Ýmislegt um bráðabirðalög

Bjarni Benediktsson – Stjórnmál – Bráðabirðalög – Alþingi

Tekið af vef Borgarskjalasafnsins

bjarnibenediktsson.is

Einkaskjalasafn nr. 360

Ræður

Askja 4-2, Örk 9

©Borgarskjalasafn Reykjavíkur

Einkaskjalasafn Bjarna Benediktssonar © Borgarskjalasafn Reykjavíkur

1)

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. stjskr. 1874 voru gefin út 8 bráðabirgðalög. Íslenskur ráðherra undirritaði fyrstu bráðabirgðalögin 4. mars 1904 og þau næstu ekki fyrr en 10 árum síðar eða 2. mars 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 1931-33 eru hvert árið gefin út 2, 3 og 1 bráðabirgðalög.

Þróunin vex þó fyrst að mun 1934, því að það eina ár voru gefin út 12 bráðabirgðalög, 1935 aðeins 4 en 1936 13. Árin

Einkaskjalasafn Bjarna Benediktssonar © Borgarskjalasafn Reykjavíkur

2)

1937 og 1938 verður ofan 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.

Utanþingsstjórnin, sem ekki hafði stuðning meiri-hluta Alþingis, fer hinsvegar sýnu varlegar að, því að á valdárum 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 1945–1952 eru þau fæst 7 á ári en flest 12. Árið 1953 fækkar þeim ofan í 5 og það sem af er 1954 eru þau aðeins 4.

Yfirlit þetta sýnir, að breytileiki tímanna hefur furðanlega lítið 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-hvort ár. Hefði því mátt ætla að af þeim sökum væri minni ástæða til

Einkaskjalasafn Bjarna Benediktssonar © Borgarskjalasafn Reykjavíkur

3)

til útgáfu bráðabirgðalaga þá en nú, ekki síst meðan stjórnin sat í öðru landi, þó að reynslan 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 skv. grundvallarlögum frá 1915 aðeins verið gefin út 9 bráðabirgðalög fram til ársins 1948. Þar af voru 5 gefin út á milli-stríðsárunum 1918–1939 og 4 beinlínis vegna frelsistökunnar 1945.

Hin ólíka framkvæmd á stjórnskr. heimildinni á Íslandi og 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.

~~[Auðvitað hefur stundum orðið á-greiningur um útgáfu bráðabirgðalaga hér á landi. En]~~ Óttaleysi þingsins við það, að þessari heimild sé beitt, kemur glögglega í ljós af því, að nokkur dæmi eru þess, að þingið

Einkaskjalasafn Bjarna Benediktssonar © Borgarskjalasafn Reykjavíkur

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. Skv. 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 nauðsynlegum gjaldmiðli, (Alþt. 1914 A 845, 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. dskr., sem samþykkt var seint á þinginu næsta á undan, þar sem segir m. a. að „stjórnin geti síðan útvegað sér með brbl. heimild" slíka, sem um var að ræða. (Alþt. 1921 A. 539)

Við sama er heyra um brbl. nr. 56 21. nóv. 1923, að þau eru sett í samræmi við slíka rökst. dskr. (Alþt. 1924 C 911) Loks var svipuð rökst. dskr. 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 fyr. [sjálfsagt: um „hið bráðasta"] (Alþt. 1922 A 346) og á næsta þingi á eftir var beinlínis að því fundið, að dregist hefði að

5)

gefa bráðabirgðalögin út (Alþt. 1923 B. 1207–1210). Um efni þess [illegible] hugmynd um afstöðu þingmanna til bráðabirgðalaga, að þingmaður, sem er í harðri stjórnarandstöðu segir 1934 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)

Auðvitað hefur öðru hvoru orðið ágreiningur um það, þegar bráðabirgðalög 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. 184 9. des 1931 um skiftameðferð 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 mjólkurstöðva Alþt. 1937 B. 140–205. Brbl. nr. 54 12. maí 1936 um stjórn síldarverksmiðja

Einkaskjalasafn Bjarna Benediktssonar © Borgarskjalasafn Reykjavíkur

6. a

skv. t.d. deiluna um brbl. nr. 43 14. ágúst 1934 á Alþingi það ár, en þau voru um að ráða breytingu á framkvæmdastjórn Kreppulánasjóðs (Alþt. 1934 B. 1108–1127), og

[Sama athugun kemur og stundum fram, þó að menn séu ekki af fyrir sig andvígir efni bráðabirgðalaganna. ~~Þannig sagði ... að misbeiting sé að þetta~~ [Um brbl. nr. 113 12. okt. 1936, þar sem breytt er á tsk. 18. febr. 1847 um gjaldfrest á uppboðum veðsettra fasteigna, er um þann, sem hafi t.d. haldið fram, að það sé „hrein misbeiting að setja bráðabirgðalög í tilfellum sem þessum", jafnvel þótt fram komi að brbl. séu sett vegna hæstaréttardóms sem Landsbankanum líkaði ekki (Alþt. 1937 B. 70).] Svipaðar athuganir eru gerðar við brbl. nr. 63 30. apríl 1951 um breytingu á Landsbanka-lögunum, þar sem 20. gr. þeirra er felld niður til bráðabirgða vegna hinna miklu breytinga, sem orðið hafi síðan l. voru sett árið 1928, enda sé nú unnið að heildarendurskoðun bankalöggjafarinnar. Í tilefni þessa er borin fram svo felld rökst. dagskrá: „þar sem deildin álítur útgáfu þeirra brbl., sem þetta frv. á að staðfesta og forsendur þeirra, sýna óviðeigandi tilhneigingu af hálfu ríkisstj. til að seilast inn á valdsvið Alþingis og stjórna landinu með sífelldri útgáfu brbl., ákveður deildin að vísa málinu frá og taka fyrir næsta mál á dagskrá." ...

Sérstaklega er að því fundið, að ríkisstjórnin skuli hafa bundið sig um ákvæði á kaupgjald skv. bráðabirgðalögum í umræðum um brbl. nr. 46 12. ág. 1939 um hitaveitu í Reykjavík (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, að varasamt sé, að stjórnin veiti sjálfri sér lánsheimild (Alþt. 1945 B. 65, 829)

(Alþt. 1951 B. 47–53)
Inn við!

Einkaskjalasafn Bjarna Benediktssonar © Borgarskjalasafn Reykjavíkur

"Öllum þessum aðfinningum lýkur með því, að bráðabirgðalögin eru samþykkt á Alþingi, enda eru athugasemdirnar auðsjáanlega meira bornar fram ~~af~~ vegna veðrabrigða stjórnmálanna en af umhyggju um stranga túlkun stjórnarskrárinnar, því að það fer alveg eftir stjórnmála-viðhorfinu hverju sinni, hvaða afstöðu menn taka í þessum efnum.

Einkaskjalasafn Bjarna Benediktssonar © Borgarskjalasafn Reykjavíkur

ríkisins (Alþt. 1937 B 76-109). Brbl. nr. 15 27. maí 1939 um breytingu á verkamannabústaðalögunum. (Alþt. 1939 B. 267-317) Brbl. nr. 5 29. jan 1941 um breytingu á hegningarl. til verndar gegn háttsemi, ~~skað~~-legri íslenskum hagsmunum (Alþt. 1941 B. 303-332) 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. 80 23. ágúst 1945 um togarakaup ríkisins. (Alþt. 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.

Hér komi inn sérst. blað 6 a

[Síldarverksmiðjustjórnar-brbl. 1936 eru t.d. gefin út 12. maí, en þingi hafði verið slitið þann 9. s.m., og er því haldið fram

[Í öðrum tilfellum kemur fram, að ríkisstjórnin sér fyrir útgáfu brbl., hvort þau hafi meiri fylgi.]

Einkaskjalasafn Bjarna Benediktssonar © Borgarskjalasafn Reykjavíkur

7)

af andstæðingi laganna, að þessi atvik, sem færð voru sem ástæða fyrir nauðsyn bráðabirgðalaga hafi raunverulega verið fyrir hendi á meðan þingi stóð. Þetta er ekki véfengt en bent á, að hin formlega skilgreining sé fyrir hendi og auk þess hafi ráðherra tryggt sér nægan þinglegan stuðning við málið. Um mjólkurlögin 1934 er ~~[illegible]~~ á það bent, að þau hafi verið sett [illegible] og eigi ekki að taka gildi, að meginstefnu til, fyrr en löngu eftir að þing sé saman-komið, og er því svarað til, að mikinn undirbúning þurfi til gildistökunnar auk þess sem til þess er vitnað, að meiri-hluti þings hafi samið um framgang málsins við stjórnarmyndun utan þings. Með svipuðum hætti kemur það fram um vörusamnings-lögin 1951, að yfirgnæfandi meiri-hluti þingmanna hafi utan-þings fyrir-fram lýst sig þeim samþykkan.

Er ekki um það að villast, að hvarvetna þar, sem mótbárur hafa þótt viðhafa hefur ríkisstjórn fyrir fram tryggt sér nægan stuðning ~~meiri-hluta~~ þing-manna við hbl. ~~[illegible]~~ Enda [illegible]

Einkaskjalasafn Bjarna Benediktssonar © Borgarskjalasafn Reykjavíkur

— en það fæst 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 ~~[illegible]~~ fullvissaði utanþingsstjórnin sig fyrirfram, ~~og~~ a.m.k. um suma ~~báða~~ bráðabirgðalögin, er hún lét gefa út, að þau hefðu nægt þingfylgi.

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

Fyrstu ~~[illegible]~~ bráðabirgðalögin, sem svo er farið með, eru brbl. nr. 8. 4. des. 1916 um útflutningsgjald af söltuðu saltkjöti. v.s. framsögum. málsins taldi 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. ~~[illegible]~~ Hún lagði síðan til í samráði við ráðherra, að frv. væri felt og tollurinn endurgreiddur, og var frv. síðan felt. (Alþt. 1916-17 B. III 153-158 og A. 28)

Brbl. nr. 3 15. apríl 1920 eru og berum orðum feld vegna breyttra aðstæðna frá því að þau voru sett, ~~[illegible]~~ ~~[illegible]~~

Einkaskjalasafn Bjarna Benediktssonar © Borgarskjalasafn Reykjavíkur

9)

með stuðningi í völst. dsk. frá þinginu áður, þó að sumum virtist sem óþarft hefði verið að gefa brbl. út. (Alþt 1931 A. 534-540, 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 samskonar frv. hafi verið felt á þinginu áður. En fram kemur, að svo hafi farið, að eins vegna þess, að einn þingmann hafi vantað. Og ráðherra segir berum orðum, að þá í þinglokin hafi atj. komist 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 felt (Alþt. 1933 (C 1-42).

Miklum mun alvarlegra er að brbl. séu feld af Alþingi en það, að þau verði þar óútrædd og fer þó svo ekki nema um lítlega sjötta hluta þeirra. Mjög oft hagar málum þannig er ótvírætt að ástæðan er sú, að til efni brbl. er hjá liðið / og lögin því efni sínu samkvæmt fallin úr gildi. / þykir þá ekki vera ástæða til að hafa fyrir því, að samþykkja frv. í báðum deildum þings, fá á því staðfestingu og birta á ný í Stjórnartíðind-

Einkaskjalasafn Bjarna Benediktssonar © Borgarskjalasafn Reykjavíkur

(Alþt. 1922 Ι 549-552). Þegar svona standi á sé frv. aðeins borið fram til að fá álit þingsins um það, hvort ábyrgð skuli komið fram gegn stj., og „álíti það í raun réttri aðeins að ganga til 3. umr. og takast síðan aftur. Hefði líkt staðið á áður og þessari venju verið fylgt". (Alþt. 1923 Ι 914-915) Oft mikið virðist að vísu sagt með því að segja slík frv. tekin aftur, en alltítt er, að þau verði óútrædd, og er þá stundum sagt að réttara sé að samþ. þau a.m.k. í annarri deildinni sem einskonar bréfum til stjórnarinnar. (Alþt. 1949 Ι. 104, Alþt. 1950 Ι 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 Ι. 183), eða að stjórnin „láti - þingið um það, hvort það telur framkvæmdir þessa frv. vera til eftirlits eða samþykktar", (Alþt. 1944 Β 330).

Auðvitað sýnist stundum sitt hverjum um ~~[illegible]~~ um efni þeirra bréf., sem svona standa á um, sbr. t.d. að bréf. nr. 5 17. jan. 1942 um frestun bæjarstjórnarkosninga í Reykjavík

Einkaskjalasafn Bjarna Benediktssonar © Borgarskjalasafn Reykjavíkur

11)

eru kölluð „gerræði", (Alþt. 1942 C 31), en engin dæmi sjást þess, að frv. sé vikið frá eða það látið óátalið einungis í því skyni að láta uppi vanþóknun á ríkisstjórn vegna útgáfu bráðabirgðalaga. Hvert á móti hefur borið við, að neðri deild hefur samþykkt rökst. dsk. um að hún álíti, 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 þeirra í heild og voru þau síðan þó sett til að afnema þau einungis hér, sbr. brbl. nr. 10 29. apríl 1898 fyrir Ísland, er banna dönskum þegnum liðveislu til handa ríkjum, er í ófriði eiga og brbl. nr. 5 24. maí 1899 um afnám þeirra fyrri.

Nokkur dæmi eru og 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

Einkaskjalasafn Bjarna Benediktssonar © Borgarskjalasafn Reykjavíkur

heimild fyrir ríkisstjórnina til að taka síldarbræðslustöð á leigu (Alþt. 1934 B 511-512), brbl. nr. 102 18. júlí 1941 um vátryggingarfélög fyrir vélbáta (Alþt. 1941 (haust) B 19-20), brbl. nr. 61 14. maí 1946 um sveitarstjórnarkosningar (Alþt. 1946 (sumar) B 30-33)

Hvergi finnast dæmi þess, að til árekstra hafi komið milli þings og stjórnar út af bráðabirgðalögum, ~~enda~~ er yfirgnæfandi meiri hluti þeirra er beinlínis samþykktur af Alþingi, þau tiltölulega fáu, sem verða 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 ~~sat~~ meðferð sinni á bráðabirgðalögum staðfest hina víðtæku túlkun ríkisstjórnarinnar á þessu atriði.

Það er athugunar-efni fyrir sig að gera grein fyrir hinum mjög ólíku ástæðum, sem kunna að hafa verið fyrir bráðabirgðalögunum og hinu margvíslega efni, er þau hafa fjallað um. Þó að hlutlausum athuganda ~~virðist~~ muni efalaust virðast sem þar hafi ærið oft verið teflt á tæpasta vað um það hvort nauðsyn hafi verið brýn, er staðreynd,

Einkaskjalasafn Bjarna Benediktssonar © Borgarskjalasafn Reykjavíkur

13)

að Alþingi, sem helst mætti ætla að á
móti væri gert, hefur fallist á slíka
framkvæmd og verður nú orðið að telja,
að hún sé helguð af venju og viðtekin
sem skýring á þessu stjórnarskráratriði.
Ef til málssóknar, gegn ráðherra, kæmi vegna misnotkunar
þessarar heimildar mundi Landsdómi tví-
mælalaust skylt að hafa hliðsjón af þeirri
venju, sem á er komin, og ~~efalaust~~
sennilega mun hallast, ef ekkert óvænt ber
að, um mjög víðtæka útgáfu bráðabirgða-
laga.

Einkaskjalasafn Bjarna Benediktssonar © Borgarskjalasafn Reykjavíkur