

VIÐAUKI 2

**ÁGRIP AF ÞRÓUN
STJÓRNARSKRÁRINNAR¹⁸**

Sérfræðinganefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar:

Eiríkur Tómasson prófessor

**Björg Thorarensen prófessor
Gunnar Helgi Kristinsson prófessor
Kristján Andri Stefánsson sendifulltrúi**

Unnið að beiðni nefndar um endurskoðun
stjórnarskrár lýðveldisins Íslands

Desember 2005

Efnisyfirlit

1.	Inngangur	62
2.	Stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands (1874–1920)	62
3.	Stjórnarskrá konungsríkisins Íslands 1920 og þróun hennar (1920–1944) ..	66
4.	Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands 1944 (1944–)	69
5.	Einstök álitafni	80
6.	Niðurstaða	86

¹⁸ Skýrsla þessi er unnin af Gunnari Helga Kristinssyni.

1. Inngangur

Þrjár stjórnarskrár hafa tekið gildi á Íslandi. Sú fyrsta var stjórnarskráin 1874 sem veitti Alþingi löggjafarvald og aðskildi þar með löggjafarvaldið í málefnum Íslands að nokkru leyti frá því danska þótt konungur hefði að visu neitunarvald í löggjafarmálefnum og skipaði helming efri deildar þingsins. Aðra stjórnarskrá sína fengu Íslendingar árið 1920 í kjölfar þess að íslenska ríkið hafði orðið fullvalda árið 1918. Sjálfstæði Íslands að alþjóðalögum var þar með staðreynd þótt ríkið væri áfram í konungssambandi við Danmörku og ríkin tvö hefðu samstarf um ýmis mál. Í samræmi við ákvæði sambandslagasamningsins árið 1918 ákváðu Íslendingar síðan að rjúfa samband ríkjanna að tilskildum tíma liðnum og stofna lýðveldi árið 1944. Við það tækifæri var ríkinu sett ný stjórnarskrá. Þrátt fyrir þrjár stjórnarskrár einkennist samt stjórnskipuleg þróun Íslands af samfellu. Ýmsar breytingar urðu á stjórnarskránum, með setningu stjórnskipunarlaga,¹⁹ án þess að ný stjórnarskrá tæki gildi. Eins voru eldri stjórnslög uppistaðan í þeim stjórnarskrám sem tóku gildi 1920 og 1944.

Tilgangur þessarar ritgerðar er einkum tvíþættur. Annars vegar að taka sama yfirlit yfir helstu breytingar á stjórnarskrám Íslands frá 1874 og tillöguflutning um stjórnarskrármálefni á Alþingi. Hins vegar að skoða með hvaða hætti gengið hefur verið til verka við aðlögun stjórnarskrárinnar og kanna hvað einkennt hefur endurskoðunarvinnuna frá því lýðveldis-stjórnarskráin var sett 1944. Hluti ritgerðarinnar er fenginn úr riti Gunnars Helga Kristinssonar, *Þróun íslensku stjórnarskrárinnar*, sem út kom 1994 og viðbótum við þann texta sem áætlað er að birta í kennslubók í stjórnmálafræði sem er í smíðum. Hluti efnisins er hins vegar frumsaminn. Við þá vinnu var mikið stuðst við ljósritað safn texta úr Alþingistíðindum sem tekið var saman af Mannréttindastofnun Háskóla Íslands árið 2003. Þar hefur verið safnað saman öllum helstu tillögum um stjórnarskrármálefni á Alþingi frá því árið 1874.

2. Stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands (1874–1920)

Íslendingar fengu sína fyrstu stjórnarskrá árið 1874.²⁰ Fyrstu eiginlegu stjórnarskrárnar höfðu litið dagsins ljós í Bandaríkjunum og Frakklandi innan við hundrað árum áður og endurspegluðu vaxandi andstöðu við harðstjórn og óheft ríkisvald. Hugmyndagrunnur stjórnarskrárinnar er byggður á ýmsum þáttum frjálslyndrar stjórnmálahugsunar í Evrópu eins og hún þróaðist á átjándu og níjtjándu öld. Sérstakar aðstæður hafa hins vegar á Íslandi – eins og í öllum öðrum ríkjum – sett mark sitt á þróun stjórnarskrárinnar.

Afnám einveldisins í Danmörku árið 1848 leiddi til óvissu um stöðu Íslands innan konungsríkisins. Forystumenn Íslendinga litu svo á að samband landanna tveggja hlyti að breytast við þetta því að það hefði grundvallast á konungdæminu og því hlytu Íslendingar sjálfir að fá að ráða grundvallarþáttum sinnar stjórnskipunar. Dönsk stjórnskipun og dönsk lög ættu ekki að ná til Íslands. Á þetta sjónarmið gátu dönsk stjórnvöld ekki fallist. Þau töldu Ísland vera hluta danska ríkisins og að danska stjórnarskráin ætti að ná til Íslands líka. Þessi deila leiddi til þess að breytingar urðu ekki á stjórnskipun Íslands fyrr en nokkrum áratugum eftir afnám einveldisins í Danmörku.

¹⁹ Orðið stjórnskipunarlög er hér notað frekar en „stjórnarskipunarlög“ einkum vegna þess að það er þjálfa en bæði afbrigði orðsins koma fyrir í stjórnarskrá. Hliðstætt ósamræmi má finna í stjórnarskránni varðandi „stjórnvöld“ og „stjórnarvöld“.

²⁰ Sögulegur aðdragandi stjórnarskrárinnar í dönskum stjórnmálum er rakinn af Arnóri Hannibalssyni (1983).

Árið 1871 staðfesti konungur stöðulögin þar sem staða Íslands í danska ríkinu var skilgreind þannig að Ísland væri óaðskiljanlegur hluti Danaveldis með sérstökum landsréttindum. Í kjölfarið voru gerðar miklar breytingar á stjórnslu Íslands. Yfir embættismannakerfið á Íslandi var settur landshöfðingi sem hafði að ýmsu leyti víðtækari völd en stiftamtmenn höfðu haft áður. Miðstjórnarvaldið innan embættismannakerfisins var þannig eftt. Á sama tíma voru hins vegar gerðar breytingar á sveitarstjórnarmálum, ekki ósvipaðar ýmsum breytingum sem skömmu áður höfðu komið til framkvæmda í Danmörku og stuðluðu að auknu lýðræði og valddreifingu. Þannig fóru nú hreppsnefndir með málefni hreppanna, sýslunefndir með ýmis af málefnum sýslanna og amtsráð höfðu umsjón með amtsmálefnum. Um málefni hvers kaupstaðar um sig giltu hins vegar sérstök lög.

Í kjölfar stöðulaganna var Íslandi gefin stjórnarskrá um sérmálefni sín á þúsund ára afmæli Íslandsbyggðar, árið 1874. Með henni var Alþingi fengið löggjafarvald í sérmálum Íslands sem takmarkaðist af neitunarvaldi konungs (sem ráðherra fór með). Framkvæmdarvaldið var hins vegar hluti af dönsku stjórnslunni og yfir það var settur sérstakur Íslandsráðherra en því embætti gegndi dómsmálaráðherra Dana. Framkvæmdarvald undir yfirstjórn Íslendinga varð ekki til fyrr en með heimastjórn sem komst á 1904. Ekki voru gerðar breytingar á skipan dómsvaldsins á Íslandi í stjórnarskránni 1874 utan það að kveðið var á um almennt hlutverk þess og sérstakt ákvæði fjallaði um brottvikningu dómara sem ekki höfðu umboðsstörf á hendi. Ekkert fyrirheit var að finna í henni um aðskilnað framkvæmdarvalds og dómsvalds sambærilegt við það sem sett hafði verið í dönsku stjórnarskrána 1849. Hæstiréttur Dana var áfram æðsti dómstóll Íslands til 1920 þegar Hæstarétti Íslands var komið á fót. Þær umbætur í dómsmálum, sem komust til framkvæmda í Danmörku á fyrstu áratugum tuttugustu aldar, náðu þannig ekki til Íslands.

Sú stjórnarskrá, sem konungur gaf Íslandi árið 1874, var að miklu leyti samin upp úr dönsku stjórnarskránni. Á Alþingi árin 1867, 1869 og 1871 hafði stjórnin lagt fram stjórnarskrárfrumvörp sem í mörgum atriðum líktust stjórnarskránni sem konungur síðan gaf 1874. Ýmislegt í athugasemdum og tillögum Alþingis virðist hafa haft áhrif á útfærslu stjórnarskrárinnar í endanlegri gerð. Hins vegar náðist ekki samkomulag á milli Alþingis og stjórnarinnar um stjórnarskrána sjálfa og var hún því á endanum gefin einhliða af konungi, af „frjálsum fullveldi“ hans, eins og það var orðað. Íslendingar voru ósáttir við þá aðferð sem viðhöfð var við að setja landinu stjórnarskrá. Efnislegur ágreiningur þeirra við ákvæði stjórnarskrárinnar snerti hins vegar fyrst og fremst stöðu framkvæmdarvaldsins.

Samkvæmt stjórnarskránni 1874 skyldi framkvæmdarvaldið vera hjá konungi en hann láta ráðgjafann (ráðherrann) fyrir Ísland framkvæma það vald. Æðsta framkvæmdarvald innanlands skyldi hins vegar vera í höndum landshöfðingja, skipuðum af konungi, sem starfaði á ábyrgð ráðgjafans. Ákvæði stjórnarskrárinnar um með hvaða hætti hægt væri að láta ráðgjafann eða landshöfðingja sæta lagalegri ábyrgð voru óljós og um pólitíska ábyrgð var að ekki að ræða frekar en í Danmörku á þeim tíma. Alþingi hafði 1871 óskað eftir innlendu framkvæmdarvaldi, með aðsetri á Íslandi, þar sem landsstjóri eða jarl framkvæmdi vald konungs og bæri ábyrgð á stjórnarathöfnum.

Krafan um þingræði, í merkingunni stjórn með pólitískt umboð frá þinginu, var ekki meðal meginkrafna þjóðernishreyfingarinnar á níjtjándu öld. Stjórnarábyrgð virðist yfirleitt hafa vísað til lagalegrar ábyrgðar fremur en pólitískrar ábyrgðar fyrir þjóðkjörnu þingi. Ekki var t.d. gerð krafa um þingræði í hinu endurskoðaða stjórnarskrárfrumvarpi sem lagt var fyrir

Alþingi 1881 og árin þar á eftir. Þingræðiskrafan varð ekki hluti af stjórnarskrárbaráttunni fyrir en með miðluninni 1889 og í kjölfar hennar.²¹

Stjórnarskráin, sem Ísland fékk árið 1874, bar sterkt svipmót þeirrar stjórnarskrár sem þá gildi í Danmörku, þ.e. stjórnarskrárinnar frá 1866. Það á einkum við um störf þingsins, bæði að opinberum fjármálum og löggjöf sem og um mannréttindaákvæði og ýmis meginatriði um dómsvaldið. Meðal þess sem skilur á milli er að ákvæði um þingkosningar voru að ýmsu leyti frábrugðin og það stafaði að hluta til af því að danska þingið starfaði í deildum sem kosnar voru með ólíkum hætti. Einnig má nefna að nánar er fjallað um konungsvaldið og framkvæmdarvaldið yfirleitt í dönsku stjórnarskránni auk þess sem staða landshöfðingja greindi að sjálfsgöðu stjórnskipun Íslands frá þeirri dönsku. Íslenska stjórnarskráin var mjög ófullkomin varðandi útnefningu, störf og ábyrgð ráðherra. Sem dæmi má nefna að ekkert ákvæði var í íslensku stjórnarskránni um landsdóm þar sem kæra mætti ráðherra fyrir embættisfærslu þeirra líkt og finna mátti í dönsku stjórnarskránni. Loks vantaði í íslensku stjórnarskrána ákvæði um aðskilnað framkvæmdarvalds og dómsvalds líkt og finna mátti í þeirri dönsku og ákvæðin um trúfrelsi voru ófullkomnari í þeirri íslensku en þeirri dönsku.

Með stjórnarskránni 1874 höfðu Íslendingar fengið nútímalegt stjórnarform á þeirra tíma mælikvarða, þ.e. stjórnarskrárbundna konungsstjórn (þótt það orðalag komi að vísu ekki fyrir í stjórnarskránni). Jafnframt höfðu þeir fengið vissu sjálfstæði frá Dönnum sem átti eftir að aukast síðar meir. Stjórnskipun sú og stjórnkerfi, sem mótaðist á Íslandi síðari hluta nítjándu aldar og fyrri hluta þeirrar tuttugustu, var hins vegar mjög mótað að danskri fyrirmynd. Það á ekki bara við um stóran hluta stjórnarskrárinnar heldur einnig að ýmsu leyti um stjórn-sýsluna, þingið og dómskerfið.

Ýmislegt var fundið að stjórnarskránni sem konungur gaf 1874, einkum hvað varðar skortinn á innlendu framkvæmdarvaldi. Engu að síður þótti leiðtogum sjálfstæðisbaráttunnar það almennt skref í framfaraátt að fá stöðu Íslands gagnvart Danmörku skilgreinda. Í framhaldinu varð það megináhersla sjálfstæðisbaráttunnar að fá innlent framkvæmdarvald þótt hugmyndir manna um með hvaða hætti því skyldi skipað væru um sumt mismunandi eða óljósar. Um meginatriði frjálslyndrar stjórnskipunar, svo sem um skiptingu valdsins og frelsi þjóðfélagsþegnanna, virðist hins vegar takmörkuð umræða hafa átt sér stað. Í rauninni má segja að hugmyndir manna hér á landi hafi gengið út á að gera íslensku stjórnarskrána líkari þeirri dönsku, einnig hvað framkvæmdarvaldið varðar, frekar en ólíkari.

Frá árinu 1881 urðu stjórnarskrármálefni tilefni marghátaðs tillöguflutnings á Alþingi sem í meginatriðum endurspeglar viðleitni íslenskra stjórnmalamanna til að knýja á um aukin réttindi Íslendinga í sambúðinni við Danmörku, einkum hvað framkvæmdarvaldið varðar.

Tafla 1. Tillögur á Alþingi um breytingar á stjórnarskránni um hin sjerstaklegu málefni Íslands frá 5. janúar 1874

- 1881. Þingsályktunartillaga um skipun nefndar til að íhuga stjórnarskrá um hin sjerstaklegu málefni Íslands og frumvarp nefndar um það efni.
- 1883. Frumvarp til endurskoðaðra stjórnskipulaga um hin sjerstaklegu málefni Íslands.
- 1885. Frumvarp til stjórnskipunarlaga um hin sjerstaklegu málefni Íslands
- 1886. Frumvarp til stjórnskipunarlaga um hin sjerstaklegu málefni Íslands.
- 1887. Frumvarp til stjórnskipunarlaga um hin sjerstaklegu málefni Íslands. Einnig frumvarp til laga um breytingu á 15. gr. stjórnarskrárinnar um tölu þingmanna í efri og neðri deild alþingis.

²¹ Sbr. Odd Didriksen (1968).

- 1889. Frumvarp til stjórnskipunarlaga um hin sjerstaklegu málefni Íslands. Einnig frumvarp til stjórnskipunarlaga um breytingu á 14. og 15. gr. stjórnarskrár og annað um afnám fastra eptirlauna.
- 1891. Frumvarp til stjórnskipunarlaga um hin sjerstaklegu málefni Íslands. Frumvarp til stjórnskipunarlaga um breytingu á 3., 10. og 25. gr. stjórnarskrárinnar. Frumvarp til laga um breytingu á 14. gr. og 15. gr. stjórnarskrárinnar.
- 1893. Frumvarp til stjórnskipunarlaga um hin sjerstöku málefni Íslands.
- 1894. Frumvarp til stjórnskipunarlaga um hin sjerstöku málefni Íslands.
- 1895. Frumvarp til stjórnskipunarlaga um hin sjerstöku málefni Íslands. Einnig þingsályktanir um stjórnarskrármálið á því þingi.
- 1897. Tvö frumvörp til stjórnskipunarlaga um breytingar á stjórnarskrá um hin sjerstaklegu málefni Íslands.
- 1899. Frumvarp til stjórnskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands.
- 1901. Tvö frumvörp til stjórnskipunarlaga um hin sérstaklegu málefni Íslands auk þingsályktunartillögu um stjórnarskrármálið.
- 1902. Frumvarp til stjórnskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá um hin sjerstaklegu málefni Íslands.
- 1903. Frumvarp til stjórnskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá um hin sjerstaklegu málefni Íslands.
- 1907. Frumvarp til stjórnskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá um hin sjerstaklegu málefni Íslands með áorðnum breytingum.
- 1909. Frumvarp til stjórnskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá. (Sjá einnig frumvarp til laga um samband Danmerkur og Íslands.)
- 1912. Frumvarp til stjórnskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá. Einnig þingsályktunartillaga um stjórnarskrármálið.
- 1913. Frumvarp til stjórnskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá um hin sjerstaklegu málefni Íslands.
- 1914. Frumvarp til stjórnskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá. Einnig þingsályktunartillaga um að skipa nefnd í stjórnarskrármálið.
- 1915. Þingsályktunartillögur um stjórnarskrármál og um staðfestingu stjórnarskrárinnar.
- 1918. Tillögur til þingsályktana um skipan nefnda til að íhuga sjálfstæðismál landsins.

Heimild: Alþingistiðindi.

Breytingar á stjórnarskránni náðust þó einungis fram tvisvar, það er 1903 og 1915. Fyrri breytingin varð í tengslum við upphaf heimastjórnar á Íslandi (innlent framkvæmdarvald) en sú síðari þegar almennur kosningarréttur var innleiddur.

1903

Þetta ár voru gerðar þær breytingar á stjórnarskránni sem nauðsynlegar voru vegna heima-stjórnar á Íslandi. Hér komu inn ákvæði um ráðherra sem vantað hafði í stjórnarskrána frá 1874, alþingismönnum var fjölgað, kosningarréttur karla rýmkaður, auk þess sem nokkrar minniháttar breytingar voru gerðar á einstökum greinum stjórnarskrárinnar.

1915

Ýmsum ákvæðum um ráðherra var breytt þetta ár, meðal annars um að fjölga mætti ráðherrum, ákvæði um landsdóm kom inn í stjórnarskrána og ákvæði um rétt embættismanna til eftirlauna við brottvikningu eða flutning milli embætta var fellt út úr stjórnarskrá. Rétturinn til að gefa út bráðabirgðalög var takmarkaður. Konungkjör þingmanna var afnumið en landskjör tekið upp í staðinn til þeirra sex þingsæta í efri deild sem konungur hafði áður skipað í. Kosningarréttur karla og kvenna var gerður almennur nema fyrir sveitarstyrkþega þótt hann skyldi koma til framkvæmda í áföngum, samkvæmt tiltekinni tímaáætlun. Innleitt var ákvæði um að enginn skyldi gjalda til annarrar guðsdýrkunar en þeirrar sem hann sjálfur aðhylltist. Ýmsar smávægilegri breytingar voru jafnframt gerðar á öðrum ákvæðum stjórnarskrárinnar.

3. Stjórnarskrá konungsríkisins Íslands 1920 og þróun hennar (1920–1944)

Á þinginu 1919 lagði Jón Magnússon forsætisráðherra fram frumvarp að stjórnarskrá konungsríkisins Íslands. Af umræðum í þinginu má ráða að hann hafi sjálfur skrifað texta stjórnarskrárinnar og haft til hliðsjónar stjórnarskrár ýmissa annarra ríkja. Í framsöguræðu benti hann á að þótt ekki væru gerðar margar breytingar á því skipulagi, sem fyrir væri, þyrfti samt óhjákvæmilega að taka stjórnarskrána til skoðunar enda hvíldi hún nú á grundvelli fullveldisins í stað stöðulaganna frá 1871 áður. Frumvarpið sætti ýmsum breytingum í meðförum þingsins en færstar voru þó stórvægilegar. Nokkrar deilur urðu um hvort binda ætti kosningarétt fimm ára búsetuskilyrði og varð sú niðurstaðan þótt ekki hafi verið gert ráð fyrir því í upphaflegu frumvarpi.

Á þinginu 1919 voru gerðar þær breytingar á stjórnarskránni sem leiddu af fullveldi Íslands en samþykkt stjórnarskrá var síðan aftur lögð fram til staðfestingar 1920 og tók þá gildi. Þessar breytingar vörðuðu meðal annars stjórnskipun ríkisins, konungsvaldið, ráðherra og ríkisstjórn. Konungi var falið að gera samninga við önnur ríki. Ákvæði um eftirlaun embættismanna var innleitt á ný. Alþingi skyldi koma saman hvert ár. Fallið var frá tímaáætlun um rýmkun kosningarréttar og kosningaaldur festur við 25 ár. Heimilað var að innleiða hlutfallskosningar í Reykjavík og að fjölga þingmönnum með lögum. Innleitt var sérstakt ákvæði um að útlendingar gætu ekki fengið ríkisborgararétt á Íslandi nema með lögum og að heimildum útlendinga til að eiga fasteignarréttindi hér á landi skyldi skipað með lögum. Ýmsar smávægilegri breytingar voru einnig gerðar þetta ár. Almennt má segja um þær breytingar, sem gerðar voru á stjórnskipaninni 1903, 1915 og 1920, að þær voru mjög í anda dönsku stjórnarskrárinnar og sennilega hefur stjórnarskráin – þrátt fyrir íslenskt fullveldi 1918 – hvorki fyrr né síðar verið líkari þeirri dönsku heldur en eftir breytingarnar 1920.

Ýmsar af þeim ákvörðunum, sem ekki var rætt mikið um í tengslum við stjórnarskrána 1920, vörðuðu engu að síður mikilsverð atriði. Hvergi er í stjórnarskránni minnst á þingræði en fyrsta grein hennar hljóðaði hins vegar svo: „Stjórnskipulagið er þingbundin konungsstjórn.“ Ekkert hliðstætt ákvæði var í stjórnarskránni 1874 og þótt þingræðisreglan hafi verið innleidd 1904 finnst þess hvergi stoð í stjórnarskránni það ár. Ólafur Jóhannesson bendir réttilega á að orðalagið „þingbundin“ lögfesti ekki þingræðisregluna á Íslandi.²² Þá vaknar engu að síður sú spurning hvaða stjórnskipunarreglu höfundar stjórnarskrárinnar hafi ætlað sér að innleiða með þessu ákvæði. Hvergi í umræðum á Alþingi er að finna viðhlítandi skýringu á þessu orðalagi að öðru leyti en því að í athugasemdum með frumvarpinu er sagt að þessi grein geri „enga efnisbreytingu á þeirri skipan, sem nú er, svo langt sem hún nær.“²³ Í samsvarandi grein dönsku stjórnarskrárinnar á þessum tíma segir „regeringsformen er indskrænkett-monarkisk“ sem í enskum útgáfum stjórnarskrárinnar er kallað „constitutional monarchy“. Stjórnarskrárbundin konungsstjórn á rætur í deilum þings og krúnu í Englandi á sautjándu öld og er mun eldri en hin eiginlega þingræðisregla sem felur í sér að þing geti vikið forystu framkvæmdarvaldsins frá að vild. Stjórnarskrárbundin stjórn felur í meginatriðum í sér að ríkisstjórn er bundin af lögum og ýmsum ákvörðunum löggjafarvaldsins. Slíka reglu var að finna í dönsku stjórnarskránni frá 1849 þótt þingræði kæmist ekki á í Danmörku fyrr en 1901. Í raun virðist því eðlilegast að líta svo á að orðalagið „þingbundin“ stjórn vísi til þess að framkvæmdarvaldið þurfi að fara að lögum og sé á ýmsan annan hátt bundið ákvörðunum þings (t.d. fjárveitingavaldi þess) en feli ekki í sér þingræðisregluna.

²² Ólafur Jóhannesson 1978: 92.

²³ Alþ. tíð. A, 1919: 104.

Ólafur Lárússon þýðir regluna sem „constitutional government“ í yfirlitsgrein um íslenska stjórnskipun á ensku.²⁴ Einhver vafi virðist samt leika á þessu því í enskri útgáfu stjórnarskrárinnar á vef stjórnarráðsins er orðalagið „parliamentary government“ (þ.e. þingræðisstjórn) notað.²⁵ Einnig má færa rök að því að höfundar Lýðveldisstjórnarskrárinnar 1944 hafi talið sig vera að festa þingræðisregluna í stjórnarskrá því í greinargerð með stjórnarskráfrumvarpinu segir um 1. gr. stjórnarskrárinnar: „Hér er sagt, hvert stjórnskipulagið skuli vera. Lýðveldisstjórn kemur í stað konungsstjórnar áður. Eftir sem áður er tekið fram, að stjórnin skuli vera þingbundin og er það nauðsynlegt m.a. til þess, að þingið haldi rétti sínum til áhrifa á skipun og lausn ráðherra.“²⁶

Annað sem vekur athygli í umræðum um stjórnarskráfrumvarpið 1919 er að í upphaflegum drögum þess er gert ráð fyrir að afl atkvæða ráði í ríkisstjórn. 13. gr. stjórnarskrárinnar átti samkvæmt upphaflegu frumvarpi að hljóða svo:

Ráðherrafundi skal halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Svo skal og halda ráðherrafund, er einhver ráðherranna óskar að bera þar upp mál. Á fundum þessum ræður afl atkvæða. Fundunum stjórnar sá ráðherra, er konungur hefur kvatt til forsætis, Sá ráðherra, er forsætið skipar, nefnist forsætisráðherra.²⁷

Tillagan um að afl atkvæða réði á ráðherrafundum var gagnrýnd af ýmsum þingmönnum og felld út í lokagerð stjórnarskrárinnar. Benedikt Sveinsson hafði framsögu um álit þingnefndar um málið og sagði þar meðal annars.

Þá er brtt. við 13. gr. að orðin: „Á fundum þess ræður afl atkvæða“ falli burt. Nefndin var á einu máli um það, að þetta ákvæði gæti tæplega staðist, að afl atkvæða skuli ráða á ráðherrafundum, því að ef svo færi, að forsætisráðherra yrði í minni hluta, mundi hann verða að biðjast lausnar. En það mun þó ekki vera tilætlunin.²⁸

Tillögu sína um að afl atkvæða skyldi ráða á ríkisstjórnarfundum rökstuddi Jón Magnússon svo:

Ef þetta ákvæði á að falla burtu, þá skil ég satt að segja ekki, að ráðherrafundirnir hafi þá þýðingu, að taka eigi ákvæði um þá í stjórnarskrána.

Háttv. frsm. meiri hl. (B.Sv.) talaði um það í ræðu sinni að þetta ákvæði gæti valdið óþægindum, ef báðir hinir ráðherrarnir yrðu á móti forsætisráðherra. Og hann spurði, hvað þá ætti að gera. Þar er því til að svara, að einu gildir hver af ráðherrunum í hlut á. Sá þeirra sem verður í minni hluta, verður að beygja sig, ef hann telur ágreiningsatriðið ekki mjög mikilvægt. Að öðrum kosti lætur hann ekki undan og biður um lausn. Mjer finnst þetta vera auðskilið mál, og er enda venja hvar sem er.

²⁴ Ólafur Lárússon 1946.

²⁵ <http://government.is/constitution>, skoðað 29. apríl 2005. Í eldri þýðingum Lýðveldisstjórnarskrárinnar er hins vegar orðalagið „constitutional government“ notað, sjá t.d. The Constitution of Iceland (1974) bls. 3.

²⁶ Alþ.tíð. A 1943: 12.

²⁷ Alþ.tíð. A 1919: 95.

²⁸ Alþ.tíð. B 1919: 1458.

... En vilji menn nú ekki halda þessu ákvæði um afl atkvæða, þá verða þessir ráðherra-fundir ekki annað en samtalsfundir, og verða þá ekki svo merkilegir, að rjett sje að setja um þá ákvæði í stjórnarskrána.²⁹

Umræður um breytingar á stjórnarskrá á þriðja áratug tuttugustu aldarinnar snerust einkum um fækkun ráðherra og þinghald annað hvert ár. Þessar umræður endurspegluðu mikinn sparnaðaranda sem ríkti í þinginu á þessum tíma. Í upphafi fjórða áratugarins var hins vegar kosningakerfið komið á dagskrá og það átti eftir að móta mjög allar umræður um breytingar á stjórnarskrá það sem eftir lifði aldarinnar.

Tafla 2. Tillögur um breytingar á stjórnarskrá konungsríkisins Íslands 1920–1942

Þing	Flutningsm.	Meginefni	Afdrif
1923	Magnús Guðms.	Fækkun ráðherra og og þinghald annað hvert ár	Fellt
1924	Jónas Jónsson o.fl.	Þinghald annað hvert ár og fækkun ráðherra	Ekki útr.
1924	Jón Magnússon	Þinghald annað hvert ár og fækkun ráðherra	Fellt
1927	Héðinn Valdim.	Jafn kosningarréttur, landið eitt kjördæmi, þing ein málstofa, birting millirikjasamn. o.fl.	Ekki útr.
1927	Stjórnarfrumvarp	Þinghald annað hvert og lenging kjört.b. í 6 ár	Samþykkt
1927	Tryggvi Þórhs.	Þing annað hvert ár	Ekki útr.
1928	Stjórnarfrv. (í samr. v. fyrirmæli stjkskr.)	Sama frv. og samþ. árið áður	Fellt
1931	Stjórnarfrumvarp	Fækkun þingmanna með afnámi landskjörs, lækkun kosningaaldurs	Ekki útrætt
1931	Jón Þorláksson o.fl.	Jafnvægi atkvæða og rýmku atkvæðisréttar (aldur og sveitarstyrkur)	Tekið af dagskrá
1932	Jón Þorláksson, Jón Baldvinsson, Pétur Magnússon	Jafnvægi atkvæða og rýmku atkvæðisréttar	Ekki útrætt
1933	Stjórnarfrumvarp	Uppbótarþingsæti, rýmku atkvæðisréttar o.fl.	Samþykkt (kosningar á milli)
1933	Jón Baldvinsson	Landið eitt kjördæmi afnám deildarskiptingar Alþingis, rýmku atkvæðisréttar o.fl.	Ekki útrætt
1942	Ásgeir Ásgeirsson o.fl.	Kjördæmabreyting	Samþykkt (kosningar á milli)
1942	Stjórnarfrumvarp	Breyting á stjórnarskrá með afbrigðilegum hætti	Samþykkt

Heimild: Alþingistíðindi.

Tvisvar voru gerðar breytingar á stjórnarskránni frá 1920 áður en lýðveldisstjórnarskráin 1944 tók við. Meirihluti fékkst fyrir stjórnarskrárbreytingu einnig árið 1927 en sú breyting hlaut ekki staðfestingu hjá nýju þingi eftir kosningar. Breytingarnar 1934 og 1942 voru þessar helstar:

1934

Þær breytingar voru helstar gerðar á stjórnarskránni árið 1934 að kjördæmaskipunin var fest í stjórnarskrá, þingmönnum var fjölgað, jöfnunarsæti voru tekin upp en landskjör af-

²⁹ Alþ. tíð. B 1919: 1488–1489.

numið, kosningarréttur lækkaður í 21 ár, ákvæði um að sveitarstyrkþegar skyldu ekki njóta kosningarréttar var afnumið og fjárlög skyldu lögð fyrir sameinað þing.

1942

Kosningafyrirkomulagi var breytt með stjórnarskrárbreytingu 1942 og síðar á árinu var samþykkt frávik frá ákvæðum stjórnarskrárinnar um stjórnarskrárbreytingu sem gerði landsmönnum kleift að samþykkja breytingar á stjórnarskránni vegna sambandsslitanna við Dani í Þjóðaratkvæðagreiðslu.

4. Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands 1944 (1944–)

Samkvæmt dansk-íslensku sambandslögunum frá 1918 gátu hvort heldur sem er danska þingið eða Alþingi krafist endurskoðunar sambands ríkjanna eftir árslok 1940. Væri nýr samningur ekki gerður innan þriggja ára gæti hvor aðili um sig krafist þess að hann skyldi úr gildi felldur. Slík ákvörðun krafðist þó $\frac{2}{3}$ hluta atkvða í hvorri deild danska þingsins eða í sameinuðu Alþingi og að $\frac{3}{4}$ hluta kjósenda staðfestu síðan þá ákvörðun í atkvæðagreiðslu þar sem að minnsta kosti $\frac{3}{4}$ hlutar kjósenda tækju þátt.³⁰

Ef einhver vafi lék upphaflega á því í hugum íslenskra stjórnámálanna með hvaða hætti sambandið við Dani ætti að þróast varð sífellt ljósara eftir því sem nær dró þeim dagsetningum, sem tilteknar voru í sambandslögunum, að til sambandsslita myndi koma. Í upphafi árs 1940 skipaði forsætisráðherra nefnd til að semja frumvarp að nýrri stjórnarskrá og hafði hún lokið verki sínu um mitt ár.³¹ Ekki varð þó af því að frumvarpið væri lagt fram á Alþingi. Í millitíðinni hafði Danmörk verið hertekin af Þjóðverjum og í kjölfar þess ályktaði Alþingi um yfirtöku Íslendinga á meðferð konungsvalds, utanríkismála og landhelgisgæslu, 10. apríl 1940. Mánuði síðar var Ísland hernumið af Bretum.

Árið 1941 lagði ríkisstjórnin fram á Alþingi þrjár þingsályktunartillögur þar sem lýst var yfir

- að Ísland hefði öðlast rétt til sambandsslita og jafnframt vilja Alþingis til sambandsslita við Danmörku
- að Alþingi myndi kjósa ríkisstjóra til eins árs í senn til að fara með æðsta vald í málefnum ríkisins
- að Alþingi stefndi á lýðveldisstofnun jafnskjótt og sambandinu við Danmörku yrði formlega slitið.³²

Í maí 1942 samþykkti Alþingi eftirfarandi þingsályktun:

Alþingi ályktar að kjósa 5 manna millipinganefnd til þess að gera tillögur um breytingar á stjórnskipunarlægum ríkisins í samræmi við yfirlýstan vilja Alþingis um, að lýðveldi verði stofnað á Íslandi, og skili nefndin álitit nógu snemma til þess að málið geti fengið afgreiðslu á næsta Alþingi. Nefndin kys sér sjálf formann. Nefndarkostnaður greiðist úr ríkissjóði.³³

³⁰ Sjá Björn Þórðarson 1951: 343. Þetta þýddi að lágmark 56% af kjósendum á kjörskrá þyrftu að styðja sambandsslit í Þjóðaratkvæðagreiðslu.

³¹ Sjá Gerðarbók nefndar til að semja frumvarp að nýrri stjórnarskrá 1940, Þjóðskjalasafn, LXI. Það uppkast að stjórnarskrá, sem þessi nefnd samdi, var mjög haft til hliðsjónar í störfum millipinganefndar í stjórnarskrármálinu, sbr. athugasemdir með stjórnarskrárfrumvarpi 1944, Alþingistiðindi A 1944 bls. 10.

³² Björn Þórðarson 1951: 473.

³³ Alþ. tíð. A, 1942 bls. 548.

Í nefndina voru kosnir tveir fulltrúar frá bæði Sjálfstæðisflokki og Framsóknarflokki en einn frá Alþýðuflokki. Enginn fulltrúi Sósíalístaflokksins var kosinn í nefndina. Virðist ætlun þingsins hafa verið að hraða viðskilnaðinum við Dani og ekki nauðsynlega bíða þess að sá frestur, sem tilskilinn var, í sambandslögnum væri útrunninn. Upp úr miðjum júlí hafði nefndin gengið frá uppkasti að nýrri stjórnarskrá. Þessi áform mættu nokkurri andstöðu innanlands en meiru skipti þó að Bretar og Bandaríkjamenn voru þeim andsnúnir. Voru þau því lögð á hilluna í bili.

Í september 1942 var samþykkt frumvarp til stjórnskipunarлага sem heimilaði að breyta stjórnarskránni með afbrigðilegum hætti, þ.e. með samþykkt eins þings og meirihluta kosningarbærra manna í þjóðaratkvæðagreiðslu. „Þó er óheimilt“ eins og segir í stjórnskipunarlögnum „að gera með þessum hætti nokkrar aðrar breytingar á stjórnarskránni en þær, sem beinlínis leiðir af sambandsslitum við Danmörku og því, að Íslendingar taka með stofnun lýðveldis til fullnustu í sínar hendur æðsta vald í málefnum ríkisins“.³⁴

Jafnframt var samþykkt þingsályktunartillaga um fjölgun í stjórnarskrárnefndinni í átta og höfðu þá allir stjórnsmálaflokkar tvo fulltrúa í henni. Nefndin skilaði álitinu og frumvarpi að stjórnarskrá til forsætisráðherra í apríl 1943 en lagði til að gildistaka yrði miðuð við 17. júní 1944 enda væri þá fullnægt þeim tímafresti sem gefin var í sambandslögnum frá 1918. Samstaða var í nefndinni um önnur atriði en heiti forseta (ríkisforseti eða forseti lýðveldisins) og val á forseta (þingkjörinn eða þjóðkjörinn). Meirihluti nefndarinnar hallaðist að heitinu forseti lýðveldisins og að hann skyldi þingkjörinn. Vilji nefndarmeirihlutans varð þó ekki ofan á hvað þessi atriði varðar. Heiti embættis forseta er forseti Íslands (þótt forseti lýðveldisins komi einnig fyrir í stjórnarskrá) og á endanum varð ofan á að hafa forsetann þjóðkjörinn eftir að sú hugmynd hafði fengið frekar dræmar undirtektir hjá almenningi að forsetinn yrði þingkjörinn. Í þinginu var deilt um ýmis fleiri atriði málsins, meðal annars hvort forseti ætti að hafa frestandi synjunarvald við lagasetningu (eins og forsætisráðherra utanþingstjórnarinnar, Björn Þórðarson, lagði til) eða málskotsrétt til þjóðarinnar eins og varð niðurstaðan.

Mikilvæg forsenda þeirrar samstöðu, sem ríkti við afgreiðslu stjórnarskrárinnar 1944, var að hún náði einungis til mjög afmarkaðra þátta stjórnskipunarinnar. Um þetta segir í álitinu millipinganefndarinnar:

Samkvæmt endursamþykkt þingsályktunartillögunnar um skipun millipinganefndarinnar í stjórnarskrármálinu, er gerð var hinn 8. sept. 1942, skilar nefndin með þessu stjórnarskrárfrumvarpi og greinargerð fyrri hluta þess verkefnis, er henni var falið, en mun áfram vinna að seinni hluta verkefnisins, sem sé að „undirbúa aðrar breytingar á stjórnskipulaginu, er þurfa þykir og gera verður á venjulegan hátt“. Má ætla að það starf verði öllu víðtækara og þurfi þar til að afla ýmissa gagna, er nú liggja eigi fyrir, svo og að gaumgæfa reynslu þá, er lýðræðisþjóðir heimsins óefað öðlast í þessum efnum á þeim tímum, sem nú liða yfir mannkynið. Þangað til því verki yrði lokið, ætti sú stjórnarskrá sem hér er lögð fram, að nægja, enda eru ákvæði hennar mestmegnis þau, er nú gilda í stjórnskipunarlögum hins íslenska ríkis, að breyttu hinu æðsta stjórnarskráformi, frá konungdæmi til lýðveldis o.s.frv.³⁵

³⁴ Alþ.tíð. A, 1942–3, bls. 60.

³⁵ Alþ.tíð. A 1944 bls. 11–12.

Þær breytingar, sem gerðar voru á stjórnskipuninni 1944, voru í samræmi við þetta fyrst og fremst að fellð voru út ákvæði um konung og innleidd ákvæði um forseta. Hlutverk forseta í stjórnskipun landsins var að flestu leyti mjög sambærilegt við hlutverk konungs áður. Þó voru gerðar vissar breytingar á þessum ákvæðum hér og þar – t.d. voru meiri takmarkanir á synjunarvaldi forseta en áður höfðu verið á neitunarvaldi konungs og eins voru sérstök ákvæði um frávikningu forseta. Að öðru leyti stóð stjórnarskráin óbreytt.

Stjórnarskrárnefndin starfaði, eins og fram kemur í álitni hennar, áfram að heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar. Árið 1945 ákvað Alþingi að skipa 12 manna nefnd til ráðgjafar eldri nefndinni og tveimur árum síðar var samþykkt þingsályktunartillaga um skipan nýrrar sjö manna nefndar til að endurskoða stjórnarskrá þar sem starfsemi hinnar fyrri hafði lognast út af. Gerðarbækur stjórnarskrárnefndanna frá þessum tíma er ekki að finna í Þjóðskjalasafni og gögn, sem starfi þeirra tengjast, eru rýr.

Framan af virðist það einkum hafa háð starfi nefndarinnar að stjórnmalaflokkarnir höfðu ekki mótað sér afstöðu í þeim málum sem nefndin átti að fjalla um. Þannig sagði Steingrímur Steinþórsson forsætisráðherra í svari við fyrirspurn um störf nefndarinnar á þingi 1952 að fljótlega hafi það komið í ljós að „fulltrúar hinna pólitísku flokka, sem sæti áttu í nefndinni, höfðu ekki neinar till. fram að bera, vegna þess að þeir, sem sendu þá í nefndina, höfðu ekki gert sér ljóst, hvernig þeir stæðu í málinu. ... Það hefur verið í samráði við ríkisstjórn, að störf þessarar nefndar hafa legið niðri nú alllangan tíma.“³⁶

Önnur fyrirspurn kom fram á Alþingi árið 1955 um hvað liði störfum stjórnarskrárnefndarinnar. Í svari sínu sagði Ólafur Thors forsætisráðherra meðal annars:

Um störf stjórnarskrárnefndarinnar, er skipuð var 14. nóv. 1947 samkv. þáttill. frá 14. maí 1947, er það að segja, að í henni var lengi leitað samkomulags um málið.³⁷ Hinn 18. nóv. 1952 var svo enn haldinn fundur í þessari stjórnarskrárnefnd. Bjarni Benediktsson, formaður nefndarinnar, afhenti þá nm. þar ákveðnar tillögur um efni nýrrar stjórnarskrár frá þeim Bjarna Benediktssyni, Gunnari Thoroddsen og Jóhanni Hafstein. Skýrði Bjarni Benediktsson síðan opinberlega frá þessum tillögum, og er sú frásögn birt í Morgunblaðinu 22.–24. jan. 1953. Tillögurnar voru nokkuð ræddar á nefndum fundi 18. nóv., og lýkur fundargerðinni þannig: „Að lokum var ákveðið að nefndarmenn létu formann vita, þegar þeir væru búnir að kynna sér tillögur þremminganna og taka afstöðu til þeirra, og skyldi þá kallaður saman fundur að nýju.“

Hinn 30. jan. 1953 var haldinn fundur í stjórnarskrárnefndinni. Skýrði formaður þá frá því, að prófessor Ólafur Jóhannesson hefði sagt sig úr nefndinni frá áramótum. Þá skýrði Karl Kristjánsson alþm. frá því, að hann hefði gert tillögur í stjórnarskrármálinu, og afhenti hann nefndarmönnum till. þessar vélritaðar ásamt greinargerð. Samkv. till. skyldi sérstakt stjórnlagabing kosið til að fjalla um stjórnarskrármálið árið 1956, og skyldi stjórnmalaflokkum óheimilt að hafa afskipti af framboðum til þingsins. Tillaga þessi var nokkuð rædd, en virtist fá þungar undirtektir. Formaður n., Bjarni Benediktsson, spurði hvort nm. hefðu athugað till. þeirra þremminganna, og taldi æskilegt, að hægt væri að fá botn í málið, áður en þing væri rofið, og beindi því til nm. að koma með

³⁶ Alþ. tíð. D, 1951: 358.

³⁷ Í nefndina völdust Bjarni Benediktsson, Gunnar Thoroddsen, Ólafur Jóhannesson, Gylfi Þ. Gíslason, Halldór Kristjánsson, Einar Olgeirsson og Jóhann Hafstein. Varamaður Gylfa var Haraldur Guðmundsson og í stað Halldórs kom síðar Karl Kristjánsson inn í nefndina.

*ákveðnar brtt., ef þeir gætu ekki fallist á tillögurnar óbreyttar, svo að þannig yrði ef til vill fundinn samkomulagsgrundvöllur allra. Á þessum fundi og síðar hefur reynt ógerlegt að finna slíkan grundvöll og hafa aðrir nm. ekki borið fram neinar ákveðnar efnis-tillögur. Hefur meðan svo er, verið talið þýðingarlaust að halda áfram fundum í nefndinni, enda engin ósk komið fram um að kveðja hana til fundar.*³⁸

Tillögur þær sem Bjarni Benediktsson lagði fram í nóvember 1952 gerði hann síðar að umræðuefni á Varðarfundi í ræðu sem birtist í Morgunblaðinu 22.–24. jan. 1953.³⁹ Tillögurnar voru í tuttugu liðum og vörðuðu völd forseta, varaforseta, afnám landsdóms, reglur um stjórnarmyndun, aukafjárveitingar, kosningaaðferð, Hæstarétt, ákærvaldið, mannréttindi, sveitarfélög, aðferðir við að breyta stjórnarskrá og ýmislegt fleira.

Ekki verður vart mikilla ummerkja um störf nefndarinnar eftir 1953. Framsóknarmenn héldu því fram í deilum um stjórnarskrárbreytingar 1959 að þótt nefndin hefði ekki starfað héldi hún samt umboði sínu.⁴⁰ Í Ríkishandbók Íslands árið 1965 er einnig litið svo á að nefndin sé enn þá til.⁴¹ Gögn hafa hins vegar ekki fundist um störf hennar á þessum tíma.

Þótt stjórnarskrárnefndin frá 1947 næði ekki að skila álitum hefur þó hugmyndin um þá heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar, sem fyrirheit voru gefin um 1944, komið reglulega til tals á Alþingi. Stór hluti þingsályktunartillagna, sem snerta stjórnarskrármálefni, hefur snúist um þetta.

Tafla 3. Þingsályktunartillögur um stjórnarskrármálefni 1944–2005

Þing	Flytjendur	Efni	Afdrif
1946	Forsætisráðherra	Nefnd um endursk. stjkskr.	Samþykkt (1947)
1947	Gylfi Þ. Gíslason og Hannibal Valdís.	Endurskoðun stjórnarskrár verði hraðað	Ekki útrædd
1966	Karl Kristjánsson	Nefnd um heildarendursk. stjkskr.	Ekki útrædd
1968	Gísli Guðmundss.	Nefnd um heildarendursk.	Ekki útrædd
1969	Gísli Guðmundss.	Nefnd um heildarendursk.	Ekki útrædd
1970	Gísli Guðmundss.	Nefnd um heildarendursk.	Ekki útrædd
1971	Gunnar Thoroddsen	Nefnd um heildarendursk.	Ekki útrædd
1971	Gísl Guðmundsson	Nefnd um heildarendursk.	Ekki útrædd
1971	Allsherjarnefnd	Nefnd um heildarendursk.	Samþykkt (1972)
1982–3	Vilmundur Gylfason	Gerð frv. um aðgr. löggjafarvalds og framkv.	
1984–5	Guðm. Einarsson o.fl.	Gerð frv. um fylkisstjórnir	Ekki útrætt
1985–6	Guðm. Einarsson o.fl.	Gerð frv. um fylkisstjórnir	Ekki útrætt
2001–2	Sverrir Hermannss. o.fl.	Nefnd um kosningatillögun	Ekki útrætt
2002–3	Össur Skarphéðinss. o.fl.	Endurskoðun stjórnarskrár	Ekki útrætt
2003–4	Guðjón A. Kristjánss. o.fl.	Endurskoðun á kjördæmaskipan	-
2004–5	Össur Skarphéðinss. o.fl.	Endurskoðun stjórnarskrár	-
2004–5	Guðjón A. Kristjánss. o.fl.	Endurskoðun á kjördæmaskipan	-

Heimild: Alþingistíðindi. Ef flutningsmenn eru fleiri en tveir eru aðeins þeir fyrstu taldir upp ef allir eru úr sama flokki.

³⁸ Alþ.tíð D 1955 bls. 422.

³⁹ Ræðan birtist líka í Bjarni Benediktsson (1965).

⁴⁰ Alþ.tíð A, 1958 bls. 810.

⁴¹ Ríkishandbók Íslands 1965, bls. 253.

Árið 1972 var samþykkt þingsályktunartillaga á Alþingi um myndun stjórnarskrárnefndar til að vinna að heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar og var sjö manna nefnd kosin af Alþingi til að sinna því verki. Þessi nefnd skilaði miklu starfi fram til 1983 og hún skilaði af sér skýrslum um málið en ekki náðist í henni full samstaða um endanlegar tillögur. Gunnar Thoroddsen forsætisráðherra lagði hins vegar fram stjórnarskrárfrumvarp 1983 í sínu nafni sem byggðist á störfum nefndarinnar. Í frumvarpinu var tekið á mörgum þeirra atriða sem fjallað hafði verið um áratuginn á undan.

Helstu breytingar og nýmæli í stjórnarskrárfrumvarpi 1983:

1. Lýðræði, þingræði og jafnrétti skulu vera grundvallarreglur stjórnskipunarinnar. Stjórnvöld ríkisins fari með vald sitt í umboði þjóðarinnar.
2. Þingræðisreglan staðfest með því að ríkisstjórn skuli njóta stuðnings meiri hluta Alþingis eða hlutleysis. Hún skuli því aðeins mynduð að forseti hafi gengið úr skugga um að meiri hluti þings sé henni ekki andvígur.
3. Hafi viðræður um stjórnarmyndun ekki leitt til nýrrar ríkisstjórnar innan átta vikna er forseta heimilt að skipa ríkisstjórn.
4. Breytt ákvæði um skipun og setningu ríkisstarfsmanna.
5. Samningar Íslands við önnur ríki skulu allir kunngerðir Alþingi.
6. Forseti getur aðeins rofið Alþingi með samþykki þess sjálfs. Þingrofsrétturinn þannig verulega þrengdur.
7. Alþingismenn halda umboði sínu til kjördags.
8. Synjunarvaldi forseta breytt. Frumvarp fái ekki lagagildi fyrr en að lokinni þjóðaratkvæðagreiðslu sé það þar samþykkt.
9. Heimild til bráðabirgðalaga þrengd.
10. Alþingi starfi í einni málstofu.
11. Kosningaaldur lækkaður og lögheimilisskilyrði rýmkað.
12. Veruleg breyting gerð á ákvæðum um nefndir Alþingis og vald þeirra.
13. Nýtt fyrirkomulag á endurskoðun ríkisreikninga.
14. Landsdómur lagður niður.
15. Ákvæði um ríkissaksóknara tekin í stjórnarskrá.
16. Skýrt tekið fram að ráðherrar fara með vald forseta nema á tveimur sviðum, við stjórnarmyndanir og staðfestingarneitun.
17. Ákvæði tekin upp um Hæstarétt og dómsmálakafllinn allur gerður ítarlegri.
18. Mannréttindakafllinn gerður miklum mun ítarlegri. Ný mannréttindi tekin upp í kaflann.
19. Mun ítarlegri ákvæði um réttindi sveitarfélaga.
20. Bann við afturvirkni skattalaga.
21. Ákvæði um auðlindir landsins.
22. Ákvæði um náttúruvernd.
23. Ákvæði um heimild til þjóðaratkvæðagreiðslu.
24. Ný ákvæði um það hvernig stjórnarskránni verði breytt.
25. Umboðsmaður eða ármaður Alþingis.
26. Breytingar á kosningafyrirkomulagi.⁴²

Sum þeirra atriða, sem var að finna í stjórnarskrárfrumvarpinu 1983, hafa komist í framkvæmd fyrir tilstilli almennra laga eða í þeim stjórnarskrárbreytingum sem gerðar voru 1984,

⁴² Úr greinargerð með stjórnarskrárfrumvarpi Gunnars Thoroddsen, forsætisráðherra, 1983. Alþ.tíð. A, 1982–3: 2731–2.

1991 og 1995. Alþingi afgreiddi hins vegar ekki stjórnarskrárfrumvarpið í heild sinni og mörg þeirra atriða, sem þar var að finna, eru utan við stjórnarskrá. Stjórnarskrárnefndir störfuðu áfram eftir kosningarnar 1983, 1987 og 1991 en fundir í nefndinni voru þó ekki sérlega tíðir.⁴³ Um miðjan níunda áratuginn var allmikið rætt um möguleika til að auka persónukjör í nefndinni og nokkur vinna var síðan lögð í það síðari hluta áratugarins að endurskoða að lög um kosningar til Alþingis (þ.e. almenna löggjöf).⁴⁴ Í athugasemdum og framsöguræðum, sem voru undanfari stjórnarskrárbreytingarinnar 1991, kemur fram að frumvarpið var samið af nefnd formanna þingflokka að beiðni forseta Alþingis og ekkert kemur fram um að stjórnarskrárnefnd hafi komið þar við sögu.

Hins vegar átti stjórnarskrárnefnd frumkvæði að því að mannréttindakafla stjórnarskrárinnar var endurskoðaður 1994–5.⁴⁵ Þannig segir í greinargerð með frumvarpinu um mannréttindakaflann 1994–95:

Í apríl 1994 sendi stjórnarskrárnefnd formönnum þingflokka tillögur um breytingar á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar. Með ályktun Alþingis 17. júní 1994 í tilefni 50 ára lýðveldis á Íslandi var samþykkt að stefnt skyldi að því að ljúka endurskoðun alls VII kafla stjórnarskrárinnar fyrir næstu reglulegar alþingiskosningar. Við endurskoðunina skyldi höfð hliðsjón af áðurgreindum tillögum stjórnarskrárnefndar frá 5. apríl 1994 en einnig skyldi fjalla um önnur ákvæði kaflans, svo sem um skipan skattamála, ríkisborgararétt og stöðu sveitarfélaga. Á síðara stigi var enn fremur ákveðið að taka til endurskoðunar ákvæðin um trúfrelsi í VI kafla.

Frumvarpið sem hér liggur fyrir, er í mörgum atriðum sambærilegt við tillögur stjórnarskrárnefndar að því er varðar mannréttindaákvæðin. Þó hafa þær sætt nokkrum breytingum frá upprunalegri mynd því að formenn þingflokka ákváðu síðla sl. sumar að taka þær til frekari athugunar og fengu til liðs við sig virta lögfræðinga og sérfræðinga á sviði mannréttinda og stjórnskipunar. Tillögurnar hafa enn tekið nokkrum breytingum eftir viðræður formanna þingflokka um málið og umræður í þingflokki að undanfögnu.⁴⁶

Um undirbúning að stjórnarskrárbreytingu 1999 segir í frumvarpi:

Hinn 8. september 1997 skipaði forsætisráðherra nefnd til að endurskoða kjördæmaskipan og tilhögun kosninga til Alþingis. Nefndin var skipuð samkvæmt tilnefningum þingflokka að undangengnu samráði við formenn allra stjórnsmálaflókka sem þá áttu

⁴³ Samkvæmt minnisblaði frá Gunnari G. Schram í möppu stjórnarskrárnefndar 022-16, B 127 á Þjóðskjalasafni voru fundirnir sem hér segir: 1982: einn, 1983: einn, 1984: fjórir, 1985: þrír, 1986: tveir, 1987: einn, 1988: tveir, 1989: einn, 1990: fjórir, 1991: enginn, 1992: einn, 1993: enginn, 1994: tveir.

⁴⁴ Sjá skýrslu formanns nefndarinnar, Matthíasar Bjarnasonar, til forsætisráðherra 10. ágúst 1991. Þjóðskjalasafn, Stjórnarskrárnefnd 022-16, B 34.

⁴⁵ Á fundi stjórnarskrárnefndar 31. janúar lagði þannig Gunnar G. Schram fram svohljóðandi tillögu: „Stjórnarskrárnefnd leggur til við ríkisstjórnina að 50 ára afmælis lýðveldisins verði minnst á þann hátt að samin verði sérstök mannréttindayfirlýsing sem hafi að geyma ítrustu frelsis- og grundvallarréttindi Íslendingum til handa. Verði hún samþykkt af Alþingi 17. júní og síðar lögfest í stjórnarskránni í stað VII. kafla núgildandi stjórnslaga.“ Mappa stjórnarskrárnefndar 1988–1994, Þjóðskjalasafn 022-16, B 128.

⁴⁶ Alþ.tíð. A 1994–5: 2073.

*fulltrúa á Alþingi. ... Nefndin skilaði forsætisráðherra skýrslu 6. október 1998 sem hann hefur lagt fyrir Alþingi á yfirstandandi þingi ...*⁴⁷

Nefndin lagði til að formenn stjórnmalaflokkanna legðu sameiginlega fram frumvarp um breytingu á ákvæðum stjórnarskrár um alþingiskosningar og gekk það eftir.

Reglulega hefur verið spurð fyrir í þinginu um störf stjórnarskrárnefnda þegar slíkar nefndir hafa verið að störfum⁴⁸ en auk þessa hafa verið lögð fram lagafrumvörp um þjóðfund eða stjórnlagabing til að fjalla um málefni stjórnarskrárinnar við nokkur tækifæri.⁴⁹

Sú heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar, sem fara átti fram eftir að lýðveldisstjórnarskráin var sett 1944, hefur aldrei farið fram. Einstakar breytingar hafa hins vegar verið gerðar. Sumar þeirra hafa verið mjög afmarkaðar, eins og breyting á kosningaaldri árið 1968 en aðrar víðtækari, eins og breytingar á starfsháttum Alþingis og fleira 1991 og endurskoðaður mannréttindakafli 1995. Eftirfarandi breytingar hafa verið gerðar á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

1959

Þetta ár kom til framkvæmda róttæk uppstokkun á kosningakerfinu á Íslandi, við það að átta kjördæmi með hlutfallskosningu leystu gömlu kjördæmin (nema Reykjavík) af hólmi. Þingsætur var fjölgað í 60.

1968

Sú breyting var gerð þetta ár að kosningarréttur var lækkaður í 20 ár og lögheimili á Íslandi kom í staðinn fyrir skilyrði um búsetu á Íslandi undangengin fimm ár.

1984

Breyting var gerð á kosningafyrirkomulagi með stjórnarskrárbreytingu þetta ár og fól það í sér m.a. fjölgun þingsæta í 63 og breytingu á úthlutunarreglum milli kjördæma og flokka. Kosningaaldur var lækkaður niður í 18 ár. Ekki var lengur gerð krafa um óflekkað mannorð sem skilyrði fyrir kosningarrétti, hins vegar var slík krafa gerð varðandi kjörngengi.

1991

Þær breytingar voru gerðar á stjórnarskránni þetta ár sem nauðsynlegar voru vegna afnáms deildaskiptingar Alþingis og aðskilnaðar umboðsvalds og dómvalds í héraði. Breytt var ákvæðum um þingtíma, kvaðningu Alþingis til funda, frestun þess, sem og um þingrof. Sérstakri grein um reglulegar alþingiskosningar var bætt við. Þá voru hert ákvæði um gildistíma bráðabirgðalaga. Ýmsar smávægilegri breytingar voru þar að auki gerðar á nokkrum greinum stjórnarskrárinnar.

⁴⁷ Alþ.tíð. A 1998–98: 1788.

⁴⁸ Sbr. Hannibal Valdimarsson 1946, Karl Kristjánsson 1951, Gils Guðmundsson 1955, Halldór Blöndal 1974, Gunnar G. Schram 1985, Ólafur Þ. Þórðarson 1986.

⁴⁹ Sbr. frumvarp 1985 frá þm. BJ um þjóðfund sem var endurfl. á næsta þingi. Einnig frv. Jóns Braga Bjarnasonar 1988 og frv. Jóhönnu Sigurðardóttur um stjórnlagabing 1994.

1995

Tvenn stjórnskipunarlög tóku gildi þetta ár. Annars vegar var áskilið að endurskoðun á fjárreiðum ríkisins skyldi fara fram á vegum Alþingis (43. gr.) en hins vegar voru mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar endurskoðuð og nær öllum greinum hennar 63–78 breytt nokkuð. Mannréttindasáttmáli Evrópu og aðrir alþjóðlegir mannréttindasamningar voru einkum hafðir til fyrirmyndar í því efni. Var áhersla lögð á borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi en ýmis félagsleg réttindi voru einnig útfærð nánar, t.d. um rétt manna til að semja um starfskjör og önnur réttindi tengd vinnu. Í sumum tilvikum var fyrst og fremst um orðalagsbreytingar að ræða eða að efni annarrar löggjafar var tekið inn í stjórnarskrá. Í sumum tilvikum voru þó ákvæðin rýmkuð verulega og eflað, t.d. um tjáningarfrelsið og friðhelgi einkalífs, en einnig var nokkrum nýjum réttindum bætt við. Meðal merkustu breytinganna var tilkoma almennrar jafnræðisreglu í stjórnarskrána en einnig má nefna ýmis nýmæli um ríkisborgararétt, refsingar, réttindi barna og bann við afturvirkni skattalaga. Eins var bætt við ákvæði um sveitarstjórnir að tekjustofnar þeirra skyldu ákveðnir með lögum.

1999

Enn var kosningafyrirkomulagið á dagskrá 1999. Horfið var frá þeirri kjördæmaskipan sem innleidd var 1959 og tiltekið að kjördæmi skyldu vera sex eða sjö og mörk þeirra ákveðin í lögum (ekki í stjórnarskrá) nema í Reykjavík og nágrenni þar sem heimilt er að fela landskjörstjórn að ákveða kjördæmamörk. Með þessari breytingu var kosningakerfið einfaldað mjög verulega og jöfnuður í vægi atkvæða aukinn (þótt vægið sé að vísu enn talsvert ójafnt, landsbyggðarkjördæmunum í hag). Sú athyglisverða nýbreytni er tekin upp að krafist er $\frac{2}{3}$ meirihluta til að breyta lögum um kjördæmamörk og tilhögun á úthlutun þingsæta en til að breyta stjórnarskránni sjálfri þarf sem kunnugt er ekki nema einfaldan meirihluta á Alþingi (tvisvar, með kosningum á milli að vísu).

Tillögur að breytingum á stjórnarskrá hafa hins vegar verið um mun fleiri atriði en þau sem Alþingi hefur afgreitt sem stjórnskipunarlög.

Tafla 4. Tillögur að breytingum á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands

Þing	Flutningsm.	Meginefni	Afdrif
1946	Hermann Jónasson	Stjórnalagaþing	Ekki útrætt
1948	Páll Zóphóniasson	Stjórnalagaþing	Rökst. dagskr.
1958/59	Ólafur Thors, Emil Jónsson, Einar Olgeirsson o.fl.	Kjördæmaskipan	Samþykkt (tvisvar kosningar á milli)
1962	Einar Olgeirsson, Hannibal Valdimarsson	Eignarréttur Íslendinga á faste. og náttúruauðæfum	Ekki útrætt
1963	Einar Olgeirsson, Hannibal Valdimarsson	Eignarréttur Íslendinga á faste. og náttúruauðæfum	Ekki útrætt
1965	Einar Olgeirsson, Ragnar Arnalds	Lækkun kosningaaldurs í 21 ár	Ekki útrætt
1966	Einar Olgeirsson, Ragnar Arnalds	Lækkun kosningaaldurs í 21 ár	Ekki útrætt
1966	Stjórnarfrumvarp	Lækkun kosningaaldurs í 20 ár	Samþykkt (tvisvar kosningar á milli)

Þing	Flutningsm.	Meginefni	Afdrif
1967	Ragnar Arnalds, Magnús Kjartanss.	Kosningaaldur, þjóðaratkvæði, framsal valds til alþjóðastofnana, eignarréttur Ísland. á fasteignum og náttúruauðæfum, félagsleg réttindi, friðlýst land	Ekki útrætt
1970	Magnús Kjartanss., Jónas Árnason	Þjóðaratkvæði, kosningaaldur, framsal valds til alþjóðastofnana, eignarréttur Ísland., félagsl. réttindi, friðlýst land	Ekki útrætt
1973–4	Benedikt Gröndal	Afnám deildaskiptingar Alþingis	Vísað til ríkisstjórnar
1976–7	Ragnar Arnalds o.fl.	Náttúruauðlindir sameign þjóðarinnar	Ekki útrætt
1976–7	Benedikt Gröndal o.fl.	Afnám deildaskipt. Alþingis	Ekki útrætt
1977–8	Ragnar Arnalds o.fl.	Náttúruauðlindir sameign þjóðarinnar	Ekki útrætt
1977–8	Benedikt Gröndal o.fl.	Afnám deildaskipt. Alþingis aldurs	Ekki útrætt
1977–8	Ragnar Arnalds	Lækkun kosningaaldurs	Ekki útrætt
1978–9	Oddur Ólafsson	Kjördæmabreyting	Ekki útrætt
1978–9	Gunnlaugur Stefáns.	Lækkun kosningaaldurs	Ekki útrætt
1978–9	Finnur Torfi Stefánsson	Afnám deildaskipt. Alþingis	Ekki útrætt
1978–9	Gunnlaugur Stefáns.	Þm. ekki laun f. önnur störf	Ekki útrætt
1978–9	Ólafur Ragnar Grímsson	Lækkun kosningaaldurs	Ekki útrætt
1978–9	Matthías Á. Mathiesen, Geir Hallgrímsson	Bann við afturvirkum skattareglum	Ekki útrætt
1980–1	Matthías Á. Mathiesen, Geir Hallgrímsson	Bann við afturvirkum skattareglum	Ekki útrætt
1981–2	Matthías Á. Mathiesen, Geir Hallgrímsson	Bann við afturvirkum skattareglum	Ekki útrætt
1982–3	Gunnar Thoroddsen	Ný stjórnarskrá	Ekki útrætt
1982–3	Vilmundur Gylfason o.fl.	Afnám heimildar til útg. bráðab. laga	Ekki útrætt
1982–3/ 1983–4	Geir Hallgrímsson, Steingr. Hermannss., Svavar Gestsson, Magnús H. Magns.	Kosningakerfi, fjölgun þingsæta, lækkun kosningaaldurs	Samþykkt (tvisvar kosningar á milli)
1983–4	Guðmundur Einarss., Kristín S. Kvaran	Eftirlitshlutverk þingnefnda, þm. vinni ekki umboðsstörf, ráðherrar ekki atkvæðisrétt á Alþingi	Ekki útrætt
1983–4	Guðmundur Einarss., Kristín S. Kvaran	Afnám þingrofsréttar afnám heimildar til útg. bráðabirgðalaga	Ekki útrætt
1984–5	Guðmundur Einarss., Kristófer Már Kristinsson	Afnám þingrofsréttar, afnám heimildar til útg. bráðabirgðalaga	Ekki útrætt
1984–5	Kristófer Már Kristinsson, Guðm. Einarsson	Þingmenn vinni ekki umboðsstörf, ráðherrar ekki atkvæðisr. á Alþingi	Ekki útrætt
1984–5	Guðm. Einarsson, Kristófer Már Kristinsson	Eftirlitshlutverk þingnefnda	Ekki útrætt
1985–6	Kristín S. Kvaran	Ráðh. ekki atkvæðisrétt á Alþingi	Ekki útrætt
1985–6	Ragnar Arnalds o.fl.	Sameign á náttúruauðlindum	Ekki útrætt
1985–6	Ólafur Þ. Þórðarson	Ný stjórnarskrá unnin af samt. um jafnrétti milli landshluta	Ekki útrætt
1986–7	Kristín S. Kvaran	Þingseta ráðherra	Ekki útrætt
1986–7	Ólafur Þ. Þórðarson	Ný stjórnarskrá	Ekki útrætt
1986–7	Guðm. Einarsson	Rannsóknarnefndir Alþ. o.fl.	Ekki útrætt
1986–7	Guðm. Einarsson o.fl.	Þingrof og bráðabirgðal.	Ekki útrætt
1988–9	Auður Eiríksdóttir	Þjóðaratkvæði um stjórnarskrárbreytingar	Ekki útrætt

Þing	Flutningsm.	Meginefni	Afdrif
1988–9	Páll Pétursson, Guðrún Helgadóttir, Kjartan Jóhannsson, Kristín Einarsdóttir, Aðalh. Bjarnfreðsd., Sighv. Björgvs., Hjörli. Guttormsson	Deildaskipting Alþingis o.fl.	Ekki útrætt
1989–90	Jóhann A. Jónsson	Þjóðaratkv. um stjkskr.breyt.	Ekki útrætt
1989–90	Páll Pétursson, Guðrún Helgadóttir, Árni Gunnarsson, Kristín Einarsdóttir, Aðalh. Bjarnfreðsd., Sighv. Björgvs., Hjörli. Guttormsson	Deildaskipting Alþingis	Ekki útrætt
1990–1	Kristín Einarsd. o.fl.	Útgáfa bráðabirgðalaga	Ekki útrætt
1990–1	Stefán Valgeirsson	Þjóðaratkv. um stjkskr.breyt	Ekki útrætt
1990–1	Ásg. Hannes Eiríkss.	Alþingiskosningar o.fl.	Ekki útrætt
1990–1/ 1991–2	Ól. G. Einarsson, Páll Pétursson, Málmfr. Sigurðard., Stefán Valgeirsson	Deildaskipting Alþingis o.fl.	Samþykkt tvisvar (kosningar á milli – endurfl. af) fulltr. allra þfl.)
1992–3	Steingr. Herms., Ól. Ragnar Grímss., Kristín Einarsdóttir, Páll Pétursson, Ingibj. S. Gísladóttir, Ragnar Arnalds	Aukinn þingmeirihl. vegna framsals fullveldis	Vísað til ríkisstj.
1992–3	Ragnar Arnalds, Steingr. Herms., Ingibj. S. Gísladóttir, Ól. Ragnar Grímss., Páll Pétursson, Kristín Einarsdóttir	Þjóðaratkvæðagreiðslur	Vísað til ríkisstj.
1993–4	Kristín Einarsd. o.fl.	Bráðabirgðalög	Vísað til ríkisstj.
1994–5	Jóhanna Sigurðard.	Stjórnlagabing	Ekki útrætt
1994–5	Stjórnarfrumvarp	Same. þjóðar á nytjastofnum	Ekki útrætt
1994–5/ 1995–6	Geir H. Haarde, Finnur Ingólfsson, Sigurbj. Gunnarss., Ragnar Arnalds, Kristín Ástgeirsd.	Mannréttindaákvæði	Samþykkt tvisvar 1995 m. kosningum á milli
1994–5/ 1995–6	Geir H. Haarde, Finnur Ingólfsson, Sigurbj. Gunnarss., Ragnar Arnalds, Jóna Valg. Kristjd.	Endursk. ríkisreikninga, kjördagur	Samþykkt tvisvar – kosningar á milli
1995–6	Siv Friðleifsdóttir	Þingseta ráðherra	Ekki útrætt
1995–6	Ásta R. Jóhannesd. o.fl.	Kosning forseta	Ekki útrætt

Þing	Flutningsm.	Meginefni	Afdrif
1995–6	Hjálmar Árnason Bryndís Hlöðversd., Guðm. Á. Stefánss., Ísólfur Gylfi Pálmas., Magnús Stefánss., Ólafur Örn Haraldss., Vilhjálmur Egilss.	Bráðabirgðalög	Ekki útrætt
1995–6	Jóhanna Sigurðard. Svanfríður Jónasd.	Þjóðaratkvæðagreiðslur	Ekki útrætt
1995–6	Jón Baldvin Hannibalsson o.fl.	Kjördæmaskipan	Ekki útrætt
1996–7	Ragnar Arnalds o.fl.	Eignarréttur á náttúruauðl. og landi	Ekki útrætt
1996–7	Guðný Guðbjörnsd. o.fl.	Sameign nytjastofna	Ekki útrætt
1997–8	Guðný Guðbjörnsd. o.fl.	Sameign nytjastofna	Ekki útrætt
1997–8	Jóhanna Sigurðard. Svanfríður Jónasd.	Þjóðaratkvæðagreiðslur	Ekki útrætt
1997–8	Ragnar Arnalds o.fl.	Eignarréttur á náttúruauðl. og landi	Ekki útrætt
1997–8	Jóhanna Sigurðard., Ásta R. Jóhannesd.	Stjórnlagabætur	Ekki útrætt
1998–9	Siv Friðleifsdóttir	Þingseta ráðherra	Ekki útrætt
1998–9	Jóhanna Sigurðard., Svanfríður Jónasd., Össur Skarphs.	Þjóðaratkvæðagreiðslur	Ekki útrætt
1998–9	Guðný Guðbjörnsd. o.fl.	Sameign nytjastofna	Ekki útrætt
1999–00	Jóhanna Sigurðard. o.fl.	Þjóðaratkvæðagreiðslur	Ekki útrætt
1998–9/ 1990–00	Davíð Oddsson, Halldór Ásgrímsson, Sighvatur Björgvs., Margrét Frimannsd., Kristín Halldórsd.	Kjördæmaskipan	Samþykkt tvisvar 1999 – kosningar á milli (endurfl. af fors.ráðh.)
2000–1	Jóhanna Sigurðard. o.fl.	Þjóðaratkvæðagreiðslur	Ekki útrætt
2002–3	Jóhanna Sigurðard. o.fl.	Þjóðaratkvæðagreiðslur	Ekki útrætt
2001–2	Guðm. Á. Stefánss. o.fl.	Landið eitt kjördæmi	Ekki útrætt
2002–3	Guðm. Á. Stefánss. o.fl.	Landið eitt kjördæmi	Ekki útrætt
2003–4	Kristinn H. Gunnarss.	Bráðabirgðalög, þingseta ráðherra	Ekki útrætt
2004–5	Kristján L. Möller o.fl.	Kosningaaldur	-
2004–5	Pétur H. Blöndal	Afnám forsetaembættis	-
2004–5	Siv Friðleifsd., Kristinn H. Gunnarss., Margrét Frimannsd., Pétur H. Blöndal, Gunnar Örlygsson	Þingseta ráðherra	-
2004–5	Guðm. Á. Stefánss. o.fl.	Landið eitt kjördæmi	-
2004–5	Jóhanna Sigurðard. o.fl.	Þjóðaratkvæðagreiðslur	-
2004–5	Helgi Hjörvar o.fl.	Samráð v. Alþ. um stuðning við stríð	-

Rétt er að geta þess að inn í töfluna vantar ýmsar sértillögur sem ekki náðist samstaða um í nefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar 1983.

Ef flutningsmenn eru fleiri en tveir eru aðeins þeir fyrstu taldir upp ef allir eru úr sama flokki.

Ekki er í töflunni gerð grein fyrir flytjendum á endurfluttum stjórnarskráfrumvörpum sem samþykkt hafa verið á fyrri þingi þótt þeir geti verið aðrir en upprunalegir flytjendur.

Nokkur frumvörp um þjóðfund til samningar stjórnarskrá, sem lögð voru fram á níunda áratugnum, koma ekki fram í töflunni vegna þess að um venjuleg lagafrumvörp var að ræða en ekki frumvörp til stjórnskipunarlaganna.

Tillöguflutningur í stjórnarskrármálefnum hefur gengið nokkuð í bylgjum en tillöguflutningur er mun ríkara einkenni tímans frá því um 1960 en árána þar á undan. Einnig virðast stjórnarandstöðubingmenn almennt mun virkari í tillöguflutningi um þetta efni heldur en stjórnarþingmenn.

Nokkra hugmynd um þær áherslur sem ríkt hafa við endurskoðun lýðveldisstjórnarskrárinnar má fá með því að skoða á hvaða greinum hennar gerðar hafa verið breytingar.

Tafla 5. Breytingar á greinum stjórnarskrár lýðveldisins Íslands eftir köflum

Kafla	Efni kafla	Fjöldi gr. í kafla	Fjöldi gr. sem breytt hefur verið	Fjöldi óbreyttra gr.
I	Stjórnskipun	2	0	2
II	Forsetakosningar, forseti og ríkisstjórn	28	6	22
III	Þingkosningar	4	4	0
IV	Störf Alþingis	24	17	7
V	Dómsvaldið	3	1	2
VI	Kirkja og trúfrelsi	3	2	1
VII	Mannréttindi/stjórnarskrárbreyt.	15	15	0
SAMTALS		79	45	34

Ath.: Í þessu yfirliti er sleppt 80. gr. og 81. gr. stjórnarskrárinnar 1944 og ákvæði um stundarsakir. 80. gr. fjallaði um niðurfellingu eldri stjórnarskrár, 81. gr. um innleiðingu lýðveldisstjórnarskrárinnar en ákvæði um stundarsakir fjallar um sérstök tímabundin frávik frá stjórnarskrá.

Þeir kaflar stjórnarskrárinnar, sem hafa verið endurskoðaðir rækilega samkvæmt þessu yfirliti, eru kaflar III um þingkosningar, IV um störf Alþingis og VII um mannréttindi. Öðrum köflum hefur minna verið breytt. Þannig hefur kafla I aldrei verið breytt neitt, kafla II var breytt í vissum mæli 1991, mest til að taka mið af afnámi deildaskiptingar Alþingis, kafla V um dómsvaldið hefur nær ekkert verið breytt (orðinu hæstaréttardómarar bætt við 1991) en ein af þremur greinum kafla VI um kirkju og trúfrelsi var endurskoðuð 1995.

5. Einstök álitaeefni

Engin leið er að gera með viðhlítandi hætti grein fyrir þeim álitaeefnum, sem til umræðu hafa komið, í tengslum við endurskoðun stjórnarskrárinnar frá því lýðveldisstjórnarskráin var lögfest árið 1944. Hér á eftir verður þó gerð stuttlega grein fyrir helstu viðfangsefnum sem hafa orðið tilefni tillöguflutnings á lýðveldistímanum eða umfjöllunarefni stjórnarskrárnefnda.

Alþingi – störf þess

Hugmyndir um afnám deildaskiptingar Alþingis má rekja allt aftur til 1952. Ýmsar tillögur komu fram um það efni á áttunda og níunda áratug tuttugustu aldarinnar en deildaskiptingin var að lokum afnumin með stjórnarskrárbreytingu árið 1991. Þá var einnig breytt samkomudegi Alþingis sem lengi hafði verið til umræðu (a.m.k. frá 1952). Í tillögum Bjarna Benediktssonar frá 1952 er gert ráð fyrir að Hæstarétti í stað Alþingis verði falið að ganga úr skugga um kjörgengi þingmanna og lögmæti kosninga. Þá hafa verið fluttar tillögur um eftirlitshlutverk þingnefnda, aukastörf þingmanna, atkvæðisrétt ráðherra á þingi og fleira.

Alþjóðastofnanir – milliríkjasamningar

Tillögur, sem miða að því að skilgreina hvaða skilyrði þurfi að uppfylla til að heimilt sé að framselja vald til alþjóðastofnana, hafa komið fram nokkrum sinnum. Sú fyrsta leit dagsins ljós 1968. Í tillögu, sem ýmsir af leiðtogum stjórnarandstöðunnar lögðu fram árið 1992, er gert ráð fyrir að 21. gr. stjórnarskrárinnar orðist svo: „Forseti Íslands gerir samninga við önnur ríki. Þó getur hann enga slíka samninga gert ef þeir hafa í sér fölgid afsal eða kvaðir á landi eða á hvers konar fullveldisrétti í íslenskri lögsögu, framsal einhvers hluta ríkisvalds til fjölþjóðlegrar stofnunar eða samtaka eða ef þeir horfa að öðru leyti til breytinga á stjórnarhöfum ríkisins nema samþykki Alþingis komi til. Slíkt þingmál telst því aðeins samþykkt að þrír fjórðu alþingismanna greiði því atkvæði.“⁵⁰

Fulltrúar Alþýðubandalags í stjórnarskrárnefndinni 1983 vildu sjá í stjórnarskránni ákvæði um friðlýsingu Íslands og um stefnumál Íslands á alþjóðavettvangi. Á Alþingi 2005 kom fram frumvarp um að samráð við Alþing þyrfti fyrir stuðningi við stríð.

Auðlindir – eignarréttur

Eignarréttur á auðlindum og skyld málefni hafa í nokkur skipti verið tilefni tillöguflutnings um breytingar á stjórnarskrá. Á sjöunda áratugnum miðaði tillöguflutningur einkum að því að tryggja íslenskt þjóðerni þeirra sem ættu fasteignir og náttúruauðæfi hér á landi en eftir að deilur hófust um eignarhald á auðlindum sjávarútvegs á níunda áratugnum hefur tillöguflutningur frekar miðað að því að festa sameign þjóðarinnar á slíkum auðlindum í stjórnarskrá.

Bráðabirgðalög

Reglulega hafa komið fram hugmyndir um að takmarka rétt ríkisstjórnar til setningar bráðabirgðalaga. Nokkuð var komið til móts við þau sjónarmið árið 1991 þegar ríkisstjórn var gert að fá slík lög samþykkt innan sex vikna frá því Alþingi kemur saman ella falli þau úr gildi. Í nokkur skipti eftir að það var gert hafa engu að síður komið fram tillögur um að takmarka þennan rétt ríkisstjórna enn frekar, t.d. í tillögu frá 1996 (gildi einungis þegar ekki er hægt að kalla þing saman).

Dómstólar – hæstiréttur – réttarkerfi

Hugmyndir hafa lengi verið uppi um að fjalla á ítarlegri hátt um dómvaldið í stjórnarskrá en núverandi ákvæði eru mjög komin til ára sinna eins og fram hefur komið. Um þessi atriði er fjallað í tillögum Bjarna Benediktssonar frá 1952 og nýr dómsmálakafli er í stjórnarskrárdrögum Gunnars Thoroddsens frá 1983. Í síðarnefndu tillögunum er kveðið á um stöðu Hæstaréttar sem æðsta dómstóls, sjálfstæði ríkissaksóknara og dómenda og valdsvið dómstóla.

Eftirlitshlutverk þingsins

Tillögur um eftirlits- og rannsóknarhlutverk þingnefnda voru einkum áhugamál þingmanna Bandalags jafnaðarmanna á níunda áratugnum. Ýmsar breytingar hafa reyndar orðið á starfsskilyrðum þingnefnda eftir það þótt þær birtist ekki nema að litlu leyti í stjórnarskrá.

⁵⁰ Alþ.tíð. A, 1992–3: 679.

Fjárhags- og skattamál

Ýmiss konar tillögur um breytingar á stjórnarskrá hafa varðað meðferð fjárhagsvalds og skattamál, þar á meðal um afturvirka skatta, endurskoðun ríkisreiknings, aukafjárveitingar og fleira. Árið 1995 var samþykkt stjórnarskrárbreyting um að endurskoðun ríkisreiknings skuli fara fram „á vegum Alþingis og í umboði þess“. Eins var það ár samþykkt með mannréttindakaflanum bann við afturvirkri skattheimtu.

Í tillögum Bjarna Benediktssonar frá 1952 er að finna ýmsar tillögur í skattamálum sem miða að meiri festu í fjármálum ríkisins. Þar á meðal er tillaga um að öll ríkisstjórnin þurfi að samþykkja aukafjárveitingar (eins og bráðabirgðalög) og að Alþingi geti ekki átt frumkvæði að hækkun fjárlaga, heldur þurfi slíkt að koma frá ríkisstjórn.

Fjöldi þingmanna

Tillögur hafa stundum komið fram um að fækka þingmönnum – en einungis tillögur um fjölgun þingmanna hafa hlotið framgang. Breytingar á kosningakerfi hafa oftast haft fjölgun þingmanna í för með sér – þó ekki breytingin 1999.

Forseti og forsetavald

Forsetavald er meðal þeirra atriða sem mest hafa verið rædd í tengslum við hugsanlega endurskoðun stjórnarskrárinnar. Á fyrstu árum lýðveldisins aðhylltist hópur fólks í ýmsum stjórnsmálaflokkum forsetaræði á Íslandi að bandarískri fyrirmynd. Það hefði þýtt að þingræði væri afnumið og forseti fengi sjálfur það vald sem honum er í raun neitað um í 13. og 14. gr. stjórnarskrárinnar. Þessar hugmyndir fengu þó ekki brautargengi eins og kunnugt er. Aðrar tillögur um forsetavald hafa einkum gengið út á að skilgreina betur en gert er hlutverk forseta við stjórnarmyndanir og rétt hans til að mynda ríkisstjórn hafi myndun stjórnar mistekist á Alþingi (sjá t.d. tillögur Bjarna Benediktssonar 1952 og Gunnars Thoroddsens 1983).

Tillögur hafa nokkrum sinnum komið fram um breytta tilhögun forsetakjörs. Þannig lögðu sjálfstæðismenn til 1952 að viðhafa skyldi forsetakjör í tveimur umferðum ef enginn hlyti meirihluta í fyrstu umferð og eins hefur Ólafur Þ. Harðarson (1995–7) bent á írsku leiðina – þar sem kjósendur raða frambjóðendum þótt kosið sé í einni umferð – sem hugsanlega fyrirmynd forsetakosninga á Íslandi.

Handhafar forsetavalds

Bjarni Benediktsson taldi athugandi að annaðhvort forseti Hæstaréttar eða forseti sameinaðs Alþingis yrði varaforseti.⁵¹ Gunnar G. Schram (1977) bendir á að það fyrirkomulag, sem ríki á Íslandi um handhafa forsetavalds, sé nær einsdæmi og að ýmsu leyti gallað (bls. 69–70). Um þetta var fjallað nokkuð í aðdraganda að endurskoðun stjórnarskrárinnar fram til 1983 en í tillögum Gunnars Thoroddsens það ár er þó ekki horfið frá þeirri skipan sem nú er að finna í 8. gr. stjórnarskrárinnar.

Kirkjuskipan

Kirkjuskipan hefur þá sérstöðu meðal ákvæða stjórnarskrárinnar að henni má breyta með lögum þótt slíka ákvörðun þurfi að vísu að staðfesta í þjóðaratkvæðagreiðslu. Tillögu um að rjúfa tengsl ríkis og kirkju er þess vegna hægt að samþykkja sem einföld lög frá Alþingi en krefst ekki stjórnarskrárbreytingar.

⁵¹ Mbl. 22.–24. jan. 1953.

Kosningakerfi – kjördæmaskipting

Kosningakerfið og kjördæmaskipanin hafa verið viðvarandi viðfangsefni tillagna um stjórnarskrárbreytingar á lýðveldistímanum og raunar var kosningafyrirkomulagið orðið að einu helsta deiluefni íslenskra stjórnsmála mun fyrr. Breytingar á kosningakerfinu voru meginefni þeirra stjórnarskrárbreytinga sem tóku gildi 1934, 1942, 1959, 1984 og 1999. Þróunin hefur verið í þá veru að auka jafnvægi atkvæða en tillögur hafa reglulega komið frá jafnaðarmönnum um að gera landið allt að einu kjördæmi, alveg frá 1927, og í seinni tíð hafa frjálslyndir einnig flutt tillögur í þá veru.

Kosningarréttarskilyrði

Umræður um kosningarréttarskilyrði á lýðveldistímanum hafa einkum snúið að lækkun kosningaaldurs. Kosningaaldur var lækkaður í 20 ár árið 1968 og 18 ár 1984. Eina tillagan um frekari lækkun, sem fram hefur komið, snýr að því að tryggja þeim sem verða 18 ára á kosningaári atkvæðisrétt við Alþingiskosningar.

Lagasynjun – staðfesting laga

Tillögur um breytingar á málskotsréttinum hafa ekki verið margar enda töldu margir ólíklegt að honum yrði beitt eða jafnvel að hann væri til staðar.⁵² Bjarni Benediktsson taldi athugandi árið 1952 að breyta honum í frestandi synjunarvald – þ.e. að lög falli úr gildi ef forseti neitar að staðfesta þau. Hann taldi fyrirkomulag stjórnarskrárinnar 1944 hafa markast af því að hún hafi verið samin þegar „forsetastjórn“ sat að völdum og menn hafi við þær aðstæður ekki viljað efla völd forseta og stjórnar frá því sem var. (Mbl. 22.–24. jan. 1953) Í tillögum Gunnars Thoroddsens 1983 er hins vegar gert ráð fyrir að forseti geti kallað fram þjóðaratkvæðagreiðslu áður en til undirskriftar komi og sé þá heimilt að neita að staðfesta lög hafi þau verið felld í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Landsdómur

Í tillögum sjálfstæðismanna frá 1952–3 er gert ráð fyrir að Hæstiréttur dæmi í stað landsdóms í málum sem Alþingi höfðar gegn ráðherra.⁵³ Slíka tillögu er einnig að finna í stjórnarskrárfurvarpi Gunnars Thoroddsens 1983.

Lýðræði

Orðið lýðræði kemur hvergi fyrir í núgildandi stjórnarskrá (frekar en ýmis önnur lykilhugtök stjórnskipunarinnar eins og þingræði, ríkisstjórn, hæstiréttur). Í stjórnarskrárfurvarpi Gunnars Thoroddsens árið 1983 er gert ráð fyrir að 1. gr. hennar hljóði svo:

Ísland er frjálst og fullvalda lýðveldi.

Lýðræði, þingræði og jafnrétti eru grundvallarreglur stjórnskipunar Íslands.

Handafar ríkisvaldsins fara með vald sitt í umboði þjóðarinnar.⁵⁴

⁵² Sbr. Þór Vilhjálmsson (1994).

⁵³ Mbl. 22.–24. jan. 1953.

⁵⁴ Alþ.tíð. A, 1982–3: 2721.

Mannréttindaákvæði

Umræðu um endurskoðun mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar má rekja allt aftur til ársins 1952. Mannréttindakafli stjórnarskrárinnar var endurskoðaður 1995. Ekki hafa komið fram frumvörp um breytingar á mannréttindaákvæðum (í þröngum skilningi) síðan þá.

Persónukjör

Í stjórnarskrárnefndinni um miðjan níunda áratuginn var allnokkuð rætt um leiðir til að auka möguleika á persónukjöri við Alþingiskosningar á Íslandi.

Ráðherrar – þingseta þeirra

Tillögur um að ráðherrar eigi ekki atkvæðisrétt á Alþingi hafa alloft komið fram. Slíkar tillögur voru m.a. bornar fram að þingmönnum Bandalags jafnaðarmanna á níunda áratugnum en í seinni tíð einkum af þingmönnum Framsóknarflokksins (og reyndar fleirum, sbr. tillaga 2004).

Stjórnarmyndanir

Engin ákvæði eru nú í stjórnarskrá um með hvaða hætti forseti uppfyllir ákvæði 15. gr. stjórnarskrárinnar um að hann skipi ráðherra og veiti þeim lausn, ákveði tölu þeirra og skipti störfum með þeim. Tillögur hafa komið fram um að skýra hlutverk forsetans í þessu efni (sjá um grein um forseta og forsetavald) en ekki hlotið afgreiðslu. Þótt vald forseta til að hafa áhrif á stjórnarmyndanir sé að öðru jöfnu takmarkað af þingræðisreglunni er það óumdeilt að þegar stjórnarmyndun gengur treglega getur forsetinn haft viss áhrif.⁵⁵

Stjórnarskrárbreytingar – endurskoðun stjórnarskrár

Þótt almennt gildi um stjórnarskrárbreytingar á Íslandi að þær þurfi samþykki tveggja þinga með kosningum inn á milli er samt lýðveldisstjórnarskráin 1944 sett með afbrigðilegum hætti, þ.e. með samþykki Alþingis og staðfestingu í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í nokkur skipti hafa komið fram tillögur um að gera samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu að skilyrði fyrir því að stjórnarskrárbreytingar geti tekið gildi. Þær tillögur hafa ekki hlotið afgreiðslu.

Hugmyndir um stjórnlagabætur eða þjóðfund til að endurskoða stjórnarskrána hafa reglulega skotið upp kollinum allt frá því verið var að undirbúa sjálfa lýðveldisstjórnarskrána. Á bak við þá ósk hefur jafnan legið sú hugmynd að hraða heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar eða jafnvel að takmarka áhrif stjórnsmálaflokkanna á hana. Um þetta atriði sagði Bjarni Benediktsson 1953: „Ég hef haft nokkra tilhneigingu til að vera fylgjandi þjóðfundi, en skilyrði fyrir gagnsemi slíks þjóðfundar tel ég vera það, að til hans yrði kosið með öðrum hætti en til Alþingis nú. Ef sama kosningafyrirkomulag ætti að vera, tel ég, að þjóðfundur sé þýðingarlítill. Ég verð að játa, að ef menn á annað borð hafa komið sér saman um kosningafyrirkomulag til þjóðfundar, þá eru svo miklar líkur til, að það kosningafyrirkomulag verði hið sama og menn að lokum ákveða um kjördæmaskipun og kosningu til Alþingis, að segja má, að þá sé þjóðfundur gagnslítill.“⁵⁶

⁵⁵ Sjá t.d. Ólaf Jóhannesson (1978) bls. 146.

⁵⁶ Bjarni Benediktsson (1965), bls. 201.

Sveitarfélög

Stjórnarskráin segir fátt um sveitarfélög annað en að einhver sveitarfélög skuli vera til en um sjálfstæði þeirra og tekjustofna skuli fjallað í lögum. Lengi hefur verið rætt um að styrkja grundvöllinn undir sjálfstjórn sveitarfélaga í stjórnarskrá. Í tillögum Gunnars Thoroddsens 1983 var gert ráð fyrir nokkuð ítarlegri ákvæðum um sveitarfélög en þau sem fyrir voru, þar á meðal um rétt íbúa til að krefjast almennrar atkvæðagreiðslu um málefni sveitarfélagsins.

Á níunda áratugnum lögðu þingmenn Bandalags jafnaðarmanna í nokkur skipti fram þingsályktunartillögur um gerð frumvarps um fylkisstjórnir.

Umhverfisvernd

Hvergi er fjallað um umhverfisvernd í núgildandi stjórnarskrá. Í tillögum Gunnars Thoroddsens árið 1983 var gerð tillaga um að 80. gr. stjórnarskrárinnar hljóðaði svo:

Vernda skal náttúru landsins og auðlindir þess svo ekki spillist líf eða land að nauðsynjalausu.

Landsmönnum öllum skal tryggður réttur til eðlilegrar nýtingar landsins til útivistar. Nánar skal fjallað um rétt þennan í lögum.

Þingrofsréttur

Meðferð þingrofsréttarins var í vissum mæli umdeildur á Íslandi – ekki síst eftir þingrofið 1931 og ef til vill líka 1974. Forseti fer samkvæmt texta stjórnarskrárinnar með þingrofsvaldið sem þýðir að forsætisráðherra hefur það í sínum höndum að ákveða þingrof ef svo ber undir. Á 24. gr. stjórnarskrárinnar voru gerðar vissar breytingar 1991 sem takmörkuðu vald forsætisráðherra til að senda þingið heim í trássi við vilja meirihluta þess með því að þingmenn skulu halda umboði sínu til kjördags. Sá möguleiki er til staðar að stjórn, sem misst hefur meirihlutastuðning þingsins, beiti þingrofi. Meirihluti þings gæti lýst vantrausti á slíka stjórn eftir að þingrof hefði verið boðað því að þingmenn halda samkvæmt breytingunni 1991 umboði sínu til kjördags.⁵⁷ Á það gæti jafnvel reynt hvort nýr þingmeirihluti hefði heimild til að afturkalla þingrof þótt slíkt hafi ekki gerst hingað til. Í tillögum Gunnars Thoroddsens árið 1983 var skýrar kveðið á um takmörkun þingrofsréttarins með því að samþykki þingsins sjálfs var gert að skilyrði fyrir þingrofi.

Þingræðisreglan

Hugmyndir hafa komið fram um að nefna þingræðisregluna skýrum orðum í stjórnarskránni, m. a. í stjórnarskrárfrumvarpi Gunnars Thoroddsens 1983 en í núverandi stjórnarskrá leikur vafi á því hvort orðalagið „þingbundin stjórn“ feli þingræðisregluna í sér. Á níunda áratugnum beitti Bandalag jafnaðarmanna sér fyrir afnámi þingræðis á Íslandi án þess þó að vilja hverfa að forsetaræði. Samkvæmt tillögum þeirra skyldi forsætisráðherra kosinn beinni kosningu og hann mynda ríkisstjórn óháð vilja Alþingis.

Þjóðaratkvæðagreiðslur

Tillögur um þjóðaratkvæðagreiðslur hafa verið reglulega á dagskrá umræðunnar um stjórnarskrána frá því á sjöunda áratug tuttugustu aldarinnar. Flestar hafa slíkar tillögur gengið út á að tiltekið hlutfall kjósenda gæti knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslur um lög frá

⁵⁷ Sbr. Gunnar G. Schram (1999), bls. 262.

Alþingi eða skorað á forseta að beita málskotsrétti. Tillögugerðin hefur snúist um hlutfall kjósenda á bilinu $\frac{1}{5}$ til $\frac{1}{3}$. Einnig hefur komið fram tillaga um að þriðjungur þingmanna gæti knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslu um löggjöf, líkt og í Danmörku.

Í tillögum stjórnarskrárefndarinnar 1983 er lagt til að ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur hljóði svo: „Fjórðungur alþingiskjósenda getur óskað eftir því að fram fari ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla um einstök málefni. Um framkvæmd slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu skal nánar mælt í lögum.“

6. Niðurstaða

1. Áhersla hefur yfirleitt verið lögð á að þróa stjórnarskrána í samstöðu helstu stjórnsmálaafila. Í raun má segja að eina grein stjórnarskrárinnar, sem breytt hefur verið í andstöðu við nokkurn hluta þingmanna, hafi verið 31. grein hennar sem fjallar um fyrirkomulag alþingiskosninga. Aðrar stjórnarskrárbreytingar hafa verið unnar í samstöðu helstu stjórnsmálaafila. Forsenda þeirrar samstöðu hefur verið að stjórnarskrárbreytingarnar hafa fjallað um vel afmarkaða þætti stjórnskipunarinnar.
2. Mikill fjöldi tillagna um breytingar á stjórnarskránni hefur komið fram á Alþingi og á öðrum vettvangi á þeim rösklega sex áratugum sem lýðveldisstjórnarskráin hefur verið í gildi. Nokkur hluti þeirra hefur náð fram að ganga en stór hluti hefur þó ekki náð inn í stjórnarskrá. Sumar þessara tillagna hafa verið allróttækar en aðrar hafa snúist um þröng tæknileg atriði. Mjög umfangsmikið verk væri að öllum líkindum að ná pólitískri samstöðu um öll þau atriði sem hafa komið til skoðunar á lýðveldistímanum.
3. Tilraunir til heildarendurskoðunar stjórnarskrárinnar hafa allar mistekist. Engin einhlít skýring er sennilega til á því hvers vegna svo sé. Mikill fjöldi ólíkra hugmynda samfara áherslu á að ná samstöðu er þó sennilega stór hluti af skýringunni. Í stað þeirrar heildarendurskoðunar, sem segja má að einkennt hafi endurskoðunarstarf stjórnarskrárinnar frá 1944 til 1983, hefur í seinni tíð verið lögð áhersla á afmarkaðri þætti endurskoðunarvinnunnar. Þannig var kosningafyrirkomulagið viðfangsefni stjórnarskrárbreytinga 1984 og 1999, deildaskipting Alþingis og fleira 1991 og mannréttindaákvæði og fleira 1995.
4. Breytingar á stjórnarskránni hafa einkum tekið til þingkosninga, starfa Alþingis og mannréttindaákvæða í stjórnarskrá. Allir þessir þættir hafa verið endurskoðaðir fremur nýlega, á árabílinu 1991 til 1999. Hugsanlegt er að samstaða geti tekist um frekari endurskoðun þessara kafla stjórnarskrárinnar en gera má ráð fyrir – miðað við hve stutt er síðan þeir voru til meðferðar – að margt af því sem samstaða er um hafi náðst fram. Einnig virðist ólíklegt að viðtæk samstaða sé í sjónmáli um samband ríkis og kirkju.
5. Lítið er hægt að álykta af þeim gögnum, sem hér hafa verið til skoðunar, í hvaða mæli ágreiningur ríkir um I., II. og V. kafla stjórnarskrárinnar. Deilur um þingræði hafa ekki verið fyrirferðarmiklar frá því um miðjan níunda áratuginn. Tillöguflutningur síðustu fimmtán ár, sem lýtur að þessum köflum, hefur einkum snúist um þjóðaratkvæðagreiðslur og þingsetu ráðherra þótt fleiri atriði hafi komið við sögu, þar á meðal alþjóðasamskipti. Á fyrri tíð hafa hins vegar ýmis önnur atriði verið til skoðunar, þar á meðal almenn lýsing stjórnskipunarinnar (lýðræði), hlutverk forseta við stjórnarmyndanir, synjunarvald forseta, ákvarðanatáka ríkisstjórna, ákærvaldið, dómstólarnir og hlutverk þeirra, landsdómur og fleira.

Heimildaskrá

Alþingistíðindi.

- Arnór Hannibalsson (1983). „Sögulegur bakgrunnur íslensku stjórnarskrárinnar“, *Tímarit lögfræðinga*, 33:2, bls. 73–87.
- Bjarni Benediktsson (1965). „Endurskoðun stjórnarskrárinnar“, *Land og lýðveldi I* (Reykjavík: Almenna bókafélagið) bls. 177–202. Einnig birt í Mbl., 22.–24. jan. 1953.
- Björn Þórðarson 1951. *Alþingi og frelsisbaráttan* (Reykjavík: Alþingissögufélagið).
- Gerðarbók nefndar til að semja frumvarp að nýrri stjórnarskrá 1940, Þjóðskjalasafn, LXI.
- Gunnar Helgi Kristinsson 1994. *Þróun íslensku stjórnarskrárinnar* (Reykjavík: Félagsvísindastofnun).
- Gunnar G. Schram 1977. „Um endurskoðun stjórnarskrárinnar“, *Tímarit lögfræðinga*, 27. árg. 2. hefti, bls. 67–103.
- Gunnar G. Schram 1999. *Stjórnskipunarréttur* (Reykjavík: Háskólaútgáfan)
- Odd Didriksen 1968. „Krafan um þingræði í Miðlun og Benediktzku 1887–94“, *Saga*, VI árg.: 3–80.
- Ólafur Þ. Harðarson 1995–7. „Kjör þjóðhöfðingja: Geta Íslendingar lært af Írum?“, *Íslensk félagsrit*, 7.–9. árg., bls. 87–99.
- Ólafur Jóhannesson 1978. *Stjórnskipun Íslands* (Reykjavík: Iðunn).
- Ólafur Lárusson 1946. „Constitution and law“ í *Iceland*, 4. útg. (Þorst. Þorsts. ritstýrði) (Reykjavík: Landsbanki Íslands) 47–66.
- Ríkishandbók Íslands 1965.* (Reykjavík: Menningarsjóður).
- Stjórnarskrárnefndir – ýmis gögn. Þjóðskjalasafn 022-16, möppur B 127, B 128, B 34, B87 og fleiri gögn.
- The Constitution of Iceland* (1974) (Reykjavík: The Office of the Prime Minister).
- Þór Vilhjálmsson 1994. „Synjunarvald forsetans“ í *Afmælisrit. Gaukur Jörundsson sextugur 25. september 1994* (Reykjavík: Bókaútgáfa Orators) bls. 609–636.