjá lögreglu sögðu þrír fulltrúar í yfirkjörstjórn að ekki hafi verið átt við kjörseðlana í fundarhléi hennar, en sá fjórði sagðist ekki átta sig á því hvort hreyft hefði verið við kjörgögnum á þeim tíma sem yfirkjörstjórn var fjarverandi. Ekki liggur fyrir hvort sá fimmti hafi tjáð sig um þetta atriði í yfirheyrslu hjá lögreglu.

2.2.3. Athugun á atkvæðum C-lista.

Sunnudaginn 26. september 2021 kl. 11.27 hringdi ritari landskjörstjórnar í oddvita yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis til að láta vita að ekki hafi borist kosningaskýrsla frá kjördæminu sem inniheldur upplýsingar um atkvæðatölur framboðslista, auð og ógild atkvæði og kjörskrártölur. Í upplýsingum lögreglu liggur fyrir að oddviti yfirkjörstjórnar hafi komið í talningarsal kl. 11.59 í gegnum starfsmannainngang en starfsmaður hótelsins hafi gengið að aðalinngangi salarins, tekið aðalhurðina úr lás á sama tíma og eftir það yfirgefið salinn. Hefur oddviti yfirkjörstjórnar staðfest á fundi með nefndinni að hann hafi mætt fyrstur á staðinn skömmu fyrir tólf á hádegi sunnudaginn 26. september 2021.⁶ Sagði oddviti að hann hafi komið fyrr til þess að sinna frágangi og tiltekt og að hann hafi „ekkert [verið] að spá í kjörgögnin eða atkvæðaseðlana“. Við komuna í salinn hafi hann fengið símtal og því hafi hann setið og talað í símann áður en hann fór að taka til.

⁶ Í fundargerð yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis kemur fram að oddviti hafi mætt kl. 11:46 sunnudaginn 26. september 2021 en samkvæmt upplýsingum lögreglu liggur fyrir að hann hafi komið í talningarsal kl. 11.59.

Samkvæmt upplýsingum lögreglu liggur fyrir að á tímabilinu kl. 11.59 til kl. 12.28 var starfsfólk hótelsins á ferðinni inn og út úr fremri sal.⁷ Einnig liggur fyrir að næsti fulltrúi yfirkjörstjórnar til að mæta á eftir oddvita hafi komið kl. 12.35, sá þriðji kl. 12.50, fjórði kl. 13.00 og sá fimmti kl. 13.03. Allir fulltrúarnir komu í gegnum aðalinngang salarins en fram kom að þeir hafi gist á Hótel Borgarnesi. Þá komu tveir starfsmenn yfirkjörstjórnar kl. 12.45 um aðalinngang salarins en þeir höfðu einnig gist á hótelinu.

Fyrir liggur að kl. 12.32 sunnudaginn 26. september 2021 hafi formaður, ritari og stærðfræðingur landskjörstjórnar haft samband símleiðis (símtal tekið í hátalara) við oddvita yfirkjörstjórnar í Norðvesturkjördæmi til að koma á framfæri ábendingu um að tveimur atkvæðum munaði á atkvæðahlutfalli C-lista Viðreisnar í Norðvesturkjördæmi og Suðurkjördæmi, samkvæmt uppgefnum tölum yfirkjörstjórna til fjölmiðla, og gæti það haft áhrif á úthlutun jöfnunarsæta. Í beinu framhaldi kl. 12.38 hringdi oddviti yfirkjörstjórnar til formanns, ritara og stærðfræðings landskjörstjórnar (í hátalara) þar sem spurt var hvort nægilegt væri að yfirkjörstjórnin kanni atkvæði C-lista. Var þeirri spurningu svarað játandi af hálfu landskjörstjórnar.

Í fundargerð yfirkjörstjórnar í Norðvesturkjördæmi kemur fram að kl. 13.00 hafi fundi verið fram haldið og að vegna ábendinga landskjörstjórnar hafi verið ákveðið að fara yfir atkvæði greidd C-lista Viðreisnar. Síðan segir:

„Í fyrsta C atkvæðabunka sem oddviti tók upp reyndust vera átta atkvæði sem tilheyrðu D lista og eitt atkvæði sem tilheyrði B lista. Yfirkjörstjórn fór í framhaldi yfir öll atkvæði C lista þ.e. athugaði hvort öll önnur en fyrrgreind atkvæði D og B lista tilheyrðu ekki örugglega C lista sem voru í bunkum merktum C. Svo reyndist vera en þá lá fyrir að mannleg mistök höfðu átt sér stað við talningu atkvæða undir morgun og níu atkvæði höfðu ranglega lent í atkvæðabunka C lista sem tilheyrðu öðrum framboðslistum. Með hliðsjón af þessu taldi yfirkjörstjórn ekki annað fært en að endurtelja öll atkvæði sem talin höfðu verið og yfirfara annað sem kynni að hafa leitt til þess að fyrrgreind niðurstaða um fjölda atkvæða hvers framboðslista væri ekki rétt.“

Í greinargerð yfirkjörstjórnar til landskjörstjórnar, dags. 28. september 2021, kemur fram að atkvæði hafi verið talin í 50 atkvæða bunka.

Á fundum nefndarinnar með yfirkjörstjórn var spurt nánar út í athugun á C-lista atkvæðum. Þrír fulltrúar í yfirkjörstjórn sögðu að yfirkjörstjórn hafi öll verið saman komin þegar ákveðið var að skoða atkvæði C-lista. Einn fulltrúi taldi að fjórir fulltrúar yfirkjörstjórnar hafi verið komnir í talningarsal þegar atkvæðin voru skoðuð. Annar fulltrúi sagði að hann hafi ekki verið kominn þegar atkvæðin voru skoðuð.

Oddviti sagði að rangt flokkuð atkvæði hefðu fundist í fyrsta bunkanum sem hann tók. Einn fulltrúi yfirkjörstjórnar staðfesti þetta í samtali við nefndina. Annar

⁷ Alls er um að ræða ellefu skipti. Þar af hverfur starfsfólk úr mynd sex sinnum; í 30 sek., 18 sek., 29 sek., 58 sek., 33 sek. og 1 mín. 25 sek.

fulltrúi í yfirkjörstjórn sagði í samtali við nefndina að þegar gerð var athugun á C-lista atkvæðunum hafi komið strax í ljós að það væri flokkunarvilla í C-lista kassanum. Viðkomandi sagði að bunkinn með rangt flokkuðum atkvæðum hafi legið ofarlega í kassanum og að yfirkjörstjórn hafi farið saman í gegnum atkvæðin, þ.e. þau hafi hvert og eitt tekið bunka. Þriðji fulltrúinn í yfirkjörstjórn, sem var viðstaddur þegar bunkar úr C-lista kassanum voru teknir upp, segir að villan hafi fundist í efstu bunkunum. Fjórði fulltrúi yfirkjörstjórnar sagði að kassi með C-atkvæðum hafi verið upp á borði þegar hann kom og hann hafi ekki verið viðstaddur þegar rangt flokkuðu atkvæðin í C-lista bunka fundust, en hann minnti að þessi níu atkvæði sem C-listi fór niður um, hafi verið í fyrsta bunkanum. Viðkomandi sagðist hafa verið viðstaddur þegar teknar voru aðrar stikkprufur úr sama kassa sem síðar hafi reynst vera mestmegnis réttar. Í samtali við nefndina kom fram í máli tveggja fulltrúa í yfirkjörstjórn að öll rangt flokkuðu atkvæðin í C-lista bunka hafi verið inni í miðjum bunkanum sem tekinn var fyrstur upp.

Aðspurður um hvernig ákvörðunina um að endurtelja atkvæði hefði borið að sagði oddviti yfirkjörstjórnar á fundi með nefndinni að allir hafi verið sammála um að endurtelja atkvæðin, annað hefði verið ótækt. Hann hafi ekki átt við neinn bunka fyrr en öll yfirkjörstjórnin var mætt og þá hafi C-lista bunki verið skoðaður. Tveir fulltrúar í yfirkjörstjórn sögðu að yfirkjörstjórn hafi skoðað C-atkvæðaseðlana og hafi verið sammála um að endurtelja atkvæðin þegar villa kom í ljós. Einn fulltrúi í yfirkjörstjórn sagði að fjórir yfirkjörstjórnarfulltrúar hafi verið mættir þegar C-atkvæði voru skoðuð og samstaða hafi verið hjá yfirkjörstjórn um að fara í endurtalningu. Annar fulltrúi í yfirkjörstjórn sagði að þegar hann hafi mætt í talningarsal kl. 13.03 hafi yfirkjörstjórn verið að skoða atkvæði C-lista og fram hafi komið hjá oddvita að landskjörstjórn hafi gefið fyrirmæli um endurtalningu. Í framhaldi hafi verið rætt um að boða umboðsmenn og talningarfólk á staðinn aftur. Viðkomandi fulltrúi yfirkjörstjórnar telji að þar sem öll atkvæði Viðreisnar hafi verið skoðuð hafi í raun ekkert annað verið í boði en að skoða öll atkvæði í kjördæminu. Starfsmaður yfirkjörstjórnar sagði í samtali við nefndina að enginn ágreiningur hafi verið um að endurtelja atkvæðin enda hafi allir viljað að niðurstaðan væri rétt.

2.2.4. Seinni talning atkvæða.

Í fundargerð yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis kemur fram að í kjölfar þessarar skoðunar á atkvæðum C-lista hafi talningarfólk verið kallað út. Starfsmaður yfirkjörstjórnar, sem hafði umsjón með starfsfólki talningar, sagði á fundi með nefndinni að oddviti hafi haft samband kl. 13.00 og óskað eftir að hann tæki tíu talningarstarfsmenn með sér til endurtalningar. Samkvæmt skrá yfir hringd símtöl oddvita yfirkjörstjórnar hafði hann samband við talningarfólk á milli kl. 13.32 og 13.45. Formaður landskjörstjórnar hringdi í oddvita yfirkjörstjórnar í Norðvesturkjördæmi kl. 13.47 til að koma á framfæri ábendingu um að þess yrði gætt að upplýsa og boða umboðsmenn framboðslista til talningarinnar. Samkvæmt skrá yfir hringd símtöl

oddvita yfirkjörstjórnar hringir hann 14 símtöl í umboðsmenn framboðslista á bilinu kl. 14.00 til 14.57. Að sögn oddvita var umboðsmönnum tilkynnt að endurtalning myndi hefjast þegar talningarfólk kæmi á staðinn, sem yrði líklega eftir 30 til 60 mínútur, sem þýddi að endurtalning hæfist líklega um kl. 15.00.

Í fundargerð yfirkjörstjórnarinnar segir að oddviti hafi haft samband við umboðsmenn framboðslista og tilkynnt um endurtalninguna. Þess var getið að oddviti hafi reynt að hringja í Helga S. Þorsteinsson sem afhenti yfirkjörstjórn framboðslista Pírata. Oddvita hafi þó „láðst að uppfæra lista yfir umboðsmenn flokksins en það [væru] tveir efstu menn á framboðslista hans“. Ekki hafi náðst í Helga en kl. 15.04 hafi Magnús Norðdahl, frambjóðandi Pírata í Norðvesturkjördæmi og umboðsmaður listans, haft samband við oddvita þar sem hann hafði frétt af endurtalningunni í fjölmiðlum. Í kærnu Magnúsar Norðdahl kemur fram að hann hafi kvartað við oddvita yfir því að umboðsmenn lista Pírata hafi ekki verið látnir vita af endurtalningu. Þá hafi hann farið fram á að fá að vera viðstaddur talninguna og að beðið yrði á meðan hann keyrði upp í Borgarnes. Þar sem hann hafi fengið óskýr svör hafi hann áréttað kröfuna með textaskilaboðum kl. 15.23. Oddviti varð ekki við kröfu Magnúsar um að beðið yrði með talningu þar til hann kæmi á talningarstað. Segir í kærnu Magnúsar að hann hafi komið á Hótel Borgarnes kl. 16.28 þegar endurtalning var í fullum gangi.

Auk Magnúsar Norðdahl er bókað í fundargerð að af hálfu framboða hafi mætt Eyjólfur Ármannsson fyrir F-lista, Helga Thorberg fyrir J-lista, [Þórunn Birta Þórðardóttir] og Bjarney Bjarnadóttir fyrir C-lista og Þóra Geirlaug Bjartmarsdóttir fyrir V-lista. Þegar leið á talningu hafi einnig mætt fyrir Viðreisn Guðmundur Gunnarsson. Á fundi með nefndinni sögðust umboðsmenn J-lista og frambjóðandi Viðreisnar hafa verið mættir um það bil kl. 15.00. Umboðsmaður C-lista var mættur þegar talning var hafin og þá hafi umboðsmaður J-lista og frambjóðandi Viðreisnar verið á staðnum en enginn annar umboðsmaður. Oddviti Flokks fólksins í Norðvesturkjördæmi sagðist í samtali við nefndina hafa mætt fyrir kl. 16.00 og umboðsmaður V-lista kom rétt fyrir kl. 17.00. Oddviti Viðreisnar í Norðvesturkjördæmi sagðist hafa komið til endurtalningar um það bil hálf tíma áður en úrslit voru kunngjörð. Voru allir framangreindir á staðnum til loka talningar nema frambjóðandi Viðreisnar sem yfirgaf svæðið klukkustund áður en talningu lauk. Í fundargerð yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis 25.–26. september 2021 er hvorki bókað um viðveru umboðsmanna né hvort umboðsmenn hafi gert athugasemdir við framkvæmd endurtalningar. Umboðsmaður C-lista sagði á fundi með nefndinni að hann hefði mætt til endurtalningar á Hótel Borgarnesi, en þess er ekki getið í fundargerð yfirkjörstjórnar. Samkvæmt upplýsingum lögreglu liggur fyrir að endurtalning atkvæða hafi ekki verið auglýst sérstaklega.

Á fundi nefndarinnar með umboðsmönnum framboðslista í Norðvesturkjördæmi kom fram í máli frambjóðanda Viðreisnar að oddviti yfirkjörstjórnar hafi boðað frambjóðanda á C-lista til endurtalningar en ekki umboðsmenn listans. Frambjóðandinn hafi haft milligöngu um boðun umboðsmanna listans til endurtalningar. Fram kom í máli umboðsmanns P-lista að hann hafi frétt af

endurtalningu í kjördæminu í fjölmiðlum. Hann hafi haft samband við oddvita yfirkjörstjórnar sem ekki hafi orðið við beiðni hans um að bíða með endurtalningu þar til hann væri kominn á staðinn, í Borgarnes. Umboðsmaður P-lista hafi spurt oddvita við komu á Hótel Borgarnes hverjir hafi verið viðstaddir þegar innsigli gagna voru rofin til að hefja endurtalningu og oddviti hafi sagt að kjörgögnin hafi ekki verið innsiglið en aðilar hafi verið þarna á milli talninga að gæta kjörgagna.

Umboðsmaður S-lista bar um að hafa fengið símtal frá oddvita þar sem hann upplýsti um endurtalninguna. Annar umboðsmaður S-lista sagði í bréfi til yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis, dags. 27. september 2021, að í samtali við oddvita kl. 14.30 á sunnudeginum 26. september hafi honum ekki verið gert ljóst að honum eða öðrum fulltrúa S-lista bæri samkvæmt lögum að vera viðstaddur endurtalninguna. Þvert á móti hafi honum verið tjáð að viðvera hans hafi verið óþörf. Umboðsmaður D-lista sagði á fundi með nefndinni að hann hafi verið boðaður til endurtalningar en hafi ekki mætt. Umboðsmenn V-lista og F-lista kváðust hafa verið boðaðir til endurtalningar af oddvita yfirkjörstjórnar. Umboðsmaður J-lista sagði að oddviti hafi boðað sig til endurtalningarinnar en hafi ekki lagt sérstaka áherslu á að hann yrði viðstaddur. Oddviti yfirkjörstjórnar í Norðvesturkjördæmi sagði á fundi með nefndinni að hann kannaðist ekki við að hafa ráðið umboðsmönnum frá því að vera viðstaddir endurtalningu.

Endurtalning atkvæða í Norðvesturkjördæmi eftir hádegi sunnudaginn 26. september 2021 hófst kl. 15.10 samkvæmt fundargerð yfirkjörstjórnar og fór hún þannig fram að „fyrst var öllum atkvæðaseðlum flett og athugað hvort í atkvæðabunkum hvers framboðslista [væru] ekki aðeins atkvæðaseðlar merktir viðkomandi framboði. Í framhaldi af því [hafi] atkvæðaseðlar [verið] taldir að nýju í 50 atkvæða búnt.“ Á fundi með nefndinni sögðu tveir fulltrúar í yfirkjörstjórn að yfirkjörstjórnin hefði hafið skoðun á flokkun atkvæða, nokkurs konar endurflokkun, áður en talningarfólk og umboðsmenn framboðslista mættu á Hótel Borgarnes til endurtalningar.

Á fundi með starfsmanni yfirkjörstjórnar, sem hafði umsjón með starfsfólki talningar, kom fram að hann hafi verið kominn aftur upp í Borgarnes kl. 14.30 sunnudaginn 26. september 2021. Sagði starfsmaðurinn að yfirkjörstjórn hafi byrjað að telja nokkra listabókstafi áður en hann kom á svæðið. Búið hafi verið að telja nokkra flokka áður en starfsfólk talningar tók við. Eftir að talningarfólk var komið á staðinn hafi fundist ein villa í atkvæðabunkum en hinar hafi áður verið komnar fram. Aðspurður sagði starfsmaðurinn að hann hefði viljað fá að telja öll atkvæðin aftur með sínu talningarfólki og hefði gert athugasemd við oddvita yfirkjörstjórnar hefði hann vitað að hann ætlaði að byrja talninguna áður en hann mætti á staðinn. Sagði starfsmaðurinn að í endurtalningu hefði hver listabókstafur verið tekinn fyrir sig og allt tvítalið aftur og samhliða athugað hvort allir atkvæðaseðlar væru rétt flokkaðir. Síðar á fundinum sagði starfsmaðurinn að í endurtalningunni hafi atkvæðaseðlar ekki verið taldir frá grunni.

Annar starfsmaður sem vann við talningu eftir hádegið sunnudaginn 26. september 2021, og mætti á bilinu kl. 14.30 til 15.00, sagði á fundi með nefndinni að talning hafi verið hafin þegar hann mætti á staðinn. Búið hafi verið að fara yfir C-lista atkvæðabunkann og auða og ógilda seðla. Starfsfólk hafi sest við talningarborð, talið hafi verið á þremur borðum og hafi hvert borð þá fengið einn listabókstaf í einu til að endurtelja. Ekki hafi verið farið í flokkun en hver atkvæðaseðill hafi verið talinn, yfirstrikuðum kjörseðlum komið fyrir efst í bunkum og ef það fannst kjörseðill sem ekki var rétt flokkaður þá hafi hann verið afhentur yfirkjörstjórn. Viðkomandi starfsmaður sagði jafnframt að við yfirferð yfir yfirstrikuð atkvæði hafi hann fundið þrjú atkvæði sem áttu að vera í öðrum bunka.

Nefndin hefur fengið þær upplýsingar frá tveimur fulltrúum í yfirkjörstjórn að á meðan beðið var eftir talningarfólki hafi fulltrúar yfirkjörstjórnar flett í gegnum nokkra atkvæðabunka til að yfirfara flokkun. Talning hafi þó ekki hafist fyrr en talningarfólk var mætt á staðinn. Að sögn oddvita yfirkjörstjórnar taldi talningarfólk öll atkvæði eftir að það kom á staðinn eftir hádegi sunnudaginn 26. september. Þó að búið hefði verið að fara yfir C-lista atkvæði og auða og ógilda seðla hafi allt verið talið aftur af starfsfólki talningar.

Endurtalningu lauk um kl. 18.05 samkvæmt fundargerð yfirkjörstjórnar. Umboðsmenn framboðslista sögðu á fundi með nefndinni að auðir og ógildir seðlar hafi ekki verið bornir undir umboðsmenn í endurtalningu en umboðsmaður P-lista hafi skoðað ógilda seðla úr fyrri talningu með oddvita yfirkjörstjórnar. Oddviti Flokks fólksins í Norðvesturkjördæmi sagði að vafaatkvæði hafi ekki verið borin undir hann í endurtalningunni en hann hafi gert sér grein fyrir því að ástæðulaust hafi verið að fara aftur yfir auða og ógilda seðla þar sem ástæðan fyrir endurtalningu voru rangt flokkuð atkvæði.

2.2.5. Niðurstaða seinni talningar og breytingar.

Niðurstaða seinni talningar sunnudaginn 26. september 2021 leiddi í ljós að atkvæðafjöldi allra framboðslista tók breytingum frá þeim atkvæðatölum sem kynntar höfðu verið fjölmiðlum um kl. 7.00 um morguninn. Í fundargerð yfirkjörstjórnar kemur fram að greiddum atkvæðum hafi fjölgað um tvö „vegna innsláttarvillu í lok fyrri talningar“. Auðir seðlar voru í fyrri talningu taldir vera 394 en reyndust vera 382 og hafði því fækkað um 12. Skýringin á því samkvæmt fundargerð yfirkjörstjórnar er sú að 11 af þessum seðlum voru ógildir en höfðu fyrir mistök verið taldir með auðum seðlum. Einn seðill sem talinn hafi verið ógildur var það sannanlega ekki þar sem ekkert auðkenni var á honum nema X í kassanum fyrir framan viðkomandi listabókstaf (þessi atkvæðaseðill tilheyrði hvorki C-lista né M-lista). Atkvæðum C-lista fækkaði um níu en þau höfðu mislagst í C-bunka, átta þeirra tilheyrðu D-lista og eitt B-lista. Atkvæðum D-lista fjölgaði um tíu en þar af voru átta í atkvæðabunka C-lista og tvö önnur höfðu mislagst í aðra bunka en D-lista.

Í fundargerð yfirkjörstjórnar segir loks að allar aðrar breytingar væru vegna þess að eitt og eitt atkvæði hafi mislagst í atkvæðabunkum. Loks var tekið fram að breytingar sem urðu við endurtalningu hafi verið vegna mannlegra mistaka sem yfirkjörstjórnarmi hafi átt sér stað og biðjist velvirðingar á þeim. Telji yfirkjörstjórnin að með endurtalningu atkvæða hafi hún leiðrétt þessi mistök. Að lokinni endurtalningu voru þeim sem voru á staðnum kynntar niðurstöður hennar. Á fundi nefndarinnar með umboðsmönnum kom fram að yfirkjörstjórn veitti ekki frekari upplýsingar eftir að niðurstöður endurtalningar hafi verið kynntar.

Með vísan til umfjöllunar í fundargerð yfirkjörstjórnar um að greiddum atkvæðum hafi fjölgað um tvö vegna innsláttarvillu aflaði nefndin sérstaklega skýringa á því hjá starfsmanni yfirkjörstjórnar. Skýrði hann það með vísan til atviks í kjördeild á Ísafirði á kjördag. Nefndin aflaði upplýsinga um atvikið hjá kjörstjórn í sveitarfélaginu sem upplýsti að kjósandi hafi verið staddur í kjörklefa um það leyti sem skipti á atkvæðakassa stóðu yfir. Þegar kjósandinn gekk út úr kjörklefanum setti hann atkvæði sitt í atkvæðakassann sem var á útleið og var þá einum fleiri atkvæðaseðill í kassanum en bókhald kjörstjórnar sagði til um. Hefur nefndin fengið framangreint staðfest með athugun á bókunum kjörstjórnar í gerðabók 1. kjördeildar á Ísafirði.

Þegar atkvæðakassinn kom til talningar í Borgarnesi hafi starfsmaður yfirkjörstjórnar dregið það frá bókhaldinu ($17.667-1=17.666$) í stað þess að leggja aukaatkvæðaseðilinn við bókhaldið ($17.667+1=17.668$). Í samtali nefndarinnar við starfsmann yfirkjörstjórnar kom fram að þegar búið var að telja sunnudagsmorguninn 26. september 2021 stóð þetta eina atkvæði út af. Þar sem ekki stemmdi hafi kosningaskýrsla til landskjörstjórnar ekki verið send. Ástæður þessarar reikniskekkju komu síðan í ljós eftir hádegið sunnudaginn 26. september 2021. Nefndin hefur farið yfir excel-skjal yfirkjörstjórnar, talningareyðublað, sem lá fyrir á sunnudagsmorgni þar sem finna má umrædda innsláttarvillu bókhalds. Skjalið geymir skrá yfir talda bunka og hvernig innihald þeirra skiptist eftir framboðslistum og auðum og ógildum atkvæðaseðlum. Í reit N21 þar sem bunki 16 er tilgreindur var einn seðill dreginn frá í ógildum seðlum og því sleginn inn talan -1. Verður heildarfjöldi greiddra atkvæða með því samtals 17.666. Sé þessum reit breytt í 1 fæst heildarfjöldi greiddra atkvæða 17.668.

Til skýringar á breytingum á auðum og ógildum seðlum milli fyrri og seinni talningar hefur einn fulltrúi yfirkjörstjórnar sagt á fundi með nefndinni að tólf atkvæði sem talningarfólk hafði talið sem auð atkvæði hafi í raun reynst ógild. Talningarfólk hafi þarna eingöngu horft á framhlið þessara atkvæðaseðla og þar hafi seðlarnir verið auðir en á bakhlið þessara kjörseðla hafi verið búið að krotta. Við skoðun undirbúningsnefndar fyrir rannsókn kjörbréfa á ógildum atkvæðaseðlum á lögreglustöðinni í Borgarnesi 11. nóvember 2021 mátti aftur á móti sjá fimm ógilda kjörfundarseðla með merkingum eingöngu á bakhlið seðilsins, eins og nánar er rakið í kafla III.2.2.8.

Að lokinni endurtalningu voru kjörgögn flutt til geymslu í innsiglaðan fangaklefa á lögreglustöðinni í Borgarnesi samkvæmt fundargerð yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis. Fundi yfirkjörstjórnar var slitið kl. 18.44 sunnudaginn 26. september 2021. Í fundargerðinni kemur fram að fundargerðina hafi ritað Ingi Tryggvason og hún hafi verið upplesin og staðfest rétt af öllum fimm fulltrúum yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis. Nefndin hefur fengið gerðabók yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis afhenta. Þar má finna útprentaða fundargerð yfirkjörstjórnar frá 25.–26. september 2021 límda inn í gerðabókina sem oddviti hefur undirritað.

Í eftirfarandi töflu má sjá niðurstöður um atkvæðafjölda hvers framboðslista í Norðvesturkjördæmi í fyrri og seinni talningu ásamt breytingum sem urðu milli talninga.

Stjórnmalasamtök	Fyrri talning	Seinni talning	Breyting
Framsóknarflokkur (B)	4.443	4.448	5
Viðreisn (C)	1.072	1.063	-9
Sjálfstæðisflokkur (D)	3.887	3.897	10
Flokkur fólksins (F)	1.513	1.510	-3
Sósíalístaflokkur (J)	721	728	7
Miðflokkur (M)	1.283	1.278	-5
Frjálslyndi lýðræðisflokkurinn (O)	72	73	1
Píratar (P)	1.082	1.081	-1
Samfylking (S)	1.196	1.195	-1
Vinstrihreyfingin – grænt framboð (V)	1.979	1.978	-1
Auðir seðlar	394	382	-12
Aðrir ógildir seðlar	24	35	11
Heildarfjöldi greiddra atkvæða	17.666	17.668	2

2.2.6. Fundargerð yfirkjörstjórnar.

Hvað viðkemur samþykkt fundargerðar yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis frá 25.–26. september 2021 sagði oddviti á fundi með nefndinni að enginn ágreiningur hefði verið í yfirkjörstjórn um samþykkt fundargerðar frá 25.–26. september 2021. Þetta staðfesti einn fulltrúi í yfirkjörstjórn í samtali við nefndina og að fundargerðin hefði verið samþykkt með tölvupóstssamskiptum yfirkjörstjórnar. Annar fulltrúi í yfirkjörstjórn sagði að fundargerðin hefði ekki verið lesin upp og hann ekki gefið samþykki sitt fyrir henni í þessari útgáfu. Hefði hann litið svo á að sínar athugasemdir hefðu ekki verið samþykktar og þar með hefði hann í raun ekki gefið samþykki sitt fyrir fundargerðinni.

Nefndin fékk aðgang að tölvupóstum yfirkjörstjórnarinnar um frágang og staðfestingu á umræddri fundargerð. Af þeim má ráða að oddviti hafi sent fundargerðina til annarra yfirkjörstjórnarfulltrúa og starfsmanns hennar til samþykktar þriðjudaginn 28. september 2021 kl. 9.20 þar sem þess er óskað að athugasemdir séu sendar fyrir kl. 11.00 þar sem senda þurfi fundargerðina til

landskjörstjórnar. Af tölvupóstssamskiptunum má sjá að starfsmaður yfirkjörstjórnar gaf samþykki sitt fyrir fundargerðinni kl. 9.49 en kemur síðan að leiðréttingu kl. 9.53 sem brugðist var við. Athugasemdum tveggja fulltrúa í yfirkjörstjórn við fundargerðina var mætt og samþykktu þeir hana fyrir sitt leyti kl. 10.07 og kl. 10.52. Einn fulltrúi gerði ekki athugasemdir við fundargerðina og gaf samþykki sitt með tölvupósti kl. 10.26. Fjórði fulltrúinn í yfirkjörstjórn sendi tölvupóst kl. 10.25 um að hann hefði ekki komist í að lesa fundargerðina en gæti skoðað hana eftir ca. 20 mínútur.

Fundargerð yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis 25.–26. september 2021 var send ritara landskjörstjórnar með tölvupósti 28. september 2021 kl. 11.36. Eftir að fundargerðin barst landskjörstjórn sendi fjórði fulltrúinn í yfirkjörstjórn síðan annan tölvupóst á yfirkjörstjórnina kl. 13.44 þann 28. september 2021 þar sem hann gerði athugasemdir í fimm liðum. Ein ábendingin snýr að orðalaginu „vegna ábendingar formanns landskjörstjórnar var ákveðið að fara yfir atkvæði greidd C lista...“ en yfirkjörstjórnarfulltrúinn vildi breyta því í „vegna ábendingar formanns landskjörstjórnar var hafist handa við að ...“. Starfsmaður yfirkjörstjórnar sendir tölvupóst á yfirkjörstjórn kl. 13.54 þar sem hún bendir á að flokkun og talning atkvæða hafi gengið á milli borða í fyrstu en síðan hafi hvert borð klárað sinn atkvæðabunka alla leið. Bunkarnir hafi þó verið færðir á milli talningarfólks. Ekki var brugðist við þessum ábendingum.

Þann 29. september 2021 óskaði framangreindur fulltrúi í yfirkjörstjórn eftir því við landskjörstjórn að fá afrit af þeim gögnum sem yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis hefði sent landskjörstjórn. Síðar þann dag, eftir að hafa fengið afrit gagnanna, sendi hann ritara landskjörstjórnar athugasemd við orðalag fundargerðarinnar, sbr. nánari umfjöllun í kafla III.2.2.7.

2.2.7. Málsmeðferð landskjörstjórnar.

Í gögnum málsins kemur fram að ritari landskjörstjórnar hafi hringt í oddvita yfirkjörstjórnar í Norðvesturkjördæmi kl. 11.27 sunnudaginn 26. september 2021 til að láta vita að fyrri hluti kosningaskýrslu kjördæmisins hefði ekki borist. Landskjörstjórn barst talningarblað með niðurstöðum seinni talningar Norðvesturkjördæmis og skýrslublað Hagstofu Íslands kl. 17.47 sunnudaginn 26. september 2021. Þar sem gögnin voru óskýr og ekki á því sniðmáti sem landskjörstjórn hafði sent yfirkjörstjórnnum til útfyllingar hefði ritari landskjörstjórnar haft samband við starfsmann yfirkjörstjórnar kl. 11.06 mánudaginn 27. september 2021 til að óska eftir nýju gagni. Fyrri hluti kosningaskýrslu Norðvesturkjördæmis, sbr. 2. mgr. 105. gr. laga um kosningar til Alþingis, með upplýsingum um atkvæðafjölda framboðslista, auð og ógild atkvæði og kjörskrártölum, barst landskjörstjórn kl. 11.39 þann sama dag. Þar með hafði landskjörstjórn borist ein skýrsla um kosningaúrslit frá hverju kjördæmi.

Mánudaginn 27. september 2021 sendi landskjörstjórn beiðni til allra yfirkjörstjórna um greinargerð um framkvæmd flokkunar og talningar atkvæða í

kjördæmunum. Einnig var óskað eftir upplýsingum um meðferð og varðveislu kjörgagna og hvernig boðun og upplýsingagjöf til umboðsmanna var háttað. Enn fremur var óskað eftir fundargerðum yfirkjörstjórna frá og með kjördegi. Yfirkjörstjórnir í Norðvesturkjördæmi og Suðurkjördæmi voru að auki beðnar um upplýsingar um verklag við endurtalningu atkvæða. Umbeðin gögn og upplýsingar bárust landskjörstjórn 27. og 28. september 2021. Gögnin voru send Alþingi og hafa verið birt á vefsvæði nefndarinnar.

Þriðjudaginn 28. september 2021 óskaði landskjörstjórn eftir því að oddviti yfirkjörstjórnar í Norðvesturkjördæmi staðfesti að eftirlitsmyndavélar í talningarsal á Hótel Borgarnesi hefðu verið virkar og að þær staðfestu að enginn hefði farið inn eða út úr salnum eftir að honum var læst og þar til yfirkjörstjórn kom aftur til starfa að loknu fundarhléi. Slík staðfesting barst landskjörstjórn ekki. Síðar þann dag fundaði landskjörstjórn þar sem farið var yfir framkomnar greinargerðir og fundargerðir yfirkjörstjórna. Á fundinum var bókað að ekki hefði borist staðfesting frá yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis á að meðferð og varðveisla kjörgagna á talningarstað í kjördæminu hefði verið fullnægjandi. Bent var á að skv. 46. gr. stjórnarskrárinnar væri það hlutverk Alþingis að úrskurða um gildi alþingiskosninga.

Miðvikudaginn 29. september 2021 barst landskjörstjórn tölvuskeyti frá fulltrúa í yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis þess efnis að hann hefði komið athugasemd á framfæri við oddvita yfirkjörstjórnarinnar um orðalag í fundargerð um „að ákveðið hafi verið“ þegar engin ákvörðun var tekin um endurtalningu atkvæða heldur byrjuðu kjörstjórnarmenn að telja og skoða atkvæði áður en aðrir kjörstjórnarmenn komu á staðinn. Kvað hann fundargerðina ekki vera í sínu nafni þar sem hann hefði hvergi komið að ákvörðun um að telja aftur atkvæði Viðreisnar.

Miðvikudaginn 29. september kl. 20.37 barst landskjörstjórn síðari hluti kosningaskýrslu frá Norðvesturkjördæmi frá starfsmanni yfirkjörstjórnar, þá með skráningu breyttra atkvæðaseðla úr kjördæminu, sbr. 2. og 3. mgr. 82. gr. laga um kosningar til Alþingis. Fimmtudaginn 30. september 2021 kl. 18.38 sendi starfsmaður yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis landskjörstjórn tölvuskeyti að beiðni eins fulltrúa í yfirkjörstjórn með niðurstöðu fyrri talningar, sem lauk um kl. 7.00 sunnudaginn 26. september 2021.

Landskjörstjórn kom saman til fundar 1. október 2021 þar sem úthlutun þingsæta fór fram í samræmi við 106. gr., sbr. einnig 105. gr., laga um kosningar til Alþingis. Landskjörstjórn byggði niðurstöðu úthlutunar sinnar á þeim kosningaskýrslum sem hún hafði mótttekið frá yfirkjörstjórnnum kjördæma. Leiddi það til tilfærslu fimm jöfnunarsæta milli kjördæma frá því sem fyrst var kynnt í fjölmiðlum sunnudagsmorguninn 26. september 2021. Í fundargerð fundarins er að finna bókun landskjörstjórnar um framkvæmd kosninganna í Norðvesturkjördæmi, þar sem m.a. kemur fram að ekki hafi borist staðfesting frá yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis á að meðferð og varðveisla kjörgagna á talningarstað í kjördæminu hafi verið fullnægjandi.

Í fundargerðinni er einnig að finna aðrar bókanir umboðsmanna stjórnmalasamtaka, sjá nánar umfjöllun í II. kafla.

2.2.8. Könnun kjörgagna.

Undirbúningsnefndin hefur farið þrisvar sinnum í Borgarnes í þeim tilgangi að kanna kjörgögn sem notuð voru við framkvæmd alþingiskosninga í Norðvesturkjördæmi. Þann 19. október 2021 fór undirnefnd undirbúningsnefndar til að telja og stemma af ónotaða kjörseðla. Þann 26. október 2021 fór önnur undirnefnd undirbúningsnefndar í Borgarnes til að kanna auða og ógilda atkvæðaseðla. Loks fór undirbúningsnefndin 11. nóvember 2021 til að fara yfir flokkun kjörgagna í kjördæminu.

Þriðjudaginn 19. október 2021 voru tvö innsigli fangaklefans á lögreglustöðinni í Borgarnesi með kjörgögnum Norðvesturkjördæmis rofin af oddvita yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis í viðurvist undirnefndar undirbúningsnefndar fyrir rannsókn kjörbréfa, starfsfólks Alþingis, starfsmanns yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis og fjölmiðla. Ónotaðir kjörseðlar voru fluttir í fundarherbergi almannavarna á þriðju hæð hússins og taldir þar af starfsmanni yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis og þremur öðrum starfsmönnum sýslumannsins á Vesturlandi í viðurvist undirnefndarinnar og starfsfólks Alþingis. Í fundargerð undirnefndarinnar frá 19. október 2021 segir að yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis hafi fengið 24.000 atkvæðaseðla afhenta frá dómismálaráðuneyti. Í kosningunum voru greidd 13.905 atkvæði á kjörfundi og 3.763 atkvæði utan kjörfundar, samtals 17.668. Niðurstaða talningar var að samtala ónotaðra seðla hafi verið 10.095, þar af tveir seðlar merktir „ónýtur“, sem stemmir við fjölda afhentra atkvæðaseðla og fjölda notaðra atkvæðaseðla.

Þriðjudaginn 26. október 2021 voru innsigli fangaklefans á lögreglustöðinni í Borgarnesi rofin að nýju af oddvita yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis í viðurvist undirnefndar undirbúningsnefndar fyrir rannsókn kjörbréfa, starfsfólks Alþingis og starfsmanns yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis með það að markmiði að kanna auða og ógilda atkvæðaseðla. Nánari lýsingu á athugun nefndarinnar má finna í fundargerð undirnefndarinnar frá 26. október 2021.⁸

Fimmtudaginn 11. nóvember 2021 voru innsigli fangaklefans á lögreglustöðinni í Borgarnesi rofin af formanni undirbúningsnefndarinnar í viðurvist starfsfólks Alþingis, starfsmanns yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis og fjölmiðla. Tilgangur ferðarinnar var að fara yfir flokkun kjörgagna í Norðvesturkjördæmi og voru viðstaddir nefndarmenn í undirbúningsnefnd fyrir rannsókn kjörbréfa, starfsmaður yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis, starfsfólk Alþingis og sýslumannsins á Vesturlandi. Var farið yfir atkvæði hvers framboðslista fyrir sig og flokkun atkvæða yfirfarin í tvígang. Jafnframt var talin ástæða til að yfirfara á ný auða og ógilda seðla. Ákveðið var að atkvæði C-, M-, J- og D-lista yrðu auk þessa stemmd af með talningu í

⁸ Sjá <https://www.althingi.is/alttext/erindi/152/152-135.pdf>.

tveimur umferðum. Ef upp komu frávik við yfirferð flokkunar, þ.m.t. atkvæðaseðlar þar sem kross hafði verið strokaður út, voru þeir seðlar lagðir til hliðar og merktir sérstaklega. Gerður var sá fyrirvari að ekki lágu fyrir upplýsingar um hvort um væri að ræða vafaatkvæði sem yfirkjörstjórn hafði úrskurðað um aðfaranótt 26. september 2021 eða að um væri að ræða yfirsjón. Ekki var talin ástæða til að fara að nýju yfir ónotaða kjörseðla.

Við yfirferð flokkunar atkvæðaseðla komu í ljós 12, ýmist með merkingum þar sem átt hafði verið við fleiri en einn framboðslista, seðill var með áletrun sem felur ekki í sér formað merki, seðill var með auðkenndu merki, eða seðillinn tilheyrði öðrum lista en þeim bunka sem hann fannst í. Hvað varðar gildi þessara seðla verður að ítreka að ekki lágu fyrir upplýsingar um hvort um væri að ræða vafaatkvæði sem yfirkjörstjórn hafði úrskurðað um eða hvort um væri að ræða yfirsjón. Af þessum 12 seðlum fundust fjögur frávik hjá B-lista, tvö frávik hjá C-lista, eitt hjá D-lista, eitt hjá F-lista, tvö hjá J-lista, eitt frávik hjá M-lista, eitt hjá P-lista en engin frávik hjá O-, V- og S-lista.

Að auki fundust sex atkvæðaseðlar þar sem X hafði verið strokað út hjá einum framboðslista en síðan merkt X við annan framboðslista og ætla má að hafi verið úrskurðaðir gildir af yfirkjörstjórn. Einn fannst í kassa merktum C-lista (D-listi strokaður út), tveir í kassa merktum V-lista (S- og B-listar strokaðir út) og þrír í kassa merktum B-lista (D-, V- og F-listar strokaðir út). Einn af frávíkssedlunum var atkvæðaseðill í kassa B-lista þar sem svo virtist sem kjósandi hefði strokað út X við B en ekki hafði verið merkt við annan framboðslista.

Við yfirferð ógildra atkvæðaseðla fundust fimm kjörfundaseðlar sem voru auðir á framhlið en með merkingu á bakhlið og þrír kjörfundarseðlar þar sem merkt var við tvo framboðslista en enginn þeirra var með merkingu við C-lista. Aðrir tíu kjörfundarseðlar voru ógildir af öðrum ástæðum. Ógildir utankjörfundarseðlar voru 17 og því voru ógildir atkvæðaseðlar alls 35. Eitt frávik var skráð við yfirferð ógildra seðla, einn utankjörfundarseðill sem var merktur með spegluðu C en listabókstafurinn snýr rétt ef seðillinn er lesinn á hvolfi. Við yfirferð auðra atkvæðaseðla fundust tveir seðlar, annar með merkingum á bakhlið en hinn með yfirstrikun eins frambjóðanda B-lista án þess að merkt væri í ferninginn.

Nefndin hefur gengið úr skugga um að framangreind frávik raski ekki niðurstöðu kosninganna í Norðvesturkjördæmi. Að öðru leyti vísast til samantektar nefndarinnar frá 11. nóvember 2021 þar sem finna má nánari umfjöllun um könnun kjörgagna og kafla III.2.6. um endurtalningu atkvæða við rannsókn kjörbréfa.

2.3. Málsástæður og lagarök kæranda.

2.3.1. Meðferð og varsla kjörgagna.

Í kærnum um framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi er fjallað um annmarka er lýtur að meðferð og vörslu kjörgagna á milli þeirra tveggja talninga sem

fóru fram í kjördæminu. Bent er á að hafi kjörgögn verið geymd í talningarsal á Hótel Borgarnesi í almennu rými, eftirlitslaus og án innsiglis í um fjórar klukkustundir sé um að ræða skýrt brot á 104. gr. laga um kosningar til Alþingis. Ekki sé því unnt að sanna að sömu kjörgögn hafi legið til grundvallar báðum talningum og hætta sé á að átt hafi verið við atkvæði og þar með ákvarðanir kjósenda. Að sögn eins kæranda virðist sem oddviti yfirkjörstjórnar skilji ekki tilgang innsigla en órofin innsigli veiti vissu fyrir að ekki hafi verið átt við kjörgögn. Í málinu hafi jafnframt komið fram að salurinn hafi haft nokkra innganga og margir lykilar séu að honum þar sem atkvæði hafi verið talin. Einnig hafi starfsmaður hótelsins tekið myndir af kjörgögnum sem sýni þær ótryggu aðstæður sem þau voru geymd við. Skylda til að innsigla kjörgögn liggja sem rauður þráður í kosningalögum og tilgangurinn sé augljós; að hvergi myndist vafi um áreiðanleika gagnanna, þegar gögnin eru geymd eða þau eru send milli staða. Einnig hafi oddviti yfirkjörstjórnar verið einn með óinnsigluðum kjörgögnum sem sé í andstöðu við lög, sbr. til hliðsjónar 71. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Í kærnum er sömuleiðis bent á að ótrygg varsla og meðferð kjörgagna sé alvarlegur ágalli sem leiði til ógildingar kosningarinnar í kjördæminu. Þessu til stuðnings hafi landskjörstjórn lýst því yfir að staðfesting liggja ekki fyrir um að meðferð kjörgagna hafi verið fullnægjandi. Að mati kæranda er innsigli eina lögmeta leiðin til þess að tryggja örugga vörslu kjörgagna að lokinni talningu atkvæða og ekki er í lögum gert ráð fyrir neinum öðrum leiðum til þess að tryggja kjörskrár og notaða kjörseðla. Læst herbergi og eftirlitsmyndavélar teljast t.d. ekki jafngild innsiglum. Annmarkinn er þess eðlis að hann gæti hafa haft áhrif á úrslit kosninganna og ber yfirkjörstjórn sönnunarbyrði fyrir því að svo hafi ekki verið.

2.3.2. Umboðsmenn.

Annmarki er lýtur að umboðsmönnum framboðslista í kjördæminu er einnig umfjöllunarefni kæranna. Í kæru Magnúsar Davíðs Norðdahls segir að umboðsmanni P-lista hafi ekki verið tilkynnt um ákvörðun yfirkjörstjórnar um endurtalningu en hann hafi komist að því fyrir tilviljun að endurtelja ætti atkvæðin í kjördæminu. Endurtalning hafi hafist áður en kærandi var kominn á staðinn þrátt fyrir framkomna beiðni um að talning hæfist ekki fyrr en hann væri kominn á vettvang. Með þessu hafi yfirkjörstjórn brotið gegn 1. og 2. mgr. 98. gr. laga um kosningar til Alþingis. Sé þetta vísvitandi brot gegn grundvallarréttindum frambjóðenda. Ekki skipti máli þótt umboðsmenn annarra framboða hafi verið komnir enda sé sjálfstæður réttur hvers framboðs að vera á talningarstað þegar talning hefst. Styðjist sú málsástæða við 2. mgr. 98. gr. laganna um að yfirkjörstjórn beri að gæta þess af sjálfsdáðum að réttindanna sé gætt. Réttur stjórnmalasamtaka sé til að tryggja yfirsýn og eftirlit með störfum við talningu atkvæða en það hafi verið sérstaklega mikilvægt þegar fyrir lá að nokkur atkvæði höfðu veruleg áhrif á úrslit kosninganna. Brot kjörstjórnar að þessu leyti hljóti

að teljast grófari enda var lögmæti tiltekinna atkvæðaseðla tekið til endurskoðunar við endurtalninguna.

Í kæru Guðmundar Gunnarssonar, Rósu Bjarkar Brynjólfsdóttur og Hólmsfríðar Árnadóttur er vísað til þess að umboðsmenn sex framboðslista hafi ekki verið viðstaddir talningu og ekki hafi verið bókað í fundargerð að yfirkjörstjórn hafi kvatt til umboðsmenn til að gæta réttar þeirra. Almennings og umboðsmönnum gafst ekki tækifæri til að fylgjast með opnun kjörgagna og sannfærast um að innsigli hefðu verið ósködduð, sbr. 1. mgr. 99. gr. laga um kosningar til Alþingis. Hvað viðkemur mikilvægi umboðsmanna við talningu atkvæða vísa kærendur til ákvörðunar Hæstaréttar frá 25. janúar 2011 um kosningar til stjórnlagabings og almennra athugasemda mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna frá 27. ágúst 1996 nr. 25 (57) um samning Sameinuðu þjóðanna um stjórnmalaleg og borgaraleg réttindi.

2.3.3. Gerðabók yfirkjörstjórnar.

Í kæru Karls Gauta Hjaltasonar er því haldið fram að kosningalög hafi verið brotin í Norðvesturkjördæmi þar sem gerðabók yfirkjörstjórnar hafi ekki verið undirrituð af yfirkjörstjórninni. Eins sé misræmi milli bókana í gerðabók og frásagna kjörstjórnarmanna um atburðarrás um hádegisbil 26. september 2021. Sérstaka athygli veki að engar bókanir sé að finna í fundargerðum yfirkjörstjórnarinnar. Jafnframt sé það alvarlegur ágalli á framkvæmdinni að úrskurðað hafi verið um vafaatkvæði í endurtalningu, sbr. að auðum seðlum hafi fækkað og ógildum seðlum fjölgað. Það sé brot gegn 1. mgr. 103. gr. laga um kosningar til Alþingis þar sem kveðið er á um að úrskurðað skuli um vafaatkvæði jafnóðum, en það ákvæði sé sett til þess að forðast þá aðstöðu að slíkar ákvarðanir séu teknar í lokin þegar fyrir getur legið að hvert atkvæði skipti máli. Í kæru Lenyu Rúnar Taha Karim er tekið fram að ekki hafi verið bókað í fundargerð yfirkjörstjórnar hve margir kjörseðlar hafi verið ógildir og ástæður þess í samræmi við fyrirmæli 1. mgr. 103. gr. laga um kosningar til Alþingis.

2.3.4. Lögmæti endurtalningar.

Í kæru Karls Gauta Hjaltasonar er því haldið fram að endurtalning atkvæða í Norðvesturkjördæmi hafi ekki stuðst við lagaheimild. Í kæru Lenyu Rúnar Taha Karim segir að ekki sé hægt að reiða sig á niðurstöður endurtalningar þar sem öryggi kjörgagna hafi ekki verið tryggt. Þegar fyrri talningu lauk hafi ekki legið fyrir nein gögn sem bentu til þess að ágallar hafi verið á framkvæmd talningarinnar. Ekki hafi orðið neitt rof í meðferð kjörgagna frá þeim tíma sem atkvæðakassar komu til yfirkjörstjórnar þangað til lokatölur hafi verið tilkynntar að morgni 26. september 2021. Ekki sé að finna neitt í fundargerð yfirkjörstjórnar sem bendir til þess að vafi hafi leikið á niðurstöðum fyrri talningar. Því mæli ekkert gegn því að byggja úthlutun jöfnunarsæta á niðurstöðu fyrri talningar. Lenya Rún tekur fram í kæru sinni að eini annmarkinn á talningunni feli í sér að ekki sé lengur mögulegt að sannreyna tölurnar,

enda hafi verið rof í öruggri meðferð kjörgagna eftir að fyrstu talningu lauk og lokatölur kynntar. Ekki séu slíkir ágallar á meðferð kjörgagna fram að því að fyrstu talningu lauk að nauðsynlegt verði að ógilda kosninguna í heild, einungis hina ólöglegu endurtalningu atkvæða sem fór fram síðar um daginn 26. september 2021.

2.3.5. Aðrir gallar á framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi.

Aðrir gallar á framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi eru einnig tilteknir í kærnum sem Alþingi hafa borist. Í samhljóða kæru Guðmundar Gunnarssonar, Rósu Bjarkar Brynjólfsdóttur og Hólmfríðar Árnadóttur kemur fram að óljóst sé hvenær yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis hafi skilað skýrslu til landskjörstjórnar, sbr. 2. mgr. 105. gr. laga um kosningar til Alþingis, en það skipti máli því engin lagaheimild sé fyrir endurtalningu eða endurskoðun að frumkvæði yfirkjörstjórnar þegar talningu er lokið. Í kærinni segir einnig að talning atkvæða hafi ekki verið auglýst svo að kjósendur og umboðsmenn framboðslista hefðu tækifæri til að fylgjast með henni, sbr. 2. mgr. 97. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Enn fremur segir í kæru þrímenninganna að skýringar yfirkjörstjórnar á breytingum á atkvæðatölum veiti mjög takmarkaðar upplýsingar um hvað hafi farið úrskaiðis. Greiddum atkvæðum hafi fjölgað um tvö milli talninga en það sé vandséð hvernig það geti verið á reiki að lokinni afstemmingu atkvæða, sbr. 2. másl. 1. mgr. 99. gr. og 2. másl. 4. mgr. 103. gr. laga um kosningar til Alþingis. Einnig verði að telja að fækkun auðra seðla sé tortryggileg. Ógildum seðlum hafi fjölgað en ekki hafi verið bókað, í samræmi við 1. mgr. 103. gr. laga um kosningar til Alþingis, hve margir kjörseðlar voru ógildir og ástæður þess. Óskiljanlegt sé að nokkur fjöldi atkvæða hafi mislagst í ranga bunka þegar atkvæði hafi verið flokkuð í „allavega tveimur umferðum“ og síðan talin í „allavega tveimur umferðum“. Bendi þetta til hroðvirknislegra vinnubragða yfirkjörstjórnar sem séu til þess fallin að rýra traust og trúverðugleika á störfum hennar og niðurstöðum kosninganna. Þar sem kjörgögn hafi ekki verið tryggilega varðveitt sé ekki hægt að segja með vissu hvort orsök þess að atkvæðatölur breyttust hafi verið slæm vinnubrögð yfirkjörstjórnar eða að átt hafi verið við kjörgögnin. Í málinu verði að beita heildarmati þar sem ótrygg varðveisla kjörgagna er tekin saman við aðra annmarka á framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi.

2.3.6. Gallar og áhrif á úrslit kosninganna.

Hvað viðkemur efnisatriðum 3. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis tiltekur kærandinn Magnús Davíð Norðdahl að skilyrði ákvæðisins séu uppfyllt þegar af þeirri ástæðu að niðurstöður breyttust á milli talninga og nú sé ekki lengur hægt að sannreyna hvor talningin sé rétt vegna brota yfirkjörstjórnar á öðrum ákvæðum laganna. Í kærinni er þeirri spurningunni einnig varpað fram hvernig frambjóðendur og kjósendur í Norðvesturkjördæmi eigi að geta treyst því að fram hafi farið sanngjarnar

og heiðarlegar kosningar þegar umsjón með þeim var í höndum aðila sem hefur lýst því að hefð gæti gengið framur almennum lögum í landinu þegar komi að framkvæmd alþingiskosninga. Skipa verði nýja yfirkjörstjórn í Norðvesturkjördæmi og endurtaka kosningarnar þannig að hafið sé yfir vafa að farið sé að lögum og reglum.

Í kæru Guðmundar Gunnarssonar, Rósu Bjarkar Brynjólfsdóttur og Hólmfríðar Árnadóttur er tekið fram að sú tilhögun að löggjafarþing úrskurði sjálft um lögmæti kosninga sinna, líkt og 46. gr. stjórnarskrárinnar kveður á um, hafi verið talin andstæð skuldbindingum mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Mugemangango gegn Belgíu nr. 310/05. Þá beri Alþingi við meðferð úrskurðarvaldsins að styðjast við þá mælikvarða sem dómstólar hafi mótað við mat á réttaráhrifum annmarka á framkvæmd kosninga og vanda sérstaklega alla málsmeðferð vegna kærunnar. Til stuðnings kröfu sinni á grundvelli 120. gr. laga um kosningar til Alþingis er vísað til fræðigreinar Gunnars Páls Baldvinssonar og Valgerðar Sólnes um réttaráhrif annmarka á framkvæmd kosninga sem birtist í afmælisriti Páls Sigurðssonar árið 2014, athugasemda með frumvarpi að lögum um kosningar til Alþingis frá 1933 og athugasemda frumvarps þess er varð að sveitarstjórnarlögum, nr. 8/1986. Í því sambandi er vísað til þess að niðurstaða endurtalningar í Norðvesturkjördæmi hafi haft áhrif á kosningu tíu frambjóðenda til Alþingis og áhrif á skipan þingmanna kjördæmisins. Því hafi annmarkinn haft áhrif á „úrslit kosninganna“ enda skipti máli hvaða einstaklingar taki sæti á Alþingi, sbr. 48. gr. stjórnarskrárinnar. Enn fremur hafi landskjörstjórn vísað til þess í bókun sinni 1. október 2021 að frávík í niðurstöðum kosninganna í Norðvesturkjördæmi hafi haft umtalsverð áhrif á úthlutun jöfnunarsæta. Til stuðnings kröfum þessum er vísað til niðurstaðna Hæstaréttar í Hrd. 1982:192, Hrd. 1994:2640 og ákvörðun réttarins um kosningar til stjórnlagabings.

2.3.7. Annað.

Í kærum Sveins Flóka Guðmundssonar, Sigurðar Hreins Sigurðssonar, Rúnars Björns Herrera Þorkelssonar, Katrínar Oddsdóttur, Þorvaldar Gylfasonar, Þógríms Einars Guðbjartssonar, Þóru Andrésdóttur, Hildar Eddu Þórarinsdóttur og Þorbergs Þórssonar er þess m.a. krafist að alþingiskosningarnar sem fram fóru í Norðvesturkjördæmi 25. september 2021 verði úrskurðaðar ógildar og krafist uppkosningar. Í kærnunum er að finna frekari áréttingar á þeim málsástæðum og lagarökum sem þegar hafa verið raktar að svo miklu leyti sem kærurnar taka til framkvæmdar kosninga í Norðvesturkjördæmi. Málsmeðferð þeirra kæra var efnislega áþekk kærum frambjóðanda í alþingiskosningunum, sjá einnig kafla III.2.1. um málsmeðferð nefndarinnar.

2.3.8. Athugasemdir kæranda við drög að málsatvikalýsingu 8. og 17. nóvember 2021.

Eins og rakið er í kafla III.2.1. var athygli kæranda vakin á því að drög að málsatvikalýsingu, byggð á fyrirliggjandi gögnum málsins sem undirbúningsnefndin hygðist byggja mat sitt á við tillögugerð sína, hefðu verið birt á vef Alþingis 8. nóvember 2021 og þeim boðið að senda ábendingar við drögin. Í athugasemdum kæranda er að mestu að finna ábendingar sem lúta að málsatvikalýsingunni fremur en viðbótarmálsástæður og lagarök. Var reynt að koma til móts við þær ábendingar við gerð málsatvikalýsingar eins og framast var unnt. Í þessum kafla verða raktar þær málsástæður og lagarök kæranda sem finna má í andmælum.

Í athugasemdum Þorvaldar Gylfasonar, dags. 9. nóvember 2021, er bent á að fulltrúum í yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis beri ekki saman um veigamikil atriði í lýsingu sinni á málsatvikum og að ekki hafi verið tekið tillit til þess að einn kærandi færi tölfræðileg rök að því að lýsing oddvita yfirkjörstjórnar á tildrögum seinni talningar hljóti að vera röng. Loks er gerð athugasemd við að málsatvikalýsing sé bundin við Norðvesturkjördæmi en tekur ekki á atvikum í öðrum kjördæmum. Undir þá ábendingu tekur Rúnar Björn Herrera Þorkelsson í athugasemdum sínum, dags. 10. nóvember 2021.

Í athugasemdum Sveins Flóka Guðmundssonar, dags. 10. nóvember 2021, segir að um fundarfrestun yfirkjörstjórna sé ekki fjallað í lögum um kosningar til Alþingis og því megi álykta að frestun á fundi þar sem talning atkvæða fari fram sé lögleysa. Undir þessar athugasemdir tók Hildur Edda Þórarinsdóttir í tölvupósti, dags. 10. nóvember 2021.

Í athugasemdum Sigurðar Hreins Sigurðssonar, dags. 10. nóvember 2021, er bent á að skv. 99. gr. laga, um kosningar til Alþingis, megi hefja flokkun atkvæða og undirbúa talningu þeirra fyrir luktum dyrum áður en kjörfundi lýkur. Af málsatvikalýsingu að dæma hafi verið opið milli fremri salar og talningarsalar á Hótel Borgarnesi. Bent er á að oddviti yfirkjörstjórnar hafi verið tilbúinn með fyrstu tölur rúmum 10 mínútum eftir að kjörfundi lauk og það sýni að talning hafi verið hafin áður en heimilt var að hefja hana. Óhugsandi sé að talin hafi verið 5.932 atkvæði á rúmum 10 mínútum. Ekki komi nægilega skýrt fram hvort flokkun og talning hafi átt sér stað fyrir „luktum dyrum“ eða ekki. Ef marka megi lýsingu í málsatvikum þá hafi fundargerð yfirkjörstjórnar verið talsvert ábótavant. Loks er tekið fram að ekki sé hægt að sjá af málsatvikalýsingu hver gæti verið skýring þess að atkvæði hafi verið rangt flokkuð eða hvort mögulega hafi verið átt við atkvæðin að morgni sunnudags.

Í athugasemdum Katrínar Oddsdóttur, dags. 10. nóvember 2021, kemur fram að sú fullyrðing að engin eftirlitsmyndavél sýni svæðið þar sem kjörgögn hafi verið geymd á meðan fundarfrestun yfirkjörstjórnar stóð yfir nægi til þess að ljóst sé að aldrei verði hægt að draga nokkurt mat af atkvæðunum í kjördæminu, þar sem þau hafi ekki verið geymd undir innsigli og ljóst sé að óviðkomandi hafi farið inn á svæðið þar sem þau hafi verið geymd.

Í athugasemdum lögmanns Guðmundar Gunnarssonar, Rósu Bjarkar Brynjólfsdóttur og Hólmfríðar Árnadóttur, dags. 10. nóvember 2021, er ítrekað að seinni talning hafi ekki verið auglýst í samræmi við fyrirmæli 98. gr. laga um kosningar til Alþingis, og því hafi kjósendum og umboðsmönnum verið ókleift að hafa eftirlit með henni. Einnig er athygli vakin á því að sú afstaða lögreglu, að hún geti ekki fullyrt um það af eða á, hvort farið var að svæðinu þar sem kjörgögn voru geymd á meðan yfirkjörstjórn var fjarverandi, liggi fyrir eftir að starfsfólk sem þarna gekk um gaf skýrslu hjá lögreglu. Þá er bent á að yfirkjörstjórn beri ekki saman um hvernig athugun á atkvæðum C-lista var háttað og hvernig ákvörðun um endurtalningu var tekin. Einnig sé ljóst af málsatvikalýsingu að endurtalning atkvæða hófst á sunnudeginum áður en nokkur umboðsmaður var mættur, sbr. einnig 98. og 99. gr. laga um kosningar til Alþingis. Að mati kæranda sé ógerlegt að láta niðurstöður síðari talningar gilda þar sem atkvæðin hafi ekki verið flokkuð og talin að fullu leyti eins og kærendur ætluðu við ritun kæra sinna.

Í athugasemdum Karls Gauta Hjaltasonar, dags. 11. nóvember 2021, er bent á að óvissa um ýmis atvik í störfum yfirkjörstjórnar á sunnudeginum 26. september 2021 komi berlega fram í málsatvikalýsingunni. Undirstriki það nauðsyn þess að rita fundargerðir jafnóðum svo allar ákvarðanir séu skráðar um leið og þær séu teknar. Um þetta sé fjallað í 19. gr. og 4. mgr. 103. gr. laga um kosningar til Alþingis. Erfitt sé að treysta ákveðnum bókunum í fundargerðinni og undir hvaða formerkjum þær séu gerðar þegar fundargerð er rituð tveimur dögum eftir að fundi lýkur. Einnig hafi ekki komið fram hvort yfirkjörstjórn hafi ritað nafn sitt undir fundargerðina. Ekki hafi heldur verið upplýst með fullnægjandi hætti hvort ákvörðun um endurtalningu hafi verið tekin og hver hafi tekið þá ákvörðun. Þá kemur fram í andmælum kæranda að enn sé óútskýrt hvernig atkvæðum hafi fjölgað um tvö síðdegis á sunnudeginum. Loks segir að brot á lögum um kosningar til Alþingis sem áttu sér stað við framkvæmd seinni talningar hafi ekki einungis verið staðfest með rannsókn nefndarinnar heldur hafi þeim fjölgað.

Eins og rakið er í kafla III.2.1. var kærendum þann 17. nóvember 2021 kynnt að málsatvikalýsing undirbúningsnefndar hefði verið uppfærð og var þeim boðið að senda nefndinni athugasemdir sínar eða aðrar ábendingar. Í athugasemdum Þorvaldar Gylfasonar, dags. 18. nóvember 2021, eru fyrri athugasemdir ítrekaðar. Í athugasemdum Sigurðar Hreins Sigurðssonar, dags. 18. nóvember 2021, er vísað til fyrri athugasemda og bent á að málsatvikalýsing beri með sér að flokkun atkvæða áður en kjörfundi lauk hafi ekki farið fram fyrir luktum dyrum.

Í athugasemdum lögmanns Guðmundar Gunnarssonar, Rósu Bjarkar Brynjólfsdóttur og Hólmfríðar Árnadóttur, dags. 18. nóvember 2021, eru gerðar athugasemdir við lýsingu á sjónarhorni eftirlitsmyndavéla og aðstæðum á Hótel Borgarnesi. Vakinn er athygli á því að afstaða allra yfirkjörstjórnarfulltrúa til fundarfrestunar hennar og til þess hvort hreyft hafi verið við kjörgögnum liggi ekki fyrir. Einnig var bent á að ekki hafi skýrlega komi fram hvernig staðið var að seinni talningu atkvæða. Vegna umfjöllunar um athugun undirbúningsnefndarinnar 11.

nóvember 2021 er tekið fram að hún virðist hafa í reynd skilað þriðju kosningaúrslitunum í Norðvesturkjördæmi.

2.4. Sjónarmið yfirkjörstjórnar.

Umsögn Inga Tryggvasonar, Guðrúnar Sighvatsdóttur og Ingibjargar Ingu Guðmundsdóttur í yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis barst Alþingi 19. október 2021, og er þar að finna athugasemdir við þær kærur sem þá höfðu borist þinginu. Tekið er fram að Bragi R. Axelsson og Katrín Pálsdóttir, einnig fulltrúar í yfirkjörstjórninni, hafi ekki talið rétt að tjá sig á meðan sakamál sé til meðferðar hjá lögreglunni á Vesturlandi. Í athugasemdunum er tekið fram að yfirkjörstjórn telji að hún hafi í einu og öllu farið að lögum við framkvæmd kosninga til Alþingis 25. september 2021 og við talningu atkvæða í kjölfar kosninganna. Ekkert hafi komið fram sem bendi til þess að slíkir ágallar hafi verið á kosningunni í Norðvesturkjördæmi sem leitt geti til ógildingar þeirra.

2.4.1. Meðferð og varsla kjörgagna.

Í umsögninni segir að fundi yfirkjörstjórnar hafi verið frestað að sunnudagsmorgni 26. september sl. því allir hafi þurft á hvíld að halda. Hafi fundarfrestun staðið frá kl. 7.34 til kl. 13.00. Á milli kl. 11.46 og 13.00 þann dag hafi farið fram tiltekt og frágangur á talningarstað. Líti meiri hluti yfirkjörstjórnar svo á að þegar fundi hafi verið frestað að morgni sunnudags „hafi talningu ekki verið lokið því vel gat verið að ástæða yrði til að yfirfara talningu að einhverju leyti þegar fundi yrði framhaldið síðar sama dag“. Því telji yfirkjörstjórnin að tilvitnun til 104. gr. laga um kosningar til Alþingis eigi ekki við. Fullyrt er að enginn hafi átt við kjörgögn í salnum þar sem talningin fór fram meðan á fundarfrestun stóð en bent á að eftirlitsmyndavélar væru við inngang í salinn. Einnig kemur fram að ekkert óeðlilegt sé við það að oddviti yfirkjörstjórnar hafi verið einn innan um óinnsiglið kjörgögn í nánast hálfa klukkustund.

2.4.2. Umboðsmenn.

Hvað viðkemur umboðsmönnum framboðslista kemur fram í umsögn meiri hluta yfirkjörstjórnar að það sé ákvörðun þeirra að hve miklu leyti þeir sinni þeim störfum sem þeim er heimilt eða skylt að sinna samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis. Ekki hafi verið alvarlegir ágallar á boðun umboðsmanna áður en endurtalning fór fram. Umboðsmenn hafi getað hvenær sem er í ferlinu sett fram kröfur um einstök atriði eða óskað eftir því að yfirkjörstjórn myndi bóka athugasemdir við það sem þeim þótti betur mega fara og áskilja sér rétt í því sambandi. Enginn umboðsmaður hafi gert slíkt. Umboðsmaður P-lista, Magnús Davíð Norðdahl, fékk

við komu á talningarstað að skoða alla atkvæðaseðla sem höfðu verið úrskurðaðir ógildir eða auðir, og gerði engar athugasemdir.

Tekur yfirkjörstjórnin fram að hefði umboðsmaður viðkomandi framboðslista ekki verið viðstaddur þegar komið hefði til úrskurðar um atkvæðaseðla, sérstaklega ef um væri að ræða atkvæði sem talið yrði greitt framboðinu, myndi yfirkjörstjórn tilnefna framboðinu umboðsmann í samræmi við 98. gr. laga um kosningar til Alþingis. Er það mat umsagnaraðila að telji yfirkjörstjórn að ekki þurfi að gæta réttar framboðslistans er henni ekki skylt að kveðja til valinkunna menn í þeim tilgangi.

Í umsögn um kærnu Magnúsar Davíðs Norðdahls taka umsagnaraðilar til viðbótar við framangreint fram að Píratar hafi ekki séð ástæðu til að hafa umboðsmann viðstaddan talningu atkvæða í kjölfar lokunar kjörstaða að kvöldi 25. september 2021. Þá hafi umboðsmaður ekki óskað eftir bókun, t.d. um endurtalningu atkvæða, í gerðabók yfirkjörstjórnar. Yfirkjörstjórnin líti svo á að hún hafi í einu og öllu farið að lögum í störfum sínum í tengslum við kosningar til Alþingis 25. september sl. Vegna athugasemda kæranda um að oddviti yfirkjörstjórnar hafi leyst einn úr vafaatriðum taka umsagnaraðilar fram að ákvarðanir sem þurfti að taka hafi verið teknar af allri yfirkjörstjórninni og um þær hafi ekki verið ágreiningur.

2.4.3. Gerðabók yfirkjörstjórnar.

Í umsögninni er því mótmælt að undirritanir í gerðabók yfirkjörstjórnar hafi ekki verið í lagi og fullyrt að allir fulltrúar yfirkjörstjórnarinnar hafi samþykkt fundargerð frá 25.-26. september 2021. Tekið er fram að samskipti hafa á undanförunum árum færst í rafrænt form og þannig hafi fundargerðir yfirkjörstjórnar jafnan verið afgreiddar að undanförunu. Ekki sé ágreiningur um efni fundargerðarinnar enda segi í lok hennar að hún hafi verið upplestin, staðfest rétt og síðan séu nöfn fulltrúa yfirkjörstjórnarinnar undir. Einnig hafi allir umboðsmenn sem vildu getað fengið ritaðar athugasemdir eða kröfur í fundargerðina á hvaða stigi málsins sem var en enginn hafi farið fram á slíkt. Enn fremur segir í umsögninni að það hafi ekki verið oddviti einn sem hafi ákveðið að byrjað yrði á því að skoða atkvæði greidd C-lista heldur hafi það verið sameiginleg ákvörðun yfirkjörstjórnar.

2.4.4. Lögmæti endurtalningar.

Í umsögninni er því mótmælt að engin lagaheimild sé fyrir endurtalningu enda séu mörg fordæmi fyrir því bæði í kosningum til Alþingis og til sveitarstjórna að endurtalning hafi farið fram. Endurtalning hafi þá ýmist farið fram að kröfu framboðs eða yfirkjörstjórn ákveðið af eigin frumkvæði, eða samkvæmt ábendingu, að telja atkvæði aftur til að tryggja að niðurstaðan væri rétt. Bent sé á að lokatölur séu þær tölur sem verði til þegar ljóst sé að endanleg talning hafi farið fram og að þær tölur geti ekki breyst. Því er mótmælt að oddviti hafi einn og sér ákveðið endurtalningu. Þá

veki það furðu að kærendur vilji byggja niðurstöður úr kosningu til Alþingis á rangri talningu sem varð til fyrir mannleg mistök.

2.4.5. *Aðrir gallar.*

Í umsögn meiri hluta yfirkjörstjórnar er bent á að aðsetur yfirkjörstjórnar á kjördag hafi verið auglýst lögum samkvæmt og augljóst sé að endurtalning atkvæða sé ekki auglýst fyrir almenningi enda fari hún yfirleitt fram með skömmum fyrirvara. Engin þörf hafi verið á því að auglýsa endurtalninguna opinberlega þannig að almenningur gæti verið viðstaddur.

Í umsögninni er jafnframt vísað til fundargerðar yfirkjörstjórnar um skýringar á þeim breytingum sem urðu við endurtalningu atkvæða. Við endurtalningu hafi ekki þurft að skera úr um gildi kjörseðla þar sem ógildir seðlar hafi allir verið úrskurðaðir ógildir í upphaflegu talningunni. Engin vafaatkvæði hafi því verið tekin til úrskurðar þegar endurtalning fór fram. Enginn ágreiningur hafi verið í yfirkjörstjórn um hvaða kjörseðlar væru ógildir og umboðsmenn hefðu engar athugasemdir gert við þá niðurstöðu. Aðdróttunum um að auðum kjörseðlum hafi verið breytt í „seðil sem virðist vera gilt atkvæði“ eða gildu atkvæði hafi verið breytt í ógilt er harðlega mótmælt.

Í umsögninni er einnig tekið fram að yfirlýsing yfirkjörstjórnar 1. október 2021, þar sem m.a. kom fram að hin mannlegu mistök sem urðu við talningu atkvæða hafi verið á ábyrgð yfirkjörstjórnar, jafngildi ekki yfirlýsingu um að framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi hafi verið ólögmat.

2.5. Forsendur og mat.

2.5.1. *Almenn sjónarmið.*

Samkvæmt 46. gr. stjórnarskrárinnar sker Alþingi sjálft úr, hvort þingmenn þess séu löglega kosnir svo og úr því, hvort kosning hans hefur verið tekin gild. Stjórnarskráin geymir ekki nánari lýsingu á því hvernig Alþingi skuli skera úr einstökum málum sem upp kunna að koma við framkvæmd kosninga. Er slíkt eftirlátið almenna löggjafanum.

Í lögum um kosningar til Alþingis er að finna meginreglu um það hvenær annmarkar á framkvæmd kosninga leiða til ógildingar þeirra. Í 3. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis segir að ef þeir gallar eru á framboði eða kosningu þingmanns sem ætla má að hafi haft áhrif á úrslit kosningarinnar úrskurði Alþingi kosningu hans ógilda og einnig án þess ef þingmaðurinn sjálfur, umboðsmenn hans eða meðmælendur hafi vísvitandi átt sök á misfellunum, enda séu þær verulegar. Fari um alla þingmenn, kosna af listanum, eins og annars um einstakan þingmann ef misfellurnar varða listann í heild. Samkvæmt þessu ákvæði geta annmarkar á kosningu þingmanns leitt til ógildingar ef „ætla má“ að annmarki hafi haft áhrif á úrslit

kosningar eða ef saknæmt atferli þingmanns, umboðsmanns hans eða meðmælenda er ástæða annmarkans.

Regla 3. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis kom fyrst fram í lögum um kosningar til Alþingis, nr. 18/1934. Í athugasemdum með frumvarpi til þeirra laga var tiltekið að smávægilegir gallar á kosningum ættu „auðvitað ekki að geta valdið ógildingu kosningar.“ Væri ekki um óheiðarlegt athæfi að ræða ætti ekki að ónýta kosningu þingmanns, nema ætla mætti að því sem áfátt væri hefði haft áhrif á úrslitin. Samkvæmt þessu skal Alþingi meta hvort gallar á framkvæmd kosninga séu svo verulegir að ætla megi að þeir hafi haft áhrif á úrslit kosninganna.

Ljóst er að ekki leiða allar misfellur á framkvæmd kosninga til þess að ógilda þurfi niðurstöður þeirra. Í fræðaskrifum hefur verið gengið út frá því að margir smávægilegir annmarkar geti ekki haft áhrif á kosningaúrslit. Því beri ekki að ógilda kosningu þótt slíkar misfellur af hálfu kjörstjórnar eða kjörstjóra kunni að varða refsingu. Líta má til úrlausna Hæstaréttar Íslands um gildi sveitarstjórnarkosninga, kosningar til stjórnlagabings og forsetakjörs til að finna vísbendingar um hvaða mælikvarðar hafa verið lagðir til grundvallar við mat á áhrifum annmarka á gildi kosninga.

Af úrlausnum réttarins þar um má ráða að við matið hefur bæði verið beitt sérstökum mælikvarða, sem þýðir að annmarki á framkvæmd kosninga leiðir einungis til ógildingar *ef hann hafði í reynd* áhrif á úrslit kosninga, sbr. 3. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis, og almennum mælikvarða, þar sem litið er svo á að annmarkinn, *sé til þess fallinn* að hafa áhrif á úrslit kosninga. Í málum þar sem rétturinn hefur beitt almennum mælikvarða lutu annmarkar á framkvæmd kosninga öðru fremur að kosningaleynd. Varasamt er þó að draga almennar ályktanir um það hvaða áhrif annmarkar á framkvæmd kosninga hafa hér á landi þar sem um fá fordæmi er að ræða og mat Hæstaréttar í þeim virðist atviksbundið.

Í umfjöllun fræðimanna hefur enn fremur verið bent á að af úrlausnum Hæstaréttar í einhverjum tilvikum megi ráða að beitt hafi verið blönduðum mælikvarða⁹ við mat á áhrifum annmarka við framkvæmd sveitarstjórnarkosninga. Er sönnunarbyrði þá lögð á stjórnvald um að tilteknir gallar á framkvæmd kosninga *hafi ekki haft áhrif* á niðurstöður þeirra. Af úrlausnum Hæstaréttar má jafnframt ráða að val á ógildingarmælikvarða sé atviksbundið.

Við mat á því hvaða mælikvarða ber að leggja til grundvallar verður að hafa í huga að í 3. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis kemur fram sú meginregla að alþingiskosningar skulu því aðeins úrskurða ógildar að slíkir gallar séu á þeim að ætla megi að þeir hafi haft áhrif á kosningaúrslitin. Hvort almennum eða sérstökum

⁹ Í skrifum fræðimanna hefur í þessu samhengi einnig verið vísað til þess að hinum sérstaka mælikvarða sé beitt með afbrigðum, þannig að sönnunarbyrðin er lögð á stjórnvöld (öfug sönnunarbyrði), sbr. Gunnar Páll Baldvinsson og Valgerður Sólmes: „Réttaráhrif annmarka á framkvæmd kosninga með hliðsjón af úrlausnum Hæstaréttar Íslands“ í Afmælisriti Páls Sigurðssonar sjötugur 2014, bls. 215.

mælikvarða verði beitt ræðst þá annars af atvikum hverju sinni þ.e. í hverju hinir meintu gallar á framkvæmd kosninga eru nánar fólgnir.

Í eftirfarandi umfjöllun verður fyrst vikið að hverju álitafni kosninga í Norðvesturkjördæmi fyrir sig en heildarmat annmarka og hvort ætla megi að þeir hafi haft áhrif á úrslit kosninganna, sbr. 3. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis, er til umfjöllunar í lokakaflanum.

2.5.2. Meðferð og varsla kjörgagna.

Í þeim kærum sem beinast að úrslitum kosninganna í Norðvesturkjördæmi er byggt á því að á meðan yfirkjörstjórn gerði hlé á fundi sínum 26. september 2021 hafi kjörgögn verið óvarin á talningarstað.

Ákvæði laga um kosningar til Alþingis fjalla ekki sérstaklega um varðveislu kjörgagna þegar yfirkjörstjórn gerir hlé á störfum sínum og kjörgögn eru ekki í vörslum hennar um stund. Af ákvæðum laganna þar sem fjallað er um innsigli kjörseðla, sbr. 54. og 72. gr., innsigli atkvæðakassa, sbr. 65. gr. og 1. mgr. 73. gr. og innsigli kjörgagna, sbr. 2. og 3. mgr. 95. gr. og 1. mgr. 99. gr., er hins vegar ljóst að tilgangurinn með notkun innsigla er að tryggja að kjörgögn, þ.m.t. atkvæðaseðlar, séu ekki óvarin svo að ekki megi efast um að þau geymi vilja kjósenda. Koma þessi sjónarmið enn fremur fram í 104. gr. laga um kosningar til Alþingis þar sem fjallað er um frágang kjörgagna að lokinni talningu. Þannig segir í 2. mgr. 104. gr. laganna að „þá“, þ.e. þegar talningu er lokið skuli yfirkjörstjórn setja alla notaða kjörseðla undir innsigli og skal gildum og ógildum kjörseðlum haldið sér. Kjörseðlana skal geyma þar til Alþingi hefur úrskurðað um gildi kosninganna, sbr. 120. gr, enda sé þeirra eigi þörf vegna kæru sem beint hefur verið til lögreglustjóra. Að því búnu skuli kjörseðlunum eytt og skrá yfirlýsingu um það í gerðabók yfirkjörstjórnar. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 24/2000 segir að um sé að ræða nýtt ákvæði um geymslu notaðra kjörseðla. Síðan segir:

„Í 2. mgr. er nýtt ákvæði um geymslu notaðra kjörseðla. Nokkur óvissa hefur ríkt um hvað gera skuli við þessa kjörseðla að talningu lokinni. Ekki þykir rétt að þeim verði þegar eytt heldur verði beðið með það þar til Alþingi hefur úrskurðað um kosninguna, enda sé þeirra eigi þörf vegna kæru sem beint hefur verið til lögreglustjóra. Þangað til verði kjörseðlarnir geymdir undir innsigli.“

Þó svo að tilgangur ákvæðisins sé augljóslega að mæla fyrir um varðveislu kjörgagna að lokinni talningu atkvæða má einnig að líta svo á að ákvæðið vísi til almennrar grundvallarreglu um varðveislu kjörgagna við framkvæmd og talningu atkvæða þar sem augljóst er að tilgangur hennar er að tryggja að leiða megi í ljós vilja kjósenda í beinum, frjálsum og leynilegum kosningum.

Eins og áður segir mæla lög um kosningar til Alþingis ekki sérstaklega fyrir um varðveislu kjörgagna þegar yfirkjörstjórn hefur gert hlé á störfum sínum. Af fundargerðum yfirkjörstjórna frá 25.-26. september 2021 og greinargerðum þeirra um

talningu atkvæða frá 27. og 28. september 2021, sem landskjörstjórn kallaði eftir og hafa verið sendar Alþingi, má sjá að gerðar voru ráðstafanir meðan á fundarhléum yfirkjörstjórna annarra kjördæma stóð yfir sunnudagsmorguninn 26. september 2021. Önnur kjördæmi en Norðvesturkjördæmi reiða sig á tvöfalt öryggi kjörgagna, þ.e. ýmist var um að ræða læsta atkvæðakassa með innsiglaðar raufar og læst herbergi, læstan sal sem að auki var innsiglaður, innsigluð kjörgögn sett í læsta og innsiglaða geymslu þar sem lás hafði sérstaklega verið skipt út og loks læstan sal sem vaktaður var af öryggisvörðum.

Í málinu liggur fyrir að í Norðvesturkjördæmi voru kjörgögnin geymd í opnum kössum í talningarsal á Hótel Borgarnesi frá kl. 7.35 til kl. 13.00 eins lengi og fundi yfirkjörstjórnar kjördæmisins var frestað. Í fundargerð yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis segir að salurinn þar sem talning fór fram hafi verið „læstur og öryggismyndavélar [væru] við inngang hans“. Eins og rakið er í málsatvikalýsingu í kafla III.2.2.1. skiptist „salurinn“ í fremri sal og talningarsal, sjá yfirlitsmynd á fylgiskjali í kafla V.1. Fremri salur og talningarsalur voru aðskildir með opnanlegum skilrúmunum og inngangur úr fremri sal inn í talningarsal var stúkaður af með borðum. Þá liggur einnig fyrir að tveimur af þremur inngöngum, annar að fremri sal (aðalinngangi) og hinn að bakdyrum sem liggja að brunaútgangi í talningarsal, er hægt að læsa og að allnokkrir starfsmenn hótelsins munu hafa haft aðgang að lykllum þeirra. Enn fremur liggur fyrir að ekki er hægt að læsa inngangi starfsmanna í fremri sal (starfsmannainngangi). Aðalinngangi, þar sem gengið er inn í fremri sal og þaðan í talningarsal, var læst af starfsmanni hótelsins tæpum tveimur mínútum eftir að yfirkjörstjórn yfirgaf talningarsal. Samkvæmt upplýsingum lögreglu var bakdyrum læst annaðhvort kl. 7.14 eða kl. 8.15. Samkvæmt upplýsingum lögreglu sýna eftirlitsmyndavélar hótelsins ekki svæðið þar sem kjörgögn voru geymd og því geti lögreglan ekki fullyrt, af eða á, hvort farið hafi verið að svæðinu þar sem kjörgögn voru geymd á meðan yfirkjörstjórn var fjarverandi.

Af myndefni eftirlitsmyndavéla hótelsins er ljóst að starfsfólk hótelsins gekk um starfsmannainngang í fremri sal meðan á fundarfrestun yfirkjörstjórnar stóð. Þá hefur lögregla upplýst að á myndefninu sjáist ekki umgangur að brunaútgangi sem bakdyr í talningarsal liggja að. Þá er það jafnframt ljóst að mati nefndarinnar að ekki er unnt að komast að brunaútgangi án þess að ganga fram hjá eftirlitsmyndavél. Af myndefni úr eftirlitsmyndavélum má sjá að fjórir starfsmenn hótelsins, sem unnu við tiltekt og frágang, gengu um fremri salinn. Vegna þess hvernig sjónarhorn eftirlitsmyndavéla er hverfur starfsfólk annað slagið úr sjónsviði myndavéla í stutta stund, allt frá nokkrum sekúndum upp í 2 mínútur og 25 sekúndur. Að mati nefndarinnar kemur til álita, þegar starfsfólk hverfur úr mynd, að það hafi farið inn í talningarsalinn eða staðið við inngang hans. Af þeim myndum sem starfsfólk hótelsins tók má sjá að þær eru allar teknar við innganginn. Ekki sést umgangur annarra en starfsfólks hótelsins á myndefni eftirlitsmyndavéla.

Til viðbótar við framangreint hefur lögregla tekið vitnaskýrslur af starfsfólki hótelsins sem segist aldrei hafa átt við kjörgögnin. Einnig kom fram á fundi

nefndarinnar með starfsfólkinu að það hefði ekki átt við kjörgögn meðan á fundarfrestun yfirkjörstjórnar stóð og að það hefði ekki séð aðra eiga við kjörgögnin á þessum tíma. Enn fremur hefur starfsfólk hótelsins gert grein fyrir erindum sínum þau skipti þegar sjá má af skoðun upptaka úr eftirlitsmyndavélum að þau hverfi úr mynd. Þrír fulltrúar af fimm í yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis sögðu í yfirheyrslu hjá lögreglu að ekki hefði verið átt við kjörseðlana á meðan á fundarhléi stóð. Sá fjórði sagðist ekki átta sig á hvort hreyft hefði verið við kjörgögnum á þeim tíma sem yfirkjörstjórn var fjarverandi. Ekki hafa komið fram upplýsingar frá þeim fimmta um þetta atriði. Þá liggur fyrir að oddviti yfirkjörstjórnar var einn á talningarsvæðinu þar sem voru óinnsiglið kjörgögn í um það bil 35 mínútur, frá kl. 11.59 til kl. 12.35. Á þeim tíma gekk starfsfólk hótelsins um fremri salinn en eins áður hefur komið fram var inngangur úr fremri sal inn í talningarsal hálfopinn, þ.e. stúkaður af með borðum. Hefur oddviti sagt svo frá að hann hafi á þeim tíma ekki átt við kjörgögnin.

Eftir vettvangsskoðun nefndarinnar á Hótel Borgarnesi og athugun á gögnum málsins er það mat hennar að þó að kjörgögn og svæðið þar sem yfirkjörstjórnin athafnaði sig sjáist ekki á upptökum eftirlitsmyndavéla sjáist allur umgangur inn og út úr talningarsal. Að mati nefndarinnar er hægt að útiloka umgang annarra um talningarsalinn en fulltrúa yfirkjörstjórnar og starfsfólks hótelsins meðan á fundarfrestun yfirkjörstjórnar stóð. Af málsatvikum má helst ráða að varsla kjörgagnanna meðan á fundarfrestun stóð hafi ekki verið rædd í yfirkjörstjórn en allir hafi gert ráð fyrir að aðrir myndu tryggja frágang og lokun salar.

Þegar framangreind atvik eru virt verður ekki fram hjá því litið að annmarkar voru á vörslu og meðferð kjörgagna frá því að yfirkjörstjórn yfirgaf talningarstað um kl. 7.00 um morguninn 26. september 2021 og þar til hún var mætt aftur til starfa milli kl. 12:00 og 13:00. Hvort ætla megi að þeir annmarkar hafi haft áhrif á niðurstöðu kosninganna er fjallað í kafla III.2.5.8.

2.5.3. Um þá kröfu að fyrri tölur um úrslit kosninga í Norðvesturkjördæmi skuli standa.

Í kærnum Karls Gauta Hjaltasonar og Lenyu Rúnar Taha Karim er gerð sú krafa að niðurstöður lokatalna í Norðvesturkjördæmi, eins og þær voru kunngerðar um kl. 7.00 sunnudaginn 26. september 2021, verði látnar standa sem endanlegar lokatölur úr kjördæminu. Er þá byggt á því að kjörgögn hafi verið óvarin þegar yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis frestaði fundi sínum kl. 7.35 og þar til honum var framhaldið um kl. 13.00.

Við úrlausn kæranna reynir á hvort skilyrði standi til þess að byggja niðurstöðu kosninganna í Norðvesturkjördæmi á atkvæðatölum fyrri talningar, sbr. 4. mgr. 103. gr. laga um kosningar til Alþingis, frekar en skýrslu yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis um úrslit kosninganna, sem landskjörstjórn taldi sér skylt að byggja úthlutun þingsæta á.

Að mati nefndarinnar kemur slíkt álitaefni þó fyrst til skoðunar ef litið verður svo á að slíkur annmarki hafi verið á varðveislu kjörgagna á umræddum tíma að ætla megi að hann hafi haft áhrif á úrslit kosninganna, sbr. 3. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis. Jafnvel þó svo komist væri að slíkri niðurstöðu er ekki sjálfgefið að þar með skuli niðurstöður fyrri talningar standa enda ómögulegt að sannreyna þær tölur út frá þeim kjörgögnum sem fyrir liggja. Að mati nefndarinnar verður úrlausn slíks álitamáls ekki jafnað til þess þegar Alþingi úrskurðar um ágreining sem verður á milli yfirkjörstjórnar kjördæmis og umboðsmanna framboðslista um gildi ágreiningsatkvæða, sbr. 1. mgr. 104. gr. laga um kosningar til Alþingis og haft getur áhrif á úthlutun þingsæta. Þer að líta til þess að annmarki af framangreindum toga varðar gildi kosninga í heilu kjördæmi og að um úrlausn hans fer samkvæmt skýrum fyrirmælum 3. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis. Úrskurði Alþingi kosninguna í Norðvesturkjördæmi ógilda skal uppkosning fara fram, sbr. 121. gr. sömu laga. Ekki verður séð samkvæmt tilvitnuðum ákvæðum eða öðrum lagareglum að við slíkar aðstæður komi til álita að láta fyrri tölur standa.

2.5.4. Endurtalning atkvæða eftir að niðurstöður talningar hafa verið kunngerðar.

Í lögum um kosningar til Alþingis er ekki fjallað sérstaklega um það sem nefnt hefur verið endurtalning atkvæða, en þá er vísað til ákvörðunar yfirkjörstjórnar að endurtelja atkvæði sem þegar hafa verið talin og niðurstöðu talningarinnar hefur verið kunngerð þeim sem staddir eru á fundi yfirkjörstjórnar þegar talningu er lokið, sbr. 4. mgr. 103. gr. laga um kosningar til Alþingis. Í umfjöllun fjölmiðla um úrslit þingkosninga eru niðurstöður talningar oft nefndar lokatölur þó svo hugtakið lokatölur sé ekki heldur að finna í lögum um kosningar til Alþingis. Mun þar þó almennt vera átt við niðurstöður talningar í skilningi 4. mgr. 103. gr. laganna.

Ljóst er að upp geta komið atvik, eftir að niðurstöður talningar hafa verið kunngerðar, sem gefa tilefni til þess að endurtelja atkvæði. Dæmi um slíkt gæti verið þegar yfirkjörstjórn verður þess áskynja að mistök hafi orðið við talningu atkvæða t.a.m. við skýrslugjöf til landskjörstjórnar, sbr. 2. mgr. 105 gr. laga um kosningar til Alþingis, eða til Hagstofu Íslands, sbr. 116. gr. laganna. Eftir það tímamark og áður en kjörgögnum hefur verið eytt, sbr. 2. mgr. 104. gr. laga um kosningar til Alþingis, getur einnig reynt á hvort endurtelja skuli atkvæði. Dæmi um slíkt er ákvörðun yfirkjörstjórnar Suðurkjördæmis frá 27. september 2021, þegar kjörstjórnin ákvað að verða við kröfum umboðsmanna framboða um endurtalningu atkvæða.

Þó svo að í lögum um kosningar til Alþingis sé ekki fjallað um skyldu yfirkjörstjórna til þess að endurtelja atkvæði verður að líta svo á að talning atkvæða sé á ábyrgð yfirkjörstjórnar, sbr. XV. kafla laga um kosningar til Alþingis, og að henni beri að bregðast við komi í ljós frávik eða mistök sem breyta niðurstöðu talningar sem þegar hefur verið kunngerð eða þegar yfirkjörstjórn hefur metið það svo að fram hafi komið lögmet krafa um endurtalningu. Þegar slíkt er sagt er að mati nefndarinnar byggt á því grundvallarsjónarmiði að í frjálsum og leynilegum kosningum komi fram

lýðræðislegur vilji kjósenda. Í því ljósi verður að líta svo á að yfirkjörstjórn geti í samræmi við ábyrgð sína og hlutverk talið atkvæði þar til vissu er komin fyrir niðurstöðu talningar.

Möguleikar yfirkjörstjórnar til þess að endurtelja atkvæði eru þó ekki án takmarkana. Er yfirkjörstjórn í þeim efnum t.a.m. bundin af þeim ákvæðum laga um kosningar til Alþingis sem mæla fyrir um viðveru umboðsmanna og að talning fari fram fyrir opnum dyrum, sbr. 1. mgr. 98. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Að mati nefndarinnar er mikilvægt að hugað verði að setningu ákvæða í kosningalögum nr. 112/2021, sem taka gildi 1. janúar 2022, þar sem kveðið verði nánar á um hvernig skuli standa að endurtalningu atkvæða eftir að niðurstöður talningar hafa verið kunngerðar, sbr. 4. mgr. 103. gr. laga um kosningar til Alþingis, og fram að því að kjörgögnum hefur verið eytt, sbr. 2. mgr. 104. gr. sömu laga. Jafnframt skuli við slíka lagasetningu hugað að því við hvaða aðstæður endurtalning atkvæða verði heimil, hverjir geti farið fram á hana og fyrir hvaða tímamark. Loks þyrfti við slíka lagasetningu að taka afstöðu til heimilda til þess að bera þá ákvörðun yfirkjörstjórnar undir annað stjórnvald.

Að því er varðar þá framkvæmd yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis að endurtelja atkvæði eftir hádegi sunnudaginn 26. september 2021 og um annmarka á henni er fjallað í köflum III. 2.5.5. og III.2.5.6.

2.5.5. Umboðsmenn.

Samkvæmt 98. gr. laga um kosningar til Alþingis skal talning atkvæða fara fram fyrir opnum dyrum svo að kjósendum gefist kostur á að vera við eftir því sem húsrúm leyfir. Í 4. mgr. 103. gr. laganna er kveðið á um að yfirkjörstjórn færi niðurstöður kosninga í gerðabók þegar atkvæði hafa verið talin saman undir nákvæmu eftirliti umboðsmanna. Er mikilvægi umboðsmanna enn fremur áréttað í 2. mgr. 98. gr. laganna þar sem segir að séu umboðsmenn framboðslista ekki viðstaddir talningu skuli yfirkjörstjórn kveðja til valinkunna menn úr sömu stjórnmalasamtökum, ef unnt er, til að gæta réttar af hendi listans. Af lokamálsgrein 99. gr. laga um kosningar til Alþingis leiðir að heimilt er að hefja flokkun atkvæða og undirbúa talningu þeirra fyrir luktum dyrum áður en kjörfundi lýkur. Lög um kosningar til Alþingis byggjast á því meginviðhorfi að gagnsæi eigi að ríkja við talningu atkvæða og gert er ráð fyrir virku eftirliti umboðsmanna framboða. Eftirlitið þjónar þeim tilgangi að tryggja frjálsar og lýðræðislegar kosningar og viðhalda trausti almennings á niðurstöðum þeirra.

a. Viðvera umboðsmanna.

Í gerðabók yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis kemur fram að kl. 18.30 laugardaginn 25. september 2021 hafi talningarfólk komið á talningarstað og kl. 19.10 hafi flokkun atkvæða hafist og salnum þar sem talið var verið lokað fyrir utanaðkomandi. Þá er síðar í fundargerðinni bókað að meðan á talningu stóð hefðu

tilgreindir umboðsmenn framboðslista verið viðstaddir. Ekki er bókað um viðveru umboðsmanna við flokkun atkvæða.

Í máli eins umboðsmannanna kom fram að enginn hefði tilkynnt honum hvenær talning atkvæða hæfist. Tveir umboðsmenn sögðust hafa fengið upplýsingar frá yfirkjörstjórn um að mæta kl. 22.00 á kjördag. Af lýsingu starfsfólks sem vann við talningu atkvæða má ráða að flokkun og talning atkvæða hafi hafist fyrir kl. 22.00 á kjördag. Samkvæmt upplýsingum frá oddvita yfirkjörstjórnar var umboðsmönnum framboðslista tilkynnt að talning hæfist kl. 22.00 laugardaginn 25. september 2021. Samkvæmt upplýsingum úr fjölmiðlum voru fyrstu tölur úr Norðvesturkjördæmi kunngjörðar um það bil kl. 22.10 en þá höfðu verið talin 5.932 atkvæði. Af fyrirliggjandi gögnum verður helst ráðið að flokkun og talning atkvæða hafi hafist án viðveru umboðsmanna.

Hvað viðkemur viðveru umboðsmanna eftir hádegi sunnudaginn 26. september 2021 er ljóst af málsatvikalýsingu að yfirkjörstjórn hóf skoðun á flokkun atkvæða, nokkurs konar endurflokkun, áður en talningarfólk og umboðsmenn framboðslista mættu á Hótel Borgarnes til seinni talningar. Staðfesti starfsfólk sem vann við talningu að byrjað hefði verið á einhverjum verkþáttum talningar áður en það tók við. Verður samkvæmt þessu ekki annað séð en að talningarferli eftir hádegi á sunnudag hafi hafist án þess að umboðsmenn framboðslista væru viðstaddir.

Oddviti yfirkjörstjórnar boðaði umboðsmenn framboða til seinni talningar á milli kl. 14.00 og 14.57 sunnudaginn 26. september. Að hans sögn var umboðsmönnum tilkynnt að endurtalning myndi hefjast þegar talningarfólk kæmi á staðinn sem yrði líklega eftir 30 til 60 mínútur, sem þýddi að endurtalning hæfist líklega um kl. 15.00. Samkvæmt fundargerð yfirkjörstjórnar hófst endurtalning kl. 15.10. Fyrir liggur að mistök voru gerð við boðun umboðsmanna P-lista þar sem haft var samband við rangan aðila. Auk þessa var ekki orðið við beiðni umboðsmanns um frestun seinni talningar þar til hann kæmi á talningarstað.

Í málinu liggur fyrir að umboðsmenn fjögurra framboða voru ekki viðstaddir fyrri talningu atkvæða í Norðvesturkjördæmi og umboðsmenn fimm framboða voru ekki viðstaddir seinni talningu atkvæða í kjördæminu. Ekki er unnt að fallast á röksemdir þriggja fulltrúa í yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis um að skylda til að kveðja til valinkunna menn til að gæta hagsmuna framboðs skv. 2. mgr. 98. gr. laga um kosningar til Alþingis, eigi einungis við þegar úrskurðað er um gildi atkvæðaseðla. Samræmist það ekki afdráttarlausu orðalagi ákvæðisins, enda er hlutverk umboðsmanna framboðslista ekki takmarkað við eftirlit með störfum yfirkjörstjórna þegar úrskurðað er um vafaatkvæði. Hlutverk umboðsmanna er víðtækara eins og sjá má t.d. af ákvæðum 94. og 99. gr. laga um kosningar til Alþingis og ákvörðun Hæstaréttar frá 25. janúar 2011 um kosningar til stjórnlagabings.

Þegar litið er til þess að talning atkvæða hófst í Norðvesturkjördæmi án vitneskju umboðsmanna, bæði við fyrri og seinni talningu, að yfirkjörstjórn hafi ekki kvatt til valinkunna menn til að gæta hagsmuna framboða sem ekki voru viðstaddir

fyrri og seinni talningu, að galli var á boðun umboðsmanns eins lista og að seinni talningu hafi ekki verið frestað í skamma stund á meðan umboðsmaður var að koma sér á talningarstað eða annar fulltrúi skipaður í samræmi við fyrirmæli 2. mgr. 98. gr. laganna til að gæta réttar af hendi listans, er það mat nefndarinnar að ekki hafi verið gætt fyrirmæla 4. mgr. 103. gr. og 2. mgr. 98. gr. laga um kosningar til Alþingis við framkvæmd alþingiskosninga í Norðvesturkjördæmi. Verður að telja slíkt galla á kosningu. Hvort ætla megi að sá annmarki hafi haft áhrif á niðurstöðu kosninganna er fjallað í kafla III.2.5.8.

b. Meðferð vafaatkvæða.

Í 1. mgr. 103. gr. laga um kosningar til Alþingis er fjallað um meðferð gildra og ógildra kjörseðla við kosningar. Í ákvæðinu segir að kjörseðill teljist ógildur komi yfirkjörstjórn og umboðsmenn framboðslista sér saman um það. Verði ágreiningur um gildi kjörseðils skuli úrskurða ágreiningsseðla jafnóðum og þeir koma fyrir. Bóka skuli í gerðabók hve margir kjörseðlar eru ógildir og ástæður þess. Samkvæmt 3. mgr. ræður afl atkvæða úrslitum verði ágreiningur innan yfirkjörstjórnar um gildi kjörseðils. Þá segir að verði ágreiningur milli yfirkjörstjórnar og einhvers umboðsmanna um það hvort kjörseðill sé gildur eða ógildur skuli leggja þá seðla í tvö sérstök umslög; eitt fyrir seðla sem yfirkjörstjórn hefur úrskurðað gilda og annað fyrir þá seðla sem hún hefur úrskurðað ógilda. Ágreiningsseðlar eru síðan sendir dómsmálaráðuneyti sem leggur þá fyrir Alþingi í þingbyrjun, sbr. 1. mgr. 104. gr. laganna.

Hvað viðkemur ákvörðun um ógilda og gilda kjörseðla og yfirferð vafaatkvæða í Norðvesturkjördæmi kemur fram í fundargerð yfirkjörstjórnar að enginn ágreiningur hafi verið um þá kjörseðla sem taldir voru ógildir því þeir hafi allir verið „án vafa ógildir“. Nokkrir umboðsmenn sögðu á fundi með nefndinni að yfirkjörstjórn hefði sýnt þeim fimm vafaatkvæði en aðrir báru um að við það tækifæri hefðu ekki allir umboðsmenn, viðstaddir fyrri talninguna, verið kallaðir til. Einn umboðsmaður sagði að aðkoma umboðsmanna að úrskurðum um vafaatkvæði hefði verið takmörkuð og þegar gerð var athugasemd við atkvæðaseðil, sagðist hann fengið þau svör frá yfirkjörstjórn að búið væri að úrskurða um seðlana. Eftir seinni talningu atkvæða í Norðvesturkjördæmi lá fyrir að fjöldi ógildra og auðra seðla breyttist og voru umboðsmenn ekki kallaðir til þeirrar ákvarðanatöku af hálfu yfirkjörstjórnar. Er seinni talning var hafin skoðaði einn umboðsmaður með oddvita yfirkjörstjórnar þá seðla sem yfirkjörstjórnin hafði úrskurðað ógilda við fyrri talningu atkvæða. Ekki liggur fyrir hvort sú skoðun hafi farið fram áður en fjöldi ógildra og auðra seðla breyttist við seinni talningu eða eftir það.

Að mati nefndarinnar er það erfiðleikum bundið að leggja mat á framangreinda atburðarás í fyrri talningu atkvæða en frásögnum umboðsmanna, frásögnum yfirkjörstjórnar og efni fundargerðar ber ekki saman. Þá verður ekki séð af gerðabók yfirkjörstjórnar hvort umboðsmenn hafi í raun haft aðkomu að úrskurðum um vafaatkvæði, hafi vafaatkvæði einungis verið borin undir suma þeirra.

Hvað viðkemur seinni talningu telur nefndin ljóst að upphaflega hafi ekki verið ætlun yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis að endurupptaka úrskurði um auða og ógilda atkvæðaseðla en það hafi í raun verið gert þar sem fjöldi ógildra seðla og auðra seðla hafi tekið breytingum frá fyrri talningu atkvæða. Skiptir þá ekki máli að um augljósar leiðréttingar hafi verið að ræða.

Það er mat nefndarinnar að ekki verði hjá því komist að meta málsatvik svo að skort hafi á að umboðsmenn kæmu að úrskurðum um vafaatkvæði, sbr. 1. mgr. 103. gr. laga um kosningar til Alþingis. Verður að telja slíkt galla á kosningu. Hvort ætla megi að sá annmarki hafi haft áhrif á niðurstöðu kosninganna er fjallað í kafla III.2.5.8.

2.5.6. Talningarferli.

a. Auglýsing talningar.

Samkvæmt 2. mgr. 97. gr. laga um kosningar til Alþingis skal yfirkjörstjórn með nægum fyrirvara á undan kosningum auglýsa stund og stað er hún komi saman til að opna atkvæðakassa og telja atkvæðin. Hinn 20. september 2021 birti dómismálaráðuneytið tilkynningu um aðsetur yfirkjörstjórna á kjördag á vefnum kosning.is. Sambærileg tilkynning var birt í Fréttablaðinu og Morgunblaðinu 18. september 2021. Þar var auglýst að yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis myndi hafa aðsetur á Hótel Borgarnesi og að talning atkvæða færi fram á sama stað. Ekki verður séð að yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis hafi sjálf auglýst opinberlega hvenær talning atkvæða hæfist í kjördæminu. Það vekur athygli að í tilkynningunni kemur ekki fram hvenær yfirkjörstjórn komi saman til þess að opna atkvæðakassa og telja atkvæði, sbr. fyrrnefndan áskilnað 2. mgr. 97. gr. laga um kosningar til Alþingis. Er þar vikið frá þeirri framkvæmd sem viðhöfð var við alþingiskosningarnar 2017 hvað viðkemur þeim auglýsingum sem yfirkjörstjórnin birti sjálf. Taka ber fram að ekki var kannað hvort aðrar yfirkjörstjórnir hafi sjálfar auglýst sérstaklega stund og stað þá er þær kæmu saman til að telja atkvæðin.

Eins og ráða má af málsatvikalýsingu var tveimur umboðsmönnum leiðbeint af hálfu yfirkjörstjórnar um að talning hæfist kl. 22.00 á kjördag. Annar umboðsmaður sagðist hafa gengið út frá því að talning hæfist kl. 22.00 en enginn hefði haft samband að fyrra bragði til að tilkynna honum um upphaf talningar. Í málinu liggur fyrir að fimm umboðsmenn af þeim sjö sem voru viðstaddir einhvern hluta fyrri talningar mættu á talningarstað um kl. 22.00. Einn umboðsmaður mætti á talningarstað um miðnætti en ekki liggur fyrir hvenær sjöundi umboðsmaðurinn var mættur. Starfsfólk sem vann við talningu atkvæða sagði á fundum með nefndinni að flokkun og talning atkvæða hefði byrjað upp úr kl. 19.00 á kjördag. Að sögn oddvita yfirkjörstjórnar var umboðsmönnum framboðslista tilkynnt að talning hæfist kl. 22.00 laugardaginn 25. september 2021.

Fyrir liggur að upphafstími talningar atkvæða í Norðvesturkjördæmi var ekki auglýstur í samræmi við fyrirmæli 2. mgr. 97. gr. laganna. Í ljósi þess að svo var ekki

gert er það mat nefndarinnar að eðlilegt hefði verið að yfirkjörstjórn leiðbeindi umboðsmönnum um að flokkun atkvæða og undirbúningur talningar hæfist fyrir luktum dyrum áður en kjörfundi lyki og gæfi þeim kost á að vera viðstaddir. Af fundargerð Norðvesturkjördæmis verður ekki séð að það hafi verið gert. Til samanburðar má sjá af fundargerðum yfirkjörstjórna annarra kjördæma frá kjördegi að umboðsmönnum framboðslista hafi verið gert kleift að fylgjast með undirbúningi talningar áður en kjörfundi var slitið. Um aðkomu umboðsmanna að talningu atkvæða er fjallað í kafla III.2.5.5.

b. Afstemming atkvæða.

Ein málsástæða í kærnu Guðmundar Gunnarssonar, Rósu Bjarkar Brynjólfsdóttur og Hólmfríðar Árnadóttur út af framkvæmd alþingiskosninga í Norðvesturkjördæmi er hvort gætt hafi verið að afstemmingu atkvæða skv. 2. másl. 1. mgr. 99. gr. og 2. másl. 4. mgr. 103. gr. laga um kosningar til Alþingis í ljósi þess að greiddum atkvæðum hafi fjölgað um tvö milli fyrri og seinni talningar.

Samkvæmt 2. másl. 1. mgr. 99. gr. laganna skal yfirkjörstjórn kanna hvort tala kjósenda, sem greitt hafa atkvæði samkvæmt kjörbókum undirkjörstjórna, sé í samræmi við afhenta atkvæðaseðla og skráðar athugasemdir undirkjörstjórna. Skv. 2. másl. 4. mgr. 103. gr. laganna skal þess gætt að samtölu atkvæða beri saman við tölu þeirra sem atkvæði hafa greitt samtals í kjördæminu samkvæmt skýrslum undirkjörstjórna og að allt komi heim við samtölu afgangsseðla.

Af málsatvikalýsingu er ljóst að yfirkjörstjórn gætti að framangreindum ákvæðum. Í fundargerð yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis kemur fram að afstemming atkvæða hafi farið fram eftir móttöku atkvæðakassa og að gerðabækur og skýrslur sem þeim fylgdu hafi verið yfirfarnar. Starfsmenn sem unnu við talningu í kjördæminu lýstu því hvernig heildarfjöldi atkvæða hafi verið talinn í bunka þegar atkvæði bárust. Síðan hafi verið farið með samtölu atkvæða til starfsmanns yfirkjörstjórnar sem staðfesti þá að rétt samtala atkvæða hefði komið úr hverjum atkvæðakassa. Þegar sú staðfesting hafi legið fyrir hafi flokkun og talning atkvæða hafist. Að auki hefur undirbúningsnefndin fengið trúverðugar skýringar á því af hverju greiddum atkvæðum hafi fjölgað um tvö milli fyrri og seinni talningar í kjördæminu sem hafi stafað af bókhaldsvillu í excel skjali, sbr. skýringar í kafla III.2.2.5. í málsatvikalýsingu. Áður en fundi yfirkjörstjórnar var frestað að morgni 26. september 2021, og niðurstaða talningar hafi verið kunngerð, lá fyrir að óljóst var með atkvæði sem greitt hafði verið á Ísafirði og hvernig færa ætti það í bókhald yfirkjörstjórnar. Það er mat nefndarinnar að framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi hvað viðkemur afstemmingu atkvæða hafi vikið frá fyrirmælum laga um kosningar til Alþingis. Ljóst er þó að það hafi ekki haft áhrif á úrslit kosninganna.

c. Móttaka atkvæðakassa og blöndun atkvæðaseðla.

Í 99. gr. laga um kosningar til Alþingis er fjallað um móttöku atkvæðakassa til talningar en samkvæmt ákvæðinu á að gæta að því að innsigli séu ósködduð og að upplýsingar um greidd atkvæði í kjörskrá stemmi við afhenta atkvæðaseðla. Skv. 4. másl. 1. mgr. 99. gr. laganna skal jafnóðum og hver atkvæðakassi er opnaður hella kjörseðlunum í hæfilegt tómmt ílát og gæta þess að seðlar úr einstökum kjördeildum blandist vel saman.

Á fundi nefndarinnar með starfsfólki talningar kom fram að atkvæðum úr atkvæðakössum hafi ekki verið blandað saman heldur hafi verið farið með atkvæðakassana beint á borðin þar sem var afstemmt, flokkað og talið. Að mati nefndarinnar vék framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi að þessu leyti frá því fyrirkomulagi sem mælt er fyrir um í 4. másl. 1. mgr. 99. gr. laga um kosningar til Alþingis.

d. Flokkun atkvæða og talning fyrir lok kjörfundar.

Samkvæmt 3. mgr. 99. gr. laganna er heimilt að hefja flokkun atkvæða og undirbúa talningu þeirra fyrir luktum dyrum áður en kjörfundi lýkur.

Í fundargerð Norðvesturkjördæmis kemur fram að talningarfólk hafi komið á staðinn um kl. 18.30 á kjördag og kl. 19.10 hafi flokkun atkvæða hafist og hafi salnum verið lokað fyrir utanaðkomandi. Í samtali nefndarinnar og tveggja starfsmanna sem unnu við talningu atkvæða kom fram að flokkun og talning atkvæða hafi hafist um kl. 19.00. Af fjölmiðlaumfjöllun má ráða að fyrstu tölur úr Norðvesturkjördæmi hafi verið kunngjörðar um það bil kl. 22.10 en þá höfðu verið talin 5.932 atkvæði. Að auki liggur fyrir að þrátt fyrir að talningasalnum hafi verið lokað fyrir utanaðkomandi frá kl. 19.10 til kl. 22.00 hafi inngangur úr fremri sal í talningarsal verið stúkaður af með borðum og því í raun verið hálfopinn. Oddviti yfirkjörstjórnar hefur þó sagt að fylgst hafi verið með því að enginn óviðkomandi kæmi í fremri salinn fyrr en eftir kl. 22.00.

Sé ákvæði 3. mgr. 99. gr. laganna túlkað samkvæmt orðanna hljóðan, verður ekki séð að til staðar sé lagaheimild fyrir talningu atkvæða áður en kjörfundi lýkur. Verður að telja harla ólíklegt að talning hafi ekki hafist fyrr en kl. 22.00 í Norðvesturkjördæmi með vísan til tímasetningar tilkynningar fyrstu talna og þess atkvæðafjölda sem þá hafði verið talinn. Á fundum nefndarinnar með fulltrúum annarra yfirkjörstjórna kom aftur á móti fram að um langa hríð hafi það tíðkast í nokkrum kjördæmum að flokkun og talning atkvæða hæfist fyrir kl. 22.00 á kjördag. Með vísan til orðalags 3. mgr. 99. gr. laga um kosningar til Alþingis er að mati nefndarinnar ekki hægt að vísa til þess að venja hafi myndast um ákveðna framkvæmd fari hún gegn skýru orðalagi lagaheimildar. Verður því að telja að sú framkvæmd, þ.e. að hefja talningu atkvæða fyrir kl. 22.00 á kjördag, hafi ekki verið í samræmi við 3. mgr. 99. gr. laga um kosningar til Alþingis. Að auki verður ekki talið, með vísan til

aðstæðna á talningarsvæði í Norðvesturkjördæmi, að undirbúningur talningar áður en kjörfundi lauk hafi strangt til tekið farið fram fyrir luktum dyrum.

e. Framkvæmd talningar og breyting á verklagi.

Í lögum um kosningar til Alþingis er ekki að finna nákvæm fyrirmæli um framkvæmd talningar atkvæða. Ekki hafa heldur verið settar sérstakar reglur eða leiðbeiningar um talningarferli í kosningum. Á fundum nefndarinnar með fulltrúum annarra yfirkjörstjórna kom fram að tíðkanlegt verklag er að talningu er skipt í mismunandi verkþætti sem fara fram á mismunandi borðum. Þannig eru atkvæði úr atkvæðakössum stemmd af á einum stað, síðan er atkvæðum úr kjördeildum blandað saman í stóru íláti, þaðan fara þau á borð þar sem þau eru flokkuð eftir listabókstaf, því næst á sérstakt borð þar sem atkvæði eru talin og loks á borð þar sem atkvæði eru geymd. Sérstakar umgengnisreglur gilda í talningarsal, t.d. er óheimilt að hafa síma í talningarsal og blýantar eru ekki leyfðir svo hafið sé yfir vafa að mögulegt sé að eiga við kjörseðla sem samkvæmt lögum eru markaðir með blýanti af kjósendum við kosningaathöfnina, sbr. 1. mgr. 82. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Af málsatvikalýsingu má ráða að verklag við talningu atkvæða í Norðvesturkjördæmi hafi tekið breytingu meðan á talningu stóð. Þegar talning hófst fór afstemming atkvæða úr atkvæðakössum fram á fyrsta borðinu, talið var í 100 kjörseðla bunka á öðru borði, flokkun atkvæða eftir listabókstaf fór fram á þriðja borðinu og talning á því fjórða. Fyrri verklag virðist því hafa verið í samræmi við tíðkanlegt verklag þar sem atkvæði hafi farið á milli borða sem notuð hafi verið fyrir mismunandi verkþætti talningar. Þegar flöskuháls myndaðist var nýtt verklag tekið upp síðar um kvöldið á kjördag eða um nóttina. Þá hafi verklaginu verið breytt á þann veg að afstemming úr atkvæðakössum, flokkun atkvæða og talning þeirra fór fram á einu og sama borðinu.

Að sögn tveggja fulltrúa í yfirkjörstjórn var breytt um verklag talningar í þeim tilgangi að flýta fyrir og að talningin gengi greiðar fyrir sig. Ekki er bókað í fundargerð yfirkjörstjórnar um þetta breytta verklag og hefur einn fulltrúi í yfirkjörstjórn sagt að þessi breyting frá fyrri framkvæmd hafi ekki verið sérstaklega rædd í yfirkjörstjórn. Að auki má sjá af ljósmyndum sem teknar voru á meðan á fundarfrestun yfirkjörstjórnar stóð að í talningarsal hafi verið blýantar og strokleður en almennt verði að gera ráð fyrir að slíkt eigi ekki að vera innan um kjörgögn.

Að mati nefndarinnar hlýtur einhver áhætta að fylgja því ef verklagi er breytt umtalsvert frá fyrri framkvæmd sem getur aukið hættu á að mistök verði við talningu. Þar sem lög um kosningar til Alþingis geyma ekki skýr ákvæði um framkvæmd talningar er ekki um galla á framkvæmd kosninganna að ræða en ljóst þykir að framkvæmd talningar í Norðvesturkjördæmi hafi vikið frá þeirri framkvæmd sem áður tíðkaðist í því kjördæmi.

2.5.7. Færsla gerðabókar.

Í 1. mgr. 19. gr. laga um kosningar til Alþingis segir að allar kjörstjórnir skuli halda gerðabækur og bóka gerðir sínar. Í 2. málsl. 2. mgr. sama ákvæðis kemur fram að yfirkjörstjórnir skuli bóka um viðtöku framboða, afgreiðslu þeirra til landskjörstjórnar og viðtöku á ný, útsendingu og viðtöku kjörseðla og bréfa, hvers konar úrskurði, talningu atkvæða, úrslit kosninga og annað þess háttar. Ákvæði um bókanir í gerðabók er að finna á fleiri stöðum í lögum um kosningar til Alþingis. Til dæmis er tiltekið í 92. gr. laganna að verði ágreiningur um hvort taka eigi atkvæðasendingu utan kjörfundar til greina skuli bóka um slíkt, umboðsmenn eiga rétt á að bóka skv. 2. mgr. 94. gr. þyki þeim eitthvað ólöglegt við kosningaathöfnina, í 1. mgr. 103. gr. segir að bóka skuli í gerðabók hve margir kjörseðlar eru ógildir og ástæður þess og skv. 4. mgr. 103. gr. skal yfirkjörstjórn færa niðurstöður kosninganna í gerðabókina þegar atkvæði hafa verið talin saman undir nákvæmu eftirliti umboðsmanna.

Af ákvæðum laga um kosningar til Alþingis leiðir að gerðabækur skal halda jafnóðum eftir því sem framkvæmd kosninga vindur fram. Þar skal skrá helstu atvik sem kosningaathöfnin hefur í för með sér, ákvarðanir kjörstjórna og samskipti við kjósendur, frambjóðendur, umboðsmenn framboðslista og aðra framkvæmdaraðila kosninga. Er tilgangurinn ekki síst sá að eftirlitsaðilar, t.d. yfirkjörstjórnir í tilfelli undirkjörstjórna, geti rakið atvik með vísan til samtímaskráningar þeirra í gerðabók, komi upp tilvik sem bregðast þarf við, t.d. ef fjöldi atkvæða í atkvæðakassa stemmir ekki við skráningu í kjörskrárbókum. Þannig er gert ráð fyrir í lögum um kosningar til Alþingis að yfirkjörstjórnir og landskjörstjórn sendi dómsmálaráðuneyti eftirrit af gerðabók sinni viðvíkjandi kosningunni ásamt öðrum gögnum, sbr. 1. mgr. 104. og 112. gr. laganna. Dómsmálaráðuneytið leggur síðan framangreind gögn fyrir Alþingi í þingbyrjun í ljósi þess hlutverks þingsins að úrskurða um gildi kosninganna. Upplýsingar úr gerðabókum yfirkjörstjórna og landskjörstjórnar nýtir Alþingi við mat á því hvort ágreiningsseðlar, bókanir umboðsmanna eða kosningakærur eigi að leiða til þess að ógilda beri kosningarnar, sbr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Við skoðun nefndarinnar á fundargerð yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis má ráða að mikilsverðar upplýsingar hafi ekki verið skráðar. Þannig er til að mynda ekki að finna í fundargerðinni uppgefnar atkvæðatölur til fjölmiðla eftir því sem talningu vatt fram á kosninganótt eða bókað um ákvörðun um breytingu á verklagi talningar atkvæða. Þá er ekki skráð hvenær og hvernig ákvörðun um seinni talningu atkvæða var tekin og ekki er getið um tímasetningu viðveru umboðsmanna framboðslista og viðveru eins umboðsmanns við fyrri talningu og eins umboðsmanns við seinni talningu. Engar bókanir umboðsmanna framboðslista er að finna í fundargerðinni en nefndinni er ekki kunnugt um að nokkur umboðsmannanna hafi óskað eftir bókun í hana. Þá er að mati nefndarinnar ekki ljóst að hvaða leyti umboðsmönnum gafst færi á að taka þátt í úrskurðum um vafaatkvæði. Hvað viðkemur þeim breytingum sem urðu á niðurstöðum atkvæðatalna framboða milli fyrri og seinni talningar er skýringum áfátt í fundargerðinni, t.d. um fjölgun greiddra

atkvæða um tvö og um skýringu á þeim breytingum sem urðu á auðum og ógildum seðlum. Að því marki sem nefndinni hefur reynst það unnt hefur hún sjálf þurft að afla skýringa á misræmi á þeim breytingum sem urðu við seinni talningu atkvæða.

Af gögnum má ráða að fundargerðin hafi ekki verið færð eftir því sem atvikum vatt fram heldur hafi hún verið rituð eftir á. Þannig gætir ónákvæmni með upplýsingar um tímasetningar í fundargerð yfirkjörstjórnar. Þetta má m.a. sjá af símayfirlitum oddvita og landskjörstjórnar og upptökum eftirlitsmyndavéla. Ritari landskjörstjórnar hringdi t.a.m. í oddvita t.a.m. kl. 11.27 sunnudaginn 26. september til að láta vita að kosningaskýrsla kjördæmisins hefði ekki borist. Samkvæmt upplýsingum frá lögreglu kemur oddviti yfirkjörstjórnar aftur í talningarsal kl. 11.59 sunnudaginn 26. september 2021 en bókað er í fundargerð að hann hafi komið á talningarstað kl. 11.46 og um það leyti hafi formaður landskjörstjórnar haft samband til að skýra frá því að lítill munur væri á atkvæðafjölda. Af málsatvikalýsingu má á hinn bóginn sjá að þetta símtal landskjörstjórnar til oddvita yfirkjörstjórnar átti sér stað kl. 12.32. Í samtali við nefndina staðfesti oddviti að þetta hefði verið ónákvæmni í fundargerðinni. Þá ber upplýsingum í fundargerð um tímasetningar komu annarra fulltrúa í yfirkjörstjórn á talningarsvæði eftir hádegi þennan sama dag ekki saman við upplýsingar lögreglu. Verður að telja að þetta sé ljóst af því sem rakið er í málsatvikalýsingu um tölvupóstsamskipti kjörstjórnarfólks við frágang fundargerðarinnar, sbr. kafla III.2.2.6.

Loks má sjá af gerðabók Norðvesturkjördæmis að fundargerðin frá 25.-26. september 2021 er eingöngu undirrituð af oddvita yfirkjörstjórnar. Af þeim tölvupóstsamskiptum sem fyrir liggja um frágang fundargerðarinnar sem lýst er í kafla III.2.2.6 í málsatvikalýsingu má ráða að einn fulltrúi í yfirkjörstjórn hafði ekki tök á að senda athugasemdir sínar við fundargerðina fyrr en eftir að hún hafði verið send landskjörstjórn. Hefur hann ekki getað felld sig við orðalag fundargerðarinnar og því ekki gefið samþykki sitt fyrir henni í þeirri útgáfu sem liggur fyrir í gögnum málsins.

Að mati nefndarinnar hefur yfirkjörstjórn með vísan til framangreinds ekki gætt ákvæða 2. málsl. 2. mgr. 19. gr. laga um kosningar til Alþingis um bókanir um talningu atkvæða í gerðabók og 3. málsl. 1. mgr. 103. gr. laganna um bókanir um ógilda kjörseðla. Að auki sker fundargerð yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis sig úr þegar litið er til fundargerða yfirkjörstjórna annarra kjördæma hvað varðar önnur atriði sem rakin hafa verið. Hefur þetta að mati nefndarinnar gert það að verkum að nefndinni hefur reynst erfiðara um vik að staðreyna ýmis atriði er lúta að framkvæmd kosningarinnar í Norðvesturkjördæmi en ella. Verður að telja slíkt galla á kosningu. Hvort ætla megi að sá annmarki hafi haft áhrif á niðurstöðu kosninganna er fjallað í kafla III.2.5.8.

2.5.8. Mat á áhrifum annmarka.

Í 3. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis kemur fram að „ef þeir gallar eru á framboði eða kosningu þingmanns sem ætla má að hafi haft á áhrif á úrslit kosningarinnar úrskurðar Alþingi kosninguna hans ógilda“. Er það í samræmi við þá

staðreynd að kjósendur eiga að geta treyst því að úrslit kosninga standi og að lýðræðislegur vilji þeirra sé virtur.

Hér að framan hefur verið lýst þeim annmörkum sem voru á framkvæmd alþingiskosninga í Norðvesturkjördæmi 25. september 2021. Eru þeir ólíkir og vægi þeirra mismunandi. Alvarlegastan verður að telja þann annmarka sem lýtur að vörslu kjörgagna á meðan yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis gerði hlé á fundi sínum sunnudaginn 26. september kl. 7.35 og þar til hún kom aftur saman um kl. 13.00. Fyrir liggur að þá voru kjörgögn geymd í opnum kössum í rými sem ekki var læst að öllu leyti eða innsiglað og öryggismyndavélar náðu ekki til. Jafnframt liggur fyrir að fjórir starfsmenn hótelsins höfðu aðgang að því svæði þar sem kjörgögnin voru geymd. Þá er ekki ljóst hvenær bakdyrum í talningarsal var læst. Loks liggur fyrir að þegar oddviti yfirkjörstjórnar mætti á talningarsvæðið kl. 11.59 var hann einn þar til næsti kjörstjórnarmaður kom kl. 12.35. Samkvæmt upplýsingum lögreglu var starfsfólk hótelsins á sama tíma á ferðinni inn og út úr fremri sal. Sé þetta allt virt verður að telja að alvarlegur annmarki hafi verið á vörslu kjörgagnanna. Reynir þá á hvort þeir hafi haft áhrif á að við seinni talningu atkvæða urðu umtalsverðar breytingar á atkvæðatölum framboða, sem áhrif höfðu á úthlutun jöfnunarsæta í kjördæminu og á landsvísu.

a. Varsla kjörgagna.

Við athugun nefndarinnar á því hvort ætla megi að annmarki á vörslu kjörgagna hafi haft áhrif á úrslit kosninganna í skilningi 3. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis hefur nefndin leitast við að varpa ljósi á þau atriði sem skipt geta máli við matið, sbr. kafla 2.5.2 hér að framan. Í umfjöllun nefndarinnar hafa á hinn bóginn komið fram ólík sjónarmið um það hvernig meta skuli áhrif annmarkans.

Í fyrsta lagi hafa komið fram þau sjónarmið að fyrir hendi séu nægar upplýsingar svo að hægt sé að fullyrða að annmarki á vörslu kjörgagna frá því að yfirkjörstjórn frestaði fundi og þar til hún kom saman á ný 26. september 2021 hafi ekki haft áhrif á úrslit kosninganna og endurspegli þar með lýðræðislegan vilja kjósenda í kjördæminu. Er þá byggt á því að engar vísbendingar hafa komið fram um að átt hafi verið við kjörgögn. Í öðru lagi hefur það andstæða sjónarmið komið fram að ekki hafi tekist að sýna fram á að kjörgögn hafi verið varin á umræddu tímabili og því sé fyrir hendi annmarki sem gæti hafa haft áhrif á úrslit kosninganna enda breyttust tölur milli talninga og því sé ekki tryggt að úrslitin lýsi vilja kjósenda í kjördæminu. Loks er það sjónarmið að ekki hafi annað komið fram en að kjörgögnin hafi verið varin og því beri að mæla fyrir um endurtalningu atkvæða í þriðja sinn að gættum ákvæðum kosningalaga, en með því megi ráða bót á þeim annmörkum sem hafi verið til staðar milli fyrri og seinni talningar.

Í ljósi þessa mun það koma í hlut kjörbréfanefndar að leggja fram tillögur um afgangi kjörbréfa byggðar á mati á áhrifum fyrirbyggjandi annmarka.

b. Viðbrögð yfirkjörstjórnar í aðdraganda endurtalningar.

Í því máli sem hér er til umfjöllunar voru annmarkar á því hvernig yfirkjörstjórn brást við þegar í ljós kom misbrestur í flokkun atkvæða hjá C-lista. Hefði kjörstjórnin við þær aðstæður átt að stöðva þá þegar athugun sína á atkvæðum C-lista og halda þeim átta seðlum merktum D-lista og einum seðli merktum B-lista aðgreindum, bóka slíkt í gerðabók og bóka sérstaka ákvörðun um frekari athugun á kjörgögnum. Við þá athugun, þ.m.t. við athugun á umræddum atkvæðaseðlum, var mikilvægt að umboðsmenn framboðslista væru viðstaddir og gætt væri að skilyrðum laga um kosningar til Alþingis að öðru leyti. Þó svo að telja verði þennan annmarka allnokkurn verður ekki séð að hann hafi haft áhrif á úrslit kosninganna.

c. Færsla gerðabókar.

Hvað varðar færslu gerðabókar hefur komið í ljós við athugun nefndarinnar að skort hafi á að þar hafi verið fylgt ákvæðum laga um kosningar til Alþingis. Ljóst er að tilgangur með færslu gerðabóka er að tryggja sýnileika og gagnsæi um störf yfirkjörstjórna og að sjá megi að þær hafi verið frjálstar og lýðræðislegar. Að mati nefndarinnar hefur rannsókn hennar orðið umfangsmeiri en þörf hefði verið á ef jafnóðum hefðu verið skráð þau atvik sem vörðuðu framgang talningar atkvæða og ákvarðanir yfirkjörstjórnar þar að lútandi. Verður að telja þennan annmarka umtalsverðan. Hann hefur þó að mati nefndarinnar ekki áhrif á úrslit kosninganna.

d. Viðvera umboðsmanna.

Að mati nefndarinnar eru annmarkar á viðveru umboðsmanna framboðslista. Á það t.d. við þegar flokkun atkvæða hófst fyrir luktum dyrum, en samkvæmt bókun í gerðabók yfirkjörstjórnar má ráða að umboðsmenn voru fyrst viðstaddir talningu atkvæða eftir að kjörfundi lauk kl. 22.00. Þá verður ekki ráðið af gerðabók yfirkjörstjórnar um fjarveru þeirra umboðsmanna sem ekki voru viðstaddir talninguna og hvort reynt hafi á að tilnefndir væru aðrir í þeirra stað. Loks skorti á að gerð væri grein fyrir viðveru umboðsmanna er yfirkjörstjórn úrskurðaði um gildi ágreiningsseðla, sbr. 1. mgr. 103. gr. laga um kosningar til Alþingis. Þrátt fyrir þessa annmarka verður að mati nefndarinnar ekki komist að þeirri niðurstöðu að þeir hafi haft áhrif á úrslit kosninganna.

2.6. Endurtalning atkvæða við rannsókn kjörbréfa.

Af hálfu undirbúningsnefndarinnar hafa verið teknar til sérstakrar skoðunar heimildir þingsins til þess að láta telja á ný atkvæði við alþingiskosningarnar 25. september 2021 í Norðvesturkjördæmi. Þó svo að lög um þingsköp Alþingis og lög um kosningar til Alþingis mæli ekki fyrir um slíka heimild verður að líta svo á að það rúmist innan hlutverks undirbúningsnefndar fyrir rannsókn kjörbréfa og síðar kjörbréfanefndar að rannsaka kosningakærur og skilyrði fyrir útgáfu kjörbréfa til

þingmanna, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga um þingsköp Alþingis og 1. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis. Við rannsókn sína sem fram fer skv. 1. gr. laga um þingsköp Alþingis hefur þingið, þá eftir atvikum undirbúningsnefndin, heimild til þess að afla skýrslna, þ.m.t. frá handhöfum framkvæmdarvalds svo sem kjörstjórnnum um einstök atriði er varða framkvæmd alþingiskosninga.

Nefndin hefur litið svo á að hún geti á framangreindum grundvelli óskað eftir því að talin verði á ný atkvæði í Norðvesturkjördæmi. Annaðhvort með því að beina slíkum tilmælum til yfirkjörstjórnar kjördæmisins, enda verði gætt að skilyrðum laga um kosningar til Alþingis, þ.m.t. um auglýsingu, um viðveru umboðsmanna og að talið verði fyrir opnum dyrum, eða að nefndin láti sjálf framkvæma talninguna með sama hætti, þar sem kjörstjórnarfolk og starfsfolk hennar fengi að vera viðstatt.

Í umræðum nefndarinnar um það hvort tilefni sé til þess að láta telja á ný atkvæði í Norðvesturkjördæmi hafa þrjú sjónarmið komið fram.

Inga Sæland, einn nefndarmanna, hefur á fundum nefndarinnar komið því sjónarmiði á framfæri að best færi á því að telja atkvæðin í Norðvesturkjördæmi í þriðja sinn og auglýsa og framkvæma talninguna lögum samkvæmt og fyrir opnum tjöldum. Með því væri ráðin bót á þeim annmörkum sem voru til staðar á milli fyrri og síðari talningar í kjördæminu. Ekki sé fyrir að fara annmörkum sem hafi haft áhrif á úrslit kosninganna, sbr. 3. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis. Það séu því vönduð vinnubrögð að láta telja atkvæðin í þriðja sinn.

Aftur á móti hafa aðrir nefndarmenn bent á annars vegar að með hliðsjón af könnun nefndarinnar á kjörgögnum, sbr. það sem greinir í kafla III.2.2.8., að ekki sé ástæða til að ætla að úrslit alþingiskosninganna í Norðvesturkjördæmi muni breytast frá því sem tilkynnt var að lokinni seinni talningu 26. september 2021. Hins vegar að til staðar sé annmarki er snúi að meðferð og vörslu kjörgagna sem þriðja talning geti ekki bætt úr.

3. Aðrar kærur.

Í þessum kafla verða til umfjöllunar kærur kjósenda sem lúta að öðrum atriðum er varða framkvæmd alþingiskosninga en framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi. Kærurnar voru sendar Alþingi með vísan til 118. og 120. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Eins og umfjöllun um aðrar kærur í köflum III.3.1.–3.7. ber með sér er það álit nefndarinnar að þær athugasemdir kæranda við framkvæmd alþingiskosninganna sem varða önnur atriði en framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi varði ekki atriði sem leitt geta til þess að ógilda beri kosninguna, sbr. 118. og 120. gr. laga um kosningar til Alþingis, eða á ólögfestum grunni. Á það við hvort sem um er að ræða kærur er lúta bara að öðrum atriðum eða kærur er lúta að hluta að öðrum atriðum en einnig að öðru leyti að framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi.

3.1. Kæra Ólafs Jónssonar.

3.1.1. Kæruefni.

Með bréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 1. október 2021, barst Alþingi kæra Ólafs Jónssonar, dags. 30. september 2021, sem send hafði verið ríkislögreglustjóra sem áframsendi hana dómsmálaráðuneytinu með vísan til 2. mgr. 7. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

Efni kæru lýtur aðallega að innsiglium á atkvæðakössum við kosningar til Alþingis 25. september 2021 og brotum á jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944.

3.1.2. Málsmeðferð.

Kærandi er kjósandi í Suðvesturkjördæmi. Með bréfi, dags. 14. október 2021, var af hálfu undirbúningsnefndar fyrir rannsókn kjörbréfa vakin athygli yfirkjörstjórna á því að á vef Alþingis væru birtar þær kosningakærur sem hefðu borist Alþingi. Var þess óskað að ef yfirkjörstjórnir gerðu athugasemdir við kærurnar skyldu þær berast fyrir lok dags þriðjudaginn 19. október 2021. Bréf yfirkjörstjórnar Suðvesturkjördæmis barst þann dag en ekki var komið á framfæri sérstökum athugasemdum við kærana. Kærandi kom á fund undirbúningsnefndar 25. október 2021 og skilaði samhliða frekari rökstuðningi við kæru sína. Kæran gaf ekki tilefni til frekari gagnaöflunar.

3.1.3. Málsástæður.

Í kæru er vísað almennt til ákvæða laga um kosningar til Alþingis og fjallað um þær reglur sem lúta að því hvernig atkvæðakassar skuli innsiglaðir. Kærandi rekur að ekkert innsigli hafi verið notað við kosningarnar þar sem límmiði á atkvæðakassa geti ekki talist innsigli í skilningi laganna. Einnig vísar kærandi til þess að merking atkvæða með blýanti sé ekki besta trygging fyrir því að vilji kjósanda með merkingu við listabókstaf sé tryggður, auk þess sem kjörseðlar séu ekki prentaðir með þannig auðkenni að erfitt sé að prenta nýja seðla í stað frumgerðar þeirra. Þá bendir kærandi á að mögulegt sé að opna atkvæðakassa með lykli og innsigla aftur með límmiða án rekjanleika og þannig eiga við kjörgögn. Þá gerir kærandi athugasemd við að ekki sé alltaf notaður sami fjöldi límmiða til að innsigla hvern atkvæðakassa. Þá væri æskilegt að allir atkvæðakassar væru sömu gerðar. Jafnframt fjallar kærandi um mismunandi vægi atkvæða á landsvísu og vísar í því sambandi til jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár og tiltekur m.a. að skynsamlegast væri að gera landið að einu kjördæmi. Kærandi ítrekaði framangreind sjónarmið bæði á fundi undirbúningsnefndar 25. október og með skriflegum frekari rökstuðningi við kærana sama dag.

3.1.4. Forsendur og niðurstaða.

Kærandi vísar til þess að sú tegund innsigla sem notuð var í kosningunum hafi ekki uppfyllt ákvæði laga um kosningar til Alþingis. Í 4. mgr. 19. gr. laganna kemur fram að dómsmálaráðuneytið láti kjörstjórnnum í té embættisinnsigli. Þá er fjallað um það í lögnum hvernig og í hvaða tilvikum beri að nota innsiglið en ekki er kveðið sérstaklega á um gerð og útlit embættisinnsigla eða hvaða skilyrði þau þurfi að uppfylla. Það leiðir hins vegar af eðli máls að innsigli þurfa að vera þannig úr garði gerð að þau brotni eða beri þess merki með öðrum hætti ef það er opnað sem innsiglað er, enda hafi vandlega verið gengið frá innsiglinu í upphafi. Þetta er t.d. orðað svo í 3. mgr. 54. gr. laga um kosningar til Alþingis að kjörseðlar skuli sendir í vönduðum umbúðum „er yfirkjörstjórn innsiglar með embættisinnsigli sínu svo vandlega að eigi sé auðið að opna umbúðirnar og ná út seðlum án þess að brjóta innsiglið“. Megintilgangur innsiglungar er að tryggja að ekki sé unnt að eiga við það sem innsiglað er án þess að þess sjáist merki. Það er álit nefndarinnar að þeir innsiglislímborðar sem notaðir voru í kosningunum, og hafa margoft verið notaðir í kosningum áður, uppfylli framangreindar kröfur. Er þá litið til þess að á innsiglislímborða er raðtölunúmer, sem jafnframt er á sérstökum límborða, sem skilinn er frá þegar t.a.m. atkvæðakassar eru innsiglaðir og yfirkjörstjórn eða undirkjörstjórn varðveitir eða skráir í gerðabók, og enn fremur að litur borðans breytist þegar átt er við hann.

Hvað viðkemur notkun ritfæra er ljóst að í 1. mgr. 81. gr. og 1. mgr. 82. gr. laga um kosningar til Alþingis er gert ráð fyrir því að í kjörklefanum skuli vera ritblý sem kjósandi skal nota þegar hann greiðir atkvæði. Upphaf þess að nota blýant/ritblý við kosningarathöfnina má rekja til þess þegar teknar voru upp leynilegar kosningar hér á landi (heimullegar kosningar) með lögum um kosningar til alþingis, nr. 18/1903. Sá háttur hefur verið viðhafður við hlutbundnar kosningar (listakosningar) frá þeim tíma. Ljóst er að tilgangurinn hefur verið að tryggja einsleitni og þar með leynilegar kosningar. Þá hefur ekkert komið fram um að prentun kjörseðla, fjöldi innsigla á atkvæðakössum og/eða mismunandi tegundir atkvæðakassa hafi verið í ósamræmi við ákvæði laga um kosningar til Alþingis, sbr. þó umfjöllun um innsigli í kafla II.4. en í þeim kafla eru settar fram tillögur og ábendingar um bættu framkvæmd við alþingiskosningar sem nefndin telur rétt að vekja athygli ráðherra og hlutaðeigandi stjórnvalda á. Af þessum sökum telur nefndin ekki ástæðu til þess að draga lögmati kosninganna í efa.

Í tengslum við tilvísun kæranda til jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár og mismunandi vægis atkvæða á landsvísu bendir nefndin á að í 5. mgr. 31. gr. stjórnarskrár segir að ef kjósendur á kjörskrá að baki hverju þingsæti, að meðtöldum jöfnunarsætum, eru eftir alþingiskosningar helmingi færri í einu kjördæmi en einhverju öðru kjördæmi skuli landskjörstjórn breyta fjölda þingsæta í kjördæmum í því skyni að draga úr þeim mun. Nefndin lítur svo á að þarna hafi stjórnarskrárgjafinn fallist á það misvægi atkvæða milli kjördæma sem fer ekki fram úr þeim mörkum sem kveðið er á um í málsgreininni. Þarna er um að ræða sérákvæði sem gengur hinni almennu jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár fram. Af þessum sökum telur nefndin

ekki ástæðu til að draga lögmæti kosninganna í efa. Álit nefndarinnar er að þessu leyti samhljóða álit kjörbréfanefndar á 137., 142. og 146. löggjafarþingi um sams konar álitæfni.

Með vísan til alls framangreinds er það álit nefndarinnar að athugasemdir kæranda við framkvæmd alþingiskosninganna varði ekki atriði sem leitt geta til þess að ógilda beri kosninguna, sbr. 118. og 120. gr. laga um kosningar til Alþingis, og koma þær því ekki til frekari athugunar.

3.2. Fyrri kæra Sigurðar Hreins Sigurðssonar.

3.2.1. Kæruefni.

Með tölvubréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 7. október 2021, barst Alþingi kæra Sigurðar Hreins Sigurðssonar, dags. 6. október 2021.

Kærandi gerir kröfu um samþykkt nýrrar stjórnarskrár og að fram fari nýjar kosningar til Alþingis. Efni kærunnar er að meginstefnu til tvíþætt og lýtur annars vegar að framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi og hins vegar að því að Alþingi samþykki frumvarp stjórnlagaráðs. Að því er varðar framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi vísast til umfjöllunar nefndarinnar í kafla III.2. Verður því ekki fjallað um þá þætti kærunnar er lúta að því kjördæmi hér.

3.2.2. Málsmeðferð.

Kærandi er kjósandi í Norðvesturkjördæmi. Með bréfi, dags. 14. október 2021, var af hálfu undirbúningsnefndar fyrir rannsókn kjörbréfa vakin athygli yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis á því að á vef Alþingis væru birtar þær kosningakæur sem hefðu borist Alþingi. Var þess óskað að ef yfirkjörstjórnin gerði athugasemdir við kærurnar skyldu þær athugasemdir berast fyrir lok dags þriðjudaginn 19. október 2021. Þá var öðrum yfirkjörstjórnnum gefinn kostur á að bregðast við kosningakærum innan sama frests. Bréf yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis barst 19. október en ekki var komið á framfæri sérstökum athugasemdum við þennan hluta kærunnar. Kærandi kom á fund undirbúningsnefndar 25. október 2021. Kæran gaf ekki tilefni til frekari gagnaöflunar.

3.2.3. Málsástæður.

Kærandi gerir þá kröfu að Alþingi samþykki frumvarp stjórnlagaráðs í upprunalegri mynd sem kærandi vísar til sem „Nýju Stjórnarskrárinnar“ og að tveir þriðju hlutar kjósenda hafi veitt brautargengi í lögmætri þjóðaratkvæðagreiðslu 20. október 2012, rjúfi í kjölfarið þing og stofni til almennra kosninga að nýju með vísan til ákvæðis 79. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Kærandi gerir þá kröfu til vara að atkvæðavægi verði jafnað á landsvísu í samræmi við frumvarp stjórnlagaráðs, samþykkt verði breyting á 46. gr. stjórnarskrár í samræmi við frumvarp

stjórnlagaráðs, gerð verði breyting á breytingarákvæði stjórnarskrár í samræmi við frumvarp stjórnlagaráðs og kosið verði að nýju til Alþingis. Kærandi vísar m.a. til þess að sú aðferð sem notuð er á Íslandi til að skera úr um lögmati kosninga, þ.e. vald Alþingis á grundvelli 46. gr. stjórnarskrár, sé í ósamræmi við I. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu og dómafordæmi Mannréttindadómstóls Evrópu.

3.2.4. Forsendur og niðurstaða.

Í 3. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis segir að ef þeir gallar eru á framboði eða kosningu þingmanns sem ætla má að hafi haft áhrif á úrslit kosningarinnar úrskurði Alþingi kosningu hans ógilda og einnig án þess ef þingmaðurinn sjálfur, umboðsmenn hans eða meðmælendur hafi vísitandi átt sök á misfellunum, enda séu þær verulegar. Kröfur sem kærandi setur fram lúta ekki með beinum hætti að niðurstöðu kosninga til Alþingis 25. september sl. eða fela í sér þætti sem ætla má að hafi haft áhrif á kosningaúrslit heldur lúta þær að breytingum á stjórnarskrá, sbr. 79. gr. stjórnarskrárinnar.

Með vísan til alls framangreinds er það álit nefndarinnar að athugasemdir kæranda við framkvæmd alþingiskosninganna varði ekki atriði sem leitt geta til þess að ógilda beri kosninguna, sbr. 118. og 120. gr. laga um kosningar til Alþingis, og koma þær því ekki til frekari athugunar.

3.3. Kæra Rúnars Björns Herrera Porkelssonar.

3.3.1. Kæruefni.

Með tölvubréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 11. október 2021, barst Alþingi kæra Rúnars Björns Herrera Porkelssonar, dags. 8. október 2021.

Kærandi gerir kröfu um ógildinguna kosninga til Alþingis. Efni kærunnar er tvíþætt og lýtur annars vegar að framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi og hins vegar að framkvæmd kosninga í Reykjavíkurborgkjördæmi suður en kærandi vísar til þess að honum sem fötluðum einstaklingi í síðarnefnda kjördæminu hafi verið meinaður réttur til leynilegra kosninga. Að því er varðar framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi vísast til umfjöllunar nefndarinnar í kafla III.2. Verður því ekki fjallað um þá þætti kærunnar er lúta að því kjördæmi hér.

3.3.2. Málsástæður.

Kærandi er kjósandi í Reykjavíkurborgkjördæmi suður. Kærandi kaus á kjörfundi á Borgarbókasafni í Kringlunni og naut þar aðstoðar eiginkonu sinnar þar sem hann er lamaður fyrir neðan axlir vegna mænuskaða. Fram kemur að kjörklefar höfðu verið reistir úr léttum bráðabirgðaveggjum, þeir staðsettir í miðju rýmisins og hafi myndað nokkurs konar eyju sem virtist vera hægt að ganga í kringum. Kjörklefinn fyrir fatlað fólk hafi verið á hlið þessarar eyju og þröngur gangur hafi myndast fyrir aftan klefann.

Kjörklefinn sem ætlaður var fólki í hjólastól hafi ekki verið með tjaldi og á sama tíma og kærandi greiddi atkvæði hafi manneskja gengið fram hjá kjörklefanum og verið í eins til tveggja metra fjarlægð frá kæranda. Kærandi vísar til þess að manneskjan hafi hæglega getið séð hverjum kærandi greiddi atkvæði sitt. Kærandi vísar til þess að hann hafi upplifað óþægindi vegna þessa og að hann hafi ekki tekið þátt í leynilegum kosningum.

Í þessu sambandi vísar kærandi til ákvæðis 2. másl. 1. mgr. 69. gr. laga um kosningar til Alþingis þar sem fram kemur að „kjörklefi skal þannig búinn að þar megi greiða atkvæði án þess að aðrir geti séð hvernig kjósandi kys.“ Kærandi vísar til þess að áþekkar aðstæður og hann lýsir í sínu tilviki hafi verið fyrir hendi í öðrum kjördeildum og gefi það Alþingi tilefni til úttektar á því hversu víða fyrirkomulagið viðgengst gagnvart fötluðum kjósendum sem hann vísar til að sé kerfislega mismunað. Þá vísar kærandi m.a. til þeirra grundvallarréttinda sem felast í leynilegum kosningum, jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, mannréttindasáttmála Evrópu og samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

3.3.3. Málsmeðferð.

Með bréfi, dags. 14. október 2021, var af hálfu undirbúningsnefndar fyrir rannsókn kjörbréfa athygli yfirkjörstjórnar Reykjavíkurborgar suður vakin á því að á vef Alþingis væru birtar þær kosningakærur sem hefðu borist Alþingi. Í bréfinu var þess óskað að ef yfirkjörstjórnin gerði athugasemdir við kærurnar myndu þær athugasemdir berast fyrir lok dags þriðjudaginn 19. október 2021. Þá var öðrum yfirkjörstjórnnum gefinn kostur á að bregðast við kosningakærum innan sama frests. Bréf yfirkjörstjórnar Reykjavíkurborgar suður barst 19. október og fylgdu því teikningar og myndir. Uppsetningu kjörklefa er m.a. lýst í bréfinu og kemur þar fram að þeir hafi verið staðsettir þannig að umferð kjósenda lá ekki fram hjá þeim. Klefar fyrir kjósendur með fötlun hafi alls staðar verið með sama hætti. Þeir hafi snúið 90 gráður á hina kjörklefana og verið opnir. Fyrirkomulagið sé með þessum hætti svo að unnt sé að keyra hjólastól inn án þess að tjald sé fyrir sem stóll geti flækst í og án þess að borðið í kjörklefanum sé í beinni sjónlínu út fyrir kjörklefann. Yfirkjörstjórn vísaði til þess að kjörklefarnir uppfylltu áskilnað 69. gr. laga um kosningar til Alþingis. Lagaákvæðið mæli ekki fyrir um að tjald skuli vera fyrir kjörklefa og málefnalegar ástæður hafi verið fyrir því að notast ekki við tjald í kjörklefa. Fram kemur í bréfinu að nokkrar ábendingar hafi borist yfirkjörstjórn frá fötluðum kjósendum sem bókað var um í gerðabók sem fylgi í afriti til nefndarinnar. Fram kemur að yfirkjörstjórn taki ábendingar alvarlega og hafin sé vinna við að endurhanna fyrirkomulag til að koma til móts við þær. Þó áréttar yfirkjörstjórnin að fyrirkomulagið hafi verið í samræmi við lög um kosningar til Alþingis.

Kæranda var sent bréf yfirkjörstjórnar og gefinn kostur á að koma á framfæri andmælum í tilefni bréfsins auk þess að vera boðaður á fund undirbúningsnefndar

fyrir rannsókn kjörbréfa. Kærandi kom á fund nefndarinnar 25. október sl. og skilaði andmælum samhliða. Í andmælum kæranda kemur m.a. fram að kæran lúti ekki að hans einkahagsmunum heldur réttindum fatlaðs fólks til að nýta kosningarrétt sinn til jafns við aðra. Mál sambærileg máli kæranda hafi komið upp. Kærandi vísar til þess að teikning af kjörstað gefi ekki rétta mynd af aðstæðum. Sú mynd sem fylgdi bréfi yfirkjörstjórnar hafi verið af öðrum kjörstað og aðstæður ólíkar að því leyti að ekki hafi verið bakplata á klefanum sem skýldi kjósendum fyrir umferð. Þá kemur fram að þótt umferð kjósenda hafi ekki verið um kjördeild þá komi ekki fram í svari yfirkjörstjórnar að leitast hafi verið við að tryggja að aðgangur starfsfólks væri heftur aftan við þessa opnu klefa fyrir fatlað fólk. Kærandi veltir fyrir sér hvaða málefnalegu ástæður búi að baki því að tjöld hafi ekki verið notuð og hvort samráð hafi verið haft við fatlað fólk. Kærandi fjallar um þann einstakling sem gekk fram hjá er hann greiddi atkvæði og tiltekur að hann gæti hafa verið starfsmaður kjörstjórnar. Þá áréttar hann að atvikinu hafi fylgt talsverð óþægindi bæði hjá honum og sama eigi við um aðra fatlaða kjósendur sem urðu fyrir áþekku. Kærandi tiltekur að þegar fatlað fólk kýs segi það gjarnan upphátt hvað aðstoðarmanneskja eigi að gera eða bendi henni á það. Í sumum tilvikum þurfi fólk að hafa kjörseðilinn í kjöltu sér. Fyrir vikið verði enn meira afhjúpanði hvernig atkvæði er ráðstafað ef ekki er tjald fyrir kjörklefanum og ókunnug manneskja er nærri. Í tengslum við fyrirætlanir yfirkjörstjórnar um að vinna úr þeim ábendingum sem fram koma í kæru bendir kærandi á að mikilvægt sé að samráð sé haft við fatlað fólk og hagsmunasamtök þess. Kærandi vísar til þess að ásættanleg niðurstaða málsins geti verið sú að viðurkennt verði að kærandi hafi ekki fengið rétt til leynilegra kosninga og málinu verði lokið með sekt. Þá áréttar kærandi að það megi aldrei gerast aftur að fatlað fólk fái ekki leynilegar kosningar og því sé mikilvægt að gripið sé til aðgerða til að fyrirbyggja sambærileg lögprot í kosningum framtíðarinnar.

Yfirkjörstjórn Reykjavíkurkjördæmis suður voru send andmæli kæranda og brást hún við með bréfi 27. október sl. Þar kemur m.a. fram að kjörklefar í Borgarbókasafni í Kringlunni hafi verið áþekkir öðrum kjörklefum í Reykjavík en skilrúm í Kringlunni hafi þó verið hærri. Yfirkjörstjórn hafi farið í vettvangsgöngu á kjördag sem hafi ekki gefið tilefni til athugasemda við uppsetningu þeirra. Engin umferð hafi átt að vera um kjörklefann og hafi starfsfólk kjörstaðarins átt að stöðva slíka umferð og bakplata hefði engu breytt þar um. Almenn teikning sýni hæð veggja og hafi hún verið með þeim hætti að útilokað sé talið að unnt hafi verið að sjá yfir. Öðrum teikningum sé ekki til að dreifa né ljósmyndum af uppsetningu kjörklefa á þessum kjörstað. Þá kemur fram að yfirkjörstjórn telji að tjöld hafi aldrei verið fyrir kjörklefum fyrir kjósendur í hjólastólum en þeim sé snúið 90 gráður á hlið. Yfirkjörstjórn tekur fram að ýmsar ábendingar hafi borist í gegnum tíðina um ýmis aðgengis- og aðstöðumál fatlaðs fólks við kosningar. Brugðist hafi verið við þessum athugasemdum eftir bestu getu og sama gildi um efni kærunnar. Sjálfsagt sé að endurskoða hvort tjöld séu höfð fyrir kjörklefum sem ætlaðir eru fötluðu fólki og sjálfsagt sé að hafa samráð við hagsmunasamtök þess. Áréttað er að fyrirkomulagið nú hafi þó verið í fullu samræmi við ákvæði laga um kosningar til Alþingis, að

uppsetning kjörklefa og aðstaða allra kjósenda við kosninguna hafi verið með þeim hætti að kjósandi hafi getað gætt leyndar um kosningu sína. Yfirkjörstjórn vísar til þess að hún hafi ekki forsendu til að taka afstöðu til þess hvort einhver hafi gengið fram hjá kjörklefa kæranda en vísar til þess að ef fullyrðing kæranda um framangreint sé lögð til grundvallar þá sé langlíklegasta skýringin sú að um kjörstjórnarfólk hafi verið að ræða, t.a.m. tilsjónarmann sem hefur það hlutverk að gæta þess að umferð um kjördeildina sé með tilhlýðilegum hætti og fólk hafi ekki tök á að reyna að njósna um kjósendur. Þá er sérstaklega tekið fram að í þeim tilvikum þegar kjósandi þarf aðstoð við kosningu er kjördeildinni lokað á meðan aðstoð er veitt, enginn er viðstaddur kosningu nema kjörstjórnarfólk sem er bundið trúnaði um allt sem það kann að verða áskynja eða eðlilegt er að trúnaður gildi um, sbr. t.d. 86. gr. laga um kosningar til Alþingis.

3.3.4. Forsendur og niðurstaða.

Í 1. mgr. 31. gr. stjórnarskrár kemur fram sú grundvallarmannréttindaregla að kosningar til Alþingis eru leynilegar. Leynilegum kosningum er ætlað að tryggja frjálsa viljayfirlýsingu borgaranna. Þá er ljóst að öllum þeim sem kosningarrétt hafa á grundvelli 33. gr. stjórnarskrár skal tryggður jafn réttur til leynilegra kosninga, sbr. 65. gr. stjórnarskrár þar sem fram kemur að allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Eins og fram kemur í kæru naut kærandi aðstoðar að eigin vali þegar hann greiddi atkvæði sitt í samræmi við ákvæði 86. gr. laga um kosningar til Alþingis, sbr. breytingalög nr. 111/2012. Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 111/2012, þar sem m.a. voru gerðar breytingar á 86. gr. laga um kosningar til Alþingis, kemur fram að við samningu frumvarpsins var höfð hliðsjón af a-lið 29. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Í greininni segi m.a. „að tryggja skuli að kosningaaðferðir, kosningaaðstaða og kjörgögn séu við hæfi, aðgengileg og auðnotuð. Þá skuli vernda rétt fatlaðs fólks til þess að taka þátt í leynilegri atkvæðagreiðslu í kosningum og þjóðaratkvæðagreiðslum án þvingana með hótunum og til þess að bjóða sig fram í kosningum.“ Þá kemur fram í athugasemdum við 69. gr. laga um kosningar til Alþingis í frumvarpi því er varð að lögum nr. 24/2000 að nauðsynlegt sé „að hafa í huga að aðstaða á kjörstað þarf að vera þannig að kjósandi í hjólastól geti kosið, svo og að aðstoð megi veita þar.“

Ljóst er að tryggja ber skýlausan rétt kjósenda til leynilegra kosninga og þarf aðstaða fyrir kjósendur í hjólastól að uppfylla kröfur til að tryggja þann rétt. Í jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár felst m.a. sú krafa að gera viðeigandi ráðstafanir þegar aðstaða einstaklinga er mismunandi til að tryggja að allir geti notið réttinda sinna. Það kunna að vera fyrir hendi málefnalegar ástæður fyrir því að kjörklefi fyrir kjósenda í hjólastól sé ekki eins og kjörklefar annarra kjósenda svo lengi sem tryggt sé að allir kjósendur geti notið réttar til leynilegra kosninga. Í kærinni er vísað til þess að manneskja hafi gengið fram hjá kjörklefanum sem hafi hæglega getað séð hverjum

kærandi greiddi atkvæði sitt. Ekki liggur fyrir hver var þar á ferð en af hálfu yfirkjörstjórnar kom fram að umrædd manneskja kynni að hafa verið í kjörstjórn enda er það meðal hlutverka kjörstjórnarfólks að gæta að því að umferð um kjördeildina sé með tilhlýðilegum hætti og á því hvílir þagnarskylda.

Nefndin telur að atvik það sem lýst er í kæru þurfi að taka alvarlega og áréttar mikilvægi þess að kjósendum sé tryggður jafn réttur til leynilegra kosninga. Í því samhengi telur nefndin rétt að taka fram, vegna ábendingar kæranda um mikilvægi þess að gerð sé úttekt á aðstöðu kjósenda í hjólastól á kjörstöðum og tilvísun til þess að hann telji að fötluðum kjósendum sé kerfislega mismunað, að í kafla IV.4. greinargerðarinnar er sérstaklega fjallað um aðstöðu fyrir fatlaða kjósendur, þann skýlausa rétt til leynilegra kosninga sem ber að tryggja öllum kjósendum og mikilvægi þess að samráð sé haft við hagsmunaverði fatlaðs fólks.

Það er þó álit nefndarinnar að fyrirkomulag kjörklefa kjósenda í hjólastól við framkvæmd alþingiskosninganna hafi verið í samræmi við 69. gr. laga um kosningar til Alþingis. Nefndin telur að ekki þyki sýnt fram á að brotið hafi verið á rétti kæranda á grundvelli 1. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar um leynilegar kosningar eða aðstæður á kjörstað hafi verið með þeim hætti að ætla megi að brotið hafi verið gegn ákvæðinu. Þegar af þeirri ástæðu kemur ekki til skoðunar hvort við framkvæmd kosninganna eigi við sérstök ólögfest ógildingarregla vegna brota á leynilegum kosningum. Í 3. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis kemur fram sú meginregla að almennar kosningar skulu því aðeins lýstar ógildar að slíkir gallar séu á þeim að ætla megi að þeir hafi haft áhrif á kosningaúrslit. Ekki verður séð að þeir ágallar sem kærandi vísar til hafi haft eða kunni að hafa haft áhrif á kosningaúrslit.

Með vísan til alls framangreinds er það álit nefndarinnar að athugasemdir kæranda við framkvæmd alþingiskosninganna varði ekki atriði sem leitt geta til þess að ógilda beri kosninguna, sbr. 118. og 120. gr. laga um kosningar til Alþingis, eða á ólögfestum grunni og koma þær því ekki til frekari athugunar.

3.4. Kæra Þorvaldar Gylfasonar.

3.4.1. Kæruefni.

Með bréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 12. október 2021, barst Alþingi kæra Þorvaldar Gylfasonar, dags. 11. október 2021.

Efni kæru lýtur aðallega að framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi en kæran beinist þó einnig að öðrum kjördæmum. Að því er varðar framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi vísast til umfjöllunar nefndarinnar í kafla III.2. Verður því ekki fjallað um þá þætti kærunnar er lúta að því kjördæmi hér.

3.4.2. Málsmeðferð.

Kærandi er kjósandi í Reykjavíkarkjördæmi norður. Með bréfi, dags. 14. október 2021, var af hálfu undirbúningsnefndar fyrir rannsókn kjörbréfa vakin athygli yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis á því að á vef Alþingis væru birtar þær kosningakæurur sem hefðu borist Alþingi. Var þess óskað að ef yfirkjörstjórnin gerði athugasemdir við kærurnar skyldu þær athugasemdir berast fyrir lok dags þriðjudaginn 19. október 2021. Þá var öðrum yfirkjörstjórnnum gefinn kostur á að bregðast við kosningakærum innan sama frests. Bréf yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis barst 19. október en ekki var komið á framfæri sérstökum athugasemdum við þennan hluta kærunnar. Aðrar yfirkjörstjórnir komu ekki á framfæri athugasemdum við kærana. Kærandi kom á fund undirbúningsnefndar 25. október 2021. Kæran gaf ekki tilefni til frekari gagnaöflunar.

3.4.3. Málsástæður.

Í kæru er vísað til þess að ef rannsókn lögreglu á meðferð kjörgagna leiði til þess að framkvæmd kosninga hafi í öðrum kjördæmum verið áþekkt því sem kærandi lýsir í Norðvesturkjördæmi skuli fara fram uppkosning þar.

3.4.4. Forsendur og niðurstæða.

Í 3. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis segir að ef þeir gallar eru á framboði eða kosningu þingmanns sem ætla má að hafi haft áhrif á úrslit kosningarinnar úrskurði Alþingi kosningu hans ógilda og einnig án þess ef þingmaðurinn sjálfur, umboðsmenn hans eða meðmælendur hafi vísitandi átt sök á misfellunum, enda séu þær verulegar. Þá kemur fram í 1. mgr. 119. gr. sömu laga að kærum vegna brota á lögunum, að svo miklu leyti sem þau heyra ekki undir úrskurð sveitarstjórna, kjörstjórna eða Alþingis, skal beina til hlutaðeigandi lögreglustjóra og fer um þau að hætti sakamála.

Fyrir nefndinni liggja upplýsingar um að lögreglunni á Vesturlandi hafi borist kæra vegna Norðvesturkjördæmis en engar upplýsingar liggja fyrir um kærur vegna annarra kjördæma. Meðferð kjörgagna í öðrum kjördæmum hefur því ekki komið til rannsóknar lögreglu líkt og í Norðvesturkjördæmi. Þegar af þeirri ástæðu lýtur þessi þáttur kærunnar ekki með beinum hætti að niðurstöðu kosninga til Alþingis 25. september sl. eða felur í sér þætti sem ætla má að hafi haft áhrif á kosningaúrslit sem Alþingi úrskurðar um í skilningi 3. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Með vísan til alls framangreinds er það álit nefndarinnar að athugasemdir kæranda við framkvæmd alþingiskosninganna varði ekki atriði sem leitt geta til þess að ógilda beri kosninguna, sbr. 118. og 120. gr. laga um kosningar til Alþingis, og koma þær því ekki til frekari athugunar.

3.5. Kæra Katrínar Oddsdóttur.

3.5.1. Kæruefni.

Með bréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 11. október 2021, barst Alþingi kæra Katrínar Oddsdóttur, dags. 8. október 2021.

Kærandi gerir kröfu um að Alþingi úrskurði alþingiskosningarnar 25. september 2021 ógildar. Kæran lýtur að atriðum tengdum hæfi Alþingis til að úrskurða um gildi kosninga til Alþingis, að framkvæmd kosninganna í Norðvesturkjördæmi auk ýmissa brota á lögum um kosningar til Alþingis í öðrum kjördæmum. Hér verður fjallað um hæfi Alþingis til að úrskurða um gildi kosninga til Alþingis og ýmis brot á lögum um kosningar til Alþingis í öðrum kjördæmum. Að því er varðar framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi vísast til umfjöllunar nefndarinnar í kafla III.2. Verður því ekki fjallað um þá þætti kærunnar er lúta að því kjördæmi hér.

3.5.2. Málsmeðferð.

Kærandi er kjósandi í Reykjavíkurborgarkjördæmi norður. Með bréfi, dags. 14. október 2021, var af hálfu undirbúningsnefndar fyrir rannsókn kjörbréfa vakin athygli yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis á því að á vef Alþingis væru birtar þær kosningakæror sem hefðu borist Alþingi. Var þess óskað að ef yfirkjörstjórnin gerði athugasemdir við kærurnar skyldu þær athugasemdir berast fyrir lok dags þriðjudaginn 19. október 2021. Þá var öðrum yfirkjörstjórnnum gefinn kostur á að bregðast við kosningakærum innan sama frests. Bréf yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis barst 19. október en þeim athugasemdum sem var komið á framfæri lútu að framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi en ekki að öðrum þáttum kærunnar. Aðrar yfirkjörstjórnir komu ekki á framfæri athugasemdum við kærana. Kærandi kom á fund undirbúningsnefndar 25. október 2021. Kæran gaf ekki tilefni til frekari gagnaöflunar en þó hafa nokkur samskipti verið við kæranda í tengslum við afhendingu gagna.

3.5.3. Málsástæður.

Í kæru er fjallað um atriði tengd hæfi Alþingis til að úrskurða um gildi kosninga til Alþingis og vísað til reglu 46. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, um að Alþingi skeri sjálft úr um hvort þingmenn þess séu löglega kosnir, svo og úr því hvort þingmaður hafi misst kjörgengi. Er fjallað um 46. gr. stjórnarskrár, m.a. í ljósi dóms Mannréttindadómstóls Evrópu frá 10. júlí 2020 í máli Mugemangango gegn Belgíu. Kærandi vísar m.a. til þess að það standist ekki lágmarkskröfur réttarríkisins um hlutleysi og sjálfstæði við ákvörðunartöku í málum er varða réttindi borgaranna að Alþingi hafi þetta hlutverk. Einnig vísar kærandi til þess að eina leiðin til að komast hjá sjónarmiðum framangreinds dóms Mannréttindadómstóls Evrópu í tengslum við

hæfi Alþingis til að skera sjálft úr því hvort þingmenn þess séu löglega kosnir sé að boða til nýrra kosninga til Alþingis.

Jafnframt er í sjö stafliðum í kæru fjallað um ýmis brot á lögum um kosningar til Alþingis í öðrum kjördæmum en Norðvesturkjördæmi sem kærandi vísar til að hafa fengið fregnir af; (a) að innsigli utankjörfundaratkvæða hafi verið rofin mörgum dögum fyrir kjörfund í Reykjavík, (b) utankjörfundaratkvæði hafi verið geymd í innsigliuðum herbergjum í Reykjavík og Kópavogi en innsigli rofin án boðunar umboðsmanna framboða, (c) allur gangur hafi verið á því hvort yfirkjörstjórnir innsigliðu kjörgögn „á meðan þær hvíldu sig“ eftir að hafa lesið upp lokatölur fyrir fjölmiðla, (d) fatlað fólk hafi ekki fengið leynilega kosningu, (e) þrjár stærðir af atkvæðaseðlum hafi verið í Suðvesturkjördæmi, (f) tjöld fyrir kjörklefum hafi verið gagnsæ í Hafnarfirði og (g) umboðsmenn framboða í Suðurkjördæmi hafi ekki getað sinnt eftirliti vegna fjarlægðar og skýrsla send landskjörstjórn um framkvæmd kosninganna hafi ekki verið sýnd umboðsmönnum.

3.5.4. Forsendur og niðurstaða.

Eins og fram hefur komið er það hlutverk Alþingis sjálfs að skera úr um hvort þingmenn þess séu löglega kosnir, sbr. 46. gr. stjórnarskrár. Í lögum um kosningar til Alþingis annars vegar og í lögum um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, hins vegar eru nánari ákvæði um lögmati kosninga og málsmeðferð. Kærandi fjallar sérstaklega um dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Mugemangango gegn Belgíu þar sem reyndi á ákvæði í belgísku stjórnarskránni sem er áþekkt 46. gr. íslensku stjórnarskrárinnar. Dómstóllinn taldi að ákvörðun nýkjörins þings Vallóna um gildi kosninga hefði brotið gegn ákvæðum mannréttinasáttmálans um frjálsar kosningar, sbr. 3. gr. I. viðauka og 13. gr. um rétt til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns.

Ísland er eitt fárra ríkja innan Evrópuráðsins þar sem þingmenn kanna kjörgengi sitt, sbr. reglu 46. gr. stjórnarskrár. Mannréttindadómstóllinn útilokar ekki í framangreindu máli að þing geti í meginatriðum skorið sjálft úr hvort þingmenn séu löglega kosnir en taldi belgísku leiðina engu að síður brot á sáttmálanum. Tók dómstóllinn fram að ákvarðanir sem þessar þyrfti að taka af aðila sem gæti tryggt hlutleysi og málsmeðferð þyrfti að vera þannig að hún tryggði að ákvörðun yrði sanngjörn, málefnaleg og nægilega rökstudd. Þá þyrfti ákvörðun um lögmati kosninga að byggjast á málefnalegum og lagalegum sjónarmiðum en ekki pólitískum. Einnig þyrfti kærandi að hafa tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri og færa fram þau rök sem hann teldi skipta máli í skriflegri málsmeðferð eða, eftir því sem við ætti, opinberri yfirheyrslu og bregðast þyrfti við og vinna úr sjónarmiðum kæranda.

Öll vinna við meðferð kosningakæra grundvallast á framangreindum sjónarmiðum innan þeirra marka sem stjórnarskrá, lög um þingsköp Alþingis og lög um kosningar til Alþingis heimila. Alþingi fer eins og áður segir sjálft með það hlutverk að skera úr um hvort þingmenn þess séu löglega kosnir en ljóst er að það

hlutverk verður ekki tekið af Alþingi nema með breytingu á stjórnarskrá. Að óbreyttri stjórnarskrá myndi Alþingi standa í sömu sporum hvort sem ákvæði 1. mgr. 115. gr. laga um kosningar til Alþingis um heimildir til uppkosningar í kjördæmi er beitt eða ekki. Þegar af þeirri ástæðu geta framangreind sjónarmið um hæfi ekki leitt til ógildingar kosninganna, hvort sem er á ólögfestum grunni eða á grundvelli 3. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis þar sem segir að ef þeir gallar eru á framboði eða kosningu þingmanns sem ætla má að hafi haft áhrif á úrslit kosningarinnar úrskurði Alþingi kosningu hans ógilda og einnig án þess ef þingmaðurinn sjálfur, umboðsmenn hans eða meðmælendur hafi vísvitandi átt sök á misfellunum, enda séu þær verulegar.

Hvað varðar aðra þætti kærunnar sem hafa verið settir fram í sjö stafliðum er að meginstefnu til fjallað um þá í II. og III. kafla greinargerðarinnar í nánar tilgreindum köflum. Vísast til þeirrar umfjöllunar og eftirfarandi: Um (a)-lið, um að innsigli utankjörfundaratkvæða hafi verið rofin mörgum dögum fyrir kjörfund í Reykjavík, og (b)-lið, um að utankjörfundaratkvæði hafi verið geymd í innsigliðum herbergjum í Reykjavík og Kópavogi en innsigli rofin án boðunar umboðsmanna framboða, er fjallað í kafla II.4. Hvað varðar (c)-lið, um að allur gangur hafi verið á því hvort yfirkjörstjórnir innsigliðu kjörgögn „á meðan þær hvíldu sig“ eftir að hafa lesið upp lokatölur fyrir fjölmiðla, vísast til ákvæðis 104. gr. laga um kosningar til Alþingis sem hefur að geyma reglur um hvernig beri að ganga frá kjörgögnum að talningu lokinni. Í kafla III.2.5.2. segir að í öðrum kjördæmum en Norðvesturkjördæmi hafi yfirkjörstjórnir reitt sig á tvöfalt öryggi kjörgagna, þ.e. ýmist var um að ræða læsta atkvæðakassa með innsiglaðar raufar og læst herbergi, læstan sal sem að auki var innsiglaður, innsiglið kjörgögn sett í læsta og innsiglaða geymslu þar sem lás hafi sérstaklega verið skipt út og loks læstan sal sem vaktaður var af öryggisvörðum. Hvað varðar (d)-lið, um að fatlað fólk hafi ekki fengið leynilega kosningu, vísast til álits nefndarinnar um kæru Rúnars Björns Herrera Þorkelssonar í kafla III.3.3. Um (e)-lið, um að þrjár stærðir af atkvæðaseðlum hafi verið í Suðvesturkjördæmi, er fjallað í kafla II.4. Hvað viðkemur (f)-lið, um að tjöld fyrir kjörklefum hafi verið gagnsæ í Hafnarfirði, er vísað til umfjöllunar um tjöld fyrir kjörklefum í álit nefndarinnar um kæru Rúnars Björns Herrera Þorkelssonar og almennt til þess að í 2. málsl. 1. mgr. 69. gr. laga um kosningar til Alþingis kemur fram að kjörklefi skuli „þannig búinn að þar megi greiða atkvæði án þess að aðrir geti séð hvernig kjósandi kýs.“ Ljóst er að lagaákvæðið felur ekki í sér skyldu til að hafa tjöld fyrir kjörklefum og nefndin telur að ekki þyki sýnt fram á að sú grundvallarmannréttindaregla sem fram kemur í 1. mgr. 31. gr. stjórnarskrár um að kosningar til Alþingis séu leynilegar hafi verið brotin. Um (g)-lið, um að umboðsmenn framboða í Suðurkjördæmi hafi ekki getað sinnt eftirliti vegna fjarlægðar og skýrsla send landskjörstjórn um framkvæmd kosninganna hafi ekki verið sýnd umboðsmönnum, er fjallað í kafla II.4. Ekkert þeirra atriða sem sett hafa verið fram undir stafliðum (a)–(g) teljast þess eðlis að þau leiði til þess að ógilda eigi kosninguna hvort sem er á ólögfestum grunni eða á grundvelli áður tilvitnaðs ákvæðis 3. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Með vísan til alls framangreinds er það álit nefndarinnar að athugasemdir kæranda við framkvæmd alþingiskosninganna varði ekki atriði sem leitt geta til þess að ógilda beri kosninguna, sbr. 118. og 120. gr. laga um kosningar til Alþingis, og koma þær því ekki til frekari athugunar.

3.6. Kæra Þóru Andrésdóttur.

3.6.1. Kæruefni og málsástæður.

Með tölvupósti dómsmálaráðuneytisins, dags. 25. október 2021, barst Alþingi kæra Þóru Andrésdóttur, dags. 23. október 2021.

Í kærinni er þess krafist að alþingiskosningar 25. september 2021 verði úrskurðaðar ógildar og að boðað verði til nýrra kosninga á landsvísu. Efni kærunnar varðar ýmis atriði við framkvæmd kosninganna: Í fyrsta lagi framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi. Í öðru lagi að skilríki rafrænna ökuskírteina hafi ekki verið örugg í byrjun atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Í þriðja lagi að jafnræðis hafi ekki verið gætt í kosningunum og vísar kærandi til þess að aðstæður hafi ekki verið þær sömu alls staðar við kosningu utan kjörfundar. Þannig hafi verið uppi listar með bókstöfum flokkanna á sumum kjörstöðum en öðrum ekki. Þá hafi verið mismunandi hvenær stimplar með listabókstöfum flokkanna bárust og ekki hafi allir flokkar sem voru í framboði verið komnir með listabókstaf áður en atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hófst. Að því er varðar framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi vísast til umfjöllunar nefndarinnar í kafla III.2. Verður því ekki fjallað um þá þætti kærunnar er lúta að því kjördæmi hér.

3.6.2. Málsmeðferð.

Nefndin taldi ekki þörf á að óska eftir afstöðu yfirkjörstjórna til kærunnar þar sem efni hennar eru efnislega áþekk öðrum innsendum kærum svo sem vegna Norðvesturkjördæmis, eða bókunum umboðsmanna framboðslista hvað varðar kosningu utan kjörfundar, sem þegar hafði verið óskað umsagna um. Kæranda var þess vegna boðið að koma á framfæri við nefndina viðbrögðum við umsögnum yfirkjörstjórna sem höfðu borist. Þá var kæranda boðið að koma á fjarfund nefndarinnar miðvikudaginn 27. október 2021 en kærandi sá sér ekki fært að mæta. Kæran gaf ekki tilefni til frekari gagnaöflunar.

3.6.3. Forsendur og niðurstaða.

Samkvæmt 1. mgr. 63. gr. laga um kosningar til Alþingis skal kjósandi sem vill greiða atkvæði utan kjörfundar gera kjörstjóra grein fyrir sér, svo sem með því að framvísa kennivottorði eða nafnskírteini, eða á annan fullnægjandi hátt að mati kjörstjóra. Í leiðbeiningum dómsmálaráðuneytisins fyrir atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, sem hófst 13. ágúst 2021, eru ökuskírteini og vegabréf nefnd sem dæmi um

skilríki sem megi framvísa. Þá tilkynnti ráðuneytið 3. september 2021 á vef sínum að starfsfólk á kjörstöðum hefði tekið skanna í notkun til að sannreyna stafræn ökuskírteini. Í samræmi við ákvæði laga um kosningar til Alþingis er það mat kjörstjóra hvort kjósandi hafi gert nægilega góða grein fyrir því hver hann sé. Hvenær unnt var að hefja notkun stafrænna ökuskírteina hefur ekki áhrif á það mat kjörstjóra.

Samkvæmt 57. gr. laga um kosningar til Alþingis skal kosning utan kjörfundar hefjast svo fljótt sem kostur er eftir að kjördagur hefur verið auglýstur, þó eigi fyrr en átta vikum fyrir kjördag. Eftir þann tíma og til kjördags á kjósandi rétt á að greiða atkvæði utan kjörfundar. Á grundvelli 1. mgr. 30. gr. laga um kosningar til Alþingis skulu öll framboð tilkynnt yfirkjörstjórn þeirri sem í hlut á eigi síðar en kl. 12 á hádegi 15 dögum fyrir kjördag. Þá skulu stjórnmalasamtök sem ekki hafa skráðan listabókstaf og hyggjast bjóða fram lista við alþingiskosningar sækja um listabókstaf til dómsmálaráðuneytisins eigi síðar en þremur sólarhringum áður en framboðsfrestur rennur út, sbr. 2. mgr. 37. gr. a. laga um kosningar til Alþingis. Í 47. gr. laga um kosningar til Alþingis kemur fram að meðal kjörgagna til atkvæðagreiðslu utan kjörfundar séu, auk kjörseðils, umslaga o.fl. stimplar með listabókstöfum. Í skýringum við ákvæðið kemur fram að dómsmálaráðuneytið hafi lagt embættum sýslumanna og sendiráðum til stimpla en stimplar hafi ekki verið til afnota hjá öðrum kjörstjórum og ekki sé gert ráð fyrir breytingu á því. Kosning utan kjörfundar fer þannig fram að kjósandi stimplar eða ritar á kjörseðilinn bókstaf þess lista sem hann vill kjósa, sbr. 2. mgr. 62. gr. laga um kosningar til Alþingis. Það er mat nefndarinnar að ekki hafi verið sýnt fram á að ágallar hafi verið á framkvæmd kosninganna sem hafi brotið á bága við þessi lagaákvæði sem varða framkvæmd kosningar utan kjörfundar.

Með vísan til alls framangreinds er það álit nefndarinnar að athugasemdir kæranda við framkvæmd alþingiskosninganna varði ekki atriði sem leitt geta til þess að ógilda beri kosninguna, sbr. 118. og 120. gr. laga um kosningar til Alþingis, og koma þær því ekki til frekari athugunar.

3.7. Seinni kæra Sigurðar Hreins Sigurðssonar.

3.7.1. Kæruefni.

Með tölvubréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 29. október 2021, barst Alþingi kæra Sigurðar Hreins Sigurðssonar, dags. 28. október 2021.

Efni kærunnar lýtur að kjörbréfi Birgis Þórarinssonar, 9. þingmanns Suðurkjördæmis, í ljósi ákvörðunar hans að segja sig úr þingflokki Miðflokksins tæpum tveimur vikum eftir alþingiskosningar og ganga í þingflokk Sjálfstæðisflokks 8. október 2021 áður en þing hefur verið sett.

3.7.2. Málsmeðferð.

Kærandi er kjósandi í Norðvesturkjördæmi. Kærandi kom á fjarfund nefndarinnar 3. nóvember 2021 þar sem kæra hans var til umfjöllunar. Kæran gaf ekki tilefni til frekari upplýsingaöflunar.

3.7.3. Málsástæður.

Kærandi gerir þá kröfu að Alþingi ógildi kosningu Birgis Þórarinssonar og staðfesti ekki kjörbréf hans. Þess í stað verði landskjörstjórn falið að gefa út kjörbréf til handa Ernu Bjarnadóttur, frambjóðanda í 2. sæti M-lista Miðflokksins í Suðurkjördæmi. Kærandi vísar m.a. til þess að þar sem þingmaðurinn hafi sagt sig úr þingflokki Miðflokksins og gengið í þingflokk Sjálfstæðisflokks svo skömmu eftir kosningar hafi atkvæði greidd Miðflokki í Suðurkjördæmi í reynd verið greidd Sjálfstæðisflokki. Samræmist það ekki lögum um kosningar til Alþingis að atkvæði greitt einum tilteknum flokki eða framboðslista teljist sem atkvæði greitt öðrum flokki.

3.7.4. Forsendur og niðurstaða.

Í 3. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis segir að ef þeir gallar eru á framboði eða kosningu þingmanns sem ætla má að hafi haft áhrif á úrslit kosningarinnar úrskurði Alþingi kosningu hans ógilda og einnig án þess ef þingmaðurinn sjálfur, umboðsmenn hans eða meðmælendur hafi vísitandi átt sök á misfellunum, enda séu þær verulegar. Þingmaðurinn hlaut kosningu til Alþingis 25. september sl. með leynilegri hlutbundinni kosningu, þ.e. af framboðslista Miðflokksins í Suðurkjördæmi, í samræmi við ákvæði 1. mgr. 31. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Þau atriði sem kærandi telur að varði ógildingunni kosningar þingmannsins lúta ekki að göllum á framboði eða kosningu þingmanns heldur að ákvörðun hans að segja sig úr þingflokki Miðflokksins eftir að kosningar höfðu farið fram.

Með vísan til alls framangreinds er það álit nefndarinnar að athugasemdir kæranda við framkvæmd alþingiskosninganna varði ekki atriði sem leitt geta til þess að ógilda beri kosninguna, sbr. 118. og 120. gr. laga um kosningar til Alþingis, og koma þær því ekki til frekari athugunar.

IV. Ábendingar og áréttingar.

Samkvæmt 3. mgr. 1. gr. laga um þingsköp Alþingis skal nefnd níu alþingismanna koma saman eftir að kjörbréf hafa verið gefin út að loknum alþingiskosningum til að undirbúa rannsókn þeirra sem fram fer á fyrsta þingsetningarfundum. Þó svo að undirbúningsnefnd sé ætlað að greiða fyrir þeirri rannsókn kjörbréfa sem fram fer á þingsetningarfundum telur nefndin rétt að tjá sig um

önnur atriði sem upp hafa komið við vinnu hennar. Er þá einna helst litið til þess að mál í líkingu við framkvæmd alþingiskosninga 25. september 2021 í Norðvesturkjördæmi hefur ekki áður komið til kasta Alþingis. Þá er einnig haft í huga að kjörbréfanefnd, en vinna undirbúningsnefndar er undanfari hennar, hefur í álitum sínum tjáð sig um önnur atriði en lúta beint að lögmæti kosninga, svo sem að lýsa skoðun sinni á því að hugað verði að almennri endurskoðun laga um kosningar til Alþingis, sbr. álit kjörbréfanefndar 2013, 2016 og 2017.

Eftir athugun undirbúningsnefndar á framkomnum ágreiningsatkvæðum, kærum um framkvæmd alþingiskosninganna ásamt athugunum á bókunum umboðsmanna og öðrum erindum telur nefndin mikilvægt að koma á framfæri eftirfarandi ábendingum.

1. Samræmt verklag við framkvæmd kosninga.

Hér er vikið að framkvæmd laga um kosningar til Alþingis er lúta að talningu atkvæða, sem fjallað er um í XV. kafla laganna. Með talningu atkvæða er almennt vísað til tilgreindra verkþátta sem fram koma í 99. gr. laga um kosningar til Alþingis. Taka þeir til þess þegar atkvæðakassi er opnaður í viðurvist umboðsmanna og kjörseðlum hellt í hæfilega tómmt ílát svo að seðlar úr einstökum kjördeildum blandist vel saman, sbr. 1. mgr. Því næst eru þeir flokkaðir eftir listabókstöfum sem við er merkt á hverjum seðli og taldir undir stjórn yfirkjörstjórnar, sbr. 2. mgr. Þá er enn fremur ljóst af 3. mgr. ákvæðisins að gerður er greinarmunur á flokkun og talningu, en heimilt er að hefja flokkun atkvæða fyrir luktum dýrum fyrir lok kjörfundar eins og þar er lýst. Nánari lýsing á einstökum þáttum talningar er ekki að finna í lögum um kosningar til Alþingis. Það er því í verkahring yfirkjörstjórna, sem eru sjálfstæðar í störfum sínum, að skipuleggja nánar einstaka verkþætti talningarinnar.

Við athugun nefndarinnar á kærum út af framkvæmd kosninganna hefur komið í ljós að mismunandi framkvæmd er á milli kjördæma. Þannig er verklag við talningu atkvæða, meðferð og varsla kjörgagna og skráning í gerðabækur mismunandi. Ljóst er að þar sem lög um kosningar til Alþingis eru fáorð eru meiri líkur á að þar myndist hefðir og venjur. Einnig virðist aðbúnaður yfirkjörstjórna milli kjördæma misjafn, til dæmis hafa sum kjördæmi aðgang að sérhæfðu starfsfólki sem hefur aflað sér sérstakrar þekkingar á framkvæmd kosninga.

Ný kosningalög, nr. 112/2021, sem taka gildi 1. janúar 2022 munu gilda um kosningar til Alþingis og sveitarstjórna, forsetakjör og þjóðaratkvæðagreiðslur. Eitt meginmarkmið þeirra er að bregðast við óskýrri og brotakenndri stjórnsýslu regluverks kosninga með því að fela einum aðila, landskjörstjórn, skýrt samræmingar- og yfirstjórnarhlutverk við framkvæmd kosninga hér á landi, sbr. 1. mgr. 12. gr. laganna. Eitt af verkefnum hinnar nýju landskjörstjórnar til að tryggja samræmingu verklags á landsvísu er að gera tillögur til ráðherra um útgáfu reglugerða um nánari framkvæmd kosningalaga. Þannig skal skv. 2. mgr. 20. gr. kosningalaga setja reglur um hvað kjörstjórnnum verði skylt að bóka í gerðabók. Að mati

undirbúningsnefndarinnar er brýnt að settar verði skýrar reglur um skyldur kjörstjórna að þessu leyti enda hefur sýnt sig í því máli sem liggur fyrir um framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi að mikilvægt er að atvik er varða framgang talningar séu skráð jafnóðum í gerðabók. Slíkt hefur fyrst og fremst þann tilgang að stuðla að gagnsæi og rekjanleika framkvæmdar en einnig að þingið eigi kost á því að rannsaka framkvæmd kosninga, sbr. 46. gr. stjórnarskrárinnar og 120. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Að mati nefndarinnar er brýnt að við innleiðingu nýrra kosningalaga verði verklag samræmt með setningu reglugerða um framkvæmd talningar við almennar kosningar, meðferð ágreiningsseðla, meðhöndlun kjörgagna og kjörskráa og um frágang að lokinni talningu. Í því samhengi er mikilvægt að einstakir verkþættir talningarferils verði skilgreindir og þeir verði afmarkaðir nánar. Enn fremur telur nefndin rétt að taka fram að æskilegt er að sett verði ákveðin viðmið um þá staði þar sem talning fer fram og tryggja þannig viðunandi aðstæður, m.a. til að flokkun atkvæða, áður en kjörfundur hefst, geti sannanlega farið fram fyrir luktum dyrum, til að tryggja umboðsmönnum aðstöðu til að geta sinnt hlutverki sínu og til að tryggja að stærð talningarstaðarins takmarki ekki hvernig verklag við framkvæmd talningar er sett upp og hún unnin.

Jafnframt verður að undirstrika það mikilvæga hlutverk nýrrar landskjörstjórnar er lýtur að fræðslu og leiðbeiningum. Er þá annars vegar átt við almenna fræðslu til almennings og ýmissa hópa eins og þeirra sem þurfa aðstoð við að kjósa utan kjörfundar, þeirra sem skilja ekki íslensku og nýrra kjósenda. Hins vegar sé um að ræða fræðslu og þjálfun þeirra sem annast framkvæmd kosninga, gerð kosningahandbóka og leiðbeininga um afmörkuð atriði, námskeið fyrir kjörstjórnir og jafnvel skipulagningu „gervikosninga“ í þjálfunarskyni. Fyrir utan þessi atriði felst í fræðslu- og leiðbeiningarhlutverki landskjörstjórnar aðstoð við frambjóðendur, stjórnmalasamtök, umboðsmenn þeirra og fjölmiðla. Nefndin leggur áherslu á að í leiðbeiningarhlutverki hinnar nýju landskjörstjórnar felist stoðþjónusta við allar kjörstjórnir. Þannig megi nálgast á einum stað upplýsingar og ráðgjöf um framkvæmd kosninga og að með því móti verði samræmt verklag best tryggt.

Að mati nefndarinnar er mikilvægt að vel takist til við innleiðingu kosningalaganna svo að hin nýja landskjörstjórn rísi undir þeirri ábyrgð sem felst í nýjum verkefnum sem henni verða fengin; fræðslu- og leiðbeiningarhlutverki og samræmingu framkvæmdar kosninga milli kjördæma, í alþingiskosningum og forsetakjöri, og milli sveitarfélaga, í tilfelli sveitarstjórnarkosninga.

2. Næmisgreining og endurtalning atkvæða við kosningar.

Hugtakið næmisgreining er ekki skilgreint sérstaklega í lögum um kosningar til Alþingis, en þar er vísað til þeirra aðstæðna að niðurstöður kosninga um fylgi stjórnmalasamtaka í einstökum kjördæmum eru misnæmar fyrir breytingum eftir

atkvæðafylgi stjórnmalasamtaka þegar kemur að úthlutun kjördæmissæta og jöfnunarþingsæta.

Þegar mjótt er á munum í kosningum er mikilvægt að fyrir liggi viðmið eða verklagsreglur um það hvenær sé rétt að hefja athugun á atkvæðum vegna atkvæðamunar. Slík viðmið eru til þess fallin að auka tiltrú og traust kjósenda á niðurstöðum lýðræðislegra kosninga. Í liðnum alþingiskosningum var ljóst að atkvæðafjöldi sem gæti haft áhrif á úthlutun þingsæta var minni en áður. Í Suðurkjördæmi munaði sjö atkvæðum á frambjóðanda V-lista og frambjóðanda M-lista og að viðsnúningur á atkvæðatölu þessara framboða hefði getað haft áhrif á úthlutun þingsæta. Þá munaði einungis tveimur atkvæðum á atkvæðahlutfalli C-lista í Norðvesturkjördæmi og Suðurkjördæmi samkvæmt þeim tölum sem kunnngjörðar voru í fjölmiðlum sunnudagsmorguninn 26. september 2021 og að viðsnúningur á þessum hlutföllum mundi hafa áhrif á úthlutun jöfnunarsæta. Enn fremur liggur fyrir að ef M-listi hefði fengið sex atkvæðum fleiri í Norðausturkjördæmi hefði jöfnunarsæti M-lista komið úr því kjördæmi sem hefði getað haft áhrif á úthlutun annarra jöfnunarsæta. Næmisgreining eins og að framan er lýst, þ.e. greining á minnstu mögulegu hreyfingum atkvæða sem geta haft áhrif á úthlutun þingsæta, hefur verið hluti vinnu landskjörstjórnar við undanfarnar kosningar. Hafa niðurstöður hennar jafnan verið kynntar fyrir kjörbréfanefnd Alþingis við mat á því hvort niðurstöður um gildi ágreiningsatkvæða geti haft áhrif á úrslit kosninga.

Í ljósi þessarar reynslu er nauðsynlegt að Alþingi marki sér stefnu um hvaða viðmið eigi að gilda um endurtalningu atkvæða við almennar kosningar. Slík stefnumörkun gæti átt heima í kosningalögum. Með því væri mögulegt að taka af öll tvímæli um lögmæti endurtalningar. Þá væri einnig rétt að meta hver hefði það hlutverk að gera viðvart um lítinn atkvæðamun sem haft geti áhrif á niðurstöður kosninga og hvenær það skuli gert. Enn fremur þyrfti við mótun slíkra viðmiða að hafa í huga hverjir geta farið fram á endurtalningu atkvæða í kosningum, við hvaða aðstæður, innan hvaða tímaramma og hvort fela eigi sjálfstæðri úrskurðarnefnd að taka afstöðu til þess hvort endurtalning skuli fara fram eða ekki, sbr. enn fremur kafla III.2.5.4. Hvað viðkemur úthlutun þingsæta þyrfti ef til vill að gera greinarmun að þessu leyti annars vegar á kjördæmissætum og hins vegar jöfnunarsætum. Rök fyrir slíkri stefnumörkun löggjafans eru þau að með viðmiðum um endurtalningu atkvæða mætti tryggja vandaða framkvæmd kosninga.

3. Störf umboðsmanna.

Til þess að stuðla að því að kosningar endurspegli vilja kjósenda í lýðræðislegum og frjálsum kosningum er meðal annars gert ráð fyrir að umboðsmenn séu til staðar þegar yfirkjörstjórn tekur ákvarðanir um framkvæmd alþingiskosninga og eiga þeir rétt á að koma að sínum andmælum. Við athugun nefndarinnar á kærnum um framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi var hlutverk og verkefni umboðsmanna til umfjöllunar. Ljóst er af ákvæðum laga um kosningar til Alþingis að

hlutverk umboðsmanna í kosningum er víðtækt. Snertir það hvern verkþátt við framkvæmd kosninga. Í nýjum kosningalögum er gert ráð fyrir að umboðsmenn hafi að mestu sömu heimildir og finna má í gildandi lögum.

Af atvikum máls í Norðvesturkjördæmi má vera ljóst að upplýsingagjöf til umboðsmanna framboðslista af hálfu yfirkjörstjórnar var af skornum skammti, þeir fengu hvorki upplýsingar um hvernig yfirkjörstjórn skipulagði framkvæmd kosninganna og framgang talningar né til hvers var ætlast af þeim. Víðast hvar er samstarf yfirkjörstjórna og umboðsmanna í föstum skorðum. Til dæmis má sjá af fundargerðum yfirkjörstjórna að sumar yfirkjörstjórnir hafi haldið fund með umboðsmönnum í upphafi talningar þar sem farið var yfir fundarreglur á talningarstað og hlutverk umboðsmanna á talningarstað var áréttað.

Þá er það á ábyrgð stjórnmalasamtaka að velja umboðsmenn af kostgæfni og leiðbeina þeim og undirbúa þá svo þeir geti sinnt hlutverki sínu við að gæta réttar af hendi framboðslistans. Umboðsmaðurinn sjálfur ber líka ábyrgð á að sækja sér þá þekkingu sem nauðsynleg er. Hafi þetta ekki verið gert er það engu að síður á ábyrgð yfirkjörstjórnar að viðhalda skipulagi og aga við framkvæmd kosninga. Þannig verður kjörstjórn að tryggja að kosningar geti farið fram í samræmi við fyrirmæli laga um kosningar til Alþingis og að umboðsmönnum gefist tækifæri til að sinna hlutverki sínu í samræmi við þau.

Að mati nefndarinnar er eftirlit umboðsmanna framboða með framkvæmd kosninga einn þáttur í því að viðhalda trausti almennings á lýðræðislegum kosningum. Eins og áður hefur verið vikið að er landskjörstjórn falið viðameira hlutverk í nýjum kosningalögum en í gildandi lögum. Mun nefndin fá víðtækt fræðsluhlutverk gagnvart öllum þeim sem koma að kosningum. Í álitum kjörbréfanefndar hefur nefndinni verið tíðrætt um mikilvægi þess að auka enn frekar leiðbeiningar um kosningar og styrkja samræmi í framkvæmd þeirra. Nefndin telur tilefni til að taka undir þær ábendingar og leggur áherslu á að hin endurbætta landskjörstjórn tryggi fræðslu til umboðsmanna, svo að þeir geti sinnt eftirliti með framkvæmd kosninga, og kjörstjórna, svo að þær hafi viðeigandi þekkingu á verkefnum umboðsmanna. Loks skal áréttað að mikilvægt er að stjórnmalasamtök sinni einnig leiðbeiningar- og undirbúningshlutverki sínu gagnvart umboðsmönnum sem þau tilnefna við kosningar.

4. Um aðstöðu fatlaðs fólks á kjörstað og rétt þess til þátttöku í lýðræðislegum kosningum.

Ákvæði stjórnarskrár um almennar og lýðræðislegar kosningar gera ekki greinarmun á aðstæðum fólks. Í ljósi fram kominna ábendinga í kæru sem barst Alþingi um rétt fatlaðs fólks til að taka þátt í leynilegum kosningum, er mikilvægt að undirstrika mikilvægi þess að fötluðu fólki sé tryggð viðeigandi aðstaða þegar kemur að því að neyta kosningarréttar á kjörfundi eða utankjörfundar.

Til að tryggja grundvallarréttindi allra kjósenda til að taka þátt í leynilegum kosningum til Alþingis, sbr. einnig 31. gr. stjórnarskrárinnar, er mikilvægt að gera viðeigandi ráðstafanir á kjörstað til að bregðast við ólíkum þörfum einstaklinga, þ.m.t. þeirra sem notast við hjálpartæki, eins og hjólastól. Til samræmis við jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar er þannig mælt fyrir um það í 1. mgr. 69. gr. laga um kosningar til Alþingis, að kjörklefi skuli þannig búinn að þar megi greiða atkvæði án þess að aðrir geti séð hvernig kjósandi kýs. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 24/2000 segir t.a.m. í skýringum við ákvæðið að nauðsynlegt sé að hafa í huga að aðstaða á kjörstað þurfi að vera þannig að kjósandi í hjólastól geti kosið, svo og að aðstoð megi veita þar.

Þá má jafnframt vísa til þess að í 5. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem Ísland hefur undirritað og fullgilt, skulu aðildarríkin gera allar viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að fötluðu fólki standi viðeigandi aðlögun til boða. Með viðeigandi aðlögun er átt við að gerðar séu „nauðsynlegar og viðeigandi breytingar og lagfæringar, sem eru ekki umfram það sem eðlilegt má teljast eða of íþyngjandi, þar sem þeirra er þörf í sérstöku tilviki, til þess að tryggt sé að fatlað fólk fái notið eða geti nýtt sér, til jafns við aðra, öll mannréttindi og grundvallarfrelsi“. Þá fjallar 29. gr. samningsins um þátttöku í stjórnámálum og opinberu lífi en þar segir m.a. að tryggja skuli fötluðu fólki stjórnámálaleg réttindi og tækifæri til þess að njóta þeirra til jafns við aðra. Jafnframt skuli tryggja rétt og tækifæri fatlaðs fólks til þess að kjósa, þar á meðal með því að tryggja að kosningaaðferðir, kosningaaðstaða og kjörgögn séu við hæfi, aðgengileg, auðskilin og auðnotuð og að vernda rétt fatlaðs fólks til þess að taka þátt í leynilegri atkvæðagreiðslu í kosningum og þjóðaratkvæðagreiðslum án ógnana.

Nefndin áréttar að við framkvæmd kosninga til Alþingis skuli tryggja skýlausan rétt allra kjósenda til leynilegra kosninga. Í því sambandi telur nefndin æskilegt að þegar aðstaða fatlaðs fólks á kjörstað er ákveðinn verði haft samráð við hagsmunaverði fatlaðs fólks í samræmi við 3. tölul. 4. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Loks ber að geta þess að í 79. gr. nýrra kosningalaga er kveðið á um útbúnað í kjördeild en ákvæðið byggist á 69. gr. laga um kosningar til Alþingis. Í 5. másl. 2. mgr. 79. gr. nýrra kosningalaga er kveðið á um að landskjörstjórn skuli setja nánari reglur um tilhögun í kjörfundarstofu, stærð og gerð atkvæðakassa og innsigli. Til viðbótar við samræmingar- og yfirstjórnarhlutverk landskjörstjórnar við framkvæmd kosninga, sem og fræðslu- og leiðbeiningarhlutverk, sem áður var vikið að, hefur landskjörstjórn skv. d-lið 1. mgr. 14. gr. laganna það verkefni að hafa samvinnu og samráð við viðeigandi aðila, félagasamtök og stofnanir við undirbúning og framkvæmd kosninga. Með hliðsjón af þessu beinir nefndin því til landskjörstjórnar, sem mun taka til starfa á grundvelli nýrra kosningalaga, að taka málefni sem varða aðstöðu fatlaðs fólks á kjörstað til skoðunar og leggja til samræmda framkvæmd á landsvísu og í þeim efnum að tryggja samráð við hagsmunaverði fatlaðs fólks.

5. Meðferð utankjörfundaratkvæða.

Nefndin hefur haft til skoðunar framkvæmd utankjörfundaratkvæðagreiðslna og meðferð utankjörfundaratkvæða sem ekki eru tekin til greina, sbr. umfjöllun í kafla II.3. Kemur sú skoðun m.a. til vegna bókunar umboðsmanns J-lista í Reykjavíkurborgdæmi suður þar sem fram kom að stór bunki utankjörfundaratkvæða hefði verið metinn ógildur vegna þess að á þau vantaði undirskrift kjörstjóra. Jafnframt hafa nefndinni borist ábendingar um innsigli atkvæðakassa við utankjörfundaratkvæðagreiðslu, sbr. minnisblað umboðsmanna P-lista í Reykjavíkurborgdæmunum og Suðvesturkjördæmi til nefndarinnar, dags. 8. nóvember 2021. Líkt og fram kemur í kafla II.3. óskaði nefndin eftir upplýsingum frá yfirkjörstjórnnum um meðferð á utankjörfundaratkvæðum sem þeim hefðu borist og eru svör þeirra rakin í kaflanum.

Nefndin telur það alvarlegt að fyrir komi að utankjörfundaratkvæði komi ekki til greina í alþingiskosningum af ástæðum sem ekki eru á ábyrgð kjósenda sjálfs. Kosningarréttur er grundvallarréttur borgara og kjósendur verða að geta treyst því að atkvæði sem þeir greiða í kosningum komist til skila með réttum hætti og séu tekin til greina. Áréttar nefndin af því tilefni mikilvægi þess að tryggt verði sem best að kjörstjórar og starfsfólk þeirra sem kemur að utankjörfundaratkvæðagreiðslu hafi hlotið næga þjálfun og hafi til þess viðeigandi þekkingu, sbr. álit kjörbréfanefndar 2017. Jafnframt telur nefndin æskilegt að sérstaklega verði hugað að því að koma á bættu og samræmdu verklagi við meðferð kjörgagna við utankjörfundaratkvæðagreiðslur samhliða gildistöku nýrra kosningalaga. Vísar nefndin um það til leiðbeiningarhlutverks landskjörstjórnar annars vegar og starfshóps sem falið var að taka til skoðunar atkvæðagreiðslu utan kjörfundar með ákvæði til bráðabirgða VII. í lögum nr. 112/2021 hins vegar.

6. Um undirbúningsnefnd fyrir rannsókn kjörbréfa.

Með lögum nr. 80/2021, sem breyttu lögum um þingsköp Alþingis, var undirbúningsnefnd fyrir rannsókn kjörbréfa markaður lagagrundvöllur en áður hafði hún starfað á grundvelli venju. Eins og fram hefur komið er undirbúningsnefnd fyrir rannsókn kjörbréfa falið, skv. 3. mgr. 1. gr. laga um þingsköp Alþingis, að undirbúa þá rannsókn kjörbréfa sem fer fram á þingsetningarfundum. Það er síðan kjörbréfanefnd sem hefur það hlutverk að prófa kjörbréf og kosningu nýkjörinna þingmanna og varaþingmanna og gera tillögu til þingsins um hvort kosning og kjörgengi þingmanns teljist gild, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Allt þetta ferli grundvallast á 46. gr. stjórnarskrárinnar þar sem fram kemur að Alþingi sker sjálft úr hvort þingmenn þess séu löglega kosnir.

Staða undirbúningsnefndarinnar eða heimildir hennar eru ekki skýrðar nánar í lögum um þingsköp. Er einungis tekið fram að henni sé ætlað að „undirbúa þá

rannsókn kjörbréfa sem fer fram á þingsetningarfundum“. Undirbúningsnefndin telur að innan 3. mgr. 1. gr. þingskaparlaga um rannsókn kjörbréfa rúmist víðtæk heimild til gagnaöflunar og tillögugerð í formi greinargerðar um úrlausn einstakra álitamála sem borist hafa Alþingi, þ.m.t. kosningakæur, sbr. 118. gr. laga um kosningar til Alþingis, og athugasemdir umboðsmanna, sbr. 112. gr. sömu laga.

Þó að undirbúningsnefndin sé ekki eiginleg fastanefnd eða sérnefnd í skilningi laga um þingsköp ákvað nefndin engu að síður að starfa eftir ákvæðum laganna og starfsreglna fastanefnda Alþingis, eftir því sem við gæti átt og lög heimila, og að auki setti nefndin sér verklagsreglur sem staðfestar voru af forseta Alþingis. Verklagsreglur voru m.a. settar til að marka málsmeðferð kosningakæra ákveðinn farveg þar sem slíkum reglum er ekki fyrir að fara. Við gerð verklagsreglna hafði nefndin annars vegar hliðsjón af form- og efnisreglum stjórnsluréttar og hins vegar dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Mugemangango gegn Belgíu* þar sem ríkar kröfur eru gerðar til vandaðrar málsmeðferðar við yfirferð kosningakæra með hliðsjón af meginreglunni um frjálsar kosningar, sbr. 3. gr. 1. viðauka og reglu 13. gr. mannréttindasáttmálans um rétt til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns.

Með hliðsjón af framangreindu er það mat nefndarinnar að æskilegt sé að ákvæði laga um þingsköp um stöðu nefndarinnar verði tekin til skoðunar og litið verði til þeirrar reynslu sem nú er komin á störf hennar. Til að mynda væri rétt að skoða hvort rétt væri að festa nefndina í sessi fremur en að hún byggji grundvöll sinn á heimild starfandi forseta. Jafnframt ætti að mati nefndarinnar að kanna hvort tilefni sé til að kveða nánar á um valdheimildir nefndarinnar, t.d. til öflunar skýrslna og upplýsinga frá stjórnvöldum og hvaða úrræði standi nefndinni til boða, t.a.m. um endurtalningu atkvæða, og hvaða reglur gætu gilt um framkvæmd slíkra úrræða. Að auki telur nefndin að taka þurfi til skoðunar hvort þörf sé á að fyrrgreindar verklagsreglur hennar verði teknar til endurskoðunar og gerðar að almennum reglum undirbúningsnefndar fyrir rannsókn kjörbréfa og hvort tilefni sé til að fjalla þar nánar um málsmeðferð. Vísar nefndin í því efni m.a. til reglna sem settar voru af héraðsþingi Vallóníu um málsmeðferð kæra í kjölfar tilvitnaðs dóms Mannréttindadómstóls Evrópu.

Stöðu undirbúningsnefndar ætti einnig að skoða í því ljósi að skv. 2. mgr. 132. gr. nýrra kosningalaga skal landskjörstjórn leggja fyrir Alþingi rökstudda umsögn um kærur út af gildi kosninga og um mat á kjörgengi nýkjörinna þingmanna og gildi ágreiningsseðla. Enn fremur skal landskjörstjórn láta Alþingi í té öll þau gögn og upplýsingar sem það hefur þörf fyrir við umfjöllun sína samkvæmt þessari grein. Í greinargerð frumvarpsins með kosningalögum segir að um sé að ræða nýmæli sem byggist á framkvæmd sem mótast hafi við umfjöllun kjörbréfanefndar um gildi alþingiskosninga. Með ákvæði um umsögn landskjörstjórnar um kærur út af gildi kosninga, ágreiningsseðla og mati á kjörgengi fulltrúa sé þannig leitast við að tryggja að mál séu sem best upplýst og að fyrir liggi sjónarmið og þær röksemdir sem kæra um gildi kosninga byggist á og þau sjónarmið sem leggja beri til grundvallar við mat á gildi ágreiningsseðla. Þá sé áreittað að landskjörstjórn láti Alþingi í té öll þau gögn

sem það hefur þörf fyrir við rannsókn sína, svo sem ýmsa útreikninga sem liggja að baki úthlutun þingsæta. Þyki rétt að kveða skýrt á um þessa skyldu landskjörstjórnar sem þess stjórnvalds sem hafi yfirumsjón með framkvæmd kosninga. Að mati nefndarinnar er þarna að finna lagaheimild fyrir umsögn stjórnvalds sem undirbúningsnefnd fyrir rannsókn kjörbréfa getur byggt athugun sína á gildi alþingiskosninga á.

Reykjavík 23. nóvember 2021.

Birgir Ármannsson, form.

Diljá Mist Einarsdóttir.

Inga Sæland.

Jóhann Friðrik Friðriksson.

Líneik Anna Sævarsdóttir.

Svandís Svavarsdóttir.

Vilhjálmur Árnason.

Þórunn Sveinbjarnardóttir.

V. Fylgiskjöl.

1. Yfirlitsmynd talningarsvæðis.

