

## Frumvarp til laga

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

Flm.: Kolbeinn Óttarsson Proppé, Ari Trausti Guðmundsson,  
Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir, Lilja Rafney Magnúsdóttir,  
Ólafur Þór Gunnarsson, Steinunn Þóra Árnadóttir.

1. gr.

Í stað orðanna „18 ára“ í 1. mgr. 2. gr. laganna kemur: 16 ára.

2. gr.

Á eftir orðunum „Kjörgengur í sveitarstjórn er hver sá sem á kosningarrétt í sveitarfélaginu skv. 2. gr.“ í 1. mgr. 3. gr. laganna kemur: er lögráða.

3. gr.

Í stað orðanna „allir kjósendur“ í b-lið 19. gr. laganna kemur: þeir sem eru kjörgengir.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

#### Greinargerð.

Frumvarpið var lagt fram á 146. löggjafarþingi (190. mál) og endurflutt á 147. löggjafarþingi (65. mál). Það var lagt fram á 148. löggjafarþingi (40. mál) af fulltrúum allra flokka. Við umfjöllun þess komu þá fram sjónarmið um að of skammur tími væri til stefnu til að undirbúa breytinguna fyrir sveitarstjórnarkosningar það sama vor og var 3. umræðu því ekki lokið. Málið var flutt aftur með breytingum sem þá voru samþykktar við 2. umræðu á 149. löggjafarþingi og er nú endurflutt.

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 kosningarréttar í sveitarstjórnarkosningum miðast við 16 ára aldur í stað 18 ára eins og nú er. Munu þá um 9.000 manns fá tækifæri til að hafa á kjördegi áhrif á mikilvægar ákvarðanir sem varða líf og umhverfi þeirra 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 stjórnmaláþátttöku 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 jafnskjótt 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 lýð-

ræðislega 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.

Áður en frumvarpið var fyrst flutt á 146. löggjafarþingi höfðu ýmis skyld þingmál verið lögð fram. Fyrst ber að nefna tvö mál þingmanna Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs, þingsályktunartillögu Hlyns Hallssonar og Kolbrúnar Halldórsdóttur á 133. löggjafarþingi (514. mál) og frumvarp Arna 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 Arnasyni á 145. löggjafarþingi (116. mál) en náði ekki fram að ganga.

Fyrri mál þessa efnis hafa miðað að því að lækka kosningaaldur almennt, þ.e. bæði í alþingiskosningum og sveitarstjórnarkosningum, úr 18 árum í 16 ár, en þá er nauðsynlegt að gerðar séu breytingar á 33. gr. stjórnarskrárinnar. Hér er hins vegar lagt til að stíga skrefið til háls með því að leggja einungis til breytingar á kosningaaldri í kosningum til sveitarstjórna sem krefst aðeins einfaldrar lagabreytingar.

### **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.<sup>1</sup>

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 stóru auknum meiri hluta árið 2015 að stíga skrefið til fulls og lækka kosningaaldur í þing- og sveitarstjórnarkosningum úr 18 árum í 16 ár.

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 kosningaréttur 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. Rannsóknir á þátttöku í þeim kosningum benda til þess að kosningaþátttaka 16 og 17 ára kjósenda hafi verið nokkru meiri en meðal næstu aldursþópna þar á eftir. Telja rannsakendur að til lengri tíma litið muni lækkaður kosningaaldur og auknir möguleikar ungs fólks til lýðræðislegrar þátttöku hafa jákvæð áhrif á kosningaþátttöku.

Þá má nefna Eistland og Möltu. Maltverjar samþykktu árið 2014 að lækka kosningaaldurinn fyrir sveitarstjórnarkosningar sem fram fóru árið 2015. Þar var reynslan af þátttöku 16 og 17 ára kjósenda góð og á vordögum 2018 samþykkti þjóðþing Möltu einróma að lækka

<sup>1</sup> „Wahlrecht.“ [www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/32/Seite.320210.html](http://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/32/Seite.320210.html)

allan kosningaaldur í 16 ár. Eistneska þingið samþykkti árið 2015 að lækka kosningaaldur í sveitarstjórnarkosningum og var í fyrsta sinn kosið eftir þeim reglum árið 2017.

Þá er kosningaaldur til ríkisþings (Landtagswahl) 16 ár í fjórum þýsku sambandsríkjanna (Brandenburg, Brimburg, Hamborg og Slésvík-Holtsetalandi).<sup>2</sup> Hins vegar er kosningaaldur 16 ár í sveitarstjórnarkosningum í ellefu af þýsku sambandsríkjunum, en þar reið Neðra-Saxland á vaðið árið 1996.<sup>3</sup>

Þing Evrópuráðsins samþykkti árið 2011 ályktun 1826 um aukið lýðræði með lækkan 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.<sup>4</sup>

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 fyrr 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 stjórn málahegðun 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 vísendingar 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 þær kosningar sem fram hafa farið undanfarin ár, þ.e. sveitarstjórnarkosningar 2014 og 2018, forsetakjör 2016 og alþingiskosningar 2016 og 2017, 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 þar sem kosningaþátttaka fólks undir þritugu var undir 50% þótt meðal-kjörsókn hafi verið 67%.

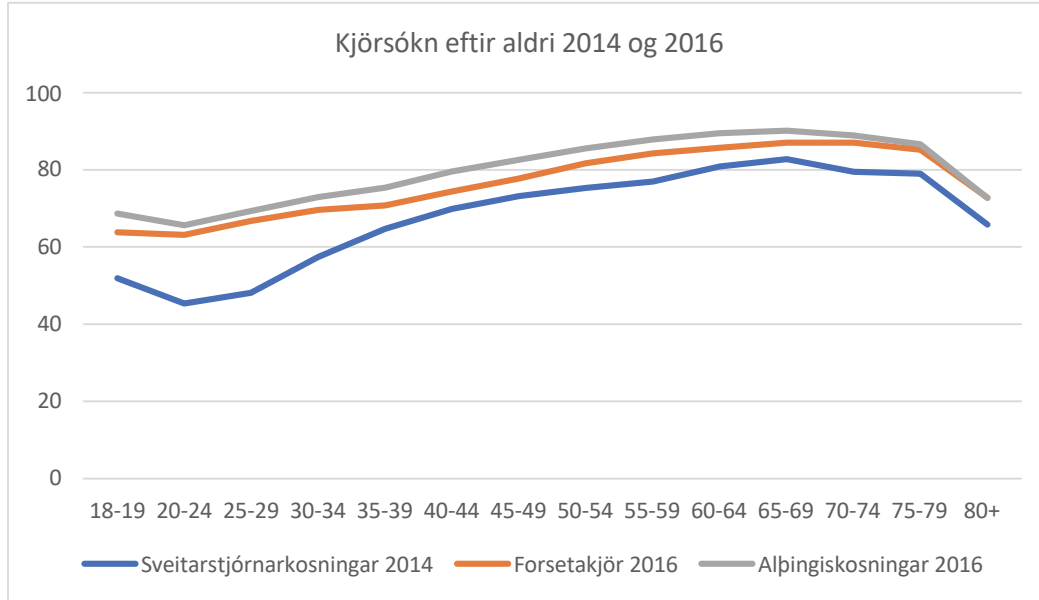
Til að bregðast við dræmri kosningaþátttöku meðal ungs fólks er nauðsynlegt að grípa til margþættra aðgerða. Eitt dæmi þar um er verkefnið „Kosningavakningin: #ÉGKÝS“, sem Landssamband ungmennafélaga og Samband íslenskra framhaldsskólanema halda utan um. Átakið miðar að því að efla lýðræðisvitund og hvetja ungt fólk til að taka upplýsta ákvörðun um ráðstöfun atkvæðis síns. Fyrir síðustu alþingiskosningar var þetta m.a. gert með því að halda fundi ungs fólks um allt land með frambjóðendum og skipuleggja skuggakosningar í

<sup>2</sup> „Landtagswahlrecht.“ [www.wahlrecht.de/landtage](http://www.wahlrecht.de/landtage)

<sup>3</sup> „Wahlen ab 16 in Deutschland.“ <https://www.machs-ab-16.de/wahlen-ab-16-in-deutschland/>

<sup>4</sup> „Resolution 1826 (2011). Expansion of democracy by lowering the voting age to 16.“ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18015&lang=EN>

framhaldsskólum. Vel tókst til við átakið fyrir kosningarnar haustið 2016, en í skýrslu sem kynnt var í september 2017 kemur fram að þeir nemendur sem tóku þátt í skuggakosningum voru líklegri til að kjósa í alþingiskosningum en þeir sem ekki tóku þátt í skuggakosningum.<sup>5</sup> Kann það vera hluti skýringarinnar á því að kjörsókn í yngstu hópunum var nokkru meiri í alþingiskosningum 2017 en hún var í alþingiskosningum 2016, eins og sjá má á eftirfarandi línuriti. Þar má einnig sjá að þátttaka yngstu hópanna í sveitarstjórnarkosningum 2018 var sjónarmun meiri en í kosningunum 2014, þótt munurinn þar á milli sé minni.



Heimild: Hagstofan.<sup>6</sup>

### Óhefðbundin stjórnmalapátttaka ungs fólks.

Þótt kosningapátttaka 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 sjálfsprottunar 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 stjórnmalapátttöku 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.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Landssamband ungmennafélaga og Samband íslenskra framhaldskólanema: „#ÉGKÝS. Skýrsla um lýðræðisátakið 2016.“ <http://egkys.is/wp-content/uploads/2017/09/lokaskrsla-gks.pdf>

<sup>6</sup> Hagstofa Íslands: „Aukin kosningapátttaka í sveitarstjórnarkosningum.“

<sup>7</sup> „Þátttaka ungs fólks ekki minni heldur öðruvísi.“ <https://www.ruv.is/frett/thatttaka-ungs-folks-ekki-minni-heldur-odruvisi>

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. Ungmennaráðin geta verið tækifæri til að fræða ungt fólk um ferli lýðræðis sem og að fara með lýðræðislegt umboð. 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. Þrátt fyrir að ungmennaráð sveitarfélaganna hafi oftast málfrelsi og tillögurétt á fundum hafa þau sjaldnast kosningarrétt innan þess skipulags sem ráðið starfar samkvæmt. Landssamband ungmennafélaga hefur bent á að slíkt skipulag geti sýnt samráð við ungt fólk í orði en ekki á borði. Til að virkja ungt fólk er nauðsynlegt að sýna því að með þátttöku sé hægt að hafa áhrif.

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 meginviðfangsefni ráðstefnanna. Þó kemur fram í þeim öllum ríki 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 stjórnámálum í sínu nærumhverfi til þess að auka áhuga ungs fólks á stjórnámálum. Myndi það stuðla að virkri þátttöku ungmenna síðar meir á stjórnámálum.“<sup>8</sup> Þessi afstaða ungmennaráðsins var ítrekuð í ályktun frá ráðstefnunni Ungt fólk og lýðræði árið 2017. Þar kom fram að samhugur ríkti um lækkun kosningaaldurs fyrir þær sveitarstjórnarkosningar, líkt og lagt er til með frumvarpi þessu.<sup>9</sup>

Í sama streng tekur Landssamband ungmennafélaga, LUF, sem er regnhlífarsamtök fyrir 30 ungmennafélög á Íslandi. Stefna LUF varðandi lýðræðisþátttöku og lækkun kosningaaldurs er: „LUF berst fyrir lýðræðisumbótum, styður við lýðræðisþróun, hvetur til þátttöku ungs fólks í kosningum og stjórnámálum og stuðlar að aðgengilegum upplýsingum. LUF tekur afstöðu með lækkun kosningaaldurs í 16 ára í kosningum til forseta, Alþingis og sveitarstjórna. Við 16 ára aldur eru einstaklingar sakhæfir og þeir bera refsíabyrgð, skólaskyldu lýkur, við tekur val um framhaldsnám og fyrstu skref á vinnumarkaði eru tekin – með tilheyrandi tekjuskatti og stórauðni framlagi til samfélagsins. Að þessu sögðu þykir LUF alvarlegt að útiloka þennan aldursþóp frá ákvarðanatöku í samfélagi sem þau gefa af sér til og bera ábyrgð gagnvart, einkum og sér í lagi ákvarðanir sem hafa mest og langvarandi áhrif á þau fremur en aðra aldursþópa.“<sup>10</sup>

### Undirbúningur og samráð.

Við undirbúning þessa máls fyrir 146. löggjafarþing boðuðu fyrstu flutningsmenn til fundar með stjórn Landssambands ungmennafélaga, ungmennaráði UNICEF og ráðgjafarhópi umboðsmanns barna. Þar komu fram ólík sjónarmið á málið og var sérstaklega bent á að ef

<sup>8</sup> [www.mbl.is/folk/frettir/2014/04/15/leggja\\_til\\_laegri\\_kosningaaldur](http://www.mbl.is/folk/frettir/2014/04/15/leggja_til_laegri_kosningaaldur)

<sup>9</sup> „Ályktun frá ráðstefnunni Ungt fólk og lýðræði 2017“  
<https://www.umfi.is/media/1443/uf1-2017.pdf>

<sup>10</sup> „Stefna Landssambands ungmennafélaga“  
<https://luf.is/wp-content/uploads/2018/07/Stefna-Landssambands-ungmennaf%C3%A9laga.pdf>

frumvarpið yrði samþykkt væri nauðsynlegt að gera ráðstafanir til að fræða þau börn sem yrðu þá fyrst til þess að kjósa yngri en 18 ára. Lýstu margir fundargesta 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 lýðræðisþátttöku yngstu kjósendanna.

Sömu sjónarmið komu fram í umsögnum sem bárust um málið á 146. löggjafarþingi. Í þeim tilvikum þar sem umsagnaraðilar lýstu sig fylgjandi samþykkt frumvarpsins lýstu þeir oftast en ekki þeirri afstöðu að mikilvægt væri að efla fræðslu um stjórnmál og lýðræði á öllum skólastigum. 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 telja flutningsmenn að miklu skipti að efla kennslu í gagnrýnni hugsun og lýðræði í öllu skólafarfi. Jafnframt var á það bent að samhliða lækkun kosningaaldurs þyrfti að stuðla að þátttöku barna á öllum aldri, m.a. með því að tryggja aðgengi að upplýsingum í samræmi við þroska barna og aldur.

Fjallað var um lækkun kosningaaldurs og stjórnmálaþátttöku ungs fólks á málstofu sem Ung vinstri græn skipulögðu á Fundi fólksins á Akureyri 9. september 2017. Þátttakendur í pallborði komu úr ungmennahreyfingum ólíkra stjórnmálaflokka, auk þess sem fulltrúi Lands sambands ungmennafélaga gerði grein fyrir árangri #ÉGKÝS. Í umræðum komu enn fram þau sjónarmið sem hér hafa verið reifuð, að mikilvægt sé að stórefla lýðræðisfræðslu á öllum skólastigum til að búa ungmenni betur undir að taka virkan þátt í kosningum.

### **Umfjöllun stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.**

Frumvörp þessa efnis hafa komið fram í ólíkum myndum frá og með 133. löggjafarþingi, en lengst náði það þingmál sem var til umfjöllunar á 148. löggjafarþingi (40. mál). Í nefndaráliti meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar (þskj. 546) voru lagðar til breytingar sem voru samþykktar að lokinni 2. umræðu, og naut frumvarpið stuðnings meiri hluta greiddra atkvæða við lok 2. umræðu, en ekki reyndist unnt að ljúka 3. umræðu um málið í tæka tíð fyrir sveitarstjórnarkosningar. Frumvarpið hefur verið uppfært með hliðsjón af breytingar-tillögum meiri hlutans (sjá nefndarálit í fylgiskjali).

### **Mikilvægi fræðslu og rannsókna.**

Þrátt fyrir að íslenska kosningarannsóknin hafi frá árinu 1983 gefið til kynna að mikill munur sé á kosningaþátttöku eftir aldri, þá var ekki haldið utan um slíkar upplýsingar með formlegum hætti fyrr en við sveitarstjórnarkosningar 2014. Þær upplýsingar staðfesta það sem kannanir hafa sýnt, að yngra fólk skilar sér í minni mæli á kjörstað en þau sem eldri eru. Samhliða þessari formlegu upplýsingaöflun hafa rannsakendur í auknum mæli beint sjónum sínum að kosningaþátttöku ungs fólks. Mikilvægt er að gefa niðurstöðum þeirra rannsókna gaum, en ekki síður að tryggja áframhaldandi rannsóknir á lýðræðisþátttöku ungs fólks.

Fyrst ber að nefna könnun sem framkvæmd var af Huldu Þórisdóttur, Magnúsi Þór Torfarsyni og Sigurbjörgu Erlu Eggertsdóttur. Þau sendu eftirfylgnikönnun á alla framhaldsskóla landsins til að meta áhrif skuggakosninga í tengslum við #ÉGKÝS fyrir alþingiskosningar 2016. Slíkar kerfisbundnar rannsóknir eru mikilvægur þáttur í að leggja mat á árangur aðgerða til að efla kosninga- og samfélagsþátttöku ungs fólks og þróa þær áfram.

Þá má benda á verkefnið „Ungt fólk til áhrifa“ sem er styrkt af Nýsköpunarsjóði námsmanna og unnið af Vigdísí Fríðu Þorvaldsdóttur, Jóhanni Bjarka Arnarssyni Hall og Arnari Kjartanssyni. Rannsókn þeirra snýr annars vegar að stjórnmálaflokkunum sjálfum og þeim leiðum sem þeir hafa farið í að virkja ungt fólk í stjórnmálum. Hins vegar voru settir saman

rýnihópar framhaldsskólanema á aldrinum 16–20 ára sem tekið höfðu þátt í #ÉGKÝS. Meginmarkmið verkefnisins var að leita svara við spurningunni „hvað fær ungt fólk til að kjósa?“ og leiddu rýnihóparnir í ljós að þar kæmi helst þrennt til:

- auknið aðgengi að stjórnmálum og upplýsingum um stjórnmál,
- bætt stjórnmálafræðsla á öllum skólastigum, og
- meiri virðing fullorðinna í garð ungmenna.

Þessar niðurstöður eru í takt við þær umsagnir sem komu um þingmál þetta á 146. lög-gjafarþingi, sérstaklega hvað varðar mikilvægi lýðræðiskennslu. Þennan þátt er mikilvægt að stórefla samhliða lækkun kosningaaldurs, hvort sem er í gegnum formlegt nám á öllum skólastigum, aukinn stuðning við skuggakosningar eða stuðning við aðra lýðræðislega starfsemi innan veggja skólanna, eins og t.d. nemendafélög.

### Lýðræðislegra samfélag.

Óhætt er að fullyrða að þróunin gengur almennt í þá átt að lækka kosningaaldur. Margar stjórnmálahreyingar 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. Í þessu samhengi má sérstaklega benda á umsögn stjórnkerfis- og lýðræðisráðs Reykjavíkur um þingmál þetta á 146. lög-gjafarþingi. Þar kemur fram að Reykjavíkurborg bjóði ungmennum nú þegar upp á ýmsar leiðir til þátttöku og því væri lækkun kosningaaldurs ekki mjög stórt skref að stíga. Til að mynda hafi kosningarréttur á samráðsvettvanginum Betri Reykjavík frá upphafi miðað við 16 ár.

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 stjórnmálavettvangur höfði ekki nægilega vel til ungs fólks. Hvað þann aldursþóp varðar sem hefur myndað sér skoðanir á stjórnmálum 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 stjórnmálin, geti látið rödd sína heyrast á þeim vettvangi og verði meðal þeirra sem taka þátt í hinni margradda umræðu um samfélagsmál sem ávallt þarf að hljóma á lýðræðislegum stjórnmálavettvangi.

Oftar en ekki er það yngra fólkið sem leiðir eldri kynslóðir áfram til framtíðarinnar með hugmyndum sínum um jafnrétti og lýðræði. Með því að veita ungu fólki á aldrinum 16–18 ára kosningarrétt yrði stigið stórt skref í þá átt að efla rödd ungs fólks í samfélaginu, samfélaginu sjálfu til heilla, auk þess sem yngra fólk fengi þar tækifæri til að móta líf sitt og framtíð á sama hátt og aðrir borgarar.

## Fylgiskjal.

### **Nefndarálit með breytingartillögu um frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998, með síðari breytingum (kosningaaldur).**

(Frá meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, þskj. 546, 40. mál 148. löggjafarþings.)

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Bryndísi Helgadóttur og Hjördísi Stefánsdóttur frá dómsmálaráðuneytinu, Indriða B. Ármannsson frá Þjóðskrá Íslands, Guðna Olgeirsson og Inga Boga Bogason frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu, Önnu Guðrúnu Björnsdóttur frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Salvöru Nordal, umboðsmann barna, og Stellu Hallsdóttur frá umboðsmanni barna, Evu Bjarnadóttur og Önnu Arnarsdóttur frá UNICEF á Íslandi, Tinnu Isebarn og Sigurð Helga Birgisson frá Landssambandi ungmennafélaga og Jóhann Bjarka Arnarsson Hall og Vigdís Friðu Þorvaldsdóttur frá verkefninu *Ungt fólk til áhrifa*.

Nefndinni bárust umsagnir frá Öldu – félagi um sjálfbærni og lýðræði, Barnaheillum, Bláskógabyggð, Fljótshálsa, Gísla Baldvinsyni, Grýtubakkahreppi, Hveragerðisbæ, Íslensku þjóðfylkingunni, Landssambandi ungmennafélaga, Landssamtökunum Þroskahjálpi, nemendafélagi Sunnlækjarskóla, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, umboðsmanni barna, Ungum vinstri grænum, ungmennaráði Barnaheilla, ungmennaráði Eyjafjarðarsveitar, ungmennaráði Suðurlands, ungmennaráði sveitarfélagsins Hornafjarðar, ungmennaráði UMFÍ, verkefninu *Ungt fólk til áhrifa*, UNICEF á Íslandi og Vopnafjarðarhreppi.

Með frumvarpinu er lagt til að aldursmörk kosningarréttar í sveitarstjórnarkosningum verði við 16 ára aldur í stað 18 ára. Markmiðið með frumvarpinu er að styðja við lýðræðisþátttöku ungs fólks og auka tækifæri þess til að hafa áhrif á samfélagið sem virkir og ábyrgir þátttakendur.

#### **Lýðræðisþátttaka.**

Nefndin fjallaði á fundum sínum um málið m.a. í tengslum við lýðræðisþátttöku ungs fólks en markmiðið með frumvarpinu er að auka tækifæri þess til að hafa áhrif á samfélagið sem virkir og ábyrgir þátttakendur. Í því samhengi er mikilvægt að hafa í huga að kosningaþátttaka er lærð hegðun. Á Íslandi miðast skólaskylda við 16 ára aldur og telur nefndin að með því að lækka kosningaaldur í 16 ár gefist skólum gott tækifæri til að gera kosningaþátttöku sjálfsagða og edlislæga ungmennum. Meiri hlutinn telur að lýðræðisnám úr grunnskólum verði þeim þá ferskt í minni þegar í kjörklefann kemur og þannig sé ýtt undir að sú félagslega hvatning sem ungmenni hljóta í grunnskóla skili sér í aukinni kosningaþátttöku.

#### **Réttindi og skyldur barna.**

Nefndin ræddi nokkuð um réttindi og skyldur barna og skyldur forsjáforeldra en samkvæmt lögræðislögum verða menn lögráða 18 ára en fram að því ráða foreldrar persónulegum högum barnsins, þ.e. fara með forsjá þess. Í því felst skylda til að taka ákvarðanir um uppeldi barns og réttur barnsins til að njóta forsjár foreldranna. Ýmis réttindi og skyldur barna miðast við annan aldur en lögræðisaldur auk þess sem skv. 5. gr. sammingsins um réttindi barnsins skulu börn njóta sívaxandi réttinda miðað við aldur og þroska. Í einstökum lögum er með beinum hætti mælt fyrir um réttarstöðu barns yngra en 18 ára, t.d. ráða börn sjálfsaflafé og gjafafé sínu samkvæmt lögræðislögum, réttur til að skrá sig í trúfélag er miðaður við 16 ár,



réttur til að taka ákvörðun um fóstureyðingu er miðaður við 16 ár og í lögum um réttindi sjúklinga er rétturinn til að taka ákvörðun um heilbrigðisþjónustu miðaður við 16 ár svo að eitthvað sé nefnt.

Meiri hlutinn telur að það sé rétt skref að veita 16 ára börnum rétt til að kjósa og þurfa þau þá að fara að þeim fyrirmælum sem eiga við um kjósendur og kveðið er á um í kosningalögum. Meiri hlutinn tekur fram að í forsjá foreldranna felst ekki réttur foreldra til að taka ákvörðun fyrir börnin um hvað þau eigi að kjósa eða til að aðstoða börn sín á kjörstað í krafti forsjárskyldna.

### **Kosningarréttur og kjörgengi.**

Nefndin fjallaði einnig um þær breytingar sem frumvarpið felur í sér varðandi það hverjir eru kjörgengir í sveitarstjórnnum en skv. 1. mgr. 3. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna er hver sá sem á kosningarrétt í sveitarfélaginu, hefur ekki verið sviptur lögræði og hefur óflekkað mannorð kjörgengur í sveitarstjórn. Meiri hlutinn telur rétt að taka fram að einstaklingur sem hefur verið sviptur lögræði missir kosningarréttinn einungis á meðan sviptingin varir.

Samkvæmt lögræðislögum verða einstaklingar sjálfráða og fjárráða við 18 ára aldur og þar með lögráða. Verði frumvarpið óbreytt að lögum munu 16 ára einstaklingar verða kjörgengir í sveitarstjórnarkosningum þótt þeir séu ekki fjárráða. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að kjörgengi ætti fremur að fylgja lögræðisaldri, m.a. vegna þess að fulltrúar í sveitarstjórnnum taka ákvarðanir sem varða fjárhag sveitarfélaga og ekki eðlilegt að ófjárráða einstaklingar komi að slíkum ákvörðunum. Meiri hlutinn fellst á þessi sjónarmið og leggur til breytingar á frumvarpinu þannig að það verði einungis kosningarrétturinn sem miðast við 16 ára aldur.

Við umfjöllun nefndarinnar komu einnig fram ábendingar varðandi 19. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna en þar er kveðið á um að fulltrúar í sveitarstjórnnum skuli kjörnir í leynilegum almennum kosningum, annaðhvort bundnum hlutfallskosningum, sbr. a-lið greinarinnar, eða í óbundnum kosningum þar sem kosning er ekki bundin við framboð en allir kjósendur eru í kjöri nema þeir sem eru löglega undanþegnir skyldu til að taka kjöri og hafa fyrir fram skorast undan því, sbr. b-lið greinarinnar. Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að kjósendur undir 18 ára aldri verði undanþegnir þessu ákvæði og leggur því til breytingar í þá veru að í stað þess að allir séu í kjöri verði það einungis þeir sem eru kjörgengir.

### **Fræðsla.**

Á fundum nefndarinnar var einnig rætt um mikilvægi þess að huga vel að því hvernig fræðsla til þeirra sem kjósa í fyrsta sinn er háttað. Fyrir nefndinni komu fram ábendingar Landssambands ungmennafélaga (LUF) um mikilvægi þess að fólk taki þátt í fyrstu kosningunum eftir að hafa öðlast kosningarrétt. Hegðun fólks í fyrstu kosningunum getur slegið tóninn varðandi það hvort fólk nýtir sér kosningarréttinn í framtíðinni. Meiri hlutinn tekur undir þessi sjónarmið og telur í því samhengi mikilvægt að líta til reynslu Norðmanna, en tilraunaverkefni um að lækka kosningaaldur í Noregi í 16 ár þótti ekki gefa góða raun og hefur ónógri fræðslu verið kennt um.

Við umfjöllun nefndarinnar hefur komið fram að fræðsla til nýrra kjósenda af hálfu stjórnvalda er ekki markviss og hana mætti bæta. Í dag fer hún fyrst og fremst fram í framhaldsskólum og þá ekki síst með þörfum verkefnum eins og #ÉgKýs. Meiri hlutinn minnir einnig á að ríflega 10% 18 ára ungmenna eru ekki í framhaldsskólum og missa því af slíkri fræðslu. Nýir kjósendur eru ekki fræddir um lýðræðið með beinum hætti, líkt og t.d. er gert varðandi

umferðarfræðslu þegar börn ná ákveðnum aldri. Í ljósi mikilvægis lýðræðislegrar þátttöku vill nefndin hvetja stjórnvöld til að huga betur að lýðræðisfræðslu til þeirra sem öðlast kosningarrétt. Þar verði ekki síst hugað að þeim sem hafa ekki íslensku að móðurmáli.

Verði frumvarpið að lögum öðlast hluti síðasta árgangs grunnskólanema kosningarrétt. Meiri hlutinn beinir því til ráðherra mennta- og menningarmála að huga sérstaklega að því hvernig best verði hagað fræðslu fyrir þennan hóp og að haft verði samráð við umboðsmann barna þar um.

### Skammur tími til stefnu.

Fram hafa komið sjónarmið um að skammur tími sé til stefnu til að undirbúa breytinguna fyrir næstu kosningar. Meiri hlutinn tekur undir það, en vekur athygli á að einnig kom fram að hvað framkvæmd og skipulag varðar sé ekkert sem hamlar því að kosningaaldur verði lækkaður fyrir sveitarstjórnarkosningar í máí.

Meiri hlutinn áréttar þó að til að standa sem best að málinu sé mikilvægt að breytingin verði samþykkt sem fyrst. Þá þurfi að huga strax að því hvernig fræðslu- og kynningarmálum verður háttað fyrir þá kjósendur sem öðlast kosningarrétt verði þetta frumvarp að lögum.

### Ungmennaráð.

Mörg sveitarfélög hafa komið upp ungmennaráðum og umboðsmaður barna vakti í umsögn sinni athygli á því að breytingin gæti haft áhrif á skipan þeirra. Þó að engin aldursviðmið séu sett um ráðin í æskulýðslögum er oftast miðað við aldurshópinn 13–17 ára og vísað til þess að 18 ára séu ungmennin komin með kosningarrétt og geti haft áhrif á val kjörinna fulltrúa með atkvæði sínu.

Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að sveitarfélög taki afstöðu til þess hvort lækkun kosningaaldurs eigi að takmarka setu barna 16 ára og eldri í ungmennaráðum. Sú breytingartillaga sem nefndin leggur til við frumvarpið um að takmarka kjörgengi áfram við 18 ára aldur breyti þó ekki stöðu ungmenna í ungmennaráðum hvað kjörgengi varðar.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

#### BREYTINGU:

Á eftir 1. gr. komi tvær nýjar greinar, svohljóðandi:

a. (2. gr.)

A eftir orðunum „Kjörgengur í sveitarstjórn er hver sá sem á kosningarrétt í sveitarfélaginu skv. 2. gr.“ í 1. mgr. 3. gr. laganna kemur: er lögráða.

b. (3. gr.)

Í stað orðanna „allir kjósendur“ í b-lið 19. gr. laganna kemur: þeir sem eru kjörgengir.

Alþingi, 15. mars 2018.

Helga Vala Helgadóttir,  
form.

Kolbeinn Óttarsson Proppé,  
frsm.

Jón Þór Ólafsson.

Jón Steindór Valdimarsson.

Þórunn Egilsdóttir.