

Kosningaeftirlit ÖSE

Verkefni og athugasemdir

1 Inngangur

Eftirfarandi eru nokkur atriði úr *Election Observation Handbook*, Fifth edition, 2007, sem var gefin út af *OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)*.

Einnig eru nokkrar athugasemdir undirritaðs við þessi atriði, byggðar á blaðfréttum og reynslu hans af alþingiskosningunum 2003 og 2007.

2 Hlutverk eftirlitsmanna

Hlutverk eftirlitsmanna takmarkast við að fylgjast með og skrásetja. Þeir hafa ekki heimild til þess að skipta sér af framkvæmd kosninga, en mega vekja athygli á það sem brýtur í bága við lög eða góðar kosningavenjur.

Eftirlitsmenn eiga strax að tilkynna ef þeim er meinaður aðgangur að kjörstöðum, eða verða varir við alvarleg frávík, t.d. að mörgum seðlum sé troðið í atkvæðakassa (ballot-box stuffing).

Meðal þeirra, sem eru í kjarnateymi (core team), er *election analyst* sem metur framistöðu þeirra sem stjórna kosningu, skv. alþjóðlegum grundvallareglum. *Legal analyst* á að fylgjast með ágreiningum vegna kosninga, kvartanir, dómsmál og áfrýjanir. *Political analyst* er tengiliður við frambjóðendur og stjórnmalaflokka.

Eftirlitsmenn fá m.a. þýðingu á kosningalöggjöf.

3 Áður en kosningar hefjast

3.1 Löggjöf

Kosningalögin eru borin saman við *ODIHR Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections* og niðurstöður ásamt tillögum um úrbætur eiga að koma fram í lokaskýrslu eftirlitsins.

Meðal vandamála sem eftirlitsmenn geta orðið varir við er að hægt er að túlka lögin með mismunandi hætti.

Heimild til þess að kæra til kosningayfirvalda og dómstóla eiga að vera skýrar. Viðbrögð við kærum eiga að vera skjótar og opinberar.

3.2 Fræðsla

Eftirlitsmenn eiga að kanna hvort að stjórnendur og starfsmenn kosninga hafa fengið staðlaða fræðslu. Meðal vandamála getur verið að starfsmenn kjördeildar hafa verið fengnir til starfans með of skömmum fyrirvara til þess fá slíka fræðslu.

3.3 Kjörskrár

ÖSE mælir með miðlægri kjörskrá og fyrirkomulagi til þess að koma í veg fyrir að látnir einstaklingar séu á henni.

3.4 Meðferð kjörgagna

Eftirlitsmenn eiga að fá heimild til þess að fylgjast með prentun, dreifingu og vörslu kjörseðla. Mælt er með kvittunarkerfi við flutning, afhendingu og vörslu kjörgagna.

4 Kosning

Eftirlitsmenn eru í tveggja manna hópum og fylla út eyðublað saman, þannig að þeir eru sammála um athugasemdir. Þeir fylla út eyðiblöð á hvern kjörstað og talningastað. Þrátt fyrir að það eru stöðluð form þá eru stundum notuð sérhönnuð form fyrir einstök lönd. Auk þess þurfa eftirlitsmenn stundum að gera sérstakar skýrslur um einstök atvik. Þeir eiga að bera einkenni og framvísa skilríkjum sé þess óskað.

Nauðsynlegt að þeir komi óvænt á kjörstaði og talningastaði. Þess vegna er heimsóknaráætlun þeirra ekki gerð opinber áður. Þeir skoða um 10 kjörstaði á dag og eru um hálf tíma á hvern stað. Þeir mega ekki skoða kjörstaði, sem eru ekki á lista þeirra vegna þess að það getur valdið tvíverknað þar sem aðrir eftirlitsmenn eiga að skoða þá staði.

Yfirleitt eiga eftirlitsmenn að vera komnir tímanlega á fyrsta kjörstaðinn til þess að fylgjast með opnun hans. Þeir eiga að byrja á því að kynna sig fyrir oddvita kjörstjórnar og skýra stuttlega frá hlutverki þeirra. Þeir mega ekki deila við hann og eiga að fara að fyrirmælum hans.

Athuga sérstaklega hvort kjörstaður er opnaður á réttum tíma, hvort oddvitanum er kunnugt um rétta aðferð við það og hvort kosningar hefjast með skilvirkum hætti og skv. reglum.

Ef mögulegt er, eiga þeir að ræða við starfsmenn kjörstaðar og kjósendur og eru nokkur dæmi um spurningar í handbókinni. Þeir eiga meta hvort starfsmennirnir geta tjáð sig frjállega um skyldur sínar og hvort þeir gæti hlutleysis í störfum sínum. Auk þess eiga þeir að fá ýmsar tölulegar upplýsingar.

Þeir eiga að fara með þeim sem annast kosningar í fangelsum og sjúkrahúsum, með færanlegan atkvæðakassa.

4.1 Utankjörfundaratkvæðisgreiðsla

Kanna hvernig utankjörfundaratkvæði hafa verið geymd fram að kjördag. Fylgjast með opnun umslaga utan um slík atkvæði og meta almennt framkvæmdina.

Athugasemdir

Ekki er fjallað nákvæmlega um eftirlit með utankjörfundaratkvæðagreiðslu í handbókinni. Í bókinni: *Voting from Abroad, The International IDEA*

Handbook, útgefna af *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, 2007, kemur fram að við kosningaefirlit er erfitt að fylgjast með utankjörfundaratkvæðagreiðslu, en samt á að huga að flutning (logistical issues) og praktískum atriðum. Hafa ber í huga að eftirlitsmenn mega ekki álykta nema þær séu studdar sönnunargögnum. Einnig kemur fram í þessari bók að árið 2005 var ÖSE með kosningaefirlit á Bretlandi þar sem m.a. póstkosningar voru athuguðar nákvæmlega.

Eftirfarandi vandamál hafa komið upp við utankjörfundaratkvæðagreiðslur 2003 og 2007:

- ✓ Kjörstjórar, einkum sýslumaðurinn í Reykjavík, vottuðu ekki atkvæðagreiðsluna.
- ✓ Árið 2003 notaði sendiráðið í Kaupmannahöfn m.a. lista yfir gömul framboð þannig að einn kaus anarkista, sem voru ekki í framboði það ár.
- ✓ Ræðismaðurinn í Horsen, Danmörku, hélt ranglega að kona væri ekki á kjörskrá.
- ✓ Árin 2003 og 2007 voru umslög fyrir utankjörfundaratkvæði opnuð af DHL. Annars vegar hefur DHL heimild til þess að opna sendingar og hins vegar er ólöglegt að opna umslag með utankjörfundaratkvæði.
- ✓ Árið 2003 lokuðust a.m.k. 7 atkvæði inni í vöruhús DHL í Brussel og bárust þess vegna of seint til Íslands.
- ✓ Ræðismaðurinn í Rotterdam, Hollandi, sendi innri umslögin saman í venjulegt umslag og voru þess vegna ekki tekin til greina.

Stundum hafa utankjörfundaratkvæði ekki verið tekin til greina ef fylgiskjal hefur ekki verið stimplað. Ég tel að það sé ekki rétt vegna þess að aðeins er minnst á stimpla með listabókstaf meðal kjörgagna, skv. 47. gr. Ég veit ekki heldur til þess að skipstjórar, sem kjörstjórar, hafi stimpla.

4.2 Kjörstaðir

Athuga hvort það er erfitt að finna kjörstaðinn og hvernig aðgengi fyrir hreyfihamlaða er.

Athugasemdir

Katrín Theódórsdóttir, yfirkjörstjórn, gerði athugasemdir við kjörstaðir 2007.

4.3 Löggæsla

Eru einkennisklæddir lögreglumenn í kjörfundarstofu? Grunsamleg hegðun lögreglumanna á kjör- eða talningastað, er t.d. að skrá minnispunkta og tilkynna símleiðis fjölda þeirra sem hafa kosið.

Meðal vandamál við talningu er að: „unauthorized persons, such as local-government officials, uniformed or plain clothes security personnel” aðstoði við talningu, en etv. er hér m.a. átt við lögreglumenn.

Athugasemdir

Hérlendis hafa lögreglumenn veitt aðstoð við kosningar, t.d. flytja utankjörfundaratkvæði og hella úr atkvæðakössum. Etv. mun ÖSE þykja aðkoma þeirra grunsamleg.

4.4 Borið kennsl á kjósenda

Hvernig borið er kennsla á kjósendur, t.d. ef þeir eru ekki með fullnægjandi skilríki.

Athugasemdir

Kjósendur í Reykjanesbæ kváðust árið 2003 hafa fengið kjörseðla án þess að vera spurðir um skilríki.

Samkvæmt frumvarpi til laga um kosningar til Alþingis eru dæmi um skilríki vegabréf, ökuskírteini, bankakort og greiðslukort. Auk þess getur kjósendi gert grein fyrir sér á annan fullnægjandi hátt og þá að mati kjörstjórnar.

4.5 Kjósendum vísað frá

Þeir eiga að kanna hvort einhverjum kjósendum hafi verið vísað frá vegna þess að þeir voru ekki á kjörskrá.

Athugasemdir

Árið 2003 gagnrýndi Frjálslyndi flokkurinn að fólki var ítrekað vísað frá þegar það greiddi atkvæði utankjörfundar í Keflavík, en átti lögheimili fyrir austan fjall. Nægjanlegt er að koma bréfi með utankjörfundaratkvæði í einhverja kjördeild þess kjördæmis þar sem kjósendinn er á kjörskrá.

4.6 Afhending kjörseðils

Stundum eru gerðar sérstaka öryggisráðstafanir við afhendingu kjörseðils til kjósenda, t.d. stimplaður á bakhlið eða áritaður.

Athugasemdir

Slíkt er ekki gert hérlendis.

4.7 Atkvæðakassar

Áður en kjörstaðir eru opnaðir eiga eftirlitsmenn að kanna sérstaklega hvort að atkvæðakassar séu tómir áður en þeir eru innsiglaðir með fullnægjandi hætti.

Þegar atkvæðagreiðslu er lokið á fyrst að innsigla opið þar sem kjörseðlar eru settir í atkvæðakassa. Kassinn á að vera innsiglaður þangað til búið er að fylla út form fyrir uppgjör á afgangsseðlum og greiddum atkvæðum. Oft á að eyða afgangsseðlum áður en atkvæðakassar eru opnaðir.

Eftirlitsmenn eiga vera samferða atkvæðakössum frá kjörstöðum til talningarstaðar og meta hvort kassarnir eru fluttir með öruggum hætti.

Athugasemdir

2. mgr. 69. gr. kosningalaganna gerir aðeins ráð fyrir að hægt sé að læsa atkvæðakassa, en ekki innsigla. Líklegast mun ÖSE gera athugasemd við þetta.

Árið 2007 vakti ég athygli á því að nokkrir atkvæðakassar voru með rifur sem kjörseðlar gætu etv. fallið út um.

Ef ÖSE gerir athugasemdir við atkvæðakassa mætti fyrir næstu kosningar huga að kaupum á kjörkössum frá DCS Group í Danmörku, en þeir framleiða margvíslegan búnað fyrir kosningar. Meðal viðskiptavina þeirra eru: ÖSE, S.P., IFES (International Foundation For Election Systems) og kjörstjórnir ýmissa landa.



4.8 Samskipti við fjölmiðla

Eftirlitsmenn mega ekki tjá skoðanir sína um framkvæmd kosningar við fjölmiðla. Þeir mega aðeins veita almennar upplýsingar um hlutverk þeirra. Þeir mega ekki bera kosningarnar saman við aðrar kosningar sem þeir hafa haft eftirlit með.

Aðeins yfirmaður kosningaeftirlitsins, eða annar sem hefur heimild til þess, má tjá sig nánar um eftirlitið.

5 Talning

Reynsla sýnir að mestar líkur eru á kosningasviki við talningu atkvæða og uppgjörs, frekar en við sjálfar kosningarnar.

Eftirlitsmenn eru með sérstakt eyðublað vegna lokunar kjörstaða og talningu atkvæða.

5.1 Hvernig atkvæði eru metin ógild

Nokkur atriði sem kanna þarf:

- ✓ Eru seðlar metnir ógildir með samræmdum hætti?
- ✓ Eru kjörseðlar metnir skv. þeirri meginreglu að þeir skuli teljast gildi ef vilji kjósenda er skýr?
- ✓ Er óvenju mikið af ógildu seðlum?
- ✓ Er ágreiningur og kvartanir afgreiddar með ásættanlegum hætti?

- ✓ Eru ógildir seðlar hafðir aðgreindir til þess að hægt er að endurmeta þá seinna?

Athugasemdir

Vegna þess að yfirkjörstjórnir fá ekki handbók þar sem m.a. eru myndir af hvernig seðlar teljast gildir og ógildir, hefur alltaf verið vandamál við að meta gildi atkvæði, sem m.a. hefur leitt til ósamræmis á milli kjördæma.

Hægt væri að hafa t.d. mynstur á bakhlið seðla, þannig að kjósendur átti sig á að þar á hann ekki að rita hvað hann kys, sem er nokkuð algengt.

Árið 2003 voru 58 atkvæði metin ógild í Reykjavík suður og 131 í Reykjavík norður.

Árið 2003 fór kosningastjóri Frjálslynda flokksins m.a. fram á að vafaatkvæði yrðu endurmetin og endurtalin vegna mismunandi úrskurði samskonar vafaatriða milli kjördæma. Í Reykjavík suður hafi það verið tekið gilt ef kjósendur skráðu listabókstafinn sem þeir ætluðu að kjósa og gert ex við hann utan á kjörseðli, á þeim forsendum að vilji kjóсандans væri skýr. Í Reykjavík norður hafi atkvæði greidd með þeim hætti verið dæmd ógild. Einnig að í Norðvesturkjördæmi hafi umboðsmönnum eða staðgenglum þeirra verið sagt að þeir ættu ekki að vera viðstaddir úrskurð á vafaatkvæðum.

6 Niðurstöður kosninga

Bráðabirgða tölulega skýrslu á að gera árla morguns eftir kosningar.

Eftirlitið heldur yfirleitt blaðamannafund til þess að kynna bráðabirgðarniðurstöður, seinna hluta dagsins eftir kosningar.

Meðal vandamála geta verið að stjórnendur kosningar neita að endurtelja og ekki er nægjanleg trygging fyrir réttlátri málsmeðferð fyrir dómi.

Tillögur geta falist í breytingar á lögum eða framkvæmd kosninga og er hægt að óska eftir aðstoðar ODIHR við að framkvæma slíkar tillögur.

Athugasemdir

Árið 2003 fór kosningastjóri Frjálslynda flokksins m.a. fram á að atkvæði yrðu endurtalin í öllum kjördæmum og að úthlutun þingsæta yrði frestað þar til ákvörðun hefði verið tekin til kröfunnar um endurtalningu. Landskjörstjórn hafnaði kröfuna vegna þess að skýrslur um úrslit kosninganna bárust án athugasemda frá umboðsmönnum flokkanna.

Etv. mun ÖSE gera athugasemd við að sigurvegarar kosningar (nýkjörnir alþingismenn) úrskurði um gildi kosninga í stað þess að dómstóll geri slíkt eins og í forsetakjöri.

21. apríl 2009

Kristján H. Kristjánsson
Sími 898 3275 - khk@ismennt.is