

Staðbundnir þingmenn í alþjóðlegum heimi: þingerindrekstur íslenskra þingmanna

Vilborg Ása Guðjónsdóttir, doktorsnemi við Stjórn málafræðideild
Háskóla Íslands

Silja Bára Ómarsdóttir, prófessor við Stjórn málafræðideild Háskóla
Íslands

Útdráttur

Markmið þessarar rannsóknar er að greina hlutverk þingmanna í alþjóðakerfinu, og getu þeirra til nýta reynslu úr alþjóðlegu þingmannastarfi til að hafa áhrif á ákvarðanatöku og stefnumótun sinna heimaríkisstjórna. Einnig er rýnt í hvernig þjóðþing geta betur tryggt að þingmenn nýti reynslu úr alþjóðastarfi heima fyrir. Kynntar eru niðurstöður fyrsta tilviks í stærri samanburðarrannsókn, Alþingi Íslendinga, en Alþingi tekur þátt í starfi átta mismunandi alþjóðlegra þingmannasamtaka. Rannsóknin leggur grunn að fræðilegri umfjöllun um alþjóðastarf, sem hefur lítið verið rannsakað, og auknum skilningi á alþjóðastarfi Alþingis. Framkvæmd var eigindleg rannsókn þar sem tekin voru viðtöl við sitjandi og fyrrverandi alþingisþingmenn og embættismenn. Verklagi grundaðrar kenningar og þemagreiningar var beitt til að draga fram helstu þemu úr viðtölum. Er varðar hlutverk þingmanna í alþjóðakerfinu voru helstu þemu öflun og miðlun þekkingar og reynslu, aðhald við stjórnvöld, og hagsmunagæsla fyrir Ísland. Er varðar getu alþingismanna til nýta reynslu úr alþjóðastarfi heima fyrir voru helstu þemu samþætting alþjóðastarfs og þingstarfa á Alþingi, almenningsálit, viðhorf framkvæmdavaldsins gagnvart aðkomu þingmanna að utanríkismálum, og áhugi fjölmiðla. Yfirgnæfandi meirihluti viðmælenda taldi alþjóðastarf Alþingis ekki



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 21, Issue 1 (35-58)

2025 Contact: Vilborg Ása Guðjónsdóttir, vag7@hi.is

Article first published online June 18th 2025 on <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 10, 102 Reykjavík, Iceland

Stjórnmál & stjórnsýsla 1. töl. 21. árg. 2025 (35-58) Fræðigreinar

2025 Tengiliður: Vilborg Ása Guðjónsdóttir, vag7@hi.is

Vefbirting 18. júní 2025- Birtist á vefnum <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 10, 102 Reykjavík

DOI: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2025.21.1.2>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 License.

nægilega vel ofið inn í störf þingsins, viðhorf framkvæmdavaldsins neikvætt, almenningssálit mjög neikvætt og áhugaleysi fjölmiðla nær algjört. Er varðar sóknarfæri Alþingis í þessu sambandi komu tvö þemu fram: skipulag alþjóðastarfsins í grunninn, og tilteknar leiðir til betri samþættingar alþjóðastarfs og almennra þingstarfa. Endurtekið stef hjá viðmælendum var að setja á fót eins konar yfiralþjóðanefnd sem héldi utan um alþjóðastarfið, og að auka samstarf á milli löggjafar- og framkvæmdavaldsins, og alþjóða- og fastanefnda.

Efnisorð: Alþjóðastjórnsmál; utanríkismál; þingerindrekstur; Alþingi; alþjóðlegt þingmannastarf.

Local parliamentarians in a global world: Parliamentary diplomacy of Icelandic parliamentarians

Abstract

The objective of this study is to analyze the role of Members of Parliament (MPs) in the international system, and the ability of MPs to use their experience in interparliamentary cooperation to influence decision- and policy making of their national governments. The results presented in this article are based on thematic analysis of the first case in a larger comparative study: the Icelandic Parliament, or the Althingi. The research lays the foundation for a scholarly discussion on interparliamentary cooperation, an under researched topic, and an increased understanding of Althingi's international affairs. A qualitative study was conducted, in which sitting and former members of the Althingi and civil servants were interviewed. Grounded theory and thematic analysis were used to highlight main themes. Regarding the role of MPs in the international system, the main themes were sharing knowledge and experience, supervising government actions, and protecting national interests. Regarding the ability of MPs to use their international experience at home, main themes were the integration of interparliamentary cooperation into national parliamentary processes, public opinion on MP participation in international affairs, the executive branch's view towards MP involvement in foreign affairs, and media interest. An overwhelming majority of interviewees concluded that Althingi's international affairs were not sufficiently integrated into its parliamentary processes, the attitude of the executive branch was negative, public opinion very negative and the media indifferent. Regarding Althingi's potential for action, a recurring theme was the establishment of an overarching international committee, and increased cooperation with the executive, and between parliamentary committees.

Keywords: International Politics; Foreign Affairs; Parliamentary Diplomacy; Althingi; Interparliamentary Cooperation.

Inngangur

Þingmenn um allan heim verja umtalsverðum tíma og vinnu í starf þeirra u.þ.b 160 alþjóðlegu þingmannasamtaka sem eru starfandi á heimsvísu í dag. Ákvarðanatöku og stefnumótun í utanríkismálum er hins vegar fyrst og fremst í höndum valdhafa framkvæmdavalds ríkja. Aðrir gerendur í alþjóðakerfinu reyna að hafa áhrif á gang mála, og má þar nefna stórfyrirtæki, frjáls félagsamtök, hagsmunasamtök, og alþjóðastofnanir. Hlutverk þingmanna er öllu óskýrara en almennt er ekki litið á þingmenn sem gerendur í alþjóðakerfinu. Þá eru þingmenn ekki kjörnir á þing á grundvelli áforma um þátttöku í alþjóðastarfi. Að auki eru þeir hvorki fulltrúar ríkis né algjörlega óháðir ríkjum í störfum sínum á alþjóðavettvangi.

Hugmyndin um þingmann sem geranda í alþjóðakerfinu felur því í sér ákveðna mót-sögn. Kjósendur ætlast til þess að þingmenn einbeiti sér fyrst og fremst að staðbundnum málefnum og þjóðarhagsmunum (Šabić 2008). Hins vegar eru margar pólitískar ákvarðanir sem hafa bein áhrif á líf almennings og hagsmuni þeirra nú teknar á alþjóðavettvangi. Alþjóðavæðing skapar þær aðstæður að þingmenn eiga ekki annan kost en að gerast þátttakendur á alþjóðasviðinu vilji þeir verja hagsmuni kjósenda sinna á fullnægjandi hátt (Šabić 2008b). Ein besta leiðin til þess er að nýta þekkingu sína og reynslu úr alþjóðastarfi til að hafa áhrif á mótun löggjafar og stefnumótunar heima fyrir, og veita framkvæmdarvaldinu aðhald í sínum störfum. Það er hins vegar óljóst og vanrannsakað hver geta þingmanna til þess er, og hvort þeir hafi yfirleitt úrræði eða umboð til slíks. Þessari rannsókn er ætlað að brúa það þekkingarbil. Hún gerir það með því að greina alþjóðastarf þingmanna frá sjónarhóli frjálslyndisstefnu og mótunarhyggju, og á grundvelli tveggja sviða líkans Robert Putnams og stigskiptrar leikjafræði George Tsebelis, þar sem áhersla er lögð á samspil ólíkra gerenda innan lands og utan.

Rannsóknin sem hér er kynnt er fyrsta tilvikið í stærra samanburðarverkefni og snýr að Alþingi Íslendinga. Alþjóðastarf Alþingis er mjög umfangsmikið, en þingið tekur þátt í starfi átta mismunandi alþjóðlegra þingmannasamtaka. Að auki taka fastanefndir og forseti Alþingis þátt í alþjóðastarfi. Heilt yfir taka um 90% þingmanna, að undanskildum ráðherrum, einhvern þátt í alþjóðlegu þingmannastarfi, ýmist sem aðalmenn eða varamenn. Á árinu 2023 sóttu alþingismenn 122 alþjóðlega viðburði, þar af um 100 fundi erlendis, og kostnaður af þátttökunni var rúmar 150 milljónir króna (Vefsíða Skrifstofu Alþingis e.d.-b; Sigtryggur Sigtryggsson 2024).

Í þessari grein verður fyrst rýnt í stöðu og hlutverk þingmanna í alþjóðakerfinu. Síðan verður skoðuð geta alþingismanna til að nýta reynslu úr alþjóðastarfi til að hafa áhrif á ákvarðanatöku og stefnumótun íslensku ríkisstjórnarinnar, og veita henni aðhald. Loks verður rýnt í hvernig Alþingi getur betur tryggt að þingmenn nýti þekkingu sína og reynslu úr alþjóðastarfi heima fyrir. Helstu niðurstöður eru þær að alþingismenn telja alþjóðastarf Alþingis ekki nægilega vel ofið inn í störf þingsins til að þekkingin og reynslan úr starfinu skili sér inn í þingstörfin heima. Þeir telja einnig að neikvætt almenningsálit á aðkomu þingmanna að utanríkismálum hafi mikil áhrif á vilja þeirra til að sinna alþjóðastarfi af krafti.

1. Staðbundnir þingmenn í alþjóðlegum heimi

1.1 Þingerindrekstur

Engin nákvæm skilgreining er til á hugtakinu þingerindrekstur (e. parliamentary diplomacy). Hugtakið hefur lítið verið rannsakað og hvorki verið greint fræðilega né lagalega (Sayfullaev 2016; Noulas 2011; Weisglas & Boer 2007). Er það því fyrst og fremst pólitísk og óformlegs eðlis (Stavridis & Jančić 2017). Á íslensku er *diplomacy* skilgreint sem sú athöfn „að sinna erindrekstri ríkisins á alþjóðavettvangi, oftast í gegnum utanríkisþjónustu“ (Íðorðabankinn e.d.). Sú skilgreining skapar ákveðinn ómöguleika fyrir skilgreiningu hugtaksins *parliamentary diplomacy*, í ljósi almennrar aðgreiningar löggjafar- og framkvæmdavalds í stjórnskipan, a.m.k. vestrænna lýðræðisríkja. Þingerindrekstur skorar í raun á hólum grundvallaratriði klassískar skilgreiningar á erindrekstri, sem lítur á ríkisstjórnir, ráðuneyti og aðrar stofnanir framkvæmdavaldsins sem einu rekstraraðila erinda ríkja út á við (Stavridis & Jančić 2017). Það má því segja að íslenska þýðingin á hugtakinu endurspegli meginrót þeirra áskorana sem þingmenn sem sinna þingerindrekstri alþjóðlega standa frammi fyrir.

Frans W. Weisblas og Gonnie de Boer fella undir hugtakið þingerindrekstur „alla alþjóðlega starfsemi sem þingmenn taka þátt í, í því skyni að auka skilning á milli landa, aðstoða hver annan við að veita ríkisstjórnnum sínum aðhald og vera fulltrúar sinna kjósenda, og auka lýðræðislegt lögmæti milliríkjastofnana“ (Weisglas & Boer 2007, 93-94). Þingerindrekstur getur verið af ýmsum toga, og gerendur ýmist þjóðþing, þingmenn, þingflokkar, þingnefndir, eða staðbundin, svæðisbundin eða alþjóðleg þing (Fiott 2011).

Davor Jančić skilgreinir þingerindrekstur sem þann hluta starfa þingmanna sem hefur það markmið að greiða fyrir, hvetja til og styrkja störf þjóðþinga í gegnum samræður við jafninga um stefnumál þvert á ríki og stjórnvaldsstig (Jančić 2012). Jančić og Stelios Stavridis telja þingerindrekstur viðbrögð við breyttu alþjóðakerfi og sífellt stærra hlutverki gerenda sem standa utan ríkisvalds innan þess. Þeir komast að þeirri niðurstöðu að hinn fjölvirki þingerindrekstur sem nú eigi sér sífellt meira stað innan hins hnattræna stjórnkerfis sé margvirkur, margþættur og marglagur. Jafnvel þó að deilt sé um hugtakið meðal fræðimanna sé þingerindrekstur kominn til að vera, og rík þörf á frekari rannsóknum um stöðu hans innan alþjóðasamskiptafræðanna (Stavridis & Jančić 2017).

Þingmenn um allan heim sinna þingerindrekstri fyrst og fremst í gegnum þau u.þ.b. 160 alþjóðlegu þingmannasamtök sem eru starfandi á heimsvísu í dag. Þeir eru lykilgerendur í að uppfylla markmið umræddra samtaka og verja umtalsverðum tíma og vinnu í starfið. Alþjóðastarf Alþingis er þannig til að mynda mjög umfangsmikið, en þingið tekur þátt í starfi átta mismunandi alþjóðlegra þingmannasamtaka. Íslandsdeildir þeirra skipa hverju sinni 33 þingmenn sem aðalmenn og jafnmarga sem varamenn. Að auki taka fastanefndir Alþingis þátt í bæði tvíhliða og marghliða samstarfi, og forseti Alþingis tekur þátt í tvíhliða og fjölþjóðlegu samstarfi þingforseta. Loks sækja þingmenn öðru hverju fundi alþjóðlegra sem ýmist eru skipulagði af þjóðþingum, þingmanna-samtökum, alþjóðastofnunum á framkvæmdavaldsstigi eða frjálsum félagasamtökum (Vefsíða Skrifstofu Alþingis e.d.-a).

Sögulega kom hugmyndin um alþjóðleg þingmannasamtök fram í tengslum við friðarumleitanir. Fyrstu alþjóðlegu þingmannasamtökin, Alþjóðlega þingmannasambandið (e. Inter-Parliamentary Union), voru stofnuð árið 1889 í viðleitni til að halda friði á milli ríkja og kynna hugmyndina um frið fyrir löggjöfum um allan heim (Passy 1896). Evrópuráðsþingið var síðar stofnað árið 1949 sem hluti af áformum um að halda friðinn í Evrópu í kjölfar heimsstyrjaldanna tveggja og vegna krafa almennings um aukna aðkomu að ákvörðunum um stríð og frið (Loth 1988).

Alþjóðlegum þingmannasamtökum hefur fjölgað jafnt og þétt síðustu öldina. Árið 1939 voru aðeins þrenn slík samtök starfrækt; árið 1990 voru þau orðin um 40 talsins og árið 2011 um 160 (Kissling 2011). Þrátt fyrir það hefur starfsemi þessara samtaka lítið verið rannsökuð í gegnum tíðina, og þá ekki síst hvernig þingmönnum er ætlað að vinna að markmiðum þessara samtaka í gegnum sín eigin þjóðþing og heimaríkisstjórnir. Þessari rannsókn er ætlað að vera framlag til þess að brúa það þekkingarbil, sem víst er að hafi mikla þýðingu fyrir þróun rannsóknarsviðsins í alþjóðlegu samhengi á tímum þar sem alþjóðlegum þingmannasamtökum fjölgar og umfang starfs þeirra eykst, og þingmenn verja sífellt meiri tíma og orku á alþjóðavettvangi.

Einhverjar rannsóknir hafa þó verið gerðar á sérkennum þingerindreksturs, uppruna alþjóðlegra þingmannasamtaka, mismunandi gerðum þeirra, meginhlutverki og tilgangi, sem og helstu markmiðum þeirra, þeim áskorunum sem þau standa frammi fyrir, og helstu styrkleikum og veikleikum þeirra.

Hugmyndin um þingmann sem geranda í alþjóðakerfinu felur í sér ákveðna mótsögn. Þingmenn eru þegar allt kemur til alls ekki heimsborgarar og kjósendur þeirra ætlast til þess að þeir einbeiti sér fyrst og fremst að staðbundnum málefnum og þjóðarhagsmunum. Þingmenn eru þannig almennt ekki kjörnir á þing á grundvelli áforma um þátttöku í starfi alþjóðlegra þingmannasamtaka. Hagsmunaárekstrar milli þess hlutverks sem þingmenn sinna heima fyrir, og hlutverks þeirra sem fulltrúa í alþjóðlegum stofnunum eru því að sumu leyti óumflýjanlegir (Šabič 2008).

Þingmenn og kjósendur þeirra standa hins vegar frammi fyrir þeirri staðreynd að margar pólitískar ákvarðanir sem hafa bein áhrif á líf þeirra og hagsmuni eru nú teknar á alþjóðavettvangi. Það á ekki síst við um ákvarðanir er varða alþjóðleg fjármál og efnahagsmál, heimsfaraldra, öryggis- og varnarmál, hryðjuverkastarfsemi, loftslagsbreytingar og önnur umhverfismál (Malamud & Stavridis 2011). Šabič kemst að þeirri niðurstöðu að alþjóðavæðing nánast þvingi þingmenn til að gerast gerendur á alþjóðasviðinu hafi þeir hug á að verja hagsmuni kjördæma sinna á fullnægjandi hátt. Hvort sem þeir séu algjörlega sannfærðir eða yfirleitt meðvitaðir um það, muni áframhaldandi alþjóðavæðing fyrir en síðar breyta viðfangsefnum þeirra (Šabič 2008b).

1.2 Viljalausir áhorfendur?

Á alþjóðastjórnsmálafræðasviðinu eru þingmenn, þjóðþing eða alþjóðleg þingmannasamtök ekki tilteknir sem gerendur á alþjóðasviðinu. Ríki eru talin megingerendur og þar á eftir lægri stjórnvaldstig ríkja. Aðrir helstu gerendur eru milliríkjastofnanir og skrifstofur þeirra, frjáls félagasamtök, sérfræðingahópar og þekkingarsamfélög, fjölþjóðleg fyrirtæki

og einkaaðilar. Enn aðrir gerendur sem fjallað er um í fræðunum eru skrifstofur sem halda utan um framkvæmd alþjóðlegra sáttmála, aðgerðasinnar, alþjóðleg lánshæfismatsfyrirtæki, hugveitur, fjölmiðlar, fræðimenn, borgir, héruð, frægt fólk, einkaherir, öryggisfyrirtæki og fjölþjóðleg glæpa-, eiturlyfja- og mansalssamtök (Karns, Mingst & Stiles 2015).

Þjóðþing, þingmenn og alþjóðleg þingmannasamtök birtast aftur á móti sem utan-aðkomandi aðilar eða jafnvel sem viljalausir áhorfendur, og eiga þannig á hættu að verða algjörlega undir í alþjóðlegri ákvarðanatöku. Hvorki er hægt að skilgreina þjóðþing og þingmenn sem fulltrúa ríkis annars vegar, né aðila sem eru með öllu óháðir ríkisvaldinu hins vegar (Crum & Fossum 2013). Þjóðþing eru þó vettvangur ríkisvalds, og í ríkjum þar sem ráðherra sitja einnig á þingi, líkt og á Íslandi, er sú tenging enn sterkari en ella. Þjóðþing staðfesta alþjóðasamninga, samþykkja utanríkisstefnu og framlög til utanríkismála, og hafa beint lagalegt eftirlit með framkvæmdavaldinu, meðal annars þegar kemur að utanríkismálum. Hlutverk þeirra og staða er því önnur og sterkari en almennra óháðra gerenda á alþjóðasviðinu. Hún er engu að síður óskilgreind á fræðasviðinu, sem gæti útskýrt hvers vegna litið er framhjá þjóðþingum og þingmönnum þegar kemur að utanríkismálum og þróun innan alþjóðakerfisins. Afleiðingin er vaxandi gjá á milli þeirra ákvarðana sem snerta borgara einstakra ríkja beint og þeirra ákvarðana sem þjóðþing þeirra geta mótað (Crum & Fossum 2013).

Ráðandi kenningar í alþjóðasamskiptum vísa á engan hátt til hlutverks alþjóðlegra þingmannasamtaka, þjóðþinga, þingmanna eða þingerindreksturs í alþjóðakerfinu. Þetta skapar ákveðnar áskoranir fyrir fræðigreinina þar sem hún endurspeglar einfaldlega ekki raunveruleikann. Eins og Stelios Stavridis ályktar: „Það er ... löngu kominn tími til að háskólasamfélagið bregðist við þeirri áskorun sem þingerindrekstur felur í sér fyrir rannsóknir og beitingu kenninga í alþjóðasamskiptum, bæði hugmyndalega og á reynslugrundvelli.“ (Stavridis & Jančić 2017, 387).

Þar til staða og hlutverk þingmanna sem gerenda í alþjóðakerfinu hefur verið skilgreind er erfitt að greina hlutverk þeirra fræðilega. Þó er hægt að gefa sér ákveðnar bráðabirgðaforsendur. Þrátt fyrir að hvorki frjálslyndisstefna né mótunarhyggja tali sérstaklega um hlutverk framangreindra gerenda á alþjóðasviðinu fjalla báðar kenningar að einhverju leyti um þá þætti fyrirbærisins sem skýra á, þ.e. stöðu mismunandi aðila í alþjóðakerfinu og getu þeirra til að hafa áhrif á ákvarðanatöku og stefnumótun, þar á meðal þegar kemur að utanríkisstefnu. Þannig álykta báðar kenningar að gerendur sem starfa utan ríkisvalds hafi hlutverk í alþjóðakerfinu og geti haft áhrif á þróun utanríkismála. Í því samhengi er hægt að gefa sér að báðar kenningarnar myndu álykta að þingmenn gætu að einhverju leyti haft áhrif á utanríkisstefnu heimaríkisstjórna sinna, í það minnsta til jafns við aðra hefðbundnari gerendur utan ríkisvalds.

Jafnvel þó að frjálslyndisstefnan viðurkenni hlutverk gerenda utan ríkisvalds, þá lítur hún á ríki sem mikilvægustu gerendurnar í alþjóðakerfinu (Karns, Mingst & Stiles 2015). Í því samhengi væri hægt að álykta að í augum fylgjenda frjálslyndisstefnu væru þingmenn í betri stöðu til að hafa áhrif á utanríkisstefnur sinna ríkja heldur en hefðbundnir gerendur utan ríkisvalds, í ljósi þess hversu nálægt þeir standa ríkisvaldinu, og þá ekki síst stjórnarþingmenn. Þar að auki gerir frjálslyndisstefnan ráð fyrir því að aðgerðir einstaklinga geti

skipt verulegu máli, ekki síst einstaklinga sem kalla mætti elítur, sem geta samkvæmt frjálslyndisstefnu haft rík áhrif á utanríkisstefnu (Mingst 2004). Þar sem vel mætti skilgreina þingmenn sem elítur, væri hægt að draga þá ályktun að frjálslyndisstefna telji þingmenn í góðri stöðu til að hafa áhrif á ákvarðanatöku og stefnumótun í utanríkismálum, og það á árangursríkari máta en aðrir einstaklingar.

Fylgjendur mótunarhyggju trúa því að allir gerendur í alþjóðakerfinu, hvort sem er ríkisvaldið eða gerendur utan þess, séu mótaðir af viðhorfum, félagslegum viðmiðum, og menningarháttum. Þar með geti allir haft áhrif á þróun utanríkismála í gegnum sambönd sín við annað fólk, miðlun hugmynda, viðmiða og viðhorfa, og rökræðu og sannfæringarmátt (Karns, Mingst & Stiles 2015). Segja má að þingmenn séu samkvæmt þessu í kjörstöðu til áhrifa í ljósi þess hvernig starf þeirra felst gagnert í því að miðla hugmyndum, viðmiðum og viðhorfum, taka þátt í umræðum og reyna að sannfæra aðra um gildi sinna viðhorfa. Þingmenn hafa enn fremur breiðan aðgang að öllum gerendum í alþjóðakerfinu, og þá ekki síst ríkisvaldinu. Þeir þingmenn sem búa jafnframt við eflandi stjórnmála- og stofnanamenningu í þjóðþingum sem samþætta alþjóðastarf og almenn þingstörf á árangursríkan máta, ættu einnig að vera í sérstaklega góðri stöðu til að hafa áhrif á utanríkisstefnu.

Tveggja sviða líkan (e. two level model) Robert Putnams, sem á rætur að rekja til leikjafræðinnar, fjallar einnig að einhverju leyti um þá þætti fyrirbærisins sem skýra á, það er samspil innlendrar og alþjóðlegrar stefnumótunar. Nálgunin byggir á þeirri grundvallarforsendu að ríkisstjórnir þurfi ekki einungis að semja um málefni beint sín á milli, heldur einnig við mismunandi aðila heima fyrir. Ríkisstjórnir þurfi þannig samtímis að setta sjónarmið erlendra samningsaðila og innlendra hagsmunaaðila. Þar eru þingmenn sérstaklega nefndir til sögunnar, til viðbótar við stjórnmálaflokka, samfélagsstéttir, hagsmunahópa og almenning (Putnam 1988). Í þessu samhengi er hægt að gefa sér að samkvæmt tveggja sviða líkaninu ættu þingmenn að hafa töluverða getu til að hafa áhrif á ákvarðanatöku og stefnumótun sinna ríkisstjórna, þar á meðal á sviði utanríkismála.

Loks getur stigskipt leikjafræði (e. nested games) George Tsebelis veitt innsýn í það flókna margþætta valdaumhverfi sem þingmenn starfa innan, og þau áhrif sem það hefur á ákvarðanir þeirra og hegðun. Þingmenn starfa í ákveðnu valdaumhverfi annars vegar innan síns þjóðþings, þingflokks og stjórnmálaflokks, og hins vegar gagnvart almenningi, almenningsáliti og mögulegu endurkjöri. Einnig hefur áhrif hvort þingmaður sé stjórnarliði eða í stjórnarandstöðu. Stigskipt leikjafræði getur varpað ljósi á hvaða áhrif þessir mismunandi þættir hafa á störf þingmanna og áhrifagetu þeirra, sem og á hvorn annan (Tsebelis 1990).

Nútímalýðræði hverfist í kringum þjóðþing ríkja. Fulltrúar þeirra geta veitt alþjóðlegri ákvarðanatöku siðferðislegt lögmæti með því að gera hana gagnsærri og ábyrgari. Þingmenn eru jú kosnir af og ábyrgir gagnvart kjósendum sínum. Gert er ráð fyrir að þeir taki ákvarðanir í þágu almannaheilla frekar en persónulegra hagsmuna eða fyrirtækja, og veiti framkvæmdavaldinu aðhald og dragi til ábyrgðar (Crum & Fossum 2013). Þær fáu greiningar sem hafa verið unnar á alþjóðlegum þingmannasamtökum líta á það sem meginhlutverk þeirra að draga úr þeim alþjóðlega lýðræðishalla sem bersýnilega sé til staðar í alþjóða-

kerfinu (Kissling 2011). Šabič fullyrðir að í fjarveru alþjóðlegra kjósenda séu alþjóðleg þingmannasamtök einu alþjóðlegu stofnanirnar hverra fulltrúar beri í grundvallaratriðum fyrst og fremst ábyrgð gagnvart almenningi. Því sé auðvelt að rökstyðja að þau hafi „rétt“ á stærra hlutverki við alþjóðlega ákvarðanatöku. Þingmenn geti verið boðberar alþjóðlegs samstarfs um brýn málefni, haft áhrif á viðhorf innan alþjóðakerfisins og aðstoðað við að draga úr alþjóðlega lýðræðishallanum (Šabič 2008; Šabič 2008b; Stavridis & Jančić 2017).

Í grundvallaratriðum er alþjóðlegum þingmannasamtökum ætlað að hafa áhrif á ákvarðanatöku og stefnumótun milliríkjastofnana, ríkisstjórna og þjóðþinga, auk þess að vera ráðgefandi og í eftirlitshlutverki. Þeim er enn fremur ætlað að vera vettvangur umræðu, þróunar hugmynda og upplýsingaskipta. Þau eru þá talin hafa það hlutverk að efla fulltrúalýðræði, auka þekkingu á störfum og samvinnu þjóðþinga, og vinna að friðaruppbyggingu, sáttamiðlun, lausn deilumála, verndun mannréttinda, eflingu lýðræðislegra stofnana og auknu samstarfi aðildarríkja sinna. Loks er þátttaka í alþjóðlegum þingmannasamtökum talin efla getu þingmanna til að hafa eftirlit með utanríkisstefnu síns heimaríkis og veita ríkisstjórn þess aðhald (Habegger 2010).

Til að uppfylla markmið sín leggja samtökin fram skýrslur, samþykkja ályktanir og tillögur, veita álit, gera rannsóknir, leggja fram munnlegar eða skriflegar fyrirspurnir, og sinna kosningaeftirliti og öðrum verkefnum á vettvangi (Kissling 2011).

1.3 Hindranir í veginum

Megináskorunin sem alþjóðleg þingmannasamtök og fulltrúar þeirra standa frammi fyrir er að framkvæmdavald í utanríkismálum liggur eðli málsins samkvæmt hjá utanríkisráðherrum aðildarríkja og þeim milliríkjastofnunum sem þeir saman stýra. Alþjóðleg þingmannasamtök og fulltrúar þeirra hafa fæst nokkurn aðgang að ákvarðanatöku á milliríkjastigi og takmarkað aðgengi að framkvæmdavaldinu almennt til að sinna aðhaldi og veita lögmæti. Ályktanir þeirra eru sjaldnast bindandi og oft orððar á loðinn og óskýran hátt. Anne-Marie Slaughter kemst að þeirri niðurstöðu að alþjóðleg þingmannasamtök séu máttlausar stofnanir þar sem þær hafi „lítið formlegt vald og séu sjaldan í aðstöðu til að nýta mjúkt vald sitt – upplýsingamiðlun, viðræður og fortölur – til að hafa raunveruleg áhrif“ (Slaughter 2004, 12).

Þingmenn eru lykilgerendur í að uppfylla markmið alþjóðlegra þingmanna-samtaka og árangur veltur mikið á hversu mikla áherslu einstaka þingmenn eru tilbúnir til að leggja á starfið (Šabič 2008b). Álit kjósenda á þátttöku þeirra í alþjóðastarfi og þekking þeirra á málaflokknum hefur eðli málsins samkvæmt rík áhrif í því sambandi (Habegger 2010). Í ríkjum þar sem almenningur hefur almennt lítinn áhuga á utanríkismálum hafa þingmenn jafnan takmarkaðan áhuga á að leggja mikla áherslu á og fyrirhöfn í alþjóðastarfi (Weisglas & Boer 2007).

Þingmenn standa einnig frammi fyrir þeirri áskorun að virði starfsins veltur að miklu leyti á getu þeirra til að miðla upplýsingum og þekkingu úr starfinu inn í ákvarðanatökuferla á sviði utanríkismála heima fyrir (Fiott 2011). Þingmenn verða að geta haft áhrif á ákvarðanir sinna eigin ríkisstjórna til að alþjóðleg þingmannasamtök geti náð markmiðum sínum. Christiane Kraft-Kasack (2008) fullyrðir að ein helsta ástæða þess að alþjóðleg

Þingmannasamtök eigi í erfiðleikum með að uppfylla sitt lýðræðislega hlutverk sé að starfið sé ekki ofið inn í störf þjóðþinga heima fyrir. Beat Habegger tekur undir þetta og fullyrðir að þó að tvöfalt umboð þingmanna, heima og að heiman, gefi frábært tækifæri til að tengja saman mismunandi stjórnumarstig, þá hljótum við að velja því upp hvort þetta fyrirkomulag uppfylli tilgang sinn á fullnægjandi hátt í framkvæmd (Habegger 2010). Að mati Kraft-Kasack (2008) er vandinn stofnanalegs eðlis, sem væri hægt að leysa með vel mönnuðum skrifstofum, fastanefndum þjóðþinga innan alþjóðlegra þingmannasamtaka, betri gæðum og auknu flæði upplýsinga, og aukinni samþættingu starfs þingmannasamtaka og fastanefnda þjóðþinga.

Enn fremur er talið ómögulegt að ætlast til þess að þingmenn hugi ekki fyrst og fremst að þjóðarhagsmunum síns ríkis í alþjóðastarfi (Šabič 2008b), en ætlast er til þess þeir séu fulltrúar kjósenda sinna og greiði ekki atkvæði eftir fyrirmælum frá ríkisstjórnunum sínum (Habegger 2010).

Þingmenn um allan heim verja miklum tíma og vinnu í starf alþjóðlegra þingmannasamtaka, með tilheyrandi ferðalögum og fjarveru frá almennum þingstörfum heima fyrir. Kjósendur ætlast engu að síður til þess að þeir einbeiti sér fyrst og fremst að staðbundnum málefnum og þjóðarhagsmunum (Habegger 2010). Margar pólitískar ákvarðanir sem hafa bein áhrif á líf kjósenda einstakra ríkja eru hins vegar oft teknar á alþjóðavettvangi, sem nánast þvingar þingmenn til að gerast gerendur á alþjóðasviðinu hafi þeir hug á að verja hagsmuni kjördæma sinna á fullnægjandi hátt (Šabič 2008b). Það er hins vegar óljóst og vanrannsakað hvernig þingmönnum er ætlað að ná þessum markmiðum og hvort þeir hafi yfirleitt úrræði, umboð og getu til slíks. Þessari rannsókn er ætlað að brúa það þekkingarbil.

2. Aðferðir og gögn

Í þessari grein eru kynntar niðurstöður þemagreiningar á fyrsta tilviki í stærri samanburðarrannsókn. Tilvikið er Alþingi Íslendinga. Rannsóknin byggir á eiginlegum rannsóknaraðferðum í formi hálfstaðlaðra viðtala við sitjandi og fyrrverandi þingmenn, sem og embættismenn þjóðþinga og ráðuneyta. Í þessu fyrsta tilviki voru tekin viðtöl við sextán einstaklinga; átta sitjandi alþingismenn, þar af tvo ráðherra, sex fyrrverandi alþingismenn og tvo embættismenn. Rannsóknin skiptist í þrjá meginhluta.

Fyrsti hlutinn snýr að grunngreiningu á stöðu og hlutverki þingmanna í alþjóðakerfinu. Við greiningu viðtala komu fram eftirfarandi meginþemu: öflun og miðlun þekkingar og reynslu, aðhald við stjórnvöld, og hagsmunagæsla fyrir Ísland.

Annar hluti rannsóknarinnar snýr að getu alþingismanna til að nýta reynslu úr alþjóðastarfi til að hafa áhrif á ákvarðanatöku og stefnumótun ríkisstjórnarinnar. Í rannsókninni verður áherslan fyrst og fremst á þátttöku þingmanna í alþjóðastarfi innan alþjóðlegra þingmannasamtaka. Viðmælendur voru valdir út frá því viðmiði og viðtalsspurningar útfærðar í samhengi við það. Viðmælendur hafa þó margir hverjir einnig reynslu af annars konar alþjóðastarfi og því gætu svör þeirra að einhverju leyti litast af þeirri reynslu. Hér að neðan má sjá yfirlit yfir þau þingmannasamtök sem Alþingi á aðild að og fjölda þingmanna hverrar Íslandsdeildar hverju sinni (Vefsíða Skrifstofu Alþingis e.d.-a).

Tafla 1. Þátttaka Alþingis í starfi alþjóðlegra þingmannasamtaka

Samtök	Fjöldi aðalmanna	Fjöldi varamanna
Alþjóðþingmannasambandið	3	3
Evrópuráðsþingið	3	3
EFTA og EES þingmannanefnd	5	5
NATO-þingið	3	3
Norðurlandaráð	7	7
Vestnorræna ráðið	6	6
Þingmannaráðstefnan um norðurskautsmál	3	3
Þing Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu	3	3

Við greiningu viðtala komu fram eftirfarandi þemu: samþætting alþjóðastarfs og þingstarfa á Alþingi, viðhorf framkvæmdavaldsins gagnvart aðkomu þingmanna að utanríkis-málum, almenningsálit, áhugi fjölmiðla, mikilvægi einstaklingsframtaksins, og stöðumunur stjórnarþingmanna og stjórnarandstöðuþingmanna.

Þriðji hluti rannsóknarinnar snýr að sóknarfærum þjóðþinga – þ.e. hvernig þjóðþing geta betur tryggt að þingmenn nýti þekkingu sína og reynslu úr alþjóðastarfi heima fyrir. Við greiningu komu tvö þemu fram, skipulag alþjóðastarfs í grunninn, og tilteknar leiðir til betri samþættingar alþjóðastarfs og þingstarfa heima fyrir.

Eigindlegar rannsóknaraðferðir voru sérstaklega gagnlegar við framkvæmd rannsóknarinnar þar sem lítið er til af opinberum gögnum um rannsóknarefnið og rannsóknir af mjög skornum skammti. Viðtalsaðferðin var gagnleg til að fá innsýn í upplifun, þekkingu og viðhorf viðmælanda gagnvart viðfangsefninu. Aðferðin byggði á fyrirbærafræðilegum grunni, aðleiðslu var beitt og tilgátur og kenningar þróaðar út frá þeim gögnum sem söfnuðust. Meginmarkmiðið var að skilja hugarheim viðmælanda. Rannsakandi gat þannig lýst og skilgreint hvernig þingmenn upplifa þátttöku sína í alþjóðlegu þingmannastarfi, og greint ákveðna sameiginlega kjarna í reynslu viðmælanda. Í takti við fyrirbærafræðilega nálgun aðgreindi rannsakandi fyrirfram gefnar hugmyndir sínar á fyrirbærinu og nálgadist viðfangsefnið með eins hlutlægum hætti og mögulegt var (Brinkman & Kvale 2015).

Tilgangur viðtalanna var tvíþættur. Í fyrsta lagi að afla gagna fyrir fyrirbærafræðilega greiningu á því hvernig þingmenn sjá hlutverk sitt á alþjóðavettvangi. Sú greining er framlag til fyrstu formlegu skilgreiningarinnar á stöðu þingmanna sem gerenda í alþjóðakerfinu. Í öðru lagi þjónuðu viðtölin þeim tilgangi að afla þekkingar á skilningi og reynslu viðmælanda af rannsóknarefninu.

Viðtölin byggðu á ítarlegum viðtalsramma. Lagðar voru fram ákveðnar meginspurningar, en beinum og óbeinum viðbótarspurningum var bætt við til að ná fram nákvæmari svörum við meginspurningunum þegar þörf var á. Einstaka sinnum var spurningu sleppt ef viðmælandi hafði þegar svarað henni á fyrri stigum viðtals. Ramminn var því skýr, en jafnframt að einhverju leyti sveigjanlegur og aðlagður að hverjum viðmælanda (Brinkman

& Kvale 2015). Samræmi var gott við töku viðtala, og viðtalsramminn hélt vel utan um framkvæmd þeirra.

Viðtalsramminn skiptist upp í spurningar um stöðu og hlutverk þingmanna í alþjóðakerfinu, hvernig þeir nýta þátttöku í alþjóðastarfi við þingstörfin heima fyrir, samþættingu alþjóðastarfs og almennrar þingstarfa á Alþingi, og áhrif almenningsálits á þátttöku þingmanna í alþjóðastarfi. Þeir viðmælenda sem störfuðu/höfðu einnig starfað hjá framkvæmdavaldinu voru til viðbótar spurðir um viðhorf framkvæmdavaldsins til aðkomu þingmanna að stefnumótun og ákvarðanatöku á sviði utanríkismála. Loks voru viðmælendur spurðir að því hvar vantaði upp á og hvað mætti gera betur að þeirra mati.

Viðtal við embættismann Alþingis þjónaði þeim tilgangi að fá sýn óflokksbundins sérfræðings sem hefur unnið að viðfangsefninu um langt skeið og gæti haft þekkingu eða skilning sem þingmenn hefðu ekki. Viðtal við embættismann í ráðuneyti þjónaði þeim tilgangi að fá sjónarhorn framkvæmdavaldsins á rannsóknarefninu, enda er þingmönnum að mestu ætlað að uppfylla markmið með þátttöku sinni í alþjóðlegu þingmannastarfi í gegnum sínar heimaríkisstjórnir.

Öflun þátttakenda miðaðist við þá forsendu að viðmælendur hefðu allir mikla beina reynslu af þátttöku í alþjóðlegu þingmannastarfi og gekk það eftir. Aldur þátttakenda var á bilinu 37-75 ára og meðalaldur 50 ár. Um var að ræða sjö karlmenn og níu konur. Til að tryggja að viðtölin gæfu fjölbreytta hugmyndafræðilega sýn á rannsóknarefninu voru viðmælendur úr sex mismunandi stjórnmálaflokkum frá hægri til vinstri á hinu pólitíska litrófi: Sjálfstæðisflokknum, Viðreisn, Framsóknarflokknum, Samfylkingunni, Pírötum og Vinstrihreyfingunni – grænu framboði. Til að fá innsýn jafnt frá höfuðborgarsvæði sem og landsbyggðinni voru viðmælendur úr öllum sex kjördæmum landsins.

Við undirbúning og framkvæmd viðtalanna nýttist margra ára reynsla aðalrannsakanda sem ráðgjafi þingmanna í alþjóðastarfi Alþingis vel. Rannsakandi þekkti þannig viðfangsefni rannsóknarinnar vel, sem og stofnanamenningu, daglegar venjur og valdastrúktur Alþingis, ekki síst þegar kemur að þátttöku þingmanna í alþjóðastarfi. Þingmenn eru jafnan önnunum kafnir og erfitt að fá þá til að verja tíma og orku í viðtöl fyrir fræðilegar rannsóknir. Reynsla rannsakanda sem ráðgjafi þingmanna og þau persónulegu sambönd sem mynduðust þegar rannsakandi starfaði innan Alþingis lækkuðu þann þröskuld töluvert, og vel gekk að fá viðmælendur til viðtals. Loks skapaði bein reynsla rannsakanda af störfum þingmanna á alþjóðavettvangi gagnkvæma virðingu milli rannsakanda og viðmælenda um þekkingu á rannsóknarefninu og gerði viðtöl þannig að sérstaklega góðri rannsóknaraðferð. Ríkjandi valdaósamhverfa milli rannsakanda og viðmælenda féll úr gildi og komið var á samtalsamstarfi (e. conversational partnership), sem skapaði verðmæt gögn (Brinkman & Kvale 2015).

Mettun gagna var náð eftir um það bil 12 viðtöl, þegar nýjar upplýsingar voru hættar að koma fram. Afstaða viðmælenda var að mestu sambærileg hvað varðaði samþættingu alþjóðastarfsins og almennra þingstarfa, viðhorf almennings gagnvart þátttöku þingmanna í alþjóðastarfi og viðhorf framkvæmdavaldsins gagnvart aðkomu þingmanna að stefnumót-

un og ákvarðanatöku á sviði utanríkismála. Hvað varðaði stöðu þingmanna sem gerenda í alþjóðakerfinu, hvernig þingmenn nýta alþjóðastarf heima fyrir og hvað viðmælendur teldu að mætti gera betur, voru svörin miklu fjölbreyttari enda mun opnari spurningar. Svör við þessum opnu spurningum nýtast annars vegar sem grunnur að fyrstu formlegu skilgreiningunni á stöðu þingmanna sem gerenda í alþjóðakerfinu, eins og áður sagði, og hins vegar sem stuðningsefni fyrir rannsóknina í heild sinni og mögulega framtíðarstefnumótun hjá bæði löggjafar- og framkvæmdavaldi.

Við greiningu gagnanna komu fram fjórir áhrifaþættir sem ekki hafði verið spurt sérstaklega um: áhugaleysi fjölmiðla á alþjóðastarfi þingmanna og utanríkismálum almennt, neikvæðara viðhorf kjósenda á landsbyggðinni gagnvart þátttöku þingmanna í alþjóðastarfi en kjósenda á höfuðborgarsvæðinu, stöðumun stjórnarþingmanna og stjórnarandstöðupingmanna þegar kemur að nýtingu alþjóðastarfs heima fyrir, og hvernig árangur af alþjóðastarfi ráðist í grunninn mikið til af framtaki, ástríðu, áhuga og frumkvæði hvers þingmanns.

Öll viðtölin voru tekið með fjarfundabúnaði á samskiptaforritinu Zoom. Að meðaltali voru viðtölin um 66 mínútur að lengd, það stysta var 35 mínútur en lengsta var 117 mínútur. Upplýsts samþykkis var aflað frá öllum viðmælendum og nafnleynd þeirra tryggð, að því leyti að upplýsingar sem frá þeim var aflað verða ekki gerðar opinberar með persónugreinanlegum hætti. Þar sem þingmenn eru opinberar persónur gæti opinber birting persónugreinanlegra upplýsinga verið þeim skaðleg. Sama gildir um embættismenn þar sem opinber birting persónugreinanlegra upplýsinga gæti haft neikvæð áhrif á starfsframa þeirra og -öryggi. Nafnleyndar er því gætt og trúnaðarupplýsingar vandlega verndaðar, bæði til að tryggja heilindi rannsóknarinnar og opin og traust samskipti við viðmælendur, sem og til að vernda viðkvæmar upplýsingar sem aflað er í rannsókninni (American Sociological Association 2018).

Við úrvinnslu gagna og greiningu var stuðst við verklag grundaðrar kenningar og þemagreiningu. Markmið grundaðrar kenningar er að skapa trúverðuga og gagnlega kenningu um þau fyrirbæri sem spretta upp úr gögnunum (McLeod 2001). Rannsakandi fylgist fyrst með rannsóknarviðfangsefninu og þróar í kjölfarið grundaða kenningu með kerfisbundinni greiningu á þeim gögnum sem aflað var (Brinkman & Kvale 2015). Markmiðið var að þróa greiningarramma um þátttöku þingmanna í alþjóðlegu þingmannastarfi. Þemagreining er aðferð til að bera kennsl á, greina og skýra munstur eða þemu innan gagna. Fyrsta skrefið var að kóða viðtölin úr þessu fyrsta tilviki, sem leiddi af sér 190 kóða. Notast var við opna kóðun og gögnin voru sundurliðuð, borin saman, greind og flokkuð. Í kjölfar kóðunar var aðleiðslu þemagreiningu (e. inductive thematic analysis) beitt sem dró fram alls 11 þemu úr viðtölunum, sem skýrt er frá í þessari grein. Þemun endurspeglar þá undirliggjandi merkingu sem hægt er að lesa í reynslu viðmælenda af rannsóknarefninu, og draga fram merkingar og hugmyndir úr viðtölunum, sem og hvað er sameiginlegt og hvað er ólíkt (Braun & Clarke 2006). Gögnin voru í sífelldum samanburði í rannsóknarferlinu í samræmi við verklag grundaðrar kenningar (McLeod 2001).

3. Niðurstöður

3.1 Grunngreining: hlutverk og staða þingmanna sem gerendur í alþjóðakerfinu

Eitt meginmarkmið þessarar rannsóknar er að skilgreina stöðu og hlutverk þingmanna á alþjóðasviðinu innan alþjóðasamskiptafræðanna. Fyrsta skrefið í því ferli var að biðja þingmenn og embættismenn að lýsa því hvernig þau sjá hlutverk og stöðu þingmanna á alþjóðavettvangi, og hvar þingmenn eigi heima sem gerendur í alþjóðakerfinu.

Flestir viðmælenda töldu hlutverk þingmanna alþjóðlega snúa fyrst og fremst að öflun þekkingar og reynslu, ásamt því að veita stjórnvöldum heima fyrir aðhald á þeim sviðum sem alþjóðastarfið tæki til. Samhliða virku aðhaldi ættu þingmenn þó einnig að sinna hagsmunagæslu fyrir Ísland, styðja upp að vissu marki við stefnu stjórnvalda, vera fulltrúar Íslands og vernda íslenska hagsmuni. Þá voru flestir viðmælenda sammála um að þingmenn væru almennt í einu liði á alþjóðavettvangi, það væri sérstök þörf á því vegna fámennis Íslendinga. Einn viðmælenda komst svo að orði:

Það er einhvern veginn mín tilfinning að [þegar] þú ert kominn fyrir utan landsteinana og kominn innan um fulltrúa annarra ríkja að þá verðurðu bara einhvern veginn óbeint fulltrúi lands þíns og þjóðar einhvern veginn. Ekki bara fólksins sem kaus þig. Það er bara eitthvað sem gerist, bara alveg ósjálfrátt.

Viðmælendur töldu einnig að hlutverk þingmanna væri að eiga frumkvæði að því að koma málum sem tengdust alþjóðastarfinu á dagskrá á einn eða annan hátt, og að miðla þekkingu, upplýsingum og reynslu úr alþjóðastarfinu inn í þingstörfin heima. Þá hefðu þingmenn það hlutverk að afla sér upplýsinga, vinna að þeim gildum sem þeir aðhylltust, berjast fyrir hugsjónum, breyta eða móta viðhorf, og síðast en ekki síst skapa tengsl við stjórn mála- og embættismenn erlendis sem gætu nýst vel í stjórnmálastarfi síðar. Þingmenn gætu haft áhrif í alþjóðastarfi en hefðu ekki völd. Áhrifin væru óbein og erfitt að meta.

Helstu gerendur í alþjóðakerfinu voru greindir út frá alþjóðasamskiptafræðunum, og rýnt í hversu áhrifamikill hver þeirra er talinn vera, og þeim raðað upp í töflu eftir áhrifa valdi, sjá hér að neðan. Í framhaldinu var viðmælendum sýnd taflan og þeir spurðir að því hvar þingmenn ættu heima í töflunni sem gerendur í alþjóðakerfinu út frá áhrifa valdi. Í hægri dálki má sjá þann fjölda viðmælenda sem taldi þingmenn eiga heima á hverjum stað í töflunni.

Tafla 2. Áhrifavald þingmanna í alþjóðakerfinu

Áhrifavald	Fjöldi
Á pari við ríkisstjórnir	1
Á milli ríkisstjórna og alþjóðastofnana á ríkisstjórnarstigi	4
Á pari við alþjóðastofnun á ríkisstjórnarstigi	2
Á milli alþjóðastofnunar á ríkisstjórnarstigi og fjölþjóðlegra fyrirtækja	3
Á pari við fjölþjóðleg stórfyrirtæki	0
Á pari við aðrar alþjóðastofnanir	2
Á pari við hagsmunasamtök	0
Á milli hagsmunasamtaka og frjálsra félagasamtaka	2
Á pari við frjáls félagasamtök	2
Á pari við áhrifamikla einstaklinga	0

Eins og sjá má var sýn viðmælenda afar misjöfn. Þriðjungur taldi þingmenn á pari við framkvæmdavaldið í áhrifavaldi í alþjóðakerfinu eða milli framkvæmdavalds og alþjóðastofnana á ríkisstjórnarstigi. Annar þriðjungur taldi þá á pari við eða beint fyrir neðan alþjóðastofnanir á ríkisstjórnarstigi, en fyrir ofan fjölþjóðleg stórfyrirtæki. Þriðjungur viðmælenda taldi þingmenn þá eiga heima neðar í töflunni, ýmist á pari við aðrar alþjóðastofnanir en þær sem starfa á ríkisstjórnarstigi, fyrir neðan hagsmunasamtök en fyrir ofan frjáls félagasamtök, eða á pari við frjáls félagasamtök.

Ljóst er af þessu að þingmenn sjá hlutverk sitt og stöðu á alþjóðavettvangi á mismunandi hátt, en eru þó sammála um ákveðin atriði er snúa að aðhaldi við stjórnvöld, vernd íslenskra hagsmuna og öflun og miðlun þekkingar og reynslu af alþjóðavettvangi heim í Alþingi.

3.2 Geta alþingismanna til nýta reynslu úr alþjóðastarfi

Annar hluti rannsóknarinnar snýr að getu alþingismanna til nýta reynslu úr alþjóðastarfi til að hafa áhrif á ákvarðanatöku og stefnumótun ríkisstjórnarinnar, þar á meðal á sviði utanríkismála. Við greiningu viðtala komu fram eftirfarandi þemu: samþætting alþjóðastarfs og þingstarfa á Alþingi, viðhorf framkvæmdavaldsins gagnvart aðkomu þingmanna að utanríkismálum, almenningsálit, áhugi fjölmiðla, einstaklingsframtak hvers þingmanns, og stöðumunur stjórnar- og stjórnarandstöðuþingmanna.

3.2.1 Samþætting alþjóðastarfs og þingstarfa á Alþingi

Yfirgnæfandi meirihluti viðmælenda taldi alþjóðastarf Alþingis ekki nægilega vel ofið inn í störf þingsins, eða 14 af 16 viðmælendum. Viðhorf innan Alþingis gagnvart alþjóðastarfinu væri neikvætt, ekki værin borin virðing fyrir því, farvegir væru óskýrir og stífir, starfið illa metið og stuðningur við þingmenn lítill. Alþjóðastarfið væri einfaldlega ekki hluti af kjarnastarfsemi þingsins. Skortur væri á stuðningi við undirbúning fyrir fundi, það vantaði upp á eftirfylgni, upplýsingaflæði og -miðlun, og starfið væri illa kynnt. Skrifstofa þingsins tæki ekki þátt í að efla starfið og yfirstjórn þingsins liti á það sem „hobbi“ þing-

manna. Ennþá væri litið á ferðir þingmanna á fundi alþjóðlegra þingmannasamtaka sem „fyllerís- og fríferðir“. Einn viðmælenda komst svo að orði:

Það er ennþá stemning gagnvart alþjóðastarfi, ennþá fullyrðingar að þetta séu bara fríferðir þingmanna og þar af leiðandi má ekki leyfa okkur að fara of mikið eða vera of dugleg í að taka þátt, þess vegna er okkur skammtaðir kvótar, hversu mikið við megum fara út.

Alltof lítil umræða væri um starfið í þinginu, því væri einfaldlega ekki gefið pláss í þingstörfunum. Tengslin á milli alþjóðanefnda og utanríkismálanefndar væru of lítil. Það að alþjóðastarfið væri ekki að neinu leyti ofið saman við þingstörfin heima skapaði ójafnvægi á milli þingstarfa heima og erlendis. Þetta hefði í för með sér ákveðinn tæting sem skapaði þá tilfinningu að alþjóðastarfið væri einungis eins konar viðbót ofan á þingstörfin en ekki hluti af þeim. Áhersla á alþjóðastarfið væri algjörlega í lágmarki, það væri „hornreka afgangsstærð“. Einn viðmælenda lýsti þessu svona:

Slík umræða [um ársskýrslur alþjóðanefnda] fer bara fyrir ofan garð og neðan ... og oft á tíðum getum við sagt að það sé einhvers konar afgreiðsla frekar en að það sé svona lifandi samtal um hvert eigi að stefna í þessu. Við erum í algjöru lágmarki.

Viðmælendur voru sammála um mikilvægi alþjóðastarfs Alþingis og alþjóðasamstarfs almennt, að það ætti að efla það og örva, og sjá til þess að það nýttist. Það sem gerðist erlendis hefði bein áhrif hér heima. Hugarfarsbreytingu þyrfti til á Alþingi, alþjóðamál væri ekki verkefni eins ráðherra og einnar fastanefndar þingsins, eins og nálgunin væri í dag, heldur verkefni allra þingmanna.

3.2.2 Viðhorf framkvæmdavaldsins á aðkomu þingmanna að utanríkismálum

Flestir viðmælenda töldu viðhorf framkvæmdavaldsins á aðkomu þingmanna að utanríkismálum vera neikvætt, hvort sem viðmælandi var þingmaður, embættismaður, ráðherra, eða þingmaður sem hafði einnig starfað innan embættismannakerfisins. Embættismenn teldu aðkomu þingmanna gagnslausa og ákveðna tímasóun. Viðmótið væri gjarnan hrokafullt og það væri litið niður á þekkingu þingmanna. Einn viðmælenda lýsti viðmóti embættismanna svona:

Embættismenn vilja bara fá að vera í friði og [þeim finnst þingmenn] vera allir tómir vitleysingar, að það sé bara vesen að vera með þetta stjórnmálapakki.

Viðhorf framkvæmdavaldsins ylti þó eins og gefur að skilja ekki einungis á persónulegri sýn embættismanna þess, heldur einnig á viðhorfi ráðherra viðkomandi ráðuneytis. Aðkoma sem styddi stefnu ráðherrans væri líklegri til að hljóta hljómgrunn og stuðning ráðherra, en aðkoma sem færi gegn stefnu hans.

3.2.3 Almenningsálit

Yfirgnæfandi meirihluti viðmælenda taldi áhrif almenningsálits á störf þingmanna í alþjóðastarfi mikil. Álit almennings væri almennt neikvætt, og umræða, þekking og skilningur lítill. Ranghugmyndir væru uppi um starfið meðal almennings, sem teldi starfið vera lúxus og forréttindi. Þátttaka í alþjóðastarfi væri þannig tvíeggja sverð. Þátttaka í alþjóðastarfi tryggði þingmanni engin atkvæði, hún væri ekki góð fyrir pólitískan frama, hjálpaði ekki í prófkjöri, erfitt væri að fá áheyrn hjá almenningi þegar kæmi að alþjóðastarfinu, ekkert þakklæti væri fyrir starfið, enginn beinn pólitískur ávinningur og engir beinir utan- aðkomandi hvatar. Einn viðmælenda lýsti viðhorfi almennings og áhrifum þess á eftirfarandi hátt:

Almenningsálitið hefur mikil áhrif, við erum öll að búa okkur undir næstu kosningar og þá skiptir máli hvað fólki finnst um okkur, það er almennt ekki mjög vinsælt að ferðast eða taka þátt í alþjóðastarfi, almennt er lítill skilningur á því að það er eitthvað sem skiptir íslensku þjóð máli eða íslenska kjósendur einhverju máli, að við séum frekar að drekka kampavín og ferðast á kostnað almennings á meðan peningum er betur varið í eitthvað annað.

Sumir þingmenn takmörkuðu því tímann sem þeir verðu í alþjóðastarf og vektu í sumum tilfellum takmarkaða athygli á því heima fyrir. Í einu tilfelli taldi þingmaður þátttökuna frekar kvöð en val. Þetta leiddi til þess að almenningur veitti þingmönnum ekki mikið aðhald í störfum sínum á alþjóðavettvangi, þingmenn fengu einna helst skammir fyrir þátttöku í alþjóðastarfi.

Almennt voru viðmælendur sammála um að álit kjósenda á alþjóðastarfinu færi að einhverju leyti eftir stefnu þess flokks sem þeir styddu, því kjördæmi sem viðkomandi tilheyrði, þeim málefnum sem væru á dagskrá viðkomandi alþjóðlegru þingmannasamtaka, og hvar fundir væru staðsettir í heiminum. Kjósendur á landsbyggðinni væru almennt neikvæðari gagnvart þátttöku þingmanna í alþjóðastarfi en kjósendur á höfuðborgarsvæðinu. Kjósendur væru þá jákvæðari gagnvart alþjóðastarfi sem fjallaði um mál sem gætu almennt talist snerta Ísland og íslenska hagsmuni beint. Loks væru kjósendur neikvæðari gagnvart fundum sem ættu sér stað á framandi stöðum fjarri heimahögum en lágstemmdari áfangastöðum í nágrenni við Ísland. Almennt væru meiri líkur á að þingmaður vekti athygli á starfi sínu erlendis ef líkur væru á að kjósendur væru jákvæðir gagnvart því.

Fjórir viðmælenda sögðu almenningsálit ekki hafa nein áhrif á þátttöku þeirra í alþjóðastarfi. Markmið þeirra væri að breyta almenningsálitinu þegar kæmi að alþjóðastarfi og utanríkismálum almennt. Alþjóðastarfið truflaði ekki beint störfin heima fyrir en sökum þess hversu tímafrekt það væri hefði það einhver áhrif.

Viðmælendur voru sammála um að almenningsálit gagnvart alþjóðastarfi þingmanna hefði orðið talsvert jákvæðara eftir innrás Rússlands í Úkraínu, kjósendur hefði nú meiri skilning á mikilvægi alþjóðastarfs en áður, og einn viðmælenda vildi meina að það væri grynnra á áhuga almennings en fólk héldi. Eins og einn viðmælandi orðaði það:

[Þegar] maður hitti kjósendur ... fyrir innrásina í Úkraínu, þá kom oft þessi spurning: af hverju ertu í þessu? Til hvers? Þessa spurningu hef ég ekki heyrt í eitt og hálft ár, síðan innrásin hófst.

Ljóst er að almenningssálit er sá þáttur sem hefur hvað mest áhrif á vilja og getu þingmanna til að nýta þátttöku sína í alþjóðastarfi sem best heima fyrir. Forsenda þess að þingmenn nái endurkjöri og geti haldið áfram sínum störfum er að almenningur styðji þá til þess. Eins og staðan er í dag hefur þátttaka í alþjóðastarfi neikvæð áhrif á frama stjórnmálamanns, og er því sá þáttur sem dregur hvað mest úr mögulegum árangri af starfinu heima fyrir, og getu þingmanna til að hafa áhrif á ákvarðanatöku og stefnumótun ríkisstjórnarinnar, þar á meðal á sviði utanríkismála.

3.2.4 Áhugi fjölmiðla

Viðmælendur voru sammála um að fjölmiðlar hefðu lítinn áhuga á alþjóðastarfi þingmanna eða utanríkismálum almennt, sem hefði aftur dempanði áhrif á áhuga og þekkingu almenningss. Áhugaleysi bæði fjölmiðla og almenningss leiddi til algjörss aðhaldsleysis gagnvart þátttöku þingmanna í alþjóðastarfi, drægi úr hvatanum fyrir þingmenn þegar kæmi að starfinu og líkum þess að starfið nýttist sem skyldi. Umfjöllun og þekkingu á utanríkismálum skorti dýpt á Íslandi, fjölmiðlar væru einfaldlega mjög veikir á því sviði. Þingmenn þyrftu að hafa mikið fyrir því að fá athygli fjölmiðlar þegar kæmi að alþjóðastarfi. Einn viðmælanda lýsti þessari stöðu á eftirfarandi hátt:

Almennt talað að þá er erfitt að fá einhverja áheyrn frá almenningi eða fjölmiðlum vegna einhvers sem er að gerast í svona alþjóðastarfi, það er svona eiginlega hrein tilviljun ef það tekst ...Einu fréttirnar sem koma af þessu eru ef þingmenn eru sjálfir að setja á Facebook eða eitthvað, fréttir af ræðu sem þeir hafa flutt þarna eða eitthvað þess háttar, og vekur mismikla athygli, það hefur svona stöku sinnum eitthvað komið upp en sjaldnast nær það nú miklu flugi.

Annar viðmælandi lýsti því sem svo að í fullkomnum heimi fengju þingmenn aðhald frá fjölmiðlum þegar kæmi að alþjóðastarfi og utanríkismálum, en svo væri alls ekki raunin. Loks taldi einn viðmælandi víst að meiri athygli á þátttöku Íslands á alþjóðavettvangi yrði mörgum þingmönnum hvatning til dáða.

3.2.5 Einstaklingsframtak hvers þingmanns

Viðmælendur mátu það einnig svo að árangur af alþjóðastarfi réðist í grunninn mikið til af framtaki hvers og eins þingmanns. Nýting alþjóðastarfsins ylti þannig á ástriðu, áhuga og frumkvæði hvers þingmanns. Þingmenn væru „mjög misvel til þess fallnir að vera í þessu alþjóðlega þingmannastarfi“. Velja þyrfti betur í alþjóðanefndir og utanríkismálanefnd, það ætti ekki að líta á skipan í alþjóðanefnd sem sárabót í stað skipunar í fastanefndir eða önnur embætti. Í því sambandi þyrftu þingflokkar að vera agaðri og bera meiri virðingu

fyrir verkefninu. Í einhverjum tilfellum þyrfti einfaldlega „betri þingmenn.“ Eins og einn viðmælandi orðaði það:

Það er mjög misjafnt hvernig hin löndin eru að uppfylla skyldu sínar með þátttöku og hvernig fulltrúarnir eru að „akta“. Sumir eru mjög fagmannlegir í því, mjög vissir um hvað þeir eru að gera, á meðan miklu meira óöryggi er hjá öðrum og Ísland skorar ekki mjög hátt þarna ... það verður að segjast eins og er. Því miður. Menn voru jafnvel að greiða atkvæði án þess að vita um hvað þeir voru að greiða atkvæði um.

Hver og einn þingmaður, áhugi viðkomandi og ástríða hefði þannig mikið að segja um hvort alþjóðastarfið nýttist sem skyldi heima fyrir.

3.2.6 Aðstöðumunur stjórnar- og stjórnarandstöðupingmanna

Viðmælendur voru sammála um að munur væri á stöðu stjórnarþingmanna og stjórnarandstöðupingmanna í alþjóðastarfi, og getu þeirra til að ná þeim markmiðum sem þeim væru sett. Stjórnarþingmenn væru almennt í betri stöðu til að hafa áhrif á stefnumótun, en væru á sama tíma bundnari, og þyrftu að passa sig á að stíga ekki á tær ríkisstjórnarinnar. Einn viðmælandi orðaði það svona:

Þá skiptir í fyrsta lagi staða þingmanna máli, hvort þeir séu í stjórnarandstöðu eða stjórnarþingmenn, stjórnarþingmenn eru í betri færum með það að nýta sér reynslu og þekkingu úr alþjóðastarfinu til að hafa áhrif á mótunina, stefnumótunina heima fyrir, verandi stjórnarþingmenn tala þeir fyrir ákveðnum hlutum innan þingflokksfunda og eru í beinum samskiptum við ráðherra ... ég nýtti mér stöðu mína inni í ríkisstjórnarflokki til þess að vera með mjög markvisst aðhald í þeim mála-flokkum sem ég var að fjalla um og höndla um í mínu alþjóðastarfi ... það gerði ég til að mynda með því að tala beint við forsætisráðherra og þá ráðherra sem voru í mínum flokki.

Það hefði þannig bein áhrif á það hvort alþjóðastarfið nýttist sem skyldi, hvort þingmaður væri hluti af stjórnarliðinu eða í stjórnarandstöðu.

3.3 Sóknarfæri þjóðþinga

Þriðji hluti rannsóknarinnar snýr að því hvernig þjóðþing geti betur tryggt að þingmenn nýti reynslu sína úr alþjóðastarfi við þingstörfin heima fyrir. Viðmælendur voru spurðir að því hvar vantaði upp á og hvað mætti gera betur. Við greiningu komu tvö þemu fram, skipulag alþjóðastarfsins í grunninn, og tiltekna leiðir til betri samþættingar alþjóðastarfs og þingstarfa heima fyrir.

Allra fyrst voru viðmælendur spurðir að því hvaða leiðir þeir nýta eða nýttu þegar þeir voru þingmenn til að tengja alþjóðastarfið þingstörfunum heima. Flestir viðmælenda

nýttu þekkingu sína og reynslu úr alþjóðastarfi beint í nefndastarf heima fyrir, við vinnslu lagafrumvarpa, þingsályktunartillagna og lagabreytinga, í þingræður, í beinum samskiptum við ráðherra og ráðuneyti, og við gerð skriflegra fyrirspurna til ráðherra. Hvað þingræður varðar nýttu þeir sér meðal annars dagskrárliðina *Störf þingsins* og *Óundirbúnað fyrirspurnir* til ráðherra til að vekja athygli á málum sem tengdust alþjóðastarfinu, sem og að kalla eftir sérstakri umræðu um ákveðin mál, og að stunda málþóf, til viðbótar við árlega umræðu um starf alþjóðanefnda. Þar á eftir var algengt að þingmenn nýttu sér vettvang þingflokka og þess stjórnmálaflokks sem þeir tilheyrðu til að koma málum á dagskrá. Aðrar leiðir nefndar voru að senda formlegt bréf til ráðherra, hafa áhrif á þróun mála í gegnum fjárlagagerð, og eiga frumkvæði að gerð reglna um þinglega meðferð ákveðinna mála. Loks nýtti stór hluti þingmanna sér tengslanet úr alþjóðastarfi beint við vinnslu mála heima fyrir, til dæmis við hagsmunagæslu sem og öflun upplýsinga til samanburðar á stefnu Íslands og annars ríkis í ákveðnum málaflokki.

3.3.1 Skipulag alþjóðastarfs Alþingis í grunninn

Viðmælendur voru flestir sammála um að endurskoða og endurmeta þyrfti skipulag alþjóðastarfs Alþingis í heild sinni, og höfðu margvíslegar tillögur í því sambandi. Þeir töluðu um að „hrista boxið“, „stokka þetta upp á nýtt“ og „rista [alþjóðastarfið] upp og gera þetta öðruvísi“.

Forgangsraða þyrfti upp á nýtt og tilgangurinn þyrfti að vera skýrari. Skapa þyrfti formlegt ferli í kringum hvernig alþjóðastarfið væri samofið þingstörfum heima fyrir, það er fyrirfram skrifaða málsmeðferð. Sumir fundir í alþjóðastarfi væru einfaldlega óþarfi og sú tilfinning væri fyrir hendi að Alþingi hefði fyrir tilviljun byrjað að taka þátt í hinu og þessu alþjóðastarfi, í stað þess að það byggði á yfirvegaðri ákvörðun. Vel væri hægt að forgangsraða án þess að það bitnaði á starfinu. Það þyrfti að gera strúktúral breytingar til að alþjóðastarfið fengi þann sess sem það ætti skilið. Það ætti að vera viðurkennt að það sé hluti af starfi þingmanna að taka þátt í alþjóðastarfi fyrir hönd Alþingis. Einn viðmælenda komst svona að orði varðandi stöðuna:

Það er ekki heil brú í því af hverju við erum að þessu, hvað við ætlum að fá út úr þessi, er peningum og kröftum best varið þarna, eða eigum við að gera eitthvað annað?

Einn viðmælenda lagði til að stofnaður yrði sérstakur alþjóðaskóli Alþingis fyrir þingmenn sem hefði það hlutverk að undirbúa þá sem best fyrir alþjóðastarfið. Alþjóðaskólinn myndi þannig standa fyrir fyrirlestrum og námskeiðum, og vera vettvangur fyrir skoðanskípti um alþjóðastarfið. Endurtekið stef hjá viðmælendum var sú tillaga að stofna nýja nefnd, eins konar yfir-alþjóðanefnd, sem héldi utan um alþjóðastarf Alþingis og veitti þingmönnum aðhald, sinnti eftirfylgni, skapaði gagnsæi, hugaði að tilgangi, og efldi og örvaði þingmenn í alþjóðastarfi. Nefnd sem væri „ensímið í þróun“ alþjóðastarfsins og „vekti fólk“. Vettvangur sem héldi utan um alþjóðlegt samstarf Alþingis og fengi það hlutverk að vefa alþjóðasamstarfið betur inn í umræðu inni á þinginu. Slík nefnd gæti komið

málum á dagskrá sem ættu þar erindi. Annað hvort myndi utanríkismálanefnd skipa í þessa nefnd, eða að hún yrði samráðsvettvangur ólíkra nefnda. Þingmenn úr alþjóðastarfi og embættismenn ráðuneyta ætti að kalla fyrir nefndina til að gefa skýrslur og veita álit. Lögð yrði fyrir þingmenn matskönnun á alþjóðastarfinu sem yrði lögð til grundvallar í starfi nefndarinnar. Einn viðmælenda rökstuddi stofnun slíkrar nefndar með eftirfarandi orðum:

Ég tel að þingmenn í alþjóðlegu samstarfi eigi erindi inn í umræðuna almennt, að það eigi að skapa grundvöll þar sem þeir geta kerfislægt komið sínum viðhorfum á framfæri við [nýju] nefndina, þess vegna við fulltrúa ráðuneyta, utanríkisráðuneyti og svo framvegis, til að þróa umræður þar áfram.

Jafnframt töldu viðmælendur að alþjóðastarfið ætti að vera öflugra og sýnilegra inn í stjórn þingsins, að þingmönnum yrði gefinn meiri tími í starfið, og að það væri aukinn sveigjanleiki til staðar fyrir þingmenn til að velja það alþjóðastarf sem myndi nýtast þeim best, utan þess ramma sem hefðbundið alþjóðastarf tilheyrir.

Einn viðmælendi taldi líklegast til árangurs að færri þingmenn sinntu alþjóðastarfinu. Áherslur yrðu færri og sérhæfðari, og þeir þingmenn sem veldust í alþjóðastarfið hefðu tækifæri til að sinna því vel. Viðkomandi þingmenn yrðu þannig meiri sérfræðingar í málefnum sem um ræddi, hefðu meiri trúverðugleika og fengju meiri athygli, bæði frá fjölmiðlum og framkvæmdavaldinu. Þingmenn í alþjóðastarfi gætu þannig fengið meiri ábyrgð og ættu möguleika á að verða áhrifameiri.

Af þessu leiðir að þegar kemur að skipulagningu alþjóðastarfs Alþingis í grunninn eru sóknarfærin mörg. Alþingi getur gripið til margvíslegra úrræða til að tryggja að skipulag alþjóðastarfs þess sé betur til þess fallið að styðja þingmenn í að nýta reynslu sína úr alþjóðastarfi við þingstörfin heima fyrir.

3.3.2 Tiltekna leiðir til betri samþættingar alþjóðastarfs og þingstarfa heima fyrir

Viðmælendur voru sammála um að það væru „fullt af vannýttum tækifærum“ þegar kæmi að því að tengja alþjóðastarfið betur þingstörfunum heima, og gera þingmönnum þannig betur kleift að hafa áhrif á ákvarðanatöku og stefnumótun ríkisstjórnarinnar. Flestir töldu aukið samstarf á milli þingmanna, fastanefnda og alþjóðanefnda annars vegar, og ráðherra, ráðuneyta og stjórnvalda hins vegar, vera augljósasta sóknarfærið. Eins og einn viðmælenda orðaði það:

Það er alltof mikil feimni við að framkvæmdavaldið og löggjafarvaldið tali saman um alþjóðamál, það eru miklu fleiri snertifletir í alþjóðamálum en í öðrum málum, þarna má alveg byggja fleiri brýr á milli.

Einnig væri aukið samstarf, samtal og upplýsingagjöf á milli alþjóðanefnda og fastanefnda Alþingis, ekki síst utanríkismálanefndar, lykilatriði. Tengja ætti ritara fastanefnda alþjóða-

starfinu, svo að starfsmenn og þingmenn fastanefnda væru vel að sér í störfum þeirra alþjóðanefnda sem störfuðu innan sama málefnasviðs, og öfugt. Sú hugmynd kom fram að í hverri fastanefnd sinni einn þingmaður því hlutverki að vera tengiliður við alþjóðanefndir til að þekkingin úr alþjóðastarfinu nýttist sem best við lagasetningu og stefnumótun heima fyrir. Þýða ætti ákveðnar skýrslur úr alþjóðastarfinu og senda á fastanefndir, og halda reglulega upplýsingafund í utanríkismálanefnd um það sem væri að gerast í alþjóðastarfinu. Alþjóðaritarar og ritarar fastanefnda ættu að vera í stærra hlutverki í þessu sambandi.

Mælst var til þess að formenn fastanefnda væru tengdari alþjóðlega á málefnasviði hverrar nefndar, að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd afgreiddi tilmæli, samþykktir og skýrslur úr alþjóðastarfi sem snéru að uppfyllingu alþjóðlegra skuldbindinga Íslands, og að tilvísunum í alþjóðlega þróun í þingmálum yrði fjölgað. Auk þess ætti að vera sérumræða í þingsal um alla málaflokka utanríkismála og ræðutíma í umræðum um skýrslur utanríkisráðherra ætti að vera lengdur. Einn viðmælenda vildi „pína“ þingflokkan til að taka umræðuna um alþjóðamál:

Það að pína fólk til þess að taka umræðuna er besta leiðin ... þingflokkarnir verða að drullast til að senda einhvern í umræðuna ... það hafa allir nóg að gera ... en það lítur illa út að mæta ekki á vettvang, það er skyldumæting.

Annar kallaði eftir að þingið og þingmenn tækju ábyrgð:

[Köllum] þingið og þingmenn til ábyrgðar og spyrjum um áhrif þeirra, skipuleggjum það þannig að við vekjum athygli og ábyrgðarkennd, þetta á að skipta máli, ef það skiptir engu máli að þá að láta af þessu starfi, þá á að leggja viðkomandi starf niður, menn verða að sanna sig, menn verða að svitna fyrir hlutverkið og vinna í því að koma málstað á framfæri.

Að mati tveggja viðmælanda væru öll tæki til staðar til að þingmenn gætu nýtt sér alþjóðastarfið til fulls beint við þingstörfin heima, en það ylti á hverjum og einum þingmanni hvort þau væru nýtt. Oft væri það ekki raunin. Starfsmenn gerðu allt fyrir þingmenn, og í raun væri styrking þingsins undanfarin ár kannski of mikil og ráð að fækka starfsfólki aftur. Ábyrgðin væri þingmanna og gildi alþjóðastarfsins augljóst. Þingmenn þyrftu að hagnýta alþjóðastarfið með skýrum hætti, markvisst og skilvirkt, í þágu kjósenda.

Af þessu leiðir að líkt og varðandi skipulag alþjóðastarfsins í grunninn eru margar tilteknar leiðir sem Alþingi getur farið til að bæta samþættingu alþjóðastarfs og þingstarfa heima fyrir. Þessar leiðir snúa að mestu að því að auka samstarf og samtal á milli mismunandi aðila sem að málinu koma, sem og að auka verulega umræðu um málaflokkinn í þinginu.

4. Umræður

Af þessari rannsókn má sjá að þingmenn standa frammi fyrir margvíslegum áskorunum þegar kemur að því að nýta sér þátttöku í alþjóðlegu þingmannastarfi við þingstörf sín heima fyrir, til að hafa áhrif á ákvarðatöku og stefnumótun ríkisstjórnarinnar, þar á meðal þegar kemur að utanríkismálum. Í fyrsta lagi liggur framkvæmdavald í utanríkismálum, eðli málsins samkvæmt, hjá utanríkisráðherrum ríkja. Í öðru lagi sýna niðurstöður rannsóknarinnar að löggjafarvaldið gerir ekki ráð fyrir því að alþjóðlegt þingmannastarf sé raunverulegur hluti af starfi þingmannsins heima fyrir, framkvæmdavaldið lítur ekki svo á að þingmenn séu gerendur á sviði utanríkismála, almenningur telur þingmenn ekki eiga erindi alþjóðlega, og fjölmiðlar sýna alþjóðastarfinu lítinn sem engan áhuga.

Allt kemur þetta heim og saman við þá staðreynd að þingerindrekstur er hornreka afgangsstærð í alþjóðasamskiptafræðunum. Hugarheimur viðmælenda fer þannig að saman við fræðilegan ramma rannsóknarinnar. Engin nákvæm skilgreining er til á hugtakinu þingerindrekstur, það hefur lítið verið rannsakað og hvorki verið greint fræðilega né lagalega (Sayfullaev 2016; Noulas 2011; Weisglas & Boer 2007). Þá eru þingmenn, þjóðþing og alþjóðleg þingmannasamtök ekki skilgreindir sem gerendur í alþjóðakerfinu og kenningar í alþjóðasamskiptum vísa á engan hátt til hlutverks þessara aðila á alþjóðasviðinu.

Hugmyndin um þingmann sem geranda í alþjóðakerfinu felur vissulega í sér ákveðna mótsögn, þingmenn eru þegar allt kemur til alls ekki heimsborgarar og kjósendur þeirra ætlast til þess að þeir einbeiti sér fyrst og fremst að staðbundnum málefnum og þjóðarhagsmunum (Šabić 2008). En þingmenn og kjósendur þeirra standa frammi fyrir þeirri staðreynd að margar pólitískar ákvarðanir sem hafa bein áhrif á líf þeirra og hagsmuni eru nú teknar á alþjóðavettvangi. Alþjóðavæðing hefur hnattvætt stjórnmálin líkt og aðra þætti samfélaga. Alþjóðlegum þingmannasamtökum fjölgar, umfang starfs þeirra eykst, og þingmenn verja sífellt meiri tíma og orku á alþjóðavettvangi (Malamud & Stavridis 2011). Á sama tíma er ekki raunverulega gert ráð fyrir því að alþjóðastarf sé hluti af þingmannsstörfum þeirra. Fræðigreinin endurspeglar ekki raunveruleikann og nálgun stofnana samfélagsins er í samræmi við það.

Afleiðingin er vaxandi gjá á milli þeirra ákvarðana sem snerta borgara einstakra ríkja beint og þeirra ákvarðana sem fulltrúar þeirra geta mótað (Stavridis & Jančić 2017). Sem lýðræðislega kjörnir fulltrúar bera þingmenn fyrst og fremst ábyrgð gagnvart almenningi og því auðvelt að rökstyðja að þeir hafi rétt á stærra hlutverki við alþjóðlega ákvarðanatöku. Sem fulltrúar þjóðþinga geta þeir veitt alþjóðlegri ákvarðanatöku siðferðislegt lögmæti með því að gera hana gagnsærri og ábyrgari.

Jafnvel þótt ráðandi kenningar í alþjóðasamskiptum vísi á engan hátt til hlutverks alþjóðlegra þingmannasamtaka, þjóðþinga, þingmanna eða þingerindreksturs í alþjóðakerfinu er þó hægt að gefa sér að samkvæmt bæði frjálslyndisstefnu, mótunarhyggju, tveggja sviða líkani Robert Putnam og stigskiptu leikjafræðinni geti þingmenn haft áhrif á utanríkisstefnu. Það á ekki síst við um stjórnarþingmenn, og þá þingmenn sem búa við eflandi stjórn mála- og stofnanamenningu í sínu þjóðþingi. Í því sambandi eru sóknarfæri Alþingis mörg.

Alþingi getur annars vegar gert breytingar á skipulagi alþjóðastarfs þingsins í grunn-

inn, og hins vegar gripið til tilekinni leiða til betri samþættingar alþjóðastarfs og þingstarfa heima fyrir. Er varðar grundvallarbreytingar kölluðu viðmælendur rannsóknarinnar eftir endurforgangsroðun, skýrari tilgangi, breyttri stofnanaupbyggingu og betra utanumhaldi. Einnig komu fram hugmyndir um hvernig undirbúa mætti þingmenn betur fyrir alþjóðastarfið, sem og að veita þeim aukinn sveigjanleika og stuðning. Tilteknar leiðir til betri samþættingar alþjóðastarfs og þingstarfa heima fyrir snéru mikið til að auknu samtali og samstarfi á milli mismunandi aðila sem að málaflokknum koma innan stjórnsýslunnar. Þar er átt við þingmenn, alþjóðanefndir, fastanefndir, og ráðuneyti. Einnig var kallað eftir stærra hlutverki stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar þegar kemur að úrvinnslu tilmæla frá alþjóðastofnunum. Loks var kallað eftir stórauðnum umræðum um alþjóðamál í þingsal Alþingis.

Í ljósi þess hvernig ákvarðanir sem teknar eru alþjóðlega hafa bein áhrif hérlendis er mikilvægt að lýðræðislega kjörnir fulltrúar sækji sér þekkingu og innsýn erlendis frá, og hafi grundvöll til að nýta sér hana við stefnumótun og lagasetningu hér heima fyrir. Til þess að svo geti orðið þarf stjórnsýslan að gera sér grein fyrir þessum nánú tengingum milli þess alþjóðlega og þess innlenda, og skapa grundvöll til þess að kjörnir fulltrúar geti í sínum störfum lagt sitt af mörkum til að brúa bilið þar á milli, landi og þjóð til hagsbóta.

Þakkir

Höfundar þakka Rannsóknasjóði Háskóla Íslands (University of Iceland Research Fund) veittan styrk við rannsóknina, styrknúmer 95985.

Heimildaskrá

- American Sociological Association (2018). „Code of Ethics“. Sótt 10. mars 2025 af https://www.asanet.org/wp-content/uploads/asa_code_of_ethics-june2018a.pdf
- Braun, V. og Clarke, V. (2006). „Using thematic analysis in psychology“, *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp0630a>
- Brinkmann, S. og Kvale, S. (2015). *Interviews: Learning the Craft Qualitative Research Interviewing*, þriðja útgáfa. Los Angeles: Sage Publications, Inc.
- Crum, B. og Fossum, J. E. (ritstj.). (2013). *Practices of Interparliamentary Coordination in International Politics: The European Union and Beyond*. Colchester: ECPR Press.
- Fiott, D. (2011). „On the Value of Parliamentary Diplomacy“, *Madariaga Paper*, 4(7), 1-6. Sótt 15. mars 2025 af https://www.researchgate.net/publication/216769998_On_the_Value_of_Parliamentary_Diplomacy
- Íðordabankinn. Ágústa Þorbergsdóttir, Kristín Una Friðjónsdóttir og Silja Bára Ómarsdóttir (ritstj.). Úr orðasafninu [Alþjóðastjórnmál og stjórnmálafræði]. Árnastofnun. Sótt 17. janúar 2025 af <https://idordabanki.arnastofnun.is/leit/diplomacy>
- Habegger, B. (2010). „Democratic Accountability of International Organizations: Parliamentary Control within the Council of Europe and the OSCE and the Prospects for the United Nations“, *Cooperation and Conflict*, 45(2), 186-204. <https://doi.org/10.1177/00108367093472>
- Jančić, D. (2012). „Parliamentary Diplomacy in the European Union“ í *De samengestelde Besselink: bruggen bouwen tussen nationaal, Europees en internationaal recht*. Kummeling, H. et al. (ritstj.) Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Karns, M. P., Mingst, K. A. og Stiles, K. W. (2015). *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*, þriðja útgáfa. London: Lynne Rienner Publishers, Inc.

- Kissling, C. (2011). *The Legal and Political Status of International Parliamentary Institutions*. Berlín: Committee for a Democratic U.N. Sótt 22. janúar 2025 af https://www.unpacampaign.org/files/2011lipis_en.pdf
- Kraft-Kasack, C. (2008). „Transnational Parliamentary Assemblies: A Remedy for the Democratic Deficit of International Governance?“, *West European Politics*, 31(3), 534-557. <https://doi.org/10.1080/01402380801939818>
- Loth, W. (1988). „General Introduction“, í *Documents on the History of European Integration*, 3. W. Lipgens og W. Loth (ritstj.). Berlín: Walter de Gruyter.
- Malamud, A. og Stavridis, S. (2011). „Parliaments and Parliamentarians as International Actors“, í *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*. Reinalda, B. (ritstj.). Farnham: Ashgate.
- McLeod, J. (2001). *Qualitative research in counselling and psychotherapy*. London: Sage.
- Mingst, K. A. (2004). *Essentials of International Relations*, þriðja útgáfa. New York: W.W. Norton & Company, Inc.
- Noulas, G. (2011). „The Role of Parliamentary Diplomacy in Foreign Policy“, *Foreign Policy Journal*. Sótt 20. janúar 2025 af <https://www.foreignpolicyjournal.com/2011/10/22/the-role-of-parliamentary-diplomacy-in-foreign-policy/>
- Passy, F. (1896). „Peace Movement in Europe“, *American Journal of Sociology*, 2(1), 1-12. <https://doi.org/10.1086/210577>
- Putnam, R. D. (1988). „Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games“. *International Organization*, 42(3), 427-460. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>
- Sayfullaev, D. (2016). „Parliamentary Diplomacy in Making of Foreign Policy“, *International Journal of Development Research*, 6(7), 8590-8592. <https://doi.org/10.47191/ijsshr/v5-i5-27>
- Slaughter, A. M. (2004). „A New World Order“. Princeton: Princeton University Press.
- Stavridis, S. og Jančić, D. (ritstj.). (2017). *Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance*. Leiden: Brill | Nijhoff.
- Šabić, Z. (2008). „Building Democratic and Responsible Global Governance: The Role of International Parliamentary Institutions“, *Parliamentary Affairs*, 61(2), 255-271. <https://doi.org/10.1093/pa/gsm062>
- Šabić, Z. (2008b). „Democracy Across Borders: Parliamentarians and International Public Spheres“, *Javnost-The Public*, 15(3), 75-88. <https://doi.org/10.1080/13183222.2008.11008977>
- Sigtryggur Sigtryggsson (2024). Alþjóðastarfið kostar skildinginn. *Morgunblaðið*. Sótt 29. mars 2025 af https://www.mbl.is/frettir/innlent/2024/04/25/althjodastarfid_kostar_skildinginn/
- Tsebelis, G. (1990). „Nested games: Rational choice in comparative politics.“ Kalifornía: University of California Press.
- Vefsíða Skrifstofu Alþingis (e.d.-a). *Alþjóðastarf*. Sótt 13. maí 2025 af <https://www.althingi.is/althjodastarf/>
- Vefsíða Skrifstofu Alþingis (e.d.-b). *Þátttaka í alþjóðastarfi 2023*. Sótt 29. mars 2025 af <https://www.althingi.is/althjodastarf/thatttaka-i-althjodastarfi/?nar=2023>
- Weisglas, F.W. og Boer, G. (2007). „Parliamentary Diplomacy“, *The Hague Journal of Diplomacy*, 2(1), 93-99. <https://doi.org/10.1163/187119007X180494>