

Alþingi  
Erindi nr. <sup>[1]</sup> P 140/2611  
komudagur 22.5.2012

DÓMSMÁLA- OG MANNRETTINDARÁÐUNEYTIÐ	
Bl.	Ábm.
Innk.:	17. FEB. 2010
DMR	

Greinargerð í tilefni af skýrslu ÖSE/ODIHR sem úttektarnefnd á vegum ÖSE gerði um framkvæmd Alþingiskosninga á Íslandi 25. apríl 2009

v. 108. mál

## Lýsing á kosningaeftirliti og úttekt ÖSE á framkvæmd kosninga

Á vegum ÖSE, Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu, er starfrækt sérstök stofnun, ODIHR, (Office for Democratic Institutions and Human Rights) sem fylgist með kosningum og framkvæmir eftirlit með kosningum og gerir úttekt á kosningum, þ.m.t. á framkvæmd og lagaumhverfi þeirra, en þessi starfsemi er liður í að eflingu lýðræðis og styrkingu mannréttinda í aðildarríkjunum, sem eru 55 talsins í Evrópu og Norður-Ameríku. Ísland er eitt þeirra.

Fyrst eftir að ÖSE var komið á fót árið 1975 var kosningaeftirliti einkum beint að löndum, þar sem grunur eða víska var um að kosningasvindl ætti sér stað. Undanfarið ár hefur hins vegar sjónum jafnframt verið beint að kosningum í löndum, þar sem engar upplýsingar eða grunsemdir eru til staðar um kosningasvindl, og þá er lögð áhersla á að gera úttekt á kosningakerfinu í heild sinni og kortleggja þau. Í slíkum úttektum er almennt ekki sett fram gagnrýni, heldur eru aðeins settar fram athugasemdir um atriði sem talið er að betur megi fara eða um atriði sem eru á skjön við grunnreglur um undirbúning, framkvæmd og úrslit kosninga, m.a. á grundvelli reglna um góða kosningaframkvæmd, sem svonefnd Feneyjanefnd setti fram árið 2002 og annarra samþykka sem gerðar hafa verið.

## Könnunarskýrsla ÖSE

### Þarfagreining og úttekt ákveðin á kosningum til Alþingis

Í byrjun febrúar á þessu ári bauð fastanefnd Íslands hjá ÖSE samtökunum að gera könnun á stöðu mála á Íslandi varðandi kosningar í aðdraganda komandi kosninga til Alþingis. Í því skyni voru tveir fulltrúar sendir til Íslands 3.- 5. mars 2009 til þess að framkvæma þarfagreiningu og segja til um hvort rétt þætti að gera sérstaka úttekt á komandi Alþingiskosningum. Í skýrslu þeirra félaganna, dags. 18. mars 2009, kemur

fram að þeir mæla með því að úttekt verði gerð á Alþingiskosningunum 25. apríl 2009. Í kjölfarið var ÖSE boðið að koma til Íslands til að gera svokallaða úttektarskýrslu um Alþingiskosningarnar.

## Úttektarskýrsla ÖSE

### Helstu atriði sem fjallað er um í skýrslunni

Í úttektarnefndinni sem kom til Íslands voru 10 sérfræðingar um kosningamálefni frá jafnmörgum Evrópulöndum undir forystu Geert Ahrens, sendiherra. Nefndin dvaldi á Íslandi dagana 14. – 29. apríl, en almennt er talið nauðsynlegt að eftirlit- eða úttektarnefndir þurfi að fylgjast með undirbúningi kosninga og dvelji auk þess um kyrrt nokkra daga fram yfir kosningar.

./.. Skýrslan sem er 25 bls. að lengd, skiptist í eftirfarandi kafla:

- I. Helstu niðurstöður
- II. Kynning á nefndinni og þakkir fyrir gott samstarf
- III. Lýsing á Alþingi og aðstæðunum sem kosningarnar fara fra undir

---

- IV. Lagaumgjörðin
  - A. Almenn
  - B. Kosningarréttur og kjörgengi
  - C. Kosningarkerfið
  - D. Breytingar á lögum um kosningar til Alþingis
  - E. Aðgangur eftirlits- og úttektarmanna

---

- V. Aðilar sem annast framkvæmd kosninganna
  - A. Yfirlit
  - B. Dómsmálaráðuneytið
  - C. Kjörstjórnir
  - D. Kjörskrár
  - E. Skráning framboðslista
- VI. Kosningarbaráttan
- VII. Fjármögnun kosningarbaráttunnar
- VIII. Fjölmiðlar
  - A. Umhverfi fjölmiðla
  - B. Lagaumgjörð fjölmiðla
- IX. Þátttaka kvenna
- X. Atkvæðagreiðslur
  - A. Atkvæðagreiðsla fyrir kjördag (utan kjörfundar)
  - B. Á kjördegi
- XI. Talning og tölulegar niðurstöður
- XII. Kosningakærur og málskot

## Athugasemdir og ábendingar nefndarinnar

Eins og sjá má á efnisyfirlitinu fjallar nefndin um flesta þætti kosninganna og gerir ítarlega grein fyrir þeim. Því er lýst að í heildina hafi þær einkennst af miklu trausti almennings til kosningaryfirvalda og vinnubragða þeirra. Þó dregur nefndin fram rúma tylft atriða sem henni finnst ástæða til að benda sérstaklega á. Þau <triði eru tilgreind í lok hvers kafla fyrir sig, þar sem um slíkt er að ræða. Haganlegast þykir að tilgreina allar athugasemdir og ábendingar í einni samfelldri upptalningu, en gera svo sérhverri þeirra skil í sérstökum kafla þar á eftir. Ábendingar eru lauslega þýddar.

1. Tímabært er að huga að endurskoðun lagaákvæða um vægi atkvæða, þannig að tryggja megj að þau ákvæði séu í samræmi við grunnreglu um að vægi atkvæða sé sem jafnast.
2. Gefa ætti því gaum að bæta inn í kosningalöggjöfina ákvæðum sem heimila óháðum eftirlitsaðilum, erlendum sem innlendum, að fylgjast með framkvæmd kosninga, í samræmi við þá góðu reglu sem dómsmálaráðuneytið og landskjörstjórn hafa innleitt, í samræmi við 8. gr. Kaupmannahafnarskjals ÖSE frá 1990.
3. Í því skyni að bæta kosningaframkvæmdina enn frekar á Íslandi væri rétt að leiða hugann að því hvort ekki mætti styrkja hlutverk landskjörstjórnar, þannig að hún hafi vald yfir kjörstjórnnum til að tryggja samræmda framkvæmd á öllum stigum kosningaframkvæmdarinnar, og til þess að styrkja færni á sviðum eins og varðandi reglur um dreifingu kjörseðla og mat á gildi atkvæða.
4. Hugsa ætti að því að endurskoða og gera traustari viðeigandi lagaákvæði varðandi skráningu framboðslista, þ.á m. um fresti til að bæta úr ágöllum og frest til að samþykkja þá. Ennfremur að semja staðlaðar reglur og leiðbeiningar fyrir öll kjördæmi, þannig að verklagið við skráningu framboðenda verði tæmandi, stefnufast og ótvírátt svo sem kostur er, og að tryggt verði að framboðslistar verði samþykktir með góðum fyrirvara fyrir kjördag.
5. Þegar mikilvægi á fjölbreytni í fjölmiðlun fyrir lýðræði er haft í huga, mætti íhuga hvort ekki sé rétt að skoða að nýju aðgerðir til að takmarka samþjöppun eignarhalds á fjölmiðlum, í því skyni að auka á innlendra fjölbreytni fjölmiðla.
6. Leiða mætti hugann að því, hvort ekki beri að veita útvarpsréttarnefnd eftirlitshlutverk gagnvart fjölmiðlum í kosningum og samþykkja reglur um kosningaumfjöllun fjölmiðla í kosningabaráttunni.
7. Útvarpsréttarnefnd gæti hugleitt að gefa út reglur um pólitískar auglýsingar til þess að tryggja samræmda framkvæmd fjölmiðla. Útsendingartíma sem greitt er fyrir, þarf að kynna sérstaklega sem slíkan, til að undirstrika að um er að ræða kynningarefni er að ræða af viðskiptalegum toga.
8. Ákvæði um ókeypiss útsendingartíma mætti setja í lög svo að tryggð verði samræmd framkvæmd við sérhverjar kosningar.

9. Þótt atkvæðagreiðsla utan kjörfundar sé mikilvæg og mikils metin í kosningaferlinu á Íslandi, væri tímabært að taka hana til gagngerrar endurskoðunar, bæði framkvæmdina og viðeigandi lagaákvæði, í því skyni að færa hana til nútímahorfs og til að einfalda ferlana, eftir því sem fært þykir. Slík atkvæðagreiðsla ætti ekki að hefjast fyrr en öll framboð hafa verið staðfest af landskjörstjórn. Þá mætti skoða hvort ekki mega fylla út kjörseðilsumslag í tölvu, líkt og nú er gert með fylgibréfið.

10. Vel má hugsa sér að nýta varamenn í undirkjörstjórnnum betur en gert er, en þeir eru verðmætur mannaflí sem virðist hafa lítil verkefni.

11. Ef menn vilja viðhalda þeirri venju sem tíðkast við talningu atkvæða bak við luktar dyr áður en kjörfundi lýkur, þyrftu lagaákvæði hér að lútandi að vera skýrari. Hugleiða má þátt lögreglunnar í að flytja og opna kjörkassa með atkvæðaseðlum.

12. Athuga mætti hvort ekki sé rétt að setja sérstök tímamörk varðandi framlagningu á kærur og afgreiðslu á kærur og málskotum, þannig að reglurnar séu í betra samræmi við almennar reglur um virk úrræði til að leiða til lykta stjórnarsýslukæru, sem er að finna í grein 5.10 í Kaupmanahafnarskjalinu frá 1990.

13. Lagaákvæði um kosningakæru mætti endurskoða með það í huga að bæta þau og gera þau skýrari, og þar með að gefa hugsanlegum kjósenda færi á að leggja fram kæru varðandi öll atriði í kosningaferlinu, og að unnt verði að leggja kærana fyrir þar til bært stjórnvald eða dómvald, og að geta kært slíka ákvörðum, í samræmi við almennt viðurkennd viðhorf hér að lútandi.

## Umfjöllun um einstakar ábendingar og athugasemdir og tillögugerð um úrvinnslu þeirra

1. *Tímabært er að huga að endurskoðun lagaákvæða um vægi atkvæða, þannig að tryggja megi að þau ákvæði séu í samræmi við grunnreglu um að vægi atkvæða sé sem jafnast.*

Ábendingin um misvægi atkvæða eftir því hvar kjósendur búa á landinu þarf ekki að koma á óvart. Þegar stjórnarskránni var breytt árið 1999 var verulegt átak gert í því að draga úr misræmi í vægi atkvæða og laga kjördæmaskipanina að þróun búsetu í landinu. Kjördæmunum var fækkað í sex og þingsætatala ákveðin 9 kjördæmissæti í hverju þeirra og síðan 1-2 jöfnunarsæti. Þá var jafnframt sett heimild til að flytja kjördæmissæti til þess að draga úr misvægi atkvæða, en þó ekki niður fyrir 6 kjördæmissæti. Frá árinu 2000 hefur landskjörstjórn tvívegis fært þingsæti úr Norðvesturkjördæmi í Suðvesturkjördæmi, í fyrria sinnið eftir Alþingiskosningarnar í maí 2003, og í síðara sinnið eftir Alþingiskosningarnar 2009. Því verða við næstu

almennu alþingiskosningar í Norðvesturkjördæmi 7 kjördæmissæti og 1 jöfnunarsæti, en í Suðvesturkjördæmi 11 kjördæmissæti og 2 jöfnunarsæti.

Samkvæmt 5. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar skal landskjörstjórn þó ekki færa þingsæti til annars kjördæmis fyrr en kjósendur að baki þeirra verður meira en helmingi færri, þ.e. misvægið má ekki vera meira en 100%.

Úttektarnefndin bendir á að Feneyrjarnefndin mæli með því að leyft frávik í þessum efnunum skuli almennt ekki vera meira en 10%, og það ætti ekki að fara yfir 15% nema við alveg sérstakar aðstæður (verndun sérstakra minnihlutahópa, kjördæmi með mjög dreifðum og fámennum byggðum).

**Tillaga:** Málið verði rætt í ríkisstjórninni. Þar koma tvær leiðir helst til skoðunar: Að aðhafast ekkert að sinni þar sem núgildandi fyrirkomulag er aðeins 9 ára gamalt og lagareglur tryggja að jöfnun á vægi atkvæða er stöðugt til skoðunar og leiðréttingar, þótt frávikið sé allnokkru hærra en viðmið Feneyrjarnefndarinnar. Hin leiðin er að fela nefnd, sem nauðsynlegt er að setja þarf á fót til þess að endurskoða kosningalögin, að setja fram tillögur um breytingu á þessu ákvæði. Þá yrði vafalaust skoðuð gömul hugmynd um að gera landið að einu kjördæmi.

---

2. *Gefa ætti því gaum að bæta inn í kosningalöggjöfina ákvæðum sem heimila óháðum eftirlitsaðilum, erlendum sem innlendum, að fylgjast með framkvæmd kosninga, í samræmi við þá góðu reglu sem dómsmálaráðuneytið og landskjörstjórn hafa innleitt, í samræmi við 8. gr. Kaupmannahafnarskjals ÖSE frá 1990.*

---

Þessa ábendingu er rétt að taka til greina og hefur nefndinni verið greint frá því að ákveðið hefur verið að nauðsynlegar lagfæringar verði gerðar á lögnum næst þegar ráðist verður í breytingar á þeim. Fyrirmyndir eru fyrir hendi í löggjöf nokkurra grannríkja, sem hafa gert breytingar í þessa átt.

**Tillaga:** Bæta inn í kosningalögin ákvæði um heimild fyrir óháða eftirlitsaðila til að fylgjast með og vera viðstaddir framkvæmd kosninga, næst þegar lögnum verður breytt.

3. *Í því skyni að bæta kosningaframkvæmdina enn frekar á Íslandi væri rétt að leiða hugann að því hvort ekki mætti styrkja hlutverk landskjörstjórnar, þannig að hún hafi boðvald yfir kjörstjórnnum til að tryggja samræmda framkvæmd á öllum stigum kosningaframkvæmdarinnar, og til þess að styrkja færni á sviðum eins og varðandi reglur um dreifingu kjörseðla og mat á gildi atkvæða.*

Meðal helstu verkefna landskjörstjórnar er að ákveða mörk á skiptingu Reykjavíkur í Norður- og Suðurkjördæmi; að færa til þingsæti þegar misvægi atkvæða fer yfir 100%; að ákveða við hvaða dag mánaðar eigi að miða skiptingu kjósenda í kjördæmi í Reykjavík, sem eiga ekki lögheimili á Íslandi eða eru óstaðsettir í hús í Reykjavík; hún

tekur ákvörðun um gildi framboðslista, ef umboðsmaður framboðslista skýtur ákvörðun yfirkjörstjórnar til hennar; hún auglýsir framboðslistana; hún úthlutar þingsætum að kosningu lokinni og gefur út kjörbréf til þingmanna og varamanna. Loks tilkynnir hún um úrslit kosninganna.

Hvergi í lögum er henni ætlað að hafa eitthvert boðvald yfir öðrum kjörstjórnnum, þ.e. yfirkjörstjórnnum, kjörstjórnnum og undirkjörstjórnnum. Hún gegnir hins vegar óskilgreindu leiðbeiningarhnutverki gagnvart þeim. Hún kemur ekki að málinu, ef vafi rís um gildi kosninga. Yfirkjörstjórnir hafa heldur ekki boðvald gagnvart öðrum kjörstjórnnum eða undirkjörstjórnnum, en þær hafa eðilega töluverð samskipti við þær, m.a. dreifa til þeirra kjörgögnum og á kjördegi eru þær í samskiptum varðandi margvíslega atriði er snúa að framkvæmd kosninga, svo sem varðandi sendingu kjörkassa og atkvæðaseðla.

Úttektarnefndin bendir á að tilviljunarkennt sé hvort einhver fræðsla eða þjálfun eigi sér stað fyrir kjörstjórnarmenn. Hún bendir á að þetta valdi því að ekki sé samræmi í vinnubrögðum og við mat á gildi atkvæða séu sjónarmiðin mismunandi hjá yfirkjörstjórnunum. Taka má undir það með nefndinni að nokkur brotalöm er í kosningakerfinu hvað þetta varðar. Veruleg bót yrði af því ef landskjörstjórn fengi það hlutverk að hafa boðvald yfir öllum kjörstjórnnum, því þar með yrði betur tryggt að markviss fræðsla myndi eiga sér stað og að um markvissara og samræmdara verklag yrði að ræða hjá undirkjörstjórnnum, kjörstjórnnum og yfirkjörstjórnnum.

**Tillaga:** Mælt er með því að landskjörstjórn fái boðvald gagnvart undirkjörstjórnnum, kjörstjórnnum og yfirkjörstjórnnum, því slíkt myndi m.a. hafa í för með sér styrkari stýringu og samræmingu á störfum þeirra. Mikið skortir á að kjörstjórnir fái tilskilda fræðslu og þjálfun til starfa. Þá myndi landskjörstjórn líka semja eða láta semja leiðbeinandi reglur um framkvæmd ýmissa þátta í kosningaferlinu til þess að verklag verði sem líkast á öllum stöðum. Til að mynda vantar í dag viðmiðunarreglur um hvenær eigi að meta atkvæði gild eða ógild, en nokkuð skortir á að kosningalögin svari slíku álitaefni nægilega tæmandi.

Ef breyting af þessu tagi myndi ná fram að ganga með lagabreytingu, þarf að tryggja töluvert fjármagn handa landskjörstjórn ef hún á að sinna þessu verkefni með raunhæfum hætti. Rétt er að nefna að við nýafstaðnar alþingiskosningar voru kjörstaðirnir alls 132 og fjöldi kjördeilda var 269. Þrátt fyrir þann mikla fjölda sem starfar við kosningarnar kemur á móti að vel helst á sama fólkinu, og margt hefur starfað um langt árabil.

*4. Huga ætti að því að endurskoða og gera traustari viðeigandi lagaákvæði varðandi skráningu framboðslista, þ.á m. um fresti til að bæta úr ágöllum og frest til að samþykkja þá. Ennfremur að semja staðlaðar reglur og leiðbeiningar*

*fyrir öll kjördæmi, þannig að verklagið við skráningu frambjóðenda verði tæmandi, stefnufast og ótvírætt svo sem kostur er, og að tryggt verði að framboðslistar verði samþykktir með góðum fyrirvara fyrir kjördag.*

Þegar annað af tveimur nýju framboðunum við Alþingiskosningarnar, Lýðræðishreyfingin, lagði fram framboðslista sína hjá yfirkjörstjórnnum höfnuðu yfirkjörstjórnir Reykjavíkurborgarmanna að taka þá gilda vegna þess að ekki var tekið fram í hvaða sæti frambjóðendur á listunum væru né í hvaða kjördæmi. Var ákværðunin kærð til landskjörstjórnar, sem úrskurðaði að framboðin skyldu skoðast gild.

Ábending nefndarinnar er réttmæt, því að lagaákvæðin sem um er að ræða eru ekki nógu skýr. Kveða þarf einnig á um fresti, sbr. 41. gr. kosningalaganna, bæði varðandi frest til að bæta úr göllum á framboði og einnig hversu langan tíma yfirkjörstjórn getur tekið sér í að taka afstöðu til þeirra.

**Tillaga:** Rétt er að viðeigandi lagaákvæði verði endurskoðuð og gerð skýrari til þess að taka af öll tvímæli. Jafnframt er nauðsynlegt að útbúin verði eyðublöð fyrir söfnun á kjósendum varðandi listabókstaf fyrir nýjan lista, fyrir meðmælendur með framboði, fyrir samþykki þeirra sem taka sæti á lista og fyrir framboðslistana sjálfa. Þá þyrfti að setja inn ákvæði um hver skuli sannreyna undirskriftirnar og með hvaða hætti.

---

*5. Þegar mikilvægi á fjölbreytni í fjölmiðlun fyrir lýðræði er haft í huga, mætti íhuga hvort ekki sé rétt að skoða að nýju aðgerðir til að takmarka samþjöppun eignarhalds á fjölmiðlum, í því skyni að auka á innlendra fjölbreytni fjölmiðla.*

Fyrir liggur að unnið er að samningu frumvarps um fjölmiðlalög hjá menntamálaráðuneytinu. Á meðan ekki liggur ljóst fyrir hvernig ákvæði verða um eignarhald á fjölmiðlum, er ekki unnt að setja fram neina tillögu á þessu stigi málsins.

**Tillaga:** Rétt þykir að bíða og sjá hvernig ákvæðin hljóða um eignarhald á fjölmiðlum, í frumvarpi sem verið er að semja í menntamálaráðuneytinu.

---

*6. Leiða mætti hugann að því, hvort ekki beri að veita útvarpsréttarnefnd eftirlitshlutverk gagnvart fjölmiðlum í kosningum og samþykkja reglur um kosningaumfjöllun fjölmiðla í kosningabaráttunni.*

Samkvæmt því sem fram kemur í skýrslu úttektarnefndarinnar virðast lög í öðrum löndum almennt hafa að geyma skýrari og fyllri ákvæði sem eiga að tryggja jafnræði milli framboða að því er varðar aðgengi að ljósvakamiðlum og skyldu fjölmiðla í þessum efnum. Það yrði vafalaust til verulegra bóta að ákvæði hér að lútandi yrðu lögfest. Hvort útvarpsréttarnefnd sé rétti aðilinn til þess að fylgjast með kosningaumfjöllun og jafnvel semja reglur um hvernig standa skuli að slíkri umfjöllun. skal ósagt látið.

**Tillaga:** Viðurkennt er að ákvæðið um að halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur í útvarpslögum er afar almennt orðað og því þykir rétt að hugað verði að lagabreytingu, sem tekur til kosningaundirbúnings og kosningaumfjöllunar. Þá þarf að taka afstöðu til þess hvort útvarpsréttarnefnd skuli vera sá aðili sem á að vera eftirlitsaðili og jafnframt sá aðili sem á að úrskurða um kærur sem kunna að vera bornar fram, telji eitthvert framboð á sig hallað.

*7. Útvarpsréttarnefnd gæti hugleitt að gefa út reglur um stjórn málaalegar auglýsingar til þess að tryggja samræmda framkvæmd fjölmiðla. Útsendingartíma sem greitt er fyrir, þarf að kynna sérstaklega sem slíkan, til að undirstrika að um er að ræða kynningarefni sem er af viðskiptalegum toga.*

Almennt virðast stjórn mála flokkar, sem eiga fulltrúa á Alþingi, fá meiri umfjöllun í ljósvakamiðlum en stjórn mála flokkar sem ekki eiga fulltrúa á Alþingi eða eru að hasla sér völl með nýju framboði. Af reynslu undanfarinna áratuga virðist þetta ekki hafa verið neitt meiri háttar vandamál, en eflaust mætti hugleiða að setja einhvern grófan ramma um þessar útsendingar, þannig að betur verði hugað að jafnræði milli aðilanna. Þá telst það réttmæt ábending, að þegar um er að ræða útsendingu á pólitísku kynningarefni, sem greitt er fyrir, skuli það ávallt era tekið fram.

**Tillaga:** Rétt þykir að fela nefnd sem á að endurskoða kosningalögin hvort ástæða sé til að setja rammaákvæði um útsendingar stjórn mála flokka fyrir kosningar, bæði varðandi fjölda og tímalengd, svo að viss jafnræðis sé gætt. Einnig að nefndin skuli gera tillögu að lagaákvæði, þess efnis að ávallt skuli skýrt tekið fram í kynningu útsendingarefnis, sem stjórn mála flokkar greiða sérstaklega fyrir í kosningabaráttu, að greitt sé fyrir útsendinga.

*8. Ákvæði um ókeypis útsendingartíma mætti setja í lög svo að tryggð verði samræmd framkvæmd við sérhverjar kosningar.*

Úttektarnefndin bendir á að í ýmsum ÖSE ríkjum sé öll stjórn mála flokkum gefinn kostur á ókeypis útsendingu. Sé það gert til þess að tryggja minni flokkum, sem oftast hafa yfir mjög takmörkuðu fjármagni að ráða, möguleika á að koma boðskap sínum á framfæri við kjósendur. Þá bendir hún á að RÚV hafi boðið fram 10 mínútna útsendingu ókeypis fyrir alla stjórn mála flokkana sem buðu fram til þings, ef meiri hluti þeirra myndi fallast á það. Fjórir flokkar féllust ekki á þetta, og því varð ekki úr þessu. Við síðust kosningar höfðu engir slíkir skilmálar verið settir. Telja verður æskilegt að framkvæmd útsendinga, þ.á m. ókeypis útsendinga, skuli vera í allföstum skorðum og að ekki sé hringlað með framkvæmdina fram og aftur frá einni kosningu til þeirrar næstu.



**Tillaga:** Nægilegt þykir að Ríkisútvarpinu verði ritað bréf, þar sem athygli sé vakin á þessari ábendingu.

*9. Þótt atkvæðagreiðsla utan kjörfundar sé mikilvæg og mikils metin í kosningaferlinu á Íslandi, væri tímabært að taka hana til gagn Gerrar endurskoðunar, bæði framkvæmdina og viðeigandi lagaákvæði, í því skyni að færa hana til nútímahorfs og til að einfalda ferlana, eftir því sem fært þykir. Slík atkvæðagreiðsla ætti ekki að hefjast fyrr en öll framboð hafa verið staðfest af landskjörstjórn. Þá mætti skoða hvort ekki mega fylla út kjörseðilsumslag í tölvu, líkt og nú er gert með fylgibréfið.*

Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar, eins og hún er framkvæmd á Íslandi, er bæði mjög tímafrek og kostnaðarsöm.

Kostnaðurinn er aðallega fólgin í því að í reglulegum kosningum stendur atkvæðagreiðsla utan kjörfundar yfir í átta vikur, sem er miklu lengra tímabil en hjá öðrum þjóðum. T.d. í Danmörku stendur utankjörfundarkosningin aðeins yfir í 3 vikur í þingkosningum. Auknu hagræði og meiri sparnaði mætti ná fram ef fresturinn yrði stytur.

Þessu til viðbótar kemur að utankjörstaðaratkvæðagreiðslan hefst áður en framboðsfrestur er runninn út og því er ekki vitað hvaða flokkar muni verða boðnir fram eða hvaða menn muni skipa listana, fyrr en tvær síðustu vikurnar af tímabilinu. Hefur þetta fyrirkomulag sannast sagna verið til mikillar óþurftar og til mikils trafala fyrir kjörstjórana, og mikilvægt er að þessu verði breytt. Hefur þetta atriði verið stærsti ásteitingarsteinninn í framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Möguleikar og aðstaða til að upplýsa kjósendur og leiðbeina þeim, ekki hvað síst erlendis þar sem fulltrúar á vegum utanríkisráðuneytisins standa fyrir atkvæðagreiðslunni, er því allsendis óviðunandi.

Aukin og ný tækni hefur verið tekin í notkun á örfáum stöðum erlendis, og er til mikils hagræðis. Þægilegasta fyrirkomulagið er netkosning, þar sem framkvæmdin er svipuð og varðandi skattframtölin á Íslandi, að kjósendanum er úthlutað dulkóðuðu aðgangsorði. Kjósandinn fer síðan inn á kosningasíðuna á netinu og notar aðgangsorðið til þess að greiða atkvæði. Kerfið sem slíkt er talið býsna öruggt, en þessi framkvæmd stangast á við eina helstu kröfuna sem gerð er til kosninga hérlendis. Það er að kjósendi mæti **persónulega** og sanni á sér deili, áður en hann fær að kjósa. Í tilviki sem þessu er nefnilega ekki hægt að útiloka að: 1) einhver annar heimilismaður hafi í raun greitt atkvæðið, 2) að t.d. vinnuveitandi vilji fylgjast með því /hafa áhrif á hvernig kjósandinn greiðir atkvæði, 3) að kjósandinn þiggi greiðslu fyrir atkvæðið, og greiðandinn eða einhver á hans vegum greiðir í raun atkvæðið.

**Tillaga:** Bryna nauðsyn ber til þess að stytta tímenn sem atkvæðagreiðsla utan kjörfundar stendur yfir. Best er að hún hefjist ekki fyrr en framboðsfrestur er liðinn, þannig að kjósendur viti hvaða stjórnmálaflökkar bjóða fram. Vel má hugsa sér að lengja frestinn til að skila framboðum úr 15 dögum í þrjár vikur, og að þá fyrst hefjist utankjörfundarkosningin. Ef breyting verður gerð á kosningarathöfninni, t.d. með upptöku persónukjörs, er illmögulegt að greiða atkvæði utan kjörfundar á núgildandi kjörseðlinum svo vel sé, en þessir kjörseðlar eru í dag auðir (blanko). Því er langtum fýsilegra að láta atkvæðagreiðsla utan kjörfundar fyrst að hefjast við lok framboðsfrests, og þá er unnt að gera kjörseðilinn þannig úr garði að hann sé eins og venjulegi kjörseðillinn, en t.d. bara í öðrum lit.

Við undanfarnar kosningar til Alþingis hafa um 10-12% kjósenda greitt atkvæði utan kjörfundar. Miðað við umfangið og örtröðina sem myndast víða síðustu tvo dagana er þörf á meiri hagræðingu. Henni má ná með því að auka tölvuvinnslu og leiðbeininga- og upplýsingagjöf um framkvæmdina, m.a. á heimasíðunni **kosning.is**. Þá er stefnt að því að þau mál verði komin í betra horf fyrir næstu kosningar.

*10. Vel má hugsa sér að nýta varamenn í undirkjörstjórnnum betur en gert er, en þeir eru verðmætur mannauður sem virðist hafa lítil verkefni.*

Fari svo að landskjörstjórn fái það verkefni að hafa boðvald öðrum kjörstjórnnum, yrði það liður í skipulagningu og verkstjórn hennar að ákveða hvaða verkþáttum einstakar kjörstjórnir og kjörstjórnarmenn eiga að sinna, og að halda uppi leiðbeiningum og fræðslu þar að lútandi.

**Tillaga:** Standi vilji til þess að landskjörstjórn fái boðvaldshlutverk gagnvart kjörstjórnnum, þarf að fela nefnd sem á að endurskoða kosningalögin, að gera tillögur hér að lútandi.

*11. Ef menn vilja viðhalda þeirri venju sem tíðkast við talningu atkvæða bak við luktur dyr áður en kjörfundi lýkur, þyrftu lagaákvæði hér að lútandi að vera skýrari. Hugleiða má þátt lögreglunnar í að flytja og opna kjörkassa með atkvæðaseðlum.*

Til þess að flýta fyrir talningu hefur verið heimilað skv. 3. mgr. 99. gr. kosningalaga að hefja megi flokkun og undirbúning að talningu atkvæða, á meðan á kjörfundi stendur, enda gerist það fyrir luktum dyrum. Með þessu móti er unnt að flýta talningunni og það leiðir til þess að kosningaúrslit liggja fyrir nokkrum klukkustundum fyrr en ella væri.

Lögreglan hefur því hlutverki að gegna að sinna umferðarstjórn, þar sem slíks er þörf við kjörstaði, og jafnframt sinnir almenni eftirliti á kjörstöðum til að fylgjast með

almennri reglu. Sums staðar hefur, og þá einkum í Reykjavík, hefur lögreglan verið fengin til að annast flutning á kjörkössum og líka til að aðstoða við flutning og opnum kjörkassa. Verkefni af þessum toga eru ekki verkefni lögreglunnar og þau eiga að vera á verksviði kjörstjórna sem ber að skipuleggja þessi störf, án atbeina lögreglu.

**Tillaga:** Hér virðist um réttmæta ábendingu að ræða um að það þurfi nánari lagareglur um hvernig standa skuli að flokkun og talningu atkvæða bak við luktar dyr áður en kjöfundu lýkur. Því er rétt að slíkt verði skoðað við endurskoðun kosningalaganna. Þá þykir jafnframt rétt að kveðið verði á um að lögreglan skuli almennt ekki annast flutning kjörkassa eða annarra kjörgagna eða aðstoða við að opna þá.

*12. Athuga mætti hvort ekki sé rétt að setja sérstök tímamörk varðandi framlagningu á kærur og afgreiðslu á kærur og málskotum, þannig að reglurnar séu í betra samræmi við almennar reglur um virk úrræði til að leiða til lykta stjórnslukæru, sem er að finna í grein 5.10 í Kaupmannahafnarskjalinu frá 1990.*

Bent er á að ekki eru tilgreindir í lögum neinir tímafrestir um að leggja fram kærur varðandi kjörskrá né heldur tímann sem sveitarstjórn hefur til að afgreiða slíkar kærur. Hið sama á einnig við um afgreiðslu landskjörstjórnar á framboðslistum, sem hún veitir móttöku frá landskjörstjórnunum.

**Tillaga:** Þetta virðist ekki brýnt sérlega úrlausnarefni, en eðlilegt þykir að nefnd sem falið verður að endurskoða kosningalögin, fari yfir þessar ábendingar varðandi ákvæðið í 5.10 í Kaupmannahafnarskjali ÖSE, en þar er því lýst yfir að á meðal grunnréttlætisreglna sem séu nauðsynlegar til fullrar tjáningar og jafnréttis allra einstaklinga, sé regla um - *að allir skuli eiga þess raunverulegan kost að fá leyst úr stjórnslukærum, og að á þann hátt sé virðing fyrir grundvallarréttindum tryggð og ráðvendni í lögum (legal integrity) tryggð.*

*13. Lagaákvæði um kosningakærur mætti endurskoða með það í huga að bæta þau og gera þau skýrari, og þar með að gefa hugsanlegum kjósenda færi á að leggja fram kærur varðandi öll atriði í kosningaferlinu, og að unnt verði að leggja kærur fyrir þar til bært stjórnvald eða dómsvald, og að geta kært slíka ákvörðun, í samræmi við almennt viðurkennd viðhorf hér að lútandi.*

Kafli kosningalaganna um kosningakærur er ekki ítarlegur. Það kann að vera ráðlegt að skoða heildstætt reglurnar um kosningakærur. Ekki hafa verið gerðar breytingar á þeim undanfarin ár nema að því er varðar brot á lögnum, en með lögnum frá 2000 var ákvæðinu breytt á þann veg að kærur skyldi beina til hlutaðeigandi lögreglustjóra

en ekki til dómsmálaráðuneytisins, og er það í samræmi við almennar reglur um meðferð sakamála.

**Tillaga:** Rétt þykir að leggja til að endurskoðun á lögnum verði látin ná til ákvæðanna um kærur vegna kosninga, aðrar en kærur um lögbrot (sakamál), og um meðferð þeirra og málskot.

### **Fylgiskjöl:**

1. **Könnunarskýrsla ÖSE – ICELAND, Early Parliamentary Elections, 25 April 2009, OSCE/ODIHR NEEDS ASSESSMENT MISSION REPORT, 3 - 5 March 2009, Warsaw 18 March 2009.**
2. **Úttektarkýrsla ÖSE – ICELAND, Early Parliamentary Elections, 25 April 2009, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warsaw 28 July 2009.**
3. **Leiðbeiningarreglur um góða kosningaframkvæmd með skýringum - Venice Commission, „Code of Good Practice in Electoral Matters“, Guidelines and Explanatory Report, CDL-AD(2002)023rev.**
4. **Kaupmannahafnarskjalið – Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (nú OSCE), Copenhagen, 29 June 1990.**