

**Nd.**

## **45. Frumvarp til laga**

um héraðsþing.

Flm.: Vilmundur Jónsson, Bjarni Ásgeirsson, Gísli Sveinsson, Gísli Guðmundsson, Jón Pálmason, Thor Thors, Stefán Stefánsson, Ásgeir Ásgeirsson.

### **1. gr.**

Heimilt skal samkvæmt lögum þessum að koma á fót héraðsþingum, er njóta sérstakra réttinda. En héraðsþing eru fulltrúafundir kjördæmis utan kaupstaðanna, er kys þingmann eða þingmenn til Alþingis.

### **2. gr.**

Tilgangur héraðsþinga er að ræða og gera samþykktir um héraðsmál og önnur þjóðmál til undirbúnings meðferð þeirra á Alþingi, svo og að hlýða á og ræða skýrslur þingmanns eða þingmanna viðkomandi kjördæmis um meðferð og úrslit mála á Alþingi.

### **3. gr.**

Réttindi héraðsþinga eru þau, að samþykktir, er þau gera og senda Alþingi eða ríkisstjórn, séu teknar til sérstakrar athugunar. Skulu allar slíkar samþykktir, er Alþingi berast, jafnóðum flokkaðar eftir efni og fengnar hlutaðeigandi þingnefndum til meðferðar.

### **4. gr.**

Til héraðsþings skulu kosnir fulltrúar, 2--4 úr hverjum hreppi kjördæmisins, eftir fólksfjölda.

### **5. gr.**

Fulltrúar til héraðsþings skulu kosnir að tilhlutun stjórnmalaflokka þeirra, er fram komu við síðustu alþingiskosningar, og í hlutfalli við atkvæðamagn þeirra í kjördæminu við þær kosningar (shr. 7. gr.).

### **6. gr.**

Til þess að greiða fyrir undirbúningi til héraðsþinga er rétt, að stjórnmalaflokkar landsins eigi umboðsmann í hreppum kjördæmisins, er miðstjórn flokksins við-urkennir.

### **7. gr.**

Milli héraðsþinga starfar þriggja manna nefnd í kjördæminu, kosin með hlutfallskosningum á síðast háðu héraðsþingi.

Eftir alþingiskosningar í kjördæminu reiknar yfirkjörstjórn út, hvað hverjum stjórnmalaflokki beri margir fulltrúar samkvæmt 5. gr. og í samræmi við ákvæði kosningalaga um það, hvernig flokknum teljist atkvæði, og tilkynnir það nefnd þessari. Nefndin ákveður síðan í samráði við umboðsmenn flokkanna, hversu marga fulltrúa flokkur má kjósa í hverjum hreppi kjördæmisins, og skal þess gætt, eftir því sem unnt er, að hver flokkur fái rétt til að kjósa fulltrúa í sem flestum hreppum og, ef um fáa fulltrúa flokks er að ræða, að þeir séu kosnir í þeim hreppum, þar sem ætla má, að sá flokkur eigi mest fylgi.

Áður en héraðsþingi hefir verið komið á í kjördæmi samkvæmt lögum þessum, skal starfsnefnd þessi kosin af hlutaðeigandi sýslunefnd.

8. gr.

Nefnd sú, er um getur í 7. gr., auglýsir í blöðum eða á annan hátt, hversu margir fulltrúar komi á hvern stjórnarálflokk samkv. 5. gr. og hvar þeir skuli kosnir samkv. 7. gr.

9. gr.

Nú á stjórnarálflokkur rétt á að kjósa í hreppi fulltrúa samkv. 5. gr., og boðar þá umboðsmaður flokksins í tæka tíð fyrir hvert héraðsþing flokksfund innan hreppsins, og kys sá flokksfundur fulltrúa þá, sem flokknum ber úr þeim hreppi. Kjörgengir til fulltrúa á héraðsþing eru kjósendur í kjördæminu.

Varafulltrúa er heimilt að kjósa.

Umboðsmaður gefur fulltrúum kjörbréf, undirritað af 2 viðstöddum fundarmönnum.

10. gr.

Hreppsnefnd í þeim hreppi, þar sem héraðsþing er háð, sér fyrir ókeypis hús-næði til fundarhalda.

11. gr.

Hvert héraðsþing ákveður, hvar og hvenær næsta héraðsþing komi saman, en halda má þau til skiptis í hreppum kjördæmisins.

Viðkomandi sýslunefnd ákveður þetta um hið fyrsta héraðsþing kjördæmis, sem komið verður á samkvæmt lögum þessum.

12. gr.

Þingsköp héraðsþinga skulu sniðin eftir þingsköpum Alþingis, eftir því sem við getur átt og auðvelt er að koma við. Um atkvæðagreiðslur á héraðsþingum skulu gilda sömu reglur og á Alþingi.

Þingmaður eða þingmenn kjördæmis hafa málfrelsi og tillögurétt á héraðsþingi kjördæmis síns, en ekki atkvæðisrétt, nema þeir séu jafnframt fulltrúar.

13. gr.

Nú er héraðsþing ekki fullskipað fulltrúum samkvæmt ákvæðum laga þessara, annaðhvort af því, að kosning hefir að einhverju leyti farizt fyrir, eða kjörnir fulltrúar hafa ekki sótt þingið, og skal þess þá getið, hvers vant er, í gögnum, er fylgja samþykktum héraðsþingsins til Alþingis.

14. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta á fyrstu rætur að rekja til ályktunar, er gerð var á þing- og héraðsmálafundi að Ögri í Norður-Ísafjarðarsýslu veturinn 1934 og samþykkt þar með atkvæðum allra fulltrúa, er fundinn sátu, án tillits til flokkaskiptingar.

Ályktunin var svo hljóðandi:

Fundurinn skorar á næsta Alþingi að lögfesta skipun héraðsþinga þannig, að þau verði jafnan skipuð í sem fyllstu samræmi við kjörfylgi stjórnarálflokkanna í héraðinu á hverjum tíma, og séu héraðsþingum, skipuðum eftir þeim reglum, veitt þau forréttindi fram yfir aðra þingmálafundi, að stjórn og þing taki tillögur þeirra til sérstakrar athugunar.

Frv. þetta varðar þó á engan hátt Norður-Ísafjarðarsýslu sérstaklega, og jafnvel síður en önnur kjördæmi, því að hún hefir komið þeirri skipun á mál það, er

frv. ræðir um, sem að visu þarfnast verulegra umbóta, en tekur þó langt fram því skipulagsleysi, sem í öðrum kjördæmum flestum er látið viðgangast.

Málið varðar öll kjördæmi í landinu utan kaupstaðanna, en einkum hin afskekktari og strjálbýlli, sem ná yfir stór svæði og klofin eru sundur í byggðarlög við mismunandi skilyrði og eiga þar af leiðandi margvislegra og ólíkra hagsmuna að gæta. Í samræmi við þetta er það, að frv. er flutt af þingmönnum allra flokka á Alþingi, þeirra, er sér telja fulltrúa úr kjördæmum þeim, er frv. varðar.

Hér fer á eftir rökstuðningur aðalflm. fyrir þörf slíkra héraðsþinga, sem frv. ræðir um, jafnframt því sem gerð er grein fyrir því, hvernig þeim megi haga, þannig, að þau svari sem bezt tilgangi sínum, en það er á þann hátt, er frv. gerir ráð fyrir:

Af öllum ómerkilegum fundum, sem á þessu landi eru haldnir, munu svokallaðir þingmálfundir hafa á sér mesta fyrirliðningu og vera fyrirliðningarrinnar maklegastir. Til þingmálfunda er boðað reglulaust með stuttum fyrirvara, oft á hinum fráleitustu tímum og jafnvel á ólíklegustu stöðum. Ræður hending ein um aðsóknina, sem aldrei er nema hrafl eitt af kjósendum. Dettur engum óbrjáluðum manni í hug, að þingmálfundur, sem þannig er boðaður og sóttur, geti á réttan hátt lýst afstöðu kjósenda á því svæði, sem hann á þó að heita að ná til.

Hér við hætist oft hin fráleitasta meðferð mála á þessum þingmálfundum. Þeim er ætlað að gina yfir svo mörgu, að engin leið er að gera því nokkur skil á stund úr degi, og jafnvel ekki þó að beitt væri hinum hagkvæmstu vinnubrögðum. En því er sjaldnast til að dreifa. Mál eru tekin til meðferðar meira eða minna af handahófi, og er ekki ótítt, að meiri hluti fundartímans eyðist í hin ómerkilegustu mál, ef ekki í hið heimskulegasta þvarg og þýðingarlausasta karp um persónuleg efni. Oft fá kjósendur á fundarsvæðinu lítið eða ekkert tækifæri til að láta til sín heyra á fundinum fyrir bægslagangi aðkomumanna, enda eins oft ekki ætlað að taka annan þátt í fundarstörfunum en að vera þolinmóðir áheyrendur og þægt atkvæðafé. Í fundarlok, þegar jafnvel mikill meiri hluti fundarmanna er vikinn af fundi, er loks hespaður af, umræðulaus og athuganalítið, fjöldi samþykka um hin mikilvægustu mál. Hver úrslitin verða, fer eftir því, hverjir kjósendur hafa í það skiptið verið þausætastir og umborið bezt þá lítilsvirðingu, sem þeim hefir verið sýnd.

Á síðustu tímum virðist jafnvel leikur gerður til þess að snúa öllu þingmálfundahaldi upp í visvitandi skripalæti og afkáraskap. Verður þingmálfundaherferðum hinna síðustu ára helzt líkt við hinn svonefnda guerillahernað. Flokki manna lýstur niður, að því er kalla má að óvörum, á einhverjum stað til þingmálfundarhalds. Öllum ráðum er beitt til þess, að sá, er fyrir fundinum gengst, eigi þar öruggan meiri hluta, og þá að jafnaði mest til unnið, ef vitað er, að sá meiri hluti á sér enga stöð í flokksafstöðu á fundarsvæðinu. Á þennan hátt fást traustsyfirlýsingar á stjórnir þaðan, sem allir vita, að þær eiga minnst traustið, og vantraustsyfirlýsingar þaðan, sem það er öruggast. Meðan einn flokkurinn vinnur þvílíkan „sigur“ á einum stað, vinnur andstöðuflokkurinn tilsvarendi sigur á öðrum. Og þannig heldur herferðinni áfram, stundum í grænum spretti.

Mun þetta heyra undir þann póst í hinni alþýðlegu guðfræði, er maður nam í æsku og hljóðaði um að „skemmta skrattanum“. Svo mikið er víst, að engin lifandi manneskja virðist taka á þessu hið minnsta mark. Jafnvel blöðunum tekst ekki að leynd þvi, þrátt fyrir sínar breiðu fyrirsgagnir, að þau hafa meiri og minni skömm á þessum þingmálfundarfregnum, og ekki einu sinni gaman að þeim,

Nú er það höfuðtilgangur þingmálafrunda, að undirbúa mál fyrir Alþingi og hafa áhrif á afgreiðslu þeirra þar. En það vita allir, sem á Alþingi eru kunnugir, að þingmálafrundarsamþykktir eru þar einna minnst virtar allra skjala. Kemur varla fyrir, að á þær sé lítið, og verður ekki séð, að þær eigi þangað, að öllu óbreyttu, nokkurt erindi.

Hinir sérstöku þingmálafrundir, sem tíðkast hafa, er þingmenn boða til að segja kjósendum sínum þingfréttir, leiðarþingin, eru litlu betur komin en aðrir þingmálafrundir. Víðast hvar eru leiðarþingin með öllu dottin úr sögunni, en þar, sem einhver viðleitni er við að halda þau og mest þörfin er á þeim, en það er í hinum afskekktari kjördæmum, er engin fær leið fyrir þingmenn að ná til nema örfárra kjósenda, svo að einnig leiðarþingin eru yfirleitt réttnefnd skrípamynd af því, sem þeim er ætlað að vera. En til þessa nauðaómerkilega sambands við kjósendur sína þurfa þingmenn hinna afskekktu og strjálbýlu kjördæma að verja óhæfilegum tíma og takmarkalausri fyrirhöfn, auk mikilla fjárútláta, svo að flestum er ofvaxið að rísa undir.

Nú er það þó svo, að allt þetta þingmálafrundarbasl á rót sína að rekja til ákveðinnar þarfar, sem krefst fullnægingar. Víst þurfa kjósendur að fylgjast sem best með í þjóðmálum. Og ekki er lítið undir því komið, að þingmenn hinna einstöku kjördæma standi í sem nánustu, lífandi sambandi við kjósendur sína og þeir við þá. Fleiri og fleiri héraðsmálum er skotið til aðgerða Alþingis. Hvar á að undirbúa þau, og hvar á þingmaðurinn, sem eins oft er utanhéraðsmaður, að kynnast hinum ýmsu héraðsmálum, sem honum verða fengin til flutnings á Alþingi? Er oft allmiklum erfiðleikum bundið fyrir hann að meta kröfurnar réttilega, einkum ef þær eru fleiri en sjáanlega er unnt að sinna, eða rísa hver gegn annari, sem einnig getur komið fyrir. Og hvar og hvernig eiga þingmenn að skýra kjósendum sínum frá störfum Alþingis og standa þeim reikningssskap ráðsmennsku sinnar?

Ísafirðingar hafa með þing- og héraðsmálafrundum sínum vísað hér á leið, er ég ætla, að horfi til réttar áttar. Þessir fundir, sem haldnir hafa verið í Vestur-Ísafjarðarsýslu síðan, að ég ætla, fyrir aldamót, en einnig um allmörg ár í Norður-Ísafjarðarsýslu, eru skipaðir kjörnum fulltrúum úr öllum hreppum hlutaðeigandi kjördæmis. Þeir eru árlega haldnir, tíðast til skiptis í hreppunum, og standa í nokkra daga og jafnvel upp í viku. Þingmaður kjördæmisins situr að jafnaði fundina.

Þeir fara skipulega fram, og er fundarstörfum hagað með nokkurri hliðsjón af því, sem tíðkað er á Alþingi. Fastar nefndir eru settar, sem málum er vísað til eftir efni. Nefndarálit eru samin, hvert mál rætt að jafnaði tvisvar og samþykktir síðan gerðar. Þingmaðurinn fær tækifæri til að segja frá gangi mála á Alþingi og skýra afstöðu sína til þeirra, og fulltrúarnir á sama hátt tækifæri til að finna að gerðum hans og framkomu. Einkum eru héraðsmálin rækilega rædd, þingmanninum til mikillar leiðbeiningar og góðs undirbúnings undir væntanlegan flutning þeirra á Alþingi. Er hér unnt að koma við ólíkum vinnubrögðum þeim, sem tíðkast á hinum venjulegu þingmálafrundum.

Fyrir unga menn, sem sækja fundi þessa sem fulltrúar eða áheyrendur, geta þeir orðið sannkölлуð námskeið í þjóðmálum og fundastörfum. Hér geta ungir menn frá hinum afskekktustu stöðum, sem sýnt er um að reka opinber erindi og ná því að verða kosnir fulltrúar, vakið á sér hina fyrstu athygli sér til frama og öðrum — hver veit hvað mörgum — síðar til fulltingis.

Áhrif þessara funda ná mjög víða um kjördæmið. Þeir eru haldnir í heyranda hljóði, og eru oft mjög margir áheyrendur samtals alla dag-

ana, jafnvel svo, að furðu getur vakið, þegar þeir eru háðir í afskekktum, fámennum og strjálbyggðum hreppum. Fulltrúarnir dreifast síðan heim í hvern hrepp og segja fréttirnar, enda er það tíðkað af sumum, að halda til þess sérstaka fundi, er heim kemur. Það hjálpar og til, ef sífellt er skipt um fundarstað. Fundir þessir geta því í raun og veru haft miklu almennara gildi, þó að fulltrúafundur séu, en hinir svokölluðu „almennu“ þingmálafundir, sem áður hefir verið lýst.

Augljós galli á þing- og héraðsmálafundum Ísfirðinga er það, að engin viðleitni hefir verið höfð við að skipa þá fulltrúum að réttum lýðræðisreglum.

Að visu heitir svo, að fulltrúarnir séu kosnir á almennum hreppsfundum. En þeir hreppsfundir eru eins og gengur mjög misjafnlega og stundum afarilla sóttir. Fulltrúarnir eru tíðast kosnir í heyranda hljóði eftir uppástungum, oft með tilliti til þess, hver helzt á heimangengt, eða hver helzt ber sig eftir því að fara, eða hefð er komin á að fari, eða hefir ráð á að fara — og er augljóst, hver áhrif slíkt hefir á skipun fundanna. Þá senda hinir fámennustu hreppar jafnmarga fulltrúa og hinir fjölmennustu. Auk þess er það ekki dæmalaust, í Norður-Ísafjarðarsýslu að minnsta kosti, að smávægilegum brellum sé beitt við kosningarnar, svo sem með því að leggja áherzlu á það á hreppsfundunum, að kosning fulltrúanna eigi umfram allt að vera ópólitísk, og þykir slíku ekki sízt beitt til framdráttar þeim, sem pólitískastir eru, þegar á fundina er komið. Það mun og hafa komið fyrir, að ekki hefir verið látið hátt um það, að kjósa ætti fulltrúa á hreppsfundi, sem boðaðir hafa verið, eða að sætt hefir verið færi, þegar slíkur fundur hefir þótt heppilega skipaður til slíkra kosninga. En í landi, þar sem öll pólitísk starfsemi er bundin við flokka, er það nánast hlægilegt — að svo miklu leyti sem tráss við heilbrigða skynsemi getur nokkurn tíma verið hlægilegt — að halda fundi í umboði alþingiskjösenda til að ræða og gera samþykktir um pólitísk mál, ef fundirnir eru skipaðir fulltrúum án tillits til flokksafstöðu þeirra. Í Norður-Ísafjarðarsýslu hefir nú verið ákveðið, að fulltrúar til þing- og héraðsmálafunda verði kosnir hlutfallskosningum á almennum hreppsfundum, sem er spor í áttina, þó að ekki sé fullnægjandi.

Ef unnt væri að breyta skipulagi slíkra þing- og héraðsmálafunda þannig, að þar sætu jafnan fulltrúar í sem fyllstu samræmi við afstöðu stjórnsmálaflokkanna í kjördæminu, ætla ég, að þeir mættu verða til mikillar fyrirmyndar.

Það mætti í fljótu bragði virðast fullkomnust tilhögun, að kjósa árlega til þing- og héraðsmálafunda eða héraðsþinga, sem ég vil kalla, jafnalmennum og tryggum leynilegum kosningum og þegar kosið er til Alþingis. En slíkt er óframkvæmanlegt vegna fyrirhafnar og kostnaðar, enda vafasöm þátttaka í slíkum kosningum og því hæpið, að þær gætu nokkurn tíma sýnt sömu afstöðu, sem kjördæmið hefir til skipunar Alþingis, sem helzt ætti þó að vera, þar sem héraðsþingi er einkum ætlað að vera milliliður milli kjósenda kjördæmisins og Alþingis.

Ég hefi því numið staðar við það, að eftir atvikum sé það lýðræðislega réttast, jafnframt því sem það er auðveldast í framkvæmd, að láta hverjar alþingiskosningar í kjördæminu ráða skipun héraðsþings kjördæmisins, að því leyti hvernig það verði skipað með tilliti til flokka kjörtímabilið út. En um fulltrúana sé engu að síður kosið árlega. Og að ósekju við lýðræðið má ívilna hinum afskekktu byggðum og strjálbýlinu, með því að heimila þeim að senda jafnmarga fulltrúa á héraðsþing og hinum fjölmennari.

Það mun verða fundið að þessari skipun héraðsþinga, að breytt afstaða kjördæmis til flokka á kjörtímabilinu nái ekki að sýna sig á héraðsþinginu. Ég þekki því miður enga leið til að fá slíkt leitt í ljós aðra en nýjar alþingiskosningar. Síðustu alþingiskosningar ráða jafnan skipun Alþingis og stjórn landsins, hver straumhvörf, sem orðið hafa síðan þær fóru fram, og í samræmi við það er það rökrétt eftir eðli og tilgangi héraðsþinganna, að hið sama gildi um þau. Hverskonar svokallaðar prófanir á kjörfylgi flokkanna, með almennum þingmálafundahöldum eða öðru, eru auk þess jafnheimilar eftir sem áður, og eru héraðsþingin þar enginn þröskuldur í vegi, nema síður sé. Almennan þingmálafundur getur t. d. verið tilvalið að halda að loknu hverju héraðsþingi, á þeim stað, þar sem það hefir verið háð, eða í öðrum hreppum, þegar fulltrúarnir koma heim.

Ég ætla jafnvel, að það geti verið hollt fyrir vinnubrögð héraðsþinganna, að engin keppni eða reipdráttur sé um pólitískt fylgi á fundunum, en við það látið sitja, sem um það hefir orðið kunnugt við hinar síðustu alþingiskosningar, og beðið hinna næstu. Þingmaðurinn eða þingmennirnir, sem kosningu hafa náð, sitja hvort sem er út kjörtímabilið, og hvað sem flokksafstöðunni líður, leitast þeir við, hver eftir sinni getu, að vera fulltrúar kjördæmisins í heild og reka erindi þess á Alþingi. Það, sem ætti sér þá stað við hverjar alþingiskosningar í kjördæmum, þar sem héraðsþing hafa verið skipulögð, er það, að ekki eru eingöngu kosnir þingmenn, heldur jafnframt skipuð ráð þeim til handa í hverju kjördæmi, er séu sem nákvæmastur spegill af flokksafstöðunni við kosningarnar á hverjum stað, en umfram allt til að vera þingmönnum til fulltingis og ráðuneytis um þau mál, er varða hvert kjördæmi sérstaklega, svo og til að hafa meðalgöngu milli Alþingis og kjósenda hvers kjördæmis, sem annars er svo erfitt að ná til í heild.

Ætla má, að héraðsþing, skipuð á þennan hátt, horfi til þeirrar siðbótar og menningarauka í landinu, að hinu opinbera sé skylt að hlynna að einhverju leyti að þeim fram yfir annarskonar þingmálafundi, og í því skyni er frv. þetta samið í því formi, sem það er, og komið á framfæri.

Gert er ráð fyrir, að frv. sé svo ljóst og hver einstök grein þess svo auðskilin, að ekki sé þörf á að skýra það ýtarlegar. Þó þykir rétt að vekja enn betur athygli á því, að ekki er farið fram á að skylda nokkurt kjördæmi til að halda héraðsþing, heldur hitt, að héraðsþingum, sem á verður komið af frjálsum vilja, séu veitt nokkur réttindi fram yfir aðra þingmálafundi, er séu í því fólgin, að tillögum frá þeim sé meiri sómi sýndur á Alþingi, og þá að því tilskildu, að þau séu skipulögð þannig, að fullt mark sé á þeim takandi, en það má því aðeins verða, að til þeirra séu kosnir fulltrúar að réttum lýðræðisreglum.