

Þingstörf á Alþingi 1991-2015. Kyrrstaða í breyttu umhverfi

Haukur Arnþórsson, Ph.D, stjórnsýslufræðingur

Útdráttur

Í þessari grein er málþóf og veikt skipulag í þingstörfum á Alþingi á síðustu 24 árum skoðað í ljósi fræðikenninga um þjóðþing og um samfélagsleg áhrif netsins og breytts ytra og innra umhverfis þingsins. Í ljós kemur að þingstörfin einkennast af átökum sem eru föst í ákveðnu fari og spilla tímastjórnun og stjórn dagskrár. Megineinkenni og mælanlegar stærðir breytast lítið í þessu tilliti. Þá eru ábendingar um að gæðum lagasetningar sé ábótavant. Að stjórnarandstaðan komist í samningsaðstöðu í málum með málþófi vegna veiks skipulags þingstarfa virðist óviðeigandi lausn á annars afar mikilvægu máli. Kröfur nútímans um vönduð vinnubrögð, skilvirkni og málefnalega, hnitmiðaða og skiljanlega umræðu eru orðnar háværar.

Efnisorð: Alþingi; tími sem takmörkuð auðlind; stjórn dagskrár; málþóf; veikt skipulag; áhrif netsins; gæði lagasetningar; vald minni hluta.

Parliamentary work in Althingi 1991-2015. Stagnation in changed society

Abstract

This article examines selected aspects of Althingi's operations over the last 24 years in light of theories on parliamentary affairs, the effect of the Internet on society and changes in Althingi's internal and external environment. It shows that political struggles are stuck in a definite rut which undermines time management and the government's agenda power. All main characteristics and measurable quantities of its work altered little. There are also indications that



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 12, Issue 2 (537-560)

© 2016 Contact: Haukur Arnþórsson, haukura@haukura.is

Article first published online December 19th 2016 on <http://www.irpa.is>

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

Stjórnmál & stjórnsýsla 2. tbl. 12. árg. 2016 (537-560) Fræðigreinar

© 2016 Tengiliður: Haukur Arnþórsson, haukura@haukura.is

Vefbirting 19. desember 2016 - Birtist á vefnum <http://www.irpa.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2016.12.2.16>

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

the quality of legislation is deficient. The opposition's tactics have been to carve a negotiating position for cases with filibuster utilizing the parliament's low level of organisation of case processing. This seems a cheap and irrelevant solution for an otherwise important matter. Modern demands have become outspoken, calling for careful methods, efficiency and discussion that is objective, concise and comprehensible.

Keywords: Althingi; time as a scarce resource; agenda power; filibuster; weak organisation; impact of the net; quality of legislation; minority power.

Inngangur

Hér eru þingstörf á Alþingi tekin til umfjöllunar á grundvelli fræðikenninga um þjóðþing og dagskrárstjórn þeirra í löggjafarmálum, kenninga um myndun ríkisstjórna og kenninga um áhrif netsins, auk þess sem gögn frá gagnagrunni þingsins fyrir árin 1991-2015 eru rannsökuð til þess að svara rannsóknarspurningum. Umræðuefnið er kyrrestaða þingstarfa á því tímabili sem um ræðir, málþóf og veikt skipulag starfa í umhverfi sem að öðru leyti hefur breyst mikið. Þannig eru þingstörfin sett í samhengi við ytra og innra umhverfi; breytar samfélagsaðstæður með tilkomu félagsmiðla og netsamfélags kjósenda og breytingar í þjónustu við þinghaldið og á umgjörð þess. Málið er rætt út frá kenningum um tímastjórnun í störfum þjóðþinga, kenningum um að hve miklu leyti ríkisstjórn ræður dagskrá þeirra og kenningum um hlutverk þjóðþinga, ekki síst varðandi myndun ríkisstjórna og afsagnar þeirra. Þá er kafli um gæði lagasetningar, en mögulegt er að hefðir þingstarfanna hafi áhrif á þau.

1.1 Kyrrestaða þingstarfa

Í hita stjórnmalabaráttunnar kemur stundum fram að þingstörfin séu í uppnámi, skipulag þeirra í molum og að stjórnarandstaðan haldi málum og framvindu þingstarfa í gíslingu. Svo slæmt sé ástandið að annað eins hafi ekki sést áður. Þessi orð má oft rökstyðja með dæmum. Málþóf og frjálst skipulag hafa þó einkennt þingstörf Alþingis lengi, það fékk starfshætti fyrri tíma í arf þegar það fór í eina deild 1991. Svo var einnig um málþófið (Helgi Bernódusson 2016a) og á það þá væntanlega við um skipulagsleysið líka, en þetta tvennt vinnur saman. Þótt margir hafi verið hneykslaðir á málþófi 1991 og talað um 1 „hjörli“⁶¹ sem mælingu á ræðulengd í háðungarskyni þá hefur margt breyst síðan í umhverfi þingsins sem gæti hafa dregið athyglina enn frekar að vinnubrögðunum og sett þau í enn verra ljós en áður.

1.1.1 Stjórnmalabaráttan

Áhrif minni hlutans hafa oft verið talin mæling á þróunarstigi lýðræðis. Að hann hafi góða stöðu hefur í för með sér ómetanlegan ávinning fyrir þjóðþing og veitir það sem kallað hefur verið lýðræðislegt öryggi (e. democratic security) (Steuer 2014). Góð staða minni hlutans og eðlilegt samspil hans við ríkisstjórn og meiri hlutann tryggir að uppbygging samfélagsins, stefnumörkun og reglusetning, sé markviss og skipuleg enda þótt

stjórnarskipti verði. Ef áhrif stjórnarandstöðu eru hæfileg fellir ný ríkisstjórn ekki úr gildi lög sem sett voru á valdatíma fyrri ríkisstjórnar eða breytir þeim, heldur byggir á þeim frekari framþróun. Þá draga áhrif stjórnarandstöðu úr hættunni af öfgum. Í þessu efni skilur norræna þingræðisskipulagið sig frá beinu lýðræði og sterku meirihlutavaldi sem er opnara fyrir harðræði meiri hlutans.

Hér er valið að fjalla um málþóf og veikt skipulag sem verkfæri sundrunnar og jafnframt sátta í þinginu. Málþóf má skilgreina sem umræður í þinginu sem hafa það að markmiði að teygja loppann og varna meiri hlutanum að koma máli eða málum áfram (Bondurant 2011). Málþóf gæti hafa orðið sýnilegra en áður eftir að sjónvarpsútsendingar hófust frá þingfundum og spilun á netinu varð möguleg, það er allt það tímabil sem hér um ræðir. Það hefur jafnvel orðið eitt af einkennum þingsins. Þetta hefur þó ekki verið rannsakað og þá ekki heldur áhrif fréttáútsendinga frá þingfundum.

Þegar talað er um veikt skipulag er annars vegar átt við skipulag starfa við þingmál, það er áætlanagerð og eftirfylgni um framvindu og meðferð einstakra mála og hins vegar veika stjórn á framkvæmd þingfunda. Skipulagsleysið kann að vera nauðsynlegt við núverandi aðstæður (málþóf) til þess að stjórnarandstaðan geti stöðvað einstök mál eða störf þingsins í heild og fyrir ríkisstjórnina til þess að semja sig áfram með tiltekin mál og önnur ekki. Það væri ekki hægt ef störf við þingmál væru unnin samkvæmt föstu skipulagi.

Dagskrágerð og málsmeðferðaráætlanir eru því stöðugt til endurskoðunar. Þingið og nefndir þess geta ráðað og endurraðað málum sem unnið er með nokkurn veginn að vild. Þá er verulega vikið frá starfsáætlunum (Helgi Bernóðsson 2016a). Þetta gerir mögulegt að semja og endursemja um framvindu mála.

Með veiku skipulagi er einnig átt við að dagskrárliðir þingfunda eru ekki tímasettir og þeir eru ekki endilega framkvæmdir í röð samkvæmt auglýstri dagskrá. Þá eru ekki öll mál á dagskránni tekin fyrir. Einnig geta þingmenn fitjað upp á nýjum málstegundum, bæði inn í umræðum um dagskrárliði og milli þeirra (Helgi Bernóðsson 2016a). Þetta auðveldar ekki aðeins stjórnarandstöðunni að setja framvindu mála í uppnám heldur einnig ráðherrum að vera fjarstaddir umræðu um eigin mál þegar þeim hentar.

Þarf ekki að hafa mörg orð um hvað þetta gerir almenningsi, fréttamönnum, starfsfólki ráðuneytanna og öðrum aðilum erfitt fyrir að fylgjast með þingstörfum.

1.1.2 Tími þingsins sem takmörkuð auðlind

Í bókarkaflanum *Time as a scarce resource: government of the agenda* sem birtist í bókinni *Parliaments and majority rules in Western Europe* fjallar Herbert Döring um tíma þjóðþinga sem takmarkaða auðlind (1995). Þingin þurfa á starfstíma sínum eins og hann er afmarkaður í starfsáætlun að fjalla um fjölda ólíkra mála sem hlíta ólíkum málsmeðferðarreglum. Hann nefnir sérstaklega að þingin þurfi að afmarka tíma fyrir umræður annars vegar og yfirvegun breytingatillagna hins vegar. Tíminn þrengir verulega að möguleikum þeirra. Hann spyr sérstaklega hver hafi vald til þess að afmarka hagnýtingu hinnar takmörkuðu auðlindar áður en til lokaafgreiðslu mála kemur. Bæði við umræður og í nefndum. Hann nefnir sérstaklega hugtakið dagskrárvald (agenda power) sem hann skilgreinir sem

„...stjórn yfir og framsetning á þingmálum sem borin eru fram til samþykktar“ (Döring 1995, 223).

1.1.3 Stjórn ríkisstjórna á dagskrá þingstarfa

Þegar spurt er um dagskrárvald þjóðþinga er átt við eitt af þrennu: að stjórna dagskrá þingfunda, að stjórna dagskrá þingnefnda hvað varðar frumvörp og hver getur takmarkað umræður um frumvörp áður en til lokaafgreiðslu þeirra kemur (Döring 1995). Nú er rétt að nefna að á Alþingi fer þingforseti með dagskrárvald þingfunda með ákveðnum undantekningarákvæðum, nefndaformenn með dagskrárvald þingnefnda einnig með undantekningarákvæðum og forsætisnefnd gerir starfsáætlanir fyrir þingið. Forseti og þingmenn geta takmarkað umræðutíma, um þær gilda þó fastar lagareglur en einnig undantekningarákvæði sem eru mismikið hagnýtt og sum ekki (Lög um þingsköp Alþingis 1991).

Döring vitnar í Laver og Shepsle sem 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. Dagskrárvaldið er samkvæmt því lykilatriði fyrir lagasetningu. Því má meðal annars beita til þess að veita málum ríkisstjórna forgang eins og sums staðar er gert eða hindra að mál fái framgang yfirleitt til dæmis mál stjórnarandstöðu eða þingmannamál.

Ríkisstjórnir geta haft afgerandi vald í dagskrármálum í skjóli meirihluta í þinginu og þingræðisreglu, og kemur fram hjá Döring að ríkisstjórnir í Evrópu hafa stundum dagskrárvald langt umfram það sem þingmeirihluti þeirra gefur tilefni til, en í öðrum tilvikum er gengið langt í hina áttina, þá þurfa þær að bera dagskrártillögur undir atkvæði og jafnvel leita að samhljóða niðurstöðu allra þingmanna.

Döring flokkar hver fer með dagskrárvald mála í þinginu á kvarða sem nær frá því að ríkisstjórn geri það ein og sér, sem er valkostur I og á hinum endanum er valkostur VII, sem er að þingmenn á þingfundi ákvarði dagskrána. Alþingi og hin norðurlandþingin eru með tiltölulega sterka stjórn á forgangsröðun þingmála, falla í valkost V. Hann er samkvæmt skilgreiningu: „Ákvörðunaraðili er forseti þingsins í samráði við þingflokka. Ákvörðunum verður ekki haggð af þingdeildinni“ (Döring 1995, 225). Að sama skapi hafa ríkisstjórnir á Íslandi og hinum Norðurlöndunum veikara vald yfir dagskrá þingsins en víða er annars staðar.

Alþingi veitir auk þessa þingmönnum vald til þess að koma málum á dagskrá án þess að þau séu á dagskrá forseta. Fyrst er að nefna að þingmenn geta borið upp dagskrártillögu til samþykktar – þrátt fyrir þá flokkun Dörings sem hér hefur verið nefnd. Síðan geta þingmenn í umræðum um ákveðið mál fitjað upp á öðrum málum eins og reglur segja fyrir um eins og þegar hefur verið nefnt (um fundarstjórn forseta o.fl.) og ekki síður geta þeir skotið málum inn milli dagskrárliða. Það segir sig sjálft að við þetta veikist vald ríkisstjórnar og forseta mikið yfir tíma þingsins og forgangsröðun mála. Svipaðir möguleikar eru hjá þremur öðrum norðurlandþinga, en hafa ekki verið hagnýttir nema í Folketinget, þó á mikið takmarkaðri hátt en hér (Döring 1995).

Í Hollandi sem er í valkosti VII hefur þingdeildin fulla stjórn á dagskránni og deilir því ekki með forsetanum. Hann ber þó fram dagskrártillögur, það gera þingmenn einnig og ná tillögur þeirra oft fram að ganga (Döring 1995).

Nokkuð er misjafnt hvað þingnefndir hafa frjálssar hendur til starfa og verða þær í sumum þingum að hlíta fyrir mælum ríkisstjórna um málsmeðferð og málsmeðferðatíma. Nefndir á Alþingi eru í hópi þeirra þingnefnda sem mest frjálssræði hafa, en það er flokkað (i) frá því að þingið ræðir frumvarp óbreytt að viðbættum breytingatillögum, (ii) ef breyttur frumvarpstexti er ekki samþykktur af viðkomandi ráðherra fjallar þingið um frumvarpið óbreytt, (iii) nefndir geta gert breytingar sem birtar eru með frumtextanum og bornar saman við hann og (iv) að þær geti umbreytt að vild (Döring 1995). Alþingi er í síðasta flokknum.

Af framansögðu er ljóst að áhrif ríkisstjórna á dagskrá mála á Alþingi eru minni en víða annars staðar og völd Alþingis og frjálssræði er með því mesta sem gerist.

1.1.4 Er Alþingi í sjálfheldu?

Margt bendir til þess að Alþingi sé komið í sjálfheldu með vinnubrögð sín, það bregðist seint við breyttum tímum og sé íhaldssamt í starfsháttum. Fyrirverandi forsætisráðherra, Jóhanna Sigurðardóttir, sagði eftirfarandi í kveðjuávarpi sínu til þingsins:

„Við höfum oft og tíðum tekist hart á í stjórn og stjórnarandstöðu eins og eðlilegt er þegar stefna og baráttumál skilja stjórnmalaflokka að. Oft hefur umræðan í þingsölum verið óvægin, einkum hin síðustu ár, kannski óvægnari og hatrammari en oft áður. Af þeim sökum hafa síðustu vikur mínar hér á Alþingi verið daprasta tímabilið á mínum þingferli.

Ég tel að það mikilvægasta á hinum stjórnmalalega vettvangi sé að breyta þinghaldinu og koma því í það horf sem tíðkast t.d. á Norðurlöndunum þar sem sjálfsagt þykir að ekki sé hægt með óeðlilegum hætti að tefja endalaust framgang á stjórnarfrumvörpum lýðræðislega kjörinna stjórnvalda. Ég tel að sómi Alþingis sé í húfi að þetta takist.“ (2013).

Hvað eftir annað koma þingmenn fram í þinginu og í fjölmiðlum og tala um þá erfiðleika sem fylgja starfsháttum þess og að glíman við þá fari fram á hverjum degi. Einkum ungir þingmenn. En þeir koma sjaldan fram með sannfærandi lausnir. Þeir telja oft annað hvort að lausnin felist í því að valdalinur í þinginu riðlist, sem er kannski ekki kjarni málsins eða að tillögur þeirra eru ósannfærandi og eiga sér ekki fordæmi í framkvæmd. Alþingi þarf kannski að líta upp úr skotgröfunum, hugsa út fyrir rammann.

1.1.5 Liggur lausnin fyrir?

Í þeim þjóðþingum sem hafa líkast þingræði og er hér á landi eru farnar tvær leiðir sem báðar beina stjórnmalabaráttunni frá meðferð þingmála eftir því sem hægt er. Þær eru annars vegar að minni hluti þingmanna hefur málskotsrétt og fer Folketinget, Danmörku þá leið. Hins vegar að ráðuneytin vinni lagasetninguna lengra en hér er gert og vandi meira til hennar, í þessu tilliti ganga Svíar lengst. Síðan kemur fyrir að minnihlutastjórnir

sitji og þurfa þær þá augljóslega að vanda meira til undirbúnings og meðal annars að leita áhlits annarra stjórnmálaflokka í aðdraganda lagasetningarstarfs.

Mikilvægasta atriðið varðar samt samskipti og baráttuaðferðir. Um þær fjallar Helgi Hrafn Gunnarsson í viðtali við Fréttablaðið (2016) og segir ekki óalgengt að þingmenn biðjist afsökunar á orðum sem þeir hafa látið falla hver um annan í ræðustóli. Helgi Hrafn talar einnig um eineltismenningu.

Þá verður einnig að líta svo á að þingmenn misnoti möguleika í þingskaparlögum til þess að tefja mál, finni glufur í lögnum og hagnýti þær. Slíkt háttalag er stundað í ýmsum atvinnugreinum, hér á landi var það kannski einna helst í fjármálageiranum á árunum fyrir hrun. Nýlega kom út hjá Siðfræðistofnun Háskólans bókin Siðfræði og samfélagsábyrgð eftir norðmanninn Øyvind Kvalnes. Þar fjallar hann einmitt um þetta og kallar fyrirbærið að finna gloppur í siðferðinu. Í Bandaríkjunum hefur málpóf lengi viðgengist að einhverju leyti. Fræðimaðurinn Emmet J. Bondurant gefur okkur innsýn í bandarískan veruleika þegar hann leggur til í grein 2011 að Hæstiréttur Bandaríkjanna taki á málinu, málpóf brjóti í bága við meginreglur laga um þingstjórn. Þar er því ekki bara talað um siðferði heldur lagabrot.

Í Stortinget, Noregi og Riksdagen, Svíþjóð ríkir önnur þingmenning en hér. Hlutverk þingsins hefur í öllum aðalatriðum breyst í staðfestingar- og eftirlitshlutverk með framkvæmdavaldinu. Auk þess sem þingmenn virðast sinna leiðsagnarhlutverki í samfélaginu meira en hér er gert². Í þeim þingum er alltaf eitt nefndarálit í málum og fyrirvarar einstakra þingmanna tilgreindir þar ef einhverjir eru. Frumvörpum frá framkvæmdavaldinu er annað hvort ekkert breytt eða lítið (Gunnar Helgi Kristinsson 2013 og Gagnasafn 2013).

Í Folketinget þar sem þinghaldið er líkast því sem er hjá Alþingi að formi til var sú leið farin 1953 að veita 1/3 þingmanna málskotsrétt. Þar eru löggjafarstjórnir fyrirferðameiri en í Stortinget og Riksdagen, ekkert þó í líkingu við það sem er á Alþingi.

Þegar Alþingi ákveður hvernig það leysir úr tímastjórnunarmálum sínum og forgangsroðun mála á dagskrá getur það farið aðra hvora þessa norrænu leið án þess að taka óásættanlega áhættu með áður óreyndum úrræðum. Starfshefðir nágrannaþinganna gætu veitt ákjósanlega leiðsögn.

1.2 Breytt ytra og innra umhverfi

Þingið starfar ekki einangrað, það er í lifandi sambandi við umhverfi sitt. Mikilvægast er kannski sambandið við kjósendur sem núna er rækt að verulegu leyti á netinu og einnig má líta á Alþingi í alþjóðlegu samhengi og er þá nærtækast að bera það saman við hin norrænu þingin. Það er að litlu leyti gert í þessari grein. Þetta tvennt mætti kalla ytra umhverfi. Innra umhverfi er þá nærumhverfi þingsins, þá er einkum átt við þjónustuna við þinghaldið (þjónustu skrifstofu Alþingis) og umgjörð starfsins.

Lítum fyrst á ytra umhverfi. Samskipti við kjósendur hafa einkum breyst með tilkomu netsins og upplýsinga- og samskiptatækninnar. Alþingi hefur innleitt þá tækni í störfum sínum eins og best gerist hjá opinberum stofnunum. Það var fyrst þeirra til að opna vef 1994, löngu áður en hugtakið gagnsæi varð að pólitísku slagorði. Það hefur

sinnt kalli tímans að því leyti. Þingstörfin hafa orðið sífellt sýnilegri á tímabilinu vegna bættrar fjölmiðlunar.

1.2.1 *Samskiptamenning og samfélagslegt vald*

Menning netsins er hins vegar víðtækari en aðgengi að upplýsingum. Hún snýst um einstaklingsfrelsi, svo sem annars vegar að sérhver geti jöfnum höndum tjáð sig á netinu og veitt þjónustu, sem er tvímælalaust mikilvægasta breytingin með tilkomu netsins - og hins vegar verið móttakandi hennar. Slíkir tjáningarmöguleikar hafa ekki opnast áður í sama mæli í mannkynssögunni og eldri tækni endurspeglast ágætlega í högun símneta sem var í stjórnu: þjónustuaðili veitti upplýsingar frá miðjunni og almenningur tók við. Tækni netsins ber því með sér nýjan og áður óþekktan jöfnuð sem hefur ekki síst áhrif á pólitíska baráttu og aðstöðu aðila (Haukur Arnþórsson 2016b). Á fyrri hluta þess tímabils sem hér er til skoðunar var algengt að þingmenn sendu stuðningsmönnum sínum fréttir frá Alþingi og segðu frá eigin málum, en nú hefur dæmið snúist við og almenningur segir stjórn málamönnum fyrir á félagsmiðlum, dæmir verk þeirra miskunnarlaust og fyllir pósthólf þeirra með ábendingum (Unnur Björk Lárusdóttir 2011).

Svo virðist sem stjórn málalegt vald hjá almenningi sem einnig er kallað valdefling einstaklinga (empowerment) verði til með auknum upplýsingum (Haukur Arnþórsson 2008) og mögulega nýju tjáningarfrelsi. Almennigur leitar sér upplýsinga og tjáir sig í vaxandi mæli á netinu en rannsóknir á notkunarhlutföllum milli stafrænna miðla og eldri miðla á Íslandi liggja ekki fyrir. Völd og áhrif eru þó tvímælalaust að færast til fjölmiðlanna á netinu og leiðtoganna á netinu. Hvaða áhrif það hefur meðal annars á skoðanamyndun er ekki mikið rannsakað enn sem komið er.

1.2.2 *Hnitmiðuð samskipti (baráttu um tíma almennings)*

Með tilkomu netsins og einkum samfélagsmiðlanna hafa samtöl og skilaboð fengið á sig mikið knappaform en áður var. Eitt orð á jafnvel að lýsa flóknum veruleika á Twitter. Þá hefur upplýsingamagn sennilega aldrei verið meira og baráttan um athygli almennings aldrei harðari.

Stytting á ræðutíma einstakra ræða á Alþingi 2007 er í takt við þessa samfélagsbreytingu, en það sama verður ekki sagt um málþóf og skipulagsleysi. Skipulagsleysi í meðferð mála, til dæmis að dagskrá þingfunda er ekki tímasett og gerð með góðum fyrirvara og að framkvæmd hennar getur orðið verulega önnur en hún segir fyrir um, en einkum langdregin og ómarkviss umræða, kann að virka illa á ungt og vel menntað fólk. Vinnubrögðin kunna því að líta miklu verr út í samtímanum en þau gerðu í upphafi tímabilsins.

Nemendum í skóla er almennt ekki ætlað að hafa vakandi athygli nema í 40 mínútur. Sem þykir langt í samtímanum og skólarnir liggja undir þrýstingi að breyta vinnubrögðum sínum og auka virkni nemenda. 40 mínútur hljóta að vera hámarkstími umræðu ef ræðutími verður skipulagður, hvort heldur er fyrir ákveðin sjónarmið eða jafnvel fyrir hverja umræðu í heild. Almennigur á netinu kann enn frekar að vilja fá aðalatriði máls á 5 mínútum í stað smásmugulegra athugasemda í 500 eða 5.000 mínútur.

1.2.3 Innra umhverfi

Á því tímabili sem hér um ræðir hefur þjónustan við þingstjórnin tekið stakkaskiptum. Skipulega hefur verið unnið að endurnýjun þjónustu þingsins, sú þróun hófst fyrir 1990 og hefur verið samfelld síðan. Nú er svo komið að þjónustan við Alþingi er sambærileg við það sem tíðkast hjá hinum norrænu þjóðþingunum (Helgi Bernóðusson 2016b). Enginn vafi er á því að þjónusta skrifstofu Alþingis er með því besta sem íslenskar ríkisstofnanir veita, starfsmenn mjög vel menntaðir og fagmennska á háu stigi. Þá er öll umgjörð og aðstaða eins og best gerist. Um þetta vitna þingmenn gjarnan í fjölmiðlum. Vegna þessarar þróunar hafa störf þingmanna breyst á margan hátt og þeir hagnýta sér tölvuvæðingu og nútímaleg vinnubrögð.

Sú kyrrestaða þingstarfa sem hér er rædd (málþóf og skipulagsleysi) er því í vaxandi ósamræmi við innra umhverfi þingstarfanna sem hefur þróast ákjósanlega.

1.3 Gæði þingstarfa

Þar sem samningar milli stjórnar og stjórnarandstöðu um framgang mála eiga sér oft stað rétt fyrir sumarfrí þegar þinghald hefur teygst umfram starfsáætlun og þingmenn jafnvel farnir að sinna öðrum skylduverkum, má velja því fyrir sér hvort gæði lagasetningar verði lakari en orðið hefði með skipulegri og jafnari vinnubrögðum. Þá hafa komið fram ábendingar um að þingmenn undirbúi sig ekki nógu vel fyrir umræður (Helgi Bernóðusson 2016a), það er að hlutur markvissrar undirbúinnar umræðu sé lítill. Mögulega hefur það áhrif á gæði umræðna.

1.4 Hlutverk Alþingis

Alþingi hefur nokkur meginhlutverk, reyndar fleiri en almennt er rætt um í daglegu tali. Flest hlutverk þess eru ekki skráð í lögum. Hér verður rætt um leiðsagnarhlutverk Alþingis og hvernig það verður rækt í nútíma nettengdu samfélagi. Er þá bæði átt við að þingmenn leiði opinbera umræðu og að þeir fylgist vel með, ekki síst í því skyni að takast á við framtíðaráskoranir. Leiðtogar á netmiðlum gætu hafa fengið mikil völd í umræðunni og leiða hana jafnvel að nokkru leyti, en ekki atvinnustjórnálamenn.

Þá verður einnig minnst á landsstjórnarhlutverk þjóðþinga, sem meðal annars felur í sér að þingið leggi ríkinu til stjórn, ríkisstjórn. De Winter segir í bókarkaflanum *The role of Parliament in government formation and resignation* í bókinni *Parliaments and Majority rules in Western Europe* að vald ríkisstjórna yfir dagskrá löggjafarmála sé sterklega tengd því hversu vel er haldið utan um verkefni og ferla við myndun ríkisstjórna (1995). Ekki síst vandadri vinnu við stjórnarsáttmála sem veitir þá bæði þinginu og framkvæmdavaldinu ramma varðandi tímastjórnun og dagskrá fyrir komandi kjörtímabil. Hann bendir á að í evrópskum þingræðisríkjum sé framkvæmdavaldið ábyrgt fyrir löggjöfinni og að hlutverk þingsins við myndun og viðhald ríkisstjórna hljóti að vera sérstaklega áhugavert. Það er þó ekki aðeins mikilvægt hvernig ríkisstjórn er mynduð heldur einnig hvernig hún fellur. Gerir hún það ef hún kemur ekki mikilvægu máli í gegn eða ef hún tapar í þjóðaratkvæðagreiðslu eða einvörðungu vegna samþykktar vantrausts í þinginu? Þótt tvær ríkisstjórnir hafi farið frá á innan við áratug hér á landi áður en kjörtímabili þeirra lauk

virðist lítið hugsað um framgang þessara mála. Hvorug þeirra fékk á sig vantraust í þinginu. Mögulega þarf að rækja landstjórnarhlutverk þingsins með nýjum hætti á breyttum tímum.

2. Rannsóknarspurningar og aðferð

Hér er leitað svara við eftirtöldum spurningum:

1. Hversu langur er árlegur þingfundatími Alþingis, hvert stefnir í því efni og hversu langur er hann miðað við þingfundatíma hinna Norðurlandanna?
2. Hvernig birtist málþóf og veikt skipulag í tölulegum gögnum, er hægt að mæla það, hvernig hefur það áhrif á dagskrárstjórnun á Alþingi?
3. Hverjar eru helstu forsendur fyrir samþykkt laga?
4. Hvernig er gæðamálum lagasetningar háttað?

Veturinn 2015-2016 vann höfundur þessarar greinar rannsóknarverkefni fyrir skrifstofu Alþingis. Það fólst í því að taka saman í tölfræðilegan búning gögn úr gagnagrunnum Alþingis frá síðustu 24 árum eða frá því þeir voru stofnaðir í núverandi mynd 1991.

Með þessari grein er reynt að gefa innsýn í þær upplýsingar sem gögnin veita um tiltekin málefni. Gögnin hafa mikinn áreiðanleika, en jafnan er miðað við að öryggi þeirra sé yfir 99% (Sig. < 0.01) nema annað sé tekið fram. Þá eru gögn í Lagasafni Alþingis rannsökuð hvað varðar tíðni lagabreytinga á heildarlögum fyrst eftir setningu þeirra.

Einkum er unnið með gögn úr þingmálaskrá Alþingis, þingmannaskrá og þingfundaskrá³. Smærri skrár eru einnig í gagnasafninu. Stærst þeirra er Lagasafn Alþingis. Unnið er í SPSS (Statistical Package for Social Sciences) og í MS Excel. Þingmálafærslur eru 7.938, þingmannafærslur 1.542 um 215 alþingismenn og þingfundafærslur 3.258. Grunnagnasvið eru yfir 150. Færslurnar eru frá reglulegu þinghaldi á 24 þingum, frá 1991 til 2015. Sex aukapingum er sleppt enda lúta þau öðrum lögmálum en reglulegt þinghald. Í Lagasafninu er unnið með 758 heildarlög sem sett voru 1991-2011 og skoðað hvað þau breyttust mikið á fyrstu 5 árunum eftir setningu þeirra.

Í verkefninu á vegum skrifstofu Alþingis var lýsandi tölfræði notuð til þess að setja gögnin í skiljanlegan búning og fylgniútreikningar gerðir milli helstu breyta. Reiknaðir voru fylgnistuðlarnir Pearson's r og η (eta) sem saman gefa ágæta mynd af fylgni í gagnasafninu. Hér er byggt á þeirri vinnu.

3. Niðurstöður

Hér eru lögð fram gögn frá gagnagrunni Alþingis, Lagasafni Alþingis og frá öðrum heimildum í því skyni að svara rannsóknarspurningunum. Þau eru mjög mismunandi heildstæð, sum veita afgerandi svör meðan önnur eru ábendingar.

3.1 Hversu langur er árlegur þingfundatími Alþingis, hvert stefnir í því efni og hversu langur er hann miðað við þingfundatíma hinna Norðurlandanna?

Hvaða tíma (auðlind) hefur þingið úr að spila? Það er ein mikilvægasta stærð þingstarfanna og rammi tímastjórnunar og dagskrárstjórnunar. Útlínur þingstarfanna koma vel fram í töflu 1. Lág gildi staðalfrávika sýna lítinn breytileika frá meðaltalinu. Þær breytur sem hér eru sýndar víkja jafnan um eða innan við 20% frá meðaltali. Í töflunni kemur fram hlutfallsleg breyting frá fyrsta þinginu til þess síðasta á tímabilinu.

Tafla 1. Tiltölulega fastar stærðir í þingstörfum Alþingis 1991-2015.

	Meðaltal	Staðalfrávik	Hlutfallsleg breyting frá upphafi til loka tímabilsins
Þingfundatími alls á hverju þingi(klst.)	674	134	-4%
Heildarræðutími (klst.)	549	107	-1%
Þingfundadagar á hverju þingi	101	18	-3%
Þingfundafjöldi á hverju þingi	134	23	-6%
Mál sem daga uppi (fjöldi mála)	102	4-16*	11%

Heimild: Haukur Arnþórsson 2016a.

*Staðalfrávik frumvarpa sem bíða 1. umræðu er hæst, þau eru lægst þegar þau bíða 3. umræðu.

Í töflu 1 kemur fram að festan varðandi tímann felst einkum í jöfnum þingfundartíma, heildarræðutíma og litlum breytileika í fjölda þingfundadaga⁴ og þingfundafjölda. Af töflunni má ráða að hver þingfundur stendur að jafnaði í 5 klst. og ræðutími er að jafnaði rúmlega 4 klst. á hverjum fundi, hvort tveggja breytist lítið. Ekki kemur fram í töflunni að um 48% frumvarpa daga uppi og afköst eru að jafnaði 113 lög á ári, þeim fer heldur fjölgandi en frávik eru lítil.

Málþóf og frjálslegt skipulag eru meðal þeirra atriða sem skapa festuna, hversu mót-sagnakennt sem það virðist vera, hvorugt atriðið breytist hvað varðar hlut þess í störfum þingsins eða hlutverk á tímabilinu. Þessi fullyrðing er studd í töflu 1 að því leyti að heildarræðutími á hverju þingi er langur og mjög stöðugur. Málþófið hefur hins vegar fundið sér nýjan farveg (sjá hér á eftir) eftir því sem ákvæðum um ræðutíma hefur verið breytt. Athygli er vakin á aftasta dálkinum í töflunni. Hann sýnir að tímaramminn og afkastamöguleikarnir breytast nánast ekki.

Þá er rétt að nefna að Alþingi starfar að jafnaði skemur en endranær síðasta þing fyrir alþingiskosningar sem gefur hluta af þeim litla breytileika sem hér er sýndur. Festan í störfum Alþingis er því jafnvel enn meiri en fram kemur í töflu 1.

3.1.1 Norrænn samanburður

Hér eru lögð fram gögn um heildarfundatíma hinna norrænu þinganna og miðað við Folketinget og Stortinget, þau ríki sem hafa líkast stjórnskipulag og við.

Tafla 2. Heildarfundartími þriggja norrænna þinga 2007-2015. Í klst.

	Stortinget	Folketinget	Alþingi	Hlutfall fundartíma Alþingis miðað við hin þingin tvö
2007-2008	521	485	657	31%
2008-2009	529	577	592*	7%
2009-2010	486	692	886	50%
2010-2011	582	514	799	46%
2011-2012	517	528	846	62%
2012-2013	535	501	661	28%
2013-2014	409	430	605	44%
2014-2015	520	416	837	79%
Meðaltöl	512	518	735	43%

Heimild: Skrifstofa Alþingis 2016.

* Þingið 2008-2009 var óvenju stutt, kosningar voru snemma. Það heldur meðaltölum niðri, en hlutfall fundartíma Alþingis miðað við hin þingin væri 48% (í stað 43%) ef þetta þing væri ekki með.

Á töflu 2 má sjá þróun heildarfundatímans síðustu ár. Að meðaltali er fundartími Alþingis 43% meiri en hinna þinganna, en er 48% ef litið er fram hjá einstöku frávikum. Ef þetta er sett í víðara samhengi má sjá að þingið getur sparað um 240 klst. af árlegum umræðutíma sínum með því að taka upp skipuleg vinnubrögð og sleppa málþófi.

3.2 Hvernig birtist málþóf og veikt skipulag í tölulegum gögnum, er hægt að mæla það, hvernig hefur það áhrif á dagskrárstjórnun á Alþingi?

Í töflu 2 er breytileikinn í þingstörfunum sýndur. Há gildi staðalfrávik sýna mikinn breytileika. Hér er miðað við að það viki yfir 20% frá meðaltali. Tekið skal fram að þessar stærðir varða meðferð frumvarpa sem verða að lögum en ekki önnur málsskjöl eða málstegundir. Þær eru hér hafðar til marks um málþóf og skipulagsleysi enda þótt augljóst sé að þingmál krefjist verulega mislangs umfjöllunartíma.

Tafla 3. Sveigjanlegar stærðir. Meðferð frumvarpa sem urðu að lögum 1991-2015.

	Meðaltal	Staðalfrávik	Hæsta gildi
Meðaldagafjöldi frumvarpa í meðförum þingsins	70	57	348
Meðaldagafjöldi frumvarpa í nefnd	50	47	330
Meðalfjöldi erinda til nefnda pr. frumvarp	7	12	338
Meðalfjöldi ræðumanna um frumvörp	7	7	67
Ræðufjöldi um hvert frumvarp	24	80	3.203
Heildarræðutími um hvert frumvarp (klst:mín)	1:42	5:24	135:00

Heimild: Haukur Arnþórsson 2016a og Gagnasafn 1 2016.

Í töflu 3 kemur fram að einstök frumvörp eru tekin til misítarlegrar athugunar. Það má ráða af mislöngum vinnslutíma frumvarpa og mismiklum fjölda erinda til nefnda (þær leita til mismargra umsagnaraðila), en ekki síður af mjög breytilegum fjölda ræðumanna, enn breytilegri ræðufjölda og enn þá breytilegri heildarræðutíma um hvert frumvarp.

Hæstu gildi sýna að lengst eru mál til meðferðar í tæplega ár. Erindafjöldi getur orðið 338 erindi og fyrir kemur að 67 þingmenn tali í máli og eru þá varamenn í þeim hópi. Steininn tekur svo úr þegar kemur að ræðufjölda, hann var mestur 3.203 ræður um ríkisábyrgð á lántöku Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta sem fjármálaráðherra flutti 19. okt. 2009. Heildarræðutími um hvert mál var mestur 135 klst., það var í sama málinu og jafngildir það tæplega mánaðar vinnu hvers einstaks þingmanns miðað við virkar vinnustundir. Hver ræða hefur verið um 2,5 mínútur að meðaltali og hver ræðumaður talað að jafnaði 48 sinnum. Við skulum muna að 135 klst. eru um 20% af meðal þingfundatíma. Þótt þetta mál skeri sig úr hvað varðar umfjöllunartíma í þingsal þá er fjöldi þeirra mála sem fá ótrúlega ítarlega umræðu mikill á tímabilinu.

3.2.1 Mæling á málþófi

Málþóf er ekki auðvelt að mæla. Erfitt er að álykta um hver tilgangur þingmanns er með ræðu þótt leiða megi líkur að því að um málþóf sé að ræða þegar hann kemur í ræðustól hvað eftir annað með svipuð efnisatriði eða lítilfjörleg.

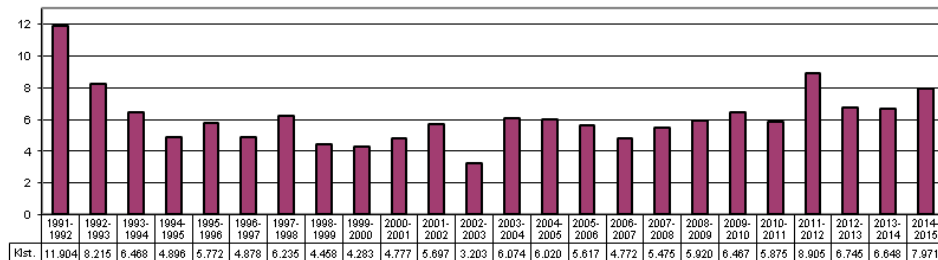
Meðalræðutími hefur styst mikið frá 1991, var þá tæplega 6 mín./ræðu en er nú um 2,5. Á sama tíma hefur heildarræðutími ekki aukist og hefur ræðufjöldi því aukist verulega (Haukur Arnþórsson 2016a). Á tímabilinu voru reglur um ræðutíma þingmanna við umræðu þrengdar eða 2007 (Lög um þingsköp og Helgi Bernóðsson 2016a). Reikna má með að takmörkunin á ræðutíma hafi haft áhrif á þessa þróun. Ljóst virðist einnig að aukin hlutur andsvara⁵ og umræðna um fundarstjórn forseta hefur haft afgerandi áhrif á málþóf og er nú hið nýja form þess eftir að reglurnar um ræðutíma voru hertar. Stjórnarandstaðan hefur því mætt stífari reglum um ræðutíma með formbreytingu málþófsins en það breyst lítið að umfangi og hlutverk þess ekki.

3.2.2 Málþóf og skilvirkni

Hér er með réttu eða röngu gerð tilraun til þess að mæla skilvirkni sem er nálægt því að vera andstætt hugtak við málþóf og má álykta um síðara hugtakið á grundvelli hins fyrra. Miðað er við eftirfarandi formúlu:

$$\text{Skilvirkni} = \text{heildarræðutími í þinginu} / \text{afköst þings (fjöldi laga)}.$$

Með þessari aðferð við málþófsmælingar er miðað við að málþóf eigi sér eftir atvikum stað í flestum tegundum umræðna, svo sem um frumvörp, um fundarstjórn forseta og að einhverju leyti í öðrum málstegundum. Það réttlætir að miðað sé við heildarræðutíma hvers þings og honum deilt niður á afkastaeiningar (sett lög). Lítil skilvirkni ætti að sýna aukið málþóf. Skilvirkni er talin í klst. pr. lög sett á þingi. Reiknað er með hundrads-hlutum í aukastöfum en ekki mínútur. Sjá mynd 1:

Mynd 1. Skilvirkni í störfum Alþingis. Skilvirkni er því meiri sem klst. eru færri.

Heimild: Gagnasafn 1.

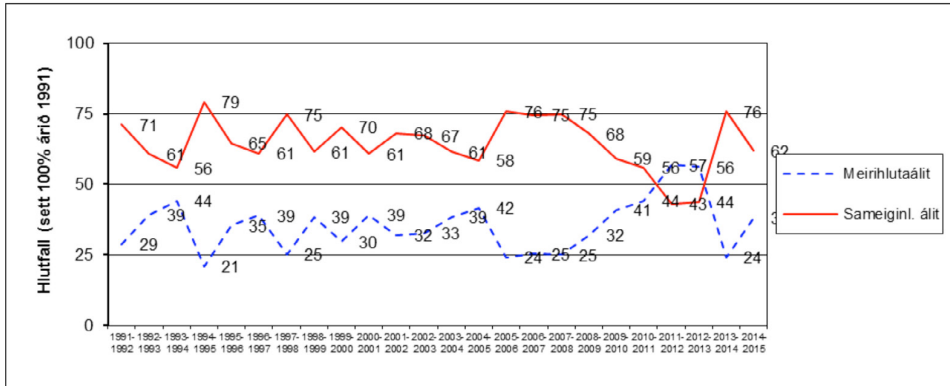
Á mynd 1 má sjá að skilvirkni var minnst í upphafi tímabilsins, á fyrsta þingi fyrstu ríkisstjórnar Davíðs Oddssonar. Þá voru ræður fluttar í tæplega 12 klst. fyrir hver lög. Síðan jókst skilvirkni allt til vorsins 2003. Síðan þá hefur hún smáminnkað og nú er hlutfallið tæpar 8 klst. pr. lög. Það er nokkuð frá meðaltali tímabilsins sem er 6 klst. Tilhneiging í gögnunum fyrir tímabilið allt kemur fram sem sveiglína. Á heildina litið er skilvirkni þingsins samt nokkuð stöðug að teknu tilliti til einstakra frávíka.

Ef álykta má um umfang málþófs í störfum þingsins á grundvelli skilvirkni má segja það sama. Það er tiltölulega föst stærð allt tímabilið, var mest í upphafi þess, en hefur aftur aukist frá fjármálahruni 2008, lítillega þó. Skilvirkni þingstarfa ætti að geta farið niður í 3,5 klst. pr. lög ef hún yrði sambærileg við það sem gerist í hinum norrænu þingunum, sjá hér á eftir.

3.2.3 Átök börðnudu tímabundið eftir brun

Ákveðin gögn gætu stutt þá fullyrðingu að átökin í þinginu séu mishörð enda þótt málþóf breytist ekki. Hér er á mynd 2 kynnt hlutfall sameiginlegra nefndarálita og meirihlutaálita og það talin ábending um hversu mikil átökin hafi verið. Samkvæmt myndinni eru átökin svipuð allt tímabilið nema fyrstu þingin eftir fjármálahrun, þá aukast þau (hlutfall sameiginlegra nefndarálita lækkar) og ná hámarki 2011-2013. Skýringin gæti meðal annars verið sú að á þeim tveimur þingum starfaði minnihlutastjórn sem hafði ekki meiri hluta í nefndum í öllum málum. Síðan virðist sem þessi þróun sé að ganga til baka.

Mynd 2. Hlutfall (%) sameiginlegra nefndarálita og meirihlutaálita um frumvörp sem urðu að lögum.



Heimild: Haukur Arnþórsson 2016a.

Sjá nánar um sameiginleg nefndarálit hér á eftir og um hlutverk þeirra í því að ná árangri.

3.3 Hverjar eru helstu forsendur fyrir samþykkt laga?

Oft hefur komið fram að stjórnarandstaðan á Alþingi sé valdalítill og að hér ríki tiltölulega sterkt meirihlutaræði (Ólafur Þ. Harðarson 2005). Gögnin í gagnasafninu styðja það ekki, miklu fremur má lesa út úr þeim að stuðningur stjórnarandstöðunnar skipti miklu máli og sé jafnvel lykillinn að samþykkt laga. Að þessu sögðu verður einnig að taka fram að ríkisstjórn kemur að jafnaði þeim málum fram sem hún telur allra brýnust, með sátt fremur en meirihlutavaldi, jafnvel þótt þau mál mæti mikilli andstöðu í þinginu. Á það til dæmis við um framkvæmd helstu kosningaloforða sem stjórnarflokkar unnu kosningar á (svo sem leiðréttingu lána heimila 2013-2014) og framkvæmd helstu mála í málefna-samningi ríkisstjórnar. Það er í takt við kenningar De Winter (1995) um áhrif stjórnar-sáttmála á dagskrá löggjafarmála.

3.3.1 Sameiginlegt nefndarálit

Sameiginlegt nefndarálit er sú breyta sem hefur lang mest áhrif á árangur, það er að frumvarp verði að lögum. Sjá töflu 4. Að öðru leyti sýnir taflan að sameiginlegt nefndarálit ber mjög ákveðið með sér stuðning stjórnarandstöðupingmanna við frumvarp. Ef ráðherra og nefndarformaður eru samflokksmenn eykur það líkurnar á sameiginlegu nefndaráli. Ræðutími er styttri en annars væri og ræðufjöldi minni ef sameiginlegt nefndarálit er fyrir hendi. Sameiginlegt nefndarálit er án alls vafa bæði lagt fram í málum sem ágreiningur er um og eðlilega í óumdeildum málum og verður hér ekki gerður greinarmunur þar á.

Tafla 4. Fylgni nokkurra breyta við sameiginlegt nefndarálit 1991-2015.

	Pearson's <i>r</i>	Sig.
Frumvarp verður að lögum	.630	.000
Aukinn meiri hluti við lokaatkvæðagreiðslu*	.509	.000
Ráðherra og nefndaformaður eru samflokksmenn	.316	.000
Ræðutími	-.082	.000
Ræðufjöldi	-.064	.000

Heimild: Haukur Arnþórsson 2016a.

*Aukinn meiri hluti við lokaatkvæðagreiðslu er fjöldi stjórnarandstöðupinganna sem styðja frumvarp.

Sameiginleg nefndarálit voru jafnan með 60-80% frumvarpa sem urðu að lögum á tímabilinu, sjá mynd 2 hér fyrir framan, hlutfallið lækkaði eftir fjármálahrunið og fór lægst í 43% 2012-2013, en hefur hækkað síðan. Reiknuð lína í gegnum gagnasafnið sýnir að hlutfall sameiginlegra nefndarálita fer heldur lækkanði, í upphafi tímabilsins var það um 70% en um 60% í lok þess (Haukur Arnþórsson 2016a og Gagnasafn 1 2016).

Lækkanði hlutfall sameiginlegra nefndarálita er tvímælalaust andstætt því sem gerist í hinum norrænu þingunum. Slíkt væri afturhvarf til eldri stjórnarháttá sem tíðkuðust fyrir 1973 (Gunnar Helgi Kristinsson 2013), þá urðu ákveðin skil í þessu efni og hlutfall sameiginlegra nefndarálita fór upp í nálægt 80% og var lengi stöðugt eftir það.

3.4 Hvernig er gæðamálum lagasetningar háttáð?

Gagnasafn Alþingis, Lagasafn og aðrar heimildir gefa ekki einhlítt svar við því hvort gæðum þingstarfa sé ábótavant. Þó má lesa úr þeim ákveðnar ábendingar. Með gæðum er átt við að lög þurfi ekki breytinga við eftir setningu þeirra.

3.4.1 Stutt málsmeðferð

Það verður að gefa sér að ítarleg meðferð mála á þingi bæti lagasetningu. Til þess hefur þingið þaulhugsaða ferla svo sem 3 umræður um frumvörp og ítarlega umfjöllun nefnda sem hafa samráð við fjölda aðila úti í þjóðfélaginu, auk ráðuneyta. Hér kemur þó vissulega fleira til. Lítum á þær breytur sem miklu valda um hvort frumvörp verði að lögum:

Tafla 5. Fylgni tveggja breyta við að frumvarp verði að lögum 1991-2015.

	Pearson's <i>r</i>	Sig.
Dagafjöldi í nefnd	-.268	.000
Hversu seint er mál lagt fram (málsnúmer)	.071	.000

Heimild: Haukur Arnþórsson 2016a.

Í töflu 5 koma fram atriði sem hafa áhrif á framgang frumvarpa. Sterkt neikvætt samband er milli framgangs máls og dagafjölda í nefnd, sem sýnir að því skemur sem mál er í nefnd því meiri líkur eru á samþykkt þess. Þá má sjá að eftir því sem framlagningartími

frumvarpa er síðar á þingárinu (því hærra málsnúmer sem þau hafa) því meira styrkjast líkurnar á samþykkt þeirra. Því virðist best að leggja mál seint fram og mögulega að stilla þeim upp sem hluta af samkomulagi. Þetta er ábending um að samningar um mál á loka-stundu séu oft lykhillinn að samþykkt ekki síður en vönduð málsmeðferð.

3.4.2 Smálög

Smálög eru að jafnaði 65% af samþykktum lögum og er þá miðað við að þau séu innan við 1.000 orð (Gagnasafn 1 2016). Þetta einkenni er mjög athyglisvert og sérstakt fyrir Alþingi í norrænum samanburði (Gunnar Helgi Kristinsson 2013).

Umtalsverður hluti þessara laga geta verið óhjákvæmilegar breytingar á nýlega settum lögum og því mögulega ábending um ófullnægjandi gæði við fyrri lagasetningu. Þau geta líka verið til marks um átakastjórnsmál, það er að sitjandi meiri hluti breyti áður samþykktum lögum tiltölulega jafnt og þétt til þess að koma fram vilja sínum. Þá má hugsa sér að Alþingi líti ekki aðeins til aðalatriða í lagasetningu og setji stærri lagabálka og heildarlög í lægra hlutfalli en önnur þing. Það gæti þá verið að takast á við útfærsluatriði sem ættu frekar heima hjá ráðuneytum og í öðru formi en lög. Að lokum má velta fyrir sér hvort þau sýni festuleysi í stefnumörkun samfélagsins og að skyndiákvæðanir séu algengar.

Komið hefur fram að Alþingi breytir frumvörpun mikið meira í meðferð sinni en hin norrænu þingin. Svo virðist sem Alþingi breyti tæplega 20% orða að meðaltali, en um 30% í stærri málum (Gagnasafn 2 2013). Smálög fara lítið breytt í gegn og draga meðaltalið niður, það er í rauninni hærra í stærri málum.

Mikill fjöldi smálaga í lagasetningunni og það að þeim sé lítið breytt gæti sýnt að verið sé að sníða agnúa af þegar settum lögum – sem enginn setji sig upp á móti. Þá er athyglisvert að hlutfall þeirra eykst á tímabilinu (Gagnasafn 1 2016). Orsakir mikils fjölda smálaga á Alþingi þarf að skoða nánar.

3.4.3 Lagabreytingar nýsettra laga

Fjöldi breytingalaga á fyrstu árum gildistíma nýrra heildarlaga⁶ hlýtur að vera eitt þeirra atriða sem eru til marks um gæði. Ef breytingalög eru að jafnaði fá eða engin má álykta að um vandaðan undirbúning hafi verið að ræða.

Tafla 6. Meðalfjöldi árlegra breytinga á heildarlögum settum 2007-2011 á fyrstu 5 árum gildistíma þeirra - einnig eftir orðafjölda laga.

	Meðaltal allra laga	Meðaltal eftir orðafjölda laga				
		1-90	91-500	501-2.000	2.001-12.000	12.001-∞
1.ár eftir samþykkt	0,85	0	0,33	0,78	0,91	1,38
2.ár eftir samþykkt	0,48	0	0,08	0,44	0,51	1,00
3.ár eftir samþykkt	0,49	0,50	0,42	0,33	0,55	0,92
4.ár eftir samþykkt	0,40	0	0	0,33	0,43	1,00
5.ár eftir samþykkt	0,28	0	0,08	0,11	0,33	1,00
Alls fyrstu 5 árin	2,50	0,50	0,92	1,98	2,73	5,31

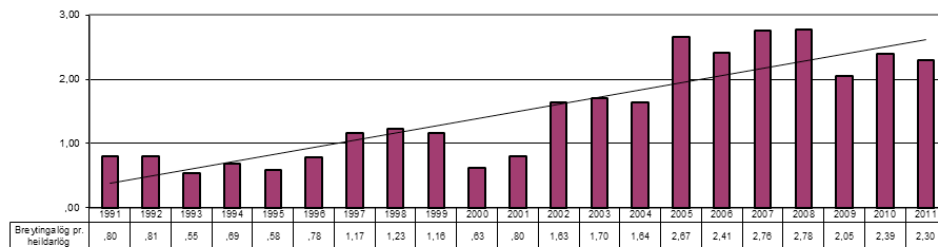
Við uppfléttingu í Lagasafni Alþingis kemur fram að gildandi heildarlögum settum frá 2007-2011 er að meðaltali breytt með 2,50 breytingalögum á fyrstu 5 árum gildistíma þeirra. Sjá töflu 6, fremsta dálkinn. Lögum er að meðaltali breytt mest fyrsta árið eftir setningu þeirra, tæplega 1 breytingalög að jafnaði. Það kemur ekki fram í töflunni en einstaka lögum er breytt mest með 17 breytingalögum.

Í aftari dálkunum er meðalfjöldi breytingalaga fyrstu árin eftir setningu heildarlaga sýnd brotin niður á flokka laga eftir orðafjölda þeirra. Fram kemur að því stærri sem heildarlögin er því fleiri breytingalög eru samþykkt, lögum með yfir 12.000 orð er að jafnaði breytt með 5,31 breytingalögum.

Hafa verður í huga að í hverjum breytingalögum geta verið mörg breytingaákvæði. Þar sem sum lög eru einskiptislög, segja fyrir um eina framkvæmd svo sem kaup eða sölu, er meðaltalið enn herra fyrir önnur lög. Tekið skal fram að líttl munur er á EES málum og öðrum, en EES málunum er þó ívið meira breytt. Þessi greinarmunur er ekki sýndur í töflunni. Þá kemur það ekki fram í henni að heildarlögum er breytt sífellt minna eftir því sem lengra líður frá samþykkt þeirra.

Á mynd 3 er skoðað hvort breytingalögum á 5 fyrstu árunum eftir samþykkt heildarlaga hefur fjölgað eða fækkað og kemur í ljós að þau hafa þrefaldast á tímabilinu. Gögn frá hinum norrænu þingunum frá árinu 2013 (Gagnasafn 2 2013) sýna ekki mikinn fjölda breytingalaga og virðist þessi staða því sérstök fyrir Ísland. Ef lítið er sérstaklega til þess að breytingum fjölgar mikið þá má spyrja sig hvort gæðum hafi hrakað á tímabilinu.

Mynd 3. Meðalfjöldi breytingalaga við heildarlög sett 1991-2011 á fyrstu 5 árum gildistíma þeirra. Beina línan sýnir tilhneigingu í gögnunum.



Heimild: Lagasafn 2016.

Að lokum skal minnt á að heilstæðar skýringar á því að Alþingi gerir miklar breytingar á texta stærri heildarlaga við málsmeðferð þeirra og samþykkir síðan mörg breytingalög við þau eftir að þau eru nýkomin til framkvæmda liggja ekki fyrir. Nærtækast er að ætla að ráðuneytin og Alþingi eigi í erfiðleikum með að vinna stór og vönduð heildarlög. Því þurfi að þróa þau verulega í meðferð Alþingis og síðan eftir að þau koma til framkvæmda. Langsóttara er að Alþingi breyti frumvörpum of mikið og jafnvel að lítið athuguðu máli, til dæmis í samningum, þannig að gera þurfi lagabreytingar eftir á sem meðal annars draga þær breytingar til baka.

Samspil Alþingis og Stjórnarráðsins verður ekki tekið til umfjöllunar hér. En gæði lagasetningar væri æskilegt að rannsaka betur.

4. Umræður

Þingstörf á Alþingi, hvað varðar málþóf og veikt skipulag, hafa lítið breyst síðasta aldarfjórðunginn. Þingið hefur ekki tekið mið af nýjum viðmiðunum í þingstörfum sínum, hvorki innri né ytri viðmiðunum og þingið hefur ekki leitað fyrirmynda í skipulögðu og þróðu starfi þeirra þjóðþinga sem næst okkur standa. Það er ekki aðeins íslenskt samfélag sem hefur þróast og setur fram nýjar kröfur, þær eru hluti af alþjóðlegri þróun. Þjónustan við þinghaldið hefur líka breyst og uppfyllir nútímaþarfir um aðstöðu og faglegan stuðning og er hún nú sambærileg við það sem gerist í norrænu nágrannaþingunum.

4.1 Hver ræður tíma og dagskrá Alþingis?

Eins og fram kemur í gagnagrunnsgögnum er tíminn sem Alþingi hefur til starfa mjög svipaður frá ári til árs. Hann er allt að 50% meiri en hin norðurlandþingin gefa sér til hliðstæðra starfa. Ef málþóf hyrfi og skipuleg umræða væri tekin upp í þingsal þannig að heildartími þingfunda yrði svipaður og á þjóðþingum hinna Norðurlandanna myndi skiljanlega losna um mikinn vinnukraft. Þar sem um er að ræða um 240 klst. árlega og þingmenn eru 63 eru þetta alls um 9 mannrá miðað við virkan vinnutíma. Málþófið er ekki lítil blóðtaka fyrir þingið. Það er þessi meðferð tíma sem hér er sett í samhengi við það að þingið sinni öðrum hlutverkum sínum en löggjafarhlutverkinu minna en æskilegt væri.

Þar sem nútíma málþóf byggir á skipulagi þurfa nokkrir eða margir stjórnarandstöðuþingmenn að sitja fundi til að framkvæma það, meðan málþóf byggði meira á löngum ræðum einstakra þingmanna áður. Því má velja því fyrir sér hvort málþóf spilli tíma stjórnarandstöðunnar enn meira en stjórnarliða.

Litill vafi er á því að vald yfir tímanum er í reynd mjög dreift á Alþingi og er það ekki að öllu leyti í höndum forseta eins og þingsköp segja fyrir um. Því virðist Alþingi nálægt því að vera með frjálsgasta skipulag tímastjórnunar allra evrópuþinga og þá einnig norðurlandþinganna. Jaðardæmin í gögnum Alþingis um tímalengd umræðna og fjölda ræða segja athyglisverða sögu. Hver og einn þingmaður hefur vald yfir tímanum og skipulagður hópur þeirra hefur það enn frekar ef málþóf á sér stað, eins og Bondurant orðar það (2011). Þetta þýðir einnig, í ljósi orða Laver og Shepsle um að sá sem ræður tíma þingsins ráði því hvaða mál verða að lögum, að stjórnarandstaðan ræður miklu. Það er meðal annars í þessu ljósi sem hér er fullyrt að stjórnarandstaðan hafi mikil völd í þinginu auk ábendinganna um að samkomulag við hana sé í mörgum tilvikum lykilinn að framgangi mála.

Ef þingfundatími Alþingis yrði færður niður um þriðjung til þess að fylgja norrænum fordæmum yrði tími þingsins enn takmarkaðri auðlind en áður og stjórnarandstaðan ætti þannig auðveldara með að stjórna honum. Vald hennar ykist því til mikilla muna nema gerðar yrðu í leiðinni aðrar breytingar sem takmörkuðu vald hennar yfir tímanum.

4.1.1 Dagskrárvald

Samkvæmt Döring er Alþingi í V. valkosti varðandi vald ríkisstjórna yfir dagskrá þingsins, eins og þegar hefur verið sagt. Það þýðir að forseti fer með dagskrárvaldið í samráði við þingflokkana og þingdeildin geti ekki breytt ákvörðunum hans. Þrátt fyrir þessa flokkun sem er samhljóða ákvæðum þingskaparlaganna fer fjarri því að þetta sé svona í reynd. Frjálsræði í framkvæmd þingfunda og hagnýting úrræða sem gera mögulegt að stöðva framkvæmd dagskrár (einkum andsvör og umræður um fundarstjórn forseta) valda því að í reynd hefur hver og einn þingmaður áhrif á dagskrá rétt eins og á tímann. Eru þá áhrif þingmanna á dagskrá með því mesta eða mest meðal þjóðþinga Evrópu og vald ríkisstjórnar minnst.

Í gegnum samninga um framgang mála hefur stjórnarandstaðan einnig bein stjórnunaráhrif á dagskrá lögjafarmála, jafnvel bæði hjá framkvæmdavaldinu og þó einkum hjá Alþingi. Samningar eru einnig tækifæri ríkisstjórna til þess að koma beint að stjórn dagskrár þingsins.

Svo virðist vera sem nefndir, sem hafa að öðru leyti vald yfir eigin tíma og dagskrá, beygi sig undir þessa samninga eins og aðrir aðilar lögjafarmála.

4.2 Stjórnmalabaráttá á breyttum tímum

Á tímabili veltu fræðimenn því fyrir sér hvort netið gæti leyst hefðbundið lýðræði af hólmi. Með arabíska vorinu, eins og lýðræðisþróun í arabaríkjunum fyrir rúmlega hálfum áratug var nefnd, varð ljóst að svo er ekki (Coleman et al. 2011). Netið hefur hvorki þá skipulagsmöguleika né stofnanir sem nauðsynlegar eru í þessu efni. Það getur stutt byltingar, en síðan taka skipuleg stjórnmalasamtök við. Þessi hugmynd um lýðræðishlutverk netsins náði þó fótfestu hér á landi og féll saman við minnkað traust til stjórnvalda í kjölfar fjármálahrunsins (Tómas Bjarnason 2014).

Í takt við þessi sjónarmið hefur verið vakandi áhugi á netkosningum og þjóðaratkvæðagreiðslum. Þó má reikna með að í kjölfar Brexit minnki velvilji Vesturlandabúa í garð þjóðaratkvæðagreiðslna mikið. Brexit hefur vakið upp umræður um áhrif hræðsluáróðurs, ómálefnalegra baráttuáðferða og ósannsögli á þjóðaratkvæðagreiðslur og mætingu ólíkra hópa á kjörstað (Þórður Snær Júlíusson 2016), auk hinna þekktari vandamála svo sem að þegar kosið er um mál A kjósa kjósendur raunverulega um mál B (Gunnar Helgi Kristinsson 2014).

Önnur nálgun hefur orðið ofan á í nágrennaríkjunum þar sem netið hefur vissulega valdið straumhvörfum í lýðræðinu og rödd almennings á netinu hefur haft bein áhrif á stjórnmal.

4.2.1 Er netið aðskotablutur í stjórnmalum?

Vera má að alþingismenn hafi ekki litið til hins nýfengna valds almennings á netinu. Engu að síður hafa tvær ríkisstjórnir fallið eftir kröfugerð hans á Austurvelli, forsendur þeirra funda voru ræddar á netinu og til þeirra var efnt á netinu. Í samtímanum geta einnig leiðandi einstaklingar á netinu haldið undirskriftarsafnanir og fengið fram 30-80 þúsund undirskriftir. Það virðist óhætt að segja að almenningur á netinu hafi fengið rödd

og að leiðtogar þess séu afar sterkir í stjórnmalabaráttunni. Þessari rödd og þessu valdi þarf að finna eðlilegan farveg í þingræðiskerfinu.

Staða leiðtoganna á netinu er þó utan þess. Þeir bera ekki ábyrgð á myndun ríkisstjórna eða á landstjórnarverkum yfirleitt og baráttumál þeirra gætu verið óraunhæf án þess að það spillti völdum þeirra. Hið nýfengna vald almennings á netinu og leiðtoga hans hefur borið uppi tillögu um að veikja þingræðiskerfið með því að taka hið endanlega staðfestingar- og ákvörðunarvald frá Alþingi. Það væri þróun án fordæma frá ríkjum með líkt stjórnskipulag og við.

Aðkallandi virðist vera að stjórnmalaflokkarnir taki leiðtogana af netinu í sínar raðir og geri þá að leiðtogum stjórnmalanna þannig að þjóðin búi ekki við tvöfalt valdakerfi, með því móti getur barátta þeirra leitt þá til ábyrgðar í þingræðinu og haldið samfélaginu saman – ef þingræðið á að vera sá siður sem við viljum ekki brjóta.

4.3 Undirbúningur vs. ákvörðun

Fram hafa komið ábendingar um annmarka á undirbúningi lagasetningar hér á landi, til dæmis frá Gunnari Helga Kristinssyni (2013). Hann vísar einnig í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis í því efni, sem kom út 2010. Hér verða fræðikenningar eða heimildir um það ekki raktar. En minnst á þau atriði sem efni þessarar greinar gefa tilefni til.

Í framhaldi af því sem hér hefur verið sagt um gæði lagasetningar og samninga í þinginu má spyrja hvort áhersla á ákvörðunina fremur en faglegan undirbúning sé einkenni á íslenski stjórnmalamenningu. Ef svo er gæti hún skýrt mikinn áhuga almennings á netinu og jafnvel þingmanna á því að koma að ákvörðun mála en minni á undirbúningi.

Leið nágrannaríkjanna er að virkja netverjana við undirbúning mála. Það má hugsa sér að sveigja þurfi frá núverandi stjórnmalamenningu hvað þetta varðar og styrkja störf ráðuneytanna við undirbúning lagasetningar og gera aðkomu almennings að henni sýnilega og sjálfsagða og mæta þannig kröfum hans um aðkomu að lagasetningu.

Þá ætti vönduð fagleg vinna framkvæmdavaldsins að undirbúningi mála einnig að draga úr pólitískum deilum á Alþingi.

4.4 Leiðsögn og landsstjórn

Völd og áhrif stjórnarandstöðu eru afar mikilvæg. En spyrja má hvernig þau eru knúin fram. Stjórnmalabaráttu með málþófi í þinginu virðist ekki ríma við samtímann. Þegar svo er komið að mál verða fremur að lögum með stuttri umfjöllum í þinginu og hjá nefndum má hugsa sér að erfiði þingmanna við löggjafarstörf sé að einhverju leyti unnið fyrir gýg. Þeir gætu eins vel sinnt öðrum hlutverkum þingsins betur.

Önnur hlutverk þingsins eru meðal annars að leiða þjóðfélagsmæðuna, eftirlitshlutverk, alþjóðleg samvinna og fjárstjórnarhlutverk, svo eitthvað sé nefnt. Hér skal aftur minnst á það að leiða þjóðfélagsmæðuna. Mikilvægt virðist að Alþingi sé í lifandi sambandi við kjósendur. Meiri hluti og minni hluti þurfa að hafa áhrif á dagskrá mála, veita leiðsögn og bregðast við skýrum vilja. Sérstaklega virðist mikilvægt að stjórnarandstaða sé í góðu sambandi við þá sem gagnrýna stjórnvöld hverju sinni.

Án þess að rannsóknir liggi fyrir má leiða að því líkur að gagnrýni á netinu sé leidd af

öðrum en alþingismönnum. Ef svo er kann að vera mikilvægt fyrir þingræðið að þingmenn gefi þessu hlutverki meiri gaum. Ef aðrir leiðtogar en stjórnálmenn, einstaklingar sem nota netið mikið og eiga marga stuðningsmenn á því, geta þegar vel stendur á fellt óvinsælar ríkisstjórnir má spyrja sig hvar stjórnarandstaðan týndi erindi sínu. Hún þarf að hagnast á óánægju með störf ríkisstjórnar. Annars má jafnvel hugsa sér að ríkisstjórn falli án þess að stjórnarandstaðan komist til valda og án þess að hún fái meirihluta í kosningum. Þá gætu nýfallnir ríkisstjórnarflokkar komið aftur til valda. Hér skal minnt á arabíska vorið þar sem dæmi voru um að netverjar leiddu sömu stjórnálmálaöflin aftur til valda með baráttu sinni fyrir umbótum af því að þeir voru ekki í virku sambandi við framsækna stjórnálmálflokka.

Hér erum við í rauninni komin að enn öðru hlutverki þingsins, sem er landstjórnarhlutverk. Starfandi ríkisstjórn þarf ávallt að vera til staðar og veita ríkinu og samfélaginu forystu.

4.4.1 Myndun ríkisstjórna og afsagnir þeirra

Nú skal aftur minnst á kenningar De Winter um myndun og afsagnir ríkisstjórna og áhrif þeirra á tímastjórnun og dagskrá löggjafarstarfa (1995). Hann leggur mikla áherslu á að vönduð undirbúningsvinna við stofnun ríkisstjórna hafi áhrif á dagskrá löggjafarmála yfirleitt, bæði hjá framkvæmdavaldi og þjóðþingi. De Winter telur því mikilvægt að þingmenn og þingflokkar komi að stjórnarsáttmálum, en það er ekki alls staðar tilfellið (1995). Með því móti eru það þingmennirnir, meirihluti þingmanna, sem móta dagskrána og þá bæði hjá þinginu og framkvæmdavaldinu. Sem svo aftur takmarkar frelsi þess í dagskrármálum fyrir það kjörtímabil.

Þá telur hann mikilvægt hvernig ríkisstjórnir fara frá. Nokkuð þröngt er að takmarka það við samþykkt vantrausts í þinginu á dögum vaxandi beinnar aðkomu almennings að málum. Erfitt kann hins vegar að vera að gefa fjölmönnum fundum á Austurvelli slíkt vald.

4.5 Göfgun samskipta og breytt minnihlutavald

Alþingis bíður að göfga stjórnálmálabaráttuna og tryggja vald stjórnarandstöðu með öðrum og betri hætti en nú. Óskir um málefnalega umræðu og skipuleg vinnubrögð verða varla umflúnar. Skipulag á vinnslu mála, tímastjórnun og vald yfir dagskrá mála í þinginu, framkvæmdavaldinu og þjóðfélaginu þarf að vera í lagi. Þá þarf þingið að hugsa hvernig lagasetning í samfélaginu, frá upphafi máls til loka þess, mætir nýrri samskiptamenningu. Og hvernig gæði hennar verða best tryggð.

Það er væntanlega erfitt fyrir Alþingi að fara yfir í norsk-sænska þingmódelið án langrar undanfarandi þróunar. Meðal annars vegna þess að Alþingi rækir hlutverk sín verulega öðru vísi er þar er gert. Hins vegar liggur danska leiðin beint við, það er að 1/3 hluti þingmanna hafi málskotsrétt. Ef málskotsrétturinn yrði í höndum minni hluta Alþingis væri aðkoma almennings að ákvörðunum, ef hann er virkjaður, meðan á vinnslu máls stendur og málskotsrétturinn væri því innan þingræðiskerfisins.

Eðlilegt er að hver stjórnarandstaða geti vísað einu máli í þjóðaratkvæði og ef það

félli þá yrði ríkisstjórnin að fara frá. Slík lausn kæmi bæði í veg fyrir misnotkun málskotsréttarins og gerði hann jafnframt að því vopni sem minni hlutinn þarf til þess að semja sig inn í mál ríkisstjórnar og stöðva óvinsæl mál. Málþóf og veikt skipulag gæti þá horfið án þess að nokkur stæði veikar eftir. Málskotsrétturinn þarf að vera neyðarréttur.

Ef sjónarmið meiri hluta á Alþingi verður undir í þjóðaratkvæðagreiðslu um ákveðið mál hafa orðið endaskipti á meiri hluta og minni hluta. Þá gætu hafa eða ættu að hafa myndast forsendur fyrir nýjum meiri hluta í þinginu, að afstöðnum kosningum eða ekki. Hann mun síðan framkvæma vilja almennings að teknu tilliti til hins nýja minni hluta. Það er eitt af einkennum lýðræðisins. Meirihlutavilji í samfélaginu er ekki alræðisvilji.

5. Lokaorð

Nokkur skortur hefur verið á öruggum heimildum um störf þingsins og jafnvel má segja að viðtekin sjónarmið um störf þess séu ekki alltaf rétt. Hér hafa fáein auðrekjanleg efnisatriði verið lesin úr gagnasafninu og Lagasafninu. Töluverð rannsóknarvinna er fram undan ef sækja á til þeirra og setja í samhengi allar þær upplýsingar sem þar er að finna. Það gæti bæði auðveldað þinginu að takast á við þróun starfshátta og kjósendur eiga væntanlega heimtingu á þeim upplýsingum sem fyrir liggja um störf fulltrúa sinna.

Skrifstofu Alþingis er þakkað gott samstarf við útvegum gagna og sérstaklega Ingva Stígssyni tölvunarfræðingi. Án starfa hans hefði þessi rannsókn ekki verið möguleg.

Aftanmálsgreinar

- 1 Mælicining á lengd ræðu kennd við alþingismanninn Hjörleif Guttormsson.
- 2 Með orðunum leiðsagnarhlutverk í samfélaginu er meðal annars átt við að þingmenn sérhæfi sig, sækji fagráðstefnur um allan heim og styrki þannig stöðu sína og þekkingu og geti í krafti hennar leitt þjóðfélagið áfram. Til dæmis má nefna málefni upplýsingatækninnar en hún er vafalítið sterkasta breytingaafli í sögu mannkynsins. Þá er einnig átt við að þingmenn séu leiðtogar í samfélagi sínu, hvort sem það er á netinu eða ekki.
- 3 Í þingmálaskrá eru skráðar upplýsingar um öll mál sem koma til meðferðar Alþingis. Í þingmannaskrá eru skráðar upplýsingar um þingmenn og í þingfundaskrá eru skráðar upplýsingar um þingfundi.
- 4 Dagar sem þingfundir eru haldnir. Þingið starfar þó fleiri daga, t.d. við nefndastörf og þingmenn vinna fjölbreytt störf utan þingfundadaga.
- 5 Andsvar er ræða sem þingmanni er heimilt að flytja til að andmæla fyrri ræðu strax eftir að flutningi hennar lýkur. Andsvar er með takmarkaðan ræðutíma.
- 6 Heildarlög eru í þessu samhengi öll þau lög sem birt eru í Lagasafni sem sjálfstæð lög.

Heimildir

- Bondurant, Emmet J. (2011). „The Senate Filibuster: The Politics of Obstruction“, *Harvard Journal on Legislation*, 2011, 48(2), 467-513.
- Coleman, S. og Blumler, J.G. (2011). „The Wisdom of Which Crowd? On the Pathology of a Listening Government“, *Political Quarterly*, 82(3), 355-364.
- De Winter, L. (1995). *The Role of Parliament in Government Formation and Resignation*. Bókarkafli tekinn úr bókinni: *Parliaments and Majority rules in Western Europe*. Campus, (bls. 115-151).
- Döring, H. (1995). *Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda*. Bókarkafli tekinn úr bókinni: *Parliaments and Majority rules in Western Europe*. Campus (bls. 223-247).
- Einar Guðmundsson og Júlíus K. Björnsson (1995). *Handbók sálfræðisins*. Reykjavík: Sálfræðingafélag Íslands.

- Gagnasafn 1 (2016). Gagnasafn eftir rannsókn á störfum á Alþingi 1991-2015. Það byggði á gögnum frá gagnagrunni Alþingis. Safnið er í vörslu höfundar.
- Gagnasafn 2 (2013). Gagnasafn eftir rannsókn á störfum Alþingis og hinna norrænu þjóðþinganna. Það byggði m.a. á gögnum frá gagnagrunni Alþingis og af vefjum og frá upplýsingadeildum hinna þinganna. Það var unnið af höfundi fyrir Gunnar Helga Kristinsson og undir hans leiðsögn.
- Gunnar Helgi Kristinsson (2014). *Hin mörgu andlit þjóðráðs*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Gunnar Helgi Kristinsson (2013). „Raunhæf skynsemi eða stefnufálm“, *Stjórnámál og stjórnsýsla*, 9(2), 257-277.
- Gunnar Helgi Kristinsson (1999). *Úr digrum sjóði*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Haukur Arnþórsson (2008). *Rafræn stjórnsýsla, forsendur og ábrif*: Óutgefn doktorsritgerð við stjórnálmáfræðideild HÍ 2008.
- Haukur Arnþórsson (2016a). Þingstörfin í aldarfjórðung. Óprentað handrit.
- Haukur Arnþórsson (2016b). Réttmætar væntingar. Grein í *Kjarnanum* 18. febr. 2016. Vefslóð: <http://kjarninn.is/skodun/2016-02-18-rettmaetar-vaentingar/>
- Helgi Bernódusson (2016a). „Filibustering in the Alþingi“. Erindi flutt á ráðstefnu á vegum IPU (Inter Parliament Union) og ASGP (Association of Secretaries General of Parliaments). Lusaka, Zambía. Mars 2016. Vefslóð: <http://www.asgp.co/node/31033?page=1>
- Helgi Bernódusson (2016b). Munnleg heimild um störf Alþingis í september 2016.
- Helgi Hrafn Gunnarsson (2016). Viðtal í *Fréttablaðinu* 19. nóvember 2016, 38.
- Jóhanna Sigurðardóttir (2013). Kveðjuorð við þingslit. Vefslóð: <http://www.althingi.is/altext/raeda/141/rad20130328T015236.html>
- Lagasafn (2016). Útgáfa 145a. Vefslóð: <https://www.althingi.is/lagasafn/>
- Lög um þingsköp Alþingis nr. 55 1991. Vefslóð: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/1991055.html>
- Ólafur Þ. Harðarson (2005). „The Icelandic Althingi - a strong parliament?“ Paper prepared for presentation at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Granada, Spain, April 14th to 19th. 20 bls. Vefslóð: <https://ecpr.eu/Events/PaperDetails.aspx?PaperID=13184&EventID=50>
- Skrifstofa Alþingis (2016). Lengd þingfunda 2005-2015. Vinnuskjal.
- Steuer, Max (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
- Tómas Bjarnason (2014). „Traust í kreppu: Traust til Alþingis, lögreglu, stjórn-málamanna og forseta Íslands í kjölfar hrunsins“, *Íslenska þjóðfélagið*, 5(2)19-38. Vefslóð: <http://www.thjodfelagid.is/index.php/Th/article/download/67/54>
- United Nations Public Administrative Network (UNPAN) (2008). *E-Government Survey 2008*. New York: E-Government to Connected Governance, United Nations.
- Unnur Björk Lárusdóttir (2011). *Gagnvirk sambönd? Rafræn samskipti þingmanna og kjósenda*. Óprentað handrit. Meistararitgerð við félagsvísindasvið HÍ. Vefslóð: http://skemman.is/en/stream/get/1946/10069/25158/1/Master_Unnur_okt_2011.pdf
- Þórður Snær Júlíusson (2016). *Kjarninn* 30. júní 2016. Vefslóð: <http://kjarninn.is/skodun/2016-06-30-ekki-leyfa-lydskruminu-ad-vinna/>

