



Ferill 190. máls. Aðrar útgáfur af skjalinu: [PDF](#) - [Word Perfect](#).

146. löggjafarþing 2016–2017.

Þingskjal 261 – 190. mál.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998, með síðari breytingum (kosningaaldur).

Flm.: Katrín Jakobsdóttir, Ásta Guðrún Helgadóttir, Andrés Ingi Jónsson, Logi Einarsson, Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir, Pawel Bartoszek, Nichole Leigh Mosty, Smári McCarthy, Vilhjálmur Árnason, Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir, Teitur Björn Einarsson, Jóna Sólveig Elínardóttir, Björn Leví Gunnarsson, Kolbeinn Óttarsson Proppé, Viktor Orri Valgarðsson.

1. gr.

1. mgr. 2. gr. laganna orðist svo: Kosningarrétt við kosningar til sveitarstjórnar á hver íslenskur ríkisborgari sem náð hefur 16 ára aldri þegar kosning fer fram og á lögheimili í sveitarfélaginu.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Um frumvarpið og fyrri þingmál sama efnis.

Frumvarp þetta er lagt fram til að styðja við lýðræðisþátttöku ungs fólks og auka tækifæri þess til að hafa áhrif á samfélagið sem virkir og ábyrgir þátttakendur. Verði frumvarpið að lögum munu aldursmörk kosningaréttar í sveitarstjórnarkosningunum 2018 verða við 16 ára aldur í stað 18 ára eins og nú er. Munu þá nærri því 9.000 manns fá tækifæri til að hafa á kjördegi áhrif á mikilvægar ákvarðanir sem varða líf þeirra og umhverfi sem ekki njóta þessara grundvallarréttinda lýðræðisins að óbreyttum lögum.

Dræm og dvínandi þátttaka ungs fólks í kosningum til löggjafarþinga og sveitarstjórna er víða staðreynd og veldur áhyggjum af framtíð lýðræðis. Þykja líkur til þess að fólk geti orðið afhuga stjórn málaþátttöku og snúist af braut lýðræðislegrar stefnumótunar og ákvarðanatöku, þar sem málum er ráðið til lykta með umræðu og síðan kosningum, ef ekki gefst kostur á þátttöku jafnskjött og vitund einstaklingsins um áhrifamátt sinn og ábyrgð á eigin velferð og samfélagsins hefur vaknað. Að sjálfsögðu eiga hér einnig við hin almennu sjónarmið um lýðræðislega framkvæmd, þ.e. að mikil og víðtæk þátttaka í kosningum gefi traustasta vitneskju um vilja borgaranna og því mikilvægt að sem allra flestir njóti atkvæðisréttar.

Þingmál þessa efnis hafa verið lögð fram fjórum sinnum áður. Fyrst ber að nefna tvö mál þingmanna Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs; þingsályktunartillögu Hlyns Hallssonar og Kolbrúnar Halldórsdóttur á 133. löggjafarþingi (514. mál) og frumvarp Árna Þórs Sigurðssonar á 141. löggjafarþingi (418. mál). Þá lögðu þingmennirnir Katrín Jakobsdóttir, Árni Páll Árnason, Kristján L. Möller og Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir fram frumvarp þessa efnis á 144. löggjafarþingi, en það varð ekki útrætt og var því endurflutt af Katrínu Jakobsdóttur og Árna Páli Árnasyni á 145. löggjafarþingi (116. mál) en náði ekki fram að ganga.

Fyrri mál þessa efnis hafa miðað að því að lækka kosningaaldur almennt úr 18 í 16 ár, sem krefst þess að gerðar séu breytingar á 33. gr. stjórnarskrár Íslands. Hér er hins vegar lagt til að stíga skrefið til hálfis með því að breyta kosningaaldri í kosningum til sveitarstjórna sem krefst aðeins einfaldrar lagabreytingar. Verði frumvarp þetta samþykkt leggja flutningsmenn á það áherslu eftir sem áður að stefnt sé að því að stíga frekari skref í sömu átt á næstu misserum. Hvort sem það er gert sem hluti af vinnu við endurskoðun stjórnarskrár og kosningalaga, sem boðuð hefur verið á yfirstandandi kjörtímabili, eða með sjálfstæðu þingmáli, þá er mikilvægt að ná samstöðu um þær breytingar fyrir næstu alþingiskosningar.

Þróunin erlendis.

Rýmkun kosningaaldurs er meðal brýnna umræðuefna samtímans og allvíða hafa verið stigin skref í þá átt að lækka kosningaaldur. Misjafnt er eftir ríkjum hversu langt hefur verið gengið. Dæmi eru um að kosningaaldur sé víkkaður út í sérstökum kosningum, á borð við þjóðaratkvæðagreiðslur, eða í kosningum til tiltekinna stjórnsýslustiga, eins og lagt er til í frumvarpi þessu.

Austurríki var fyrsta landið til að stíga það skref að lækka kosningaaldur í 16 ár í öllum kosningum árið 2007 og kjörgengisaldur í 18 ár nema í forsetakosningum þar sem hann er 35 ár.¹

Mjög vel heppnað dæmi um lækkun kosningaaldurs var við þjóðaratkvæðagreiðslu um sjálfstæði Skotlands árið 2014. Gríðarleg þátttaka var í atkvæðagreiðslunni þótt kosningaþátttaka væri almennt dræm á sama tíma um alla Evrópu. Almennt þótti hún takast prýðilega með tilliti til lýðræðislegra sjónarmiða og á grundvelli þessarar jákvæðu reynslu samþykkti skoska þingið með stórauðnum meiri hluta árið 2015 að stíga skrefið til fulls og lækka kosningaaldur í þing- og sveitarstjórnarkosningum úr 18 árum í 16 ár.²

Í nokkrum ríkjum á Balkanskaga, þ.e. Bosníu og Hersegóvínu, Serbíu og Svartfjallalandi, hafa ungmenni á vinnumarkaði sem eru orðin 16 ára einnig kosningarrétt. Þá er kosningarréttur í þingkosningum bundinn við 16 ár á bresku sjálfstjórnarsvæðunum Mön, Jersey og Guernsey. Kosningaaldur til héraðs- og sveitarstjórna hefur og verið lækkaður í 16 ár í nokkrum Evrópulöndum. Þeirra á meðal er Noregur en þar var 16 ára aldurstakmarki í kosningum til sveitarstjórna komið á í tilraunaskyni í 20 sveitarfélögum.³ Þá má nefna Eistland og Möltu þar sem 16 ára aldurstakmark í sveitarstjórnarkosningum var nýverið samþykkt. Reynsla Maltverja af þátttöku 16 og 17 ára kjósenda í sveitarstjórnarkosningum árið 2015 var góð og því er uppi hávær umræða um að lækka jafnframt kosningaaldur í þingkosningum.

Þá er kosningaaldur til ríkisþings (Landtagswahl) 16 ár í fjórum þýsku sambandsríkjanna (Brandenburg, Bremen, Hamborg og Schleswig-Holstein).⁴ Hins vegar er kosningaaldur 16 ár í sveitarstjórnarkosningum í tíu af þýsku sambandsríkjunum, en þar reið Niedersachsen á vaðið árið 1996.⁵

Þing Evrópuráðsins samþykkti árið 2011 ályktun 1826 um aukið lýðræði með lækkun kosningaaldurs í 16 ár þar sem því er beint til aðildarríkja Evrópusambandsins að gera ráðstafanir til að efla þátttöku ungmenna á vettvangi samfélagsins, m.a. með því að kanna hvort rétt sé að lækka kosningaaldur í 16 ár í öllum kosningum í öllum aðildarríkjum Evrópusambandsins.⁶

Meðal ríkja utan Evrópu sem hafa innleitt 16 ára aldurstakmark við þingkosningar eru Suður- og Mið-Ameríkuríkin Argentína, Brasilía, Kúba, Ekvador og Níkaragva.

Staðan á Íslandi.

Kosningaaldri var síðast breytt á Íslandi árið 1984 þegar hann lækkaði úr 20 árum í 18 ár. Það gerðist í samvinnu allra flokka á þingi, enda í takt við þróun sem fór af stað nokkru fyrir í mörgum nágrannalöndum Íslands. Fyrsta ríkið til að taka upp 18 ára kosningaaldur var Tékkóslóvakía árið 1946, en árið 1970 urðu Bretland og Þýskaland fyrstu ríkin í Vestur-Evrópu til að lækka kosningaaldurinn í 18 ár.

Íslenska kosningarannsóknin er viðamikil rannsókn á vegum Háskóla Íslands þar sem lagðar eru fyrir spurningar um kosninga- og stjórnmálahegðun íslenskra kjósenda. Hún var fyrst gerð í kjölfar kosninga til Alþingis árið 1983 og hefur verið endurtekin eftir hverjar alþingiskosningar síðan þá.

Niðurstöður íslensku kosningarannsóknarinnar hafa gefið sterkar vísbendingar um minnkandi kosningaþátttöku ungs fólks frá því að rannsóknin hófst árið 1983. Vegna þessa samþykkti Alþingi þingsályktun nr. 33/143 um að fela forsætisráðherra að hlutast til um að Hagstofa Íslands kallaði eftir upplýsingum frá kjörstjórnnum um kjörsókn eftir fæðingarári við almennar kosningar og þjóðaratkvæðagreiðslur frá og með árinu 2014. Þar með hefur verið hægt að greina nákvæmlega þá stöðu sem Íslenska kosningarannsóknin hafði áður aðeins gefið til kynna. Niðurstöður Hagstofu Íslands eftir þrennar undangengnar kosningar, þ.e. sveitarstjórnarkosningar 2014, forsetakjör 2016 og alþingiskosningar sama ár, staðfesta það sem kosningarannsóknin hafði dregið fram, þ.e. að kosningaþátttaka ungs fólks er minni en meðal eldri kjósenda. Þetta var sérstaklega skýrt í sveitarstjórnarkosningum 2014 þar sem kosningaþátttaka fólks undir þrítugu var 47,5% en meðalkjörsókn 66,5%.

Til að bregðast við dræmri kosningaþátttöku meðal ungs fólks er nauðsynlegt að grípa til margþættra aðgerða. Eitt dæmi þar um er verkefnið „Kosningavakningin: #ÉGGKÝS“, sem Landssamband æskulýðsfélaga og Samband íslenskra framhaldsskólanema halda utan um. Átakið miðar að því að efla lýðræðisvitund og hvetja ungt fólk til að taka upplýsta ákvörðun um ráðstöfun atkvæðis síns. Fyrir alþingiskosningarnar 2016 var þetta m.a. gert með því að halda fundi ungs fólks um allt land með frambjóðendum og skipuleggja skuggakosningar í framhaldsskólum. Vel tókst til við átakið fyrir kosningarnar haustið 2016, en það kann að vera hluti skýringarinnar á því að kjörsókn í yngstu hópunum var talsvert meiri í alþingiskosningum 2016 en hún var í sveitarstjórnarkosningum 2014, eins og sjá má á eftirfarandi línuriti:

Hér er efni sem sést aðeins í [pdf-skjalinu](#).

Heimild: Hagstofan⁷

Ungt fólk hefur skoðanir á samfélagsmálum.

Þótt kosningaþátttaka ungs fólks sé minni en eldri kjósenda er ekki þar með sagt að það láti sig málefni samfélagsins litlu varða. Þvert á móti hlýtur að mega benda á ýmsar sjálfsprottnar herferðir ungs fólks til vitundarvakningar sem dæmi um mikinn áhuga þess á

samfélagsmálum. Þar nægir að nefna #freethenipple, þar sem barist var gegn stafrænu kynferðisofbeldi, eða „Ég er ekki tabú“, sem vakti athygli á geðsjúkdómum og of litlu aðgengi ungmenna að sálfræðiaðstoð. Doktorsrannsókn Ragnýjar Þóru Guðjohnsen bendir til þess að þótt dregið hafi úr stjórnmalapáttöku ungs fólks á undanförunum árum og áratugum sé það öllu heldur til marks um að borgaraleg þátttaka þess birtist með öðrum hætti en áður. Þótt þátttaka ungmenna í hefðbundnu stjórnmalastarfi kunni að vera minni nú en áður geta þau verið mjög virk á öðrum sviðum eins og dæmin sanna ótvírætt.⁸

Innan margra sveitarfélaga starfa ungmennaráð sem ætlað er að vera sveitarstjórn til ráðgjafar um málefni ungs fólks í samfélaginu. Ungmennaráð funda víða reglulega með sveitarstjórn þar sem ungmennin mæla fyrir tillögum sem snúa sérstaklega að málefnum sem brenna á ungu fólki. Reynsla sveitarstjórnarfólks af þessu er almennt mjög jákvæð, þarna á sér stað mikilvægt samtal og úr þessum jarðvegi spretta oft góðar hugmyndir sem hrint er í framkvæmd.

Ungmennaráð UMFÍ hefur síðastliðin ár haldið ráðstefnuna „Ungt fólk og lýðræði“ þar sem saman koma fulltrúar úr ungmennaráðum sveitarfélaga alls staðar af landinu. Þessar ráðstefnur eru fjölsóttar og vel sóttur lýðræðislegur vettvangur þar sem ungt fólk hefur fjallað ítarlega um tiltekin málefni og ályktað í lok ráðstefnunnar. Ályktanir hvers árs endurspeglar gjarnan meginviðfansefni ráðstefnanna. Þó kemur fram í þeim öllum ríkur vilji til þess að kosningaaldur verði lækkaður niður í 16 ár til að styrkja stöðu ungmenna í lýðræðinu, eða eins og það var orðað í ályktun frá ráðstefnunni „Ungt fólk og lýðræði“ árið 2014: „Við leggjum til að kosningaaldur í sveitarstjórnarkosningum verði lækkaður niður í 16 ára. Með þeim hætti gæti ungt fólk tekið virkan þátt í stjórnmalum í sínu nærumhverfi til þess að auka áhuga ungs fólks á stjórnmalum. Myndi það stuðla að virkri þáttöku ungmenna síðar meir á stjórnmalum.“⁹

Í sama streng tekur Landssamband æskulýðsfélaga, LÆF, sem er regnhlífarsamtök fyrir 30 ungmennafélög á Íslandi. Stefna LÆF varðandi lækkingu kosninga- og kjörgengisaldurs er: „Telur LÆF að lækka skuli kosninga og kjörgengisaldur niður í 16 ára. Kosningarétturinn er lykilatriði í öllum/ sérhverju lýðræðissamfélagi. Við 16 ára aldur byrja einstaklingar að greiða tekjuskatt, skólaskyldu lýkur og telur LÆF því að ungu fólki sem treyst sé fyrir þeim ákvörðunum og skyldum eigi líka að vera treyst fyrir því að kjósa sína fulltrúa. LÆF vill að aldur til þess að bjóða sig fram til embætti forseta Íslands verði lækkaður í 16 ára samhlíða lækkingu kjörgengisaldurs til alþingis og sveitastjórna.“

LÆF hefur verulegar áhyggjur af dvínandi kosningaþáttöku ungs fólks. Sýnt hefur verið fram á að þeir sem nýta sér kosningaréttinn þegar þeir eru ungir eru líklegri til þess að gera það alla ævi. Það er því nauðsynlegt að hvetja til aukinnar þáttöku ungs fólks í kosningum og virkja þau til þáttöku í samfélaginu.“¹⁰

Við undirbúning þessa máls boðuðu fyrstu flutningsmenn til fundar með stjórn Landssambands æskulýðsfélaga, ungmennaráði UNICEF og ráðgjafarhópi umboðsmanns barna. Þar komu fram ólík sjónarmið á málið og var sérstaklega bent á að ef frumvarpið verður samþykkt væri ákaflega mikilvægt að gera ráðstafanir til að fræða þau börn sem yrðu þá fyrst til þess að kjósa yngri en 18 ára. Lýstu margir fundargestar áhyggjum af því að fræðsla um lýðræðismál á efsta stigi grunnskóla og í framhaldsskólum væri oft og tíðum ekki nógu öflug og því lykilatriði að gera bragarbót til að styðja við lýðræðisþáttöku yngstu kjósendanna. Telja flutningsmenn fulla ástæðu til að taka undir þessar ábendingar. Hvort sem kosningaaldur er lækkaður niður í 16 ár eða helst áfram í 18 árum skiptir miklu að efla kennslu í gagnrýnni hugsun og lýðræði í öllu skólasterfi.

Lýðræðislega samfélag.

Óhætt er að fullyrða að þróunin gengur almennt í þá átt að lækka kosningaaldur. Margar stjórnmalahreyfingar hafa sett þetta markmið á stefnuskrá sína, ýmis skref hafa verið stigin í þessa átt og fylgi við lækkun kosningaaldurs fer vaxandi víða um heim. Yfirleitt vaknar krafa um slíkar umbætur á sveitarstjórnarstigi eða vegna almennra kosninga um staðbundin málefni og beinist síðan að kosningum til löggjafarþings.

Segja má að sú þróun sem leiðir til lækkunar kosningaaldurs og umræða um þetta málefni endurspeglir í senn þá staðreynd að ungt fólk á nú kost á fjölbreyttri vitneskju um samfélagsmál sem það nýtir sér til að taka afstöðu til málefna samtíðarinnar og áhyggjur af því að hinn hefðbundni stjórnmalavettvangur höfði ekki nægilega vel til ungs fólks. Hvað þann aldurshóp varðar sem hefur myndað sér skoðanir á stjórnmalum en getur ekki haft áhrif með atkvæði sínu er auðvelt að skilja áhugaleysið. Hvernig sem á þetta er litið virðist afar mikilvægt að ungt fólk komist í kallfæri við stjórnmalin, geti látið rödd sína heyrast á þeim vettvangi og verði meðal þeirra sem taka þátt í hinni margradða umræðu um samfélagsmál sem ávallt þarf að hljóma á lýðræðislegum stjórnmalavettvangi. Með því að veita ungu fólki á aldrinum 16–18 ára kosningarrétt fengi það tækifæri til að móta líf sitt og framtíð á sama hátt og aðrir borgarar og yrði að fullu gjaldgengt í umræðu um stjórnmal og samfélagsmálefni.

¹ „Wahlrecht.“ www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/32/Seite.320210.html

² „Voting age in Scotland lowered to 16.“

www.aboutmyvote.co.uk/register-to-vote/voting-age-in-scotland-lowered-to-16

³ Regjeringen.no. „Har du stemmeret?“

www.regjeringen.no/nb/tema/valg-og-demokrati/valgportalen-valg-no/kommunestyrevalg/stemmerett-lokalvalg/id457098/

⁴ „Landtagswahlrecht.“ www.wahlrecht.de/landtage

⁵ „Wahlen ab 16 in Deutschland.“ www.machs-ab-16.de/waehlen-ab-16/waehlen-ab-16-deutschland

⁶ „Resolution 1826 (2011). Expansion of democracy by lowering the voting age to 16.“

assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18015&lang=EN

⁷ Hagstofa Íslands: „Kjörsókn minni meðal yngri en eldri kjósenda“

⁸ „Þátttaka ungs fólks ekki minni heldur öðruvísi“

www.ruv.is/frett/thattaka-ungs-folks-ekki-minni-heldur-odruvisi

⁹ www.mbl.is/folk/frettir/2014/04/15/leggja_til_laegri_kosningaaldur

¹⁰ www.aeska.is/log-2