Fimmtudaginn 8. desember 1994.

Nr. 425/1994. **Félagsmálaráðherra**
(Guðrún Margrét Árnadóttir hrl.)
samstarfsnefnd um sameiningu Stykkishólmsbæjar og Helgafellssveitar
hreppsnefnd Helgafellssveitar og bæjarstjórn Stykkishólmsbæjar
(Jón Steinar Gunnlaugsson hrl.)
gegn
Hólmfríði Júlíönnu Hauksdóttur
(Haraldur Blöndal hrl.)

Kosningar. Sveitarstjórn. Valdmörk. Stjórnarskrá. Stjórnsýsla. Tómlæti. Áfrýjun. Lögvarðir hagsmunir.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Hrafn Bragason, Guðrún Erlendsdóttir, Haraldur Henrysson, Hjörtur Torfason og Pétur Kr. Hafstein.

Áfrýjendur skutu málinu til Hæstaréttar með áfrýjunarstefnu 14. október 1994. Málið sætir flýtimeðferð samkvæmt XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Dómkröfur áfrýjenda eru þær aðallega, að hinn áfrýjaði dómur verði ómerktur og málinu vísað frá héraðsdómi. Til vara krefjast þeir sýknu af öllum kröfum stefndu. Í báðum tilvikum krefjast áfrýjendur málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefnda krefst staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti óskipt úr hendi áfrýjenda, eins og málið væri ekki gjafsóknarmál, en stefnda fékk gjafsókn fyrir Hæstarétti með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 28. nóvember 1994.

Skilja verður úrlausn héraðsdóms og kröfugerð stefndu svo, að krafist sé ógildingar þeirrar atkvæðagreiðslu, sem fram fór í Helgafellssveit á Snæfellsnesi 16. apríl 1994 um sameiningu Stykkishólmsbæjar og Helgafellssveitar, og úrskurðar félagsmálaráðuneytisins um þessa kosningu 13. maí sama ár.

Úrskurði héraðsdóms um frávísunarkröfur áfrýjenda, sem upp var kveðinn 23. september 1994, var ekki áfrýjað sérstaklega með

hinum áfrýjaða dómi samkvæmt 1. mgr. 151. gr. laga nr. 91/1991, sbr. 5. gr. laga nr. 38/1994. Var ekki nægilegt að taka fram í áfrýjunarstefnu, að óskað væri endurskoðunar á úrskurðinum. Frávísunarástæður áfrýjenda koma eigi að síður til skoðunar hér fyrir dómi, þar sem þær sæta eftir efni sínu úrlausn dómsins án kröfu.

Nokkur ný gögn hafa verið lögð fyrir Hæstarétt.

I.

Atvik málsins eru lítillega rakin í hinum áfrýjaða dómi. Sveitarstjórnir Helgafellssveitar og Stykkishólmsbæjar fólu samstarfsnefnd um sameiningu sveitarfélaganna, sem kosin var 28. mars 1994 samkvæmt 108. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986, ýmis verkefni við undirbúning atkvæðagreiðslu um sameininguna í báðum sveitarfélögum samtímis. Á hreppsnefndarfundi í Helgafellssveit 13. apríl 1994 var kosin sérstök kjörstjórn til þess að annast atkvæðagreiðsluna í sveitarfélaginu, er fram skyldi fara 16. sama mánaðar. Stefnda var ein þriggja kjörstjórnarmanna.

Í upphafi kjörfundar skráði kjörstjórn í gjörðabók sína athugasemd um kjörseðla þá, sem bæjarstjóri Stykkishólmsbæjar hafði afhent henni á fundi tveimur dögum áður að viðstaddri samstarfsnefnd um sameiningu sveitarfélaganna. Athugasemdin laut að orðalagi á kjörseðlunum, og taldi kjörstjórn „málsgrein á seðlunum óhæfa með öllu og jafnvel ólöglega". Kjörstjórn kvaðst myndu „leita álits og úrskurðar í þessu máli strax og verða má". Athugasemd um pappírsgerð kjörseðlanna var ekki skráð í gjörðabókina fyrr en að lokinni atkvæðagreiðslu, þegar grein var gerð fyrir framvindu og úrslitum kosningarinnar. Er sú athugasemd skráð orðrétt í hinum áfrýjaða dómi.

Hinn 18. apríl 1994 kærðu kjörstjórnarmenn í Helgafellssveit kosninguna til sýslumannsins í Snæfellsness- og Hnappadalssýslu. Kæruefni var það, að orðalag á kjörseðlum hefði ekki verið við hæfi og jafnvel lögbrot, og hefði það haft áhrif á úrslit kosningarinnar. Þá var sagt, að atkvæðaseðlarnir hefðu verið úr svo þunnum pappír, að sjá hefði mátt mjög auðveldlega í gegnum þá. Sýslumaður skipaði 20. apríl þriggja manna nefnd samkvæmt 2. mgr. 37. gr. laga nr. 8/1986 til að úrskurða um kæruefnið. Með úrskurði 5. maí ógilti meiri hluti nefndarinnar kosninguna. Samstarfsnefnd um samein-

ingu sveitarfélaganna skaut þeim úrskurði til félagsmálaráðuneytisins 9. sama mánaðar.

Með úrskurði 13. maí 1994 felldi félagsmálaráðuneytið úrskurð kærunefndarinnar úr gildi og komst að þeirri niðurstöðu, að atkvæðagreiðslan í Helgafellssveit hefði verið gild. Fallist var á þá niðurstöðu nefndarinnar, að orðalagið á atkvæðaseðlunum hefði verið lögmætt. Um gerð kjörseðlanna sagði svo í forsendum úrskurðar ráðuneytisins, að of þunnur pappír hefði verið í þeim, og væri það ámælisvert. Síðan sagði í úrskurðinum: „Að mati ráðuneytisins er sá galli þó eigi slíkur að ætla megi að hann hafi haft áhrif á úrslit atkvæðagreiðslunnar, sbr. 36. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986. Af þeim sökum telst atkvæðagreiðslan vera gild þrátt fyrir ofangreinda annmarka."

Félagsmálaráðuneytið staðfesti sameiningu Helgafellssveitar og Stykkishólmsbæjar með auglýsingu 16. maí 1994, sem birt var 19. sama mánaðar, og skyldi sameiningin taka gildi 11. júní 1994. Kosið var til sveitarstjórnar hins nýja sveitarfélags 28. maí, en þær kosningar voru kærðar 3. júní, meðal annars af stefndu, hér fyrir dómi. Kærunefnd samkvæmt 2. mgr. 37. gr. sveitarstjórnarlaga úrskurðaði kosningarnar ógildar 28. júní, og staðfesti félagsmálaráðuneytið þá niðurstöðu með úrskurði 2. ágúst 1994, þar sem framboðsfrestur hafði verið of skammur. Kosningar fóru fram að nýju 1. október 1994.

II.

Áfrýjendur telja, að vísa beri málinu frá dómi af þeim sökum, að ágreiningur um gildi kosninga samkvæmt lögum nr. 8/1986 sæti fullnaðarúrskurði félagsmálaráðuneytisins, stefnda eigi ekki lögvarða hagsmuni af því að fá dómsúrlausn í málinu, kröfugerð hennar feli ekki annað í sér en beiðni um lögfræðilegt álit og sé vanreifuð.

Það er meginregla íslenskra laga, að þau mál sæti úrlausn dómstóla, sem eigi eru skýrlega undan dómsögu þeirra tekin, sbr. 2. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og 60. gr. hennar um tengsl milli dómstóla og stjórnvalda. Með dómi Hæstaréttar 9. febrúar 1982 í máli nr. 96/1980 var skorið úr um valdmörk dómstóla og stjórnvalda við úrlausn um gildi sveitarstjórnarkosninga. Í mál-

inu reyndi á skýringu 14. gr. og 15. gr. þágildandi laga nr. 5/1962 um sveitarstjórnarkosningar, sem eru efnislega samhljóða 37. gr. og 38. gr. laga nr. 8/1986 um það, sem hér skiptir máli. Verður ekki talið, að sú breyting hafi orðið á löggjöf um sveitarstjórnarmálefni, er leiði til annarrar lögskýringar en þar kom fram.

Kjósandi, sem borið getur álitaefni um gildi kosninga undir dómstóla, hefur lögvarða hagsmuni af því að fá úrlausn þeirra um málið. Kröfugerð stefndu felur ekki í sér beiðni um lögfræðilegt álit utan marka þess ágreiningsefnis, sem leyst er úr, og fullnægir skilyrðum 80. gr. laga nr. 91/1991.

Samkvæmt framansögðu eru ekki efni til þess að vísa málinu frá dómi.

III.

Stefnda kærði hina umdeildu atkvæðagreiðslu í Helgafellssveit ásamt öðrum kjörstjórnarmönnum. Telja verður, að það hafi kjörstjórnarmönnum sem opinberum sýslunarmönnum verið skylt, hafi þeir talið sig verða þess áskynja, að framkvæmd kosninganna væri ekki að lögum. Kæra samkvæmt 1. mgr. 37. gr. laga nr. 8/1986 er heimil einstaklingum, sbr. 126. gr. laga nr. 80/1987 um kosningar til Alþingis. Stefndu, sem var kjósandi í sveitarfélaginu, var rétt að halda kæru sinni til laga fyrir dómstólum, þótt aðrir kjörstjórnarmenn hafi kosið að gera það ekki. Skiptir þá ekki máli, hvort hin upphaflega kæra verður metin svo, að hún hafi komið frá kjörstjórn sem stjórnvaldi eða kjörstjórnarmönnum sjálfum.

IV.

Samkvæmt 108. gr. laga nr. 8/1986 skulu sveitarstjórnir, sem hafa ákveðið að kanna kosti til sameiningar, kjósa samstarfsnefnd til þess að annast athugun málsins. Geri nefndin tillögu um sameiningu, hlýtur málið umfjöllun í viðkomandi sveitarstjórnum, sem láta síðan fara fram atkvæðagreiðslu innan sveitarfélaga sinna. Sveitarstjórn lætur í samráði við félagsmálaráðuneytið gera atkvæðaseðil til nota við atkvæðagreiðsluna, en um hana fer eftir ákvæðum III. kafla laganna, eftir því sem við getur átt, sbr. 6. mgr. 108. gr.

Í yfirlýsingu fyrrum forsvarsmanna Helgafellssveitar og Stykkishólmsbæjar 21. nóvember 1994, sem lögð hefur verið fyrir Hæsta-

rétt, kemur fram, að samstarfsnefnd um sameiningu sveitarfélaganna, einn áfrýjenda í þessu máli, hafði fullt umboð sveitarstjórnanna til þess að annast ýmis atriði varðandi framkvæmd atkvæðagreiðslunnar 16. apríl 1994. Telja verður, að sveitarstjórnunum hafi verið heimilt að fela samstarfsnefndinni þau verkefni við undirbúning kosninganna, sem hún vann að, en hefðu að öðrum kosti hvílt á sveitarstjórnunum sjálfum eða kjörstjórnum.

V.

Það er óumdeilt, að stefnda höfðaði fyrst mál á hendur áfrýjendum með stefnu, sem gefin var út 22. júlí 1994 og var samhljóða stefnu í þessu máli. Hún var birt áfrýjendum 2. og 3. ágúst, og skyldi málið þingfest 14. september, fyrsta þingdag Héraðsdóms Vesturlands í Stykkishólmi eftir réttarhlé. Þar sem ákveðið var að óska eftir flýtimeðferð málsins samkvæmt XIX. kafla laga nr. 91/1991, var stefna endurútgefin sem réttarstefna og málið þingfest 9. september. Eins og að framan greinir, voru sveitarstjórnarkosningar í hinu nýja sveitarfélagi, sem fram fóru 28. maí, kærðar 3. júní og ógiltar af félagsmálaráðuneytinu 2. ágúst sl. Stefnda hófst handa um málsókn sína tíu vikum eftir úrskurð félagsmálaráðuneytisins um gildi atkvæðagreiðslunnar í Helgafellssveit 16. apríl 1994. Mikið óvissuástand var ríkjandi á þeim tíma um framkvæmd sameiningar sveitarfélaganna, og sveitarstjórn hafði ekki verið réttilega kjörin. Með hliðsjón af því og þeim brýnu hagsmunum, sem um er að ræða og varða grundvallaratriði um lýðræðislegar kosningar, verður stefnda ekki talin hafa glatað málsóknarrétti sínum með tómlæti.

VI.

Í hinum áfrýjaða dómi er gerð grein fyrir orðalagi á kjörseðli við umrædda atkvæðagreiðslu, sem fram fór samkvæmt 108. gr. laga nr. 8/1986. Verður ekki talið, að orðalag á kjörseðli hafi verið til þess fallið að hafa áhrif á úrslit kosningar eða verið á annan hátt andstætt lögum.

Eins og greinir í héraðsdómi, var kjörseðillinn þannig úr garði gerður, að skrift sést í gegnum hann, þótt hann sé brotinn saman. Hann fullnægir ekki áskilnaði 2. mgr. 26. gr. laga nr. 8/1986, sbr. 50. gr. laga nr. 80/1987. Kjörseðillinn tryggir því ekki, að kosningin hafi

verið leynileg samkvæmt 14. gr. laga nr. 8/1986, sem er meðal grundvallarákvæða í íslenskum lögum um opinberar kosningar, sbr. og 87. gr. og 91. gr. laga nr. 80/1987 og 31. gr. stjórnarskrárinnar. Brestur í þessu efni er í eðli sínu til þess fallinn að hafa áhrif á úrslit kosninga, og getur 36. gr. sveitarstjórnarlaga ekki leitt til annarrar niðurstöðu. Ber því að telja atkvæðagreiðslu þá, sem fram fór í Helgafellssveit 16. apríl 1994, ógilda.

Málskostnaðarákvæði héraðsdóms verður staðfest. Málskostnaður stefndu fyrir Hæstarétti greiðist úr ríkissjóði, þar með talin málsvarnarlaun talsmanns hennar, Haralds Blöndals hæstaréttarlögmanns, 120.000 krónur.

Dómsorð:

Atkvæðagreiðsla í Helgafellssveit á Snæfellsnesi 16. apríl 1994 um sameiningu Stykkishólmsbæjar og Helgafellssveitar er ógild.

Málskostnaðarákvæði héraðsdóms á að vera óraskað.

Allur gjafsóknarkostnaður stefndu, Hólmfríðar Júlíönnu Hauksdóttur, fyrir Hæstarétti greiðist úr ríkissjóði, þar með talin málsvarnarlaun talsmanns hennar, Haralds Blöndals hæstaréttarlögmanns, 120.000 krónur.

Dómur Héraðsdóms Vesturlands 6. október 1994.

I.

Mál þetta, sem dómtekið var 3. október sl., er höfðað fyrir Héraðsdómi Vesturlands með stefnu, út gefinni 5. september sl. og þingfestri 9. september sl., af Hólmfríði Júlíönnu Hauksdóttur, kt. 040238-3449, Arnarstöðum, Helgafellssveit, Snæfellsnessýslu, á hendur samstarfsnefnd um sameiningu Stykkishólmsbæjar og Helgafellssveitar, hreppsnefnd Helgafellssveitar, bæjarstjórn Stykkishólmsbæjar og félagsmálaráðherra.

Dómkröfur stefnanda eru þær, að úrskurður félagsmálaráðuneytisins, dagsettur 13. maí 1994, um sameiningu Stykkishólmsbæjar og Helgafellssveitar, sem fram fór 16. apríl 1994, verði úr gildi felldur og dæmt, að kosningar um sameiningu séu ógildar. Þá krefst stefnandi málskostnaðar að mati héraðsdóms óskipt úr hendi stefndu, eins og málið væri ekki gjafsóknarmál.

Stefndu samstarfsnefnd um sameiningu Stykkishólmsbæjar og Helgafells-

sveitar, hreppsnefnd Helgafellssveitar og bæjarstjórn Stykkishólmsbæjar gera þær dómkröfur aðallega, að málinu verði vísað frá dómi og stefndu dæmdur málskostnaður úr hendi stefnanda að mati dómsins. Til vara er krafist sýknu af öllum kröfum stefnanda og málskostnaðar úr hans hendi að mati dómsins.

Stefndi félagsmálaráðherra krefst aðallega, að málinu verði vísað frá dómi, og málskostnaðar úr hendi stefnanda að mati réttarins. Til vara er krafist sýknu af öllum kröfum stefnanda og málskostnaðar úr hendi hans að mati réttarins.

Mál þetta sætir meðferð samkvæmt XIX. kafla laga nr. 91/1991.

Frávísunarkröfu stefndu var hafnað með úrskurði 23. september sl.

Með bréfi dómsmálaráðuneytisins, dagsettu 24. september sl., fékk stefnandi gjafsóknarleyfi í máli þessu.

II.

Málavextir eru þeir, að 16. apríl 1994 fóru fram kosningar um sameiningu Stykkishólmsbæjar og Helgafellssveitar. Stefnandi heldur því fram, að samstarfsnefndin hafi séð um allan kosningaundirbúning, m. a. um prentun kjörseðla og fjölda þeirra. Stefndu halda því hins vegar fram, að kosningin hafi verið haldin að frumkvæði sveitarstjórnanna. Kjörstjórn Helgafellssveitar var falið að annast um kosninguna. Í gerðabók kjörstjórnar er bókað um undirbúning: „Bæjarstjóri Stykkishólms afhenti kjörstjórn atkvæðaseðla og þrjú eintök af skýrslum til að skrá kosningaúrslit á fundi á Skildi fimmtudaginn 14. apríl, sem samstarfsnefndin um sameiningu sveitarfélaganna sótti. Bæjarstjóri sagði, að atkvæðaseðlarnir væru 70, en þeir reyndust vera 80 við talningu kjörstjórnar, engar kosningaleiðbeiningar til að hengja upp voru látnar í té, og engin umslög voru, hvorki um afgangsseðla né ónýtta seðla."

Kveður stefnandi, að þegar kosningin hófst, hafi komið í ljós, að kjörseðlar voru of þunnir, og hafi kjörstjórnin bókað um það þannig: „Hjá einum kjósanda ónýttist atkvæðaseðill; óskaði hann eftir að fá nýjan seðil til að kjósa á, og tók kjörstjóri við ónýta seðlinum og sneri sér undan um leið, því að atkvæðaseðlar voru úr svo þunnum pappír, að sjá mátti í gegnum hann, og vafði kjörstjóri ónýta seðlinum inn í brúnan, þykkan pappír því að engin umslög voru til þess að setja ónýta seðla í, og límdi kjörstjórn með límbandi utan um seðil og pappír, síðan var kjósanda fenginn nýr seðill til að kjósa á. Tveir kjósendur neituðu að setja atkvæðaseðil sinn í kjörkassann, nema hann væri hulinn, og aðrir tveir hikuðu við; kjörstjórn varð góðfúslega við því að skýla hjá við op kassans með kjörskrám sínum."

Kjörstjórn gerði og athugasemd við orðalag kjörseðils og taldi eftirfar-

andi málsgrein óhæfa með öllu og jafnvel ólöglega: „Tillaga samstarfsnefndar sveitarfélaganna er, að eftirtalin sveitarfélög verði sameinuð:

Stykkishólmur og Helgafellssveit.

Þeir, sem samþykkja tillöguna, setji kross
fyrir framan reitinn merktan „Já".

Þeir, sem eru andvígir tillögunni, setji kross
fyrir framan reitinn merktan „Nei".

Hinn 18. apríl 1994 kærðu kjörstjórnarmenn kosninguna til sýslumannsins í Stykkishólmi. Hinn 20. apríl 1994 var samkvæmt 37. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 skipuð úrskurðarnefnd til þess að fjalla um kæruna. Hinn 5. maí 1994 kvað nefndin upp úrskurð og felldi kosninguna úr gildi. Með bréfi, dags. 9. maí 1994, kærði samstarfsnefnd um sameiningu Stykkishólmsbæjar og Helgafellssveitar úrskurðinn til félagsmálaráðuneytisins. Hinn 13. maí 1994 felldi félagsmálaráðherra úrskurð úrskurðarnefndarinnar úr gildi og úrskurðaði, að kosningin 16. apríl 1994 væri gild.

III.

Stefnandi styður málsókn sína því, að allur undirbúningur og framkvæmd hinna umdeildu kosninga hafi verið ólöglegur, í fyrsta lagi, þar sem kjörstjórnir þær, sem sáu um framkvæmd kosninganna, hafi ekki haft til þess umboð, í öðru lagi, að kjörseðill hafi verið ólöglegur, bæði að orðalagi og gerð. Þá heldur stefnandi því fram, að kjörstjórnirnar hafi átt að sjá um gerð seðilsins og samþykkja hann.

Kröfu sína um sýknu reisa stefndu í fyrsta lagi á því, að stefnandi geti ekki átt aðild að máli þessu, þar sem aðrir en þeir, sem stóðu að kæru málsins samkvæmt sveitarstjórnarlögum, þ. e. kjörstjórn í þessu tilviki, geti ekki borið málið undir dómstóla. Það sé andstætt sveitarstjórnarlögum, sérstaklega ákvæðum um skjóta meðferð kosningakærna, ef sveitarstjórnir þurfi að búa við það allt kjörtímabilið, að einhver kjósandi geti með dómi fyrir lok kjörtímabilsins fengið síðustu kosningar ógiltar með dómi. Þá er og á því byggt, að úrskurður félagsmálaráðuneytisins sé lögum samkvæmur.

Í öðru lagi reisa stefndu sýknukröfu sína á því, að undirbúningur og framkvæmd kosninganna hafi í öllu verið lögum samkvæm. Samkvæmt 108. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 fer um slíkar kosningar samkvæmt III. kafla laga nr. 8/1986. Í Stykkishólmsbæ hafi kjörstjórn verið kosin á fundi bæjarstjórnar 12. júní 1990 og í Helgafellssveit 13. apríl 1994. Þessar kjörstjórnir hafi haft fullt umboð til þess að sjá um framkvæmd kosninga um sameiningu sveitarfélaga.

Í þriðja lagi reisa stefndu sýknukröfu sína á þeirri málsástæðu, að ekkert það sé fram komið í máli þessu, að slíkir gallar eða misfellur hafi verið á kosningunni eða undirbúningi hennar og framkvæmd, að það hafi haft áhrif á úrslit kosninganna, sbr. 36. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986.

Stefndu halda því fram, að orðalag á atkvæðaseðlinum hafi verið skýrt og greinilegt og ekki til þess fallið að vera leiðandi, sbr. úrskurð nefndar og félagsmálaráðuneytisins.

Stefndu kveða, að hugsanlega hafi mátt sjá í gegnum kjörseðilinn. Hins vegar hafi ekkert komið fram um, að kosningarnar hafi ekki verið leynilegar þrátt fyrir þunnan pappír, og því síður, að pappírsþykktin hafi á einhvern hátt haft áhrif á úrslit kosninganna, sbr. úrskurð ráðuneytisins og minnihlutaálit kjörnefndar. Auk þess hafi kjörstjórn strax bókað athugasemdir við orðalag atkvæðaseðilsins, en um pappírsþykkt kjörseðilsins sé ekkert bókað fyrr en að loknum kjörfundi og þá í því tilviki, að ónýta hafi þurft einn kjörseðil og tveir kjósendur óskað eftir því, að kjörstjórn skýldi við op kassans, þegar þeir greiddu atkvæði. Þannig hafi kjörstjórn lagt sitt af mörkum til þess að tryggja, að kosningin væri leynileg þrátt fyrir annmarka á kjörseðli.

Stefndu halda því og fram, að sú fullyrðing stefnanda, að kjörstjórnir hafi átt að sjá um gerð kjörseðilsins og samþykkja hann, stangist á við skýrt orðalag 6. mgr. 108. gr. sveitarstjórnarlaga, þar sem segi, að sveitarstjórnir láti gera atkvæðaseðil í samráði við ráðuneytið. Það sé því ekki hlutverk kjörstjórnar að sjá um gerð kjörseðils.

Í fjórða lagi reisa stefndu sýknukröfu sína á tómlæti stefnanda. Úrskurður ráðuneytisins hafi verið kveðinn upp 13. maí sl., en stefna í máli þessu sé ekki gefin út fyrr en 5. september sl.

Skv. 37. gr. sveitarstjórnarlaga sé gert ráð fyrir mjög skjótri málsmeðferð kærumála um gildi kosninga.

Stuttir frestir séu veittir til að koma fram kæru og til afgreiðslu hennar.

Tilgangur löggjafans hafi bersýnilega verið sá að fá sem fyrst niðurstöðu í slíkum ágreiningsmálum, enda miklir hagsmunir í húfi fyrir viðkomandi sveitarfélag, að óvissu sé af létt að þessu leyti með sérstakri vísan til ákvæða 6., 7. og 8. tl. 37. gr. Það hljóti því að vera andstætt sveitarstjórnarlögum og tilgangi löggjafans, ef sveitarstjórnir þurfi að búa við þá óvissu allt kjörtímabilið, að einhver kjósandi geti með dómi fengið síðustu kosningar ógiltar með dómi. Af því leiði, að mál verði að höfða, strax og tilefni gefst. Í þessu máli hafi úrskurður félagsmálaráðuneytisins legið fyrir 13. maí sl., eins og áður segir.

Stefnandi átti þess því kost að hefja aðgerðir þá þegar. Stefna í málinu

hafi fyrst verið gefin út 5. september sl. Stefndu líta því svo á, að stefnandi hafi með aðgerðaleysi sínu sýnt af sér slíkt tómlæti, að hljóti að leiða til sýknu. Þetta sé þeim mun ljósara, þegar það sé virt, að alltaf hafi legið fyrir, að öll skilyrði voru til þess, að málið fengi flýtimeðferð skv. XIX. kafla eml., eins og komið hafi á daginn.

Kröfu sína um málskostnað styðja stefndu við 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

IV.

Ýmsar hlutlægar reglur um framkvæmd kosninga eru settar til þess að tryggja lýðræði.

Núgildandi lög um sveitarstjórnir eru nr. 8/1986, og fjallar III. kafli þeirra um kosningu til sveitarstjórna, en 6. mgr. 108. gr. laganna vísar um atkvæðagreiðslu vegna sameiningar sveitarfélaga til III. kafla þeirra.

Samkvæmt sveitarstjórnarlögum hefur verið lögbundin stjórnsýsluleið til að fá skorið úr um gildi sveitarstjórnarkosninga. Í 1. mgr. 37. gr. laga nr. 8/1986 segir m. a.: „Sá sem kæra vill sveitarstjórnarkosningu skal afhenda kæru sína hlutaðeigandi sýslumanni innan sjö daga frá því að lýst var úrslitum kosninga. . .“ Í 2. mgr. sömu greinar kemur fram, að viðkomandi yfirvald skal skipa þriggja manna nefnd til að úrskurða um kæruefnið, þegar er því hefur borist kæra, og í 3. mgr. er veitt heimild til þess að skjóta úrskurði nefndarinnar til ráðuneytisins innan viku.

Af þessum greinum má ráða, að fara verður stjórnsýsluleiðina og fá úrskurð lögbundins úrskurðaraðila, áður en álits dómstóla er leitað.

Kæra sú, sem afhent var sýslumanninum í Stykkishólmi 18. apríl 1994, þar sem kærðar voru kosningar um sameiningu sveitarfélaganna Stykkishólms og Helgafellssveitar, er undirrituð með eftirfarandi hætti: „Kjörstjórnin í Helgafellssveit 18. apríl 1994. Hólmfríður J. Hauksdóttir hreppstjóri, Gísli Magnússon, Bjarni Guðmundsson.“

Af fram lögðu endurriti úr gjörðabók kjörstjórnar Helgafellssveitar frá 23. apríl 1994 er ljóst, að kjörstjórnin, sem stjórnvald, kærði kosninguna til sýslumannsins í Stykkishólmi.

Hlutverk kjörstjórna sem stjórnvalds er m. a. að koma fram fyrir hönd kjósenda. Hins vegar hefur kjörstjórn ekki nýtt sér dómstólaleiðina, en stefnandi tekið upp málið fyrir dómstólunum. Verður að telja með hliðsjón af framangreindu hlutverki kjörstjórnar, að stefnanda sé það heimilt, eins og á stendur, enda þótt hann hafi ekki staðið að kærunni til stjórnvalds sem einstaklingur. Telst stefnandi því réttur aðili málsins.

Eins og fram hefur komið, lá úrskurður ráðuneytisins fyrir 13. maí sl., en

stefna í máli þessu var gefin út 5. september sl., rúmum þremur mánuðum eftir að fullnaðarúrskurður lá fyrir. Þrátt fyrir ákvæði laga nr. 8/1986 um hraða málsmeðferð kosningamála fyrir stjórnvaldi setja lög stefnanda ekki tímamörk um málshöfðun hér fyrir dómi. Með hliðsjón af því, að kjörstjórn hélt málinu ekki til laga, en stefnandi, sem kjósandi, hefur tekið við málshöfðuninni, verður ekki fallist á það með stefndu, að krafa stefnanda sé niður fallin fyrir tómlæti.

Samkvæmt 2. mgr. 26. gr. laga nr. 8/1986 skal kjörseðill vera úr haldgóðum pappír, sem skrift sést ekki í gegnum. Kjörseðill sá, sem notaður var við umdeilda kosningu, var sýndur í dóminum. Atkvæðaseðillinn er þannig úr garði gerður, að skrift sést í gegn, þótt hann sé brotinn saman. Gerð hans tryggði því ekki, að kosningarnar væru leynilegar, svo sem lögfest er í 14. gr. laga nr. 8/1986. Þykja því slíkir annmarkar á framkvæmd þessara kosninga, að ætla má, að þeir hafi getað haft áhrif á úrslit kosninganna, sbr. 36. gr. laga nr. 8/1986. Ekki verður talið, að skyldur kjósanda til að tryggja leynilegar kosningar, sbr. 87. gr. og 91. gr. laga nr. 8/1986, breyti hér nokkru um, að eitt af grundvallarákvæðum um leynilegar kosningar hefur verið brotið. Ber því þegar af þessari ástæðu, að ógilda kosninguna.

Samkvæmt þessari niðurstöðu eru kosningar um sameiningu sveitarfélaganna Stykkishólmsbæjar og Helgafellssveitar, sem fram fóru 16. apríl 1994, ógiltar og úrskurður félagsmálaráðuneytisins frá 13. maí 1994 felldur úr gildi.

Rétt þykir, að aðilar beri hver sinn kostnað af málinu.

Gjafsóknarkostnaður stefnanda, 134.000 kr., greiðist úr ríkissjóði, þar af ákvarðast málsóknarlaun lögmanns stefnanda 130.000 kr.

Málskostnaður ákveðst án virðisaukaskatts.

Dóminn kváðu upp Hervör Þorvaldsdóttir héraðsdómari, Skúli J. Pálmason héraðsdómari og Halldór Halldórsson héraðsdómari.

Dómsorð:

Kosningar um sameiningu sveitarfélaganna Stykkishólmsbæjar og Helgafellssveitar, sem fram fóru 16. apríl 1994, skulu vera ógildar.

Málskostnaður fellur niður.

Kostnaður stefnanda af málinu, 134.000 kr., greiðist úr ríkissjóði, þ. m. t. málflutningslaun lögmanns stefnanda, 130.000 kr.