



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Stjórn málafræðideild

BA-ritgerð

**Ómissandi eða afgangsstærð?
Alþjóðþingmannasambandið og
veikleikar, styrkleikar, staða og
hlutverk alþjóðlegs
þingmannasamstarfs**

Ásgeir Þórarinn Ingvarsson

September 2010

Leiðbeinandi: Þóra Arnórsdóttir

Nemandi: Ásgeir Þórarinn Ingvarsson

Kennitala: 1008881-3309

Ómissandi eða afgangsstærð?

Alþjóðþingmannasambandið og veikleikar,
styrkleikar, staða og hlutverk alþjóðlegs
þingmannasamstarfs

Útdráttur

Þátttaka íslenskra þingmanna í alþjóðastarfi er svo almenn að ætla má að hver einasti þingmaður sé aðal- eða varamaður í alþjóðanefnd. Þá hefur alþjóðastarf Alþingis undanfarin ár kostað á bilinu 1,3 til 3,9 milljónir króna árlega á hvert þingsæti og ljóst að til er kostað miklu af fjármunum og vinnukröftum þingsins. Þrátt fyrir að vera umfangsmikið og kostnaðarsamt hefur Alþjóðastarf þingmanna verið lítið til umræðu bæði í fræðasamfélaginu og fjölmiðlum.

Við nánari skoðun kemur þó í ljós að alþjóðlegt samstarf þingmanna getur skipt miklu í samskiptum þjóða og þátttaka í alþjóðlegu starfi kann að verða æ stærri þáttur í starfi þingmannsins. Alþjóðastofnanir þingmanna geta mögulega fært sterkari lýðræðislega vídd í alþjóðasamskipti auk þess að vera frjór vettvangur hugmynda og skoðanaskipta yfir landamæri. Mögulegt er að alþjóðlegar þingmannastofnanir muni leika æ mikilvægara hlutverk og, sérstaklega í tilvikum Alþjóðþingmannasambandsins, verða sterkari rödd á alþjóðasviðinu. Þar eru enda á ferð alþjóðastofnanir sem búa yfir einstökum eiginleikum, og geta –ef rétt er haldið á spilunum– nýtt sér sérstöðu sína á mörkum hefðbundinna milliríkjastonana (IGOs) og alþjóðlegra frjálsra félagasamtaka (NGOs). Þær geta byggt á lýðræðislegu umboði og sérþekkingu þingmanna en þurfa einnig að gefa gaum sýnileika og ímyndarvinnu til að auka áhrif sín.

Efnisyfirlit

Inngangur: Ósýnilegur hluti alþjóðasamfélagsins	7
1. Kafli: Alþjóðlegt þingmannastarf: skilgreining og flokkun.....	10
1.1. Alþjóðlegar þingmannastofnanir (IPIs).....	10
1.2. Alþjóðleg þingmannasamtök: ríkjastofnanir eða félagasamtök?	12
1.2.1. Alþjóðþingmannasambandið sem milliríkjastofnun	13
1.2.2. Alþjóðþingmannasambandið sem alþjóðleg frjáls félagasamtök.....	17
1.2.3. Milliríkjasamtök eða alþjóðleg frjáls félagasamtök –samantekt	18
2. Kafli: Sýnileiki Alþjóðþingmannasambandsins	19
2.1. Sýnileiki samkvæmt leitarniðurstöðum Google.....	20
2.2. Sýnileiki á vefsvæðum háskóla samkvæmt Google.....	22
2.3. Sýnileiki í fjölmiðlum samkvæmt Google	23
2.4. Sýnileiki –samantekt	24
3. Kafli: Hlutverk Alþjóðþingmannasambandsins	25
3.1. Verksvið Alþjóðþingmannasambandsins	27
3.1.1. Alþjóðþingmannasambandið sem samræðuvettvangur.....	30
3.1.2. Lobbýismi hugmynda á þjóðþingunum	32
3.1.3. Útbreiðsla nútímalegra gilda (e. soft law)	33
3.1.4. Alþjóðlegar þingmannastofnanir sem skóli	35
3.1.5. Alþjóðþingmannasambandið sem áhrifavaldur	36

3.2.	Veikleikar og vankantar á skipulagi þingmannastarfsins.....	40
3.2.1.	Geta þingmenn sinnt alþjóðastarfinu vel?.....	41
3.2.2.	Samræmist alþjóðastarf grunnskyldum þingmannsins?	42
3.2.3.	Sinna þingmenn alþjóðastarfinu af réttum ástæðum?	43
3.2.4.	Er alþjóðastarf þingmanna of dýrt?.....	44
	Niðurstöður: Ómissandi eða afgangsstærð?	45
	Heimildaskrá	48
	Viðtöl	50

Töflur

Tafla 1. Fjöldi leitarniðurstaða á Google 28. ágúst 2010 þegar slegin eru inn full nöfn og skammstafanir valinna alþjóðastofnana.	21
Tafla 2. Fjöldi niðurstaða 28. ágúst 2010 með þrengdri Google leit að leitarorðinu „Inter-Parliamentary Union“ á vefsvæðum valinna innlendra og nafntogaðra erlendra háskóla á enskum málsvæðum.....	22
Tafla 3. Tíðni niðurstaða á News.Google.com fyrir valdar alþjóðastofnanir skv. leit 28. ágúst 2010	23

Ég held það hafi verið þannig, í gegnum tíðina, að sumir þingmenn sáu þetta sem tækifæri til að fara til útlanda og –þú veist– skemmta sér. Miðað við sögur sem maður heyrði voru þetta fyllerísferðir hjá þingmönnum. Þessu fylgja kokkteilboð og dinnerar og slíkt.

Þingmaður um alþjóðlegt þingmannastarf, viðtal ágúst 2010

Ég man ekki eftir neinum sérstökum afrekum [stofnunarinnar]. Þetta er þínulítið lokað af. Þó IPU væri lagt niður í 10 ár myndu ekki margir taka eftir því, fyrir utan þingmennina sem mæta á fundina.

Þingmaður um Alþjóðaðingmannasambandið, viðtal ágúst 2010

Inngangur: Ósýnilegur hluti alþjóðasamfélagsins

Alþjóðlegt starf þingmanna virðist hafa fallið milli þilja í umfjöllun fræðasamfélagsins um alþjóðastjórnsmál. Fræðigreinar um þessar stofnanir eru vandfundnar og leitun að þeirri kennslubók í stjórnsmálafræði þar sem minnst er einu orði á alþjóðlegar þingmannastofnanir, og hvað þá að fjallað sé um tilgang þeirra og hlutverk í alþjóðasamskiptum. (Sjá t.d. Zlatko Sabic, 2008, bls. 256)

Þegar að er gáð kemur þó fljótt í ljós að alþjóðastarf þingmanna er bæði umfangsmikið og fjölbreytilegt. Hjá Alþingi starfa t.d. níu alþjóðanefndir (Sjá Vef Alþingis: Alþjóðastarf) og, að undanskilinni Íslandsdeild þings Vestur-Evrópusambandsins, fer fram virkt starf í nefndunum öllum. Nefndarstarfið krefst iðulega tíðra ferðalaga þingmanna, kallar á töluverða vinnu og umstang af þeirra hálfu, og eðlilega kostar alþjóðastarfið sitt, en á árinu 2010 er gert ráð fyrir að um 6,4% af ráðstöfunarfé Alþingis verði varið til alþjóðlegs samstarfs af ýmsum toga.¹

¹ Í Fjárlagafrumvarpi ársins 2010 er gert ráð fyrir að alþjóðasamstarf Alþingis muni kosta 114,2 milljónir króna. Heildarfjárveiting til Alþingis hljóðar upp á 2.246 milljónir. Kostnaður við alþjóðastarfið er því um 6,4% af heildarráðstöfunarfé þingsins. Rétt er að taka fram að alþjóðastarfið kostaði 104,7 milljónir á síðasta ári og skýrist hækkunin á milli ára af því að Norðurlandaráðsþing verður haldið á Íslandi í Nóvember 2010 (heim. Arna Bang). Á hátindi góðærisins, árið 2007 var kostnaður vegna alþjóðasamstarfs í hámarki, eða 247 milljónir, en þá fór fram ársþing þingmannanefndar NATO hér á landi sem mun hafa kostað á hálf tölvað hundrað milljóna í framkvæmd. Til frekari samanburðar kostaði alþjóðastarfið 98,6 milljónir árið 2005 og 82,3 milljónir árið 2006 (heim. Fjárlagavefurinn, Frumv. 2007, Gjöld A hluta)

Alþjóðlegar þingmannastofnanir eru fjöldamargar og starfa um allan heim. Sabic (2008, bls 261) telst til að fram að þessu hafi 68 alþjóðlegar þingmannastofnanir verið settar á laggirnar. Viðfangsefni þeirra og form er misjafnt: Sumar takmarka sig við landsvæði, menningareinkenni eða málefni (t.d. Arabíska þingmannasambandið (AIPU) sem fjallar einkum um samskipti og stjórnmálakrísur hjá arabískum ríkjum, og þingmannasamstarf IGAD sem er einbeitt sér að þróunarmálum í Mið-Afríku). Sumar starfa sem sjálfstæð stofnun, eins og Þingmannasamtök um hnattrænar aðgerðir (e. Parliamentarians for Global Action²) á meðan aðrar eru hluti af stærra starfi alþjóðastofnana, s.s. þingmannavettvangar Norður-Atlantshafsbandalagsins og Öryggis og Samvinnustofnunar Evrópu.

Umfang og fjöldi þessarar gerðar alþjóðlegra stofnana (e. IOs, International Organizations) eitt og sér réttlætir að þessu tannhjóli í gangverki alþjóðasamfélagsins sé gefinn betri gaumur. Er þá ónefnd sú skoðun fræðimanna að alþjóðlegar stofnanir skipta æ meira máli fyrir gang alþjóðastjórnmála (Sjá t.d. Michael Barnett og Martha Finnemore, 2004, upphafsorð), og sú staðreynd að alþjóðlegum þingmannastofnunum hefur af einhverjum sökum tekið að fjölga verulega frá lokum kalda stríðsins (Sabic, 2008, bls 256).

Hér á eftir verður leitast við að varpa ljósi á hlutverk og starfsemi alþjóðlegra stofnana þingmanna. Sérstök áhersla verður lögð á Alþjóðþingmannasambandið (e. Inter-Parliamentary Union, IPU), sem er „meginvettvangur alþjóðasamstarfs þingmanna“ (orðalag af síðu IPU-nefndarinnar á vef Alþingis), er elst þingmannasamtaka (Sabic, 2008, bls, 255) og vafalítið stærst talið í fjölda þeirra þjóðþinga sem þar eiga aðild.³ IPU er einnig sjálfstæð stofnun, þ.e. hún er ekki angi af stærra alþjóðlegu samstarfi eins og t.d. þingmannaarmur NATO og OSCE.

Fyrst verður hugtakið *alþjóðleg þingmannasamtök* skilgreint og Alþjóðþingmannasambandið fellt að helstu viðmiðum um flokkun stofnana í alþjóðasamfélaginu í alþjóðleg frjáls félagasamtök (e. NGOs) annars vegar og milliríkjastofnanir (e. IGOs) hins vegar. Þá verður gerð tilraun til að bera vægi

² Þýðing er mín. Ekki virðist vera til viðurkennd íslensk þýðing á nafni stofnunarinnar. Jafnvel í æviágripi Ólafs Ragnars Grímssonar á vef Alþingis er látið duga að tala um „alþjóðleg þingmannasamtök“, en Ólafur var forseti þingmannasamtakanna.

³ Skv. heimasíðu IPU eru 155 þing meðlimir að stofnuninni og 9 stofnanir eiga aukaaðild (e. associate members). Meðal aukaaðila má nefna Evrópuþingið og Andeska þingið (e. Andean Parliament). Margaret Karns og Karen Mingst (2009, bls 221) reiknast til að þjóðríki séu í dag 192 talsins.

Alþjóðaðingmannasambandsins saman við aðrar alþjóðastofnanir m.a. með því að skoða sýnileika í fjölmiðlum. Loks verður hlutverk stofnunarinnar skoðað, og reynt að varpa ljósi á bæði hlutverk, veikleika og styrkleika alþjóðlegra þingmannasamtaka. Í því sambandi verður m.a. rætt um lýðræðisskort í alþjóðastarfi (e. democratic deficit) og hvort alþjóðlegt starf samræmist hluterki þingmannsins.

Auk þess að leita fanga í fræðiritum og -greinum er rætt við íslenska þingmenn sem hafa verið eða eru í dag virkir í alþjóðastarfi Alþingis. Eins er litið til fréttagreina og umfjallana og annarra gagna sem varpað geta ljósi á ímynd og hlutverk alþjóðlegra þingmannastofnana.

Færð verða rök fyrir þeirri kenningu að alþjóðlegt þingmannastarf, a.m.k. í tilfalli Alþjóðaðingmannasambandsins, geti hvorki með góðu móti flokkast í hóp milliríkjastofnana (IGOs) né í hóp alþjóðlegra frjálsra félagsamtaka (NGOs). Stofnunin búi yfir bæði kostum og göllum úr báðum fylkingum og þurfi að öllum líkindum að tileinka sér vinnubrögð í samræmi til að ná fram sem mestum árangri og áhrifum með starfinu.

Meðferð viðtala

Við gerð þessarar ritgerðar var rætt við átta núverandi og fyrrverandi Alþingismenn sem allir hafa tekið eða taka þátt í alþjóðlegu þingmannastarfi. Flestir viðmælenda höfðu setið í íslandsdeild Alþjóðaðingmannasambandsins og margir höfðu tekið þátt í alþjóðastarfi á fleiri en einum vettvangi.

Stuðst var við einfaldan spurningalista þar sem þingmennirnir voru spurðir m.a. um upplifun þeirra sjálfra af þingmannastarfinu og skoðanir þeirra á tilgangi þess, en samtalinu annars leyft að taka þá stefnu sem varð hverju sinni.

Til að tryggja hreinskilin svör var viðmælendum lofað trúnaði að því marki að ekki á að vera hægt að rekja ummæli eða skoðanir beint til heimildarmanns. Viðtölin fóru öll fram í ágúst 2010. Tilvitnanir í þessi viðtöl eru því merktar eingöngu „þingmaður“ eða á sambærilegan hátt. Nöfn þingmanna koma þó fram í heimildaskrá.

Einnig var tekið viðtal við íslenskan fyrrum starfsmann Sameinuðu Þjóðanna. Vitnað er í það viðtal á einum stað í ritgerðinni en vegna trúnaðar er nafn hans ekki tekið fram í heimildaskrá.

1. Kafli: Alþjóðlegt þingmannastarf: skilgreining og flokkun

Eins og áður hefur verið nefnt er alþjóðlegt þingmannastarf af ýmsum toga. Skipulag, aðferðir og eiginleikar alþjóðlegra þingmannastofnana bjóða upp á þann möguleika að bera þær saman við valdar skilgreiningar fræðanna á ólíkum tegundum alþjóðastofnana, og þá einkum við meginflokkana tvo: alþjóðleg frjáls félagasamtök og miliríkjastofnanir. Einnig þarf að gefa gaum ólíkri gerð alþjóðlegra þingmannastofnana innbyrðis, til að skilja betur hlutverk þeirra og virkni.

Í textanum sem á eftir kemur verður leitast við að gefa íslenskt heiti yfir hugtök en láta enska þýðingu eða skammstöfun fylgja með þar sem við á. Sé tilefni til eru notaðar íslenskaðar skammstafanir. Sama verklag gildir um heiti alþjóðastofnana.

1.1. Alþjóðlegar þingmannastofnanir (IPIs)

Zlatko Sabic er meðal fárra fræðimanna sem hefur einbeitt sér að rannsóknum á alþjóðastarfi þingmanna. Í grein sinni frá 2008 setur hann fram skýra skilgreiningu á alþjóðlegum þingmannastofnunum. Eins og hann nefnir hafa fræðimenn lítið sinnt því að flokka og skilgreina alþjóðlegt þingmannastarf og jafnvel hefur mátt greina ákveðinn hugtakarugling í fræðunum. (bls 257 o. áfr.)

Sabic notar samheitið Alþjóðlegar þingmannastofnanir⁴ (International Parliamentary Institutions, IPIs, hér eftir skammstafað APS) og lýsir hann þeim sem stofnunum þar sem þingmenn starfa saman, þróa áfram sín hagsmunamál, taka ákvarðanir, móta áætlanir og verkefni. Þessar stofnanir nýta bæði formlegar og óformlegar leiðir til að vinna sínum markmiðum brautargengi, og nefnir Sabic sannfæringarkraft (e. persuasion), ráðgjöf (e. advocacy) og stofnanalegan þrýsting (e. institutional pressure). (Sjá bls. 258)⁵

Eins og Sabic tekur fram (bls. 258) er skilgreining hans örlítið víðari skilgreining en áður hefur verið notuð í fræðunum. Til frekari glöggvinnar greinir Sabic síðan APS (e. IPIs) í tvo undirflokkana: Fyrst er að nefna það sem hér verður kallað Þinglegir armar alþjóðastofnana (e. International Parliamentary Organs, IPOs). Þar er

⁴ Þýðing mín. Mætti einnig vera *Alþjóðlegar „þinglegar“ stofnanir*, en er óþjálla.

⁵ Orðalag Sabics er: „[I]nstitutions in which parliamentarians co-operate with a view to formulating their interests, adopting decisions, strategies or programs, which they implement or promote, formally and informally, in interactions with other actors, by various means such as persuasion, advocacy or institutional pressure.“

um að ræða þingmannasamkomur sem eru þá angi af stærra starfi alþjóðlegra milliríkja- stofnana. Eins minnst var á í inngangi falla t.d. þingmannasamkundur NATÓ og ÖSE undir þennan hóp. Má halda því fram að þinglegir armur (IPOs) gegni ekki lykilhlut- verki við ákvarðanatöku og framkvæmd starfs stofnananna, en séu engu að síður formlegur hluti af starfinu, oft í eftirlits- eða ráðgjafarhlutverki. Evrópuráðsþingið er gott dæmi, enda ráðgefandi stofnun og umræðuvettvangur þar sem þingmenn „bera saman bækur sínar og skiptast á hugmyndum.“ (orðalag af vef Alþingis, síðu Íslandsdeildar Evrópuráðsþingsins)

Seinni flokkurinn er Alþjóðleg þingmannasamtök (e. International Parliamentary Associations, IPAs), sem lýsa má sem sjálfstæðum þingmannasamkomum sem ekki eru háðar eða hluti af annarri alþjóðastofnun. Undir þennan flokk nefnir Sabic (258 o.áfr) sem dæmi að falli Samtök um Evrópsk-Arabíska samvinnu⁶ (e. Association of Euro- Arab Co-operation) sem samanstendur af um 600 þingmönnum frá Evrópu og Araba- löndunum, Þingsamkoma Breska Samveldissins⁷ (e. The Commonwealth Parliamentary Association) sem er vettvangur þingmanna landa er lúta eða hafa lotið bresku krúnunni, og Þingfundur frönskumælandi landa⁸ (e. The Parliamentary Assembly of the Francophonie).

Undir seinni flokkinn vill Sabic einnig fella samstarf þingmanna um tiltekin málefni, og staðbundnar nefndir, sem jafnvel verða til að frumkvæði frjálsra félaga- samtaka eða alþjóðastofnana. Sem dæmi um hið fyrrnefnda gefur hann Þingsamstarf um kjarnorku-afvopnun (e. Parliamentary Network for Nuclear Disarmament) sem varð til fyrir tilstuðlan Stofnunar um hnattrænt öryggi (e. Global Security Institute). og stað- bundnar deildir samtakanna Þingmanna gegn spillingu (e. Parliamentarians Against Corruption) er sem dæmi um hið síðarnefnda.

Alþjóðþingmannasambandið (e. IPU), sem er sérstaklega til umfjöllunar í þessari ritgerð, fellur í hóp Alþjóðlegra þingmannasamtaka (IPAs) enda starfar stofnunin sjálfstætt og á eigin forsendum þrátt fyrir að leitast við að eiga í nánú samstarfi við Sameinuðu þjóðirnar og aðrar alþjóðastofnanir.

⁶ Þýðing mín.

⁷ Þýðing mín.

⁸ Þýðing mín.

1.2. Alþjóðleg þingmannasamtök: ríkjastofnanir eða félagasamtök?

Auðvelt er að falla í þá gildru að vilja fella öll alþjóðleg þingmannasamtök í flokk með milliríkjastofnum (IGOs). Þingið er jú ein af þremur greinum ríkisvaldsins og þingmenn yfirleitt valdir til setu hjá alþjóðlegum þingmannastofnunum að einhverju marki sem fulltrúar sinnar þjóðar. Undantekning væru þá helst samtök eins og Þingmannasamtök um hnattrænar aðgerðir (e. Parliamentarians for Global Action) þar sem þátttaka þingmanna er með skýrari hætti á vegum þingmannsins sjálfs og ekki hluti af formlegu alþjóðastarfi þingsins.⁹

Í tilvikum þinglegra arma stofnana eins og NATÓ eða ÖSE er vafinn minni, enda eru þar á ferð undirstofnanir „formlegra“ milliríkjastofnana. Í tilviki stofnana eins og Alþjóðþingmannasambandsins vandast málin hins vegar.

Stangt til tekið fellur Alþjóðþingmannasambandið ekki í flokk með milliríkjastofnunum. Í Sviss og í Bandaríkjunum nýtur stofnunin hins vegar stöðu milliríkjastofnunar, m.a. að því marki að starfsmenn hennar þurfa ekki að standa skil á tekjuskatti (Heimild: Fjárhagsáætlun Alþjóðþingmannasambandsins 2010, bls 6¹⁰, og Arna Bang, viðtal september 2010), en gagnvart öðrum þjóðum nýtur stofnunin ekki sömu viðurkenningar. Utanríkisráðuneytið telur Alþjóðþingmannasambandið t.d. ekki upp í samantekt sinni yfir þær alþjóðastofnanir sem Ísland á aðild að, (heimild: Utanrikisraduneyti.is, „Helstu alþjóðastofnanir sem Ísland er aðili að“) enda virðist ekki til að dreifa formlegum aðildarsamningi undirrituðum af fulltrúa ríkisstjórnarinnar, og það þrátt fyrir að Alþingi hafi átt aðild að sambandinu frá 1951 (heim. Vefsíða Íslandsdeildar Alþjóðþingmannasambandsins). Af þessu hljótast ýmsir erfiðleikar fyrir starfið, og t.d. hafa komið upp vandamál vegna vegabréfsáritana þingmanna frá þróunarlöndum þegar haldnar eru ráðstefnur í ríkum með strangar reglur um landvistarleyfi. Væri Alþjóðþingmannasambandið „innvígð“ milliríkjastofnun myndu aðrar reglur gilda um áritanir þeirra sem kæmu þar til fundar. (heim. Arna Bang, og þingmaður)

⁹ Af upplýsingasíðu PGA má skilja að þeir geri lýðræðislegar kröfur til þeirra þinga sem þar fá aðild, en aðild er fyrir þingmanninn sjálfan: „Membership is open to individual legislators“. (Heimild: vefsíðaPGAction.org : About Us: Who's Who)

¹⁰ Skv. fjárhagsáætlun borga starfsmenn svokallað „staff assessment“ eða tekjuskatt til sjálfrar stofnunarinnar en ekki til ríkisins þar sem þeir hafa sína starfsstöð. Sams konar fyrirkomulag er hjá SP og öðrum alþjóðastofnunum.

Rétt er að geta þess að vandinn við að flokka alþjóðastofnanir er ekki bundinn við alþjóðastarf þingmanna Samuel J. Barkin (2006, bls 123 o.áfr.) sem og Karns og Mingst (2009, bls. 9) minnst á að samkrull verði oftast en ekki milli milliríkjastofnana og frjálsra félagasamtaka, eins og sést t.d. í tilviki Flóttamannahjálpar Sameinuðu þjóðanna (UNHCR) þar sem frjáls félagasamtök inna af hendi mörg af verkefnum stofnunarinnar, og eins í tilviki Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar (ILO) þar sem bæði fulltrúar ríkisstjórnar annars vegar, og hreyfinga verkalýðs og atvinnuveitenda hins vegar eru í sameiningu, og á jafningjagrundvelli, fulltrúar þjóðarinnar, talsmenn og kjósendur fyrir hennar hönd.

Sú áskorun sem Alþjóðþingmannasambandið skapar er hins vegar af öðrum toga og má jafnvel taka svo djúpt í árinna að hvernig stofnunin er skilgreind hafi áhrif á hvernig hún getur starfað og á hvaða forsendum. Eins og rakið verður hér að neðan má færa fyrir því rök að stofnunin geti jafnvel fallið bæði í hóp milliríkjastofnana eða alþjóðlegra frjálsra félagasamtaka, og eigi kannski heima þar mitt á milli.

1.2.1. Alþjóðþingmannasambandið sem milliríkjastofnun

Alþjóðastofnunum¹¹ (e. International Organizations, IOs) er skipt í tvo meginflokka. Annars vegar er hópur milliríkjastofnana (Inter-Governmental Organizations, IGOs) og hins vegar hópur alþjóðlegra frjálsra félagasamtaka (Non-Governmental Organizations, NGOs).¹² (Sjá: Barkin, 2004, 123 o.áfr, Karns og Mingst, 2009, bls 221)

Eins og fyrr var getið er auðvelt að ætla fyrirfram að Alþjóðþingmannasambandið falli í hóp milliríkjastofnana (IGOs). Alþingi tekur þar þátt með formlegum og reglulegum hætti, og sérstök nefnd þingsins er kosin af þingmönnum og situr út allt kjörtímabilið (Heim. Arna Bang, tölvupóstur september 2010). Vefsíða íslandsdeildar

¹¹ Ath. að í sumum íslenskum heimildum er orðið „alþjóðastofnun“ notað í stað orðsins „milliríkjastofnun“ (þ.e. IGO). Í þessari ritsmíð er valið að nota „alþjóðastofnun“ sem þýðingu á „International Organization“. Er það mun þjálli þýðing heldur en t.d. „alþjóðleg stofnun“. Eins er hugtakið IGO betur þýtt sem „milliríkjastofnun“ þar sem þátttaka *ríkisins* er undirstrikuð, en vikið verður nánar að því síðar í þessari ritgerð að aðkoma ríkisins, og nánar tiltekið framkvæmdavaldsins, er eitt af þeim atriðum sem skilgreina IGO. Nútíma íslensk máltilfinning er á þá leið að „alþjóða“ eigi við um hvers kyns starf sem fer fram þvert á landamæri, þ.e. „international“. Nefna má dæmi eins og „(al)þjóðaréttur“ sem er íslenska þýðingin á „international law“.

¹² Rétt er að taka fram að sú hefð hefur skapast í fræðunum að taka það ekki sérstaklega fram að „Non-Governmental Organizations“ séu „International“ (þ.e. INGOs). Þar sem íslensk málhefð á þessu sviði er að mati höfundar ekki jafnstærk er í þessari ritgerð leitast við að tala um *alþjóðleg* frjáls félagasamtök til að auka á skýrleika. Hins vegar er enska skammstöfunin NGO notuð þar sem það á við, og vísar þá til INGO

Alþjóðaðingmannasambandsins (sótt 4. september 2010) tilgreinir t.d. að árið 2007 „áttu 147 ríki aðild að Alþjóðaðingmannasambandinu“ (skáletrun mín) svo ætla mætti að a.m.k. skilningur þess sem samdi textann á vefsíðunni sé sá að *Ísland* sé þar aðili sem ríki frekar en þingið sem aðskilin og ótengd stofnun.

1.2.1.1. Milliríkjastofnanir og máltilfinning

Jafnvel máltilfinningin getur leit á þessa braut þann sem ætlar að taka að sér flokkunarstarfið. Íslensk tunga gerir sennilega ekki jafnskýran greinarmun á þingi og framkvæmdavaldi og t.d. ensk máltilfinning. Orðið „ríki“ (úr milli-*ríkja*-stofnun, e. *governmental*) getur hæglega, skv. íslenskum málskilningi náð til Alþingis, enda löggjafarvaldið einn af þremur greinum ríkisvaldsins (á móti framkvæmdavaldi og dómvaldi). Ef skoðuð er t.d. skýring Merriam-Webster orðabókarinnar á orðinu „Government“ sést af röðun merkinga að orðið hefur sterka vísun til framkvæmdavaldsins, þó það megi einnig skilja það sem svo að það nái utan um allar stofnanir ríkisvaldsins, og löggjafarvaldið þar á meðal. (Merriam-Webster.com, „Government“, sótt 4. september 2010).

Sama er að formleg aðild kjörinna fulltrúa fellur illa að íslenskri máltilfinningu fyrir (alþjóðlegum) frjálsum félagasamtökum, og skýrist kannski af því að þar er á ferð ekki með öllu gallalaus þýðing á orðinu „Non-Governmental Organization“. Að alþjóðastofnun þingmanna skuli geta verið á stalli með frjálsum félagasamtökum skýtur líka skökku við þegar á sama tíma sitja ókjörnir fulltrúar, starfsmenn og sérfræðingar stjórnsýslunnar, fyrir Íslands hönd hjá stofnunum eins og Alþjóðafjarskiptasambandinu, Alþjóðaflugmálastofnun og Alþjóðaveðurfræðistofnuninni –sem þó eru s.kv. formsreglum milliríkjastofnanir.^{13,14}

¹³ Hér má nota til vitnisburðar orðalag íslenskrar greinar á opna alfræðiritinu Wikipediu. Þó þar sé ekki akademísk heimild á ferð sýnir greinin m.a. þann skilning að Alþjóðleg frjálsum félagasamtök séu „samtök fyrir einstaklinga“. Á móti nefnir greinin Rauða krossinn sem „alþjóðastofnun“ (þ.e. IGO) þó Ísland eigi þar ekki beina aðild að sem ríki. Þó gilda sérreglur um Rauða krossinn sem nýtur ákveðinnar sérstöðu í alþjóðasamfélaginu m.a. skv. texta Genfarsáttmálans sem Ísland hefur undirritað. Það er þó efni í of langa umfjöllun fyrir þessa grein. Greinin er á slóðinni <http://is.wikipedia.org/wiki/Alþjóðastofnun>, sótt 4. september 2010.

¹⁴ Hér má einnig nefna samantekt á vefsíðu Dr. Bob Williams við Suður-Karólínuháskóla á slóðinni <http://www.libsci.sc.edu/bob/IGOs.htm> (sótt 4. september 2010). Þar tekur hann saman lista yfir milliríkjastofnanir (IGOs) og telur Alþjóðaðingmannasambandið upp þar á meðal, og það raunar þrátt fyrir að Bandaríkin eigi ekki lengur aðild að samtökunum.

1.2.1.2. Alþjóðáþingmannasambandið og fræðilegar skilgreiningar á milliríkjastofnun

Karns og Mingst (2009, bls. 5 og 8) nefna það sem skilgreiningaratriði fyrir milliríkjastofnun að i) þar eigi aðild a.m.k. þrjú ríki (tvíhliða samstarf fellur því ekki undir skilgreiningu þeirra), að ii) stofnunin sé virk í nokkrum (e. several) ríkja (íhlutun ríkja í t.d. einu landi myndi því ekki falla að skilgreiningunni) og iii) að stofnunin sé sett á laggirnar með formlegu samkomulagi á milli ríkjanna (e. formal intergovernmental agreement) t.d. með sáttmála.

Þarf ekki að beita miklu ímyndunarafli til að fella starf Alþjóðáþingmannasambandsins að þessum kröfum. Ef fallist er á að Alþingi sé hluti af *ríkinu* er ljóst að skilyrði i) er fullnægt. Samtökin starfa með ýmsum hætti í fjölda landa s.s. með því að veita ráðgjöf og vakta brot á réttindum þingmanna, svo skilyrði ii) er fullnægt. Hnífurinn stendur helst í kúnni þegar kemur að atriði iii). Framkvæmdavaldið hefur ekki undirritað aðildarsáttmála að stofnuninni en það hefur þingið þó gert þegar Ísland gerðist þar meðlimur árið 1951 (Arna Bang, tölvupóstur september 2009). Þá ber að hafa í huga að Alþjóðáþingmannasambandið er mikill öldungur í alþjóðasamfélaginu, stofnað 1889, að segja má fyrir tíma þeirra formskilyrða sem við sjáum að gilda á alþjóðavettvangi í dag. (Vefur IPU, „What is the IPU?“). Mætti hugsanlega ganga svo langt að segja að Alþjóðáþingmannasambandið uppfylli skilyrði iii) í ljósi hefðar enda hafa þau þegar öðlast ákveðinn sess og hlutverk sem ríki virðast viðurkenna og taka mark á.

Karns og Mingst (2009, bls. 7) nefna einnig störf (e. functions) milliríkjastofnana. Þær telja upp hlutverk eins og i) öflun, greiningu og dreifingu gagna, ii) að vera vettvangur skoðanaskipta og ákvarðanatöku, iii) setja viðmið um hegðun [ríkisstjórna], iv) semja lagalega bindandi reglur og sáttmála, v) vakta eftirfylgni með þeim reglum sem settar hafa verið, miðla deilumálum og knýja fram hegðun (e. enforcement measures) og loks vi) að stýra tækjum og auðlindum til framkvæmda, veita tæknilega aðstoð og hjálparstarf eða beita herafli.

Alþjóðáþingmannasambandið stundar víðtækt upplýsingastarf um valda málaflokka, m.a. hlut kvenna í stjórnámálum og mannréttindabrot á þingmönnum. Þar eiga sér stað skoðanaskipti og teknar eru ákvarðanir innan þeirra marka sem stofnuninni eru sett. Í viðtölum við þingmenn kom fram hvernig handbækur, leiðsögn og þrýstingur

frá Alþjóðáþingmannasambandinu stuðla að því að breiða út gott og heilbriggt lýðræði, svo skilyrði iii) er mætt. Hins vegar strandar á atriði iv) þar sem ákvarðanir Alþjóðáþingmannasambandsins eru ekki bindandi fyrir aðildarríki. Þó er vert að bera stöðu stofnunarinnar saman við t.d. SP í því tilliti þar sem löndum hefur verið fullfrjálst að hundska með einu eða öðru móti ákvarðanir stofnunarinnar.

Alþjóðáþingmannasambandið hefur tæki til eftirfylgni, þó þingmaður hefði getið þess í viðtali að stofnunin stæði ekki vel að vígi að þessu leyti. Hér má þó nefna vöktun á mannréttindabrotum gegn þingmönnum sem dæmi, og hvernig slíkum brotum er fylgt eftir. Erfiðast er að fella Alþjóðáþingmannasambandið að skilyrði vi) þar eð stofnunin hefur ekki til reiðu úrræði framkvæmdavaldsins.

Thomas J. Volgy, Elizabeth Fausett, Keith A. Grant og Stuart Rodgers (2008, bls 839 o.áfr.) nálgast skilgreiningu á milliríkjastofnun með öðrum hætti í mjög svo ströngum flokkunarskilyrðum sínum. Þar nefna þau nauðsyn þess að stofnunin hafi i) nægilega góða stofnanabyggingu (e. organizational structure) og sjálfstæði til að gefa kost á formlegum og stöðugum marghliða ákvarðanatökufærlum milli ríkja (e. multilateral processes of decision making between states), og ii) getuna til að framkvæma sameiginlegan vilja aðildarríkja.

Hér rekur Alþjóðáþingmannasambandið sig einkum á, (eins og með lið vi í kröfum Karns og Mingst hér að ofan), kröfuna um að hafa getu til framkvæmda. Þingmennirnir sem þar taka þátt í starfinu eru jú fulltrúar löggjafarvalds en ekki framkvæmdavalds, og hafa því ekki umboð eða úrræði þeirra stofnana sem framkvæmdavaldið hefur til taks, s.s. hernaðarvald. Þó eru þingmennirnir ekki með öllu vopnlausir, þótt þeir hafi ekki á sínum snærum herskara eða hópa hjálparstarfsmanna. Vald þingmanna mætt kalla „passíft“ frekar en „aktíft“, þ.e. að þeir geta gegnum sín eigin þjóðþing t.d. stöðvað ákvarðanir framkvæmdavaldsins eins og við þekkjum m.a. úr bandaríska stjórnkerfinu. Þingið hefur einnig, t.d. í tilfalli Alþingis, töluvert fjárveitingarvald og jafnvel þingmenn í einstökum nefndum í aðstöðu til að veita töluverðu af fjármunum og athygli ríkisins að tilteknum málum.

Alþjóðáþingmannasambandið sem þátttakandi í alþjóðasamfélaginu hefur ekki aðgang að „hörðu valdi“, en getur beitt mjúku valdi, þ.e. þrýstingi af ýmsum toga, til að knýja fram breytta hegðun.

1.2.2. Alþjóðáþingmannasambandið sem alþjóðleg frjáls félagasamtök

Karns og Mingst (2009, bls, 5, 8, og 222 o.áfr.) skilgreina alþjóðleg frjáls félagasamtök (NGOs) sem i) samtök einkaaðila þar sem þátttaka er valbundin (e. private voluntary organization) þar sem ii) meðlimir eru einstaklingar og samtök sem starfa saman að sameiginlegu markmiði. Ekki er alveg hlaupið að því að fallast á að Alþjóðáþingmannasambandið eigi heima í þessum flokki. Eða er hægt að líta svo á að Alþjóðáþingmannasambandið sé félag þinga, þar sem þingin eru „óbreytt samtök“, eða kjörnir fulltrúar á löggjafarsamkundu ríkis „óbreyttir borgarar“?

Staða þingmanna er einstök. Þeir eru lýðræðislega kosnir og hafa sem slíkir ákveðna valdastöðu, aðgengi að sínum samflokksmönnum, ráðherrum (a.m.k. í íslenska kerfinu þar sem ráðherrar eru valdir úr hópi þingmanna) og fjölmiðlum langt umfram það sem almennir borgarar geta vænst. Þeir hafa í krafti þingstarfa sinna aðgang að upplýsingum sem geta jafnvel ekki verið aðgengilegar almenningi.

Þá er ótalin sá persónulegi slagkraftur sem þingmenn búa oft yfir, en á bakvið hvern þeira má ósjaldan finna heilt lið stuðningsmanna, aðdáenda, aðstoðarmanna og starfsliðs sem virkja má til ýmissa verka. Er skemmst að minnast þess hversu vel er t.d. fylgst með bloggum og Facebook-athugasemdum þingmanna.

Það varpar enn skýrara ljósi á sérstöðu þingmanna að hjá mörgum ríkjum njóta þeir diplómátskra réttinda. Á Alþingi getur forseti þings einn fengið diplómatavegabréf en óbreyttir þingmenn fá, ef þeir óska, þónustuvegabréf –sem þó fylgir einnig viss sérstaða. (Stjórnartíðindi, Reglur um diplómátsk vegabréf). Sænskir þingmenn sem sitja í utanríkismálanefnd fá diplómatavegabréf og sama gildir um þá dönsku þingmenn sem sækja títt fundi erlendis. Í löndum á borð við Írland, Grikkland, Portúgal og Búlgaríu fá allir þingmenn diplómatavegabréf. (Heim. Svar utanríkisráðherra við þingfyrirspurn, 131 löggjafarþing)

Það er ljóst að mengi alþjóðlegra frjálsra félagasamtaka spannar breitt litróf, en þó er ekki með öllu borðliggjandi að setja starf eins og Alþjóðáþingmannasambandið í hóp með OXFAM, Rotary, eða Læknum án landamæra.¹⁵

¹⁵ Til glöggvunar má aftur gefa sýnishorn úr Wikipediu, þar sem Alþjóðáþingmannasambandið er kallað „NGO“ í grein á slóðinni http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Parliamentary_Assembly (sótt 4. sept 2010). Hér er ekki um akademíska heimild að ræða heldur frekar dæmi um tilvik þar sem hið almenna álit er að flokka IPU sem alþjóðleg frjáls félagasamtök.

Karns og Mingst nefna það einnig í umfjöllun sinni (2009, bls 245 o.áfr, og 248) að frjáls félagasamtök séu í starfi sínu háð frjálsum framlögum frá almenningi og/eða hinu opinbera. Alþjóðaþingmannasambandið, eins og flest annað alþjóðlegt þingmannasamstarf nýtur, svo að segja, áskriftar að rekstrarfé. Verður að telja nánast óhugsandi að sú staða komi upp að stofnunin þurfi að hætta starfsemi vegna fjárskorts, rétt eins og erfitt er að láta það að sér hvarfla að þingmannastarf NATÓ eða ÖSE leggi upp laupana vegna ónógs fjármagns. Vitaskuld er ekki um það að ræða að stofnunin fái „óutfylltan tékka“ frá aðildarlöndunum: krafa er gerð um skynsamlegan rekstur og starfið getur goldið fyrir hnattrænar niðursveiflur í hagkerfinu. Þingmaður nefndi t.d. í viðtali að þrengingar í íslensku efnahagslífi og niðurskurðarkrafa hefðu aftrað honum frá því að taka þátt í eftirlitsstofnun á vegum þingmannastofnunar með þeim hætti sem hann hefði helst viljað. Annar nefndi að yfirstandandi heimskreppa hefði litað umræður um að styrkja og breyta starfi Alþjóðaþingmannasambandsins, sem hugsanlega gæti leitt til aukins rekstrarkostnaðar. Fjárhagslegt öryggi Alþjóðaþingmannasambandsins ber eftir sem áður öll einkenni milliríkjastofnunar.

1.2.3. Milliríkjasamtök eða alþjóðleg frjáls félagasamtök –samantekt

Sabic á kollgatuna þegar hann bendir á að alþjóðlegar þingmannastofnanir (IPIs) séu um margt einstakar stofnanir sem, jafnvel þegar þær eru ekki formlegar milliríkjastofnanir, geta gert hluti sem almennir borgarar (non-state actors) geta ekki (2008, bls 267).

Eins og rakið hefur verið hér að framan fellur stofnun eins og Alþjóðaþingmannasambandið ekki mjög þægilega að hvorki skilgreiningu milliríkjastofnunar né alþjóðlegra frjálsa félagasamtaka og býr yfir eiginleikum sem minna á báða hópa.

Einföld flokkun á starfinu virðist ekki nægileg til að leggja mat á hlutverk og stöðu stofnunarinnar í alþjóðasamfélaginu. Til að draga upp skýrari mynd verður því í köflunum hér á eftir skoðaður sýnileiki stofnunarinnar og reynt að greina raunverulegt hlutverk og áhrif alþjóðlegra þingmannastofnana eins og Alþjóðaþingmannasambandsins.

Meðvitaðir um tilvistarkreppu

Stjórn Alþjóðáþingmannasambandsins virðist gera sér grein fyrir þeirri undarlegu og erfiðu stöðu sem stofnunin er í, að vera ekki formlega viðurkennd milliríkjastofnun þrátt fyrir að bera ýmis einkenni slíkrar stofnunar. Í samantekt af dagskrá þings Alþjóðáþingmannasambandsins í Bangkok vorið 2010 (Results of the 122nd IPU Assembly and related meetings, bls 12 o.áfr) má meðal annars finna lýsingu á þeim skrefum sem verið er að reyna að stíga í þá átt að fá aðildarríkin til að formfesta stöðu stofnunarinnar, t.d. með undirritun sáttmála.

Í samtölum við þingmenn kom fram að þær raddir sem mæli á móti þessari stefnu hafi áhyggjur af að svo gæti farið að áhrif framkvæmdavaldsins fari að lita um of starfsemi stofnunarinnar, t.d. á kostnað þeirra hispurlausu skoðanaskipta sem þar tíðkast í dag. Einnig eru áhyggjur af því að breytingar á starfinu geti orðið til að reksturinn og ufangið blási út, með tilheyrandi kostnaði fyrir aðildarríkin.

2. Kafli: Sýnileiki Alþjóðáþingmannasambandsins

Ég held að IPU hafi allstaðar á sér gott orð, en óljósa ímynd. [Eflaust] má segja að það [sé] mér að kenna –að hafa ekki kynnt starfið betur, kallað til blaðamenn eftir þessa fundi. [Það] mætti gera meira af því.

Þingmaður, viðtal ágúst 2010

Í samtölum höfundar við málsmetandi aðila í aðdraganda þessarar ritgerðar hefur það nær undantekningalaust verið raunin að vitneskja þeirra um Alþjóðáþingmannasambandið og annað alþjóðlegt þingmannasamstarf er sama sem engin. Hvorki fólk á fræðasviði né hjá fjölmiðlum kannast við stofnun eins og Alþjóðáþingmannasambandið og einn þingmanni sem rætt var við játaði að hafa ekki vitað að stofnunin væri yfir höfuð til fyrr en hann var óvænt valinn í þingnefndina. Einn fyrrum starfsmaður SP til fjölda ára, sem gegndi þar stjórnunarstörfum og ætla mætti að hefði starfs síns vegna átt að vera í mikilli nálægð við Alþjóðáþingmannasambandið, sagði í samtali að hann kannaðist aðeins mjög lauslega við starfsemina, og þá fyrst og fremst fyrir tölfræði-utanumhald stofnunarinnar um stöðu kvenna á þjóðþingum. Hann gat ekki gert grein fyrir hlutverki eða viðfangsefnum stofnunarinnar að öðru leyti. Giskuðu sumir úr

fjölmiðlum og úr fræðaheimi á að Alþjóðáþingmannasambandið væri Þingmanna-
samtök um hnattrænar aðgerðir (e. Parliamentarians for Global Action) sem Ólafur
Ragnar Grímsson tók þátt í, en hann var virkur í þeim samtökum á 9. áratugnum -var
raunar forseti samtakanna- og virðist frami hans þar hafa verið landsmönnum svona
minnisstæður. (Sjá. Althingi.is, æviágrip Ólafs Ragnars, sótt 4. september 2010)

Við undirbúning þessarar ritgerðar hefur höfundur einnig orðið þess áskynja að
alþjóðlegt þingmannastarf er hvorki sýnilegt í umfjöllun fjölmiðla né í kennslustofum
og –bókum fræðasamfélagsins. Það er of umfangsmikið verkefni fyrir ekki stærri
ritsmíð að framkvæma nákvæma rannsókn á sýnileika alþjóðlegra þingmannastofnana
og orðspori. Þó er eðlilegt að reyna að varpa einhverju ljósi á hve lítið eða mikið vægi
þessi geiri alþjóðasamfélagsins hefur.¹⁶

2.1. Sýnileiki samkvæmt leitarniðurstöðum Google

Google er ágætur og aðgengilegur mælir í þessu sambandi. Þó vitaskuld megi
finna á því aðferðafræðilega vankanta gefa niðurstöður úr leitarvélinni í það minnsta
vísbendingar um stöðuna. Í töflunum hér að neðan er leitarvélin notuð til að draga fram
tölfræðilega mynd af ýmsum mæliaðferðum sem til marks eru um sýnileika alþjóðlegra
þingmannastofnana og annarra valinna alþjóðastofnana.

Í töflu 1 má sjá heildarfölda leitarniðustaða (e. results) í Google-leit 28. ágúst
2010. Sú tala sem leitarvélina gefur upp er námunduð og leitarorðin eru slegin inn með
gæsalöppum til að aðeins komi upp niðurstöður þar sem nafn stofnunarinnar kemur
orðrétt fyrir. Slegin voru inn full nöfn valinna stofnana, og einnig skammstafanir í þeim
tilvikum sem litlar líkur mátti telja á bjöguðum niðurstöðum. (Ef slegið er inn t.d. „IPU“
fyrir Alþjóðáþingmannasambandið kemur fjöldi niðurstaða sem ekki koma þeirri
stofnun við heldur tengjast t.d. Hawaiiíska hlóðfærinu Ipu, samefndu héraði í Brasilíu
eða indverska háskólanum Guru Gobind Singh Indraprastha University.)¹⁷

¹⁶ Karns og Mingst (2009, bls. 245 o.áfr) minnst á hversu stórfengleg áskorun það er fyrir fræðimenn að
ætla að mæla árangur og áhrif alþjóðastofnana, enda viðfangsefni þeirra oft illáþreifanlegt og starfsemin
margþætt. Sama gildir með að mæla sýnileika eða orðspor að þyrfti, til að vera hafði yfir allar fræðilegar
aðfinnslur, að vera umfangsmikið rannsóknarverkefni sem jafnvel þyrfti heilt teymi til að leysa
sómasamlega af hendi.

¹⁷ Höfundur hefur nýtt sér þjónustu Google Alerts frá því í apríl til að vakta fréttir af starfsemi IPU, og
hefur skráð til sjálfvirkrar skimunar nafn og skammstafanir IPU í ýmsum myndum. Ekki minna en
fjórðungur niðurstaða varðar háskólann á Indlandi. Hefur þar eflaust sitt að segja að próflokka- og
umsóknartímabilið virðist hafa staðið hvað hæst þar í landi yfir sumartímann. Ýmis fyrirtæki og hugtök á
borð við „Invisible Pink Unicorn“, „Irish Pharmacy Union“ og „Image Processing Unit“ eru einnig

Það er vandasamt að velja stofnanir til samanburðar, enda starfssvið, fjárráð, mannaforráð og starfssvæði stofnana mjög mismunandi, og raunar margar upplýsingar um rekstur alþjóðastofnana ekki auðveldlega aðgengilegar almenningi. Það gefur þó ákveðna hugmynd um stærðargráðu að bera Alþjóðþingmannasamandið, þingmannaarm NATÓ og ÖSE saman við nokkrar vel þekktar stofnanir, ýmist úr röðum alþjóðlegra frjálsra félagasamtaka (NGOs) eða milliríkjastofnana (IGOs).

Leitarorð	Niðurstöður, fjöldi
„Parliamentarians for Global Action“	18.100
„Permanent Court of Arbitration“	96.400
„OSCE Parliamentary Assembly“	101.000
„European Free Trade Association“	173.000
(„EFTA“)	(7.620.000)
„Arctic Council“	188.000
„Inter-Parliamentary Union“ ¹⁸	202.000
„NATO Parliamentary Assembly“	228.000
„Doctors Without Borders“	742.000
„International Committee of the Red Cross“	1.060.000
(„ICRC“)	(4.940.000)
„International Labour Organization“	1.450.000
„Amnesty International“	7.130.000

Tafla 1. Fjöldi leitarniðurstaða á Google 28. ágúst 2010 þegar slegin eru inn full nöfn og skammstafanir valinna alþjóðastofnana. Raðað er eftir fjölda niðurstaða frá lögsta til hæsta gildis, utan að þar sem einnig er leitað að skammstöfunum stofnana fylgja þær fyrir neðan fullt nafn stofnunarinnar og eru innan sviga.

Sjá má af töflu 1 að alþjóðlegt þingmannastarf virðist ekki mjög til umræðu í vefheimum. Þingmannastofnanir rata í þau sæti á töflunni sem fá hvað færstar heimsóknir og er munurinn raunar sláandi. Jafnvel þó leitað sé að fullu (og óþjálu) nafni

áberandi. Sama er með frímerkja- og myntuppböð en svo virðist sem löng hefð sé fyrir því að gefa út sérstök frímerki og/eða myntir í tilefni aðalþinga Alþjóðþingmannasambandsins. Fréttir og umfjöllun sem varða sjálft Alþjóðþingmannasambandið eru, í besta falli, minna en fjórðungur tilkynninga. Af þeim er svo yfirgnæfandi meirihluti til kominn vegna tilvitnana í tölfræðisamantektir IPU um hlutfall kvenna í kjörnum þjóðþingum, en ekki umfjöllun um sjálft starf stofnunarinnar og hlutverk.

¹⁸Rétt er að taka fram að leit að „Inter-Parliamentary Union“ skilar einnig niðurstöðum fyrir Þingmannasamband arabríkja, Arab Inter-Parliamentary Union, einnig kallað Islamci inter-parliamentary union. Þessi samtök eru nokuð virk og hafa til umfjöllunar ýmis málefni miðausturlanda sem iðulega eru í deiglu. Ber að meta niðursötuðurnar í samræmi við það. Einnig má reikna með að hluti niðurstaða sé kominn til vegna IGAD Inter-Parliamentary union.

Alþjóðaráðs Rauða krossins, svo dæmi sé tekið, skilar það fjórfalt fleiri niðurstöðum en það þingmannastarf sem fær hæstu mælinguna. Ekki má reikna með öðru en að umfang starfs hverrar stofnunar verki til að skekkja niðurstöðurnar. Á meðan Læknar án landamæra (e. Doctors Without Borders) eru með ekki færri en 27.000 lækna, hjúkrunarfræðinga og aðra starfsmenn að störfum hverju sinni (Heimild: Heimasíða MSF, „Activities), hefur IPU t.d. ekki nema um 48 manna starfslíð á skrifstofum sínum í Genf og New York (Fjárhagsáætlun, bls, 43), en þó koma, skv. samtölum við þingmenn, vel á annað þúsund þingmenn og fulltrúar að ráðstefnum sambandsins og sennilega annað eins af aðstoðarmönnum sem starfa fyrir hvern þingmann.

2.2. Sýnileiki á vefsvæðum háskóla samkvæmt Google

Google gerir einnig kleift að afmarka leitir við ákveðin vefsvæði, og hægt að skoða t.d. sýnileika alþjóðþingmannasamstarfs á vefsvæðum helstu háskóla, eins og gert er í töflu 2. Gefin er leitarskipunin *site:lénskóla(línubil),,leitarorð“* (skáletrun gerð til aðgreiningar) til að takmarka leitina með þessum hætti. Sem dæmi, til að finna tilvik á vefsvæðum Háskóla Íslands er slegið inn *site:hi.is(línubil),,Inter-Parliamentary Union“*.

Rót háskolasvæðis sem leitað er á	Fjöldi niðurstaða
Ru.is	0
Unak.is	0
Hi.is	3
Princeton.edu	29
Ox.ac.uk	41
Lse.ac.uk	72
Harvard.edu	128

Tafla 2. Fjöldi niðurstaða 28. ágúst 2010 með þrengdri Google leit að leitarorðinu „Inter-Parliamentary Union“ á vefsvæðum valinna innlendra og nafntogaðra erlendra háskóla á enskum málsvæðum.

Þó þessar niðurstöður ættu að gefa tilefni til bölsýni af hálfu aðstandenda Alþjóðþingmannasambandsins segja þær þó ekki nema hálfu söguna. Eins og sést virðist ekki stakur stafur hafa verið ritaður um stofnunina hjá Háskólunum í Reykjavík og á Akureyri en í þeim tilvikum sem minnst er á samtökin á vef Háskóla Íslands er

annars vegar um að ræða tilvitnun í tölfræði Alþjóðaðingmannasambandsins um kynjahlutföll í þingum, og hins vegar úreltan stofnanalista (í tvíriti) á einkasíðu kennara við skólann. Þegar haft er í huga hversu duglegir íslenskir háskólar eru að nota netið og m.a. birta ítarlegar glærur og glósur úr tímum verður að draga þá ályktun að Alþjóðaðingmannasambandið sé alls ekki til umfjöllunar í íslensku fræðasamfélagi.

Leitarniðurstöðurnar eru öllu fleiri þegar leitað er á vefjum erlendu háskólanna, en þar er sagan svipuð að þegar rýnt er í niðurstöðurnar virðist þar umfram allt um að ræða tilvitnanir í skýrslur sem Alþjóðaðingmannasambandið hefur gefið út, en ekki beinlínis umföllun eða kennslu um sjálfa stofnunina og starf hennar.

2.3. Sýnileiki í fjölmiðlum samkvæmt Google

Vert er að nota Google til að skoða magn fréttaumfjallana, til að draga fram hversu sýnilegar stofnanir eru í fréttaumfjöllun upp á síðkastið. Leitað er að sömu stofnunum, og með sama hætti og í töflu 1, nema á fréttaleitarvélinni news.google.com. Niðurstöður eru takmarkaðar við fréttir „síðastliðinn mánuð“.

Leitarorð	Niðurstöður
„Parliamentarians for Global Action“	3
„OSCE Parliamentary Assembly“	8
„Permanent Court of Arbitration“	12
„NATO Parliamentary Assembly“	13
„European Free Trade Association“ („EFTA“)	15 (132)
„Arctic Council“	35
„Inter-Parliamentary Union“	74
„International Labour Organization“	78
„Doctors Without Borders“	166
„International Committee of the Red Cross“ („ICRC“)	268 (259)
„Amnesty International“	4.563

Tafla 3. Tíðni niðurstæða á News.Google.com fyrir valdar alþjóðastofnanir skv. leit 28. ágúst 2010 (takmarkað við „past month“)

Mælingarnar í töflu 3 eru í takt við töflurnar tvær á undan, og ljóst að alþjóðlega þingmannastarfið er fjarri því áberandi í umfjöllun fjölmiðla. Aftur hefur þar umfang starfsins örugglega sitt að segja og mögulegt er að tímabundnar upptökur skekki niðurstöður mælingarinnar enda spannar leitartímabilið einn mánuð á miðju sumri þegar sumar stofnananna kunna að vera minna virkar en aðra tíma ársins.

Áberandi er hvað frjálsu félagasamtökin Amnesty International fá mikla athygli fjölmiðla. Má leiða líkum að því að þar hafi áhrif sú staðreynd að samtökin stóla í starfi sínu á að virkja almenning til þátttöku og mótmæla vegna ýmiskonar mannréttindabrota. Það er lífsspursmál fyrir samtökin að kunna vel á fjölmiðla og hafa þar aðgang að umfjöllun til að ná til sem flestra.

2.4. Sýnileiki –samantekt

Fullyrða má að Alþjóðþingmannasambandið sem og annað alþjóðlegt þingmannastarf er lítt sýnilegt, hvorki í almennri umræðu, í umfjöllun fjölmiðla né í umfjöllun fræðasamfélagsins.

Erfitt er að segja með fullri vissu hvað veldur þessum „ósýnileika“. Hugsanlegt er að þar haldist í hendur, eða öllu heldur að eigi sér stað víxlverkun milli áhrifaleysis og árangursleysis. Alþjóðleg þingmannasamtök hafa, eins og getið var í kafla 1 ekki aðgang að tækjum framkvæmdavaldsins og hafa einkum möguleika á að ráðleggja og skapa þrýsting í krafti orðspors og sýnileika. Áhrifaleysið er líklegt til að draga úr áhuga fjölmiðla og fræðasamfélags, sem svo aftur dregur úr árangri enda árangurinn háður sýnileikanum.

3. Kafli: Hlutverk Alþjóðaðingmannasambandsins

Það var allt öðruvísi að sitja á þingi SP. [Það var] meiri virðing yfir staðnum. [Viðstaddir] tóku meira mark á því sem verið var að tala um, enda í raun stjórnvöld að lýsa sjónarmiðum sínum

Þingmaður, viðtal ágúst 2010

Bæði þegar rýnt var í heimildir og rætt við þingmenn kom fljótt í ljós að erfitt var að orða það í stuttu máli hvað Alþjóðaðingmannasambandið fæst við. Jafnvel þeir sem ekki hafa lagt sérstaka stund á stjórnmálafræðinám kunna ágætis skil á stofnunum eins og Sameinuðu Þjóðunum, Evrópusambandinu, og Norður-Atlantshafs bandalaginu. Sama gildir með frjáls félagasamtök eins og Grænfríðunga og Lækna án landamæra. Þrátt fyrir að þekkja ekki starfsemina í smáatriðum hefur þorri fólks ákveðina ímynd af starfinu og sérstöðu hvernar stofnunar eða hlutverki hennar í alþjóðasamfélaginu. Ímynd Alþjóðaðingmannasambandsins virðist vera móðukennd.

Alþjóðaðingmannasambandið var stofnað árið 1889, og var af stofnendum sínum umfram allt ætlað það hlutverk að stuðla að sáttaumleitunum í deilum ríkja, með aðkomu (og málamiðlun) hlutlausra þjóða. (Sabic, 2008 bls 259). Þetta endurspeglast enn þann dag í dag í því hvernig stofnunin gefur sig út fyrir að starfa að friði og samstarfi. (Heimasíða Alþjóðaðingmannasambandsins, „What is the IPU?“)¹⁹

Samtökunum, eða a.m.k. þingmönnum sem þar áttu sæti, er m.a. eignað að hafa leikið hlutverk í að Alþjóðadagerðardómstóllinn í Haag (e. Permanent Court of Arbitration) var settur á laggirnar 1899. (Sabic, 2008, bls 263). Annars virðist ekki hægt að finna neitt það tilvik í rösklega 120 ára sögu stofnunarinnar þar sem beinlínis má þakka Alþjóðaðingmannasambandinu fyrir friðsamlega lausn deilumála eða nokkuð annað „konkret“ framlag sem beinlínis má segja að réttlæti tilvist stofnunarinnar. Gat raunar enginn af þeim þingmönnum sem rætt var við tilgreint með góðu móti nýlega alþjóðlega viðburði þar sem afskipti Alþjóðaðingmannasambandsins skiptu sköpum. Hálpaði þar ekki til þó þingmönnum væri ráðlagt að styðjast við módel Michele Betsill og Elisabeth Correll (Tilvitnun Karns og Mingst, 2008, bls 246 í verk þeirra frá 2008, án blaðsíðutals), en þær nefna að meta megi árangur frjálsra félagasamtaka

¹⁹ Orðalag á heimasíðu Alþjóðaðingmannasambandsins er á ensku í heild sinni: „The Union is the focal point for world-wide parliamentary dialogue and works for peace and co-operation among peoples and for the firm establishment of representative democracy.”

(NGOs) út frá þáttum á borð við hvort tekist hefur (eða reynt hefur verið) að hafa áhrif á orðalag sáttmála og samninga, breyta verkefnavali og dagskrá stofnana eða ríkja, eða breyta afstöðu lykilaðila.

Kannski kann sú staðreynd að IPU virðist lítið áberandi í sögunni að skýrast af tilkomu stofnana á borð við Þjóðabandalagið, Sameinuðu Þjóðirnar og ýmissa alþjóðadómstóla, sem ætlað var svipað friðar- og deilulausnahlutverk, en með umboði framkvæmdavaldsins og töluvert meiri efnum. Þar með hafi fótunum verið kippt undan þeim möguleika að samtökin gætu verið í aðalhlutverki sem sáttamiðlari alþjóðasamfélagsins.

En samtökin halda áfram að starfa, og óhætt að ljóstra því upp að allir þeir þingmenn sem rætt var við, við gerð þessarar ritgerðar, voru á einu máli um mikilvægi alþjóðlegs þingmannasamstarfs hvort heldur á vettvangi Alþjóðþingmannasambandsins eða annarra þingmannastofnana. Sabic (2008, bls 256 og 261) tekur í sama streng þegar hann segir Alþjóðlegar þingmannastofnanir (IPIs) einstaka þátttakendur á alþjóðasviðinu, m.a. fyrir þær sakir að meðlimirnir njóta lýðræðislegs vægis í ljósi þess að koma beint frá lýðræðislega kjörnum löggjafarþingum. Einnig má velta upp því sjónarmiði að Alþjóðþingmannasambandið og aðrar alþjóðlegar þingmannastofnanir brúi ákveðið bil á milli hins framkvæmdavalds-stýrða alþjóðakerfis annars vegar og lýðræðissjónarmiða hins vegar, eða eins og einn þingmaður orðaði það „[þ]á [getur] IPU sagt hluti sem ríkisstjórnir [geta] kannski ekki sagt,“ og þeir þingmenn sem þar sitja þurfa a.m.k. á pappír að standa skil á verkum sínum gagnvart kjósendum.

Hér á eftir verða skoðaðar hinar ýmsuhliðar á starfi Alþjóðþingmannasambandsins, bæði eins og þær birtast formlega og óformlega. Samhliða verður leitast við að varpa ljósi á þann árangur sem starfið skilar.

3.1. Verksvið Alþjóðáþingmannasambandsins

Með störfum sínum í þá att að stuðla að friði og sáttamiðlun í alþjóðadeilum skapaði Alþjóðáþingmannasambandið grunninn að því stofnabundna marghliða samstarfsferli sem við þekkjum í dag, og barðist fyrir stofnun samsvarandi stofanna á miliríkja-stigi –sem á endanum holdgerðist í Sameinuðu Þjóðunum. Alþjóðáþingmannasambandið lék einnig mikilvægt hlutverk í stofnun þess sem í dag heitir Alþjóðagerðadómstóllinn í Haag. [...]

Alþjóðáþingmannasambandið hefur umbreytt úr samtökum stakra þingmanna í [aðal]samtök þjóðþinga sjálfstæðra ríkja. [... Stofnunin] er miðstöð samræðna og þinglegrar diplómátíkur milli löggjafa frá öllum pólitískum kerfum og –stefnum heims, og með því einstakur vettvangur til að fylgast með pólitískum skoðunum og straumum um allan heim. [Fundir Alþjóðáþingmannasambandsins] eru vettvangur til að prófa nýjar hugmyndir sem leitt geta til mikilvægrar framþróunar í leit að friði og bættu alþjóðlegu samstarfi.

Úr sögu Alþjóðáþingmannasambandsins, „Brief History“²⁰

Barkin minnir á það (2006, bls 34 og víðar) að stofnanir starfi ekki alltaf á þann hátt sem þeim var upphaflega ætlað. Það væri ósanngjarnt að segja að Alþjóðáþingmannasambandið starfi ekki að þeim háfleygu markmiðum sem stofnunin hefur sett sér í stofnreglum (e. statutes) sínum og öðrum yfirlýsingum. En það væri heldur ekki hægt að segja að Alþjóðáþingmannasambandið sé „fyrsta stopp“ alþjóðasamfélagsins þegar kemur t.d. að sáttamiðlun og samstarfi.

Orðalag reglna Alþjóðáþingmannasambandsins er, eins og oft vill verða hjá alþjóðastofnunum, nokkuð loðið og teygjanlegt. Markmiðin eru göfug og háfleyg en töluvert svigrúm um hvaða leið er farin að þeim. Og Alþjóðáþingmannasambandið virðist velja ótalmargar leiðir. Ef rýnt er í fjárhagsáætlun samtakanna fyrir árið 2010 eru þar nefnd verkefni af fjölbreyttum toga og má nefna örfá dæmi: „Þró

20 Frumtextinn er svohljóðandi: „Promoting the concepts of peace and international arbitration, the IPU provided the origins for today's form of institutionalized multilateral co-operation and advocated the establishment of corresponding institutions at the inter-governmental level -- which eventually came into being as the United Nations. The IPU was also instrumental in setting up what is now the Permanent Court of Arbitration in The Hague. [...]

The IPU has transformed itself from an association of individual parliamentarians into the international organization of the Parliaments of sovereign States [...]. It is a centre for dialogue and parliamentary diplomacy among legislators representing every political system and all the main political leanings in the world -- constituting a unique platform for observing political opinions and trends around the world. IPU statutory Assemblies and specialized meetings serve as a testing ground for new ideas and initiatives leading to important breakthroughs in the search for peace and advancing international co-operation. Fengið af slóðinni <http://www.ipu.org/english/history.htm>, sótt 5. september 2010.

Alþjóðáþingmannasambandið áfram sem heimssamtök þjóðþinga“ (bls. 8), „liðka fyrir samskiptum til að stuðla að friði og öryggi þar sem átök geysa eða hafa geysað“ (bls. 9), „stuðla að bættu hnattrænu stjórnaritari“ (bls. 9), „styrkja getu þjóðþinga til að uppfylla stjórnarskrárbundið hlutverk sitt“ (bls 14), „auka framlag þjóðþinga til að styrkja stórnarfar í vanþróðum löndum“ (bls 15), „auka þekkingu á þingfyrirkomulaginu“ (bls. 19), „þróa staðla, leiðbeiningar, og gæðaviðmið til að bæta frammistöðu þjóðþinga“ (bls. 20), „auka þekkingu þingmanna á mannréttindum“ (bls. 23), „auka veg mannréttindalöggjafar“ (bls. 24), „bæta framlag þinga til að hamla mansali“ (bls. 24), „styðja þing til að fást við ofbeldi gegn börnum“ (bls 26), „styðja konur í að taka þátt í og umbreyta þjóðþingum“ (bls. 29), o.m.fl.

Kannski er það vegna þessa breiða verksviðs að stofnuninni virðist ekki ná að skapa sér sess sem „aðalstofnunin“ í neinum einum málaflokki. Kannski hefur þessi víðfeðma stefna stofnunarinnar líka sitt að segja með að þegar þingmennirnir voru spurðir „hvað ætti að standa á nafnspjaldi Alþjóðáþingmannasambandsins“ áttu þeir erfitt með að gefa stofnuninni eitt gott og lýsandi heiti.

Beðnir um að lýsa lykilatriðunum í starfinu var algengt að þingmennirnir minntust á hlutverk stofnunarinnar við að standa vörð um réttindi þingmanna, sem víða um heim eiga ekki sjö dagana sæla. Hjá Alþjóðáþingmannasambandinu starfar öflugur eftirlitshópur sem vaktar hvers kyns brot á þingmönnum. Engin önnur stofnun vaktar þennan málaflokk með sama hætti, og að sögn þingmannanna eru háttsettir þingmenn sendir til viðkomandi svæða ef þarf að liðka fyrir rannsóknum og öllum tiltækum þrýstingi beitt til að fá ásættanlega niðurstöðu. Brotin varða allt frá svindli og fautaskap til pyntinga og morða (Results of the 122nd IPU Assembly and related meetings, bls 67 til 121)

Einnig nefndu þingmennirnir vinnu Alþjóðáþingmannasambandsins í ákveðnum málaflokkum, og þá séstaklega hvað varðar lýðræðislega þátttöku kvenna og hlutfall þeirra á þjóðþingum. Stofnunin semur jafnframt handbækur og skýrslur um ýmis mál sem þingmennirnir töldu mikilvægar heimildir hverja á sínu sviði. Nefnd voru dæmi um handbækur vegna svínaflensunnar svokölluðu og alþjóðlegu fjármálakreppunnar. Einn þingmaður hafði á orði að þessar samantektir og handbækur gögnuðust iðulega vel óbreyttum þingmönnum til að skilja flókin viðfangsefni og veittu um leið tæki og leiðarvísi til að stuðla að sem bestum ákvörðunum og viðbrögðum á þingi.

Nefnt var hlutverk Alþjóðáþingmannasambandsins sem rödd þingmanna innan SP, en unnið hefur verið að auknum tengslum á milli stofnananna tveggja frá því snemma 10. áratugnum. (Vefsíða Alþjóðáþingmannasambandsins, Cooperation with the United Nations, Overview). Stofnunin hlaut árið 2002 áheyrnarrétt (e. observer status) hjá allsherjarþingi (e. General Assembly) SP og starfrækir litla skrifstofu í New York sem einkum sinnir samskiptum milli stofnananna. (Vefsíða Alþjóðáþingmannasambandsins, Cooperation with the United Nations, IPU Office in New York).

Þingmenn nefndu sömuleiðis það hlutverk að halda uppi umræðu um lýðræði, og styðja þjóðþing til lýðræðisáttar með eftirlitsstarfi og ráðgjöf. Einn viðmælenda minnti á að starf þinga og staða þingmanna er víða veikari en við þekkjum á Íslandi og full ástæða til að standa vörð um þingræðið.

Loks var nefnt að Alþjóðáþingmannasambandið væri vettvangur sem gæfi tækifæri til samstarfs milli þjóða á vettvangi þingsins, en ekki á hinum hefðbundna vettvangi framkvæmdavaldsins. Einnig mátti skilja af einum þingmanninum að hann liti á stofnunina sem vettvang þingmanna á þeirra forsendum, þ.e. að þeir tæku þar þátt á eigin forsendum frekar en sem fulltrúar sinna þjóða.

Í næstu undirköflum verður gerð nánari grein fyrir ólíkum hlutverkum Alþjóðáþingmannasambandsins og alþjóðáþingmannastarfs almennt eins og við á.

Vinnbrögðin hjá Alþjóðáþingmannasambandinu

Þegar fjallað er um Alþjóðáþingmannasambandið verður að hafa í huga að gagnrýnandi gæti komið auga á ýmislegt í starfi stofnunarinnar sem færa mætti til betri vegar. Finna má ófá tilvik sem vekja áhyggur, og er hörmuleg vefsíða stofnunarinnar (www.ipu.org) fyrsta og augljósasta „sjúkdómseinkennið“ sem rannsakandi rekur sig á. Þingmenn minntust t.d. á að stofnunin notar enn bréfaþóst í samskiptum sínum við meðlimi, og telja má t.d. IPU-tengd myndskreið á netinu á fingrum annarar handar.

Hugsanlegt er að „stofnanastrúktúr“ eða „menning“ stofnunarinnar séu að verða til þess að ekki fer meira fyrir samtökunum og verkum þess en raun ber vitni. Má í því sambandi nefna hvernig Kim D. Reimann (2006, bls. 45-46) leggur í alllöngu máli áherslu á þátt upplýsingatæknibyltingarinnar í að skýra uppgang alþjóðlegra frjálsra

félagasamtaka (NGOs) síðustu áratugi. (sjá einnig Karns og Mingst (2009, bls, 220 o. áfr. og 234 o.áfr.). Er kannski ekki að furða að stofnunin skuli ekki vera meira áberandi ef hún nýtir ekki betur þetta grunntæki frjálsra félagasamtaka sem netið er.

Eins þarf að taka tillit til þess að starfslið Alþjóðáþingmannasambandsins er fámennt, aðeins 48 starfsmenn (Fjárhagsáætlun 2010, bls. 43). Til samanburðar nefna Karns og Mingst (2009, bls. 136) að fjöldinn í starfsliði stjórnardeildar aðalritara (e. secretariat) SP hafi náð hámarki árið 1994 með 14.691 manns á launaskrá. Karns nefnir að budget SP hafi verið um 1.6 milljarðar (þ.e. billion) dala árið 2008 en IPU „skrimtir“ á um 18,7 milljónum svissneskra franka skv. fjárhagsáætluninni fyrir þetta ár (bls. 3), eða sem nemur um 18,5 milljónum bandaríkjadala.

Karns og Mingst (2009, bls, 220 o.áfr, og 234 o.áfr.) minna einnig á hversu miklu það skiptir fyrir alþjóðleg frjáls félagasamtök að vera sveigjanleg og laga sig að þeim aðstæðum sem upp koma hverju sinni. Í viðræðum við þingmenn kom hins vegar fram að ákvarðanataka getur verið mjög langdregið ferli hjá Alþjóðáþingmannasambandinu, eða eins og einn komst kíminn að orði: „lýðræði tekur tíma.“

3.1.1. Alþjóðáþingmannasambandið sem samræðuvettvangur

IPU getur verið vettvangur þar sem stríðandi fylkingar [...] geta mætt og setið í sama sal, tekið þátt í debati. Það held ég að sé mikils virði

Þingmaður, viðtal ágúst 2010

[Þetta er] fyrst og fremst vettvangur til skoðanaskipta. [Til að] kynna sjónarmið einnar þjóðar fyrir öðrum. Og [þá] sem fulltrúar þjóðanna en ekki stjórnvalda.

Þingmaður, viðtal ágúst 2010

Rétt er að gefa því gaum hversu einstakur samskiptavettvangur alþjóðlegar þingmannastofnanir eru. Þar er á ferð snertiflötur þjóða sem á sér enga hliðstæðu. Stofnanir þar sem framkvæmdavaldið á aðkomu, og hvað þá fundir ráðherra og annarra leiðtoga framkvæmdavaldisins eru oftast bundin í form og ferla og hvorki möguleiki né aðstaða til frjálslegra og ítarlegra skoðanaskipta hvort sem þau eru formleg eða óformleg. Einnig mætti orða það sem svo að heimsóknir og fundir ráðherra bera oft

einkenni þess að málin eru „afgreidd“, en ekki að ráðherrarnir kynnist hvorum öðrum né að þeir hafi tíma til að melta málin og jafnvel finna upp á nýjum lausnum.

Fundir frjálsra félagasamtaka eru heldur ekki sama eðlis. Bæði eru slíkir fundir yfirleitt bundnir við ákveðinn málaflokk (s.s. umhverfismál eða heilbrigðismál) á meðan stofnun eins og Alþjóðaðingmannasambandið getur tekið til umfjöllunar nánast allt undir sólinni. Þingmenn, þó þeir séu ekki fulltrúar framkvæmdavaldsins, eru engu að síður leiðtogar sinna þjóða í krafti lýðræðislegrar kosningar og hljóta að endurspegla allvel skoðanir og stefnumál sinna kjósenda. Slíkt þversnið skoðana er sennilega ekki að finna hjá frjálsum félagasamtökum sem oft eru samansett af afmörkuðum hópi baráttumanna fyrir tilteknum málstað. –Það sitja sennilega ekki margir hvalveiðimenn fundi Grænfríðunga.

Sabic (2008, bls 267) nefnir að Alþjóðaðingmannasambandið hafi á tímum kalda stríðsins verið einstakur og nýtsamlegur vettvangur í augum bandarískra þingmanna enda eini staðurinn þar sem þeir gátu hitt kollega sína frá löndunum handan járn-tjaldsins. Hann nefnir endalok kalda stríðsins sem eina ástæðu þess að Bandaríkja-þing fjarlægðist smám saman IPU uns loks að slitið var á öll tengsl á 10. áratugnum.²¹

Íslensku þingmennirnir virðast duglegir að nota þennan vettvang, ef marka má samtölin við þá. Margir þeirra lýstu því hvernig íslenskir fulltrúar hjá alþjóðlegum þingmannastofnunum hefðu t.d. notað þann vettvang til að ræða við breska og hollenska kollega sína um IceSave deiluna. „Þar voru bæði þingmenn úr meirihluta og minnihluta, [sem áttu í hlut] og voru ekki að ræða við þingmennina sem talsmenn ríkisstjórnarinnar, heldur [frekar] fyrir hönd þjóðarinnar,“ lýsir einn þingmaðurinn, og bætir við: „Þarna verða til tengsl sem síðan nýtast áfram. Við höfum verið á mjög góðum nótum við hollensku þingmennina og þá bresku.“

Einn þingmanna sem rætt var við minntist á að honum þættu samræður á vettvangi alþjóðaðingmannastofnana hreinskiptar og niðurstöðurnar oft róttækari en þær „útvötnuðu“ yfirlýsingar sem bærust frá stofnunum á borð við SP. Þingmennirnir tali frá

²¹ Hér má taka fram að Sabic (2008, bls 267 og 271) greinir frá því að opinberlega hafi dvinandi þátttaka bandarískra þingmanna í starfi IPU ekki þótt réttlæta árleg félagsgjöldin upp á eina milljón bandaríkjadala. Sabic segir hins vegar að aðrar ástæður hafi legið að baki, m.a. hugmyndafræðilegar. Í neðanmálsgrein vitnar hann í háttsettan starfsmann Bandaríkjaþings (þ.e. Congress) sem lýsir því að óánægju hafi gætt með atriði á borð við að þing sambandsins voru hadin í löndum sem tæplega mætti kalla lýðræðisríki, að IPU hafi ekki fengist til að laga tímasetningar ráðstefna að frítímabilum Bandaríkjaþings, og vettvangurinn hafi orðið að „talking shop“, þ.e. stofnun þar sem mikið er talað en lítið gert.

hjartanu, en ekki í gegnum grisju af opinberum starfsmönnum, ráðgjöfum og flokksbræðrum. Ákvarðanir þingmannahópanna geti því verið afdráttarlausari og samskiptin hreinskiptari en sést annars staðar í alþjóðakerfinu.

Þessi ummæli er gaman að tengja við orð Inis Claude í *Swords into Plowshares* (1965/1970, bls 311), þar sem hann bendir á þann ókost við starf SP að þjóðir séu líklegri en ekki til að reyna að nota þann vettvang sem þeim þar býðst til að ná fram þeirra hagsmunamálum frekar en setja hnattræna hagsmuni í forgang. Karns og Mingst (2009, bls. 102 o.áfr.) lýsa Allsherjarþingi SP sem þeirri stofnun á alþjóðavettvangi sem kemst næst því að vera holdgerfingur “alþjóðasamfélagsins”, en halda mætti því fram að Alþjóðaðingmannasambandið geti í orði átt meira tilkall til þess titils, a.m.k. hvað varðar hreinskipti umræðunnar, og að því er virðist einnig eitthvert frelsi frá valdabrólti.

Í samtali við þingmann kom upp sú samlíking að Alþjóðaðingmannasambandinu svipaði til AFS skiptinemaþjónustunnar, enda til þess fallið að auka á skilning milli ólíkra þjóða og menningarheima. Þessi túlkun rímar skemmtilega við skrif Inis (1965/1970, bls. 308 og 379) um mikilvægi þess að þjóðir heimsins „kynnist“.

David Karns (1977, bls, 506) styður enn frekar við þessa túlkun þegar hann vitnar í bandaríska öldungadeilarþingmenn sem lýsa hvernig samskipti þeirra við þingmenn frá öðrum löndum, á vettvangi Alþjóðaðingmannasambandsins hefði aukið á traust og bætt samskipti yfir landamæri.

3.1.2. Lobbýismi hugmynda á þjóðþingunum

Lykilþáttur í starfi margra alþjóðlegra frjálsra félagasamtaka er lobbýismi, þ.e. að stofna til persónulegra tengsla við löggjafa og framkvæmdavald, og reyna að sveigja áhrifamenn til fylgilags við ákveðinn málstað. Karns og Mingst (2009, bls 10) minna á að það skipti iðulega lykilmáli fyrir frjáls alþjóðleg félagasamtök, ætli þau að hafa hlutverki að gegna í alþjóðasamfélaginu, að geta haft aðgang að þeim stofnunum þar sem lög og reglur, stefnur og viðmið eru mótuð. Það mætti líta á Alþjóðaðingmannasambandið sem einskonar lobbýismastarf, nema hvað í stað þess að lobbýisminn sé „bottom-up“ (þ.e. þrýstingur frá almennum borgurum, grasróttinni, á ráðamenn), er hann láréttur og sprettur upp úr þeim samgangi hugmynda sem verða til innan stofnunarinnar. Leiðin fyrir samkomu eins og Alþjóðaðingmannasambandið að

áhrifastofnunum hvers samfélagsins verður að segjast að er óvenjugreið saman borið við hefðbundin frjáls félagasamtök.

Þessu sjónarmiði til stuðnings má geta þess að þingmennirnir sem við var rætt lýstu því hvernig Alþjóðþingmannasambandið og annað alþjóðlegt þingmannastarf var vettvangur fyrir nýjar hugmyndir að koma fram, til að kynnast reynslu annarra þjóða af ólíkum lausnum og vandamálum, og læra þar af. Þessar hugmyndir geta síðan borist inn í flokka eða inn á þing í gegnum þá sem sitja alþjóðlegu þingmannafundina.

Margt fleira í starfi Alþjóðþingmannasambandsins rennir stoðum undir þessa sýn á starfið. Má t.d. nefna áskorun sem Dr Theo Ben Gurirab, forseti sambandsins, sendi frá sér 17 ágúst 2010 í tilefni af hörmungum í Pakistan vegna flóða. Þó Dr Gurirab beini orðum sínum ekki umbúðalaust til þingmanna má vel skilja það af textanum að ætlunin með yfirlýsingunni sé að hvetja þingmenn til að huga vel að þessu máli á þjóðþingum sínum og stuðla að hröðum og dyggum stuðning við fórnarlömb náttúruhamfaranna. Einn þingmanna sem við var rætt sagðist hafa borið upp mál við forseta þings og samflokksmenn eftir að hafa fengið áskorun af þessum toga frá Alþjóðþingmannasambandinu.

Einnig gefur Alþjóðþingmannasambandið út fjölda handbóka um ólíka málaflokka, sem bæði hjálpa þingmönnum að kynna sér flókin málefni, leiðbeina þeim um úrræði og ákvarðanatöku, og eru í sumum tilfellum jafnvel n.k. verkefnalistar.

Kraftur þingmanna sem lobbýistar fyrir hugmyndir er enn meiri í ljósi þess sem áður hefur verið nefnt, að þeir hafa iðulega mun betri aðgang en almennir borgarar að athygli fjölmiðla. Þá eiga þeir líka, eins og getið var fyrr í þessari ritgerð, bakhjarl og aðgerðahóp í stuðningsmannahópi sínum og yfirleitt einnig í þingflokknum.

3.1.3. Útbreiðsla nútímalegra gilda (e. soft law)

Því má halda fram að Alþjóðþingmannasambandið, og margar aðrar alþjóðlegar þingmannastofnanir stundi „mjúka löggjöf“ (e. soft law). (Leitt af skrifum Karns og Mingst, 2009, bls 10). Hugtakið vísar til þess að skapa þrýsting og hreyfingu í átt að vissum gildum og markmiðum, þá einkum og sér í lagi nútímalegum mannréttinda-sjónarmiðum ýmiskonar. Stofnunin á þannig margt sameiginlegt með starfi Allsherjarþings SP sem segja má að gefi tóninn og hampi göfugum sjónarmiðum og góðum hugsjónum, án þess að ákvarðanir sem þar eru teknar séu skuldbindandi fyrir

þau ríki sem nema þau sem það kjósa. (Utanríkisráðuneytið, „Ísland og Sameinuðu þjóðirnar“). Þau lönd sem ekki synda með straumnum eru þó fyrir vikið undir auknum þrýstingi og færir mótstaðan um leið sterk baráttutæki í hendur fylgismanna viðkomandi sjónarmiða innan hvers ríkis. Má þar nefna sem eitt dæmi af mörgum hvernig Kyoto sáttmálinn og markmið hans koma iðulega upp í tali og á mótmælaspjöldum bandarískra baráttumanna fyrir umhverfisvernd. Nefna má annað dæmi af áherslu Alþjóðáþingmannasambandsins á, og eftirliti með, þátttöku kvenna í stjórnámálum, sem greina má að baráttumenn fyrir þeim málaflokki vitna mikið í í skrifum sínum.

„Að einhverju leyti –en ekki miklu– smitast hugmyndir frá útlöndum heim,“ sagði einn þingmaður um upplifun sína. „Við fáum þarna aðgang að ákveðnum upplýsingum sem við hefðum ekki annars haft.“ Annar upplifði starfið sem „deiglu hugmynda“ og nefndi að þennan eiginleika hefðu aðrar alþjóðastofnanir komið auga á og senda því fulltrúa sína á Alþjóðáþingmannasambandsins til að fylgjast með þeim málum sem þar berast í tal.

Eins má líta svo á að með þáttöku í alþjóðlegu þingmannastarfi eigi sér stað n.k. félagsþjálfun (e. socialization) fyrir nýsköpuð ríki (Elizabeth Fausetts og Thomas J. Volgy, 2010, bls 83), þar sem ríkjunum –gegnum þingmennina– eru kenndar venjur, aðferðir og viðhorf alþjóðasamfélagsins eða þess heimshluta sem þingmannasamstarfið nær til.

Að endingu ber að geta rannsóknar David A. Karns árið 1977 þar sem hann komst að þeirri niðurstöðu að þátttaka þingmanna í alþjóðlegu starfi hafði verulega jákvæð áhrif á viðhorf og kosningahegðun þeirra þegar kom að alþjóðamálum. Þátttakan í alþjóðastarfinu ein og sér kann því að gera þingmenn „alþjóðlegri í hugsun“, opnari fyrir nánara samstarfi og samspili þjóðanna og þá væntanlega á kostnað hugmynda um einangrunarstefnu.

3.1.3.1. Alþjóðlegar þingmannastofnanir sem „fréttaveita“ inn á þingin

Ein skýring á hlutverki þingmannasamtaka er að þau séu n.k. fréttaveitur inn í þingin, og þá í þeim tilvikum þar sem um er að ræða þinglega grein af stærri alþjóðastofnun sem annars lýtur stjórn framkvæmdavaldsins (t.d. NATÓ og ÖSE). Þingmenn tóku undir þennan skilning í viðtölum, a.m.k. fyrir sum alþjóðastörf

þingmanna, og nefndi einn í því sambandi að efni þingmannafunda alþjóðastofnana væru iðulega tekin til umfjöllunar í þingflokki og ákveðin vöktun ætti sér því stað.

Þátttaka í alþjóðastarfi þingmanna gæti því mögulega orðið til þess að bæta ákvarðanatöku þingmanna um málefni sem hafa alþjóðlegan snertiflöt, hvort sem þau varða t.d. hernaðarmál, tolla og verslun, eða umhverfismál. Enda hafi þeir betri upplýsingar um þau mál sem verið er að ræða, eða skýrari sýn á starfsemi þeirra alþjóðastofnana framkvæmdavaldsins sem koma við sögu.

3.1.4. Alþjóðlegar þingmannastofnanir sem skóli

[Þátttakan] víkkar sjóndeildarhringinn. Maður heyrir af hlutum sem eru í gangi, tekur þátt í að móta stefnur og áherslur í alþjóðasamfélaginu í þessum efnunum.

Þingmaður, viðtal ágúst 2010.

Það skiptir miklu máli að sjá hvaða hræringar eru úti í heimi, og hvaða hugmyndir við getum sótt til annarra. Þetta er heilmikil blóðgjöf fyrir okkur, þegar við komumst út úr dægurþrasinu og lítum yfir stærra svið, og sjáum hvað [aðrir] eru að glíma við.

Þingmaður, viðtal ágúst 2010

Maður missir ekki af móttökubodinu. [Það er] einstakur vettvangur til að kynnast fólki. [Þá] er hægt að ná tali af [...] og grípa í þann sem var með áhugavert erindi í panelnum, skiptast á nafnspjöldum, vita hver er maðurinn á bakvið spjaldið.

Þingmaður, viðtal ágúst 2010

Hæglega má lita á þátttöku í alþjóðastarfi sem þjálfun og tengslasköpunarvettvangur fyrir þingmenn, ýmist til að gera þá færari í starfi sínu sem löggafar, eða jafnvel undirbúa þá fyrir tengd störf á öðrum vettvangi, s.s. í ráðherrastól eða sem fulltrúar þjóðarinnar hjá alþjóðastofnun eða í sendiráði. „Þingmenn þroskuðust við þetta,“ svaraði einn þingmaður spurður um persónulega kosti þáttökunnar í alþjóðastarfinu. „[Þarna] eru bæði fyrrverandi og verðandi ráðherrar. Mikilvæg tengslamyndun sem á sér stað.“

Á vettvangi eins og hjá Alþjóðþingmannasambandinu gefst þingmönnum kostur á að spreyta sig á alþjóðasviðinu, oftar en ekki í fyrsta sinn. Þeir kynnast eflaust margir nýjum vinnubrögðum nýjum stofnanastrúktur og eins og tilvitnanirnar efst í þessum undirkafla gefa til kynna getur þátttakan skapað þeim nýja sýn á hlutina.

Eins og hefðin er í íslenska stórkerfinu má reikna með því að ákveðið hlutfall þingmanna fái á endanum að spreyta sig í ráðherrastól. Sama gildir væntanlega um flest þau þjóðþing sem taka þátt í starfi Alþjóðþingmannasambandsins. Þau tengsl sem geta hafa myndast í þingmannastarfinu kunna þá vel að geta komið að gagni. Einn þingmanna nefndi dæmi af íslenskum kollega sínum sem var mjög virkur í starfi Alþjóðþingmannasambandsins, en varð síðar ráðherra. Var viðmælandinn þess fullviss að þau sambönd sem hann hefði ræktað þar hefðu nýst mjög vel í ráðherrastarfinu. „Þegar þessi sambönd eru til staðar þá er einfaldlega hægt að taka upp símann og hringja.“

3.1.5. Alþjóðþingmannasambandið sem áhrifavaldur

Það er dagljóst af stofnreglum Alþjóðþingmannasambandsins að því er ætlað að hafa áhrif til góðs í heiminum, og þá með beinskeittari hætti en rakið hefur verið í undirköflunum hér að framan.

Eins og fjallað var um í kafla 1.2.1. njóta alþjóðlegar þingmannastofnanir hins vegar ekki úrræða framkvæmdavaldsins, hvort sem um er að ræða heraflla eða aðrar framkvæmdavaldsstofnanir. Barkin (2004, bls 7) minnir reyndar á að engar alþjóðastofnanir, hvorki milliríkjastofnanir né frjáls félagasamtök hafi beinan og óheftan aðgang að stjórnækjum og auðlindum ríkja, s.s. hernaðarvaldi eða skattheimtu. Það má þó vera ljóst að milliríkjastofnanir að þó þær hafi t.d. ekki sjálfstætt hervald þá hafa þær að því aðgang í gegnum aðildarríkin. Það er ekki að ástæðulausu að heimsbygginn sperrir eyrun þegar fréttir berast t.d. frá öryggisráði Sameinuðu Þjóðanna.

Vald alþjóðlegara þingmannastofnanna, og Alþjóðþingmannasambandsins þar á meðal, hljóta að liggja í mjúku valdi rétt eins og hjá frjálsum félagasamtökum: þ.e. í valdinu til að þrýsta á ráðandi öfl.

Renato Corbetta og William J. Dixon (2005, bls 42 og 44) minna á að mjúkt vald er ekki eitthvað sem á að afskrifa þegar skoðuð eru úrræði alþjóðasamfélagsins til að leysa deilur –jafnvel þegar um er að ræða vopnuð átök.²² Þá áréttu Elizabeth Fausett og Thomas J. Volgy (2010, bls 81 o.áfr.) að vopnuð átök milli þjóða hafi oft langan og flókinn aðdraganda, og alþjóðastofnanir geti –þó þær hafi ekki herlið til að skerast í

²² Corbetta og Dixon nefna diplómátsk úrræði eins og stuðningsyfirlýsingar og andstöðuyfirlýsingar, sem úrræði alþjóðasamfélagsins við að leysa átök, að auki við efnahagsleg og hernaðarleg úrræði.

leikinn- verkað til að draga úr minniháttar krísum, og miðla málum áður en lítil vandamál verða að stórum. Þingmaður minntist á þetta hlutverk í viðtali, þ.e. að alþjóðlegt þingmannastarf geti verkað sem „dempari“ þegar upp kemur togstreita á milli þjóða.

En vald felst í meiru en að vera n.k. „ríttalín“ í alþjóðasamfélaginu. Barkin (2004, bls. 23 o.áfr.) segir vald alþjóðastofnana koma til þegar þær öðlast móralskt vald (e. moral authority), þ.e. hafa öðlast þá stöðu að geta verið hin „formlega röð“ ákveðins málaflökks. Þær geta í framhaldinu beitt röð sinni til að valda öðrum þjóðum og stofnunum skömm (e. the ability to shame) og beitt „pólítísku frumkvæði“ (e. political entrepreneurship) til að sveigja starf og stefnu stofnana og ríkja að sínum.

Færa má fyrir því rök að Alþjóðþingmannasambandið, sem og aðrar alþjóðlegar þingmannastofnanir, hafi móralskt vald, og verða rakin nokkur atriði í næstu köflum sem renna frekari stöðum undir þá skoðun.

3.1.5.1. Áhrif í krafti lýðræðislegs umboðs

Því má halda fram að alþjóðasamfélagið skorti lýðræði (sjá t.d. Sabic, 2008, bls 256). Ef litið er á áhrifamestu alþjóðastofnanirnar í dag þá er valdakeðjan löng frá geranda til kjósenda og þeir sem sitja við fundarborðin eða stýra verkefnum oftast ekki starfsmenn stjórnsýslunnar, og jafnvel *fulltrúar-fulltrúa* kjörinna embættismanna. Taka má dæmi af aðild Íslands að SP, þar sem fulltrúi landsins, sendiherra, er skipaður af og ábyrgur gagnvart utanríkisráðherra, sem síðan er valinn úr hópi þingmanna. Keðjan getur orðið lengri ef ráðherra er fagráðherra, þ.e. ekki valinn úr hópi kjörinna þingmanna. Á þá eftir að nefna að stjórnendur mikilvægra stofnana, eins og undirstofanna Sameinuðu Þjóðanna, fara með mikið vald en geta verið valdir í stöðuna gegnum *fulltrúa-fulltrúa-fulltrúa* kjörinna embættismanna!

Lýðræðiskekkan er ekki bundin við milliríkjastofnanir. Nefna má Rauða krossinn sem er áhrifamikil stofnun og falið veigamikil hlutverk skv. Genfarsáttmálanum. Yfirstjórn (e. Assembly) Alþjóðaráðs Rauða krossins (ICRC) er hins vegar skipuð svissneskum ríkisborgurum eingöngu, og velur stjórnin sjálf inn nýja stjórnarmeðlimi. (Vefsíða ICRC.org, „ICRC decision-making structures“)

Er í þessu sambandi rétt að minnst þess mottós sem stundum berst í tal þegar rétt er um opinbera starfsmenn, að „sá sem gerir ekki neitt, gerir ekkert rangt“. Má

reikna með að fátt hvetji, en margt letji fulltrúa svo óralangt frá kjörklefunum til að taka frumkvæðið að þörfum málum eða koma með róttækar tillögur að borði. Má telja víst að atvinnuöryggi þeirra sé með besta móti, og myndi þurfa meira en lítinn skandal til að ráðherra vísaði úr starfi þeim sem einu sinni er búið að skipa sem fulltrúa þjóðarinnar hjá alþjóðastofnun. Ófrumleiki í starfi eða iðjuleysi myni ekki duga til. Hitt er líka alls óvíst hvort hegðun skipaðra fulltrúa og ákvarðanir fyrir landsins hönd séu í samræmi við það sem þjóðin sem þeir eru í forsvari fyrir myndi ákveða með lýðræðislegri kosningu. Barkin (2004, bls. 141) gengur meira að segja svo langt að halda því fram að skortur á einhvers konar fulltrúalýðræði á vettvangi alþjóðastjórn mála sé, og muni vera, ein af þeim aðalhindrunum sem alþjóðakerfið þarf að yfirstíga. Þessi skoðun endurómar í orðum Michael Barnett og Mörthu Finnemore (2004, kafli 6) þar sem þau minna á að alþjóðasamfélagið sækir tilverurétt sinn ekki síst í það hlutverk sitt að vinna brautargengi lýðræðislegum markmiðum eins og mannréttindum og frjálsum markaði. Skýtur því skökku við, að þeirra mati, hve ólýðræðislegar alþjóðastofnanir eru. Karns og Mingst (2009, bls. 31) taka í sama streng og gagnrýna þá staðreynd að starf alþjóðastofnana fari oft fram fyrir luktum dyrum og minni fyrir vikið meira á einkaklúbba en lýðræðislegar samkomur.

Þá á eftir að nefna þá staðreynd að jafnvel sjálf uppbygging alþjóðakerfisins, óháð skorti á kjörnum fulltrúum, kann að færa alþjóðamálin fjær hinum almenna borgara. Vel þekkt dæmi er gagnrýni á störf Evrópusambandsins fyrir að veita aukin völd í hendur fulltrúa sem sæta ekki lýðræðislegri ábyrgð, og hafa smíðað regluverk og stofnanabyggingu svo flókna að óinnvígðir geta vart áttað sig á hvað snýr upp og hvað niður. (sjá t.d. grein Vefþjóðviljans, „Helgarsprokið 27. júlí 2008“ og fjölda fleiri greina í sama dúr á þeim vefmiðli)

Sabic (2008, bls 267) á hittir naglann á höfuðið þegar hann bendir á að alþjóðlegar þingmannastofnanir geti gert hluti sem stofnanir ótengdar ríkisvaldinu geta ekki. Stofnanir á borð við Alþjóðþingmannasambandið minnir hann á að eru þær einu í alþjóðakerfinu þar sem fulltrúarnir þurfa beinlínis að standa skil gagnvart kjósendum, og geta um leið látið framkvæmdavaldið standa skil á gjörðum sínum hver í sínu landi.

Hann minnir á (2008, 264) að á 10. áratugnum átti sér stað ansi röftug umræða um að koma á fulltrúalýðræðislegum vettvangi innan Sameinuðu þjóðanna. Komu

jafnvel fram hugmyndir um að Alþjóðáþingmannasambandið myndi umbreytast í slíka stofnun og staði n.v. jafnhliða Allsherjarþinginu, þó ekki væri nema til þess að hafa eftirlitshlutverk. Þær hugmyndir virðast hins vegar hafa runnið út í sandinn, þó samstarf SP og Alþjóðáþingmannasamstarfsins hafi farið vaxandi og dýpkandi síðustu tvo áratugina eða svo.

3.1.5.2. Áhrif í krafti sýnileika

Þegar rætt er um áhrif alþjóðlegs þingmannastarfs verður að hafa í huga þann skort á sýnileika sem slíkar stofnanir virðast standa frammi fyrir og tókst að sýna fram á í kafla 2. Eins og Claude (1965/1970, bls 308) bendir á kann árangur alþjóðastofnunar ekki aðeins að stafa af því hvað fer þar fram á fundum eða hvaða verkum er þar komið af stað, heldur ekki síður hversu sýnileg stofnunin er í augum almennings.

Alþjóðáþingmannasambandið, og alþjóðlegar þingmannastofnanir yfir höfuð, myndu teljast hafa veikt móralskt vald þegar kemur að sýnileika. Það er ekki í krafti sterkrar ímyndar að stofnanirnar finna vald sitt, þó hæglega mætti ímynda sér að þar væri hægt að gera töluverða bót á. Þar torveldar sennilega starfið hve víðfemt úrval viðfangsefna stofnunin fæst við, sbr. kafla 3.1. Almennigur jafnt sem valdamenn eiga sennilega ekki auðvelt með að átta sig á stofnuninni, hvað hún fæst við og hvers hún er megnug. Erfitt er að skapa sýnileika fyrir eitthvað sem er hulið móðu.

Hér ber einnig að rifja upp niðurlag kafla 2.3. um hversu áberandi Amnesty International er í fjölmiðlum skv. töflu 3, en af þeim stofnunum sem taldar eru upp í töflunni sker Amnesty sig frá að því leyti að starf samtakanna byggist fyrst og fremst á að þrýsta á stjórnvöld vítt og breitt um heiminn um að láta af mannréttindabrotum á þegnum sínum. (En ekki t.d. að standa fyrir þjónustustarfsemi eða bregðast við hamförum eins og Læknar án landamæra og Rauði krossinn). Því má halda fram að Alþjóðáþingmannasambandið sé sama eðlis, þ.e. það framkvæmir ekki heldur býr til þrýsting. Hafandi jafnlítinn sýnileika og raun ber vitni er hætt við að þrýstingskrafturinn sé ekki mikill.

3.1.5.3. Áhrif í krafti sérfræðipækkingar

Sumar alþjóðastofnanir sækja sér áhrifamátt í þá staðreynd að búa yfir sérfræðipækkingu á sínum málaflokk. Alþjóðlegir samráðs- og samstarfsvettvangar um afmörkuð heilbrigðismál eða mannréttindamál geta fallið í þennan flokk. Í krafti þeirrar

þekkingar sem þar er komin saman (og er jafnvel með því fremsta á sínu sviði) er leitað til þessara stofnana um upplýsingar og ráðgjöf þegar svo ber undir, og í krafti sömu sérþekkingar geta samtökin látið í sér heyra ef þurfa þykir. (Sjá t.d. Karns og Mingst 2009, bls 245 o.áfr.)

Barkin (2006, bls 124 o.áfr.) nefnir dæmi af Interpol sem alþjóðastofnun sem sækir vald sitt til sérfræðiþekkingar frekar en valdaframsals frá framkvæmdavaldinu. Lýsir hann hvernig stofnunin varð til að frumkvæði lögreglustjórans í Vínarborg, sem boðaði til fundar nokkra kollega sína frá nágrannalöndunum. Það var ekki fyrr en samtökin voru orðin nokkuð stöndug og útbreidd að staða þeirra var formgerð með samstarfi við ECOSOC.

Færa má fyrir því rök að Alþjóðþingmannasambandið geti átt tilkall til áhrifa í krafti sérfræðiþekkingar, enda koma þar saman þingmenn 155 ríkja og ausa, að segja má, úr viskuskálum sínu á ráðstefnu þar sem hæglega má eiga von á um og yfir 2.000 gestum. Starfi þingmannsins fylgir að vera vel að sér um málaflokka eins og stjórnskipulag, kosningamál og opinbera stjórnsýslu auk þess að þingmenn eru iðulega mjög vel að sér um málaflokka sem samræmast þeirra áhugasviðum eða áherslum þeirra framboðsflokka. Eins og getið var í kafla. 1.2.2. hafa þingmenn líka aðgang að upplýsingum umfram það sem almenningi býðst, hvort sem það felst í fyrirspurnum á þingi, fylgir setu í þingnefndum eða lögbundnum aðgangi að trúnaðargögnum.

Þingmaður sem rætt var við nefndi sem dæmi hlutverk Evrópuráðsþingsins í að að vekja máls á leynilegum fangaflutningum og –fangabúðum Bandaríkjahers á Evrópskri grundu um miðbik áratugarins. Kom það til ekki síst vegna aðgangs þingmanna að upplýsingum sem væru óaðgengilegar almennum borgurum. Er skemmst að minnast þess að þetta þótti mikill fréttamatgur, mikið hneyksli í þeim löndum sem hýstu þessa starfsemi og varð til þess að Bandaríkin og bandamenn þurftu að breyta sínum starfsaðferðum.

3.2. Veikleikar og vankantar á skipulagi þingmannastarfsins

Alþjóðlegar þingmannastofnanir njóta jákvæðrar sérstöðu að ýmsu leyti, eins og fyrr hefur verið getið (m.a. lýðræðislegt umboð, aðgangur að upplýsingum o.fl.). Þó verður einnig að gera grein fyrir nokkrum veikleikum sem nánast eru innbyggðir í

starfið og snúa einkum að því hversu vel eða illa alþjóðastarf samræmist grundvallarstörfum og -skyldum þingmannsins.

3.2.1. Geta þingmenn sinnt alþjóðastarfinu vel?

Í kafla 1.2.2. var því haldið fram að Alþjóðþingmannasabandið byggi við fjárhagslegt öryggi. Þó telja megi næsta víst að stofnunin sem heild muni seint eiga við fjárskort að stríða þá getur efnahagur aðildarþjóða valdið ákveðinni slagsíðu á starfinu, eða bæði hvað varðar stjórn stofnunarinnar og almenna þátttöku.

Þeir þingmenn sem taka við ábyrgðarstöðu í nefndum, ráðum og sjálfri stjórn Alþjóðþingmannasambandsins fá ekki sérstaka greiðslu fyrir og verða að stóla á fjárframlög síns heimaþings til að standa straum af auknum ferðalögum og fjarveru sem starfinu fylgir. Einn af stafandi þingmönnum í Íslandsdeild Alþjóðþingmannasambandsins nefndi td. í viðtali að honum hefði staðið til boða að taka við sæti í stjórn stofnunarinnar eftir efnahagshrun, en ekki treyst sér til þess. Starfið hefði kallað á tíðar og kostnaðarsamar ferðir, auk þess að sennilega hefði þurft að kalla inn á þing launaðan varamann sem enn hefði aukið á útgjöld þingsins.

Í ár urðu aðalmenn í Íslandsdeild Alþjóðþingmannasambandsins að velja hvorn af tveimur aðalfundum þingsins þeir myndu sækja á árinu. Varð það úr að þingmennirnir fóru allir þrír á fyrri ráðstefnuna sem fram fór í Bangkok en aðeins formaður hópsins sækir haustþingið í Genf í haust (Arna Bang, 2010, símaviðtal). Gefur auga leið að geta eins þingmanns til að fylgjast með og taka þátt í starfinu er takmörkuð og má því segja að framlag Íslands til stofnunarinnar verði verulega skert á haustþinginu, beinlínis vegna fjárskorts heima fyrir.

Ef kreppan er íslenskum þingmönnum fjötur um fót eru möguleikar þingmanna fátækari og fámennari landa sennilega enn takmarkaðri. Þó þess sé gætt í kosningum í embætti innan Alþjóðþingmannasambandsins að gæta ákveðins jafnvægis og sanngjarns hlutfalls milli landa og heimshluta (ibid.) verður að taka þennan veikleika í starfinu alvarlega.

Einnig verður að hafa í huga að hve miklu eða litlu marki þingmenn geta sinnt starfinu. Af þingmönnum mátti heyra að ekki er um að ræða skort á framboðum í laus embætti en engu að síður hlýtur starfið á vettvangi Alþjóðþingmannasambandsins að

vera í öðru sæti á eftir þinglegum skyldum heima fyrir. Til marks um hversu tímafrekt alþjóðlegt starf þingmanna getur verið þá nefndi einn þingmaður, formaður alþjóðanefndar, að hann þyrfti að vera samtals um fjórar vikur á ári erlendis.

Kom það fram í viðtölum að þingmönnum þykir miður að þeir geta oft lítið einbeitt sér að alþjóðastarfinu. Einn viðmælandi lýsti því sem svo að þessi hluti starfsins geti aldrei tekið meira en í mesta lagi eina bókahillu á skrifstofunni. Að auki er allur gangur á því milli þjóða hvernig setu þingmanna í Alþjóðþingmannasambandinu er háttað. Í tilviki Íslands hefur skapast sú hefð að þingmenn sitja oftast út kjörtímabilið, og jafnvel mörg kjörtímabil í röð á meðan t.d. Bresku þingmennirnir eru á meiri hreyfingu og sitja oft ekki nema einn eða tvo fundi (Heimild: þingmaður). Óhagstæðar niðurstöður kosninga eða boð um að taka sæti í ríkisstjórn geta einnig truflað þátttöku þingmanna í Alþjóðþingmannastarfi.

Viðbúið er að þeir vankantar sem raktir eru hér að ofan geti veikt starf stofnunarinnar. Bæði er viðbúið að áhugi og framlag þingmanna til starfsins sé í réttu hlutfalli við lengd setu þeirra og fjárhagslegrar getu til þátttöku, og eins að mikil hreyfing á þingmönnum getur truflað minni stofnunarinnar og skriðþunga (Sabic, 2008, bls 266).

3.2.2. Samræmist alþjóðastarf grunnskyldum þingmannsins?

Því má halda fram að aðalhlutverk þingmannsins sé að hugsa um hagsmuni kjósenda sinna. Takist honum ekki að þóknast þeim má hann eiga von á að súpa af því seyðið í kjörklefanum. Frumskylda þingmannsins er því staðbundin (e. local) en ekki hnattræn (e. global).

Í viðtölum við þingmenn mátti hins vegar greina að þeir drógu almennt ekki svo skarpa línu á starfssviði sínu við mörk síns kjördæmis. „Meginhlutverk þingmannsins í mínu huga er að taka þátt í stefnumótun til lengri tíma, og á breiðum grundvelli fyrir samfélagið í heild,“ sagði einn, og annar tók svo djúpt í árin að segja æskilegt að þingmenn litu á sig sem þingmenn heimsins, „það er; horfi ekki á heiminn frá sjónarhorni sín skjördæmis heldur líti á sig sem þingmenn heildarinnar. Það er nauðsynlegt fyrir þingmenn að taka þátt [í alþjóðastarfi] til að grafast ekki ofan í sínar eigin kjördæmisholur og lokast þar inni.“

Hins vegar minnir Sabic á (2008, bls. 268) að hnattræn vandamál teygja oftar en ekki anga sína inn í landsmálin. Mengun og umhverfismál, alþjóðleg glæpastarfsemi og

yfirstandandi heimskreppa eru nokkur dæmi og kalla lausnir beinlínis á aðkomu margra þjóða, og bæði þeir smæstu og stærstu hafa þar hlutverki að gegna.

Þessu tengt minnir Sábic á að almenningur verður æ betur meðvitaður um hnattræn vandamál, og krafan vaxandi um að ríkisstjórnir þeirra og fulltrúar á þingi leggi sitt af mörkum til að finna þar lausn á. Það geti jafnvel orðið svo að til þess sé beinlínis ætlast af kjörnum þingmönnum að þeir verji hluta af vinnutíma sínum og orku í alþjóðastarf.

Einn þingmaður endurómaði þessa skoðun þegar hann kvaðst hafa réttlætt þáttökuna í alþjóðastarfinu fyrir sjálfum sér því það „væri tækifæri til að vinna að ákveðnum málefnum, fá ákveðnar upplýsingar um tiltekin mál sem ég gæti nýtt mér heima.“

Annar þingmaður velti fyrir sér, á svipðum nótum og hér að ofan, hvort að alþjóðastarf þingmanna væri hugsanlega séð í jákvæðara ljósi hjá kjósendum á höfuðborargsvæðinu en úti á landi, -að á landsbyggðinni væru heimamenn síður líklegir til að hafa skilning á eða þolinmæði fyrir umfangsmikið alþjóðastarf síns fulltrúa.

Hitt gefur svo auga leið að málefni heima fyrir njóta eðlilega forgangs, og raunar geta flokks- og þinglegar skyldur verið helsi á alþjóðastarfi þingmanna. Einn viðmæl- andi nefndi t.d. tilvik þar sem hann treysti sér ekki til að fara á ráðstefnu erlendis vegna krísu sem kom upp í stjórn máluðunum heimafyrir. Raunar treysti enginn af aðalmönnum nefndarinnar sér á umrætt þing og varð það úr að senda einn úr hópi alþingismanna sem þegar var ljóst að var á leið út af þingi enda hugðist hann ekki þjóða sig fram í kosningum sem þá voru framundan.

3.2.3. Sinna þingmenn alþjóðastarfinu af réttum ástæðum?

Í upphafsorðum þessarar ritgerðar var vitnað í þingmann um það orðspor af utanlandsferðum þingmanna að þar séu farnar skemmtiferðir. „Það þótti flott að fara í frí á annarra kostnað. [Ég] held það hafi lokkað suma í þetta,“ sagði einn þingmaðurinn um viðhorfið á þingi fyrr á tímum, þegar utanlandsferðir Íslendinga voru ekki jafntíðar og jafnsjálfsagðar og nú.

Í viðtölum játuðu sumir þingmananna að þau ferðalög sem fylgja alþjóðastarfinu geti óneitanlega verið eftirsóknarverður bónus og stundum sé tækifæri til að bæta stuttu einkafrí aftan við ferðina, að ráðstefnum og fundum loknum. Rétt er þó að taka fram að

hópurinn var meira eða minna einróma um að ferðalögin séu ekki aðalástæða þess að þingmenn taka þátt í alþjóðastarfi í dag.

Einn þingmaðurinn benti raunar á að vinnuferðirnar eigi oft sáralítið sameiginlegt með skemmtiferðum: „Í sjálfu sér er ekki mikið skemmtigildi af ráðstefnunum,“ sagði hann og minnst ferðar á fund í vinsælli ferðamannaborg við Miðjarðarhafíð. „Maður er inni í sal, 10 tíma á dag, tvo daga í röð, í úthverfi borgarinnar. Þetta var eins og að fara í ferðalag til Íslands og sjá bara umhverfið fyrir utan íþróttahúsið í Garðabæ.“

Þingmennirnir svöruðu því líka almennt neitandi að alþjóðastarfið væri leið fyrir þá til að styrkja sig í sessi pólitískt, eða auka líkurnar á að hreppa t.d. ráðuneyti sem hefði með viðkomandi málaflokk að gera, ellegar þykja hæfari í stöðu sendiherra eða starf hjá alþjóðastofnun að pólitíska ferlinum loknum. „Þetta er ekki til að undirbúa stöðuhækkun í kerfinu, en það er got að skapa tengsl hér og þar til að fá upplýsingar, og getur nýst manni [síðar],“ sagði einn þingmaðurinn.

Þrátt fyrir að svo virðist sem þingmennirnir sinni alþjóðastarfinu af göfugum hugsjónum og hreinu hjarta þá má samt sem áður greina að ekki er allt alþjóðastarf þingsins jafnhátt skrifað. Ákveðin virðingarröð virðist á alþjóðanefndum Alþingis. Einn tilgreindi t.d. að Evrópuráð og Norðurlandaráð væru hátt skrifuð, en Alþjóðaðingmannasambandið aftarlega í forgangsröðun margra sem sitja á Alþingi. Ímyndaði hann sér að umræðuefnið í fyrrnefndu hópunum tveimur snertu oftast atriði er varða daglegt líf Íslendinga og hefðu því meira vægi. Annar nefndi að hann hefði fengið formannshlutverk í alþjóðanefnd sem n.k. sárabætur fyrir að fá ekki sæti í „finni nefnd á þingi“.

Hitt er svo líka umhugsunarefni að samhljómur var í þingmannahópnum um að þátttaka í alþjóðastarfi væri ekki á beinan hátt að nýtast við að vinna hylli kjósenda eða samflokksmanna. „Þetta skildi ekki mikið eftir sig út á við,“ komst einn að orði. Annar sagði sem svo að kjósendum væri „alveg sama“ um alþjóðastarf þingmannsins síns, en kannski væri örlítið á því að græða fyrir ímyndarvinnuna að störfum af þessum toga geta stundum fylgt aukinn sýnileiki í fjölmilum.

3.2.4. Er alþjóðastarf þingmanna of dýrt?

Sennilega verður hver og einn að leggja eigið mat á það hvort alþjóðastarf íslenskra þingmanna er dýru verði keypt. Eins og kom fram í inngangskafli kostar alþjóðastarf Alþingis um 114 milljónir króna á yfirstandandi ári, og undanfarin ár hefur

kostnaðurinn sveiflast frá röskum 82 milljónum til 247 milljóna, og er í hærri kantinum þegar Ísland hýsir ráðstefnur þingmanna. Árlegur kostnaður við alþjóðastarfið er þá um 1,3 milljónir á hvern þingmann að meðaltali sé miðað við lægri töluna, en 3,9 milljónir rétt röskar miðað við hærri töluna. Þá er einnig áberandi hversu almenn þátttaka Alþingismanna er í alþjóðastarfi, en samtals eru aðal- og varmaenn í alþjóðanefndum þingsins 66 talsins skv. yfirliti vefs Alþingis yfir alþjóðastarf. Eru því velflestir ef ekki allir þingmenn í alþjóðanefnd af einhverjum toga, og sumir jafnvel í fleiri en einni.

Einn þingmaður nefndi, þegar kostnaðurinn var færður í tal, að stofnun eins og Alþjóðaðingmannasambandið væri ekki dýr í rekstri miðað við margar aðrar alþjóðastofnanir sem Ísland tekur þátt í.

Annar benti á að kostnaðurinn við utanlandsferðir þingmanna sé vinsælt fréttafóður og jafnvel árviss viðburður að gert sé að umtalsefni í fjölmiðlum. „Það virðist enn vera svo í hugum almennings að fundur í Kína eða Afríku er skemmtiferð,“ komst einn að orði. Reyndar er vert að staldara þar við, og spyrja hvort ferðirnar þyki ekki dýrar þar sem tilgangur starfsins og stofnanna sé eins óljós og raun ber vitni, og fjallað var um í köflunum hér að framan. Ekki ber t.d. mikið á því í umræðunni að fjargviðrast sé yfir kostnaði vegna þátttöku Íslands í starfi SP, þó þar sé raunar rekið heilt sendiráð og ekki beinlínis að því hlaupið að telja upp stórsigra Íslands á þeim vettvangi eða ómissandi framlag þjóðarinnar til alþjóðasamfélagsins.

Niðurstöður: Ómissandi eða afgangsstærð?

Það er tilvistarkreppa hjá samtökunum. Það verður að viðurkenna það. [En það] ætti að efla þessi samtök [því] þetta er eini alþjóðavettvangurinn þar sem þingmenn [...] geta hist og rætt málin. Sameinuðu þjóðirnar eru stofnun, og þeir sem þar eru skipaðir -það er stjórnsýslan.

Þingmaður að tala um Alþjóðaðingmannasambandið, viðtal ágúst 2010

Heimskt er heimaalið barn. Það er mikilvægt að þingmaður líti í kringum sig. Þingmenn sumra þjóða eru ekki á [sama] máli um mikilvægi starfsins eða gildi þess. En þetta er áhugavert fyrir Ísland sem hefur [...] náð töluverðu vægi [með] þáttöku sumra þingmanna.

Þingmaður, viðtal ágúst 2010

Sú samantekt sem farið hefur fram á síðunum hér að framan leiðir helst að þeirri niðurstöðu að *veldur hver á heldur*, þegar leggja skal mat á gildi og hlutverk Alþjóða-

þingmannasambandsins og annara alþjóðlegra þingmannastofnana. „Ef þú tekur þetta föstum tókum geturðu komið málstað þjóðarinnar mjög rækilega á framfæri og gert töluvert gagn með því að rækta þessi tengsl,“ sagði einn þingmaðurinn. Annar tók svo djúpt í árinna að vilja setja Alþjóðaþingmannasambandi á stall með Sameinuðu þjóðunum: „Þessi samtök ættu að vera jafnmikilvæg og SP, sem er stjórnsýslan. Þetta [tvennt] á svo að spila saman.“

Bent hefur verið víða í textanum hér að framan að alþjóðasamfélagið eins og það er í dag, sé ekki laust við vankanta, m.a. vegna þess að stofnanir þess eru oft á tíðum lítt lýðræðislegar og löng leið frá kjósanda til þeirra sem taka mikilvægar ákvarðanir um afdrif heimsbyggðarinnar. Karns og Mingst (2009, bls, 538 o.áfr.) gagnrýna líka stofnanir eins og SP fyrir að vera of háð vilja ráðandi stórvelda, og ganga svo langt að segja að þörf sé á breytingum t.d. á samsetningu Öryggisráðsins ætli stofnunin að halda lögmæti sínu. Í því sambandi er vert að gefa alþjóðlegum þingmannastofnunum góðan gaum, og gaman að velta fyrir sér hvort t.d. Alþjóðaþingmannasambandið geti leikið stærra hlutverk en það gerir í dag.

Eins hefur verið rætt um þann kost þingmannastofnana að þar geti umræður verið beinskeyttar og snarpar, og ályktanir og ákvarðanir fyrir vikið róttækari en sést yfirleitt hjá milliríkjastofnunum. Inis Claude (1965/1970, bls. 313) tæpir skemmtilega á hvað umræðan hjá stofnunum eins og SP geta orðið lítt spenandi þegar hann segir að „fundarsölum þar sem saman koma margar þjóðir hættir til að breytast í gríðarstór vindgöng, leið til að losa um óhemjumikið magn alþjóðlegs kjaftæðis (e. hot air). Hreinskær kjaftagleði er eitt af aðaleinkennu fulltrúa á alþjóðlegum ráðstefnum.“²³

Á sumum þingmönnum mátti heyra að þeim þætti rödd Íslands á vettvangi alþjóðaþingmannastofnana geta heyrst nokkuð vel, og betur en víða annars staðar. Þannig hefðu tveir íslenskir þingmenn náð mjög langt t.d. innan Alþjóðaþingmannasambandsins og hlotið kosningu í mikilvæg embætti. Þingmannastofnanirnar geta því verið áhugaverður vettvangur fyrir Ísland að koma sínum sjónarmiðum á framfæri. Jafnvel þó áheyrendahópurinn sé fámennur er hann væntanlega góðmennur og aðgengi að þingmönnum annarra þjóða virðist vera auðsótt. En „[það þarf] að skipuleggja

²³ „[M]ultilateral assembly halls tend almost inexorably to become huge wind tunnels, channels for the release of enormous supplies of international hot air. Sheer talkiness is one of the leading characteristics of delegates to international conferences.“

vinnuna á fundunum. [Það dugar] ekki bara að banka í öxlina á fólki og halda fund,“ benti einn þingmaðurinn á og lagði á það áherslu að góð undirbúningsvinna sé lykillinn að því að verða vel ágennt innan alþjóðlegra þingmannastofnana.

Teikn eru á lofti um að þingenn taki æ ríkari þát í alþjóðamálum, og nefnir Sabic (2008, bls, 264) því til stuðnings að í þúsaldarmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna sé lögð áhersla á góð tengsl milli SP og þjóðþinga, og raunar hvatt til slíks samsatarfs í gegnum þann vettvang sem Alþjóðþingmannasambandið býður upp á. Og, eins og fyrr var getið, hefur jafnvel verið rætt að búa til sérstakan vettvang þingmanna hjá Sameinuðu þjóðunum, ekki ósvipað og fyrirfinnst hjá milliríkjastofnunum eins og NATÓ og ÖSE. Þeir allrafrökkustu velta jafnvel upp þeim möguleika að verði slíkir draumar að veruleika innan Sameinuðu þjóðanna geti orðið til n.k. heimsþing (e. world parliament). (ibid.)

En alþjóðþingmannastofnanir verða enn að teljast veikburða. Þær hafa ekki beina stjórn á gjörðum framkvæmdavaldsins og verða að stóla á þrýsting og aðrar mjúkar leiðir sé ætlunin að móta örlög heimsins frekar en vera einfaldlega „hittingur“ fyrir þingmenn. Til þess þurfa þessar stofnanir hugsanlega að þurfa að tileinka sér vinnubrögð alþjóðlegra frjálsra félagasamtaka, til að byggja upp skýra ímynd, skýrt hlutverk, og mikinn sýnileika.

Heimildaskrá

- 2010 Consolidated budget.* Fjárhagsáætlun Alþjóðþingmannasambandsins, Inter-Parliamentary Union. Rafræn útgáfa. Aðgengileg á vef stofnunarinnar og á beinni slóð: <http://www.ipu.org/finance-e/budget10.pdf>
- About us: Activities.* Vefsíða Lækna án landamæra, Doctors without Borders. Sótt 4. september 2010. Aðgengileg á www.doctorswithoutborders.org. –About us – Activities.
- About us: Who's who,* af vef Parliamentarians for Global Action. Sótt 4. september 2010. Aðgengileg á <http://www.pgaction.org/aboutus.aspx>
- Alþjóðastarf Alþingis.* Af vefsíðu Alþingis. Sótt 4. september 2010. Aðgengileg á <http://www.althingi.is/vefur/intern.html>
- Barkin, J. S. (2006). *International Organizations: Theories and institutions.* New York: Palgrave Macmillan.
- Barnett, M. & Finnemore, M. (2004). *Rules for the World: International Organizations in global politics.* Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Brief history.* Af vefsíðu Alþjóðþingmannasambandsins. Sótt 4. september 2010. Aðgengileg á <http://www.ipu.org/english/history.htm>
- Claude Jr, I. L. (1970). *Swords into plowshares: The problems and progress of international organization.* (3. útg.) London: University of London Press. (Fyrst prentuð 1965)
- Corbetta, R., & Dixon, W. J. (2005). Danger beyond dyads: Third-party participants in militarized interstate disputes. *Conflict management and peace science*, (Vol 22), 39-61. Sage Publishing fyrir Peace Science Society. Doi: 10.1080/07388940590915318. Rafræn útgáfa fáanleg á <http://cmp.sagepub.com/cgi/content/abstract/22/1/39>
- Fausett, E., & Volgy T. J. (2010). Intergovernmental Organizations (IGOs) and interstate conflict: Parsing out IGO effects for alternative dimensions of conflict in postcomunist space. *International Studies Quarterly*, (Vol 54), 79-101. International Studies Association.
- Fjárlagafrumvarp 2007.* A-hluti. Fjárlagavefurinn, hamar.stjr.is
- Helgarsprokið 27. júlí 2008.* Úr vefritinu Vefþjóðviljanum. 209. tbl. 12. árgangur. Sótt 4. september 2010. Bein slóð <http://andriki.is/default.asp?art=27072008>

- Helstu alþjóðastofnanir sem Ísland er aðili að.* Yfirlit af vef Utanríkisráðuneytisins. Sótt 4. september 2010. www.utanrikisraduneyti.is. – Sofnanir og nefndir – Alþjóðastofnanir.
- ICRC decision-making structures.* Af vefsíðu ICRC. Sótt 4. september 2010. Aðgengileg á slóðinni <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/icrc-decision-making-structures-030706>
- IPU cooperation with the United Nations: IPU office in New York.* Af vefsíðu Alþjóðáþingmannasambandsins. Sótt 4. september 2010. Aðgengileg á slóðinni <http://www.ipu.org/un-e/un-opo.htm>
- IPU cooperation with the United Nations: Overview.* Af vefsíðu Alþjóðáþingmannasambandsins. Sótt 4. september 2010. Aðgengileg á <http://www.ipu.org/un-e/un-overview.htm>
- Ísland og Sameinuðu þjóðirnar.* Af vefsíðu Utanríkisráðuneytisins. Sótt 4. september 2010. Aðgengileg á www.utanrikisraduneyti.is. – Verkefni – Alþjóða- og öryggismál – Sameinuðu þjóðirnar – Ísland og SP.
- Íslandsdeild Alþjóðáþingmannasambandsins.* Af vefsíðu Alþingis. Sótt 4. september 2010. Aðgengileg á <http://www.althingi.is/vefur/ipu.html>
- Íslandsdeild Evrópuráðsþingsins.* Af vefsíðu Alþingis. Sótt 4. september 2010. Aðgengileg á <http://www.althingi.is/vefur/er.html>
- Karns, D. A. (1977). The effect of interparliamentary meetings on the foreign policy attitudes of United States congressmen. *International Organization*, (Vol. 31, no. 3), 497-513. University of Wisconsin Press. Rafræn útgáfa fánleg á <http://www.jstor.org/stable/2706385>
- Karns, M. & Mingst, K. (2009). *International Organizations: The politics and processes of global governance.* (2. útg.) Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Reiman, K. (2006). A view from the top: International politics, norms and the worldwide growth of NGOs. *International Studies Quarterly*, (Vol 50), 45-67. Blackwell Publishing.
- Relgur um diplómatiske vegabréf og þjónustuvegabréf.* Nr 55/2004. 14. Stjórnartíðindi, B-deild. Útgáfud. 30. janúar. 2004. Sótt rafrænt á Stjornartidindi.is

- Results of the 122nd IPU Assembly and related meetings.* Skýrsla af vef Alþjóða-
þingmannasambandsins. Aðgengileg á slóð <http://www.ipu.org/conf-e/122/122.pdf>
- Sabic, Zlatko. (2008). Building democratic and responsible global governance: The role
of International Parliamentary Institutions. *Parliamentary Affairs*, (Vol. 61, no. 2),
255-271. Oxford University Press fyrir Hansard Society for Parliamentary
Government. Doi: 10.1093/pa/gsm062
- Svar utanríkisráðherra við fyrirspurn Guðrúnar Ögmundsdóttur um diplómatavegabréf.*
Alþingistíðindi. 270. mál, þskj. 404. Alþingi 2004-2005. 131. löggjafarþing.
- The heartbreaking plight of the people of Pakistan – IPU president calls for urgent
assistance.* Fréttatilkynning frá Alþjóðaþingmannasambandinu. Nr. 340, 17. ágúst
2010. Sótt rafrænt á vef samtakanna 4. September 2010 á slóðinni
<http://www.ipu.org/press-e/gen340.htm>
- Volgy, T. J., Fausett, E., Grant, K. A., & Rodgers, S. (2008). Identifying formal
Intergovernmental Organizations. *Journal of Peace Research*, (Vol. 45, no. 6), 837-
850. Sage Publications. Doi 10.1177/0022343308096159. Rafræn útgáfa fánleg á
<http://jpr.sagepub.com/cgi/content/abstract/45/6/837>
- What is the IPU?* Af vefsíðu Alþjóðaþingmannasambandsins. Sótt 4. september 2010.
Aðgengileg á <http://www.ipu.org/english/whatipu.htm>,
- Þúslaldarmarkmið Sameinuðu þjóðanna (e. United Nations Millenium Declaration).*
U.N. Doc. A/RES/55/2. Sótt rafrænt 4. september 2010 á slóðina
<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>

Viðtöl

- Arna Bang nefndarritari hjá Alþingi. Samtal og tölvupóstur september 2010.
- Ásta Möller fyrrv. alþingismaður. Símaviðtal 23. ágúst 2010.
- Einar K. Guðfinnsson alþingismaður. Símaviðtal 22. ágúst 2010.
- Ellert B. Schram fyrrv. alþingismaður. Símaviðtal 23. ágúst 2010.
- Guðbjartur Hannesson alþingismaður. Símaviðtal 22. ágúst 2010.
- Lilja Mósedóttir alþingismaður. Símaviðtal 23. ágúst 2010.
- Róbert Marshall alþingismaður. Símaviðtal 24. ágúst 2010.
- Svavar Getsson fyrrv. alþingismaður. Símaviðtal 23. ágúst 2010.
- Þuríður Backman alþingismaður. Símaviðtal 24. ágúst 2010.