

Til: Undirbúningsnefndar fyrir rannsókn kjörbréfa

Frá: Skrifstofu Alþingis

**Efni: Áhrif annmarka á framkvæmd kosninga.**

## 1.

### *Inngangur.*

Á grundvelli 46. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, sker Alþingi sjálf úr, hvort þingmenn þess séu löglega kosnir, sbr. 36. gr. laga um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000. Ákvæðið hefur verið skilið svo að Alþingi úrskurði um kjörgengi nýkjörinna þingmanna og um lögmæti kosninganna. Alþingi hefur því úrskurðarvald, ekki aðeins um kjörgengi þingmanna heldur einnig um öll atriði er kosningu varða, svo sem lögmæti framboðs, undirbúning kosninga, atferli kjörstjórna, kosningarathöfn, ágreiningsseðla o.s.frv.<sup>1</sup> Aldrei hefur komið til þess að kosningar til Alþingis hafi verið ógiltar vegna annmarka á framkvæmd þeirra. Hins vegar hefur Hæstiréttur fjallað um annmarka á framkvæmd laga um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998, eða forvera þeirra auk gildi kosninga til stjórnlagabings og forsetakosninga.

Hér verður fjallað um ógildingarreglur laga um kosningar til Alþingis og laga um kosningar til sveitarstjórna, úrlausnir Hæstaréttar um annmarka á framkvæmd kosninga og forsetakjörs og áhrif annmarka á gildi kosninga.

## 2.

### *Ógildingarreglur laga um kosningar til Alþingis og sveitarstjórna.*

Í lögum um kosningar til Alþingis og í lögum um kosningar til sveitarstjórna 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 vísitandi 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 kosninga eða ef saknæmt atferli þingmanns, umboðsmanns hans eða meðmælenda er ástæða annmarkans.

Með lögum nr. 5/1998 voru sett sérlög um kosningar til sveitarstjórna en þar segir í 94. gr. að gallar á framboði eða kosningu leiði ekki til ógildingar kosninga, nema ætla megi að þeir hafi haft áhrif á úrslit kosninganna. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögunum sagði að hvað varðaði framkvæmd sveitarstjórnarkosninga væru þar einnig tekin upp ýmis ákvæði laga um kosningar til Alþingis.

<sup>1</sup> Gunnar G. Schram. *Stjórnskipunarréttur*, bls. 228.

Þá hafa fræðimenn talið að ógildingarreglur kosningalaga hvíli í reynd á víðtækari ólögfestum grunni, m.a. að því er varðar sértæka ólögfesta ógildingarreglu sem á við þegar brotið er gegn þeirri meginreglu sem lögfest er í 31. gr. stjórnarskrár um leynilegar kosningar.<sup>2</sup>

### ***Áhrif annmarka á úrslit kosninga.***

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 ekki að valda ógildingu kosninga. 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.<sup>3</sup> Ákvæðið var ekki skýrt frekar.

Í fræðaskrifum hefur verið gengið út frá því að margir smávegis 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.<sup>4</sup> Sé ljóst að annmarkar við kosningar hafi getað ráðið úrslitum um niðurstöður þeirra skipti almennt engu máli hverjum er um að kenna eða hvort nokkur eigi sök á misfellunum heldur beri þá að ógilda kosninguna.<sup>5</sup> Séu annmarkar ekki þess eðlis beri ekki að ógilda nema þingmaður sjálfur, umboðsmenn hans eða meðmælendur hafi vísitandi átt sök á misfellunum, enda séu þær verulegar, sbr. 3. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Þá sagði í athugasemdum við frumvarp til sveitarstjórnarlaga, nr. 8/1986 um ákvæði samhljóða 94. gr. gildandi laga um kosningar til sveitarstjóra: „Það leiðir þó væntanlega af eðli máls, að ekki ber að ógilda kosningar að öllu leyti, ef hægt er að bæta úr því sem áfátt er með ógildingu að hluta eða með öðrum úrræðum“.<sup>6</sup>

Alþingi er þannig falið að meta hvort gallar á framkvæmd kosninga séu svo verulegir að ætla megi að þeir hafi haft áhrif á úrslit kosninganna.<sup>7</sup> Bent hefur verið á að ólíkir ógildingarmælikvarðar geta haft áhrif á matið. Sé það gert að skilyrði að ætla megi að annmarki hafi haft slík áhrif á úrslit kosninga að þær verði úrskurðaðar ógildar þurfi einhver tengsl að vera á milli annmarka og úrslita kosninga. Orðalag ákvæðisins gefi til kynna að oftast skuli beita sérstökum mælikvarða við mat á áhrifum formannmarka en ekki sé þó hægt að útiloka að almennum mælikvarða yrði beitt, þ.e. að tilvist annmarka kynni ein og sér að leiða til ógildingar ef nægjanlegt væri að „ætla megi“ að annmarkinn hefði haft áhrif. Formannmarki geti því verið þess eðlis að hann teljist verulegur án tillits til þess hvort það liggja fyrir að hann hafi haft áhrif á efni þeirrar ákvörðunar sem tekin var.<sup>8</sup> Af dómaframkvæmd Hæstaréttar um gildi sveitarstjórnarkosninga, sem fjallað er um í næsta kafla, má ráða að dómstóllinn hafi beitt ólíkum mælikvörðum við mat á því hvort annmarkar valdi ógildi kosninga.

<sup>2</sup> Gunnar Páll Baldvinsson og Valgerður Sólmes: „Réttaráhrif annmarka á framkvæmd kosninga með hliðsjón af úrlausnum Hæstaréttar Íslands“, bls. 225.

<sup>3</sup> Gunnar Páll Baldvinsson og Valgerður Sólmes: „Réttaráhrif annmarka á framkvæmd kosninga með hliðsjón af úrlausnum Hæstaréttar Íslands“, bls. 217.

<sup>4</sup> Gunnar G. Schram. *Stjórnskipunarréttur*, bls. 230-231. Samkvæmt 124. gr. laga um kosningar til Alþingis varðar það refsingu ef kjörstjórn hagar fyrirskipaðri framkvæmd laganna vísitandi á ólöglegan hátt eða vanrækir hana.

<sup>5</sup> Gunnar G. Schram. *Stjórnskipunarréttur*, bls. 231.

<sup>6</sup> Alþingistíðindi 1985-1986, A-deild, bls. 564.

<sup>7</sup> Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, bls. 230.

<sup>8</sup> Gunnar Páll Baldvinsson og Valgerður Sólmes: „Réttaráhrif annmarka á framkvæmd kosninga með hliðsjón af úrlausnum Hæstaréttar Íslands“, bls. 220.

## 3.

***Dómar og ákvarðanir Hæstaréttar um gildi kosninga.******Dómar Hæstaréttar um gildi sveitarstjórnarkosninga.***

Annmarkar á framkvæmd alþingiskosninga koma ekki til úrlausnar hjá Hæstarétti en reynt hefur á ógildingarreglu vegna annmarka á framkvæmd kosninga er varða gildissvið laga um kosningar til sveitarstjórna eða forvera þeirra.

Í *Hrd. 1982, bls. 192 (breppsnefndarkosningar í Geithellnahreppi)* reyndi á lögmati kosninga frá árinu 1978 þegar kosið var samtímis til hreppsnefndar og sýslunefndar. Hæstiréttur dæmdi kosninguna ógilda á grundvelli annmarka er varðaði form og efni kjörseðla, sem töldust vera úr svo þunnu efni að unnt hefði verið að sjá í gegnum þá. Auk þess hefði seðillinn verið til þess fallinn að villa um fyrir kjósendum því ekki hafði verið greint á milli kosningar til hreppsnefndar og kosningar til sýslunefndar líkt og þörf var á. Aftur á móti var ekki talið hafa komið að sök að oddviti sveitarstjórnar, sem einnig var í framboði, hefði rofið pakkingu með kjörseðlum fyrir kjördag, en félagsmálaráðherra hafði fellt kosningarnar úr gildi með vísan til þess.

Í *Hrd. 1994, bls. 2640 (sameining sveitarfélaga í Helgafells sveit)* höfðu kjörstjórnarmenn, er sátu í kjörstjórn sveitarfélags sem annaðist kosningar um sameiningu þess við annað sveitarfélag, kært framkvæmd kosninganna á grundvelli umboðs og starfa kjörstjórna og forms og efnis þess kjörseðils sem var notaður í kosningunum. Hæstiréttur hafnaði málatilbúnaði kæranda að öðru leyti en því er varðaði þykkt kjörseðilsins, sem taldist varða ógildingu kosninganna, þar sem slíkur annmarki væri til þess fallinn að hafa áhrif á úrslit kosninganna. Hæstiréttur sagði í niðurstöðu sinni að kjörseðillinn hefði ekki tryggt að kosningin hefði verið leynileg í samræmi við þágildandi sveitarstjórnarlög.

Í *Hrd. 2002, bls. 3647 (sveitarstjórnarkosningar í Borgarbyggð)* var deilt um gildi sveitarstjórnarkosninga í Borgarbyggð. Að lokinni talningu atkvæða kom í ljós að sama atkvæðamagn bjó að baki næsta manni inn af listum tveggja stjórnarmálaflokka. Af þeim sökum var hlutað um röð þeirra. Sá stjórnarmálaflokkur er þar skarðan hlut frá borði þar gildi kosninganna undir félagsmálaráðherra á þeim grundvelli að annmarkar hefðu verið á meðferð við talningu utankjörfundaratkvæða. Ráðuneytið komst að þeirri niðurstöðu að ógilda bæri kosningarnar vegna þessa þar sem utankjörfundaratkvæði með sams konar ágalla hefðu ekki fengið sömu meðferð við talningu atkvæða. Hæstiréttur vísaði til niðurstöðu talningarinnar og benti á að utankjörfundaratkvæði sem meta hefði átt ógilt en var ranglega sett í kjörkassa gat beinlínis haft áhrif á úrslit kosninganna. Hlaut þessi ágalli að leiða til ógildingar þeirra samkvæmt skýru ákvæði í 94. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

Í *Hrd. 1998, bls. 1928 (sameining sveitarfélaga í Skagafirði)* var deilt um gildi kosninga um sameiningu 11 sveitarfélaga í Skagafirði, en ætlaðir annmarkar lutu m.a. að aðkomu sérstakrar sameiningarnefndar sveitarfélaga að undirbúningi kosninganna og framkvæmd utankjörfundaratkvæðagreiðslu. Hæstiréttur féllst ekki á að það fyrirkomulag, að sérstök sameiningarnefnd sveitarfélaganna annaðist allar auglýsingar vegna kosninganna, þar á meðal um framlagningu kjörskráa, bryti í bága við þágildandi sveitarstjórnarlög. Þá taldi Hæstiréttur að ekki hefðu verið annmarkar á framkvæmd kosninganna þrátt fyrir að utankjörfundaratkvæðagreiðsla hefði ekki farið fram á sjúkrahúsi eins sveitarfélaganna þar sem um var að ræða heimild til slíkrar atkvæðagreiðslu en ekki skyldu samkvæmt þágildandi kosningalögum.

***Ákvörðun Hæstaréttar 25. janúar 2011 um gildi kosningar til stjórnlagabings.***

Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu í ákvörðun sinni 25. janúar 2011 að ógilda bæri kosningu til stjórnlagabings sem fór fram 27. nóvember 2010. Kosningin var framkvæmd á grundvelli laga um stjórnlagabing, nr. 90/2010.<sup>9</sup> Í niðurstöðu sinni tók Hæstiréttur fram að lögín fælu í sér „ákvæði sem

<sup>9</sup> Lögín voru felld brott í apríl 2011, með lögum nr. 31/2011.

eiga að tryggja almenna, frjálsa, leynilega og beina kosningu á grundvelli jafnréttis. Framkvæmd opinberra kosninga í samræmi við þessi meginþingarmátt er í senn undirstaða og forsenda fyrir lýðræðislegu þjóðskipulagi.“ Kæruheimild var í 15. gr. laganna en í 2. mgr. þeirra var kveðið á um að tiltekin ákvæði laga um kosningar til Alþingis skyldu gilda um kosningu til stjórnlagabings að svo miklu leyti sem við gat átt.

Eitt kæruatriðið laut að merkingu kjörseðla sem dreift var í samfelldri númeraröð í kjördeildir. Kærandi taldi merkingu kjörseðla fara gegn meginreglu um leynilegar kosningar með því að auðvelt væri að rekja saman kjörseðil og nöfn kjósenda í þeirri röð er þeir greiddu atkvæði. Hæstiréttur taldi fyrirgreinda merkingu kjörseðla verulegan annmarka á framkvæmd kosninganna en setti þann annmarka jafnframt í samhengi við annmarka á framkvæmd talningar, sem fjallað er um hér aftar:

Verður að telja að ákvörðun um að haga númeramerkingu seðlanna með þeim hætti sem hér hefur verið lýst hafi farið í bága við lokaákvæði 4. gr. laga nr. 90/2010 um leynilegar kosningar, en það er í samræmi við grundvallarákvæði stjórnarskrárinnar um opinberar kosningar, sbr. 5. gr., 26. gr., 1. mgr. 31. gr. og 2. mgr. 79. gr. hennar. Verður að telja þetta verulegan annmarka á framkvæmd kosninganna, ekki síst í ljósi þess, eins og nánar verður vikið að síðar, að telja bar atkvæði fyrir opnum dyrum og að viðstöddum fulltrúum samkvæmt 2. mgr. 98. gr. laga nr. 24/2000.

Þá laut ein kærán að því að umboðsmönnum frambjóðenda hefði hvorki verið heimilað né veitt færi á að vera viðstaddir kosninguna og talningu atkvæða svo sem skylt hefði verið samkvæmt 39. gr. laga um kosningar til Alþingis. Þá hefði talning ekki farið fram fyrir opnum dyrum hjá landskjörstjórn. Fram kom að landskjörstjórn hleypti aðeins þeim inn á talningarstað sem höfðu á hennar vegum hlutverk við talningu atkvæða. Hægt hefði verið að fylgjast með talningu í gegnum glugga og tvær stórar glerhurðir. Hæstiréttur taldi í niðurstöðu sinni að skýra bæri 2. mgr. 13. gr. laga um stjórnlagabing með vísan til 1. mgr. 98. gr. laga um kosningar til Alþingis þar sem fram kom að talning atkvæða skyldi fara fram fyrir opnum dyrum svo að kjósendum gæfist kostur á að vera við eftir því sem húsrúm leyfði. Það yrði því að teljast annmarki á framkvæmd talningarinnar að hún hefði ekki farið fram fyrir opnum dyrum.

Hvað varðaði kærú um rétt frambjóðenda til að hafa umboðsmenn viðstadda þegar landskjörstjórn úrskurðaði um vafaatkvæði taldi Hæstiréttur ekki sýnt að ákvæði IX. kafla í lögum um kosningar til Alþingis, þar sem kveðið er á um umboðsmenn, hefði gilt um kosningu til stjórnlagabings. Hins vegar hefðu frambjóðendur átt rétt á að hafa sérstakan fulltrúa viðstaddan talningu samkvæmt 2. mgr. 98. gr. laga um kosningar til Alþingis þegar skotið var úr um vafaatkvæði. Það að landskjörstjórn skipaði ekki slíkan fulltrúa taldi Hæstiréttur verulegan annmarka á framkvæmd talningar, sérstaklega í ljósi þess að talning fór ekki fram fyrir opnum dyrum líkt og áskilið var lögum samkvæmt. Í því samhengi sagði Hæstiréttur í niðurstöðu sinni:

Lög nr. 24/2000 eru byggð á því meginviðhorfi að gagnsæi eigi að ríkja við talningu atkvæða. Skal í því sambandi áréttað að ekki er nóg að rétt sé talið ef ekki ríkir traust um að þannig hafi verið að verki staðið.

Hæstiréttur komst jafnframt að þeirri niðurstöðu að þrír annmarkar hefðu verið á framkvæmd kosninganna en taldi þá ekki verulega.

Ein kærán laut að því að í einhverjum tilvikum var ekki notast við hefðbundna kjörklefa í kjördeildum heldur hafi kjósendur setið hlið við hlið í opnu rými með 60 sm há pappaskilrúm á þrjár hliðar borðs til að skilja þá að. Hæstiréttur taldi pappaskilrúm ekki geta talist kjörklefi í skilningi laga um kosningar til Alþingis. Rýmið væri ekki nægilega afmarkað til að kjósendi væri þar í einrúmi auk þess sem aðrir gætu séð á kjörseðil kjósenda og séð hvernig hann kaus ef staðið væri fyrir aftan kjósenda sem sat við pappaskilrúmin að fylla út kjörseðil. Hæstiréttur taldi þetta hafa verið annmarka við framkvæmd kosninganna.

Kærð var notkun þeirra kjörkassa sem notaðir voru við framkvæmd kosninganna í stað hefðbundinna kjörkassa og tekið fram að ekki væri hægt að læsa þeim líkt og áskilið var í 2. mgr. 69. gr. laga um kosningar til Alþingis. Hæstiréttur taldi kjörkassana ekki uppfylla það skilyrði auk þess sem hægt væri að taka kassana í sundur og komast í kjörseðla án mikillar fyrirhafnar, þá sagði: „Þessi umbúnaður kjörkassanna var því til þess fallinn að draga úr öryggi og leynd kosninganna. Telst þetta því annmarki við framkvæmd þeirra.“

Hæstiréttur var ekki einhuga þegar kom að mati á því hvort það að kjörseðlar væru ekki brotnir saman eftir að þeir voru fylltir út og lagðir í kjörkassa teldist fara gegn ákvæðum sem tryggja eiga leynd við kosningar, en í kærur var vísað þar um til 85. gr. laga um kosningar til Alþingis, sbr. 1. mgr. 11. gr. laga um stjórnlagabætur. Meiri hluti Hæstaréttar benti í niðurstöðu sinni á að í lögum um stjórnlagabætur væri í 10. gr. kveðið á um kjörseðla og þau atriði sem væru frábrugðin lögum til Alþingis en þar væri ekki kveðið sérstaklega á um brot í kjörseðlum. Í lögum um stjórnlagabætur væri kveðið á um að kosningin skyldi leynileg. Markmiðið með reglu 85. gr. laga um kosningar til Alþingis um að kjósendi skuli brjóta saman kjörseðil áður en hann er lagður í kjörkassann væri að tryggja leynd kosningar. Það teldist því til annmarka við framkvæmd kosningar að kjörseðlar voru ekki brotnir saman.<sup>10</sup>

### ***Ákvörðun Hæstaréttar 25. júlí 2012 um gildi forsetakosninga.<sup>11</sup>***

Í kjölfar forsetakosninga hinn 30. júní 2012 barst Hæstarétti kærur þar sem þess var krafist að kosningin yrði ógilt. Tílefni kærunnar var einkum að kjósendum, sem ekki var fært að kjósa með eigin hendi, hefði ekki verið heimilað að njóta liðsinnis aðstoðarmanns að eigin vali, heldur hefði þeim verið gert að fá aðstoð eins af kjörstjórnarmönnum í viðeigandi kjördeild til að rita á kjörseðil, sbr. 86. gr. laga um kosningar til Alþingis. Kærendur töldu þessa framkvæmd brjóta gegn meginreglum um friðsamtal, óþvingaðar og leynilegar kosningar og að tilgreind lagaákvæði brytu í bága við stjórnarskrá. Kærendur vísuðu til þess að á grundvelli 5. gr. stjórnarskrárinnar skyldi forseti Íslands kosinn við beinar og leynilegar kosningar og að heimilt væri að ógilda kosningar án tillits til þess hvort ætlaðir annmarkar á forsetakjörinu hefðu haft áhrif á niðurstöðu þess, enda hefðu ávallarnir verið þess eðlis að ekki hefði verið tryggt í framkvæmd að kosningarnar væru í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar. Hæstiréttur hafnaði kröfu kæranda um ógildingunni kosninganna og taldi þá skipan sem mælt væri fyrir um í 86. gr. laga um kosningar til Alþingis ekki andstæða stjórnarskránni. Ágallar á forsetakjörinu ættu ekki að leiða til ógildingar, enda væru þeir með öllu óviðkomandi þeim frambjóðanda sem hlaut flest atkvæði, umboðsmönnum hans og meðmælendum og hefðu augljóslega engin áhrif haft á úrslit kjörsins, sbr. 3. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis.

### ***Samantekt.***

Af dómum Hæstaréttar um gildi sveitarstjórnarkosninga má ráða að ólíkur mælikvarði var lagður til grundvallar við mat á því hvort annmarkar á framkvæmd kosninganna leiddu til ógildingar þeirra.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Tveir dómarmar skiluðu sérákvæði og töldu að í 1. mgr. 11. gr. laga um stjórnlagabætur fælist sá fyrirvari að lög um kosningar til Alþingis ættu því aðeins við um þessi atriði ef ekki væri á annan veg kveðið á um þau í lögum til stjórnlagabætur. Í 1. mgr. 10. gr. laga um stjórnlagabætur væri sérákvæði um prentun kjörseðla og þar væri ekki gert ráð fyrir að brot skyldi vera á kjörseðli. Það teldist því ekki fara gegn lagaframkvæmd um kosningarnar að ekki hefði verið gert ráð fyrir að kjörseðlar væru brotnir saman áður en þeir væru settir í kjörkassa.

<sup>11</sup> Sjá einnig ákvæðanir Hæstaréttar um gildi forsetakosninga frá 6. júní 2012 vegna undirbúnings forsetakjörs sem var vísað frá sem og frá 25. júlí 2012 vegna atriða varðandi einn frambjóðanda þar sem kröfu um ógildingunni kosninganna var hafnað með vísan til þess ágalla sem hefði verið á framboði kæranda.

<sup>12</sup> Gunnar Páll Baldvinsson og Valgerður Sólnes: „Réttaráhrif annmarka á framkvæmd kosninga með hliðsjón af úrlausnum Hæstaréttar Íslands“, bls. 223.

Í Hrd. 2002, bls. 3647 (sveitarstjórnarkosningar í Borgarbyggð) leggur Hæstiréttur sérstakan mælikvarða til grundvallar mati á áhrifum annmarka, en sýnt hafði verið fram á að mismunandi meðferð utankjörfundaratkvæða hefði haft áhrif á niðurstöður kosninganna.<sup>13</sup>

Í Hrd. 1982, bls. 192 (*breppsnefnadarkosningar í Geithellnabreppi*) virðist Hæstiréttur beita bæði almennum og sérstökum mælikvarða um ólíka annmarka. Í dómi Hæstaréttar sagði um þann annmarka að einn frambjóðenda hefði opnað böggul með kjörseðlum áður en kjörfundur hófst að framkvæmdin „hefði ekki falið í sér misferli“ og að ekki hefði verið sýnt fram á að hún hefði „komið að sök“. Með öðrum orðum virðist Hæstiréttur leggja sérstakan mælikvarða til grundvallar niðurstöðu um áhrif þessa annmarka. Hins vegar komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að ógilda bæri kosningarnar þar sem framkvæmd þeirra hefði ekki verið í samræmi við lög sem um þær giltu, þ.e. að því er varðaði form (þykkt) og efni kjörseðils. Ekki lá fyrir hvaða áhrif annmarkarnir hefðu haft á kosningaúrslit og virðist því Hæstiréttur hafa lagt til grundvallar almennan mælikvarða í niðurstöðu sinni.<sup>14</sup>

Í Hrd. 1994, bls. 2640 (*sameining sveitarfélaga í Helgafellsveit*) virðist Hæstiréttur einnig leggja almennan mælikvarða til grundvallar niðurstöðu sinni um að ógilda beri kosningar vegna forms kjörseðils, þ.e. þar sem þykkt kjörseðils hafi ekki verið í samræmi við lög.<sup>15</sup> Um þetta sagði Hæstiréttur: „Kjörseðillinn tryggir því ekki, að kosningin hafi verið leynileg samkvæmt 14. gr. laga nr. 8/1986, sem er meðal grundvallarákvæða í íslenskum lögum um opinberar kosningar, sbr. og 87. gr. og 91. gr. laga nr. 80/1987 um kosningar til Alþingis og 31. gr. stjórnarskrárinnar. Brestur í þessu efni er í eðli sínu til þess fallinn að hafa áhrif á úrslit kosningar ...“

Framangreindir dómur hafa vakið upp spurningar um hvort beiting almenna mælikvarðans rúmist innan ógildingarreglna kosningalaga, þ.e. að annmarki leiði til ógildingar sem „ætla má að hafi haft áhrif á úrslit“ kosningar. Í því samhengi hafa fræðimenn m.a. bent á að til sé ólögfest ógildingarregla sem á við þegar brotið er gegn meginreglunni um leynilegar kosningar eða þegar kosningaleynd er stefnt í hættu og að sú regla feli í sér að beitt verði almennum ógildingarmælikvarða.<sup>16</sup>

Í ákvörðun Hæstaréttar frá 25. janúar 2011 um gildi kosningar til stjórnlagabings var sérstaklega vikið að áhrifum annmarkanna á gildi kosninganna. Rétt er að taka fram að enga reglu var að finna í settum lögum um það hvenær annmarkar á framkvæmd kosningar til stjórnlagabings gætu leitt til ógildingar. Hæstiréttur taldi það verulegan annmarka að kjörseðlar voru strika- og númeramerktir í hlaupandi röð og að ekki voru skipaðir sérstakir fulltrúar frambjóðenda til að vera viðstaddir talningu, sem fór heldur ekki fram fyrir opnum dyrum. Þá taldi rétturinn annmarka hafa verið á útbúnaði og kjörkössum auk þess sem ekki hefði verið áskilið að kjósendur brytu kjörseðla sína áður en þeir voru settir í kjörkassa. Hæstiréttur taldi að þegar annmarkarnir fimm væru virtir heildstætt væri óhjákvæmilegt að ógilda kosningarnar og vísaði í ákvörðun sinni m.a. til Hrd. 1994, bls. 2640 (*sameining sveitarfélaga í Helgafellsveit*) sem dæmi um það að kosningar hefðu verið ógiltar „þegar framkvæmd þeirra hefði verið í andstöðu við lög og til þess fallin að rjúfa kosningaleynd“. Í ákvörðuninni var ekki fjallað um tengsl annmarkanna við kosningaúrslit og verður því ráðið af niðurstöðu réttarins að almennur ógildingarmælikvarði hafi verið lagður til grundvallar.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Gunnar Páll Baldvinsson og Valgerður Sólves: „Réttaráhrif annmarka á framkvæmd kosninga með hliðsjón af úrlausnum Hæstaréttar Íslands“, bls. 224.

<sup>14</sup> Gunnar Páll Baldvinsson og Valgerður Sólves: „Réttaráhrif annmarka á framkvæmd kosninga með hliðsjón af úrlausnum Hæstaréttar Íslands“, bls. 224.

<sup>15</sup> Gunnar Páll Baldvinsson og Valgerður Sólves: „Réttaráhrif annmarka á framkvæmd kosninga með hliðsjón af úrlausnum Hæstaréttar Íslands“, bls. 224.

<sup>16</sup> Gunnar Páll Baldvinsson og Valgerður Sólves: „Réttaráhrif annmarka á framkvæmd kosninga með hliðsjón af úrlausnum Hæstaréttar Íslands“, bls. 225-226.

<sup>17</sup> Gunnar Páll Baldvinsson og Valgerður Sólves: „Réttaráhrif annmarka á framkvæmd kosninga með hliðsjón af úrlausnum Hæstaréttar Íslands“, bls. 236-237 og 249.

Af úrlausnum Hæstaréttar má ráða að val á ógildingarmælikvarða er atviksbundið. Mál þar sem almennum ógildingarmælikvarða hefur verið beitt fjalla einkum um annmarka er varða kosningaleynd. Sé litið til þeirra mála þar sem sérstökum mælikvarða var beitt hefur annmarkinn ýmist haft engin áhrif á kjósendur, s.s. þegar þakking með kjörseðlum var opnuð fyrir kosningar, eða annmarkinn hefur náð til takmarkaðs fjölda kjósenda og ekkert legið fyrir um áhrif annmarkans á kosningarnar eða útilokað er að annmarkinn hafi haft áhrif á niðurstöður kosningar.<sup>18</sup>

#### 4.

##### *Lokaorð.*

Lýðræðislegum kosningum er ætlað að leiða í ljós vilja almennings. Ef annmarkar verða við framkvæmd Alþingiskosninga er að finna mælikvarða um hvenær þeir kunni að leiða til ógildingar kosningar í 3. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis þar sem kemur fram að ef þeir gallar eru á framboði eða kosningu þingmanns sem ætla má að hafi haft áhrif á úrslit kosningarinnar úrskurðar Alþingi kosningu hans ógilda og einnig án þess ef þingmaðurinn sjálfur, umboðsmenn hans eða meðmælendur hafa vísitandi átt sök á misfellunum, enda séu þær verulegar. Ljóst er að ekki leiða allar misfellur á framkvæmd kosninga til þess að ógilda þurfi niðurstöður þeirra. Líta má til úrlausna Hæstaréttar 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 um gildi kosninga má ráða að bæði sérstökum og almennum mælikvarða hefur verið beitt, þ.e. annmarkinn er til þess fallinn að hafa áhrif á úrslit kosninga eða þarf að sýna fram á að hann hafi haft áhrif á úrslit þeirra. Val á mælikvarða virðist atviksbundið. Í málum þar sem almennum mælikvarða var beitt lutu annmarkar 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 er að ræða fá fordæmi og mat Hæstaréttar í þeim virðist tilviksbundið.

---

<sup>18</sup> Gunnar Páll Baldvinsson og Valgerður Sólnes: „Réttaráhrif annmarka á framkvæmd kosninga með hliðsjón af úrlausnum Hæstaréttar Íslands“, bls. 250-252.