



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. allsherjar- og menntamálanefndar
Austurstræti 8
150 Reykjavík

Reykjavík 26. janúar 2018

1712041SA GB
Málalykill: 00.63

Efni: Umsögn um frv. um br. á l. um kosningar til sveitarstjórna, 40. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 21. desember sl., þar sem óskað er eftir umsögn um ofangreint þingmál. Í frumvarpinu er lagt til að kosningarréttur við kosningar til sveitarstjórna lækki úr 18 árum í 16 ár. Af frumvarpinu leiðir jafnframt að íslenskir ríkisborgarar sem náð hafa 16 ára aldri njóti kjörgengis við sveitarstjórnarkosningar. Í frumvarpinu er lagt til að löggin öðlist þegar gildi og myndi breytingin því gilda við sveitarstjórnarkosningar sem haldnar verða 16. maí 2018.

Að beiðni sambandsins var umsagnarfræstur framlengdur til 29. janúar til þess að unnt væri að ræða drög að umsögn á fundi stjórnar sambandsins sem haldinn var 26. janúar. Við umræðu um málið á stjórnarfundum kom fram það almenna sjónarmið að óheppilegt sé að breyta lögum um kosningar til sveitarstjórna þegar örfáir mánuðir eru til sveitarstjórnarkosninga. Stjórnin tekur undir þær áherslur sem fram koma í umsögninni.

Almennt um frumvarpið, kosningarrétt og kjörgengi

Í greinargerð með frumvarpinu koma fram gagnlegar upplýsingar og rökstuðningur. Af umfjöllun um þróun kosningaráldurs í öðrum ríkjum má ráða að ákveðin tilhneiging er í þá átt að lækka kosningaráldurinn og fer þeim ríkjum fjölgandi þar sem ungmenni öðlast kosningarrétt við 16 ára aldur. Tilefni er þó til að kalla eftir nánari upplýsingum um hvort kosningarrétti fylgi í öllum tilvikum sjálfkrafa kjörgengi til þess að taka sæti í sveitarstjórnnum í viðkomandi ríkjum en í greinargerð má sjá að a.m.k. í Austurríki öðlast ungmenni kosningarrétt 16 ára en kjörgengi öðlast þau ekki fyrr en 18 ára.

Hvað varðar kjörgengi 16 ára ungmenna telur sambandið vera tilefni til þess að skoða sérstaklega hvort rökrétt sé að ungmenni sem ekki hafa öðlast sjálfræði og fjárræði geti tekist á hendur þá ábyrgð að taka sæti í sveitarstjórn. Nauðsynlegt er einnig að skoða fyrirfram þau lögfræðilegu álitaefni sem gætu komið upp vegna setu ólöggráða ungmennis, sem er ennþá undir forsjá foreldra sinna, í sveitarstjórn. Slík breyting kallar að öllum líkindum á breytingar á fleiri lögum en lögum um kosningar til sveitarstjórnar. Hér þarf jafnframt að hafa í huga að í sveitarfélögum þar sem fram fer óbundin kosning er öllum þeim sem eru kjörgengir, heilsuhraustir og yngri en 65 ára, skylt að taka sæti í sveitarstjórn. Einnig ræðst kjörgengi í nefndir sveitarfélaga almennt af því hvort viðkomandi er kjörgengur til setu í sveitarstjórn. Í því sambandi er tilefni til að minna á að ekki er hægt að útiloka að sveitarstjórnarmenn geti orðið persónulega ábyrgir fyrir ákvörðunum sveitarstjórna.



Við undirbúning umsagnar um málið óskaði Samband Íslenskra sveitarfélaga eftir upplýsingum frá systursamböndum á hinum Norðurlöndunum um hvaða umræða hafi átt sér stað þar um mögulega lækkun kosningaraldurs. Eins og staðan er nú virðist ekkert þeirra landa vera að stefna að því að lækka kosningaaldur. Um þessa könnun vísast nánar til fylgiskjals með umsögn þessari.

Samræmi í kosningalöggjöf og skammur fyrirvari til kosninga

Almennt hefur það verið afstaða sambandsins að löggjöf um kosningar til Alþingis og sveitarstjórna eigi að vera eins samræmd og kostur er. Af þeirri ástæðu er sambandið efins um að lögfesta nú, mjög stuttu fyrir sveitarstjórnarkosningar, grundvallarbreytingu sem eingöngu nær til sveitarstjórnarkosninga.

Þessi skammti fyrirvari á lagabreytingu mun jafnframt torvela þeim einstaklingum, sem öðlast geta kosningarétt á grundvelli lagabreytingarinnar, að bjóða sig fram í sveitarstjórnarkosningum. Þetta á sérstaklega við um framboðslista sem ákveðnir eru á grundvelli niðurstöðu prófkjörs.

Rétt þykir að minna á að ÖSE hefur um árabil fylgst með framkvæmd kosninga hér á landi. Stofnunin hefur almennt varað við því að ráðast í breytingar á kosningalöggjöf skömmu fyrir kosningar.

Vert er að nefna að nokkurt verkefni er óunnið í samræmingu kosningalöggjafar hér á landi. Lögum um kosningar til Alþingis hefur verið breytt nokkuð á undanförunum árum en lög um kosningar til sveitarstjórna hafa verið að mestu óbreytt frá 2002. Má m.a. nefna að reglur um áhrif breytinga kjósenda á röð frambjóðenda eru mismunandi og er nánast útilokað að breytingar hafi áhrif á úrslit sveitarstjórnarkosninga.

Dvínandi kosningaþátttaka – hvað er til ráða?

Í greinargerð kemur fram að frumvarpið er hugsað sem aðgerð til þess að sporna við dvínandi kosningaþátttöku ungs fólks. Samband Íslenskra sveitarfélaga er sammála því að sú þróun er töluvert áhyggjuefni, ekki síst í sveitarstjórnarkosningum en það er tilefni til að hafa áhyggjur af kosningaþátttöku fleiri hópa, ekki síst innflytjenda. Í sveitarstjórnarkosningum 2014 var þátttaka kjósenda með erlent ríkisfang 21%, tæp 57% meðal norrænna kjósenda en 17% meðal annarra erlendra ríkisborgara en alls höfðu 10.183 kjósendur með erlent ríkisfang og búsettir hér á landi kosningarétt við sveitarstjórnarkosningarnar

Stöðugt hefur dregið úr kosningaþátttöku á sveitarstjórnarstigi frá efnahagshruninu. Að mati sambandsins er þörf á rannsóknum á því hvað liggi að baki og heildstæðri skoðun á því hvernig megi snúa þróuninni við. Í norrænum grannríkjum hafa rannsóknir sýnt að kosningaþátttaka er mjög sveiflukennd eftir þjóðfélagshópum og búsetu. Meta þarf stöðuna hér á landi að þessu leyti og skoða sértæk úrræði á þeim grunni.

Meginniðurstaða fræðimanna, sem fylgdust með kosningaþátttöku 16-18 ára ungmenna í 20 norskum sveitarfélögum í sveitarstjórnarkosningum þar í landi 2011 og 2015, var sú að lækkun kosningaaldurs í 16 ár myndi ekki hafa mikil áhrif á staðbundið lýðræði í Noregi. Það sé ekki tilefni til að hafa áhyggjur af lækkun

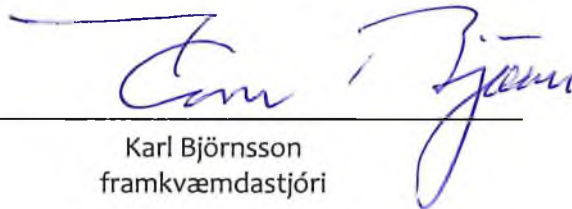


kosningaaldurs en á hinn bóginn sé ekki tilefni til að hafa væntingar um að hún hafi mikil jákvæð lýðræðisáhrif.

Að mati sambandsins þurfa grundvallarbreytingar á reglum um kosningarétt að byggjast á vönduðum grunni og styðjast við veigamikil rök. Samhliða mati á því hvort lækka eigi kosningaaldur þarf að skoða hvort aðrar aðgerðir séu nauðsynlegar til að styðja við slíka breytingu og hvort aðrar aðgerðir séu jafnvel betur til þess fallnar að ná markmiði um aukna lýðræðislega þátttöku. Í því sambandi er rétt að vekja athygli á þeim árangri sem náðist í Danmörku í sveitarstjórnarkosningum 2013 þar sem tókst að auka kosningaþátttöku almennt um 6% og meðal ungmenna 18-21 árs um 13% í víðtæku samstarfi og með margvíslegum aðgerðum eins og gerð er nánar grein fyrir á fylgiskjali. Þar í landi hefur lækkun kosningaaldurs ekki verið í forgangi, fremur en í öðrum norrænum grannríkjum, við skoðun á úrræðum til að auka kosningaþátttöku.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

Fylgiskjal: Samantekt um stöðuna á Norðurlöndum varðandi lækkun kosningaaldurs í 16 ár



Fylgiskjal

Reykjavík 12. janúar 2018
1712041SA AGB
Málalykill: 00.63

Efni: Samantekt um stöðuna á Norðurlöndum varðandi lækkun kosningaraldurs í 16 ár

Hugmyndir um lækkun kosningaraldurs niður í 16 ár hafa verið til umfjöllunar á hinum Norðurlöndunum en ekki leitt til almennra breytinga samkvæmt upplýsingum frá norrænu sveitarfélagasamböndunum. Málið náði lengst í Noregi þar sem gerðar voru tilraunir í 20 sveitarfélögum við sveitarstjórnarkosningar 2011 og 2015 með lækkun kosningaaldurs niður í 16 ár en tilraunirnar vörðudu ekki lækkun á kjörgengisaldri. Norska ríkisstjórnin ákvað síðan að hverfa frá frekari tilraunum og telur að kosningarréttur eigi að vera óbreyttur 18 ár. Hér að neðan er gerð nánari grein fyrir umfjöllun í Finnlandi, Danmörku og Noregi. Ekki bárust að svo stöddu frekari upplýsingar frá Svíþjóð en þær að tillögur um lækkun kosningaraldurs hafi verið settar fram í nokkrum skýrslum en þær ekki náð fram að ganga. Til upplýsinga er rétt að taka fram að kosningaþátttaka í sveitarstjórnarkosningum er almennt lægri á Norðurlöndunum en í þingskosningum en hún er hæst í Svíþjóð og er meginskýringin talin vera sú að þar fara kosningar til allra þriggja stjórnsýslustiganna fram í einu.

Finnland

Hugmyndir um lækkun kosningaraldurs hafa verið lagðar fram nokkrum sinnum en ekki náð fram að ganga og ekki hefur orðið af tilraunaverkefnum. Vinnuhópur skipaður af finnska dómsmálaráðuneytið skilaði skýrslu 2010 um áhrif lækkunar kosningaraldurs og hvernig hægt yrði að standa að tilraunaverkefni og að hvaða leyti það myndi krefjast breytinga á lögum. Skýrslan er eingöngu til á finnsku en samkvæmt samantekt á sænsku um niðurstöður tók hópurinn ekki afstöðu til sjálfrar spurningarinnar um lækkun kosningaraldurs þar sem það sé pólitísk spurning. Hann tók þó fram að ef slík ákvörðun yrði tekin væri mikilvægt að henni fylgdu sértækar aðgerðir til styðja ungt fólk í að kjósa. Annars væri hætt á að ungt fólk sem fengi kosningarétt myndi ekki nýta sér hann.

Danmörk

Danir náðum einstæðum árangri við að auka kosningaþátttöku almennt og þar með talið meðal ungs fólks í sveitarstjórnarkosningum 2013 með mikilli áróðursherferð og samstilltu átaki ríkis og sveitarfélaga, félagasamtaka og stjórnmalaflokka. Það er athyglisvert í íslensku samhengi að bæði í Danmörku og Noregi hafa sms-skilaboð verið mikið notuð til að minna fólk á að kjósa, ekki síst ungt fólk, en hér á landi hefur Póst- og fjarskiptastofnun nýlega komist að þeirri niðurstöðu að stjórnmalasamtökum sé óheimilt að senda slík skilaboð, nema með sérstöku samþykki viðkomandi.



Átakið í Danmörku fyrir sveitarstjórnarkosningar 2013 skilaði þeim árangri að kosningabátttaka hækkaði úr 65,8% í kosningum 2009 í 71,9% 2013. Kosningabátttaka fólks á aldrinum 18-21 árs hækkaði ennþá meira eða um 13%. Kosningabátttaka dróst saman um 1 prósentustig² í sveitarstjórnarkosningum í Danmörku í nóvember 2017 en ekki var gengið eins langt í áróðurherferð og fyrir kosningarnar 2013.

Danska ungmennaráðið³ skipaði árið 2010 nefnd sem í átta sæti 23 pólitískir fulltrúar í fremstu röð, fulltrúar hagsmunasamtaka og lýðræðissérfræðingar. Nefndin setti fram 28 aðgerðartillögur um hvernig hægt sé að auka þátttöku ungs fólks í lýðræðinu⁴. Hún setti ekki fram afgerandi tillögu um lækkun kosningaraldurs en meirihluti nefndarinnar lagði til að danska þingið myndi fjalla um málið⁵. Frumvarp um lækkun kosningaraldurs niður í 16 ár var lagt fram í danska þinginu 2015-2016 en náði ekki fram að ganga.

Samkvæmt 86. gr. dönsku stjórnarskrárinnar hafa allir þeir sem eiga kosningarétt til löggjafarþingsins, kosningarrétt við allar opinberar kosningar í Danmörku. Kosningarréttur og kjörgengi fara saman og stjórnarskrárbreytingu þarf til að greina þar á milli. Meirihluti nefndarinnar taldi að hugsanleg breyting á stjórnarskránni í framtíðinni myndi geta rutt veginn fyrir því að kjörgengisaldur gæti orðið hærri en kosningaaldur og til að greina á milli kosningaraldurs við þingkosningar og sveitarstjórnarkosningar. Nefndin lét vinna lögfræðilega álitagerð á lagalegum áhrifum af lækkun kosningaraldurs⁶. Í henni er komist að þeirri niðurstöðu⁷ að það sé mögulegt að lækka kosningaraldur í 16 ár og að það muni hafa það í för með sér að kjörgengisaldurinn muni um leið lækka niður í 16 ár. Það muni valda ýmsum álitamálum varðandi setu 16 ára ungmenna á þingi og í sveitarstjórnnum, sérstaklega varðandi bótaábyrgð og búsetuskyldu. Út frá núgildandi lögum yrði að liggja fyrir samþykki forsjáraðila fyrir framboði. Vætanlega væri að hægt að leysa þessi álitafni með lagabreytingum.

Í skýrslu nefndarinnar⁸ er reifað nánar að stærstu álitamálin varðandi lækkun kosningar- og kjörgengisaldurs muni koma fram þegar ungmenni tekur sæti í lýðræðislegri skipulagsheild og geti þar með orðið bótaskyld. Hægt væri að leysa þessi álitafni með því að hafa mismunandi aldursviðmið þannig að kjörgengisaldur fylgi lögræðisaldri þrátt fyrir að kosningaaldur verði 16 ár. Þetta væri brot á langri hefð í Danmörku en slíkar fyrirmyndir sé hins vegar að finna víðs vegar um Evrópu. Í

¹ Sjá rannsókn á árangri einstakra aðgerða , http://www.kora.dk/media/2838366/kan_man_oge_valgedtagelsen.pdf.

² <http://www.kl.dk/Momentum/Valgdeltagelsen-steg-i-otte-kommuner-id231100/?n=0§ion=29800>

³ DUF – Dansk Ungdoms Fællesråd

⁴ Valgretskommissionen, <http://duf.dk/dufs-arbejde/valgretskommissionen/>

⁵ Tilgreint er að danska sveitarfélagasambandið, KL, hafi ekki tekið afstöðu til spurningar um kosningaaldur þar sem það líti svo á að málefnið eigi að vera á borðum stjórnsmálaflokkanna

⁶ Bls. 101-104 í

http://duf.dk/fileadmin/user_upload/DOKUMENTER/Maerkesager/Valgret/PUB_2011-12-01_Valgretskommissions_betaenkning_-_Demokrati_for_fremtiden.pdf

⁷ bls. 104

⁸ bls. 108



öllum tilvikum sé kosningaraldur lægri en kjörgengisaldur. Nefndin sé meðvituð um að í Danmörku muni slík breyting krefjast breytinga á stjórnarskránni.

Noregur

Tilraunir með 16 ára kosningaraldur í Noregi í sveitarstjórnarkosningum 2011 og 2015 voru gerðar í samvinnu við fræðimenn sem fylgdust með tilraununum. Í skýrslu þeirra eru niðurstöður tilraunanna teknar saman á aðgengilegan hátt bæði á norsku og ensku⁹. Í stuttu máli er niðurstaðan sú að lækkun kosningaraldurs í 16 ár myndi ekki hafa mikil áhrif á staðbundið lýðræði í Noregi. Það sé ekki tilefni til að hafa áhyggjur af lækkun kosningaaldurs en á hinn bóginn sé ekki tilefni til að hafa væntingar um að hún hafi mikil jákvæð lýðræðisáhrif.

Í tillögu sveitarstjórnarráðuneytisins til Stórbingsins um sveitarstjórnarstigið 2018¹⁰, eru færð rök fyrir því að ekki sé rétt að lækka kosningaraldur almennt og fyrst og fremst byggt á niðurstöðum fræðimannanna. Tilraunirnar hafi sýnt að kosningabátttaka 16-17 ára ungmenna var meiri en meðal þeirra sem eru 19-25 ára og nærri almennri meðaltalskosningabátttöku. Líkleg skýring á því sé sú að 16-17 ára ungmenni eru ennþá í framhaldsskóla og í sterkum félagslegum tengslum innan síns sveitarfélags og við foreldra sína. Tilraunirnar sýndu hins vegar að kjósendur á þessum aldri, sem tóku þátt í sveitarstjórnarkosningum 2011, tóku ekki þátt í meiri mæli en aðrir jafnaldrar í kosningum til Stórbingsins 2013 eða í sveitarstjórnarkosningum 2015. Fræðimennirnir töldu það benda til þess að ekki megi búast við því að þeir sem kjósi 16 og 17 ára komi sér upp kosningahefð og muni frekar taka þátt í kosningum í framtíðinni. Kosningabátttaka ungs fólks í Noregi lækkar almennt við 19 ára aldur og er skýringin talin sú að í kringum þann aldur er uppbot í lífi ungs fólks þar sem það fer þá að lifa sjálfstæðari fullorðinslífi. Í kringum 30 ára aldurinn er kosningabátttakan orðin svipuð meðaltalinu.

Tilraunirnar sýndu að áhrif félagslegrar stöðu á kosningabátttöku voru þau sömu meðal 16-17 ára og þeirra eldri og ekki sást mikill munur á þeim og eldri kjósendum hvað varðar fylgi við einstaka stjórnarálflokka. Fræðimennirnir komust að þeirri niðurstöðu að helstu pólitísku áhrifin af tilraununum hafi verið þau að stjórnarálflokkar reyndu í meira mæli að höfða til ungs fólks með því að setja ungt fólk í örugg sæti á listum.

Í Stórbingstillögunni er vísað til þess að árið 2011 hafi verið gerð úttekt á pólitískum þroska 16-18 ára ungmenna. Niðurstaða hennar hafi verið sú að 16-17 ára ungmenni hafi minni pólitískan þroska en þau sem eru orðin 18 ára. Einnig er komist að þeirri niðurstöðu að 16-17 ára ungmenni í tilraunasveitarfélögunum hafi ekki haft meiri pólitískan þroska en í öðrum sveitarfélögum. Munurinn var þó ekki svo mikill að hægt væri að slá því föstu að 16-17 ára ungmenni hafi ekki nægilegan þroska til að kjósa.

⁹ Bls. 7-10

https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2442522/Rapport%2b2016_1.pdf?sequence=2&isAllowed=y

¹⁰ Prop. 128S, Kommuneproposisjonen 2018, kafli 4.6, bls. 36-37

<https://www.regjeringen.no/contentassets/d8f313564d0a4d3e8afc6432593aa932/no/pdfs/prp201620170128000dddpdfs.pdf>



Í Stóringstillögunni er enn fremur tilgreint að það sé ekki hægt að styðja hugmyndir um lækkun kosningaaldurs við vilja íbúa. Það sé bara meirihluti fyrir lækkun kosningaaldurs meðal 16-17 ára ungmenna í tilraunasveitarfélögunum. Enn fremur er tilgreint að lögfræðilegt mat hafi sýnt að löggjafinn hafi mikið svigrúm til að lækka kosningaraldur¹¹. Spurningin sé fyrst og fremst pólitísk.

Sveitarstjórnarráðuneytið bendir að lokum á að það telji að lögræðisaldur og kosningaaldur eigi að fara saman og að reynslan af tilraunaverkefnum réttlæti ekki fráhrarf frá því grundvallarsjónarmiði.

AGB

¹¹ Lagalega svigrúmið er talið ná bæði til lækkunar kosningaaldurs og kjörgengisaldurs, sbr. bls. 73-124. Ekki er talin þörf á samþykki foreldra til að bjóða sig fram. Hins vegar talin þörf á fvilnunum frá almennri skyldu til að taka sæti í sveitarstjórn/ombudsplikt. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/rapport_stemmerett_for_16-aaringer.pdf.