

157. löggjafarþing 2025–2026.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um laun forseta Íslands, nr. 10/1990, og lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011 (handhafalaun, forsetaritari, aðstoðarmaður forseta o.fl.)

Frá forsætisráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um laun forseta Íslands, nr. 10/1990, með síðari breytingum.

1. gr.

7. gr. laganna orðast svo: Þóknun handhafa forsetavalds nemur kr. 300.000 samanlagt á ári og skiptist jafnt á milli þeirra.

2. gr.

Á eftir 8. gr. komi þrjár nýjar greinar, svohljóðandi:

a. (8. gr. a)

Forsetaritari stýrir skrifstofu embættisins. Hann er skipaður til fimm ára í senn. Forsetaritari ræður annað starfslið, er ábyrgur fyrir rekstri embættisins og skipuleggur starfsemi þess. Forseti skipar forsetaritara, setur honum erindisbréf, veitir laun, tekur ákvörðun um flutning í eða úr embætti og hvort auglýsa skuli embætti áður en fimm ára skipun er á enda, allt að fenginni tillögu forsætisráðherra sem meðundirritar. Forsætisráðherra fer einn með aðrar heimildir veitingarvaldshafa gagnvart forsetaritara.

Laun forsetaritara nema 1.800.037 kr. á mánuði og þar af skal greiðsla fyrir yfirvinnu og álag sem starfinu fylgir nema 473.962 kr. á mánuði. Launin skulu taka breytingum 1. júlí ár hvert. Hagstofa Íslands reiknar og birtir fyrir 1. júní hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins fyrir næstliðið almanaksár. Við mat á launabreytingum aflar Hagstofan skýrslna og gagna sem hún telur nauðsynleg og gerir jafnframt eigin kjararannsóknir eftir því sem hún telur þörf á. Við launaafgreiðslu fyrir júlí uppfærir Fjársýsla ríkisins krónutölufjárhæð til samræmis við tölur Hagstofunnar.

b. (8. gr. b)

Heimilt er að ráða til starfa aðstoðarmann forseta sem gegni störfum svo lengi sem forseti ákveður en þó ekki lengur en forseti sjálfur. Ákvæði um auglýsingaskyldu í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins eiga ekki við um ráðningu aðstoðarmanns. Forsetaritari ræður aðstoðarmann í samráði við forseta og tilkynnir honum um starfslok þegar við á.

Meginhlutverk aðstoðarmanns forseta er að vinna að áherslumálum forseta undir yfirstjórn forseta og í samvinnu við forsetaritara. Forsetaritari setur aðstoðarmanni

erindisbréf í samráði við forseta þar sem m.a. skal kveðið nánar á um starfssvið og starfsskyldur.

Laun aðstoðarmanns forseta á mánuði nema sem svarar til sjötíu og fimm hundraðshluta af launum forsetaritarar og er hlutfall yfirvinnu og álags þeirra launa hið sama og hjá forsetaritarara.

Aðstoðarmaður forseta á rétt á biðlaunum í þrjá mánuði eftir að hann lætur af starfi. Hafi aðstoðarmaður áður verið ríkisstarfsmaður á hann í tvö ár rétt á að hverfa aftur til fyrra starfs síns eða annars starfs eigi lakara að föstum launum í þjónustu ríkisins. Þiggi fyrrverandi aðstoðarmaður forseta laun vegna annarra starfa á því tímabili sem hann á rétt á biðlaunum skerðast biðlaunin sem þeim launum nemur.

c. (8. gr. c)

Um öryggismál embættisins fer samkvæmt reglum sem forsætisráðherra setur, í samráði við forsetaritarara og ráðherra sem fer með málefni lögreglu og löggæslu, sbr. 3. mgr. 27. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.

d. (8. gr. d)

Heiti laganna verður: **Lög um starfskjör og skrifstofu forseta Íslands.**

II. KAFLI

Breyting á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, með síðari breytingum.

3. gr.

Við 27. gr. laganna bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Forsætisráðherra setur reglur um öryggi æðstu stjórnar ríkisins, að höfðu samráði við ráðherra sem fer með málefni lögreglu og löggæslu og önnur hlutaðeigandi stjórnvöld.

Forsætisráðherra er heimilt að setja reglur um staðgöngu í fjarveru ráðherra og undirritanir á vettvangi Stjórnarráðs og ríkisráðs. Takmarka má heimild til rafrænna undirritana, svo sem við ákveðnar tegundir skjala, að undirritandi sé staddur innanlands eða undirritun fari fram utan ríkisráðsfundar.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Þegar lög þessi hafa öðlast gildi skal fella meginmál I. kafla þeirra inn í lög um laun forseta Íslands, nr. 10/1990, með síðari breytingum, og gefa þau út svo breytt með samfelldri greinatölu og nýju heiti.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Umfjöllunarefni þessa frumvarps eru í meginatriðum fjórþætt og varða breytt fyrirkomulag á greiðslum til handhafa forsetavalds, skipun forsetaritarara, hlutverk hans og launakjör, heimild til ráðningar aðstoðarmanns forseta Íslands með tilteknum frávikum frá almennum reglum um opinbera starfsmenn og áréttingu á heimild forsætisráðherra til að setja umgjörð um samhæfingu á tilteknum sviðum, svo sem varðandi rafrænar undirritanir á vettvangi Stjórnarráðs og ríkisráðs, í þágu aukins skýrleika.

Frumvarpið er samið í forsætisráðuneyti, í samráði við skrifstofu forseta Íslands og fjármála- og efnahagsráðuneyti.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Greiðslur til handhafa forsetavalds.

Samkvæmt 8. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands fara forsætisráðherra, forseti Alþingis og forseti Hæstaréttar með forsetavald um stundarsakir þegar forseti getur ekki gegnt störfum um sinn vegna dvalar erlendis, sjúkleika eða af öðrum ástæðum, en einnig þegar sæti forseta verður laust, t.d. vegna forsetaskipta eða andláts forseta í embætti. Þann tíma sem framangreindir handhafar fara með forsetavald hverju sinni njóta þeir samanlagt jafnra launa og forseti og launin skiptast að jöfnu milli þeirra. Um þetta er fjallað í 7. gr. laga um laun forseta Íslands, nr. 10/1990. Þá segir svo í 2. mgr. 9. gr. stjórnarskrárinnar: „Ákveða skal með lögum greiðslur af ríkisfé til forseta og þeirra, sem fara með forsetavald“. Þannig má halda því fram að stjórnarskráin geri ráð fyrir að einhverjar greiðslur eigi sér stað til handhafa forsetavalds og ekki sé eðlilegt að afnema þær með öllu. Hér er því lögð til hófleg þóknun, enda má færa að því rök að umræddir embættismenn njóti almennt góðra kjara og að verkefni handhafa séu eðlilegur þáttur í embættisstörfum þeirra.

Launagreiðslur til handhafa hafa verið svipaðar undanfarin ár eða í kringum 10 m.kr. á ári að meðaltali, að undanskildum árunum 2020 og 2021 þegar ferðalögum fækkaði verulega vegna kórónuveirufaraldursins. Árið 2024 námu þær 10 m.kr., árið 2023 9,3 m.kr. og árið 2022 voru greiðslurnar 12,3 m.kr.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins frá 21. desember 2024 segir m.a. að eitt af forgangsverkefnum ríkisstjórnarinnar sé að hagræða og einfalda stjórnsýslu. Í tillögum starfshóps forsætisráðherra um hagræðingu í ríkisrekstri, sem skilað var til ríkisstjórnar 4. mars 2025 eftir samráð við almenning, var jafnframt að finna tillögu um afnám handhafalauna (sbr. „Tvö ákvæði um sérkjör afnumin“).

2.2. Forsetaritari.

Forsetaritari er embættismaður, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 22. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna, en um starf hans gilda ekki sérstök ákvæði í lögum. Starf forsetaritara er um margt sérstakt og þess eðlis að það á sér ekki beina hliðstæðu innan stjórnkerfisins.

Full ástæða er til að staða og verksvið forsetaritara sé afmarkað í lögum, enda gegnir forsetaritari mikilvægu og ábyrgðarmiklu embætti. Heimild sú sem frumvarp þetta felur í sér til handa forseta, að ráða sér aðstoðarmann með sambærilegum hætti og ráðherrar, kallar einnig á aukinn skýrleika um stöðu og verksvið forsetaritara.

Þá er að auki að því stefnt að launaákvörðun forsetaritara verði með sama fyrirkomulagi og gildir um aðra æðstu embættismenn og þjóðkjörna fulltrúa. Þannig er t.d. kveðið á um laun þingmanna í lögum um þingfararkaup, laun ráðherra og ráðuneytisstjóra í lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, og laun forseta Íslands í lögum um laun forseta Íslands, nr. 10/1990. Forsögu þessa má rekja til niðurlagningar kjararáðs sem hafði það verkefni að ákveða laun og starfskjör þjóðkjörinna manna, dómara, ráðherra, ráðuneytisstjóra, forsetaritara og fleiri tiltekinna aðila. Kjararáð starfaði á grundvelli laga nr. 130/2016 en var lagt niður með lögum nr. 60/2018 og í kjölfar þess sett lög nr. 79/2019 um breytingu á ýmsum lögum vegna brottfalls laga um kjararáð. Þar var mörkuð sú stefna að laun þeirra sem áður heyrðu undir ráðið væru almennt ákveðin með lögum.

Launaákvörðun forsetaritara var hins vegar falin fjármála- og efnahagsráðherra og sama máli gegndi um formenn, varaformenn og aðra nefndarmenn sjálfstæðra úrskurðar- og kærunefnda sem höfðu nefndarsetu að aðalstarfi. Nánar tiltekið skyldi ákvarða laun þeirra og

starfskjör með hliðsjón af því launafyrirkomulagi sem ákveðið er í 39. gr. a laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, þ. á m. um svokallað grunnmat. Ákvörðun um laun forsetaritara á þessum grundvelli hefur þó ekki enn verið tekin og ástæðan sú að það fellur illa að forsendum grunnmatsins. Það lýsir sér m.a. í því að matið tekur að takmörkuðu leyti tillit til sérstöðu starfsins, enda ákvæðið mótað áður en embættið var fært undir það. Í staðinn hefur ráðherra tekið sértækar ákvarðanir um m.a. laun forsetaritara, með tilliti til jafnræðis- og réttmætissjónarmiða, og í því sambandi miðað við fyrri forsendur og almennar hækkanir líkt og á við um aðra sem undir grunnmatið falla. Slík ákvörðun tók síðast gildi 1. júní 2025.

Í aðdraganda að setningu laga nr. 79/2019 kom til skoðunar að kveðið yrði á um laun forsetaritara í lögum um laun forseta Íslands, nr. 10/1990, en þar sem þau hafa hingað til eingöngu fjallað um laun forseta var sú leið ekki talin fær. Frumvarp það sem hér fer felur í sér breytta stöðu að þessu leyti, sbr. einkum tillögu um sérstakan aðstoðarmann forseta.

2.3. Aðstoðarmaður forseta.

Forseti Íslands hefur komið því á framfæri við forsætisráðuneyti að hann telji þörf á að forseti hafi heimild til að velja og ráða sérstakan aðstoðarmann sem láti af störfum eigi síðar en viðkomandi forseti og sé undanþeginn tilteknum almennum reglum um opinbera starfsmenn.

Í gildandi lögum eru eftirfarandi dæmi um aðstoðarmenn sem ráðnir eru án auglýsingar og láta af störfum á grundvelli sérreglna: Aðstoðarmenn ráðherra, sbr. 22. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, og starfsmenn þingflokka og aðstoðarmenn formanna stjórnmalaflokka, sbr. 10. gr. laga um þingfararkaup alþingismanna og þingfararkostnað, nr. 88/1995.

Af hlutverki forseta leiðir að sá einstaklingur sem embættinu gegnir hefur umtalsvert svigrúm til að stýra áherslum og verkefnum í embættisíð sinni, innan marka stjórnarskrár og laga. Æskilegt má því telja að forseti hafi heimild til að velja sér til ráðgjafar sérstakan aðstoðarmann sem hafi þá hæfileika og reynslu sem henti og njóti að auki fyllsta persónulegs trausts forseta. Með frumvarpinu er ætlunin að styrkja embætti forseta Íslands og í því sambandi litið til aðstoðarmannakerfis ráðherra. Ekki er unnt að líta á starfið sem varanlegt í sama skilningi og störf almennra ríkisstarfsmanna þar sem almenna reglan er ótímabundin ráðning með gagnkvæmum uppsagnarfresti. Slíkur aðstoðarmaður myndi láta af störfum eigi síðar en þegar forseti lætur af embætti.

Undanfarin ár hafa starfsmenn á skrifstofu forseta Íslands og Bessastöðum, auk bílstjóra, að jafnaði verið tíu samtals. Starfsmannavelta er lítil og möguleikar til breytinga samkvæmt því takmarkaðir. Markmiðið með heimild til ráðningar aðstoðarmanns er ekki að bæta stöðugildi við starfslið embættisins. Á meðal verkefna starfsfólks skrifstofunnar er að vera forseta til aðstoðar við störf hans, annast skipulag viðburða og heimsóknna, svara erindum fyrir hönd forseta og sjá um húsnæði embættisins. Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gilda um forsetaritara og annað starfsfólk, þ. á m. ákvæði um auglýsingu starfa, ráðningartíma og starfslok. Forsetaritari er embættismaður og frumvarp þetta felur í sér að um stöðu hans og verkswið verði fjallað í lögum, m.a. í tilefni af fyrirhugaðri heimild forseta til að ráða sér aðstoðarmann með sambærilegum hætti og ráðherrar.

2.4. Öryggismál æðstu stjórnar, staðganga ráðherra og rafrænar undirritanir.

Forsætisráðherra er forystumaður Stjórnarráðsins og ríkisstjórnarinnar á grundvelli þeirra heimilda til skipunar ráðherra og verkstjórnar ríkisstjórnar sem honum eru veittar í stjórnarskránni, með atbeina forseta. Samhæfingarhlutverk forsætisráðherra leiðir af stöðu

hans sem forystumanns ríkisstjórnarinnar, sbr. m.a. umfjöllun í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011 (þskj. 1191, 674. mál, 139. lögb.). Forsætisráðuneytið fer því m.a. með mál sem varða forystu og samhæfingu innan Stjórnarráðs Íslands, sbr. j-lið 1. tölul. 1. gr. forsetaúrskurðar nr. 5/2025 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

Í samræmi við þetta er tiltekinna verkefna forsætisráðherra sérstaklega getið í lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011. Að því er varðar almenna samhæfingu ráðuneyta utan málefnasviða þeirra má þannig nefna að forsætisráðherra setur reglur um skráningu samskipta milli ráðuneyta og við aðila utan þeirra, sbr. 2. mgr. 11. gr., gefur út leiðbeinandi erindisbréf fyrir m.a. ráðuneytisstjóra, sbr. 2. mgr. 18. gr., setur reglur um hæfnisnefndir vegna skipunar ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra, sbr. 2. mgr. 19. gr. Þá getur forsætisráðherra sett reglur um tilhögun flutnings starfsmanna innan Stjórnarráðsins, sbr. 6. mgr. 21. gr., auk þess að staðfesta siðareglur fyrir starfsmenn Stjórnarráðsins, sbr. 1. mgr. 24. gr., og móta Stjórnarráðinu málstefnu, sbr. 1. mgr. 26. gr.

Tilgreining forsætisráðherra í Stjórnarráðslögunum er undantekning frá þeirri löggjafarframkvæmd sem tekin var upp með setningu nýrra laga um Stjórnarráð Íslands árið 2011, að telja ráðuneyti ekki upp með tæmandi hætti í lögum um það efni og tilgreina ekki heiti ráðherra og ráðuneyta í einstökum lögum. Markmið þessara breytinga var að auðvelda tilfærslu stjórnarmálefna á milli ráðuneyta, sbr. áðurnefnt verkstjórnarvald forsætisráðherra, en áfram var ljóst að forsætisráðherra færi með forystu og samhæfingu. Vísast um þetta efni til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna heildarendurskoðunar á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 126/2011, og laga um breytingar ýmsum lögum vegna nýrra laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 21/2012. Í kjölfarið hefur verkaskipting á milli ráðherra í ríkisstjórn verið ákveðin með forsetaúrskurði.

Samkvæmt núgildandi 1. mgr. 27. gr. Stjórnarráðslaga er forsætisráðherra heimilt með reglugerð að setja nánari ákvæði um framkvæmd laganna. Þessi heimild hefur ekki verið nýtt, enn sem komið er, enda þótt margvíslegur og vaxandi samrekstur og samhæfing ráðuneyta hafi farið fram og sé ráðgerð.

Öryggismál æðstu stjórnar ríkisins, þ. á m. forsetaembættisins, eru víðfeðmt og margbætt viðfangsefni sem snertir löggjöf á mörgum málefnasviðum og margvísleg stjórnvöld. Reglur um það efni eru til þess fallnar að auðvelda samhæfingu og auka yfirsýn.

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnar, nr. 791/2018, skal ráðherra tryggja áður en hann fer úr landi að annar ráðherra geti veitt ráðuneyti hans forstöðu meðan dvalið er ytra. Tilkynna skal ritara ríkisstjórnar skriflega um brottfarar- og komudag ráðherra og um staðgengil hans. Reglur þessar eru settar á grundvelli 5. mgr. 7. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.

Ör tækniþróun, svo sem á sviði rafrænna undirritana, hefur m.a. aukið möguleika á rafrænni stjórnsýslu af ýmsu tagi, með tilheyrandi vinnuhagræði. Aukin nýting á rafrænum undirritunum, innan þeirra marka sem eru talin hæfa verkefnum ríkisráðs, er eitt af þeim atriðum sem til skoðunar hafa verið í því samhengi og málið hefur fengið jákvæðar viðtökur hjá forseta Íslands. Samkvæmt 18. gr stjórnarskrárinnar skal sá ráðherra sem mál hefur undirritað að jafnaði bera það upp fyrir forseta og í 19. gr. segir að undirskrift forseta lýðveldisins undir löggjafarmál eða stjórnarerindi veiti þeim gildi, er ráðherra ritar undir þau með honum.

Rafrænar undirritanir eru jafngildar eiginhandar-undirritunum, sbr. einkum lög um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti, nr. 55/2019, sem og 38. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Nýting þeirra á vettvangi ráðuneyta hefur farið vaxandi og er nú

m.a. einnig fyrirhuguð á vettvangi ríkisráðs. Eðli verkefnisins þykir þó kalla á sérstakar takmarkanir í því efni, svo sem eftir því hvort undirritað er utan fundar eða á fundi, innanlands eða erlendis. Í ríkisráði sitja forseti Íslands, sem stýrir fundunum, og ráðherrar í ríkisstjórn, sbr. 1. mgr. 16. gr. stjórnarskrár. Ritari ríkisráðs er jafnframt ráðuneytisstjóri í forsætisráðuneyti, sbr. 2. mgr. 16. gr. Stjórnarráðslaga.

Samkvæmt ákvæðum stjórnarskrár, sbr. einnig tilskipun um starfsreglur ríkisráðs frá 1943, skulu ráðherrar bera upp fyrir forseta Íslands tiltekin mál og leita eftir samþykki hans. Þetta á m.a. við um lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir, svo sem samninga við erlend ríki, sem og tillögur ráðherra um að leggja fyrir Alþingi tiltekið lagafrumvarp eða þingsályktunartillögu sem ríkisstjórn hefur samþykkt að leggja fyrir Alþingi. Forsætisráðuneyti annast milligöngu í þessum efnum, móttækur skjöl fagráðuneyta með undirritunum viðkomandi ráðherra og leggur jafnóðum fyrir forseta. Að lokinni athugun málsins veitir forseti að jafnaði samþykki sitt með áritun utan ríkisráðsfunda en á næsta ríkisráðsfundi er leitað endurstaðfestingar slíkra afgreiðslna. Ríkisráðsfundir eru að jafnaði haldnir tvisvar á ári, að loknu haustþingi í lok árs og eftir frestun funda Alþingis á vorin, en einnig við ríkisstjórnarskipti, forsetaskipti og vegna breytinga á skipan ráðherraembætta.

Pappír hefur verið helsti miðill formlegra samskipta Stjórnarráðsins við embætti forseta Íslands. Erindi ráðuneyta til forseta hafa þannig að jafnaði verið boðsend á pappír og sama hefur gilt um ákvarðanir forseta sem teknar hafa verið í framhaldi af þeim. Með því að ráðherrar og forseti nýti sér örugga rafræna undirritun gæfist svigrúm til nútímalegra, tímasparandi vinnulags við afgreiðslu mála utan ríkisráðsfunda en fjöldi einstakra tillagna til forseta utan ríkisráðs hefur undanfarin ár verið á bilinu 250-350. Vel er hægt að sjá fyrir sér umtalsverðan tíma- og vinnusparnað jafnvel þótt aðeins hluti af þessum afgreiðslum yrði undirritaður rafrænt, s.s. tillögur um framlagningu mála á Alþingi.

Má í þessu sambandi nefna að í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins frá 21. desember 2024 segir m.a. að eitt af forgangsverkefnum ríkisstjórnarinnar sé að hagræða og einfalda stjórnsýslu. Hér má einnig nefna tillögur starfshóps forsætisráðherra um hagræðingu í ríkisrekstri sem skilað var til ríkisstjórnar 4. mars 2025 eftir samráð við almenning („Stafrænir ferlar í stað pappírs“).

Þess skal getið að Norðurlöndin eru almennt langt komin í stafvæðingu opinberrar stjórnsýslu en þegar kemur að t.d. staðfestingu laga og undirritun annarra mikilvægra formlegra embættisverka er þó enn almennt notast við pappír. Einnig var upplýsinga aflað frá Eistlandi og virðist stjórnsýslan þar skera sig frá öðrum löndum sem skoðuð voru. Þar er undirritun skjala af hálfu æðstu handhafa ríkisvalds orðin að fullu rafræn, ríkisstjórnarfundir pappírslausir og boðið upp á þátttöku í þeim með fjarfundarbúnaði.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Greiðslur til handhafa forsetavalds.

Frumvarp þetta felur í sér breytt fyrirkomulag á greiðslum til handhafa forsetavalds, með hliðsjón af góðum almennum starfskjörum sem og embættisskyldum umræddra embættismanna.

Svo sem áður segir fá handhafar nú þriðjung forsetalauna hver í hlutfalli við þann dagafjölda sem forseti er erlendis og kostnaður undanfarinna ára að meðaltali um 10 m.kr. á ári. Hér er hins vegar lagt til að þóknun til handhafa forsetavalds verði föst upphæð, eða kr. 300.000 samanlagt á ári, óháð fjölda daga sem forseti er erlendis eða getur ekki gegnt störfum sínum af öðrum ástæðum. Með þessu móti myndu árlegar heildargreiðslur til handhafa lækka úr 10 m.kr. á ári, að meðaltali, í 300.000 kr. Greiðslur til hvers handhafa um sig myndu því

lækka úr rúmlega 3 m.kr. á ári í 100.000 kr., sem svarar til mánaðarlegrar lækkunar úr tæplega 300.000 kr. á mann í rúmlega 8.000 kr. Ekki er gert ráð fyrir að fjárhæðin, kr. 300.000, taki breytingum í hlutfalli við verðlagsbreytingar. Sú lækkun sem hér er lögð til er veruleg og leiðir til þess að handhafagreiðslur verði fremur táknrænar en tengdar við vinnuframlag.

Greiðslurnar skiptist jafnt á milli handhafanna þriggja, forsætisráðherra, forseta Alþingis og forseta Hæstaréttar. Greitt verði út í árslok. Hafi orðið breytingar á hópi handhafa greiðist þóknunin í hlutfalli við starfstíma viðkomandi innan ársins. Handhafaþóknun er ekki hluti af heildarlaunum viðkomandi heldur árleg eingreiðsla fyrir það hlutverk sem handhafar gegna. Af henni er greitt framlag í lífeyrissjóð, tryggingargjald og önnur lögbundin launatengd gjöld en hún felur ekki í sér rétt til orlofsgreiðslna eða starfstengdra réttinda, svo sem vegna veikinda eða endurmenntunar.

Staðgenglar forsætisráðherra, forseta Alþingis og forseta Hæstaréttar, sem eftir atvikum sinna skyldum handhafanna til styttri tíma í fjarveru þeirra, myndu ekki fá sérstaklega greitt.

Í frumvarpinu er einnig lagt til að felld verði brott heimild til greiðslu á útlögðum kostnaði handhafa, enda hafa greiðslur af því tagi í raun lagst af. Kann það að hluta til að skýrast af því að árið 2016 var aflögð sú regla að handhafi fylgdi forseta til og frá flugvelli.

3.2. Forsetaritari.

Gert er ráð fyrir að kveðið verði á um hlutverk og skipunartíma forsetaritara, til samræmis við núverandi stöðu og þróun embættisins á undanförunum ártugum. Um verkefni forsetaritara er fjallað í greinargerð með lögum nr. 79/2019 um breytingu á ýmsum lögum vegna brottfalls laga um kjararáð. Í greinargerðinni segir m.a. svo: „Með verklagsreglum sem tóku gildi 1. janúar 2006 var lögð áhersla á skýra embættislega og rekstrarlega ábyrgð forsetaritara í umboði forseta á allri starfsemi embættisins auk þess sem hann er helsti trúnaðarmaður forseta, talsmaður hans og erindreki gagnvart öllum sem forseti þarf að hafa samskipti við eða afla upplýsinga frá.“ Umræddar verklagsreglur fjalla fyrst og fremst um stjórn fjármála hjá embættinu en í auglýsingu um embætti forsetaritara frá nóvember 2020 er því svo lýst: „Forsetaritari stýrir embætti forseta Íslands undir yfirstjórn forseta. Hann stýrir fjármálum, mannauði og daglegum störfum á skrifstofu forseta og Bessastöðum. Forsetaritari annast fyrir hönd embættisins samskipti við Alþingi, ráðuneyti, fjölmiðla og sendiherra erlendra ríkja.“

Við útfærslu á tillögu frumvarpsins um hlutverk og skipunartíma forsetaritara var jafnframt litið til megininntaks lagaákvæða um ráðuneytisstjóra, að teknu tilliti til sérstöðu forsetaembættisins, sbr. 1. mgr. 16. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands, og forstöðumenn ýmissa ríkisstofnana, sbr. t.d. 4. gr. laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, nr. 163/2007.

Fyrir liggur að forsetaritari er embættismaður en jafnframt er ljóst að embætti forseta Íslands nýtur sérstakrar stöðu í stjórnskipan landsins. Samkvæmt henni og forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands fer forsætisráðuneytið með mál sem varða forseta Íslands. Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar veitir forseti þau embætti er lög mæla. Þróunin hefur orðið sú að allar embættaveitingar hafa verið færðar frá forseta til ráðherra nema embætti hæstaréttardómara og landsréttardómara. Vegna tengsla embættis forsetaritara við forsetann þykir rétt að forseti skipi þennan embættismann, veiti honum laun og staðfesti einnig aðrar meiriháttar ráðstafanir sem varða embættismanninn. Eins og endranær er það samkvæmt tillögu ráðherra og ráðherra meðundirritar skipunar- og lausnarbréf og sambærileg skjöl. Til þess að skýrt sé hvenær forseti hefur formlega aðkomu

að málefnum þessa embættismanns er það tíundað í ákvæðinu en jafnframt tekið fram að forsætisráðherra fari með aðrar heimildir veitingarvaldshafa.

Samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 5/2025, fer forsætisráðuneyti með mál er varða embætti forseta Íslands, þ.m.t. embættisgengi og embættisbústað, sbr. a-lið 1. tölul. 1. gr. Ráðherra er æðsti handhafi framkvæmdarvalds og samkvæmt almennum reglum felst m.a. í því að þau stjórnvöld sem fara með verkefni á málefnasviði ráðherrans heyra undir svokallaðar almennar yfirstjórnunarheimildir hans, enda séu ekki á því gerðar undantekningar með lögum. Af almennum yfirstjórnunarheimildum ráðherra og stjórnarskrárbundinni ábyrgð hans á stjórnarframkvæmdum leiðir síðan að á ráðherra hvíla einnig almennar eftirlitsskyldur með þeirri framkvæmd stjórnarmálefna er undir hann heyra, bæði þeirri framkvæmd er fram fer á vegum viðkomandi stjórnvalda, nema á því séu gerðar undantekningar með lögum. Þannig ber forsætisráðherra t.d. endanlega ábyrgð á rekstri forsetaembættisins. Um þetta efni er m.a. fjallað í greinargerð með frumvarpi til laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011 (þskj. 1191, 674. mál, 139. lögþ.).

Til samanburðar má nefna að ráðherra skipar ráðuneytisstjóra og setur honum erindisbréf en forsætisráðuneytið gefur út leiðbeinandi erindisbréf fyrir ráðuneytisstjóra, sbr. 1.–2. mgr. 18. gr. Stjórnarráðslaga. Sjónarmið um sjálfstæði embættismanna hafa hins vegar verið talin mæla gegn því að ráðherra komi að ákvörðun launa eða starfskjara ráðuneytisstjóra, sbr. athugasemdir í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 79/2019 (þskj. nr. 554, 413. mál, 149. lögþ.).

Lagt er til að laun forsetaritara verði ákvörðuð í lögum með fastri krónutölufjárhæð sem og hver sé þar af föst krónutölufjárhæð fyrir álag og yfirvinnu sem starfinu fylgir. Launin verði síðan endurákvörðuð 1. júlí ár hvert miðað við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins. Þetta er sama fyrirkomulag og gildir um laun ráðuneytisstjóra, sbr. 3. mgr. 16. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands, laun dómara, sbr. 44. gr. laga nr. 50/2016 um dómstóla, og fleiri embættismanna. Tölur þær sem tilgreindar eru í ákvæðinu miðast við laun forsetaritara 1. nóvember 2025, þó þannig að samsetningu þeirra er breytt, til samræmis við t.d. laun ráðuneytisstjóra.

Loks ber þess að geta að á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar er að finna fyrirhugað frumvarp fjármála- og efnahagsráðherra til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna launaviðmiðs tiltekinna starfa samkvæmt sérákvæðum í lögum (laun þjóðkjörinna fulltrúa og embættismanna). Frumvarpinu er, í kjölfar dóms Hæstaréttar í máli nr. 39/2023, ætlað að setja skýr, hlutlæg og afdráttarlaus viðmið launabreytinga fyrir tiltekin störf þjóðkjörinna fulltrúa og embættismanna. Markmið frumvarpsins er að eyða óvissu og ófyrirsjáanleika að því er varðar hvernig og við hvaða aðstæður breyting verður á launum samkvæmt því fyrirkomulagi sem sett var á fót með lögum nr. 79/2019, um breytingu á ýmsum lögum vegna brottfalls laga um kjararáð, nr. 130/2016. Nái það fram að ganga mun það hafa áhrif á framangreindar tillögur varðandi launaákvörðun forsetaritara sem og forseta Íslands og annarra embættismanna sem sömu reglur gilda um.

3.3. Aðstoðarmaður forseta.

Frumvarpið felur í sér að heimilt verði að ráða til starfa við forsetaembættið sérstakan aðstoðarmann sem ekki yrði ráðinn þangað sem almennur sérfræðingur. Starfið yrði ekki auglýsingaskýlt og því lyki ekki síðar en þegar viðkomandi forseti léti af embætti. Þau frávik frá almennum reglum um opinbera starfsmenn sem í þessu felast grundvallast á sambærilegum sjónarmiðum og við eiga um aðstoðarmenn ráðherra og ríkisstjórnar, sbr. 22. gr. laga um

Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011. Verkefni beggja snúa að stefnu- eða áherslumálum fremur en faglegum embættisskyldum og óskorað traust er forsenda starfssambandsins. Gert er ráð fyrir að forsetaritari myndi ráða viðkomandi til starfa í samráði við forseta Íslands, að gættri meginreglu stjórnarsýsluréttar um málefnaleg sjónarmið, og að auk erindisbréfs liggi þar til grundvallar starfslýsing og ráðningarsamningur.

Verksviði aðstoðarmanns var áður lýst og heimildir hans eru einnig efnislega sambærilegar við aðstoðarmenn ráðherra, sbr. 2. mgr. 22. gr. Stjórnarráðslaga. Aðstoðarmaður hefur ekki boðvald yfir starfsmönnum embættisins. Forsetaritari setji aðstoðarmanni erindisbréf í samráði við forseta, sbr. ákvæði 2. mgr. 18. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, um að ráðherra setji aðstoðarmanni ráðherra erindisbréf en forsætisráðuneyti gefur út leiðbeinandi erindisbréf fyrir m.a. aðstoðarmenn ráðherra.

Aðstoðarmaður forseta er ekki embættismaður en fellur eftir því sem við á undir ákvæði laga um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna, nr. 70/1996, sbr. t.d. rétt til orlofs og vegna veikinda. Vegna sérstöðu starfsins og nálægðar við helsta mögulegan viðsemjanda og æðstu stjórn ríkisins er talið rétt að kveða á um laun hans í lögum um laun forseta Íslands, nr. 10/1990. Laun og starfskjör aðstoðarmanna ráðherra eru hin sömu og kjör skrifstofustjóra í ráðuneytum, sbr. 3. mgr. 22. gr. Stjórnarráðslaga, en frumvarp þetta gerir ráð fyrir að laun aðstoðarmanns forseta miðist við 75% af kjörum forsetaritara.

Loks er lagt til að aðstoðarmaður forseta eigi rétt á biðlaunum og rétt til fyrra starfs í þjónustu ríkisins líkt og aðstoðarmenn ráðherra, sbr. 4. mgr. 22. gr. Stjórnarráðslaga. Orðalagið „föstum launum í þjónustu ríkisins“ vísar til launa í fyrra starfi en ekki til launa aðstoðarmanns. Sérstaklega er tilgreint að réttur til „fyrra starfs síns eða annars starfs eigi lakara að föstum launum í þjónustu ríkisins“ gildi einungis til tveggja ára, enda er atvinnuöryggi aðstoðarmanns forseta umtalsvert meira en hjá aðstoðarmanni ráðherra. Hér er einnig til þess að líta að heimild viðkomandi ríkisstofnunar, sem aðstoðarmaður hverfur frá, til að ráða í staðinn tímabundinn starfsmann miðast við tvö ár. Að þeim tíma liðnum fellur slík ráðning sjálfkrafa úr gildi, sbr. 2. mgr. 41. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Biðlaunarétturinn gildir hvort heldur í framhaldi af starfslokum forseta eða tilkynningu forsetarita um starfslok aðstoðarmanns.

3.4. Öryggismál æðstu stjórnar, staðganga ráðherra og rafrænar undirritanir.

Í frumvarpinu er lagt til að það forystu- og samhæfingarhlutverk forsætisráðherra þvert á málefnasvið ráðuneyta sem rakið er í kafla 2.4, verði áréttað í tilteknum atriðum. Tillögur frumvarpsins fela hvorki í sér auknar heimildir forsætisráðherra né heldur tæmandi talningu þeirra. Markmiðið er einkum að skapa skýrari forsendur fyrir samhæfingu, á grundvelli gildandi laga og að höfðu samráði við hlutaðeigandi stjórnvöld á viðkomandi málefnasviðum. Sérstaklega er horft til öryggismála æðstu stjórnar, staðgöngu ráðherra og rafrænna undirritana.

Að því er varðar hið fyrstnefnda er í ákvæðinu sérstaklega getið um samráð við ráðherra sem fer með málefni lögreglu og löggæslu, þ.e. dómsmálaráðherra skv. 16. tölul. 3. gr. núgildandi forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 5/2025. Ljóst er jafnframt að ýmis fleiri stjórnvöld koma að öryggismálum æðstu stjórnar og má þar t.d. nefna embætti ríkislögreglustjóra.

Þá er gert ráð fyrir að forsætisráðherra geti sett reglur um staðgöngu í fjarveru ráðherra og form og framsetningu undirritana, þar á meðal rafrænna. Um undirritanir hafa verið í gildi fyrirmæli forsætisráðuneytis sem komið hafa fram í reglubók, m.a. um pappírsföng ráðuneyta og málaskrár, starfsmannahandbókum og skjalasniðmátum í málaskrár ráðuneyta. Rafrænar

undirritanir eru þegar heimilar og nýttar í vaxandi mæli á vettvangi ráðuneyta. Með því að skýrar reglur gildi er ráðgert að notkun rafrænna undirritana aukist enn frekar með tilheyrandi hagræði, en jafnframt gætt að áframhaldandi skýrri ábyrgð og verkaskiptingu í stjórnskipan landsins. Sérstaklega er því tekið fram að kveða megi á um takmarkanir á vettvangi ríkisráðs og þrjú tilvik nefnd í því sambandi. Þær takmarkanir sem ástæða gæti verið til að kveða á um eru ekki tæmandi taldar og jafnframt ljóst að tækninýjungar gætu dregið úr þörf á takmörkunum, þar á meðal þeim sem að framan greinir. Umræddum þremur tilvikum er nánar lýst hér á eftir en í meginatriðum er við það miðað að gerður kunni að vera greinarmunur á heimildum eftir a) tegundum skjala, b) hvort undirritandi er staddur innanlands eða erlendis og c) hvort undirritað sé á eða utan formlegs ríkisráðsfundar:

a) Tegundir skjala.

Einstakar tegundir skjala kunna að henta misvel til rafrænnar umsýslu og undirritunar, lög frá Alþingi eru t.d. innbundin og innsigluð enn sem komið er, en tillögur ráðherra um framlagningu þingmála mun einfaldari að forminu til. Sjónarmið um trúnaðar- og öryggismál hafa að sjálfsögðu einnig þýðingu.

Þau skjöl sem koma til afgreiðslu ríkisráðs eru margvísleg en í meginatriðum eftirfarandi:

- Tillögur um framlagningu frumvarps eða þingsályktunartillögu á Alþingi.
- Staðfesting laga, sbr. 26. gr. stjskr.
- Samningar við erlend ríki sem þarfnast staðfestingar forseta.
- Tillögur um að kveðja saman Alþingi, fresta fundum þess eða rjúfa það.
- Tillögur um veitingu á, lausn eða frávikningu frá embætti sem forseti veitir.
- Tillögur um að saksókn fyrir afbrot skuli falla niður, um náðun og um almenna uppgjöf saka.
- Forsetaúrskurðir, tilskipanir, opin bréf og aðrar mikilvægar stjórnarráðstafanir sem hafa ekki þegar verið taldar upp hér á undan.

Stærsti hluti þeirra skjala sem borinn er upp fyrir forseta fellur í flokkinn „tillögur um framlagningu frumvarps eða þingsályktunartillögu á Alþingi“. Líklegt er að rafrænar undirritanir henti vel til afgreiðslu þeirra á milli ríkisráðsfunda, sbr. kafla c hér á eftir, og að af því vinnulagi hljótist umtalsvert hagræði.

b) Dvöl erlendis.

Fyrir liggur að rafrænar undirritanir erlendis frá gætu leitt til óvissu um ábyrgð, verkaskiptingu og öryggi. Í frumvarpinu er því ráðgert að binda heimild til rafrænna undirritana við að undirritandi sé staddur innanlands og koma þannig í veg fyrir röskun á svokölluðu handhafakerfi og fyrirkomulagi tímabundinna gegninga í fjarveru ráðherra og ráðuneytisstjóra. Forsætisráðherra mun setja nánari reglur um þetta efni og ekki loku fyrir það skotið að heimild til rafrænna undirritana verði víkkuð út þegar það þykir tímabært.

Eins og áður segir fara forsætisráðherra, forseti Alþingis og forseti Hæstaréttar með forsetavald um stundarsakir þegar forseti getur ekki gegnt störfum um sinn vegna dvalar erlendis, sjúkleika eða af öðrum ástæðum, sbr. 8. gr. stjórnarskrár. Ferðir forseta erlendis eru auglýstar í Stjórnartíðindum og þar með handhöfn forsetavalds. Ætla má að sami háttur yrði hafður á ef forseti væri ófær um að sinna störfum sínum vegna alvarlegra veikinda eða annars. Þá skal áréttað að handhafar taka ekki við meðferð forsetavalds þegar forseti er fjarri skrifstofu sinni innanlands, enda telst hann fær til að sinna stjórnarstörfum hvar sem hann er staddur

innanlands. Notkun rafrænna undirritana í þeim tilvikum þegar forseti er á ferðalögum innanlands myndi að líkindum verða til mikils hægðarauka.

Að því er varðar staðgengla ráðherra hefur tíðkast að forseti setji staðgengla í ráðherraembætti, ýmist til að fara með *tiltekin mál* sökum vanhæfis, sbr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, eða *tímabundið* vegna veikinda ráðherra eða annarra slíkra ástæðna. Þá er venjan að annar ráðherra úr sama flokki sé settur í embættið en það er þó ekki algilt. Þegar ráðherrar eru fjarverandi í styttri tíma, s.s. vegna utanfara, hefur hins vegar verið látið nægja að tilkynna það og bóka, sbr. 1. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnar frá 22. ágúst 2018. Þar segir svo: „Áður en ráðherra fer úr landi ber honum að tryggja að annar ráðherra geti veitt ráðuneyti hans forstöðu meðan dvalið er ytra. Tilkynna skal ritara ríkisstjórnarinnar skriflega um brottfarar- og komudag ráðherra og um staðgengil hans. Ritari færir fjarveru ráðherra og staðgöngu fyrir hann á ríkisstjórnarfundum til bókar í fundargerð næsta fundar.“

Ráðuneytisstjórar undirrita allar tillögur til forseta með ráðherrum en í fjarveru ráðuneytisstjóra gegna staðgenglar störfum þeirra, s.s. vegna veikinda eða ferðalaga, og skulu staðgenglar þeirra koma úr röðum skrifstofustjóra, eins og segir í 16. gr. Stjórnarráðslaga. Þá hefur sömuleiðis tíðkast að skrifstofustjórar tilgreini einhvern af starfsmönnum á viðkomandi skrifstofu sem staðgengil sinn.

c) Formlegir ríkisráðsfundir.

Ekki er ætlunin að raska því fyrirkomulagi formlegra ríkisráðsfunda sem hefðbundið er. Þar koma æðstu ráðamenn þjóðarinnar saman til fundar í eigin persónu og eiginhandar-undirskriftar. Rafrænar undirritanir á vettvangi ríkisráðs gætu því takmarkast við afgreiðslur mála á milli funda, svo sem við samþykkt forseta á tillögum um framlagningu frumvarps eða þingsályktunartillögu á Alþingi, sbr. kafla *a* hér að framan. Viðkomandi skjöl þurfa að fá endurstaðfestingu með eiginhandar-undirskrift á eiginlegum ríkisráðsfundi í kjölfarið.

3.5. Heiti laganna.

Í ljósi þess að við lög um laun forseta Íslands bætast nú ákvæði um forsetaritara og sérstakan aðstoðarmann forseta er talið nauðsynlegt að breyta heiti laganna, enda fela starfskjör í sér fleiri þætti en eingöngu laun, s.s. aðbúnað og réttindi.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Að því er varðar rafrænar undirritanir ráðherra og forseta kemur frumvarpið inn á svið stjórnarskrár, nánar tiltekið verkefni ráðherra og forseta Íslands, en vekur þó ekki vafa um samræmi við stjórnarskrá.

5. Samráð.

Við samningu áforma um lagasetningu var haft samráð við skrifstofu kjara- og mannauðsmála í fjármála- og efnahagsráðuneyti, skrifstofu forseta Íslands og handhafa forsetavalds. Áform um lagasetningu voru birt í Samráðsgátt stjórnvalda 26. september 2025, mál nr. 185/2025, og umsagnafrestur veittur til og með 13. október. Tvær umsagnir bárust frá einstaklingum, þar sem gerðar voru athugasemdir við tillögu frumvarpsins um aðstoðarmann forseta en tekið undir með tillögu um lækun á sérstökum greiðslum til handhafa forsetavalds.

Við samningu frumvarpsins var haft samráð við skrifstofu kjara- og mannauðsmála í fjármála- og efnahagsráðuneyti, skrifstofu forseta Íslands og handhafa forsetavalds.

Drög að lagafrumvarpi voru birt í Samráðsgátt [...]

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarp þetta að lögum verða kjör handhafa forsetavalds, þ.e. forsætisráðherra, forseta Alþingis og forseta Hæstaréttar, færð til nútímalegra horfs, sbr. góð starfskjör og embættisskyldur umræddra embættismanna. Fyrirkomulag við ákvörðun launa forsetaritara yrði í samræmi við almennt fyrirkomulag vegna sambærilegra embættismanna sem áður heyrðu undir kjararáð. Þegar nýr forseti tæki við embætti gæfist honum svigrúm til að ráða sér aðstoðarmann með hliðsjón af eigin áherslum sem yrði til þess að styrkja forsetaembættið. Umgjörð um notkun rafrænna undirritana við afgreiðslur á vettvangi Stjórnarráðs og ríkisráðs myndi skilgreina þau mörk sem talin eru viðeigandi.

Áætlað er að lækkun kostnaðar ríkisins vegna handhafalauna myndi nema tæplega 10 m.kr. á ári. Ekki er gert ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins um forsetaritara og aðstoðarmann forseta kalli á viðbótarfjárheimild til forsetaembættisins. Rafrænar undirritanir skapa möguleika á sveigjanlegri og hagkvæmari framkvæmd sem gert er ráð fyrir að vegi þyngra en sá kostnaður sem þeim fylgir. Þannig gætu forseti og ráðherrar með þessu móti t.d. sinnt ríkisráðsafgreiðslum hvar sem er á landinu og gera má ráð fyrir að sérstökum boðsendingum með pappíra til undirritunar fækki.