

# Alþingi og framkvæmdarvaldið

Haukur Arnþórsson, Ph.D., stjórnsýslufræðingur

## Útdráttur

Samskipti og staða Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu kemur oft til umræðu. Hér er rannsakað með eiginlegum aðferðum hvernig þingmenn og ráðherrar upplifa aðstöðu þessara þátta ríkisvaldsins við lagasetningu. Fram kemur að Alþingi hefur virkt neitunarvald. Það er hjá mismörgum aðilum eftir fjölda ríkisstjórnarflokka; hjá þingflokki ráðherrans, samstarfsflokki/samstarfsflokki hans og hjá stjórnarandstöðunni. Allir beita þeir því valdi í einhverjum mæli eftir aðstæðum bæði fyrir og í þinglegri meðferð mála.

Flestir viðmælendur telja sig meðvitaða um mikið vald Alþingis í lagasetningunni. Þingið ætti að geta aukið það enn frekar með upptöku norræna móðelsins til fulls (samningalýðræði), sú breyting eykur líka samfélagsleg gæði; það getur líka bætt vinnubrögð stjórnkerfisins sem heildar við lagasetningu með breytingum á staðsetningu verkefna (fært þau fyrir í feril mála), sem ætti ekki að hafa áhrif á völd þess - og styrkt stöðu sína varðandi dagskrá mála.

**Efnisorð:** Alþingi; völd Alþingis; framkvæmdarvaldið; norræna módelið; dagskrá stjórn mála; fjármál ríkisins.

## Althingi and the executive power

### Abstract

The interrelations and jurisdiction of the Althingi, the Icelandic Parliament, vis-a-vis the executive branch are often a matter of discussion. This paper reports on qualitative research on how Parliament Members and Ministers deal with the factors involved in the state's authority to enact laws. The main conclusion is that Parliament can and do effectively exercise the right of rejection, at three



Icelandic Review of Politics and Administration Vol 13, Issue 1 (53-82)

© 2017 Contact: Haukur Arnþórsson, haukura@haukura.is

Article first published online June 16<sup>th</sup> 2017 on <http://www.irpa.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland

Stjórn mála & stjórnsýsla 1. töl. 13. árg. 2017 (53-82) Fræðigreinar

© 2017 Tengiliður: Haukur Arnþórsson, haukura@haukura.is

Vefbirting 16. júní 2017 - Birtist á vefnum <http://www.irpa.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2017.13.1.3>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

levels; within the Prime Minister's party, within the party/-ies that make up the coalition government, and with the opposition parties both before and in the parliamentary handling of any issue involved.

Most of those interviewed considered themselves aware of the overwhelming authority invested in the Parliament as regards enactment of laws, and the research confirms this. Althingi could increase this with the full adoption of the Nordic model of negotiation democracy; this would also increase social quality in society. It could increase the performance of the system of governance as a whole in enactment of laws with changes in the allocation of projects (moved earlier in the process of handling an issue), which should not affect its authority in the matter. It can also strengthen its position as regards its agenda.

**Keywords:** Althingi; Althingi's power; the executive power; the Nordic model; political agenda; state finances.

## Inngangur

Oft heyrast að Alþingi sé veikt gagnvart framkvæmdarvaldinu, einkum var þetta í umræðunni eftir fjármálahrúnið og Stjórnlagaráð lagði til að ráðherrar sætu ekki Alþingi sem þingmenn meðal annars í því skyni að gera þingið sjálfstæðara. Þannig sagði Eiríkur Bergmann í blaðagrein á árinu 2010 að „...lögjafarhlutverk Alþingis [hefði] smám saman kodnað niður undir oki ríkisstjórnarinnar“.

Rökstyðja má hið gagnstæða, að Alþingi sé tiltölulega valdamikið gagnvart framkvæmdarvaldi miðað við önnur þjóðþing Evrópu, raunar í hópi þeirra valdameiri, á grundvelli rannsókna og í ljósi fræðikenninga sem birtar hafa verið í ritrýndum bókum og greinum (Damgård 1994; Döring 1995; Damgård 2000; Hallerberg 2004; Gunnar Helgi Kristinsson 2013).

Þessar fullyrðingar verða þó ekki endilega sannaðar né hraktar hér heldur teknar til skoðunar og reynt að kortleggja með eiginlegri rannsókn hvernig þessum málum er háttað.

## 1. Fræðileg sjónarmið

### 1.1 Flokkun sambanda ríkisstjórna og þjóðþinga

Samkvæmt fræðilegum greiningum eru sambönd ríkisstjórna og þjóðþinga með margs konar móti (Damgård 2000; Döring & Hallerberg 2004). Þau mótast meðal annars af kosningakerfinu. Damgård talar um *Westminster-módelið* sem byggir á eins flokks ríkisstjórn og er breska kerfið dæmigert fyrir það. Þá má tala um *evrópska módelið* sem byggir frekar á samsteyputjórnnum sem mynda meirihluta í þinginu. Einnig er talað um *norræna módelið* sem byggir á minnihlutastjórnnum og hlutfallskosningum. Evrópska kerfið og meðal annars það íslenska og finnska byggja gjarnan á meirihlutastjórnnum en Svíþjóð, Noregur og Danmörk eru fulltrúar norræna módelisins. Í norræna módelinu er við upphaf ríkisstjórnarsamstarfs fremur spurt um fjölda andstæðinga þess meðan spurt er í þeim fyrirnefndu hvað ríkisstjórnarsamstarf eigi marga stuðningsmenn.

Damgård gerir grein fyrir einkennum módelanna eins og fram kemur í töflu 1.

**Tafla 1.** Einkenni á samböndum þjóðþinga og framkvæmdarvalds

Módel:	Skipulag:	Vald meirihluta:	Samskiptahættir:
Westminster-módelið	Eins flokks ríkisstjórnir	Mikið meirihlutavald	Atkvæðagreiðslulýðræði
Evrópska módelið	Meirihlutastjórnir	Meirihlutavald	Samningar milli stjórnarflokka
Norræna módelið	Minnihlutastjórnir	Samið við stjórnarandstöðuna	Samningalýðræði

Heimild: Damgård 2000

Rökstyðja má að vald þinganna sé mismikið samkvæmt þessari flokkun, minnst í Westminster módelinu en mest í norræna módelinu. Hér er sjónum beint að Alþingi sem er bæði í evrópska og norræna módelinu. Það er í evrópska módelinu í ljósi þess að meirihlutastjórnir eru jafnan við völd. Þær koma málum stundum fram með meirihlutavaldi og þá þarf einvörðungu að semja við stjórnarflokkanna. Hlutfall mála sem orðið hafa að lögum á Alþingi síðasta aldarfjórðunginn með meirihlutaálitni nefnda (ekki sameiginlegu nefndarálitni) er að jafnaði 20-30% með þeirri undantekningu þó að á tveimur síðustu árum ríkisstjórnar Jóhönnu Sigurðardóttur fór þetta hlutfall upp undir 55%. Það hefur gengið til baka (Haukur Arnþórsson 2016b). En samband Alþingis og framkvæmdarvalds hefur líka einkenni norræna módelisins af því að stjórnarandstaðan getur haft mikil áhrif á dagskrá þingfunda með málþófi og þannig ráðið því að nokkru leyti hvaða mál verða að lögum (Haukur Arnþórsson 2016a). Þá verður ríkisstjórnin að semja við hana og er hátt hlutfall sameiginlegra nefndarálita til marks um það.

## 1.2 Aðilar málsins

Aðilar þess máls sem hér er til umræðu eru ekki þeir sömu í öllum ríkjum og mismunandi kerfi er á sambandi þjóðþinga og framkvæmdarvalds. Áður var venja að tala um *lög-gjafarvald vs. framkvæmdarvald* sem eitt rannsóknarefni, en árið 1976 benti Anthony King á að það væri afvegaleiðandi, aðstæðurnar væru mikið flóknari og þyrfti að rannsaka hvern þátt þeirra sérstaklega. King rannsakaði Westminster en hafði þjóðþing Frakklands og Þýskalands líka í huga. Hann taldi helstu form (e. mode) samskiptanna vera 1) *innan flokks form* (e. the intraparty mode) sem snúist til dæmis um átök innan flokka, svo sem milli ráðherra og almennra þingmanna, 2) *stjórnarandstöðuform* (e. the opposition mode) sem snúist um átök ríkisstjórnar og stjórnarandstöðu og 3) *ekki flokka form* (e. the nonparty or Private Members mode), eða þingmanna form sem snúist um átök ríkisstjórnar við þingið (jafnvel sem átök milli stofnana) og þá bæði við almenna þingmenn frá stjórnarandstöðu og í hópi stjórnarliða. King taldi innanflokks formið mikilvægast fyrir meirihlutaræðið í Bretlandi og átökin við stjórnarandstöðuna næst mikilvægust. Hann bætti síðan við 4) *milli flokka formi* (e. the inter-party mode) með tilliti til þýskra aðstæðna og 5) *þvert-á-flokka formi* (e. cross-party mode). Með þessu var lagður rammur sem var útfærður af mörgum fræðimönnum fyrir ólík þjóðþing.

Nokkrir fræðimenn hafa reynt að búa til algilda flokkun á formum sambandanna og er Rudy Andeweg kunnastur, hann skrifaði um hollenska þingið (1997). Hér verður byggt á ofurlítið einfaldaðri útgáfu af hans flokkun í þeirri trú að hún eigi best við þá rannsókn sem hér er kynnt. Þannig er þvert-á-flokka forminu sleppt.

Formin eru taldin vera sem hér segir:

- 1) Ekki flokka form sem eru átök milli framkvæmdarvaldsins og Alþingis sem stofnana. Í þessu sambandi má nefna hugmyndir um aukinn stuðning við lög-gjafargerð á Alþingi og skiptar skoðanir um staðsetningu á tilurð þingmála og um hlutverk aðila í fjárstjórnun ríkisins.
- 2) Innan flokka form sem felur einkum í sér átök ráðherra við samflokksmenn á Alþingi. Í þessu tilliti má ræða um völd og áhrif ráðherra gagnvart þingflokksformanni, nefndarformönnum flokksins og þingmönnum hans.
- 3) Innan ríkisstjórnar form sem felur í sér átök ráðherra hver við annan, en einkum við flokksmenn samstarfsflokks í ríkisstjórn.
- 4) Stjórnarandstöðuform sem felur í sér átök milli ráðherra og stjórnarandstöðu.

### 1.3 Myndun ríkisstjórnar

Eitt af hlutverkum Alþingis, landstjórnarhlutverk þess, er að leggja samfélaginu til ríkisstjórn. Aðkoma þess og vandvirkni við það verkefni er talin skipta lykilmáli fyrir framhaldið. De Winter fjallar um dagskrárvald ríkisstjórna í samfélaginu á grundvelli rannsóknar sinnar 1995. Hann segir: „...við fundum sterkt samband milli dagskrárvalds ríkisstjórnar í lög-gjafarstarfinu og þess hversu yfirgripsmiklir og vandaðir ferlarnir við stjórnarmyndunina voru“.

Með þessum orðum bendir hann á að þjóðþingið gæti gert sig gildandi við ríkisstjórnarmyndunina og komið að gerð málefnasamnings hennar og framkvæmt þannig þingræðisregluna. Vönduð vinna þingsins við stjórnarmyndunina ætti að auka líkurnar á sterkari valdaupplifun þess, að minnsta kosti ríkisstjórnarmeirihlutans. Þetta gæti verið töluvert mikilvægt og varðað hvernig Alþingi samsamar sig landstjórnarhlutverkinu. Þá virðist sem endurnýjun stjórnarsáttmála á miðju kjörtímabili gæti verið mikilvæg, sérstaklega ef stjórnarsáttmálinn var ófullkominn í upphafi, ef hann framkvæmist skjótt eða ekki eða ef samfélagsbreytingar eru hraðar.

Hið formlega vald Alþingis er ótvírætt. Hvort sem þingmenn koma að myndun stjórnarsáttmála eða ekki staðfesta þingflokkar ríkisstjórnarflokkana hann, væntanlega að tillögu flokksforingjans, þeir taka ákvarðanir um ráðherraembætti og þeir velja í nefndir þingsins. Þær ákvarðanir eru væntanlega ekki bara til málamynda eða þurfa ekki að vera það.

### 1.4 Völd og áhrif þjóðþinga

Fram kemur hjá Hallerberg á árinu 2004 flokkun á þjóðþingum eftir möguleikum þeirra á völdum. Hún byggir á kenningum um vandamál takmarkaðra almannagæða (e. Com-

mon Pool Resource, CPR) sem líka eru kölluð samgæði - sem allar ríkisstjórnir standa frammi fyrir. Hér er einkum átt við ríkissjóð og aðrar sameiginlegar auðlindir. Hann segir nálgun vandamálsins misjafna eftir fjölda flokka í ríkisstjórn, hvað mikill hugmyndafræðilegur munur sé á þeim og hvort þeir muni bjóða fram saman eða gegn hver öðrum í kosningum. Í eins flokks ríkisstjórnnum og í samsteypustjórnnum þar sem samstarfsflokkarnir hafa svipaða hugmyndafræði eða eru líklegir til þess að bjóða fram saman á einhvern hátt, geta þeir gefið einum aðila miðlægt vald til þess að takast á við CPR-vandamálið. Það er besta lausn þess. Í öðrum samsteypustjórnnum má draga úr hættum þess með skuldbindandi samningum. Í þriðja flokki ríkisstjórna ríkir svo „lénsherraskipulag“ hvers og eins ráðherra í eigin málaflökki og við þær aðstæður getur vandamálið orðið óleysanlegt.

Hallerberg telur að meðferð opinberra fjármála hafi áhrif á styrkleika þjóðþinga og þá þannig að því miðstýrðari sem meðferð þeirra sé því minni völd hafi þingið. Þing með eins flokks ríkisstjórn og fullt umboð miðlægs aðila (fjármálaráðherra) geti orðið verulega áhrifalítið. Að sama skapi eykst vald þingsins eftir því sem lausn CPR-vandamálsins verður veikari. Það hefur þá bakhlíð að ef sú lausn er verulega veik aukast líkurnar á hrossakaupum og kjördæmapoti og að margir séu látnir greiða fyrir sérlausnir fyrir fáa. Þá bætir hann því við að þar sem persónukjör er til þings fremur en valið sé milli flokka sé líklegt að lausn CPR-vandamálsins sé veik og þingið sé valdamikið.

Á grundvelli kenninga um takmörkuð almannagæði flokkar Hallerberg meðferð ríkisfjármála í þrennt eftir því hvað skipulagið er miðstýrt eins og fram kemur í töflu 3.

**Tafla 2.** Skipulag ríkisfjármála

Skipulag fjármála	Einkenni	Miðstýring	Vald þings
Fullt umboð fjármálaráðherra	Fjármálaráðherrann hefur fjármálavaldið. Hann hefur taumhald á öðrum ráðherrum sem þurfa að sækja til hans.	Mikil miðstýring	Minnst
Skuldbinding ríkisstjórnarinnar allrar	Í stjórnarsáttmála eða með öðrum ákvörðunum eða römmum er kveðið ítarlega á um fjármálalegt svigrúm hvers ráðuneytis	Minni miðstýring, sameiginleg skuldbinding	Aukið, meiri upplýsingaöflun í þinginu
Dreift forræði, „lénsherraskipulag“	Hver ráðherra fer með fjármál síns málaflökks	Veik miðstýring	Mest, mikil upplýsingaöflun þingsins

Byggt á: Hallerberg 2004

Skodum nú Alþingi. Í þessu efni eru tímamót. Ný lög um opinber fjármál eru að koma til framkvæmda en á þau er ekki ennþá komin reynsla. Samkvæmt markmiðum laganna má flokka fjármálastjórn ríkisins í miðjuflokkinn; skuldbindingar ríkisstjórnarinnar allrar undir miðlægri stjórn fjármálaráðherra, ef lögini framkvæmast eins og að er stefnt. Við þær aðstæður á Alþingi að vinna fjárlög meira sem heildarstefnu og heildarráðstafanir en fjalla um einstök efnisatriði.

Ef hins vegar er miðað við hinn mikla fjölda fjárbeiðna sem Alþingi fékk áður en

nýju lögin komu til framkvæmda og tók til meðferðar og gerði að tillögum sínum, viðamikils samráðs og upplýsingaöflunar fjárlaganefndar og að ekki var kveðið á um útgjöld og fjármálaleg markmið hvers ráðuneytis um sig í stjórnarsáttmála - má líka álykta að meðferð ríkisfjármála hafi áður verið samkvæmt lénsherraskipulagi samkvæmt módeli Hallerberg. Með lögunum um opinber fjármál er Alþingi því hugsanlega að færast frá lénsherraskipulagi til sameiginlegrar skuldbindingar allrar. Við það getur vald þingsins veikst samkvæmt flokkun Hallerbergs.

Líka má ráða af þessari flokkun hans að upplýsingaöflun þingsins sé líkleg til þess að vera í samhengi við völd þess (sjá aftasta dálkinn). Hið víðtæka samráð og upplýsingaöflun sem Alþingi ástundar (stundum kallað „lobbýismi“) og hefur ástundað, meðal annars fjárlaganefnd, gæti hafa haft mikil áhrif á völd þess.

### 1.5 Norræna módelið

Þegar talað er um norræna módelið er yfirleitt átt við Danmörk, Svíþjóð og Noreg og þær þinghefðir sem þar hafa myndast svo sem samningalýðræði sem þegar er nefnt.

Erik Damgård ályktaði á árinu 1994 að norræna módelið bæri með sér sterk þjóðþing og að vald þeirra sé á kostnað ríkisstjórna. Hann taldi að tíðar minnihlutastjórnir hefðu aukið vald þinganna og gengi sú þróun mögulega til baka ef meirihlutastjórnir kæmust aftur til valda. Hann taldi einnig að þingin væru mjög stofnanavædd og nefnir í því sambandi þingflokkanum sem hafa verið samstæðir og haft sterka stöðu. Hann nefnir einnig að regluvæðing, skipulagslegt flækjustig og mynstur í niðurstöðum atkvæðagreiðslna styrki fullyrðinguna. Í ríkjnum er þingræði og því ákveðin samþætting framkvæmdarvalds og löggjafarvalds; æðstu valdsmenn framkvæmdarvaldsins eru ekki kosnir sérstakri kosningu og þingið getur sett þá af og framkvæmdarvaldið ber ábyrgð gagnvart löggjafarvaldinu. Þetta þýðir að minnihlutastjórnir geta starfað svo lengi sem þær fá ekki á sig vantraust. Ríkisstjórnin í Danmörku hefur á hinn bóginn vald til þess að boða til kosninga og getur notað það í samningum við stjórnarandstöðuna, raunar einnig í Svíþjóð, en ekki í Noregi. Þá einkenna sterk embættismannakerfi norrænu ríkin.

Stjórnsmálaflokkarnir eru lykilaðilar í þingræði norræna módelisins. Þeir eru jafnan samstæðir og agaðir við myndun ríkisstjórna. Það sama á við um skuldbindingar í löggjafarstarfinu. Norræna módelið einkennist því af skiptingu aðila í sjálfstæða þingflokka sem heyja stjórnsmálbaráttuna sín í milli (Damgård 1994).

Framkvæmdarvaldið undirbýr reglusetningu í norræna módelinu. Embættismannakerfin hafa burði til þess að vinna vel að undirbúningi mála, oft í fleiri ár og þingin breyta málum lítið (Gunnar Helgi Kristinsson 2013).

Hefðbundið er að skilgreina norrænu ríkin sem eitt helsta vígi ný-korporatisma (e. corporatism), það er að atvinnulífið og aðrir hagsmunaaðilar hafi mikil áhrif á stefnumótun (Öberg et al. 2011). Rannsóknir sýndu að á seinni áratugum síðustu aldar studdist embættismannakerfið við atvinnulífið og hagsmunaaðila til þess að ná markmiðum sínum um samfélagsbreytingar og í staðinn höfðu þeir aðilar mikil áhrif á reglusetningu. Samningsaðilinn þurfti að hafa vilja (e. motive), stefnu og tækifæri (e. opportunity) og

leiðir (e. means) til þess að koma sér í vænlega stöðu (Öberg et al. 2011). Fagraðuneytin unnu þannig í náinni samvinnu með fyrirtækjum og öðrum aðilum á sínu starfssviði. Ný gögn sýna að einkum í Noregi og Danmörku hefur fjöldi fulltrúa atvinnulífsins í nefndum ríkisins minnkað mikið á allra síðustu áratugum og „lobbýismi“ gagnvart embættismönnum hefur líka dregist saman (Rommetvedt et al. 2012). Hagsmunaaðilar beina því sjónum sínum að framkvæmdarvaldinu í minna mæli en áður.

Nýjar rannsóknir Rommetvedt sýna einnig aukinn „lobbýisma“ atvinnulífsins og annarra hagsmunaaðila gagnvart þjóðþingunum. Í grein sem hann skrifaði í tilefni af 200 ára afmæli Stortinget í Noregi 2014 greinir hann frá niðurstöðum sínum sem eru þær að þingið fær upplýsingar í vaxandi mæli frá hagsmunaaðilum bæði í formlegri áheyrn, í starfi nefnda og svo einstakir þingmenn. Jafnvel þótt það leiði ekki til mikilla breytinga á lagasetningu nota þingmennirnir upplýsingarnar til þess að spyrja ráðherra í fyrirspurnartímum og gera breytingartillögur í nefndum og í ræðum sínum. Þannig hefur „lobbýisminn“ áhrif á dagskrá stjórnmalanna og jafnvel á stjórnmalalegar ákvarðanir. Flestir þingmenn Stortinget segja að upplýsingar hagsmunasamtaka geti verið andstæðar fullyrðingum ráðuneytanna og þannig fá þeir betri möguleika á eftirliti með framkvæmdarvaldinu (Norsk kommunikasjonsforenings fagblad 2015).

Enginn vafi er talinn leika á því að aukinn „lobbýismi“ í þingunum og minnkandi samráð hagsmunasamtaka við framkvæmdarvaldið breyti norræna módelinu (Rommetvedt 2017) og auki vald norrænu þinganna frá því sem áður var (Binderkrantz 2003).

### 1.5.1 *Gæði í norræna módelinu*

Fræðimenn hafa bent á að ávinningur sé að því að þjóðþing sé í norræna módelinu. Hér er einkum átt við Lijphart. Hann hefur rannsakað mismuninn á meirihlutaræði og samningalýðræði. Hann bar saman 36 ríki og flokkaði þau eftir lýðræðisformum og komst að því að ríki með samningalýðræði væru vinsamlegri (e. kinder, gentler) en önnur, hefðu lægra hlutfall fanga, beittu síður dauðarefsingum, sinnu umhverfismálum og þróunaradstod betur og verðu meira fé til velferðarmála; allt gæði sem hann telur að ættu að vera eftirsóknarverð fyrir öll lýðræðisríki. Hann kemst líka að því að ríki með samningalýðræði einkennist síður af harðdrægri stjórnmalamenningu, heldur af virkari lagaframkvæmd og árangursmiðaðri siðmenningu. Eftir endurteknar rannsóknir bætti hann við á árinu 2012 að hlutfallskosning bætti stórlega gæði lýðræðis og hún bætti einnig skilvirkni ríkisstjórna. Hann hefur einnig bent á þær forsendur sem liggja til grundvallar kerfa þar sem meiri hlutinn stjórnar reglusetningu annars vegar og þar sem síður sé gengið á hlut minni hlutans hins vegar (Lijphart 2012).

Þá hefur Steuer skrifað um lýðræðislegt öryggi (e. democratic security), sem hann telur sterka stöðu minni hlutans skapa (2014). Eðlilegt samspil ríkisstjórna og meiri hlutans við hann tryggir að uppbygging samfélagsins, stefnumörkun og reglusetning sé markviss og skipuleg enda þótt stjórnarskipti verði. Í þessu efni skilur norræna þingræðisskipulegið sig frá beinu lýðræði og sterku meirihlutavaldi.



### 1.6 Þingræði vs. forsetaræði, fjölflokkakerfi

Tsebelis setti fram flokkunarkerfi fyrir stöðugleika í þingræði vs. forsetaræði og einnig fyrir fjölflokkakerfi og deildaskipt þjóðþing. Hann byggir kenningar sínar á fjölda aðila með neitunarvald gagnvart nýrri lagasetningu (e. veto players, sem geta verið einstaklingar eða skipulagður hópur) og segir að því færi sem þeir séu því meiri stöðugleiki ríki í stjórnmalunum og samfélaginu. Hann talar um *stofnanaaðila*, sem hann telur að einkenni forsetaræði (forseti, þingdeild) og *stjórnmalaflokka* sem eru helstu aðilar þingræðiskerfa. Í eins flokks kerfi eins og í Westminster módelinu hefur bara einn aðili neitunarvald meðan þeir geta verið margir í þingræðisríkjum með hlutfallskosningar og samsteypu-stjórnir og það getur raunar einnig átt við um forsetaræði og alríkisstjórnarfar. Líkurnar á samfélagslegum breytingum aukast eftir því sem fleiri hafa neitunarvald, eftir því sem samræmi í skoðunum innan flokka minnkar og eftir því sem samheldni er meiri innan flokka og sjónarmið í stjórnmalunum fleiri. Flokkunarkerfi Tsebelis getur sagt fyrir um stöðugleika ríkisstjórna í þingræðisríkjum og stjórnskipulags í forsetaræði og byggir sú fullyrðing á rannsóknum (Tsebelis 1991). Álykta má á grundvelli kenninga hans að norræna módelið beri með sér minni stöðugleika en stjórnkerfi með færri aðila með neitunarvald og einnig að það sé líklegra til að bregðast hratt við samfélagsbreytingum og á fjölbreyttan hátt.

### 1.7 Sérstaða Alþingis

Augljóst er að þingræðisskipulag Alþingis svipar mjög til norrænu þinganna, einkum Folketinget í Danmörku. Mismunurinn virðist meðal annars felast í veikri stöðu framkvæmdarvaldsins hér á landi og afleiðingum þess: að þau hafa veikari stöðu til þess að undirbúa mál og taka sér til þess skemmri tíma.

Gunnar Helgi Kristinsson rannsakaði undirbúning opinberrar stefnumótunar 2013. Þar kemur fram að skoðun og útfærsla stefnukosta við lagasetningu sé ómarkvissari hér en í hinum norrænu ríkjum þremur sem hann fjallaði um. Þá segir hann að rannsókn við undirbúning mála sé lausari í reipunum. „Forsendur opinberrar stefnumótunar eru því almennt ekki eins ljósar eins og í hinum ríkjum. Á ákvarðanatökustiginu er mun algengara á Íslandi en í hinum ríkjum að vikið sé í veigamiklum atriðum frá þeim niðurstöðum sem stefnumótun á fyrri stigum hefur gefið tilefni til“. Þarna er hann að tala um þær viðamiklu breytingar sem Alþingi gerir á frumvörpum. „Niðurstaðan er að stefnumótun á Íslandi fullnægir mun síður forsendum kenningarinnar um raunhæfa skynsemi en hjá ríkjum í Skandinavíu“ (Gunnar Helgi Kristinsson 2013). Þessi niðurstaða höfundar beinir athyglinni sérstaklega að því hvernig unnið er að undirbúningi mála og samþykkt, meðal annars verkefnum og hlutverki aðila.

Alþingi hefur þá sérstöðu meðal þjóðþinga að frumvörp sem eiga uppruna sinn í þinginu verða oft að lögum. Þótt slíkt sé ekki óþekkt annars staðar gerist það sjaldan eða á þröngu málefnaviði. Lög sem áttu uppruna sinn í þinginu voru gjarnan í svipuðu hlutfalli frá ári til árs á síðasta aldarfjórðungi, en fjölgaði verulega frá 2008-2013 og varð hlutfall þeirra hæst á þinginu 2012-2013. Á því þingi áttu 36% laga sér uppruna



innan þingsins. Síðan þá hefur þessi þróun gengið lítillega til baka (Haukur Arnþórsson 2016b). Sjá nánar í töflu 2.

Tafla 3. Fjöldi og hlutföll mála eftir uppruna

	Ráðherramál	Þingmannamál	Nefndamál	Samtals
Meðaltal 1991-2015	96 (81%)	13 (11%)	10 (8%)	119 (100%)
Þingið 2012-2013	75 (64%)	23 (20%)	18 (16%)	116 (100%)

Heimild: Haukur Arnþórsson 2016b

Þá felst sérstaða Alþingis líka í miklu valdi stjórnaandstöðu yfir tíma þingsins og dagskrá stjórnmalanna með málþófi (Haukur Arnþórsson 2016a). Laver og Shepsle segja 1994 í grein um ráðherra og þingræðisstjórnir „að vald yfir tíma þingfunda sé leið til þess að ákveða hvað verður að lokum að lögum“ (sótt til Döring 1995). „Valdið yfir tímanum og dagskrárvaldið er samkvæmt því lyklatríði fyrir lagasetningu. Því má meðal annars beita til þess að veita málum ríkisstjórna forgang eins og sums staðar er gert eða hindra að mál [hennar] fái framgang yfirleitt [eða] til dæmis mál stjórnarandstöðu eða þingmannamál“ (Haukur Arnþórsson 2016a).

Ekki er ljóst hver staða hagsmunasamtaka og atvinnulífs er gagnvart ríkinu og embættismannavaldinu hér á landi. Hins vegar má telja að „lobbýismi“ gagnvart Alþingi sé mikill og enn meiri en á hinum norðurlöndunum vegna mikils samráðs og áheyrnar þess á hagsmunaaðila og aðra. Erindafjöldi til nefnda vegna frumvarpa var um 7 pr. frumvarp fyrir árin 1991-2015 og staðalfrávik 11,8 (Haukur Arnþórsson 2016b). Í ljósi mikils fjölda smálaga sem kalla ekki á umsagnir og að um helmingur frumvarpa dagar uppi eru þessar tölur háar, hæsta gildi er 338 umsagnir um mál. Ekki liggja fyrir upplýsingar um fjölda aðila sem mæta til áheyrnar hjá nefndum eða fjölda bréfa og tölvupósts sem einstaka þingmenn fá.

### 1.8 Samheldni stjórnmalaflokka

Samheldni þingflokka skiptir verulegu máli varðandi neitunarvald aðila. Hér verður minnst á rannsóknir Gunnars Helga Kristinssonar (2011) á Alþingi fyrir árin 1961-1991 á samheldni í nafnaköllum og frá 1991-2010 í rafrænum atkvæðagreiðslum og Rudy Andeweg og Jacques Thomasson skoðuðu hollenska þingið fyrir ákveðin ár frá 1972-2006 (2010). Gunnar Helgi skoðar annars vegar kenningar um *tilnefningar*, bæði dreifðstýrðar (prófkjör) og innan flokka; samkvæmt kenningum geta tilnefningar borið með sér minnkandi samheldni. Hins vegar ræðir hann kenningar um *uppbyggingu framkvæmdarvaldsins*, en þingræðisskipulagið á að auka samheldni, t.d. umfram forsetaræði. Hollendingarnir skoðuðu áhrif hegninga innan þingflokka, einsleitni í skoðunum, tryggðar (að kjósa eins og flokkurinn þótt þingmaðurinn sé ósammála honum) og verkaskiptingar (deila með sér nefndasetum) á samheldni.

Niðurstaða Gunnars Helga er sú að í samanburði við gögn frá 8 öðrum þjóðþingum

frá 10. áratug síðustu aldar sé samheldni á Alþingi með því mesta sem gerist. Hann getur því ekki stutt kenningar um áhrif tilnefninga á samheldni (en dreifstýrðar tilnefningar, prófkjör, voru algeng á seinna tímabilinu, en tilnefningar innan flokka á því fyrra), en hann styður kenninguna um samheldni sem áhrif frá þingræðisskipulaginu (uppbyggingu framkvæmdarvaldsins).

Andeweg og Thomassen komast að því að áhrif hegninga á samheldni séu mjög lítil, en helst þó í samsteyputjórnunum. En áhrif tryggðar, einsleitni og verkaskiptingar því meiri.

Ný gögn frá gagnagrunni Alþingis sýna að samheldni stjórnarliða við lokaafgreiðslu frumvarpa var að meðaltali 99,73% og staðalfrávik 1,13 á árunum 1991-2015, en samheldni stjórnarandstöðu var 96,00% og staðalfrávik 6,89. Samheldni hennar dalaði á árunum eftir hrun og hefur sú þróun gengið til baka að hluta (Haukur Arnþórsson 2016b).

### 1.9 Flokkun á frjálsræði nefnda

Þar sem samið er um lausn mála í hinni þinglegu meðferð á Alþingi kallar það á að þingið hafi góð tækifæri til þess að breyta lögum. Sú þörf er mismikil milli þjóðþinga. Herbert Döring (1995) hefur búið til flokkunarkerfi fyrir frjálsræði nefnda við breytingar á frumvörpum eins og hér segir. Minnst frjálsræði er í fyrsta flokknum en mest í þeim síðasta:

1. Þingið ræðir frumvarp ráðherra óbreytt að viðbættum upphaflegum breytinga-tillögum.
2. Ef breyttur frumvarpstexti er ekki samþykktur af viðkomandi ráðherra fjallar þingið um frumvarpið óbreytt.
3. Nefndir geta kynnt breyttan frumvarpstexta sem fjallað er um með tilliti til upphaflega textans (e. against the original text).
4. Nefndir geta umbreytt texta að vild.

Alþingi er í 4. flokki en þing norræna mómóðelsins í 1.-3. flokki.

## 2. Rannsóknarspurningar og aðferð

Eigindleg rannsókn var framkvæmd í mars 2017. Hún fólst í stöðluðum viðtölum við 8 núverandi þingmenn, 1 fyrrverandi þingmann og 1 fyrrverandi ráðherra, 5 karla og 5 konur. Þar af hafa 5 þeirra ekki verið ráðherrar og eru þeir merktir P[1-5] og 5 hafa verið ráðherrar og eru merktir R[1-5]. Áður voru tekin tvö djúpvíðtöl við sérfræðinga í málefnum í þeim tilgangi að móta spurningar, annars vegar frá forsætisráðuneytinu og hins vegar frá skrifstofu Alþingis.

Stöðluðu spurningarnar eru sem hér segir:

1. Hvernig fara átök milli Alþingis og framkvæmdarvaldsins varðandi löggjafarstörfin fram? a) Er núningur milli stofnananna sem slíkra, b) takast ráðherrar á við eigin þingflokk, c) við þingflokk samstarfsflokks og d) við stjórnarandstöðu?
2. Hver er aðkoma Alþingis að stjórnarmyndunum? a) Forysta við stjórnarmynd-

- un, b) þátttaka við gerð stjórnarsáttmála, c) ákvarðanavald um stjórnarsáttmála og d) ákvarðanavald um ráðherraembætti?
3. Um undirbúning mála. a) Á framkvæmdarvaldið eða Alþingi að undirbúa mál (semja frumvörp), b) hver á að annast samráð við aðila úti í samfélaginu, c) á þingið að koma fyrir að frumvarpsgerðinni en nú er gert, d) á Alþingi að meta framkvæmd laga og e) hversu vel eru mál unnin þegar þau berast Alþingi?
  4. Hvernig líst þér á þá þróun að fjárlaganefnd hætti að afgreiða einstök mál en marki málefnum heildarfjarveitingar með framkvæmd nýrra laga um opinber fjármál?

### 3. Niðurstöður

Hér eru teknar saman helstu niðurstöður rannsóknarinnar, það sem viðmælendurnir sögðu. Rannsóknarspurningarnar mynda millifyrirsagnir.

#### 3.1 Hvernig fara átök milli Alþingis og framkvæmdarvaldsins varðandi löggjafarstörfin fram?

##### 3.1.1 Alþingi og framkvæmdarvaldið

Flestir viðmælendur, en ekki allir, telja að Alþingi sé valdamesta stofnun hins þrískipta ríkisvalds. Rökin eru einkum þau að Alþingi verður að staðfesta mál, það velur og hafnar málum þannig að ráðherrar verða að semja við þingið, það fer djúpt í lagavinnsluna og mál breytast mikið í meðförum þess, þau geta tekið grundvallarbreytingum og ekki síst stærri mál.

Fram kom tvenns konar skilningur á því hverjir færu með vald Alþingis. Annars vegar taldi meiri hluti viðmælenda að vald Alþingis lægi bæði hjá stjórnarliðum og stjórnarandstöðu. Hins vegar héldu 2-3 viðmælendur því fram að stjórnarandstaðan færi með það og það endurspeglást í tiltölulega veikri stöðu hennar. Þannig sagði einn viðmælendinn: „Það hallar á þingið“ (R2) og annar: „Þingmenn meirihlutans gera bara það sem þeim er sagt og ráðherrarnir stjórna Alþingi eins og það sé einhver húskona þeirra“ (P1). Sá þingmaður hefur aldrei verið stjórnarliði.

Fram kom hjá tveimur viðmælendum að vald Alþingis sé neitunarvald. Almennt semji ráðherrar ekki um málin við stjórnaraðstöðuna fyrirfram (á því eru einkum 2 undantekningar í seinni tíð, útlendingalögin og rammaáætlunin) heldur þróa þau hjá framkvæmdarvaldinu og láti síðan reyna á hvað þeir komast áfram með þau fullbúin. Þeir mata þingið með málum (R4). „Samningar um mál virðast almennt ekki eiga sér stað fyrir en komið er í óefni“ (R5).

Fyrsti aðilinn með neitunarvald er ríkisstjórnin sjálf og umfjöllun hennar er lokastig vinnslu málsins hjá framkvæmdarvaldinu, en á Alþingi mætir málið fyrst þingflokki ráðherrans, þá samstarfsflokknum/-unum og loks stjórnarandstöðunni, í þessari röð. Allir þessir aðilar geta stöðvað mál og gera það. Ef einn þeirra stöðvar mál fer það ekki til næsta á eftir og ef hann breytir því fer það svo breytt áfram. Vald aðila í þessu vinnslu- og neitunarferli er mismikið og fer ekki síst eftir persónum og leikendum. Þegar þessi

rannsókn var gerð starfaði ríkisstjórn með eins manns meirihluta og þá verður valdið framar í neitunarkedjunni sýnilegra. Ef stjórnarflokkar eru ósamstíga komast fá mál til þingsins og stjórnarandstaðan bíður við enda keðjunnar og segir eðlilega að ríkisstjórnin sé verklítill. Fram kom hjá viðmælendum að dagana sem viðtölin voru tekin (mars 2017) voru allmörg mál strand framarlega í keðjunni.

Vald Alþingis framarlega í þessari neitunarkedju er oftast ósýnilegt. Stjórnarflokkarnir bera ágreining sinn ekki á torg. En fram kom hjá viðmælenda sem sat á þingi bæði fyrir og eftir hrun að stjórnarflokkar hafi virkjað vald sitt í mikið meira mæli eftir það en fyrir (Þ2). Í daglegu máli er hins vegar einkum talað um átökin í hinni þinglegu meðferð málsins og þá sem átök milli framkvæmdarvaldsins og Alþingis. Þau eru þá milli ríkisstjórnar og stjórnarmeirihluta annars vegar og stjórnarandstöðu hins vegar. Mörkin milli þingsins og framkvæmdarvaldsins geta orðið óskýr þegar kemur að þinglegri afgreiðslu stjórnarmeirihlutans á málum. Ráðherrarnir eru þá í hlutverki stjórnmalaleiðtoga meirihlutans (Þ4).

Það er alltaf fyrir hendi núningur milli Alþingis og framkvæmdarvaldsins sem stofnana og þykir báðum á sig hallað. Harðir árekstrar eru þó ekki algengir. Mál eru ekki afgreidd með hraði og ekki í þeim búningi sem ráðherrarnir hefðu viljað og þingmenn kvarta yfir að þeir taki sér meiri völd en góðu hófi gegni og virði ekki óskir þingsins um ítarlega málsmeðferð (Þ4). Fyrir kemur að ráðherrar mæti ekki nógu vel í umræður, t.d. í fyrirspurnatíma, sérstakar umræður og annað (R1). Þeir eru ekki ávittir jafnvel þó þeir svari ekki fyrirspurnum (Þ1).

### 3.1.2 Þingflokkur ráðherra

Samstarf ráðherra við eigin þingflokk er mismunandi eftir persónum og stjórnmalaflokkum.

Ráðherrar kannar hvort meiri hluti sé fyrir máli í þingflokknum. Ef svo er og þingmeirihluti ríkisstjórnar er mikill fylgja allir þingmenn hans málinu í gegnum þingið, líka þeir sem verða undir í eigin flokki (Þ5). Stærstu mál ríkisstjórnar, hin pólitísku mál, fara jafnan hratt og vel í gegnum þingflokkinn og þá finnst mönnum ráðherravaldið vera mikið (Þ5). Þingmenn kvarta oft undan litlu samráði og í lang flestum tilvikum eru mál ekki borin undir þingflokkinn fyrr en fullbúin (R3).

Þingflokkur ráðherrans getur stöðvað mál og gerir það stundum (Þ5, R1, R3, R5). „Stundum koma ráðherrar með mál í þingflokkana sem ljóst er strax að ekki er meiri hluti fyrir. Menn eru þá gerðir afturreka með mál af eigin flokki“ (Þ5, R3). Þá eiga sér stað samningar við þingmenn í eigin flokki og þeir geta haft mikil áhrif á ákveðna þætti þeirra. Ef svo ber undir getur ráðherra þurft að koma með mál aftur með breytingum. Oft er auðvelt fyrir ráðherra að mæta athugasemdum eigin þingflokks (Þ5, R5). Líka er oft um góða samvinnu við þingflokk að ræða bæði áður en mál eru lögð fram og eftir að þau eru komin í nefnd. Þá vinnur ráðherra oft náið með fulltrúum flokksins í nefndinni. Fleiri koma að stærri málum meirihlutans (Þ4).

### 3.1.3 Samstarfsflokkeur/-flokkear ráðherra

Stjórnarfrumvörp þurfa samþykki í stjórnarflokkunum áður en þau eru lögð fram. Fram kom hjá nokkrum viðmælendum að ráðherrar þyrftu jafnan að hafa töluvert meira fyrir að fá samþykki samstarfsflokks/flokka en eigin flokks. „Varðandi samstarfsflokka þá bætist oft ákveðið viðkvæmnisstig. Ráðherra leggur oftast fram frumvörp sem eru í takt við pólitískan vilja hans flokks, það er ekki alltaf jafn ljóst um samstarfsflokk“ (P4).

Stjórnarfrumvörp eru ekki endilega samþykkt á þeim þingflokksfundi sem þau eru lögð fram á, heldur næsta fundi þar á eftir eða síðar. Íðulega eru þá settir þingmenn í að skoða mál milli funda (P2). Oft lætur samstarfsflokkurinn vita að fyrirvarar séu gerðir varðandi ákveðin atriði. Slíkt getur leitt til viðræðna og að þingmenn fari á fund ráðherrans til að leysa ágreininginn (P4).

„Valdabaráttan í þinginu er meðal annars milli stjórnarflokka“ (R5). Samstarfsflokkurinn stöðvar því oft mörg mál í einu til að koma sér í samningsaðstöðu gagnvart samstarfsflokknum (R1, R5). Fram kom að mál af þessu tagi hafa komið upp hjá núverandi ríkisstjórn (P4). Og málin eru ekki bara sett á ís, íðulega kemur fyrir að þau eru stöðvuð fyrir fullt og allt (P2, P4, R5). Það geta jafnvel verið mál sem talað var um í stjórnarsáttmála. Ástæðan getur verið grundvallarafstaða í hápólitískum málum og verður þá ráðherrann að ákveða hvort ríkisstjórn standi eða falli með málinu (R5). Dæmi eru um að ráðherrar hafi gert fleiri en tvær atrennur að því að koma máli í gegnum samstarfsflokk en engu að síður lent í strandi. Slík tilvik verða ekki alltaf opinber (P4).

Við gerð fjárlaga og um fjármál ríkisins yfirleitt er óhjákvæmilegt að semja, að minnsta kosti „um stóru línurnar“. Það verður að vera búið að tryggja stuðning fjárlaganefndar og meirihluta í þinginu áður en málið er lagt fram (R2).

### 3.1.4 Stjórnarandstaða

Fram kom hjá flestum viðmælendum að samstarf ríkisstjórnar við stjórnarandstöðuna væri fátítt. Jafnvel þar sem slíkt hefur verið reynt, t.d. í stjórnarskrármálinu á kjörtímabilinu 2013–2016, hefur það brotnað áður en kom að ákvarðanatöku.

Sumir viðmælendur telja að stjórnarandstaðan hafi í raun neitunarvald í öllum málum. Endalaust er hægt að flytja 5 mín. ræður og fylgja þeim eftir með 20 mín. í andsvörum. Með því getur stjórnarandstaðan „haldið þinginu lokuðu eins lengi og hana langar til“ (P2). Hún hefur á síðari árum jafnvel stöðvað mál sem góður meiri hluti var fyrir og sem framkvæmdarvaldið hefur talið mikilvæg (R5). Viðmælendur höfðu í aðalatriðum þrjá fyrirvara á þessum yfirlýsingum um valdaaðstöðu minnihlutans: Í fyrsta lagi að mál þyrftu að varða verulega hagsmuni, í öðru lagi að andstaða væri við málið úti í samfélaginu og/eða að upplausn ríkti í samfélaginu og í þriðja lagi að stjórnarandstaðan á alltaf yfir höfði sér að ákvæði þingskaparlaga um styttingu umræðna verði virkjað af meirihlutanum, þótt fyrir því séu ekki fordæmi.

Andstaða stjórnarandstöðunnar við mál er mjög mismikil. Hún er mest í pólitískum málum, en oftast lítil í faglegum og tæknilegum málum, en nokkrir viðmælendur flokka mál í þessa tvo flokka. Málum sem liggja til grundvallar kosningasigri og eru forsenda stjórnarsáttmála hleypir hún þó í gegn án hindrana og var leiðrétting skulda heimil-

anna slíkt mál, en það hafði takmarkaðan stuðning í þinginu bæði meðal stjórnarliða og stjórnarandstöðu.

Þá hafa mál sem hafa mikla efnahagslega þýðingu, varða þjóðarhag, gjarnan farið í gegn án „þingtæknilegra tafaleikja“ stjórnarandstöðunnar (P4). Það eru mál sem þurfa oft að fá hraða afgreiðslu og samþykkt fyrir opnun markaða.

Þrátt fyrir orð sumra viðmælenda um neitunarvald stjórnarandstöðu segja aðrir að mál séu einnig tekin í gegn með meirihlutavaldi, það varð algengt eftir hrún en hefur aftur orðið óalgengara (P3). Sumar ríkisstjórnir hafa átt erfitt með að semja, en hafa þá beitt atkvæðagreiðslum því meira (R5).

Vald stjórnarandstöðunnar yfir tíma þingsins gefur henni samningsstöðu. Á endanum þarf hún svo að vera tilbúin til sanngjarnra samninga. Þeir geta verið með mörgu móti. Stundum hefur náðst sú málamiðlun að gildistími laga sé eftir næstu kosningar þannig að þingið hafi tækifæri til þess að endurskoða ákvæði þeirra (P2). Ráðherrar fara oft samningaleiðina til þess að „ná einhverjum árangri“ yfirleitt (P5) og R5 bætir við að ráðherra geti sjálfur komið jafnvel erfiðum málum í gegn með samningum þótt ekki sé sterk hefð fyrir því.

Það er samið við stjórnarandstöðuna í nefndunum. Þær hafa mikið svigrúm til þess að breyta málum og gera það. Mörg dæmi eru um að mál sem fóru af stað í ágreiningi séu leyst þarna (R3). Hæfileikar nefndaformannsins skipta miklu máli fyrir framgang mála hjá hans nefnd. Hann þarf að vera í stöðugu samráði við ráðherrann sem flutti málið og það sama á raunar við þegar um þingmannamál er að ræða, en um þau næst oft breið samstaða. Þótt sum mál fari lítið eða ekki breytt í gegnum nefndirnar er ljóst að önnur taka miklum breytingum og jafnvel grundvallarbreytingum. Eins og fram hefur komið breyta nefndir málum mikið. Það gæti verið mælikvarði á sjálfstæði þingsins. „Ástæða [mikilla breytinga mála í meðförum þingsins] getur líka verið sú að mál séu illa undirbúin en ég held að hvort tveggja eigi við“ (R5).

P5 útskýrði aðstöðu nefnda. „Þegar allar umsagnir hafa borist og búið er að tala við alla sérfræðinga þá sjá nefndarmenn stundum að mál eru ekki nógu góð. Ýmist er þá farið til ráðuneytisins og sagt, viljið þið ekki laga þetta aftur eða nefndin lagar málið sjálf“. Þingmaður sem setur sig vel inn í mál á þessu stigi getur haft mikil áhrif, hinir treysta á hann. Hann semur frumvarpið jafnvel alveg frá grunni í samráði við ráðuneytið.

Fram kom hjá þremur viðmælendum að aðstaða þingmanna til þess að ganga vel frá málum væri ófullnægjandi. „Völdin liggja í upplýsingum, undirbúningstíma og aðstöðumun“ sagði einn þeirra. Þingið er ekki með sérfræðing í stjórnarskránni og stjórnskipun landsins og þingmenn geta átt erfitt með að finna sérfræðinga. Það er alltaf leitað til þeirra sömu og álit þeirra eru einsleit. Viðtöl við sérfræðinga sem koma á fundi nefnda eru ekki rituð upp og birt. Þá vantar þýðingarastof, bæði til að þýða erlend lög og alþjóðlegar ályktanir.

Stjórnarandstaðan beitir síst málþófi við afgreiðslu fjárlaga. Hún virðir að meiri hlutinn þarf að geta rekið ríkið. En „meiri hluti sem hefur ekki fjárstýringarvald þarf að semja um ansi mikið og staða stjórnarandstöðunnar þá orðin sterk eftir því“ (P2). Á þessu er sú undantekning að stjórnarandstaðan fór í málþóf við afgreiðslu fiskveiði-stjórnunarmála sumarið 2011, en þá var tekist á um tekjuhlið fjárlaga.



### 3.2 Hver er aðkoma Alþingis að stjórnarmyndunum?

#### 3.2.1 Forysta við stjórnarmyndun

„Það eru bara formenn flokka, iðulega nokkrir karlmennt, sem fara yfir málin. Það hefur ósköp lítið breyst“ (R4). Þótt öllum viðmælendum beri saman um að stöðunni sé að einhverju leyti rétt lýst með þessum orðum, hafa hlutirnir samt breyst verulega eftir hrun (P2), en misjafnlega mikið eftir flokkum. „Partur af því sem fór úrskaiðis í hruninu var þingmaðurinn sem réttir sjálfkrafa upp hendina“ (P2). Stjórnina 2007 mynduðu Geir og Ingibjörg ein á Þingvöllum og þannig hafði það verið frá 1991 þegar Viðeyjarstjórnin var mynduð. „Svo löbbaðu hinir bara í takt“ (P2).

#### 3.2.2 Þátttaka við gerð stjórnarsáttmála

Það er töluverður munur á því milli flokka hvað þingflokkarnir eru virkir. Ráðherrar Samfylkingarinnar hafa haft mest samband við þingmenn sína en eldri flokkarnir og Vg minna við sína. Flestir viðmælendur voru sammála því að í stjórnarmyndunarviðræðunum á nýliðnu hausti 2016 hafi samráð forystumannanna við þingflokkana verið meira en áður.

Sjálfstæðisflokkurinn, Framsóknarflokkurinn og Vinstri græn fela forystumönnum sínum óskorað umboð til gerðar stjórnarsáttmála. Forystumennirnir velja síðan stundum trúnaðarmenn til þess að vinna hann með sér. Að þessu sögðu bættu viðmælendurnir því við að þeir þyrftu að taka fullt tillit til þingflokka sinna sem hafa neitunarvald, tryggja stöðu sína í „baklandinu“. Fyrir hefur komið að flokksformenn komi með „drög sem at-hugasemdir hafa verið gerðar við, eins og núna síðast“ (R3). Þetta tillit við þingflokkana flokka viðmælendurnir í fernt:

1. Að þeirri stefnu sem þingmennirnir og flokkurinn samþykktu í aðdraganda kosninga sé fylgt, þannig koma sjaldan upp óvænt mál í ferlinu.
2. Að formaðurinn fylgi vilja þingmanna varðandi hvaða mál þeir eru tilbúnir að semja um og hvaða mál eru óumsemjanleg grundvallaratriði; að hann reyni ekki að keyra í gegn niðurstöðu sem umtalsverð andstaða er gegn. Þetta getur varðað þátttöku í stjórnarmyndunarviðræðum eða ekki.
3. Að hann hitti þingflokkinn á hverjum degi í hinni hröðu atburðarás stjórnarmyndunarviðræðna.
4. Að hann taki eðlilegt tillit til óska einstakra þingmanna um mál sem þeir vilja koma á dagskrá.

Hjá Samfylkingunni koma hins vegar allir þingmennirnir að gerð stjórnarsáttmála og þingflokkurinn skiptir sér í hópa eftir málefnum. „Þá ertu komin með eignarhald þingmanna á stefnunni“ (R2). Ekki kom fram í rannsókninni hvernig þessum málum er háttað hjá Þírötum.

Tveir skólar eru uppi um gerð stjórnarsáttmála. Annars vegar að hafa hann almenna yfirlýsingu samanber stjórnarsáttmálann 1991, honum fylgdi að vísu hvítbók til uppfyllingar. Síðan hefur þessu fordæmi verið fylgt að nokkru. Hins vegar að hafa stjórnar-

sáttmála nákvæmari og hefur sú orðið reyndin í seinni tíð varðandi einstök baráttumál stjórnarflokkanna og R1 sagði: “Mín sýn er að stjórnarsáttmálar eigi fremur að vera aðgerðamiðaðir en almenn stefnumörkun“ og Þ4 sagði að viðkvæm mál séu listuð nákvæmlega. R5 lagði áherslu á að „stjórnarsáttmáli þarf að leiðbeina stjórnarþingmönnum varðandi hvert þeir eru að stefna og hvað þeir geta stöðvað ef mál brjóta í bága við hann og stjórnarandstaðan þarf einnig að vita stefnuna til þess að geta haldið uppi skipulegri andstöðu“.

Komið hefur til tals að endurnýja stjórnarsáttmála á miðju kjörtímabili til þess að auka vald Alþingis á dagskrá mála (Þ4, R3, R4). Þá meira með viðbótum en grundvallarbreytingum (R4). Reyndin er sú að helstu mál hvers stjórnsmálasáttmála framkvæmast oft hratt og aðstæður í þjóðfélaginu breytast einnig mikið. Þá er ríkisstjórnin komin með mjög frjálsar hendur varðandi dagskrárvaldið í stjórnmalunum. Sumir flokkarnir hafa lært á þetta og gefa mikið eftir í stjórnarsáttmála en sækja því meira á í daglegum málum þegar líður á kjörtímabilið (Þ2).

Ráðherrar leggja fram þingmálistu á haustin. Þeir geta komið bæði stjórnarliðum og stjórnarandstöðu á óvart ef stjórnarsáttmálar eru ekki skýrir (R5). Við þær aðstæður geta þingmenn talið sig hafa lítið dagskrárvald.

### 3.2.3 Ákvarðanavald um stjórnarsáttmála

Þingflokkar meirihlutans staðfesta stjórnarsáttmála þegar hann liggur fyrir í lokagerð. Það gera einnig stofnanir stjórnsmálaflokkanna.

### 3.2.4 Ákvarðanavald um ráðherraembætti

Flokksformennirnir gera í öllum tilvikum tillögu að ráðherralista. Þeir eru miseinráðir um gerð hennar. Í Sjálfstæðisflokknum hefur formaðurinn áður rætt við alla þingmenn sína, líka í Framsóknarflokknum, formaður hans hefur mest samráð við sinn flokk. Fram kom að í þeim flokkum geta þingmennirnir haft áhrif á listann. Formaðurinn fer með óskorað vald um ákvörðun ráðherraembættu í Samfylkingunni og Vinstri grænum. Áður fyrr voru ríkari hefðir um kosningu innan þingflokka um ráðherrasæti. „Það reyndist illa. Gamalgrónir héraðshöfðingjar gátu gert bandalög sem komu þeim í ráðherrasæti þó það væri ekki endilega vilji forystu flokksins“ (Þ4).

Að lokum staðfesta þingflokkarnir ráðherralistann og er það eins hjá öllum flokkum.

## 3.3 Um undirbúningu mála

Lagasetningu er oft ábótavant. Um það eru flestir eða allir viðmælendur sammála. Gerðar hafa verið atlögur að því, meðal annars með útgáfu handbókar um frumvarpsgerð fyrir allmörgum árum. Þá var talað um samráðsferli, álagspróf og mat á afleiðingum. En ákveðin lausung komst fljótt á aftur. Og enn er verið að nota neyðarsjónarmið fyrir „miklum bægslagangi við frumvarpsgerð“ (Þ4), löngu eftir að neyðarástandi lauk. „Menn þekkja það [hins vegar] frá hinum norðurlöndunum að þar fara menn ekki út í umfangsmiklar lagabreytingar án langrar undirbúningsvinnu sem felur þá í sér mikið samráð, bæði pólitískt samráð og eins faglegt samráð. Gerð hvítbókar“ (Þ4).

Unnið er að því að koma þessum málum í ákveðnari farveg í Stjórnarráðinu. Bæði með lagaskrifstofu forsætisráðuneytisins sem fer yfir frumvarpsdrög með tilliti til ákveðinna þátta og með fyrirætlu um samráð út í samfélagið við undirbúning mála.

### 3.3.1 *Á framkvæmdarvaldið eða Alþingi að undirbúa mál (semja frumvörp)?*

„Uppruni lagasetningar, það er sjálf hugmyndin um að samfélagið þurfi nýja lagasetningu á tilteknu sviði, kemur nánast alltaf frá framkvæmdarvaldinu, beint eða óbeint. Aðilar í samfélaginu leita til fagráðuneytisins eða stjórnarsýslan þarf tæki og tól til þess að geta sinnt hlutverki sínu“ (R5).

„Stærri mál þarf að vinna í ráðuneytunum og mikilvægt er að öll möguleg þekking, tengsl og yfirsýn sé notuð við vinnslu þeirra. Það útilokar ekki að nefndir þingsins geti tekið slík mál upp á sína arma. En ef Alþingi á að ráða við gerð stærri mála værum við komin með tvöfalt kerfi. Framkvæmdarvaldið er tiltölulega veikt og mætti gjarnan hafa meiri sérþekkingu og það væri okkur ofviða að byggja upp tvöfalt kerfi“ segir R5 og aðrir viðmælendur taka undir orð hans að einhverju eða öllu leyti.

Á þessu höfðu þó tveir þingmenn fyrirvara. Þeir vildu að aðstaða og stuðningur þingmanna í þinginu yrði aukinn, bæði vegna frumvarpsgerðar og vegna rýningar nefnda á málum og einnig vildu þeir meira gagnsæi um undirbúning ráðuneytanna og við hverja hefði verið haft samráð. „Maður vill ekki að hagsmunaaðilarnir skrifi löggjöfina“ (R1).

### 3.3.2 *Hver á að annast samráð við aðila úti í samfélaginu?*

Allir viðmælendur sem tjáðu sig vildu að framkvæmdarvaldið hefði meira samráð út í samfélagið við undirbúning mála. Mjög brýnt væri að lagasetningin væri lengra komin þegar frumvörpin berast Alþingi. Þá er átt við umsagnarbeiðnir, erindi og áheyrn. „Þegar þú hefur fengið mörg sjónarmið fram verður vinnan vandaðri“ (R1). Sjónarmið sérfræðinga og hagsmunaaðila eru sérstaklega nefnd í þessu samhengi. „Í nefndarstarfinu, þegar allar umsagnir hafa borist og búið er að tala við sérfræðinga þá sjá menn stundum að málin eru ekki nógu góð“ sagði Þ5 eins og áður sagði.

Það sjónarmið heyrðist líka að ef samráð ykist í ráðuneytunum væri ráðherrann ekki lengur einráður um innihald frumvarpa. Hann yrði að taka tillit til sjónarmiða viðmælenda ráðuneytisins og sérstaklega ef þau yrðu gerð opinber. Fyrir kemur að ráðuneytin greina ekki frá álitaeftum í löggjöf, en leggja áherslu á eigin sjónarmið; álitaefti sem síðan koma fram í samráðsferli nefnda Alþingis eftir áheyrn og lestur erinda. En með bættu samráðsferli í ráðuneytunum væri pólitískum spurningum mögulega vísað til Alþingis. Einnig komu fram áhyggjur af því að starfsmenn Stjórnarráðsins væru þröngsýnir og héldu spilunum nærri sér.

Flestir viðmælendur töldu að samráð nefnda Alþingis yrði engu að síður að vera til staðar og sumir töldu það lykिलinn að mikilli yfirsýn þingmanna í málum. Aðrir lögðu áherslu á að með breytingunni gæti Alþingi lagað vinnubrögð sín. Meðal annars var nefnt að þingnefndir gerðu stundum mistök á síðustu stundu, ekki væri gott að þingið „hrærði“ eins mikið í málum og nú er gert (Þ2). Einnig var það nefnt að það væru ólík verkefni að þróa löggjöf og að rýna hana.

Nokkrir viðmælendur höfðu áhyggjur af veikri stöðu ráðuneytanna við undirbúning mála og að þar vantaði meiri sérþekkingu. „Er enginn lögfræðingur í þessu ráðuneyti“ spyr Þ5 stundum. R5 lagði áherslu á að nýta þyrfti vel samstarfið milli framkvæmdarvaldsins og Alþingis.

### 3.3.3 *Á þingið að koma fyrir að frumvarpsgerðinni en nú er?*

Helmíngur viðmælenda taldi að þingnefndir og þingmenn eigi að koma fyrir að undirbúningi mála en nú er gert. Fyrst og fremst vegna góðrar reynslu af því. Einkum er þá vísað til útlendingalaganna, en við undirbúning þeirra hafði dómsmálaráðherra frumkvæði að þverpólitísku samstarfi sem fór fram í ráðuneytinu. Þótt því hafi verið misvel tekið í Stjórnarráðinu heppnaðist samstarfið vel og frumvarpið varð að lögum hratt og örugglega; kannski of gagnrýnislaust sagði einn viðmælendinn. Aðrir lögðu áherslu á samráð við nefndir meðan á gerð frumvarpa stæði og einn að frumvörp væru skrifuð af starfshópum þingmanna.

Helmíngur viðmælenda taldi hins vegar að eðlileg hlutverkaskipti væru milli aðila og ekki væri heppilegt að hrófla við þeim. „Undirbúningur stjórnarfrumvarpa á að vera á ábyrgð viðkomandi ráðherra og síðan ríkisstjórnarinnar og stjórnarflokkanna í heild“ (Þ4). Það er hin viðtekna hefð.

Einn viðmælendi sagði að danska leiðin, að ráðherra fengi foringja annarra stjórn-málaflokka til sín í ráðuneytið og þar gengju þeir frá samkomulagi sem síðan héldi í gegnum þinglegu meðferðina, styrkti ekki endilega þingið. Almennir þingmenn kæmu lítið að því.

### 3.3.4 *Á þingið að meta framkvæmd laga?*

Samhljóða álit viðmælenda var að svo ætti að vera og slíkt eftirlit væri til staðar þótt það væri ekki skipulagt. „Við erum svo lítil þjóð að um leið og lög fara að vera íþyngjandi eða hætta að virka þá færðu símtal. Það er alltaf verið að láta þingmenn og ráðherra vita“ (R4). Sú skylda hvílir á Umboðsmanni Alþingis að láta þingið vita af annmörkum laga-setningar og gerir hann það. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd fjallar um slík mál. En fagnefndir taka slík mál oft upp að eigin frumkvæði og vísa því þá jafnvel til ráðuneytisins að laga málið. „Við fáum ábendingar og við köllum ráðherrana oft fyrir og fylgjumst með framkvæmdinni, hvort hún sé góð. Við erum oft fljót að bregðast við“ (Þ5). Sumir viðmælendur töldu koma til greina að setja þetta í skipulegri farveg.

### 3.3.5 *Hversu vel eru mál unnin þegar þau berast Alþingi?*

Við þessari spurningu gáfu viðmælendur tvöföld skilaboð. Annars vegar að ráðherrar legðu ekki fram hálfköruð mál, þeir vildu sjálfir hafa síðasta orðið og að mál mættu markmiðum ríkisstjórnar. „Ráðherra skrifar frumvarpið út frá sínum sjónarhól“ (R3). Hins vegar og að þessu sögðu könnuðust flestir viðmælendur við illa undirbúin mál þótt forsendurnar væru ólíkar.

Erfiðum málum er einkum vísað til Alþingis í tengslum við fjárlagagerðina. Þá verður Alþingi að taka óvinsælar ákvarðanir, oft á móti vinsælum ákvörðunum sem fjárlaga-

nefnd gerir tillögur um. Hvað varðar önnur mál þá er undirbúningsvinnan mjög mismunandi góð. „Tilfinningin er að oft sé kastað til höndunum og svo á þingið að lagfæra“ segja Þ3 og Þ5. Þá hafa ráðherrar stundum sett mál inn í þingið í þeim búningi sem embættismennirnir skrifuðu þau og látið spyrjast að þeim sé ósárt um að hitt eða þetta breyttist. Þá er ábyrgðin komin til þingsins og gæti þetta til dæmis átt við þegar velja þarf á milli andstæðra hagsmuna (Þ4). „Fyrir kemur að ráðherrar veigri sér við að taka erfiðar ákvarðanir og láta þingið gera það, sérstaklega í lagabætingum þegar falla þarf frá fyrri breytingum Alþingis í máli. Nefndirnar flytja þá gjarnan slík mál þótt þau eigi uppruna sinn hjá framkvæmdarvaldinu“ (R2).

### 3.4 Hvernig líst þér á þá þróun að fjárlaganefnd hætti að afgreiða einstök mál en marki málefnum heildarfjárveitingar með framkvæmd nýrra laga um opinber fjármál?

Að fjárlaganefnd hætti að afgreiða einstök mál er viðbragð við þróun sem var mjög óæskileg - og skynsamleg ákvörðun segja flestir. „Það var allt að milljarði úthlutað til aðila með ákvörðunum fjárlaganefndar. Og það var ekki mikil fagmennska á bak við ákvarðanir“ (R1). Fara átti í staðinn þá leið að búa til sjóði utan um einstaka mála-flokka sem væru síðan í höndum heimamanna, svo sem vegna sóknaráætlana og menningarstofnana. Hins vegar hefur þessi leið ekki verið farin að öllu leyti sem hefur veikt þingið og stofnanir utan Stjórnarráðsins. Það að ráðuneytin úthluti minni styrkjum fellur landsbyggðarþingmönnum sérstaklega illa. Lítil upphæð getur skipt lítið samfélag miklu. Hætt er við að aðrar áherslur verði ofaná í ráðuneytunum og hinn „reykvíski sjónarhóll“ (R3) ráði ferðinni. Hér koma fram áhyggjur margra þingmanna af þröngsýni ráðuneytis-manna, að almenningi eigi eftir að þykja erfitt að sækja til þeirra mál og því að þeir standi ekki í ábyrgðarsambandi við kjósendur.

Þetta mál verður varla aðskilið breytingum sem kveðið er á um í lögum um opinber fjármál. Markmið þeirra laga er að bæta meðferð ríkisfjármála og tryggja samfellu í meðferð þeirra. Flestir viðmælendur styðja þessa þróun, þó alls ekki einn þeirra og margir aðrir hafa efasemdir um hvernig hún kemur út fyrir Alþingi. Munu völd þess minnka og mun þinginu finnast það komið í spennitreyju þegar kemur að fjárlagagerðinni, til dæmis næsta haust? Fleiri efasemdaraddir komu fram og sögðu sumir að þetta væri tilraun sem þingið þyrfti að fylgjast vel með (Þ4, R3, R5). „Það er býsna miklu lýðræðislegu umboði fórnad“ (Þ2).

Í lögnum um opinber fjármál er gert ráð fyrir gerð ríkisfjármálastefnu til 5 ára, síðan fjármálaáætlun sem samþykkt er að vori, nokkurs konar „pre-budget“ og síðan fjárlögum að hausti (Þ4). Með þessari nýjung flyst mikið vald til fjármálaráðherrans og fjármálaráðuneytisins, sem gerir tillögur í þessu efni og þurfa ráðherrar að rökstyðja fjár-beiðnir til sinna mála-flokka gagnvart honum. Á ákveðinn hátt eykst einnig vald hvers og eins ráðherra og stofnana því þeir eiga að ráðstafa fjárveitingum á sínu málefnasviði innan þess ramma sem fjármálaráðherrann og Alþingi hefur markað. Þó þannig að fjármálaráðherrann þarf að samþykkja stærri tilfærslur milli mála-flokka.

Áætlanir, mælingar, eftirlit og agi hefur orðið ofaná. „Ég held bara að við komumst ekki hjá þessari miðstýringu. Við erum að sýsla með fé annarra. Það skiptir miklu máli

hvernig það fé er notað, að það séu rammar, ekki tilviljunarkennd afgreiðsla eftir því hvernig vindar blása. Þetta á við allan rekstur. Menn gera áætlanir og fylgjast með. Þetta er bara ábyrg fjármálastjórnun. Við getum breytt stefnunni á nokkurra ára fresti og þá kemur ný stefna fyrir þau ár og við röskum hlutföllum ef við viljum. Ég er afskaplega hrifinn af þessu og ég held að það sé ekki hjá þessu komist. Þetta snýst um skynsemi“ (P5).

Það eru skiptar skoðanir á því hvort völd Alþingis skerðist með framkvæmd laganna, flestir eru á þeirri skoðun og þá að völd ráðherra, einkum fjármálaráðherrans og ráðuneytismanna aukist á þess kostnað, bæði við undirbúning og útfærslu ríkisfjármálanna. Einn þingmaður var þessu ósammála, hann er reyndur í gerð fjárlaga: „Ég tel að völd Alþingis aukist við breytinguna, það er verið að taka stóru ákvarðanirnar, um milljarðana. Meðan við tókum við styrkbeiðnum frá aðilum var okkur haldið uppteknum við það, við unnum nótt og dag og skiptum okkur niður á viðtöl. Til að úthluta einhverjum 500 þús. kalli. Þetta var óþægilegt og þarna voru margar spillingargildir. Það voru að ganga bláir miðar milli manna í matsalnum. Á meðan fóru milljarðarnir framhjá og við höfðum ekki tíma til að vera með eftirlit með framkvæmd fjárlaga. Núna horfum við meira á stóra sviðið og málaflökkana og höfum tíma fyrir eftirlit“ (R2).

Nokkrir höfðu meiri efasemdir. Þeir töldu að þingmenn hafi vaknað upp við að ákvörðunarvald þeirra um ráðstöfun fjárveitinga var gengið þeim úr greipum (R3). Einn þeirra tók sem dæmi að heilbrigðisráðherra gæti flutt alla fjárveitingu sína til einkarekinna sjúkrahúsa ef hann fær samþykki fjármálaráðherrans, en Alþingi kæmi ekki að málinu (R1). Fyrir kom að þingmenn töldu sig hafa gengið frá ráðstöfunum með ákveðnum hætti á einhverju stigi máls, en ráðuneytin voru ósammála og bentu á að nú væri þetta allt í þeirra höndum (R3). Í þessu hafa menn ekki ákveðið hvernig Alþingi á að hafa meira um stefnumörkunina að segja eða hvernig það getur haft lokaorðið (R3). Einn þingmaður taldi að fjármálaáætlanir ætti að vinna í þverpólítískri nefnd.

### 3.5 Annað sem fram kom

Átta þingmenn töldu að völd Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu væru mikil, en tveir ekki. „Ég held að ég sé tiltölulega meðvitadur um þessa stöðu og hef verið bæði í stjórn og stjórnarandstöðu. Ég held að margir þingmenn og almenningur sé það hins vegar ekki“ (P4). Viðmælendur nefndu að réttur þingmanna til þess að koma máli á dagskrá þingfunda væri mikið meiri hér en annars staðar og óvíða er jafn auðvelt að flytja mál og fá þau rædd og inn í nefndastarfið, fá umsagnir og annað. Þá eru fleiri þingmannamál samþykkt af Alþingi en annars staðar. Þá kom fram að neitunarvald stjórnarandstöðu og stjórnarflokkanna væri mjög sterkt gagnvart málum ríkisstjórnar.

Þrír viðmælendur töldu hugsanlegt að völd Alþingis væru of mikil en tveir vildu hafa þau meiri. „Ég held að farsælast sé að samráð og völdtækur stuðningur náist á vettvangi framkvæmdarvaldsins og mál komi þannig inn í þingið, sem tékki þá á minni háttar atvöldum. Í dag er það þannig að samráð og öflun stuðnings fer bara fram í þinginu, ekki í ráðuneytunum eins og í Danmörku“ (P2). Alþingi myndi ekki nýta sér málþófsvaldið í „eins ríkum mæli og nú er gert ef undirbúningur mála væri betri“ (R1).



## 4. Umræður

Fram kemur hjá sumum fræðimönnum að völd þjóðþinga og framkvæmdarvalds vegi salt. Mikil völd annars aðilans veiki hinn og öfugt. Fram hefur komið að framkvæmdarvaldið hér á landi er veikt í lagasetningarstarfi (Gunnar Helgi Kristinsson 2013). Af því einu má ráða að staða Alþingis hljóti að vera sterk. En fleira kemur til.

Þegar niðurstöður þessarar rannsóknar eru settar fram í ljósi alþjóðlegra kenninga um þjóðþing fæst ákveðin mynd af stöðu aðilanna hér á landi.

### 4.1 Valdaaðilar á Alþingi

Grundvöllur mælinga á stöðu Alþingis fæst með flokkunarkerfi Kings og er útfærsla Andeweg notuð hér. Flokkunin í aðila sem geta beitt neitunarvaldi virðist víðeigandi og þeir eru jafnan þrír hér á landi þegar tveggja flokka samsteyptjörnir sitja en fjórir núna þar sem þriggja flokka stjórn er við völd. Hér er átt við þingflokk ráðherra, samstarfsflokk hans eða samstarfsflokka og stjórnarandstöðuna.

Það kemur skýrt fram í rannsókninni að þingflokkar ráðherra og samstarfsflokksins/samstarfsflokka beita neitunarvaldi sínu gagnvart ráðherrum. Það kom líka fram hjá Gunnari Helga Kristinssyni í bókinni *Stjórnarráð Íslands, skipulag og starfshattir* (2004). Beiting þessa valds er að nokkru leyti ósýnileg almenningi. Jafnvel þótt hún komi til umræðu í fjölmiðlum er hún ekki endilega sett í samband við völd Alþingis, það er eins og Alþingi komi ekki að lagasetningu fyrr en við framlagningu frumvarps. Þessir aðilar breyta líka málum mikið eftir framlagningu og þá í nefndum. Viðmælendurnir lýstu valdi stjórnarandstöðunnar ólíkt. Sumir töldu að hún gæti stöðvað öll mál og störf þingsins alfarið meðan aðrir töldu að hún gæti stöðvað einstök mál við ákveðnar aðstæður. Einnig kom fram að mörg mál fara í gegn með meirihlutavaldi, oft með hlutleysi stjórnarandstöðunnar en í andstöðu við hana.

### 4.2 Alþingi í ljósi fræðilegra sjónarmiða

#### 4.2.1 Hvaða þingmódeli tilheyrir Alþingi?

Ef orð viðmælendanna eru borin saman við kenningar Damgård um flokkun sambanda ríkisstjórnar og þjóðþinga staðfestist að Alþingi starfar samkvæmt evrópska módelinu þar sem meirihlutastjörnir eru einkennandi, hlutfallskosning og að mál fara eða geta farið í gegnum þingið með meirihlutavaldi og samningum milli ríkisstjórnarflokka einna. Einnig kemur skýrt fram að það starfar líka samkvæmt norræna módelinu en þá er samið við stjórnarandstöðuna í samningalýðræði. Vald þjóðþinga ræðst meðal annars af sambandinu milli ríkisstjórnar og þjóðþings og þá þannig að vald þeirra er minnst í Westminster módelinu (eins flokks ríkisstjörnir), meira í evrópska módelinu og mest í norræna módelinu. Í þessu ljósi eru völd Alþingis minni en völd þinga í norræna módelinu en meiri en þinga í evrópska módelinu og töluvert meiri en í Westminster módelinu.

#### 4.2.2 Samfélagsleg gæði og íslenska þingræðið

Nokkrir fræðimenn leggja áherslu á að samfélagsleg gæði fylgi samningalýðræði (norræna módelinu), til dæmis Lijphart og Steuer; að þjóðfélög með slíkt stjórnarfar séu

mildari og réttlátari en önnur. Þá sé lýðræðislegt öryggi meira. Rannsóknin mælir þetta ekki. Í henni kemur hins vegar fram að Ísland er bæði í hópi ríkja með meirihlutaráði og samningalýðræði eins og þegar er sagt. Á þessu sviði má því hugsa sér að Alþingi hafi sóknarfæri, það gæti framkvæmt samningalýðræði í verulega auknum mæli og með öðrum, betri og skilvirkari aðferðum en málþófi.

Svipaðar ábendingar um samfélagsleg gæði koma fram í kenningum Tsebelis um stöðugleika í þingræði vs. forsetaræði og um fjölflokkakerfi; að því fleiri sem fari með neitunarvald því betur bregðist þingið við breytingum í samfélaginu og á fjölbreyttari hátt. Þannig má ætla að samfélagsleg gæði starfa Alþingis á mælikvarða Tsebelis séu yfir meðallagi í Evrópu, en minni en í norræna módelinu.

Samheldni er mikil innan flokkanna á Alþingi og í norræna módelinu sem einnig auðveldar viðbrögð við þjóðfélagsbreytingum samkvæmt Tsebelis. Þá kemur fram hjá Lijphart að hlutfallskosning bæti stórlega gæði lýðræðis og auki skilvirkni ríkisstjórna.

#### 4.2.3 Samheldni innan stjórn mála flokka

Samheldni kemur að nokkru leyti til umræðu í rannsókninni og viðmælendurnir staðfesta að hún er til staðar, hún styrkir neitunarvald stjórn mála flokkanna og þar með völd Alþingis. Kenningar benda á að uppbygging framkvæmdarvaldsins, þingræðisskipulagið, beri með sér aukna samheldni og er sú raunin á Alþingi. Þá kemur líka fram að tryggð við flokkinn er mikil og verkaskipting innan hans mikil, sem samkvæmt kenningum Andeweg og Thomassen eykur hvort tveggja samheldni.

#### 4.2.4 Völd og verkaskipting í fjármálastjórn

Hallerberg hefur bent á að völd þjóðþinga séu tengd skipulagi á fjármálastjórn ríkisins. Fyrsti flokkurinn í módeli hans, í honum eru þingin valdaminnst, einkennist af fullu umboði fjármálaráðherra. Það er gjarnan í ríkjum með eins flokks ríkisstjórnir. Annar flokkurinn og í honum hafa þingin meiri völd, einkennist af minni miðstýringu ríkisfjármálanna og sameiginlegri skuldbindingu ráðherra. Hann gæti vel átt við fjölflokka ríkisstjórnir. Þriðji flokkurinn og þar sem þingin hafa mest völd einkennist af dreifðu forræði ráðherra, svokölluðu „lénsherraskipulagi“. Fram kemur í rannsókninni að Alþingi hefur að einhverju eða öllu leyti verið í lénsherraskipulaginu hingað til, það er með mikil völd, þó sú greining sé ekki einhlít. Í aðalatriðum virðist einnig að þingið sé að flytjast í flokk sameiginlegrar skuldbindingar með framkvæmd nýrra laga um opinber fjármál. Fram kemur einnig að þingmenn gera sér grein fyrir því hvaða áhrif þessi breyting hefur á völd þingsins og fylgjast vel með framkvæmd laganna. Mjög miklir kostir fylgja hinu nýja fyrirkomulagi ríkisfjármálanna og bendir flest til þess að það muni haldast.

#### 4.2.5 Dagskrárvald þingsins

Aðkoma þingsins að gerð stjórnarsáttmála eykur dagskrárvald þess samkvæmt kenningum De Winter. Fram kom í rannsókninni að hinn almenni alþingismaður kemur mismikið að gerð stjórnarsáttmála; þá er átt við stjórnarliða. Áhrif stjórnarandstöðu gætu verið óbein. Þó hefur aðkoma alþingismanna aukist, einkum við stjórnarmyndunina í

árslok 2016. Ljóst er að flokksforingjarnir hafa verið tiltölulega einráðir við gerð stjórnarsáttmála og hinn almenni þingmaður verður því ekki endilega meðeigandi að honum og dagskrárvaldi hans, en bakland ráðherranna er þó vissulega stutt frá þeim. Þetta getur verið ein af ástæðum þess að samstarfsflokkar ráðherra hafna jafnvel málum sem eru í stjórnarsáttmála.

Samkvæmt kenningum De Winter gæti Alþingi átt sóknarfæri á þessum vettvangi, bæði með aukinni aðkomu að gerð stjórnarsáttmála, með því að hann sé endurnýjaður á kjörtímabilinu og með vandaðri málalistum ráðherra. Það kom fram að mikilvægt sé fyrir stjórnarliða og stjórnarandstöðuna að þeir listar séu meira unnir í þeim tilgangi að Alþingi sé betur upplýst um dagskrá mála. Framlagning ráðherra á málalistum sínum á haustin kann að vera til málamynda. Yfirleitt sýna þeir töluvert fleiri mál en þeir leggja fram. Stundum eru þeir að láta líta svo út sem mál séu lengra komin en þau eru, til dæmis innleiðing evrópureglna og þá í þeim tilgangi að forðast ákæru.

### 4.3 Alþingi og norræna módelið

Samkvæmt hefðbundnum skilgreiningum á norræna þingmódelinu, sem Damgård gerði grein fyrir 1994, eru norrænu þingin sterk gagnvart framkvæmdarvaldinu. Það verður þó ekki endilega stutt með flokkunarkerfi Döring á frjálsræði nefnda, heldur miklu fremur með flokkunarkerfi Damgård sjálfs á þingmódelum sem kynnt var í upphafi greinar þessarar. Hér er ekki staðfest greining á stöðu þinga norræna módelisins samkvæmt valdaflokkun Hallerberg, en reikna má með að það falli í flokk sameiginlegrar skuldbindingar ríkisstjórnarinnar allrar fremur en flokk lénsherraskipulags, þar sem módelið byggir á samsteypustjórnnum og sterku embættismannakerfi. Í norræna módelinu er mikill samgangur atvinnulífsins og hagsmunaaðila við embættismannakerfið (ný-korporatismi). Þar hefur hins vegar verið lítill „lobbýismi“ í þingunum. Rommetvedt hefur bent á að ný-korporatismi sé á verulegu undanhaldi í ríkjum norræna módelisins, en „lobbýismi“ í þingunum vaxandi (áheyrn og samskipti við þingmenn), sem Binderkrantz segir að styrki þingin enn frekar.

Ef Alþingi er metið gagnvart norræna módelinu á grundvelli rannsóknar þessarar má ætla að vald þess sé bæði sterkara og veikara en þinga sem starfa samkvæmt því. Alþingi er veikara en þau samkvæmt flokkun Damgårds á þingmódelum, er bæði með meirihlutaræði (evrópska módelið) og samningalýðræði (norræna módelið). Það hefur sama stjórnskipulag, þingræði, með öllum einkennum þess svo sem sterku þingi og að þingflokkarnir eru grunneining kerfisins. Það er sterkara samkvæmt flokkun Dörings á frjálsræði nefnda, sem er eins mikið og mest verður hjá þjóðþingum. Alþingi er að endurskipuleggja fjármálastjórn ríkisins og verður eftir það í svipaðri stöðu og þing norræna módelisins. Það er sterkt í ljósi þess að framkvæmdarvaldið hér á landi er veikt og veikara en í ríkjum norræna módelisins. Ekki er ljóst samkvæmt rannsókn þessari hversu ný-korporatismi er mikill hér á landi (hann er gagnvart framkvæmdarvaldinu), en „lobbýismi“ er tvímælalaust mikill, bæði með áheyrn og erindum til nefnda og gagnvart þingmönnum; hann styrkir þingið.

Um mismun á Alþingi og þinga í norræna módelinu má lesa í töflu 4:

**Tafla 4.** Samanburður á ákveðnum einkennum Alþingis og þinga í norræna módelinu

Þing/þingmódel og valdaaðstaða:	Alþingi	Norræna módelið	Valdaaðstaða
Mælanleg atriði:			
Einkenni	Meirihlutavald og samningalýðræði	Samningalýðræði	Í norræna módelinu hafa þingin meiri völd en Alþingi
Samfélagsleg gæði (Lijphart, Steuer, Tsebelis)	Allmikil	Mikil	Í norræna módelinu eru samfélagsleg gæði meiri en hér á landi
Stjórnskipulag	Þingræði, samsteypustjórnir	Þingræði, samsteypustjórnir	Svipað
Kosningakerfi	Hlutfallskosning	Hlutfallskosning	Svipað
Frjálsræði nefnda	Mesta mögulega frjálsræði; samkvæmt 4. flokki Döring	Samkvæmt 1. til 3. flokki Döring	Alþingi hefur meiri völd en þing norræna módelins
Skipulag ríkisfjármála	Er að færast frá láns-herrskipulagi til sameiginlegrar ábyrgðar	Sameiginleg ábyrgð (hér er gengið út frá þessari flokkun)	Alþingi hefur haft meiri völd en þing norræna módelins, en er að færast í þau sömu
Styrkleiki embættismannakerfisins	Lítill	Mikill	Alþingi hefur meiri völd en þing norræna módelins
Ný-korporatismi	Ekki vitað	Mikill, en minnkandi	Ekki mögulegt að bera saman
„Lobbýismi“	Mikill	Lítill en vaxandi	Alþingi hefur meiri völd en þing norræna módelins, völd þeirra þó vaxandi

Samkvæmt töflu 4 hefur Alþingi meiri völd en þing í norræna módelinu varðandi þrjú einkenni, svipuð samkvæmt þremur, minni í tveimur og eitt er ekki hægt að bera saman hér. Taka verður fram að fleiri þættir hafa áhrif á stöðu þinganna.

#### 4.4 Breytingar á verkefnum aðila

Fram kom í rannsókninni að fyrirhugaðar eru töluverðar breytingar á verkefnum milli framkvæmdarvaldsins og Alþingis, sumar hafnar en aðrar styttra komnar.

##### 4.4.1 Fjármálastjórn ríkisins

Eins og nefnt hefur verið er fjármálastjórn ríkisins að breytast með framkvæmd nýrra laga um opinber fjármál. Með þeim eykst miðstýring hjá fjármálaráðuneytinu og agi í kerfinu öllu, en stóru ákvarðirnar eru samt í höndum Alþingis. Minni ákvarðanir og útfærsla eru það hins vegar ekki eins og áður var.

#### 4.4.2 Samráð út í samfélagið

Aukið samráð ráðuneytanna út í samfélagið við undirbúning mála er fyrirhugað. Samráð er einkum haft við sérfræðinga, fagfólk, stofnanir, sveitarfélög og hagsmunaaðila og auk þess allan almenning. Flestir viðmælendur telja að við þessa breytingu verði mál lengra komin en áður þegar þau berast Alþingi. Því ættu verkefni þingnefnda að breytast, jafnvel mikið.

Verkefnaskipti í þessu efni eru háð því að ráðuneytin opni hug sinn meira en verið hefur fyrir fræðilegum rökum og sjónarmiðum aðila; að þau dragi úr þröngsýni sinni sem viðmælendur kvarta töluvert mikið yfir. Vera má að í rauninni séu þeir þó ekki síður að kvarta undan einsýni ráðherrans sem ber fram eigin sjónarmið í frumvörpum. Í þessu efni þarf hann að gefa eftir og „semja“ við fjölbreyttari sjónarmið en sín eigin fyrr í laga-setningarferlinu en áður.

#### 4.4.3 Tæknilegur undirbúningur, yfirllestur, álagspróf og mat á afleiðingum

Þó það hafi ekki komið skýrt fram í þessari rannsókn er tæknilegur undirbúningur mála og staðsetning hans mjög mikilvægur. Um er að ræða viðamikil verkefni ef vel á að vera. Mat á fjárhagslegum afleiðingum hlýtur að vera hjá fjármálaráðuneytinu eins og áður, en annar undirbúningur er smám saman að styrkjast hjá lagaskrifstofu forsætisráðuneytisins. Fráleitt virðist vera að Alþingi eða nefndir þess annist lagatæknilegan yfirllestur, prófarkalestur, mat á áhrifum eða álagspróf; til þess þarf umtalsverða innviði og slíkur undirbúningur þarf að liggja fyrir við meðferð mála.

### 4.5 Samningar um pólitískar lausnir

Eins og fram kom í rannsókninni eiga samningar um pólitískar lausnir sér oftast stað í meðferð mála hjá Alþingi, einkum hjá nefndunum, en einnig áður en að henni kemur við eigin flokk og samstarfsflokk.

Helmingur viðmælenda taldi að þingið ætti að koma fyrr að frumvarpsgerðinni en nú er gert. Hugmyndir þeirra um framkvæmd samninga á fyrri stigum eru þó ómótaðar. Vísað er til reynslunnar af útlendingalögunum. Ef samningar um mál flytjast í auknum mæli til ráðuneytanna eða ráðherrans (áður en þau eru lögð fram í þinginu) og þau eru leyst pólitískt á því stigi má velta vöngum yfir hvað gerist. Í fyrsta lagi þyrfti ráðherrann þá ekki einvörðungu að taka tillit til eigin sjónarmiða við frumvarpsmið og/ eða sjónarmiða sem fram koma í samráði út í samfélagið, heldur einnig að setja málinu pólitísk markmið í samningum við þingflokkana eða meirihluta þeirra, helst áður en að undirbúningi kemur. Þá ber ráðherrann fram frumvarp sem er málamiðlun. Það væri samkvæmt norræna módelinu. Í öðru lagi er sennilegt að fulltrúar þingflokka við slíka samninga yrðu að mestu leyti þeir sömu og í dag: formenn stjórnmálaflokka, þingflokksformenn, nefndarformenn og aðrir trúnaðarmenn. Í þriðja lagi breyttist meðferð Alþingis á málinu mikið, hún yrði meira með í því formi að þingið framkvæmdi staðfestingar- og eftirlitsvald, rýndi málið. Í fjórða lagi þyrfti stjórnarandstaðan þá ekki að beita málþófi.

Þótt forystumenn flokkanna bindi hendur flokksmanna sinna fyrirfram með samningum um mál samkvæmt norræna módelinu minnkar það ekki vald þingsins; samningar sem gerðir eru í dag á lokametrum lagasetningarinnar yrðu bara fyrr í ferli mála. Í rauninni beygja þingmenn sig oftast undir samninga fulltrúa sinna í dag eins og samheldni-mælingar á atkvæðagreiðslum við lokaafgreiðslu mála sýna.

Hér verður að taka fram að hinn helmingur viðmælendanna hafði ekki áhuga á að Alþingi kæmi fyrr að lagasetningunni og lagði áherslu á hlutverkaskipti aðila og ábyrgð ráðherrans á eigin tillögum.

#### 4.6 Fámenni

Í rannsókninni kom fram að mikilvægt sé að nýta krafta alþingismanna vel. Í því efni má minna á að 63 þingmenn á Alþingi setja svipaðan fjölda laga og 200-400 þingmenn í nágrannaþingunum. Ársverk alþingismanna í dagvinnu eru um 75.000 klst. alls en þingmanna í danska þinginu um 275.000 og um 561.000 í því sænska. Þá hafa íslenskir þingmenn töluvert færri aðstoðarmenn en norrænir kollegar þeirra. Allt skiptir þetta máli þegar talað er um styrkleika þinga, en fámennið er ekki tekið til umfjöllunar hér.

### 5. Samantekt

Hér er rannsakað með eiginlegum aðferðum hvernig samskipti og staða Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu birtist þingmönnum og ráðherrum; hvernig þeir upplifa stöðu þessara þátta ríkisvaldsins við lagasetningu – og niðurstöður rannsóknarinnar skoðaðar í ljósi fræðikenninga.

Grundvöllur samskiptanna er neitunarvald þingsins gagnvart frumvörpum ríkisstjórna og er það í þrepum og í þessu efni er fylgt kenningum King og Andeweg. Það er hjá þingflokki ráðherrans, samstarfsflokki/samstarfsflokkum hans og hjá stjórnarandstöðunni, í framangreindri röð. Ef einhver þessara aðila stöðvar mál fer það ekki til næsta á eftir og ef hann breytir því fer það breytt áfram. Allir aðilarnir beita þessu valdi í einhverjum mæli eftir aðstæðum. Neitunarvaldið er hjá mismörgum aðilum eftir fjölda ríkisstjórnarflokka.

Flestir viðmælendur telja sig meðvitaða um mikið vald Alþingis í lagasetningunni. Ef valdaaðstaða Alþingis er metin gagnvart fræðikenningum og norræna módelinu á grundvelli rannsóknar þessarar má ætla að vald þess sé bæði meira og minna en þinga sem starfa samkvæmt því, eftir því við hvað er miðað.

#### **Sterkari valdaaðstaða Alþingis en þinga norræna móðelsins:**

1. Framkvæmdarvaldið er veikt hér á landi eins og leiða má af rannsóknum Gunnars Helga Kristinssonar, það styrkir Alþingi. Ekki er ljóst samkvæmt rannsókn þessari hversu ný-korporatismi er mikill hér á landi en hann hefur til þessa verið eitt af einkennum norræna móðelsins. Ný-korporatismi er gagnvart framkvæmdarvaldinu og styrkir það gagnvart þingunum í norræna módelinu.
2. Frjálsræði nefnda er eins og mest verður hjá þjóðþingum samkvæmt flokkun Dörings, á þeim kvarða er staða Alþingis líka sterk.



3. „Lobbýismi“ er tvímælalaust mikill á Alþingi, bæði gagnvart þingmönnum og með áheyrn og erindum til nefnda og styrkir hann þingið samkvæmt kenningum Binderkrantz. Lobbýismi er vaxandi hjá þingum norræna mótelsins.

#### ***Svipuð valdaaðstaða Alþingis og þinga norræna mótelsins:***

1. Þingin byggja öll á þingræðiskerfinu og bera öll einkenni þess, sem eru meðal annars að þjóðþingin eru tiltölulega sterk samkvæmt Damgård. Þannig eru þingflokkarnir líka grunneining kerfisins og samheldni innan þeirra mikil. Þá eru hlutfallskosningar bæði til Alþingis og þinga norræna mótelsins sem eykur samfélagsleg gæði.
2. Samkvæmt módeli Hallerbergs um fjármálastjórn ríkisins er Alþingi að fara frá lénsherraskipulagi (sérhver ráðherra er með fjármálastjórn síns málaflokks) til sameiginlegrar ábyrgðar á fjármálum ríkisins undir stjórn fjármálaráðherra með nýjum lögum um fjármál þess. Sú breyting veikir það frá því sem verið hefur, en jafnar stöðu þess gagnvart norræna módelinu.

#### ***Veikari valdaaðstaða Alþingis en þinga norræna mótelsins:***

1. Alþingi er bæði í flokki evrópska mótelsins (meirihlutaræði) og norræna mótelsins (samningalýðræði) samkvæmt kenningum Damgård og er að því leyti veikara en norrænu þingin. Samfélagsleg gæði gætu líka verið minni af þessum sökum samkvæmt Lijphart og Steuer.
2. Reikna má með að Alþingi hafi færri aðila með neitunarvald en þing norræna mótelsins, að minnsta kosti þegar tveggja flokka meirihlutastjórnir eru við völd, sem gæti þýtt að líkurnar á virkum viðbrögðum við þjóðfélagsbreytingum (sem einnig eru samfélagsleg gæði) séu minni hér samkvæmt Tsebelis en í þeim ríkjum.

#### ***Tækifæri til styrkingar:***

1. Alþingi ætti að geta bætt valdaaðstöðu sína enn frekar með upptöku norræna mótelsins til fulls (samningalýðræði), sú breyting eykur líka samfélagsleg gæði.
2. Til þess að samningalýðræði hafi sem mest áhrif á störf Alþingis og bæti vinnubrögð við lagasetningu þarf að færa samráð út í samfélagið sem og samninga við flokkana fyrr í feril þingmála. Góð undirbúningsskref að því fyrrnefnda hafa verið tekin og styrking tæknilegs undirbúnings með vönduðum yfirlestri, mati á áhrifum og álagsprófum er að hefjast hjá Stjórnarráðinu.
3. Alþingi getur styrkt stöðu sína varðandi dagskrá mála með vönduðum vinnubrögðum við ríkisstjórnarmyndanir, með því að bæta við eða endursemjja stjórnarsáttmála á miðju kjörtímabili og með vönduðum málalistum ráðherra að hausti.

## Heimildir

- Andeweg, R.B. og Nijzink, L. (1995). „Beyond the Two-Body Image: Relations Between Ministers and MPs“, í H. Döring (ritstj.), *Parliaments and Majority rules in Western Europe*.
- Andeweg, R.B. (1997). „Role Specialisation or Role Switching? Dutch MPs between Electorate and Executive“, *Journal of Legislative Studies* 3(1), 110-127.
- Andeweg, R.B. og Thomassen, J. (2010). „Pathways to party unity: Sanctions, loyalty, homogeneity and division of labour in the Dutch parliament“, *Party Politics*, 17(5), 655-672. DOI: 10.1177/1354068810377188
- Binderkrantz, A. (2003). „Strategies of Influence: How Interest Organizations React to changes in Parliamentary Influence and Activity“, *Scandinavian Political Studies*, 26(4), 287-306.
- Damgård, E. (1994). „The Strong Parliaments of Scandinavia: Continuity and Change of Scandinavian Parliaments“, í G.W. Copeland og S. Charles (ritstj.), *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Damgård, E. (2000). „Parliament and government“, í P. Esaiasson og K. Heidar (ritstj.), *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience* (bls. 265-280). Ohio State University Press.
- De Winter, L. (1995). The Role of Parliament in Government Formation and Resignation“, í H. Döring (ritstj.), *Parliaments and Majority rules in Western Europe*. (bls. 115-151). Campus.
- Döring, H. (1995). „Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda“, í H. Döring (ritstj.), *Parliaments and Majority rules in Western Europe*. (bls. 223-247). Campus.
- Döring, H. og Hallerberg, M. (2004). „Introduction“ í H. Döring og M. Hallerberg (ritstj.), *Patterns of Parliamentary Behavior* (bls. 1-10). Ashgate.
- Eiríkur Bergmann (2010). *Kjosum ríkisstjórnina beint*. Grein birt á Vísí 1. nóvember 2010. Vefslóð: <http://www.visir.is/kjosum-rikisstjorn-beint/article/2010851541936>
- Gunnar Helgi Kristinsson (2004). „Þáttur Stjórnarráðsins í laga- og reglugerðunum“, í *Stjórnarráð Íslands 1964-2004*, fyrsta bindi (bls. 327-356). Sögufélagið.
- Gunnar Helgi Kristinsson (2011). „Party cohesion in the Icelandic Althingi“, *Stjórnmál og stjórnsýsla* 7(2) 73-96. DOI: 10.13177/irpa.a.2011.7.2.1
- Gunnar Helgi Kristinsson (2013). „Raunhæf skynsemi eða stefnuhálf“, *Stjórnmál og stjórnsýsla* 9(2), 257-277. DOI: 10.13177/irpa.a.2013.9.2.1
- Hallerberg, Mark (2004). „Electoral Laws, Government, and Parliament“ í H. Döring og M. Hallerberg (ritstj.), *Patterns of Parliamentary Behavior* (bls. 11-34). Ashgate.
- Haukur Arnþórsson (2016a). „Þingstjóri á Alþingi 1991-2015. Kyrrstaða í breyttu umhverfi“, *Stjórnmál og stjórnsýsla* 12(2), 537-560. DOI: 10.13177/irpa.a.2016.12.2.16
- Haukur Arnþórsson (2016b). *Þingstjóri í aldarfjórðung*. Óprentað handrit.
- King, A. (1976). „Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany“, *Legislative Studies Quarterly* 1(1), 11-36.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (2. útg.). Yale University Press.
- Lög um opinber fjármál nr. 123 2015. Vefslóð: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2015123.html>
- Lög um þingsköp Alþingis nr. 55 1991. Vefslóð: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/1991055.html>
- Norsk kommunikasjonsforenings fagblad (2015). Umsögn um kaflann „Afhengige av lobbyister“ eftir Hilmar Rommetvedt í bókinni „Stortingets historie 1964-2014“, bók sem gefin var út í tilefni af 200 ára afmæli Stórþingsins. Vefslóð: <http://issuu.com/kommunikasjonsforeningen/docs/kommunikasjon-0115-low/25>
- Rommetvedt, H. (2017). *Scandinavian corporatism in decline*. Ráðstefnugrein, uppkast að kafla fyrir bókina The Nordic Models in Political Science: Challenged, but Still Viable? í ritstjórn Oddbjörns Knudsens (2017) sem Fagbokforlaget í Bergen hyggst gefa út. 25 bls.
- Rommetvedt, H., Thesen, G., Christiansen, P.M. og Nørgaard, A.S. (2012). „Coping With Corporatism in Decline and the Revival of Parliament“, *Comparative Political Studies* 46(4), 457-485. DOI: 10.1177/0010414012453712

- Steuer, M. (2014). „The Council of Europe and Democratic Security: Reconciling the Irreconcilable?“, *Politikon: LAPSS Political Science Journal* 29, 267-279. Vefslóð: [http://www.iapss.org/wp-content/uploads/2014/10/267\\_Volume-29.pdf](http://www.iapss.org/wp-content/uploads/2014/10/267_Volume-29.pdf)
- Tsebelis, G. (1995). „Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism“, *British Journal of Political Science*, 25(3), 289-325.
- Öberg, P., Svensson, T., Christiansen, P. M., Nørgaard, A.S., Rommetvedt, H. og Thesen, G. (2011). „Disrupted Exchange and Declining Corporatism: Government Authority and Interest Group Capability in Scandinavia“, *Government and Opposition* 46(3). DOI: 10.1111/j.1477-7053.2011.01343.x

