



DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Ár 2018, 1. ágúst er í dómismálaráðuneytinu kveðinn upp svohljóðandi

ú r s k u r ð u r

í máli nr. DMR18060111

Kæra Elíasar Svavars Kristinssonar og Ólafs Valssonar

á úrskurði

nefndar skv. 2. mgr. 93. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna nr. 5/1998

I. Kröfur og kæruheimild

Þann 20. júní 2018 móttók ráðuneytið kæru Benedikts Ólafssonar, lögmanns, f.h. Elíasar Svavars Kristinssonar og Ólafs Valssonar (hér eftir kærendur), á úrskurði nefndar skv. 2. mgr. 93. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna nr. 5/1998 (hér eftir nefndin), dags. 12. júní 2018. Með hinum kærða úrskurði hafnaði nefndin kröfu kæranda um ógildingu kosninga til sveitarstjórnar Árneshrepps sem fram fóru þann 26. maí 2018.

Af kæru verður ráðið að þess sé krafist að ráðuneytið felli úr gildi úrskurð nefndarinnar og úrskurði jafnframt ofangreindar kosningar til sveitarstjórnar Árneshrepps ógildar. Þá er þess krafist að dómismálaráðherra og embættismenn dómismálaráðuneytisins víki sæti við meðferð þessa máls.

Úrskurðurinn er kærður til ráðuneytisins á grundvelli 3. mgr. 93. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna og barst kærán fyrir lok kærufrests samkvæmt sama lagaákvæði.

II. Málsatvik og málsmeðferð

Málsatvikum er lýst allítarlega í hinum kærða úrskurði og vísa kærendur til þess að því leyti sem ekki stangast á við atvikalýsingu þeirra sjálfra. Mótmæla kærendur sérstaklega atvikum sem nefndin lagði til grundvallar og byggist á einhliða lýsingu oddvita sveitarstjórnar, að því marki sem þær stangist á við atvik eins og þeim er lýst í kæru. Telur ráðuneytið rétt að gera stuttlega grein fyrir málsatvikum að því marki sem skiptir máli fyrir meðferð þessa máls.

Þann 26. maí 2018 fóru fram kosningar til sveitarstjórnar Árneshrepps og var um að ræða óbundnar kosningar, sbr. b-lið 19. gr. laga nr. 5/1998, þar sem allir kjörgengir menn voru í kjöri að undanskildum tveimur fráfarandi sveitarstjórnarmönnum sem skorast höfðu undan kosningu. Þann 4. maí sl., degi fyrir viðmiðunardag kjörskrár skv. 5. gr. laga nr. 5/1998, mun starfsmaður Þjóðskrár Íslands hafa orðið þess var að tilkynningar um lögheimilisflutninga í Árneshrepp hefðu aukist umtalsvert vikurnar þar á undan. Ákvað stofnunin í kjölfarið að hefja frumkvæðisathugun á umræddum flutningum og sendi tilteknum einstaklingum bréf þar sem óskað var eftir upplýsingum um fasta búsetu þeirra. Þann 11. maí sl. óskaði stofnunin jafnframt aðstoðar lögreglu við að kanna búsetu nokkurra einstaklinga í sveitarfélaginu. Í millitíðinni, eða þann 7. maí, sendi Þjóðskrár Íslands oddvita Árneshrepps íbúaskrá fyrir sveitarfélagið. Þann 16. maí sl. staðfesti sveitarstjórn Árneshrepps kjörskrá fyrir sveitarfélagið og ritaði oddviti á þrjú eintök kjörskrár að það væri gert með fyrirvara um breytingar.

Á fundi sínum þann 22. maí sl. ákvað sveitarstjórn Árneshrepps, með vísan til tveggja bréfa Þjóðskrár Íslands, dags. 18. og 22. maí sl., og á grundvelli 2. gr. og 10. gr. laga nr. 5/1998, að leiðrétta kjörskrá Árneshrepps, og fella út af henni 13 einstaklinga þar sem þeir hefðu samkvæmt ákvörðun Þjóðskrár Íslands ekki verið réttilega skráðir með lögheimili í sveitarfélaginu á viðmiðunardegi kjörskrár. Á fundi sveitarstjórnar þann 24. maí sl. var ákveðið, með vísan til tveggja bréfa frá Þjóðskrár Íslands, dags. 23. og 24. maí sl., að fella fjóra einstaklinga til viðbótar út af kjörskrá, en tveimur þeirra sem teknir höfðu verið út af kjörskrá á fundi sveitarstjórnar þann 22. maí var bætt aftur inn á hana.

Af gögnum málsins er jafnframt ljóst að þann 25. maí s.l. sendi Þjóðskrár Íslands bréf til Árneshrepps þar sem tilkynnt var um að samkvæmt beiðni tveggja einstaklinga hefði lögheimili þeirra verið leiðrétt þannig að þeir teldust ekki hafa haft lögheimili í Árneshreppi á viðmiðunardegi kjörskrár. Samkvæmt upplýsingum í bréfi oddvita til nefndarinnar, dags. 11. júní sl., voru þessi tveir einstaklingar felldir af kjörskrá í kjölfarið og kveður oddviti að upplýst hafi verið um það á fundi þriggja sveitarstjórnarmanna degi síðar, að morgni kjördags þann 26. maí sl.. Jafnframt er ljóst að á þeim fundi var fjallað um athugasemdir sem sveitarstjórn hafði borist þar sem talið var að þrjár nafngreindir einstaklingar ættu ekki að vera á kjörskrá. Ekki voru hins vegar gerðar frekari leiðréttingar á kjörskrá í tilefni af þeim athugasemdum.

Kosningar til sveitarstjórnar Árneshrepps voru sem fyrr segir haldnar þann 26. maí sl. Höfðu þá samtals 17 einstaklingar verið felldir út af kjörskrá af þeim 63 sem voru á kjörskrárstofni á viðmiðunardegi kjörskrár þann 5. maí sl. Í því sambandi er rétt að geta þess að ekki er fullt samræmi á milli þeirra þriggja eintaka af kjörskrá sem kjörstjórn barst í hendur, en í tveimur þeirra hafði verið strikað yfir 17 nöfn en yfir 16 í einu þeirra.

Þann 3. júní sl. skipaði sýslumaðurinn á Vestfjörðum, með vísan til 2. mgr. 93. gr. laga nr. 5/1998, nefnd til að úrskurða um kæru á kosningum til sveitarstjórnar Árneshrepps. Aflaði nefndin m.a. umsagnar og viðbótargagna frá kjörstjórn Árneshrepps, upplýsinga frá oddvita sveitarstjórnar og viðbótargagna frá kærendum. Með úrskurði nefndarinnar, dags. 12. júní 2018, var kröfu kæranda um ógildingu kosninganna hafnað.

Þann 20. júní sl. móttók ráðuneytið kæru kæranda á framangreindum úrskurði. Aflaði ráðuneytið í kjölfarið allra gagna málsins frá nefndinni og bærust þau ráðuneytinu með bréfi, dags. 29. júní sl. Taldi ráðuneytið málið þá að fullu upplýst í skilningi 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og því ekki þörf á afla frekari gagna eða umsagna.

III. Málsástæður og rök kæranda

Kærendur tefla fram margvíslegum röksemdum fyrir kröfu sinni um ógildingu kosningar til sveitarstjórnar Árneshrepps og þykir rétt að gera hér grein fyrir þeim sem mestu varða.

Beiting opinber valds gagnvart rétti íbúa til að vera teknir á kjörskrá og til að geta gert athugasemdir við kjörskrá – og valdheimildir Þjóðskrár Íslands.

Af hálfu kæranda er m.a. tekið fram að meginmarkmið stjórnsýslureglna sé að tryggja réttaröryggi borgaranna í samskiptum þeirra við hið opinbera. Réttaröryggi borgarans felist ekki aðeins í heimild til aðkomu hans að þeim málum er varða hann hjá stjórnvaldi heldur felist í því krafa til stjórnvalds að beita valdheimildum á grundvelli málefnalegra sjónarmiða, að viðhafa vandaða málsmeðferð og komast að löglegri niðurstöðu. Öll þessi sjónarmið gildi um ákvörðun sveitarstjórnar um kjörskrá skv. 5. og 10. gr. laga nr. 5/1998. Að sama skapi gildi þau um þær ákvarðanir annarra stjórnvalda sem sveitarstjórn hafi litið til við þær ákvarðanir sem deilt sé um í þessu máli.

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 5/1998 skuli sveitarstjórn taka þá á kjörskrá sem lögheimili eigi í sveitarfélagi þremur vikum fyrir kjördag. Þeim sem vilja gera athugasemdir við framlagða kjörskrá sé tryggður réttur til þess í 10. gr. laganna, en samkvæmt sama lagaákvæði skuli kjörskrá liggja frammi á almennum skrifstofutíma í a.m.k. 10 daga fyrir kjördag á opinberum stað sem íbúum sé kynntur.

Hvorki Þjóðskrá Íslands né sveitarstjórn hafi að lögum heimild til að breyta, *de facto* eða *de jure*, viðmiðunardegi kjörskrár skv. 5. gr. laga nr. 5/1998. Heimild sveitarstjórnar til að víkja frá settri lagareglu um hvern beri að taka á kjörskrá beri að skýra með hliðsjón af 9. gr. laga nr.

5/1998 þar sem fram komi að kjörskrá skuli liggja frammi eigi síðar en 10 dögum fyrir kjördag, sem og 11. gr. um að sýslumaður skuli hlutast til um framlagningu, séu vanhöld á því. Þessum reglum sé ætlað að tryggja að íbúar hafi nægt ráðrúm til að leggja fram athugasemdir sínar við kjörskrá sem og rétt til þess að um þær sé fjalla efnislega af sveitarstjórn.

Kærendur byggja á því að lýðræðislegur réttur íbúa Árneshrepps til þess að hafa áhrif á úrslit kosninga hafi verið frá þeim tekinn með því að sveitarstjórn hafi einhliða og án rannsóknar, andmæla, meðalhófs eða efnislegrar umfjöllunar, lagt til grundvallar afturvirkar breytingar Þjóðskrár Íslands á lögheimilisskráningum einstaklinga sem flutt höfðu lögheimili sín í sveitarfélagið á tilteknu tímamarki fyrir viðmiðunardag kjörskrár. Það hafi sveitarstjórn gert án þess að tryggja að íbúum gæfist kostur á að kynna sér umræddar breytingar eða bregðast við þeim. Þannig hafi sveitarstjórn vikið í grundvallaratriðum frá þeim rétti sem 5. gr. laga nr. 5/1998, skýrðri með hliðsjón af 1. mgr. 10. gr. sömu laga, tryggi íbúum til þess að vera á kjörskrá eða gera ella athugasemdir í a.m.k. 10 daga fyrir kjördag. Ljóst sé að ákvarðanir Þjóðskrár Íslands byggist á lögum um lögheimili nr. 21/1990 og lögum um tilkynningar aðseturskipta nr. 73/1952 en ekki lögum um kosningar til sveitarstjórna nr. 5/1998. Sveitarstjórn hafi borið að líta á ákvarðanir Þjóðskrár Íslands sem athugasemdir við kjörskrá en ekki ákvarðanir sem væru bindandi fyrir sveitarstjórn við ákvörðun um kjörskrá. Ljóst sé að þessi skilningur hafi verið lagður til grundvallar af Þjóðskrár Íslands enda hafi í niðurlagi bréfs stofnunarinnar til tiltekins einstaklings, dags. 25. maí sl., komið fram að stofnunin tæki engar ákvarðanir um kjörskrá heldur sendi sveitarfélögum ákvarðanir um leiðréttingar á Þjóðskrá sem sveitarstjórnir gætu þurft að taka afstöðu til varðandi leiðréttingar á kjörskrá. Sveitarstjórn hafi í samræmi við þetta borið að taka afstöðu til ákvarðana Þjóðskrár Íslands í hverju einstöku tilviki og fjalla málefnalega um mál hvers einasta einstaklings.

Í þessu samhengi sé mikilvægt að hafa í huga að Þjóðskrár Íslands hafi ekki öðru hlutverki að gegna samkvæmt kosningalögum en að láta sveitarstjórn í té kjörskrárstofn. Um kjörskrárstofn sé fjallað í 4. gr. laga nr. 5/1998 og í 5. gr. sömu laga um hvaða skilyrði þurfi að uppfylla til að vera tekinn á kjörskrá í sveitarfélagi. Vegna hins takmarkaða hlutverks sem löggjafinn hafi ætlað Þjóðskrár Íslands í þessu sambandi verði ekki byggt á því að kjörskrárstofni sé unnt að breyta aftur í tímann, hvað þá allt fram að kjördegi líkt og raunin hafi verið í þessu máli.

Í erindum Þjóðskrár Íslands til þeirra einstaklinga er sveitarstjórn ákvað síðar að fella af kjörskrá hafi ekki verið vísað til neinnar lagaheimildar til endurskoðunar á ákvörðunum hennar um lögheimilisskráningar, hvað þá lagaheimildar til að láta afturköllun fyrri lögheimilisákvæðana gilda afturvirk. Slíka lagaheimild sé enda hvorki að finna í lögum um lögheimili nr. 21/1990 né í lögum um Þjóðskrá og almannaskráningu nr. 54/1962. Í 11. gr. laga

um lögheimili sé hins vegar að finna heimild fyrir Þjóðskrá, viðkomandi sveitarfélag og viðkomandi mann til að höfða mál, telji þessir aðilar að lögheimili manns sé ekki rétt skráð og séu skyldur sveitarfélaga í þessu efnum tíundaðar í lögum nr. 54/1962. Um valdheimildir og málsmeðferð Þjóðskrár Íslands verði því að styðjast við almennar reglur stjórnsluréttar og stjórnslulög nr. 37/1993. Í bréfum Þjóðskrár Íslands um niðurfellingar lögheimilisskráninga sé vísað um kærheimild til 26. gr. stjórnslulaga. Samkvæmt 25. gr. sömu laga geti stjórnvald að eigin frumkvæði og undir vissum kringumstæðum afturkallað ákvörðun sem hefur verið tilkynnt aðila máls. Ef stjórnvald ákveði að afturkalla ákvörðun sem það hafi endurupptekið sé meginreglan sú að slík ákvörðun hafi gildi frá því að hún var tekin, en ekki frá upphafi. Ný ákvörðun Þjóðskrár Íslands í kjölfar afturköllunar á lögheimilisákvörðunum eigi því að hafa réttaráhrif frá þeim tímapunkti er hin nýja ákvörðun var tekin en ekki afturvirk. Í þeim tilvikum sem hér um ræðir sé um að ræða íþyngjandi ákvörðun gagnvart þeim einstaklingum er í hlut eiga og almennt yrði ekki talið að hægt væri að láta slíkar ákvarðanir hafa afturvirk áhrif.

Ákvarðanir Þjóðskrár Íslands hafi allar varðað einstaklinga sem voru á íbúaskrá á viðmiðunardegi kjörskrár og byggja kærundur á því að allir umræddir aðilar hafi fyrir viðmiðunardag fengið tilkynningu frá Þjóðskrá Íslands því til staðfestingar. Heimildir Þjóðskrár Íslands til afturköllunar þeirra ákvarðana hafi skv. 25. gr. stjórnslulaga verið háð þeim skilyrðum að afturköllunin væri ekki til tjóns eða hún ógildanleg. Heimild til afturköllunar á ólögfestum grundvelli ráðist einkum af hagsmunamati, þar sem hagsmunir málsaðila og réttmætar væntingar hans af því að ákvörðun standi óbreytt séu metnir gagnvart þeim hagsmunum sem mæli með afturköllun. Telja kærundur að verulegur vafi leiki á heimildum Þjóðskrár Íslands í málinu. Kærundur taka fram að nefndin og sveitarstjórn Árneshrepps hafi litið fram hjá öllum framangreindum sjónarmiðum og því beri að ógilda hinn kærða úrskurð.

Vanhæfi sveitarstjórnarmanna

Kærundur byggja á því að oddviti sveitarstjórnar hafi tjáð sig með afgerandi hætti um málið áður en nokkrar ákvarðanir varðandi kjörskrá voru teknar. Hafi hún talið að tilgangur þeirra sem flyttu í sveitarfélagið ætti að ráða því hvort þeir væru teknir á kjörskrá. Hafi oddviti af þeim sökum verið vanhæf til meðferðar allra mála er vörðuðu kjörskrá.

Gallar varðandi auglýsingu sveitarstjórnarfunda til ákvörðunar um kjörskrá

Kærundur taka fram að enginn þeirra þriggja aukafunda sveitarstjórnar Árneshrepps er vörðuðu kjörskrá fyrir sveitarstjórnarkosningar hafi verið auglýstur á meðal íbúa sveitarfélagsins skv. 15. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Telja kærundur að svo virðist sem um kerfisbundna vanrækslu á auglýsingu fundanna hafi verið að ræða. Slíkur annmarki hljóti að teljast verulegur

enda sé ljóst að fundarefnið hafi varðað marga íbúa sveitarfélagsins og framangreint lagaákvæði tryggi þeim rétt sem sé einn af hornsteinum lýðræðis á sveitarstjórnarstigi.

Kærendur taka fram að nefndin hafi ekki fjallað um þennan verulega annmarka á málsmeðferð sveitarstjórnar. Ekki verði undir neinum kringumstæðum vikið frá þeirri lagareglu að fundir sveitarstjórnar skuli vera opnir og öllum aðgengilegir. Fundi sveitarstjórnar þurfi að auglýsa samkvæmt 3. mgr. 15. gr. sveitarstjórnarlaga og engin lagaheimild sé að víkja frá því nema þar sé til umfjöllunar málefni sem leynt eigi að fara.

Telja kærendur að hin kerfisbundnu vanhöld á auglýsingu þriggja funda sveitarstjórnar séu í sjálfu sér til þess fallin að hafa áhrif á úrslit sveitarstjórnarkosninga. Því verði ekki talið 94. gr. laga nr. 5/1998 standi því í vegi að kosningarnar verði úrskurðaðar ógildar. Vísa kærendur til dóms Hæstaréttar Íslands frá 8. desember 1994 í máli 425/1994 því til stuðnings.

Gallar á framlagningu kjörskrár

Kærendur benda á að kjörskrár, þar sem nöfn 11 eða 12 einstaklinga og svo fjögurra til viðbótar hafi verið strikuð út, hafi ekki legið frammi í skilningi 9. gr. laga nr. 5/1998 fyrir en föstudaginn 25. maí sl. eða degi fyrir kosningar. Sú skýring oddvita sveitarstjórnar að kjörskráin hafi verið til sýnis á skrifstofu sveitarfélagsins styðjist ekki við nein gögn. Hafi verið ákveðið að kjörskráin lægi einhvers staðar frammi, bendi gögn málsins til þess að það hafi verið í versluninni Norðurfirði. Þar sé skrifstofa sveitarfélagsins ekki, þótt í sama húsi sé. Íbúar sem ekki hafi átt þessi kost að kynna sér kjörskrána 25. maí sl. hafi því aldrei átt þess kost að kynna sér hverjir hefðu verið strikaðir út af kjörskrá. Fundargerðir aukafunda sveitarstjórnar þar sem umdeildar ákvarðanir voru teknar um breytingar á kjörskrá hafi heldur ekki verið birtar opinberlega fyrir en að hluta föstudaginn 25. maí sl.

Sú háttsemi sveitarstjórnar að leggja hina tvívegis breyttu kjörskrá ekki fram fyrir en degi fyrir kjördag stangist á við skýr fyrirmæli laga nr. 5/1998. Slíkur verulegur annmarki á framkvæmd kosninga verði að teljast til þess fallin að hafa áhrif á úrslit þeirra. Því verði ekki talið að 94. gr. laga nr. 5/1998 standi því í vegi að kosningarnar verði úrskurðaðar ógildar. Vísa kærendur til áður nefnds dóms Hæstaréttar Íslands frá 8. desember 1994 í máli 425/1994 því til stuðnings.

Gallar á umfjöllun um athugasemdir við kjörskrá

Kærendur benda á að rökstuddar athugasemdir a.m.k. sex íbúa við kjörskrá hafi borist sveitarstjórn þann 22. maí sl. Hafi þær lotið að rétti þeirra sjálfra til þess að vera á kjörskránni

fyrir kosningar til sveitarstjórnar Árneshrepps þann 26. maí sl. Að því að séð verði hafi þessar athugasemdir ekki verið teknar til efnislegrar umfjöllunar af sveitarstjórn á neinum tímapunkti.

Þá hafi sveitarstjórn borist athugasemdir hóps íbúa að morgni kjördags áður en kjörfundur hófst. Þær athugasemdir hafi varðað þrjá einstaklinga sem hópurinn taldi hafa flutt lögheimili sín í Árneshrepp til málamynda mánuðina fyrir viðmiðunardag kjörskrár. Sveitarstjórn hafi ekki tekið þessar athugasemdir fyrir og fjallað um þær. Athugasemdir hafi verið settar fram á grundvelli 1. mgr. 10. gr. laga nr. 5/1998. Það verði að telja það verulegan annmarka á ákvörðunum um kjörskrá að taka þær ekki fyrir og þar með annmarka á framkvæmd kosninganna þannig að ógildingu varði. Því verði ekki talið að 94. gr. laga nr. 5/1998 standi því í vegi að kosningarnar verði úrskurðaðar ógildar. Vísa kærendur aftur til áðurnefnds dóms Hæstaréttar Íslands frá 8. desember 1994 í máli 425/1994 því til stuðnings.

Annmarkar á sendingu tilkynningu um breytingar á kjörskrár

Kærendur taka fram að engin gögn hafi komið fram er sýna fram á að af þeim 16 kjósendum sem sveitarstjórn hafi að endingu ákveðið að fella af kjörskrá á fundum sínum 22. og 24. maí sl. hafi verið send tilkynning þess efnis í samræmi við 10. gr. laga nr. 5/1998. Hafi verið vanhöld á því, þá feli það í sér verulegan annmarka á ákvörðunum um kjörskrá þannig að ógildingu varði. Því verði ekki talið 94. gr. laga nr. 5/1998 standi því í vegi að kosningarnar verði úrskurðaðar ógildar. Vísa kærendur enn til áðurnefnds dóms Hæstaréttar Íslands frá 8. desember 1994 í máli 425/1994.

Þá hafi enn fremur komið fram í umsögn kjörstjórnar og í hinum kærða úrskurði að engar tilkynningar um breytingu á kjörskrá hafi verið sendar til kjörstjórnar svo sem skylt er skv. 2. mgr. 11. gr. laga nr. 5/1998. Þessi vanræksla ein og sér eða tekin með öðrum annmörkum á meðferð kjörskrár, sé líkleg til að hafa haft áhrif á úrslit kosninganna.

Málsmeðferð samkvæmt stjórnarsýslulögum

Kærendur benda á að sveitarstjórn Árneshrepps sé bundin af rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 sem og meðalhófsreglu 12. gr. stjórnarsýslulaga og jafnræðisreglum 11. gr. stjórnarsýslulaga og 65. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 auk reglna stjórnarsýslulaga og sveitarstjórnarlaga um hæfi sveitarstjórnarmanna. Telja kærendur að við ákvarðanir sínar varðandi breytingar á kjörskrá hafi sveitarstjórn borið að skoða sérstaklega þau málefnalegu rök er borin voru fram af einstaklingum er Þjóðskrá Íslands breytti kjörskrárstofni

afturvirkir. Sveitarstjórn hafi enda verið í betri stöðu til að leggja mat á þær röksemdir vegna nálægðar sinnar við íbúa.

Þá telja kærendur að sveitarstjórn hafi borið að taka afstöðu til ákvarðana Þjóðskrár Íslands og vísa þeir til bókana tveggja sveitarstjórnarmanna á fundum sveitarstjórnar á fundum 22. og 24. maí sl. um að a.m.k. 16 einstaklingar er voru á kjörskrá en Þjóðskrá Íslands fjallaði ekki um hafi verið í sömu stöðu og margir þeirra er teknir voru af kjörskrá.

Kærendur benda á að skv. 5. gr. laga nr. 5/1998 skuli taka þá á kjörskrá sem uppfylla skilyrði 2. gr. laganna um að vera íslenskir ríkisborgarar og skráðir með lögheimili í sveitarfélaginu samkvæmt íbúaskrá Þjóðskrár Íslands þremur vikum fyrir kjördag. Þetta sé grundvallarregla við kosningar til sveitarstjórna. Efnislegar heimildir sveitarstjórnar til að leiðrétta kjörskrá markist af þessari reglu og 10. gr. sömu laga. Í því ákvæði sé ekki fjallað efnislega um breytingar á kjörskrá að öðru leyti en að sveitarstjórn skuli fjalla um athugasemdir er berast við útgefna kjörskrá og fella af sjálfsdáðum út af henni einstaklinga sem henni er kunnugt um að látist hafa eða misst íslenskan ríkisborgararétt.

Líkt og fram komi í hinum kærða úrskurði skuli taka þá á kjörskrá sem eiga lögheimili í sveitarfélagi þremur vikum fyrir kjördag. Í þessu máli reyni á heimildir sveitarstjórnar til að víkja frá upphaflega samþykktri kjörskrá og málsmeðferð vegna þessa. Sveitarstjórn sé bundin af form- og efnisreglum stjórnsýslulaga við þá málsmeðferð auk laga nr. 5/1998.

Ágreiningslaust sé að á tilkynningar Þjóðskrár Íslands til sveitarstjórnar um afturvirka niðurfellingu lögheimilisskráningar beri að líta sem athugasemdir við kjörskrá í skilningi 10. gr. laga nr. 5/1998. Sveitarstjórn hafi því eftir atvikum borið að leiðrétta kjörskrá í kjölfar þeirra ábendinga, líkt og það sé orðað af Þjóðskrár Íslands. Heimild sveitarstjórnar sé því atviksbundin, líkt og lögheimilisskráningin sjálf og á ábyrgð sveitarstjórnar í hverju einstöku tilviki að taka afstöðu til athugasemda varðandi hvern og einn einstakling sem í hlut á. Mál hljóti þannig að vera misjöfn og aðstæður kunni að vera þannig að ekki sé rétt að fella einstakling af kjörskrá þrátt fyrir athugasemdir Þjóðskrár Íslands. Með því að láta hjá líða að fjalla um málefnaleg sjónarmið sem allmargir þeirra einstaklinga er sveitarstjórn samþykkti að endingu að taka af kjörskrá hafi sveitarstjórn brotið gegn rannsóknarreglu og andmælareglu stjórnsýslulaga og 10. gr. laga nr. 5/1998.

Galli vegna meðferðar athugasemda við kjörskrá

Kærendur telja að svo verulegir annmarkar hafi verið á meðferð sveitarstjórnar Árneshrepps á framkomnum athugasemdum við kjörskrá að það leiði óhjákvæmilega til ógildingar

kosninganna. Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. laga nr. 5/1998 skuli sveitarstjórn þegar taka til meðferðar athugasemdir sem henni berast vegna kjörskrár og gera viðeigandi leiðréttingar á henni. Slíkar leiðréttingar megi gera fram á kjördag en kjörfundi í Árneshreppi hafi lokið kl. 17.30 á kjördag.

Nokkrar athugasemdir hafi borist við samþykktu kjörskrá eftir að hún hafi verið lögð fram 17. maí sl. Þannig hafi sex einstaklingar gert rökstuddar athugasemdir við að þeir hafi verið teknir af kjörskrá án þess að um þær væri fjallað efnislega af sveitarstjórn. Þau sex atkvæði hafi ein og sér getað haft afgerandi áhrif á úrslit kosninga og því sé skilyrði 94. gr. laga nr. 5/1998 til ógildingar kosninganna uppfyllt hvað sem öðru líði. Um þetta hafi nefndin ekki fjallað. Þá hafi tveir einstaklingar til viðbótar gert athugasemd og tveir sveitarstjórnarmenn talið að þeir ættu að vera á kjörskrá, sbr. bókun á fundi sveitarstjórnar 24. maí sl. Auk þess hafi hópur íbúa gert athugasemdir varðandi þrjá einstaklinga fyrir upphaf kjörfundar þann 26. maí sl. en um þær hafi ekki verið fjallað af sveitarstjórn svo sem áður hafi verið rakið. Sú niðurstaða sveitarstjórnar hafi byggst á þeirri röngu forsendu að lögmætur og ályktunarbær fundur sveitarstjórnar hafi fjallað um athugasemdirnar. Loks hafi oddviti sveitarstjórnar strikað út tvö nöfn degi fyrir kjördag, sem sveitarstjórn hafi ekkert fjallað um, en látið hjá líða að strika út nafn einstaklings af kjörskrá sem sveitarstjórn hafði áður tekið ákvörðun um að fella brott af henni.

Kærendur fallist ekki á þá afstöðu nefndarinnar sem birtist í hinum kærða úrskurði að óformlegt svar þriggja sveitarstjórnarmanna er barst undir lok kjörfundar sé ákvörðun í skilningi 10. gr. laga nr. 5/1998. Auk þess hafi nefndinni láðst að kanna hvort að einhver hinna þriggja sveitarstjórnarmanna hafi brostið sérstakt hæfi til meðferðar athugasemdanna. Staðreyndin sé sú að tveir þeirra einstaklinga er athugasemdir íbúa vörðuðu sé nánir venslamenn eins sveitarstjórnarmanns í skilningi 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 37/1993. Afgreiðslan hafi því verið háð verulegum annmarka í skilningi stjórnsýsluréttar og ógildanleg óháð formleysi fundar sveitarstjórnar á kjördag.

Þá gera kærendur margvíslegar athugasemdir til viðbótar við málsmeðferð og úrskurð nefndarinnar sem ráðuneytið telur ekki nauðsynlegt að rekja hér frekar en mun víkja að eftir því sem þörf krefur. Að því að virðist er er þar m.a. byggt á því nefndin hafi ekki gætt nægilega að rannsóknarreglu og andmælareglu stjórnsýslulaga við meðferð málsins auk þess sem efnislegir annmarkar séu á hinum kærða úrskurði. Þá vísa kærendur til dóms Hæstaréttar Íslands

frá 8. desember 1994 í máli 425/1994, tveggja úrskurða félagsmálaráðuneytisins frá 30. október 1998 og álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2643/1999.

IV. Hinn kærði úrskurður

Niðurstöðukafli hins kærða úrskurðar hljóðar svo í heild sinni:

Kæra í máli þessu lýtur að gildi kjörskrár við kosningar til sveitarstjórnar í Árneshreppi laugardaginn 26. maí 2018. Í því sambandi gera kærundur aðallega athugasemdir við vinnubrögð Þjóðskrár Íslands, meirihluta sveitarstjórnar Árneshrepps og oddvita sveitarstjórnar. Telja kærundur að það hvernig endanleg kjörskrá varð til eigi að leiða til ógildingar kosninganna.

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 5/1998 um kosningar til sveitarstjórna gerir sveitarstjórn kjörskrá á grundvelli kjörskrárstofns sem Þjóðskrár Íslands lætur henni í té. Samkvæmt 5. gr. laganna skal taka þá á kjörskrá sem áttu lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi þremur vikum fyrir kjördag samkvæmt íbúaskrár þjóðskrár. En kosningarétt til sveitarstjórnar eiga íslenskir ríkisborgarar sem náð hafa 18 ára aldri þegar kosning fer fram og eiga lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 5/1998.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 21/1990 um lögheimili er lögheimili manns sá staður þar sem hann hefur fasta búsetu og skv. 2. mgr. 1. gr. telst maður hafa fasta búsetu þar sem hann hefur bækistöð sína, dvelst að jafnaði í tómsundum sínum, hefur heimilismuni sína og sé svefnstaður hans þegar hann er ekki fjarverandi um stundarsakir vegna orlofs, vinnuferða, veikinda eða annarra hliðstæðra atvika. Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laganna getur enginn átt lögheimili á fleiri en einum stað í senn og í 2. mgr. 4. gr. segir að leiki vafi á því hvar telja skuli fasta búsetu manns skuli hann eiga lögheimili þar sem hann dvelst meirihluta árs. Dvelji hann ekki meirihluta árs í neinu sveitarfélagi skal hann eiga lögheimili þar sem hann stundar aðalatvinnu sína enda hafi hann þar bækistöð.

Í 92. gr. laga nr. 5/1998 er fjallað um óleyfilegan kosningaáróður og kosningaspjöll og skv. d. lið fellur m.a. undir það ef maður gefur ónákvæmar eða villandi upplýsingar um sig eða aðra, svo sem um nafn, aldur, búsetu í landinu, heimilisfang eða annað, sem leiðir eða leitt getur til þess að maður verði settur á kjörskrá sem ekki á rétt á að vera þar, eða maður ekki settur á kjörskrá eða tekinn út af kjörskrá sem á rétt á að vera þar. Einnig ef maður telur sig til málamynda eiga lögheimili í sveitarfélagi aðeins til þess að verða settur þar á kjörskrá.

Samkvæmt ofanrituðu skulu menn eiga lögheimili á ákveðnum stað og megingreglan er sú að maður á lögheimili þar sem hann á fasta búsetu. Skrái maður lögheimili sitt í sveitarfélagi aðeins til þess að verða settur þar á kjörskrá telst það til kosningaspjalla og það getur varðað refsingu, sbr. h. lið 102. gr. laga nr. 5/1998. Það er því ljóst að lög leggja mikla áherslu á það að menn séu með lögheimili rétt skráð og þeir nýti kosningarétt sinn þar sem þeir sammanlega eiga lögheimili og ber að vera með lögheimili. Það varðar refsingu að færa lögheimili sitt í ákveðið sveitarfélag til þess eins að verða settur þar á kjörskrá.

Í ljósi ofanritaðs verður að telja að það hafi verið eðlileg ráðstöfun af hálfu Þjóðskrár Íslands að hefja athugun á því í byrjun maí s.l. hverju það sætti að lögheimilisflutningum í Árneshrepp hafði fjölgað mjög mikið á skömmum tíma. En á tímabilinu 24. apríl til 4. maí fluttu 17 einstaklingar, sem allir munu hafa verið með kosningarétt, lögheimili sitt í Árneshrepp en fyrir það munu 44 hafa verið skráðir þar með lögheimili. Það má fullyrða að slíkir búferlaflutningar séu fátíðir ef þá til hér á landi. Í ljósi þeirra mikilvægu meginreglu að kjósendur séu á kjörskrá þar sem þeir eiga að vera með lögheimili lögum samkvæmt verður að telja að það hafi í raun verið skylda þeirra sem komu að gerð kjörskrár í Árneshreppi að athuga hverju þessir búferlaflutningar sættu og hvort þeir ættu sér eðlilegar skýringar og hvort viðkomandi einstaklingar ættu í raun að vera á kjörskrá í Árneshreppi.

Eins og fyrr segir er það sveitarstjórn sem gerir kjörskrá og hún skal taka til meðferðar athugasemdir sem henni berast vegna kjörskrár og gera viðeigandi leiðréttingar á henni. Slíkar leiðréttingar er heimilt að gera fram á kjördag, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 5/1998. En einstaklingi sem ekki stendur á kjörskrá á kjördegi er ekki heimilt að kjósa, sbr. 2. mgr. 56. gr. sömu laga og skiptir þar engu máli hvað veldur því að viðkomandi er ekki á kjörskránni. Jafnvel þó um augljós mistök væri að ræða og slíkt væri viðurkennt af öllum aðilum eftir að kjörfundi lýkur mun það eitt og sér ekki leiða til þess að kosningar verði ógiltar þannig að kjósa skuli að nýju. Enda er það á ábyrgð hvers og eins einstaklings að athuga hvort hann sé ekki á kjörskrá í því sveitarfélagi þar sem hann telur sig eiga að vera á kjörskrá og sé hann það ekki skal hann gera um það athugasemd til sveitarstjórnar sem getur gert leiðréttingar á kjörskránni telji hún það rétt. Afstaða sveitarstjórnar hvað þetta varðar er í raun endanleg verði henni ekki breytt áður en kemur að kosningum. Sú afstaða skal standa þar sem það er sveitarstjórn sem ákveður kjörskrá endanlega eins og áður hefur komið fram.

Þegar kjörskrá hefur verið samin og staðfest af sveitarstjórn getur hún gert á henni leiðréttingar, allt fram á kjördag, í samræmi við ákvæði 10. gr. laga nr. 5/1998. Fyrirliggjandi gögn gefa til kynna að sveitarstjórn Árneshrepps hafi í tvígang ákveðið að gera leiðréttingar á kjörskránni frá því að hún var staðfest á fundi sveitarstjórnar 16. maí 2018, en eftir þann fund

var kjörskráin undirrituð af oddvita sveitarstjórnar í samræmi við ákvæði 7. gr. laga nr. 5/1998. Á fundi sveitarstjórnar Árneshrepps 22. maí 2018 var ákveðið að leiðrétta kjörskrána og voru þá 13 einstaklingar felldir út af kjörskránni. Var oddvita falið að senda hlutaðeigandi tilkynningar með vísan til 11. gr. laga nr. 5/1998. Á fundi sveitarstjórnar 24. maí 2018 var síðan samþykkt að gera enn frekari leiðréttingar á kjörskránni þegar ákveðið var að fjórir einstaklingar til viðbótar skyldu felldir út af kjörskránni en einnig var samþykkt á þeim fundi að taka tvo einstaklinga að nýju inn á kjörskrána sem höfðu verið felldir út af kjörskránni á fundi sveitarstjórnar 22. maí 2018. Bókun í fundargerð sveitarstjórnar vegna annars þessara einstaklinga er óskýr en með hliðsjón af endanlegri kjörskrá sveitarfélagsins verður að skilja samþykkt sveitarstjórnar á þá leið að ákveðið hafi verið að taka viðkomandi einstakling inn á kjörskrána að nýju. Ekki var einhugur í sveitarstjórninni um fyrrgreindar breytingar á kjörskránni en ágreiningslaust er að fyrrgreindar breytingar á kjörskránni, sem gerðar voru með vísan til 10. gr. laga nr 5/1998, hlutu samþykki meirihluta sveitarstjórnar.

Af fundargerðum sveitarstjórnar frá 22. og 24. maí 2018 er ljóst að áður nefndar breytingar á kjörskránni voru gerðar með vísan til niðurstöðu Þjóðskrár Íslands um lögheimili þeirra sem fluttu það í Árneshrepp skömmu fyrir gerð kjörskrárstofns. Eins og áður hefur komið fram var það á valdi og ábyrgð sveitarstjórnar að ákveða hvort hún gerði breytingar á kjörskrárstofni, hvort heldur það væri gert í samræmi við ákvarðanir Þjóðskrár Íslands um lögheimili eða af öðrum ástæðum. Ekki verður annað ráðið en að málefnalegar ástæður hafi legið að baki fyrrgreindum ákvörðunum sveitarstjórnar og að efnisleg umfjöllun hafi átt sér stað á fundum hennar. Þetta má m.a. ráða af því að hluti sveitarstjórnarmanna var andvígur fyrrgreindum breytingum á kjörskránni og vísað til þess að jafnræðis væri ekki gætt í ákvörðunum Þjóðskrár Íslands um lögheimilisskráningu í sveitarfélaginu. Eftir leiðréttingar sveitarstjórnar á kjörskrárstofni varð til endanleg kjörskrá sem notuð var á kjördag. Enginn sem þá var ekki á kjörskránni mátti kjósa í Árneshreppi í sveitarstjórnarkosningunum 26. maí s.l. Ekki verður annað ráðið af fyrirliggjandi gögnum en að endanleg kjörskrá hafi verið í samræmi við ákvarðanir sveitarstjórnar Árneshrepps. Í kærnu er vísað til þess að Þjóðskrá Íslands hafi borið að gæta jafnræðis og fella niður lögheimilisskráningu fleiri einstaklinga sem fært höfðu lögheimili sitt í Árneshrepp á síðustu mánuði fyrir kosningarnar 26. maí 2018 sem þá hefðu haft þær afleiðingar að sveitarstjórn hefði í kjölfarið fellt þá hina sömu út af kjörskránni. Í þessu sambandi er á það bent að almennt hefur verið talið að misbrestur sem kann að vera á framkvæmd stjórnvalds á tiltekinni réttarreglu gagnvart einstökum aðilum leiðir ekki til þess að aðrir aðilar geti almennt krafist þess í skjóli jafnræðisreglu að stjórnvald haldi sig við slíka framkvæmd eða veiti þeim rýmri rétt en réttarreglur kveða á um.

Nefndin telur að komið hafi fram fullnægjandi skýringar á öllum breytingum sem gerðar voru á kjörskrárstofni og þar til endanleg kjörskrá varð til. Samkvæmt upplýsingum oddvita var öllum viðkomandi tilkynnt um þær breytingar sem gerðar voru á kjörskrárstofni.

Kærendur gera margvíslegar athugasemdir vegna framlagningar kjörskrárinnar, m.a. að aukafundir hreppsnefndar hafi ekki verið auglýstir eins og skylt sé samkvæmt 3. mgr. 15. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og þá hafi ekki verið auglýst hvar kjörskrá lægi frammi eins og skylt sé að gera samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 5/1998. Þá er einnig vísað til þess að kjörskrá hafi ekki legið frammi með þeim hætti sem kveðið er á um í lögum nr. 5/1998. Auk þess gera kærendur athugasemdir við að sveitarstjórn skuli ekki hafa sent tilkynningu til kjörstjórnar sveitarfélagsins í samræmi við ákvæði 2. mgr. 11. gr. laga nr. 5/1998.

Af gögnum málsins má ráða að aukafundir hreppsnefndar Árneshrepps 22. og 24. maí s.l. hafi ekki verið auglýstir með þeim hætti sem kveðið er á um í 3. mgr. 15. gr. laga nr. 138/2011, en á fyrrgreindum fundum voru m.a. til afgreiðslu athugasemdir vegna kjörskrár fyrir komandi sveitarstjórnarkosningar 26. maí 2018. Tilgangurinn með auglýsingu sveitarstjórnarfunda er m.a. sá að gefa íbúum viðkomandi sveitarfélags tækifæri til að fá upplýsingar og fylgjast með þeim málum sem þar eru til meðferðar en sveitarstjórnarfundir skulu vera opnir, þó að sveitarstjórn geti ákveðið að einstök mál séu rædd fyrir luktum dyrum. Misbrestur á auglýsingu sveitarstjórnarfunda veldur einn og sé ekki ógildingu þeirra ákvarðana sem þar eru teknar.

Kjörskrá Árneshrepps var fyrst samþykkt á fundi sveitarstjórnar að kvöldi 16. maí 2018, en þá voru tíu dagar til kosninga. Kjörskráin lá fyrst frammi daginn eftir, þ.e. 17. maí og þá í versluninni í Norðurfirði en þar er einnig skrifstofa sveitarfélagsins. Oddviti segir að fólk hafi því getað kynnt sér kjörskrána þegar verslunin eða skrifstofa sveitarfélagsins var opin. Það sé venja í Árneshreppi að leggja fram kjörskrá með þessum hætti og það hafi örugglega allir íbúar sveitarfélagsins vitað hvar kjörskrána var að finna. Það voru níu dagar til kjördags þegar kjörskráin var lögð fram en samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laga nr. 5/1998 skal kjörskrá lögð fram almenningi til sýnis á skrifstofu sveitarstjórnar eða öðrum hentugum stað eigi síðar en tíu dögum fyrir kjördag. Tilgangur með framlagningu kjörskrár er fyrst og fremst sá að þeir sem telja sig hafa kosningarétt í viðkomandi sveitarfélagi geti gengið úr skugga um að þeir séu á kjörskrá. Kjörskráin veiti einnig mikilvægar upplýsingar um hverjir séu í kjöri í óbundnum kosningum, sbr. b-liður 19. gr. laga nr. 5/1998. Telja verður að það valdi ekki ógildingu kosninga þó kjörskráin hafi verið lögð fram almenningi til sýnis einum degi síðar en ákvæði 1. mgr. 9. gr. laga nr. 5/1998 kveður á um.

Eins og fram er komið er kjörskrá á ábyrgð sveitarstjórnar og hún skal taka afstöðu til athugasemda sem berast við kjörskrá. Þegar athugasemdir bárust við kjörskrána að morgni kjördags segir oddviti að meirihluti sveitarstjórnar hafi komið saman og fjallað um málið en tveir sveitarstjórnarmenn hafi verið uppteknir við störf í kjörstjórn. Ekki verður ráðið af bókun meirihluta hreppsnefndar að um formlegan sveitarstjórnarfund hafi verið að ræða en það er hins vegar ljóst að meirihluti sveitarstjórnar taldi að athugasemdirnar ættu ekki að leiða til breytinga á kjörskránni. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að það er erfitt að breyta kjörskrá á kjördegi nema í algjörum undantekningartilfellum. Ekki verður því talið að þetta atriði geti leitt til þess að kosningarnar verði ógiltar.

Hafi kjörskrá ekki legið frammi eins og lög kveða á um, fundir sveitarstjórnar Árneshrepps ekki verið auglýstir lögum samkvæmt eða tilkynningar ekki sendar frá sveitarstjórn til kjörstjórnar í samræmi við lög getur það eitt og sér ekki hafa haft þau áhrif á úrslit kosninganna og því er ekki hægt að ógilda þær á þeim grundvelli, sbr. 94. gr. laga nr. 5/1998. Þetta má m.a. ráða af ákvæði 12. gr. laganna þar sem sýslumanni er ætlað að hlutast til um samningu og framlagningu kjörskrár sé misbrestur þar á af hálfu sveitarstjórnar.

Rétt þykir að taka fram að fulltrúar í sveitarstjórn verða ekki vanhæfir til þess að fjalla um málefni tengd kjörskrá þó þeir séu í kjöri hvort heldur það er í bundnum eða óbundnum kosningum.

Með vísan til ofanritaðs verður ekki talið að þær athugasemdir sem kærendur gera varðandi tilurð endanlegrar kjörskrár í Árneshreppi eigi að valda því að kosningar til sveitarstjórnar í sveitarfélaginu 26. maí 2018 séu ógildar og er kröfu kærenda því hafnað.

Úrskurðarorð:

Kröfu kærenda, Elíasar Svavar Kristinssonar og Ólafs Valssonar, um ógildingu kosninga til sveitarstjórnar í Árneshreppi, er fram fóru laugardaginn 26. maí 2018, er hafnað.

V. Niðurstaða ráðuneytisins

1. Hæfi dómsmálaráðherra og starfsfólks dómsmálaráðuneytisins

Ráðuneytið telur rétt að víkja þegar í upphafi að þeirri kröfu kærenda að dómsmálaráðherra og annað starfsfólk dómsmálaráðuneytisins víki sæti við meðferð þessa máls vegna vanhæfis. Vísa kærendur til 1. málsl. 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 í þeim efnun, en

samkvæmt því ákvæði er starfsmaður vanhæfur til meðferðar máls á kærustigi ef hann hefur áður tekið þátt í meðferð þess á lægra stjórnslustigi. Kærendur telja að ekki verði annað ráðið af bréfi Þjóðskrár Íslands til Árneshrepps, dags. 16. maí sl., en að stofnunin hafi haft samráð við dómsmálaráðuneytið um þær aðgerðir varðandi lögheimilisskráningar sem hún hafi ákveðið að ráðast í þann 4. maí sl. Fram sé komið í málinu að um hafi verið að ræða meira en einungis tilkynningu Þjóðskrár Íslands til ráðuneytisins. Ekki verði annað ráðið af atvikum öllum en að ráðherra og/eða æðstu embættismenn dómsmálaráðuneytisins hafi komið að undirbúningi þeirra ákvarðana Þjóðskrár Íslands að fella niður umræddar lögheimilisskráningar. Telja verði að framangreind hæfisregla eigi við í málinu enda hafi samskipti dómsmálaráðuneytisins og Þjóðskrár Íslands snúist um annað og meira en almennar leiðbeiningar æðra setts stjórnvalds til lægra setts stjórnvald.

Að þessu tilefni tekur ráðuneytið fram að það er vissulega rétt að starfsmaður Þjóðskrár Íslands upplýsti um það með símtali til ráðuneytisins þann 7. maí sl. að stofnunin hefði ákveðið að ráðast í nánari athugun á fjölgun lögheimilisskráninga í Árneshreppi vikurnar þar á undan. Aftur á móti bendir ráðuneytið á að samkvæmt 6. tölul. 6. gr. forsetaúrskurðar nr. 84/2017, er tók gildi þann 1. desember 2017, heyrir almannaskráning og lögheimili, þ. á m. Þjóðskrár Íslands, undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti en ekki dómsmálaráðuneyti. Dómsmálaráðuneytið telst þannig ekki æðra sett stjórnvald gagnvart Þjóðskrár Íslands og hefur dómsmálaráðherra engar yfirstjórnunarheimildir gagnvart stofnuninni. Af því leiðir jafnframt að dómsmálaráðherra hefur engar valdheimildir til að hlutast til um skráningu lögheimilis eða gefa Þjóðskrár Íslands fyrirmæli í þeim efnum. Í því ljósi, sem og þess að ekkert samráð var á milli dómsmálaráðuneytisins og Þjóðskrár Íslands að öðru leyti um þá athugun sem stofnunin ákvað að ráðast í, er kröfu kærenda um að dómsmálaráðherra eða starfsfólk dómsmálaráðuneytisins víki sæti í málinu, hafnað.

2. Skráning lögheimilis og valdheimildir Þjóðskrár Íslands

Í 1. mgr. 1. gr. laga um þjóðskrá og almannaskráningu nr. 54/1962 kemur fram að Þjóðskrár Íslands annist almannaskráningu. Það er þannig á meðal hlutverka stofnunarinnar að sjá til þess að lögheimili einstaklinga sé rétt skráð eftir því sem lög um lögheimili nr. 21/1990 mæla fyrir um. Ekki er mælt sérstaklega fyrir um eftirlit með lögheimilisskráningu í þeim lögum en aftur á móti hefur verið litið svo á að af ákvæðum laganna leiði að Þjóðskrár Íslands hafi við tiltekna aðstæður vald til að ákveða hvar lögheimili manns skuli skráð, sbr. 6. mgr. 4. gr. og 1. mgr. 7. gr. laganna. Þá hefur Þjóðskrár Íslands vald til að höfða mál til viðurkenningar á því hvar lögheimili manns skuli talið leiki vafi á því, sbr. 1. mgr. 11. gr. laganna. Líkt og fjallað er um í *áliti umboðsmanns Alþingis frá 27. október 2019 í máli nr. 5669/2009*, leiðir af lögbundnu eftirlitshlutverki Þjóðskrár Íslands að stofnunin getur hafið athugun að eigin frumkvæði á því

hvort lögheimili tiltekins einstaklings eða einstaklinga sé skráð í Þjóðskrá í samræmi við þær reglur sem er að finna í lögum um lögheimili nr. 21/1990.

Af lögbundnu eftirlitshlutverki Þjóðskrár Íslands leiðir jafnframt að þegar stofnuninni berst tilkynning um aðsetursskipti og breytingu á skráningu lögheimilis ber henni að ganga úr skugga um að umbeðin lögheimilisskráning sé í samræmi við ákvæði laga þar um. Líkt og áður er lýst háttáði svo til í máli þessu að þann 4. maí sl. varð starfsmaður Þjóðskrár Íslands þess var að tilkynningum um flutning lögheimilis í Árneshrepp hafði fjölgað umtalsvert og ákvað stofnunin í kjölfarið að hefja nánari athugun á réttmæti þeirra skráninga. Þeirri athugun lauk með þeim ákvörðunum Þjóðskrár Íslands að skráning lögheimilis fjölda einstaklinga í Árneshreppi fyrir 5. maí sl., sem var viðmiðunardagur kjörskrár, hefði verið í andstöðu við ákvæði laga um lögheimili og leiðrétti stofnunin þjóðskrá í samræmi við þær niðurstöður. Jafnframt sendi Þjóðskrá Íslands Árneshreppi tilkynningu um niðurstöður málanna jafnóðum og þær lágu fyrir.

Umræddar ákvarðanir Þjóðskrár Íslands um leiðréttingu lögheimilisskráningu þeirra einstaklinga sem í hlut áttu sæta ekki endurskoðun dómsmálaráðuneytisins enda heyrir stofnunin undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti og eru ákvarðanir stofnunarinnar er varða skráningu lögheimilis kæránlegar þangað, sbr. 26. gr. stjórnarsýslulaga. Samkvæmt upplýsingum frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu hafa því ráðuneyti ekki borist neinar kærur á þeim ákvörðunum Þjóðskrár Íslands um lögheimili sem kærndur hafa gert ágreining um og standa þær því óraskaðar. Af því leiðir jafnframt að lögsmæti ákvarðana Þjóðskrár Íslands kemur ekki til frekari athugunar í úrskurði þessum.

3. Málsmeðferð sveitarstjórnar – leiðréttingar á kjörskrá

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna nr. 5/1998 á kosningarétt við kosningar til sveitarstjórnar hver íslenskur ríkisborgari sem náð hefur 18 ára aldri þegar kosning fer fram og á lögheimili í sveitarfélaginu. Samkvæmt 4. gr. laganna gera sveitarstjórnir kjörskrár til sveitarstjórnarkosninga á grundvelli kjörskrárstofna sem Þjóðskrá Íslands lætur þeim í té. Kjörskrárstofn miðast við viðmiðunardag kjörskrár, í þessu máli 5. maí 2018, sbr. 5. gr. laganna þar sem segir að á kjörskrá skuli taka þá sem uppfylla skilyrði 2. gr. laganna og skráðir voru með lögheimili í sveitarfélaginu samkvæmt íbúaskrá þjóðskrár þremur vikum fyrir kjördag. Með öðrum orðum, þá felur kjörskrárstofn í sér upplýsingar um þá sem kosningarétt hafa í sveitarfélaginu, þ. á m. upplýsingar um þá sem skráð hafa lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi þremur vikum fyrir kjördag.

Ráðuneytið telur alveg ljóst að 1. mgr. 2. gr. og fyrirmæli 5. gr. laga nr. 5/1998 um að á kjörskrá skuli taka þá sem lögheimili hafa í viðkomandi sveitarfélagi þremur vikum fyrir kjördag, beri

að skilja á þann veg að þar sé átt við þá sem *réttilega* hafa þar skráð lögheimili. Komi í ljós áður en til kosninga er gengið að skráning lögheimilis hafi verið í andstöðu við lög um lögheimili nr. 21/1990 kann það að leiða til þess sveitarstjórn beri að leiðrétta kjörskrá enda hafi ákvörðun þar að lútandi verið tekin á lögmatan hátt af þar til bæru stjórnvaldi, þ.e. Þjóðskrá Íslands. Ef litið yrði svo á að þeir sem skráð hafa lögheimili í sveitarfélagi þremur vikum fyrir kjördag nytu fortakslaust kosningaréttar þar, óháð því hvort lögheimili væri réttilega eða ranglega skráð, gengi það í berhögg við orðalag og tilgang 2. gr. laga nr. 5/1998 sem tryggir þeim einum kosningarétt í sveitarfélagi sem þar eiga lögheimili. Þegar litið er til samspils laga um kosningar til sveitarstjórna og laga um lögheimili er jafnframt ljóst að löggjafinn hefur látið sig það miklu varða að skráning lögheimilis sé rétt og að einstaklingur neyti kosningaréttar þar sem honum ber að vera með lögheimili. Er sérstaklega áréttað í því sambandi, sem einnig er rakið í hinum kærða úrskurði, að samkvæmt d-lið 92. gr. laga nr. 5/1998 telst það til kosningaspjalla að gefa ónákvæmar eða villandi upplýsingar um sig eða aðra, svo sem um nafn, aldur, búsetu í landinu, heimilisfang eða annað, sem leiðir eða leitt getur til þess að maður verði settur á kjörskrá sem ekki á rétt á að vera þar, eða maður ekki settur á kjörskrá eða tekinn út af kjörskrá sem ekki á rétt á að vera þar, eða maður verði látinn greiða atkvæði í stað annars manns er stendur á kjörskrá. Í niðurlagi ákvæðisins er tekið fram að hér undir heyrir sérstaklega ef maður telur sig til málamynda eiga lögheimili í sveitarfélagi, aðeins til þess að verða settur þar á kjörskrá. Samkvæmt h-lið 102. gr. laganna getur það varðað sektum ef maður gefur ónákvæmar eða villandi upplýsingar um sig eða aðra á þann hátt sem greint er í d-lið 92. gr., ef ekki liggur þyngrri refsing við eftir öðum ákvæðum laganna eða eftir öðrum lögum.

Þá bendir ráðuneytið á að skv. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 5/1998 skal sveitarstjórn þegar taka til meðferðar athugasemdir er henni berast vegna kjörskrár og gera viðeigandi leiðréttingar á henni. Slíka leiðréttingu má gera fram á kjördag. Samkvæmt umræddu ákvæði hefur löggjafinn augljóslega gert ráð fyrir þeim möguleika að af einhverjum orsökum kunní að reynast nauðsynlegt að gera leiðréttingar á kjörskrá - af öðrum ástæðum en vegna andláts manns eða þess að hann hefur misst eða öðlast íslenskt ríkisfang, en um þau tilvik er fjallað í 3. mgr. 10. gr. téðra laga. Ein slík ástæða getur verið röng skráning lögheimilis. Samkvæmt framangreindu verður því ekki litið svo á að sveitarstjórn sé óheimilt að leiðrétta kjörskrá frá viðmiðunardegi kjörskrár, og eftir að hún hefur verið staðfest, t.a.m. ef í ljós kemur að skráning lögheimilis einhvers þeirra sem þar er finna er ekki rétt. Aftur á móti verður slík ákvörðun sveitarstjórnar að byggjast á fullnægjandi lagagrundvelli og viðhlítandi málsmeðferð.

Eins og að framan greinir var kjörskrá fyrir Árneshrepp staðfest á fundi sveitarstjórnar þann 16. maí 2018 og ritaði oddviti á öll eintök hennar að það væri gert með fyrirvara um breytingar. Á fundi sveitarstjórnar þann 22. maí sl. tók sveitarstjórn fyrir tvö bréf frá Þjóðskrá Íslands til

sveitarfélagsins, dags. 18. og 22. maí sl., þar sem tilkynnt var um að stofnunin hefði ákveðið að fella niður lögheimilisskráningu 13 einstaklinga í Árneshrepp. Samþykkti sveitarstjórn þá með þremur greiddum atkvæðum gegn tveimur að fella viðkomandi einstaklinga af kjörskrá í samræmi við ákvarðanir Þjóðskrár Íslands. Á fundi sveitarstjórnar þann 24. maí sl., ákvað sveitarstjórn enn fremur, með vísan til bréfa Þjóðskrár Íslands, dags. 23. og 24. maí sl., að fella fjóra einstaklinga til viðbótar út af kjörskrá, en bæta þar aftur við tveimur einstaklingum sem felldir höfðu verið út af kjörskrá þann 22. maí 2018.

Það er ljóst af gögnum málsins að til grundvallar þeim ákvörðunum um leiðréttingu kjörskrár sem teknar voru 22. og 24. maí sl. lagði sveitarstjórn fyrst og fremst fyrirliggjandi ákvarðanir Þjóðskrár Íslands um leiðréttingu lögheimila þeirra einstaklinga sem í hlut áttu. Ráðuneytið gerir ekki athugasemd við þá ákvörðun sveitarstjórnar og er ítrekað í því sambandi að Þjóðskrár Íslands er það stjórnvald sem lögum samkvæmt hefur það hlutverk að hafa eftirlit með því að lögheimili manna sé rétt skráð og taka ákvarðanir þar um. Slíkar ákvarðanir Þjóðskrár Íslands binda ekki einungis þá einstaklinga sem í hlut eiga heldur einnig þær stofnanir sem við þá eiga lögskipti. Í ljósi þessa er það álit ráðuneytisins að sveitarstjórn hafi verið rétt að leggja ákvarðanir Þjóðskrár Íslands til grundvallar nema ljóst væri að á þeim væru augsjáanlegir annmarkar til þess fallnir að draga lögmati þeirra í efa en gögn málsins benda ekki til þess að sveitarstjórn hafi haft ástæðu til að ætla að svo hafi verið. Af sömu ástæðu bar sveitarstjórn ekki nauðsyn til þess að rannsaka málið frekar eða kalla sérstaklega eftir athugasemdum þeirra einstaklinga sem í hlut áttu eftir að ákvarðanir Þjóðskrár Íslands lágu fyrir enda voru málin þá að fullu upplýst.

Ráðuneytið tekur undir með nefndinni um að bókun sveitarstjórnar á fundi þann 24. maí sl. varðandi einn þeirra einstaklinga er felldur var út af kjörskrá þann 22. maí sl., er ekki skýr, en Þjóðskrár Íslands hafði áður ákveðið að leiðrétta lögheimili þessa einstaklings með bréfi, dags. 22. maí sl., og synjað um endurupptöku þess máls með bréfi, dags. 25. maí sl. Þannig kemur fram í bókuninni að viðkomandi hafi óskað eftir að flytja í foreldrahús og hafi fjórir sveitarstjórnarmanna ákveðið að styðja það mál. Ekki verður ráðið af þessari bókun hvort að á fundi sveitarstjórnar þann 24. maí hafi verið ákveðið að bæta umræddum einstaklingi á kjörskrá að nýju en ljóst er að nafn hans var þar að finna á kjördag. Þessi óskýrleiki felur í sér annmarka á meðferð málsins í sveitarstjórn, en ráðuneytið telur aftur á móti alveg ljóst af gögnum þess að ekki sé ástæða til þess að ætla að hann hafi haft áhrif á úrslit kosninganna í skilningi 94. gr. laga nr. 5/1998. Verða því hvorki hinn kærði úrskurður né umræddar kosningar til sveitarstjórnar Árneshrepps ógiltar af þessum sökum.

Þá tilkynnti Þjóðskrá Íslands um það til Árneshrepps með bréfi, dags. 25. maí sl., að tveir einstaklingar, sem þá voru á kjörskrá, hefðu að eigin frumkvæði óskað leiðréttingar á lögheimili sínu þannig að þeir væri ekki skráðir með lögheimili í Árneshreppi á viðmiðunardegi kjörskrár þann 5. maí 2018. Í bréfinu var jafnframt greint frá því að stofnunin hefði samþykkt þá beiðni. Gerði oddviti samdægurs viðeigandi leiðréttingar á kjörskrá í samræmi við þetta. Í bréfi oddvita til nefndarinnar, dags. 11. júní sl., kemur fram að oddviti hafi þegar á kjördag þann 26. maí sl. greint sveitarstjórn Árneshrepps frá þessu. Enginn ágreiningur var um framangreindar breytingar á kjörskrá sem eins og framan greinir var gerð að frumkvæði þeirra einstaklinga sem um ræddi og í samræmi við ákvörðun við Þjóðskrár Íslands þar um. Getur sú leiðrétting því ekki valdið ógildingu kosninganna.

Ráðuneytið telur þó rétt að víkja nánar að þeim fundi sem haldinn var á kjördag 26. maí sl., en sá fundur er sums staðar í gögnum málsins nefndur „óformlegur“ fundur sveitarstjórnar. Samkvæmt fyrrnefndu bréfi oddvita til nefndarinnar, dags. 11. júní 2018, ákvað oddviti á kjördag að boða til fundar sveitarstjórnar Árneshrepps til að fjalla um athugasemdir við kjörskrá sem borist höfðu þá um morguninn. Var þar nánar tiltekið farið fram á að þrír einstaklingar, sem Þjóðskrá Íslands hafði ekki áður fjallað um, yrðu teknir af kjörskrá. Samkvæmt upplýsingum frá oddviti í téðu bréfi til nefndarinnar, sem ráðuneytið telur ekki tilefni til að draga í efa, mættu þrír af sveitarstjórnarmönnum á fundinn en tveir voru vant við látnir vegna starfa í kjörstjórn.

Ráðuneytið tekur undir með nefndinni að fundargerð þessa fundar ber með sér að ekki hafi verið um formlegan sveitarstjórnarfund að ræða. Þar var samankominn meirihluti sveitarstjórnar sem tók framangreindar athugasemdir til efnislegrar meðferðar og taldi ekki að þær ættu að leiða til frekari breytinga á kjörskránni, m.a. með vísan til þess að Þjóðskrá Íslands hefði ekki gert neinar athugasemdir við lögheimili umræddra einstaklinga. Áréttar ráðuneytið að málum þeirra þriggja einstaklinga sem þessar athugasemdir lutu að verður ekki jafnað til mála þeirra einstaklinga sem sveitarstjórn hafði áður fellt af kjörskrá, enda hafði Þjóðskrá Íslands ekki haft skráningu lögheimilis þeirra til athugunar eða tekið neinar ákvarðanir þar að lútandi. Það er alveg ljóst að skortur á formfestu umrædds fundar sveitarstjórnar á kjördag 26. maí sl. getur ekki valdið ógildingu kosninganna. Til að svo mætti vera þyrftu að vera leiddar að því verulegar líkur að umræddir þrír einstaklingar hefðu ranglega verið á kjörskrá en það hefur ekki verið gert. Þá tekur ráðuneytið undir með nefndinni að erfitt er og viðurhlutamikið að gera breytingar á kjörskrá á kjördag.

4. Meðferð athugasemda við kjörskrá

Af gögnum málsins er ljóst að fyrir fund sveitarstjórnar þann 22. maí sl. höfðu borist athugasemdir frá sex einstaklingum vegna kjörskrár. Telja kærendur að sveitarstjórn hafi aldrei fjallað um þessar athugasemdir efnislega sem leiða eigi til ógildingar kosninganna. Af því tilefni tekur ráðuneytið fram að ljóst er af fundargerð fyrir þann fund sveitarstjórnar að efnislegar umræður hafi farið fram enda ber hún með sér að ágreiningur hafi verið málið. Þótt fallast megi á að rétt hefði verið að bóka um framkomnar athugasemdir í fundargerð getur það ekki valdið ógildingu þeirra ákvarðana sem þar voru teknar.

Svo sem áður hefur komið fram þá bárust sveitarstjórn að morgni kjördags athugasemdir frá fimm einstaklingum vegna skráningar þriggja nafngreindra einstaklinga á kjörskrá. Telja kærendur að um þessar athugasemdir hafi aldrei verið fjallað efnislega af sveitarstjórn. Það er vissulega rétt að um þessar athugasemdir var ekki fjallað af sveitarstjórn fyrir lok kjörfundar. Það getur aftur á móti ekki valdið ógildingu kosninganna, en um það vísast nánar til niðurlags kafla 3 hér á undan.

5. Auglýsing sveitarstjórnarfunda

Að mati kæranda ber að ógilda umræddar kosningar til sveitarstjórnar Árneshrepps þar sem enginn þeirra þriggja funda sveitarstjórnar Árneshrepps þar sem fjallað var um kjörskrá hafi verið auglýstur á meðal íbúa sveitarfélagsins í samræmi við sveitarstjórnarlög. Umræddir fundir voru haldnir 16., 22. og 24. maí 2018.

Samkvæmt 1. mgr. 15. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, skal fundarboð vegna sveitarstjórnarfunda berast sveitarstjórnarmönnum ekki síðar en tveimur sólarhringum fyrir fund. Fundarboð vegna aukafunda skal berast sveitarstjórnarmönnum svo fljótt sem auðið er og ekki síðar en sólarhring fyrir fund. Samkvæmt 3. mgr. 15. gr. skal kunngert með opinberri auglýsingu hvar og hvenær sveitarstjórn heldur fundi. Einnig skal sveitarstjórn birta opinberlega innan sömu tímafresta og við á um sveitarstjórnarmenn fundarboð og dagskrá fundar, enda standi reglur um þagnarskyldu því ekki í vegi. Auglýsing á vefsíðu sveitarfélags telst fullnægjandi. Rétt er að taka fram að fundir sveitarstjórnar Árneshrepp 16., 22. og 24. maí 2018 voru allt aukafundir og átti því sólarhringsfyrirvari við um auglýsingu þeirra, sbr. 1. mgr. 15. gr. sveitarstjórnarlaga.

Hvað varðar fund sveitarstjórnar þann 16. maí sl. þá er að finna tilkynningu um þann fund á heimasíðu Árneshrepps, dags. 15. maí, og kemur þar jafnframt fram að þar verði kjörskrá lögð fram. Þótt ekki sé ljóst hvort sú tilkynning birtist með fulls sólarhringsfyrirvara er ljóst að hún birtist degi fyrir boðaðan sveitarstjórnarfund. Telur ráðuneytið líkur standa til þess að auglýsing

Þess fundar hafi verið í samræmi við 15. gr. sveitarstjórnarlaga. Aftur á móti er ekkert að finna í gögnum málsins sem bendir til þess að fundir sveitarstjórnar 22. og 24. maí sl. hafi verið auglýstir fyrirfram og er þar um að ræða annmarka á málsmeðferð sveitarstjórnar Árneshrepps. Líkt og rakið er í hinum kærða úrskurði er enda tilgangur auglýsingar sveitarstjórnarfunda ekki síst sá að gefa íbúum viðkomandi sveitarfélags tækifæri til að fá upplýsingar og fylgjast með þeim málum sem þar eru til meðferðar. Án þess að meira komi til getur slíkur formgalli á auglýsingu fundar sveitarstjórnar þó ekki valdið ógildingu þeirra ákvarðana sem þar eru teknar. Því síður verður ætlað að í því tilviki sem hér um ræði hafi vankantar á auglýsingu funda sveitarstjórnar 22. og 24. maí sl., haft áhrif á úrslit kosninga í sveitarfélaginu þann 26. maí 2018. Bendir ráðuneytið sérstaklega á í því sambandi að athugasemdir vegna kjörskrár bárust til sveitarstjórnar frá sex einstaklingum fyrir fund hennar þann 22. maí sl. Virðist því, a.m.k. að einhverju marki, þá hafa verið almennt kunnugt að sveitarstjórn hyggðist funda þá um kvöldið og að þar yrði fjallað um kjörskrá fyrir komandi sveitarstjórnarkosningar. Þótt slíkt réttlæti vitanlega ekki annmarka á málsmeðferð sveitarstjórnar styður það framangreinda niðurstöðu um að annmarkinn hafi ekki haft áhrif á úrslit kosninganna.

6. Framlagning kjörskrár

Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laga um kosningar til sveitarstjórnar nr. 5/1998 skal leggja kjörskrá fram almenningi til sýnis á skrifstofu sveitarstjórnar eða öðrum hentugum stað eigi síðar en tíu dögum fyrir kjördag. Samkvæmt 2. mgr. 9. gr. skal sveitarstjórn auglýsa hvar kjörskrá liggur frammi á þann hátt á hverjum stað sem venja er þar að birta opinberar auglýsingar. Að lokum kemur svo fram í 3. mgr. 9. gr. að eftir að kjörskrá hefur verið lögð fram skuli hún liggja frammi á almennum skrifstofutíma til kjördags. Staðfest eftirrit af kjörskrá má hafa til að leggja fram.

Svo sem fyrr greinir staðfesti sveitarstjórn kjörskrá fyrir sveitarfélagið þann 16. maí sl. og er ágreiningslaust að hún var lögð fram í versluninni í Norðurfirði degi síðar, eða níu dögum fyrir kjördag. Jafnframt virðist ekki ágreiningur um að hún hafi legið þar frammi samfellt frá þeim tíma og fram að kvöldi dags 22. maí sl. en það sama kvöld var hún að nýju fundarefni sveitarstjórnar. Aftur á móti ber oddvita Árneshrepps og eiganda verslunarinnar í Norðurfirði, sem jafnframt er annar kæranda, ekki saman um hvort og þá hversu lengi kjörskráin hafi legið frammi daganna 23. og 24. maí sl. Í tölvubréfi umrædds kæranda til sýslumannsins á Vestfjörðum, dags. 27. maí sl., er þannig staðfest að kjörskráin hafi ekki legið fram í verslun hans þessa daga en í tölvubréfi oddvita sveitarstjórnar til sama sýslumanns, dags. 25. maí sl., kemur fram að kjörskráin hafi verið, eða hafi a.m.k. átt að vera, til sýnis í versluninni 23. og 24. maí sl. Ekki er ágreiningur um að kjörskráin lá frammi í versluninni 25. maí sl. Þá er rétt að taka fram aldrei virðist hafa verið auglýst hvar kjörskrá lægi frammi og er það staðfest í bréfi oddvita til nefndarinnar, dags. 11. júní sl., en í sama bréfi tekur oddviti jafnframt fram að ekki

hefði farið fram hjá nokkrum íbúa hvar kjörskráin lægi frammi og að deilt væri um hana.

Af framangreindu er ljóst framlagning kjörskrár var ekki í samræmi við 9. gr. laga nr. 5/1998. Þannig var hún fyrst lögð fram degi síðar en lög gera ráð fyrir, ekki var auglýst hvar hana væri að finna og telur ráðuneytið jafnframt ljóst af gögnum málsins að dagana 23. og 24. maí sl. hafi hún a.m.k. ekki legið óslitið frammi. Svo að þessir annmarkar leiði til ógildingar kosninga til sveitarstjórnar Árneshrepps verða þeir aftur á móti að vera þess eðlis að ætla megi að þeir haft áhrif úrslit kosninganna, sbr. 94. gr. laga nr. 5/1998. Telur ráðuneytið svo ekki vera. Í þeim efnum skiptir mestu máli að ekkert gefur til kynna að þessir annmarkar hafi orðið til þess að kjörskrá sú sem notuð var á kjördag hafi verið röng að efni til eða að einhverjum hafi ranglega verið meinað að neyta kosningaréttar í sveitarfélaginu. Þá bendir ráðuneytið jafnframt á að þrátt fyrir framangreinda annmarka verði að telja að sú fullyrðing oddvita að íbúum hafi almennt verið kunnugt um hvar kjörskrá væri að finna eigi við rök að styðjast, enda barst sveitarstjórn töliverður fjöldi athugasemda við hana.

7. Tilkynningar um breytingar á kjörskrá

Kærendur telja að engin gögn hafi komi fram er sýna fram á að þeim einstaklingum sem felldir voru út af kjörskrá á fundum sveitarstjórnar Árneshrepps 22. og 24. maí sl., hafi verið tilkynnt um það, svo sem skylt er samkvæmt 1. mgr. 11. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna nr. 5/1998. Í bréfi oddvita Árneshrepps til nefndarinnar, dags. 11. júní 2018, segir að oddviti hafi tilkynnt öllum hlutaðeigandi um breytingar á kjörskrá. Tilkynningar hafi verið gerðar bréflaga og reynt að afla upplýsinga um netföng viðkomandi svo tilkynning bærst þeim sem fyrst. Þá hafi verið haft samband við aðila símleiðis í einhverjum tilvikum. Ráðuneytið telur ekki ástæðu til draga réttmæti framangreindra upplýsinga frá oddvita í efa en bendir jafnframt á að jafnvel þótt misbrestur hafi verið á sendingu slíkra tilkynninga er vandséð hvernig það kynni að hafa haft úrslit á kosninga til sveitarstjórnar Árneshrepps þann 26. maí sl.

Þá verður ráðið af umsögn kjörstjórnar Árneshrepps til nefndarinnar að sveitarstjórn Árneshrepps hafi ekki uppfyllt skyldu sína samkvæmt 2. mgr. 11. gr. laga nr. 5/1998 en þar segir að sveitarstjórn skuli tilkynna hlutaðeigandi kjörstjórn um leiðréttingar á kjörskrá. Ekkert er aftur á móti fram komið í málinu sem gefur tilefni til að ætla að þessi annmarki hafi haft áhrif á úrslit kosninganna í skilningi 94. gr. laga nr. 5/1998, enda var engum meinuð kosning á kjörstað samkvæmt sömu umsögn.

8. Hæfi sveitarstjórnarmanna

Af hálfu kærenda er á því byggt að oddviti hafi tjáð sig með afgerandi hætti um málið áður en nokkrar ákvarðanir varðandi kjörskrá voru teknar. Þannig hafi hún á fundi sveitarstjórnar þann

15. maí sl. tjáð þá afstöðu sína að hún teldi að tilgangur þeirra sem flyttu í sveitarfélagið ætti að ráða því hvort þeir væru á kjörskrá. Af þeim sökum hafi oddviti verið vanhæf til meðferðar allra mála er vörðuðu kjörskrá. Af því tilefni tekur ráðuneytið að samkvæmt endurríti sem kærendur sjálfir hafa látið í té af umræðum á téðum sveitarstjórnarfundi er ekki rétt hermt eftir ummælum oddvita í kæru. Það er vissulega rétt að oddviti lýsti þar þeirri skoðun sinni að sveitarstjórn ætti að hafa skoðun á því hverjir flyttu í sveitarfélagið og í hvaða tilgangi, en samkvæmt endurríttinu nefndi oddviti ekki kjörskrá í því sambandi líkt og segir í kæru. Hvað sem því líður þá telur ráðuneytið ummæli oddvita á engan hátt leiða til þess líta verði svo á að hún hafi verið vanhæf, sbr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, til þess að taka þátt í afgreiðslu mála er snertu kjörskrá.

Þá er tekið fram í kæru að einn þeirra þriggja sveitarstjórnarmanna er viðstaddir voru á fundi á kjördag þar sem fjallað var um athugasemdir við veru þriggja einstaklinga á kjörskrá, hafi verið vanhæf til meðferðar þess máls, enda hafi hafi dóttir hennar og maki hennar verið á meðal þeirra þriggja einstaklinga. Samkvæmt 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga ber sveitarstjórnarmanni að víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varðar hann eða nána venslamenn svo sérstaklega að almennt má ætla að viljafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af. Með vísan til þess sem segir um fund þriggja sveitarstjórnarmanna þann 26. maí sl. í kafla 3 að framan verður ekki litið svo á þetta varði ógildingu kosninganna.

9. Samantekt

Að framan hefur verið komist að þeirri niðurstöðu að umtalsverðir annmarkar hafi verið á undirbúningi og framkvæmd kosninga til sveitarstjórnar Árneshrepps þann 26. maí sl. Varða þeir veigamestu auglýsingu sveitarstjórnarfundar, framlagningu kjörskrár, tilkynningar um breytingar á kjörskrár, skráningu eins einstaklings á kjörskrá sem óljóst er hvort þar átti að vera auk þess sem ekki var fjallað af sveitarstjórn um þær athugasemdir sem bárust við kjörskrá á kjördag.

Ráðuneytið hefur þegar komist að þeirri niðurstöðu að enginn þessara annmarka geti einn og sér valdið ógildingu kosninganna, sbr. 94. gr. laga nr. 5/1998 þar sem segir að gallar á framboði eða kosningu leiði ekki til ógildingar kosninga, nema ætli megi að þeir hafi haft áhrif á úrslit kosninganna. Eftir stendur aftur á móti að taka afstöðu til þess hvort samanlögð áhrif framangreindra annmarka leiði til þess að ógilda beri kosningarnar á grundvelli ákvæðisins.

Að því tilefni tekur ráðuneytið fram að kjarni þessa máls lítur að því hvort að tilteknir 17 einstaklingar hafi með lögumætum hætti verið felldir af kjörskrá í Árneshreppi. Ákvarðanir þar að lútandi voru teknar af sveitarstjórn Árneshrepps og í öllum tilvikum á grundvelli lögmætra

ákvarðana Þjóðskrár Íslands. Hefur ráðuneytið komist að þeirri niðurstöðu að þær ákvarðanir sveitarstjórnar hafi verið lögum samkvæmt og ekki verður séð að aðrir annmarkar sem voru á undirbúningi og framkvæmd kosninganna geti raskað þeirri niðurstöðu. Kjörskrá varð til á lögmatan hátt og að efni til í samræmi við ákvarðanir sveitarstjórnar ef frá er talinn sá eini einstaklingur sem ekki var felldur af kjörskrá eftir ákvörðun sveitarstjórnar þar um. Eins og áður hefur komið fram telur ráðuneytið vafa leika á hvort sveitarstjórn hafi tekið nýja ákvörðun um að bæta þeim einstaklingi á kjörskrá að nýju, en aftur á móti sé alveg ljóst að sá annmarki hafi ekki haft áhrif á úrslit kosninganna.

Eftir að umræddir 17 einstaklingar höfðu verið strikaðir út af kjörskrá stóðu þar eftir 46 kjósendur. Af þeim neyttu 43 kosningaréttar síns. Það sem mestu máli skiptir við mat á því hvort skilyrði 94. gr. laga nr. 5/1998 séu uppfyllt í máli þessu er hvort að annmarkar á undirbúningi og framkvæmd kosninganna hafi orðið til þess að einhverjum þeim sem réttilega átti kosningarétt í Árneshreppi, hafi verið meinað að neyta hans. Telur ráðuneytið alveg ljóst að svo hafi ekki verið og því megi ekki ætla að þeir annmarkar hafi haft áhrif á úrslit þeirra. Er því hafnað kröfu kæranda um ógildingu hins kærða úrskurðar sem og kröfu kæranda um ógildingu kosninga til sveitarstjórnar Árneshrepps sem fram fóru þann 26. maí sl.

Rétt er að geta þess að kærundur setja í kærú fram fleiri málsástæður en hér hefur verið vikið að, sem ráðuneytið telur ekki þörf á fjalla sérstaklega um enda leiða þær ekki til annarrar niðurstöðu. Þá hefur ráðuneytið jafnframt yfirfarið dóma, úrskurði og álit sem vísað er til í kærú og verður á engan hátt séð að þau leiði til annarrar niðurstöðu en hér hefur verið komist að.

Úrskurðarorð

Kröfu kærenda um ógildingu úrskurðar nefndar skv. 2. mgr. 93. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna nr. 5/1998, dags. 12. júní 2018, er hafnað.

Kröfu kærenda um ógildingu kosninga til sveitarstjórnar Árneshrepps er fram fóru þann 26. maí 2018, er hafnað.

Úrskurður þessi er undirritaður og sendur í ábyrgðarbréfi.

Fyrir hönd ráðherra


Bryndís Helgadóttir


Þorvaldur Heiðar Þorsteinsson