

## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi  
b.t. allsherjar- og menntamálanefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 5. mars 2019

1902021SA GB  
Málalykill: 00.63

### Efni: Umsögn um frv. um br. á l. um kosningar til sveitarstjórna, 356. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis dags. 31. janúar sl., þar sem óskað er umsagnar sambandsins um ofangreint frumvarp, þar sem lagt er til að kosningarréttur við sveitarstjórnarkosningar miðist framvegis við 16 ára aldur í stað 18 ára aldurs nú en að kjörgengi miðist áfram við 18 ára aldur. Að beiðni sambandsins var umsagnarfræstur framlengdur til 4. mars nk. og hefur sambandið hvatt allar sveitarstjórnir til að nýta þann tímafrest til þess að fjalla um frumvarpið og veita um það umsögn. Meginefni þeirra umsagna sem þegar hafa borist er rakið í þessari umsögn og er ljóst að skoðanir sveitarstjórnarmanna eru nokkuð skiptar um málið. Hið sama á við um stjórn Sambands Íslenskra Sveitarfélaga en í umsögn þessari er tekið mið af umræðu sem fram fór í stjórninni 22. febrúar sl. Á þeim fundi áskildu stjórnarmenn sér rétt til að skila séráliti eða bóka á næsta stjórnarfundum um afstöðu sína til umsagnarinnar. Verði um að ræða slík sérálit eða bókanir verður þeim komið á framfæri við þingnefndina.

#### Almennt um frumvarpið

Í upphafi er tilefni til að taka fram að það frumvarp sem hér er til umsagnar er að mörgu leyti skýrara en frumvarp um sama efni sem var til umsagnar á síðasta löggjafarþingi. Í greinargerð með frumvarpinu koma fram gagnlegar upplýsingar og rökstuðningur en við hana er þó tilefni til að gera eilítla athugasemd. Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til tilraunaverkefnis í 12 sveitarfélögum í Noregi en þess látið ógetið að þegar reynsluverkefninu lauk var tekin ákvörðun um að ráðast ekki í lagabreytingar til að lækka kosningaaldur.

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. Í ljósi niðurstaðna verkefnisins var það afstaða stjórnvalda í Noregi að lögræðisaldur og kosningaaldur eigi að fara saman og að reynslan af tilraunaverkefninum réttlæti ekki fráhrarf frá því grundvallarsjónarmiði.

Við undirbúning umsagnar um málið á síðasta löggjafarþingi 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.

Í skýringum við frumvarpið er rakin þróun í nokkrum ríkjum þar sem ákvörðun hefur verið tekin um að lækka kosningaraldur í 16 ár. Sú þróun gefur vissulega tilefni til umræðu um málið hér á landi og eru í þessari umsögn raktar helstu röksemdir með og á móti því að lækka kosningaraldur úr 18 árum í 16 ár.

### **Dvínandi kosningaþátttaka – hvað er til ráða?**

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að frumvarpið er hugsað sem aðgerð til þess að sporna gegn dvínandi kosningaþátttöku ungs fólks. Fjöl margar rannsóknir á Vesturlöndum staðfesta að kosningaþátttaka yngstu kynslóðar kjósenda er mun minni en þeirra sem eldri eru og hefur hún farið dvínandi á undanförunum áratugum, hvort sem litið er til Íslands, Evrópu eða Bandaríkjanna. Kosningaþátttaka yngstu kjósendanna í sveitarstjórnarkosningunum 2014 var einungis um 50% samanborið við 67% kjörsókn almennt og víða erlendis er kjörsókn ungu kynslóðarinnar 20-30% lægri en almenn kjörsókn allra aldurshópa. Afleiðing þessa er lýðræðishalli sem vinnur gegn hagsmunum ungu kynslóðarinnar. Í því samhengi má m.a. benda, á eins og fulltrúar ungmennaráða hafa haldið til haga, að 16 ára ungmenni greiða skatta til hins opinbera en hafa enga aðkomu að því að velja þá fulltrúa sem hafa með höndum ráðstöfun þess skattfjár.

Samband íslenskra sveitarfélaga er sammála því að lág og dvínandi kosningaþátttaka ungs fólks er töluvert áhyggjuefni, ekki síst í sveitarstjórnarkosningum. Jafnframt má benda á að tilefni er 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 aðeins 17% meðal annarra erlendra ríkisborgara. Alls höfðu 10.183 kjósendur með erlent ríkisfang og búsettir hér á landi kosningarrétt við sveitarstjórnarkosningarnar og er því ærið tilefni til þess að huga að því að auka kosningaþátttöku þess hóps.

Það er staðreynd að verulega hefur dregið úr kosningaþátttöku á sveitarstjórnarstigi frá efnahagshruninu 2008 og hefur kosningaþátttaka aldrei verið minni en árið 2014 eða 66,5%. Í kosningunum 2018 varð þó ákveðinn viðsnúningur (67,6% kosningaþátttaka) sem gefur tilefni til nokkurrar bjartsýni um að botninum hafi verið náð. Að mati sambandsins er þörf á rannsóknum á því hvað liggja að baki minnkandi kosningaþátttöku og heildstæðri skoðun á því hvernig megi snúa þróuninni við. Annars staðar á Norðurlöndunum 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.

Að mati sambandsins þurfa grundvallarbreytingar á reglum um kosningarétt að vera byggðar 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. Einnig er tilefni til umræðu um hvaða almennu heimildir stjórnvöld hafi til að beita sér fyrir

aukinni kosningaþátttöku, í ljósi nýlegs álits Persónuverndar um sveitarstjórnarkosningarnar 2018.

Í þessu 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 í 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. Í ljósi nýlegs álits Persónuverndar um sveitarstjórnarkosningarnar 2018 er tilefni til þess að stjórnvöld setji á blað vandaðar reglur um hvernig best verði staðið að slíkri hvatningu hér á landi.

Ekki er síður mikilvægt að huga að fræðslu til ungmenna, líkt og vikið er að í mörgum umsögnum um frumvarpið, svo sem frá umboðsmanni barna, ungmennaráðum og sveitarstjórnunum. Í flestum þessara umsagna kemur fram sú afstaða að þýðingarlítið sé að lækka kosningaaldur án aukinnar fræðslu og í sumum þeirra virðast umsagnaraðilar telja að aukin fræðsla sé á þessu stigi nægilegt skref.

#### **Þörf fyrir samræmi í kosningalöggjöf og þróun hennar**

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 hafa við umfjöllun um málið í stjórn sambandsins komið fram efasemdir um að lögfesta breytingu á kosningaaldri sem eingöngu nær til sveitarstjórnarkosninga. Sama afstaða kemur fram í umsögnum margra sveitarstjórna.

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 slíkar breytingar hafi áhrif á úrslit sveitarstjórnarkosninga.

Síðustu breytingar sem gerðar voru á ákvæðum laga um kosningar til sveitarstjórna varðandi kosningarrétt voru gerðar með lögum nr. 27/2002. Var þá gerð sú breyting á 2. gr. laganna að allir erlendir ríkisborgarar, aðrir en danskir, finnskir, norskir og sænskir ríkisborgarar, sem átt hafa lögheimili hér á landi í fimm ár samfelld fyrir kjördag njóti hér kosningarréttar. Engin breyting var þá gerð á kosningarrétti ríkisborgara hinna Norðurlandanna, sem áfram miðast við þrjú ár.

Með samþykkt laganna voru uppfyllt lágmarksskilyrði sáttmála Evrópuráðsins frá 1992 um þátttöku útlendinga í opinberu lífi á sveitarstjórnarstigi (Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level – ETS no. 144). Í ljósi mikillar fjölgunar innflytjenda hér á landi frá því að umrædd lagabreyting var samþykkt telur sambandið eðlilegt að velja því upp hvort frekar væri ástæða til þess ræða möguleika á að rýmka kosningarrétt erlendra ríkisborgara hér á landi heldur en að lækka kosningaaldur. Þannig er ljóst að íslenskir ríkisborgarar njóta mun rýmri kosningarréttar á hinum Norðurlöndunum en borgarar þessara ríkja njóta hér á landi. Einnig virðist tímabært að meta hvort tilefni sé til þess að stytta skilyrði um fimm ára búsetutíma annarra erlendra ríkisborgara.

Með hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum telur Samband íslenskra sveitarfélaga að ýmis álitæfni séu til staðar sem kalli á frekari endurskoðun laganna og að æskilegt væri að ræða hugmyndir um lækkun kosningaraldurs við sveitarstjórnarkosningar í heildarsamhengi við aðrar hugmyndir um breytingar á lögnum, frekar en að samþykkja slíka lagabreytingu eina og sér.

### **Afstæða einstakra sveitarfélaga**

Eins og áður segir hefur sambandið hvatt allar sveitarstjórnir til þess að fjalla um frumvarpið og senda umsögn um það til Alþingis. Þegar þessi umsögn er rituð hafa borist allmargar umsagnir frá sveitarfélögum. Varasamt er að draga of miklar ályktanir af þeim um afstöðu sveitarfélaga almennt því mikill meirihluti sveitarfélaga í landinu hefur ekki skilað inn umsögn þegar þessi orð eru rituð. Einnig hafa borist þær fregnir frá nokkrum sveitarfélögum að skoðanir um frumvarpið séu svo skiptar að sveitarstjórnir hafi ekki forsendur til að samþykkja umsögn um málið.

Í sex þessara umsagna er mælt með samþykkt frumvarpsins:

Í umsögn Grundarfjarðarbæjar segir að meginrök fyrir því að rétt sé að lækka kosningaaldur í 16 ár séu að frá sama aldri þurfi börn að greiða tekjuskatt af tekjum sínum líkt og fullorðnir. Ákveðið samræmi sé því tryggt milli skattskyldu og kosningarréttar. Í umsögninni er jafnframt skorað á Alþingi að tryggja að íbúar eigi þess kost að kjósa utan kjörfundar í sinni heimabyggð.

Bæjarráð [Vesturbyggðar](#) fagnar því að ungt fólk fái aukið hlutverk við mótun samfélagsins. Verði frumvarpið óbreytt að lögum munu 16 ára einstaklingar fá kosningarétt við kosningar til sveitarstjórnar en verða ekki kjörgengir í sveitarstjórnarkosningum. Bæjarráð bendir á mikilvægi þess að einstaklingar sem taki þátt í sveitarstjórnarmálum hafi lagalega stöðu til að geta tekið ákvarðanir og þess sé sérstaklega gætt við afgreiðslu frumvarpsins. Bæjarráð felur bæjarstjóra að senda umsögn um frumvarpið og upplýsa Samband íslenskra sveitarfélaga um afstöðu bæjarráðs til frumvarpsins.

[Mannréttindaráð Reykjavíkurborgar](#) styður frumvarpið. með vísan til stefnu sem borgin hefur samþykkt um innleiðingu Barnasáttmála SP í skóla- og frístundastarfi. Í umsögninni er m.a. bent á að í íbúalýðræðisverkefninu Hverfið mitt var ákveðið að lækka kosningaaldurinn í verkefninu úr 16 ára niður í 15 ára og var þar stigið stórt skref í þá átt að auka áhrif ungs fólks á nærumhverfi sitt. Frá því að verkefnið hóf göngu sína árið 2011 hefur kosningaaldurinn verið 16 ár. Einnig mælir [ungmennaráð Sveitarfélagsins Hornafjarðar](#) með samþykkt frumvarpsins. Í umsögninni kemur fram von um að lagabreytingin sé áfangi og að ekki verði langt þar til kosningaaldur í alþingiskosningum verði lækkaður til samræmis.

[Ungmennaráð Akureyrarbæjar](#) fagnar frumvarpi um lækkun kosningaldurs og skorar á Alþingi Íslendinga að samþykkja það. Frumvarpið hvetur börn til aukinnar lýðræðisþátttöku í samfélaginu. Í Barnasáttmálanum sem lögfestur var á Íslandi í febrúar 2013 er börnum tryggður réttur til að tjá skoðanir sínar í öllum málum er þau varða. Með þessu frumvarpi er einungis verið að ítreka þennan rétt barna og hvetja ráðamenn til að virða hann. Ungt fólk á aldrinum 16-18 ára er byrjað að greiða skatt til samfélagsins og ættu því að geta haft áhrif á hvernig fjármagni sveitarfélaga er varið. Lækkun kosningaldurs í 16 ár hvetur stjórnámálamenn til að

láta sig málefni ungs fólks frekar varða en þeir myndu annars gera. Ungmennaráð vill hvetja stjórnvöld til að auka til mikilla muna fræðslu á stjórnámálum og lýðræði á öllum skólastigum.

Ungmennaráð Dalvíkurbyggðar telur frumvarpið af hinu góða og finnst mikilvægt að fræðsla til ungra kjósenda fari fram og verði framkvæmd af óháðum aðilum. Einnig telur ráðið að ekki ætti að takmarka aldur í ungmennaráðum sveitarfélaga við 16 ára, þó að aldur til sveitarstjórnarkosninga verði lækkaður.

Í öðrum umsögnum sveitarfélaga kemur fram neikvæð afstaða:

Sveitarstjórn Bláskógabyggðar telur rétt að fyrstu skref til að auka þátttöku ungs fólks í málefnum sem varða íbúa og samfélagið séu stofnun ungmennaráða, sem starfa nú í mörgum sveitarfélögum, hvatning til vals á ungu fólki í nefndir sveitarfélaga og sérstök fræðsla um lýðræðis- og stjórnámál og stjórnsýslu almennt. Ungmennaráð Bláskógabyggðar leggur áherslu á að fræðsla um stjórnámál verði gerð að skyldu í 8. til 10. bekk og tekur sveitarstjórn undir það sjónarmið. Sveitarstjórn telur ekki rétt að aðskilja kosningarétt og kjörgengi og telur því að kosningaréttur og kjörgengi eigi að fylgja sjálfræðisaldri og kosningaaldur verði því áfram 18 ár við sveitarstjórnarkosningar eins og verið hefur. Einnig bendir sveitarstjórn á að skoða megi það að fleiri réttindi yrðu samræmd ákveðnum aldri til dæmis við 18 ár.

Sveitarstjórn Grýtubakkahrepps, sveitarstjórn Hvalfjarðarsveitar, byggðarráð Norðurbings, bæjarstjórn Sveitarfélagsins Voga og hreppsnefnd Tjörneshrepps telja að kosningarréttur og kjörgengi eigi að fylgja sjálfræðisaldri, sem er 18 ár. Undir þetta tekur bæjarráð Fjarðabyggðar, sem áréttar jafnframt þá afstöðu að kosningaaldur verði sá sami í öllum kosningum.

Sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps telur ekki rétt að aðskilja kosningarétt og kjörgengi og telur því að kosningaréttur og kjörgengi eigi að fylgja sjálfræðisaldri og kosningaaldur verði því áfram 18 ár við sveitarstjórnarkosningar eins og verið hefur. Vissulega vill sveitarstjórn styðja við lýðræðisþátttöku ungs fólks og telur að slíkt þurfi að byrja með aukinni fræðslu í elstu deildum grunnskóla þar sem að ungmennum er veitt fræðsla meðal annars um stjórnsýsluna. Einnig þarf að gera Ungmennaráð að fastanefndum hjá öllum sveitarfélögum og hvetja til þess að ungmenni séu einnig höfð í huga þegar valið er í aðrar fastanefndir sveitarfélaga þannig að rödd ungs fólks heyrir þegar verið er að fjalla um málefni samfélagsins.

Bæjarráð Hveragerðisbæjar er fylgjandi því að ungt fólk fái aukið hlutverk og að á það sé hlustað þegar kemur að mótun samfélagsins. Slíkt er hægt að gera með ýmsum hætti svo sem með öflugum ungmennaráðum. Fyrir nokkru var gerð sú breyting að lögræðisaldur var hækkaður í 18 ár einmitt til aðkoma til móts við það sjónarmið að börn fengju að vera börn til 18 ára aldurs og þau væru þannig eins og nokkur er kostur undanþegin áreiti og ógnum samfélagsins. Var þetta talið mikilvægt skref og jákvætt enda flestir sammála því að þessi breyting hafi verið til bóta. Það er ávallt mikilvægt að skoða með hvaða hætti megi bæta samfélagið og þar væri stórt skref stigið ef að réttindi yrðu öll samræmd ákveðnum aldri til dæmis við 18 ár. Bæjarráð telur ekki rétt að aðskilja kosningarétt og kjörgengi og telur því

að kosningaréttur og kjörgengi eigi að fylgja sjálfræðisaldri og kosningaaldur verði því áfram 18 ár við sveitarstjórnarkosningar eins og verið hefur.

Byggðarráð Húnaþings vestra tekur undir að þörf er á að styðja við lýðræðisþátttöku ungs fólks og auka tækifæri þeirra til að hafa áhrif á samfélagið. Byggðarráð telur þó ekki rétt að aðskilja kosningarétt og kjörgengi sem eigi að fylgja sjálfræðisaldri. Byggðarráð bendir á mikilvægi þess að einstaklingar sem taki þátt í sveitarstjórnarmálum hafi lagalega stöðu til að geta tekið ákvarðanir og þess sé sérstaklega gætt við afgreiðslu frumvarpsins. Lýðræðisþátttöku ungs fólks er hægt að efla með öðrum leiðum eins og með ungmennaráði, aukinni fræðslu til ungs fólks og skuggakosningum

Bæjarráð Sveitarfélagsins Árborgar vísar til umsagnar Sambands Íslenskra sveitarfélaga frá síðasta löggjafarþingi, þar sem lagst var gegn samþykkt frumvarps sem þá var til umfjöllunar.

Eins og þessar umsagnir bera með sér er ekki einhugur um málið á sveitarstjórnarstigi en þess má vænta að skýrari mynd um afstöðu sveitarstjórna muni liggja fyrir við lok umsagnarfrests.

#### Lokaorð

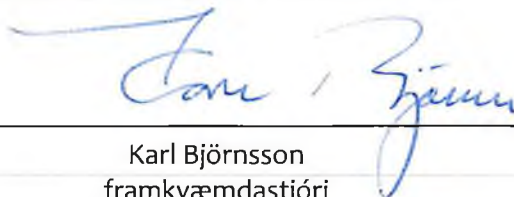
Umsögn þessi er veitt með þeim fyrirvara að fulltrúar í stjórn sambandsins hafa áskilið sér rétt til að leggja fram sérálit eða bókun um málið á næsta stjórnarfund, sem verður 15. mars nk. Af hálfu sambandsins er þess vænst að margar umsagnir muni berast frá sveitarstjórnnum fyrir lok umsagnarfrests og að Alþingi taki mið af þeim sjónarmiðum sem þar koma fram við afgreiðslu málsins.

Af hálfu sambandsins hefur í þessari umsögn verið lýst helstu sjónarmiðum sveitarfélaga um það frumvarp sem hér er til umfjöllunar og m.a. bent á að á hinum Norðurlöndunum virðist ekki vera stefnt að því að lækka kosningaaldur í 16 ár líkt og lagt er til í frumvarpinu. Einnig er í umsögninni bent á önnur atriði sem kalla á endurskoðun laga um kosningar til sveitarstjórna og er ljóst að töluverðrar samræmingar er þörf á þeim lögum og lögum um kosningar til Alþingis. Ef ákveðið er að ráðast í þá vinnu þarf sú endurskoðun þó ekki að taka langan tíma.

Í umsögnum einstakra sveitarfélaga og umboðsmanns barna er bent á að til eru aðrar leiðir en lækkun kosningaaldurs til að auka stjórnmalapátttöku ungmenna. Sambandið lýsir sig fylgjandi frekari úrvinnslu slíkra ábendinga en bendir jafnframt á að tilefni er til þess að ræða hvaða heimildir stjórnvöld hafi til þess að hvetja til aukinnar þátttöku í kosningum og gefa út leiðbeiningar um það álitaefni.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri

Fylgiskjal: Samantekt um stöðuna á Norðurlöndum varðandi lækkun kosningaaldurs í 16 ár, dags. 22. janúar 2018



**Efni: Samantekt um stöðuna á Norðurlöndum varðandi lækkun  
kosningaaldurs 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 vörðuð 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 megin skýringin 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 kosningaþátttaka hækkaði úr 65,8% í kosningum 2009 í 71,9% 2013. Kosningaþátttaka fólks á aldrinum 18-21 árs hækkaði ennþá meira eða um 13%. Kosningaþátttaka dróst saman um 1 prósentustig<sup>2</sup> í sveitarstjórnarkosningum í Danmörku í nóvember 2017 en ekki var gengið eins langt í áróðurherferð og fyrir kosningarnar 2013.

Danska ungmennaráðið<sup>3</sup> skipaði árið 2010 nefnd sem í áttu 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 lýðræðinu<sup>4</sup>. Hún setti ekki fram afgerandi tillögu um lækkun kosningaraldurs en meirihluti nefndarinnar lagði til að danska þingið myndi fjalla um málið<sup>5</sup>. 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 álitssgerð á lagalegum áhrifum af lækkun kosningaraldurs<sup>6</sup>. Í henni er komist að þeirri niðurstöðu<sup>7</sup> 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 forsjáradila fyrir framboði. Væntanlega væri að hægt að leysa þessi álitaeftni með lagabreytingum.

Í skýrslu nefndarinnar<sup>8</sup> 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 álitaeftni með því að hafa mismunandi aldursviðmið þannig að kjörgengisaldur

<sup>1</sup> Sjá rannsókn á árangri einstakra aðgerða , [http://www.kora.dk/media/2838366/kan\\_man\\_og\\_valgdeltagelsen.pdf](http://www.kora.dk/media/2838366/kan_man_og_valgdeltagelsen.pdf).

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

<sup>3</sup> DUF – Dansk Ungdoms Fællesråd

<sup>4</sup> Valgrettskommissionen, <http://duf.dk/dufs-arbejde/valgrettskommissionen/>

<sup>5</sup> 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 stjórnmalaflokkanna

<sup>6</sup> Bls. 101-104 í

[http://duf.dk/fileadmin/user\\_upload/DOKUMENTER/Maerkesager/Valgret/PUB\\_2011-12-01\\_Valgrettskommissions\\_betaenkning\\_-\\_Demokrati\\_for\\_fremtiden.pdf](http://duf.dk/fileadmin/user_upload/DOKUMENTER/Maerkesager/Valgret/PUB_2011-12-01_Valgrettskommissions_betaenkning_-_Demokrati_for_fremtiden.pdf)

<sup>7</sup> bls. 104

<sup>8</sup> bls. 108

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 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 ensku<sup>9</sup>. Í stuttu máli er niðurstaðan sú að lækkan kosningaraldurs í 16 ár myndi ekki hafa mikil áhrif á staðbundið lýðræði í Noregi. Það sé ekki tilefni til að hafa áhyggjur af lækkan kosningaaldurs en á hinn bóginn sé ekki tilefni til að hafa væntingar um að hún hafi mikil jákvæð lýðræðisáhrif.

Í tillögu sveitarstjórnarráðuneytisins til Stórþingsins um sveitarstjórnarstigið 2018<sup>10</sup>, 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 kosningaþátttaka 16-17 ára ungmenna var meiri en meðal þeirra sem eru 19-25 ára og nærri almennri meðaltalskosningaþátttöku. 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 Stórþingsins 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. Kosningaþátttaka ungs fólks í Noregi lækkar almennt við 19 ára aldur og er skýringin talin sú að í kringum þann aldur er uppbrot í lífi ungs fólks þar sem það fer þá að lifa sjálfstæðari fullorðinslífi. Í kringum 30 ára aldurinn er kosningaþátttakan orðin svipuð meðaltalinu.

Tilraunirnar sýndu að áhrif félagslegrar stöðu á kosningaþátttöku 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 stjórnámálaflokka. Fræðimennirnir komust að þeirri niðurstöðu að helstu pólitísku áhrifin af tilraununum hafi verið þau að stjórnámálaflokkar reyndu í meira mæli að höfða til ungs fólks með því að setja ungt fólk í örugg sæti á listum.

Í Stórþingstillögunni 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

---

<sup>9</sup> Bls. 7-10

[https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2442522/Rapport%2b2016\\_1.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2442522/Rapport%2b2016_1.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

<sup>10</sup> Prop. 128S, Kommuneproposisjonen 2018, kafla 4.6, bls. 36-37

<https://www.regjeringen.no/contentassets/d8f313564d0a4d3e8afc6432593aa932/no/pdfs/prp201620170128000dddbdfs.pdf>

hægt væri að slá því föstu að 16-17 ára ungmenni hafi ekki nægilegan þroska til að kjósa.

Í Stórþingstillögunni 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 kosningaraldur<sup>11</sup>. 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 fráhvarf frá því grundvallarsjónarmiði.

AGB

---

<sup>11</sup> 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 ívilnunum 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](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/rapport_stemmerett_for_16-aaringer.pdf).

