



Til: Undirbúningsnefndar fyrir rannsókn kjörbréfa
Frá: Skrifstofu Alþingis

Efni: Hlutverk og heimildir kjörbréfanefndar og undirbúningsnefndar.

1.

Inngangur.

Á grundvelli 46. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, sker Alþingi sjálfst úr, hvort þingmenn þess séu löglega kosnir. Nánari ákvæði um lögmati kosninga og málsmeðferð eru annars vegar í lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, og hins vegar í lögum um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991.

Í ljósi dóms Mannréttindadómstóls Evrópu frá 10. júlí 2020, í máli *Mugemangango gegn Belgíu*, þar sem reyndi á ákvæði áþekkt 46. gr. stjórnarskrár, þykir rétt að fjalla sérstaklega um þá málsmeðferð sem mörkuð er í lögum í tengslum við skyldu þingmanna í skilningi 46. gr. stjórnarskrár. Fjallað verður um dóminn, um undirbúningsnefnd fyrir rannsókn kjörbréfa og um kjörbréfanefnd, sem gerir tillögu til þingsins um hvort kosning og kjörgengi þingmanns skuli talin gild. Fjallað verður um heimildir þessara nefnda, samspil þeirra og málsmeðferð og settar fram tillögur um hvernig koma megi, innan ramma þeirrar löggjafar sem nú er í gildi, að einhverju leyti til móts við helstu sjónarmið í dómi Mannréttindadómstólsins.

2.

Mugemangango gegn Belgíu.

Mannréttindadómstóll Evrópu fjallaði í dómi *Mugemangango gegn Belgíu* um ákvæði í belgísku stjórnarskránni áþekkt 46. gr. íslensku stjórnarskrárinnar. Dómstóllinn taldi að ákvörðun nýkjörins þings Vallóna um gildi kosninga hefði brotið gegn ákvæðum mannréttindasáttmálans um frjálsar kosningar, sbr. 3. gr. 1. viðauka og 13. gr. um rétt til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns.

Í málinu komst kjörbréfanefnd að þeirri niðurstöðu að endurtelja þyrfti atkvæði en þingið (allir nýkjörnir þingmenn, þ.m.t. úr því kjördæmi þar sem endurtalningar var óskað, tóku þátt í afgreiðslu málsins) hafnaði endurtalningu. Var niðurstaða Mannréttindadómstólsins sú að um væri að ræða brot á 3. gr. 1. viðauka þar sem kæran var metin af aðila sem ekki var sýnt fram á að væri óháður og mat þess aðila væri ekki nægilega afmarkað í lögum. Þá hefði málsmeðferðin verið með þeim hætti að ekki væri tryggt nægilega að ekki væri um geðþóttaákværðanir að ræða.

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 sjálfst úr hvort þingmenn séu

löglega kosnir en taldi engu að síður belgísku leiðina, sem er áþekkt bæði íslensku og dönsku leiðinni, brot á sáttmálanum. Tók dómstóllinn fram að ákvarðanir sem þessar þyrftu að vera teknar af aðila sem gæti tryggt hlutleysi og að málsmeðferð þyrfti að vera þannig að hún tryggði að ákvörðun yrði sanngjörn, málefnaleg og nægilega rökstudd. Þá þyrfti ákvörðun um lögmæti kosninga að byggjast á málefnalegum og lagalegum sjónarmiðum en ekki pólitískum. Einnig þyrfti kvartandi 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 kvartanda. Þetta þyrfti að vera gert af þeim aðila sem færi með ákvörðunarvaldið.

3.

Undirbúningsnefnd.

Hlutverk.

Með lögum nr. 80/2021 sem breyttu lögum um þingsköp Alþingis var bætt við ákvæði sem heimilar starfandi forseta að kveðja saman nefnd níu kjörinna alþingismanna til að undirbúa rannsókn kjörbréfa sem fer fram á þingsetningarfundum, sbr. 3. mgr. 1. gr. þingskapa. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 80/2021 kemur fram að ákvæðið sé í samræmi við þá venju sem fylgt hefur verið undanfarin ár til að flýta fyrir og auðvelda afgreiðslu kjörbréfa á þingsetningarfundum.

Ákvæði þingskapa gera ráð fyrir því að kosið sé í þingnefndir á þingfundum, á það við um kjörbréfanefnd og aðrar sérnefndir, forsætisnefnd, fastanefndir og alþjóðanefndir. Undirbúningsnefndin er kvödd saman af forseta þings og þó gætt sé að ákvæðum 82. gr. þingskapa við val í nefndina er ekki kosið í hana. Undirbúningsnefndinni verður því hvorki jafnað til fastanefnda né sérnefnda í skilningi þingskapa. Hefur nefndin meiri samsvörun við ráðgefandi nefnd sem fellur undir stjórnslu þingsins.

Áður en undirbúningsnefndinni var markaður lagagrundvöllur starfaði hún á grundvelli venju. Í störfum sínum hefur undirbúningsnefndin farið yfir gerðabækur landskjörstjórnar og yfirkjörstjórna, ágreiningsseðla og kosningakærur sem borist hafa dómsmálaráðuneytinu og lagðar hafa verið fyrir Alþingi í þingbyrjun, sbr. 112. og 118. gr. laga um kosningar til Alþingis. Fyrirkomulaginu er ætlað að stuðla að vandaðri tillögugerð kjörbréfanefndar til þingsins um hvort kosning og kjörgengi þingmanns skuli talin gild.

Heimildir og málsmeðferð.

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 80/2021 er ekki sérstaklega mælt fyrir um stöðu undirbúningsnefndarinnar eða hvaða heimildir hún hefur í störfum sínum. Aðeins kemur fram að nefndin skuli „undirbúa [...] rannsókn kjörbréfa“. Skv. 3. mgr. 1. gr. þingskapa fer rannsókn kjörbréfa fram á vettvangi kjörbréfanefndar. Í fyrri störfum undirbúningsnefndar hefur verið litið svo á að í

undirbúningi rannsóknar kjörbréfa felist m.a. tillögugerð um afgreiðslu mála þó að ákvörðunarvaldið sé hjá kjörbréfanefnd.

Eins og fram hefur komið verður undirbúningsnefndinni ekki jafnað til fastanefnda eða sérnefnda í skilningi þingskapa. Ákvæði þingskapa koma þó ekki í veg fyrir að undirbúningsnefndin ákveði að um störf hennar gildi sömu reglur og um fastanefndir eftir því sem við á, þ.e. ákvæði þingskapa um fastanefndir og starfsreglur fastanefnda Alþingis. Nefndin getur því óskað eftir skriflegum umsögnum og fengið gesti á sinn fund. Þá getur nefndin viðhaft frjálsa gagnaöflun að því marki sem hún metur að það gagnist rannsókn kjörbréfanefndar. Nefndin getur þó ekki krafist þess að fá aðgang að gögnum frá stjórnvöldum, sbr. 51. gr. þingskapa.

Velji undirbúningsnefndin að fylgja ákvæðum þingskapa og starfsreglum fastanefnda, eftir því sem við á, væri heppilegast að nefndin tæki sérstaka ákvörðun um að halda opna fundi (og um birtingu gagna). Ákvæði þingskapa og starfsreglurnar gera ráð fyrir að opnir fundir séu haldnir með gestum í því skyni að afla upplýsinga um þingmál sem vísað hefur verið til nefndar eða um mál sem nefndin tekur upp að eigin frumkvæði. Framangreint á ekki við í tilviki undirbúningsnefndar.

Í þessu sambandi þykir rétt að vísa til þess að í máli *Mugemangango gegn Belgíu* tekur Mannréttindadómstóllinn það sérstaklega fram að breytingar hafi orðið á vinnu kjörbréfanefndar frá þeim tíma þegar atvik málsins voru uppi. Settar hafi verið reglur um málsmeðferð þar sem m.a. komi fram að skoðun á kærnum er opinber; hlustað sé á sjónarmið kæranda sem nýtur aðstoðar lögmanns, unnt sé að kalla eftir gögnum og ræða við vitni áður en drög að ákvörðun séu unnin.

4.

Kjörbréfanefnd.

Hlutverk.

Kveðið er á um skipan kjörbréfanefndar í 2. mgr. 1. gr. þingskapa. Nefndin er kosin á fyrsta fundi þingsins eftir kosningar til Alþingis. Kjósa skal níu þingmenn í nefnd eftir reglum 82. gr. þingskapa og skal þess gætt að hlutfall kvenna og karla sé eins jafnt og niðurstöður alþingiskosninga og kynjahlutföll innan þingflokka bjóða. Nefndin kys sér formann og framsögumann.

Hlutverk kjörbréfanefndar er að prófa kjörbréf og kosningu nýkjörinna þingmanna og varaþingmanna. Nefndin gerir tillögu til þingsins um hvort kosning og kjörgengi þingmanns skuli talin gild, sbr. 2. mgr. 1. gr. þingskapa. Þá skal nefndin einnig prófa kjörbréf er síðar koma fram, svo og rannsaka kosningar og kjörgengi, er þingið hefur frestað að taka gild, og kærur yfir kosningum eða kjörgengi er þegar eru tekin gild, sbr. 1. mgr. 4. gr. þingskapa. Verkefni kjörbréfanefndar er í raun tímabundið og afmarkað við upphaf þingstarfa hvers kjörtímabils en þegar stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefur verið kjörin tekur hún við verkefnum kjörbréfanefndar, sbr. 3. mgr. 4. gr. þingskapa.

Litið hefur verið svo á að Alþingi eigi bæði úrskurðarvald um kjörgengi nýkjörinna þingmanna og lögmati kosninga. Þannig á Alþingi, auk þess að fjalla um kjörgengið, úrskurðarvald um öll atriði sem varða alþingiskosningar, svo sem

lögmati framboðs, undirbúning kosninga, atferli kjörstjórna, kosningarathöfn, ágreiningsseðla o.s.frv. Má þannig líta svo á að rannsókn þessara atriða fari fram hjá kjörbréfanefnd en henni er falið það lögbundna verkefni að prófa kjörbréf og kosningu þingmanna. Þau atriði sem hafa hingað til komið til skoðunar nefndarinnar eru eftirfarandi:

1. Úrskurður kjörbréfa.
2. Úrskurður um ágreiningsatkvæði.
3. Kosningakærur.
4. Athuganir í tilefni af bókunum framboðslista.
5. Athugasemdir í tilefni af bókunum umboðsmanna stjórnmálasamtaka.

Heimildir og málsmeðferð.

Samkvæmt umfjöllun í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, virðist vera litið svo á að kjörbréfanefnd teljist sérnefnd. Vísað er til þess hvernig skipan þessara mála hefur verið í Danmörku en *sérnefnd*, kosin á þingsetningarfundum, annast þar rannsókn kjörbréfa og fer yfir skýrslu um kosningaúrslit. Með þessu móti hafa þingmenn (þ.e. þeir sem sæti eiga í *sérnefndinni*) tekið þátt í rannsókn kjörbréf sjálfra sín. Hins vegar var gert ráð fyrir því að kjörbréfanefnd Alþingis, gagnstætt því sem er í danska þinginu, héldi áfram að starfa allt kjörtímabilið. Að öðru leyti er ekki sérstaklega mælt fyrir um hvaða heimildir nefndin hefur í störfum sínum en í sömu greinargerð kemur þó fram að nefndin teljist ekki vera fastanefnd í skilningi þingskapa, sbr. 13. gr. Um sérnefndir gilda sömu reglur og um fastanefndir eftir því sem við á, sbr. 2. másl. 32. gr. þingskapa.

Eftir gildistöku laga nr. 84/2011 um breytingu á þingsköpum eru verkefni kjörbréfanefndar, sem eftir kunna að standa þegar venjulegri afgreiðslu kjörbréfa er lokið á þingsetningarfundum, fengin stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þegar fastanefndir þingsins hafa verið kosnar. Í greinargerð frumvarps þess sem varð að lögum nr. 84/2011 er ekki vikið sérstaklega að heimildum kjörbréfanefndar og ekkert sem bendir til þess að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd eigi að haga umfjöllun sinni með öðrum hætti en þegar nefndin fjallar um önnur mál.

Með hliðsjón af framangreindu er ljóst að kjörbréfanefnd telst ekki til fastanefnda en aftur á móti verður að telja kjörbréfanefnd til sérnefnda. Um hana gilda þó sömu reglur og um fastanefndir eftir því sem við á. Í því samhengi verður að ætla að kjörbréfanefnd hafi sömu heimildir í sínum störfum og stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd við prófun kjörbréfa og kjörgengis að því marki sem rammi þingskapa veitir svigrúm til. Þannig eiga viðeigandi ákvæði þingskapa við um nefndina, svo sem 51. gr. um öflun gagna og úrvinnslu þeirra. Sömuleiðis gilda um starf nefndarinnar starfsreglur fastanefnda eins og við getur átt. Ljóst er að við ákvörðun um málsmeðferð þarf þó að gæta sérstaklega að þeim sjónarmiðum sem fram komu í dómi *MDE Mugemangango gegn Belgíu* og tryggja að málsmeðferð sé með þeim hætti að hún tryggi að ákvörðun verði sanngjörn, málefnaleg og nægilega rökstudd. Þá þarf að

tryggja að ákvarðanir vegna kvartana byggist á málefnalegum og lagalegum sjónarmiðum en ekki pólitískum.

5.

Samspil nefnda.

Með vísan til framangreindrar umfjöllunar annars vegar um undirbúningsnefnd og hins vegar um kjörbréfanefnd verður að ætla að hlutverk undirbúningsnefndar geti einvörðungu falist í undirbúningi að vinnu kjörbréfanefndar, þ.m.t. öflun gagna og tillögugerð til kjörbréfanefndar. Efnisleg úrvinnsla málsins þarf að eiga sér stað af hálfu kjörbréfanefndar og hún þarf að hafa raunhæfa möguleika og tíma til að kynna sér vinnu undirbúningsnefndar, þ.m.t. öll gögn.

Með vísan til þeirrar ríku áherslu sem Mannréttindadómstóll Evrópu leggur á hlutleysi og vandaða málsmeðferð þarf einnig að tryggja aðkomu allra þingmanna að gögnum málsins. Ákvörðunarvaldið liggur hjá þingmönnum og hver og einn þeirra þarf að hafa tækifæri til að taka efnislega afstöðu til kæra sem grundvallast á öllum gögnum mála, málefnalegum sjónarmiðum og lögfræðilegum rökum.

6.

Tillögur.

- Undirbúningsnefnd taki ákvörðun um að í störfum sínum fylgi hún ákvæðum þingskapa um fastanefndir og starfsreglum fastanefnda Alþingis eftir því sem við getur átt og lög heimila.
- Undirbúningsnefnd sinni undirbúningi rannsóknar. Í undirbúningi rannsóknar getur m.a. falist öflun gagna, veiting andmælaréttar og tillögugerð til kjörbréfanefndar.
- Ákveði undirbúningsnefnd að halda opna fundi taki hún sérstaka ákvörðun um það. Þeir sem eru boðaðir á fund sem gestir verði upplýstir um að þeim sé ekki skylt að mæta.
- Gögn verði birt opinberlega standi lög eða sérstök þagnarskylda því ekki í vegi. Sérstök ákvörðun um það verði tekin á fundi undirbúningsnefndar og eftir atvikum kjörbréfanefndar.
- Kjörbréfanefnd sinni efnislegri úrvinnslu gagna og grundvalli niðurstöðu sína á öllum gögnum, málefnalegum sjónarmiðum og lögfræðilegu mati. Kjörbréfanefnd hafi raunhæfan möguleika og tíma til að kynna sér vinnu undirbúningsnefndar, þ.m.t. öll gögn.
- Öll gögn sem kjörbréfanefnd grundvallar niðurstöðu sína á verði aðgengileg öllum þingmönnum svo unnt verði að tryggja að ákvörðunarvaldshafar geti hver fyrir sig tekið ákvörðun byggða á öllum gögnum, málefnalegum sjónarmiðum og lögfræðilegum rökum. Gögn verði gerð aðgengileg eins fljótt og unnt er og forseti tilkynni þingmönnum sérstaklega um aðgang að gögnum svo þingmenn geti samhliða vinnu undirbúningsnefndar og kjörbréfanefndar byrjað að kynna sér gögn.

- Við umfjöllun um málefni einstaklinga gæti undirbúningsnefndin og eftir atvikum kjörbréfanefnd að réttaröryggisreglum þar sem við á.

7.

Lokaorð.

Ljóst er að miðað við dóm *MDE Mugemangango gegn Belgíu* leggur Mannréttindadómstóllinn ríka áherslu á hlutleysi ákvörðunarvaldshafa. Miðað við gildandi ákvæði 46. gr. stjórnarskrár og ákvæði þingskapa virðist erfitt að koma að fullu til móts við þær kröfur. Það sem þó er unnt að tryggja er vönduð málsmeðferð þar sem virk gagnaöflun er viðhöfð, kærandi fær kost á andmælum, fullur aðgangur þingmanna að öllum gögnum verði tryggður og ákvörðunartaka er vel rökstudd og byggð á málefnalegum sjónarmiðum og lagarökum á öllum stigum málsins.