



Úrskurður

Þann **12. desember 2025** er í innviðaráðuneytinu kveðinn upp svohljóðandi úrskurður í máli nr. IRN25090119:

Kæra, kröfur og kæruheimild

Með stjórnsýslukæru mótttekinni af innviðaráðuneytinu (hér eftir ráðuneytinu) 26. september 2025 kærðu Pétur Davíðsson og Óli Rúnar Ástþórsson (hér eftir kærendur) lögmæti og framkvæmd íbúakosninga um sameiningu sveitarfélaganna Borgarbyggðar og Skorradalshrepps (hér eftir sameiginlega nefnd sveitarfélögin) sem fram fóru dagana 5.-20. september 2025 (hér eftir kosningarnar eða íbúakosningarnar). Kærendur eru fulltrúar í hreppsnefnd Skorradalshrepps.

Krefjast kærendur þess að kosningarnar verði felldar úr gildi.

Kæruheimild er í 21. gr. reglugerðar nr. 922/2023 um íbúakosningar, sbr. 8. mgr. 133. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Málsatvik

Atvik þessa máls verða rakin aftur til 13. júní 2024 hjá Borgarbyggð og 4. júlí 2024 hjá Skorradalshreppi þegar fram fóru fyrri umræður sveitarfélaganna um að skipa samstarfsnefnd um sameiningu sveitarfélaganna í samræmi við 1. mgr. 119. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011

Ráðuneytinu barst kæra dags. 26. júlí 2024 þar sem kærendur kærðu hæfi hreppsnefndarmanns í samstarfsnefndinni ásamt því að kærendur kröfðust þess að ógilt yrði afgreiðsla hreppsnefndar Skorradalshrepps um að hefja formlegar viðræður um sameiningu sveitarfélaganna Skorradalshrepps og Borgarbyggðar. Var því máli vísað frá ráðuneytinu með bréfi dags. 18. febrúar 2025.

1. ágúst 2024 fór fram seinni umræða hreppsnefndar Skorradalshrepps um skipun samstarfsnefndarinnar. Samstarfsnefndin tók til starfa 26. ágúst 2024. Hjá Borgarbyggð fór seinni umræða um skipun samstarfsnefndarinnar fram 9. október 2024.

28. október 2024 staðfesti samstarfsnefndin fyrri ákvarðanir með sérstakri bókun í ljósi þess að seinni umræða um skipan nefndarinnar reyndist ekki hafa farið fram hjá sveitarstjórn Borgarbyggðar fyrr en 9. október 2024. Sama dag lagði samstarfsnefndin fram tíma- og verkáætlun.

Á vegum samstarfsnefndarinnar var haldin vinnustofa þann 27. nóvember 2024.

Haldinn var íbúafundur í Borgarnesi þann 23. janúar 2025 fyrir íbúa beggja sveitarfélaga þar sem leitað var eftir sjónarmiðum íbúa varðandi hugsanlega sameiningu.

Samstarfsnefnd opnaði upplýsingavef um störf nefndarinnar í febrúar 2025.

12. júní 2025 voru drög að kjörseðli lögð fyrir sveitarstjórn Borgarbyggðar.

Samstarfsnefndin lagði fram sameiningartillögu sem birt var á upplýsingavef nefndarinnar þann 19. júní 2025.

1. júlí 2025 voru birtar fréttir um sameiningartillöguna og álit samstarfsnefndar á heimasíðu Borgarbyggðar og þann 2. júlí sama mánaðar voru sömu upplýsingar birtar á heimasíðu Skorradalshrepps.

29. júlí 2025 sendi ráðuneytið sveitarfélögunum og samstarfsnefndinni leiðbeiningar varðandi framkvæmd og ferla við íbúakosningar.

30. júlí 2025 var sameiningartillagan auglýst í Lögbirtingablaðinu. Þann 15. ágúst 2025 birtist auglýsing um íbúakosningarnar á forsíðu fréttablaðsins Skessuhorns með vísan til upplýsingavefs samstarfsnefndarinnar. Sama dag birtist auglýsing um kosningarnar á vef Borgarbyggðar og frétt á vef Skorradalshrepps.

19. ágúst 2025 birtist önnur auglýsing um kosningarnar á héraðsnetmiðlinum <http://skessuhorn.is>. Sama dag birtust fréttir á heimasíðum sveitarfélaganna og á upplýsingavef samstarfsnefndar með upplýsingum um kjörstaði og opnunartíma.

25. og 26. ágúst 2025 var dreifibréfi dreift á öll heimili og fyrirtæki í sveitarfélögunum tveimur. Þá var dreifibréfið birt á upplýsingavef samstarfsnefndarinnar.

27. ágúst 2025 var haldinn íbúafundur fyrir íbúa beggja sveitarfélaga í Borgarnesi til að kynna sameiningartillögu og álit samstarfsnefndarinnar.

28. ágúst 2025 voru kjörseðlar fyrir sameiningarkosningu Borgarbyggðar og Skorradalshrepps staðfestir af ráðuneytinu á grundvelli 5. mgr. 119. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Í Skorradalshreppi var kjörseðill vegna sameiningakosninganna lagður fram á hreppsnefndarfundum frá sameiginlegri kjörstjórn þann 4. september 2025.

Dagana 5.-20. september 2025 fóru fram íbúakosningar um sameiningu sveitarfélaganna Borgarbyggðar og Skorradalshrepps.

Meirihluti kjósenda beggja sveitarfélaga greiddu atkvæði með sameiningu sveitarfélaganna, en nánar tiltekið greiddu 83,23% atkvæði með sameiningu í Borgarbyggð og 59,26% í Skorradalshreppi.

Úrslit kosninganna voru birt á vefsíðum beggja sveitarfélaga og á upplýsingavef samstarfsnefndarinnar þann 20. september 2025.

Á tímabilinu frá 16. september 2024 til 26. ágúst 2025 var oddviti Skorradalshrepps ásamt tveimur öðrum hreppsnefndarfulltrúum Skorradalshrepps í samskiptum við

Þjóðskrá Ísland varðandi það sem þeir töldu vera ólögmætar lögheimilisskráningar þar tilgreindra einstaklinga innan sveitarfélagsins.

Lögmæti kosninganna var sem fyrr segir kært til ráðuneytisins með tölvubréfi kæranda þann 26. september 2025.

Með tölvubréfi ráðuneytisins dags. 1. október 2025 var óskað eftir umsögn sveitarfélaganna vegna framkominnar kæru. Sameiginleg umsögn sveitarfélaganna barst ráðuneytinu með tölvubréfi 9. október 2025. Degi síðar, 10. október 2025, var umsögn sveitarfélaganna send kærendum og þeim gefinn kostur á að gæta andmælaréttar síns.

9. október 2025 barst ráðuneytinu tölvubréf kæranda sem innihélt viðauka við framkomna kæru um lögmæti og framkvæmd kosninganna. Degi síðar, 10. október 2025, óskaði ráðuneytið eftir umsögn sveitarfélaganna vegna viðaukans.

14. október 2025 framsendi oddviti Skorradalshrepps öðrum hreppsnefndarfulltrúm framkomna kæru.

17. október 2025 barst ráðuneytinu sameiginleg umsögn sveitarfélaganna vegna viðaukans.

21. október 2025 voru bæði framkomin kæra dags. 26. september 2025 og viðauki við kæru dags. 9. október 2025 lögð fram á sveitarstjórnarfundi Skorradalshrepps. Á sama fundi bókaði oddviti Skorradalshrepps að hann teldi það vera innan heimilda sinna sem framkvæmdastjóra sveitarfélagsins að senda ráðuneytinu umsagnir vegna kærumála sem varða sveitarfélagið.

Var kærendum veittur kostur á því að koma að andmælum vegna umsagna sveitarfélaganna um kærana og viðauka við kærana. Bárust andmæli kæranda vegna umsagnar sveitarfélaganna um kærana til ráðuneytisins með tölvubréfi þann 24. október 2025. Óskuðu kærendur jafnframt eftir því að ráðuneytið myndi úrskurða um lögmæti umsagna sveitarfélaganna áður en meðferð málsins yrði fram haldið.

Þá bárust ráðuneytinu andmæli kæranda við umsögn sveitarfélaganna vegna viðaukans við kærana þann 4. nóvember 2025.

Með tölvubréfi, dags. 19. nóvember 2025, sendu kærendur ráðuneytinu viðbótargögn, auk þess sem þeir kröfðust þess að fram færi munnlegur málf lutningur í málinu. Synjaði ráðuneytið þeirri kröfu kæranda dags. 26. nóvember 2025.

24. nóvember 2025 sendu kærendur ráðuneytinu viðbótargögn vegna málsins í tengslum við sjónarmið þeirra um lögmæti umsagna sveitarfélaganna.

2. desember 2025 óskuðu kærendur eftir formlegum úrskurði ráðuneytisins um að beiðni þeirra um munnlegan málflutning hafi verið hafnað. Einnig voru ítrekuð fyrri sjónarmið kærenda um framlagðar umsagnir Skorradalshrepps í málinu. Lýstu kærendur því í nefndum tölvupósti að þeir telji að ráðuneytið þurfi að úrskurða um heimildir samstarfsnefndarinnar og aðkomu meirihluta hreppsnefndar Skorradalshrepps um breytingar á íbúðaskrá hreppsins fyrir kosningarnar áður en hægt sé að úrskurða um lögmæti kosninganna. Í úrskurðinum skuli að mati kærenda fjallað um kæruheimildir og að réttaráhrifum verði frestað þar til kærufrestur sé liðinn, sbr. 20. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Sjónarmið kærenda

Í kæru krefjast kærendur þess að niðurstaða íbúakosninganna verði felld úr gildi. Óska kærendur eftir því að ráðuneytið úrskurði um ólögmæti og framkvæmd kosninganna, og framgöngu oddvita og meirihluta sveitarstjórnar Skorradalshrepps í tengslum við skráningar lögheimilis einstaklinga í sveitarfélaginu. Kærendur telja að framangreint hafi hvorki verið í samræmi við sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 né samþykktir sveitarfélagsins Skorradalshrepps.

Einnig vekja kærendur athygli á því að þeir telji að varaoddviti Skorradalshrepps, og fulltrúi samstarfsnefndarinnar, hafi haft hagsmuna að gæta af starfi sínu sem yfirmaður framkvæmdasviðs Borgarbyggðar ef af sameiningu sveitarfélaganna yrði. Óska kærendur í því samhengi eftir því að ráðuneytið endurskoði frávísun ráðuneytisins á kæru í máli IRN24040132 dags. 18. febrúar 2025 varðandi hæfi umrædds varaoddvita Skorradalshrepps.

Þá telja kærendur að samstarfsnefndin hafi farið út fyrir lögbundið hlutverk sitt með því að ákveða kosningadaga, kjörtímabil og gerð kjörseðils án fullnægjandi heimildar sveitarstjórna Skorradalshrepps og Borgarbyggðar. Byggja kærendur afstöðu sína á því að í 1. mgr. 119. gr. sveitarstjórnarlaga sé kveðið á um að skipa skuli samstarfsnefnd ef sveitarstjórnir ákveði að kanna möguleika á sameiningu sveitarfélaganna. Í 2. mgr. sama ákvæðis segi að samstarfsnefnd eigi að skila álit sínu um sameiningu til sveitarstjórnar og fara skuli fram umræða án atkvæðagreiðslu. Segja kærendur að lagaákvæðið kveði ekki á um önnur verkefni eða heimildir samstarfsnefndarinnar án heimildar frá sveitarstjórn. Engu að síður hafi samstarfsnefndin starfað áfram við framkvæmd íbúakosninganna, lagt fram kosningadaga, tímalengd kosninga, aldursviðmið til kjörgengis, gerð kjörseðils o.fl. Telja kærendur að samkvæmt sveitarstjórnarlögum og reglugerð nr. 922/2023 um íbúakosningar sveitarfélaga að það sé sveitarstjórnar að ræða og taka ákvörðun um fyrrgreind atriði. Vísa kærendur sérstaklega til 5. mgr. 119. gr. sveitarstjórnarlaga í þessu sambandi sem kveður á um að sveitarstjórn láti gera atkvæðaseðil til afnota við atkvæðagreiðsluna.

Einnig segja kærendur að það samrýmist eðli stjórnskipunar sveitarfélagsins að sveitarstjórn fari með ákvörðunarvald þess, einkum í mikilvægum málum á borð við mögulega sameiningu við annað sveitarfélag.

Í kæru er það rakið hvernig samstarfsnefnd fái fullnægjandi og lögformlegt umboð til starfa, þ.e. með tveimur umræðum í sveitarstjórn. Vísa kærendur til þess að önnur umræða um skipan samstarfsnefndarinnar hafi ekki farið fram í sveitarstjórn Borgarbyggðar fyrr en 9. október 2024, en samstarfsnefndin hafi tekið til starfa 26. ágúst 2024. Næsti fundur samstarfsnefndarinnar hafi verið haldinn 23. september 2024 og því næst 28. október 2024. Á þeim fundi, 28. október 2024, segja kærendur að bókað hafi verið í fundargerð að nefndin hefði ekki fullnægjandi heimildir til starfa.

Að auki segja kærendur að fundargerðir samstarfsnefndarinnar hafi verið óstaðfestar. Þar af leiðandi telji kærendur að allar ákvarðanir og afgreiðslur álita samstarfsnefndarinnar séu óstaðfestar með hliðsjón af samþykktum beggja sveitarfélaganna. Þessu til stuðnings benda kærendur á að allir fundir nefndarinnar hafi verið fjárfundir, þrátt fyrir að slíkt fyrirkomulag skuli heyra til undantekninga.

Í kæru benda kærendur á það að í tíma- og verkáætlun samstarfsnefndarinnar, sem lögð var fram 28. október 2024, hafi það verið staðhæft að haft yrði samstarf við sveitarstjórnir við vinnslu að áliti um sameiningarviðræður. Segja kærendur að það samráð hafi ekki farið fram og benda á að kjörnir fulltrúar í sveitarstjórnunum hafi ekki vald til að gera athugasemdir né krefjast breytinga þegar endanlegt álit liggi fyrir. Telja kærendur mikilvægt að ráðuneytið fari yfir það hvort stjórnsýsla er varði samstarfsnefndina standist lög, reglugerðir og samþykktir um stjórn sveitarfélaganna.

Segja kærendur jafnframt að framkvæmd kosninganna hafi verið haldin göllum. Þannig hafi hvorki sveitarstjórn Borgarbyggðar né Skorradalshrepps gefið sameiginlegri kjörstjórn, sem skipuð hafi verið samkvæmt 5. gr. reglugerðar um íbúakosningar, heimild til að ákveða kjörstaði, opnunartíma kjörstaða eða heimild til að kynna væntanlegar kosningar til Þjóðskrár Íslands, sbr. fyrirmæli í bæði sveitarstjórnarlögum og reglugerð um íbúakosningar.

Benda kærendur á að óskað hafi verið eftir upplýsingum og skýringum við framkvæmd og ferla við íbúakosningar frá ráðuneytinu sem hafi borist 29. júlí 2025. Að mati kærenda hafi ekki verið farið eftir öllum leiðbeiningum og skýringum ráðuneytisins við framkvæmd íbúakosninganna.

Kærendur byggja jafnframt á því að hjá hvorugu sveitarfélaginu sé að finna að sameiginlegri kjörstjórn eða oddvita hennar hafi verið veitt formleg heimild til þess að tilkynna kosninguna til Þjóðskrár Íslands eða að texti að tilkynningunni hafi verið lagður fram til formlegrar afgreiðslu hjá sveitarstjórnunum. Telja kærendur að framangreint samræmist ekki ákvæðum sveitarstjórnarlaganna.

Þá er það mat kæranda að 3. mgr. 119. gr. sveitarstjórnarlaga kveði á um einn kjördag en íbúakosningin hafi farið fram á tímabilinu 5. – 20. september 2025. Telji kærendur því að lagastoð skorti fyrir því að kosningarnar hafi farið fram yfir nokkurra daga tímabil. Vísa kærendur í því sambandi til þess er segir í 5. mgr. 119. gr. sveitarstjórnarlaganna að við framkvæmd atkvæðagreiðslu samkvæmt ákvæðinu skuli að öðru leyti farið eftir ákvæðum 133. gr. sömu laga. Segja kærendur ljóst að reglugerðarákvæði geti ekki hnekk fyrir mælum 3. mgr. 119. gr. sveitarstjórnarlaganna.

Enn fremur segja kærendur ljóst að sameiningarkosning sé endanleg kosning líkt og kosningar til sveitarstjórnar og óeðlilegt sé að hafa möguleika á því að fylgjast með í marga daga hvernig kosningin gangi og þannig hægt að ýta við kjósendum að mæta eftir því hvernig landið liggi. Annað megi segja um kosningar sem sveitarstjórn verði ekki bundin af.

Vísa kærendur einnig til þess að kynningarfundur hafi ekki verið haldinn á réttum tíma, eða einungis níu dögum áður en kosningarnar hæfust í stað 20 daga líkt og kveðið sé á um í 4. mgr. 119. gr. sveitarstjórnarlaganna og a-lið 17. gr. reglugerðar um íbúakosninga. Þá hafi einungis verið haldinn einn fundur en að mati kæranda feli orðalag framangreindra ákvæða það í sér að halda verði fundi í sitthvoru sveitarfélaginu, en ekki einungis einn sameiginlegan fund, sbr. orðalagið „svo sem með kynningarfundum“. Jafnframt vísa kærendur til þess að þann 27. ágúst 2025 hafi verið tilkynnt á vefsíðu samstarfsnefndarinnar að dreifibréf með álit samstarfsnefndarinnar hafi verið sent í pósti á heimili í báðum sveitarfélögum og myndi berast næstu daga til íbúa. Hafi dreifibréfið þá verið að berast frá fjórum til tíu dögum fyrir kosningarnar. Segjast kærendur ekki heldur hafa fundið neina auglýsingu sem líktist auglýsingunni sem birt var í Lögbirtingablaðinu 30. júlí 2025, hvorki á heimasíðum sveitarfélaganna né í héraðsmiðlinum Skessuhorni. Hafi kynningarfundurinn og auglýsingarnar því verið ófullnægjandi að mati kæranda og telja þeir að framangreint hafi haft talsverð áhrif á úrslit kosninganna í Skorradalshreppi. Þá hafi kjörseðillinn hvorki verið samþykktur af ráðuneytinu né af sveitarstjórnunum, heldur hafi gerð atkvæðaseðlanna verið í höndum samstarfsnefndarinnar án heimildar. Þá segja kærendur að kjörseðillinn hafi ekki verið lagður fyrir sveitarstjórn Borgarbyggðar, en að atkvæðaseðillinn hafi verið lagður fram á fundi sveitarstjórnar Skorradalshrepps frá sameiginlegri kjörstjórn degi fyrir kosningarnar, 4. september 2025, en hann ekki verið samþykktur. Telja kærendur að allt ofantalið færi rök fyrir því að framkvæmd kosninganna hafi ekki fylgt lagafyrirmælum sem ætla megi að hafi haft talsverð áhrif á úrslit kosninganna. Að mati kæranda þurfi að endurtaka kosninguna og vanda til verka.

Þá halda kærendur því fram að oddviti og meirihluti sveitarstjórnar Skorradalshrepps hafi reynt af fjarlægja einstaklinga af kjörskrá með beinum samskiptum við Þjóðskrá Íslands án þess að sveitarstjórn hafi formlega tekið afstöðu til þessa álitaefnis. Íbúar í Skorradalshreppi hafi verið 79 þann 1. desember 2024 en við gildisdag kjörskrár 14. ágúst 2025 hafi þeir verið 66 samkvæmt vef Þjóðskrár Íslands. Telja kærendur að sú háttsemi oddvita og meirihluta

sveitarstjórnar Skorradalshrepps, að leita beint til Þjóðskrár Íslands án samráðs við sveitarstjórn eða formlegrar afgreiðslu málsins á fundi, hafi farið gegn ákvæðum sveitarstjórnarlaga sem og samþykktum og siðareglum Skorradalshrepps.

Að mati kæranda séu framangreindir annmarkar svo verulegir og samverkandi að þeir geti haft úrslitaáhrif eða hafi að minnsta kosti raskað úrslitum íbúakosninganna. Sé þess því krafist að niðurstaða kosninganna verði felld úr gildi.

Viðauki við kæru:

Í viðauka kæranda við kæru er fjallað frekar um heimildir samstarfsnefndarinnar. Vísa kærendur að nýju til 1. og 2. mgr. 119. gr. sveitarstjórnarlaga. Að auki vísa kærendur til 19. og 39. - 41. gr. sveitarstjórnarlaga þar sem fjallað er um nefndir til að fara með einstök verkefni eða málaflokka, valdsvið nefnda og afgreiðslu á fundargerðum.

Segja kærendur að þegar samstarfsnefndin hafi verið skipuð hafi hvorugt sveitarfélaganna veitt samstarfsnefndinni heimild til fullnaðarafgreiðslu mála, sbr. 40. gr. sveitarstjórnarlaga. Það þýði að allar fundargerðir samstarfsnefndarinnar eigi að leggja fram á fundi sveitarstjórnar til kynningar eða afgreiðslu með formlegum hætti ef um fjárhagslegar ákvarðanir hafi verið að ræða, sbr. 41. gr. sveitarstjórnarlaganna.

Benda kærendur á að Borgarbyggð hafi hvorki lagt fundargerðir samstarfsnefndarinnar fyrir sveitarstjórn né byggðaráð sveitarfélagsins. Þannig hafi engar fjárhagslegar ákvarðanir á fundum samstarfsnefndarinnar verið staðfestar. Þessu til viðbótar hafi samstarfsnefndin haldið áfram að funda og tekið ákvarðanir eftir að lögbundnu hlutverki nefndarinnar, að skila álit, hafi verið lokið. Ekki liggi fyrir heimild til nefndarinnar að halda áfram fundum eða öðrum störfum eftir lögformleg skil á álit.

Í Skorradalshreppi hafi hluti fundargerða samstarfsnefndarinnar verið lagðar fram til afgreiðslu sveitarstjórnar, en ekki liggi fyrir samþykkt sveitarstjórnarinnar fyrir hluta af fjárhagslegum tillögum samstarfsnefndarinnar.

Um fjarfundi nefndarinnar vísa kærendur til 19. gr. sveitarstjórnarlaga, sem kveði á um að það skuli sett í samþykktir sveitarfélags hvaða heimildir gildi um fjarfundi. Kveðið sé á um slíkar heimildir í samþykktum sveitarfélaganna og að mati kæranda sé skýrt að fjarfundir nefnda sveitarfélaganna skuli heyra til undantekninga. Telja kærendur að þar sem allir fundir nefndarinnar hafi verið fjarfundir séu þeir allir ólögmatir. Með þessu fyrirkomulagi hafi verið komið í veg fyrir að kjörnir varamenn gæti tekið sæti í forföllum aðalmanns ef þeir hefðu forfallast á fund sem haldinn væri með venjubundnu sniði.

Þá fjalla kærendur um kostnaðarreikninga sem tengjast samstarfsnefndinni. Þar sé m.a. að finna reikningsfærðan kostnað vegna ráðgjafar vegna óska íbúa

Skorradalshrepps um að fram færi íbúakosning um ákvörðun sveitarstjórnar að fara í formlegar sameiningarviðræður við Borgarbyggð. Segja kærendur að hvergi komi fram í óundirrituðum fundargerðum samstarfsnefndarinnar að samþykkt hafi verið að vinna þessa vinnu enda sé það ekki hlutverk samstarfsnefndarinnar að samþykkja að hlutast til um þessa beiðni íbúa Skorradalshrepps.

Telja kærendur að allur ferill samningaviðræðna Borgarbyggðar og Skorradalshrepps standist ekki lög, reglugerðir og samþykktir sveitarfélaga. Allir samstarfsfundir hafi verið með fjarfundasniði þrátt fyrir að einungis sé heimild fyrir slíku í undantekningartilvikum. Þá hafi engin fundargerð verið undirrituð af nefndarmeðlimum og fjárútlát ekki verið lögð til samþykktar í hvorugri sveitarstjórnanna. Sama megi segja um óformlegu viðræðurnar. Einungis hluti af fundargerðum hafi verið lagðar fyrir sveitarstjórn, haldnir hafi verið fjarfundir og fundargerðir ekki undirritaðar. Fundargerðin frá fundinum þar sem tillagan hafi verið mótuð og samþykkt af óformlegu nefndinni hafi ekki enn verið lögð fyrir sveitarstjórnirnar. Þær hafi því hvorki fjallað um þá tillögu né verið upplýst um aðdraganda hennar sem hefði þá verið skráð í fundargerð.

Athugasemdir / Umsögn

Sveitarfélögin Skorradalshreppur og Borgarbyggð skiluðu sameiginlegri umsögn um framkomna kæru. Krefjast sveitarfélögin þess að kröfum kæranda um ógildingu verði hafnað og benda á að afgerandi meirihluti kjósenda í báðum sveitarfélögum hafi samþykkt sameiningu sveitarfélaganna.

Benda sveitarfélögin á að meginreglan sé sú að mögulegir ágallar á kosningu leiði ekki til ógildingar hennar, nema líklegt sé að þeir hafi haft áhrif á úrslit þeirra, sbr. 20. gr. reglugerðar um íbúakosningar. Telja sveitarfélögin að málsástæður kæranda séu ýmist byggðar á rangfærslum, séu málinu óviðkomandi eða varði svo smávægileg frávik að þau uppfylli ekki framangreint skilyrði um orsakatengsl og niðurstöðu kosninganna.

Telja sveitarfélögin að krafa kæranda sem varði meint vanhæfi varaoddvita Skorradalshrepps í samstarfsnefndinni sé í raun krafa um endurupptöku á fyrri úrskurði ráðuneytisins í því máli og lögmæti upphaflegrar ákvörðunar hreppsnefndar um að hefja sameiningarviðræður við Borgarbyggð. Hafi framangreint ekki tengsl við aðalkröfu kæranda um ógildingu íbúakosninganna, enda sé um aðskilin mál að ræða. Þá hafna sveitarfélögin því að nokkuð hafi komið fram sem gefi tilefni til að taka upp fyrri úrskurð ráðuneytisins um hæfi varaoddvita, eða til þess að draga í efa hæfi varaoddvita. Eins telja sveitarfélögin að skilyrði 5. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, um að varaoddviti eigi „sjálfur sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta“ sé ekki uppfyllt.

Hvað varði heimildir samstarfsnefndarinnar vísa sveitarfélögin til þess að ákvæði sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 séu ekki ítarleg um það efni. Í 1. og 2. mgr. 119. gr. sveitarstjórnarlaganna sé aðeins kveðið á um skipun og samsetningu slíkra

nefnda og að þær skuli skila af sér álit um sameiningu. Í framkvæmd hafi hins vegar skapast hefð fyrir því að samstarfsnefndir hafi með höndum viðamikinn undirbúning í aðdraganda atkvæðagreiðslu um sameiningar sveitarfélaga og eins sé ráðgert í 7. gr. reglugerðar um íbúakosningar að kynning á endanlegri sameiningartillögu geti verið á hendi samstarfsnefndar, sbr. 2. mgr. 119. gr. laganna. Ekkert sé því heldur til fyrirstöðu að mati sveitarfélaganna að samstarfsnefndir móti tillögur er tengjast tilhögun einstakra atriða í sameiningarferlinu. Segja sveitarstjórnirnar að því skuli þó haldið til haga að það hafi verið á hendi sameiginlegrar kjörstjórnar að móta ýmsar tillögur um kjörstaði, kjördeildir og opnunartíma o.fl. Endanleg ákvörðunartaka hafi verið á hendi viðkomandi sveitarstjórna og því ekki um það að ræða að ákvarðanir væru ekki teknar af bærum aðila.

Í umsögn sveitarfélaganna er staðfest að samstarfsnefnd hafi í upphafi skort formlegt umboð til ákvarðanatöku, þar sem síðari umræða um skipun hennar reyndist ekki hafa farið fram í sveitarstjórn Borgarbyggðar fyrr en 9. október 2024. Hins vegar hafi samstarfsnefndin staðfest fyrri ákvarðanir með sérstakri bókun á fundi 28. október 2024, og því hafi allar ákvarðanir nefndarinnar verið teknar af bærum aðila að mati sveitarfélaganna. Jafnframt sé ljóst að mati sveitarfélaganna að efnislega hafi verið uppfyllt það skilyrði sveitarstjórnarlaganna að kosning samstarfsnefndar hljóti tvær umræður í viðkomandi sveitarstjórnnum, hvað sem líði orðalagi bókana.

Hvað snerti umfjöllun um undirritun eða staðfestingu fundargerða samstarfsnefndar, þá upplýsa sveitarfélögin um það að varðandi fundargerðir hafi verið viðhaft það verklag að nefndarmönnum hafi verið send drög fundargerða til yfirlestrar og athugasemda. Nefndarmenn hafi síðan staðfest fundargerðir í tölvupósti eins og ráðgert sé í b-lið 8. gr. auglýsingar um leiðbeiningar um ritun fundargerða sveitarstjórna nr. 1181/2021. Voru fundargerðirnar í kjölfarið sendar sveitarstjórnunum til kynningar. Enginn efnislegur ágreiningur hafi síðar komið upp um innihald fundargerða og vandséð að mati sveitarstjórnanna hvaða þýðingu þetta atriði eigi að hafa varðandi úrlausnarefnið um gildi íbúakosninga.

Sveitarstjórnirnar hafna fullyrðingu kærenda um það að samstarfsnefndin hafi ekki haft neitt samráð við sveitarstjórnir líkt og boðað hafi verið í áætlun samstarfsnefndarinnar sem lögð var fram 28. október 2024. Haldin hafi verið vinnustofa þann 27. nóvember 2024 á vegum samstarfsnefndarinnar sem til var boðið lykilstarfsmönnum, kjörnum fulltrúum beggja sveitarfélaga, fulltrúum fastanefnda og verktökum sem sinni skipulags- og byggingarmálum fyrir Skorradalshrepp. Jafnframt hafi verið haldnir íbúafundir þar sem leitað hafi verið eftir sjónarmiðum íbúa í Borgarbyggð og Skorradalshreppi 28. febrúar, þann 30. maí 2024 í Skorradalshreppi og 23. janúar 2025 fyrir íbúa beggja sveitarfélaga í Hjálmakletti í Borgarnesi. Sveitarstjórnarmönnum hafi því gefist tækifæri á að taka þátt í samráði þótt ekki hafi verið haldnir sérstakir samráðsfundir með sveitarstjórn.

Sveitarstjórnirnar telji því að gagnsæi og samráð hafi verið í heiðri haft í starfi nefndarinnar. Í þessu samhengi minna sveitarstjórnirnar jafnframt á að hvað sem öðru líði sé ekki til að dreifa neinum lagafyrirmælum um samráð í störfum samstarfsnefnda.

Um heimildir kjörstjórnar vísa sveitarstjórnirnar í fyrsta lagi til þess að sameiginleg kjörstjórn hafi verið skipuð í samræmi við fyrirmæli 5. gr. reglugerðar um íbúakosningar. Þar komi fram að kjörstjórn beri ábyrgð á stjórnsýslu og framkvæmd íbúakosninga, og að í tilviki sameiningar sveitarfélaga skuli viðkomandi sveitarstjórnir kjósa fulltrúa í sameiginlega kjörstjórn. Að mati sveitarfélaganna sé því enginn efi um að sameiginleg kjörstjórn hafi rúmar heimildir til að taka ákvarðanir um einstaka atriði sem lúti að framkvæmd íbúakosninga.

Í öðru lagi hafi það verið svo í raun að sameiginleg kjörstjórn hafi útbúið tillögur um kjörstaði, kjördeildir, opnunartíma kjörstaða og mönnun þeirra sem lagðar hafi verið fyrir sveitarstjórnirnar til samþykkis í ágúst 2025. Sé því um rangfærslur kærenda að ræða í þessu tilliti að mati sveitarstjórnanna.

Að því er varði umfjöllun í kæru um að sameiginlegri kjörstjórn hafi ekki verið gefin formleg heimild til að tilkynna væntanlegar kosningar til Þjóðskrár Íslands sé þar um að ræða framkvæmdaatríði í undirbúningi íbúakosninga sem mælt sé fyrir um í 3. gr. reglugerðar um íbúakosningar og sem leiðir af ákvörðun sveitarstjórnar. Tilkynningin sé nauðsynleg til að Þjóðskrá Íslands geti sinnt því hlutverki sínu að útbúa kjörskrá í samræmi við sama ákvæði. Að mati sveitarfélaganna falli framangreind tilkynning ótvírætt innan umboðs sameiginlegrar kjörstjórnar og kalli ekki á sérstaka umfjöllun sveitarstjórna, enda feli hvorki ákvörðun um sendingu tilkynningar né efni hennar í sér matskennda ákvörðun að neinu leyti.

Hvað varðar umfjöllun kærenda um undirbúning og framkvæmd kosninganna, þá mótmæla sveitarfélögin því að óheimilt hafi verið að láta íbúakosninguna fara fram yfir nokkurra daga tímabil. Vísa sveitarfélögin til 133. gr. sveitarstjórnarlaga sem heimilar íbúakosningu með pósti og/eða að hún fari fram á tilteknu tímabili í stað þess að hún fari fram á tilteknum kjördegi. Benda sveitarfélögin einnig á að 7. gr. reglugerðar um íbúakosningar kveði á um að tímabil sameiningakosninganna skuli að lágmarki vara í tvær vikur og að hámarki í fjórar vikur. Þessi ákvæði tryggja íbúum nægilegt rými til að ferðast á kjörstað og stuðli að sem mestri kosningaþátttöku, sérstaklega í dreifbýli. Einnig skuli hafa í huga að reglur um íbúakosningar geri ekki ráð fyrir heimild til að greiða atkvæði utan kjörfundar. Sé því eðlilegra að skilja orðalag ákvæðisins á þann hátt að það mæli fyrir um samræmi í tímasetningu kosninga sem eðli málsins samkvæmt fari fram á fleiri en einum stað.

Samstarfsnefnd hafi frá því í febrúar 2025 haldið úti upplýsingavef þar sem hún hafi birt fréttir af störfum sínum, almennt upplýsingaefni um sameiningar sveitarfélaga og íbúakosningar um sameiningu, gögn um og greiningar á stöðu og gögn frá íbúafundum. Segja sveitarfélögin að lögð hafi verið áhersla á að gera

sameiningar viðræðurnar sýnilegar og gefa íbúum kost á að fylgjast með framvindu þeirra.

Hvað snerti þá kynningu sameiningartillögu, sem mælt sé fyrir um í 4. mgr. 119. gr. sveitarstjórnarlaganna geta sveitarfélögin þess að ítarlegar fréttir um tillögu um sameiningu og álit samstarfsnefndarinnar hafi verið birtar á upplýsingavef samstarfsnefndar, <https://borgfirdingar.is>, þann 19. júní 2025, á heimasíðu Borgarbyggðar þann 1. júlí sl. og á heimasíðu Skorradalshrepps þann 2. júlí sl. Telja sveitarstjórnirnar að með því hafi kynningin á tillögum og áleti hafist.

Vísa sveitarfélögin til auglýsingarinnar í Lögbirtingablaði 30. júlí sl. og auglýsingarinnar 15. ágúst sl. á forsíðu héraðsfjölmiðilsins Skessuhorns um kosningarnar með vísun á upplýsingavefinn þar sem tillagan hafi verið kynnt. Sama dag hafi auglýsing um kosningarnar verið birtar á vef Borgarbyggðar. Þá hafi frétt verið birt á vef Skorradalshrepps.

Síðan hafi verið birt stærri og meira áberandi auglýsing á vefnum <https://skessuhorn.is> þann 19. ágúst 2025 til að auka sýnileika. Sama dag hafi birst að auki fréttir um kosningarnar á heimasíðum sveitarfélaganna og á upplýsingavef samstarfsnefndar með upplýsingum um kjörstaði og opnunartíma. Í öllum fréttum og auglýsingum hafi verið vísað á upplýsingavef samstarfsnefndar um frekari upplýsingar. Útbúið hafi verið dreifibréf sem dreift hafi verið á öll heimili og fyrirtæki í sveitarfélögunum tveimur 25. og 26. ágúst sl. og birt á upplýsingavefnum. Einnig hafi verið haldinn íbúafundur fyrir íbúa beggja sveitarfélaga í Hjálmakletti í Borgarnesi til að kynna tillöguna og álit samstarfsnefndar þann 27. ágúst. Íbúafundinum hafi verið streymt á netinu og efni hans tekið upp til deilingar á upplýsingavefnum.

Segja sveitarstjórnirnar að 4. mgr. 119. gr. sveitarstjórnarlaganna sé að miklu leyti matskennd varðandi það með hvaða hætti kynning á tillögu um sameiningu sveitarfélaga fari fram og hljóti því mat á því hvort kynning hafi verið fullnægjandi að taka mið af öllum þeim ráðstöfunum sem gerðar hafi verið til kynningar. Orðalag ákvæðisins um að kynning skuli fara fram „svo sem með kynningarfundum og/eða dreifibréfum“ bendi að mati sveitarstjórnanna til þess að kynningarfundir og dreifibréf séu dæmi um aðferðir sem nýta megir til að kynna slíka tillögu. Að minnsta kosti sé ljóst að mati sveitarfélaganna að ákvæðið verði ekki túlkað svo að það feli í sér skyldu til að halda fleiri en einn kynningarfund óháð aðstæðum eða að fundi skuli halda í upphafi auglýsingatímabilsins. Við ákvörðun um að halda sameiginlegan íbúafund hafi m.a. verið horft til þess að í Skorradalshreppi sé ekkert samkomuhús og því ljóst að íbúafundi fyrir íbúa sveitarfélagsins þurfi að halda utan marka þess. Telja sveitarfélögin að framangreindar ráðstafanir til að koma upplýsingum á framfæri við íbúa hafi verið fullnægjandi.

Þá mótmæla sveitarfélögin því sem röngu að kjörseðill kosninganna hafi ekki verið lagður fyrir sveitarstjórn Borgarbyggðar. Drög að kjörseðli hafi verið lögð fyrir sveitarstjórn Borgarbyggðar á fundi þann 12. júní 2025 ásamt öðrum gögnum. Þá

hafi kjörseðillinn verið staðfestur af ráðuneytinu líkt og boðið sé skv. 5. mgr. 119. gr. sveitarstjórnarlaga, en sveitarstjórnarmönnum hafi ekki verið tilkynnt um það sérstaklega, enda sé framkvæmd kosninganna á hendi sameiginlegrar kjörstjórnar.

Þá telja sveitarfélögin að samskipti oddvita Skorradalshrepps við Þjóðskrá Íslands um málefni íbúaskrár falli innan verksviðs oddvita, sbr. 41. gr. samþykktar Skorradalshrepps, til að tryggja að íbúaskrá endurspegli raunveruleikann. Telja sveitarfélögin jafnframt að ekki sé um kæránlega ákvörðun að ræða sem falli undir eftirlitsheimildir ráðuneytisins og ætti því að vísa þessum þætti kærunnar frá. Hafi Þjóðskrá einungis brugðist við athugasemdum oddvita að litlu leyti og því sé það vandséð að mati sveitarfélaganna hvernig samskiptin hafi getað breytt nokkru um úrslit kosninganna.

Áréttu sveitarfélögin að lokum að ekki skuli grípa til ógildingar kosninganna nema líkur hafi verið leiddar að því að misfellur hafi haft áhrif á úrslit þeirra.

Umsögn sveitarfélaganna vegna viðauka við kærur:

Sveitarfélögin ítreka fyrri sjónarmið varðandi fundargerðir samstarfsnefndarinnar og að enginn efnislegur ágreiningur sé uppi um innihald fundargerðanna.

Framkvæmd íbúakosninganna hafi verið í höndum sameiginlegrar kjörstjórnar líkt og áskilið sé í ákvæðum sveitarstjórnarlaga, sbr. 5. gr. reglugerðar um íbúakosningar. Samstarfsnefnd hafi ekki haft afskipti af framkvæmdinni þar sem hún hafi legið utan starfssviðs nefndarinnar. Samskipti samstarfsnefndar og kjörstjórnar hafi einkum verið ætluð til að samræma auglýsingar og tryggja að verkefni féllu ekki á milli skips og bryggju. Athafnir eða athafnaleysi samstarfsnefndarinnar hafi því að mati sveitarfélaganna ekkert vægi við mat á lögmati íbúakosninganna.

Til að íbúakosningar geti farið fram þurfi að liggja fyrir álit samstarfsnefndar, sveitarstjórnir þurfi að fjalla um það, auglýsa þurfi íbúakosningar í Lögbirtingablaði og kynning þurfi að fara fram svo íbúar geti kynnt sér tillöguna. Að auki þarf form kjörseðils að vera svo skýrt að ekki fari á milli mála um hvað sé kosið og hverjir valkostir kjósenda séu, sem sé tryggt með staðfestingu ráðuneytis. Að mati sveitarfélaganna sé öllum formkröfum íbúakosninga fullnægt og niðurstaða þeirra hafin yfir allan vafa.

Varðandi heimildir samstarfsnefndarinnar benda sveitarfélögin á að á sömu fundum og sveitarstjórnirnar tóku álit samstarfsnefndarinnar til umræðu samþykktu sveitarstjórnirnar að fela samstarfsnefnd að sjá um kynningu tillögunnar fyrir íbúum sem augljóslega kalli á að samstarfsnefnd haldi áfram störfum á meðan á kynningu standi. Það sé því fráleitt að mati sveitarfélaganna að samstarfsnefnd hafi skort heimildir til að starfa áfram eftir að álit hennar var lagt fram. Vísa sveitarfélögin í því sambandi að nýju til fundar sveitarstjórnar Borgarbyggðar 12. júní 2025 og hreppsnefndar Skorradalshrepps þann 18. júní 2025. Geta sveitarfélögin þess að

fundargerðin frá fundi hreppsnefndar Skorradalshrepps 18. júní 2025 sé rituð af öðrum kæranda og hafi báðir tekið þátt í umræðum og atkvæðagreiðslu um málið.

Þá benda sveitarfélögin á það að samstarfsnefndir séu eðlisólíkar nefndum sem einstaka sveitarstjórnir kunni að kjósa. Í fyrsta lagi sé kveðið á um skipan slíkra nefnda í 119. gr. sveitarstjórnarlaga sem hljóti að skoðast sem sérákvæði gagnvart fyrrnefndum almennum ákvæðum um nefndir á vegum sveitarstjórna, í samræmi við almennt viðteknar lögskýringarvenjur. Í öðru lagi séu slíkar samstarfsnefndir valdar sameiginlega af þeim sveitarfélögum sem að áformaðri sameiningu standa og séu því nokkurs konar samráðsvettvangur sveitarfélaganna um framkvæmdaatriði sem snerti sameiningarferlið. Í samræmi við þetta hafi, líkt og áður hafi verið bent á, skapast sú hefð að samstarfsnefndir hafi með höndum viðamikinn undirbúning í aðdraganda atkvæðagreiðslu um sameiningar sveitarfélaga.

Um fjarfundi nefndarinnar benda sveitarfélögin á eðli nefndarinnar sem samráðsvettvangs fleiri en eins sveitarfélags um sameiningarverkefnið. Eðli máls samkvæmt séu sameiningarnefndir skipaðar fulltrúum beggja/allra sveitarfélaga sem að sameiningu standa sem alla jafna búa og starfa á ólíkum stöðum. Í slíku samstarfi sé fjarfundafyrirkomulag til þess fallið að spara tíma og ferðalög.

Hvað varðar framlagningu og vistun gagna byggja sveitarfélögin á því að sökum sérstakrar stöðu samstarfsnefndarinnar sem sameiginlegrar nefndar með sjálfstætt lögbundið hlutverk hafi ekki verið talið að það væri skylt að leggja fundargerðirnar fram. Í því samhengi er tekið fram í umsögninni að enginn ágreiningur hafi verið innan sveitarstjórnar Borgarbyggðar um heimildir samstarfsnefndar til að taka þær ákvarðanir sem hún hafi tekið. Allar ákvarðanir varðandi íbúakosningar hafi verið teknar af sveitarstjórnunum sjálfum eða af sameiginlegri kjörstjórn í umboði þeirra. Því telji sveitarfélögin að mögulegir ágallar á meðferð fundargerða samstarfsnefndar við mótun álits, og sem innihalda ákvarðanir sem varði ekki kosningarnar, geti ekki valdið ógildingu þeirra.

Andmæli kæranda

Kærendur vísa til þess að þeim, sem hreppsnefndarfulltrúum Skorradalshrepps, hafi engin tilkynning borist frá oddvita Skorradalshrepps um þá umsögn sveitarfélaganna sem ráðuneytið hafi framsent þeim. Þá hafi heldur ekki verið boðað til fundar í sveitarstjórn Skorradalshrepps til þess að ræða framkomnar kærur. Telja kærendur að sú háttsemi meirihluta sveitarstjórnar Skorradalshrepps að útbúa og senda frá sér umsagnir í nafni sveitarfélagsins, án þess að málið hafi fengið formlega meðferð og afgreiðslu á sveitarstjórnarfundi þar sem allir kjörnir fulltrúar eigi aðkomu, sé í andstöðu við grundvallarreglur sveitarstjórnarréttar og íslensks stjórnsýsluréttar. Slík málsmeðferð sé haldin verulegum formannmörkum sem leiði til þess að umsögnin geti ekki talist lögmæt ákvörðun eða yfirlýsing á vegum sveitarfélagsins. Telja kærendur um að sé að ræða valdþurrð í þessu tilliti.

Óskuðu kærendur eftir því að ráðuneytið myndi úrskurða um heimildir oddvita til að svara í nafni Skorradalshrepps áður en lengra yrði haldið með málsmeðferð kærunnar. Benda kærendur á að framkomnar kærur og erindi hafi ekki heldur verið lögð fyrir sveitarstjórn Borgarbyggðar.

Hvað varðar umsögn sveitarfélaganna þá benda kærendur á að kjörsókn í Borgarbyggð hafi verið afar léleg, eða um það bil 16% og tæplega 59% hafi kosið með sameiningu við Skorradalshrepp, sem geti varla talist afgerandi meirihluti. Í Borgarbyggð hafi því aðeins meira en 13% íbúa Borgarbyggðar kosið með sameiningu af þeim sem voru á kjörskrá. Telja kærendur að með háttsemi aðila í samstarfsnefnd, ráðgjafa KPMG og ráðandi aðila í báðum sveitarstjórnnum hafi verið komið í veg fyrir að fram gæti farið íbúakosning, er byggi á þeim lögum og reglum sem slík kosning hvíli á.

Varðandi meint vanhæfi varaoddvita Skorradalshrepps segja kærendur að ekki sé verið að biðja um endurupptöku á úrskurði ráðuneytisins um hæfi varaoddvítans. Málinu hafi verið vísað frá ráðuneytinu og því hafi ráðuneytið ekki enn úrskurðað í málinu, en óskað hafi verið eftir því að ráðuneytið skoði aftur ákvörðun hreppsnefndarinnar.

Um heimildir samstarfsnefndarinnar taka kærendur það sérstaklega fram að ákvörðunartaka sveitarfélaga liggi hjá sveitarstjórnnum og þá sérstaklega um mikilvæg málefni. Að mati kæranda hafi samstarfsnefndin ekki bara verið með tillögur heldur hafi hún ráðið mikilvægum framkvæmdaratriðum, umfram heimildir hennar. Andmæla kærendur þeim sjónarmiðum sveitarfélaganna að það hafi verið á hendi sameiginlegrar kjörstjórnar að móta ýmsar tillögur um kjörstaði, kjördeildir og opnunartíma. Kjörstjórn hafi aldrei verið veittar þessar heimildir enda séu fyrimæli um að sveitarstjórn eigi að gera framangreint. Sveitarstjórnir gætu gefið kjörstjórn nefndar heimildir, en það hafi ekki verið gert að mati kæranda. Vísa kærendur til leiðbeininga ráðuneytisins frá 29. júlí 2025 þar sem segir m.a. að ákvörðun um tímabil atkvæðagreiðslu, staðsetningu og fjölda kjörstaða, skiptingu kjördeilda og opnunartíma kjörstaða sé í höndum sveitarstjórna nema sveitarstjórnir feli byggðaráði eða kjörstjórn slíkar ákvarðanir. Eðlilegt sé því að fjallað sé um þessi atriði á fundi sveitarstjórnar. Einnig ef sveitarstjórn ákveði að fela byggðaráði eða kjörstjórn að ákvarða þessi atriði.

Um samstarfsnefndina benda kærendur á að ekki allar fjárhagslegar ákvarðanir samstarfsnefndarinnar hafi fengið fullnaðarafgreiðslu í sveitarstjórnnum sveitarfélaganna og því séu ekki heimildir fyrir fjárútlátum eða ákvörðunum sem þurfi samþykki og sérstaka afgreiðslu sveitarstjórnar samkvæmt sveitarstjórnarlögnum.

Benda kærendur á að engin fundargerð samstarfsnefndarinnar hafi verið lögð fram í sveitarstjórn Borgarbyggðar þannig að engin umræða hafi verið um þær. Í sveitarstjórn Skorradalshrepps hafi hluti þeirra verið lagðar fram til kynningar. Samkvæmt b-lið 8. gr. auglýsingar um ritun fundargerðar sveitarstjórna segi

eftirfarandi; „Hann staðfestir fundargerð eins og hún var lesin í lok fundar með tölvupósti og skal staðfestingin þá fylgja fundargerð“. Engar staðfestingar á fundargerðum hafi fylgt með framlögðum fundargerðum í sveitarstjórn Skorradalshrepps. Þá ítreka kærundur athugasemdir við það að nefndin hafi haldið fjarfundi sem þeir telja óheimilt.

Kærundur telja jafnframt að vinnustofan sem haldin var 27. nóvember 2024 og sveitarstjórnirnar hafi vísað til hafi ekki verið vettvangurinn til þess að ræða svo mikilvæg málefni, heldur hafi átt að ræða slíkt á sveitarstjórnarfundi.

Eins benda kærundur á það sem fram hafi komið í svari ráðuneytisins frá 5. ágúst 2025 að um kostnaðinn gildi 63. gr. sveitarstjórnarlaga, þ.e. bindandi áhrif ákvörðunar um fjárhagsáætlun sveitarfélags og nauðsyn að samþykkja viðauka vegna breytinga á fjárhagsáætlun. Segja kærundur að engar heimildir hafi verið samþykktar í sveitarstjórnnum um kostnað eða launakjör kjörstjórnarmanna, Samstarfsnefnd hafi lagt til ákveðna leið en ekki hafi komið til afgreiðslu sveitarstjórnanna ennþá.

Þá ítreka kærundur fyrrgreinda afstöðu sína til heimilda kjörstjórnar til að tilkynna Þjóðskrá Íslands um væntanlega kosningu, að óheimilt hafi verið að halda kosningarnar yfir tiltekið tímabil í stað þess að halda þær á einum degi, athugasemdir við ófullnægjandi kynningu á tillögunni um sameininguna, um að sveitarstjórn hafi átt að láta gera kjörseðillinn, að kjörseðillinn hafi ekki verið samþykktur af ráðuneytinu eða sveitarfélögunum og athugasemdir við samskipti oddvita Skorradalshrepps við Þjóðskrá Íslands. Vísast til fyrri umfjöllunar kærenda um framangreint.

Andmæli kærenda við umsögn sveitarfélaganna vegna viðauka við kæru:

Kærundur vísa til þess til þess að mörg þeirra atriða sem eru kærð eða bent hefur verið á, hafi ekki komið fyrir sveitarstjórnirnar, þ. á m. fundargerðir og ákvarðanir um afgreiðslu atriða sem þurfi fjárheimildar við, þannig að kæruheimildir hafi aldrei virkjast. Telja kærundur því að álit samstarfsnefndarinnar skorti löglegar heimildir þar sem lög og reglugerðir við myndun þess hafi ekki verið virt sem leiði síðan til þess að íbúakosningin hafi ekki lagalegan grundvöll og sé þ.a.l. ólögmæt.

Með vísun til framangreindra atriða, þ.e. mögulegum hæfisannmörkum, frávikum frá stjórnsýslureglum, brotum á skýrum form- og efnisreglum, brot á tímamörkum, sveitarstjórnarlaga og reglugerðar um íbúakosningar, sem og íhlutun oddvita og meirihluta sveitarstjórnar í forsendur íbúaskrár og þannig kjörskrár og að samstarfsnefndin hafi ekki virt lögmætan kynningarfrest, samstarfsnefndin ekki virt lögbundnar formreglur o.fl. séu að mati kærenda öll dæmi um það að hvaða leyti undirbúningur og framkvæmd kosninganna hafi farið úrskeiðis. Framangreindir ágallar á undirbúningi og framkvæmd íbúakosninganna leiði að mati kærenda til þess að fella beri kosningarnar úr gildi.

Niðurstaða

Mál þetta á rætur að rekja til íbúakosninga um sameiningu Borgarbyggðar og Skorradalshrepps, sem fram fóru dagana 5.-20. september 2025. Kærendur þessa máls, sem eru fulltrúar í hreppsnefnd Skorradalshrepps, hafa gert margvíslegar athugasemdir við undirbúning og framkvæmd íbúakosninganna og krefjast þess að niðurstaða kosninganna verði felld úr gildi. Kemur því til skoðunar hvort slíkir ágallar hafi verið á undirbúningi og framkvæmd íbúakosninganna að þeir leiði til ógildingar.

Í 119. gr. sveitarstjórnarlaga er kveðið á um sameiningu sveitarfélaga. Samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins ber samstarfsnefnd að skila álit sínu um sameiningu hlutaðeigandi sveitarfélaga. Að lokinni umræðu sveitarstjórna skal fara fram atkvæðagreiðsla meðal íbúa sveitarfélaganna um sameininguna. Viðkomandi sveitarstjórnir ákveða sameiginlega hvenær atkvæðagreiðsla fer fram og skal kosið sama dag í öllum viðkomandi sveitarfélögum, sbr. 3. mgr. ákvæðisins. Segir jafnframt í 4. mgr. ákvæðisins að samstarfsnefndin eða viðkomandi sveitarstjórnir skuli kynna íbúum sveitarfélaganna þá tillögu sem greiða eigi atkvæði um og helstu forsendur hennar með a.m.k. 20 daga fyrirvara, svo sem með kynningarfundum og/eða dreifibréfum. Tillagan skal innan sama frests auglýst opinberlega í Lögbirtingablaði og fjölmiðlum. Þá ber sveitarstjórn, samkvæmt 5. mgr. sama ákvæðis, að láta gera atkvæðaseðil til afnota við atkvæðagreiðsluna. Skal form atkvæðaseðilsins staðfest af ráðuneytinu. Við framkvæmd atkvæðagreiðslu samkvæmt þessari grein skal að öðru leyti farið eftir 133. gr. sveitarstjórnarlaga sem fjallar um íbúakosningar sveitarfélaga.

Samkvæmt 133. gr. sveitarstjórnarlaga skal Þjóðskrá Íslands gera kjörskrá fyrir atkvæðagreiðsluna og um gerð hennar gilda ákvæði reglugerðar, sbr. 7. mgr. ákvæðisins. Segir í 7. mgr. 133. gr. að ráðherra skuli setja reglugerð þar sem mælt er fyrir um undirbúning, framkvæmd og fyrirkomulag íbúakosninga sveitarfélaga, þ.m.t. um skipan og starfshætti kjörstjórnar, kjörskrá, framkvæmd talningar, kjörgögn, aðstoðarmenn kjósenda, umboðsmenn, kostnað við kosningar, fyrirkomulag atkvæðagreiðslu með pósti o.fl. Í reglugerðinni skal jafnframt mælt fyrir um þau lágmarksatriði sem fram skulu koma í reglum sveitarfélaga um íbúakosningar um skipan nefndar fyrir hluta sveitarfélags, sbr. 38. gr., þ.m.t. reglur um kjörgengi frambjóðenda.

Þá segir í 8. mgr. 133. gr. sveitarstjórnarlaga að kærur um ólögmæti íbúakosninga skuli sendar ráðuneytinu til úrlausnar innan sjö daga frá því að lýst var úrslitum kosninga.

Reglugerð nr. 922/2023 kveður sem fyrr segir á um íbúakosningar sveitarfélaga. Markmið reglugerðarinnar er að stuðla að öruggri framkvæmd íbúakosninga með því að mæla fyrir um þær lágmarkskröfur sem gerðar eru til

framkvæmdar íbúakosninga sem fram fara á vegum sveitarfélaga á grundvelli sveitarstjórnarlaga.

Segir í 5. gr. reglugerðarinnar að sveitarfélög skuli skipa sameiginlega kjörstjórn fyrir kosningar um sameiningu sveitarfélaga. Í 7. gr. reglugerðarinnar segir að sveitarstjórn ákveður, eða felur byggðarráði eða kjörstjórn að ákveða, á hvaða tímabili íbúakosningar um einstök málefni sveitarfélagsins sem fram fara að frumkvæði íbúa sveitarfélagsins og/eða er bindandi, sbr. 107. og 108. gr. sveitarstjórnarlaga og sameiningarkosningar, sbr. 119. gr. sveitarstjórnarlaga, fara fram. Tímabilið skal minnst vara í tvær vikur og að hámarki fjórar vikur. Segir jafnframt að sveitarstjórn er heimilt að ákveða, eða fela byggðarráði eða kjörstjórn að ákveða, að íbúakosningar sem fram fara að frumkvæði sveitarstjórnar og ekki eru bindandi og kosningar í nefnd sem fer með málefni fyrir hluta sveitarfélags, sbr. 38. gr. sveitarstjórnarlaga, fari fram á styttra tímabili, en skal atkvæðagreiðsla þó að lágmarki vara í átta klukkustundir.

Samkvæmt 17. gr. reglugerðarinnar skal samstarfsnefnd um sameiningu sveitarfélaga eða viðkomandi sveitarstjórnir kynna íbúum sveitarfélaganna þá tillögu sem greiða skal atkvæði um og helstu forsendur hennar með a.m.k. 20 daga fyrirvara, svo sem með kynningarfundum og/eða dreifibréfum. Tillagan skal innan sama frests auglýst opinberlega í Lögbirtingablaði og í fjölmiðlum. Sveitarstjórn lætur gera atkvæðaseðil til afnota við atkvæðagreiðslu vegna sameiningar sveitarfélaga. Form atkvæðaseðils skal staðfest af ráðuneyti sveitarstjórnarmála. Heimilt er að hefja atkvæðagreiðslu í fyrsta lagi 20 dögum eftir að til hennar er boðað. Atkvæðagreiðsla telst hafin þegar opnað er fyrir atkvæðagreiðslu á kjörstað.

Ákvæði 20. gr. reglugerðar um íbúakosningar kveður á um að gallar á kosningu leiði ekki til ógildingar kosninga nema líklegt sé að þeir hafi haft áhrif á úrslit kosninganna.

Þá segir í 21. gr. sömu reglugerðar að kærur um ólögmæti íbúakosninga skulu sendar ráðuneyti sveitarstjórnarmála til úrlausnar innan sjö daga frá því að lýst var úrslitum kosninga. Samkvæmt framlögðum gögnum var úrslitum kosninganna lýst 20. september 2025 þegar þær voru birtar á heimasíðum sveitarfélaganna og á upplýsingavef samstarfsnefndarinnar. Telst kæra þessa máls framkomin innan lögmæts frests samkvæmt framangreindu.

Svo sem fyrr var rakið telja kærendur ýmsu ábótavant í aðdraganda, undirbúningi og framkvæmd kosninganna. Að mati kærenda valdi hinir meintu gallar á kosningunum því að kosningin sé ólögmæt. Að mati ráðuneytisins takmarkast kæruheimild 21. gr. reglugerðar um íbúakosningar, sbr. 8. mgr. 133. gr. sveitarstjórnarlaganna, við þau atriði sem fjallað er um í 119. gr. sveitarstjórnarlaga og reglugerð um íbúakosningar og séu til þess fallin að hafa áhrif á úrslit kosninganna, sbr. 20. gr. reglugerðarinnar.

Er því óhjákvæmilegt að greina hver hinna kærðu atriða heyri undir fyrrnefnda kæruheimild og ráðuneytið getur tekið til skoðunar á grundvelli hennar.

Það er mat ráðuneytisins að sjónarmið kærenda varðandi fjarfundi samstarfsnefndarinnar, umboð samstarfsnefndarinnar til 28. október 2024, staðfestingar fundargerða af hálfu fundarmeðlima samstarfsnefndarinnar, hvort samstarfsnefndin hafi haft fullnægjandi samráð við sveitarstjórnarfulltrúa í samræmi við tíma- og verkáætlun samstarfsnefndarinnar, fjármögnun samstarfsnefndarinnar og heimildir samstarfsnefndarinnar til afgreiðslu mála falli ekki undir umrædda kæruheimild 21. gr. reglugerðar um íbúakosningar, sbr. 8. mgr. 133. gr. sveitarstjórnarlaga. Þar sem framangreind atriði varða ekki þær reglur sem gilda um framkvæmd íbúakosninga samkvæmt reglugerð um íbúakosningar og eru að mati ráðuneytisins ekki líkleg til að hafa áhrif á úrslit kosninganna líkt og atvikum er háttað í fyrirbyggjandi máli verður ekki tekin afstaða til þeirra í þessum úrskurði.

Áðurnefnd atriði er varða samstarfsnefndina verða hins vegar tekin til skoðunar af hálfu ráðuneytisins á grundvelli þess að um ábendingu eða kvörtun sé að ræða vegna stjórnsýslu sveitarfélagsins og mun ráðuneytið leggja mat á hvort þau gefi tilefni til að fjalla formlega um stjórnsýslu sveitarfélaganna á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Við mat á því hvort tilefni sé til að taka stjórnsýslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar lítur ráðuneytið til tiltekinna sjónarmiða sem fram koma í verklagsreglum sem birtar eru á vefsíðu ráðuneytisins, www.irn.is. Meðal þessara sjónarmiða eru hvort vísbendingar séu um að stjórnsýsla sveitarfélags samrýmist ekki lögum, hversu miklir þeir hagsmunir eru sem málið varðar, hversu langt er liðið frá því atvik máls áttu sé stað, hvort sá sem ber fram kvörtun er kjörinn fulltrúi í sveitarstjórn og hversu mikil réttaróvissa ríkir á því sviði sem málið varðar, það er hvort þörf er á leiðbeiningum ráðuneytisins.

Rétt er að taka fram að mál sem ráðuneytið tekur til skoðunar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga eru almennt þess eðlis að sá sem sendir inn kvörtun eða ábendingu hefur ekki stöðu aðila máls en honum eru þó sendar upplýsingar um afstöðu ráðuneytisins í málinu þegar hún liggur fyrir.

Líkt og rakið hefur verið hér að framan telja kærendur að hinar sameiginlegu umsagnir sveitarfélaganna í málinu séu haldnar slíkum ágöllum að þær verði ekki lagðar til grundvallar við úrlausn málsins og hafa kærendur óskað eftir úrskurði ráðuneytisins um lögmæti þeirra. Ráðuneytið bendir á að umsagnir sveitarfélaga vegna eftirlitsmála ráðuneytisins teljast almennt hluti af undirbúningi og meðferð mála og geta því fallið undir stöðumboð þeirra starfsmanna sem sinna tilteknum málum, til að mynda framkvæmdastjóra, eða verksvið tiltekinna nefnda, t.d. kjörstjórnar. Í slíkum umsögnum felst því ekki fullnaðarákvörðun í máli í skilningi sveitarstjórnarlaga, en slík ákvörðun er eingöngu á færi sveitarstjórnar að taka nema hún hafi framselt hana til byggðaráðs, fastanefnda eða starfsmanna sveitarfélags í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins.

Tilgangur umsagnar sveitarfélags er fyrst og fremst að upplýsa um atvik málsins sem er til skoðunar hjá ráðuneytinu svo það geti sem eftirlitsaðili uppfyllt rannsóknarskyldu sína, auk þess sem sveitarfélaginu er veitt færi á að láta í ljós afstöðu sína til málavaxta. Það er því bæði rétt og eðlilegt að mati ráðuneytisins að umsagnir sveitarfélaga sem berast ráðuneytinu vegna eftirlitshlutverks þess stafi frá þeim aðila innan sveitarfélagsins sem er til þess bær.

Í máli þessu gera kærendur athugasemd við að umsögn annars sveitarfélags hafi ekki hlotið rétta meðferð innan þess og stafi því ekki frá bærum aðila. Í málinu liggur þó jafnframt fyrir að umsögn sveitarfélagsins var síðar tekin fyrir á fundi sveitarstjórnar þess. Þá verður ekki litið framhjá því að kærendur þessa máls hafa, sem kjörnir fulltrúar sveitarfélagsins, haft mikið svigrúm til að koma að gögnum og afstöðu sinni vegna málsins og telur ráðuneytið að málið sé nægilega upplýst. Mun ráðuneytið því fjalla um málið m.a. á grundvelli þeirra gagna sem borist hafa frá sveitarfélaginu.

Kærendur lýsa því jafnframt í kæru að þeir telji að ekki sé enn búið að skera úr um hæfi varaoddvita Skorradalshrepps sem er jafnframt sviðsstjóri skipulags- og framkvæmdarsviðs Borgarbyggðar. Verður sú umfjöllun kærenda, að mati ráðuneytisins, ekki skilin öðruvísi en svo að hún feli í sér beiðni um endurupptöku ákvörðunar ráðuneytisins í máli IRN24040132 dags. 18. febrúar 2025. Í þeirri úrlausn var umræddu álitaefni vísað frá ráðuneytinu. Krefjast kærendur þess nánar tiltekið að umrætt mál verði tekið til efnislegrar meðferðar af ráðuneytinu. Í þessu sambandi er áréttuð sú niðurstaða sem ráðuneytið komst að í málinu, en kærunni var nánar tiltekið frávísað á grundvelli 111. gr. sveitarstjórnarlaga. Þá vísar ráðuneytið til niðurstöðu ráðuneytisins dags. 30. september 2024 um að sama mál væri ekki tækt til meðferðar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

Að mati ráðuneytisins eru ekki til staðar forsendur til endurupptöku málsins enda liggur hvorki fyrir, né er því haldið fram af hálfu kærenda, að fyrri ákvörðun hafi byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik né hafa atvik breyst verulega frá því að ákvörðun ráðuneytisins var tekin, sbr. 1. mgr. 24. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Verður heldur ekki litið hjá því að tímafrestir til endurupptöku málsins eru liðnir, sbr. 2. mgr. 24. gr. stjórnsýslulaga. Eru að mati ráðuneytisins heldur ekki forsendur til þess að endurupptaka málið á grundvelli óskráðra reglna stjórnsýsluréttarins. Kemur þessi krafa kærenda því ekki til frekari umfjöllunar af hálfu ráðuneytisins.

Að auki lýsa kærendur því í kæru að kjörseðill kosninganna hafi ekki verið réttilega samþykktur, sem og að drög að kjörseðlinum hafi ekki verið lögð fyrir sveitarstjórn Borgarbyggðar né staðfestur af ráðuneytinu líkt og boðað sé í 5. mgr. 119. gr. sveitarstjórnarlaga. Fyrir liggur að hinn 28. ágúst 2025 voru kjörseðlar fyrir sameiningarkosningu Borgarbyggðar og Skorradalshrepps staðfestir af ráðuneytinu á grundvelli 5. mgr. 119. gr. sveitarstjórnarlaga. Hefur ráðuneytið því þegar tekið afstöðu til kjörseðlanna og koma þeir því ekki til frekari endurskoðunar.

Kærendur byggja jafnframt á því í kærú að oddviti Skorradalshrepps og meirihluti sveitarstjórnar hafi reynt að hafa áhrif á kjörskrá með samskiptum við Þjóðskrá Íslands. Nánar tiltekið halda kærendur því fram að framangreindir aðilar hreppsnefndar Skorradalshrepps hafi hlutast til um breytingu lögheimilisskráningu tiltekinna einstaklinga og þar með haft áhrif á kjörskrána með beinum samskiptum við Þjóðskrá Íslands án þess að slíkt hafi verið tekið formlega fyrir af sveitarstjórn.

Fjallað var um kærú framangreindra aðila vegna ákvarðana Þjóðskrár Íslands tengdum kjörskrá vegna umræddra sameiningarkosninga Borgarbyggðar og Skorradalshrepps í úrskurði ráðuneytisins í máli IRN25090013 dags. 15. september 2025. Í úrskurðinum segir um þetta atriði: „Að mati ráðuneytisins hafa kærendur, í ljósi stöðu þeirra sem kjörnir fulltrúar í öðru sveitarfélaginu sem sameiningarkosningarnar taka til, nægilega hagsmuni af ákvörðun Þjóðskrár“. Því er við framangreint að bæta að samkvæmt 3. og 4. gr. reglugerðar um íbúakosningar er öllum heimilt að koma með ábendingar um leiðréttingar á kjörskrá. Þá fellst ráðuneytið á það með sveitarfélögunum að það falli innan verksviðs oddvita Skorradalshrepps að hlutast til um að íbúaskráning hreppsins endurspegli raunverulega búsetu.

Kærendur halda því einnig fram að óheimilt hafi verið að láta kosningarnar fara fram yfir nokkurra daga tímabil. Í þessu samhengi bendir ráðuneytið á að samkvæmt 7. gr. reglugerðar um íbúakosningar er gert ráð fyrir því að íbúakosningar um sameiningar sveitarfélaga samkvæmt 119. gr. sveitarstjórnarlaga skuli fara fram á tímabili sem vari í minnst 2 vikur og að hámarki 4 vikur. Vísast jafnframt til þess er segir í lögskýringargögnum 4. mgr. 119. gr. sveitarstjórnarlaga um 20 daga kynningarfrestinn, en þar segir að gert sé ráð fyrir að íbúakosningar sveitarfélaga fari ekki fram á tilteknum kjördegi heldur á ákveðnu tímabili og sé talið hæfilegt að íbúakosning sveitarfélags geti hafist 20 dögum eftir að til hennar hafi verið boðað. Telur ráðuneytið því ljóst af sveitarstjórnarlögum, lögskýringargögnum og reglugerð um íbúakosningar að íbúakosningar skuli fara fram á tilteknu tímabili, líkt og nánar er kveðið á um í áðurnefndri reglugerð. Hafi slík framkvæmd, þ.e. að halda íbúakosningar á ákveðnu tímabili í stað þess að halda kosningar á einum tilteknum kjördegi, fullnægjandi lagastoð að mati ráðuneytisins.

Við meðferð kærú máls þessa lögðu kærendur fram kröfu um munnlegan málflutning þess. Ráðuneytið synjaði þeirri kröfu kæranda með tölvubréfi dags. 26. nóvember sl., með vísan til 30. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Ákvæði 30. gr. stjórnslulaga kveður á um að stjórnvaldi sé heimilt að ákveða að mál skuli flutt munnlega ef það er sérstaklega vandasamt og ætla megi að það upplýsist betur með þeim hætti. Í fyrsta lagi vísar ráðuneytið til þess að um er að ræða heimildarákvæði sem stjórnvöld meta sjálf hvort verði lagt til grundvallar. Í öðru lagi er það mat ráðuneytisins að fyrirbyggjandi mál teljist ekki sérstaklega vandasamt og þá megi ekki ætla að það upplýsist betur með munnlegum málflutningi enda hafa bæði kærendur og sveitarfélögin komið sínum sjónarmiðum skýrlega á framfæri með skriflegum hætti.

Að lokum, vegna þess er kærendur vísuðu til í tölvupósti til ráðuneytisins dags. 2. desember sl. um frestun réttaráhrifa, þá bendir ráðuneytið á að heimildir ráðuneytisins til að fresta réttaráhrifum samkvæmt sveitarstjórnarlögunum eru takmarkaðar við þau tilvik þegar sérstakar ástæður mæla með því meðan það hefur mál til meðferðar samkvæmt VIII. kafla laganna eða 111. og 112. gr. þeirra. Ljóst er að fyrirbyggjandi mál heyrir ekki undir fyrrgreind ákvæði sveitarstjórnarlaga. Þá skal það tekið fram að heimild ráðuneytisins til þess að fresta réttaráhrifum nær ekki til lengri tíma en ráðuneytið hefur mál til meðferðar. Verður því ekki fallist á beiðni kæranda um frestun réttaráhrifa.

Með vísan til alls framangreinds er það mat ráðuneytisins að ekki sé unnt að fallast á sjónarmið kæranda um ólögmæti íbúakosninganna um sameiningu Skorradalshrepps og Borgarbyggðar.

Er kröfu kæranda um að niðurstaða íbúakosninganna verði felld úr gildi því hafnað svo sem nánar greinir í úrskurðarorði.

Úrskurðarorð

Hafnað er kröfu kæranda, Péturs Davíðssonar og Óla Rúnars Ástþórssonar, um að íbúakosningar um sameiningu Skorradalshrepps og Borgarbyggðar, sem fram fóru dagana 5.-20. september sl., verði felldar úr gildi.

Fyrir hönd ráðherra,

María Hrönn Guðmundsdóttir Busk

Margrét Halldóra Hallgrímsdóttir