



Grein, Bráðabirgðalög og afstaða Alþingis til  
útgáfu þeirra, sérprentun úr afmælisriti Ólafs  
Lárussonar prófessors 1955, prentað mál.

Bjarni Benediktsson – Stjórnmal – Bráðabirgðalög – Alþingi

Tekið af vef Borgarskjalasafnsins

[bjarnibenediktsson.is](http://bjarnibenediktsson.is)

Einkaskjalasafn nr. 360  
Ræður og greinar 1929-1964  
Askja 4-2, Örk 7

©Borgarskjalasafn Reykjavíkur

Sérprentun úr Afmælisriti Ólafs Lárussonar prófessors 1955

---

BJARNI BENEDIKTSSON

*dómsmálaráðherra*

BRÁÐABIRGÐALÖG OG AFSTAÐA ALÞINGIS  
TIL ÚTGÁFU ÞEIRRA

*Bjarni Benediktsson*

BRÁÐABIRGÐALÖG OG AFSTAÐA ALÞINGIS  
TIL ÚTGÁFU ÞEIRRA

---

Þegar íhugað er, hversu tíðkanleg bráðabirgðalög eru hér á landi og hve mikla þýðingu samsvarandi úrræði hafa haft í öðrum löndum, svo sem Þýskalandi á Weimar-tímunum, þá kynnu sumir að ætla, að erfitt væri fyrir lýðfrjálsar þjóðir að vera án heimildar til slíkrar lagasetningar. Reynslan er samt sú, að hjá helztu lýðræðisþjóðum, svo sem Bretum og Bandaríkjamönnum, eru ekki til heimildir fyrir bráðabirgðalögum eða tilsvareandi fyrirmælum. Í stað þess, að nokkru, tíðkast þar mjög víðtæk heimildarlög á hættutímum, auk þess sem þjóðhöfðinginn er samkvæmt eðli stöðu sinnar talinn hafa leyfi til ákvarðana, sem hér mundi krafizt laga-  
stoðar til.

Bráðabirgðalög eru þess vegna síður en svo neitt allsherjar fyrirbæri í stjórnskipun ríkjanna. Um uppruna þeirra hér á landi er ekki að villast. Íslenzku ákvæðin eru tekin beint úr dönsku grundvallarlögunum. En þó að uppruninn sé hinn sami, hefur farið hér sem oftast, að framkvæmdin hefur um sumt orðið harla ólík.

Í 11. gr. stjskr. frá 1874 segir svo um bráðabirgðalög: „Þegar brýna nauðsyn ber til, getur konungur gefið út bráðabirgðalög milli alþinga; eigi mega slík lög samt koma í bága við stjórnarskrána, og ætíð skulu þau lögð fyrir næsta alþingi á eftir.“

Ákvæði þetta er þýðing 25. gr. grundvallarlaganna dönsku frá 1866, og sú grein er óbreytt tekin eftir 30. gr. Júnigrundvallarlaganna frá 1849.

Á dönsku hljóðar það fyrirmæli svo: „I særdeles paatrængende Tilfælde kan Kongen, naar Rigsdagen ikke er samlet, udstede foreløbige Love, der dog ikke maa stride mod Grundloven, og altid bør forelægges den følgende Rigsdag.“

Þýðing þessara ákvæða og síðari saga þeirra varð með mjög ólíkum hætti á Íslandi og í Danmörku. Í Danmörku urðu fyrirmælin um margra

ára skeið ein þýðingarmestu af öllum ákvæðum grundvallarlaganna, og voru þau eitt skæðasta vopn Estrup-stjórnarinnar gegn tilkomu þingræðisins þar í landi. Um þetta og bráðabirgðalög í Danmörku yfirleitt hefur Jens Himmelstrup ritað ýtarlega í bók sinni: *Den provisoriske lovgivning i Danmark*, er tekin var gild sem doktorsritgerð við Kaupmannahafnarháskóla 1948.

Á þessum deiluarum studdist danska ríkisstjórnin við meirihluta í Landsþinginu, en var ætíð í minnihluta í Þjóðþinginu. Þessum tveim deildum Ríkisþingsins kom um langt bil ekki saman um afgreiðslu fjárlaga, og þar sem ekki voru fyrir hendi stjórnskipuleg ráð til að leysa þann ágreining, tók ríkisstjórnin það úrræði að gefa út bráðabirgðafjárlög ár eftir ár. Í framhaldi af því og eftir því sem deilan harðnaði, voru gefin út bráðabirgðalög um önnur efni í algjörum blóra við meirihluta Þjóðþingsins. Með vísun til 48. gr. grundvallarlaganna frá 1866 um fjárlög og einkum fyrirhælisins í 49. gr., þar sem segir, að áður en fjárlögin séu „vedtagen“ megi ekki innheimta skattana, var því haldið fram af stjórnarandstæðingum, að slík útgáfa bráðabirgðafjárlaga væri óheimil. Stjórnin skeytti þessum andmælum engu, og um önnur bráðabirgðalög fór hún svo að, að hún lagði þau fyrst fyrir Landsþingið og lét þau tefjast þar svo lengi, að þau urðu ekki útrædd og komust aldrei til Þjóðþingsins. Var þess vegna ekki færi á að fella þar stjórnarfrumvörpin um staðfesting bráðabirgðalaganna. Þar sem þau höfðu ekki verið felld, taldi ríkisstjórnin bráðabirgðalögin enn í gildi, og var þessi aðferð viðhöfð þing eftir þing, svo að bráðabirgðalög voru með þessum hætti í gildi árum saman. Gegn þessu tók meirihluti Þjóðþingsins það til bragðs, að einhver þingmaður þar flutti frumvarp um bráðabirgðalögin, sem síðan voru felld í þeirri þingdeild. Ríkisstjórnin taldi þessa aðferð Þjóðþingsins ólöglega og lét lögin halda gildi sínu þrátt fyrir hana. Með þessu móti var Danmörku stjórnað árum saman, og að svo miklu leyti, sem til kasta hæstaréttar kom, fékk stjórnin stuðning hans.

Þessarar deilu er getið hér vegna þeirra áhrifa, sem hún hafði á stjórnarskrárfyrirmæli í Danmörku og á Íslandi og framkvæmd þess í Danmörku. Í Danmörku leiddi af deilunni, að ríkisstjórnin hliðraði sér eftir það hjá að nota heimildina til útgáfu bráðabirgðalaga. Og þó að segja megi, að misnotkun bráðabirgðalaga hafi fyrir löngu verið úr sögunni, þegar hafinn var undirbúningur setningar nýrra grundvallarlaganna, þeirra, er staðfest voru 1915, var með þeim settur varnargarður til að girða fyrir sams konar misnotkun og áður tíðkaðist. Í 25. gr. þeirra segir svo: „I særdeles paatræng-

ende Tilfælde kan Kongen, naar Rigsdagen ikke er samlet, udstede foreløbige Love, der dog ikke maa stride mod Grundloven og altid straks efter den følgende Rigsdags Sammentræden skal forelægges denne uden hvis Bekræftelse Loven bortfalder. Foreløbige Love behandles først i Folketinget.“ Um fjárlög er berum orðum tekið fram í 48. gr.: „Forinden Finansloven eller en midlertidig Bevillingslov er vedtaget af Rigsdagen maa Skattene ej opkræves.“

Ekki leynir sér, að það er hið danska fordæmi, sem hér á landi gerir að verkum, að í stjkspl. frá 1915 er í 6. gr. kveðið svo á um bráðabirgðalög: „Þegar brýna nauðsyn ber til, getur konungur gefið út bráðabirgðalög milli Alþinga; eigi mega þó slík lög ríða í bág við stjórnarskrána, og ætíð skulu þau lögð fyrir næsta Alþingi á eftir. Samþykki Alþingi þau ekki áður en þingi slítur, falla þau úr gildi. Bráðabirgðafjárlög má eigi gefa út, ef fjárlög fyrir fjárhagstímabilið eru samþykkt af Alþingi.“

Orðalagi ákvæðisins var litillega breytt í stjksr. frá 1920, en efnið er alveg hið sama, því að 23. gr. hennar hljóðar svo:

„Þegar brýn nauðsyn ber til, getur konungur gefið út bráðabirgðalög milli þinga. Ekki mega þau þó ríða í bág við stjórnarskrána. Ætíð skulu þau lögð fyrir næsta Alþingi á eftir.“

Nú samþykkir Alþingi ekki bráðabirgðalög, og falla þau þá úr gildi.

Bráðabirgðafjárlög má eigi gefa út, ef fjárlög fyrir fjárhagstímabilið eru samþykkt af Alþingi.“

Lýðveldisstjórnarskráin frá 1944 heldur ákv. alveg óbreyttu að efni í 28. gr., að því einu undanteknu, sem sjálfsagt er, að nú kemur forseti í stað konungs.

Svo sem enn ljósara verður af því, er síðar segir, voru breytingarnar, sem á urðu í stjkspl. 1915, ekki gerðar af íslenzku tilefni, heldur var þar einungis stefnt að því að hindra þvílíka misnotkun, sem orðið hafði í Danmörku. Annað mál er það, að ákv. um bann gegn bráðabirgðafjárlögum nær ekki þeim tilgangi, því að í Danmörku var vandinn einmitt sá, að deildir Ríkisþingsins komu sér ekki saman um fjárlög, svo að ekkert fjárlagafrv. var samþykkt af þinginu í heild. Sams konar bann og er í Danmörku gegn innheimtu skatta, ef fjárlög eru ekki samþykkt, hefur og aldrei verið á Íslandi. Er augljóst, að hinna ólíku aðstæðna hefur ekki verið gætt sem skyldi, þegar þetta ákvæði var sett.

Skal þá útrætt um stjórnarskrárákvæðið sjálft og aðdraganda þess, en snúið sér nokkuð að beitingu þess hér á landi.

Fyrstu bráðabirgðalögin, sem gefin voru út fyrir Ísland, voru sett 21. febr. 1877, og allan þann tíma, sem danskur ráðherra fór með málefni Íslands skv. stj.skr. 1874, voru gefin út 8 bráðabirgðalög. Íslenskur ráðherra meðundirritaði fyrstu bráðabirgðalögin 4. marz 1904 og þau næstu ekki fyrr en 10 árum síðar eða 2. marz 1914. Á fjörutíu ára bili frá 1874 fram að ófriðarbyrjun voru því aðeins gefin út 10 bráðabirgðalög.

Þá verður skjót breyting á. Meðan á sjálfu stríðinu 1914—18 stóð, voru gefin út 18 bráðabirgðalög, hin fyrstu þeirra 5. okt. 1914. Frá stríðslokum í nóv. 1918 til ársloka 1921 eru gefin út 12 bráðabirgðalög.

Eftir það koma aftur rólegri tímar. Á árunum 1922—30 eru hvert ár aldrei gefin út nema ein bráðabirgðalög og 1925, 1926, 1927 og 1929 engin. Þá fer óvissa tímanna aftur að segja til sín. Árin 1931—1933 eru hvert árið gefin út 2, 3 og 1 bráðabirgðalög.

Óróinn vex þó fyrst að mun 1934, því að það eina ár voru gefin út 12 bráðabirgðalög, 1935 aðeins 4, en 1936 13. Árin 1937 og 1938 verður aftur hægara um, því að þá eru 3 bráðabirgðalög fyrra árið, en 4 hið síðara.

Með aðdraganda heimsstyrjaldarinnar síðari 1939 skellur ný flóðalda yfir. Árið 1939 verða bráðabirgðalögin 10, 1940 verða þau 15, 1941 12 og 1942 10.

Útanþingsstjórnin, sem ekki hafði stuðning meirihluta Alþingis, fer hins vegar sýnu varlegar að, því að á valdaárum hennar 1943 og 1944 eru fyrra árið aðeins gefin út 2 bráðabirgðalög og 3 hið síðara.

Þegar þingræðisstjórn tekur við á ný, magnast enn útgáfa bráðabirgðalaga, því að á árunum 1945—52 eru þau fæst 7 á ári, en flest 12. Árið 1953 fækkar þeim ofan í 5, og 1954 eru þau aðeins 4.

Yfirlit þetta sýnir, að breytileiki tímanna hefur furðanlega beint verkað á það, hversu oft menn hafa talið sig þurfa að grípa til bráðabirgðalaga. Einkum verður það auðsætt, þegar haft er í huga, að hin síðari ár sitja þing miklu lengur en áður gerðist, og fram til 1911 kom þing oftast ekki saman nema annað hvert ár. Hefði því mátt ætla, að af þeim sökum væri mun ríkari ástæða til útgáfu bráðabirgðalaga þá en nú, ekki sízt meðan stjórnin sat í öðru landi, þó að raunin hafi sem sagt orðið allt önnur.

Fjöldi bráðabirgðalaga hér á landi verður því eftirtektarverðari, þegar athugað er, að skv. fyrr tilvitnuðu riti Himmelstrups hafa í Danmörku aðeins verið gefin út skv. grundvallarl. frá 1915 9 bráðabirgðalög fram til ársins 1948. Þar af voru 5 gefin út á millistríðsárunum 1918—1939 og 4 beinlínis vegna frelsistökkunar 1945.

Hin ólíka framkvæmd á stjórnarskrárheimildinni á Íslandi og í Danmörku sýnir óvenju ljóslega, hvernig misbeiting heimildar getur leitt til þess, að nánast verði hætt að nota hana, þar sem hiklaus notkun hennar fer vaxandi, ef aldrei er um alvarlega misbeitingu að ræða.

Þessu til staðfestingar er rétt að rekja nokkuð afdrif bráðabirgðalaga á Alþingi. Til ársloka 1952 eru hér á landi gefin út 216 bráðabirgðalög. Þar af eru 170 beint samþykkt, ýmist óbreytt eða með meiri og minni breytingum. Þeim til viðbótar má telja a. m. k. 3, sem með mismunandi hætti eru afgreidd samtímis þeim bráðabirgðalögum, sem berum orðum eru samþykkt. Aðeins 3 bráðabirgðalög eru felld og hin, sem þá eru eftir, verða óútrædd eða fá meðferð, sem í þessu sambandi verður að telja sambærilega.

Óttaleysi þingsins við það, að þessari heimild sé beitt, kemur m. a. glögglega fram í því, að nokkur dæmi eru þess, að þingið eða önnur deild þess geri með beinni ályktun ráð fyrir, að bráðabirgðalög kunni að verða gefin út um tiltekið efni eða að það sé æskilegt. Því til sönnunar má nefna þál., sem samþykkt var á Alþingi 1914 með 36 atkv. gegn 3, þar sem segir, að Alþingi vænti þess, að landsstjórnin geri ráðstafanir til þess með bráðabirgðalögum að sjá landinu fyrir nægilegum gjaldmiðli, (Alþt. 1914 A 345, B I 59—80), og voru brbl. nr. 59 30. nóv. 1914 gefin út í samræmi við þetta, (Alþt. 1915 B III 686—732, B II 269—271). Á sama veg kemur fram, að brbl. nr. 3 15. apríl 1920 eru sprottin af rökst. dsk., sem samþykkt var seint á þinginu næsta á undan, þar sem segir m. a., að „stjórnin geti síðar útvegað sér með brbl. heimild“ slíka, sem um var að ræða. (Alþt. 1921 A 539). Hið sama er um brbl. nr. 56 21. nóv. 1923, að þau eru sett í samræmi við slíka rökst. dsk. (Alþt. 1924 C 911). Loks var svipuð rökst. dsk. samþykkt 1954 um höfundarétt. Brbl. nr. 45 2. okt. 1922 eru og í samræmi við þál. frá þinginu 1922 um að gera þær ráðstafanir, sem frv. fjallaði um „hið bráðasta“ (Alþt. 1922 A 346), og á næsta þingi á eftir var beinlínis að því fundið, að dregið hefði að gefa bráðabirgðalög út (Alþt. 1923 B 1207—1210). Enn gefur það nokkra hugmynd um afstöðu þingmanna til bráðabirgðalaga, að þingmaður, sem er í harðri stjórnarandstöðu, segir um brbl. nr. 52 26. sept. 1934, að betra sé að gefa út slík brbl., þegar efni sé til, en hafa almenna heimild (Alþt. 1934 B 767). Þá eru þess og dæmi, sbr. það, er síðar segir, að meirihluti þingmanna sendir skriflega áskorun um útgáfu brbl. eða kemur sér saman um hana utan þings.

Auðvitað hefur öðru hvoru orðið ágreiningur um það, þegar bráða-

birgðalög hafa verið gefin út. Enda hafa þau oft fjallað um hin mestu deilumál, sem þá hafa verið uppi, en um öll þessi meiri háttar mál gildir það, að bráðabirgðalögin eru samþykkt af Alþingi. T. d. um það má nefna þessi brbl.: Brbl. nr. 17 29. sept. 1915 og brbl. nr. 1 18. maí 1916 um aukningu seðlaútgáfu Íslandsbanka (Alþt. 1916—17 B II 16—45, B III 24—39). Brbl. nr. 84 9. des. 1931 um skiptameðferð á búi Síldareinkasölu Íslands (Alþt. 1932 B 1106—1228). Brbl. nr. 49 10. sept. 1934 um meðferð og sölu mjólkur o. fl. (Alþt. 1934 B 1470—1666). Brbl. 8. júlí 1936 um leigunám mjólkurstöðvar (Alþt. 1937 B 140—205). Brbl. nr. 54 12. maí 1936 um stjórn síldarverksmiðja ríkisins (Alþt. 1937 B 76—109). Brbl. nr. 15 27. maí 1939 um breytingar á verkamannabústaðalögum (Alþt. 1939 B 267—317). Brbl. nr. 5 29. jan. 1941 um breytingar á hegningarl. til verndar gegn háttsemi, skaðlegri íslenskum hagsmunum (Alþt. 1941 B 303—321). Brbl. nr. 1 8. jan. 1942 um gerðardóm í kaupgjalds- og verðlagsmálum (Alþt. 1942 B 123—330). Brbl. nr. 79 20. ágúst 1945 um verðlagningu landbúnaðarafurða o. fl. (Búnaðarráð) (Alþt. 1945 B 450—593). Brbl. nr. 80 23. ágúst 1945 um togarakaup ríkisins (Alþt. 1945 B 23—76). Brbl. nr. 65 24. maí 1951 um lagagildi varnarsamnings milli Íslands og Bandaríkjanna (Alþt. 1951 B 86—174).

Sum af þessum málum hafa verið meðal hinna allra þýðingarmestu mála, sem ákvörðun hefur þurft að taka um á þessum árum, og er því eðlilegt, að sú skoðun hafi komið fram, að réttara hefði verið að láta Alþingi fjalla um þau þegar í upphafi í stað þess að kveða á um þau með bráðabirgðalögum.

Sama aðfinning kemur og stundum fram, þó að menn séu út af fyrir sig ekki andvígir efni bráðabirgðalaganna, sbr. t. d. deilur um bráðabirgðalög nr. 43 14. ágúst 1934 á Alþingi það ár, en þarna var um að ræða breytingu á frambúðarlánskjörum Kreppulánasjóðs (Alþt. 1934 B 1108—1127). Svipað stendur á um brbl. nr. 113 12. okt. 1936, þar sem breytt er ákv. tilsk. 18. febr. 1847 um gjaldfrest á uppboðum veðsettra fasteigna; um þau er því haldið fram, að það sé „hrein misbeiting að setja bráðabirgðalög í tilfellum sem þessum“, og haggar því ekki, þótt sagt sé, að brbl. séu sett vegna hæstaréttardóms, sem Landsbankanum líkaði ekki (Alþt. 1937 B 70).

Sérstaklega er að því fundið, að ríkisstjórn skuli hafa bundið sig um ábyrgð á lántöku skv. bráðabirgðalögum, í umræðum um brbl. nr. 46 12. ágúst 1939 um hitaveitu Reykjavíkur (Alþt. 1939 B 388—405), og í sambandi við brbl. nr. 80 23. ágúst 1945 um togarakaup ríkisins, og brbl. nr.



87 13. sept. 1945 um skipakaup ríkisins, er því haldið fram, að varasamt sé, að stjórnin veiti sjálfri sér lánsheimild (Alpt. 1945 B 65, 829).

Svipaðar aðfinningar eru gerðar við brbl. nr. 63 30. apríl 1951 um breytingu á Landsbankalögnum, þar sem 20. gr. þeirra er felld niður til bráðabirgða vegna hinna miklu breytinga, sem orðið hafi, síðan lögin voru sett árið 1928, enda sé nú unnið að heildarendurskoðun bankalöggjafarinnar. Í tilefni þessa var borin fram svofelld rökst. dsk.: „Þar sem deildin álitur útgáfu þeirra brbl., sem þetta frv. á að staðfesta, og forsendur þeirra sýna óviðeigandi tilhneigingu af hálfu ríkisstj. til að seilast inn á valdssvið Alþingis og stjórna landinu með sífelldri útgáfu brbl., ákveður deildin að vísa málinu frá og taka fyrir næsta mál á dsk.“ Till. þessi var felld með 17 atkv. gegn 5. (Alpt. 1951 B 47—53).

Í öllum framangreindum tilfellum lýkur aðfinningunum með því, að bráðabirgðalögin eru samþykkt á Alþingi, enda eru athugasemdirnar auðsjáanlega meira bornar fram vegna veðrabrigða stjórnmalanna en af umhyggju um stranga túlkun stjórnarskrárinnar, því að það fer alveg eftir stjórnmalaviðhorfinu hverju sinni, hvaða afstöðu menn taka í þessum efnum.

Stundum kemur og berum orðum í ljós, að ríkisstjórnin kynnir sér fyrir útgáfu brbl., hvort þau hafi nægt fylgi.

Síldarverksmiðjustjórnar-brbl. 1936 eru t. d. gefin út 12. maí, en þingi hafði verið slitið hinn 9. s. m., og er því haldið fram af andstæðingi laganna, að þau atvik, sem færð voru sem ástæða fyrir nauðsyn bráðabirgðalaga, hafi raunverulega verið fyrir hendi, meðan á þingi stóð. Þetta er ekki véfengt, en bent á, að hin formlegu skilyrði séu fyrir hendi, og auk þess hafi ráðherra tryggt sér nægan þinglegan stuðning við málið. Um mjólkurlögin 1934 er á það bent, að þau hafi verið sett skömmu fyrir þing og eigi ekki að taka gildi að meginefni til, fyrr en löngu eftir að þing sé samankomið, og er því svarað til, að mikinn undirbúning þurfi til gildistökkunnar, auk þess sem til þess er vitnað, að meirihluti þings hafi samið um framgang málsins við stjórnarmyndun utan þings. Með svipuðum hætti kemur það fram um varnarsamningslögin 1951, að yfirgnæfandi meirihluti þingmanna hafi utan þings fyrirfram lýst sig þeim samþykkan.

Er ekki um það að villast, að hvarvetna þar, sem mikils hefur þótt við þurfa, hefur ríkisstjórn fyrirfram tryggt sér nægan stuðning þingmanna við bráðabirgðalög. Enda er það föst venja, að áður en ráðherra leggur til við forseta, að bráðabirgðalög séu gefin út, ber hann það undir samráðherra

sína, og eru þegar með því skapaðar verulegar líkur fyrir þinglegum stuðningi við bráðabirgðalögin, ef um þingræðisstjórn er að ræða. Á valdatímum sínum staðreyndi utanþingsstjórnin einnig fyrirfram, a. m. k. um sum bráðabirgðalögin, er hún lét gefa út, að þau hefðu nægt þingfylgi.

Í þeim örfáu tilfellum, þegar bráðabirgðalög hafa verið felld, fylgja því engar vítur til ríkisstj. fyrir útgáfu þeirra.

Fyrstu bráðabirgðalögin, sem svo er farið með, eru brbl. nr. 8 4. des. 1916 um útflutningsgjald af söltuðu saltkjöti. Við framsögu málsins telur ráðherra vegna breyttra aðstæðna ekki ástæðu til að leggja þennan toll á, þó að hann að svo komnu vilji ekki taka frv. aftur, heldur vísa því til nefndar. Hún lagði síðan til í samráði við ráðherra, að frv. væri fellt og tollurinn endurgreiddur, og var frv. síðan fellt. (Alpt. 1916—17 B III 153—158 og A 28).

Brbl. nr. 3 15. apríl 1920 eru og berum orðum felld vegna breyttra aðstæðna frá því að þau voru sett, með stuðningi í rökstuddri dagskrá frá þinginu áður, þó að sumum virtist sem óþarft hefði verið að gefa brbl. út. (Alpt. 1921 A 539—540, C 22—114).

Því er að vísu haldið fram, að brbl. nr. 85 6. júlí 1932 gangi í berhögg við lögformlegan vilja Alþingis, af því að sams konar frv. hafi verið fellt á þinginu áður. En fram kemur, að svo hafi farið aðeins vegna þess, að einn þingmann hafi vantað. Og ráðherra segir berum orðum, að þá í þinglokin hafi stjórninni borizt áskorun frá meiri hluta þingmanna í báðum deildum um að gefa út brbl., annars hefði hún ekki gert það, og þessi aðferð eigi ekki að tíðkast eða vera almenn. Frv. var síðan fellt (Alpt. 1933 C 1—42).

Miklum mun algengara en að brbl. séu felld af Alþingi er það, að þau verði þar óútrædd, og fer þó svo ekki nema um nálægt sjötta hluta þeirra.

Mjög oft þegar málum lýkur þannig, er ótvírátt, að orsökkin er sú, að til efni brbl. er hjá liðið og lögin því efni sínu samkvæmt fallin úr gildi. Svo var t. d. um fyrstu bráðabirgðalögin, sem óútrædd urðu á Alþingi, brbl. nr. 4 16. febr. 1882 um útflutningsgjald af fiski, lýsi o. fl. Þegar þannig stendur á, þykir stundum ekki næg ástæða til að hafa fyrir því að samþykkja frv. í báðum deildum þings, fá á því staðfestingu og birta á ný í Stjórnartíðindum (Alpt. 1922 C 549—552). Frumv. sé þá aðeins borið fram til að fá álit þingsins um það, hvort ábyrgð skuli komið fram gegn stjórninni, og „ætti það í raun réttari aðeins að ganga til 3. umr. og takast síðan aftur. Hefur líkt staðið á áður og þessari venju verið fylgt.“ (Alpt. 1924 C 914—915). Of mikið virðist að vísu sagt með því að segja slík frv. tekin aftur, en

altítt er, að þau verði óútrædd, og er þá stundum sagt, að réttara sé að samþykkja þau a. m. k. í annarri deildinni, sem eins konar kvittun til stjórnarinnar. (Alþt. 1949 C 104, Alþt. 1950 C 184). Um þetta er þó engin venja, enda það öðru hvoru látið uppi af hálfu ríkisstjórnar, þegar svona stendur á, að málið sé „aðeins formsins vegna lagt fyrir þingið, — þessu máli er lokið og um það þarf ekki frekar að fjalla“ (Alþt. 1950 C 183), eða að stjórnin „lætur — þingið um það, hvort það telur framlagningu þessa frv. vera til yfirlits eða samþykktar“ (Alþt. 1944 C 330).

Auðvitað sýnist stundum sitt hverjum um efni þeirra brbl., sem svona stendur á um, sbr. t. d., að brbl. nr. 5 17. jan. 1942 um frestun bæjarstjórnarkosninga í Reykjavík eru kölluð „gerræði“ (Alþt. 1942 C 31), en engin dæmi sjást þess, að frv. sé vikið frá eða það látið óútrætt einungis í því skyni að láta uppi vanþóknun á ríkisstjórn vegna útgáfu bráðabirgðalaga. Þvert á móti hefur borið við, að neðri deild hefur samþykkt eins konar rökstudda dagskrá um, að hún áliti, að útgáfa brbl. „hafi verið lögmæt ráðstöfun og heppileg af hendi stjórnarinnar“ (Alþt. 1899 B 1746—1747). Þessi samþykkt, er gerð var 1899, varð þó ekki að neinu fordæmi um afgreiðslu slíkra mála, en er þeim mun eftirtektarverðari, þar sem hún fjallar um tvenn bráðabirgðalög, og hafði Ríkisþingið danska fellt hin fyrri þar í landi, og voru hin síðari þá sett til að afnema þau einnig hér, sbr. brbl. nr. 10 29. apríl 1898 fyrir Ísland, er banna dönskum þegnum liðveizlu til handa ríkjum, er í ófriði eiga, og brbl. nr. 5 24. maí 1899 um afnám hinna fyrri.

Nokkur dæmi eru meira að segja þess, að bráðabirgðalög eru formlega samþykkt af Alþingi, þó að tilefni þeirra sé hjá liðið, þegar þau koma fyrir þingið, sbr. brbl. nr. 38 23. júlí 1934 um heimild fyrir ríkisstjórnina til að taka sildarbræðslustöð á leigu (Alþt. 1934 B 541—542), brbl. nr. 102 18. júlí 1941 um váttryggingarfélag fyrir vélbáta (Alþt. 1941, haust, B 19—20), brbl. nr. 61 14. maí 1946 um sveitarstjórnarkosningar (Alþt. 1946, sumar, B 30—33).

Sá, er þetta ritar, hefur hvergi fundið dæmi þess, að til árekstrar hafi komið milli þings og stjórnar út af bráðabirgðalögum. Yfirgnæfandi meiri hluti þeirra er beinlínis samþykktur af Alþingi, þau tiltölulega fáu, sem eru óútrædd, verða það síður en svo vegna ósamþykkis við stjórnina, og um hin örfáu, sem felld eru, gilda sérstakar ástæður. Alþingi hefur þess vegna í meðferð sinni á bráðabirgðalögum staðfest hina víðtæku beitingu ríkisstjórnarinnar á þessu úrræði.

Það er athugunarefni fyrir sig, sem hér er ekki rúm til, að gera grein fyrir hinum mjög ólíku ástæðum, er færðar hafa verið fyrir bráðabirgðalögum og hinu margvíslega efni, sem þau hafa fjallað um. Þó að hlutlausum athuganda muni efalaust virðast sem þar hafi ærið oft verið teft á tæpasta vað um það, hversu nauðsynin hafi verið brýn, er staðreynd, að Alþingi, sem helzt mætti ætla, að á móti væri gert, hefur fallizt á slíka framkvæmd, og verður nú orðið að telja, að hún sé helguð af venju og viðtekin sem skýring á þessu stjórnarskrárákvæði. Ef til málssóknar gegn ráðherra kæmi vegna misnotkunar þessarar heimildar, mundi Landsdómi tvímælalaust skylt að hafa hliðsjón af þeirri venju, sem á er komin, og sennilega mun haldast, ef ekkert óvænt ber að, um mjög rúma túlkun á heimildinni til útgáfu bráðabirgðalaga.