

Nd.

348. Nefndarálit

um frv. til laga um breytingar og viðauka við lög um kosningar til alþingis frá 3. okt. 1903.

Álit meiri hlutans.

Hin nógildandi lög um kosningar til alþingis eru svo ný, að ekki er hægt að segja, að nein reynd sje á þau komin. Það virðist því ærið fljótt, að fara nú þegar að umsteypa þeim, einkum þar sem það, af þingmálafundunum í vor að dæma, er móti vilja kjósenda yfirleitt. Við þetta bætist, að það virðist liggja í loftinu, að breyting komist áður en langt um liður á skipun efri deildar, þannig, að áhrif geti haft á kjördæmaskiftinguna, og væri þá leiðara, að þurfa enn af nýju að fara að umsteypa kjördæmaskipuninni. Því getum vjer ekki ráðið hinni hv. deild til að fallast á aðalatriði frumvarpsins að svo stöddu; en hitt teljum vjer rjett, að gjörðar sjeu á hinum gildandi kosningarlögum til bráðabirgða þær breytingar einar, sem hæstvirtur ráðherra benti á við fyrstu umræðu þessa máls, að eigi mætti dragast, nefnilega að skifta tvímenningskjördæmunum, flytja kjördaginn, og setja ákvæði um það, ef eitt eða fleiri þingmannaefni forfallast eftir liðinn framboðsfrest, svo að ekki verður nema um eitt þingmannsefni að velja, er til kosninga kemur. Við kjördæmaskiftinguna er hjer farið eftir tillögum sýslunefnda, þeim er prentaðar eru í athugasemdunum við stjórnarfrumvarpið 1905.

Með þessum athugasemdum leggjum vjer til, að gjörðar verði eftirtaldir breytingar á frumvarpinu:

Við 1. gr.

1. gr. orðist þannig:

Í stað fyrirsagnarinnar fyrir 2. kafla kosningarlaganna frá 3. oktbr. 1903 komi ný fyrirsögn: Kjördæmi og kjörstjórnir.

Á undan 7. gr. laganna, sem verður 8. gr., komi ný 7. gr., svo hljóðandi:

Landið skiptist í 34 kjördæmi þannig:

1. Vesturkjördæmi Reykjavíkur: Reykjavíkurbær vestan lækjarins og tjarnarinnar.
2. Austurkjördæmi Reykjavíkur: Reykjavíkurbær austan lækjarins og tjarnarinnar.
3. Kjósarkjördæmi: Kjósarsýsla og Garða- og Bessastaðahreppur í Gullbringusýslu.
4. Gullbringukjördæmi: 6 syðstu hrepparnir í Gullbringusýslu.
5. Skálholtskjördæmi: Þingvallahreppur, Grafningshreppur, Grímsnesshreppur, Laugardalshreppur, Biskupstungnahreppur, Hrunamannahreppur, Gnúpverjahreppur, Skeiðahreppur og Villingaholtshreppur.
6. Stokkseyrarkjördæmi: Selvogshreppur, Ölfushreppur, Eyrarbakkahreppur, Stokkseyrarhreppur, Sandvíkurhreppur, Hraungerðishreppur, Gaulverjabæjarhreppur.

7. Rangárvallakjördæmi: Ásahreppur, Holtahreppur, Landmannahreppur, Rangárvallahreppur og Hvollhreppur.
8. Fljótshlíðarkjördæmi: Fljótshlíðarhreppur, báðir Landeyjahreppur og báðir Eyjafjallahreppur.
9. Vestmannaeyjakjördæmi: Vestmannaeyjasýsla.
10. Vesturskaftafellskjördæmi: Vesturskaftafellssýsla.
11. Borgarfjarðarkjördæmi: Borgarfjarðarsýsla.
12. Mýrakjördæmi: Mýrasýsla.
13. Snæfellsnesskjördæmi: Snæfellsness- og Hnappadalssýsla.
14. Dalakjördæmi: Dalasýsla.
15. Barðastrandarkjördæmi: Barðastrandarsýsla.
16. Vesturísafjarðarkjördæmi: Vesturísafjarðarsýsla.
17. Norðurísafjarðarkjördæmi: Norðurísafjarðarsýsla.
18. Ísafjarðarkjördæmi: Ísafjarðarkaupstaður.
19. Strandakjördæmi: Strandasýsla.
20. Blönduóskjördæmi: Vindhælishreppur, Engihlíðahreppur, Bólstaðarhlíðarhreppur, Svínavatnshreppur, Torfalækjarhreppur og Áshreppur.
21. Miðfjarðarkjördæmi: Sveinsstaðahreppur, Þorkelshólshreppur, Þverárhreppur, Kirkjuhvammshreppur, Ytri-Torfastaðahreppur, Fremri-Torfastaðahreppur og Staðarhreppur.
22. Hofsóskjördæmi: Holtshreppur, Haganeshreppur, Fellshreppur, Hofshreppur, Hólahreppur, Viðvíkurhreppur og Akrahreppur.
23. Sauðárkrókskjördæmi: Seiluhreppur, Staðarhreppur, Sauðárkrókshreppur, Skarðshreppur, Skefilsstaðahreppur og Rípurhreppur.
24. Eyjafjarðarkjördæmi: Öngulsstaðahreppur, Saurbæjarhreppur, Hrafnagilshreppur, Glæsibæjarhreppur og Skriðuhreppur.
25. Svarfaðardalskjördæmi: Arnarneshreppur, Svarfaðardalshreppur, Þóroddsstaðahreppur, Hvanneyrarhreppur og Grimseyjarhreppur.
26. Akureyrarkjördæmi: Akureyrarkaupstaður.
27. Suðurþingeyjarkjördæmi: Suðurþingeyjarsýsla.
28. Norðurþingeyjarkjördæmi: Norðurþingeyjarsýsla.
29. Vopnafjarðarkjördæmi: Skeggjastaðahreppur og Vopnafjarðarhreppur.
30. Hjeraðskjördæmi: Jökuldalshreppur, Hlíðarhreppur, Hróarstunguhreppur, Fellahreppur, Fljótsdalshreppur og Hjaltastaðahreppur.
31. Seyðisfjarðarkjördæmi: Seyðisfjarðarkaupstaður, Seyðisfjarðarhreppur, Loðmundarfjarðarhreppur og Borgarfjarðarhreppur.
32. Reyðarfjarðarkjördæmi: Mjóafjarðarhreppur, Norðfjarðarhreppur, Helgustaðahreppur, Eskifjarðarhreppur, Reyðarfjarðarhreppur, Fáskrúðsfjarðarhreppur og Búðahreppur.
33. Breiðdalskjördæmi: Eiðahreppur, Vallahreppur, Skriðdalshreppur, Breiðdalshreppur, Stöðvarhreppur, Berunesshreppur og Geithellahreppur.
34. Austurskaftafellskjördæmi: Austurskaftafellssýsla.

2.—10. gr. falli burtu.

Aftan við 23. gr. kosningarlaganna bætist:

Nú hafa tveir eða fleiri boðið sig fram innan lögakveðins frests, en eitt eða fleiri þingmannaefnanna forfallast eftir að fresturinn er liðinn, þannig, að eigi

verður nema um eitt þingmannsefni að velja, og ferst þá kosningin fyrir, en ný kosning fer fram samkvæmt 11. kafla þessara laga.

12.—34. gr. falli burtu.

Neðri deild alþingis, 21. ágúst 1907.

Jón Magnússon,
skrifari og framsögumaður meiri hl.
Ólafur Thorlacius.

Eggert Pálsson,
Björn Kristjánsson.

Álit minni hlutans.

Flestum ber saman um, og nálega öllum þingmönnum, er á málið hafa minnst í okkar áheyrn, að í frumv. þessu sje fólgin ágæt hugsun og hin sanngjarnasta kosningaraðferð, sem enn sje fundin, ef tekist geti að fullnægja henni í framkvæmd. En mörgum þykir eigi tími til þess kominn enn, að lögleiða aðferð þessa hjer á landi, og varð sú skoðun í meiri hluta í nefndinni.

Við, sem viljum halda máli þessu fram nú þegar, og lentum því í minni hluta í nefndinni, höfum nú athugað eftir föngum allar mótbárur, sem færðar hafa verið gegn nýmæli þessu, bæði í nefnd neðri deildar alþingis 1905 og í samtali við þingmenn nú í nefndinni og utan nefndar.

Nefnd sú, er fjallaði um hlutfallskosningamálið á alþ. 1905 var málinu að ýmsu leyti hlynnt, en kom þó með nokkrar mótbárur gegn því, að lögleiða, að svo komnu, frumvarp það, er þá var til meðferðar; en það var í ýmsum greinum allólíkt þessu frumv. Helstu mótbárur nefndar þeirrar voru í fám orðum þessar:

1. Nýmæli frumvarpsins væri landsmönnum ókunnugt.
2. Flokkaskifting eða flokkalíf meðal kjósenda væri valt og óproskað, en á fastri flokkaskifting og flokksaga væri kosningaraðferð frumvarpsins byggð.
3. Strjálbygð landsins gjörði afar torveldan undirbúning kosninga, þann er kosningaraðferðin hefði í för með sjer.
4. Ókunnugleiki kjósenda á þingmannaefnum (frambjóðendum) þeim, er þeir greiddu atkvæði, væri afleiðing hinna stóru (4—6 manna) kjördæma.

Fyrsta mótbáran fellur nú um koll, með því að alþýða manna hefur haft gott tækifæri til að kynna sjer mál þetta og ihuga í full 2 ár. En *fullkomin* kunnugleiki almennings á kosningaraðferðinni fæst *aldrei* nema með *reynslunni sjálfri*. Fulltrúar þjóðarinnar verða því að ráða fram úr þessu máli *áður* en *slikur* kunnugleiki fæst, ef það á nokkru sinni að ganga fram.

Næstu tvær mótbárurnar áttu fullkomlega við frumv. sem fyrir lá 1905. En undir þann leka virðist okkur allvel sett í fyrirliggjandi frumvarpi, og nægir að skýrskota til röksemda stjórnarinnar fyrir þessu frv.

Fjórðu mótbárunni verður eigi mótmælt með öllu. En hún er ekki eins þýðingarmikil og í fljótu bragði virðist. Ef menn í hjeraði halda allvel saman, eru sterkar líkur til, að atkvæði þeirra ráði kosningu manns þess eða manna, sem kjósendur eru kunnir, og halda rækilega fram. Nú hafa atkvæði hvers kjósenda í 4—6 manna kjördæmum hverfandi áhrif nema fyrir svo sem 2 af

hinum völdu frambjóðendum. Kunnugleiki er því ekki alveg nauðsynlegur yfirleitt, nema á þeim 2 mönnum, sem kjósandi setur efst á blað, ef atkvæði eigi dreifast mjög. En hins sama kunnugleika hefur og þurft í tvímenniskjördæmum hingað til, og eigi þótt neinn örðugleiki. En dreyfist kjósendur mjög innan hjerads milli fleiri lista, vikur þessu að visu við á annan hátt. Þá reynir á viðáttu-meiri kunnugleika hvers kjósanda, og er að vissu leyti gott, að knýja kjósendur til meira viðsýnis, en hætt við, að alla jafna verði þó mikill misbrestur á því. En slíkur misbrestur kemur eigi betur við eftir nógildandi kosningarlögum, heldur einmitt ver. Ef kjósendur í sama hjeradi dreyfast mjög um frambjóðendur, þá er naumast við öðrum úrslitum að búast en þeim, að sá, sem kosningu hlýtur (fær flest atkvæði), sje þessum sama annmarka háður: *meiri hluti kjósenda þekkir hann ekki*, eða þá öðrum miklu verri annmarka: *meiri hluti kjósenda (máske mikill meiri hluti) sje honum móthverfur*.

Sumir eru hræddir um, að hægletismenn, svo sem ýmsir góðir bændur og fleiri alþýðumenn, er lítið trana sjer fram, og lítið ber á utan hjerads, standi hallari fæti í kosningum eftir þessari aðferð, en hinni nógildandi, gagnvart yfirletismönnum, og þeim, sem óhlífir eru að afla sjer kjörfylgis með ýmsum meðulum. Í rauninni er hætta á þessu í öllum kosningum, hver aðferð sem höfð er, þar sem æsing og kapp kemst að. Þeir sem lítið berast á, eru degir í sjálfstraustinu og hlutvandastir um öll meðul, þokast þá úr vegi fyrir hinum. En hættast er þó við vondum afleiðingum af slíku, þar sem yfirdrotnun einfalds meirihluta æður úrslitum að fullu. Og samkvæmt því, sem kunnugt er, þarf nú ekki svo mikið sem einfaldan meiri hluta, heldur að eins stærsta *minni hluta* (af mörgum) í kjördæmi, til þess að ráða úrslitum að fullu. Á móti slíku ofurvaldi tiltölulega lítils hluta manna er hlutfallskosningin einmitt fundin upp. Þar er hennar aðalhlutverk. Hún rjettir hlut minnihlutaflokka, og vekur jafnframt ábyrgðartilfinning þeirra. Hún er því siðbætandi, og þau áhrif styrkja einmitt þá, sem mest *traust eiga skilið*.

Nú eru til menn, sem mikið vinna að almenningsgagni og hugsu þá mest um landið í heild, en sinna engu sjerstöku hjeradi sjerstaklega öðrum fremur. Ekkert hjerad eignar sjer þá, og efasamt er, að þeir hafi í nokkru hjeradi svo mikið fylgi, að þeir komist þar að þingmensku eftir nógildandi kosningaraðferð; því hvert kjördæmi hefur sinn mann, sem það á sjálft með húð og hári, og endilega verður að komast á þing *kjördæmisins vegna*. Svo getur því farið, að mennirnir sem einkum hugsu um landið alt, komist ekki á þing; því *landið* gleymist vegna *kjördæmisins*. Þessir menn verða væntanlega öruggir undir eins og fjölmenniskjördæmi og hlutfallskosning koma til sögunnar. Þá getur hver sett þingmanninn sinn sem nr. 1 og föðurlandsvininn strax á eftir nr. 2, og væntanlega fær svo listinn, sem hann er á, flest atkvæði.

Breytingar þær á kosningum, sem nýlega eru leiddar í lög hjá oss, eru allstórar, en alls óreyndar. Það er hin leynilega kosningaraðferð, fjölgun kjörstaða og fjölgun kosningarbærra manna, sem hvorutveggja fjölgar í reyndinni kjósendum í afarstórum stíl.

Nú lita sumir svo á, þegar ofan á þetta bætist annað eins nýmæli í kosningum, og fyrirleggjandi frumv. flytur, þá verði úr þessu gagngjörð bylling, sem komi yfir þjóðina öll í einu, og enginn geti spáð um, hversu rætist úr.

Aðalbylltingin er nú raunar fölginn í hinni sjálfögðu fjölgun kjósenda þeirra sem taka þátt í kosningum. Áður hafa það einkum verið hinir áhugameiri kjós-

endur, sem komið hafa á kjörfund, framvegis koma væntanlega nálega allir. Sú fjölgun er tveggjað sverð, og því getur orðið brugðið til hins verra fyrst í stað. Þeim fjölgar þá mest, sem litla ábyrgðartilfinning hafa gagnvart landsmálum; þar er hættan. En nýmæli þessa frumvarps eykur ekki þessa hættu. Þvert á móti dregur það úr henni, það sljófgar hin lakari vopn í kosningastríðinu, samkvæmt þeim rökum, sem að framan eru færð. Það eykur því ekki byltinguna, heldur dregur úr henni, jafn framt hinni leynilegu kosningaraðferð.

Og höfuðannmarkinn á hinum nýlöggleiddu kosningarlögum, sá er drepið hefur verið á að framan, og fylgir fjölgun kjörstaða, sá, sem sje, að minni hluti kjósenda getur ráðið kosningarúrslitum í einmenniskjördæmum, ef fleiri eru í kjöri en 2 frambjóðendur, hverfur við þá breyting, er þetta frumvarp flytur. Meira að segja: Það mun einkum framkomið sökum þessa óþolandi galla á gildandi kosningarlögum.

Þegar nú það er nálega hvervetna viðurkent, að kosningaraðferð sú, er frumvarpið flytur, er hin sanngjarnasta og fegursta, sem um er að velja, þegar það er með góðum rökum sýnt (af stjórninni) að hún er þegar vel framkvæmanleg, engu síður en sú, er nú er lögtekin, og jafn framt er, að sama skapi sýnt hjer að framan, að annmarkarnir á henni eru minni og óskaðlegri, heldur en hinni núgildandi, þá sjáum við ekki, hvaða ástæða er til að hika við það, að lögleiða hana þegar á þessu þingi.

Við höfum ekki fundið ástæðu til, að gjöra neinar verulegar breytingar við frumvarpið, heldur einungis nokkrar smábreytingar, sem gjörð verður grein fyrir við 2. umræðu.

Leggjum við þá til, samkvæmt framan sögðu, að frumvarpið verði samþ. með eftirfylgjandi breytingum.

1. Á eftir 2. gr. komi ný grein svo hljóðandi:

3. gr.

Orðin: »nema hann sje fleiri en eitt kjördæmi, þá velur bæjarstjórn undirkjörstjórn fyrir hvert kjördæmanna« í 9. gr. kosningarlaganna falli burtu.

2. 15. grein, sem verður 16. gr., orðist svo:

Í stað orðanna í 32. gr. kosningarlaganna: »þingmannaefni eða umboðsmenn þeirra« komi: og umboðsmenn. — Orðin: »eða þingmannaefni« og »eða þingmannaefnin« í sömu grein falli burt.

3. Við 20. gr., fyrri málsgrein, á eftir orðinu: »Umboðsmenn« komi: þingmannaefna, og á eftir orðinu: »umboðsmanni« komi: hans.

Neðri deild alþingis, 21. ágúst 1907.

Pjetur Jónsson,
framsögum.

Jón Jónsson.

Lárus H. Bjarnason,
með fyrirvara.