

Nefndarálit

um frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands,
nr. 33/1944, með síðari breytingum.

Frá minni hluta stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar.

Við 2. umræðu var samþykkt breytingartillaga á þingskjali 1367 um að ákvæði um stundarsakir bætist við stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands sem felur m.a. í sér að 40% atkvæða allra kosningarbærra manna þurfi til að breyta stjórnarskránni. Þessi breyting er að mati minni hlutans hættuleg og verri en engin og eingöngu til þess fallin að koma í veg fyrir frekari breytingar á stjórnarskrá.

Að mati minni hlutans er 40% samþykkisþröskuldur allt of hár og illmögulegt fyrir stjórnvöld á hverjum tíma að gera stjórnarskrárbreytingar eftir þeirri aðferð. Sé ágreiningur um breytinguna getur þurft gríðarlega mikla kosningaþátttöku sem er óraunhæft. Þá getur orðið jafnvel enn erfiðara að breyta stjórnarskrá þegar um léttvægar, tæknilegar breytingar er að ræða sem almenningur hefur lítinn eða engan áhuga á. Til að ná þessari kosningaþátttöku þyrftu þjóðaratkvæðagreiðslur að fara fram samhliða öðrum kosningum til að auka líkur á nægri þátttöku. Ekki er í öllum tilfellum æskilegt að þjóðaratkvæðagreiðslur um stjórnarskrármál fari fram samhliða öðrum kosningum enda getur það orðið til þess að umfjöllunin og kynningin á efninu verði minni en ella. Þá ber að geta þess að kosningaþátttaka almennt virðist vera að minnka og í síðustu forsetakosningum var hún einungis 69,3%. Í Sviss, þar sem þjóðaratkvæðagreiðslur eru tíðar, er þátttaka mjög mismunandi og fer frá 20% upp í 80% eftir málefnum sem kosið er um hverju sinni. Eðlilegt er að gera kröfur til þjóðaratkvæðagreiðslu um stjórnarskrárbreytingar og samþykkisþröskuldur er ágæt leið í slíkum tilfellum en 40% samþykkisþröskuldur er allt of hár. Þeir erlendu sérfræðingar sem komu fyrir stjórnarskipunar- og eftirlitsnefnd og miðluðu af þekkingu sinni um þessi mál töldu að 20–25% samþykkisþröskuldur væri í hærra lagi í þjóðaratkvæðagreiðslum almennt en gæti hentað þegar um stjórnarskrárbreytingar er að ræða þar sem eðlilegt sé að gera meiri kröfur í þeim tilfellum. Þeir bentu hins vegar á að samþykkisþröskuldur mætti aldrei verða hærri.

Bent hefur verið á að hér sé einungis um valkvætt ákvæði til bráðabirgða að ræða sem gildir eingöngu í stuttan tíma eða eitt kjörtímabil en ekki standi til að fella gildandi ákvæði úr gildi. Lýðræðislega sinnuð stjórnvöld á hverjum tíma hljóta þó alltaf að vilja gera breytingar á stjórnarskrá með þátttöku þjóðarinnar, enda eðlilegast að breytingar á grunnlögum hverrar þjóðar séu bornar undir hana til samþykktar eða synjunar. Þessi háí samþykkisþröskuldur lokar því í raun báðum leiðum til breytinga á stjórnarskrá.

Þá vill minni hlutinn benda á að þessi hái samþykkisþröskuldur geti verið hættulegt for-dæmi um þröskulda í þjóðaratkvæðagreiðslum almennt. Það á að vera grundvallarregla í öll-um þjóðaratkvæðagreiðslum að þeir sem mæta á kjörstað ráði niðurstöðum hennar en ekki þeir sem heima sitja. Hár samþykkisþröskuldur er í algjörrri andstöðu við þá grundvallarreglu.

Alþingi, 27. mars 2013.

Margrét Tryggvadóttir.

Fylgiskjal.

Minnisblað um breytingar á stjórnarskránni. Yfirlit um tillögur, skýringar og ábendingar. (15. febrúar 2013.)

79. grein stjórnarskrárinnar.

„Tillögur, hvort sem eru til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari, má bera upp bæði á reglulegu Alþingi og auka-Alþingi. Nái tillagan samþykki skal rjúfa Alþingi þá þegar og stofna til almennra kosninga af nýju. Samþykki Alþingi ályktunina óbreytta, skal hún staðfest af forseta Lýðveldisins, og er hún þá gild stjórnskipunarlög.“

Skýring. Gunnar Páll Baldvinsson tók saman fyrir stjórnlaganefnd.

„Stjórnarskránni verður aðeins breytt með þeim hætti sem segir í 1. mgr. 79. gr. hennar, þ.e.a.s. með samþykkja tveggja Alþinga, hvors eftir annað, og þingrofi og kosningum milli þinganna, auk staðfestingar forseta samkvæmt fyrirmælum stjórnarskrár. Stjórnarskráin nýtur því meiri verndar en almenn lög. Ekki njóta þó öll atkvæði stjórnarskrárinnar verndar 1. mgr. 79. gr. Fáeinum stjórnarskrárákvæðum má breyta með almennum lögum. ... Verður undan-tekningarákvæðum þessum ekki beitt um önnur tilvik stjórnarskrárinnar með lögjöfnun. Rökin að baki því að erfiðara sé að breyta stjórnarskránni en almennum lögum eru þau að stjórnarskráin er grundvöllur stjórnskipunar landsins og öðrum lögum æðri. Af þeim sökum er hún sett með öðrum og vandaðri hætti en venjuleg lög.

Engin fyrirmæli eru í 1. mgr. 79. gr. um það hverjir geti flutt frumvörp til breytinga eða viðauka á stjórnarskránni. Jafnan hefur því verið litið svo á að ríkisstjórnin í nafni forseta jafnt sem einstakir þingmenn og einnig ráðherrar sem slíkir geti borið fram stjórnarskrár-frumvörp. Stjórnarskrárfrumvarp má bera fram hvenær á kjörtímabili sem er og gilda al-mennar reglur um meðferð þeirra á Alþingi. Stjórnarskrárfrumvörp sæta því t.d. þremur um-ræðum á Alþingi. Í 42. gr. þingskapatlaga nr. 55/1991 er gert ráð fyrir að frumvarp til breyt-inga á stjórnarskránni verði að heita í fyrirsögn frumvarpsins „frumvarp til stjórnskipunar-laga“. Hafi frumvarpið eigi þá fyrirsögn beri forseta þingsins að vísa frumvarpinu frá. Þessu hefur ekki verið fylgt alltaf í framkvæmd og hefur því verið talið ósennilegt að forseti vísaði frá frumvarpi sem nefnist „frumvarp til breytinga á stjórnarskránni“.

Þegar stjórnarskrárþreying hefur verið samþykkt skal rjúfa þing. Um þingrofið gilda sömu reglur og um þingrof annars að því fráskildu að forsætisráðherra, með atbeina forseta, er beinlínis skylt að rjúfa Alþingi þá þegar er stjórnarskrárfrumvarp hefur verið samþykkt.

Orðin „þá þegar“hefur hins vegar ekki verið skilið bókstaflega. Það hefur t.d. verið talið að Alþingi megi ljúka afgreiðslu fjárlaga áður en þing er rofið þótt stjórnarskráfrumvarp hafi verið samþykkt. Talið hefur verið að varla verði að því fundið ef þingið er rofið svo fljótt sem unnt er án tjóns fyrir þau mál sem liggja fyrir í þinginu.

Í 1. mgr. 79. gr. segir ekkert um lagalega skyldu til þess að leggja frumvarpið fyrir hið nýkjörna þing og ekki skiptir máli hvort það eru almennir þingmenn eða ráðherrar ríkisstjórnarinnar sem leggja frumvarpið fyrir þing að nýju. Síðara þingið verður hins vegar að samþykkja frumvarpið óbreytt. Yrðu breytingar gerðar á frumvarpinu og það samþykkt þannig yrði að rjúfa þing að nýju.

Skiptar skoðanir hafa verið meðal þeirra sem fjallað hafa um 1. mgr. 79. gr. hvort forseti hafi sambærilegt eða sama vald til að synja frumvarpi að stj. kl. staðfestingar og gildir um almenn lög samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar. Bjarni Benediktsson taldi árið 1951 að forseti hefði ekki málskotsrétt þar sem orðalag 1. mgr. 79. gr. gerði ráð fyrir að forseti staðfesti stjórnarskrárbreytinguna en að hann hefði ekki val í þessum efnum. Aftur á móti töldu Ólafur Jóhannesson og Gunnar G. Schram að hið sama gildi um synjun forseta samkvæmt 1. mgr. 79. gr. og samkvæmt 26. gr. um almenn lög. Forseti hefði því málskotsrétt um gildi stjórnarskrárbreytinga.“

Frumvarp Gunnars Thoroddsen á 105. löggjafarþingi 1982–1983, 243. mál.

Í frumvarpinu er eftirfarandi tillaga um breytingu á stjórnarskránni:

„Sé tillaga um breytingu á stjórnarskránni samþykkt á Alþingi, skal fara fram um hana þjóðaratkvæðagreiðsla. Hljóti hún þar samþykki og sé einnig samþykkt óbreytt á Alþingi að loknum næstu kosningum, skal hún staðfest af forseta, og er hún þá gild stjórnskipunarlög.

Nú samþykkir Alþingi breytingu á kirkjuskipan ríkisins samkvæmt 59. gr., og skal þá leggja það mál undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar, og skal atkvæðagreiðslan vera leynileg.“

Skýring. (Skýrsla stjórnlaganefndar 2, s. 291.)

„Hér er lagt til að áfram þurfi samþykki tveggja þinga fyrir breytingum á stjórnarskrá og að auki þurfi samþykki fyrir slíkri breytingu í þjóðaratkvæðagreiðslu. Athyglisvert er að ekki er gert ráð fyrir þingrofi eftir fyrri samþykkt Alþingis heldur komi málið ekki aftur til kasta Alþingis fyrr en að loknum næstu reglulegu kosningum og því gætu liðið nokkur ár þar til stjórnarskrárbreytingar tækju gildi.“

Frumvarp Auðar Eiríkssdóttur á 111. löggjafarþingi 1988–1989, 361. mál.

Lagt er til að 79. greinin orðist svo:

„Tillögur, hvort sem eru til breytinga eða viðauka á stjórnarskránni, má bera upp á Alþingi. Nái tillagan samþykki beggja deilda með sama hætti og almenn lög skal leggja hana undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar og skal atkvæðagreiðslan vera leynileg. Hún skal fara fram eigi síðar en samhliða næstu alþingiskosningum eftir samþykkt hennar á Alþingi. Verði tillagan samþykkt af meiri hluta í þjóðaratkvæðagreiðslunni skal hún lögð fyrir forseta lýðveldisins til staðfestingar skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar.“

Skýring. (Skýrsla stjórnlaganefndar 2, s. 291–292.)

„Athyglisvert við þessa tillögu er að hún gerir ráð fyrir því að forseti eigi kost á að synja stjórnarskrárbreytingum staðfestingar sbr. 26. gr. þrátt fyrir að hún hafi hlotið samþykki í

þjóðaratkvæðagreiðslu. Benda má á núgildandi ákvæði sem segir að forseti skuli staðfesta breytingarnar ef tvö þing hafa samþykkt þær og er það túlkað svo að honum beri að staðfesta þær og hafi ekkert val þar um. Þá er ekki ljóst hvort Auður ætlaði sér að gera tillögu um að fellt yrði úr gildi ákvæði 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar um þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingar á kirkjuskipan ríkisins, en ef tillaga þessi hefði hlotið samþykki yrði bara ein málsgrein í 79. gr. og 2. mgr. því fallin brott.“

Frumvarp Kristins H. Gunnarssonar á 133. löggjafarþingi 2006–2007, 12. mál.

Í frumvarpinu er m.a. tillaga um breytingu á 79. greininni:

„2. málslíður 79. gr. orðast svo: Nái tillagan samþykki skal leggja hana undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar í leynilegri atkvæðagreiðslu.“

Skýring. (Skýrsla stjórnlaganefndar 2, s. 292.)

„Hér er lagt til að ekki þurfi að rjúfa þing þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarp um stjórnarskrárbreytingar heldur öðlist þær gildi ef samþykki fæst í þjóðaratkvæðagreiðslu.“

Frumvarp stjórnarskrárnefndar 2007.

Í byrjun árs 2005 skipaði forsætisráðherra nefnd undir forsæti Jóns Kristjánssonar alþm. til að endurskoða stjórnarskrána og skyldi nefndin ljúka störfum fyrir árslok 2006.

Nefndin skilaði áfangaskýrslu í febrúar 2007. Þar kemur fram að nefndin hefði þurft lengri tíma til að ljúka þeirri heildarendurskoðun sem að var stefnt. Nefndin lagði til að byrjað yrði á því að breyta 79. gr. stjórnarskrárinnar og skilaði frumvarpi um breytingar á greininni:

„Eftirtaldir breytingar verði á 79. gr.:

- a. Í stað 1. mgr. komi þrjár nýjar málsgreinar sem orðist svo:

Frumvarp til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari má bera upp á Alþingi. Slíkt frumvarp má ekki samþykkja fyrir en það hefur verið rætt við fjórar umræður og skulu þrjár vikur hið minnsta líða milli umræðna.

Hljóti frumvarp til stjórnskipunarlagasamþykki að minnsta kosti 2/3 hluta alþingismanna skal það lagt undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Skal atkvæðagreiðslan vera leynileg og fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi fjórum mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi. Sé meirihluti gildra atkvæða fylgjandi frumvarpinu, þó minnst 25 af hundraði allra kosningabærra manna, skal það staðfest af forseta Íslands og öðlast þá gildi sem stjórnskipunarlög.

Sé frumvarp til stjórnskipunarlagasamþykkt, án þess að minnst 2/3 hlutar alþingismanna greiði því atkvæði, skal fresta frekari meðferð frumvarpsins. Samþykki Alþingi frumvarpið óbreytt, að loknum næstu almennum þingkosningum og að undangengnum þremur umræðum, sbr. 44. gr., skal það lagt undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Skal atkvæðagreiðslan vera leynileg og fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi fjórum mánuðum eftir endanlega samþykkt frumvarpsins á Alþingi. Sé meirihluti gildra atkvæða fylgjandi frumvarpinu, þó minnst 20 af hundraði allra kosningabærra manna, skal það staðfest af forseta Íslands og öðlast þá gildi sem stjórnskipunarlög.

- b. 2. mgr. verði 4. mgr.

- c. Við bætist ný málsgrein sem orðist svo:

Nánari tilhögun atkvæðagreiðslu samkvæmt 2., 3. og 4. mgr. skal ákveðin með lögum.“

Skýring. (Skýrsla stjórnlaganefndar 2, s. 292–293.)

„Lagt var til að þjóðaratkvæðagreiðsla skyldi ávallt fara fram um stjórnarskrárbreytingar og að slíkar atkvæðagreiðslur geti farið fram óháð almennum þingkosningum, þ.e. að ekki þurfi að rjúfa þing þegar frumvarp um breyt ingar á stjórnarskrá hefur verið samþykkt.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að frumvarp um breytingar á stjórnarskrá þurfi að ræða við fjórar umræður í stað þriggja og er lagt til að minnst þrjár vikur þurfi að líða milli umræðna. Til að Alþingi teljist hafa samþykkt frumvarpið þurfa að minnsta kosti 2/3 hlutar alþingismanna að samþykkja það fyrir sitt leyti. Þá er lagt til að frumvarpinu verði, eftir samþykkt Alþingis, vísað í þjóðaratkvæðagreiðslu til samþykktar eða synjunar (í stað þess að rjúfa þurfi þing) og tekur það gildi sem stjórnarskipunarlög ef meirihluti gildra atkvæða er því fylgjandi, þó minnst 25% allra kosningabærra manna. Í 3. mgr. tillögunnar er gert ráð fyrir annarri málsmeðferð ef frumvarp er samþykkt á Alþingi en þó ekki með þeim aukna meirihluta sem getið er um í 1. mgr. Í slíkum tilvikum þarf, samkvæmt tillögunni, að fresta frekari meðferð frumvarpsins fram yfir næstu kosningar, ræða það þá við þrjár umræður og vísa því svo í þjóðaratkvæðagreiðslu ef einfaldur meirihluti hins nýja þings samþykkir það.“

Frumvarp formanna þingflokka (nema Sjálfstæðisflokksins)

á 136. löggjafarþingi 2008–2009, 385. mál.

Í frumvarpi um um þjóðaratkvæðagreiðslur, náttúruauðlindir og stjórnlagaping var gerð tillaga um að 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar orðaðist svo:

„Frumvarp til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari má bera upp á Alþingi. Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarpið skal það borið undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu í leynilegri atkvæðagreiðslu til samþykktar eða synjunar. Atkvæðagreiðslan skal fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi þremur mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi. Sé meiri hluti gildra atkvæða fylgjandi frumvarpinu, þó minnst 25 af hundraði allra kjósenda á kjörskrá, skal það staðfest af forseta Íslands og öðlast þá gildi sem stjórnarskipunarlög.“

Skýring. (Skýrsla stjórnlaganefndar 2, s. 292.)

„Þessi tillaga er ekki óáþekk tillögu Kristins H. Gunnarssonar sem lýst var að framan. Hér er þó mælt fyrir um sérstaka málsmeðferð og tímafresti auk þess sem sett er það skilyrði, ef meirihluti þeirra sem greiða atkvæði eru fylgjandi frumvarpinu, að sá meirihluti svari til minnst 25% allra kjósenda á kjörskrá. Þá er einnig kveðið á um skyldu forsetans til að staðfesta frumvarpið ef það hefur hlotið samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu.“

Tillögur stjórnlaganefndar 2011.

Alþingi kaus stjórnlaganefnd þann 16. júní 2010 samkvæmt 3. og 4. mgr. bráðabirgðagreinar laga nr. 90/2010 um stjórnlagaping. Samkvæmt ofangreindum lögum skyldi stjórnlaganefnd starfa sjálfstætt, en verkefni hennar vera í fyrsta lagi að undirbúa og standa að þjóðfundi um stjórnarskrármálefni, þar sem kallað væri eftir meginsjónarmiðum og áherslum almennings um stjórnskipan landsins og stjórnarskrá og breytingar á henni. Stjórnlaganefnd skyldi vinna úr upplýsingum sem söfnuðust á þjóðfundinum og afhenda stjórnlagapingi. Loks skyldi nefndin leggja fram hugmyndir til stjórnlagapings um breytingar á stjórnarskrá.

Í febrúar 2011 sendi stjórnlaganefnd frá sér skýrslu á tveimur hlutum (1. bindi, 2. bindi). Í fyrra bindi eru m.a. tillögur nefndarinnar um stjórnarskrá, Dæmi A í 96 greinum auk bráðabirgðaákvæðis og Dæmi B í 100 greinum auk 2 bráðabirgðaákvæða.

Í Dæmi A eru tillögur um stjórnarskrárbreytingar svohljóðandi:

„Frumvarp til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari má bera upp á Alþingi. Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarpið skal það borið undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Atkvæðagreiðslan skal fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi þremur mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi. Sé meirihluti gildra atkvæða fylgjandi frumvarpinu, þó minnst 30 af hundraði allra kjósendaá kjörskrá, skal það staðfest af forseta Íslands og öðlast þá gildi sem stjórnskipunarlæg.“

Í Dæmi B eru tillögur um stjórnarskrárbreytingar svohljóðandi:

„Frumvörp, hvort sem eru til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari, má bera upp á Alþingi. Samþykki Alþingi frumvarp með 2/3 hluta greiddra atkvæða og því er ekki synjað í eftirfarandi þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt VIII. kafla, skal það staðfest af forseta Íslands og öðlast þá gildi sem stjórnskipunarlæg.“

**Tillögur stjórnlagaráðs 2011 – skýrsla forsætisnefndar,
140. löggjafarþing 2011–2012, 3. mál.**

„113. grein.

Stjórnarskrárbreytingar.

Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarp til breytingar á stjórnarskrá skal það borið undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Atkvæðagreiðslan skal fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi þremur mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi.

Hafi 5/6 hlutar þingmanna samþykkt frumvarpið getur Alþingi þó ákveðið að fella þjóðaratkvæðagreiðsluna niður og öðlast þá frumvarpið gildi engu að síður.“

Skýring.

„Í gildandi ákvæðum um hvernig breyta megi stjórnarskrá er kveðið á um að breytingar skuli fyrst samþykktar á Alþingi, síðan fari fram þingrof og alþingiskosningar og eftir samþykkt nýs þings á breytingunum öðlist þær gildi með staðfestingu forseta Íslands.

Hér er lögð til sú breyting að eftir samþykkt frumvarps til stjórnarskipunarlaga á Alþingi skuli frumvörp fara til staðfestingar eða synjunar í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Sú undantekning er þó gerð að hafi frumvörp verið samþykkt af 5/6 hluta alþingismanna geti Alþingi ákveðið að fella þjóðaratkvæðagreiðsluna niður og öðlast þá breytingarnar gildi án frekari meðferðar. Þessi möguleiki á einfaldri meðferð er settur inn með það í huga að hugsanlega þurfi af einhverjum ástæðum að gera smávægilegar breytingar á stjórnarskrá, t.d. vegna minni háttar þjóðréttarsamninga.

Í Stjórnlagaráði voru höfð uppi sjónarmið þess efnis að sá möguleiki ætti að vera fyrir hendi að breyta stjórnarskrá án þingrofs. Reynslan hefur verið sú að kosningar sem haldnar eru í kjölfar slíks þingrofs snúist ekki um inntak breytinganna. Að auki er ríkur vilji fyrir því að stjórnarskrárbreytingar fari í þjóðaratkvæði. Tillagan er nokkuð breytt frá B-tillögu stjórnlaganefndar en þar er gert ráð fyrir samþykki 2/3 greiddra atkvæða á Alþingi og samþykktarþröskuldi. Þær tillögur torvelduðu um of breytingar á stjórnarskrá að mati ráðsins.“

Í athugasemdum Ágústs Þórs Árnasonar og Skúla Magnússonar um tillögur stjórnlagaráðs segir svo um IX. kaflann:

„Heimild Alþingis til að breyta stjórnarskrá án þjóðaratkvæðagreiðslu með 5/6 hlutum þingmanna er ósamrýmanleg hugmyndum um dreifingu valds og þess grunnhlutverks stjórnarskrár að setja helstu stofnunum ríkisins valdmörk. Með þessari heimild er einni

stofnun ríkisins veitt heimild til að breyta þeim reglum sem gilda m.a. um hana sjálfa og afmarka völd hennar. Hér vakna einnig spurningar um synjunarvald forseta og kröfu kjósenda um þjóðaratkvæði í þessum málum.

Ítrekað er að rétt væri að stjórnarskrá hefði að geyma ákvæði um lágmarkspáttöku í þjóðaratkvæðagreiðslum, þ.á m. við stjórnarskrárbreytingar (sjá t.d. hugmynd stjórnlaganefndar, 1. bindi, bls. 213). Við erum einnig þeirrar skoðunar að rétt sé að áskilja samþykki 2/3 hluta Alþingis svo að frumvarp til stjómSKIPUNARLAGA teljist samþykkt af hálfu þingsins og gangi til þjóðaratkvæðagreiðslu. Knappur meirihluti hjá þingi og þjóð á ekki að vera fullnægjandi til stjórnarskrárbreytinga.“

Minnisblað Bjargar Thorarensen til stjórnSKIPUNAR- og eftirlitsnefndar um tillögur stjórnlagaráðs, skýrslu forsætisnefndar á 140. löggjafarþingi 2011–2012, 3. mál.

Í minnisblaðinu segir Björg Thorarensen að gagnlegt hafi verið að skoða aðdraganda að setningu lýðveldisstjórnarskrárinnar til að kanna hvernig hægt er tryggja að þjóðin taki beina afstöðu til nýrrar stjórnarskrár með bindandi niðurstöðu.

„Í þeim efnum eru a.m.k. tvær leiðir tækar:

Leið 1: Fyrir kosningar til Alþingis vorið 2013 verði bætt nýju ákvæði við núgildandi stjórnarskrá með heimild til að víkja frá hefðbundnu breytingarferli 1. mgr. 79. hennar. Þar verði mælt fyrir um að samþykkt eins þings skuli gilda sem stjórnSKIPUNARLÖG, eftir að þjóðaratkvæðagreiðsla hefur farið fram um nýja stjórnarskrá. Þessu ákvæði yrði bætt inn eftir hefðbundnu ferli með samþykki tveggja þinga og kosningum á milli. Í frumvarpi til nýrrar stjórnarskrár sem Alþingi samþykkir í kjölfarið verði síðan ákvæði sem mælir fyrir um að stjórnarskráin taki gildi eftir að hún hefur verið samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu. Hér er eðlilegt að gera kröfu um að meirihluti kjósenda á kjörskrá samþykki hana, enda hefur aðeins eitt þing samþykkt hana. Þetta er leiðin sem farin var 1942.

Leið 2: Hægt er að samþykkja nýja stjórnarskrá vorið 2013 og fylgja þar hefðbundnu ferli núgildandi 1. mgr. 79. gr., þ.e. að hún verði samþykkt á tveimur þingum með almennum kosningum á milli. Eins og endranær snúast þær kosningar þó ekki um að kjósendur taki beina afstöðu til stjórnarskrárinnar. En til þess að tryggja beina aðkomu kjósenda að setningu hennar og undirstrika þannig stöðu þjóðarinnar sem stjórnarskrárgjafa líkt og árið 1944 er hægt að binda gildistöku hennar (eftir samþykkt tveggja þinga) því skilyrði að hún hljóti samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu. Sjá má tillögu að orðalagi gildistökuákvæðis af þessu tagi í hugmyndum stjórnlaganefndar sem birtust í skýrslu hennar frá 24. febrúar 2011 og er svohljóðandi:

Gildistaka.

(96. gr. í dæmi A og 101. gr. í dæmi B)

Stjórnarskrá þessi öðlast gildi þegar Alþingi gerir um það ályktun enda hafi meiri hluti allra kosningabærra manna í landinu samþykkt hana með leynilegri atkvæðagreiðslu.

Nú er til umfjöllunar tillaga um ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu um hvort tillaga stjórnlagaráðs skuli lögð fram sem frumvarp að nýrri stjórnarskrá eftir að hún hefur verið yfirfarin með tilliti til laga og alþjóðasamninga. Slík atkvæðagreiðsla sem hefur það markmið að leita leiðsagnar frá kjósendum getur ekki komið í staðinn fyrir að þjóðin taki beina afstöðu til nýrrar stjórnarskrár með bindandi niðurstöðu, með öðrum orðum samþykki hana eða hafni henni, eftir að Alþingi hefur samþykkt hana í endanlegri mynd.

Án tillits til þess hvort ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla fer fram um tillögur stjórnlagaráðs hlýtur Alþingi við áframhaldandi vinnslu frumvarps til nýrrar stjórnarskrár að búa svo

um hnútana að réttur þjóðarinnar sem hins endanlega stjórnarskrárgjafa verði tryggður, líkt og gert var árið 1944.“

Skilabréf fundar stjórnlagaráðs 8.–11. mars 2012.

Í skilabréfi fundar stjórnlagaráðs til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar segir m.a.:

„Stjórnlagaráð gerði í frumvarpi sínu ráð fyrir þeim möguleika að þjóðaratkvæðagreiðslu yrði sleppt þegar um væri að ræða minniháttar og nánast óumdeildar breytingar á stjórnarskrá. Í greinargerð með ákvæðinu kemur m.a. fram að möguleiki á einfaldri meðferð var settur inn með það í huga að hugsanlega þyrfti að gera smávægilegar breytingar á stjórnarskrá t.d. vegna þjóðrættarsamninga. Það voru ekki síst hagkvæmnissjónarmið sem réðu niðurstöðu ráðsins en þannig væri hægt að komast hjá fjárútlátum vegna þjóðaratkvæðagreiðslu þegar stór meirihluti þings væri hlynntur minniháttar breytingum á stjórnarskrá. Kjósi Alþingi að fella út 2. mgr. 113. gr. frumvarpsins um heimild 5/6 hluta þingmanna til að breyta stjórnarskrá og tryggja þjóðinni þannig ávallt beina aðkomu að öllum breytingum á stjórnarskrá myndi það ekki raska samhengi í frumvarpi Stjórnlagaráðs.“

Í skilabréfinu lagði Stjórnlagaráð fram annan valkost um 113. greinina:

„Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarp til breytingar á stjórnarskrá skal það borið undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Atkvæðagreiðslan skal fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi þremur mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi.“

Frumvarp Péturs H. Blöndal o.fl. á 141. löggjafarþingi, 19. mál.

Lagt er til að 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar orðist svo:

„Frumvarp til breytinga á stjórnarskrá þessari má bera upp á Alþingi. Greiði minnst 40 þingmanna á Alþingi atkvæði með tillögu um breytingu á stjórnarskrá þessari skal leggja tillöguna innan þriggja mánaða undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu í leynilegri kosningu. Greiði minnst 5/10 allra kosningarbærra manna breytingunni atkvæði sitt er hún gild stjórnskipunarlæg en fellur að öðrum kosti niður.“

Athugasemdir.

„Það er skoðun flutningsmanna að breytingar á stjórnarskrá eða ný stjórnarskrá eigi að njóta mikillar samstöðu meðal alþingismanna og ekki síður meðal þjóðarinnar sem grundvallarlög samfélagsins. Þá eigi þjóðin að greiða atkvæði um þær breytingar beint og bindandi sem lagðar eru til og setja sér þannig sína stjórnarskrá. Í samræmi við þessi sjónarmið er þetta frumvarp lagt fram og lagt til að gerðar verði ríkar kröfur til þess að mikil samstaða sé um breytingar á stjórnarskránni, bæði á Alþingi, sem er stjórnlagapíng, og á meðal þjóðarinnar með þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingarnar. [...]

Um 1. gr.

Með orðunum „breytinga á stjórnarskrá“ í 1. efnismálsl. er hér átt við breytingar á einstökum greinum eða málsgreinum gildandi stjórnarskrár, sem og að viðaukar, nýir kaflar og nýjar greinar og málsgreinar bætist við. Einnig falla hér undir tillögur um að kaflar, greinar og málsgreinar verði felldar brott eða endurraðað.

Með orðunum „Alþingi“ í 1. efnismálsl. er átt við reglulegt Alþingi og auka-Alþingi. Þannig að frumvarp til breytinga á stjórnarskrá má bera upp á stuttu þingi strax eftir kosningar.

Með orðunum „kosningarbærra manna“ í 2. efnismálsl. er átt við alla þá sem áttu kosningarrétt á kjördegi.

Í greininni er lagt til að breyting á stjórnarskrá verði gild stjórnskipunarlög ef 5/10 greiða atkvæði með breytingunni. Kjörstjórn gefur út endanleg úrslit slíkra kosninga, þ.e. lýsir úrslitum á áður auglýstum fundi samkvæmt lögum um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna og miðast því gildistakan í reynd við þá tímasetningu.

Um 2. gr.

Með greininni er lagt til að lögin öðlist þegar gildi. Hljóti þetta frumvarp samþykki skal skv. 79. gr. stjórnarskrárinnar rjúfa þing þá þegar og stofna til almennra kosninga að nýju. Samþykki nýkjörið Alþingi ályktunina óbreytta skal forseti lýðveldisins staðfesta hana og er hún þá gild stjórnskipunarlög frá þeirri stundu og unnt að breyta stjórnarskránni eftir það með þeim hætti sem hér er lagt til.“

Skilabréf sérfræðingahóps um tillögur stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá, nóvember 2012.

Í skilabréfi sérfræðingahópsins til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar dags. 12. nóvember 2012 er lagt til að 113. grein í tillögunum verði svohljóðandi:

„Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarp til breytingar á stjórnarskrá skal það borið undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Atkvæðagreiðslan skal fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi þremur mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi. Sé frumvarpið samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslunni skal það staðfest af forseta Íslands innan tveggja vikna og telst þá gild stjórnskipunarlög.“

Samþykki Alþingi frumvarp til breytingar á ákvæði í II. kafla stjórnarskrárinnar skal rjúfa Alþingi þá þegar og stofna til almennra kosninga að nýju. Samþykki Alþingi frumvarpið óbreytt skal það borið undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með þeim hætti sem greinir í 1. mgr. Sé frumvarpið samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslunni skal það staðfest af forseta Íslands innan tveggja vikna og telst þá gild stjórnskipunarlög.“

Skýring.

„Á grundvelli sjónarmiða sem rakin eru í skýringum við frumvarpið er lögð til sú breyting að rjúfa þurfi þing áður en kemur til breytingar á II. kafla frumvarpsins. Hópurinn telur að svipuð sjónarmið gildi um aðra kafla stjórnarskrárinnar þótt vissulega sé þörfin á vandaðri málsmeðferð og yfirvegun sérstaklega brýn þegar mannréttindi eiga í hlut.“

Frumvarp meirihluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

á 141. löggjafarþingi, 415. mál.

Í umsögn um 113. gr. frumvarpsins lýsir Björg Thorarensen efasemdum um tilhögun breytinganna sem felast í greininni og mögulegum afleiðingum þeirra: „Sú tilhögun 113. gr. að frumvarpið sæti þingmeðferð eins og venjulegt lagafrumvarp og þurfi aðeins samþykki eins þings afnemur þann hvata sem er innbyggður er í núverandi fyrirkomuleg að nokkuð breið pólitísk sátt þurfi að vera um breytingar, þar sem frumvarpið þarf að njóta stuðnings eftir alþingiskosningar og möguleg stjórnarskipti til að breytingar nái fram að ganga. Afleiðingar af þessari nýju tilhögun geta orðið tíðar stjórnarskrárbreytingar þar sem naumur þingmeirihluti nær að knýja fram breytingar en nýr meirihluti eftir kosningar breytir aftur til fyrra horfs eða á annan veg. Verði almenna reglan sú skv. 113. gr. að eingöngu eitt þing þurfi að samþykkja stjórnarskrárbreytingar er eindregið lagt til að gerð verði krafa um 2/3 hluta atkvæða eða annað hlutfall aukins meirihluta til samþykkis slíks frumvarps. Með því verður áfram fylgt þeirri stefnu að stjórnarskrárbreytingar stjórnist ekki af dægursveiflum um

pólítísk deiluefni sem hæst ber frá degi til dags og naumum ráðandi þingmeirihluta á hverjum tíma og þannig verði stuðlað að breiðari sátt um þær.

Almenna reglan sem lögð er til í 113. gr. frv. er að eftir samþykkt eins þings skuli frumvarp borið undir kjósendur í þjóðaratkvæðagreiðslu. Ekki er þar gerð nein krafa um lágmarkspátttöku eða að tiltekið hlutfall kjósenda þurfi til að samþykkja breytingar. Sé þetta skoðað í samhengi við fyrri hluta ferlisins að einfaldur meirihluti atkvæða á þingi geti samþykkt breytingar á stjórnarskrá, getur þetta þýtt að lítill hópur kjósenda, hugsanlega þröngur hagsmunahópur, geti knúið fram breytingar um málefni sem hugsanlega hefur litla skírskotun til áhuga hins almenna kjósenda. Í þessu sambandi má líka nefna að samkvæmt 66. gr. frv. um þingmál að frumkvæði kjósenda geta 2% kjósenda lagt fram frumvarp til laga á Alþingi og eru frumvörp til breytinga á stjórnarskra þar ekki undanskilin. Sérstakt ferli tekur við ef 10% kjósenda standa að baki frumvarpinu. Samkvæmt tilhögun 113. gr. frv. væri þröngur hópur, hugsanlega 10 til 20% kjósenda á kjörskrá, nægilegur fjöldi til að samþykkja breytingar í þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt 113. gr. ef mjög dræm þátttaka er í atkvæðagreiðslunni. Það er fyllilega í samræmi við lýðræðisleg sjónarmið að setja reglur um lágmarkspátttöku í þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingar á stjórnarskrá og mörg fordæmi þess að finna í stjórnarskrám annarra ríkja. Með því er í raun gerð krafa um að þjóðin sé ályktunarbær, ekki ólíkt þeim rökum 53. gr. stjórnarskrárinnar að Alþingi sé ekki ályktunarbært nema meira en helmingur þingmanna sé á fundi og taki þátt í atkvæðagreiðslu. Er eindregið lagt til að sett verði einhver skilyrði um þátttöku í atkvæðagreiðslu eða hlutfall kjósenda sem þarf að samþykkja stjórnarskrárbreytingar. Þar má t.d. skoða skilyrði sem sett voru fyrir samþykkt stjórnarskrárinnar árið 1944, að meirihluti kjósenda, þ.e. meira en 50% kjósenda á kjörskrá þurfi að samþykkja breytingar.

Hér mátti einnig taka mið af danska fyrirkomulaginu að meirihluti þeirra sem taka þátt og a.m.k. 40% kjósenda á kjörskrá samþykki breytinguna.

Til að stuðla frekar að þeirri óheppilegu niðurstöðu að fáir kjósendur geti átt endanlega ákvörðun um stjórnarskrárbreytingar gerir 113. gr. ráð fyrir því að sérlega stuttur tími skuli líða frá samþykkt Alþingis á frumvarpi um stjórnarskrárbreytingar þar til þjóðaratkvæðagreiðsla fer fram, eða minnst einn og mest þrjár mánuðir. Með þessu er lítið svigrúm veitt til almennrar umræðu og kynningar um breytingarnar, kjósendur fá þannig knapp tíma til að ígrunda þær og setja sig inn í mál svo þeir geti tekið upplýsta afstöðu í atkvæðagreiðslunni. Engin rök eru færð fram í skýringum við 113. gr. hvers vegna hér er lagður til styttri tímafrestur en á t.d. við um ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu, þar sem 3 mánuðir þurfa að lágmarki líða frá ályktun Alþingis þar til atkvæðagreiðsla fer fram, sbr. 4. gr. laga nr. 91/2010 um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu. Er því lagt að þessi frestur verði lengdur í 3 mánuði hið minnsta.

Loks er lýst efasemdum um rökin á bak við tillögu 113. gr. að annað breytingaferli skuli gilda ef frumvarpið er um breytingar á II. kafla stjórnarskrárinnar um mannréttindi, þ.e. bæði samþykkt tveggja þinga með kosningum á milli og þjóðaratkvæðagreiðsla. Þessi aðferð er í sjálfu sér vönduð og torveldari en breytingar á öðrum köflum, enda segir í skýringum að óheppilegt sé að meirihluti eins þings eða kjósenda geti breytt stjórnarskránni með mjög skömmum fyrirvara í atriðum sem lúta að réttindum borgaranna. Vandinn er sá, að þessi rök eiga við um mun fleiri þætti stjórnarskrárinnar en mannréttindaákvæðin, og í þessum skýringum birtast einmitt í hnotskurn ókostir fyrri leiðarinnar. Rökin eiga því fullt eins við um mörg önnur stjórnarskrárákvæði. Þar má t.d. nefna dómstólakafllann, enda er sjálfstæði dómstóla forsenda réttarríkisins og virkrar mannréttindaverndar. Þá þarf vart að nefna í þessu sambandi grundvallarákvæði eins og um lýðveldisstjórnarformið í 1. gr. og um lýðræðið og

þrískiptingu ríkisvalds í 2. gr. Öll þessi ákvæði verðskulda vandaða málsmeðferð, sem kallar á nokkra fyrirhöfn, ígrundun og góðan fyrirvara.

Í ljósi þeirra röksemda sem lýst hefur verið er hér sett fram hugmynd um hvernig ákvæði um breytingar á stjórnarskrá gæti hljóðað:

„113. gr. *Stjórnarskrárbreytingar.*

Frumvarp til laga um breytingu á stjórnarskrá þessari þarf samþykki 2/3 hluta atkvæða á Alþingi. Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarp til laga um breytingu á stjórnarskrá skal það borið undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar.

Atkvæðagreiðslan skal fara fram í fyrsta lagi þremur mánuðum og í síðasta lagi sex mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi.

Frumvarpið telst samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslunni ef meiri hluti þeirra sem þátt taka í atkvæðagreiðslunni og a.m.k. 40% kjósenda á kjörskrá samþykkja breytinguna. Skal frumvarpið þá staðfest af forseta Íslands innan tveggja vikna og telst þá gild stjórnarskipunarlög.“

Með þessari tilhögun næst fram það tvíþætta markmið að stjórnarskrárbreytingar myndu endurspegla bæði pólitíska sátt og samhljóm á milli þjóðkjörinna fulltrúa og þjóðarinnar sem þarf endanlega að veita samþykki sitt fyrir breytingum. Þá myndi þessi skipan tryggja bæði vandaða og samræmda aðferð við stjórnarskrárbreytingar og ákveðinn stöðugleika í stjórnskipun án þess að breytingar verði óþarflega torveldar.“

Ábendingar Pawels Bartoszek.

Ábendingar Pawels (db. 141/756) um 113. greinina eru svohljóðandi:

„Það er mín skoðun að stjómlagaráði hafi ekki tekist nægilega vel til þegar kemur ákvæðinu um breytingar á stjórnarskrá. Sú málsgrein sem heimilar að 5/6 hlutar þings geti breytt stjórnarskrá samdægurs býður hættunni heim. Um þá málsgrein hefur raunar talsvert verið fjallað og stjómlagaráðið sjálft lagði til að hún yrði felld út á vorkundi sínum 2012.

Greinin er þó að mínu mati ófullnægjandi þótt þessari málsgrein sé sleppt. Stærsti galli hennar er að hún nýtir ekki tímann sem dempunartæki til að verja stjórnarskrána gegn hita-málum líðandi stundar. Það er ákveðin mótsögn að skv. frumvarpinu geta þjóðaratkvæðagreiðslur um venjuleg lög farið fram heilu ári eftir að þeirra er krafist (í samræmi við ábendingar IDEA) en atkvæðagreiðslur um stjórnarskrá þurfa að eiga sér stað einum til þremur mánuðum eftir að til þeirra er boðað. Svo skammur fyrirvari er varhugaverður.

Þessa grein þarf, að mínu mati, endurskoða í heild sinni og leita álits Feneyjanefndar Evrópuráðsins um niðurstöðuna. Raunar ætti eftir fremsta megni leita eftir álit Feneyjanefndarinnar á tillögum ráðsins í heild sinni. Sé þess ekki kostur ætti í það minnsta að leyta álits nefndarinnar á afmörkuðum þáttum tillagnanna.“

Ágúst Þór Árnason og Skúli Magnússon: Á að breyta breytingarákvæði?

[Fréttablaðið 18. febrúar 2013, s. 14.]

„Allt frá fyrstu stjórnarskrá Íslendinga árið 1874 hefur þurft atbeina tveggja þinga til breytinga á stjórnarskránni. Samkvæmt reglunni, sem nú er að finna í 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar og á sér rætur í dönsku stjórnarskránni frá 1849, ber að rjúfa þing þegar eftir samþykkt breytingar og boða til almennra kosninga. Samþykki Alþingi breytingu óbreytta er hún gild stjórnarskipunarlög við staðfestingu forseta.

Það fyrirkomulag að unnt sé að breyta stjórnslögum án beins samþykkis kjósenda í þjóðaratkvæðagreiðslu hefur verið gagnrýnt á síðustu áratugum. Má hér benda á að samkvæmt þeirri breytingu sem gerð var á dönskum stjórnslögum árið 1953 þarf ekki aðeins samþykki

tveggja þinga heldur einnig samþykki meirihluta kjósenda í þjóðaratkvæðagreiðslu þar sem a.m.k. 40% kjósenda hafa greitt atkvæði. Víða annars staðar er stjórnarskrá hins vegar breytt með samþykki tveggja þinga og auknum meirihluta þings (eða þingdeilda), t.d. með 2/3 þingmanna í Noregi. Þá hefur færst í vöxt að breytingar á stjórnarskrá séu lagðar í dóm kjósenda, annaðhvort með bindandi atkvæðagreiðslu eða ráðgefandi atkvæðagreiðslu sem í raun er þó fylgt (sbr. t.d. setningu lýðveldisstjórnarskrárinnar 1944).

Það sjónarmið heyrir nú, þ.á m. í nýbirtum drögum að álit Feneyjanefndarinnar svokölluðu, að æskilegt kunni að vera að breyta „tveggja þinga reglu“ íslensku stjórnarskrárinnar. Að baki þessu sjónarmiði býr sú hugsun að breyting í þessa átt kunni að leysa þann hnút sem endurskoðun stjórnarskrárinnar virðist vera komin í með því að auðvelda breytingar á stjórnarskrá.

Verulegar efasemdir.

Við höfum verulegar efasemdir um að þessi leið sé skynsamleg. Að okkar dómi á ekki einungis að gera kröfu um breiða samstöðu, meðal þings og þjóðar, til breytingar á grunnlögum samfélagsins. Breyting á stjórnarskrá á einnig að taka hæfilega langan tíma; svo langan að stjórnarskráin standi af sér umrót og tímabundna geðshræringu, ekki síst þeirri sem búast má við í samfélaginu þegar stórfelld áföll og ófarir ríða yfir. Hér er óhjákvæmilegt að líta til þess að sökum fámennis kann okkur Íslendingum að vera hættara við því að hrapa að breytingum en stærri samfélögum þar sem samfélagsumræðan þarf eðli málsins samkvæmt lengri tíma. Við drögum ekki dul á það álit okkar að reynslan af því endurskoðunarferli sem hafið var árið 2010 er hér víti til varnaðar og hefur raunar orðið til þess að við höfum endurmetið hugmyndir okkar um þetta efni.

Stjórnarskrárbreytingar eru ekki óhæfilega erfiðar á Íslandi samkvæmt núgildandi reglum. Þær eru þó það erfiðar að ekki er unnt að breyta stjórnarskránni í einu vetfangi. Það fyrirkomulag hefur sannað gildi sitt við þær kringumstæður sem hafa verið uppi allra síðustu ár. Lýðræðislega slagsíðu á breytingarferlinu mætti t.d. rétta af með breytingu í anda dönsku stjórnarskrárinnar. Það er þó álitamál, sem ekki er unnt að ræða nánar hér, hvort þjóðaratkvæðagreiðsla eigi undantekningarlaust að vera skilyrði stjórnarskrárbreytinga, t.d. þegar um er að ræða ákvæði tæknilegs eðlis sem um ríkir langvarandi breið samstaða. Hvað sem þessum hugleiðingum líður á að horfa til þess grundvallaratriðis að breytingarákvæði stjórnarskrár er sú kjölfesta stjórnskipunar sem kemur í veg fyrir stjórnskipulegan óstöðugleika og á þar af leiðandi að vera hæfilega erfið.“