



LÝÐRÆÐIS OG MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÖSE

ÍSLAND

ALÞINGISKOSNINGAR

28. október 2017

Úttektarskýrsla kosningasérfræðinga ODIHR



Varsjá  
2. mars 2018

## EFNISYFIRLIT

<b>I.</b>	<b>YFIRLIT .....</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>INNGANGUR OG ÞAKKIR.....</b>	<b>2</b>
<b>III.</b>	<b>BAKGRUNNUR.....</b>	<b>3</b>
<b>IV.</b>	<b>KOSNINGAYFIRVÖLD .....</b>	<b>4</b>
	<b>A. UPPBYGGING .....</b>	<b>4</b>
	<b>B. SKRÁNING FRAMBOÐA .....</b>	<b>5</b>
	<b>C. ÚTANKJÖRFUNDARATKVÆÐAGREIÐSLA .....</b>	<b>6</b>
	<b>D. VERKFERLAR Á KJÖRDAG .....</b>	<b>7</b>
<b>V.</b>	<b>FJÁRMÁL STJÓRN MÁLAFLOKKA .....</b>	<b>9</b>
	<b>A. LAGAUMGJÖRD.....</b>	<b>9</b>
	<b>B. FJÁRMÖGNUN .....</b>	<b>10</b>
	<b>C. ÚTGJÖLD STJÓRN MÁLAFLOKKA .....</b>	<b>11</b>
	<b>D. SKÝRSLUR OG UPPLÝSINGASKYLDA.....</b>	<b>12</b>
	<b>E. EFTIRLIT .....</b>	<b>12</b>
<b>VI.</b>	<b>TILMÆLI.....</b>	<b>13</b>
	<b>A. FORGANGSTILMÆLI.....</b>	<b>13</b>
	<b>B. ÖNNUR TILMÆLI .....</b>	<b>14</b>
	<b>VIÐAUKI: LOKANÍÐURSTÖÐUR ALÞINGISKOSNINGANNA .....</b>	<b>15</b>
	<b>UM ODIHR.....</b>	<b>16</b>

**ÍSLAND**  
**SNEMMBÚNAR ALÞINGISKOSNINGAR**  
**28. október 2017**

**Úttektarskýrsla Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofu ÖSE<sup>1</sup>**

## **I. YFIRLIT**

Utánríkisráðuneytið á Íslandi bauð Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu, ÖSE, að fylgjast með alþingiskosningum sem fram fóru þann 28. október 2017. Í kjölfar þess, og byggt á tillögum þarfagreiningarteymis (e. Needs Assessment Mission), ákvað Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofa ÖSE, ODIHR (e. Office for Democratic Institutions and Human Rights) að senda teymi kosningasérfræðinga til Íslands. Áhersla var lögð á að kanna samræmi í verkferlum hjá kosningayfirvöldum og skoða fjármál stjórn málaflókka og frambjóðenda í tengslum við kosningar.

Framkvæmd alþingiskosninganna var fagleg og skilvirk og grundvallarreglur lýðræðislegra kosninga voru virtar. Mikið traust ríkir á meðal almennings í garð kosningayfirvalda og kjörsókn er mikil. Fjölmargir verkferlar svo sem í tengslum við skráningu framboðslista, utankjörfundaratkvæðagreiðslu og kjördag, byggjast á áralöngum hefðum og venjum frekar en lagasetningum, sem getur leitt til breytilegrar framkvæmdar. Þó að lög séu í gildi um fjármál stjórn málasamtaka og frambjóðenda, er ekki sérstök upplýsingaskylda varðandi kosningatengd útgjöld. Ekki eru reglur um kosningaherferðir þriðju aðila og eftirlitsaðila skortir fullnægjandi umboð til eftirlits.

Þetta voru aðrar alþingiskosningar á innan við ári, en boðað var til þeirra þar sem einn af þremur ríkisstjórnarflokkunum sleit ríkisstjórnarsamstarfinu vegna dómsmáls sem tengdist föður forsætisráðherra. Á þingi eru 63 þingsæti sem er hlutfallslega úthlutað til sex kjördæma. Af þessum sætum eru 54 kjördæmisþingsæti en hin 9 sætin eru jöfnunarþingsæti sem taka mið af úrslitum á landsvísu og er úthlutað til þeirra flokka sem fá yfir 5 prósent fylgi. Jöfnunarþingsætunum er ætlað að leiðrétta misræmi á milli kjördæma og jafna atkvæðavægi á landsvísu.

Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofa ÖSE, ODIHR, hefur metið það svo að lagaumgjörðin sé traustur grunnur að framkvæmd lýðræðislegra kosninga. Í kjölfar alþingiskosninganna 2013 var skipaður kosningastarfshópur, sem starfaði á opinn og gagnsæan hátt, og skilaði í kjölfarið ítarlegri skýrslu og frumvarpi þar sem gerðar voru tillögur um umbætur á kosningalögum, byggðar á allnokkrum tillagna ODIHR. Frumvarpið hefur enn ekki verið lagt fram á Alþingi en allir viðmælendur kosningasérfræðinganna voru vongóðir um að haldið yrði áfram með umbótaferlið eftir að nýtt þing kæmi saman og ný ríkisstjórn tæki við.

Kosningayfirvöld samanstanda af mismunandi stofnunum og stjórnnum sem njóta mikils trausts á meðal almennings. Meðal þeirra sem standa að kosningum eru dómsmálaráðuneytið, landskjörstjórn og yfirkjörstjórnir í hverju kjördæmi, sem starfa sjálfstætt, en engin ein stofnun fer með yfirstjórn kosninga.

Skráning framboðslista stjórn málaflókka var skilvirk þrátt fyrir stuttan fyrirvara. Ellefu stjórn málaflókkar lögðu fram lista fyrir þessar alþingiskosningar, þar af skilaði einn flokkur listum í fjórum af sex kjördæmum og annar skráði lista í einu kjördæmi.

---

<sup>1</sup> Ensk útgáfa þessarar skýrslu er hið opinberaskjal ÖSE.

Lög um stjórn mála flokka og fjármál frambjóðenda voru sett í fyrsta skiptið árið 2006 og síðast lagfærð árið 2011. Gerð er krafa um að stjórn mála flokka upplýsi um tekjur og útgjöld árlega en hinsvegar eru engin sérstök ákvæði um að upplýsa verði um útgjöld kosningaherferðanna sjálfra. Þá eru kosningaherferðir þriðju aðila, sem voru mjög áberandi í þessum kosningum, enn ekki bundnar í lög. Samkvæmt þeim fjölmörgu aðilum sem kosningasérfræðingar ÖSE ræddu við, eru umbætur á kosningalögunum löngu tímabærar. Á meðal þeirra umbóta sem þörf er á eru skýrari reglur hvað varðar framlög tengdra aðila; að lækka lágmarksupphæð einstakra styrktaraðila sem þarf að birta og styrkja umboð eftirlitsaðilans, Ríkisendurskoðunar, svo hún geti sektað aðila sem ekki framfylgja reglum.

Í samræmi við aðferðafræði ODIHR fylgdust kosningasérfræðingarnir ekki á víðtækan eða kerfisbundinn hátt með atkvæðagreiðslu og talningu á kjördag. Þó heimsóttu þeir þó nokkra kjörstaði og yfirkjörstjórnir bæði í Reykjavík og í Suðvesturkjördæmi á kjördag. Á heildina litið voru þeir kjörstaðir og kjörstjórnir mjög vel skipulögð og vel undirbúin fyrir daginn og skipulögðu kosninguna, þar með talið atkvæðatalninguna á skilvirkan og gagnsæjan hátt.

Utankjörfundaratkvæðagreiðsla hefur lengi verið við lýði á Íslandi. Í þessum kosningum var hægt að kjósa utankjörfundar frá 20. september og nýttu samtals 37,557 kjósendur (um það bil 18,6% þeirra sem eru á kjörskrá) sér þann möguleika. Sýslumenn hafa yfirumsjón með utankjörfundaratkvæðagreiðslu í hverju kjördæmi fyrir sig og starfa þeir alfarið sjálfstætt frá kjörstjórnunum. Kjörseðilinn sem notaður er í utankjörfundaratkvæðagreiðslu er frábrugðinn þeim sem notaður er á kjördag. Utankjörfundaratkvæðagreiðslan hófst um það bil mánuði áður en endanlegir framboðslistar lágu frammi. Þar af leiðandi urðu kjósendur sem kusu utankjörfundar að byggja ákvörðun sína á öðrum upplýsingum heldur en þeir sem kusu á kjördag, þar með talið um hvaða flokkar væru að endingu í framboði. Talsverður munur reynist á verklagi í utankjörfundaratkvæðagreiðslu og atkvæðagreiðslu á sjálfan kjördag.

Atkvæðatalning er miðstýrð í hverju kjördæmi fyrir sig og hefur hver yfirkjörstjórn umsjón með ferlinu. Fulltrúar frá öllum stjórn mála flokkum hafa aðgang að öllu talningarferlinu. Greiddum atkvæðum var safnað saman á bak við luktur dyr áður en kjörstöðum var lokað í öllum kjördæmum. Sjálf talningin hófst á slaginu 22.00 og var opin öllum. Ríkisútvarpið sá svo um að tilkynna kosninganiðurstöður reglulega um kosninganóttina og voru lokaniðurstöður aðgengilegar þann 29. október. Kjörsóknin var 81,2% sem er örlítið herra heldur en árinu áður en þá var hún 79,2%.<sup>2</sup>

## II. INNGANGUR OG ÞAKKIR

Utánríkisráðuneytið bauð Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu að fylgjast með alþingiskosningunum sem fóru fram þann 28. október 2018. Af því tilefni og jafnframt á grundvelli þarfagreiningar sem þar til gerð nefnd framkvæmdi 2. og 3. október, ákvað Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofa ÖSE (ODIHR) að senda tvo sérfræðinga frá tveimur aðildarríkjum ÖSE til Íslands. Sérfræðingateymið hafði aðsetur í Reykjavík, hitti allar sex yfirkjörstjórnir landsins og heimsótti Norðausturkjördæmi.

Sérfræðingarnir fylgdust með og lögðu mat á það hvernig samræmi væri á milli verkferla hjá kjörstjórnunum og lögðu mat á reglugerðir um og eftirlit með fjármálum stjórn mála flokka. Þar af leiðandi er þessi skýrsla takmörkuð þar sem hún veitir ekki fulla yfirsýn yfir allt kosningaferlið. Sérfræðingarnir skoðuðu áður nefnda þætti í samanburði við þá staðla sem ÖSE setur og við aðra alþjóðlega staðla og skyldur sem liggja til grundvallar lýðræðislegum kosningum. Í samræmi við aðferðafræði ODIHR fylgdust kosningasérfræðingarnir ekki með atkvæðagreiðslu og talningu á

<sup>2</sup> Þátttaka kvenna í kosningum var aðeins hærri en karla (82.1 samanborið við 80.3 prósent).

kjördag á kerfisbundinn hátt en heimsóttu nokkra kjörstaði á kjördag. Hafa ber fyrri skýrslur ÖSE frá 2009 og 2013 til hliðsjónar þegar þessi skýrsla er lesin, þar sem þær veita enn frekari upplýsingar um kosningaferlið á Íslandi.<sup>3</sup>

Sérfræðingar ODIHR vilja þakka utanríkisráðuneytinu, dómsmálaráðuneytinu, landskjörstjórn og yfirkjörstjórnnum fyrir samstarfið og aðstoðina á meðan starfstíma stóð. Þá eiga einnig þakkir skildar fulltrúar annarra opinberra stofnana, stjórnmalaflokka, fjölmiðla, félagasamtaka og annarra aðila fyrir að deila viðhorfum sínum með teyminu.

### III. BAKGRUNNUR

Á Íslandi ríkir þingbundið lýðræði og starfar þingið í einni málstofu með 63 kjörnum fulltrúum sem kosnir eru til fjögurra ára í senn. Forseti Íslands er kosinn beinni kosningu. Samkvæmt d'Hondt aðferðinni skiptast 54 sæti á milli 6 kjördæma. Þau 9 sæti sem eftir eru kallast jöfnunarþingsæti og eru notuð til þess að leiðrétta misræmi á milli kjördæma og tryggja að vægi atkvæða sé það sama á landinu öllu.

Þetta var í annað skiptið á innan við ári sem boðað er til alþingiskosninga á Íslandi. Fráfarandi þing var kosið í október 2016 í kjölfar afhjúpunar á skjölum og upplýsingum um aflandsfélög sem tengdust þáverandi forsætisráðherra. Ný ríkisstjórn tók svo við í janúar 2017, en 14. september sama ár dró einn af þremur ríkisstjórnarflokkunum sig út úr samstarfinu vegna meintrar yfirhyllingar í tengslum við mál sem tengdist föður forsætisráðherrans. Þann 18. september, eftir að hafa ráðfært sig við þingið, boðaði forsetinn til þingiskosninga þann 28. október. Hið pólitíska landslag stjórnmalanna á Íslandi hefur verið mjög virkt eftir efnahagshrunið og stöðugt verða til nýir stjórnmalaflokkar, þar á meðal fyrir þessar kosningar.

Um það bil tveimur vikum fyrir kosningar samþykkti Sýslumaðurinn í Reykjavík beiðni um lögbann á hendur tveimur fjölmiðlum. Lögbannskrafan kom frá eignarhaldsfélagi eins föllnu bankanna, þar sem fjölmiðlarnir höfðu komist yfir gögn úr bankanum. Ýmsir fjölmiðlar lýstu lögbanninu sem aðför að fjölmiðlafrelsi í landinu.<sup>4</sup> Sjálfstæðisflokkurinn fundaði með fulltrúum ÖSE þar sem fulltrúar flokksins komu kvörtunum sínum á framfæri um meinta hlutdrægni fjölmiðla sem fjölluðu um lögbannið eingöngu í tengslum við forsætisráðherrann.

ODIHR hefur áður lagt mat á kosningalögin en þau leggja almennt traustan grunn að framkvæmd lýðræðislegra kosninga. Margir viðmælenda ÖSE töldu mikilvægt að í lagaumgjörðinni væri lögð áhersla á að gæta að styrkleika kjördæmanna ásamt því að tryggja rétta hlutfallsdreifingu. Fyrri eftirlitsskýrslur ODIHR hafa bent á að spenna á milli þessara þátta skapist í tengslum við jöfnun atkvæða. Ekki hefur verið brugðist við fyrri tilmælum ÖSE um jöfnun atkvæðisréttar.

Eftir alþingiskosningarnar 2013 hófust umbætur á kosningakerfinu með tilkomu starfshóps. Forseti Alþingis skipaði hópinn og fól honum endurskoðun kosningalaganna á grundvelli tillagna ÖSE og skyldi hann starfa á opin og gagnsæan hátt. Starfshópurinn skilaði svo af sér skýrslu og frumvarpi um breytingar á kosningalögum árið 2016, þar sem brugðist var við mörgum fyrri tilmælum ÖSE. Sérfræðingar ODIHR voru upplýstir um að vegna óvæntra alþingiskosninga 2016 og 2017 hafi frumvarpið ekki verið lagt fram á þingi eins og áætlað var. Allir viðmælendur ÖSE vonuðust til að umbótum á kosningalögum yrði haldið áfram eftir kosningar.

<sup>3</sup> Sjá allar fyrri skýrslur [ODIHR um Ísland](#).

<sup>4</sup> Sjá yfirlýsingu Fulltrúa ÖSE um fjölmiðlafrelsi <https://www.osce.org/fom/350501> 18 október

## IV. KOSNINGAYFIRVÖLD

### A. UPPBYGGING

Nokkrar stofnanir skipuleggja þingkosningar, þeirra á meðal dómsmálaráðuneytið, sýslumenn, sveitarfélög, landskjörstjórn, yfirkjörstjórnir í hverju kjördæmi og hverfis/umdæmiskjörstjórnir. Utanríkisráðuneytið sér svo um skipulagningu atkvæðagreiðslu erlendis.

Í lagaumgjörðinni kemur ekki nægilega skýrt fram hvernig ábyrgðin skiptist á milli stjórnvalds og kjörstjórna. Frá og með 1. maí 2017 hefur dómsmálaráðuneytið séð um tæknilegan undirbúning fyrir kosningar sem innanríkisráðuneytið hafði áður með höndum. Þar á meðal eru verkefni á borð við prentun kjörseðla og upplýsingaefnis fyrir kosningar. Jafnframt sér dómsmálaráðuneytið um að skrá stjórnmalaflokka og útdeila listabókstöfum til auðkenningar, þar með talið á kjörseðlinum. Ráðuneytið sér einnig um að gefa út upplýsingaefni um kosningaferlið, t.d. utankjörfundaratkvæði, opnunartíma kjörstaða og um ógildingu kjörseðla. Skipulagning samráðsfunda á milli landskjörstjórnar og yfirkjörstjórna er einnig í höndum dómsmálaráðuneytis og þótti yfirkjörstjórnnum hún nýtast vel til að samhæfa verkferla í öllum kjördæmum.

Landskjörstjórn hefur hvorki eftirlit eða vald yfir yfirkjörstjórnnum, rétt eins og yfirkjörstjórnir hafa ekki sérstakt vald yfir hverfiskjörstjórnnum. Allar kjörstjórnirnar starfa sjálfstætt og þrátt fyrir að ábyrgðinni sé ágætlega skipt á milli samkvæmt hefð, er hún ekki skilgreind sérstaklega í lögum. Öllum kvörtunum og vafaatriðum um ákvarðanir yfirkjörstjórna vegna skráningar framboða og skiptingu þingsæta miðað við niðurstöður hverfiskjörstjórna má vísa til landskjörstjórnar.

Yfirkjörstjórnir hafa eftirlit með kosningaferlinu í hverju kjördæmi fyrir sig. Þær sjá um að skrá framboðslista, telja atkvæði og tilkynna úrslit í kjördæminu. Hverfiskjörstjórnirnar sjá um að skipuleggja og halda utan um atkvæðagreiðsluna sjálfa á kjörstöðunum og eru í stöðugum samskiptum við yfirkjörstjórnir um flutning kjörkassa á talningarstað. Um það bil 260 hverfiskjörstjórnir voru skipaðar í þessum kosningum.

Níu sýslumenn heyra undir dómsmálaráðuneytið og fara með vítt ábyrgðarsvið. Þeir sjá um skipulagningu og undirbúning utankjörfundaratkvæðagreiðslu innanlands.

Það getur reynst flókið að skilja hvaða stofnun eða aðili ber ábyrgð hverju sinni þegar kemur að framkvæmd og skipulagningu kosninganna og oft á tíðum er óljóst hver hefur vald yfir hverjum. Þó þetta fyrirkomulag virðist byggja á rótgróinni hefð mætti formgera það betur til að tryggja samræmi og viðhalda samhæfingu verkferla.

*Íhuga mætti stofnun sjálfstæðs kosningayfirvalds sem færi með vald yfir öllu kosningaferlinu.*

Alls sitja fimm meðlimir í landskjörstjórn og í hverri yfirkjörstjórn, tilnefndir af þeim flokkum sem sæti eiga á þingi og skipaðir eru af þinginu eftir hverjar kosningar, til fjögurra ára í senn. Sveitarstjórnir sjá um að kjósa undirkjörstjórnir sem skipaðar eru þremur fulltrúum. Kjörstjórnir hafa hvorki varanlega skrifstofuaðstöðu né starfsfólk og eru kjörstjórnarmenn ekki í fullu starfi sem slíkir. Þeim er gjarnan úthlutað aðstöðu frá sveitarfélaginu hverju sinni og fá tímabundið fjármagn til að ráða aðstoðarfólk.

Lagaumgjörðin tilgreinir ekki sérstakar hæfniskröfur fyrir val á kjörstjórnarmönnum. Mikil nýliðun hefur orðið í þó nokkrum yfirkjörstjórnnum og í samtali við sérfræðinga ÖSE sögðu margar kjörstjórnir að aukin þjálfun og leiðbeiningar um hlutverk kjörstjórna væru æskileg. Landskjörstjórn og yfirkjörstjórnir byggja á samhljóða siðareglum sem miða að því að tryggja að kosningaferlið sé faglegt, gagnsætt og skilvirkt. Kjörstjórnarfulltrúar voru vel upplýstir um kosningaferlið og tilbúnir

að leggja sitt af mörkum til að aðstoða. Meirihluti þeirra sem sérfræðingar ÖSE hittu sögðust bera fullt traust til kosningayfirvalda.

*Íhuga mætti að setja hæfniskröfur fyrir kjörstjórnarmenn og bjóða upp á þjálfun fyrir nýja fulltrúa til að bæta enn frekar frammistöðu kosningayfirvalda.*

## B. SKRÁNING FRAMBOÐA

Hver sá sem hefur kosningarétt og er með óflekkað mannorð má bjóða sig fram til Alþingis, fyrir utan hæstaréttardómara, umboðsmann Alþingis og þá sem hlotið hafa að minnsta kosti fjögurra mánaða dóm fyrir refsivert brot eða dæmdir til öryggisgæslu. Nýir stjórnmalaflokkar þurfa að skrá sig hjá dómsmálaráðuneytinu og fá viðeigandi listabókstaf til auðkenningar áður en þeir geta lagt fram framboðslista. Dómsmálaráðuneytið hefur lista yfir þá bókstafi sem stjórnmalaflokkar hafa valið sér frá fyrri kosningum og birtir hann þremur dögum eftir að boðað er til kosninga.

Fyrir þessar kosningar þurftu stjórnmalaflokkar að skila framboðslista til yfirkjörstjórna fyrir hádegi 13. október eða 15 dögum fyrir kjördag. Tvöfalt fleiri framboðendur þurfa að vera á listanum en þau þingsæti sem í boði eru í hverju kjördæmi og með listanum þarf einnig að fylgja meðmælendalisti. Fjöldi undirskrifa á meðmælendalistanum þarf að vera að minnsta kosti 30 sinnum fjöldi þingsæta í hverju kjördæmi og í mesta lagi 40 sinnum fjöldinn. Hver kjósandi má einungis skrifa undir einn meðmælendalista. Hafi kjósandi skrifað á fleiri en einn meðmælendalista, teljast allar undirskriftir á lista ógildar. Þó sumir stjórnmalaflokkar teldu tímarammann fyrir undirskriftarsöfnunina of stuttan vegna þess hve þingskosningar bar brátt að, voru flestir flokkar þeirrar skoðunar að undirskriftasöfnun væri góð leið til að tryggja að ákveðinn stuðningur væri að baki nýskráningum.

Meðmælendalistum má skila til yfirkjörstjórna í hvaða formi sem er, svo fremi sem þeir innihaldi upplýsingar um nafn, heimilisfang og kennitölu kjósanda. Landskjörstjórn býður upp á sniðmát fyrir listana á heimasíðu sinni sem flokkunum er velkomið að nýta sér. Sérfræðingar ÖSE voru upplýstir um að margir stjórnmalaflokkar hafi þróað eigin aðferðir til að halda utan um undirskriftarsöfnunina. Ásamt þessum framboðendalistum þurfa allir framboðendur að skila undirritaðri yfirlýsingu um að þeir hafi gefið samþykki til að bjóða sig fram í kosningunum.

Þjóðskrá Íslands veitir stjórnmalaflokkum og yfirkjörstjórnnum aðgang að sérstöku forriti sem auðveldar þeim að kanna hvort undirskriftarlistarnir innihaldi sama nafnið tvisvar og hvort meðmælendur hafi kjörgengi. Fyrir þessar kosningar voru athugaðar um það bil 26.000 undirskriftir í gegnum forritið og af þeim reyndust um 150 undirskriftir á fleiri en einum lista og þar með ógildar.

Yfirkjörstjórnnum gefst stuttur tími til þess að fara yfir undirskriftirnar og staðfesta meðmælendalista til landskjörstjórnar samkvæmt lagaumgjörðinni. Landskjörstjórn þarf að birta framboðslistana tíu dögum fyrir kjördag. Fyrir þessar kosningar voru framboðendalistarnir birtir miðvikudaginn 18. október. Þrátt fyrir að fyrirvarinn hafi verið stuttur, höfðu viðmælendur ÖSE ekki áhyggjur af framkvæmdinni.

Engin viðmið eru í lögum um hvernig skal meta gildi undirskriftar. Sérfræðingar ÖSE fengu þær upplýsingar að sumar yfirkjörstjórnir færu yfir hverja einustu undirskrift á meðan aðrar athuguðu þær af handahófi. Þá eru engar reglur eða verkferlar til um hvað skuli gera við lista með fölsuðum eða ónógum undirskriftum. Yfirkjörstjórnir sögðust hafa hringt í fulltrúa stjórnmalaflokka sem skorti undirskriftir og farið fram á að flokkurinn uppfylli sett skilyrði um fjölda, og gat fresturinn varað frá einni og upp í nokkrar klukkustundir, eftir atkvikum.

*Íhuga ætti að kerfisbinda verkferli um skráningu framboða. Í því gæti falist að sameina þá lagasetningu sem fyrir er og að skýra lagaramma, leiðbeiningar og tímamörk í tengslum við staðfestingu undirskrifa á listum og hvernig flokkar geta lagað listana ef þess þarf.*

Yfirkjörstjórnir sögðu sérfræðingum ÖSE að þegar upp komi mál þar sem undirskriftir hafi mögulega verið falsaðar, sé einnig haft samband við kjósendann og athugað hvort viðkomandi hafi skrifað undir á listann. Fyrir þessar kosningar virtist vera um falsaðar undirskriftir hjá einum stjórnmalaflokki í fjórum kjördæmum, en þegar yfirkjörstjórnir höfðu samband við fulltrúa flokksins vegna málsins, var framboðið dregið til baka. Í ljósi þess að yfirkjörstjórnir geta ekki aðhafst frekar í slíkum málum, senda þær mál af þessum toga til lögreglunnar. Hinsvegar er talið að ólíklegt að slík mál hafi lagalegar afleiðingar þar sem erfitt getur reynst að fullreyna hver er ábyrgur. Hjá öðrum stjórnmalaflokkum voru flestar undirskriftir í lagi og staðfestu yfirkjörstjórnir listana. Þar sem þeir skiluðu nægilega mörgum gildum undirskriftum, horfðu yfirkjörstjórnir framhjá þeim sem virtust falsaðar og samþykktu listana. Þrátt fyrir að þeirri venju að krefja flokka um meðmælendalista sé framfylgt, virðist ekki vera nein eftirfylgni hvað varðar falsaðar undirskriftir.

*Þó svo að gagnsæi í tengslum við skráningu framboða hjá yfirkjörstjórnnum sé lofsvert, ætti að setja strangari lagaramma um kringum ferlið til þess að tryggja tilraunir til að falsa undirskriftir hafi raunverulegar afleiðingar fyrir þá sem leggja listana fram eða stjórnmalaflokka.*

Ferlið í kringum skráningu framboða fyrir þessar kosningar virtist vera skilvirkt og unnu yfirkjörstjórnir að því markmiði að fá alla flokka til að skila framboðslistum. Alls skráðu 11 stjórnmalaflokkar frambjóðendur fyrir þessar kosningar, þar af átta sjö sæti á þingi. Níu stjórnmalaflokkar voru í framboði í öllum kjördæmum, einn flokkur í fjórum og einn í einu kjördæmi.<sup>5</sup>

Engar kvartanir bárust yfirkjörstjórnnum eða landskjörstjórn um skráningu framboða. Margir viðmælenda sérfræðinganna töldu ferlið vera óþjálmt og töldu að hæglega mætti að notast við rafrænar undirskriftir eða auðkenningu í gegnum viðurkennda vefsíðu ríkisins líkt og hefur verið gert með rafrænum skilríkjum.<sup>6</sup> Þegar skráningu framboða lauk, var það í höndum Þjóðskrár að setja upplýsingar um undirskriftir inn á síður þeirra einstaklinga sem undirrituðu, á vefsvæðið [www.island.is](http://www.island.is). Þetta er jákvætt skref til að tryggja gagnsæi en komi upp mál þar sem undirskriftir hafa verið falsaðar, er engin leið að takast á við slíkt.

### C. UTANKJÖRFUNDARATKVÆÐAGREIÐSLA

Utankjörfundaratkvæðagreiðsla hefst eigi fyrr en átta vikum fyrir kjördag. Slík atkvæðagreiðsla á sér langa sögu á Íslandi og nýtur ferlið trausts. Almennt er talið að utankjörfundaratkvæðagreiðsla sé mikilvægur liður í því að tryggja að fólk geti nýtt atkvæðisrétt sinn þrátt fyrir að vera fjarri sinni heimabyggð á kjördag. Aðskildar stofnanir standa að utankjörfundaratkvæðagreiðslu og er ferlið annað en á kjördag.

Fyrir þessar kosningar hófst utankjörfundaratkvæðagreiðsla 20. september, aðeins tveimur dögum eftir að kosningarnar voru boðaðar og mánuði áður en framboðslistar voru staðfestir. Þegar utankjörfundaratkvæðagreiðslan hófst var enn óljóst hvaða flokkar yrðu í framboði í þingkosningunum og var einn flokkurinn stofnaður eftir að boðað var til kosninga. Þeir kjósendur

<sup>5</sup> Flokkar sem buðu fram í öllum sex kjördæmum voru: Björt framtíð, Framsóknarflokkurinn, Viðreisn, Sjálfstæðisflokkurinn, Flokkur fólksins, Miðflokkurinn, Píratar, Samfylkingin og Vinstrihreyfingin-grænt framboð. Til viðbótar bauð Alþýðufylkingin fram í fjórum kjördæmum og Dögum í einu kjördæmi.

<sup>6</sup> [Mínar síður](http://www.island.is) á [www.island.is](http://www.island.is) sem Þjóðskrár Íslands heldur úti.



sem kusu utankjörfundar urðu því að reiða sig á ófullnægjandi upplýsingar, sem voru frábrugðnar þeim sem kjósendum á kjördag stóð til boða. Hinsvegar gefst kjósendum kostur á að kjósa oftar en einu sinni í utankjörfundaratkvæðagreiðslu eða kjósa aftur á kjördag, þar sem það atkvæði sem síðast er greitt er gilt til talningar.

*Endurskoða ætti ferlið í tengslum við utankjörfundaratkvæðagreiðslu og lagfæra tímaramma svo atkvæðagreiðsla hefst ekki áður en skráningu og staðfestingu framboðslistar lýkur.*

Utankjörfundaratkvæði voru alls 37,557 talsins (18,6 % af heildaratkvæðafjölda í kosningunum). Skrifstofur sýslumanna um allt land sáu um framkvæmd utankjörfundaratkvæðagreiðslu innanlands. Á heimasíðu sýslumanna og á skrifstofum þeirra má finna upplýsingar um staðsetningu og opnunartíma utankjörfundaratkvæðagreiðslu. Viku fyrir kosningar er venja að færa utankjörfundaratkvæðagreiðslu á stærri vettvang og lengja opnunartíma til að koma betur til móts við almenning. Þá lét landskjörstjórn gera myndband fyrir kjósendur með upplýsingum um hvernig utankjörfundaratkvæðagreiðsla fer fram.

Atkvæðagreiðsla erlendis fylgir sömu verkferlum og tímarömmum og utankjörfundaratkvæðagreiðsla innanlands. Utanríkisráðuneytið sér um skipulagningu hennar en um það bil 230 ræðismenn og sendiráð sjá um framkvæmdina. Þegar kosið er utankjörfundar er það alfarið á ábyrgð kjóсандans að tryggja að kjörseðilinn berist í viðeigandi kjördæmi fyrir kjördag.

Starfsfólk sýslumannsins sér einnig um skipulagningu og framkvæmd atkvæðagreiðslu fyrir kjósendur sem eru í fangelsi, á spítala eða á hjúkrunarheimilum. Kjósendur sem ekki eiga heimangengt geta lagt fram beiðni um að greiða atkvæði heima áður en kjördagur rennur upp. Ítarlegt yfirlit var útbúið af starfsfólki sýslumanns með upplýsingum um þá möguleika sem í boði eru fyrir þessa kjósendur og var dreift til viðeigandi aðila.

Þegar kosið er utankjörfundar, erlendis eða öðrum stöðum sem nefndir eru hér að ofan, skal ávallt vera opinber aðili viðstaddur sem getur staðfest persónu viðkomandi og að atkvæðið hafi verið greitt leynilega. Kjörseðlar sem eru notaðir í utankjörfundaratkvæðagreiðslu eru auðir og án upplýsinga um hvers konar kosningar ræðir eða um framboðslista. Opinberum aðilum sem sjá um utankjörfundaratkvæðagreiðslu ber ekki skylda til að upplýsa kjósendur um framboðslista eða hvaða flokkar eru í framboði. Til að greiða utankjörfundar fá kjósendur stimpla með listabókstöfum hvers stjórnmalaflokks og stimpla á auðan kjörseðilinn. Í ljósi þess að ekki eru alltaf til stimplar, geta kjósendur einnig skrifað listabókstafinn á seðilinn. Ef kjósendi vill breyta röðun á frambjóðendalista getur hann einnig skrifað þær óskir á kjörseðilinn. Eftir að atkvæði er greitt er kjörseðilinn brotinn saman í ómerkt, innsiglað umslag. Því umslagi er síðan komið fyrir í öðru umslagi með upplýsingum um kjóсандann, dagsetningu, kjörstað og undirskrift opinbers starfsmanns.

#### **D. VERKFERLAR Á KJÖRDAG**

Í samræmi við aðferðafræði ODIHR, gerðu kosningasérfræðingarnir ekki alhliða eða kerfislega úttekt á verkferlum á sjálfan kjördaginn en heimsóttu nokkra kjörstaði í þremur kjördæmum. Ekki er gert ráð fyrir því í lögum að fulltrúar innlendra eða alþjóðlegra borgarasamtaka eða stofnana geti fylgst með kosningum. Þetta stangast á við 8. málsgrein Kaupmannahafnarskjals ÖSE frá 1990 en hafði ekki áhrif á starf sérfræðinga ÖSE, sem sem voru allstaðar velkomnir og var veittur ótakmarkaður aðgangur að öllu kosningaferlinu.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Í 8. málsgrein Kaupmannahafnarskjalsins segir að „aðildarríkin telja að viðvera eftirlitsmanna, bæði innlendra sem erlendra, geti bætt framkvæmd kosninga í því ríki sem þær fara fram í“.

*Bæta ætti löggjöfina svo hún geri ráð fyrir eftirliti fulltrúa borgarasamtaka og stofnana á öllum stigum kosningaferilsins og uppfylli þannig 8. málsgrein Kaupmannahafnarskjals ÖSE frá 1990.*

Kjörstaðir eru að jafnaði opnir frá klukkan níu að morgni til klukkan tíu að kvöldi. Samkvæmt lögum eiga kjörstaðir að vera opnir í að minnsta kosti átta klukkustundir en leyfilegt að loka fyrr ef allir skráðir kjósendur í viðkomandi kjördeild hafa greitt atkvæði. Sveitarfélögin sjá um að auglýsa opnunartíma kjörstaða fyrir kjördag. Kjörstaðir eru almennt aðgengilegir fyrir alla, þar á meðal einstaklinga með fötlun. Dómsmálaráðuneytið sér um að útvega kjördeildum kjörseðla en einnig sér það um að útbúa kjörseðla með blindralettri fyrir sjónskerta kjósendur.

Á kjördag greiða kjósendur atkvæði eftir að hafa gert grein fyrir sér, að jafnaði með því að sýna opinber skilríki. Kjósandi merkir við með blýanti á atkvæðaseðli þar sem flokkum er raðað í stafrófsröð eftir listabókstaf, og þar sem fram kemur nafn flokksins og frambjóðendur. Kjósendur merkja við listabókstaf þess flokks sem þeir hyggjast kjósa og geta einnig breytt röð frambjóðenda með því að færa frambjóðendur ofar eða neðar eða strika þá út. Dómsmálaráðuneytið sá um að veita upplýsingar um slíka atkvæðagreiðslu og mátti finna upplýsingaveggspjöld á hverjum kjörstað og á vefsíðu fyrir kosningarnar. Fyrir kjördag höfðu viðmælendur ÖSE tjáð þeim að breytinarnar kjósenda á framboðslistum væri ekki algeng.

Þegar kjósandi hefur merkt við á kjörseðli, brýtur hann kjörseðilinn saman og setur í innsiglaðan kjörkassa. Gæði kjörkassanna sjálfra hefur verið áhyggjuefni sumra viðmælenda ÖSE sem og innsigli þeirra. Sveitarfélögin sjá um að útvega kjörkassana, sem eru sterkbyggðir, læstir, ógegnsærir og sumir mjög gamlir. Einn stjórnmalaflokkanna óskaði eftir því að fá að setja eigin innsigli á kjörkassana. Kosningayfirvöld brugðust mismunandi við þessari beiðni, sum gáfu slíkt leyfi einungis þegar kassarnir voru innsiglaðir áður en þeir voru sendir á talningarstað en önnur leyfðu flokknum að innsigla kjörkassana þegar utankjörfundaratkvæðagreiðsla stóð yfir.

Það verkferli sem liggur að baki utankjörfundaratkvæðagreiðslu og svo atkvæðagreiðslu á kjördag er svo ólíkt að í raun er um tvær mismunandi kosningar að ræða. Ólíkir aðilar og stofnanir hafa yfirumsjón með ferlinu, kjörseðlar eru mismunandi og verkferlar ólíkir. Sumir viðmælendur ÖSE höfðu orð á því að æskilegt væri ef strangara verkferli og betri öryggisráðstafanir væru í báðum kosningum. Þó almenningur beri mikið traust til kosningakerfisins og þeirra standa að þeim, voru allir viðmælendur ÖSE sammála um mikilvægi þess að gæta þessa trausts.

*Mælt er með því að sníða vankanta af hinum ólíku kosningaferlum og tryggja að sömu reglur gildi, þar á meðal varðandi utankjörfundaratkvæðagreiðslu.*

Talning og skráning atkvæða er miðstýrð af yfirkjörstjórnnum í hverju kjördæmi á sérstökum talningarstöðum. Yfirkjörstjórnir ráða til sín stóran hóp fólks sem sér um að flokka og telja atkvæðin. Í kosningalögunum kemur fram að leyfilegt sé að hefja undirbúning fyrir talningu í lokuðu rými áður en kjörstöðum lokar en ekki er tekið sérstaklega fram hvernig það skal gert. Löng hefð er fyrir því að á ákveðnum tíma sem yfirkjörstjórn segir til um, vanalega á milli 17:00 og 18:00 á kjördag, eru kjörkassar innsiglaðir og skipt út fyrir tóma. Þessum innsigluðu kössum ásamt yfirliti yfir hversu margir hafa greitt atkvæði eru flutt til yfirkjörstjórnar. Mismunandi aðferðir eru notaðar til að koma kjörkössunum á milli staða, þar á meðal með aðkomu lögreglu. Talning kjörseðla og undirbúningur fyrir talningu atkvæðanna fer svo fram á talningarstað þar sem yfirkjörstjórnin er staðsett. Þetta ferli hófst á milli 18:00 og 19:00 og er lokað almenningi, fyrir utan fulltrúa stjórnmalaflokkanna. Allir sem viðstaddir eru þetta ferli þurfa að afhenda öll raftæki og mega ekki yfirgefa herbergið fyrr en öllum kjörstöðum hefur verið lokað. Þetta er gert til að tryggja að upplýsingar um mögulegar kosninganiðurstöður leki ekki út. Allar yfirkjörstjórnirnar tjáðu ÖSE að þær fylgdu því verkferli að safna kjörseðlunum saman áður en kjörstöðum lokar. Enginn viðmælenda ÖSE taldi þetta fyrirkomulag vera sérstakt áhyggjuefni.

*Skýra ber í lögum það fyrirkomulag að kjörseðlum sé safnað saman áður en kjörstöðum lokar. Þá mætti útbúa leiðbeiningar eða reglugerðir til að skýra hvaða lög gilda um framkvæmdina.*

Eins og venjan er þegar kjörseðlunum er safnað saman, eru innsiglin á kjörkössunum einnig skoðuð og þegar það hefur verið staðfest, eru kassarnir tæmdir ofan á talningaborð og seðlarnir taldir. Kjörkassarnir eru síðan stemmdir af miðað við þá tölu sem undirkjörstjórnir hafa veitt um fjölda greiddra atkvæða. Þegar þetta hefur verið gert við alla kjörkassa sem komnir eru, er kjörseðlum frá mismunandi kjörstöðum blandað saman og atkvæðin flokkuð eftir stjórn málaflökkum í stafla. Lög kveða á um blöndun atkvæða frá mismunandi kjörstöðum til að tryggja að kosningar séu leynilegar, einkum þar sem færri en 100 manns eru í kjördeild. Eftir kl. 22:00 hefst sjálf talning atkvæðanna og síðustu kjörkassarnir eru fluttir á talningarstað og stemmdir af. Þetta ferli tryggir leynilega atkvæðagreiðslu en kemur í veg fyrir að hægt sé að brjóta niður úrslit eftir einstökum kjörstöðum og að finna hvar mistök liggja ef tölur um fjölda greiddra atkvæða og fjöldi sjálfra atkvæðanna stemmir ekki.

*Yfirvöld mættu íhuga að útbúa verkferla sem gera kleift að stemma af kjörseðla frá hverjum kjörstað þar til talningu er lokið*

Sjálf talning atkvæða er opin almenningi og fjölmiðlum. Fulltrúar frá stjórn málaflökkunum mega vera viðstaddir allan tímann og ferlið er mjög gagnsætt. Hópur talningamanna tekur við flokkuðum kjörseðlum og hefst handa við að telja sjálf atkvæðin. Allir kjörseðlar sem eru frábrugðnir, til dæmis ef búið er að breyta röðun frambjóðenda, eru teknir til hliðar og fer yfirkjörstjórnin yfir þá. Kjörseðlar sem óvíst er hvort eru gildir eru skoðaðir sérstaklega af yfirkjörstjórnunum. Yfirkjörstjórn ákveður, í samráði við fulltrúa stjórn málaflökka, hvaða seðlar eru gildir. Þeir kjörseðlar sem ekki næst niðurstaða um eru áframsendir til þingsins, sem tekur lokaákvörðun um gildi þeirra, þegar það kemur saman. Dómsmálaráðuneytið gefur út leiðbeiningarbækling um hvort kjörseðill sé gildur eða ógildur. Í samtölum við sérfræðinga ÖSE sögðust allar yfirkjörstjórnirnar notast helst við þessar leiðbeiningar þegar upp koma vafamál.

Á meðan talningaferlinu stóð sjá yfirkjörstjórnir um að tilkynna nýjustu niðurstöður til Ríkissjónvarpsins. Þegar talningu lýkur, skrá yfirkjörstjórnir niðurstöðurnar í þar til gert excel skjal frá landskjörstjórn. Þetta skjal er sent með tölvupósti til landskjörstjórnar sem úthlutar þingsætum samkvæmt því. Einhverjir viðmælenda ÖSE lýstu áhyggjum af því hvort þetta ferli væri öruggt en sögðust þó treysta störfumkjörstjórnna og niðurstöðu kosninganna.

Þegar landskjörstjórn hefur úthlutað þingsætum til stjórn málaflökkanna er farið yfir þau atkvæði þar sem frambjóðendalistanum hefur verið breyttog kannað hvort það hafi áhrif á lokaröðunina á listunum. Kosninganóttina og fram undir morgunn sjá fjölmiðlar um að uppfærta reglulega kosninganiðstöðu. Landskjörstjórn fundar á mánudegi, viku eftir kosningarnar, og staðfestir lokaniðstöðu og gefur út vottorð til hinna nýkjörnu þingmanna. Við þingsetningu staðfestir þingið svo lögmæti kosninganna og nýkjörinna þingmanna.

## V. FJÁRMÁL STJÓRN MÁLAFLOKKA

### A. LAGAUMGJÖRD

Um fjármál stjórn málaflökka og kosningasjóða gilda „Lög um fjármál stjórn málasamtaka, frambjóðenda og upplýsingaskyldu þeirra“ sem sett voru árið 2006. Auk þess gilda viðmiðunarreglur sem Ríkisendurskoðun setur þeim. Lögum var síðast breytt árið 2011 til þess að auka gegnsæi fjármála stjórn málaflökka og kosningasjóða þeirra og til að innleiða tilmæli GRECO

(e. Group of States against Corruption) og Evrópuráðsins, sem sögðu skýrslu sinni 2012 um gegnsæi í fjármögnun stjórnmalaflokka að farið hefði eftir verið að öllum fyrirtilmælum.<sup>8</sup>

Stjórnmalaflokkar sem áttu fulltrúa á Alþingi á síðastliðnu ári héldu óformlegan fund til þess að ræða mögulegar breytingar á núverandi kerfi og lögum um fjármál stjórnmalaflokka. Samkvæmt upplýsingum viðmælenda ÖSE komst hópurinn mjög nálægt samkomulagi um að auka þyrfti opinber framlög til stjórnmalaflokka. Hópurinn ræddi einnig breytingar á takmörkunum á framlögum og greinargerðum. Gert var ráð fyrir því að hópurinn myndi ljúka við gerð breytingatillagnanna en óvæntar þingkosningar komu í veg fyrir það. Fulltrúar flestra stjórnmalaflokka sem sérfræðingar ÖSE hittu lýstu yfir áhuga á því að halda starfi hópsins áfram þegar nýtt þing hefur störf.<sup>9</sup>

## B. FJÁRMÖGNUN

Lög kveða á um blandað kerfi pólitískrar fjármögnunar. Stjórnmalaflokkar sem eiga að minnsta kosti eitt sæti á Alþingi eða fengu a.m.k. 2,5 prósent atkvæða á landsvísu í síðustu þingkosningum eiga rétt á ríkisstyrkjum. Heildarfjárhæðin, sem árið 2017 var um það bil 291 milljónir íslenskra króna (um 2,3 milljónir Evra), er ákveðin árlega og úthlutað miðað við hlutfall atkvæða.<sup>10</sup> Þingflokkar eiga enn fremur rétt á ríkisstyrk fyrir hvern þingmann og þingflokkinn sjálfan. Nærri því 52 milljónum króna (um það bil 420.000 evrum) var skipt á milli sjö flokka árið 2017. Stjórnmalaflokkar sem eiga fulltrúa í sveitarstjórnnum geta einnig fengið styrki frá sveitarfélögum.<sup>11</sup>

Ríkisstyrki til stjórnmalaflokka má nýta til hefðbundinnar starfsemi og til kosningabaráttu. Að auki geta stjórnmalasamtök sem buðu sig fram í öllum kjördæmum í kosningum til Alþingis sótt um sérstakan endurgreiðslu úr ríkissjóði til að mæta útlögðum kostnaði við kosningabaráttu, að hámarki 3 milljónir króna. Endurgreiðsla á útlögðum kostnaði við kosningabaráttu er háð því að frambjóðendur hafi gert Ríkisendurskoðun grein fyrir honum. Til að stuðla að jafnari stöðu frambjóðenda lýstu nokkrir viðmælendur ÖSE þeirri skoðun sinni að stjórnmalaflokkar sem buðu ekki fram í öllum kjördæmum ættu einnig að eiga rétt á endurgreiðslu.

Stjórnmalaflokkar og frambjóðendur mega þiggja framlög til að fjármagna starfsemi sína, þar á meðal kosningabaráttu, frá lögaðilum og einstaklingum allt að 400.000 krónum á ári. Samkvæmt lögum verður að telja framlög tengdra aðila saman til að gæta að hámarksþaki fjárframlaga. Skilgreiningin á „tengdum aðilum“ í lögum um fjármál stjórnmalasamtaka er frábrugðin lögum um hlutafélög (2/1995) og lögum um ársskýrslur (3/2006) og segja sumir viðmælenda ÖSE þetta misræmi geta gert Ríkisendurskoðanda erfitt fyrir að sinna eftirlitshlutverki sínu.<sup>12</sup> Náfnlaus framlög, sem og framlög frá ríkjum og erlendum aðilum eru bönnuð. Félagsgjöld stjórnmalaflokka, ef stjórnmalaflokkarnir innheimta þau, falla einnig undir hámarksupphæð framlaga.<sup>13</sup> Að auki er stjórnmalaflokkum leyfilegt að taka viðskiptalán til þess að fjármagna starfsemi sína, þar á meðal kosningabaráttur.

<sup>8</sup> Sjá [mat og skýrslu GRECO um Ísland](#).

<sup>9</sup> Í desember 2017 var skipaður starfshópur til að endurskoða lög um fjármögnun framboða og stjórnmalaflokka.

<sup>10</sup> 1 EUR er um það bil 130 ISK (íslenskar kr.)

<sup>11</sup> Samkvæmt upplýsingunum Ríkisendurskoðunar fengu stjórnmalaflokkar um það bil 47 milljónir íslenskra króna frá sveitarfélögum árið 2016.

<sup>12</sup> Lög um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda skilgreina 'tengda aðila' sem lögaðila þar sem sami aðili eða sömu aðilar eiga meiri hluta hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í báðum eða öllum lögaðilunum, enda nemi eignarhlutur hvers þeirra um sig a.m.k. 10% af hlutafé, stofnfé eða atkvæðafjölda í viðkomandi lögaðilum. Sama á við ef einstaklingar eða lögaðilar, sem eiga meiri hluta hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í lögaðila og hver um sig á a.m.k. 10% hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í lögaðilanum, eiga ásamt viðkomandi lögaðila meiri hluta hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í öðrum lögaðila. Í lögum um ársreikninga eru þeir.

<sup>13</sup> Að minnsta kosti einn flokkur hóf fjársöfnun á netinu fyrir framboð sitt.

*Til að auka enn frekar gagnsæi fjármála stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og auka getu Ríkisendurskoðunar til að hafa umsjón með löglegum framlögum til stjórnmalaflokka, mætti íhuga að samræma skilgreiningu á "tengdum aðilum" í lögum.*

Nærri allir fulltrúar stjórnmalaflokka sem sérfræðingar ÖSE hittu, fullyrtu að flokkakerfið væri ekki nægilega fjármagnað til að styðja við pólitíska ferlið.<sup>14</sup> Heildarfjármagn opinberra styrkja hefur haldist óbreytt frá því að það var lækkað í efnhagskreppunni árið 2008. Hins vegar hefur verðbólga og fjölgun stjórnmalaflokka sem allir sækja í sömu opinberu styrkina leitt til þess að opinber fjárhagslegur stuðningur við flokka og frambjóðendur hefur lækkað. Flestir stjórnmalaflokkar sem ÖSE hittu lögðu áherslu á aukinn stuðning frá ríkinu til stjórnmalastarfsemi og nokkrir lýstu einnig áhuga á að hámark á framlagi lögaðila yrði hækkað

### C. ÚTGJÖLD STJÓRNMALAFLOKKA

Lög kveða á um takmarkanir á útgjöldum frambjóðendaí kosningabaráttu en þau takmarka ekki heildarútgjöld stjórnmalaflokka. Þar sem engin ákvæði eru um óháða frambjóðendur til alþingiskosninga, gilda útgjaldamörkin aðallega um prófkjör sem fara fram innan sumra stjórnmalaflokka til að velja framboðslista fyrir kosningar.<sup>15</sup> Samkvæmt upplýsingum sem sérfræðingar ÖSE öfluðu, héldu fáir stjórnmalaflokkar prófkjör, vegna þess hve skammur tími var á milli boðunar kosninga og kjördags.

Í ljósi þess hversu mikill kostnaður fylgir hefðbundnum auglýsingaherferðum í fjölmiðlum og á auglýsingaskiltum, nýttu margir stjórnmalaflokkar sér netið fyrir kosningaherferðir, enda ódýrari valkostur. Þó nokkrir fulltrúar stjórnmalaflokkanna höfðu orð á því að vegna þess hversu kosningarnar bar brátt að tókst þeim ekki að tryggja sér afslætti eða semja um hagstæðari kjör fyrir auglýsingaherferðir. Viðmælendur ÖSE bentu einnig á að þessi stutti tímarammi væri sérstaklega erfiður fyrir smærri stjórnmalaaöfl með takmarkaðan aðgang að fjármagni. Í sumum fyrri kosngum hafa stjórnmalaflokkarnir komist að óformlegu samkomulagi um að takmarka útgjöld til auglýsinga í hefðbundnum fjölmiðlum en ekki var reynt að ná slíku samkomulagi fyrir þessar þingkosningar.

Lög um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda ná ekki yfir útgjöld þriðju aðila (e. third parties) í kosningaherferðum. Flestir viðmælenda ÖSE bentu á að mikil aukning hafi orðið á kosningabaráttu þriðju aðila, einkum á netinu. Slíkar auglýsingar voru langflestar af neikvæðum toga og í þeim var oft ráðist á tiltekna stjórnmalaflokka og stjórnmalamenn. Í hefðbundnum fjölmiðlum, svo sem útvarpi eða í dagblöðum eru auglýsingar stjórnmalaflokka ávallt undir nafni en auglýsingar sem birtust á netinu voru yfirleitt nafnlausar.

*Setja ætti reglur um kosningabaráttu þriðju aðila, þar með talið kröfu um að gerð yrði grein fyrir útgjöldum þeirra tengdum kosningum.*

<sup>14</sup> Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar nema ríkisstyrkir til stjórnmalaflokka að meðaltali tveimur þriðju (í sumum tilvikum meira) af heildar fjármagni flokkanna.

<sup>15</sup> Þessi útgjöld takmarkast við eina milljón króna fyrir hvern frambjóðenda, að viðbættu álagi miðað við fólksfjöldaí tilteknu kjördæmi. Lægst er hámark útgjalda í norðvesturkjördæmi í kringum 3,5 milljónir króna. Hæster það í suðvesturkjördæmi, (5,8 milljónir króna), nema ef stjórnmalaflokkur ákveði að halda sameiginlegt prófkjör í báðum Reykjavíkurborgkjördæmum (7,4 milljónir kr.).

#### D. SKÝRSLUR OG UPPLÝSINGASKYLDA

Stjórnmalaflokkum ber skylda til þess að skila árlegum skýrslum um fjármál sín, yfirförnum af utanaðkomandi endurskoðanda, til Ríkisendurskoðanda fyrir 1. október ár hvert.<sup>16</sup> Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðun skiluðu allir stjórnmalaflokkar nema tveir á réttum tíma. Þeir tveir stjórnmalaflokkar sem ekki skiluðu inn skýrslu þáðu enga ríkisstyrki og mat Ríkisendurskoðandi það svo að þeir væru undir tekjulágmarkinu sem er 400 þúsund krónur og bæri því ekki skylda til að upplýsa um fjármál sín.<sup>17</sup> Ríkisendurskoðun ber skylda til þess að birta upplýsingar úr skýrslunum opinberlega sem snúa að heildartekjum flokkanna og uppruna þeirra, þar með talið framlög á frá ríki, sveitarfélögum, lögaðilum og einstaklingum. Þá þarf einnig að birta lista yfir nöfn lögaðila og einstaklinga sem hafa gefið stjórnmalaflokkum meira en 200 þúsund krónur. Ýmsum viðmælendum ÖSE þótti þetta viðmið vera of hátt, miðað við hversu stór hluti framlög einstaklinga eru af heildarfjármagni stjórnmalaflokkanna.<sup>18</sup>

*Til að auka enn frekar gegnsæi fjármála stjórnmalaflokkanna og frambjóðenda, mætti íhuga að lækka lágmarksupphæð einstakra framlaga sem birta þarf opinberlega.*

Ekki er gerð krafa um að stjórnmalaflokkar gefi skýringar úr útgjöldum sínum og aðeins er ein samtala fyrir árið gefin upp í skýrslum sem Ríkisendurskoðandi birtir opinberlega.<sup>19</sup> Þá þurfa stjórnmalaflokkar ekki að gera sérstaklega grein fyrir framlögum og útgjöldum vegna kosningabaráttu. Einungis frambjóðendum er skylt að skila inn skýrslum um útgjöld kosningabaráttu sinnar til Ríkisendurskoðanda, eigi síðar en þremur mánuðum eftir kjördag.

*Til að auka gegnsæi, mætti íhuga að skylda stjórnmalaflokka til að gera grein fyrir fjármálum kosningabaráttunnar, sundurliðað, fyrir kjördag.*

Bein fjárframlög eru leyfð og mega stjórnmalaflokkar vera með fleiri en einn bankareikning fyrir útgjöld og framlög. Í fjármálaskýrslum verður að gefa upp allan afslátt, ívilnanir og eftirgjafir. Engu að síður er lítil meðvitund meðal stjórnmalaflokkanna um upplýsingaskyldu vegna slíkra framlaga og í skýrslum Ríkisendurskoðanda var ekki að finna neinar upplýsingar um slíkt.<sup>20</sup>

*Íhuga mætti aðgerðir til að auka vitund um upplýsingaskyldu um ívilnanir og að veita almenningi meiri upplýsingar.*

#### E. EFTIRLIT

Ríkisendurskoðun ber ábyrgð á því að hafa eftirlit með fjármálum stjórnmalaflokka og kosningasjóða þeirra og leiðbeinir stjórnmalaflokkum og frambjóðendum. Stofnunin sér um að endurskoða fjárhagsskýrslurnar sem lagðar eru fram, en samkvæmt lögum, treystir Ríkisendurskoðun á ytri endurskoðun sem stjórnmalaflokkar láta framkvæma. Ríkisendurskoðun

<sup>16</sup> Stjórnmalaflokkar verða að halda samstæðureikninga fyrir allar einingar sem falla undir þá, þar með talið sérsambönd og kjördæmisráðStjórnmalaflokkum með tekjur undir 400 þúsund kr. á tímabilinu er ekki skylt að halda slíka reikninga

<sup>17</sup> Þeir stjórnmalaflokkar sem ekki skiluðu inn skýrslu fyrir skilafrestinn voru Dögun og Flokkur heimilanna.

<sup>18</sup> Samkvæmt [upplýsingum úr ársreikningum stjórnmalaflokkanna](#) sem Ríkisendurskoðun birti fyrir árið 2016, voru fjárframlög lögaðilaum það bil 65 milljónir króna og einstaklings framlög til flokkanna yfir 100 milljónir króna. .

<sup>19</sup> Þrátt fyrir að Ríkisendurskoðun geti óskað eftir frekari upplýsingum um útgjöld stjórnmalaflokkanna, hefur stofnunin aldrei nýtt sér þá heimild.

<sup>20</sup> Ýmsir viðmælendur ÖSE töldu að erfitt væri að gera fulla grein fyrir umfangi frjálsra framlaga og kosningaherferðir þriðju aðila. Í því sambandi nefndu viðmælendur hlutlæga fjömiðla, einkum prentmiðla og þá venju að dreifadagblöðum ókeypiss fyrir kjördag.

getur óskað eftir frekari upplýsingum eða skjölum og skipað sjálfstæða endurskoðun á þeim skýrslum sem stjórn málaflökkarnir leggja fram, telji hún að þær innihaldi rangar eða eða ónákvæmar upplýsingar.

Í lögum um fjármál stjórn málaflökka er kveðið á um viðurlög, þar á meðal sektir og fangelsisvist, allt að tveimur árum, ef tekið er við ólöglegum framlögum. Ef skýrslum eru skilað of seint, innihald þeirra ófullnægjandi eða ekki í í samræmi við reglur, má beita sektum.<sup>21</sup> Hins vegar eru engin sérstök ákvæði um hvernig þeim skal beitt. Ríkisendurskoðun getur ekki beitt viðurlögum eða sektum beint og verður því að snúa sér til þar til berra stofnana. Þrátt fyrir að Ríkisendurskoðun njóti trausts hagsmunaaðila, lögðu sumir viðmælenda ODIHR áherslu á að auka þyrfti getu Ríkisendurskoðunar og veita embættinu aukið rannsókn- og eftirlitshlutverk.

*Til að tryggja skilvirkara eftirlit með fjármálum stjórn málaflökka mætti íhuga að auka getu Ríkisendurskoðunar til þess, endurskoða umboð embættisins og veita því vald til að beita stjórnvaldssektum.*

## VI. TILMÆLI

Þessi tilmæli eru sett fram í þeim tilgangi að bæta enn frekar framkvæmd kosninga á Íslandi og styðja viðleitni til að tryggja að þær séu að fullu leyti í samræmi við skuldbindingar ÖSE og aðrar alþjóðlegar skuldbindingar og viðmið um lýðræðislegar kosningar. Skoða á þessi tilmæli í samhengi við fyrri tilmæli ODIHR, sem enn hafa ekki komið til framkvæmda. Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofa ÖSE (ODIHR) er reiðubúin að aðstoða íslensk stjórnvöld við að bæta framkvæmd kosninga og fylgja eftir tilmælum í þessari og fyrri skýrslum.<sup>22</sup>

### A. FORGANGSTILMÆLI

1. Íhuga mætti stofnun sjálfstæðs kosningayfirvalds sem færi með vald yfir öllu kosningaferlinu.
2. Íhuga ætti að kerfisbinda verkferli um skráningu framboða. Í því gæti falist að sameina þá lagasetningu sem fyrir er og að skýra lagaramma, leiðbeiningar og tímamörk í tengslum við staðfestingu undirskriftir á listum og hvernig flokkar geta lagað listana ef þess þarf.
3. Endurskoða ætti verkferlið og tímarammann í tengslum við utankjörfundaratkvæðagreiðslu svo kosning hefjist ekki áður en skráningu og staðfestingu framboðslista lýkur.
4. Mælt er með því að sníða vankanta af hinum ólíku kosningaferlum og tryggja að sömu reglur gildi, þar á meðal varðandi utankjörfundaratkvæðagreiðslu.
5. Setja ætti reglur um kosningabaráttu þriðju aðila, þar með talið kröfu um að gerð verði grein fyrir útgjöldum þeirra í tengslum við kosningar.
6. Til að auka enn frekar gegnsæi fjármála stjórn málaflökka og frambjóðenda, mætti íhuga að lækka þá lágmarksupphæð einstakra framlaga sem birta þarf opinberlega.

<sup>21</sup> Meðal annars hefur Ríkisendurskoðun heimild til að mæla með því að stjórn málaflökasamtök sem hafa brotið lög fái ekki styrk frá ríkinu.

<sup>22</sup> Í 25. málsgrein Istanbulskjalsins frá 1999 skuldbinda aðildarríki ÖSE sig til að „fara eftir mati og tilmælum Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofu ÖSE“.

## B. ÖNNUR TILMÆLI

### Kosningayfirvöld

7. Íhuga mætti að setja hæfniskröfur fyrir kjörstjórnarmenn og bjóða upp á þjálfun fyrir nýja fulltrúa til að bæta enn frekar frammistöðu kosningayfirvalda.

### Skráning framboða

8. Þó svo að gagnsæi í tengslum við skráningu framboða hjá yfirkjörstjórnnum sé lofsvert, ætti að setja strangari lagaramma um kringum ferlið til þess að tryggja tilraunir til að falska undirskriftir hafi raunverulegar afleiðingar fyrir þá sem leggja listana fram eða stjórnmalaflokka.

### Verkferlar á kjördag

9. Bæta ætti löggjöfina svo hún geri ráð fyrir eftirliti ríkisborgara og erlendra fulltrúa á öllum stigum kosningaferilsins og uppfylli þannig 8. málsgrein Kaupmannahafnarskjals ÖSE frá 1990
10. Skýra ber í lögum það fyrirkomulag að kjörseðlum sé safnað saman áður en kjörstöðum er lokað. Þá mætti útbúa leiðbeiningar eða reglugerðir til að skýra hvaða lög gilda um framkvæmdina.
11. Yfirvöld mættu íhuga að útbúa verkferla sem gera kleift að afstemma kjörseðla frá hverjum kjörstað þar til talningu er lokið.

### Fjármál stjórnmalaflokka

12. Til að auka enn frekar gagnsæi fjármála stjórnmalaflokka og auka getu Ríkisendurskoðunar til að hafa umsjón með löglegum framlögum til stjórnmalaflokka, mætti íhuga að samræma skilgreiningu á “tengdum aðilum” í lögum.
13. Til að auka gagnsæi, mætti íhuga að skylda stjórnmalaflokka til að gera grein fyrir fjármálum kosningabaráttunnar, sundurliðaða, fyrir kjörag.
14. Íhuga mætti aðgerðir til að auka vitund um upplýsingaskyldu um ívilnanir og að veita almenningi meiri upplýsingar.
15. Til að tryggja skilvirkara eftirlit með fjármálum stjórnmalaflokka mætti íhuga að auka getu Ríkisendurskoðunar til þess, endurskoða umboð embættisins og veita því vald til að beita stjórnvaldssektum.



## VIÐAUKI: LOKANIÐURSTÖÐUR ALÞINGISKOSNINGANNA 23

	Fjöldi atkvæða	% atkvæða	Þingsæti
Björt framtíð	2,394	1.2	-
Framsóknarflokkurinn	21,017	10.7	8
Viðreisn	13,122	6.7	4
Sjálfstæðisflokkurinn	49,548	25.2	16
Flokkur fólksins	13,502	6.9	4
Miðflokkurinn	21,337	10.9	7
Píratar	18,053	9.2	6
Alþýðufylkingin	375	0.2	-
Samfylkingin	23,654	12.1	7
Dögun	101	0.1	-
Vinstrihreyfingin - grænt framboð	33,156	16.9	11
<b>Samtals</b>	<b>196,259</b>	<b>100</b>	<b>63</b>

## UM ODIHR

Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofa ÖSE (ODIHR) er meginstofnun Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu til að aðstoða aðildarríki „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“ (Helsinkiskjalið 1992). Til þessa er gjarnan vísað til sem megingilda ÖSE á sviði mannréttinda og lýðræðis.

ODIHR, sem staðsett er í Varsjá á Póllandi, var sett á fót 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 breiðara hlutverk sem tók þá jafnframt til mannréttinda og lýðræðisvæðingar. Yfir 130 manns starfa nú hjá ODIHR.

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 séu í samræmi við skuldbindingar aðildarríkja við ÖSE, aðra alþjóðlega staðla um lýðræðislegar kosningar og landslög á hverjum stað. Einstök aðferðafræði stofnunarinnar veitir viðamikla innsýn inn í kosningaferlið í heild sinni. Skrifstofan aðstoðar einnig aðildarríki við að bæta umgjörð og framkvæmd kosningar.

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

ODIHR aðstoðar aðildarríki við að uppfylla skyldur sínar um að styðja við og vernda **grundvallarmannréttindi** í samræmi við gildi ÖSE. Þetta er gert með samvinnu við fjölda aðila til að auka hæfni og efla sérþekkingu, s.s. á 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 gegn mismunun**, veitir ODIHR aðildarríkjum stuðning til að styrkja aðgerðir gegn hatursglæpum og kynþáttafordómum, útlendingahatri, gyðingahatri og öðrum tegundum fordóma. Áhersluatriði ODIHR eru tvíhliða; á sviði löggjafar sem snýr að lögregluþjálfun og felur í sér eftirlit, umsagnir og eftirfylgni með viðbrögðum með hatursglæpum og slíkum upþákomum. Hins vegar á sviði menntunar þar sem stuðlað er að umburðarlyndi, virðingu og gagnkvæmum skilningi.

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 ODIHR eru framkvæmd að höfðu samráði, og í nánú samstarfi, við aðildarríki ÖSE, stofnanir ÖSE, sendinefndir hennar auk annarra alþjóðlegra stofnana. Nánari upplýsingar eru aðgengilegar á vefsvæði ODIHR ([www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)).