



MED RETT TIL Å STEMME



Om LNUs rapportserie

LNU gir flere ganger i året ut rapporter om aktuelle tema som opptar barne- og ungdomsfrivilligheten.

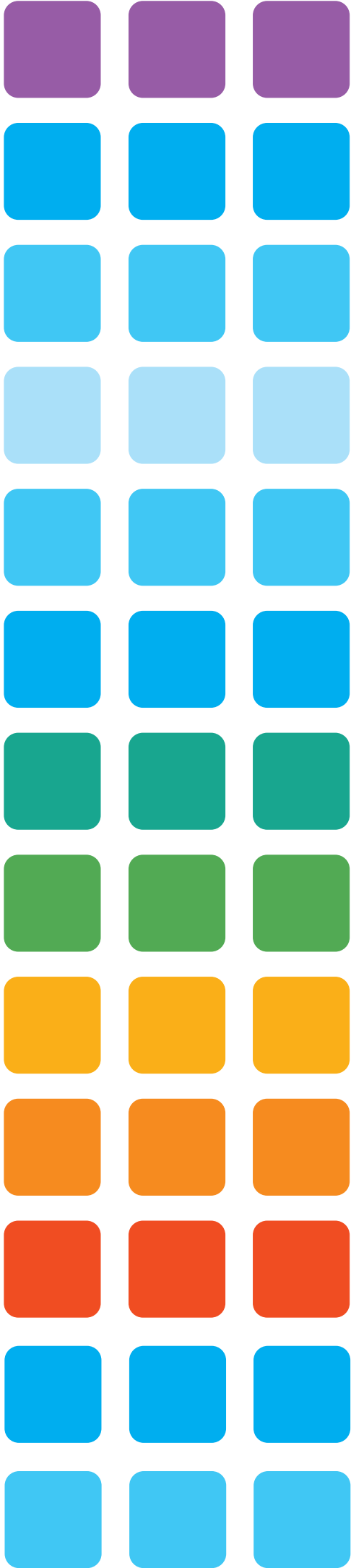
Du kan lese mer om LNUs rapportserie på lnu.no

Med rett til å stemme

Rapporten er skrevet av
Axel Fjeldavli på vegne av LNU.
Design: Byrå Burugla
Forsidefoto: Kommunal- og
regionaldepartementet
Trykk: Gamlebyen grafiske
Opplag: 500

LNU©2015





Med rett til å stemme

Innhold

1. Hva er stemmerett?	4
1.1 Stemmerettens historie i Norge	4
1.2 Erfaringer fra forsøket med senket stemmerettsalder i 2011	5
1.3 Frivilligheten og mobilisering under lokalvalget 2011	9
1.4 Media	10
2. Juridiske begrensninger	11
3. Internasjonale erfaringer	13
4. Hva er spesielt med ungdom?	14
4.1 Demografi	14
4.2 Partivalg blant ungdom	15
4.3 Opplæringen i skolen	18
4.4 Politisk interesse og kunnskap blant ungdom	19
4.5 Holdninger til senket stemmerettsalder	20
5. Senke stemmerettsalderen - en god idé?	23
LNUs anbefalinger	24
Litteratur	25

1. Hva er stemmerett?

Det er i dag over 200 år siden Norges grunnlov ble underkrevet. Den sa ikke bare at vi skulle ha mer selvstyre som land, men også at det var *folket* i Norge som skulle bestemme. Folkesuverenitetsprinsippet var sentralt i grunnloven. Gjennom dette blir det slått fast at all offentlig maktbruk får sin legitimitet fra folket selv. I Norge skjer dette i all hovedsak gjennom frie valg. Innbyggerne velger sine representanter, som igjen tar valg vedrørende politiske spørsmål på deres vegne mellom hvert valg.

Robert A. Dahls kriterier for demokratisk styre¹:

- Folkevalgte representanter har kontroll over offentlige avgjørelser
- Folkevalgte representanter er valgt og fredelig avsett i relativt hyppige, rettferdige og frie valg hvor bruken av tvang er begrenset til et minimum
- Så godt som alle voksne borgere har rett til å stemme i disse valgene
- De fleste voksne borgere har mulighet til å stille til valg til posisjonene som er på valg
- Borgere har reell ytringsfrihet. Her er retten til politiske ytringer spesielt viktig, inkludert å kritisere offentlige myndigheter og deres maktutøvelse, det rådende politiske, økonomiske og sosiale system, og den dominerende politiske ideologi
- Borgere har tilgang på kilder til informasjon som ikke er monopolisert av det offentlige eller en monopolisert av enkeltpersoner eller -grupper utenfor det offentlige
- Borgere har reell frihet til å stifte og tilslutte seg organisasjoner, herunder politiske. Dette inkluderer politiske partier og interessegrupper som forsøker å påvirke den offentlige styringen ved å delta i valg eller ved andre fredelige metoder.

I demokratiteori regnes gjerne Robert A. Dahls kriterier som sentrale. I hvor stor grad et styre oppfyller disse kriteriene er et mål på hvor demokratisk landet er. Dahl baker folkesuverenitetsprinsippet inn i indikatorene for demokrati. Åpenbart som det kanskje kan virke, henger andelen av befolkningen

med stemmerett sammen med graden av demokrati og med hvor legitim den offentlige maktutøvelsen er. Debattene om stemmerett og stemmerettsutvidelser gjennom historien gjenspeiler dette. Alle har vært debatter om hvem som står på innsiden og utsiden av det representative demokratiet. Med utgangspunkt i Dahls kriterier blir spørsmålet om stemmerett et spørsmål om hvor grensen for hva en *borger* er, og hva en *voksen borger* er.

Det å ha retten til å stemme utgår fra et ideal om at alle skal få være med å bestemme. Å ha retten til å stemme er å ha retten til å velge representanter og å påvirke hvilke valg disse skal ta. Dette skjer på to måter². For det første kan man se på valget som en *delegeringsmekanisme*. Partiene presenterer sine programmer for velgerne, som velger politikere ut fra hvilken politikk som ligger nærmest deres eget ståsted og som de tror vil innfri deres forventninger i framtiden. Politikernes oppgave blir dermed å i størst mulig grad følge det mandatet velgerne har gitt dem.

En annen måte å se valget på, er som en *kontrollmekanisme*. Her ser velgerne på hvilke beslutninger politikerne har tatt siden forrige valg, som de enten gir sin støtte til ved å stemme på partier som sitter ved makten på nytt, eller straffer ved å skifte parti.

I realiteten vil en velger typisk både se framover og bakover i tid når vedkommende stemmer, og valget vil slik være en kombinasjon av en kontroll- og en delegeringsmekanisme. Stemmerett er retten til å gi politikerne et mandat og til å sanksjonere dem hvis de ikke følger det. Det har alltid stått noen på utsiden, men andelen har stadig krympet siden 1814 og Eidsvoll.

1.1 Stemmerettens historie i Norge

Hvem som har hatt stemmerett i Norge har endret seg i flere omganger. I perioden 1948-1967 og fra 1979 til i dag har stemmerett, myndighetsalder og valgbarhetsalder vært den samme, ellers har disse tre variert med ujevne mellomrom. Gjennom historien har det vært andre faktorer enn alder som også har hatt betydning for om du får stemmerett eller ikke.

Tabell 1 på neste side gir en oversikt over hvordan stemmeretten har utviklet seg. Imidlertid må denne nyanseres noe.

1. Dahl 2000
2. Narud & Valen 2007

Tabell 1: Historisk utvikling for stemmerett-, myndighet- og valgbarhetsalder³

År	Stemmerett (Stortingsvalg)	Valgbarhet	Myndighet
1898	25 år (menn)	30 år	21 år
1913	25 år (kvinner)	30 år	21 år
1919	25 år (fattige)	30 år	21 år
1920	23 år	30 år	21 år
1946	21 år	30 år	21 år
1948	21 år	21 år	21 år
1967	20 år innen valgdagen	20 år	21 år
1972	20 år i løpet av valgåret	20 år	21 år
1978	18 år	18 år	18 år

I grunnloven av 1814 var stemmeretten på langt nær allmenn⁴. Kun menn over 25 år som enten hadde et offentlig embete, var selveiende bønder, var leilendinger på matrikulert jord eller var handelsborgere var stemmeberettiget. Fra valget 1900 var det allmenn stemmerett for menn over 25 år.

I 1901 fikk kvinner begrenset stemmerett ved kommunevalg, og i 1907 fikk kvinner med skattbar inntekt over 300 kroner på landsbygda og 400 kroner i byene stemmerett ved stortingsvalg i 1907. Fra valget i 1915 hadde kvinner over 25 år allmenn stemmerett på lik linje med menn. Selv om det nå var allmenn stemmerett for kvinner og menn over 25 år uavhengig av inntekt, var det fremdeles slik at en ikke uvesentlig andel av befolkningen over 25 år var utelatt fra retten til å stemme på økonomisk grunnlag.

Personer som mottok stønad fra det offentlige hadde fra 1900-valget blitt suspendert fra den allmenne retten til å stemme. Dette førte til at over 10 prosent av de stemmeberettigede ble fratatt stemmeretten enkelte steder; fattige, eldre, arbeidsledige og invalide. Fra 1921-valget ble denne bestemmelsen fjernet fra valgloven. Deretter ble stemmeretten, myndighetsalderen og valgbarhetsalderen senket i flere omganger. Noen ganger samlet - andre ganger hver for seg. Grunnloven inneholdt en bestemmelse om at personer som ble umyndiggjorte også mistet stemmeretten på samme tid.

Denne ble fjernet i 1980. Etter dette har umyndiggjorte personer hatt stemmerett på lik linje med andre over 18 år. Det finnes ingen oversikt over antallet umyndiggjorte, men Vergemålsutvalget anslo i 2004⁵ at antallet var om lag 30 000 på det tidspunkt. Det er ikke grunn til å tro at antallet umyndiggjorte har endret seg betraktelig siden. I sum vil dette si at anslagsvis 1 prosent av den stemmeberettigede befolkningen ikke er myndige per i dag. Fremdeles er det mulig å bli fratatt stemmeretten ved landsforræderi, forsøk på statsomveltninger og ulovligheter i forbindelse med valg.

1.2 Erfaringer fra forsøket med senket stemmerettsalder i 2011

Ved kommune- og fylkestingsvalget i 2011 ble det gjort forsøk med stemmerett for 16-åringer.

Etter initiativ fra en rekke barne- og ungdomsorganisasjoner, Barneombudet, LNU og lokale ungdomsråd over flere år foreslo daværende kommunal- og regionalminister Magnhild Meltveit Kleppa fra Senterpartiet en forsøksordning med

3. Ødegaard 2014

4. Søbye 2013

5. NOU 2004:16



stemmerett for 16-åringer. Forslaget fikk bred tilslutning i Stortinget, på tross av bare Venstre og SV på tidspunktet var tilhengere av stemmerett for 16-åringer som permanent ordning.

Tidligere hadde også Valglovutvalget⁶ og Lokaldemokratikommisjonen⁷ sagt nei til stemmerett for 16-åringer i lokalvalg. Begrunnelsene i disse utredningene var at "stemmerettsalderen bør følge myndighetsalderen, som er 18 år. [...] Ut fra prinsipielle hensyn bør man ha samme stemmerettsalder ved samtlige valg. [...] Hensynet til enhetlig regelverk, og tradisjoner, tilsier at man har én felles stemmerettsalder", som det ble formulert av Valglovutvalget.

Lokaldemokratikommisjonen støttet seg i stor grad på vurderingene som ble gjort av Valglovutvalget. I begge utvalgene var det et mindretall som gikk inn for å senke stemmerettsalderen til 16 år i lokalvalg. Senere gikk flertallet i Ungdommens maktutredning⁸ inn for stemmerett for 16-åringer i lokalvalg. Den sentrale begrunnelsen her var at "å gi ungdom stemmerett fra de fyller 16 år kan ses som et ledd i en utvikling hvor stadig nye grupper har blitt inkludert i demokratiet, blant annet gjennom stemmerett. [...] Ungdom på 16 år er modne nok til å ta det ansvaret som ligger i å stemme ved valg." Etter forsøket med 16-årig stemmerett i 2011 besluttet kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner fra Høyre i 2014 å gjøre et nytt forsøk med 16-årig stemme-

rett ved lokalvalget i 2015. Det nye forsøket ble offentliggjort etter skriftlig spørsmål til kommunalministeren fra Venstres stortingsrepresentant Sveinung Rotevatn.

20 kommuner ble plukket ut til å delta i forsøket 2011, men interessen var formidabel både i 2011 og 2015. I 2011 var det 143 kommuner som søkte⁹, og i 2015 søkte 124 kommuner. Erfaringene fra forsøket i 2011 viste seg i stor grad å være positive.

I rapporten "Stemmerett for 16-åringer" fra 2014¹⁰ oppsummerer Institutt for samfunnsforskning resultatene fra evalueringen. Det var flere spørsmål det knyttet seg spenning til i forkant av forsøket. Ett av dem var valgdeltakelsen. Her viste det seg å være store forskjeller mellom forsøkskommunene (når det senere i rapporten står referert til "forsøkskommunene", menes det forsøkskommunene i stemmerettsforsøket i 2011). Det var 37 prosentpoeng som skilte valgdeltakelsen blant 16- og 17-åringer i de mest vellykkede forsøkskommune (82 prosent valgdeltakelse) og minst vellykkede forsøkskommune (45 prosent valgdeltakelse).

6. NOU 2001:3

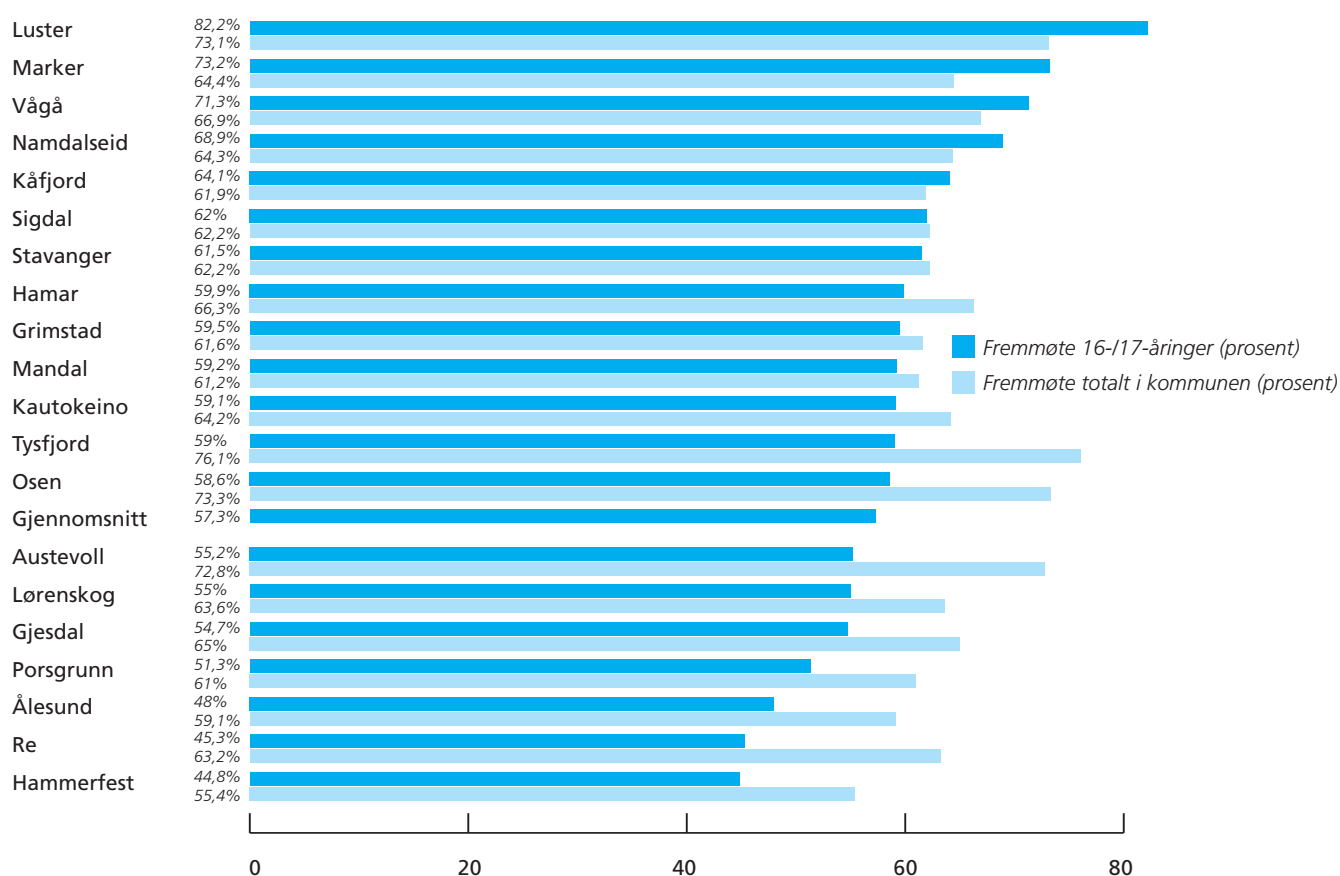
7. NOU 2006:7

8. NOU 2011:20

9. Bergh 2014

10. Ibid.

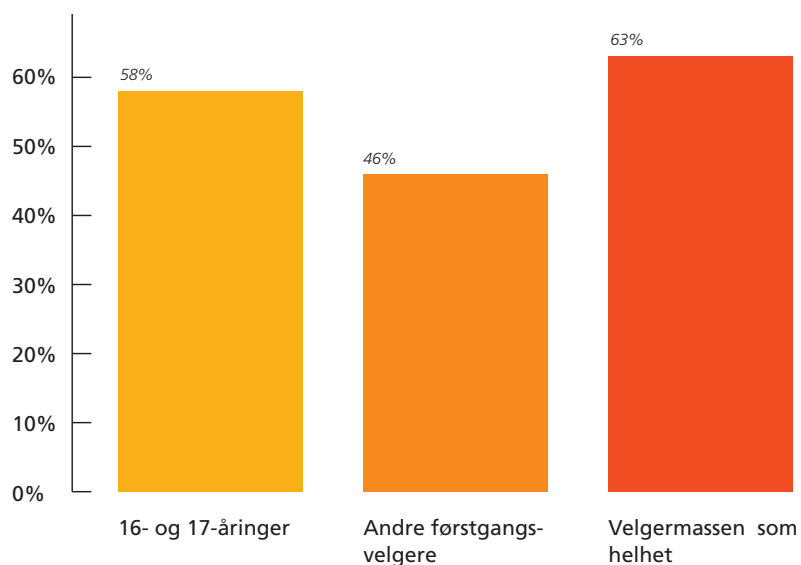
Diagram A: Valgdeltakelse i forsøkskommunene - blant 16- og 17-åringer og totalt¹¹



I både Valglovutvalget, Lokaldemokratikommisjonen og Ungdommens maktutredning var et håp om økt valgdeltakelse et argument *for* å senke stemmerettsalderen, mens frykten for redusert valgdeltakelse et argument *mot* å senke stemmerettsalderen. Gjennomsnittsdeltakelsen i forsøkskommunene

viste seg til slutt å være 58 prosent blant 16- og 17-åringer, mens valgdeltakelsen blant velgermassen som helhet i disse kommunene var 63 prosent. Blant førstegangsvelgere ellers (18-21 år) i disse kommunene var valgdeltakelsen 46 prosent.

Diagram B: Valgdeltakelse blant førstegangsvelgere i forsøkskommunene¹²



11. Kommunal- og regionaldepartementet 2011
12. Bergh 2014

Både variasjonen i valgdeltakelse blant 16- og 17-åringene og forskjellen mellom disse og øvrige førstegangsvelgere kan skyldes innsatsen som ble lagt i å mobilisere forsøksvelgerne i flere av kommunene. Institutt for samfunnsforskning peker på at skolens innsats har vært avgjørende. Der kommunenes mobiliseringsarbeid har nådd klasserommene og ulike nettverksressurser har vært koordinert mot å mobilisere 16- og 17-åringer til å stemme, har også oppslutningen vært høyest. Det har vært lettere å nå disse velgerne gjennom skolen enn 18-21-åringene, som har ulike primærtilknytninger; høyere utdanning, arbeid, læretid etc.

I forskningen snakker man gjerne om at enda flere deltar i valg i stabile livsfaser¹³. Aldersgruppen 16- og 17-åringer er med skole, familie og venner en mer stabil livsfase enn ordinære førstegangsvelgere. Det er altså ikke slik at det er en lineær sammenheng mellom alder og valgdeltakelse. Her blir logikken at valgdeltakelsen heller følger en slags U-kurve - som det man kan se konturene av i diagram B. Det er flere som stemmer blant skoleungdommer, før deltakelsen går ned blant unge voksne tidlig i 20-årene, for å deretter stige. Skolen kan gjennom opplæringen bidra til mobilisering av elever til å stemme, en mulighet som bortfaller når elevene har fullført videregående.

Når man ser på valgdeltakelsen i 2011 er det grunn til å anta at unge velgere har blitt mobilisert ekstra, grunnet terrorangrepet 22. juli, men dette forstyrrer ikke bildet av at velger-

gruppen 16-17 år har hatt en valgdeltakelse som ikke avviker stort fra valgdeltakelsen blant velgermassen som helhet.

Når det gjelder unges representasjon i 2011-valget, så vi at partiene ikke nominerte flere unge listekandidater da enn de har gjort tidligere. Det var heller ingen markant forskjell på forsøkskommunene og andre kommuner. Likevel ser vi at alderssammensetningen i kommunestyrene har blitt vridd i retning av noe flere unge representanter. Det faktum at 22. juli-angrepene fant sted etter at listene var ferdigoppsatte hos alle partier, men før valget, kan nok ha bidratt til dette.

Dette valget ble av mange omtalt som et "ungdomsvalg"; både på grunn av angrepene mot unge på Utøya og fordi det var forsøk med stemmerett fra 16 år. Av analysene til Institutt for samfunnsforskning ser vi at unge fikk betydelig flere personstemmer enn øvrige representanter ved dette valget¹⁴. Analysene peker også på at det er grunn til å tro at partienes rutiner og kultur for å rekruttere unge representanter stikker dypt, og at det derfor tar lang tid å snu deres arbeid i retning av å rekruttere vesentlig flere unge representanter enn de gjør i dag. Videre ser vi at det er flere unge som blir valgt inn som følge av listeretteringer i forsøkskommunene enn i de øvrige kommunene. Dette tyder klart på at senket stemmerettsalder gir bedre representasjon for ungdom. Unge velgere stemmer på unge kandidater og bidrar til at kommunestyrene blir mindre skjevfordelt.

Tabell 2: Andel representanter valgt inn som følge av listeretteringer¹⁵

	Forsøkskommuner		Øvrige		Totalt	
	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall
Alle representanter	23,9	140	23,4	2386	23,4	2526
Representanter 18-25	37,7	23	34,3	205	34,6	228
Representanter 18-21	46,2	18	38,2	123	39,1	141

Ser man på stemmegivingen blant 16- og 17-åringer, er det ingen markant forskjell på stemmegivingen blant disse og blant velgermassen generelt. Det eneste systematiske avviket man kan se ut til å finne i dataene fra Institutt for samfunnsforskning er at 16- og 17-åringer gjennomgående i mindre grad stemmer på KrF enn andre velgere. Ved skolevalg tidligere har ungdommer i større grad stemt FrP og SV, og i

mindre grad Ap og H - enn velgermassen som helhet. Dette gjorde seg ikke gjeldende ved valget i 2011.

13. Franklin 2004

14. Bergh 2014

15. Bergh 2014

Arbeid med mobilisering av unge velgere

I mobiliseringen av unge velgere er kommunenes arbeid viktig. Ressursene og verktøyene som ligger i skolen og ulike deler av det offentlige er avgjørende for å mobilisere velgere. Partienes arbeid er også viktig. Partiorganisasjonene og kommuneorganisasjonene var, som vi har sett, viktige for å mobilisere velgere i 2011-valget. Institutt for samfunnsforskning peker likevel på at en satt kultur og satte rutiner kan stå i veien for en ytterligere økning i valgdeltakelse i det tempoet man ønsker¹⁶.

Frivilligheten og media er to bein mobiliseringen av unge velgere står på, som ikke er behandlet særskilt i rapporten fra Institutt for samfunnsforskning. LNU erfarer likevel at arbeidet som har blitt gjort her har vært viktig for å mobilisere unge velgere.

1.3 Frivilligheten og mobilisering under lokalvalget 2011

I forbindelse med lokalvalget gjorde LNU et bredt arbeid med mobilisering av unge velgere - spesielt 16- og 17-åringer. Arbeidet fordelte seg mellom administreringen av Frifond Stem, nettsiden stem1209.no, sosiale media, samarbeid med medlemsorganisasjoner og gjennom såkalte "demokratiagenter". Med grunnlag i eksisterende forskningslitteratur valgte LNU å arbeide ut fra fire prinsipper som man vet bidrar til å senke barrierer mot å stemme, nemlig 1) å øke/synliggjøre ungdommenes egeninteresse, 2) at de blir spurt om å delta, 3) at de vet hva de skal stemme på og 4) at de får god og nøytral informasjon. LNU's erfaring er at ungdom ikke blir hørt og forstått av voksne og av politikere på ungdoms egne premisser. LNU valgte å følge ERYICA's ungdomsinformasjonscharter i helheten av arbeidet med Stem 1209-kampanjen. Her settes det opp spilleregler for hvordan informasjon skal komme på nettopp ungdoms premisser.

Nettsiden stem1209.no ble hyppig besøkt. Undersiden "Hva skal jeg stemme?" ble besøkt 17 000 ganger, og stod for 25 prosent av trafikken til siden. Nettsiden ble markedsført gjennom 10 000 klistremerker som ble spredt rundt over landet, annonse i gratismagasinet Spirit, og nettsiden ble omtalt i media i flere omganger. Kampanjen hadde 2500 likes på Facebook, og av disse var 85 prosent i aldersgruppen som tilsvarende førstegangselgere.

LNU samarbeidet med medlemsorganisasjonene for å mobilisere unge velgere. Organisasjonene sitter på et stort nettverk av ungdommer med lokal tilknytning. Ungdommene som er aktive i organisasjoner er allerede engasjerte i å få flere unge til å delta i demokratiet og har ressurser og verktøy som kan bidra til mobilisering av unge velgere. LNU etablerte

spesifikke samarbeidsavtaler med 12 ungdomsorganisasjoner om kampanjen Stem 12.09. I rapporten fra Institutt for samfunnsforskning omtales kampanjen og i tillegg arbeidet til Barneombudet i forbindelse med valget som viktig for kommunene¹⁷.

Gjennom Frifond Stem delte LNU ut 2 millioner kroner til 79 prosjekter over hele landet som skulle bidra til å skape engasjement om valget blant ungdom. LNU's erfaring er at særlig arrangement som koblet sammen kultur og politikk på nye måter var populære, men aktivitetene hadde mange ulike innfallsvinkler til utfordringen.

Tiltak finansiert av Frifond Stem

- Young immigrant tv: "Jeg vil stemme i år" - Ungdomsskapt kortfilm om stemmerett
- Akkerhaugen rockesamfunn: "Politisk dag på stasjonen" - Debatt, bandkonkurranse, stand-up og film i kontekst av valget, samt transport fram og tilbake til valglokalet
- RadioOrakel: "RadioOrakel - Lokalvalg 2011" - Innslag, debatter og ulike programmer knyttet til valget. Kursing av ungdom i politisk radiojournalistikk.
- Ungdomsrådet i Røros: "Politisk debatt på ungdommens hus" - Debatt i forbindelse med valget og kulturelle innslag
- Tomorrow people: "Rapvalg" - Landsdekkende internettbasert musikkkonkurranse med med politiske tekster
- Brøttum bygdeungdomslag: "Politisk aften" - Foredrag om valget og politiske spørsmål
- Oslo skateboardforening: "Stem - det er viktig også for deg!" - Skatekonkurranse i kontekst av valget
- Bergens Unge Høyre: "Stem ungt stand-up" - Stand-up og appeller fra de ulike ungdomspartiene
- LO ungdom Rogaland: "Du bestemmer!" - Konserter i kontekst av valget
- Bjørndal somalisk forening for mangfold og deltakelse: "Bli med å stemme" - Festival og debattmøte

16. Ibid.

17. Ibid.

Demokratiagentene var en viktig del av Stem 12.09-kampanjen. Dette var ungdommer som i utgangspunktet verken hadde tilknytning til LNU eller arbeidet på vegne av noen organisasjon. Deres oppgave var å være ambassadører i forsøkskommunene og fungere som satellitter for kampanjen lokalt. Demokratiagentene fikk opplæring i å være målberere for kampanjen og i å gjennomføre foredrag og diskusjoner i skoleklasser, informasjonsstands og valgaktiviteter der ungdom oppholder seg, og fasilitere møter mellom ungdom og politikere. Det var demokratiagenter i alle forsøkskommunene.

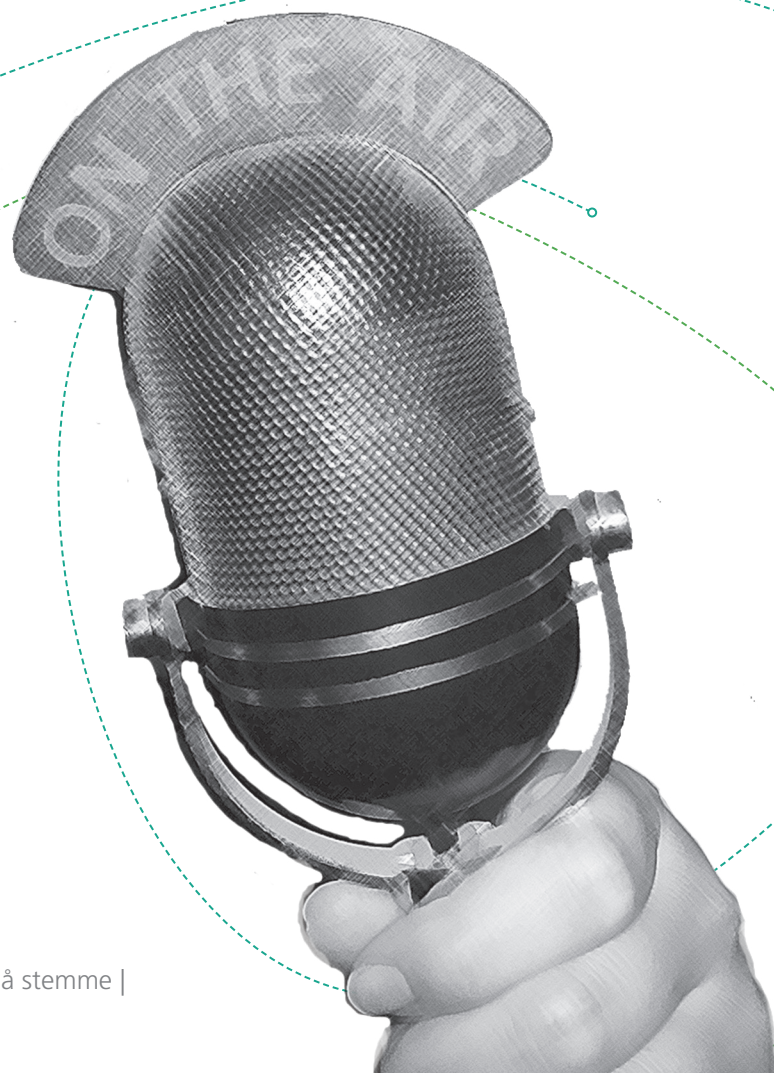
Arbeidet som ble gjort med Stem 12.09-kampanjen ble videreført i forbindelse med 2013-valget, etter samme modell.

1.4 Media

Media har alltid spilt en aktiv rolle i å hjelpe velgerne til å ta opplyste valg. Fra etterkrigstidens radiodebatter, til leserinnlegg, politiske nyheter og valgomater på internett. I forbindelse med valget 2013 hadde flere nyhetsaktører hatt egne kampanjer rettet mot unge velgere. En rekke norske aviser kjørte kampanjen Min Stemme 2013, rettet mot førstegangselgere. Også NRK hadde en omfattende satsning rettet mot ungdom i tillegg til sin ordinære valgdekning.

NRKs ungdomssatsning bestod av flere deler. Sentralt var programmet *Leo tar valget*, sendt i forbindelse med NRKs valgsendinger to ganger i uka og på nett. NRK opplyser (epost, 6. februar 2015) at første episode av dette programmet ble sett av 410 000. P3-programmet *Verdens rikeste land* hadde valgtema gjennom perioden før valget og ble reklamert for i valgsendingene. TV-utgaven av dette programmet, sendt etter debatten som var rett før valget hadde 42 000 seere. I tillegg til dette hadde også programmet *Hallo P3* partilederutspørring tre ganger i uka.

26 av de største avisene i landet hadde den koordinerte valgsatsningen *Min Stemme 2013*. Her deltok blant andre Aftenposten og VG. Alle avisene hadde lik forside 12. august, med oppfordring til unge om å bruke stemmeretten. Avisene produserte redaksjonelt innhold rettet spesielt mot ungdom, med mål om å få flere til å stemme. Avisene produserte ulikt redaksjonelt innhold, med ulik tematikk og form. Aftenposten skrev blant annet om hva Norge skal leve av etter oljen, studenters dårlige økonomi og frafallet i videregående skole. Utgangspunktet for både Aftenposten og de andre avisene i valget av saker og vinkling var en vurdering av hva som engasjerer og interesserer unge velgere.



2. Juridiske begrensninger

Stemmeretten, som så mange andre rettigheter, er regulert av lovverket. Et spørsmål om stemmerett fra 16 år er følgelig også et spørsmål om de juridiske rammene, og hvilke endringer som må gjøres for at en slik endring skal kunne tre i kraft.

Stemmerett slik det er regulert i lovverket utløser både valgbarhet og ombudsplikt. Dette betyr at man har mulighet til å stille på liste og har plikt til å ivareta interessene til velgerne. I dag er stemmerettsalder og myndighetsalder lik, men som vi har sett, har ikke dette alltid vært tilfelle. Dette er heller ikke konsekvent i dagens lovverk, hvor de 30 000 umyndiggjorte også har stemmerett - altså uten å være myndige. I lokalvalg har også utenlandske statsborgere som har bodd i landet en viss tid stemmerett.

Begrepet "myndig" betyr juridisk at man går fra å være barn til å være voksen. Men som vi ser av tabellen under, er overgangen fra barn til voksen regulert av et helt sett av ulike regler som trer i kraft både før og etter fylte 18 år. Tabellen inneholder et utvalg ulike rettigheter. Vergemålsloven - som er den samme som benyttes ved umyndiggjøring - gir personer ved fylte 18 år rett til å styre egne økonomiske og juridiske gjøremål. Dette forutsatt at ikke har en sinnslidelse som tilsier at vedkommende ikke er i stand til å ivareta egen myndighet.

Aldersgrenser knyttet til overgangen fra barn til voksen^{18,19}

12 år

- Rett til å uttale seg i saker som angår personlige forhold
- Rett til å ikke adopteres uten å ville det selv
- Rett til å ikke skifte navn selv om foreldrene ønsker det

13 år

- Rett til å ta enkelt arbeid

14 år

- Rett til å bruke våpen sammen med en voksen

15 år

- Kriminell lavalder
- Rett til å ta vanlig lønnet arbeid
- Rett til å bestemme over egentjente penger, innenfor rammene foreldre/verge setter
- Rett til å melde deg inn og ut av foreninger og ulike trossamfunn
- Rett til å øvelseskjøre med moped

16 år

- Seksuell lavalder
- Rett til å øvelseskjøre med bil
- Rett til kjøre moped, lett motorsykkel og traktor, forutsatt at du har tatt førerprøven
- Rett til å bruke våpen alene på bestemte vilkår

17 år

- Rett til å øvelseskjøre tung motorsykkel, lastebil og vogntog på bestemte vilkår

18 år

- Myndighetsalder
- Stemmerettsalder
- Rett til å kjøre bil, forutsatt at du har tatt førerprøven
- Rett til å kjøpe våpen
- Rett til å bruke våpen alene
- Rett til å kjøpe tobakk, øl og vin

20 år

- Rett til å kjøpe alkohol over 22 prosent

24 år

- Rett til å kjøre alle motoriserte kjøretøy, uavhengig av størrelse og motorkraft (andre aldersgrenser før 24 år som ikke er nevnt her regulerer også dette)

25 år

- Rett til å sterilisere seg

18. Barne- ungdoms- og familiedirektoratet 2015

19. Steriliseringsloven 2010

Folkerettslig er det ingen hindre for å senke stemmerettsalderen til 16 år, og det er ikke i strid med noen konvensjoner Norge har underskrevet²⁰. Når det gjelder norsk lovverk har 16- og 17-åringer mindre rettslig handleevne i alt enn eldre ungdommer, men mer enn yngre ungdommer.

Det vanskeligste spørsmålet knyttet til stemmerett for 16-åringer er spørsmålet om ombudsplikt. Dette er en plikt som omfatter påbud om å stille til valg når du er valgt til å stå på en liste, påbud om å ta imot valget og krav til å stå i vervet ut valgperioden. Her stiller Barnekonvensjonen opp et spesielt krav om at barnets beste skal bli ivarettatt²¹. Er ombudsplikten et for stort inngrep i friheten til den eventuelle folkevalgte 16- og 17-åring til at det ivaretar dennes beste, slik det er formulert i Barnekonvensjonen? Dette er ikke et hinder mot innføring av stemmerett fra 16 år, men et argument som må tas med i den politiske vurderingen av spørsmålet. Her må det også tas med at Barnekonvensjonen legger opp til at det skal skje en gradvis overgang til full selvbestemmelse i tråd med unges modning og utvikling, og at unge folkevalgte i praksis må antas å være kommet til slutfasen av denne modningen om de faktisk blir valgt inn i et folkevalgt organ.

Det ikke slik at valgbarhet og stemmerett må følge hverandre, slik det gjør i dagens lovverk. Historisk har disse i lange perioder avveket fra hverandre. Det er også mulig å innrette lovverket på denne måten i dag, slik at 16- og 17-åringer får stemmerett, men ikke blir valgbare.

Et viktig argument for at det ikke skulle være problematisk å gjøre 16- og 17-åringer valgbare, er hvordan 16-åringer i dag kan bli delegert fullmakt til å styre over organisasjoners og foreningers økonomiske midler²². Resonnementet her er at ikke-myndige kan få delegert fullmakt over områder hvor de som gir fullmakt ønsker at disse personene skal ha rettigheten. En generalforsamling eller et årsmøte kan delegere fullmakt innenfor organisasjonen. På samme måte kan man tenke seg at velgerne kan delegere fullmakt til 16- og 17-årige folkevalgte.

Det er verdt å merke seg at ombudsplikten ikke er like streng i lokalvalg som i stortingsvalg. I lokalvalg er den i praksis nærmest opphevet, fordi man kan få fritak på bakgrunn av et bredt utvalg av årsaker.

Nødvendige lovendringer ved senkning av stemmerettsalder

Senkning av stemmerettsalderen

- Stortingsvalg: Endring i Grunnloven § 50 og valgloven § 2-1
- Fylkestings- og kommunestyrevalg: Endring i valgloven § 2-2

Senkning av stemmerettsalder, men ikke valgbarhetsalder

- Stortingsvalg: Endring i Grunnloven § 61 og valgloven § 3-1. Eventuelt også Grunnloven § 12 om at regjeringsmedlemmer må være stemmeberettigede
- Fylkestings- og kommunestyrevalg: Endring i valgloven § 3-3 første og andre ledd

Senkning av stemmeretts- og valgbarhetsalder, men ikke ombudsplikt

- Stortingsrepresentanter: Endring i Grunnloven § 63 om plikt til å ta imot valget og § 71 om å fungere hele valgperioden
- Fylkestings- og kommunestyrerepresentanter: Kommuneloven § 14 om plikt til å ta imot valg, § 15 om uttreden og § 40 om møteplikt

I alt er det ingen vesentlige juridiske hindre mot å senke stemmerettsalderen til 16 år. Det er et politisk spørsmål. Dette er også konklusjonen i den juridiske vurderingen fra Institutt for samfunnsforskning²³.

20. Stokstad 2014

21. Menneskerettsloven 2014

22. Justisdepartementet 2004

23. Stokstad 2014

3. Internasjonale erfaringer

I dagens Europa ser vi sporene av en bevegelse i retning av stemmerett for 16-åringer som ligner den som fant sted på 70-tallet, med en bølge av land som senket stemmerettsalderen til 18 år. Europarådet har oppfordret medlemslandene til å vurdere å senke stemmerett- og valgbarhetsalderen til 16 år²⁴. Dette har allerede skjedd ved flere europeiske valg. I Østerrike ble stemmerettsalderen senket til 16 år i alle valg. Flere tyske delstater har også stemmerett for 16-åringer i delstatsvalg. Bremen var den første av disse allerede i 1995²⁵. På Isle of Man, Jersey og Guernsey har 16-åringer hatt stemmerett lokalt siden 2008²⁶. På Malta fikk 16-åringer stem-

merett lokalt i 2013²⁷. Flere land på Balkan har stemmerett for 16-åringer gitt at de har arbeid, og i Ungarn har 16-åringer stemmerett om de er gift. Utenfor Europa har 16-åringer stemmerett i flere latinamerikanske land - herunder Brasil og Argentina²⁸.

Det er flere erfaringer å ta med seg fra landene som har innført 16-årig stemmerett. I Østerrike innførte man en større valgreform i 2007, som altså inkluderte stemmerett for 16-åringer, i tillegg til blant annet muligheten til å stemme per post. Årsaken til at man valgte å redusere stemmerettsalderen var i stor grad at det hadde vist seg vellykket i delstatsvalg etter at mange delstater valgte å senke stemmerettsalderen i perioden 2000-2005. Her lå valgdeltakelsen på mellom 70 og 80 prosent blant 16- og 17-åringer²⁹. Dette er lavere enn snittet for østerrikske velgere, men høyere enn for eksempel blant velgere over 50 år.

I tyske delstatsvalg har man sett samme trend når det kommer til valgdeltakelse³⁰. Valgdeltakelsen er litt lavere enn for befolkningen som helhet, men ikke markant lavere. En analyse fra Hannover viste at 56,5 prosent av 16 og 17-åringene brukte stemmeretten, mot 57 prosent i befolkningen som sådan. Erfaringen fra Tyskland er at unge velgere ikke forstyrrer den politiske balansen i retning av mer ytterliggående partier. En annen tysk erfaring er - på lik linje med i forsøket med stemmerett for 16-åringer i Norge - at 16-åringer har høyere valgdeltakelse enn andre førstegangsvelgere. For mange av de europeiske landene som i dag vurderer å senke stemmerettsalderen til 16 år, er dette et viktig argument³¹. 16-åringer er lettere å nå gjennom skolen enn 18-åringer.

I folkeavstemningen om skotsk uavhengighet hadde 16- og 17-åringer mulighet til å stemme. Her viser det seg at 25 prosent av 16- og 17-åringene har blitt med i et politisk parti etter at de har blitt gitt stemmerett³². 85 prosent av skottene sa etter valget at de mente det var en god idé å ha gitt 16- og 17-åringer stemmerett, og i neste skotske parlamentsvalg kommer stemmerettsalderen til å fremdeles være 16 år, slik den allerede er på Isle of Man og Guernsey.

24. Expansion of democracy by lowering the voting age to 16 2011

25. Gellner & Robertson 2003

26. Central Intelligence Agency 2015

27. Freedom House 2013

28. Central Intelligence Agency 2015

29. Kozeluh 2009

30. Ungdomsstyrelsen 1999

31. Barneombudet 2013

32. Brooks 2015

4. Hva er spesielt med ungdom?

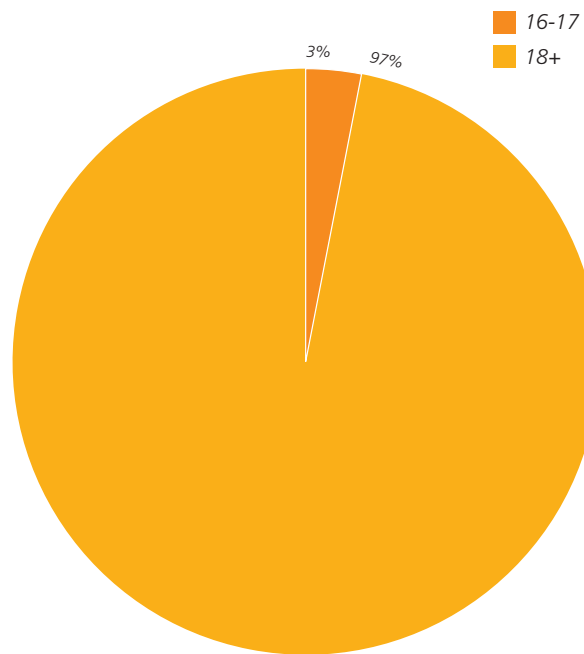
Debatten om stemmerett for 16-åring er i stor grad en debatt om hva som er spesielt med ungdom som burde tilsi at de burde ha stemmerett eller ikke ha stemmerett. Denne delen av rapporten vil gå gjennom noen av de viktigste argumentene.

4.1 Demografi

I den norske offentlige debatten får "eldrebølgen" stor plass som ramme for politiske problembeskrivelser. Hvordan demografien i Norge ser ut og hvordan den utvikler seg, har betydning for hvordan en eventuell senkning av stemmerettsalderen vil slå ut. I tillegg er det relevant for de normative argumentene for stemmerett fra 16 år hvor stor andel av befolkningen ungdom utgjør.

Et spørsmål er hvilken "kjøttvekt" 16- og 17-åring vil ha ved å senke stemmeretten til 16 år. I et tenkt scenario hvor man senker stemmerettsalderen til 16 år i 2015, vil man, som vi ser av figuren under, utvide velgerkorpset med 129 098 velgere. 16-åring vil da utgjøre 3,1 prosent av velgermassen. Dette vil synke til 2,8 prosent i 2020, der det vil holde seg mer eller mindre stabilt fram mot 2015, som vi ser av tabell 3.

Diagram C: Hvor stor andel av velgermassen utgjør 16- og 17-åringene?³³



Tabell 3: Framskrivning av 16- og 17-åringenes andel av velgermassen³⁴

	2015	2020	2030	2040	2050
16-17-åring	129 098 (3,1 %)	125 365 (2,8 %)	133 263 (2,8 %)	146 727 (2,8 %)	146 613 (2,7 %)

Med andre ord ser vi at det bare er ved svært jevne valg at stemmene til 16- og 17-åring flytter mandater i Stortinget, all den tid unges stemmer fordeler seg mellom partiene som stiller til valg omtrent på samme måte som i resten av befolkningen (noe vi kommer tilbake til).

Et annet spørsmål er hvordan sammensetningen av velgermassen vil endre seg mellom yngre og eldre velgere framover. Her ser vi at selv om andelen unge velgere holder seg relativt stabil, flytter tyngdepunktet i velgermassen seg oppover. Dette finner vi ved å se på alderen på medianvelgeren i tabell 4.

I tabellen er det beregnet alder for medianvelger for både scenarioet fortsatt stemmerett fra det året man fyller 18 og med en endring til stemmerett fra 16 år. Eldre velgere vil bestemme mer og mer de neste tiårene, uavhengig av om stemmerettsalderen senkes til 16 år. For at tyngdepunktet i velgermassen skulle være på samme nivå som i dag, måtte stemmerettsalderen ha blitt senket til 13 år.

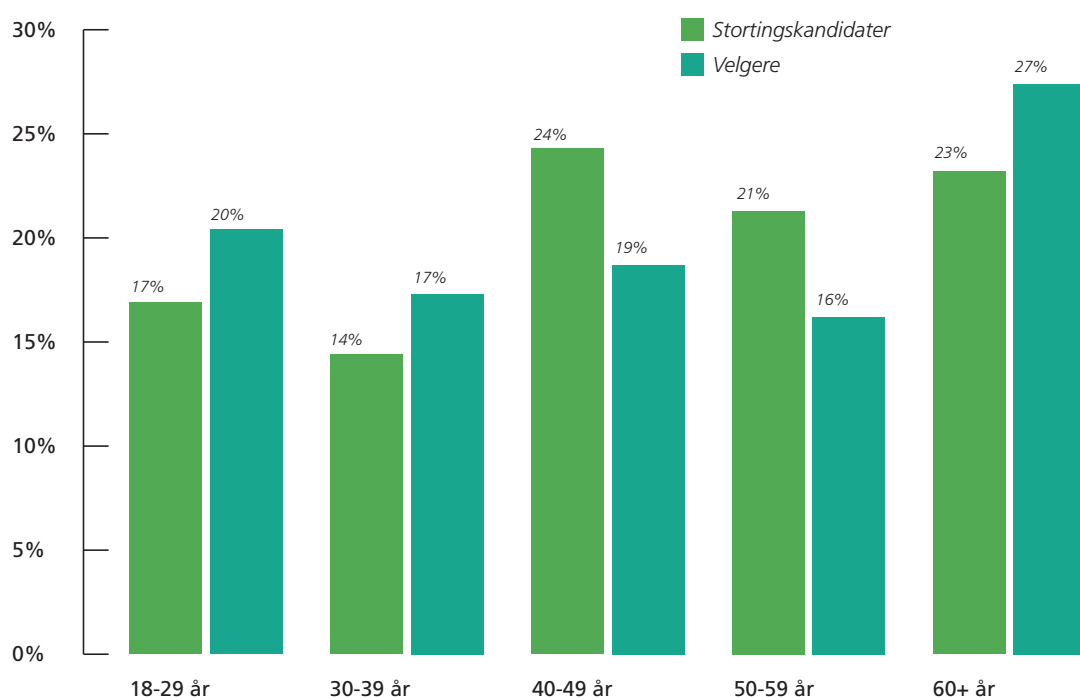
33. Statistisk sentralbyrå 2014

34. Ibid.

Tabell 4: Medianvelgerens alder³⁵

	2015	2020	2030	2040	2050
16 år	47	46	48	48	50
18 år	48	47	49	49	50

Diagram D: Aldersfordeling for stortingskandidater og velgere^{36,37}



Diagrammet viser en sammenstilling av aldersfordelingen blant listekandidatene til Stortinget ved valget i 2013 og aldersfordelingen i befolkningen forøvrig. Her ser vi tydelig at unge velgere er underrepresentert blant de folkevalgte, til fordel for representanter i aldersgruppene 40-49 år og 50-59 år. Stortinget er skjevfordelt, og det samme gjelder offentlige styrever, råd og utvalg, hvor 18-29-åringene bare utgjør 4 prosent av representantene³⁸.

4.2 Partivalg blant ungdom

Som vi har sett vil det å senke stemmerettsalderen til 16 år bety å utvide velgermassen med 2-3 prosent nye velgere. I debatten om stemmerett fra 16 år har et argument som har vært brukt av flere vært at unge velgere stemmer mer radikalt enn eldre velgere. Antallet velgere 16- og 17-åringene

vil utgjøre er så lite at det bare er i spesielle tilfeller disse vil vippe utfallet av valg. Vi skal likevel forfølge spørsmålet om ungdoms partivalg. Stemmer ungdom mer radikalt enn andre velgere? Det er flere inngangsvinkler til dette spørsmålet. Den første er å se på variasjonen i stemmegivning mellom aldersgrupper.

Av diagrammet på neste side ser vi at de ulike aldersgruppene stemmer mer og mer likt. Vi ser at forskjellen mellom det partiet som har høyest (KrF) og lavest (RV) alderssnitt i 1989 var 17,3 år, mens den i 2009 var 7,7 år (også denne gangen mellom R og KrF). Den samme trenden ser vi tydelig blant

35. Ibid.

36. Statistisk sentralbyrå 2013a

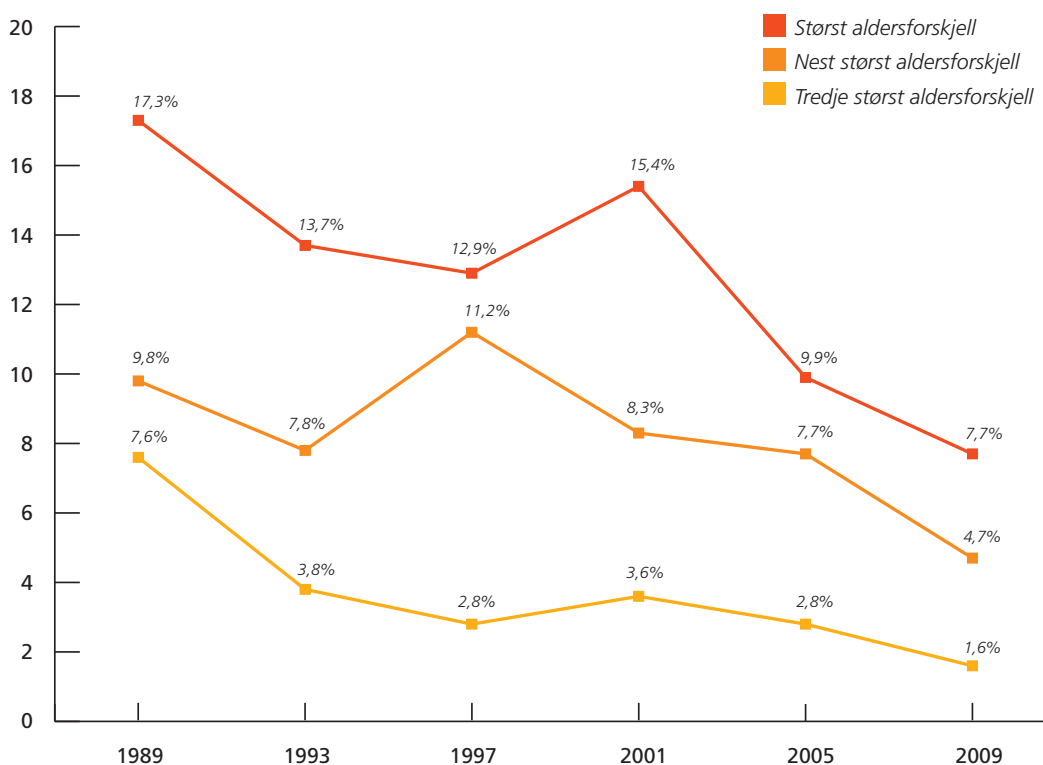
37. Statistisk sentralbyrå 2013b

38. Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2013

de to partiene med nest størst aldersforskjell det enkelte år, og tredje størst aldersforskjell. Alder er i mindre og mindre grad av-

gjørende for velgeres partivalg, og de ulike partienes gjennomsnittsvelgere kommer nærmere og nærmere hverandre i alder.

Diagram E: Aldersforskjell mellom partier³⁹



Det kan likevel tenkes at ungdommer i alderen 16-17 avviker fra den generelle trenden i befolkningen. Altså at ungdommers partivalg, i motsetning til partivalg i resten av befolkningen er særlig bestemt av alder. Dette ser ikke ut til å være tilfelle. Hvis man ser på utvikling i partienes oppslutning i skolevalg, versus oppslutningen partiene har i stortingsvalg, ser vi her den samme trenden.

Diagram F viser denne forskjellen. Y-aksen angir prosentpoeng mer oppslutning i skolevalget enn i stortingsvalget, og partier med positiv score, har hatt høyest oppslutning i skolevalg. Vi ser at også her blir det mindre og mindre forskjeller mellom hva ungdommer stemmer i skolevalg og hva partienes oppslutning er i det reelle valget. De to partiene som stikker seg ut i denne sammenheng er SV og Arbeiderpartiet - særlig gjennom 1990-tallet. Dette er også to partier som utveksler mange velgere seg mellom. Ser man bort fra disse to partiene, er ikke forskjellene større enn 5 prosentpoeng (med et lite unntak for KrF sent på 1990-tallet) mellom valget og skolevalget på noe tidspunkt.

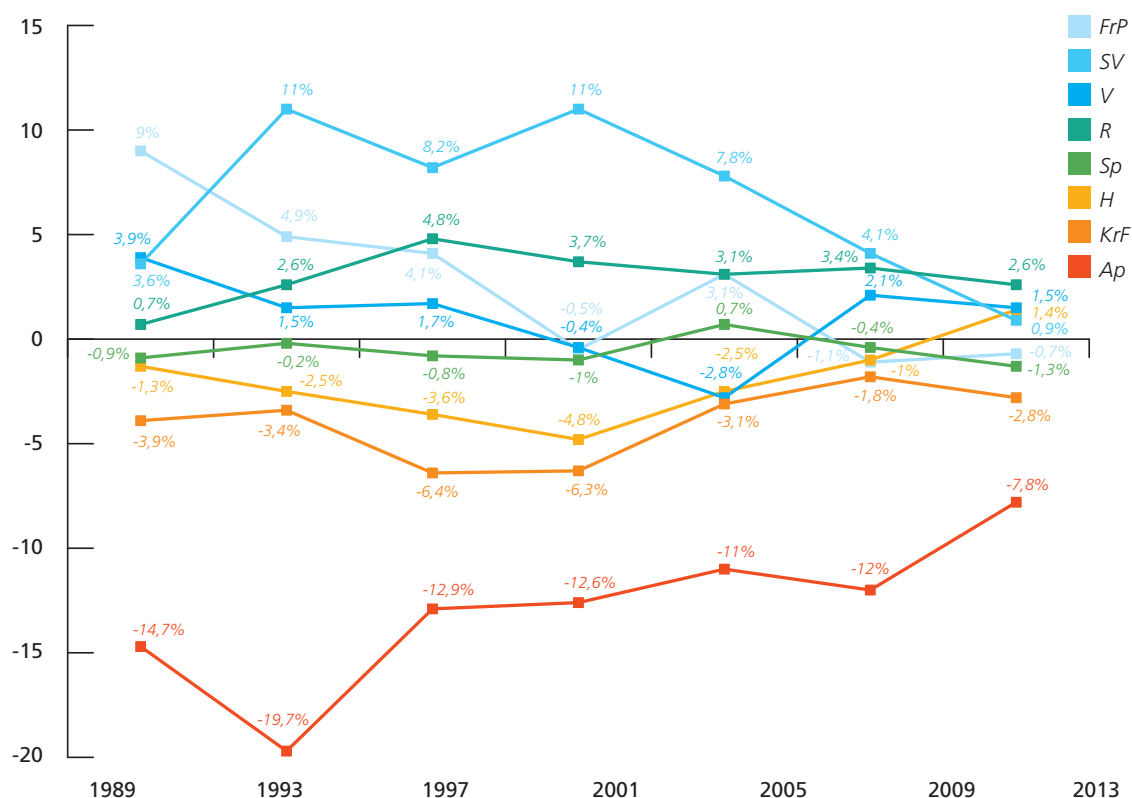
Hypotesen om at unge stemmer mer radikalt enn andre velgere ser ikke ut til å stemme mer enn i liten grad i dag, og

det skal mye til for at dette skal gjøre utslag i valg, all den tid 16- og 17-åringer i all overskuelig framtid vil utgjøre 2-3 prosent av velgermassen. Dette blir ytterligere bekreftet i tabell 5, hvor vi ser at partiene som er de største i velgermassen generelt også er store i skolevalgene. Selv om Arbeiderpartiet i diagram Y scorer dårligst blant ungdom, ser vi i tabell 5 at det likevel er et av de to største partiene i 5 av 7 skolevalg. Metodisk bør det bemerkes at velgermassen i skolevalgene ikke utgjøres av bare 16- og 17-åringer, men av skolelever i videregående i alderen.

Heller ikke i forsøksvalget i 2011 var 16- og 17-åringers stemmegivning mer avvikende fra den øvrige befolkningen enn at Institutt for samfunnsforskning kalte forskjellene små og usystematiske. Et lite unntak gjelder for KrF, som hadde lav oppslutning blant unge velgere. Det er mulig at forskjellen mellom unge velgere og velgermassen som helhet blir større igjen i framtiden, men det skal svært mye til for at dette blir utslagsgivende i valg.

39. Aardal 2009

Diagram F: Oppslutning i skolevalg versus stortingsvalg^{40, 41}



Tabell 5: Største partier i stortingsvalg og skolevalg^{42, 43}

	Største parti		Nest største parti	
	Stortingsvalg	Skolevalg	Stortingsvalg	Skolevalg
1989	Ap	FrP	H	H
1993	Ap	SV	H	Ap
1997	Ap	Ap	FrP	FrP
2001	Ap	SV	FrP	H
2005	Ap	FrP	H	Ap
2009	Ap	FrP	FrP	Ap
2013	Ap	H	H	Ap

40. Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste 2013
41. Statistisk sentralbyrå 2013c

42. Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste 2013
43. Statistisk sentralbyrå 2013c

4.3 Opplæringen i skolen

Evalueringen av stemmerettsforsøket i 2011 viser til opplæringen i skolen som en suksessfaktor. Forskningen viser også at den stabile rammen skolen skaper rundt førstegangselev-ene kan skape gode vaneeffekter over tid⁴⁴. Hva er status for demokratiopplæringen i skolen i dag?

Studien ICCS er en internasjonal undersøkelse av unges demokratiske beredskap som ble gjennomført i 38 land i 2009. Utdanningsdirektoratet oppsummerer funnene slik⁴⁵:

- De norske elevenes kunnskaper og ferdigheter er gode sammenlignet med andre land. Elevene på 9. trinn ligger på 5. plass blant jevnaldrende elever. Elevene på 8. trinn ligger nærmere den internasjonale gjennomsnittsskåren for elever på 8. trinn.
- Undersøkelsen avdekker ikke tegn på at den demokratiske beredskapen hos norske elever er svekket sammenliknet med CivEd (Civic Education Study), en tilsvarende undersøkelse i 1999.
- Norske elever støtter ytringsfrihet og frihet til å velge sine egne ledere. Få elever kan akseptere voldelige ytringsformer.
- Elevene uttrykker sterk støtte til kvinners rettigheter. De har sterk tillit til demokratiske institusjoner.
- Elevenes score på kunnskapstesten henger relativt sterkt sammen med karakterer i samfunnsfag og matematikk.
- Oppvekst med foreldre som er interessert i politikk og samfunnsspørsmål, og som samtaler om slike spørsmål, forklarer mest av elevenes engasjement i politikk og samfunnsliv.

Tabell 6: Timetall i samfunnsfag⁴⁶

Årstrinn	Timetall
1.-7. trinn	385
8.-10. trinn	249
VG1	84*
VG2	0*
VG3	0

I alt scorer Norge altså godt på dette området, og selv om foreldrenes samfunnsengasjement har mest å si, er skolens demokratiopplæring utvilsomt svært viktig for norske velgeres demokratiske sinnelag og forståelse av det demokratiske systemet. Skolen skal ha mye av æren for at Norge scorer godt på ICCS-undersøkelsen - og på CivEd-undersøkelsen fra 1999. I kort kan man si at ICCS viser at skolen har mest å si for elevenes *kunnskap* om demokrati og samfunn, mens foreldrene har mest å si for *samfunnsengasjementet*.

I en rapport til EU-kommisjonen konkluderer forskere fra London School of Economics med at 16-årig stemmerett må følges av en sterk demokratiopplæring⁴⁷. Norske elever er altså allerede godt over gjennomsnittet i ICCS når det kommer til demokrati-forståelse. Det avgjørende spørsmålet blir om demokratiopplæringen er *god nok* - om 16-åringer har fått nok demokratiopplæring til å delta i valg. For det første kan man her se på timetallet i nettopp samfunnsfag, som ICCS-undersøkelsen viser at henger sterkt sammen med elevenes kunnskap om samfunnsspørsmål.

Som vi ser finner det aller meste (88 prosent) av samfunnsfagundervisningen sted før elevene fyller 16 år. De er altså ferdig med obligatorisk samfunnsfagundervisning etter tiende trinn. Det er liten grunn til å tro at de resterende 84 timene vil være avgjørende for at elevene skal være i stand til å stemme ved valg.

Likevel ser vi at elevene selv mener at demokratiopplæringen må styrkes ytterligere. Elevorganisasjonen skriver i sitt høringssvar til NOU2011:20:

*"Dagens demokratiopplæring er ikke god nok for å gjøre elevene klare for demokratiet de skal møte når de er ferdig utdannet, og er stadig under press fra andre interesser i skolen. En sterk demokratiopplæring, som både er viet egen tid i elevenes timeplan, og som gjennomsyrrer all opplæring i skolen, er avgjørende for at elevene skal bli samfunnsborgerne læreplanen og samfunnet har ambisjoner om."*⁴⁸

Elevorganisasjonen peker på at en praktisk opplæring i demokrati, hvor elevene lærer demokrati *gjennom* demokrati,

** Elever ved yrkesfaglige opplæringsprogram har 84 timer samfunnsfag på VG2 og 0 timer på VG1, mens det er motsatt for elever ved studieforberedende utdanningsprogram.*

44. Franklin 2004

45. Utdanningsdirektoratet 2010

46. Utdanningsdirektoratet 2013

47. LSE Enterprise 2013

48. Elevorganisasjonen 2012



Foto: Kommunal- og regionaldepartementet

er et viktig suksesskriterium. Ødegaard⁴⁹ viser til at demokratiundervisningen har forbedret seg gjennom de siste tiårene, og mener dette taler for innføring av stemmerett fra 16 år. For at nedsatt stemmerettsalder skal fungere etter intensjonen er det avgjørende med en fortsatt satsning på demokratiopplæring. Demokratiopplæringen må være praktisk og relevant.

4.4 Politisk interesse og kunnskap blant ungdom

Et mye omdiskutert poeng i stemmerettsdebatten, er hvorvidt 16 og 17-åringer er modne nok til å stemme. Mer konkret må dette forstås som en debatt om forskjellen på modenhet mellom 16-åringer på den ene siden og 18-åringer på den andre. Én del av dette er den politiske dannelsen skolen bidrar til. Dette ble diskutert i forrige avsnitt. Noe annet er hvilken politisk interesse og kunnskap ungdom sitter med ved 16 års alder, uavhengig av hva skolen har bidratt til. Forskning som er gjort på politisk modenhet blant ungdom viser motstridende funn. I Storbritannia konkluderte en studie⁵⁰ med at stemmerett for 16-åringer ikke burde innføres, fordi 16 og 17-åringer er systematisk mindre modne enn de som er litt eldre. I en undersøkelse fra Østerrike er det motsatte konklusjonen⁵¹. Det er ikke forskjell på den politiske modenheten blant 16- og 17-åringer og befolkningen forøvrig.

Ifølge Institutt for samfunnsforskning kan dette tyde på at nettopp innføringen av stemmerett for 16-åringer bidrar til politisk modenhet, og at det er dette som har skjedd i Østerrike⁵². I Institutt for samfunnsforskning sine egne undersøkelser, ser vi at 16 og 17-åringer har noe lavere interesse

for politikk enn 18-åringer både i forsøkskommunene og i andre kommuner. Utenfor forsøkskommunene svarte 37,3 prosent av 16-17-åringene og 41,9 prosent av 18-åringene at de er svært eller nokså interessert i politikk. I forsøkskommunene lå samme tall på 40,9 og 44,4 prosent. Vi vet at det er sammenheng mellom politisk interesse og valgdeltakelse. Likevel kan det være grunn til å tro at disse tallene underestimerer den faktiske politiske interessen blant ungdom. Dette vil i så fall være i tråd med Lidén/Ødegaards hypoteser fra rapporten Ungt engasjement (2002) om forskjellen på samfunnsengasjement og politisk interesse⁵³. Lidén/Ødegaard viser til at ungdom er mer politisk aktive enn voksne, mens spørreundersøkelser viser at de er mindre interessert i *politikk* enn de samme voksne. Dette, mener Lidén/Ødegaard, kan skyldes at ungdom har en annen forståelse av hva som ligger i begrepet politikk. Ungdommer tenderer å koble begrepet "politikk" med det som politikere driver med, heller enn en bredere interesse for samfunnsspørsmål. Dette underminerer selvsagt ikke forskjellen mellom 16- og 18-åringer som Institutt for samfunnsforskning viser, men det antyder at begge grupper har relativt sett høyere politisk interesse enn hva tallene skulle vise.

Modenhet kan også forstås som fysiologisk-kognitiv utvikling. Dette er et spørsmål som er vanskelig å operasjonalisere. Aldersgrenser har aldri vært knyttet til en *biologisk* vurdering av modenhet, men en *skjønnsmessig* vurdering. Det er denne skjønsmessige vurderingen som gjør at alders-

49. Ødegaard

50. Chan & Clayton 2006

51. Wagner, Johann & Kritzinger 2012

52. Bergh 2014

53. Lidén & Ødegaard 2002

grenser knyttet til modenhet, som vi har sett, varierer stort. Vi vet også at modenheten blant velgere over 18 år varierer stort. Her er særlig den ene prosenten av velgermassen som er umyndiggjort relevant å trekke paralleller til. Forskjellen i kognitiv utvikling mellom 18-åringene, som i dag *har* stemmerett, og 16-åringene som *ikke har* stemmerett er nok til stede - som forskjeller mellom voksne velgere.

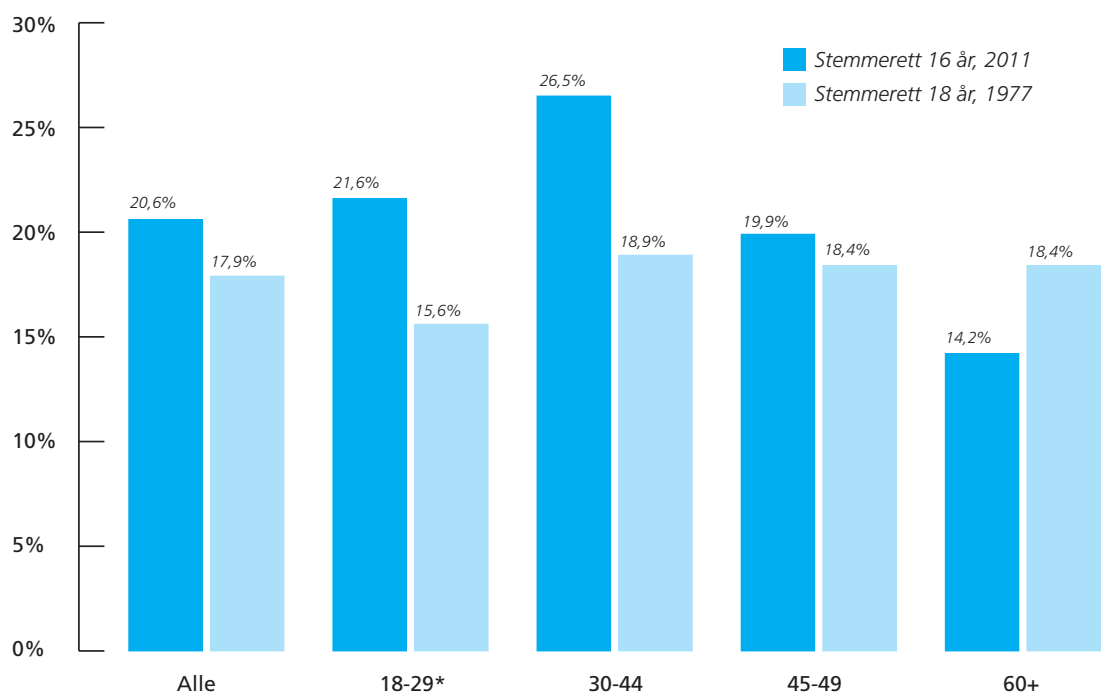
Forskning på hjernens utvikling trekker ikke noe skarpt skille mellom unge og voksne, men peker på at ulike modningsprosesser fullføres på ulike tidspunkt⁵⁴. 16-åringers vurderinger i situasjoner hvor man kan gjøre uforhastede beslutninger og diskutere med andre hva som er best å gjøre, vil i de aller fleste tilfeller være akkurat like modne som voksnes vurderinger i samme situasjon. Der hvor det derimot er en forskjell, er i situasjoner med høyt tidspress og sterkt potensiale for sosial sanksjon. Dette er en evne som ofte ikke er ferdig utviklet før i 21 års alder. Laurence Steinberg, professor i ungdomspsykologi ved Temple University kaller dette et argument for å senke stemmeretten til 16 år, fordi dette er en rettighet som innebærer god mulighet til å foreta et veloverveid valg⁵⁵.

Det virker likevel rart å legge så avgjørende vekt på dette poenget om modenhet som enkelte i den offentlige debatten synes å gjøre. Ingen av aldersgrensene som finnes i norsk lovverk i dag er begrunnet i en teknisk vurdering av fysiologisk-kognitiv utvikling. Skulle man gjøre det i spørsmålet om stemmerett, taler det i favør av å senke stemmerettsalderen til 16 år.

4.5 Holdninger til senket stemmerettsalder

Ser vi på holdningene til senket stemmerettsalder, finner vi at senkning av stemmerettsalderen ikke får flertall i noen aldersgrupper⁵⁶. Som vi ser av diagram G, var motstanden mot å senke stemmerettsalderen til 18 år i 1977 større enn den er i dag for å senke stemmerettsalderen til 16 år. Diagrammet viser andelen som svarer "ja" på spørsmålet om stemmeretten bør senkes. På tross av at støtten for forslaget om å senke stemmerettsalderen ikke var overveldende i 1977, valgte Stortinget likevel å gjøre dette i 1978. Det var ingen særlig motstand mot dette i befolkningen i etterkant.

Diagram G: Holdning (prosentandel positive) til senkning av stemmerettsalderen i 1977 og 2011⁵⁷



*i 1977 var gruppen 20-29 år laveste aldersgruppe, ikke 18-29 år

54. Steinberg 2005
55. Steinberg 2014

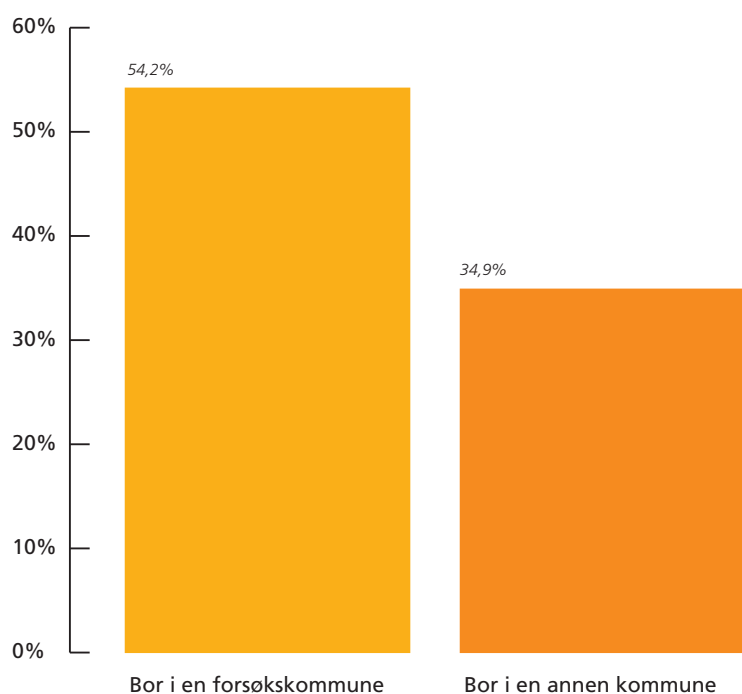
56. Bergh 2014
57. Ibid.



Går man videre til å se på 16 og 17-åringene, er disse mer positive til å senke stemmerettsalderen til 16 år enn noen annen aldersgruppe. Blant 16 og 17-åringene som bor i en forsøkskommune, er det sågar flertall for å senke stemmerettsalderen. I andre kommuner er støtten noe lavere. Støtten til stemmerett for 18-åringene økte markant etter innføringen i

1978, og også eldre velgere i forsøkskommunene er vesentlig mer positive enn tilsvarende velgere i andre kommuner. Dette tatt i betraktning, er en naturlig hypotese at støtten til stemmerett for 16-åringene vil øke betraktelig i befolkningen om dette blir innført, og at tallene har en status quo-bias.

Diagram H: Støtte til 16-årig stemmerett blant 16- og 17-åringene⁵⁸

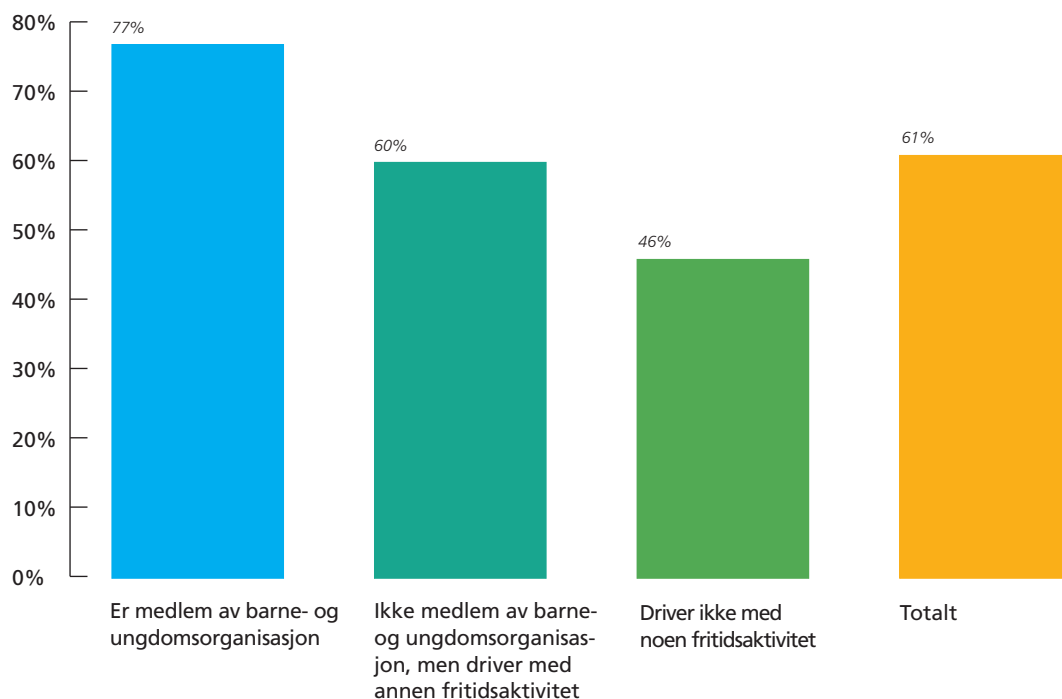


58. Ibid.

I en undersøkelse gjort av Opinion for LNU i 2014, ser vi at det å drive med en fritidsaktivitet har stor betydning for holdninger til 16-årig stemmerett. 60 prosent av ungdommene som svarte at de drev med en fritidsaktivitet, svarte ja på spørsmålet "Hvis du hadde vært 16 år og hadde hatt

stemmerett, ville du da ha stemt i kommunevalget?". Ungdommer som oppga barne- og ungdomsorganisasjon som sin fritidsaktivitet, var enda mer positive. Her svarte 77 prosent ja på samme spørsmål. 46 prosent av dem som oppgir å ikke drive med en fritidsaktivitet svarer ja på spørsmålet.

Diagram 1: Hvis du hadde vært 16 år og hadde hatt stemmerett, ville du da ha stemt i kommunevalget?



5. Senke stemmerettsalderen - en god idé?

Det er riktig å jobbe for mer demokrati, gjennom å få flere til å delta i valg, å gjøre politiske forskjeller synlige i media, å gi mulighet til å påvirke gjennom interesseorganisasjoner. Å senke stemmerettsalderen er også et spørsmål om mer demokrati. Det handler om å la flere få delta i demokratiet gjennom å stemme.

Det er ikke gitt at enhver utvidelse av hvem som får delta i valg er av det gode. Argumentene mot senking av stemmerettsalderen skal tas på alvor. I denne rapporten har vi gått gjennom de viktigste av dem. Med et forsøksvis bredt kunnskapsgrunnlag, gjennom å se på erfaringer både fra Norge og andre land, og gjennom å se til aktuell forskning, håper vi å bidra til en mer kunnskapsbasert debatt om stemmerettsalder.

Som 16-åring har man fullført grunnskolen, og med det all obligatorisk undervisning og det aller meste av samfunnsfagundervisningen. På dette tidspunktet sitter man med det som kreves av minimumskunnskap om samfunn og politikk. Stemmerett for 16-åringer diskuteres i mange land. Erfaringene både fra stemmerettsforsøket i 2011 i Norge og fra innføringen av 16-årig stemmerett i Østerrike, i delstater i Tyskland og flere andre steder viser at valgdeltakelsen blant 16-åringer er høyere enn blant andre førstegangsvelgere. Mye tyder på at dette skyldes at 16-åringer har mer stabile rammer rundt livene sine enn 18-åringer. 16-åringer er modne nok til å stemme, både kognitivt og i politisk kunnskap og interesse. Ungdom stemmer i stort på de samme partiene som andre velgere, men gir personstemmer til yngre kandidater.

Selv om det har sine fordeler å ha et oversiktlig lovverk, finnes det også i dag et vell av aldersgrenser satt til ulike aldre. Stemmerettsalderen henger i dag sammen med myndighetsalderen og valgbarhetsalderen, men slik har det slett ikke alltid vært historisk. Juridisk er det i praksis ingen hindre mot å senke stemmerettsalderen til 16 år.

Å senke stemmerettsalderen vil ikke bare være et demokratisk tiltak fordi det lar flere stemme, men det gjør at unge får mulighet til å bli representert i folkevalgte organer - hvor menn mellom 40 og 50 i dag står for tyngden av representantene. Politikere vil være nødt til å ta unges meninger på alvor om de har mulighet til å stemme.

I motsetning til andre velgergrupper, tenker ikke ungdom først og fremst på seg selv⁵⁹. En ungdom har blitt ungdom for ikke så lenge siden og slutter å være ungdom ganske

snart. Ungdom engasjerer seg i spørsmål som er viktige for samfunnet og for fremtiden.

Stemmerett for 16-åringer er en god idé. Demokratiet blir aldri ferdig.



59. UN Habitat 2014

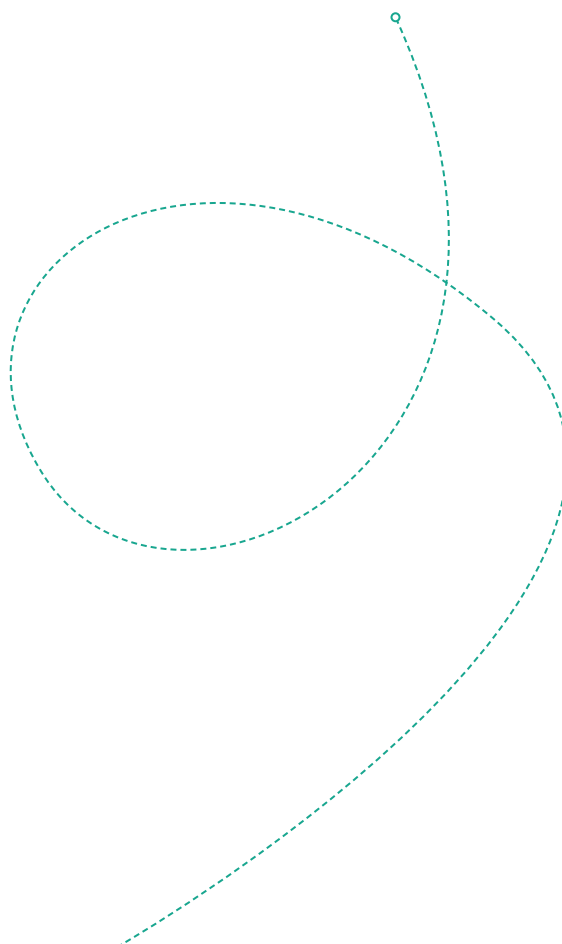
LNUs anbefalinger

- Det innføres stemmerett fra 16 år ved alle valg og folkeavstemninger i Norge.
- Det innføres en ordning med personvalg på listene til stortingsvalgene.
- Det blir satt av en egen pott med penger til valginformasjonsmidler som er rettet mot ungdom.
- Media må dekke valgkampen på en måte som også treffer unge velgergrupper, jamfør kampanjen "Min stemme" fra 2013-valget.
- Læreplanen i samfunnsfag må endres slik at den legger mer vekt på praktiske demokratiferdigheter og bruk av medier i politikk- og opinionsdannelse.
- Det må bli lettere å forhåndsstemme på studiesteder, med bruk av ambulerende stemmeurner.
- Videregående skoler og andre steder ungdom naturlig ferdes må i større grad enn i dag brukes som valglokaler.

Litteratur

- Aardal, B. (2009). *Gjennomsnittsalder for partienes velgere 1965-2009*. Hentet fra <http://www.aardal.info/alder.pdf>
- Barneombudet (2013). *Kva er vitsen? - eit hefte om stemmerett for 16-åringar* [brosjyre]. Oslo: Barneombudet
- Barne-, ungdoms- familiedirektoratet (2015). *Når kan du gjøre hva?* Hentet fra http://www.ung.no/aldersgrenser/858_N%C3%A5r_kan_du_gj%C3%B8re_hva.html
- Bergh, J. (Red.). (2014). *Stemmerett for 16-åringar: Resultater fra evalueringen av forsøket med senket stemmerettsalder ved lokalvalget 2011*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Brooks, L. (2015, 16.01). Quarter of youngest Scottish voters have joined a party since referendum. *The Guardian*. Hentet fra <http://www.theguardian.com/politics/2015/jan/16/quarter-under-18s-scotland-political-party-referendum>
- Central Intelligence Agency (2015). *Field Listing: Suffrage*. Hentet fra <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2123.html>
- Chan, T. W. & Clayton, M. (2006). Should the Voting Age be Lowered to Sixteen? Normative and Empirical Considerations. *Political Studies*, vol. 633, 201-222
- Dahl, R. A. (2000). *On Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press
- Elevorganisasjonen. (2012). *Svar til høring om NOU 2011:20 Ungdom, makt og medvirkning*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/contentassets/23d753864bba4120b90fe0044f965f35/elevorganisasjonen.pdf>
- Europarådet (2011). *Expansion of democracy by lowering the voting age to 16* (Resolution 1826 (2011)). Hentet fra <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/ERES1826.htm>
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet. (2013). *Organbasen*. Hentet fra <http://ft.gan.no/publikasjonen>
- Franklin, M. N. (2004). *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press
- Freedom House (2014). *Malta*. Hentet fra http://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/malta#.VPxPmfnF_sh
- Gellner, W. & Robertson, J. D. (Red.). (2003) *The Berlin Republic: German Unification and a Decade of Changes*. London: Routledge
- Justisdepartementet (2004). § 2 - *Umyndige personers adgang til å være styremedlemmer i foreninger* (Prinsipputtalelse 2004/12741). Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/2---umyndige-personers-adgang-til-a-var/id455099/>
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2011). *Høg valdeltaking blant 16- og 17-åringane som deltok i forsøk*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/hog-valdeltaking-blant-16--og-17-arigan/id654518/>
- Kozeluh, U. (2009). *Post Election Study - Voting with 16: Main Results for the National Elections in Austria 2008*. Hentet fra http://www.sora.at/fileadmin/downloads/wahlen/2009_waehlen-mit-16_summary-english.pdf
- Lidén, H. & Ødegaard, G. (2002). *Ungt engasjement - ungdoms samfunnsengasjement og lokalpolitiske deltakelse* (ISF rapport 6/02). Hentet fra http://www.hioa.no/content/download/45671/675720/file/3087_1.pdf
- LSE Enterprise. (2013). *Youth Participation in Democratic Life* (EACEA 2010/03). Hentet fra http://www.dr-chill.webspace.virginmedia.com/publications/2013_Youth_Participation.pdf
- Menneskerettsloven (2014). Lov om menneskerettighetenes stilling i norsk rett. Hentet fra <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30>
- Narud, H. M & Valen, H. (2007). *Demokrati og ansvar: Politisk representasjon i et flerpartisystem*. Oslo: Damm
- Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. (2013). *Skolevalgresultat - landsoversikt*. Hentet fra <http://www.samfunnsveven.no/skolevalg/resultat/landsoversikt>
- NOU 2001:3 (2001). *Velgere, valgordning, valgte*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- NOU 2004:16 (2004). *Vergemål*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- NOU 2006:7 (2006). *Det lokale folkestyret i endring? - Om engasjement og deltaking i lokalpolitikken*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- NOU 2011:20 (2011). *Ungdommens maktutredning*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Statistisk sentralbyrå. (2013a). *Folkemengde, etter kjønn og ettårig alder. 1. januar (K)*. Hentet fra [http://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=NY3026&nvl=&PLang](http://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=NY3026&nvl=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=befolkning&KortNavnWeb=folkemengde&StatVariant=&checked=true)
- Statistisk sentralbyrå. (2013b). *Stortingsvalget, listekandidater, 2013*. Hentet fra <http://www.ssb.no/valg/statistikker/stvalgkand/hvert-4-aar/2013-06-27>

- Statistisk sentralbyrå. (2013c). *Stortingsvalg - historiske tabeller*. Hentet fra <http://www.ssb.no/valg/stortingsvalg-historiske-tabeller>
- Statistisk sentralbyrå. (2014). *Befolkningsframskrivninger, 2014-2100*. Hentet fra <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkfram/aar/2014-06-17#content>
- Steinberg, L. (2005). Cognitive and Affective Development in Adolescence. *Trends in Cognitive Sciences*, vol. 9(2), 69-74
- Steinberg, L. (2014, 14.10). Let Science Decide the Voting Age. *New Scientist*. Hentet fra http://www.newscientist.com/article/mg22429900.200-let-science-decide-the-voting-age.html?full=true#.VP2xGfnF_sg
- Steriliseringsloven. (2010). Lov om sterilisering. Hentet fra <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1977-06-03-57>
- Stokstad, S. (2014). Stemmerett for 16- og 17-åringer? Rettslige aspekter. I Bergh, J. (Red.), *Stemmerett for 16-åringer: Resultater fra evalueringen av forsøket med senket stemmerettsalder ved lokalvalget 2011* (s. 73-126). Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Søybye, E. (2013). Stemmerettens historie i Norge. *Store norske leksikon*. Hentet fra http://snl.no/stemmerettens_historie_i_norge
- Ungdomsstyrelsen (1999). *Rösträtt vid 16 år i Tyskland. Erfarenheter og sänkingen av den kommunala rösträttsalderen till 16 år i ett antal tyska delstater*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen
- UN Habitat. (2014). *Right to Participate*. Nairobi: UN Habitat
- Utdanningsdirektoratet. (2010). *Demokratisk beredskap på ungdomstrinnet*. Hentet fra <http://www.udir.no/Tilstand/Forskning/Rapporter/Universitetet-i-Oslo-ILS/ICCS-2009-Demokratisk-beredskap-pa-ungdomstrinnet/>
- Utdanningsdirektoratet. (2013). *Læreplan i samfunnsfag: Timetall*. Hentet fra <http://www.udir.no/kl06/SAF1-03/Hele/Timetall/>
- Wagner, M., Johann, D. & Kritzing, S. (2012). Voting at 16: Turnout and the Quality of Vote Choice. *Electoral Studies*, Vol. 31(2), 372-383
- Ødegaard, G. (2014). Finnes det en ideell stemmerettsalder? En analyse av debatter og forskning rundt stemmerett for 16-åringer. I Bergh, J. (Red.), *Stemmerett for 16-åringer: Resultater fra evalueringen av forsøket med senket stemmerettsalder ved lokalvalget 2011* (s. 181-212). Oslo: Institutt for samfunnsforskning





Landsrådet for Norges barne- og
ungdomsorganisasjoner (LNU)
Frivillighetshuset,
Kolstadgata 1
0650 OSLO
Telefon: + 47 23 31 06 00
E-post: lnu@lnu.no
www.lnu.no