

UMBODSMÆÐUR ALÞINGIS

Álftamýri 7, 150 Reykjavík. Sími: 510 6700
Gjaldfrjálst nr: 800 6450. Mynds: 510 6701
Heimasíða: www.umbodsmaduralthingis.is

AFRIT

Mál nr. 7064/2012.

Reykjavík, 12. mars 2013.

Fr. Ásta Ragnheiður Jóhannesdóttir
forseti Alþingis
Alþingishúsinu við Austurvöll
150 Reykjavík.

Hjá embætti mínu hefur verið til meðferðar erindi A þar sem hann kvartar yfir undirbúningi forsetakosninganna, sem fram fóru 30. júní sl., af hálfu bæði yfirkjörstjórna og innanríkisráðuneytisins. Í kvörtun A er sérstaklega vísað til þeirrar ákvörðunar innanríkisráðuneytisins, dags. 1. júní 2012, að meta framboð hans ekki gilt með vísan til þess að það hafi ekki uppfyllt skilyrði 4. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands. Í kvörtuninni er krafist leiðréttingar og/eða ógildingar kosninganna af þeim sökum.

Mér barst einnig erindi frá stuðningsmönnum A er lýtur að sömu atriðum og hlaut málið málsnúmerið 7046/2012 í málaskrá embættis míns. Með bréfi, dags. 21. júní 2012, tilkynnti ég A um að ég hefði lokið meðferð minni á máli stuðningsmanna hans þar sem ég teldi að aðild þeirra að málinu væri ekki þannig vaxin að uppfyllt væru skilyrði 2. mgr. 4. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Þrátt fyrir þessa niðurstöðu hef ég haft það erindi og gögn sem því fylgdu til hliðsjónar við athugun mína á málinu.

Í umræddum erindum A og stuðningsmanna hans til mín kemur m.a. fram að ráðuneytið hafi upplýst að yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis hafi gefið út vottorð vegna meðmælendalista A 22. maí 2012, en hins vegar dregið það til baka 25. maí 2012. Slíkt geti varla talist eðlileg stjórnsýsla og ekki sé að finna heimild til slíkra athafna í lögum. Engar haldbærar sannanir liggja fyrir því að fjöldi undirskrifta á meðmælendalistum A sé falsaður, líkt og gefið sé í skyn af einstaka kjörstjórnnum, auk þess sem ekki hafi verið kannað hvort slíkum fölsunum gæti verið til að dreifa á meðmælendalistum annarra frambjóðenda. Þá virðist sem stjórnvöld hafi vísitandi legið á meðmælendalistum A án þess að vinna úr þeim án tafar. Í þessu tilliti sé um að ræða brot á stjórnsýslulögum nr. 37/1993 þar sem kveðið sé á um að vinna skuli svo hratt úr málum sem

auðið er. Hann hafi af þessum sökum nánast ekki haft neitt ráðrúm til að bregðast við í því skyni að afla nýrra meðmæla í stað þeirra sem talin voru fölsuð.

Eins og fram kemur í bréfi mínu til A, sem fylgir hér með í ljósriti, hef ég lokið athugun minni á máli hans, sbr. 1. mgr. 10. gr. og a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, með vísan til þess að starfssvið umboðsmanns taki ekki til starfa Alþingis og stofnana þess, starfa dómstóla og ákvarðana og annarra athafna stjórnvalda þegar samkvæmt beinum lagafyrirmælum er ætlast til að menn leiti leiðréttingar með málskoti til dómstóla, sbr. a-lið, b-lið og c-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Er þessi niðurstaða mín fyrst og fremst byggð á því að umræddar yfirkjörstjórnir séu kjörnar af Alþingi og jafnframt liggi fyrir að Hæstiréttur hefur tekið afstöðu til gildis þeirra ákvarðana sem um er fjallað í málinu.

Athugun mín á þessu máli varð mér þó tilefni til að athuga eftir hvaða málsmeðferðarreglum yfirkjörstjórnir við forsetakosningar beri að fara við úrlausn mála sem lúta að rétti eða skyldu einstaklinga, þ.m.t. frambjóðenda og meðmælenda, og þá jafnframt hvað innanríkisráðuneytið hefði lagt til grundvallar að þessu leyti við yfirferð sína á gögnum frá yfirkjörstjórnnum og ákvarðanir á grundvelli þeirra. Ég ritaði því bréf til innanríkisráðuneytisins, dags. 21. júní 2012, þar sem ég óskaði eftir því að ráðuneytið gerði mér grein fyrir á hverju það byggði við úrlausn sína á málinu um eftir hvaða málsmeðferðarreglum yfirkjörstjórnnum bæri að fara við rannsókn sína á meðmælendalistum, vottun þeirra og breytingu á fyrri afgreiðslu og þá hvort ráðuneytið teldi að um væri að ræða stjórnvaldsákvörðun í merkingu stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 gagnvart viðkomandi forsetaframbjóðanda. Í bréfinu óskaði ég einnig eftir því að ráðuneytið lýsti afstöðu sinni til þess hvernig það liti á hlutverk og valdsvið sitt á grundvelli 4. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands. Hefði ég þá m.a. í huga að ráðuneytið lýsti afstöðu sinni til þess hvert hlutverk og valdsvið ráðuneytisins væri gagnvart yfirkjörstjórnnum, t.d. ef upp kæmi sú staða að ráðuneytið væri ósammála niðurstöðu yfirkjörstjórnar um vottun á listunum eða teldi að yfirkjörstjórn hefði ekki fylgt réttum málsmeðferðarreglum við afgreiðslu sína á málinu.

Í svarbréfi innanríkisráðuneytisins til mín, dags. 6. september 2012, kemur m.a. fram að ráðuneytið telji ljóst að það hafi ekki verið á valdsviði þess að endurskoða verklag eða málsmeðferð yfirkjörstjórna við útgáfu vottorða samkvæmt 4. gr. laga nr. 36/1945 né heldur hafi það verið á valdsviði ráðuneytisins að endurskoða eða leggja mat á þær ástæður sem yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis hafi tilgreint fyrir afturköllun slíks vottorðs vegna framboðs A. Að sama skapi líti ráðuneytið svo á að vottorð sem yfirkjörstjórnir gefi út með fyrirvara um gildi undirskrifta geti ekki talist fullnægjandi

vottorð í skilningi 4. gr. laga nr. 36/1945. Samkvæmt 4. gr. laga nr. 36/1945 hafi ráðuneytið það hlutverk að veita móttöku þeim framboðs-gögnum sem þar séu tilgreind og að ganga úr skugga um að öll tilskilin gögn séu lögð fram og í framhaldi af því að auglýsa hverjir séu í kjöri til forsetaembættis. Öllum tilskildum gögnum vegna framboðs **A** hafi ekki verið skilað til ráðuneytisins og af þeim sökum hafi ekki verið unnt að meta framboð hans til forsetakjörs gilt. Þá telji ráðuneytið sig ekki bært til að taka afstöðu til þess hvort að ákvarðanir yfirkjörstjórna séu stjórnvaldsákvarðanir í merkingu stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 gagnvart viðkomandi forsetafram-bjóðanda. Ráðuneytið taki hins vegar fram að jafnvel þótt komist verði að þeirri niðurstöðu að ákvarðanir yfirkjörstjórna séu stjórnvaldsákvarðanir, þá verði slíkar ákvarðanir ekki endurskoðaðar af ráðuneytinu.

Í ákvörðun Hæstaréttar frá 25. júlí 2012 kemur fram að yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis hafi verið rétt samkvæmt 2. tölul. 25. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 að afturkalla að eigin frumkvæði ákvörðun sína frá 22. maí 2012 um að gefa út vottorð um að tilskilinn fjöldi kosningabærra manna í Vestfirðingafjórðungi hefði mælt með framboðinu, enda hafi sú ákvörðun verið ógildanleg. Því til samræmis hafi innanríkisráðuneytinu verið skylt að hafna framboði **A**, svo sem gert hafi verið 1. júní 2012. Þrátt fyrir að Hæstiréttur virðist byggja á því í framangreindri ákvörðun að ákvæði stjórnarsýslulaga gildi um ákvarðanir yfirkjörstjórna hefur almennt verið byggt á því að þegar í lögum er talað um stjórnarsýslu ríkisins sé átt við þá starfsemi sem heyrir undir framkvæmdarvaldið samkvæmt þeirri þriðgreiningu ríkisvaldsins sem mælt er fyrir um í 2. gr. stjórnarskrárinnar. Í 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 segir að lögin taki til stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga og í athugasemdum við greinina í frumvarpi til laganna segir að lögin taki til stjórnarsýslu ríkisins en þau taki ekki til löggjafarvaldsins, þ.e. starfsemi Alþingis og stofnana þess (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3282.) Samkvæmt framan-sögðu virðist ekki að öllu leyti vera samræmi í afstöðu Hæstaréttar Íslands og innanríkisráðuneytisins til þess hvort ákvæði stjórnarsýslulaga gildi um ákvarðanir yfirkjörstjórna.

Réttur til frjálsra kosninga er m.a. tryggður í 3. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu og b-lið 25. gr. alþjóðasamnings Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Réttur til frjálsra kosninga felur bæði í sér rétt til að kjósa og rétt til að bjóða sig fram í kosningum. Þótt framangreindar mannréttindareglur girði ekki fyrir að kosningaréttur sé nánar útfærður með lögum, þ.á m. þannig að nánar sé mælt fyrir í lögum um skilyrði til að öðlast kosningarétt og bjóða sig fram til kosninga, leiðir af slíkum reglum að gæta verður þess sérstaklega við framkvæmd slíkra reglna að ekki sé gengið lengra en nauðsynlegt er í að takmarka möguleika borgaranna til þátttöku í lýðræðislegum kosningum. Í grein 1.3 í reglum Feneyja-

nefndar Evrópuráðsins um góða starfshætti við kosningar frá júlí 2002 kemur m.a. fram að skýrar reglur skuli gilda um athugun á undirskriftarlistum meðmælenda með framboðum, sérstaklega varðandi fresti. Einnig verði slík athugun að meginstefnu að taka til allra undirskrifa. Þá verði staðfesting á undirskriftum að vera lokið fyrir upphaf kosningabaráttu. Vísað hefur verið til umræddra reglna í dómum Mannréttindadómstóls Evrópu, sbr. til hliðsjónar dóm dómstólsins frá 6. nóvember 2012 í máli Ekoglasnost gegn Búlgaríu.

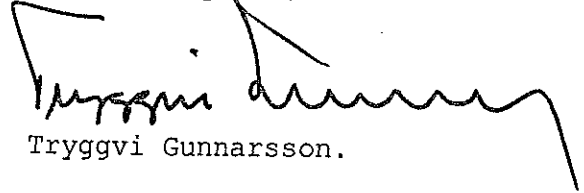
Ákvarðanir yfirkjörstjórna og innanríkisráðuneytisins um undirbúning forsetakosninga, og þar með um hvort uppfyllt séu skilyrði fyrir því að tiltekinn einstaklingur geti boðið sig fram til forseta, varða mikilvæg réttindi borgaranna og því tel ég með tilliti til þess hlutverks umboðsmanns Alþingis að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins það miklu skipta að þær reglur sem gilda um meðferð þessara mála hjá þeim yfirvöldum landsins sem um þau mál fjalla séu eins skýrar og kostur er. Slíkt er líka mikilvægt til að borgararnir geti betur gert sér grein fyrir hvort tilefni er til þess að leitað sé með ákvarðanir þessara aðila til þar til bærra yfirvalda eða annarra um endurskoðun þeirra eða aðra umfjöllun.

Í ljósi framangreinds og eftir athugun mína á réttarstöðu yfirkjörstjórna, sem Alþingi kýs, og þá einnig eftir atvikum landskjörstjórnar, ákvörðun Hæstaréttar frá 25. júlí 2012 og tilvitnuðum svörum sem ég hef fengið frá innanríkisráðuneytinu tel ég að ákveðin vafi sé til staðar um eftir hvaða málsmeðferðarreglum yfirkjörstjórnir eigi að starfa við framkvæmd forsetakosninga þegar m.a. er fjallað um gögn sem frambjóðendur og stuðningsmenn þeirra þurfa að leggja fram til staðfestingar á því að skilyrði laga um að viðkomandi geti boðið sig fram séu uppfyllt. Jafnframt tel ég að með sama hætti sé ekki nægjanlega skýrt hvaða hlutverk og valdsvið innanríkisráðuneytið hefur gagnvart yfirkjörstjórnnum við undirbúning forsetakosninga, t.d. ef upp kæmi sú staða að ráðuneytið yrði ósammála niðurstöðu yfirkjörstjórnar um vottun á listum eða teldi að yfirkjörstjórn hefði ekki fylgt réttum málsmeðferðarreglum við afgreiðslu sína á málinu.

Af þessum sökum hef ég ákveðið, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að vekja athygli ráðuneytisins og Alþingis á því að það kunní að vera ástæða til að setja nánari reglur, eftir atvikum í lög eða stjórnvaldsfyrirmæli, um störf yfirkjörstjórna, eftir hvaða málsmeðferðarreglum þeim beri að fara og um aðkomu innanríkisráðuneytisins að undirbúningi forsetakosninga samkvæmt 4. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands. Í því sambandi er mikilvægt að það komi skýrt fram hvort yfirkjörstjórnir sem Alþingi kýs séu hluti af stjórnsýslu ríkisins og lúti þannig almennum stjórnsýslureglum, þ.m.t. stjórnsýslulögum, og falli undir eftirlit umboðsmanns Alþingis. Á sama hátt tel ég vera tilefni til þess að taka skýra afstöðu til þess í lögum hvaða málsmeðferðarreglur skuli

gilda í störfum yfirkjörstjórna og landskjörstjórnar þegar fjallað er um alþingiskosningar.

Virðingarfyllst,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Tryggvi Gunnarsson', with a long, sweeping horizontal stroke at the end.

Tryggvi Gunnarsson.

UMBODSMADUR ALÞINGIS

Áltamýri 7, 150 Reykjavík. Sími: 510 6700
Gjaldfrjálst nr: 800 6450. Mynds: 510 6701
Heimasíða: www.umbodsmaduralthingis.is

LJÓSRIT

AFRIT

Mál nr. 7064/2012.

Reykjavík, 12. mars 2013.

Hr. Ögmundur Jónasson
innanríkisráðherra
Sölvhólsgötu 7
150 Reykjavík.

I.

Ég vísa til fyrri bréfaskipta í tilefni af kvörtun **A** til mín þar sem hann kvartar yfir undirbúningi forsetakosninganna, sem fram fóru 30. júní sl., af hálfu bæði yfirkjörstjórna og innanríkisráðuneytisins. Í kvörtun **A** er sérstaklega vísað til þeirrar ákvörðunar innanríkisráðuneytisins, dags. 1. júní 2012, að meta framboð hans ekki gilt með vísan til þess að það hafi ekki uppfyllt skilyrði 4. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands. Í kvörtuninni er krafist leiðréttingar og/eða ógildingar kosninganna af þeim sökum.

Eins og ég vék að í bréfi mínu til yðar, dags. 21. júní 2012, barst mér einnig erindi stuðningsmanna **A** er laut að sömu atriðum. Í bréfinu tók ég jafnframt fram að þótt ég hefði lokið meðferð minni á máli stuðningsmanna **A** þar sem ég teldi að aðild þeirra að málinu væri ekki þannig vaxin að uppfyllt væru skilyrði 2. mgr. 4. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, hefði ég haft það erindi og þau gögn sem því fylgdu til hliðsjónar við athugun mína á málinu.

Í umræddum erindum **A** og stuðningsmanna hans til mín kemur m.a. fram að ráðuneytið hafi upplýst að yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis hafi gefið út vottorð vegna meðmælandalista **A** 22. maí 2012, en hins vegar dregið það til baka 25. maí 2012. Slíkt geti varla talist eðlileg stjórnsýsla og ekki sé að finna heimild til slíkra athafna í lögum. Engar haldbærar sannanir liggi fyrir því að fjöldi undirskrifta á meðmælandelistum **A** sé falsaður, líkt og gefið sé í skyn af einstaka kjörstjórnnum, auk þess sem ekki hafi verið kannað hvort slíkum fölsunum gæti verið til að dreifa á meðmælandelistum annarra frambjóðenda. Þá virðist sem stjórnvöld hafi vísvitandi legið á meðmælandelistum **A**, án þess að vinna úr þeim án tafar. Í þessu tilliti sé um að ræða brot á stjórnsýslulögum nr.

37/1993 þar sem kveðið sé á um að vinna skuli svo hratt úr málum sem auðið er. Hann hafi af þessum sökum nánast ekki haft neitt ráðrúm til að bregðast við í því skyni að afla nýrra meðmæla í stað þeirra sem talin voru fölsuð.

Eins og fram kemur í bréfi mínu til A sem fylgir hér með í ljósriti, hef ég lokið athugun minni á máli hans, sbr. 1. mgr. 10. gr. og a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, með vísan til þess að starfssvið umboðsmanns taki ekki til starfa Alþingis og stofnana þess, starfa dómstóla og ákvarðana og annarra athafna stjórnvalda þegar samkvæmt beinum lagafyrirmælum er ætlast til að menn leiti leiðréttingar með málskoti til dómstóla, sbr. a-lið, b-lið og c-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Er þessi niðurstaða mín fyrst og fremst byggð á því að umræddar yfirkjörstjórnir séu kjörnar af Alþingi og jafnframt liggi fyrir að Hæstiréttur hefur tekið afstöðu til gildis þeirra ákvarðana sem um er fjallað í málinu.

Athugun mín á þessu máli varð mér þó tilefni til að athuga eftir hvaða málsmeðferðarreglum yfirkjörstjórnir við forsetakosningar beri að fara við úrlausn mála sem lúta að rétti eða skyldu einstaklinga, þ.m.t. frambjóðenda og meðmælenda, og þá jafnframt hvað innanríkisráðuneytið hefði lagt til grundvallar að þessu leyti við yfirferð sína á gögnum frá yfirkjörstjórnnum og ákvarðanir á grundvelli þeirra. Ég ritaði því bréf til innanríkisráðuneytisins, dags. 21. júní 2012, þar sem ég óskaði eftir því að ráðuneytið gerði mér grein fyrir á hverju það byggði við úrlausn sína á málinu um eftir hvaða málsmeðferðarreglum yfirkjörstjórnnum bæri að fara við rannsókn sína á meðmælendalistum, vottun þeirra og breytingu á fyrri afgreiðslu og þá hvort ráðuneytið teldi að um væri að ræða stjórnvaldsákvörðun í merkingu stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 gagnvart viðkomandi forsetaframbjóðanda. Í bréfinu óskaði ég einnig eftir því að ráðuneytið lýsti afstöðu sinni til þess hvernig það liti á hlutverk og valdsvið sitt á grundvelli 4. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands. Hefði ég þá m.a. í huga að ráðuneytið lýsti afstöðu sinni til þess hvert hlutverk og valdsvið ráðuneytisins væri gagnvart yfirkjörstjórnnum, t.d. ef upp kæmi sú staða að ráðuneytið væri ósammála niðurstöðu yfirkjörstjórnar um vottun á listunum eða teldi að yfirkjörstjórn hefði ekki fylgt réttum málsmeðferðarreglum við afgreiðslu sína á málinu.

Í svarbréfi innanríkisráðuneytisins til mín, dags. 6. september 2012, kemur m.a. fram að ráðuneytið telji ljóst að það hafi ekki verið á valdsviði þess að endurskoða verklag eða málsmeðferð yfirkjörstjórnna við útgáfu vottorða samkvæmt 4. gr. laga nr. 36/1945 né heldur hafi það verið á valdsviði ráðuneytisins að endurskoða eða leggja mat á þær ástæður sem yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis hafi tilgreint fyrir afturköllun slíks vottorðs vegna framboðs A. Að sama skapi líti ráðuneytið svo á að vottorð sem yfirkjörstjórnir gefi

út með fyrirvara um gildi undirskrifa geti ekki talist fullnægjandi vottorð í skilningi 4. gr. laga nr. 36/1945. Samkvæmt 4. gr. laga nr. 36/1945 hafi ráðuneytið það hlutverk að veita móttöku þeim framboðsgögnum sem þar séu tilgreind og að ganga úr skugga um að öll tilskilin gögn séu lögð fram og í framhaldi af því að auglýsa hverjir séu í kjöri til forsetaembættis. Öllum tilskildum gögnum vegna framboðs hafi ekki verið skilað til ráðuneytisins og af þeim sökum hafi ekki verið unnt að meta framboð hans til forsetakjörs gilt. Þá telji ráðuneytið sig ekki bært til að taka afstöðu til þess hvort að ákvarðanir yfirkjörstjórna séu stjórnvaldsákvarðanir í merkingu stjórnsýslulaga nr. 37/1993 gagnvart viðkomandi forsetaframboðanda. Ráðuneytið taki hins vegar fram að jafnvel þótt komist verði að þeirri niðurstöðu að ákvarðanir yfirkjörstjórna séu stjórnvaldsákvarðanir, þá verði slíkar ákvarðanir ekki endurskoðaðar af ráðuneytinu.

Í ákvörðun Hæstaréttar frá 25. júlí 2012 kemur fram að yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis hafi verið rétt samkvæmt 2. tölul. 25. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 að afturkalla að eigin frumkvæði ákvörðun sína frá 22. maí 2012 um að gefa út vottorð um að tilskilinn fjöldi kosningabærra manna í Vestfirðingafjórðungi hefði mælt með framboðinu, enda hafi sú ákvörðun verið ógildanleg. Því til samræmis hafi innanríkisráðuneytinu verið skylt að hafna framboði A, svo sem gert hafi verið 1. júní 2012. Þrátt fyrir að Hæstiréttur virðist byggja á því í framangreindri ákvörðun að ákvæði stjórnsýslulaga gildi um ákvarðanir yfirkjörstjórna hefur almennt hefur verið byggt á því að þegar í lögum er talað um stjórnsýslu ríkisins sé átt við þá starfsemi sem heyrir undir framkvæmdarvaldið samkvæmt þeirri þriðgreiningu ríkisvaldsins sem mælt er fyrir um í 2. gr. stjórnarskrárinnar. Í 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 segir að löginn taki til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og í athugasemdum við greinina í frumvarpi til laganna segir að löginn taki til stjórnsýslu ríkisins en þau taki ekki til löggjafarvaldsins, þ.e. starfsemi Alþingis og stofnana þess (Alpt. 1992-1993, A-deild, bls. 3282.) Samkvæmt framan-sögðu virðist ekki að öllu leyti vera samræmi í afstöðu Hæstaréttar Íslands og innanríkisráðuneytisins til þess hvort ákvæði stjórnsýslulaga gildi um ákvarðanir yfirkjörstjórna.

Réttur til frjálstra kosninga er m.a. tryggður í 3. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu og b-lið 25. gr. alþjóðasamnings Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Réttur til frjálstra kosninga felur bæði í sér rétt til að kjósa og rétt til að bjóða sig fram í kosningum. Þótt framangreindar mannréttindareglur girði ekki fyrir að kosningaréttur sé nánar útfærður með lögum, þ.á m. þannig að nánar sé mælt fyrir í lögum um skilyrði til að öðlast kosningarétt og bjóða sig fram til kosninga, leiðir af slíkum reglum að gæta verður þess sérstaklega við framkvæmd slíkra reglna að ekki

sé gengið lengra en nauðsynlegt er í að takmarka möguleika borgaranna til þátttöku í lýðræðislegum kosningum.

Í grein 1.3 í reglum Fenejjanefndar Evrópuráðsins um góða starfshætti við kosningar frá júlí 2002 kemur m.a. fram að skýrar reglur skuli gilda um athugun á undirskriftarlistum meðmælenda með framboðum, sérstaklega varðandi fresti. Einnig verði slík athugun að meginstefnu að taka til allra undirskrifa. Þá verði staðfesting á undirskriftum að vera lokið fyrir upphaf kosningabaráttu. Vísað hefur verið til umræddra reglna í dómum Mannréttindadómstóls Evrópu, sbr. til hliðsjónar dóm dómstólsins frá 6. nóvember 2012 í máli Ekoglasnost gegn Búlgaríu.

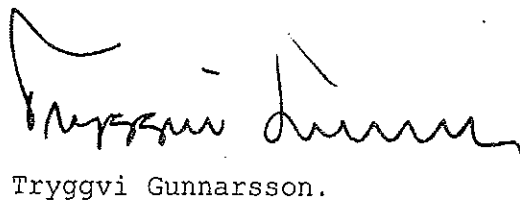
Ákvarðanir yfirkjörstjórna og innanríkisráðuneytisins um undirbúning forsetakosninga, og þar með um hvort uppfyllt séu skilyrði fyrir því að tiltekinn einstaklingur geti boðið sig fram til forseta, varða mikilvæg réttindi borgaranna og því tel ég með tilliti til þess hlutverks umboðsmanns Alþingis að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins það miklu skipta að þær reglur sem gilda um meðferð þessara mála hjá þeim yfirvöldum landsins sem um þau mál fjalla séu eins skýrar og kostur er. Slíkt er líka mikilvægt til að borgararnir geti betur gert sér grein fyrir hvort tilefni er til þess að leitað sé með ákvarðanir þessara aðila til þar til bærra yfirvalda eða annarra um endurskoðun þeirra eða aðra umfjöllun.

Í ljósi framangreinds og eftir athugun mína á réttarstöðu yfirkjörstjórna, sem Alþingi kys, og þá einnig eftir atvikum landskjörstjórnar, ákvörðun Hæstaréttar frá 25. júlí 2012 og tilvitnuðum svörum sem ég hef fengið frá innanríkisráðuneytinu tel ég að ákveðin vafi sé til staðar um eftir hvaða málsmeðferðarreglum yfirkjörstjórnir eigi að starfa við framkvæmd forsetakosninga þegar m.a. er fjallað um gögn sem frambjóðendur og stuðningsmenn þeirra þurfa að leggja fram til staðfestingar á því að skilyrði laga um að viðkomandi geti boðið sig fram séu uppfyllt. Jafnframt tel ég að með sama hætti sé ekki nægjanlega skýrt hvaða hlutverk og valdsvið innanríkisráðuneytið hefur gagnvart yfirkjörstjórnnum við undirbúning forsetakosninga, t.d. ef upp kæmi sú staða að ráðuneytið yrði ósammála niðurstöðu yfirkjörstjórnar um vottun á listum eða teldi að yfirkjörstjórn hefði ekki fylgt réttum málsmeðferðarreglum við afgreiðslu sína á málinu.

Af þessum sökum hef ég ákveðið, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að vekja athygli ráðuneytisins og Alþingis á því að það kunni að vera ástæða til að setja nánari reglur, eftir atvikum í lög eða stjórnvaldsfyrirmæli, um störf yfirkjörstjórna, eftir hvaða málsmeðferðarreglum þeim beri að fara og um aðkomu innanríkisráðuneytisins að undirbúningi forsetakosninga samkvæmt 4. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands. Í því sambandi er mikilvægt að það komi skýrt fram hvort yfirkjörstjórnir sem Alþingi kys séu hluti af stjórnsýslu ríkisins og lúti þannig almennum stjórn-

sýslureglum, þ.m.t. stjórnsýslulögum, og falli undir eftirlit umboðsmanns Alþingis. Á sama hátt tel ég vera tilefni til þess að taka skýra afstöðu til þess í lögum hvaða málsmeðferðarreglur skuli gilda í störfum yfirkjörstjórna og landskjörstjórnar þegar fjallað er um alþingiskosningar.

Virðingarfyllst,



Tryggvi Gunnarsson.

UMBODSMADUR ALÞINGIS

Alftamýri 7, 150 Reykjavík. Sími: 510 6700
Gjaldfrjálst nr: 800 6450. Mynds: 510 6701
Heimasíða: www.umbodsmadurathingis.is

LJÓSRIT

Mál nr. 7064/2012.

Reykjavík, 12. mars 2013.

A

I.

Ég vísa til erindis yðar, dags. 5. júní 2012, þar sem þér leitið til mín og kvartið yfir því hvernig staðið var að undirbúningi forsetakosninganna, sem fram fóru 30. júní 2012, af hálfu bæði yfirkjörstjórna og innanríkisráðuneytisins. Þar vísið þér sérstaklega til þeirrar ákvörðunar innanríkisráðuneytisins, dags. 1. júní 2012, að meta framboð yðar ekki gilt með vísan til þess að það hafi ekki uppfyllt skilyrði 4. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands. Í kvörtun yðar krefjist þér leiðréttingar og/eða ógildingar kosninganna af þeim sökum.

Ég tek fram að mér barst einnig erindi frá stuðningsmönnum yðar er lýtur að sömu atriðum og hlaut málið málsnúmerið 7046/2012 í mála-skrá embættis míns. Með bréfi, dags. 21. júní 2012, tilkynnti ég yður um að ég hefði lokið meðferð minni á máli stuðningsmanna yðar þar sem ég teldi að aðild þeirra að málinu væri ekki þannig vaxin að uppfyllt væru skilyrði 2. mgr. 4. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Þrátt fyrir þessa niðurstöðu hef ég haft það erindi og gögn sem því fylgdu til hliðsjónar við athugun mína á málinu. Í umræddu bréfi til yðar gerði ég yður jafnframt grein fyrir því vegna erinda sem þér höfðuð beint til mín um ógildingu þeirra ákvarðana sem teknar hefðu verið um framboð yðar að sem umboðsmaður Alþingis hefði ég ekki réttarskipandi vald til að mæla fyrir um breytingar á þeim ákvörðunum stjórnvalda sem kvartað væri yfir til mín. Slíkum kröfum yrði að þeina til stjórnvalda eða dómstóla. Þá tók ég líka fram vegna athugasemda yðar um starfshætti og ákvarðanir yfirkjörstjórna að þær væru kosnar af Alþingi og það kynni því að koma til sérstakrar skoðunar af minni hálfu hvort þær féllu undir starfssvið umboðsmanns Alþingis með tilliti til þess að samkvæmt a-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, tæki starfssvið mitt ekki til Alþingis eða stofnana þess, sbr. þó heimild mína í 11. gr. laganna til að setja fram ábendingar um meinbugi á lögum.

Í áður nefndum erindum kemur m.a. fram að innanríkisráðuneytið hafi upplýst að yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis hafi gefið út vottorð vegna meðmælendalista yðar 22. maí 2012, en hins vegar dregið það

til baka 25. maí 2012. Slíkt geti varla talist eðlileg stjórnsýsla og ekki sé að finna heimild til slíkra athafna í lögum. Engar haldberar sannanir séu fyrir því að fjöldi undirskrifta á meðmælendalistum yðar hafi verið falsaður, líkt og gefið sé í skyn af einstaka kjörstjórnnum, auk þess sem ekki hafi verið kannað hvort slíkum fölsunum gæti verið til að dreifa á meðmælendalistum annarra frambjóðenda. Þá virðist sem stjórnvöld hafi vísitandi legið á meðmælendalistum yðar, án þess að vinna úr þeim án tafar. Í því tilliti sé um að ræða brot á stjórnsýslulögum nr. 37/1993 þar sem kveðið sé á um að vinna skuli svo hratt úr málum sem auðið er. Þér hafið af þessum sökum nánast ekki haft neitt ráðrúm til að bregðast við í því skyni að afla nýrra meðmæla í stað þeirra sem talin voru fölsuð. Þá kemur fram í erindunum að innanríkisráðuneytið og yfirkjörstjórnir hafi vísað til þess að um úrvinnslu meðmælendalista og fjölmörg önnur atriði fari eftir lögum nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis. Engin heimild sé fyrir því í lögum nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands, þar sem úrvinnsla meðmælendalista sé ekki meðal þeirra atriða sem þar er kveðið á um að skuli fara samkvæmt lögum nr. 24/2000. Loks kemur fram að ógilding framboðs yðar sé brot á Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Það geti ekki samrýmt stjórnarskrá eða verið í anda lýðræðis, jafnréttis og meðalhófsreglu að útiloka einn frambjóðanda frá forseta-
kosningum með þeim hætti sem gert hafi verið í tilviki yðar.

Í tilefni af kvörtun yðar ritaði ég bréf til innanríkisráðuneytisins, dags. 21. júní 2012, og óskaði þess, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið veitti mér nánari skýringar og upplýsingar um tiltekin atriði. Barst mér svar frá ráðuneytinu með bréfi, dags. 6. september 2012. Með bréfi, dags. 10. september 2012, var yður gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum yðar við svarbréf ráðuneytisins og bærust athugasemdir yðar með bréfi, dags. 24. september 2012.

II.

1.

Samkvæmt gögnum málsins tilkynnti innanríkisráðuneytið yður með bréfi, dags. 1. júní 2012, að ráðuneytið teldi framboð yðar til forsetakjörs, sem fram fór 30. júní 2012, ekki uppfylla skilyrði 4. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands, og var framboð yðar því ekki metið gilt. Í bréfinu kom m.a. fram að með framboði yðar hefðu fylgt vottorð frá öllum yfirkjörstjórnnum, þ.á m. vottorð frá yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis, dags. 22. maí 2012. Þá hefði ráðuneytinu borist ljósrit af bréfi sömu yfirkjörstjórnar til yðar, dags. 25. maí 2012. Í því bréfi hefði komið fram að við nánari yfirllestur og athugun kjörstjórnarinnar á undirskriftum meðmælenda á meðmælendalista yðar í Vestfirðingafjórðungi hefði komið í ljós að flestir þeirra einstaklinga sem skráðir hefðu verið á listann hefðu ekki kannast við að hafa ritað nöfn sín á hann. Með vísan til þessa

teldi yfirkjörstjórnin allar forsendur brostnar fyrir útgáfu vottorðs um móttöku gildra meðmæla úr Vestfirðingafjórðungi sem yfirkjörstjórnin hefði gefið út 22. maí 2012. Ráðuneytið hefði talið ljóst að með bréfi yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis til yðar frá 25. maí 2012 hefði hún afturkallað vottorð sitt frá 22. maí 2012 um kosningabærni þeirra einstaklinga sem væru á lista yfir meðmælendur með framboði yðar úr Vestfirðingafjórðungi og að þar með hefði ekki legið fyrir lögboðið vottorð þeirrar yfirkjörstjórnar um kosningabærni meðmælenda með framboði yðar. Ráðuneytið hefði því talið að ekki væru uppfyllt skilyrði 4. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands, og að ekki væri unnt að meta framboð yðar til forsetakjörs gilt.

Hinn 6. júní 2012 birti Hæstiréttur ákvörðun sína vegna kæru sem réttinum barst „vegna undirbúnings forsetakosninga 2012“ frá nánar tilgreindum aðilum. Beindist kæran að því „hvernig staðið [hefði] verið að undirbúningi forsetakosninga 2012 af Yfirkjörstjórnnum og Innanríkisráðuneytinu“ og var krafist „leiðréttinga og eða ógildingar kosninganna“. Í kærinni kom m.a. fram að tilefni hennar væri að innanríkisráðuneytið hefði 1. júní 2012 tilkynnt yður að framboð yðar til embættis forseta Íslands uppfyllti ekki skilyrði 4. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands, og yrði ekki metið gilt sökum þess að ráðuneytið teldi að ekki hefði verið lögð fram gögn um að aflað hefði verið nægilegs fjölda meðmælenda með framboðinu. Hæstiréttur vísaði kærinni frá þar sem ekki væri að finna heimild til að beina til réttarins erindi af því tagi sem viðkomandi aðilar báru upp.

Hinn 27. júní 2012 kvað innanríkisráðuneytið upp úrskurð í tilfni af kæru yðar á ákvörðun yfirkjörstjórnar Norðvesturkjördæmis, dags. 22. maí 2012, um að afturkalla útgáfu á vottorði vegna meðmælendalista yðar vegna kosninga til embættis forseta Íslands. Í úrskurðinum var vísað til þess að samkvæmt 1. mgr. 13. gr. laga nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, sæktu yfirkjörstjórnir umboð sitt til Alþingis á sama hátt og landskjörstjórn. Af þessu leiddi að yfirkjörstjórnir sæktu umboð sitt til Alþingis en teldust ekki lægra sett stjórnvöld gagnvart innanríkisráðuneytinu. Af þessu leiddi jafnframt að ákvarðanir yfirkjörstjórna yrðu ekki bornar undir ráðuneytið á grundvelli 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga. Þar sem ekki væri heldur að finna sérstaka heimild í öðrum lögum til þess að bera ákvarðanir yfirkjörstjórna undir ráðuneytið bæri að vísa kærinni frá ráðuneytinu.

Í bréfi innanríkisráðuneytisins til yðar, dags. 27. júní 2012, kom fram að aðrir forsetaframbjóðendur en þér hefðu lagt fram í ráðuneytinu vottorð án athugasemda frá öllum yfirkjörstjórnnum landsins um að á framboðslistum þeirra væri nægjanlegur fjöldi meðmælenda og að þeir væru kosningabærir. Af þeirri ástæðu og með vísan til rökstuðnings ráðuneytisins um stöðu yfirkjörstjórna gagnvart ráðuneytinu í bréfi þess til yðar, dags. 1. júní 2012, og stuðningsmanna yðar, dags. 18. júní 2012, hefði ráðuneytið ekki rannsakað lista annarra

frambjóðenda. Þeir hefðu verið afgreiddir til Hæstaréttar ásamt öðrum gögnum vegna forsetaframboðanna um leið og ráðuneytið auglýsti hverjir væru í kjöri til forsetaembættisins, sbr. 4. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands. Þá kom fram í bréfi ráðuneytisins að ráðuneytið myndi ekki tilkynna Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu um að því hefði ekki verið unnt að meta framboð yðar til forsetakjörs gilt þar sem það uppfyllti ekki skilyrði 4. gr. laga nr. 36/1945.

Hinn 25. júlí 2012 birti Hæstiréttur ákvörðun sína vegna kæru yðar um lögmæti forsetakjörs 30. júní 2012 samkvæmt 2. mgr. 14. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands. Í kærinni var þess krafist að Hæstiréttur lýsti forsetakosningarnar ógildar vegna þriggja atriða, sem tengdust því að þér hugðust samkvæmt gögnum málsins bjóða yður fram, en innanríkisráðuneytið hafði tilkynnt yður með bréfi, dags. 1. júní 2012, að framboð yðar væri ekki metið gilt. Í ákvörðun Hæstaréttar sagði m.a. eftirfarandi:

„Samkvæmt 4. gr. laga nr. 36/1945 skal sá, sem býður sig fram við forsetakjör, afhenda innanríkisráðuneytinu ekki síðar en fimm vikum fyrir kjördag gögn um nægilega tölu meðmælenda með framboði sínu, svo og vottorð yfirkjörstjórna um að þeir séu kosningabærir. Við gerð slíks vottorðs getur yfirkjörstjórn ekki látið við það sitja að staðreyna það eitt hvort meðmælendur með framboði séu á kjörskrá, heldur verður hún einnig að gæta meðal annars að því hvort fyrirbyggjandi gögn gefi tilefni til að efast um að þeir, sem sagðir eru meðmælendur, hafi sjálfir ritað undir yfirlýsingu um það. Sé svo verður yfirkjörstjórn að bregðast við með frekari athugun. Fram er komið að yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis taldi við könnun á meðmælendalistum með framboði kærands að ástæða gæti verið til að ætla að undirskriftir á þeim kynnu að vera falsaðar og greip hún af því tilefni til þess ráðs að hringja til skráðra meðmælenda úr Vestfirðingafjórðungi. Í athugasemdum innanríkisráðuneytisins til Hæstaréttar segir að þessir meðmælendur hafi verið 77 talsins og hafi 53 þeirra ekki kannast við að hafa ritað nafn sitt á meðmælendalista með framboði kærands, 11 hafi staðfest undirritun sína, en til annarra hafi ekki náðst. Vegna þess fjölda manna, sem könnuðust ekki við að hafa ritað undir meðmælendalista, taldi yfirkjörstjórn sýnt að kærandinn hafi ekki náð þeirri tölu meðmælenda í fjórðungnum, sem áskilin var í auglýsingu forsætisráðuneytisins 15. mars 2012, sbr. 5. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 3. gr. laga nr. 36/1945. Eins og atvikum var háttað var ekki þörf á frekari rannsókn. Taka ber fram að í málatilbúnaði kærands hefur efnisleg niðurstaða yfirkjörstjórnarinnar ekki verið véfengd. Vegna þess galla, sem samkvæmt þessu var á framboði kærands, var yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis rétt samkvæmt 2. tölul. 25. gr. stjórnarsýslulaga að afturkalla að eigin frumkvæði ákvörðun frá 22. maí 2012 um að gefa út vottorð um að tilskilinn fjöldi kosningabærra manna í Vestfirðingafjórðungi hefði mælt með framboðinu, enda var sú ákvörðun ógildanleg. Því til samræmis var innanríkisráðuneytinu skylt að hafna framboði kærands, svo sem gert var 1. júní 2012.

Samkvæmt öllu framangreindu verður hafnað kröfu um að Hæstiréttur lýsi forsetakosningarnar 30. júní 2012 ógildar.“

2.

Eins og að framan greinir beinist kvörtun yðar að því hvernig staðið var að undirbúningi forsetakosninganna, sem fram fóru 30. júní 2012, af hálfu yfirkjörstjórna og innanríkisráðuneytisins.

Samkvæmt 3. gr. Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, skal forseti Íslands vera þjóðkjörinn og í 4. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að kjörgengur til forseta er hver 35 ára gamall maður, sem fullnægir skilyrðum kosningaréttar til Alþingis, að fráskildu búsetu-skilyrðinu. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. stjórnarskrárinnar skal forseti kjörinn beinum, leynilegum kosningum af þeim, er kosningarétt hafa til Alþingis. Forsetaefni skal hafa meðmæli minnst 1500 kosningarbærra manna og mest 3000. Sá, sem flest fær atkvæði, ef fleiri en einn eru í kjöri, er réttkjörinn forseti. Ef aðeins einn maður er í kjöri, þá er hann rétt kjörinn án atkvæðagreiðslu. Þá er tekið fram í 2. mgr. ákvæðisins að ákveða skuli að öðru leyti með lögum um framboð og kjör forseta, og megi þar ákveða að tiltekin tala meðmælenda skuli vera úr landsfjórðungi hverjum í hlutfalli við kjósendatölu þar.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands, eru undirkjörstjórnir og yfirkjörstjórnir hinar sömu og við alþingiskosningar, en auk þessara kjörstjórna hefur Hæstiréttur þau störf með höndum sem segir í lögnum. Samkvæmt 3. gr. laganna auglýsir forsætisráðherra kosninguna í útvarpi og Lögbirtingablaði eigi síðar en þrem mánuðum fyrir kjördag og tiltekur hámarks- og lágmarkstölu meðmælenda forsetaefnis úr landsfjórðungi hverjum í réttu hlutfalli við kjósendatölu þar. Þá kemur fram í 4. gr. laganna að framboðum til forsetakjörs, ásamt samþykki forsetaefnis, nægilegri tölu meðmælenda og vottorðum yfirkjörstjórna um að þeir séu kosningarbærir, skuli skila í hendur innanrikisráðuneytisins og auglýsi ráðuneytið með sama hætti og segir í 3. gr. innan viku, hverjir séu í kjöri til forsetaembættisins, en afgreiðir til hæstaréttar öll áður nefnd skjöl, sbr. einnig 1. tölul. F-liðar 4. gr. forsetaúrskurðar nr. 100/2012, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 36/1945 kemur fram að um kosningaathöfnina sjálfa, sem og undirbúning hennar, atkvæðagreiðslu utan kjörstaða og á kjörstað fari að öðru leyti samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis eftir því sem við eigi. Þá kemur fram í 1. mgr. 14. gr. laganna að ákvæði 114. gr. og XIX., XX., XXIV. og XXV. kafla laga um kosningar til Alþingis gildi um kosningar samkvæmt lögnum að svo miklu leyti sem við geti átt.

Í 1. mgr. 13. gr. laga nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, kemur fram að í hverju kjördæmi sé yfirkjörstjórn. Skuli hún skipuð fimm mönnum og jafnmörgum til vara og séu þeir kosnir af Alþingi á sama hátt og landskjörstjórn, sbr. 12. gr. laganna. Þá er í IV. kafla laganna og víðar í lögnum lýst frekar hlutverki, hæfisreglum og störfum yfirkjörstjórna.

3.

Þegar kemur að úrlausn umboðsmanns Alþingis um kvörtun yðar þarf fyrst að taka afstöðu til þess í hvaða mæli þær athafnir og ákvarðanir sem kvörtun yðar beinist að falla undir starfssvið umboðsmanns. Sam-

kvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, er hlutverk umboðsmanns að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórn-sýslu ríkis og sveitarfélaga á þann hátt sem nánar greinir í lögnum og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Í a-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, kemur fram að starfssvið umboðsmanns taki ekki til starfa Alþingis og stofnana þess, sbr. þó 11. gr. laganna. Í athugasemdum við 3. mgr. 3. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 85/1997 kemur fram að utan starfssviðs umboðsmanns falli þannig störf Alþingis og stjórn-sýsla í þágu Alþingis sem háð er eftirliti þingforseta samkvæmt lögum um þingsköp Alþingis. Þá falla störf nefnda sem Alþingi kys og skila eiga Alþingi skýrslu til umfjöllunar einnig utan starfssviðs umboðsmanns. (Alþt. 1996-1997, A-deild, bls. 2329.) Eins og vikið var að hér að framan kemur fram í 2. gr. laga nr. 36/1945 að yfirkjörstjórnir séu hinar sömu og við alþingiskosningar. Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. laga nr. 24/2000 eru yfirkjörstjórnir kosnar af Alþingi. Nánar er fjallað um hlutverk og störf yfirkjörstjórna í IV. kafla laga nr. 24/2000 og einstökum ákvæðum laganna.

Samkvæmt framangreindu er það Alþingi sem kys yfirkjörstjórnir og þær starfa að því leytinu til í umboði Alþingis. Þannig er rétt að nefna að í áður nefndum úrskurði innanríkisráðuneytisins frá 27. júní 2012 var af hálfu ráðuneytisins vísað til þess hvernig staðið væri að kjöri yfirkjörstjórna og bent á að af því leiddi að þær sæktu umboð sitt til Alþingis. Þær teldust því ekki lægra sett stjórnvöld gagnvart innanríkisráðuneytinu. Af því leiddi jafnframt að ákvarðanir yfirkjörstjórna yrðu ekki bornar undir ráðuneytið á grundvelli 1. mgr. 26. gr. stjórn-sýslulaga. Almennt er byggt á því að þegar í lögum er talað um stjórn-sýslu ríkisins sé átt við þá starfsemi sem heyrir undir framkvæmdarvaldið samkvæmt þeirri þriggreiningu ríkisvaldsins sem mælt er fyrir um í 2. gr. stjórnarskrárinnar. Sem dæmi um þetta má nefna að í athugasemdum við 1. gr. þess frumvarps sem síðar varð að stjórn-sýslulögum nr. 37/1993 er vísað til þess að þau lög taki til stjórn-sýslu ríkisins en þau taki ekki til löggjafarvaldsins, þ.e. starfsemi Alþingis og stofnana þess (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3282.) Þótt eðli þeirra verkefna sem yfirkjörstjórnir fara með við framkvæmd forsetakosninga og alþingiskosninga svipi um margt til þeirra verkefna sem handhafar framkvæmdarvaldsins fara með, og Hæstiréttur hafi t.d. eins og nánar verður fjallað um síðar byggt á því í ákvörðun sinni að ákvæði stjórn-sýslulaga gildi beint um ákvarðanir yfirkjörstjórna, þarf að hafa í huga að í lögum er sérstaklega gert ráð fyrir að það komi í hlut Alþingis og Hæstaréttar að úrskurða um gildi kosninga og þar kann að reyna á ákvarðanir yfirkjörstjórna. Af þessu tilefni tek ég fram að samkvæmt lögum nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, tekur starfssvið umboðsmanns ekki til starfa dómstóla og ákvarðana og annarra athafna stjórnvalda, þegar samkvæmt beinum lagafyrirmælum er ætlast til að

menn leiti leiðréttingar með málskoti til dómstóla, sbr. b- og c-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997.

Að virtu því sem rakið hefur verið hér að framan er það afstaða mín að það falli utan við starfssvið umboðsmanns Alþingis að fjalla um starfshætti og ákvarðanir þeirra yfirkjörstjórna sem Alþingi kys, þ.m.t. við undirbúning forsetakosninganna.

Í fyrrnefndri ákvörðun Hæstaréttar frá 25. júlí 2012 vegna kæru yðar um lögmæti forsetakjörsins samkvæmt 2. mgr. 14. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands, kemur fram að yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis hafi verið rétt samkvæmt 2. tölul. 25. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, vegna þess galla sem var á framboði yðar, að afturkalla að eigin frumkvæði ákvörðun frá 22. maí 2012 um að gefa út vottorð um að tilskilinn fjöldi kosningabærra manna í Vestfirðinga-fjórðungi hefði mælt með framboðinu, enda hefði sú ákvörðun verið ógildanleg. Af þessum sökum hafi innanríkisráðuneytinu verið skylt að hafna framboði yðar, svo sem gert hafi verið 1. júní 2012. Af þessu tilefni tek ég fram, eins og að framan greinir, að í b-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997 er sérstaklega tekið fram að starfssvið umboðsmanns taki ekki til starfa dómstóla. Í samræmi við þetta fellur það utan starfssviðs míns að fjalla um málsmeðferð og niðurstöðu dómstóla í einstökum málum sem fyrir þá hafa verið lögð. Í ljósi framangreindrar niðurstöðu Hæstaréttar tel ég ekki tilefni til þess að ég fjalli sérstaklega um einstök atriði sem þér gerið athugasemdir við í kvörtun yðar varðandi málsmeðferð og aðkomu innanríkisráðuneytisins að undirbúningi forsetakosninganna samkvæmt 4. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands.

4.

Hvað sem líður framangreindu varð athugun mín á þessu máli mér tilefni til þess að beina sjónum mínum að því eftir hvaða málsmeðferðarreglum yfirkjörstjórnir við forsetakosningar beri að fara við úrlausn mála sem lúta að rétti eða skyldueinstaklinga, þ.m.t. framboðenda og meðmælenda, og þá jafnframt hvað innanríkisráðuneytið hefði lagt til grundvallar að þessu leyti við yfirferð sína á gögnum frá yfirkjörstjórnnum og ákvarðanir á grundvelli þeirra. Í bréfi mínu til innanríkisráðuneytisins, dags. 21. júní 2012, óskaði ég því eftir að ráðuneytið gerði mér grein fyrir á hverju það byggði við úrlausn sína á málinu um eftir hvaða málsmeðferðarreglum yfirkjörsstjórnnum bæri að fara við rannsókn sína á meðmælendalistum, vottun þeirra og breytingu á fyrri afgreiðslu og þá hvort ráðuneytið teldi að um væri að ræða stjórnvaldsákvörðun í merkingu stjórnsýslulaga nr. 37/1993 gagnvart viðkomandi forsetaframbjóðanda. Í bréfinu óskaði ég einnig eftir því að ráðuneytið lýsti afstöðu sinni til þess hvernig það liti á hlutverk og valdsvið sitt á grundvelli 4. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands. Hefði ég þá m.a. í huga að ráðuneytið lýsti afstöðu sinni til þess hvert hlutverk og valdsvið ráðuneytisins

væri gagnvart yfirkjörstjórnnum, t.d. ef upp kæmi sú staða að ráðuneytið væri ósammála niðurstöðu yfirkjörstjórnar um vottun á listunum eða teldi að yfirkjörstjórn hefði ekki fylgt réttum málsmeðferðarreglum við afgreiðslu sína á málinu.

Í svarbréfi innanríkisráðuneytisins til mín, dags. 6. september 2012, kemur m.a. fram að ráðuneytið telji ljóst að það hafi ekki verið á valdsviði þess að endurskoða verklag eða málsmeðferð yfirkjörstjórna við útgáfu vottorða samkvæmt 4. gr. laga nr. 36/1945 né heldur hafi það verið á valdsviði ráðuneytisins að endurskoða eða leggja mat á þær ástæður sem yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis hafi tilgreint fyrir afturköllun slíks vottorðs vegna framboðs yðar. Að sama skapi líti ráðuneytið svo á að vottorð sem yfirkjörstjórnir gefi út með fyrirvara um gildi undirskrifta geti ekki talist fullnægjandi vottorð í skilningi 4. gr. laga nr. 36/1945. Samkvæmt 4. gr. laga nr. 36/1945 hafi ráðuneytið það hlutverk að veita móttöku þeim framboðsgögnum sem þar séu tilgreind og að ganga úr skugga um að öll tilskilin gögn séu lögð fram og í framhaldi af því að auglýsa hverjir séu í kjöri til forsetaembættis. Öllum tilskildum gögnum vegna framboðs yðar hafi ekki verið skilað til ráðuneytisins og af þeim sökum hafi ekki verið unnt að meta framboð yðar til forsetakjörs gilt. Þá telji ráðuneytið sig ekki bært til að taka afstöðu til þess hvort að ákvarðanir yfirkjörstjórna séu stjórnvaldsákvarðanir í merkingu stjórnsýslulaga nr. 37/1993 gagnvart viðkomandi forsetaframbjóðanda. Ráðuneytið taki hins vegar fram að jafnvel þótt komist verði að þeirri niðurstöðu að ákvarðanir yfirkjörstjórna séu stjórnvaldsákvarðanir, þá verði slíkar ákvarðanir ekki endurskoðaðar af ráðuneytinu.

Eins og áður hefur verið vikið að taldi Hæstiréttur í ákvörðun sinni frá 25. júlí 2012 að yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis hafi verið rétt samkvæmt 2. tölul. 25. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 að afturkalla að eigin frumkvæði ákvörðun sína frá 22. maí 2012 um að gefa út vottorð um að tilskilinn fjöldi kosningabærra manna í Vestfirðingafjórðungi hefði mælt með framboðinu, enda hafi sú ákvörðun verið ógildanleg. Ég hef áður í þessu bréfi vakið athygli á því að samkvæmt 1. gr. stjórnsýslulaga taka þau til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og í athugasemdum við frumvarp til þeirra laga var tekið fram að lögin tækju ekki til starfsemi Alþingis og stofnana þess. Eftir athugun mína á framangreindri réttarstöðu yfirkjörstjórna, sem Alþingi kys, og þá einnig eftir atvikum landskjörstjórnar, ákvörðun Hæstaréttar frá 25. júlí 2012 og þeim svörum sem ég hef fengið frá innanríkisráðuneytinu hef ég ákveðið, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að rita Alþingi og innanríkisráðherra meðfylgjandi bréf þar sem ég vek athygli á því að það kunni að vera ástæða til að setja nánari reglur, eftir atvikum í lög eða stjórnvaldsfyrirmæli, um störf yfirkjörstjórna eftir hvaða málsmeðferðarreglum þeim beri að fara og aðkomu innanríkisráðuneytisins að undirbúningi forsetakosninga samkvæmt 4. gr. laga nr. 36/1945, um framboð

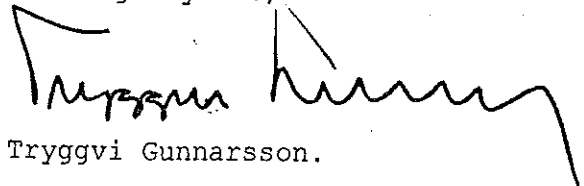
og kjör forseta Íslands. Þá sé einnig mikilvægt að þar komi skýrt fram hvort yfirkjörstjórnir sem Alþingi kýs séu hluti af stjórnsýslu ríkisins og lúti þannig almennum stjórnsýslureglum, þ.m.t. stjórn-sýslulögum, og falli undir eftirlit umboðsmanns Alþingis. Eins og ég tek fram í bréfum mínum kann einnig að vera tilefni til þess að taka skýra afstöðu til þess í lögum hvaða málsmeðferðarreglur skuli gilda í störfum yfirkjörstjórna og landskjörstjórnar þegar fjallað er um alþingiskosningar.

Ég legg að síðustu áherslu á að ákvarðanir yfirkjörstjórna og innanríkisráðuneytisins um undirbúning forsetakosninga, og þar með um hvort uppfyllt sé skilyrði fyrir því að tiltekinn einstaklingur geti boðið sig fram til forseta, varða mikilvæg réttindi borgaranna og því tel ég miklu skipta að þær reglur sem gilda um meðferð þessara mála hjá þeim yfirvöldum landsins sem um þau mál fjalla séu eins skýrar og kostur er. Slíkt er líka mikilvægt til að borgararnir geti betur gert sér grein fyrir hvort tilefni er til þess að leitað sé með ákvarðanir þessara aðila til þar til bærri yfirvalda eða annarra um endurskoðun þeirra eða aðra umfjöllun.

III.

Með vísan til alls framangreinds lýk ég hér með athugun minni á kvörtun yðar, sbr. 1. mgr. 10. gr. og a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Eins og áður segir hef ég ritað meðfylgjandi bréf til innanríkisráðuneytisins og Alþingis þar sem ég vek athygli á því að það kunni að vera ástæða til að setja nánari reglur, eftir atvikum í lög eða stjórnvaldsfyrirmæli, um störf yfirkjörstjórna, eftir hvaða málsmeðferðarreglum þeim beri að fara og aðkomu innanríkisráðuneytisins að undirbúningi forsetakosninga samkvæmt 4. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands.

Virðingarfyllt,



Tryggvi Gunnarsson.