

Innviðaráðuneytið
Sölvhóls götu 7
101 Reykjavík

Efni: Athugasemdir vegna stjórnsýslukæru um íbúakosningar um sameiningu
Borgarbyggðar og Skorradalshrepps (mál nr. IRN25090119)

Vísað er til stjórnsýslukæru Péturs Davíðssonar og Óla Rúnars Ástþórssonar, hreppsnefndarmanna í Skorradalshreppi, dags. 26. september sl., en þar er kærð „[framkvæmd] og lögmæti kosninga um sameiningu sveitafélaganna Borgarbyggðar og Skorradalshrepps sem fram fór dagana 5. – 20. september sl. Einnig er kærð framganga [svo] oddvita og meirihluta sveitarstjórnar við sveitarstjórnarlög nr. 138/2011, siðareglur og samþykkt um stjórn sveitarfélagsins Skorradalshrepps.“ Kæran barst sveitarstjórnnum Skorradalshrepps og Borgarbyggðar (hér eftir „sveitarstjórnirnar“) með tölvupósti innviðaráðuneytisins hinn 1. október 2025. Kæruheimild er tilgreind 8. mgr. 133. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 (hér eftir „svsl.“).

Bent er á að það orkar tvímælis að sveitarstjórnarfulltrúi geti nýtt tilvitnaða kæruheimild í þessu skyni. Ennfremur er framsetning kærunnar óljós að því er varðar hvað er kært og á grundvelli hvaða kæruheimildar hverju sinni. Sveitarstjórnirnar áskilja sér rétt til bregðast við einstaka efnisliðum kærunnar út frá ofangreindu. Æskilegt væri að ráðuneytið tæki afstöðu til þess hvaða atriði kærunnar falla undir kæruheimildir ráðuneytisins og hverjar falla undir kæruheimildir annarra stjórnvalda.

Hér á eftir fara sameiginlegar athugasemdir sveitarstjórnanna við kæruna.

Almennar athugasemdir:

Í kærinni er sett fram sú krafa að „niðurstaða kosninganna verði felld úr gildi“. Nærlægast er að skilja kröfugerð þessa sem svo að farið sé fram á ógildingu kosninganna í heild sinni, enda rökleysa að ógilda tiltekna niðurstöðu eina og sér.

Íbúar Skorradalshrepps og Borgarbyggðar samþykktu sameiningu sveitarfélaganna tveggja í kosningu sem stóð frá 5.-20. september sl. Í Borgarbyggð var sameining samþykkt með 417 greiddum atkvæðum, en 82 greiddu atkvæði á móti. Hlutfall þeirra sem kusu með sameiningunni í hreppnum var því 83,23%. Í Skorradalshreppi greiddu 32 atkvæði með sameiningunni og 22 gegn henni. Hlutfall þeirra sem kusu með sameiningunni í hreppnum var því 59,26%. Afgerandi meirihluti kjósenda í báðum sveitarfélögum greiddi því atkvæði með sameiningu. Er þetta rifjað upp hér samhengis vegna, enda leiðir af meginreglum stjórnsýsluréttar að mögulegir ágallar á kosningu leiði ekki til ógildingar hennar, nema líklegt sé að þeir hafi haft áhrif á úrslit, sbr. einnig orðalag 20. gr. reglugerðar nr. 922/2023 um íbúakosningar sveitarfélaga.

Sveitarstjórnir Borgarbyggðar og Skorradalshrepps krefjast þess að kröfum kæranda um ógildingu verði hafnað alfarið. Að mati sveitarstjórnanna eru engin efni til að grípa til svo viðurhlutamikilla úrræða eins og ógildingar kosninganna, enda eru málsástæður kæranda ýmist byggðar á rangfærslum, málinu óviðkomandi eða varða frávík sem eru svo smávægileg að engan veginn er uppfyllt framangreint skilyrði um orsakatengsl frávika og kosninganiðurstöðu. Verður þetta nánar rökstutt í því sem hér fer á eftir. Til hægðarauka eru málsástæður kæranda teknar til umfjöllunar í sömu röð og þær birtast í kærinni.

1. Meint vanhæfi varaoddvita Skorradalshrepps

Í 1. tölulið kæru er sett fram krafa sem erfitt er að skilja öðru vísi en sem ósk um endurupptöku á fyrri úrskurði innviðaráðuneytis um hæfi varaoddvita og lögmæti upphaflegrar ákvörðunar hreppsnefndar um að hefja sameiningarviðræður við Borgarbyggð. Ekki verður með góðu móti séð hvaða tengingu þessi krafa hefur við aðalupplegg kærunnar um ógildi eftirfarandi íbúakosninga, enda um aðskilin mál að ræða. Ákvörðun um að hefja sameiningarviðræður er, eðli máls samkvæmt, ákvörðun um að hefja ferli sem háð er mörgum viðbótarskilyrðum og lýkur (mögulega) með lýðræðislegri atkvæðagreiðslu um niðurstöðu sameiningarviðræðna.

Sveitarstjórnirnar telja efnislega engin rök til þess fyrir ráðuneytið að taka upp fyrri úrskurð sinn í tilgreindu máli, enda eru meintar vanhæfisástæður varaoddvita ekki skýrðar að öðru leyti en með því að vísa til þess að hún „gæti töluverðra hagsmuna af starfi sínu [svo]“ sem yfirmaður framkvæmdasviðs Borgarbyggðar ef af sameiningu yrði. Þessi staðhæfing er illskiljanleg og a.m.k. er ljóst að ekki er uppfyllt það skilyrði 5. tl. 1. mgr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 að varaoddviti eigi „sjálfur sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta“ í málinu, sbr. og 2. mgr. 20. gr. svsl. Að mati sveitarfélaganna er því ekkert fram komið sem gefur tilefni til að draga í efa hæfi varaoddvita og má byggja á fyrri niðurstöðu ráðuneytisins hvað það snertir.¹

2. Heimildir samstarfsnefndar og önnur atvik henni tengd

Í þessum hluta kærunnar er staðhæft að samstarfsnefnd um sameiningu sveitarfélaganna hafi farið út fyrir valdsvið sitt með því að gera tillögur um framkvæmdaatriði varðandi kosningar, eins og tímasetningar, gerð kjörseðils o.fl.

Ákvæði sveitarstjórnarlaga um samstarfsnefndir eru ekki tiltakanlega ítarleg. Í 1. og 2. mgr. 119. gr. svsl. er aðeins kveðið á um skipun og samsetningu slíkra nefnda og að þær skuli skila af sér álit um sameiningu. Í framkvæmd hefur hins vegar skapast hefð fyrir því að samstarfsnefndir hafi með höndum viðamikinn undirbúning í aðdraganda atkvæðagreiðslu um sameiningar sveitarfélaga,² og eins er ráðgert í 17. gr. reglugerðar nr. 922/2023 að kynning á endanlegri sameiningartillögu geti verið á hendi samstarfsnefndar, sbr. 2. mgr. 119. gr. svsl. Ekkert er því heldur til fyrirstöðu að samstarfsnefndir móti tillögur er tengjast tilhögun einstakra atriða í sameiningarferlinu. Því skal hins vegar haldið til haga að það var á hendi *sameiginlegrar kjörstjórnar* að móta ýmsar tillögur um kjörstaði, kjördeildir og opnunartíma o.fl. Endanleg ákvörðunartaka um þessi atriði var á hendi viðkomandi sveitarstjórna og því ekki um það að ræða að ákvarðanir væru ekki teknar af bærum aðila. Þessi málsástæða kæranda er því byggð á rangfærslum.

¹ Sjá bréf innviðaráðuneytis, dags. 30. september 2024, í máli IRN24040132.

² Sjá m.a. umfjöllun á vefsíðu innviðaráðuneytis: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-byggdamal/sveitarstjornarmal/sameining/sameining/>

Á hinn bóginn er réttilega bent á það í kæru að skipun samstarfsnefndar vegna sameiningar sveitarfélaga skal fara gegnum tvær umræður í hlutaðeigandi sveitarstjórn, sbr. 4. tl. 1. mgr. 18. gr. svsl. Í ljós kom að samstarfsnefnd skorti í upphafi formlegt umboð til ákvarðanatöku, þar sem síðari umræða um skipun samstarfsnefndar reyndist ekki hafa farið fram í sveitarstjórn Borgarbyggðar fyrr en 9. október 2024. Að þeirri umræðu lokinni staðfesti samstarfsnefndin fyrri ákvarðanir með sérstakri bókun á fundi 28. október 2024 og er því tvímælalaust að allar ákvarðanir nefndarinnar hafa verið teknar af bærum aðila. Jafnframt er ljóst að efnislega hefur verið uppfyllt það skilyrði sveitarstjórnarlaga að kosning samstarfsnefndar hljóti tvær umræður í viðkomandi sveitarstjórnnum, hvað sem líður orðalagi bókana.

Að því er snertir umfjöllun um undirritun eða staðfestingu fundargerða samstarfsnefndar skal upplýst að varðandi fundargerðir var viðhaft það verklag að nefndarmönnum voru send drög fundargerða til yfirlestrar og athugasemda. Nefndarmenn staðfestu fundargerðir í tölvupósti eins og ráðgert er í b-lið 8. gr. auglýsingar um leiðbeiningar um ritun fundargerða sveitarstjórna nr. 1181/2021, og voru fundargerðirnar í kjölfarið þær sendar sveitarstjórnunum til kynningar. Enginn efnislegur ágreiningur hefur síðar komið upp um innihald fundargerða og vandséð hvaða þýðingu þetta atriði ætti að hafa varðandi úrlausnarefnið um gildi íbúakosninga.

Í kæru sinni vísa kærendur til áætlunar sem lögð var fram á fundi samstarfsnefndar þann 28. október 2024 og fullyrða að ekkert samráð við sveitarstjórnir hafi farið fram. Þessu hafna sveitarstjórnirnar alfarið. Haldin var vinnustofa þann 27. nóvember 2024 á vegum nefndarinnar sem til var boðið lykilstarfsmönnum, kjörnum fulltrúum beggja sveitarfélaga, fulltrúum fastanefnda og verktökum sem sinna skipulags- og byggingarmálum fyrir Skorradalshrepp. Jafnframt voru haldnir íbúafundir þar sem leitað var 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 gafst því færi á að taka þátt í samráði þótt ekki væru haldnir sérstakir samráðsfundir með sveitarstjórn.

Sveitarstjórnirnar telja því að gagnsæi og samráð hafi verið í heiðri haft í starfi nefndarinnar og minna jafnframt á að hvað sem öðru líður er ekki til að dreifa neinum lagafyrirmælum um samráð í störfum samstarfsnefndar.

3. Undirbúningur og framkvæmd kosninga

Undir þessum lið er staðhæft að sameiginleg kjörstjórn um sameininguna hafi brostið heimild til að „ákveða kjörstaði, opnunartíma kjörstaða né heimild til að tilkynna væntanlegar kosningar til þjóðskrár sbr. fyrirmæla í bæði sveitastjórnarlögum og reglugerðar um íbúakosningar.“ Þá er staðhæft að hlutaðeigandi aðilar hafi ekki farið eftir leiðbeiningum innviðaráðuneytis við störf sín, án þess þó að útskýrt sé í hvaða atriðum farið hafi verið á svig við þær leiðbeiningar.

Við framangreint er það að athuga í fyrsta lagi að sameiginleg kjörstjórn var skipuð í samræmi við fyrirmæli 5. gr. reglugerðar nr. 922/2023, sem fjallar um stjórnsýslu íbúakosninga. Þar kemur fram að kjörstjórn beri ábyrgð á stjórnsýslu og framkvæmd íbúakosninga, og að í tilviki sameiningar sveitarfélaga skuli viðkomandi sveitarstjórnir kjósa fulltrúa í sameiginlega kjörstjórn. Enginn efi er því á að sameiginleg kjörstjórn hefur rúmar heimildir til að taka ákvarðanir um einstaka atriði sem lúta að framkvæmd íbúakosninga. Í öðru lagi var það svo í raun að sameiginleg kjörstjórn útbjó tillögur um kjörstaði, kjördeildir, opnunartíma kjörstaða og mönnun þeirra sem lagðar voru fyrir

sveitarstjórnirnar til samþykkis í ágúst. Hér er því beinlínis um rangfærslur af hálfu kæranda að ræða.³

Að því er varðar umfjöllun í kæru um að sameiginlegri kjörstjórn hafi ekki verið gefin formleg heimild til að tilkynna væntanlega kosningu til Þjóðskrár er það að segja að um er að ræða framkvæmdaatriði í undirbúningi íbúakosninga sem mælt er fyrir um í 3. gr. reglugerðar nr. 922/2023 og sem leiðir af ákvörðun sveitarstjórnar. Tilkynningin er nauðsynleg til að Þjóðskrá geti sinnt því hlutverki sínu að útbúa kjörskrá í samræmi við sama ákvæði. Að mati sveitarfélaganna fellur framangreind tilkynning ótvírætt innan umboðs sameiginlegrar kjörstjórnar og kallar ekki á sérstaka umfjöllun sveitarstjórna, enda felur hvorki ákvörðun um sendingu tilkynningar né efni hennar í sér matskennda ákvörðun að neinu leyti.

Í kæru er því einnig haldið fram að óheimilt hafi verið að láta kosningu fara fram yfir nokkurra daga tímabil. Við ákvörðun um tímasetningu og tímabil kosninganna var farið eftir ákvæðum 7. gr. reglugerðar nr. 922/2023, þar sem stendur að tímabil sameiningakosninganna skuli að lágmarki vara í tvær vikur og að hámarki fjórar vikur. Athugasemdir kæranda beinast að því að ákvæði um lágmarkstímabil í reglugerðinni eigi sér ekki lagastoð og að orðalagi 119. gr. sveitarstjórnarlaga bendi til þess að íbúakosningar skuli fara fram á einum degi. Í þessu samhengi skal á það bent að í 133. grein laganna kemur skýrt fram að „Heimilt er að halda íbúakosningu þar sem atkvæði er greitt með pósti og/eða að íbúakosning fari fram á tilteknu tímabili í stað þess að hún fari fram á tilteknum kjördegi“. Engum vafa er því undirorpið að heimilt er að halda íbúakosningar með þeim hætti sem gert var í Borgarbyggð og Skorradalshreppi.⁴

Að mati sveitarfélaganna er augljóst að fyrirmæli reglugerðarinnar um lágmarkstímabil kosninga styðjast við veigamikil lýðræðisrök, þ. á m. að þau tryggi íbúum sveitarfélaga nægilegt ráðrúm til að ferðast á kjörstað og stuðla þannig að sem mestri kosningaþátttöku. Er hér væntanlega haft í huga að landfræðilegar aðstæður geta verið með ýmsu móti í sveitarfélögum, einkum í dreifbýli. Einnig skal hafa í huga að reglur um íbúakosningar gera ekki ráð fyrir heimild til að greiða atkvæði utan kjörfundar. Er því eðlilegra að skilja orðalag ákvæðisins á þann hátt að það mæli fyrir um samræmi í tímasetningu kosninga sem eðli málsins samkvæmt fara fram á fleiri en einum stað.

Samstarfsnefnd hefur frá því í febrúar 2025 haldið úti upplýsingavef þar sem hún hefur birt fréttir af störfum sínum, almennt upplýsingaefni um sameiningar sveitarfélaga og íbúakosningar um sameiningu, gögn um og greiningar á stöðu og gögn frá íbúafundum. Lögð hefur verið áhersla á að gera viðræðurnar sýnilegar og gefa íbúum kost á að fylgjast með framvindu þeirra.

Hvað snertir þá kynningu sameiningartillögu, sem mælt er fyrir um í 4. mgr. 119. gr. svsl. er þess að geta að ítarlegar fréttir um tillögu um sameiningu og álit samstarfsnefndar voru birtar á upplýsingavef samstarfsnefndar, <https://borgfirdingar.is> þann 19. júní 2025, á heimasíðu Borgarbyggðar þann 1. júlí og á heimasíðu Skorradalshrepps þann 2. júlí. Telja sveitarstjórnirnar að með því hafi kynning á tillögum og áliti hafist.

Tillagan var auglýst í Lögbirtingablaði 30. júlí og þann 15. ágúst 2025 var birt auglýsing á forsíðu héraðsfjölmiðilsins Skessuhorns um kosningarnar með vísun á upplýsingavefinn þar sem tillagan er kynnt. Þann sama dag var birt auglýsing um kosningarnar á vef Borgarbyggðar og frétt á vef

³ Byggðarráð Borgarbyggðar, 716. fundur, 7. ágúst 2025. Hreppsnefnd Skorradalshrepps, 210. fundur, 13. ágúst 2025.

⁴ Sem nýleg dæmi um sameiningar sem framkvæmdar voru með kosningum yfir nokkurra daga tímabil má nefnda sameiningu Húnabyggðar og Skagabyggðar annars vegar og Vesturbyggðar og Tálknafjarðarhrepps hins vegar.

Skorradalshrepps. Þann 19. ágúst var svo birt stærri og meira áberandi auglýsing á <https://skessuhorn.is> til að auka sýnileikann. Sama dag birtust auk þess fréttir um kosningarnar á vefjum sveitarfélaganna og á upplýsingavef samstarfsnefndar með upplýsingum um kjörstaði og opnunartíma. Í öllum fréttum og auglýsingum var vísað á upplýsingavef samstarfsnefndar um frekari upplýsingar. Útbúið var dreifibréf sem dreift var á öll heimili og fyrirtæki í sveitarfélögunum tveimur 25. og 26. ágúst og birt á upplýsingavefnum. Einnig var haldinn íbúafundur fyrir íbúa beggja sveitarfélaga í Hjálmakletti í Borgarnesi til að kynna tillöguna og álit samstarfsnefndar þann 27. ágúst. Íbúafundinum var streymt og efni hans tekið upp til deilingar á upplýsingavefnum.

Sveitarstjórnirnar benda á að ákvæði 4. mgr. 119. gr. svsl. er að miklu leyti matskennt varðandi það með hvaða hætti kynning fer fram, og hlýtur því mat á því hvort kynning var fullnægjandi að taka mið af öllum þeim ráðstöfunum sem gerðar voru til kynningar. Orðalagið „svo sem með kynningarfundum og/eða dreifibréfum“ bendir til þess að kynningarfundir og dreifibréf séu dæmi um aðferðir sem nýta má til að kynna tillöguna en lögbundin skylda. Að minnsta kosti er ljóst að ákvæðið verður 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 var meðal annars horft til þess að í Skorradalshreppi er ekkert samkomuhús og því ljóst að íbúafundi fyrir íbúa sveitarfélagsins þarf að halda utan marka þess.

Í erindi sínu fullyrða kærendur til þess að engin auglýsing hafi birst „á vef Borgarbyggðar eða Skorradalshrepps sem líktist auglýsingunni í Lögbirtingarblaðinu“ heldur aðeins auglýsingar um kosningarnar. Bent er á að engin fyrirmæli eru um form auglýsingar tillögu og forsendna í lögnum eða reglugerðinni, hvaða upplýsingar auglýsingar skuli innihalda eða að gæta skuli samræmis um útlit þeirra og innihald. Sveitarstjórnirnar telja að ofangreindar ráðstafanir til að koma upplýsingum á framfæri við íbúa hafi verið fullnægjandi.

Að síðustu er staðhæft í kærnu að kjörseðill við kosningarnar hafi ekki verið lagður fyrir sveitarstjórn Borgarbyggðar. Þetta er rangt. Drög að kjörseðli voru lögð fyrir sveitarstjórn Borgarbyggðar á 266. fundi þann 12. júní 2025 ásamt öðrum gögnum. Þá var kjörseðillinn staðfestur af innviðaráðuneyti líkt og boðið er í 5. mgr. 119. gr. svsl. en sveitarstjórnarmönnum ekki tilkynnt um það sérstaklega, enda framkvæmd kosninganna á hendi sameiginlegrar kjörstjórnar.

4. Tilraun til breytinga á forsendum kjörskrár og niðurstöðum kosninga

Undir þessum lið eru rakin samskipti oddvita Skorradalshrepps við starfsmenn Þjóðskrár varðandi leiðréttingar á íbúaskrá hreppsins. Kærendur óska að kæra „[framgöngu] oddvita og meirihlutans í tengslum við ákvæða sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, eins og samþykkt um stjórn og siðareglu Skorradalshrepps og eins kærð lögmati sameiningarkosningar sbr. 8. gr. 133. gr. sveitarstjórnarkosninganna.“ Ekki er gerð nánari grein fyrir því hvernig tilgreind samskipti oddvita og Þjóðskrár fari gegn ákvæðum sveitarstjórnarlaga, en af samhengi er einna helst að ráða að kærendur telji að oddvita hafi verið óheimilt að eiga samskipti við Þjóðskrá um málefni íbúaskrár Skorradalshrepps, nema að undangenginni samþykkt hreppsnefndar.

Ekki er heldur útskýrt með hvaða hætti umrædd samskipti eigi að varða ógildi sameiningarkosninga, sem þó væri æskilegt ekki síst í ljósi þess að Þjóðskrá brást ekki við athugasemdum oddvita varðandi íbúaskráningu nema að litlu leyti og því vandséð að samskiptin hafi nokkru breytt um úrslit kosninganna til eða frá.

Að mati sveitarfélaganna fela samskipti oddvita Skorradalshrepps við þjóðskrá ekki í sér kæránlega ákvörðun sem á undir eftirlit innviðaráðuneytis með sveitarfélögum, og telja sveitarstjórnirnar því að vísa beri þessum þætti kærunnar frá. Efnislega verður hins vegar að telja innan verksviðs oddvita að gera reka að því að íbúaskráning hreppsins endurspegli raunveruleikann, sbr. 41. gr. samþykkt Skorradalshrepps. Að því er varðar athugasemdir við kjörskrá má benda á ákvæði 3. og 4. gr. reglugerðar nr. 922/2023 en samkvæmt þeim er hverjum sem er rétt að koma ábendingum um leiðréttingar kjörskrár á framfæri við þjóðskrá.

5. Lokaorð

Eins og rakið hefur verið í framansögðu telja sveitarstjórnirnar erindi kæranda ekki gefa tilefni til ógildingar innviðaráðuneytisins á nýafstöðnum sameiningarkosningum. Aftur skal áréttað að ekki skal grípa til ógildingar nema gert hafi verið líklegt að misfellur hafi haft áhrif á úrslit. Slíkrar rökleiðslu sér hvergi stað í erindi kæranda, auk þess sem fæstar aðfinnslur kæranda standast efnislega skoðun. Því telja sveitarstjórnirnar einboðið að ráðuneytið láti niðurstöðu kosninganna halda sér, enda endurspeglar hún að mati sveitarstjórnanna hinn lýðræðislega vilja íbúa.

Meðfylgjandi eru gögn málsins. Sé frekari upplýsinga eða skýringa óskað verða þær fúslega veittar.

Skorradalshreppi og Borgarbyggð, þann 9. október 2025

Virðingarfyllt,

f.h. sveitarstjórnar Borgarbyggðar



f.h. hreppsnefndar Skorradalshrepps

