

Nd. 52. Frumvarp til laga [49. mál]

um eftirlit með ráðningu starfsmanna og húsnæðismálum ríkisstofnana.

(Lagt fyrir Alþingi á 96. löggjafarþingi, 1974.)

1. gr.

Óheimilt er að fjölga fóstum starfsmönnum í þjónustu ríkisins eða ríkisstofnana, nema að fengnu samþykki ráðninganefndar ríkisins, sbr. 6. gr.

Ákvæði þessarar greinar gilda þó ekki um þær stöður, sem stofnaðar eru með lögum.

2. gr.

Óheimilt er að láta lausráðna starfsmenn starfa í þjónustu ríkisins eða ríkisstofnana, nema fjárveiting eða heimild til launagreiðslu sé fyrir hendi. Þeir aðilar, sem sjá um launagreiðslur, geta fengið staðfestingu fjárlaga- og hagsýslustofnunarinnar á því, hvort slíkar heimildir séu fyrir hendi.

3. gr.

Fastir starfsmenn skv. lögum þessum eru þeir, sem eru skipaðir í stöðu eða ráðnir skv. skriflegum samningi til ótiltekins tíma án uppsagnarfrests.

Lausráðnir teljast þeir starfsmenn, sem eru settir, þeir sem eru ráðnir með ákveðnum uppsagnarfresti eða í ákveðinn tíma, þeir sem ráðnir eru skv. samningum stéttarféлага og lög nr. 46/1973 taka ekki til, svo og allir þeir, sem ráðnir eru í minna en hálfri starf.

Starfsmenn, sem ráðnir eru eftir gildistöku laga þessara í minna en $\frac{1}{2}$ starf, eða ráðnir skv. samningum stéttarféлага og lög nr. 46/1973 taka ekki til, skal ráða með skemmri uppsagnarfresti en 3ja mánaða. Setning í stöðu skal vera til ákveðins tíma.

4. gr.

Ekki má setja á fót nýja ríkisstofnun, nema með lögum, og skal um starfsmannafjölda leita samþykkis með sama hætti og segir í 6. gr., að svo miklu leyti sem lög um stofnunina mæla eigi fyrir um það.

5. gr.

Hagsýslustjóri ríkisins, formaður fjárveitinganefndar Alþingis og einn maður tilnefndur af ríkisstjórninni skulu skipaðir til starfa í ráðninganefnd ríkisins.

Varamann fyrir hagsýslustjóra tilnefnir fjármálaráðherra, en fjárveitinganefnd og ríkisstjórn sinn fulltrúa hvor.

6. gr.

Ráðninganefnd úrskurðar tillögur ráðuneyta og ríkisstofnana um starfsmenn og starfsmannafjölda.

Nú óskar ráðuneyti eftir fjölgun fastra starfsmanna við ráðuneytið eða ríkisstofnun á þess vegum án þess að fé hafi verið veitt til þess á fjárlögum eða heimild til launagreiðslu sé fyrir hendi, og skal þá ráðuneytið senda beiðnina til ráðninganefndar til úrskurðar.

7. gr.

Ráðninganefnd skal jafnan úrskurða erindi innan hálfra mánaðar frá móttöku þess, enda hafi nefndinni borist fullnægjandi gögn og upplýsingar um málefnið.

Telji ráðninganefnd eigi augljóst, að erindi ráðuneytis skuli ná fram að ganga, skal hún jafnan kveðja fulltrúa þess ráðuneytis á sinn fund og kynna sér greinargerð hans, áður en erindið hlýtur afgreiðslu.

Synji ráðninganefnd erindi um fjölgun starfsmanna skv. 1. og 6. gr., getur ráðherra sá, sem hlut á að máli, borið ágreininginn undir ríkisstjórnina, sem tekur endanlega ákvörðun um málið.

8. gr.

Nú vill stofnun, er lög þessi taka til, auka við húsnæði sitt, og skal þá með fara á sama hátt og segir í 6. og 7. gr. um fjölgun starfsmanna, eftir því sem við á.

9. gr.

Fjármálaráðuneytið lætur gera eyðublöð fyrir ráðningarbréf, sem öllum stofnunum ríkisins er skylt að nota við ráðningu starfsmanna, sem ráðnir eru í hálfri starf eða meira gegn föstum mánaðarlaunum og eigi eru skipaðir.

Fastur starfsmaður á rétt á að fá í hendur afrit af ráðningarbréfi sínu með áritun ráðninganefndar.

Lausráðinn starfsmaður, sem ráðinn er í ½ starf eða meira gegn föstum mánaðarlaunum á rétt á að fá í hendur afrit af ráðningarbréfi sínu staðfestu af viðkomandi ráðuneyti og fjármálaráðuneytinu.

10. gr.

Semja skal árlega skrá yfir þá starfsmenn ríkisins, sem ákvæði 1. og 2. mgr. 3. gr. taka til og ráðnir eru í hálfu starf eða meira og með a.m.k. þriggja mánaða uppsagnarfresti. Fjármálaráðuneytið sér um gerð þessarar skrár, og skal hún lögð fram með fjárlagafrumvarpi.

11. gr.

Fjármálaráðherra skal með reglugerð setja nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara, þ. á m. um efni ráðningarbréfa.

12. gr.

Með lögum þessum eru felld úr gildi lög nr. 48/1958, um ráðstafanir til að draga úr kostnaði við rekstur ríkisins.

13. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 1975.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Með lögum nr. 48/1958, um ráðstafanir til að draga úr kostnaði við rekstur ríkisins, var tilraun gerð til að veita aðhald í starfsmannahaldi ríkisins. Lög þessi gerðu ráð fyrir, að sérstök nefnd fjallaði um allar ráðningar starfsmanna í þjónustu ríkisins, og um húsnæðis- og bifreiðakostnað ríkisstofnana.

Lög þessi hafa verið þannig framkvæmd, að heimildar nefndarinnar þyrfti við til að fjölga fastráðnum starfsmönnum. Hins vegar voru svokallaðar lausráðningar starfsmanna láttnar afskiptalausar af hálfu nefndarinnar.

Vegna þessarar framkvæmdar hefur gætt vaxandi tilhneigingar ráðuneyta og stofnana til að lausráða starfsmenn, og má jafnvel segja, að heilar stofnanir hafi treyst á slíka starfskrafta. Hefur þess þá ekki alltaf verið gætt sem skyldi, að tilskildar fjárveitingar væru fyrir hendi.

Nú er það svo, að í lögum er hvergi að finna skýringar á því, hvað teljist vera fastráðinn starfsmaður og lausráðinn starfsmaður. Mikillar óvissu gætir því um réttarstöðu þeirra starfsmanna, er ráðnir hafa verið án afskipta nefndarinnar.

Rétt er í þessu sambandi að minna á dóm Hæstaréttar í málinu nr. 158/1971, þar sem starfsmanni, er í starf var kominn án samþykkis nefndarinnar, voru dæmdar bætur fyrir brottvikningu úr starfi, svo sem hann hefði verið æviráðinn. Þá má minna á dóm bæjarþings Reykjavíkur í bæjarþingsmálinu nr. 2751/1971, þar sem dómurinn komst að þeirri niðurstöðu, að óheimilt væri að ráða starfsmann í þjónustu ríkisins með tilteknum uppsagnarfresti, og skyldi starfsmaður því teljast æviráðinn, þótt í ráðningarbréfi hans væru ákvæði um þriggja mánaða gagnkvæman uppsagnarfrest. Dómi þessum hefur verið áfrýjað af hálfu fjármálaráðuneytisins.

Megintilgangur frumvarpsins er sá að tryggja, að starfsmannahald ríkisins hverju sinni ráðist af fjárveitingum, og þar með, að Alþingi geti fylgst náið með starfsmannafjölda ríkisins og umfangi ríkisstofnana. Slíkt eftirlit verður því aðeins virkt, að ljóst sé, hvaða starfsmenn njóti kjara sem æviráðnir og hvaða starfsmenn búi við tiltekinn uppsagnarfrest eða tímabundna ráðningu.

Á það hefur oft verið bent, að ríkissjóði beri að haga starfsemi sinni með hliðsjón af ástandi efnahagsmála í þjóðfélaginu hverju sinni, auka umsvif sín, þegar samdráttar gætir á almennum vinnumarkaði, en rifa seglin á þenslutímum.

Að undanfögnu hefur fjármálaráðuneytið látið vinna að gerð skipurita á öllum stofnunum ríkisins. Að lokinni þeirri vinnu mun verða mörkuð stefna í samráði við fyrirhugaða ráðninganefnd um það, í hvaða stöðu eðlilegt sé að fastráða starfsmenn og í hverjar skuli lausráða, þannig að tilgangi frumvarps þessa um sveigjanleika í ríkisbúskapnum megi ná.

Um nokkurra ára skeið hafa lögin um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins verið til athugunar og endurskoðunar. Þegar þeirri athugun lýkur og nýtt frumvarp um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins verður lagt fram, er sjálf-sagt, að Alþingi taki afstöðu til þeirrar stefnu, sem fylgt hefur verið um fastráðningar og lausráðningar starfsmanna ríkisins.

Frumvarpið gerir ráð fyrir því, að starfsmenn ríkisins fái í hendur sérstakt ráðningarbref, og á það að tryggja, að eigi komi til óvissu milli starfsmanna og vinnuveitanda um réttarstöðu þeirra og ráðningarkjör.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Greinin kveður á um það, að eigi megi fjölga föstum starfsmönnum nema að fengnu samþykki ráðninganefndar ríkisins. Undanskildar eru þó þær stöður, sem eru ákveðnar með lögum.

Um 2. gr.

Til þess að lausráða megi starfsmenn verður fjárveiting eða heimild til launagreiðslna að vera fyrir hendi. Ákvæði greinarinnar ber að skilja svo, að heimild sé til launagreiðslu, hafi launagreiðslnanna verið getið í fjárlögum eða gögnum, sem liggja til grundvallar fjárveitingu og fjárveitinganefnd hefur samþykkt.

Heimild til launagreiðslu er einnig hægt að fá með samþykki fjárlaga- og hagsýslustofnunar á umframfjárveitingu.

Leiki vafi á, hvort heimild til launagreiðslu sé fyrir hendi, geta forstöðumenn stofnana eða launadeildir þeirra óskað úrskurðar fjárlaga- og hagsýslustofnunar.

Um 3. gr.

Í greininni er að finna skýrgreiningu á því, hvaða starfsmenn teljist fastráðnir og hverjir teljist lausráðnir að skilningi frumvarpsins. Skýrgreiningin byggir á almennum lögskýringarreglum.

Þá eru í greininni fyrir mæli um það, að þeir starfsmenn, sem ráðnir eru í minna en $\frac{1}{2}$ starf eða ráðnir eru skv. samningum stéttarféлага og lög nr. 46/1973 taka ekki til, skuli ráða með skemmri uppsagnarfresti en 3ja mánaða, svo og að setning í stöðu skuli jafnan vera til ákveðins tíma.

Um 4. gr.

Ekki má setja á fót nýja ríkisstofnun nema með lögum, og skal um starfsmannafjölda leita samþykkis ráðninganefndar, nema í lögum um stofnunina séu fyrir mæli um það. Með ríkisstofnun er átt við hvers konar aðila í ríkisrekstrinum, sem hefur rekstur eða framkvæmdir með höndum.

Um 5. gr.

Greinin fjallar um það, hvernig skipa skuli í ráðninganefnd. Val nefndarmanna er ætlað að tryggja áhrif Alþingis og ríkisstjórnar á ákvarðanir nefndarinnar, svo og að embættisleg afstaða fjárlaga- og hagsýslustofnunar liggja jafnan fyrir.

Um 6. gr.

Ekki er gert ráð fyrir, að ráðninganefnd berist önnur erindi en þau, sem hin einstöku ráðuneyti vilja bera fram fyrir sína hönd eða stofnana sinna. Verða því

einstakar ríkisstofnanir að bera erindi sín upp við ráðuneyti það, sem með mál þess fer.

Um 7. gr.

Gert er ráð fyrir, að nefndin úrskurði erindi innan hálfis mánaðar eftir að það berst henni. Þá er lagt fyrir nefndina að hafa samráð við viðkomandi ráðuneyti um afgreiðslu erindisins. Nýmæli er, að ágreiningur, sem upp kann að rísa milli ráðninganefndar og einstakra ráðuneyta um starfsmannahald, skuli vera úrskurðarefni ríkisstjórnarinnar.

Um 8. gr.

Greinin er að efni til samhljóða 5. gr. laga nr. 48/1958.

Um 9. gr.

Greinin fjallar um formlegan frágang ráðningarbréfa, en gert er ráð fyrir, að allir fastráðnir starfsmenn og lausráðnir starfsmenn, sem ráðnir eru í ½ starf eða meira gegn föstum mánaðarlaunum, fái slíkt bréf í hendur.

Um 10. gr.

Semja skal skrá um starfsmenn ríkisins og leggja fram með fjárlagafrumvarpi. Í skrá þessari skulu birtast nöfn allra þeirra starfsmanna, er teljast fastráðnir, svo og nöfn þeirra, sem ráðnir eru með a. m. k. 3ja mánaða uppsagnarfresti.

Nær skráin því til allra þeirra, sem annars vegar teljast æviráðnir, og hins vegar til þeirra, sem einnig njóta réttinda í verðtryggðum lífeyrissjóði.

Um 11., 12. og 13. gr.

Greinarnar þarfnast ekki skýringa.