

Ed.

473. Frumvarp til laga

[250. mál]

um endurnýjun í stöðum forstöðumanna ríkisstofnana.

Flm.: Ragnar Arnalds.

1. gr.

Tilgangur laga þessara er að tryggja eðlileg umskipti og endurnýjun í embættum forstöðumanna ríkisstofnana.

2. gr.

Forstöðumenn ríkisstofnana skulu þrátt fyrir ákvæði annarra laga skipaðir, settir eða ráðnir til 6 ára í senn. Að þeim tíma liðnum skulu stöður þeirra auglýstar að nýju. Heimilt er að endurráða þá til starfa, en stuðla ber að hæfilegri endurnýjun í þessum stöðum, einkum þegar sami maður hefur verið í starfinu 12 ár eða lengur.

3. gr.

Lög þessi taka til ráðuneytisstjóra, bankastjóra, sendiherra, rektora og skólustjóra, sýslumanna, bæjarfógeta og annarra yfirmanna dómsmálaembætta, forstjóra atvinnufyrirtækja í eigu ríkisins og annarra forstöðumanna ríkisstofnana.

Lögin taka ekki til starfa, sem skipað er í að undangenginni kosningu, ekki til hæstaréttardómara, sbr. 61. gr. stjórnarskrárinnar, og ekki til forstöðumanna skóla, sjúkrahúsa og heilsugæslustöðva, þar sem starfa færri en 10 fastráðnir starfsmenn.

4. gr.

Yfirmaður ríkisstofnunar, sem lætur af starfi samkvæmt ákvæðum þessara laga, á rétt til áframhaldandi starfa í þjónustu ríkisins, sbr. 20. gr. stjórnarskrárinnar.

5. gr.

Nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara setur forsætisráðherra með reglugerð.

Ákvæði til bráðabirgða.

Að því skal stefnt, að sú nýskipan, sem í lögum þessum felst, komi til framkvæmda í áföngum á næstu þremur árum og verði við það miðað, að nýtt 6 ára ráðningartímabil í þriðjung þessara embætta hefjist á síðari hluta þessa árs og ráðið verði í annan þriðjung starfanna á árinu 1979.

Greinargerð.

Frumvarp þetta er flutt í þeim tilgangi að stuðla að hæfilegri endurnýjun og mannaskiptum í ríkiskerfinu.

Ákvæði frumvarpsins ná þó aðeins til eins manns í hverri ríkisstofnun, þ. e. til yfirmannsins, enda þótt vafalaust sé víðar þörf á eðlilegri endurnýjun. Hvergi er jafnbrýnt að forðast stöðnun og kyrrstöðu og í starfi forstöðumanns stofnunar. Þess vegna þarf sérstaklega að opna leið til að endurmeta skipan þessara embætta öðru hvoru.

Frumvarp þetta, ef að lögum verður, breytir að sjálfsögðu ákvæðum fjölmargra laga, þ. á m. lögum um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna, einkum ákvæðum 2. og 3. kafla laganna. Hins vegar haggar frumvarpið ekki ákvæðum 20. gr. stjórnarskrárinnar um réttindi embættismanna.

Í 3. málsgrein 20. gr. stjórnarskrárinnar kemur skýrt fram, að heimilt er að skipta um menn í embættum, en þar segir:

„Forseti getur vikið þeim frá embætti, er hann hefur veitt það.“

Í 4. málsgrein 20. gr. segir:

„Forseti getur flutt embættismenn úr einu embætti í annað, enda missi þeir einskis í af embættistekjum sínum, og sé þeim veittur kostur á að kjósa um embættaskiptin eða lausn frá embætti með lögmæltum eftirlaunum eða lögmæltum ellistyrk.“

Í 4. málsgrein 20. gr. segir:

„Með lögum má undanskilja ákveðna embættismannaflokka auk embættismanna þeirra, sem taldir eru í 61. gr.“ En 61. gr. fjallar um hæstaréttardómara, eins og síðar verður getið.

Ákvæði 20. gr. stjórnarskrárinnar veita embættismönnum einstæð fríðindi, sem ekki virðast sjálfsgöð eða eðlileg í augum nútímamanna, enda samín af embættismönnum fyrir rúmum 100 árum. Þessi fríðindi verða þó ekki sniðgengin nema gerð sé breyting á stjórnarskránni.

Að vísu er alls ekki óeðlilegt, að yfirmenn ríkisstofnana, sem vikja úr stöðum sínum vegna endurnýjunarákvæða þessa frumvarps, haldi rétti sínum til áframhaldandi starfa hjá ríkinu. Er það fram tekið í 4. gr. frumvarpsins í fullu samræmi við 20. gr. stjórnarskrárinnar.

Hins vegar virðist sá réttur embættismanna óþarflega fyrirferðarmikill, að ekki megi skerða laun þeirra hið minnsta, er þeir hverfa til annarra starfa. Eðlilegra væri, að samhliða rétti til áframhaldandi starfa í þágu ríkisins ættu þeir rétt til ákveðinna hámarkslauna, t. d. launa, sem ekki væru lægri en sem svarar þremur til fjórum launaflokkum neðar en starfið sem þeir áður gegndu.

Eins er það fráleitt, að embættismaður geti komist á eftirlaun á hvaða aldri sem er, ef reynt er að stjaka honum úr einu starfi í annað innan ríkiskerfisins.

Ærin ástæða væri til þess að breyta þessu stjórnarskrárákvæði, en frumvarpið er borið fram í þeirri von, að með einfaldri lagasetningu megi þrátt fyrir allt ná fram mikilvægum breytingum til hins betra. Kostir endurnýjunarreglunnar eru ótvíræðir, og ekki má mikla fyrir sér, þótt samþykkt frumvarpsins hefði í för með sér einhvern kostnaðarauka vegna fyrrgreindra stjórnarskrárákvæða, því að hagnaður ríkisins af ferskari starfsháttum í ýmsum tilvikum er vafalaust mikill.

Í þessu sambandi ber einnig að hafa í huga, að embættismenn ríkisins öðlast ekki lífeyrisréttindi fyrr en eftir 10 ára starf hjá ríkinu og eru t. d. ekki komnir með nema 15.5% lífeyri eftir 12 ára starf og aðeins 30.5% eftir 20 ára starf. Sá, sem hyrfi úr stöðu sinni vegna endurnýjunarreglu að loknu 12 ára starfi, mundi langoftast kjósa að starfa áfram í þjónustu ríkisins, enda hefði hann í flestum tilvikum góða möguleika á að komast í hliðstætt starf eða jafnvel sama starf að nokkrum árum liðnum.

Í 3. gr. frumvarpsins eru taldir upp nokkrir hópar yfirmanna í þjónustu ríkisins, sem lögín taka til, og er þar almennt um að ræða forstöðumenn sjálfstæðra stofnana, sem heyra beinlínis undir ríkisvaldið. Skiptir ekki máli hverju nafni þeir nefnast; embættisheitin eru fjöldamörg, t. d. ráðuneytisstjórar, skrifstofustjórar, forstjórar, framkvæmdastjórar, forstöðumenn, skólastjórar o. s. frv.

Gert er ráð fyrir, að ráðningarreglur frumvarpsins gildi einnig um sendiherra, þrátt fyrir ákvæði 5. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Það leiðir af eðli máls, að með hugtakinu „forstöðumaður ríkisstofnunar“ er ekki átt við forseta- eða ráðherraembætti. Í 3. gr. er sérstaklega tekið fram, að lögín taki ekki til embættismanna, sem fengið hafa starf sitt að undangenginni kosningu, t. d. taka þau ekki til presta og biskups.

Flutningsmaður þessa frumvarps telur raunar eðlilegt, að í ýmsum tilvikum sé forstöðumaður ríkisstofnunar kosinn af starfsmönnum stofnunar og þá til ákveðins tíma, en skipun ráðherra sé fyrst og fremst formsatriði. Kæmi þetta einkum til