

## Skýrsla

### starfshóps um breytingar á gildandi fyrirkomulagi launa- og starfskjaraákvæðana forstöðumanna ríkisstofnana

#### I. Inngangur

1. Með bréfum fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 23. nóvember 2023, var skipaður starfshópur til að fara yfir gildandi fyrirkomulag á ákvörðun launa forstöðumanna m.t.t. mögulegra breytinga á því og þá hvernig því verði vel fyrir komið og í traustu horfi til framtíðar. Í starfshópinn voru skipuð þau Andri Árnason, lögmaður, formaður (tilnefndur af fjármála- og efnahagsráðuneytinu), Drífa Kristín Sigurðardóttir, lögfræðingur (tilnefnd af dómsmálaráðuneytinu) og Jóhannes Karl Sveinsson, lögmaður (tilnefndur af forsætisráðuneytinu). Með tölvubréfi dags. 26. ágúst 2024 var tilkynnt að Pétur U. Fenger hefði tekið sæti Drífu Kristínar í starfshópnum. Starfsmenn hópsins voru þau Ásta Einarsdóttir, Pröstur Freyr Gylfason og Björn Rögnvaldsson, sérfræðingar í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Þá starfaði Valgeir Þór Þorvaldsson, sérfræðingur í ráðuneytinu, og með hópnum.
2. Af hálfu starfshópsins voru haldnir allmargir fundir um viðfangsefnið, auk þess sem starfshópurinn aflaði sér og ýmissa nauðsynlegra gagna. Þá fékk starfshópurinn á sinn fund m.a. fyrirsvarsmenn Félags forstöðumanna ríkisstofnana hinn 19. nóvember 2024 og hinn 4. apríl 2025.

#### II. Tilefni skipunar starfshóps

3. Tilefni þess að leggja skyldi mat á gildandi fyrirkomulag á ákvörðun launa forstöðumanna, m.t.t. mögulegra breytinga á því, var einkum það að með [dómi Héraðsdóms Reykjavíkur hinn 2. nóvember 2023](#) var komist að þeirri niðurstöðu að synjun á beiðni forstöðumanns um rökstuðning og aðgang að gögnum varðandi launaákvörðun af hálfu ráðherra á grundvelli [39. gr. a laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins](#), sbr. lög nr. 130/2016, sbr. og lög nr. 95/2017, hafi verið andstæð lögum. Var niðurstaða héraðsdóms á því byggð að ákvörðun ráðherra um reglubundin heildarlaun fyrir starf forstöðumanns ríkisstofnunar á grundvelli starfsmannalaganna hafi verið *stjórnvaldsákvörðun* í skilningi [2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 39/1993](#). Þar af leiðandi væri forstöðumaður aðili máls í skilningi stjórnsýslulaganna og nyti þeirra réttinda sem af lögnum leiði. Umboðsmaður Alþingis hafði og í kjölfar kvörtunar forstöðumannsins komist að efnislega sömu niðurstöðu. Í

málinu hafði ríkið byggt á því að launaákvörðun sem um var deilt hafi verið byggð á samræmdu grunnmati starfa forstöðumanna ríkisstofnana samkvæmt 39. gr. a laga nr. 70/1996 og væru stjórnvaldsfyrirmæli en ekki stjórnvaldsákvörðanir í skilningi stjórnsýslulaga. Var til þess vísað að í 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga væri tekið fram að lögin gildi ekki um samningu reglugerða eða annarra stjórnvaldsfyrirmæla, og lögin ættu því ekki við um rökstuðning nefndra ákvörðana eða um aðgang að upplýsingum eða gögnum þar að lútandi.

4. Í 39. gr. a laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, sbr. lög nr. 130/2016, sbr. lög nr. 95/2017, segir varðandi fyrirkomulag launaákvörðana forstöðumanna ríkisstofnana: „*Ráðherra ákveður föst laun fyrir dagvinnu í samræmi við grunnmat starfs viðkomandi forstöðumanns og önnur laun er starfinu fylgja. Ráðherra ákveður hverjar skuli vera forsendur grunnmats og skal þar einkum horft til umfangs og ábyrgðar. Ráðherra ákvarðar jafnframt forsendur viðbótarlauna. Þá ákvarðar ráðherra einnig starfskjör forstöðumanna. Hlutaðeigandi ráðherra, eða eftir atvikum stjórn, ákvarðar greiðslu viðbótarlauna, innan ramma hinna almennu forsendna sem ráðherra setur. Við ákvörðun kjara samkvæmt þessari grein skal sérstaklega gæta samræmis við þau kjör hjá ríkinu sem byggjast á kjarasamningum og skal ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði. Samráð skal haft við Félag forstöðumanna ríkisstofnana um forsendur grunnmats starfa, annarra launa og viðbótarlauna og skal félaginu gefinn kostur á að fylgjast með og fjalla um álitamál sem upp kunna að koma fyrir hönd forstöðumanna. Ríkissjóður greiðir sérstakt framlag til félagsins til að standa straum af kostnaði sem hlýst af rekstri álitamála vegna framkvæmdar þessarar greinar. Framlag þetta skal nema 0,70% af heildarlaunum þeirra forstöðumanna sem undir grein þessa heyrar.*“

### III. Forsaga lagabreytinga vegna launaákvörðana forstöðumanna ríkisstofnana

5. Með [lögum nr. 130/2016 um kjararáð](#) var ákveðið að gera breytingar á fyrirkomulagi launaákvörðana sem þá féllu undir kjararáð. Í inngangi [frumvarps](#) til laganna sagði m.a.: „*Með frumvarpi þessu er stefnt að breyttu fyrirkomulagi launaákvörðana embættismanna, forstöðumanna og annarra þeirra sem falla undir úrskurðarvald kjararáðs sem felst í því að fækka verulega þeim sem kjararáð ákvarðar laun og önnur starfskjör. Markmið frumvarpsins er annars vegar að fjölga þeim aftur sem taka laun samkvæmt samningum á hefðbundinn hátt og hins vegar að þeir sem ekki geta samið um laun á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna hafi meiri aðkomu að málum þegar ákvörðanir eru teknar um laun og starfskjör þeirra en nú. Þau álitaefni sem hér koma*

*til úrlausnar eru hverra launakjör skuli ákveðin af lögbundnum úrskurðaraðila og hvernig skuli skipa ákvörðun um laun og starfskjör þeirra sem ekki falla undir lögbundinn úrskurðaraðila.“*

6. Með 8. gr. laga nr. 130/2016, um kjararáð var bætt við 39. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, þremur nýjum greinum, 39. gr. a - c, þar sem mælt var fyrir um nýtt fyrirkomulag varðandi ákvarðanir launakjara *tiltekinna* embættismanna (m.a. forstöðumanna ríkisstofnana). Megintilgangurinn með lagabreytingunni var, svo sem fyrr var rakið, að *fækka* verulega þeim sem kjararáð ákvarðaði laun og önnur starfskjör.<sup>1</sup> Hvað varðar launaákvarðanir vegna þeirra aðila sem ekki heyrðu lengur undir ákvörðunarvald kjararáðs var m.a. horft til þess launafyrirkomulags sem var í Noregi. Þegar metið var hverra launakjör skyldu fara eftir nýju fyrirkomulagi hafi verið talið rétt að hafa í þeim hópi þá embættismenn sem skipaðir væru af ráðherra og ekki nyttu sérstöðu gagnvart framkvæmdavaldinu og forstöðumenn ríkisstofnana sem skipaðir væru af ráðherra eða stjórn og birtir væru á forstöðumannalista ár hvert skv. 2. mgr. 22. gr. starfsmannalaga. Í frumvarpinu hafi verið valin sú leið að leggja til breytingar á lögum nr. 70/1996 þar sem ráðherra eða sérstakri starfseiningu á hans ábyrgð væri falið að ákvarða fjölda grunnlaunaflokka starfa, á hvaða forsendum sú grunnlaunaflokkun byggðist og í hvaða grunnlaunaflokk einstöku starfi væri skipað og forsendur fyrir frekari undirflokkun þeirra, auk forsendna fyrir greiðslu viðbótarlauna. Við samningu ákvæða um nýtt launafyrirkomulag hefði m.a. verið stuðst við [tillögur starfshóps um vinnuumhverfi forstöðumanna](#) sem fjármálaráðherra skipaði í mars 2011 til að fjalla um stöðu, starfsskilyrði og kjör

---

<sup>1</sup> Eftir gildistöku laga nr. 130/2016, hinn 1. júlí 2017 voru verkefni kjararáðs takmörkuð með eftirfarandi hætti, sbr. 1. gr. laganna: „*Verkefni kjararáðs er að ákveða laun og starfskjör þjóðkjörinna manna, dómara, saksóknara, ráðherra, ráðuneytisstjóra, sendiherra og þeirra skrifstofustjóra sem heyra undir ráðherra sem fer með starfsmannamál ríkisins og fara með fyrirsvör fyrir hönd ráðherra við gerð kjarasamninga, forsetaritara, seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra og ríkissáttasemjara. Kjararáð ákveður einnig laun og starfskjör nefndarmanna yfirskattanefndar, úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, kærunefndar útlendingamála og úrskurðarnefndar velferðarmála sem eru í fullu starfi.*“ Kjararáð var síðan alfarið lagt niður með lögum nr. 60/2018, frá og með 1. júlí 2018. Með lögum nr. 79/2019, um breytingu á ýmsum lögum vegna brottfalls laga um kjararáð, nr. [130/2016](#), með síðari breytingum (launafyrirkomulag), var kveðið á um lögbindingu launa æðstu embættismanna.

forstöðumanna. Þá hafi við samningu frumvarpsins verið litið til tveggja skýrslna Ríkisendurskoðunar um mannauðsmál ríkisins, [frá janúar](#) og [september 2011](#).

7. Fyrir lá á þessum tíma að mikillar óánægju hafði gætt meðal forstöðumanna ríkisstofnana með þáverandi fyrirkomulag launaákvæðana, sem væri miðstýrt og byggði á einhliða ákvörðun vinnuveitanda. Ástæður óánægjunnar voru margar, meðal annars það sem kallað var „*tregðu kjararáðs við að fylgja gildandi lögum og það mikla ósamræmi sem fyrirleggjandi er í ákvörðunum um laun einstakra forstöðumanna og hópa*.“ Mun þessi óánægja hafa aukist til mikilla muna þegar fleiri aðilar voru felldir undir kjararáð árið 2010 og sem virtust einhverra hluta vegna lúta öðrum lögmálum en þeir sem fyrir voru undir ákvörðunarvaldi ráðsins, sbr. nánar frumvarp til laga nr. 130/2016. Í starfshópnum, sem skilaði skýrslu 2011, var samstaða um að „*nýtt fyrirkomulag launaákvæðana þyrfti að byggja á tiltölulega fáum og skýrum matsþáttum, vera samræmt að hluta til en gefa möguleika á að umbuna sérstaklega fyrir annað hvort sérstakar áherslur viðkomandi starfs eða góðan árangur forstöðumannsins*.“ Eins þyrfti að tryggja að launaþróun þeirra væri í takt við launaþróun stjórnenda á hinum almenna vinnumarkaði til að skapa ríkinu samkeppnismöguleika um hæfa stjórnendur.
8. Á þessum grundvelli var í frumvarpi til laga nr. 130/2016, um breytingu á lögum nr. 70/1996, mælt með upptöku fjölþætts launakerfis sem samanstæði af grunnlaunaflokkun starfa, þar sem tillit væri tekið til sér áherslna viðkomandi starfs/stofnunar, auk persónubundinna þátta. Í frumvarpinu var lagt til að norska leiðin (Statens lederlønssystem) yrði höfð til hliðsjónar við útfærslu á nýrri tilhögun launaákvörðunar þeirra embættismanna og forstöðumanna ríkisstofnana sem yrði færð undan ákvörðunarvaldi kjararáðs samkvæmt frumvarpinu. Fram kom að það launafyrirkomulag sem gildi um æðstu stjórnendur hefði verið í notkun í Noregi frá því árið 1991. Það hafi byggst á fimm grunnlaunaflokkum (A-E) og fjórum undirflokkum (0-3) auk tímabundinna viðbótarlauna. Launin hafi verið uppfærð árlega. Fram kom og að kerfinu hafi verið breytt árið 2015, svo sem nánar er lýst í greinargerð með frumvarpinu, en í frumvarpinu hafi frekar verið litið til norska kerfisins, sem hafi verið við lýði fram til þess tíma (þ.e. til 2015).<sup>2</sup>
9. Í frumvarpi til laga nr. 130/2016 var nánar tiltekið lagt til í 8. gr., að breyting yrði gerð á lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, svo sem að framan

---

<sup>2</sup> Árið 2021 var sett á laggirnar nefnd í Noregi til að gera úttekt á fyrirkomulaginu og í framhaldi tillögur um breytingar. Álit nefndarinnar, dags. 15. júní 2022, var að núverandi fyrirkomulag væri ekki lengur til þess fallið að ná meginmarkmiðum kerfisins. Sjá:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/statens-lederlonssystem-har-det-utspilt-sin-rolle/id2918970/>

greinir, og lögfest yrði, sbr. einkum 39. gr. a, að ráðherra eða sérstök starfseining ákvarðaði fjölda grunnlaunaflokka starfa, sem undir ákvæðið féllu, á hvaða forsendum sú grunnlaunaflokkun byggðist og í hvaða grunnlaunaflokk einstöku starfi væri skipað og forsendur fyrir frekari undirflokkun þeirra auk forsendna fyrir greiðslu viðbótarlauna. Hlutaðeigandi ráðherra eða stjórn myndi ákvarða undirflokkun forstöðumanns og viðbótarlaun á grundvelli forsendna sem ráðherra eða einingin setti. Í frumvarpinu var gert ráð fyrir því að Félagi forstöðumanna ríkisstofnana yrði gefinn kostur á að fylgjast með og fjalla fyrir hönd félaga sinna um álitamál sem upp kynnu að koma vegna flokkunar starfa og forsendna viðbótarlauna. Þá kom fram að áður en ákvörðun yrði tekin um breytingar á grunnmati, öðrum launum eða viðbótarlaunum, skyldi afla nauðsynlegra gagna og upplýsinga og gæti ráðherra aflað nánari upplýsinga í því tilliti. Þá skyldi hafa samráð við Félag forstöðumanna ríkisstofnana, sérstaklega þegar verulegar breytingar hafi orðið á launum í þjóðfélaginu eða á störfum forstöðumanna. Skyldi ráðherra árlega meta hvort tilefni væri til endurmats á fjárhæðum í samræmi við almenna launaþróun á vinnumarkaði. Í athugasemdum við frumvarp til 8. gr. laga nr. 130/2016 var tekið fram að ákvörðunum ráðherra „*samkvæmt greininni [verði] ekki skotið til annars stjórnvalds. Hér [sé] því um endanlega ákvörðun á stjórnsýslustigi að ræða.*“ Í athugasemd við 8. gr. frumvarpsins var fjallað nánar um hlutverk og verkefni ráðherra eða einingarinnar. Í frumvarpinu var lagt til að verkefni einingarinnar yrði að veita aðstoð og ráðgjöf um framkvæmd stjórnendastefnu og setja fram verklagsreglur og leiðbeiningar sem þýðingu gætu haft við framkvæmd hennar þar sem m.a. kæmi fram hvaða almennu hæfnisþætti leggja skyldi áherslu á, framkvæmd frammistöðumats og gerð starfsþróunaráætlunar fyrir forstöðumenn og skilgreiningu mælikvarða fyrir grunnmat á rekstri stofnana í samráði við hlutaðeigandi ráðherra eða stjórn.<sup>3</sup>

10. Með lögum nr. 95/2017, um breytingu á lögum nr. 70/1996, sbr. lög nr. 130/2016, var ákvæði 39. gr. a laganna breytt, en tilefni þess var að upp hafði komið álitamál varðandi forsendur launafyrirkomulagsins, sem sneri að samspili launaákvarðana forstöðumanna og ákvörðunar eftirlauna þeirra sem nýta sér svokallaða eftirmannsreglu í B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR). Þar sem ekki hafði verið greint á milli fastra launa fyrir dagvinnu og annarra launa við launaákvörðun forstöðumanna hafi legið fyrir að eftirlaun margra, sem tóku eftirlaun samkvæmt eftirmannsreglunni, myndu hækka

---

<sup>3</sup> Í mati á fjárhagslegum áhrifum [frumvarps til laga nr. 130/2016 um kjararáð](#) var áætlað að bæta þyrfti við allt að þremur stöðugildum hjá Kjara- og mannauðssýslu ríkisins til að mæta aukinni vinnu við nýja tilhögun launaákvörðunar forstöðumanna. Samkvæmt upplýsingum sem starfshópurinn aflaði sér var það ekki gert.

verulega og þar með lífeyrisskuldbindingar B-deildar LSR. Í 6. mgr. 39. gr. a, sbr. lög nr. 95/2017, er kveðið á um það, eins og í lögum nr. 130/2016, að ákvörðunum samkvæmt 39. gr. a verði ekki skotið til annars stjórnvalds, sbr. hér að framan.

#### IV. *Nýtt fyrirkomulag launaákvæðana forstöðumanna tekur gildi 2019*

11. Nýtt [launakerfi forstöðumanna ríkisstofnana](#), á grundvelli 39. gr. a laga nr. 70/1996, tók gildi 1. janúar 2019. Svo sem að framan er rakið var miðað við að í stað þess að kjararáð ákvarðaði laun forstöðumanna ríkisstofnana myndi ráðherra eða sérstök starfseining á ábyrgð ráðherra ákveða grunnlaunaflokkun og undirflokkun starfa forstöðumanna á grundvelli forsendna sem ráðherra ákvarðaði, að höfðu samráði við Félag forstöðumanna ríkisstofnana. Í því sambandi var miðað við að við grunnlaunasetninguna skyldi afla nauðsynlegra gagna og upplýsinga eftir því sem þörf teldist vera á. Ákvörðun ráðherra yrði ekki skotið til annars stjórnvalds. Miðað var við að birta skyldi ákvarðanir ráðherra opinberlega.
12. Viðamikil vinna átti sér stað í framhaldi af lagasetningunni, sem tók mið af svokallaðri „norskri leið“, sem þar var notast við um árabíl (1991–2015), svo sem ítarlega var rakið í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 130/2016, sbr. og hér að framan. Með því byggðist launaröðun á [heildstæðu samræmdu matskerfi](#), sem reist var á fjórum þáttum; færni, stjórnun, ábyrgð og umfangi. Í kynningu á kerfinu kom fram að hver þáttur væri metinn með tilliti til innbyrðis röðunar innan kerfisins, og þau gögn sem lögju til grundvallar væru skrifleg gögn um stofnunina auk samskipta við viðkomandi ráðuneyti og forstöðumenn. Launakerfi forstöðumanna væri til hliðar við stjórnendastefnu ríkisins. Varðandi einstaka þætti kom fram að varðandi *færni* væri tekið mið af kröfum sem gerðar væru til stjórnanda út frá markmiðum og eðli starfsemi stofnunarinnar, þ.e. kröfu um þekkingu, samskiptahæfni, nýsköpun og frumkvæði. Að því er varðar *stjórnun* sé stjórnunar- og leiðtogahlutverk metið út frá eðli stofnunar, málaflokks og gæðastjórnunar. *Ábyrgð* sé metin út frá hlutverki stofnunar og beinna áhrifa sem starfsemi hafi á einstaklinga og samfélagið. *Umfang* sé metið út frá ríkisreikningi og byggist á rekstartölum, fyrst og fremst launakostnaði og að hluta til öðru efnahagslegu umhverfi. Á grundvelli þessara grunnmatsforsendna, sem nánar var lýst í forsendum flokkunarinnar, var störfum forstöðumanna raðað í launaflokka, 010–110.
13. Svo sem fyrr er nefnt leitaði forstöðumaður ríkisstofnunar til umboðsmanns Alþingis í lok árs 2019<sup>4</sup> vegna þeirrar afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins að stjórnsýslulög

---

<sup>4</sup> [Mál nr. 10343/2019 og 10475/2020](#).

nr. 37/1993 ættu ekki við um ákvarðanir um laun forstöðumanna á grundvelli 39. gr. a laga nr. 70/1996, auk þess sem gerðar voru athugasemdir við málsmeðferð ráðuneytisins og efni ákvarðana þar að lútandi. [Niðurstaða umboðsmanns Alþingis](#) var sú að framangreind afstaða ráðuneytisins samræmdist ekki lögum og ákvörðun ráðherra um laun forstöðumanna teldist *ákvörðun um rétt og skyldu manns* og væri þar með stjórnvaldsákvörðun. Af því leiði að einstaklingur sem gegni starfi forstöðumanns þegar ákvörðun er tekin teljist aðili máls og eigi að njóta réttinda á grundvelli stjórnsýslulaga varðandi ákvarðanir sem um ræðir.

14. Í tilefni af niðurstöðu umboðsmanns Alþingis [áformaði](#) fjármála- og efnahagsráðuneytið að leggja fram lagafrumvarp til breytinga á 39. gr. a laga nr. 70/1996, sem fæli í sér að tekin væru af öll tvímæli um að ákvarðanir um grunnmat starfa forstöðumanna ríkisstofnana væru *stjórnvaldsfyrirmæli* en ekki *stjórnvaldsákvörðanir* (sjá einnig [áformaskjal](#), [mat á áhrifum](#) ásamt [drögum að frumvarpi](#) í [Samráðsgátt](#)). Í því sambandi var m.a. vísað til þess að umrætt launaákvörðunarkerfi byggðist á samræmdu grunnmati starfa forstöðumanna sem metin væru út frá umfangi og kröfum um færni, stjórnun, ábyrgð og umfangi. Um væri að ræða nýja aðferð við mat á störfum sem væri óháð því hver gegndi starfinu hverju sinni. Launaákvörðanir væru því gagnsæjar og innbyrðis samhengis gætt. Hafi það sjónarmið legið til grundvallar innleiðingu nýs launafyrirkomulags að um *stjórnvaldsfyrirmæli* væri að ræða en ekki *stjórnvaldsákvörðanir* gagnvart viðkomandi eintaklingum. Hafi þannig verið ætlunin að auka gagnsæi, fyrirsjáanleika og stöðugleika í launum og launaákvörðunum forstöðumanna. Ekki hafi verið um að ræða einstaklingsbundnar ákvarðanir, enda grunnmat óháð þeim einstaklingi sem gegni starfinu. Í tilefni af niðurstöðu umboðsmanns Alþingis hafi verið talið rétt að áréttu framangreint. Í áformum ráðuneytisins kom fram að til stæði að bæta við 39. gr. a laga nr. 70/1996 ákvæði um að birta skyldi ákvarðanir um föst laun fyrir dagvinnu og önnur laun er fylgdu viðkomandi starfi *með auglýsingu í Stjórnartíðindum*, en ákvarðanirnar höfðu einungis verið birtar á vefsvæði ráðuneytisins.<sup>5</sup> Ekkert varð af áformum um nefnda lagasetningu.
15. Í framhaldi af framangreindri niðurstöðu umboðsmanns Alþingis og viðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytisins vegna hennar leitaði forstöðumaðurinn til dómstóla, þar sem krafist var viðurkenningar á rétti til rökstuðnings og aðgangs að gögnum vegna

---

<sup>5</sup> [Áform um lagasetningu, dags. 15. nóvember 2021, birt í samráðsgátt stjórnvalda 1. febrúar 2022.](#)



ákvörðunar ráðherra um starfskjör, sem birt höfðu verið 4. september 2019. Dómur í málinu var kveðinn upp í Héraðsdómi Reykjavíkur hinn 2. nóvember 2023.<sup>6</sup>

16. Af [niðurstöðu Héraðsdóms Reykjavíkur](#), sbr. og [álit umboðsmanns Alþingis í málum nr. 10343/2019 og 10475/2020](#), má ráða að nefnt ákvæði 39. gr. a laga nr. 70/1996 *hefur ekki verið túlkað á þann veg*, þrátt fyrir fyrrgreindar forsendur ríkisins, að ákvæðið teljist fela í sér stjórnvaldsfyrirmæli sem séu almenns eðlis og varði ekki með beinum hætti forstöðumenn einstakra stofnana. Þvert á móti taldi héraðsdómur að um stjórnvaldsákvæðanir væri að ræða þar sem hver og einn forstöðumaður hefði beina aðilastöðu á grundvelli stjórnsýsluréttarins. Í þessu sambandi er og þess að geta að í niðurstöðu héraðsdóms (bls. 23) var tekið fram að ekki skipti máli að mati dómsins hvort „*stjórnvald kalli ákvörðun sína stjórnvaldsákvörðun eða stjórnvaldsfyrirmæli*“, ákvörðunin væri „*einstaklingsbundin í þeim skilningi að hún beinist að tilteknum aðila, þ.e. [forstöðumanninum], og varðar lögbundinn rétt [...] til launa*.“
17. Með dómi meirihluta Landsréttar hinn 10. apríl sl., í máli nr. 98/2024, var framangreindri niðurstöðu héraðsdóms snúið við og á því byggt að ákvörðun um laun forstöðumanns, sem um ræddi, hefði ekki lotið að „réttindum eða skyldum“ forstöðumannsins í skilningi 1. málslíðar 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Í reifun á niðurstöðu meirihluta Landsréttar sagði svo m.a.: „*E höfðaði mál gegn Í og krafðist viðurkenningar á rétti hennar til rökstuðnings fyrir ákvörðun fjármála- og efnahagsráðherra um laun hennar, ásamt aðgangs að skriflegum gögnum er vörðuðu ákvörðunina og miskabóta. Ákvörðun ráðherra byggðist á lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins sem kváðu á um að ráðherra tæki ákvörðun um laun forstöðumanna ríkisstofnanna í samræmi við grunnmat starfanna. E gegndi starfi framkvæmdarstjóra [...] nefndar og tók ráðherra ákvörðun um laun hennar með ákvörðun birtri 4. september 2019. Í hinum áfrýjaða dómi var fallist á að ákvörðun ráðherra væri stjórnvaldsákvörðun. Var réttur E til rökstuðnings og réttur hennar til aðgangs að tilgreindum gögnum því viðurkenndur en kröfu E um miskabætur hafnað. Í dómi Landsréttar kom fram að fyrirkomulag laga nr. 70/1996 um ákvarðanir ráðherra um laun forstöðumanna ríkisstofnana beri með sér svipmót heimilda til handa ráðherra að setja almenn fyrirmæli á grundvelli lagaheimildar fremur en að líta beri á þær sem stjórnvaldsákvæðanir. Vísað var til þess að ákvarðanir ráðherra um laun byggjast á grunnmati sem lög nr. 70/1996 gera ráð fyrir að byggt sé á hlutlægum viðmiðum og óháð því hvaða kostum sá kann að vera búinn sem gegnir starfi viðkomandi forstöðumanns*

---

<sup>6</sup> Mál nr. E-3006/2022. Málinu var áfrýjað til Landsréttar, sem kvað upp dóm hinn 10. apríl 2025, og sneri við niðurstöðu héraðsdóms, sbr. nánar efnisgr. 35 hér síðar.



hverju sinni. Þá sé tilgreindum ákvæðum laga nr. 70/1996 ætlað að tryggja forstöðumönnum ríkisstofnana stöðu sem ætlað er að koma í stað samningaréttar um launakjör þeirra og að ákvarðanirnar séu teknar í samræmi við óskráðar meginreglur um vandaða stjórnsýsluhætti, fremur en að ákvæðunum sé ætlað að stuðla að því að ákvarðanir um laun forstöðumanna séu stjórnvaldsákvarðanir sem veiti hverjum og einum forstöðumanni rétt til að teljast aðili máls á grundvelli stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Aðkoma forstöðumanna að endurskoðun grunnmats starfa þeirra breyti þar engu um enda lúti aðkoma þeirra að því að koma á framfæri upplýsingum um eðli og umfang starfsins sem þýðingu hafi við ákvörðun launa fyrir það. Var ákvörðun ráðherra um laun E því ekki talin stjórnvaldsákvörðun í skilningi 1. máls. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 37/1993 ...”

18. Í niðurstöðu minnihluta Landsréttar segir m.a.:<sup>7</sup> “...Mál þetta varðar í grunninn hvort ákvörðun um endurskoðun á grunnmati starfs stefndu, sem liggur til grundvallar launaákvörðunar hennar sem forstöðumanns og henni var birt 4. september 2019, sé stjórnvaldsákvörðun, í skilningi stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Stefnda hefur krafist þess að viðurkenndur verði réttur hennar til rökstuðnings fjármála- og efnahagsráðherra fyrir nefndri ákvörðun, ásamt kröfu um að viðurkenndur verði réttur stefndu til aðgangs að skriflegum gögnum varðandi sömu ákvörðun, sbr. 1. mgr. 15. gr. og 1. mgr. 21. gr. stjórnsýslulaga. Áfrýjandi hefur hafnað þessu og byggir fyrst og fremst á því að við mótun og innleiðingu á launafyrirkomulagi forstöðumanna ríkisstofnana með lögum nr. 130/2016 og nr. 95/2017 hafi verið miðað við að ákvarðanir ráðherra um grunnmat starfa forstöðumanna, þar með taldar launaákvörðanir, væru almenn stjórnvaldsfyrirmæli. Því ættu stjórnsýslulögin ekki við, sbr. 2. málslíð 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Í 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga segir að lögin gildi þegar stjórnvöld taki ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Í athugasemdum um 1. gr. frumvarps til stjórnsýslulaga segir að lögunum sé einungis ætlað að ná til stjórnvaldsákvarðana sem beinast að borgurunum. Ákvarðanir um skipun, setningu og ráðningu opinberra starfsmanna, svo og lausn þeirra frá störfum og brottvikningu þeirra, hafa verið flokkaðar sem stjórnvaldsákvarðanir. Sama eigi við um ákvarðanir stjórnvalda um að beita opinbera starfsmenn stjórnsýsluviðurlögum eins og frádrætti frá launum vegna ólögðætra fjarvista frá vinnu. Gangi lögin út frá þessari hefðbundnu skilgreiningu og því falli ákvarðanir þessar undir gildissvið þeirra. Þá segir í niðurlagi athugasemda um 1. gr. frumvarpsins að í algjörum vafatílvikum beri að álykta svo að lögin gildi fremur en að þau gildi ekki. Af framangreindu má meðal annars draga þá ályktun að vissar

---

<sup>7</sup> Málsgreinanúmerum í sératkvæði sleppt.

ákvarðanir um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna falli undir gildissvið stjórnarsýslulaga og eðli, efni og áhrif ákvörðunar geti ráðið því hvort hún falli innan gildissviðs laganna. Stefnda er forstöðumaður ríkisstofnunar og embættismaður í skilningi 22. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Á stefnda rétt á launum fyrir störf sín, samkvæmt 1. mgr. 9. gr. sömu laga, en laun hennar eru ákvörðuð einhliða af stjórnvöldum, en ekki samkvæmt kjarasamningum. Jafnframt er ljóst af gögnum málsins að ákvörðun um grunnmat fól í sér skerðingu á heildarlaunum stefndu sem hún naut, byggt á úrskurði kjararáðs, þó gildistöku skerðingarinnar hafi verið frestað, sbr. bréf ráðuneytisins til stefndu dags 20. desember 2018, þar sem stefndu var tilkynnt um nýja launaákvörðun. Þessi atriði benda öðru fremur til þess að stefnda eigi að njóta þeirrar réttarverndar sem í stjórnarsýslulögunum felast við endurskoðun grunnmats starfs hennar, sem hefur áhrif á heildarlaun stefndu. Stefndu var tilkynnt um endurskoðun á nefndu grunnmati með bréfi dags. 4. september 2019. Var það niðurstaða ráðuneytisins að breyta ætti tveimur þáttum grunnmatsins, sem þó höfðu ekki áhrif á launasetningu starfs stefndu. Þrátt fyrir að sú endurskoðun kunni að einhverju marki að byggja á almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða verklagsreglum, þá færir það eitt og sér ekki ákvörðunina undan gildissviði stjórnarsýslulaga. Ákvörðunin um endurskoðun er ekki almenn, beinist ekki gegn ótilgreindum aðilum, né er hún birt opinberri birtingu og ber því ekki einkenni almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Í ofangreindri ákvörðun um endurskoðun grunnmats er vísað til 39. gr. a laga nr. 70/1996 sem heimili forstöðumanni að koma á framfæri athugasemdum og óskum um endurskoðun á grunnmati, sbr. 4. mgr. greinarinnar. Endurskoðun grunnmatsins var að frumkvæði stefndu og hafði, í hennar tilfalli, áhrif á laun hennar, sem hún á rétt á samkvæmt 1. mgr. 9. gr. sömu laga. Endurskoðun grunnmats á grundvelli 4. mgr. 39. gr. a laga nr. 70/1996 hefur því eðli og yfirbragð stjórnvaldsákvörðunar. Jafnframt segir í 6. mgr. 39. gr. a sömu laga að ákvörðunum samkvæmt greininni verði ekki skotið til annars stjórnvalds, en í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 130/2016, er ákvæðið var tekið upp í lögin, kom fram að um væri að ræða „endanlega ákvörðun á stjórnarsýslustigi“. Að framangreindu athuguðu en að öðru leyti með vísan til forsendna hins áfrýjaða dóms tel ég að staðfesta beri niðurstöðu hans”.

19. Dómi Landsréttar í máli nr. 98/2024 var áfrýjað til Hæstaréttar hinn 29. júní 2025 að fengnu leyfi réttarins. Með dómi Hæstiréttur hinn 22. apríl 2026, sbr. dómur í máli nr. 39/2025, sneri niðurstöðu meirihluta Landsréttar og komst efnislega að sömu niðurstöðu og héraðsdómur, þ.e. að ákvörðun fjármála- og efnahagsráðherra varðandi laun forstöðumanna væri stjórnvaldsákvörðun og viðurkenndur var réttur forstöðumanns til

rökstuðnings um þá ákvörðun og aðgang að skriflegum gögnum. Í dómi réttarins var tekið fram að ákvörðun ráðherra hafi verið tekin á grundvelli 39. gr. a laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem kveði á um að ráðherra tæki ákvörðun um laun forstöðumanna ríkisstofnana í samræmi við grunnmat starfanna. Hæstiréttur vísaði til þess að þótt viðmið að baki grunnmati hefðu að geyma nokkur einkenni almennra stjórnvaldsfyrirmæla væri orðalag 39. gr. a laga nr. 70/1996 ekki einhlítt. Í greininni kæmi fram að ákvörðun samkvæmt henni yrði ekki skotið til annars stjórnvalds. Um það væri gefin sú skýring í lögskýringargögnum að reglan væri með þessum hætti sökum þess að um væri að ræða endanlega ákvörðun á stjórnsýslustigi. Slíkt ákvæði væri óþarft og í andstöðu við annað í greininni væri ákvörðun um laun forstöðumanns samkvæmt henni almenn stjórnvaldsfyrirmæli en ekki stjórnvaldsákvörðun. Þá kom fram í dómi Hæstaréttar að réttur embættismanns sem gegndi starfi forstöðumanns til launa fyrir störf sín væri reistur á 1. mgr. 9. gr. laga nr. 70/1996 og ákvörðun um laun hans beindist því að lögbundnum réttindum þess einstaklings sem gegndi starfinu hverju sinni. Ætti hann því hagsmuni af því að eiga aðild samkvæmt ákvæðum stjórnsýslulaga að ákvörðun um þau réttindi og skyldur er lytu að launakjörum hans. Slíkri aðild þyrfti að fylgja réttur viðkomandi til aðgangs að gögnum um ákvörðunina og til að koma að athugasemdum áður en rökstudd ákvörðun um hagsmuni hans yrði tekin. Var því fallist á að ákvörðun fjármála- og efnahagsráðherra væri stjórnvaldsákvörðun og viðurkenndur réttur forstöðumanns til rökstuðnings um þá ákvörðun og aðgang að skriflegum gögnum er hana vörðuð.

#### V. *Um sjónarmið Félags forstöðumanna ríkisstofnana*<sup>8</sup>

20. Með bréfi Félags forstöðumanna ríkisstofnana (FFR) dags. 31. mars 2025 upplýsti félagið fjármála- og efnahagsráðuneytið um álitsgerðir sem Hafsteinn Dan Kristjánsson, prófessor við Lagadeild Háskólans í Reykjavík vann fyrir FFR og lúta að fjórum tilteknum álitaefnum, þar á meðal launafyrirkomulagi forstöðumanna og samnings- og félagafrelsi forstöðumanna.<sup>9</sup>
21. Að því er varðar sérstaklega sjónarmið um launaákvörðanir forstöðumanna var það afstaða stjórnar FFR, að teknu tilliti til álits Hafsteins Dan, að rétt væri að halda í núverandi fyrirkomulag launaákvörðana forstöðumanna en að gerðar verði ákveðnar

---

<sup>8</sup> Það athugast að framangreind álit voru unnin áður en dómur Landsréttar í máli nr. 98/2024 var kveðinn upp.

<sup>9</sup> Hin tvö álitaefnin lúta að auglýsingu embættis að skipunartíma liðnum og flutningi embættismanna annars vegar og tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna, þ. á m. forstöðumanna hins vegar.

breytingar, þ.e. í fyrsta lagi að dregið verði úr þeirri „miklu miðstýringu sem nú er fyrir hendi og fagraðherra eða eftir atvikum stjórn stofnunar, verði falið ákvörðunarvald og ábyrgð á launum og kjörum forstöðumanns“; í öðru lagi að kveðið verði skýrar á um það í orðalagi 1. mgr. 39. gr. a laga nr. 70/1996, að „önnur laun taki mið af sérstakri hæfni, sérstöku álagi eða árangri í starfi, eins og rakið er í lögskýringargögnum“ og sæki stuðning í forsögu ákvæðisins. Fari svo í framtíðinni að önnur laun taki í framkvæmd „ríkara mið af persónubundnum þáttum“ sé enn meiri ástæða en ella til þess að fagraðherra meti þættina enda „fer hann með yfirstjórn málaflokksins og eftirlit með honum“. Skyti skökku við ef fjármálaráðherra væri falið að meta árangur forstöðumanns í starfi sem heyri undir annan ráðherra; og í þriðja lagi að skoðað yrði hvort tilefni væri til þess að festa í lög eða reglur „árleg starfsmannaviðtöl við forstöðumenn þar sem farið yrði yfir rekstur, verkefni og árangur síðasta árs“, og jafnframt yfir stöðu og verkefni framundan, eins og gert væri í Noregi. Einnig mætti skoða nánar notkun erindisbréfa, eins og rætt hafi verið í þessu sambandi við forstöðumenn.<sup>10</sup>

22. Í erindinu er einnig vikið nánar að samnings- og félagafrelsi forstöðumanna og í því sambandi bent á, eins og fram komi í áliti Hafsteins Dan, að slíkt frelsi sé skert með 39. gr. a og 40. gr. starfsmannalaganna sem og 19. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Í álitinu sé bent á að svigrúm sé til að styrkja réttinn til áheyrnar og skapa FFR „stöðu sem líkjast mundi inntaki réttarins til að semja sameiginlega við atvinnurekanda þó með því fororði að lokaniðurstaðan væri háð einhliða ákvörðun ráðuneytis en ekki samningi.“ Tekið er fram að stjórn FFR „telji óraunhæft að stefna að því að félagið verði í öllu verulegu sem stéttarfélag en tekur undir mikilvægi þess að málefnum og réttindum forstöðumanna verði haldi á lofti“, en þeir ekki sniðgengnir í samanburði við kjara- og réttindaþróun á opinberum vinnumarkaði.

---

<sup>10</sup> Rétt er að geta þess að fjármála- og efnahagsráðuneytið gerði í apríl 2025 *drög* að kostnaðargreiningu á tillögum FFR, sem lúta að árangurstengingu launa með tilliti til viðbótalauna, lögfestingu árlegra stjórnendaviðtala, og að fagraðuneytum sé falið ákvörðunarvald og ábyrgð á launum og öðrum kjörum forstöðumanna, m.a. m.t.t. þess að litið væri svo á að forstöðumenn séu aðilar máls í skilningi stjórnsýsluréttarins. Talið var að slíkar breytingar gætu leitt af sér fjölgun starfa innan ráðuneyta (frá hálfu og upp í tvö stöðugildi hjá einstökum fagraðuneytum) auk kostnaðar vegna umsjónar með breyttu launafyrirkomulagi auk yfirumsjónar og kerfislegrar samræmingar. Heildarkostnaður ríkissjóðs gæti numið allt að 245 millj. kr. á ársgrundvelli.

VI. *Nánar um verkefni starfshóps um launaákvörðanir forstöðumanna*

23. Svo sem ráða má af fyrrnefndum áformum fjármála- og efnahagsráðuneytisins, sem birt voru í samráðsgátt stjórnvalda 1. febrúar 2022, sbr. hér að framan, var talið ljóst að ef litið yrði á ráðstafanir ráðherra, sem kveðið væri á um í 39. gr. a laga nr. 70/1996, *sem stjórnvaldsákvörðanir* en ekki almenn *stjórnvaldsfyrirmæli*, myndi það að óbreyttu leiða til þess að málsmeðferð við ákvörðun launa forstöðumanna, sem lögfest væri í 39. gr. a laga nr. 70/1996, yrði bæði umfangsmeiri og tímafrekari en ef um stjórnvaldsfyrirmæli væri að ræða. Afleiðing þess yrði jafnframt sú að fjölga yrði þeim starfsmönnum sem sinni slíkum ákvörðunum. Í tilvísuðum áformum sagði þannig m.a.: „Ef ákvörðanir ráðherra, sbr. 1. málsl. 1. mgr. 39. gr. a, yrðu aftur á móti skilgreindar sem stjórnvaldsákvörðanir er ljóst að þau markmið er snúa m.a. að hagræði, skilvirkni, sveigjanleika og gagnsæi sem lagt var upp með, við innleiðingu á launafyrirkomulagi forstöðumanna, yrði fyrir bí. Ferlið yrði þyngra í vöfum, kostnaðarsamara og ófyrirsjáanlegra.“
24. Í skipunarbréfi starfshóps þessa er rakin niðurstaða héraðsdóms í framangreindu máli (sem staðfest hefur verið með dómi Hæstaréttar í máli nr. 39/2025) um að launaákvörðanir forstöðumanna samkvæmt 39. gr. a laga nr. 70/1996 teldust í raun vera stjórnvaldsákvörðanir. Hafi af því tilefni verið lagt til að skipaður yrði starfshópur til að leggja mat á nefnt kerfi með tilliti til mögulegra breytinga og hvernig launaákvörðunum yrði vel komið fyrir til framtíðar. Í skipunarbréfinu kom jafnframt fram að til álita kæmi að setja forstöðumenn undir kjarasamning og veita Félagi forstöðumanna ríkisstofnana samningsrétt fyrir þeirra hönd, en þessi leið kynni að leiða til þess að fjölga þyrfti þeim aðilum (forstöðumönnum) sem taka myndu laun samkvæmt lagaákvæðum.
25. Af hálfu þessa starfshóps er tekið undir framangreint, sbr. liður 23 hér að framan, að ferli undirbúnings *stjórnvaldsákvörðunar* um kjör einstakra forstöðumanna ríkisstofnana, þ.e. rannsókn, athugasemdaferli og rökstuðningur, geti leitt til umfangsmikillar umsýslu og tafsamra ferla við launaákvörðanir fyrir nokkuð stóran hóp forstöðumanna, að einhverju leyti andstætt ráðagerðum um að launaákvörðunarkerfið teldist hlutlægt, gagnsætt og skilvirkt. Þá megi segja að ekki næðist það hagræði sem lagt hafi verið upp með er ákveðið var að taka ákvörðanir um launakjör undan kjararáði. Fyrirkomulagið leiði einnig til þess að fyrirsjáanleiki um kjör yrði minni en ákjósanlegt er og óheppileg togstreita geti skapast varðandi kjör æðstu stjórnenda. Einnig megi segja að sú ráðstöfun að taka ákvörðun um kjör forstöðumanna undan ákvörðunarvaldi kjararáðs hafi eftir atvikum leitt til óheppilegri niðurstöðu, þ.e. að ákvörðunarvaldið

væri fært beint undir ráðherra í stað þess að „sjálfstæður úrskurðaraðili“ (kjararáð) komi þar að.

26. Af hálfu starfshópsins er talið að tilefni sé til að skoða nánar hvort heppilegra megi teljast og að rök standi til þess að laun forstöðumanna séu ákveðin með öðrum hætti og þá til samræmis við það sem *gildir fyrir æðstu embættismenn ríkisins*, sbr. lög nr. 79/2019, þ.e. að launaákvörðun sé mörkuð í sérstökum lögum um launakjör forstöðumanna ríkisstofnana, með fastri krónutölufárhæð, en endurákvörðuð reglulega með tilliti til launaþróunar á vinnumarkaði. Þannig fylgi laun með afdráttarlausum hætti forstöðumannsstöðu ríkisstofnunar en ekki þeim forstöðumanni sem henni gegnir frá einum tíma til annars. Er þá ekki hvað síst tekið tillit til eðlis þess starfssambands sem er á milli ríkisins og forstöðumanna ríkisstofnana og þess trúnaðarhlutverks sem forstöðumenn gegna og þeirra almannahagsmuna sem þeir gæta. Þá er og haft í huga að ákvörðun launa einstakra forstöðumanna stofnana ríkisins verður alltaf umdeilt og torvelt viðfangsefni, eins og talið var eiga við um áður gildandi launaákvörðanir vegna æðstu embættismanna, sbr. hér á eftir.
27. Nánar tiltekið, að því er varðar launaákvörðanir fyrir þjóðkjörna fulltrúa, dómara og æðstu embættismenn þá ákvað [ríkisstjórnin í janúar 2018](#), að höfðu samráði við heildarsamtök á vinnumarkaði, að skipa starfshóp um málefni kjararáðs. Skyldi starfshópurinn bera saman fyrirkomulag um ákvörðun launa hjá kjörnum fulltrúum, dómurum og æðstu embættismönnum í nágrannalöndum okkar og leggja fram tillögur að breyttu fyrirkomulagi launaákvörðana kjararáðs, væri annað fyrirkomulag talið líklegra til betri sáttar í þjóðfélaginu til framtíðar um ákvörðun launa þeirra sem stöðu sinnar vegna njóta ekki samningsréttar. Þá átti starfshópurinn að taka til skoðunar úrskurði kjararáðs, meta þá með hliðsjón af launasetningu og launabreytingum þeirra stétta sem samningsfrelsis njóta og launastefnu sem samið var um við meginþorra launafólks, og eftir atvikum leggja fram tillögur um úrbætur.
28. Í [skýrslu nefnds starfshóps, frá febrúar 2018](#), kom m.a. fram að „*ákvörðun launa fyrir þjóðkjörna fulltrúa og æðstu embættismenn ríkja verður alltaf erfitt og umdeilt viðfangsefni. Þessar starfsgreinar fara með æðstu völd í samfélaginu og hafa því engan viðsemjanda um laun. Þá tengjast æðstu embættismenn einnig hinu pólitíska sviði á ýmsan hátt. Loks er almennt viðurkennt að ákvörðun launa dómara og nokkurra annarra starfsgreina njóti sérstöðu vegna þess að tryggja þarf starfskjör og sjálfstæði þeirra gagnvart öðrum greinum ríkisvaldsins. Þessi sjónarmið hafa í ýmsum ríkjum verið talin gilda um þá sem fara með saksóknarvald og forsvarsmenn ýmissa opinberra eftirlitsstofnana.*“ Mismunandi hafi verið eftir ríkjum hvernig þetta hafi verið leyst en



hér á landi hafi ákvörðunarvaldið um nokkurt skeið verið í höndum óháðs úrskurðaraðila, um tíma kjaranefndar og Kjaradóms, en svo kjararáðs. Þessir aðilar hafi, a.m.k. í orði kveðnu, fengið nokkuð svigrúm til ákvörðunar um kjör, þar með talið hvernig starfsgreinum væri raðað upp. Þessar ákvarðanir hafi valdið deilum í samfélaginu fyrr og nú. Var það niðurstaða starfshópsins um málefni kjararáðs að laun æðstu embættismanna, þjóðkjörinna fulltrúa löggjafarvaldsins, dómara o.fl. yrðu ákvörðuð í lögum með fastri krónutölufjárhæð, en endurákvörðuð árlega og giltu svo óbreytt í eitt ár.

29. Með [lögum nr. 79/2019](#) var fyrirkomulagi launaákvæðana *æðstu embættismanna ríkisins* þannig breytt á þann veg að þær voru teknar undan ákvarðanavaldi kjararáðs, en kjararáð var samhliða lagt niður. Í [frumvarpi til laga, sem urðu lög nr. 79/2019](#), var nánar tiltekið kveðið á um að meginefni frumvarpsins væri að laun þjóðkjörinna manna, dómara, saksóknara, ráðherra, ráðuneytisstjóra, ríkissáttasemjara, seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra yrðu ákvörðuð í lögum með fastri krónutölufjárhæð. Gert var ráð fyrir að launin yrðu síðan endurákvörðuð 1. júlí ár hvert miðað við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins.
30. Framangreint fyrirkomulag, sem tók gildi 1. janúar 2019, kom til skoðunar hjá þessum starfshópi í þeim hluta starfs hans sem laut að *launaviðmiðunum æðstu embættismanna*, sbr. [skýrsla starfshópsins, dags. 12. júní 2024](#). Að því er varðar þann þátt, að grunnlaunaákvörðun vegna embættismanna hafi verið leidd í lög og þannig færð frá sérstökum ákvörðunaraðila (úrskurðaraðila), þ.e. kjararáði, var það afstaða starfshópsins að ekki skyldi hróflað við þeim þætti, þ.e. að grunnlaunaákvörðunin frá júní 2019 yrði látin halda sér. Var þá haft í huga að svo virtist sem nokkuð góð sátt hafi verið um það fyrirkomulag og því yrði ekki séð að nauðsynlegt væri að ráðast í breytingar þar að lútandi. Þá var og litið svo á að þau meginrök sem hafi búið þessu fyrirkomulagi að baki við upptöku þess væru enn í fullu gildi. Þá taldi starfshópurinn og að ekki blasi við að annað fyrirkomulag varðandi grunnlaunaákvörðun teljist ljóslega heppilegra. Þannig var t.d. ekki talið að æskilegt væri að hverfa aftur til þess fyrirkomulags að leggja launaákvörðunina í hendur nefndar eða ráðs (kjararáðs), eins og gert var fram til ársins 2018.
31. Það er einnig rétt að geta þess að framkvæmd laga 79/2019 var ekki áfallalaus. Í tilefni af dómi Hæstaréttar 22. desember 2023 var ákveðið að skipa nýjan starfshóp um launaviðmið æðstu embættismanna, dómara og þjóðkjörinna fulltrúa. Í niðurstöðum hópsins frá 20. apríl 2026 er enn lagt til sama viðmið um uppfærslu launa þessa hóps, þ.e. *þróun meðallauna fullvinnandi ríkisstarfsmanna* en nánari grein gerð

fyrirforsendum og útreikningi þeirrar viðmiðunar. Fjármála- og efnahagsráðherra lagði fram frumvarp á Alþingi 22. apríl sl. með sömu aðferðarfræði, en þó þannig að lagðar eru til 3,5% hækkanir 1. júlí 2026 og 1. júlí 2027 í formi bráðabirgðaákvæðis af ástæðum sem nánar eru tilgreindar í athugasemdum með frumvarpinu. Ekki er ljóst hvort þær aðstæður eigi við um forstöðumenn ríkisstofnana enda hefur uppfærsla launa þeirra ekki verið á sama grunni og laun hins hópsins. Áðurnefnt frumvarp varð að lögum 15. júní 2026.

## VII. *Forsendur tillagna starfshóps um breytingar á launaákvörðunarkerfi forstöðumanna*

32. Hvað sem áhrærir framangreind lagaleg álitæfni varðandi launaákvörðanir forstöðumanna, er af hálfu starfshópsins lagt til að gerðar verði breytingar á núverandi launakerfi forstöðumanna ríkisstofnana með það að markmiði að afnema forræði fjármála- og efnahagsráðherra að því er varðar málsmeðferð og ákvarðanir varðandi launasetningu forstöðumanna, hvort sem er með *almennum hætti* eða gagnvart *einstaka* forstöðumönnum. Í þessu sambandi er litið til þess að æskilegt sé að gera launakjör forstöðumanna gagnsærri, fyrirsjáanlegri og hlutlægari, og að auki óháða einstaklingum sem þeim sinna á hverjum tíma. Jafnframt væri markmiðið að ekki væri tilefni til afskipta þeirra einstaklinga, sem stofnunum veita forstöðu, af launakjörum sem gilda fyrir forstöðumenn viðkomandi stofnana. Er hér m.a. haft í huga að forstöðumenn veita jafnan forstöðu stofnunum, sem hafa ákveðið lögbundið hlutverk og markmið. Störfin teljast varanleg og óháð þeim sem þeim sinna á hverjum tíma. Engu að síður er eftir sem áður gert ráð fyrir sjálfstæði forstöðumanna við mörkun starfsemi stofnunar, þar á meðal við að innleiða eða leggja til ákveðna framþróun í starfi stofnunar, eftir því sem við kann að eiga og innan þess lagaramma sem stofnunin lýtur, svo og samkvæmt lögum sem um störf þeirra gilda að öðru leyti.
33. Að mati starfshópsins má og líta til þess að forstöðumenn njóta ákveðinnar sérstöðu meðal starfsmanna ríkisins, sem gerir það að verkum að óheppilegt sé að launakjör þeirra séu ekki fyrirfram fastákveðin heldur sé á hverjum tíma heimilt að efna til viðræðna við ríkið um breytingu á þeim kjörum sem gilda fyrir stofnunina, hvort sem er vegna breytinga sem eru taldar hafa orðið á starfsemi stofnunar sem slíkrar, sbr. þó síðar, breytingum sem kunna verða á högum forstöðumanns, eða að tekið sé sérstakt tillit til huglægs mats á frammistöðu forstöðumanns, o.s.frv. Verður að telja að færi á slíku endurmati hafi almennt ekki jákvæð áhrif á samstarf stofnunar eða forstöðumanns hennar, og ráðuneytis, hvort sem er fjármála- og efnahagsráðuneytis eða fagraráðuneytis,

sem stofnun heyrir undir. Að sama skapi er talið líklegt að beiðnir um slíkar viðræður um launakjör, endurskoðun þeirra, kröfur um gerð samanburðar eða nánari rökstuðning kunni og að draga úr einbeitingu og athygli beggja aðila á megin verkefnaþáttum sem samstarf og samvinna ráðuneyta og forstöðumanna er byggt á. Ljóst er að slíkt kann og að leiða til hagsmunaárekstra í störfum forstöðumanna fyrir ríkið. Þá má gera ráð fyrir að ef breyting er gerð á launakjörum tiltekins forstöðumanns geti það haft keðjuverkandi áhrif á þann veg að slíkt leiði til óska eða ábendinga um breytingar samhliða hjá öðrum stofnunum ríkisins. Að mati starfshópsins verður vart fallist á að slíkt kerfi teljist fastmótað og fyrirsjáanlegt, hvorki fyrir viðkomandi forstöðumenn né fyrir ríkið sem atvinnurekanda. Þá er bent á, svo sem fram kom í rökstuðningi starfshóps þess sem lagði til lögbindingu launaákvæðanir æðstu embættismanna, að launaákvörðun yrði ella alltaf erfitt og umdeilt viðfangsefni. Má telja að þau rök eigi einnig við um launaákvæðanir einstakra forstöðumanna ríkisstofnana og breytingar á þeim.

34. Svo sem rakið var í kafla 12 hér að framan, fór fram viðamikil vinna við grunnmat á störfum forstöðumanna ríkisstofnana í framhaldi af setningu laga nr. 130/2016, sem tók mið af svokallaðri „norskri leið“. Var þar leitast við að byggja launaröðun forstöðumanna ríkisstofnana á [heildstæðu samræmdu matskerfi](#), sem reist var á fjórum þáttum; færni, stjórnun, ábyrgð og umfangi. Varðandi einstaka þætti kom fram að varðandi *færni* væri tekið mið af kröfum sem gerðar væru til stjórnanda út frá markmiðum og eðli starfsemi stofnunarinnar, þ.e. kröfu um þekkingu, samskiptahæfni, nýsköpun og frumkvæði. Að því er varðar *stjórnun* væri stjórnunar- og leiðtogahlutverk metið út frá eðli stofnunar, málaflokks og gæðastjórnunar. *Ábyrgð* væri metin út frá hlutverki stofnunar og beinna áhrifa sem starfsemi hafi á einstaklinga og samfélagið. *Umfang* væri metið út frá ríkisreikningi og byggist á rekstrartölum, fyrst og fremst launakostnaði og að hluta til öðru efnahagslegu umhverfi. Á grundvelli þessara grunnmatsforsendna, sem nánar var lýst í forsendum flokkunarinnar, var störfum forstöðumanna raðað í launaflokka, 010-110. Allnokkrar breytingar hafa verið gerðar á nefndri matsgreiningu frá upphaflegri innleiðingu þess, einkum í tilefni af athugasemdum sem borist hafa frá forstöðumönnum ríkisstofnana eða félagi þeirra. Hafa slíkar athugasemdir í einhverjum tilvikum leitt til breytinga á launasetningu. Af hálfu starfshópsins er það metið svo að fyrirbyggjandi matskerfi geti verið grundvöllur fyrir grunnlaunasetningu forstöðumanna ríkisstofnana kæmi til lögfestingar launa með fastákveðinni fjárhæð. Yrði þá miðað við stöðu matsflokksinnar á tilteknum degi, er ráðist yrði í lögfestingu nýs fyrirkomulags. Yrði þannig ljóst að enginn forstöðumaður myndi skerðast í launum eða öðrum kjörum. Er þá m.a. haft í huga að við launasetningu æðstu embættismanna í lögum nr. 97/2019 hafi

þágildandi launaákvörðun kjararáðs verið lögð til grundvallar. Þannig er ekki ráðgert að gera breytingar á þeirri flokkun sem gildir við gildistöku laganna. Á þessu kynni að verða einhverjar undantekningar vegna endurskoðunarmála sem kynnu að vera til meðferðar á nefndu tímamarki.

35. Rétt er hér að benda á að í [tillögum starfshóps um vinnuumhverfi forstöðumanna, frá árinu 2012](#), kom fram að því er varðar launaákvæðanir forstöðumanna að fyrirkomulagið þyrfti að byggja á tiltölulega fáum og skýrum matsþáttum og vera samræmt að hluta til „*en gefa möguleika á að umbuna sérstaklega fyrir annað hvort sérstakar áherslur eða góðan árangur forstöðumannsins.*“ Af hálfu starfshópsins er litið svo á að með innleiðingu matskerfisins 2019, þ.e. með innleiðingu áðurnefndra fjögurra megin viðmiðunarþátta, þar sem hver þáttur var metinn með tilliti til innbyrðis röðunar innan kerfisins, hafi náðst að taka viðeigandi tillit til og umbuna fyrir „sérstakar áherslur“ starfa, eins og [tillaga var um hjá starfshópnum um vinnuumhverfi forstöðumanna frá 2012](#).<sup>11</sup> Á hinn bóginn skal bent á að núverandi kerfi hefur ekki sérstaklega miðað við hinn valkostinn sem nefndin vísaði til, þ.e. að meta og umbuna sérstaklega fyrir „góðan árangur forstöðumann[a]“ í starfi. Má telja að slík viðmiðun við launaákvæðanir myndi falla illa að eða fari jafnvel gegn þeim meginsjónarmiðum sem nefnt matskerfi byggir að öðru leyti á, þ.e. að vera reist á fáum skýrum og afdráttarlausum matsþáttum. Þá er ljóst að slíkt kerfi er afar erfitt í framkvæmd og flókið, m.a. að því er varðar samræmingu milli forstöðumanna innbyrðis. Í þessu sambandi má og nefna að undirbúningur ráðninga stjórnenda (og forstöðumanna) hjá ríki (og öðrum opinberum aðilum) hefur breyst verulega frá því sem áður var, að telja verður. Er hér og bent á að forstöðumenn eru skipaðir til starfa sinna til fimm ára að undangengnu ítarlegu valferli og hæfnimati. Þá er jafnan valið úr hópi þeirra sem sækjast eftir starfi forstöðumanns á grundvelli tiltekinna kosta sem umsækjandi telst hafa, þar á meðal með tilliti til almennrar hæfni, menntunar og stjórnunarhæfileika. Við val á æðri stjórnendum er nú að jafnaði lögð sérstök áhersla á, eða jafnvel áskilið, að sá sem valinn er sé líklegur til að sýna *góðan árangur* í viðkomandi starfi. Er því almennt séð síður viðeigandi að umbuna forstöðumanni sérstaklega í launum fyrir slíkan góðan árangur. Hér er og rétt að benda á að samkvæmt reglum um starfskjör forstöðumanna nr.

---

<sup>11</sup> Þátturinn stjórnun var metinn þannig að stjórnunar- og leiðtogahlutverk var metið út frá eðli stofnunar, málaflokks og gæðastjórnunar, færni var metin m.t.t. þeirrar færni sem krafist er af stjórnanda út frá markmiðum og eðli starfsemi stofnunar, þ.e. krafa um þekkingu, samskiptahæfni, nýsköpun og frumkvæði, ábyrgð var metin út frá hlutverki stofnunar og beinna áhrifa starfseminnar á einstaklinga og samfélagið og loks var umfang metið út frá síðasta ríkisreikningi og byggði á rekstrartölum, fyrst og fremst launakostnaði og að hluta til öðru efnahagslegu umfangi.

490/2019 er gert ráð fyrir að forstöðumönnum gefist kostur á *launuðum leyfum* til að viðhalda og þróa starfshæfni sína með margháttaðri endurmenntun og þ.u.l.

36. Af hálfu starfshópsins er talið óhjákvæmilegt, komi til breytinga á *lögum um einstakar stofnanir*, sem fælu í sér *eðlisbreytingar* á stofnunum, og þar með stöðu og störfum forstöðumanna, svo sem vegna sameiningar eða annarra umfangsmikilla breytinga á lagalegri stöðu, að samhliða slíkra lagabreytingu yrði lagt mat á hvort tilefni væri til að gera breytingu á lögnum um *launa- og starfskjör forstöðumanna ríkisstofnana* að því er varðar starfskjaraflokkun viðkomandi stofnunar eða stofnana. Við slíka tillögugerð væri eðlilegt að leita umsagnar og álits Félags forstöðumanna ríkisstofnana. Ef við ætti myndi lagabreyting og fela í sér endurflokkun stofnunar með tilliti til launakjara forstöðumanns.
37. Þá telur starfshópurinn og rétt að teknar verði til endurskoðunar heimildir til viðbótargreiðslna til forstöðumanna vegna óvæntra og ófyrirsjáanlegra verkefna, svo sem gert er ráð fyrir í núverandi launakerfi, sbr. reglur nr. 491/2019. Telja verður, með sömu rökum og rakin voru hér að framan, þ.e. varðandi starfssamband ríkis og forstöðumanna sem sérstakra trúnaðarmanna ríkisins, að óheppilegt sé almennt að forstöðumenn fái eða leiti eftir viðbótargreiðslum þó breyting verði tímabundið á störfum forstöðumanns, svo sem vegna aukins álags, enda má almennt ráðgera að álag jafnist út þegar litið er til lengri tíma, t.d. ef litið er til skipunartíma. Álagsgreiðslur teljist því jafnan þegar til fastra launa sem forstöðumannsstöðu fylgir.

#### VIII. *Samandregnar niðurstöður starfshóps*

38. Með tilliti til framangreinds leggur starfshópurinn til eftirfarandi meginbreytingar á núverandi kerfi, sbr. 39. gr. a laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins:
- Laun forstöðumanna ríkisstofnana verði ákveðin í sérstökum lögum, *lögum um launa- og starfskjör forstöðumanna ríkisstofnana*, þar sem annars vegar væri kveðið á um *launa- og starfskjaraflokkun hvernar stofnunar um sig* og hins vegar á um *fjárhæð launa forstöðumanna og jafnframt gerð grein fyrir öðrum starfskjörum* sem embætti forstöðumanns einstakra stofnana tilheyri.
  - Við gildistöku laga samkvæmt lið a. verði miðað við fyrirbyggjandi launaákvæðanir fyrir viðkomandi stofnanir, sem byggðar eru á núgildandi grunnmati starfa í samræmi við ákvæði laga nr. 130/2016, sbr. lög nr. 95/2017.
  - Samhliða lögbindingu launa væri kveðið á um endurskoðun fjárhæðar þeirra árlega eða oftar, í samræmi við breytingar á meðaltali launa hjá

viðmiðunarhópi/um. Má þar líta til þess fyrirkomulags sem greinir í lögum um laun þjóðkjörinna fulltrúa og æðstu embættismanna frá 15. júní 2026.

- d. Gert væri þá ráð fyrir að samhliða tillögum að *lagabreytingum varðandi einstakar stofnanir*, sem fælu í sér eðlisbreytingar á stofnunum ríkisins, eða verulegar efnisbreytingar þar að lútandi, *væri eðli máls samkvæmt* lagt mat á gerð tillagna um breytingu á lögnum um *launa- og starfskjör forstöðumanna ríkisstofnana* að því er varðar starfskjaraflokkun viðkomandi stofnunar eða stofnana, ef talin væri þörf á. Við gerð tillagna verði leitað umsagnar og álits Félags forstöðumanna ríkisstofnana.
- e. Ekki er hér gert ráð fyrir að laun forstöðumanna taki breytingum, þó svo að tímabundnar aðstæður leiði til álags í störfum forstöðumanna. Um fastlaunakerfi væri að ræða.

#### IX. *Nánari rökstuðningur fyrir tillögum starfshóps, sbr. kafla VIII*

39. Um a. lið. Svo sem rakið var í frumvarpi til laga nr. 79/2019, sbr. lög nr. 60/2018, um brottfall laga nr. 130/2016 um kjararáð, var það tillaga starfshóps forsætisráðherra um kjararáð, sem skilaði skýrslu 15. febrúar 2018, að horfið yrði frá því að úrskurða í kjararáði um laun þjóðkjörinna fulltrúa, æðstu embættismanna, ráðherra, dómara o.fl. Vísað var til þess í rökstuðningi starfshópsins, að ákvörðun launa æðstu embættismanna yrði alltaf erfitt og umdeilt viðfangsefni. Mikilvægt væri að laun æðstu embættismanna væru gagnsæ og fyrirsjáanleg, svo og mælikvarðar og tímamörk endurskoðunar þeirra. Þá var vísað til mikilvægis sjálfstæðis starfanna gagnvart ráðherra (framkvæmdavaldsins) og því lagt til að laun vegna umræddra starfa yrði með lögum fest við ákveðna krónutölufjárhæð, sem síðan tæki árlegum breytingum miðað við hlutfallslegar breytingar á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins. Að mati starfshópsins er ljóst að tilteknir þættir í rökstuðningi fyrir umræddu fyrirkomulagi við launaákvarðanir vegna æðstu embættismanna eiga og, a.m.k. talsverðu leyti, við um forstöðumenn ríkisstofnana. Megininntakið er að forstöðumenn eru trúnaðarmenn ríkisins (ráðherra) á viðkomandi sviði og bera ábyrgð á rekstri stofnana gagnvart ríkinu. Við skipun í embætti taki forstöðumenn að sér ákveðið hlutverk á grundvelli erindisbréfs, til ákveðins tíma, 5 ára. Framangreind staða forstöðumanna getur vel fallið að því launafyrirkomulagi sem gildir um aðra æðstu embættismenn ríkisins, að launin sem stöðu fylgja séu ákveðin með lögum og taki reglulegum breytingum í samræmi við launaþróun hjá samanburðarhópum. Með þessu yrðu launakjör sem fylgdu forstöðumennsku hjá einstökum stofnunum fastmótuð og gagnsæ, og væri

forstöðumönnum launakjör sín ljós við skipun í embætti. Þá væri almennt ekki lengur þörf á að forstöðumenn ættu í viðræðum við ríkið um eigin launakjör á skipunartímanum eða ástæða væri að efna til stjórnsýslumáls eða stjórnvaldsráðstafana vegna launakjara einstakra forstöðumanna.

40. Í lögunum væri kveðið á um tvennt, annars vegar launa- og starfskjaraflokkun vegna hverrar stofnunar um sig, þ.e. sem væri reiknað sem hlutfall af meðalstofnun eða sem hlutfall af hæstu launa- og starfsflokkinum þar sem sú stofnun sem væri hæst flokkuð fengi stuðulinn 1, en aðrar stofnanir fengju hlutfall af þeirri viðmiðun (0,95, 0,85 o.s.frv.) Hins vegar væri í lögunum kveðið á um fasta fjárhæð launa, sem annað hvort ætti við um ákveðna stofnun, eða sem ætti við um stuðulinn 1, sem aðrar stofnanir miðuðust síðan við.
41. Um b. lið. Að mati starfshópsins verður ekki annað séð en að sú vinna sem átt hefur sér stað varðandi stigagjöf við endanlega flokkun stofnana í grunnmati, og síðari breytingar þar að lútandi, geti verið *forsendur grunnlaunasetningar* í breyttu launaákvörðunarkerfi. Er þá m.a. haft í huga að við launasetningu æðstu embættismanna í lögum nr. 97/2019 hafi þágildandi launaákvörðun kjararáðs verið lögð til grundvallar. Þannig er ekki ráðgert að gera breytingar á þeirri flokkun sem gildir við gildistöku laganna. Á þessu kynnu að verða einhverjar undantekningar vegna endurskoðunarmála sem kynnu að vera til meðferðar á nefndu tímamarki. Að mati starfshópsins verður ekki annað séð en að nefnd grunnflokkin sé byggð á faglegum, hlutlægum og málefnalegum þáttum, sem leggja megi almennt til grundvallar við flokkun stofnana ríkisins í grunnflokka með tilliti til launasetningar forstöðumanna, svo sem gert var. Á hinn bóginn er ljóst að nefnd flokkun er að sönnu að nokkru leyti byggð á þáttum, sem fela í sér huglægt mat, en sem telja má að byggist á málefnalegum forsendum.
42. Um c. lið. Samhliða lögbindingu launanna væri kveðið á um *endurskoðun þeirra árlega eða oft*, í samræmi við meðaltals launabreytingar hjá viðmiðunarhópum. Utan þessara lögákveðnu launa njóta forstöðumenn ekki annarra greiðsla, og hafa ekki heimild til að taka að sér önnur launuð störf á skipunartíma sínum og er gert ráð fyrir að slíkt fyrirkomulag verði óbreytt.
43. Um d. Gert væri ráð fyrir að samhliða tillögum að *lagabreytingum varðandi einstakar stofnanir*, sem fælu í sér eðlisbreytingar, eða verulegar efnisbreytingar þar að lútandi, *væri samhliða lagt* mat á, og gerð tillaga um breytingu á lögunum um launa- og starfskjör forstöðumanna ríkisstofnana, að því er varðar viðkomandi stofnun eða stofnanir, ef talin væri þörf á.

44. Um e. Samhliða lögfestingu á framangreindum grunnviðmiðunum er ráðgert að ekki verði lengur kveðið á um viðbótargreiðslur vegna *tímabundinna, óvæntra og ófyrirsjáanlegra verkefna*, sem leitt gætu til viðbótargreiðslna, í samræmi við núverandi fyrirkomulag þar að lútandi, sbr. nú reglur nr. 491/2019. Er það almennt til samræmis við launakjör æðstu embættismanna ríkisins. Telja verður óheppilegt að forstöðumenn eigi rétt til einhvers konar viðbótargreiðslna þó breyting verði *tímabundið* á störfum forstöðumanna, svo sem vegna aukins álags. Telja verður óheppilegt að slíkar tímabundnar aðstæður leiði til aukagreiðslna, enda má almennt ráðgera að álag jafnist út þegar litið er til lengri tíma, t.d. ef litið er til 5 ára skipunartíma.

#### X. *Tillögur að lagabreytingum:*

Tillaga að lagatexta um lög um launa- og starfskjör forstöðumanna ríkisstofnana.

(Við gildistöku laga þessara fellur úr gildi 39. gr. a laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, auk annarra breytinga á lögum sem því tengjast).

#### *Lög um launa- og starfskjör forstöðumanna ríkisstofnana*

##### 1. gr.

*Lög þessi taka til launa og starfskjara forstöðumanna þeirra ríkisstofnana sem tilgreindar eru í 2. gr. laganna.*

*Laun forstöðumanna ríkisstofnana skulu taka mið af stuðli stofnunar samkvæmt 2. gr. sbr. nánar 3. gr. laganna.*

##### 2. gr.

[Listi - stuðull]

##### 3. gr.

*Viðmiðunarfjárhæð til útreiknings launa forstöðumanna ríkisstofnana skal nema [...] kr. á mánuði miðað við stuðulinn 1.<sup>12</sup>*

*Grunnlaun forstöðumanna einstakra ríkisstofnana skulu reiknuð sem margfeldi tilgreinds stuðuls stofnunar samkvæmt 2. gr.*

---

<sup>12</sup> Hér væri hægt að miða stuðulinn 1 við meðalgildi launa forstöðumanna. Sjá t.d.: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannaudsmal-rikisins/starfsumhverfi-stjornenda-rikisins/launafyrirkomulag-forstodumanna-rikisstofnana/>



*Launin skulu taka breytingum 1. apríl og 1. október ár hvert samkvæmt þessari grein. Hagstofa Íslands skal reikna hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa allra fullvinnandi ríkisstarfsmanna. Við útreikninginn er í hvort sinn mæld breyting á meðaltali reglulegra launa allra fullvinnandi ríkisstarfsmanna þannig að reiknað er meðaltal launa tveggja samliggjandi ársfjórðunga. Vegna uppfærslu 1. apríl ár hvert er borið saman meðaltal tveggja fyrri ársfjórðunga síðastliðins almanaksárs við tvo seinni ársfjórðunga sama árs, en við uppfærslu 1. október ár hvert er borið saman meðaltal tveggja seinni ársfjórðunga síðastliðins almanaksárs við tvo fyrri ársfjórðunga þess árs þegar laun eru uppfærð. Viðmiðunartímabilið er til 1. janúar vegna uppfærslu 1. apríl ár hvert og til 1. júlí vegna uppfærslu 1. október ár hvert. Hagstofa Íslands birtir útreikninga sína og hlutfallslega breytingu á grundvelli þeirra eigi síðar en 30 almanaksdögum fyrir væntanlega uppfærslu launa. Við launaafgreiðslu uppfærir Fjársýsla ríkisins krónutölufjárhæð launa til samræmis við útreikninga Hagstofu.*

4. gr.

*Forstöðumenn stofnana geta, í þeim tilgangi að viðhalda og þróa starfshæfni sína og menntun, sótt viðurkennt framhaldsnám, tekið þátt í ráðstefnum og námskeiðum og sinnt starfsþróun til að standa undir kröfum sem gerðar eru til þeirra í Stjórnendastefnu ríkisins á hverjum tíma, sbr. 39. gr. c starfsmannalaga. Að fengnu samþykki hlutaðeigandi ráðuneytis skal forstöðumaður í framangreindum tilgangi eiga rétt á launuðu leyfi, en lengd leyfis getur verið allt að þrjár vikur á ári. Þó getur uppsafnaður réttur mest orðið þrír mánuðir og greiðist ekki út við starfslok.*

5. gr.

*Fjármála- og efnahagsráðherra skal setja nánari reglur um launuð leyfi til starfsmenntunar, sbr. 4. gr. Þá skal ráðherra og setja reglur um greiðslu persónuþóttar, orlofsrétt, veikindarétt, tryggingar, viðbótarframlag til lífeyrissparnaðar, gjald til fjölskyldu- og styrktarsjóðs, um ferðakostnað og um greiðslu annars kostnaðar og styrkja.*

*Reglur settar samkvæmt þessari grein skulu og gilda um starfskjör þeirra sem fá laun samkvæmt sérákvæðum í lögum, aðra en þjóðkjörna fulltrúa, dómara og ráðherra.*

Reykjavík 16. júní 2026

Andri Árnason

Pétur U. Fenger

Jóhannes Karl Sveinsson