



LÝÐRÆÐIS- OG MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÖSE

ÍSLAND

ALÞINGISKOSNINGAR

27. Apríl 2013

Úttektarskýrsla ÖSE/ODIHR



Varsjá
24. júní 2013

EFNISYFIRLIT

I	YFIRLIT	1
II	INNGANGUR OG ÞAKKIR	2
III	BAKGRUNNUR	2
IV	LAGAUMGJÖRD OG KOSNINGAKERFI	3
	A. YFIRLIT	3
	B. KOSNINGAKERFI	4
V	KOSNINGAYFIRVÖLD	5
	A. YFIRLIT	5
	B. INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ	5
	C. KJÖRSTJÓRNIR	6
	D. KJÖRSKRÁ	7
	E. SKRÁNING FRAMBOÐA	7
VI	KOSNINGABARÁTTAN	9
VII	FJÁRMÁL STJÓRN MÁLASAMTAKA	10
	A. TILHÖGUN FJÁRMÁLA STJÓRN MÁLAFLOKKA	10
	B. ÚTGJÖLD STJÓRN MÁLASAMTAKA	10
	C. GEGNSÆI	11
VIII	FJÖLMÍÐLAR	12
	A. FJÖLMÍÐLAUMHVERFIÐ	12
	B. REGLUR UM FJÖLMÍÐLA	13
	C. FJÖLMÍÐLAUMFJÖLLUN UM KOSNINGARNAR	13
IX	KJÖRFUNDIR	15
	A. ÚTANKJÖRFUNDARATKVÆÐAGREIÐSLA	15
	B. KJÖRDAGUR.....	16
	C. TALNING ATKVÆÐA OG ÚRSLIT	17
X	KVARTANIR OG MÁLSKOT	17
XI	TILMÆLI	18
	VIÐAUKI: ÚRSLIT KOSNINGA TIL ALÞINGIS	21
	UM ÖSE/ODIHR	22

ÍSLAND
ALÞINGISKOSNINGAR
27. Apríl 2013

Úttektarskýrsla ÖSE/ODIHR¹

I YFIRLIT

Fastanefnd Íslands hjá Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE) bauð stofnuninni að fylgjast með alþingiskosningunum sem fram fóru 27. apríl. Af því tilefni og jafnframt á grundvelli þarfagreiningar sem könnunarnefnd framkvæmdi á Íslandi á tímabilinu 25.-28. febrúar, sendi lýðræðis- og mannréttindaskrifstofa ÖSE (ODIHR) (e. Office for Democratic Institutions and Human Rights) úttektarnefnd til Íslands.

Alþingiskosningarnar voru bæði gegnsæjar og fjölfokka en kjósendum stóð til boða að kjósa á milli fjölda stjórn málafla. Framkvæmd kosninganna einkenndist af mikilli virðingu fyrir grundvallarréttindum og trú á óhlutdrægni kosningayfirvalda. Í kjölfar efnahagshrunsins urðu skuldir heimilanna og hvernig best væri að takast á við þær að aðalmálefni kosningabaráttunnar. Fjölmiðlar fjölluðu ítarlega um kosningabaráttuna, m.a. með fjölda rökraðna í sjónvarpi.

Lagaumgjörðin tryggir almennt traustan grunn fyrir framkvæmd lýðræðislegra kosninga. Ýmsar breytingar voru gerðar á löggjöfinni eftir alþingiskosningarnar 2009 en meðal annars var reynt að draga úr misvægi atkvæða á milli kjördæma. Á milli kjördæma er þó enn tölvuverður munur á fjölda atkvæða sem þarf til að tryggja frambjóðanda kosningu en þetta atriði ætti að endurskoða frekar í því augnamiði að tryggja betra jafnvægi milli kjördæma. Þó lagaumgjörðin geri fulltrúum stjórn málafla kleift að fylgjast með kosningaferlinu öllu og talning atkvæða sé opin almenningi er ekki gert ráð fyrir því að almennir borgarar eða fulltrúar alþjóðastofnana geti fylgst með. Þetta uppfyllir ekki nægilega skuldbindingar ríkisins gagnvart ÖSE. Engu að síður skal tekið fram að úttektarnefnd ÖSE/ODIHR var veittur ótakmarkaður aðgangur að öllum þáttum kosningaferlisins.

Kosningayfirvöld njóta mikils trausts almennings. Þau uppfylltu skyldur sínar á óhlutdrægan og gegnsæjan hátt og tókust á við verk sitt af fagmennsku og skilvirkni. Landskjörstjórn hefur ekki algert forræði yfir kosningayfirvöldum. Í ljósi þess að yfirkjörstjórnir starfa sjálfstætt og jafnframt að ólíkar túlkanir rúmast innan löggjafarinnar hvað varðar framkvæmd tiltekinna þátta kosninganna gætti sumstaðar misræmis í störfum yfirkjörstjórna og undirkjörstjórna. Kjörskrár virtust nákvæmar og ekkert stjórn málaafl kom á framfæri neinum athugasemdum við þann þátt kosninganna.

Fjöldi frambjóðanda og stjórn málafla var umtalsverður svo kjósendur gátu valið úr fjölbreyttum valkostum. Af fimmtán stjórn málaöflum voru ellefu í framboði í fyrsta sinn. Stjórn málahreyfingar og kosningayfirvöld á öllum sviðum gagnrýndu hinn þrönga tímaramma sem veittur var fyrir skráningu framboða og skort á skýrum og samræmdum viðmiðunarreglum um hvernig standa ætti að skráningu framboðslista. Skráningu framboðslista var ekki að fullu lokið áður en utankjörfundaratkvæðagreiðsla hófst.

Kosningabaráttan var háð í opnu umhverfi þar sem virðing var borin fyrir grundvallarréttindum á borð við tjáningarfrelsi, funda- og félagafrelsi. Kjósendur gátu kynnt sér viðamiklar upplýsingar um mismunandi framboð og á grundvelli þeirra mátti taka upplýsta afstöðu. Sumir viðmælendur komu því þó á framfæri að almennt væri skortur á dýpri greiningu í kosningaumfjöllun sem gæti hjálpað gæti kjósendum að átta sig betur á kostum og stefnum framboða.

¹ Ensk útgáfa skýrslu þessarar er hin opinbera úttekt ÖSE. Þýðing þessi ekki.

II INNGANGUR OG ÞAKKIR

Fastanefnd Íslands hjá Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE) bauð stofnuninni að fylgjast með alþingiskosningunum sem fram fóru 27. apríl. Af því tilefni og jafnframt á grundvelli þarfagreiningar sem könnunarnefnd framkvæmdi á Íslandi á tímabilinu 25.-28. febrúar, sendi lýðræðis- og mannréttindaskrifstofa ÖSE (ODIHR) (e. Office for Democratic Institutions and Human Rights) úttektarnefnd til Íslands. Þetta var í annað sinn sem ÖSE/ODIHR sendir úttektarnefnd til Íslands til þess að gera úttekt á kosningum.

Úttektarnefnd ÖSE/ODIHR var send til Íslands á tímabilinu 15.-30. apríl árið 2013. Hún laut forystu Jorge Fuentes Monzonis-Vilallonga, sendiherra, og samanstóð af fjórum kosningasérfræðingum frá jafnmörgum aðildarríkjum ÖSE. Úttektarnefndin hafði aðsetur í Reykjavík og heimsótti fimm kjördæmi á meðan kosningabaráttan stóð yfir og á kjördag. Í samræmi við hefðbundna aðferðafræði ÖSE/ODIHR framkvæmdi úttektarnefndin hvorki kerfisbundna né alhliða skoðun á því hvernig kjördagur fór fram, þó meðlimir nefndarinnar hafi heimsótt nokkra kjör- og talningarstaði.

ÖSE/ODIHR vill þakka forseta Íslands, utanríkisráðuneytinu, innanríkisráðuneytinu, landskjörstjórn, yfirkjörstjórnnum og undirkjörstjórnnum, sveitastjórnnum og öðrum yfirvöldum, fulltrúum stjórnmalaflokka, fjölmiðlum, félagssamtökum, sendiráðum aðildarríkja ÖSE á Íslandi og öðrum viðmælendum fyrir samstarfið og þá aðstoð sem úttektarnefnd ÖSE/ODIHR naut á Íslandi á starfstíma sínum.

III BAKGRUNNUR

Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn. Alþingi starfar í einni málstofu og samanstendur af 63 kjörnum fulltrúum sem kosnir eru til fjögurra ára í senn. Forseti Íslands er kosinn í beinum kosningum og þó hann fari með tiltekin völd samkvæmt stjórnarskrá, felst hlutverk hans að mestu leyti í því að koma fram sem fulltrúi íslensku þjóðarinnar. Hinn 26. apríl 2013 tilkynnti innanríkisráðuneytið að kosningar til Alþingis yrðu haldnar 27. apríl.

Fyrri alþingiskosningar voru haldnar hinn 25. apríl 2009 og í kjölfar þeirra var mynduð ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstri-Grænna. Hin þrjú stjórnmalaflokkar sem fengu fulltrúa kjörna á þing voru Sjálfstæðisflokkurinn, Framsóknarflokkurinn og Borgarahreyfingin. Niðurstaða úttektarnefndar ÖSE/ODIHR, sem fylgdist með kosningunum árið 2009, var sú að „rík hefð sé fyrir því að halda lýðræðislegar kosningar á Íslandi og að þessar kosningar hafi verið farið fram í anda þeirrar hefðar.“² Á hinn bóginn lagði ÖSE/ODIHR einnig fram tillögur sem meðal annars voru hugsaðar til þess að bæta lagalega umgjörð kosninganna, fjölmiðlaumfjöllun um kosningabaráttuna og úrlausn deilumála sem vörðuðu kosningarnar.

Hið pólitíska landslag hefur breyst og þróast umtalsvert frá kosningunum árið 2009. Vonbrigði og vantraust í garð rótgróinna stjórnmalaflokka, sem áður fyrir einkenndu hið pólitíska landslag, sem og stjórnmalaflokkar yfir höfuð, voru á meðal þeirra þátta sem leiddu til þess að ný öfl komu fram og buðu fram til Alþingis í kosningunum 2013.

² Allar skýrslur ÖSE/ODIHR um kosningar á Íslandi eru aðgengilegar á: <http://www.osce.org/odihr/elections/iceland>.

IV LAGAUMGJÖRD OG KOSNINGAKERFI

A. YFIRLIT

Lagaumgjörðin tryggir almennt traustan grunn fyrir framkvæmd lýðræðislegra kosninga. Hún samanstendur fyrst og fremst af stjórnarskránni og lögum um kosningar til Alþingis (þ.e. lögum nr. 24/2000 frá 16. maí 2000 um kosningar til Alþingis, héreftir „kosningalög“). Önnur lög og reglur sem varða kosningar eru meðal annars útvarpslög frá árinu 2000, lög um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra frá árinu 2006 (héreftir lög um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda) og jafnframt reglugerðir gefnar út af innanríkisráðuneyti.

Stjórnarskráin frá árinu 1944 kveður á um undirstöðuatriði kosningakerfisins og mælir fyrir um kosningarétt sem og önnur borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi sem hafa mikil áhrif í lýðræðislegum kosningum. Stjórnarskránni hefur verið breytt nokkuð frá því hún tók gildi, nú síðast í mars árið 2013, og árið 2010 samþykkti þingið að hún skyldi endurskoðuð. Stjórnlagaráði var komið á fót og falið að enurskoða stjórnarskrána og gera drög að breytingartillögum.

Í október 2012 var haldin þjóðaratkvæðagreiðsla um breytingartillögurnar þar sem sex spurningar voru lagðar fyrir kjósendur á kjörseðlum. Kjósendur samþykktu allar breytingarnartillögurnar. Tvær af áðurnefndum spurningum lutu beint að kosningakerfinu; þ.e. hvort tryggja ætti jafnt vægi atkvæða í öllum kjördæmum og hvort heimila ætti einstaklingum að gefa kost á sér í alþingiskosningum. Á hinn bóginn samþykkti Alþingi enga af þeim breytingartillögum, sem lagðar voru fram í þjóðaratkvæðagreiðslunni, og aðeins ein af tillögum Stjórnlagaráðs, sem laut að því hvernig lögformlega skyldi standa að breytingum á stjórnarskrá, var samþykkt.³

Kveðið er á um jafnan rétt karla og kvenna í stjórnarskránni og einnig í lögum um jafna stöðu og jafnan rétt karla og kvenna. Á fyrra þingi voru 43% þingmanna konur, fjórir af átta ráðherrum voru konur, þar á meðal forsætisráðherrann. Á hinu nýkjörna þingi eru 40% þingmanna konur.

Kosningarétt hafa allir ríkisborgarar sem eru 18 ára eða eldri og hafa lögheimili á Íslandi.⁴ Íslenskur ríkisborgari heldur kosningarétti sínum í átta ár eftir að hann flytur lögheimili af landinu en eftir þann tíma þarf hann að sækja um kosningarrétt til Þjóðskrár. Kjörgengur við kosningar til Alþingis er hver sá sem hefur kosningarrétt og óflekkað mannorð.

Kosningalögum var breytt töluvert í kjölfar kosninganna árið 2009, þar á meðal var þingsæti flutt frá Norðvesturkjördæmi til Suðvesturkjördæmis. Kosningalögum var síðast breytt í nóvember 2012; framboð sem eiga fulltrúa á Alþingi en ekki kjörinn fulltrúa í landskjörstjórn fengu heimild til að tilnefna áheyrnarfulltrúa til setu í landskjörstjórn og fötluðum kjósendum var gert kleift að fá aðstoð fulltrúa, sem þeir velja sjálfir, við að greiða atkvæði.

³ Áður fyrr var fyrirkomulagið með þeim hætti að þegar þingið samþykkti stjórnarskrárbreytingu var það þá þegar rofið og boðað til alþingiskosninga. Hinni nýkjörnu ríkisstjórn bar þá að samþykkja og birta stjórnarskrárbreytingar opinberlega. Samkvæmt nýjustu breytingunum er það hins vegar svo að samþykki þingið breytingu á stjórnarskrá með að minnsta kosti 2/3 hluta atkvæða þarf ekki að rjúfa þing í kjölfarið. Samkvæmt breytingunum þarf í því tilviki að halda þjóðaratkvæðagreiðslu ekki fyrir en sex mánuðum og ekki síðar en níu mánuðum eftir að þingið hefur samþykkt breytingarnar. Að minnsta kosti 40% kjósenda þurfa að samþykkja breytingarnar svo þær öðlist gildi.

⁴ Í kosningalögum segir: „Dómur fyrir refsivert brot hefur ekki flekkun mannorðs í för með sér nema sakborningur hafi verið fullra 18 ára að aldri er hann framdi brotið og refsing sé fjögurra mánaða fangelsi óskilorðsbundið hið minnsta eða öryggisgæsla sé dæmd.“ Í þessu ákvæði ætti einnig að koma fram að staðfesta verður gerhæfisskort með dómsákvörðun þegar öryggisgæsla er dæmd, svo lengi sem ekki er mælt fyrir um slíkt í öðrum textum. Sjá niðurstöðu Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Alajos Kiss gegn Ungverjalandi* (mál nr. 38832/06) frá 20. maí 2010.

Þó kosningalögin geri fulltrúum stjórn málaafli kleift að fylgjast með framkvæmd kosninganna og talning atkvæða sé opin almenningi er ekki gert ráð fyrir því að ríkisborgarar eða fulltrúar alþjóðastofnana geti fylgst með kosningunum. Þetta fyrirkomulag er ekki í samræmi við 8. mgr. Kaupmannahafnarskjals ÖSE frá 1990.⁵ Úttektarnefnd ÖSE/ODIHR lagði til árið 2009 að kosningalögum yrði breytt af þessu tilefni. Þetta atriði hefur ekki enn verið tekið fyrir jafnvel þó eftirlitsmenn úttektarnefndar ÖSE/ODIHR hafi fengið ótakmarkaðan aðgang að öllu sem tengdist framkvæmd kosninganna líkt og árið 2009.

Taka ætti til skoðunar að gera breytingar á kosningalögum í því augnamiði að gera ráð fyrir viðurvist fulltrúa almennings og alþjóðastofnana við framkvæmd alþingiskosninga til þess að ganga úr skugga um að ákvæði 8. mgr. Kaupmannahafnarskjals ÖSE frá 1990 séu uppfyllt.

B. KOSNINGAKERFI

Í alþingiskosningum er landinu skipt í sex kjördæmi. Sextíu og þrjú alþingismenn eru kosnir hlutbundinni kosningu, þar sem 54 kjördæmissætum er úthlutað á grundvelli kosningaúrslita í hverju kjördæmi og hinum níu sætum er úthlutað á grundvelli atkvæðafjölda á landsvísu á milli þeirra flokka sem fengu a.m.k. 5% atkvæða. Jöfnunarsætin níu þjóna tilgangi uppþótar til að tryggja jafnt hlutfall á landsvísu. Framboðslistar eru flokkaðir eftir stjórn málasamtökum⁶ og fulltrúar þeirra skipa lista hvernar hreyfingar fyrir sig. Kjósendum gefst kostur á að breyta röð frambjóðenda á hverjum lista.⁷ Í þessum kosningum höfðu útstrikanir eða endurraðanir engin áhrif á úrslitin.

Kosningalögin skilgreina mörk kjördæma en Reykjavíkurborg kjördæmin tvö eru skilgreind sérstaklega af landskjörstjórn fyrir hverjar kosningar til að tryggja að atkvæðafjöldi í báðum kjördæmum sé um það bil hinn sami. Kjördæmin og þingsæti þeirra voru eftirfarandi í alþingiskosningunum 2013: Norðvesturkjördæmi 8 sæti, Norðaustur- og Suðurborg kjördæmi 10 sæti hvort, Suðvesturkjördæmi 13 sæti, Reykjavíkurborg kjördæmi norður og suður 11 sæti hvort. Lögin áskilja að ef kjósendum á kjörskrá að baki hverju þingsæti eru eftir alþingiskosningar helmingi færri í einu kjördæmi en einhverju öðru kjördæmi skuli landskjörstjórn breyta fjölda þingsæta í kjördæmum í því skyni að draga úr muninum.⁸ Eftir alþingiskosningarnar 2009, í því skyni að leiðrétta meira en tvöfaldan mun á fjölda kjósenda á bak við hvert þingsæti í Norðvesturkjördæmi og Suðvesturkjördæmi, var eitt þingsæti flutt til Suðvesturkjördæmis.

Í þessum alþingiskosningum höfðu þrjú kjördæmi, þ.e. Reykjavíkurborg kjördæmi norður og suður og Suðvesturkjördæmi, í heildina 46% fleiri kjósendur á kjörskrá að baki hverju þingsæti en hin þrjú kjördæmin. Munurinn á kjósendum á kjörskrá að baki hverju þingsæti var mestur á milli Suðvestur- og Norðvesturkjördæmis; u.þ.b. 82%. Þannig er enn töluverður munur á þeim atkvæðafjölda sem þarf til að kjósa frambjóðanda inn á þing á milli kjördæma.

Flestir viðmælendur úttektarnefndar ÖSE/ODIHR höfðu orð á misvægi atkvæða milli kjördæma, langvarandi annmarka á kosningakerfinu sem er ekki í samræmi við Kaupmannahafnarskjal ÖSE

⁵ Í 8. mgr. Kaupmannahafnarskjalsins kemur fram að „aðildarríki ættu að hafa í huga að viðurvist eftirlitsmanna, bæði innlendra sem erlendra, geti bætt framkvæmd kosninga í því ríki sem þær fara fram. Af þeim sökum bjóða þau eftirlitsmönnum frá hverju aðildarríki ÖSE ...“

⁶ 32. gr. kosningalaga skilgreinir stjórn málasamtök sem samtök sem bjóða eða boðið hafa fram við alþingiskosningar. Oftast eru þetta stjórn málaflokkar en önnur samtök geta einnig teft fram frambjóðendum.

⁷ Kjósendum geta breytt uppröðun frambjóðenda á lista með því að endurraða þeim eða strika út nöfn þeirra sem þeim mislíkar. Til þess að uppröðun breytist í raun þarf ákveðið hlutfall að breyta kjörseðli sínum á sama hátt. Sjá nánar skjalið: *Apportionment of Seats to the Althingi*, March 2009: <http://www.landskjor.is/media/frettir/AnalysisIcelandElectionApril2009.pdf>.

⁸ U.þ.b. 2/3 þjóðarinnar býr í Reykjavíkurborg kjördæmunum tveimur og Suðvesturkjördæmi.

frá 1990.⁹ Úttektarnefnd ÖSE/ODIHR árið 2009 lagði til að veita ætti að endurskoðun löggjafar um dreifingu þingsæta athygli, til að tryggja fullt samræmi við meginregluna um jafnan kosningarétt. Í nóvember árið 2012 óskaði Alþingi eftir álitum Feneyjanefndarinnar (e. European Commission for Democracy through Law) á drögum að nýrri stjórnarskrá. Í álitum sínu fagnaði Feneyjanefndin m.a. tillögu þeirri er fjallaði um jafnt atkvæðavægi á landsvísu.¹⁰ Tillögu þessari var hins vegar hafnað af Alþingi í mars 2013.

Aframhaldandi endurskoðun á löggjöf um dreifingu þingsæta á milli kjördæma ætti að taka til skoðunar til að tryggja samræmi við meginregluna um jafnan kosningarétt.

V KOSNINGAYFIRVÖLD

A. YFIRLIT

Framkvæmd kosninganna er í höndum stigskiptra opinberra aðila, en meðal þeirra eru landskjörstjórn, 6 yfirkjörstjórnir og 267 undirkjörstjórnir¹¹. Þær njóta allar stuðnings innanríkisráðuneytisins sem gegnir mikilvægu hlutverki við skipulagningu og undirbúning tæknilegra atriða í samstarfi við sveitarfélögin.¹² Utanríkisráðuneytið skipuleggur atkvæðagreiðslu íslenskra ríkisborgara sem staddir eru erlendis en Þjóðskrá Íslands hefur umsjón með kjörskránni á landsvísu.

Allir hagsmunaaðilar sem ræddu við ÖSE/ODIHR komu á framfæri trausti sínu á kosningayfirvöldum á öllum sviðum.¹³ Viðmælendur tóku fram að fulltrúar kosningayfirvalda hafi sinnt störfum sínum á óhlutdrægan og faglegan hátt.

B. INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Sjö starfsmenn innanríkisráðuneytisins annast kosningar. Ráðuneytið hefur yfirumsjón með undirbúningi tæknilegra þátta í framkvæmd kosninganna en hefur ekki yfirumsjón með störfum kjörstjórna. Ráðuneytið ber ábyrgð á skráningu stjórn málafla til að þau geti lagt fram framboðslista hjá yfirkjörstjórnnum. Ennfremur ber ráðuneytið ábyrgð á að útbúa og dreifa ýmsum gögnum til yfirkjörstjórna, m.a. kjörseðlum og framboðslistum, kjörgögnum á blindralettri fyrir sjónskerta kjósendur og upplýsingar um kjósendur. Yfirkjörstjórnir koma þessum gögnum og upplýsingum til réttra undirkjörstjórna með pósti eða í lögreglufylgd. Innanríkisráðuneytið sinnti þessum störfum sínum faglega og naut mikils trausts almennings. Í þessum kosningum hafði innanríkisráðuneytið m.a.s. frumkvæðið að því að boða fundi með landskjörstjórn og yfirkjörstjórnnum til að sporna við ósamræmi á milli yfirkjörstjórna og ákveða hvað koma þurfi til skuli atkvæði teljast ógilt. Þessir samráðsfundir voru mikilvægur þáttur í að auka öryggi og

⁹ Í 3. mgr. 7 gr. Kaupmannahafnarskjals ÖSE frá 1990 segir: “to ensure that the will of the people serves as the basis of the authority of government, the participating States will guarantee universal and equal suffrage to adult citizens.”

¹⁰ Sjá álit Feneyjanefndarinnar: [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)010-e](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)010-e)

¹¹ Auk þeirra starfa 36 aðrar kjörstjórnir sveitarfélaga til að sjá um störf undirkjörstjórna þegar kjördeildir eru fleiri en ein í sveitarfélagi eða þegar kjördeildir eru fleiri en ein á kjörstað.

¹² Áður gegndi dómsmálaráðuneytið þessu hlutverki. Árið 2011 voru dómsmálaráðuneytið og samgöngumálaráðuneytið sameinuð í eitt innanríkisráðuneyti.

¹³ Ný viðbót við kosningalögin gerir framboðum sem fulltrúa eiga á þingi en ekki í landskjörstjórn eða yfirkjörstjórn að tilnefna áheyrnarfulltrúa sem hefur sama rétt og kjörinn fulltrúi annan en atkvæðisrétt.

hjálpðu til við að auka traust á kosningayfirvöldum. Innanríkisráðuneytið hefur sömuleiðis bætt vefsíðu sína til muna en þar má nú finna viðameiri upplýsingar en fyrr.¹⁴

C. KJÖRSTJÓRNIR

Landskjörstjórn og yfirkjörstjórnin í hverju kjördæmi er kosin af Alþingi til fjögurra ára í kjölfar hverra alþingiskosninga. Í hverri kjörstjórn sitja fimm fulltrúar og fimm varamenn. Fulltrúar í kjörstjórnnum eru tilnefndir af þingflokkum í hlutfalli við þingmannafjölda. Bæði landskjörstjórn og yfirkjörstjórnir kjósa sér formann. Innanríkisráðherra ákveður þóknun fyrir störf og setu í landskjörstjórn og yfirkjörstjórn. Almennt, og innan raða kosningayfirvalda, er mikil virðing borin fyrir jafnrétti kynjanna.¹⁵ Í skýrslu Alþjóðæfnaðagsráðsins frá árinu 2012 er Ísland sagt það ríki heimsins hvar mesta jafnréttið ríkir.¹⁶

Landskjörstjórn hefur ekki boðvald eða dómsvald yfir öllum kosningayfirvöldum og valdsvið hennar er takmarkað. Hún hefur ekki vald yfir yfirkjörstjórnnum sem starfa sjálfstætt. Kæra má ákvarðanir yfirkjörstjórna og önnur álitamál er varða skráningu framboða til landskjörstjórnar sem jafnframt úthluta þingsætum. Eftir hverjar alþingiskosningar hefur landskjörstjórn valdið til að skilgreina mörk kjördæma og ákveða skiptingu þingsæta þeirra á milli.

Yfirkjörstjórnir hafa yfirumsjón með framkvæmd kosninganna í hverju kjördæmi. Þær hafa ekki fastar starfstöðvar og hittast almennt fimm eða sex sinnum í aðdraganda hverra kosninga. Meginhlutverk yfirkjörstjórna er að taka á móti og staðfesta framboðslista í sínu kjördæmi. Ennfremur var úttektarnefnd ÖSE/ODIHR tjáð að talning atkvæða sé skipulögð og framkvæmd í hverju kjördæmi í heild sinni til að halda vörð um leynd atkvæða í ljósi nokkurs fjölda smárra kjörstaða á Íslandi.

Undirkjörstjórnir bera ábyrgð á framkvæmd kosninganna í kjördeildum á kjördag. Þær eru skipaðar þremur fulltrúum sveitarfélaganna og jafnmörgum varafulltrúum. 267 kjördeildir voru í þessum alþingiskosningum sem skiptust á milli 131 kjörstaðar um landið allt. Sveitarfélög sáu um þjálfun fyrir undirkjörstjórnir en virtust gera ráð fyrir að flestir starfsmenn kosninganna hefðu reynslu af slíkum störfum.

Flestir viðmælendur ÖSE/ODIHR voru almennt sáttir við störf yfirkjörstjórna og undirkjörstjórna, en í ljósi þess að yfirkjörstjórnir starfa sjálfstætt og jafnframt að ólíkar túlkanir rúmast innan löggjafarinnar hvað varðar framkvæmd tiltekinna þátta kosninganna gætti sumstaðar misræmis í störfum yfirkjörstjórna og undirkjörstjórna. Meðal þess misræmis sem gætti var hin misjafna túlkun á því hvernig kjósandi gerir grein fyrir sér og hvernig utankjörfundaratkvæði eru flutt til yfirkjörstjórna.¹⁷ Þrátt fyrir samráðsfundi kjörstjórna á vegum innanríkisráðuneytisins ætti að ganga lengra í að auka samhæfingu í framkvæmd kosninganna.

Athygli mætti veita því að auka samræmi og tryggja samhæfingu í framkvæmd kosninganna á öllum stigum kosningayfirvalda. Einnig mætti veita því athygli að þjálfa yfirkjörstjórnir og landskjörstjórn betur og/eða útvega þeim viðmiðunarreglur og fyrirmæli til að tryggja samræmi og samhæfingu í verkum þeirra.

¹⁴ Innanríkisráðuneytið segir að hið bætta vefsvæði hafi haft þær afleiðingar að mun fleiri heimsóttu vefsíðuna fyrir þessar kosningar en alþingiskosningarnar árið 2009.

¹⁵ Einn af fimm fulltrúum í landskjörstjórn er kona. U.þ.b. helmingur yfirkjörstjórnafulltrúa eru konur.

¹⁶ Sjá: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2012.pdf

¹⁷ 63. gr. kosningalaga kveður á um að kjósandi skuli „gera kjörstjóra grein fyrir sér, svo sem með því að framvísa kennivottorði eða nafnskírteini, eða á annan fullnægjandi hátt að mati kjörstjóra.“

D. KJÖRSKRÁ

Á Íslandi bera yfirvöld ábyrgð á því að útbúa kjörskrá skv. lögum. Þjóðskrá Íslands heldur utan um gögn og upplýsingar um þá sem eru á kjörskrá og einnig skrá yfir kjósendur sem búið hafa erlendis í minna en átta ár.¹⁸ Þjóðskrá tók saman kjörskrána úr gagnagrunni sínum fimm vikum fyrir kosningarnar og kom útprentaðri útgáfu af henni til sveitastjórna sem báru ábyrgð á að skipta henni eftir kjördeildum. Sveitarstjórnirnar lögðu kjörskrár sínar fram svo almenningur gæti kynnt sér þær fyrir 17. apríl svo koma mætti leiðréttingum að.¹⁹ Almennir borgarar gátu jafnframt fengið staðfestingu á því að nafn þeirra væri á kjörskrá og hvar kjörstaður þeirra væri með því að slá inn kennitölu sína á vefsíðu innanríkisráðuneytisins.

Í heildina voru 237.957 kjósendur á kjörskrá. Þar af voru 18.760, eða tæp átta prósent, að kjósa í fyrsta sinn. Af kjósendum voru 12.757 búsettir erlendis en það er tæplega 30% aukning frá árinu 2009.²⁰ Íslenskir kjósendur sem búsettir voru erlendis en með lögheimili í Reykjavík var skipt eftir afmælisdegi. Þeir sem fæddir eru í fyrri helming hvers mánaðar sem er töldust til Reykjavíkurkjördæmis suður en þeir sem fæddir eru í seinni helmingi mánaðar töldust til Reykjavíkurkjördæmis norður. Kjörskráin virtist vera nákvæm og engin stjórnamálaöfl komu á framfæri athugasemdum um þennan þátt kosninganna.

E. SKRÁNING FRAMBOÐA

Til að vera í framboði til Alþingis verður stjórnamálaafl að hafa skráð sig hjá innanríkisráðuneytinu sem úthlutar þeim listabókstaf til auðkenningar. Stjórnmalasamtök sem voru í framboði árið 2009 fengu sjálfkrafa úthlutað sama listabókstaf og áður. Ný stjórnmalasamtök í framboði þurftu að leggja fram undirskriftir 300 stuðningsmanna til innanríkisráðuneytisins fyrir 9. apríl til að fá að bjóða fram.²¹ Af þeim fimmtán stjórnmalasamtökum sem í framboði voru, voru ellefu ný framboð en fjögur framboð héldu skráningu sinni á grundvelli þátttöku sinnar í alþingiskosningunum 2009.²² Lögin gera ekki ráð fyrir einstaklingsframboðum þó einstaklingar geti hópað sig saman og boðið fram lista.

Framboðslistum þurfti að skila til yfirkjörstjórna fyrir 12. apríl og þurftu að innihalda þann fjölda frambjóðenda sem samsvaraði tvöföldum fjölda þingsæta í því kjördæmi sem listinn var boðinn fram í.²³ Framboðslistum áttu að fylgja undirskriftir tiltekins fjölda stuðningamanna sem var á bilinu 30-40 sinnum fjöldi þingsæta í hverju kjördæmi. Stuðningsmaður, sem þurfti að vera kjósandi í kjördæmi framboðslistans, mátti bara skrifa undir stuðningslista eins framboðs.²⁴ Nokkur ný stjórnamálaöfl lýstu þeirri skoðun sinni að sá fjöldi meðmælenda sem gerð væri krafa um væri of mikill eða að fyrirkomulagið væri of íþyngjandi. Mörg framboð gáfu kost á sér en alls fullnægðu 15 stjórnamálaöfl skilyrðum til framboðs. Samtals voru 1,152 frambjóðendur á framboðslistum landsins. Ellefu framboð tefldu fram listum í öllum kjördæmum en fjögur framboð gáfu kost á sér í

¹⁸ Tveir hópar verður að skrá sérstaklega á kjörskrá, þ.e. ríkisborgarar sem hafa búið erlendis í átta ár eða meira og smár hópur danskra ríkisborgara sem halda kosningarétti sínum á þeim grundvelli að hafa verið íbúar á Íslandi fyrir 6. mars 1946. Fyrir kosningarnar 2013 tilheyrðu 865 kjósendur fyrri hópnum en 7 Danir halda rétti sínum enn.

¹⁹ Leiðréttingar, fyrir utan breytingar á dvalarstað, mátti gera hjá sveitarstjórnnum að og á kjördegi. Leiðréttingar voru handskrifaðar á kjörskrána.

²⁰ Sjá vefsíðu innanríkisráðuneytisins: <http://www.kosning.is/althingiskosningar/tolfraedi/erlendis/>.

²¹ Innanríkisráðuneytið yfirfer undirskriftirnar með aðstoð Þjóðskrár Íslands.

²² Innanríkisráðuneytið gaf út lista af staðfestum listabókstöfun frá fyrri kosningum hinn 2. mars 2013.

²³ Sum stjórnamálaöfl komu því á framfæri við úttektarnefnd ÖSE/ODIHR að þeim hafi tekist að skipa næstu sætin á listum sínum með einstaklingum sem höfðu engan áhuga á að ná kjöri en stundu einfaldlega þá sem ofar voru á listanum.

²⁴ Ef stuðningsmaður skrifaði undir fleiri en einn lista voru allar undirskriftar ógildar. Í því ljósi þurfti að yfirfara öll framboð á sama tíma.

einu eða tveimur kjördæmum. Kjörgengi frambjóðenda er ekki staðfest við skráningu framboða heldur einungis eftir að úrslt kosninganna hafa verið kynnt.

Ekki er til neitt staðlað eyðublað sem nota má til að skila undirskriftum meðmælenda.²⁵ Af þeim sökum var undirskriftum skilað á mismunandi vegu en nokkur framboð kvörtuðu yfir skorti á leiðbeiningum og samhæfingu í þessu ferli. Yfirkjörstjórnir báru ábyrgð á því að hver framboðslisti hefði nægilegan fjölda gildra meðmæla og höfðu einn sólarhring til að úrskurða um lögmæti framboðsins. Þjóðskrá Íslands aðstoðaði fjórar yfirkjörstjórnir sem óskuðu eftir slíkri aðstoð við að kanna undirskriftirnar en hinar tvær sáu um það sjálfar.²⁶

Yfirkjörstjórnir veittu framboðum mismunandi tímafresti, frá 6 til 24 tíma, til að afla nýrra undirskrifa í stað þeirra sem reyndust ólögmæt.²⁷ Ennfremur getur sá fjöldi nýrra undirskrifa sem krafist er verið á reiki enda gætu hinar nýju undirskriftir reynst þær sömu og á öðrum eða sama lista og þannig reynst ógildar eða ógilt aðra lista. Yfirkjörstjórnir þurfa ekki samþykkja eða hafna framboðslistum innan ákveðins tíma. Til viðbótar þurfa þær ekki að tilkynna landskjörstjórn um ákvarðanir sínar innan ákveðins tíma. Landskjörstjórn bar þó að gera almenningi listana kunna fyrir 17. apríl.

Ef yfirkjörstjórn úrskurðar framboðslista ógildan má skjóta þeim úrskurði til landskjörstjórnar innan sólarhrings. Fimm einstaklingar óskuðu eftir því að fá að bjóða sig fram utan lista í öllum sex kjördæmum og skutu úrskurði yfirkjörstjórnar um að framboðið væri ógilt til landskjörstjórnar. Í öllum tilfellum staðfesti landskjörstjórn úrskurð yfirkjörstjórnar. (sjá nánar kafla um kvartanir og málskot).

Stjórnmalasamtök og kosningayfirvöld á öllum stigum gagnrýndu hinn stutta tíma sem veittur er til að tilkynna um framboð. Ferlinu var lýst af mörgum sem skipulagslausu, því skýrar og samræmdar reglur skorti um hvernig tilkynna ætti um framboð. Af þeim sökum höfðu yfirkjörstjórnir, innanríkisráðuneytið og Þjóðskrá Íslands mjög mikið að gera við að svara fyrirspurnum um ferlið.

Taka ætti til skoðunar endurskoðun og samræmingu þeirra laga sem gilda um tilkynningu og skráningu framboða, þ. á m. tímaramma og tímafresti og tryggja að framboðslistar liggi endanlega fyrir áður en utankjörfundaratkvæðagreiðsla hefst.

Taka mætti til skoðunar að þróa staðlaðar viðmiðunarreglur og eyðublöð þar sem slíkt gæti haft í för með sér skýrara fyrirkomulag á skráningu framboða. Slíkt fyrirkomulag myndi einnig minnka álag á kosningayfirvöld.

Af 1152 frambjóðendum voru 632 konur eða tæp 42% allra frambjóðenda.²⁸ Nokkrir stjórnmalaflokkar tóku fram við úttektarnefnd ÖSE/ODIHR að þeir notuðust við prófkjör til að velja frambjóðendur sem héldist í hendur við 60:40 hlutfall flokkanna í fulltrúavali kynjanna á framboðslistum.²⁹

²⁵ 32. gr. kosningalaga kveður á um að fram skuli koma nafn, kennitala og heimilisfang hvers stuðningsmanns.

²⁶ Þjóðskrá útbjó excel-skjal handa yfirkjörstjórnnum en þær notuðu það ekki allar. Þær sem það ekki gerðu skiluðu nánari upplýsingum til Þjóðskrár en krafist var, sem kostaði þær þannig óþarfa aukavinnu.

²⁷ 41. gr. kosningalaga segir: „Finnist þá gallar á framboðslista skal hlutaðeigandi umboðsmönnum gefinn kostur á að leiðrétta þá og má veita frest í því skyni eftir því sem tími og atvik leyfa.“

²⁸ U.þ.b. sama hlutfall var í efstu fimm sætum á hverjum framboðslista. Sjá: <http://www.kosning.is/althingiskosningar/tolfraedi/frambjodendur/>

²⁹ Samfylking og Vinstri hreyfingin - grænt framboð tefldu fram listum með jöfnum kynjahlutföllum.

VI KOSNINGABARÁTTAN

Kosningabaráttan er almennt ekki lögbundin. Ekki er miðað við að kosningabaráttan skuli háð á tilteknu tímabili en í þetta skipti voru fyrstu skrefin tekin snemma í mars þegar atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hófst. Kosningabaráttan mátti standa yfir fram að kjördegi að þeim degi meðtöldum.

Fjórar stjórnmalahreyfingar sem voru nú þegar starfandi á þingi og ellefu önnur ný framboð tóku þátt í fjölbreyttri kosningabaráttu þar sem ýmsir valkostir stóðu kjósendum til boða.³⁰ Mörg nýju framboðanna voru stofnuð árið 2013 og flest þeirra staðsettu sig vinstra megin við miðju og því tvístraðist sá hluti hins pólitíska litrófs.

Kosningabátttaka hefur ávallt verið góð á Íslandi og rekja sumir það til persónulegra tengsla almennings við stjórnmalamenn í litlu landi. Stór hluti landsmanna er skráður í stjórnmalaflokka. Sjálfstæðisflokkurinn heldur því fram að rúmlega 50.000 meðlimir séu skráðir í flokkinn og samkvæmt upplýsingum frá Samfylkingunni eru meðlimir hennar 18.000. Að viðbættum skráðum meðlimum annarra stjórnmalaafla, nemur þessi fjöldi umtalsverðum hluta þjóðarinnar. Fyrir þessar kosningar var þátttaka í prófkjörum stjórnmalaflokka heldur slæm og viðmælendur úttektarnefndar ÖSE/ODIHR töldu að fjölda nýrra framboða mætti helst rekja til óánægju meðal almennings gagnvart frammistöðu starfandi stjórnmalaflokka og stjórnmalá yfir höfuð í ljósi efnahagskreppu.

Efnahagskreppan leiddi til þess að kosningabaráttan snérist að mestu leyti um skuldavanda heimilanna og hvernig best væri að takast á við hann. Framsóknarflokkurinn hét því að afskrifa allt að 20% af húsnæðislánum og umræðan beindist að mestu leyti að þessu loforði það sem eftir lifði kosningabaráttunnar. Nýting náttúruauðlinda og þá ekki síst hinn mikilvægi sjávarútvegur þjóðarinnar voru einnig áberandi málefni í kosningabaráttunni. Önnur málefni sem tekin voru fyrir í kosningabaráttunni voru til að mynda heilbrigðiskerfið, skattkerfið, Evrópusambandsaðild³¹, atvinnumál og stjórnarskrárbreytingar. Á landsbyggðinni voru jafnframt önnur og ólík málefni tekin til umfjöllunar þar sem til dæmis var lýst yfir áhyggjum af hugsanlegri tilfærslu Reykjavíkurlflugvallar í ljósi þess að staðsetning hans tryggi aðgengi að heilbrigðisþjónustu og geri atvinnutengd ferðalög þægilegri.

Kosningabaráttan einkenndist af virðingu fyrir tjáningar-, funda- og félagafrelsi. Nokkrir viðmælendur úttektarnefndar ÖSE/ODIHR kvörtuðu undan því að þeir flokkar sem mældust stærstir í skoðanakönnunum hefðu ekki fengið nægilega fjölmiðlaumfjöllun til að auðvelda kjósendum að taka upplýsta ákvörðun. Á hinn bóginn kvörtuðu aðrir flokkar einnig undan því að hafa ekki notið nægilegrar athygli fjölmiðla.

Kosningabaráttan fór að mestu fram í ljósvakamiðlum þar sem fulltrúar framboðanna tóku þátt í rökræðum og komu fram í viðtalsþáttum. Að auki studdust framboðin, ekki síst þau nýju, að miklu leyti við internetið í kynningarstarfsemi sinni og lögðu áherslu á samskiptamiðla á borð við Facebook, Twitter og ýmsar bloggsíður. Þá var kynningarbæklingum einnig dreift og jafnframt var eitthvað um að gengið væri á milli húsa og kynningarfundir skipulagðir. Einnig er hefð fyrir því að frambjóðendur fari í skipulagðar heimsóknir á stærri vinnustaði til að ræða við kjósendur í hádegis-eða kaffihléum þeirra.

³⁰ Nýju framboðin voru Pírataflokkurinn, Björt framtíð, Dögun, Regnboginn, Flokkur heimilanna, Landsbyggðarflokkurinn, Húmanistaflokkurinn, Alþýufylkingin, Lýðræðisvaktin, Sturla Jónsson og Hægri grænir.

³¹ Margir viðmælendur úttektarnefndar ÖSE/ODIHR minntust á Evrópusambandsaðild. Sumir þeirra lýstu yfir fullum stuðningi við aðild að Evrópusambandinu en aðrir töldu að halda þyrfti áfram samningaviðræðum og kjósa að lokum um málið í þjóðaratkvæðagreiðslu. Nokkur framboð lýstu yfir andstöðu við Evrópusambandsaðild.

VII FJÁRMÁL STJÓRN MÁLASAMTAKA

Þau lög sem gilda aðallega um fjármál stjórn málaflokka eru lög nr. 162/2006 um fjármál stjórn málasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra. Lögunum var breytt árið 2010 og 2011 í því augnamiði að auka gegnsæi í fjármálum stjórn málaflokka og jafnframt til að koma til móts við tilmæli ríkjahóps Evrópuráðsins gegn spillingu (GRECO), sem komst að þeirri niðurstöðu í skýrslu sinni frá árinu 2010 um gegnsæi í fjármálum stjórn málaflokka að fyrirkomulagið hér á landi uppfyllti að öðru leyti kröfur þess.³²

A. TILHÖGUN FJÁRMÁLA STJÓRN MÁLAFLOKKA

Stjórn málaflokkum og frambjóðendum er heimilt að taka við opinberum styrkjum og framlögum frá einkaaðilum. Lögum samkvæmt eiga stjórn málahreyfingar rétt á opinberu fé og stjórn málahópar og frambjóðendur geta jafnframt sjálfir fjármagnað kosningabaráttu sína og þegið fjárframlög frá einka- og lögaðilum. Slík framlög mega nema allt að 400.000 krónum.³³ Nafnlaus framlög og framlög frá ríki eða erlendum lögaðilum eru bönnuð.

Flokkar sem fengu að minnsta kosti eitt þingsæti í síðustu kosningum eða hlutu meira en 2,5% atkvæða eiga rétt á því að fá fé úthlutað úr ríkissjóði. Fénu er úthlutað árlega í hlutfalli við fjölda atkvæða sem hver flokkur hlaut. Að auki eiga þingflokkar rétt á framlögum úr ríkissjóði.³⁴ Stjórn málaflokkar treysta umtalsvert á opinber framlög. Árið 2013 numu opinber framlög til stjórn málahreyfinga og þingflokka í heild 342 milljónum króna. Tveir stærstu flokkarnir á þingi, Samfylkingin og Sjálfstæðisflokkurinn, hlutu samtals um það bil 160 milljónir króna. Samkvæmt þeim upplýsingum sem úttektarnefnd ÖSE/ODIHR fékk frá stjórn málaflokkunum nema opinber framlög 70 til 95 prósentum af heildarfjárhag flokkanna.

B. ÚTGJÖLD STJÓRN MÁLASAMTAKA

Samkvæmt lögum um fjármál stjórn málasamtaka og frambjóðenda er aðeins sett þak á útgjöld frambjóðenda í prófkjörum stjórn málaflokka. Þetta þak nemur einni milljón króna á hvern frambjóðanda, að viðbættu álagi sem ákvarðast af fólksfjölda hvers kjördæmis. Þakið nær hins vegar einungis til útgjalda hvers og eins frambjóðanda og á ekki við um útgjöld stjórn málasamtaka. Frambjóðendum í prófkjörum ber að gera uppgjör fyrir kosningabaráttu sína þar sem greint er frá öllum útgjöldum og framlögum og skila árituðum reikningum til Ríkisendurskoðunar innan þriggja mánaða frá kjördegi.³⁵ Ríkisendurskoðun er ábyrg fyrir eftirliti með fjármálum stjórn málaflokka og frambjóðenda. Að loknum kosningum geta þeir flokkar sem buðu fram í öllum kjördæmunum sótt um sérstakan fjárstyrk úr ríkissjóði til að mæta útlögðum kostnaði við kosningabaráttu, sem að hámarki getur numið 3 millj. króna. Umsóknnum skulu fylgja afrit reikninga fyrir kostnaði sem fjárstyrk er ætlað að mæta.

Skilgreining á upphafi prófkjörsbáttu samkvæmt lögum er óljós og GRECO tók þetta atriði fyrir í matsskýrslu sinni. Samkvæmt lögum hefst uppgjörsskylda frambjóðenda á þeim degi sem stjórn málaflokkar auglýsa prófkjör sín en frambjóðendur mega hins vegar hefja kosningabáttur sínar fyrir það tímamark. Það er því erfitt fyrir Ríkisendurskoðun að leggja heildstætt mat á fjármál

³² Sjá hér mat GRECO og skýrslur GRECO: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2010\)2_Interim_Iceland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2010)2_Interim_Iceland_EN.pdf)

³³ Ein evra nemur 160 íslenskum krónum.

³⁴ Árleg framlög ríkisins til stjórn málaflokka nema 290 milljónum króna og framlög til þingflokka nema 52 milljónum króna.

³⁵ Frambjóðendur eru undanþegnir uppgjörsskyldu sé heildarkostnaður við kosningabaráttu ekki umfram 400.000 kr.

og útgjöld frambjóðenda og það hvort lögbundnar takmarkanir hafi verið virtar. Lög um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda kveða jafnframt ekki á um refsingar í þeim tilvikum sem frambjóðendur skila ekki inn uppgjöri innan lögbundins tímafrests eða virða ekki útgjaldaþak.

Í fyrri kosningum hafa framboð náð samkomulagi sín á milli um hámark auglýsingakostnaðar í fjölmiðlum. Í ár náðist hins vegar ekki samkomulag um þetta atriði.³⁶ Stjórnmalasamtök sem eiga rétt á opinberum framlögum gátu því rekið dýrari kosningabaráttur, þau keyptu fleiri auglýsingar í fjölmiðlum og opnuðu kosningaskrifstofur víðs vegar um landið. Samtök sem ekki áttu rétt á opinberu fjármagni kvörtuðu undan því að geta ekki keppt á samkeppnisgrundvelli við hina flokkana.

C. GEGNSÆI

Samkvæmt lögum um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda verða stjórnmalasamtök að leggja fram reikninga vegna hefðbundinnar starfsemi sinnar til Ríkisendurskoðunar fyrir 1. október ár hvert. Á hinn bóginn er þeim ekki skylt að leggja fram yfirlit yfir útgjöld og tekjur þegar kosningar eru annars vegar. Stjórnmalasamtökum ber að reka samstæðureikning fyrir allar einingar sem undir þau falla,³⁷ þar á meðal „tengd félög“.³⁸ Samkvæmt núgildandi lögum mega framlög frá „tengdum félögum“ hljóða sameiginlega upp á samtals 400.000 krónur. Þetta takmark á hins vegar ekki við um eigendur „tengdra félaga“. Nokkrir viðmælendur úttektarnefndar ÖSE/ODIHR lýstu yfir áhyggjum sínum gagnvart því að hægt væri að komast framhá löggjöf um takmarkanir á framlögum „tengdra félaga“.

Taka mætti til skoðunar að breyta löggjöfinni á þann veg að stjórnmalasamtök þurfi að gera sjálfstætt uppgjör vegna kosninga svo Ríkisendurskoðun geti fylgst ýtarlega með öllum kosningatengdum útgjöldum.

Einnig ætti að taka til skoðunar að endurskoða löggjöfina í því augnamiði að tryggja að takmarkanir á framlögum eigi bæði við „tengd félög“ og eigendur þeirra í þeim tilvikum sem „tengd félög“ eru í raun í eigu sömu lögaðila eða einstaklinga.

Ríkisendurskoðun er ábyrg fyrir því að birta útdrátt úr ársreikningi stjórnmalasamtaka og frambjóðenda þar sem greint er frá heildarútgjöldum og heildartekjum. Tekjur skulu jafnframt sundurliðaðar eftir uppruna í útdrættinum. Þá skal birta nöfn allra lögaðila og einstaklinga sem veitt hafa framlög sem metin eru á meira en 200.000 kr.

Sumir viðmælenda úttektarnefndar ÖSE/ODIHR lýstu yfir áhyggjum gagnvart því að að þær upplýsingar sem berast um fjármál stjórnmalasamtaka séu ekki rannsakaðar nægilega ýtarlega í ljósi þess að Ríkisendurskoðun geri ekki úttekt á uppgjörum þeirra heldur láti sér nægja að fara yfir þau. Árið 2011 lögðu sex stjórnmalaaöfl fram uppgjör sín þegar tímafrestur var útrunninn án þess að sæta viðurlögum. Lög um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda kveða á um fangelsisrefsingu eða sektir í þeim tilvikum sem brotið er gegn ákvæðum laganna. Hins vegar hefur Ríkisendurskoðun ekki heimildir til að leggja á slík viðurlög. Stofnunin verður að leita til lögreglu, sem þá verður að taka ákvörðun um hvort fara skuli með málið fyrir dóm eða ekki.

Lagt er til að skilvirk og hófleg viðurlög verði innleidd til þess að stuðla að aukinni fylgni við lög og

³⁶ Almennst studdu hreyfingar, sem ekki höfðu mikið fjármagn, lægri þök á heildarfjárhæðir en stærri flokkar vildu samþykkja hærri þök. Sjá: <http://www.vb.is/frettir/82553/>.

³⁷ Samkvæmt lögum um fjármál stjórnmalaflokka og frambjóðenda eru einingar stjórnmalasamtaka sérsambönd, kjördæmisráð, eignarhaldsfélög og tengdar sjálfseignarstofnanir. Einingar sem fá minna en 400.000 kr. á ári í innkomu eru undanskilin frá sameiginlegum efnahagsreikningi.

³⁸ Tengd félög eru lögaðilar sem viðkomandi stjórnmalasamtök eiga meirihluta í.

reglur. Ríkisendurskoðun ætti að fá aukin völd til þess að gera heildstæða úttekt á fjármálum stjórnmalasamtaka og leggja á stjórnvaldsviðurlög í þeim tilvikum sem brotið er gegn viðeigandi ákvæðum laga.

VIII FJÖLMÍÐLAR

A. FJÖLMÍÐLAUMHVERFIÐ

Íslenskt fjölmiðlaumhverfi er fjölbreytt, stuðlar að ríku tjáningarfrelsi og almenningur hefur kost á því að kynna sér margar og ólíkar skoðanir. Sumir viðmælendur úttektarnefndar ÖSE/ODIHR töldu þó að eignarhald fjölmiðla, sem í auknum mæli hefur safnast á fárra hendur, geti teflt fjölbreyttri fjölmiðlaflóru í hættu. Þeirra skoðun er sú að samþjöppun eignarhalds á fjölmiðlun takmarki þær upplýsingar sem almenningur hefur aðgang að.³⁹ Nýjar breytingar á löggjöfinni eru tilraun til að takmarka slíka samþjöppun í framtíðinni.⁴⁰

Í ljósi hversu mikilvæg fjölbreytt fjölmiðlaflóra er í lýðræðislegum kosningum mætti taka til skoðunar frekari aðgerðir til að takmarka samþjöppun á eignarhaldi fjölmiðla, t.d. reglur um hagsmunaárekstra og samkeppni á markaði, innleiðingu reglna sem miða að því að setja skordur við hversu mikil áhrif einstaklingur, fyrirtæki eða félag getur haft á eitt eða fleiri svið fjölmiðla og sömuleiðis tryggja nægilegan fjölda af fjölbreyttum fjölmiðlum.⁴¹

Þrátt fyrir vaxandi mikilvægi internetsins er sjónvarpið ennþá aðalupplýsingaveitan og dagblöð fylgja þar fast á hæla.⁴² Ríkisútvarpið (RÚV) rekur tvær sjónvarpsstöðvar (RÚV og RÚV+) og tvær útvarpsstöðvar sem útvarpað er á landsvísu.⁴³ RÚV og hin einkarekna Stöð 2 eru stærstu fréttamiðuðu sjónvarpsstöðvarnar.⁴⁴ Stærstu dagblöðin eru Morgunblaðið og Fréttablaðið en hinu síðarnefnda er dreift endurgjaldslaust. Prentmiðlar halda enn sterkri stöðu í samfélaginu þrátt fyrir að útbreiðsla þeirra hafi dregist saman.

Afleiðingar fjármálahrunsins árið 2008 hafa almennt haft áhrif á rekstur fjölmiðla. Reyndu starfsfólki hefur fækkað og sumir viðmælendur ÖSE/ODIHR héldu því fram að afleiðingarnar séu þær að fréttaflutningur í landinu hafi versnað.

³⁹ Í ljósi fámennis og smæðar auglýsingamarkaðar er jafnvel ennþá mikilvægara að fjölmiðlasamsteypur stuðli að auknum margbreytileika innan sinna raða til þess að dagskrárgerð þeirra endurspegli ólíkar skoðanir. Reglur sem sporna við einokun eða síða- og starfsreglur sem hvetja til fjölbreyttni í samfélags-, menningar- og stjórnmalatengdri umfjöllun eru til fyrirmyndar í mörgum aðildarríkjum ÖSE.

⁴⁰ Fjölmiðlalögin kveða á um að tilkynna skuli Samkeppniseftirlitinu um samruna sem a.m.k. ein fjölmiðlaveita með minnst 100 millj. kr. ársveltu á Íslandi á aðild að. Samkeppniseftirlitið getur ógilt samruna ef hann kann að hafa skaðleg áhrif á fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun eða sett slíkum samruna skilyrði sem miða að því að draga úr þeim skaðlegu áhrifum.

⁴¹ Sjá álit Evrópuráðsins CM/Rec (2007) 2 eftir ráðherranefnd aðildarríkja um fjölræði og fjölbreytni í efni fjölmiðla: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089699>.

⁴² Áhrif nýrra samfélagsmiðla, á borð við Facebook og Twitter, voru sérstaklega nefnd af viðmælendum úttektarnefndar ÖSE/ODIHR en erfitt er að meta slíka áhrif.

⁴³ RÚV er opinbert hlutafélag í eigu ríkisins en menntamálaráðuneytið fer með hlut ríkisins. Stjórn RÚV ber ábyrgð á ákvörðunartöku um rekstur félagsins, ráðningu útvarpsstjóra og samþykkir rekstraráætlun. Félagið er rekið með framlögum úr ríkissjóði og auglýsingatekjun og er bundið af ákvæðnum skyldum í almenningþjónustu sem fjallað er um í lögum og fjögurra ára þjónustusamningi við menntamálaráðherra.

⁴⁴ Samkvæmt tölum Hagstofunnar (2011) eru 19 útvarpsstöðvar og 11 sjónvarpsstöðvar á Íslandi.

B. REGLUR UM FJÖLMIÐLA

Löggjöfin er varðar fjölmiðla samanstendur að meginstefnu til af lögum um fjölmiðla og lögum um ríkisútvarpið en báðum lagabálkunum hefur verið breytt á síðustu tveimur árum.⁴⁵ Nefnd var skipuð til að fjalla um athugasemdir ÖSE er varða fjölmiðla.⁴⁶ Nefndin kynnti tillögur sínar að lagabreytingum í febrúar 2013, m.a. þær er fjalla um gjaldfrjálsan útsendingartíma.⁴⁷ Þó svo að nefndin hafi tekið mið af ábendingum ÖSE/ODIHR í skýrslu sinni var ekki tekið tillit til þeirra í lokabreytingunum á fjölmiðlalöggjöfinni. Enn gilda því engar reglur um fjölmiðlaumfjöllun í aðdraganda kosninga fyrir utan almennar kröfur um að fylgja lýðræðislegum meginreglum, virða tjáningarfrelsið, fullnægja kröfum um hlutleysi og nákvæmni í frétttaflutningi og birtingu mismunandi skoðana.

Lög um fjölmiðla skilgreina hlutverk fjölmiðlanefndar sem samanstendur af fimm fulltrúum sem skipaðir eru af menntamálaráðherra til fjögurra ára og ber ábyrgð á að bæði veita og ógilda leyfi til hljóð- og myndmiðlunar.⁴⁸ Þó lögin kveði ekki sérstaklega á um skyldu til að hafa eftirlit með fjölmiðlaumfjöllun um kosningar ber fjölmiðlanefnd að ganga úr skugga um að fjölmiðlar starfi í samræmi við lög og getur gripið til aðgerða ef svo er ekki. Fjölmiðlanefnd skal fjalla um kvartanir á viðeigandi hátt og getur gripið til aðgerða *ex officio* ef ekki er starfað í samræmi við lög.

Fjölmiðlanefnd tjáði úttektarnefnd ÖSE/ODIHR að engar formlegar kvartanir hafi borist um umfjöllun fjölmiðla um kosningarnar. Margir viðmælendur úttektarnefndar ÖSE/ODIHR töldu fjölmiðlanefnd þurfa á frekari heimildum og starfsmönnum að halda til að geta tekið virkari þátt í eftirliti með kosningaumfjöllun, meðal annars skorti getu til að takast fyllilega á við hugsanleg brot í tengslum við framboð.

Til að tryggja að fjölmiðlanefnd geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu fyllilega ætti að taka til skoðunar að veita henni auknar heimildir og formlegt hlutverk í eftirliti með kosningaumfjöllun. Ef komið væri á kerfisbundnu eftirliti með fjölmiðlaumfjöllun um kosningar myndi það auðvelda fjölmiðlanefnd að koma auga á og bregðast skjótt við ójafnræði og hlutdrægni í umfjöllun um frambjóðendur.

Samkvæmt nýjum lögum er gilda um RÚV, ber RÚV að miðla áreiðanlegum og hlutlausum fréttum þ. á m. gagnrýna umfjöllun um störf stjórnvalda. RÚV ber sömuleiðis að fjalla um alla þingflokka af jafnræði og er heimilt að takmarka útsendingartíma þeirra framboða sem ekki bjóða fram í öllum kjördæmum þannig að þau fái hlutfall af heildarútsendingartíma til samræmis við það hlutfall kjördæma sem þau bjóða fram í.

C. FJÖLMIÐLAUMFJÖLLUN UM KOSNINGARNAR⁴⁹

Fjölmiðlar buðu upp á ítarlega og upplýsandi umfjöllun um kosningabaráttuna í umfjöllun sinni um kosningarnar og kjósendur gátu kynnt sér ólíkar skoðanir. Reglulegir umræðuþættir, viðtöl við leiðtoga stjórnmalaflokka, spjallþættir og fréttir veittu kjósendum tækifæri til að kynnast frambjóðendum og taka upplýsta afstöðu. Sumir viðmælendur töldu hinsvegar almennt hafa skort

⁴⁵ Lögum um fjölmiðla var breytt árið 2011 og lögum um ríkisútvarpið árið 2013.

⁴⁶ Í nóvember 2012 skipaði menntamálaráðherra nefnd stjórnmalaflokka á Alþingi til að fara yfir tilmæli ÖSE/ODIHR og leggja til breytingar á reglum um aðgang stjórnmalahreyfinga og frambjóðenda að fjölmiðlum í aðdraganda kosninga.

⁴⁷ ÖSE/ODIHR lagði til að mælt yrði fyrir um gjaldfrjálsan útsendingartíma í lögum til að tryggja samræmi í framkvæmd hverra kosninga.

⁴⁸ Fjölmiðlanefnd tók við hlutverki útvarpsréttarnefndar.

⁴⁹ Úttektarnefnd ÖSE/ODIHR hafði ekki kerfisbundið kosningaefirlit en fundaði með fulltrúum fjölmiðla og ræddi málefni fjölmiðla við stjórnmalaoöfl og aðra hagsmunaaðila í aðdraganda kosningana.

fréttaskýringar og dýpri umfjöllun sem hefði getað auðveldað kjósendum að kynna sér stefnumál framboðenda. Dagblöð fjölluðu almennt á dýpri og ítarlegri hátt um stjórnmálin.

Fjöldi framboða hafði áhrif á umfjöllun fjölmiðla um kosningarnar. RÚV lagði sig fram við að tryggja jafna umfjöllun um öll fimmtán framboð. RÚV sendi út sex málefnaumræður, eina í hverju kjördæmi á milli fulltrúa framboða í því kjördæmi og fjóra umræðuþætti þar sem fram komu leiðtogar stjórnmálaflokka (tvo þætti með leiðtogum þeirra flokka sem buðu fram í öllum kjördæmum og tvo þætti með leiðtogum þeirra flokka sem buðu fram í fimm kjördæmum eða færri).⁵⁰ Til viðbótar sendi RÚV út hálf tíma langt viðtal við leiðtoga allra framboða.

RÚV fjallaði hins vegar á takmarkaðan hátt um kosningarnar í fréttatímum sínum. Jafnframt gagnrýndu nokkrir viðmælendur úttektarnefndar ÖSE/ODIHR skipulag umræðuþátta sem þeir töldu ekki vera áhugaverða fyrir áhorfendur og ekki gefa þeim kost á að bera framboðendur saman því of margir tóku þátt í hverjum þætti. RÚV sagði forgangsatríði sitt vera að veita öllum framboðum jöfn tækifæri.

Sum af minni framboðunum kvörtuðu engu að síður til úttektarnefndar ÖSE/ODIHR undan takmörkuðum aðgangi að fjölmiðlum og takmörkuðum tækifærum til að kynna stefnumál sín.

Þó skuldbindingar ríkisins gagnvart ÖSE eða önnur alþjóðleg viðmið geri ekki kröfu um úthlutun gjaldfrjáls útsendingartíma er það talið æskilegt í fjölda aðildarríkja ÖSE að ríkisfjölmiðillinn úthluti gjaldfrjálsum útsendingartíma til allra framboða í kosningum. Gjaldfrjáls útsendingartími tryggir smærri framboðum, sem hafa takmarkaðri fjárheimildir, réttinn til aðgangs að fjölmiðlum og veitir þeim tækifæri til að ávarpa kjósendur.⁵¹

Í ljósi þess að RÚV ber skylda til þess að tryggja víðtæka og hlutlausu umfjöllun um kosningar í allri dagskrágerð sinni, mætti endurskoða útfærslu á aðgengi framboða að fjölmiðlum.

Ólíkt RÚV, grundvallaðist kosningaumfjöllun einkastöðvarinnar Stöðvar 2 á fylgi framboða í skoðanakönnunum og stöðin lagði mesta áherslu á þau sex framboð sem mældust með meira en 5% fylgi.⁵² Stöð 2 sendi út sex umræðuþætti á milli sex flokka, einn fyrir hvert kjördæmi og einn umræðuþátt milli leiðtoga stjórnmálaflokkana sex skömmu fyrir kjördag. Til viðbótar skipulagði stöðin tvo umræðuþætti á milli smærri framboða en þeim var skipt í tvennt.

Útvarp og prentmiðlar, bæði á landsvísu og svæðismiðlar, fjölluðu með reglubundnum hætti um stjórnmálasamtök og málefni. Á svipaðan hátt og í sjónvarpinu sendu útvarpsstöðvar RÚV út sex umræðuþætti (einn í hverju kjördæmi). Nánari upplýsingar um framboð voru einnig aðgengilegar á vefsíðu RÚV. Sjálfstæðar vefsíður og vefsíður stjórnmálasamtaka voru einnig mikilvægar upplýsingaveitur fyrir kjósendur.

Þrátt fyrir að ekkert samkomulag hafi náðst um hversu miklum fjármunum framboðum var heimilt verja í fjölmiðla, töldu viðmælendur úttektarnefndar ÖSE/ODIHR að auglýsingar stjórnmálaflokka höfðu verið mun færri en í fyrri kosningum.

⁵⁰ Umræðuþættirnir voru sendir út á besta tíma (e. primetime) og voru endurfluttir næsta dag.

⁵¹ Úthlutun gjaldfrjáls útsendingartíma getur farið fram á jöfnum eða hlutfallslegum grundvelli ef miðað er við í hvaða samhengi kosningarnar fara fram. Þegar framboðin eru mörg mætti beita hlutfallslegri úthlutun. Hlutfallið mætti ákvarða út frá gengi stjórnmálaafis í fyrri kosningum, fjölda þingsæta eða fjölda kjördæma sem boðið er fram í. Sjá leiðbeiningar um eftirlit með fjölmiðlum í kosningaefirliti: <http://www.osce.org/odihr/92057?download=true>.

⁵² Samfylkingin, Sjálfstæðisflokkurinn, Vinstri hreyfingin - grænt framboð, Framsóknarflokkurinn, Píratar og Björt Framtíð.

Fjöldi skoðanakannana var framkvæmdur í kosningabaráttunni. Þegar fjölmiðlar kynntu niðurstöður þeirra fylgdu ekki alltaf nógar upplýsingar svo almenningur gæti metið áreiðanleika könnunarinnar.

Kanna mætti hvort setja ætti fjölmiðlum einhver skilyrði um birtingu ákveðinna upplýsinga þegar greint er frá skoðanakönnunum til að almenningur geti betur áttað sig á áreiðanleika þeirra. T.a.m. að taka ætti fram hvaða stjórnmalaflokkur eða samtök pöntuðu könnunina, nafn og aðferðafræði þess er framkvæmd könnunina, úrtak, skekkjumörk og tímabilið sem könnunin var framkvæmd.

IX KJÖRFUNDIR

A. UTANKJÖRFUNDARATKVÆÐAGREIÐSLA

Utankjörfundaratkvæðagreiðsla er ætluð þeim sem ekki geta kosið á kjördag. Hún hefst átta vikum fyrir kjördag og í þessu tilviki hófst hún hinn 2. mars. Utankjörfundaratkvæðagreiðsla á sér langa sögu á Íslandi og nýtur mikils trausts meðal almennings. 30.189 atkvæði voru greidd á þessum átta vikum fyrir kjördag. Flestar atkvæðagreiðslur utan kjörfundar fara fram á skrifstofum sýslumanna víðs vegar um landið.⁵³

Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar erlendis hófst einnig hinn 2. mars og gátu íslenskir ríkisborgarar greitt atkvæði á skrifstofum 25 sendiráða og 250 ræðismanna í 80 löndum. Samtals voru 4.547 atkvæði greidd erlendis. Þá hófust atkvæðagreiðslur í fangelsum, spítölum og hjúkrunarheimilum fyrir aldraða og hreyfihamlaða hinn 6. apríl. Kjósendur sem ekki gátu yfirgefið heimili sín vegna sjúkdóms, fötlunar eða barnsburðar, gátu einnig greitt atkvæði á heimilum sínum væri óskað eftir slíkri þjónustu fyrir 23. apríl.

Atkvæðagreiðslur utan kjörfundar fara þannig fram að kjósendur fá í hendur og fylla út öll undirbúningsskjöl í viðurvist starfsmanna kosninganna, sem bæði staðfesta persónuupplýsingar kjósenda og tryggja að atkvæðagreiðslan fari leynilega fram. Atkvæðagreiðslur utan kjörfundar eru frábrugðnar venjulegum kjörstöðum að því leyti að frambjóðendalistar eru ekki lagðir fram og kjósendur þurfa því aðeins að skrifa eða stimpla listabókstaf þess framboðs á kjörseðil, sem þeir vilja greiða atkvæði sitt.

Kjósendur sem kusu í sínu kjördæmi smeygðu kjörseðli ofan í kjörkassa. Að öðru leyti var það ábyrgð kjósenda að senda kjörseðla sína til kosningayfirvalda í viðeigandi kjördæmum áður en kjörstaðir lokuðu á kjördegi. Í því skyni að bjóða upp á einfaldari valkost í þessum kosningum, bauðst kjósendum úr öllum kjördæmum að senda kjörseðla sína til sýslumannsins í Reykjavík, sem sá til þess að kjörseðlar þeirra bærust til viðeigandi kjördæma hefðu þeir borist skrifstofu hans fyrir klukkan 17:00 á kjördag.⁵⁴

Á vef innanríkisráðuneytis gátu kjósendur nálgast upplýsingar um kosningarnar, þar á meðal um hvernig utankjörfundaratkvæðagreiðsla færi fram og hvernig greiða ætti atkvæði í slíkri atkvæðagreiðslu.⁵⁵ Skriflegar leiðbeiningar voru jafnframt sendar til allra sendiráða og

⁵³ Sýslumenn eru staðbundnir embættismenn skipaðir af innanríkisráðuneyti og á þeim hvíla margvíslegar stjórnssýsluskyldur. Utankjörfundaratkvæðagreiðsla getur einnig verið í umsjá þeirra sem eiga sæti í sveitastjórnnum.

⁵⁴ Aðrir utankjörfundarstaðir buðu upp á ýmsar leiðir til þess að aðstoða kjósendur við að senda kjörseðla þeirra til viðeigandi kjördæma. Kjörstaðirnir þurftu að fá gögnin í hendur innan tiltekins tímafrests, sem var mismunandi eftir því hvaða kjörstaður átti í hlut, svo þeir gætu sent þau á rétta staði og í einhverjum tilvikum var stungið upp á því eða mælst til þess að vinir eða stjórnmalaflokkar tækju að sér að flytja gögnin.

⁵⁵ Sjá: <http://www.kosning.is/althingiskosningar/kjosendur/leidbeiningarmyndbond-um-atkvaedagreislu-utan-kjorfundar/>.

ræðismannaskrifstofa. Hugsunin að baki þessu var að samræma alla verkferla og draga úr óvissu meðal kjósenda og kosningayfirvalda.

Utankjörfundaratkvæðagreiðsla fór fram á óheppilegu tímabili í ljósi þess að opinberir frambjóðendalistar voru ekki birtir fyrr en sex vikum eftir upphaf hennar, hinn 16. apríl. Kjósendur sem greiddu atkvæði fyrir 16. apríl gátu af þeim sökum ekki verið vissir um hvaða frambjóðendur, eða jafnvel hvaða stjórnmalasamtök, væru í framboði. Þeir flokkar, sem boðið höfðu fram í fyrri kosningum, höfðu einir fengi úthlutað listabókstaf, sem er nauðsynlegur til þess að merkja kjörseðil, og þetta fyrirkomulag var þeim ótilhlýðilega til hagsbóta á kostnað annarra framboða. Starfsfólki kjörstaða var ekki skylt að upplýsa kjósendur um frambjóðendalista eða fræða þá um hvaða stjórnmalaoöfl væru í framboði í ljósi þess að kjósendur báru sjálfir ábyrgð á því að afla sér slíkra upplýsinga.⁵⁶ Áhrif þessa fyrirkomulags voru þó milduð að hluta því kjósendur sem greiddu utankjörfundaratkvæði gátu kosið oftast en einu sinni og jafnframt greitt atkvæði á kjördegi ef þeir vildu. Kysi einstaklingur oftast en einu sinni var einungis síðasta atkvæðið talið.

Þó tímafrestir fyrir skráningu framboða eigi ekki að renna út fyrr en eins nálægt kjördegi og mögulegt er ætti utankjörfundaratkvæðagreiðsla ekki að hefjast fyrr en í fyrsta lagi eftir að stjórnmalahreyfingar hafa verið skráðar hjá innanríkisráðuneyti. Taka ber til skoðunar að endurskoða vandlega framkvæmd utankjörfundaratkvæðagreiðslu og lög sem hana varða í því skyni að uppfæra og einfalda verklag eins og kostur er.

B. KJÖRDAGUR

Í samræmi við aðferðafræði úttektarnefndar ÖSE/ODIHR við kosningaefirlit, hafði nefndin hvorki kerfisbundið né ýtarlegt eftirlit með framkvæmd kosninga á kjördag. Engu að síður heimsótti nefndin nokkra kjörstaði í fjórum kjördæmum á kjördag.

Á öllum þeim stöðum sem nefndin heimsótti fór kosning skipulega fram og kosningayfirvöld voru vel undirbúin og fær um að uppfylla lögbundnar skyldur sínar. Kosningaferlið var skilvirkt, áhrifaríkt og í samræmi við lögbundið verklag. Kjörstaðir voru almennt opnir frá klukkan 09:00 til 22:00; almenna reglan var sú að kjörstaðir væru opnir í átta klukkustundir í það minnsta en mismunandi opnunartímar gátu þó valdið ruglingi.⁵⁷

Kjósendum var skylt að gera grein fyrir sér með því að framvísa kennivottorði eða nafnskírteini eða „á annan fullnægjandi hátt að mati kjörstjóra.“⁵⁸ Hins vegar leiddi skortur á samræmdum leiðbeiningum um hvernig staðfesta ætti persónuupplýsingar kjósenda til mismunandi verklags.⁵⁹

Allir kjörstaðir sem úttektarnefndin heimsótti gátu komið til móts við þarfir kjósenda sem glíma við fötlun en úttektarnefndinni var engu að síður tjáð að þetta ekki ætti ekki við um alla kjörstaði og af þeim sökum hefðu fatlaðir kjósendur almennt greitt atkvæði utan kjörfundar. Allir kjörstaðir buðu upp á kjörgögn með blindralettri fyrir sjónskerta svo þeir gætu greitt atkvæði án aðstoðar.

Um það bil 3.000 kjósendur tilheyrðu stærstu kjördeildunum en þeir voru flestir taldir skráðir erlendis. Af þeim sökum fengu þessar kjördeildir umtalsvert af umslögum með utankjörfundaratkvæðum, sem þær gátu byrjað að flokka á kjördag til að flýta fyrir talningu á síðari stigum. Hins vegar veitti úttektarnefnd ÖSE/ODIHR því athygli að fyrir utan að minnsta kosti eina

⁵⁶ Eftir 17. apríl tilkynntu sýslumenn að utanfundarkjörstaðir hefðu aðgang að fullmótuðum frambjóðendalistum.

⁵⁷ Í ákveðnum tilvikum lokuðu kjörstaðir fyrr, til dæmis ef allir kjósendur á kjörskrá höfðu greitt atkvæði.

⁵⁸ 63. gr. kosningalaga.

⁵⁹ Á einum kjörstað var kjósendi til staðfestingar beðinn um að skrá sig inn á Facebook-reikning sinn eða nefna 5-6 nágranna sína og svör hans síðan borin saman við kjörskrá, gæti hann ekki framvísað skilríkjum.

kjördeild, þar sem skráðir kjósendur voru rúmlega 1.700, mynduðust langar biðraðir og að sögn viðmælenda héldust þessar biðraðir langar allan daginn.

Þó upplýsingar um breytingar á nafnaröðum og útstrokanir hafi verið aðgengilegar á veggspjöldum á kjörstöðum og á vefsíðu innanríkisráðuneytis, lýstu nokkrir viðmælendur nefndarinnar yfir áhyggjum gagnvart því hversu margir kjósendur væru óvissir um hvernig nýta skyldi þann möguleika.

Til þess að auka þekkingu kjósenda á breytingum á nafnaröð og útstrokunum sem og öðrum hliðum kosninganna, ætti að taka til skoðunar að leitast við að uppfæra kjósendur betur um verklag, þar á meðal með umfjöllun í sjónvarpi.

C. TALNING ATKVÆÐA OG ÚRSLIT

Flestir viðmælendur úttektarnefndarinnar lýstu yfir trausti gagnvart talningarferlinu og tilkynningum um úrslit. Talningu er miðstýrt og hún fer fram í kjördæmunum undir eftirliti yfirkjörstjórna. Fullir kjörkassar eru innsiglaðir og fluttir frá umdæmiskjörstjórnnum til yfirkjörstjórna fyrir lok atkvæðagreiðslu þar sem flokkun kjörseðla og undirbúningur fyrir talningu hefst fyrir framan myndavélar og fulltrúa stjórn málahreyfinga áður en kjörstaðir loka klukkan 22:00.⁶⁰ Eiginleg talning hófst klukkan 22:00 og var opin almenningi. Fulltrúar fjölmiðla voru viðstaddir talninguna en sjaldgæft var að almennir borgarar létu sjá sig.

Á meðan talning fór fram yfir nóttina, veittu yfirkjörstjórnir með reglulegu millibili upplýsingar um nýjustu tölur í gegnum fjölmiðla. Að talningu lokinni, sendu yfirkjörstjórnir niðurstöður um úrslit kosninganna til landsyfirkjörstjórnar og Hagstofu. Kjörsókn reyndist nema 81,4% sem er minnsta kjörsókn í almennum kosningum frá því Ísland hlaut sjálfstæði árið 1944.⁶¹ Landsyfirkjörstjórn tilkynnti opinberlega um úrslit kosninganna hinn 5. maí.

X KVARTANIR OG MÁLSKOT

Stjórnarskráin og kosningalögin fjalla um lögsögu yfir öllum kosningatengdum deilum en hana hafa landskjörstjórn, yfirkjörstjórnir og Alþingi. Dómstólar gegna takmörkuðu hlutverki í úrlausnum kosningatengdra kvartana og fjalla aðeins um slík mál ef þau tengjast refsiverðum verknaði.

Kvartanir sem tengjast kjörskrá má koma á framfæri við sveitarstjórnir sem verða að bregðast við undir eins. Ákvarðanir yfirkjörstjórna er tengjast tilkynningu um framboð má skjóta til landskjörstjórnar innan sólarhrings frá birtingu ákvarðanar yfirkjörstjórnar. Lögin kveða ekki á um tímaramma sem yfirvöld hafa til að úrskurða um kvörtun, sem er umhugsunarefni því réttur til málshraða í kosningatengdum deilum helst í hendur við að hægt verði að leiðrétta það sem miður fór.

Skoda má hvort setja ætti öllum kosningayfirvöldum ákveðin tímamörk til að taka ákvarðanir er kvartanir berast til að gæta fulls samræmis við gr. 5.10 í Kaupmannahafnarskjalinu.⁶²

⁶⁰ Þegar fullur kjörkassi er innsiglaður er nýjum kjörkassa teflt fram á meðan atkvæðagreiðsla heldur áfram. Talning fyrir framan myndavélar hefst klukkan 18:00 og fyrstu tölur eru birtar um leið og kjörstaðir loka.

⁶¹ Sjá umfjöllun Morgunblaðsins: <http://www.mbl.is/frettir/kosningar/>.

⁶² Gr. 5.10 í Kaupmannahafnarskjali ÖSE frá árinu 1990 kveður á um að allir eigi rétt á leiðréttingu rangra stjórnvaldsákvarðana til að tryggja virðingu við grundvallarréttindi og útbúa heildstæða löggjöf. Sjá enn fremur gr. 3.3.g í reglum Fenejjanefndarinnar um góða starfhætti í kosningum, sem kveður á um að tímarammi skuli vera lítill, en nógu mikill til að hægt sé að kvarta, tryggja andmælarétt og upplýsta ákvörðum. Æskilegur tímarammi sé þrjár til fimm dagar.

Stjórnarskráin tryggir aðgengi að óháðum og óhlutdrægum dómstóli innan hæfilegs tíma.⁶³ Kosningalögin mæla hins vegar ekki fyrir um málskot í málum er varða ákvarðanir er tengjast skráningu kjósenda og framboða og teknar eru af sveitarstjórnnum og landskjörstjórn. Meðferð slíkra andmæla hefur aldrei verið ákveðin enda hefur slík kvörtun aldrei borist dómstólum.

Í þessum kosningum bárust landskjörstjórn og Alþingi alls níu kvartanir. Flestar fjölluðu um ójafnt atkvæðavægi á milli kjördæma og jafnframt ákvarðanir yfirkjörstjórna sem sögðu einstaklingsframboð ógild. Yfirkjörstjórn neitaði að skrá einstaklingana því þær gætu ekki fullnægt skilyrðum þess að bjóða þyrfti fram framboðslista. Þessi einstaklingar töldu hins vegar 34. gr. stjórnarskrárinnar heimila þeim að fara í einstaklingsframboð.⁶⁴ Þeir sem ræddu við úttektarnefnd ÖSE/ODIHR héldu því fram að ósamræmi væri á milli 34. gr. stjórnarskrárinnar sem gerði ráð fyrir því að einstaklingar gætu farið í framboð og 31.-34. gr. kosningalaga sem setur það skilyrði að boðnir skuli fram framboðslistar. Hinn 16. apríl staðfesti landskjörstjórn ákvörðun yfirkjörstjórnar.

Stjórnarskráin og kosningalögin gera nýkjörnu Alþingi skylt að staðfesta lögmati kosningana og kjörgengi þeir sem náðu kjöri. Lögin gera ekki ráð fyrir því að bera megi ákvörðun Alþingis undir dómsveld sem er ekki í fullu samræmi við endurskoðun dómsveldsins á stjórnvaldsákvörðunum og reglum eins og kveðið er á um í 18.4 gr. Moskvuskjali ÖSE frá 1991 og sömuleiðis réttinum um aðgengi að dómstól til að fá úrlausn mála er tengjast kosningum.⁶⁵

Kanna mætti hvort endurskoða eigi löggjöf á þann hátt að rétturinn til að skjóta ákvörðunum er tengjast kosningum til dómstóla sem endanlegs valds verði sérstaklega tryggður, í samræmi við skuldbindingar við ÖSE og það sem alþjóðlega telst æskilegt.

XI TILMÆLI

Eftirfarandi tilmæli eru sett fram til íhugunar fyrir stjórnvöld, stjórnmalaflokka og almenning á Íslandi til að stuðla að því kosningar verði framkvæmdar í fullu samræmi við skuldbindingar ríkisins við ÖSE og önnur viðmið er varða lýðræðislegar kosningar. Tilmæli þessi skulu lesin með þau tilmæli sem áður hafa verið sett fram af ÖSE og enn á eftir að breyta eftir, í huga. ÖSE/ODIHR er reiðbúin til að aðstoða stjórnvöld og almenning við að bæta framkvæmd kosninga enn frekar.

Forgangsatriði

1. Áframhaldandi endurskoðun á löggjöf um dreifingu þingsæta á milli kjördæma ætti að taka til skoðunar til að tryggja samræmi við meginregluna um jafnan kosningarétt.
2. Taka ætti til skoðunar að gera breytingar á kosningalögum í því augnamiði að gera ráð fyrir viðurvist fulltrúa almennings og alþjóðastofnana við framkvæmd alþingiskosninga til þess að ganga úr skugga um að ákvæði 8. mgr. Kaupmannahafnarskjals ÖSE frá 1990 séu uppfyllt.
3. Athygli mætti veita því að auka samræmi og tryggja samhæfingu í framkvæmd kosninganna á öllum stigum kosningayfirvalda. Einnig mætti veita því athygli að þjálfar yfirkjörstjórnir og

⁶³ 70. gr. stjórnarskrárinnar.

⁶⁴ 34. gr. stjórnarskrárinnar kveður á um að „Kjörgengur við kosningar til Alþingis er hver sá ríkisborgari sem kosningarrétt á til þeirra og hefur óflekkað mannorð.“

⁶⁵ Gr. 18.4 í Moskvuskjali ÖSE kveður á um að aðildarríki leggi sig fram um að útvega endurskoðunarvald dómsveldsins á slíkum reglum og ákvörðunum.

landskjörstjórn betur og/eða útvega þeim viðmiðunarreglur og fyrirmæli til að tryggja samræmi og samhæfingu í verkum þeirra.

4. Lagt er til að skilvirk og hófleg viðurlög verði innleidd til þess að stuðla að aukinni fylgni við lög og reglur um fjármál stjórnmalasamtaka. Ríkisendurskoðun ætti að fá aukin völd til þess að gera heildstæða úttekt á fjármálum stjórnmalasamtaka og leggja á stjórnvaldsviðurlög í þeim tilvikum sem brotið er gegn viðeigandi ákvæðum laga.
5. Í ljósi þess að RÚV ber skylda til þess að tryggja víðtæka og hlutlausa umfjöllun um kosningar í allri dagskrárgerð sinni, mætti endurskoða nálgun á rétti framboða til aðgengis að miðlinum.
6. Kanna mætti hvort endurskoða eigi löggjöf á þann hátt að rétturinn til að skjóta ákvörðunum er tengjast kosningum til dómstóla sem endanlegs valds verði sérstaklega tryggður, í samræmi við skuldbindingar við ÖSE og það sem alþjóðlega telst æskilegt.

Kosningayfirvöld

7. Taka ætti til skoðunar endurskoðun og samræmingu þeirra laga sem gilda um tilkynningu og skráningu framboða, þ. á m. tímaramma og tímafresti og tryggja að framboðslistar liggja endanlega fyrir áður en utankjörfundaratkvæðagreiðsla hefst. Taka mætti til skoðunar að þróa staðlaðar viðmiðunarreglur og eyðublöð þar sem slíkt gæti haft í för með sér skýrara fyrirkomulag á skráningu framboða. Slíkt fyrirkomulag myndi einnig minnka álag á kosningayfirvöld.

Fjármál stjórnmalasamtaka

8. Taka mætti til skoðunar að breyta löggjöfinni á þann veg að stjórnmalasamtök þurfi að gera sjálfstætt uppgjör vegna kosninga svo Ríkisendurskoðun geti fylgst ítarlega með öllum kosningatengdum útgjöldum.
9. Einnig mætti að taka til skoðunar að endurskoða löggjöfina í því augnamiði að tryggja að takmarkanir á framlögum eigi bæði við „tengd félög“ og eigendur þeirra í þeim tilvikum sem „tengd félög“ eru í raun í eigu sömu lögaðila eða einstaklinga.

Fjölmiðlar

10. Í ljósi hversu mikilvæg fjölbreytt fjölmiðlaflóra er í lýðræðislegum kosningum mætti taka til skoðunar frekari aðgerðir til að takmarka samþjöppun á eignarhaldi fjölmiðla, t.d. reglur um hagsmunaaðreksstra og samkeppni á markaði, innleiðingu reglna sem miða að því að setja skorður við hversu mikil áhrif einstaklingur, fyrirtæki eða félag getur haft á eitt eða fleiri svið fjölmiðla og sömuleiðis tryggja nægilegan fjölda af fjölbreyttum fjölmiðlum.
11. Til að tryggja að fjölmiðlanefnd geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu fyllilega ætti að taka til skoðunar að veita henni auknar heimildir og formlegt hlutverk í eftirliti með kosningaumfjöllun. Ef komið væri á kerfisbundnu eftirliti með fjölmiðlaumfjöllun um kosningar myndi það auðvelda fjölmiðlanefnd að koma auga á og bregðast skjótt við ójafnræði og hlutdrægni í umfjöllun um frambjóðendur.
12. Kanna mætti hvort setja eigi fjölmiðlum einhver skilyrði um birtingu ákveðinna upplýsinga þegar greint er frá skoðanakönnunum til að almenningur geti betur áttað sig á áreiðanleika

þeirra. T.a.m. að taka ætti fram hvaða stjórnmalaflokkur eða samtök pöntuðu könnunina, nafn og aðferðafræði þess er framkvæmdi könnunina, úrtak, skekkjumörk og tímabilið sem könnunin var framkvæmd.

Kjörfundur

13. Þó tímafrestir fyrir skráningu framboða eigi ekki að renna út fyrr en eins nálægt kjördegi og mögulegt er ætti utankjörfundaratkvæðagreiðsla ekki að hefjast fyrr en í fyrsta lagi eftir að stjórnmalahreyfingar hafa verið skráðar hjá innanríkisráðuneyti. Taka ber til skoðunar að endurskoða vandlega framkvæmd utankjörfundaratkvæðagreiðslu og lög sem hana varða í því skyni að uppfæra og einfalda verklag eins og kostur er.
14. Til þess að auka þekkingu kjósenda á breytingum á nafnaröð og útstrokunum sem og öðrum hliðum kosninganna, ætti að taka til skoðunar að leitast við að uppfæra kjósendur betur um verklag, þar á meðal með umfjöllun í sjónvarpi.

Kvartanir og málskot

15. Skoða má hvort setja ætti öllum kosningayfirvöldum ákveðin tímamörk til að taka ákvarðanir er kvartanir berast til að gæta fulls samræmis við gr. 5.10 í Kaupmannahafnarskjalinu.

VIÐAUKI: ÚRSLIT KOSNINGA TIL ALÞINGIS

Landskjörstjórn birti eftirfarandi niðurstöður:⁶⁶

	Kjördæmi						Fjöldi atkvæða	%
	Norð vestur	Norð austur	Suður	Suðvestur	Reykjavík Suður	Reykjavík Norður		
Sjálfstæðisflokkurinn	4,282	5,327	7,594	15,608	9,464	8,180	50,455	26.70%
Framsóknarflokkurinn	6,104	8,173	9,262	10,944	5,931	5,759	46,173	24.40%
Samfylkingin	2,122	2,505	2,734	6,932	5,007	4,994	24,294	12.90%
Vinstrihreyfingin - grænt framboð	1,470	3,733	1,581	3,995	4,279	5,488	20,546	10.90%
Björt Framtíð	792	1,537	1,202	4,687	3,790	3,576	15,584	8.20%
Píratar	537	716	1,268	2,541	2,179	2,407	9,648	5.10%
Dögun	328	460	904	1,927	1,163	1,073	5,855	3.10%
Lýðræðisvaktin	251	313	431	1,241	1,025	1,397	4,658	2.50%
Hægri Grænir, flokkur fólksins	208	296	702	925	575	556	3,262	1.70%
Regnboginn	774	306	412	188	161	180	2,021	1.10%
Flokkur Heimilanna	161	241	786	1,838	1,394	1,287	5,707	3.00%
Sturla Jónsson	-	-	-	-	222	-	222	0.10%
Alþýðufylkingin	-	-	-	-	54	64	118	0.10%
Húmanistaflokkurinn	-	-	-	-	55	71	126	0.10%
Landsbyggðarflokkurinn	326	-	-	-	-	-	326	0.20%
Samtals	17,355	23,607	26,876	50,826	35,299	35,032	188,995	
% atkvæða	9.18%	12.49%	14.22%	26.89%	18.68%	18.54%	100%	
Kjósendum að baki hverju þingsæti	2,169	2,361	2,688	3,910	3,209	3,185	3,000	
Þingsæti	8	10	10	13	11	11	63	
	Kjördæmissæti		Jöfnunarsæti		Fjöldi sæta			
Sjálfstæðisflokkurinn	18		1		19			
Framsóknarflokkurinn	19		0		19			
Samfylkingin	8		1		9			
Vinstrihreyfingin - grænt framboð	6		1		7			
Björt Framtíð	3		3		6			
Píratar	0		3		3			
Fjöldi á kjörskrá	237,957							
Gildir atkvæðaseðlar	188,995	97.51%						
Ógildir atkvæðaseðlar	610	0.31%						
Auðir atkvæðaseðlar	4,217	2.18%						
Fjöldi greiddra atkvæða	193,822	81.45%						

⁶⁶

Sjá: http://www.landskjoir.is/media/frettir/Urslit_uthlutun_thingmenn_2013.pdf.

UM ÖSE/ODIHR

Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofa ÖSE (ÖSE/ODIHR) hefur það hlutverk innan stofnunarinnar að aðstoða aðildarríki við „að tryggja að virðing sé borin fyrir grundvallarmannréttindum, að lögum sé fylgt, að lýðræðisleg vinnubrögð séu viðhöfð og (...) að byggja, styrkja og vernda lýðræðislegar stofnanir, auk þess að stuðla að umburðarlyndi í samfélaginu öllu“ (1992 Helsinkiskjalið). Til þessa er gjarnan vitnað sem gilda ÖSE/ODIHR.

ÖSE/ODIHR, sem staðsett er í Varsjá á Póllandi, var stofnuð sem skrifstofa frjálsra kosninga á leiðtogafundi ÖSE í París árið 1990, en opnaði formlega í maí 1991. Ári síðar var nafni skrifstofunnar breytt til að endurspeglar aukið hlutverk hennar sem tók þá jafnframt til mannréttinda og lýðræðisvæðingar. Yfir 130 einstaklingar starfa nú hjá ÖSE/ODIHR.

ÖSE/ODIHR er fremsta stofnun Evrópu á sviði kosningaeftirlits. Á ári hverju samhæfir og skipuleggur skrifstofan þátttöku þúsunda eftirlitsmanna sem gera úttekt á því hvort hvort kosningar innan ÖSE svæðisins eru framkvæmdar samkvæmt skuldbindingum aðildarríkja við ÖSE, öðrum alþjóðlegum stöðlum lýðræðislegra kosninga og landslögum á hverjum stað. Einstök aðferðafræði stofnunarinnar veitir viðamikla innsýn inn í kosningaferlið í heild sinni. Í gegnum aðstoðarverkefni sín aðstoðar skrifstofan aðildarríki við að bæta umgjörð og framkvæmd kosningar.

Áhersluatriði skrifstofunnar í tengslum við lýðræðisvæðingu eru meðal annars: löggjöf, lýðræðislegir stjórnarhættir, ferða- og félagafrelsi og jafnrétti kynja. ÖSE/ODIHR hrindir í framkvæmd fjölda aðstoðaráætlana í þessu skyni á ári hverju, með það að markmiði að byggja upp lýðræði.

ÖSE/ODIHR aðstoðar aðildarríki einnig við að uppfylla skyldur sínar í því að styðja við og vernda grundvallarmannréttindi í samræmi við gildi ÖSE. Þetta er gert með samvinnu við fjölda samstarfsaðila til að auka hæfni og útvega sérþekkingu á ákveðnum sviðum, s.s. mannréttindum og baráttunni gegn hryðjuverkum, auka vernd mannréttinda fórnarlamba mannsals, bæta menntun og þjálfun í mannréttindum, auka eftirlit og umfjöllun um mannréttindi og bæta rétt og öryggi kvenna.

Á sviði umburðarlyndis og jafnréttis veitir ÖSE/ODIHR aðildarríkjum stuðning til að styrkja aðgerðir gegn hatursglæpum og kynþáttafordómum, útlendingahatri, gyðingahatri og öðrum tegundum fordóma. Áhersluatriði ÖSE/ODIHR í þeim málum er varða umburðarlyndi og jafnrétti eru tvíhliða. Annars vegar á sviði löggjafar sem helst snýr að lögregluþjálfun og felur í sér eftirlit, umsagnir og eftirfylgni með viðbrögðum með hatursglæpum og slíkum uppákomum. Hins vegar á sviði menntunar þar sem stuðlað er að umburðarlyndi, virðingu og gagnkvæmum skilningi.

ÖSE/ODIHR veitir aðildarríkjum ráðgjöf um stefnumörkun í málefnum Roma og Sinti fólks. Skrifstofan styður uppbyggingu innviða og tengslanets á milli Roma og Sinti samfélaga og hvetur til þátttöku fulltrúa þeirra í stefnumörkun yfirvalda.

Öll verkefni ÖSE/ODIHR eru framkvæmd að höfðu samráði, og í nánun samstarfi, við aðildarríki ÖSE, stofnanir ÖSE, sendinefndir hennar auk annarra alþjóðlegra stofnana.

Nánari upplýsingar eru aðgengilegar á vefsvæði ÖSE/ODIHR (www.osce.org/odihr).