

Nefndasvið Alþingis
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
b/t. nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 23. mars 2021

Efni: Umsögn Landssambands ungmennafélaga um frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998, með síðari breytingum (kosningaaldur), mál nr. 272.

Landssamband ungmennafélaga (LUF) fagnar ofangreindu frumvarpi og leggur stuðning sinn við það, rétt eins og önnur frumvörp sem ganga að sama markmiði.

LUF vekur sérstaka áherslu á það að mikilvægt er að framkvæma verkefni á borð við lækkun kosningaaldurs í skrefum. Með því er betur hægt að fylgjast með áhrifum og bregðast við mögulegum vandamálum sem upp geta komið við slíkar kerfisbreytingar. Því telur LUF sérstaklega jákvætt að ákvæði um kosningarétt sé breytt í lögum um kosningar til sveitarstjórna og hann færður niður í 16 ár á þessu stigi málsins. Nægur tími er til stefnu þar til kosið verður til sveitarstjórna að nýju. Gefur þetta öllum sem að málum koma drjúgan tíma til undirbúnings og fræðslu sem nauðsynlegt er að ráðast í samhliða.

Félagið sendi nýlega inn umsögn um 188. mál, frumvarp til laga um breytingu á stjórnskipunarlögum (kosningaaldur), þar sem farið er ítarlega yfir áherslur félagsins í tengslum við lækkun kosningaaldurs. Þar má bæði finna rök fyrir lækkun kosningaaldurs, gagnrök vegna andstöðu við lækkun kosningaaldurs og vísun í fræðilegar rannsóknir og alþjóðlega mannréttindasamninga sem hvetja til lækkunar kosningaaldurs. Umsögnin í heild sinni er hér meðfylgjandi og má finna hér að neðan.

Virðingarfyllst f.h. stjórnar LUF,



Tinna Isebarn,
Framkvæmdastjóri LUF
tinna.isebarn@youth.is

Umsögn Landssambands ungmennafélaga um frumvarp til laga um stjórnskipunarlög, kosningaaldur, mál nr. 188

Stjórn Landssambands ungmennafélaga (LUF) þakkar stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis fyrir að senda félaginu ofangreint frumvarp til umsagnar. LUF fagnar frumvarpinu, líkt og á fyrri löggjafarþingum, en vekur sérstaka athygli á eftirfarandi:

1. Mannréttindi ungs fólks virt að vettugi
 - a. Lögræðislög skipta engu
 - b. Á skjön við Barnasáttmálann
2. Stöðnun lýðræðispróunar
3. Án fræðslu hlýst skaði

1. Mannréttindi ungs fólks

Stjórn LUF vísar í fyrri umsagnir félagsins um frumvörp til lækkunar kosningaaldurs og leggur jafnframt fullan stuðning við að binda þessa heillvænlegu reglu í stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands. Þó telur stjórn LUF að rétt sé að brýna á eftirfarandi atriðum sem byggjast m.a. á mikilvægri reynslu frá nágrannarjórðum Íslands.

Lækkun kosningaaldurs í 16 ár hefur verið yfirlýst stefna og eitt helsta baráttumál LUF til margra ára. Félagið telur alvarlegan tvískinnung felast í því að innheimta skatta og gjöld til samfélagsins af 16 ára einstaklingum, en meina þeim um sjálfsögð réttindi til að hafa áhrif á mótun og áherslur samfélagsins samhliða; í formi kosningaréttar. Margar nágrannarjórðir okkar hafa farið þessa leið og telur LUF frumvarpið aðeins til þess fallið að valdefla ungt fólk og virkja það til lýðræðis- þátttöku, sé rétt og vel staðið að innleiðingu þess.

a. Lögræðislög skipta engu

Í umræðum á Alþingi sem og í almennri samfélagsumræðu um lækkun kosningaaldurs hefur borið á að 16 og 17 ára einstaklingar séu ósjálfráða og hafi því ekki sjálffræði til að taka sjálfstæða ákvörðun í tengslum við kosningar. LUF bendir á að slík nálgun stenst ekki lagalega skoðun. Breyting sú sem hér er lögð til tryggir persónubundinn kosningarétt einstaklinga sem gengur framur almennum lögræðislögum. Með þessu er því tryggt að forsjáraðilar ólögráða einstaklinga hafa ekkert lagalegt forræði yfir persónubundnum kosningarétti þeirra. Enda væri forsjáraðila t.a.m. óheimilt að opna pósti til þessara einstaklinga á grundvelli laga um persónuvernd. Þá ber að geta þess að einstaklingar sem eru sviptir sjálffræði eru ekki samhliða sviptir kosningarétti enda væri slíkt talið grafalvarlegt mannréttindabrot í lýðræðissamfélagi.¹ Því eru engin lagaleg rök til þess efnis að 16 og 17 ára skatt-

¹ Laurence Steinberg (2009), „Are adolescents less mature than adults? *The American Psychologist* 64(7): 583–594: <https://www.apa.org/pubs/journals/releases/amp-64-7-583.pdf>

greiðendur og fullgildir samfélagsþegnar, sem njóta sjálfstæðra mannréttinda, njóti ekki réttinda til ákvarðanatöku til jafns við aðra.

b. Innleiðing Barnasáttmála

Ein mikilverðustu réttindin sem felast í Sáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (Barnasáttmálinn) er rétturinn til stigvaxandi ákvarðanatöku og þátttöku í samfélaginu. Inntak réttindanna er að finna í 12. og 14. gr. laga nr. 19/2013 um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Íslenska ríkið greip ekki til sérstakra aðgerða við lögfestingu sáttmálans til að samræma lagaumgjörð hér á landi, og þ.a.l. kosningarétt, í samræmi við þessi réttindi barna sem staðfest voru með lögum hér á landi árið 2013. Önnur lýðræðisríki sem við berum okkur saman við hafa aftur á móti endurskoðað lýðræðishefðir og grunnstoðir samfélagsins í samræmi við lögfestingu þessara réttinda; til sjálfstæðrar skoðunarmyndunar, ákvarðanatöku og þátttöku á grundvelli þroska einstaklings fremur en aldurstölu.

Sú staðreynd að 16 og 17 ára ungmenni eru börn í lagalegum skilningi sem njóta verndar Barnasáttmálans hefur gjarnan verið notuð sem rök gegn lækkun kosningaaldurs. Talað hefur verið fyrir því á Alþingi að fullorðnir ættu að vernda börn frá pólitískri misnotkun og því ætti ekki að lækka aldursmarkið. Því er hér vert að taka það fram að rannsóknir sýna að enginn marktækur munur er á vitrænni getu 16 ára ungmenna og fullorðinna. Ljóst er að 16 ára ungmenni hafa náð sama stigi siðferðislegrar rökhusunar og fullorðnir. Einkennist málflutningurinn sem fram hefur komið á Alþingi af óréttmætri forræðisbyggju og neitar ungmendum að njóta þeirra réttinda sem Barnasáttmálinn á að tryggja þeim: réttinn til stigvaxandi ákvarðanatöku og samfélagslegrar þátttöku í samræmi við aldur og þroska.

LUF telur löngu tímabært að taka af skarið og tryggja sjálfstæð mannréttindi ungs fólks hér á landi samhliða aukinni fræðslu og þekkingarsköpun. LUF hvetur þingheim til að líta málið alvarlegum augum og nálgast það frá hlutlausu sjónarhorni. Einnig mætti nefna að ef umræðan í dag væri hvort hækka ætti kosningaaldur úr 16 ára í 18 ára væri augljós öllum sú staðreynd að með því væri um leið brotið á mannréttindum þessa aldurshóps og brotið gegn jafnræðisreglu stjórnarskrár lýðveldisins Íslands. Því er vert að velta fyrir sér hvort raunverulega komi brýn rök í veg fyrir að veita 16 og 17 ára einstaklingum aðgang að réttindum sínum til þátttöku í lýðræðissamfélagi.

2. Stöðnun lýðræðisþróunar

Vanda verður til verka og vitað er að ráðast verður í aðgerðir samhliða lækkun kosningaaldurs. Gildu rökinn fyrir því að lækka ekki kosningaaldur eru ekki lagalegs eðlis, heldur hafa þau einungis með það að gera hvar lönd eru stödd í lýðræðislegri þróun, þ.e.a.s. í stakk búin til þess að ráðast í nauðsynlegar aðgerðir til að tryggja ungu fólki þessi réttindi. Þá er því velt upp hvort lönd séu til þess tilbúin að taka stórt og mikilvægt skref í átt að efla lýðræði. Þetta skref er þó minniháttar í ljósi sögunnar

og til samanburðar við þegar konur fengu kosningarétt. En síðan þá hefur lýðræðið þróast og æ fleirum veitt þessi grundvallarmannréttindi. Er lækkun kosningaaldurs því eðlileg lýðræðisþróun. Til þess að ná þeim árangri eru aðgerðir því samhliða nauðsynlegar til að koma í veg fyrir skaða, í ljósi aukinnar þekkingar. Þá er skiljanlegt að þau lönd sem styttra eru komin á veg, t.d. þau sem sem risu upp gegn einræði í Arabíska vorinu, hiki við að veita öllum kosningarétt. Enda mikið í húfi þegar byggja á upp lýðræðislegt stjórnkerfi frá grunni þegar einræðishyggja er enn ráðandi menning. Í þessu samhengi er vert að minnast á að Ísland er í fararbroddi þegar kemur að lýðræði. Enda eigum við fyrsta lýðræðislega kjörna kvenforseta heims og erum lýðræðislegasta ríki heims að Noregi undanskildu samkvæmt lýðræðisvísitölu EIU 2020.² Þrátt fyrir þetta hafa um 18 lönd heims verið á undan Íslandi að lækka kosningaaldurinn og enn fleiri hafa gert prufur á t.d. sveitarstjórnarstigi. Austurríki var fyrst til að taka skrefið árið 2007 og þá í öllum almennum kosningum þar í landi.³ Því er löngu tímabært að Ísland standi undir þeirri ábyrgð að vera fyrirmynd annarra ríkja, framfylgi Barnasáttmálanum og færi ungu fólki aukin réttindi með lækkun kosningaaldurs.

Á 146. löggjafarþingi stóðu þingmenn andstæðir lækkun kosningaaldurs fyrir málþófi til að tefja atkvæðagreiðslu um frumvarpið fyrir síðustu sveitarstjórnarkosningar, en öruggur meirihluti var talinn vera á þingi fyrir lækkun kosningaaldurs. Rök þeirra þingmanna sem fremstir voru í flokki að tefja afgreiðslu málsins, og komu í veg fyrir að um níu þúsund ungmenni fengju tækifæri til að hafa áhrif á sín nærsamfélög, voru ýmist tengd lögræðisaldrinum, en þeim málflutningi hefur þegar verið vísað á bug að ofanverðu. Einnig komu fram rök um að breytingin væri ekki tímabær. Þau rök standast heldur ekki skoðun í ljósi stöðu Íslands á lýðræðisvísitölunni.

Í umræðum Alþingis sem litaði einnig samfélagsumræðuna var því einnig ranglega haldið fram að 16 og 17 ára einstaklingar hefðu ekki þroska til að kjósa. Fræðimenn, m.a. við Oxford-háskóla hafa rannsakað hvort svo sé. Þær rannsóknir færa rök fyrir því hvers vegna það ætti einmitt að lækka kosningaaldur og hafna þeim rökum að 16 og 17 ára einstaklingar hafi ekki nægan þroska til að kjósa. Það er meðal annars byggt á reynslusálfræði og vitrænum þáttum. Tilvik Austurríkis hefur verið rannsakað og í ljós kom að þegar kosningaaldur var lækkaður hvarf munurinn á pólitískri þekkingu á milli 16-17 ára ungmenna og eldri ungra kjósenda. Á milli þessarra hópa er enginn marktækur munur á pólitískri þekkingu. Niðurstaðan er sú að þó svo að allt ungt fólk búi ekki yfir „pólitískum þroska“ ætti samt að lækka kosningaaldur. Rannsóknir hafa sýnt að fullnægjandi pólitískur þroski sé afleiðing kerfis sem útilokar ungmenni og getur skortur á þroska því ekki verið notað til að réttlæta kerfislega

² The Economist Intelligence Unit Democracy Index 2020:

<https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>

³ The Danish Youth Council (e.d.). „Votes at 16: A vote for the young people“

<http://www.cie.org/descargas/cie4965.pdf>

útilokun. Út frá virðingamiðaðri nálgun á lýðræði er réttur til að kjósa byggður á virðingu fyrir sjálfstæðri getu samfélagsþegna.⁴

3. Án fræðslu hlýst skaði

Eins og LUF benti á við undirbúning málsins fyrir 146. löggjafarþing dugar ekki að lækka kosningaaldur, heldur er nauðsynlegt að gera ráðstafanir samhliða því, með fræðslu til þeirra sem eru að kjósa í fyrsta sinn. Ennfremur þarf að viðurkenna verðmæt framlög ungmennafélaga, sem leidd eru af ungu fólki, til að stuðla að aukinni lýðræðisþátttöku ungs fólks og tryggja fjármagn til verkefna slíkra félaga. Gott dæmi um slíkt verkefni er #ÉgKýs, en kjörsókn jókst mest hjá yngstu kjósendunum 18-19 ára á milli síðustu alþingiskosninga eða um 9,5% (úr 68,7% árið 2016 í 75,2% árið 2017)⁵.

Ofangreind niðurstaða gefur góða vísbendingu um árangur #ÉgKýs þar sem verkefnið leggur mesta áherslu á yngsta kjósendahópinn. Niðurstaða eftirfylgnirannsóknar frá 2016 var nokkuð afgerandi og leiddi í ljós að þeir sem tóku þátt í skuggakosningum voru líklegri til að kjósa í alþingiskosningunum en þeir sem ekki tóku þátt⁶. LUF leggur kapp á að stuðla að slíkri þekkingarsköpun og því er hér minnt á mikilvægi þess að ríkið styðji við rannsóknir á kosningaþátttöku ungs fólks, sérstaklega ungra karla, innflytjenda og annarra jaðarsettra hópa. Þó ýmis teikn séu á lofti um dræma kosningaþátttöku þessara hópa verður ekki hægt að bregðast við með viðunandi hætti án aukinnar þekkingar.

LUF ítrekar nauðsyn fræðslu samhliða lækun kosningaaldurs í ljósi þess að til eru misheppnuð dæmi um lækun hans án fræðslu (t.d. í Noregi). Rannsóknir hafa einnig sýnt að ef fólk tekur ekki þátt í fyrstu kosningunum eftir að hafa náð kosningaaldri getur það orðið að normi og dregur úr líkum á þátttöku til lengri tíma. Fræðimennirnir þau Magnús Þór Torfason og Hulda Þórisdóttir vöktu athygli á því í erindi⁷ sem þau unnu upp úr greiningu eftirfylgnirannsóknar skuggakosninga 2016. Þessu verður að taka alvarlega og einnig að horfa til þeirra rannsókna sem benda til þess að verkefni eins og #ÉgKýs upplýsingaferðin og skuggakosningar geta aukið kjörsókn⁸. Ef ekki er tekið tillit til rannsókna er hættu á að markmiðið með

⁴ Tommy Peto (2017) „Why the voting age should be lowered to 16“

<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1470594X17705651>

og (2020) Too Immature to Vote? A Philosophical and Psychological Argument to Lower the Voting Age https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3681314

⁵ Hagstofan. (2017). „Aukin kosningaþátttaka ungra kjósenda“

<https://www.hagstofa.is/utgafur/frettasafn/kosningar/althingiskosningar-28-oktober-2017/>

⁶ Lokaskýrsla #ÉgKýs 2016: <http://2017/08/LOKASKYRSLA-EGKYs.pdf>

⁷ Magnús Þór Torfason og Hulda Þórisdóttir. (2017). „Ég Kýs ekki glæpamenn: Hvers vegna ungt fólk kýs ekki og hvernig má breyta því.“ Þjóðarspejillinn 2017 - Ráðstefna í félagsvísindum.

⁸ Norræna Ráðherranefndin. (2017). „Youth, democracy, and democratic exclusion in the Nordic countries.“: <http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1166647&dswid=1638>

lækkun kosningaaldurs snúist upp í andhverfu sína, því leggur LUF svo ríka áherslu á að ná til þeirra sem eru að kjósa í fyrsta sinn.

LUF skorar á Alþingi Íslendinga að taka skrefið í átt að auknu lýðræði og samþykkja frumvarpið. Í því felst löngu tímabær innleiðing Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og veitir yngra fólki mikilsverð borgaraleg réttindi. Þar með er ungu fólki sem til þess hefur þroska sýnd virðing í verki og treyst fyrir raunverulegu valdi til að hafa áhrif á samfélagið sitt. Engin haldbær rök eru til staðar sem réttlæta útilokun þessa þjóðfélagshóps frá grundvallarréttindum á borð við lýðræðispáttöku.

Virðingarfyllst f.h. stjórnar LUF,



Tinna Isebarn,
Framkvæmdastjóri LUF
tinna.isebarn@youth.is