

Για το νομικό πλαίσιο του δημοψηφίσματος αναφορικά με τη μετεγκατάσταση της ΔΕΘ και τη μετατροπή του εκθεσιακού κέντρου σε Μητροπολιτικό Πάρκο

Θεσσαλονίκη, 26 Σεπτεμβρίου 2025

Στις 7 Απριλίου 2025 ανακοινώθηκε η έναρξη καμπάνιας με στόχο τη συλλογή υπογραφών για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος στον Δήμο Θεσσαλονίκης αναφορικά με το μέλλον του χώρου και των εγκαταστάσεων της Διεθνούς Έκθεσης Θεσσαλονίκης (ΔΕΘ). Το ερώτημα του προτεινόμενου δημοψηφίσματος έχει ως εξής: *«Συμφωνείτε το εκθεσιακό κέντρο της ΔΕΘ να μετατραπεί με αποκλειστικά δημόσια χρηματοδότηση σε Μητροπολιτικό Πάρκο υψηλού πρασίνου, πολιτισμού και άθλησης, χωρίς νέες κατασκευές, και ταυτόχρονα (α) να διατηρηθούν μόνο τα περίπτερα με θεσμικά αποδεδειγμένη ιστορική αξία και μνήμη, ώστε να αποκατασταθούν και να φιλοξενούν ήπιες εκθεσιακές και πολιτιστικές δραστηριότητες, και (β) οι μεγάλες εκθέσεις να μεταφερθούν σε νέες εγκαταστάσεις σε δημόσια έκταση στη Σίνδο;».*

Η δυνατότητα διεξαγωγής δημοψηφίσματος μέσω συλλογής υπογραφών θεσπίστηκε με τον ν. 4555/2018 (ΦΕΚ Α' 133) και αποτελεί έναν θεσμό ο οποίος είναι δυνατό να συμβάλει στην ενεργοποίηση και τη δημοκρατική ενδυνάμωση των τοπικών κοινωνιών, καθώς και στην ευρύτερη νομιμοποίηση των αποφάσεων επί σημαντικών ζητημάτων. Το γεγονός ότι αυτή η διαδικασία ενεργοποιείται για πρώτη φορά σημαίνει ότι εγείρονται ερμηνευτικά ζητήματα αναφορικά με την εφαρμογή της. Στα σημεία που ακολουθούν, σκιαγραφούμε τα βήματα της διαδικασίας, από το στάδιο της συλλογής του αναγκαίου αριθμού υπογραφών ως την προκήρυξη του δημοψηφίσματος επί συγκεκριμένου ερωτήματος, σύμφωνα με τα άρθρα 133-136 του ν. 4555/2018:

1. *Η συλλογή των υπογραφών επί της αίτησης.* Σύμφωνα με το αρ. 134 παρ. 1 περ. β' του ν. 4555/2018, η διεξαγωγή δημοψηφίσματος προϋποθέτει αίτηση εγγεγραμμένων εκλογέων του οικείου δήμου, ο αριθμός των οποίων δεν μπορεί να είναι μικρότερος του δέκα τοις εκατό (10%) του συνολικού αριθμού των εγγεγραμμένων εκλογέων. Τούτο σημαίνει ότι πρέπει να συντρέχουν δύο προϋποθέσεις, αφενός η αίτηση να γίνεται από εγγεγραμμένους εκλογείς και αφετέρου ο αριθμός τους να είναι άνω του 10% του συνολικού αριθμού των εγγεγραμμένων. Με δεδομένο ότι ο νόμος δεν προβλέπει κάτι ειδικότερο, θα πρέπει να γίνει δεκτό πως η αίτηση εκ μέρους των εγγεγραμμένων εκλογέων μπορεί να έχει υπογραφεί είτε ψηφιακά, είτε με φυσική

υπογραφή. Περαιτέρω, σύμφωνα με το αρ. 134 παρ. 2 εδ. α' του ν. 4555/2018, σε περίπτωση πρωτοβουλίας εκλογέων για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος, όπως στην προκειμένη περίπτωση, το αίτημα υποβάλλεται στον πρόεδρο του δημοτικού συμβουλίου, ο οποίος οφείλει να εισαγάγει το θέμα προς συζήτηση και ψήφιση στο δημοτικό συμβούλιο μέσα σε ένα (1) μήνα από την υποβολή του. Ο νόμος δεν προβλέπει σε αυτό το σημείο κάποια διαδικαστική τυποποίηση της υποβολής του αιτήματος. Από τη συστηματική ερμηνεία του νόμου και τη ratio legis, προκύπτει ότι η διαδικασία διευκολύνεται εάν η κατάθεση του αιτήματος και των υπογραφών συνοδεύεται από υπεύθυνη δήλωση των εκπροσώπων της πρότασης ότι ο αριθμός των υπογραφών δεν είναι μικρότερος του δέκα τοις εκατό (10%) του συνολικού αριθμού των εγγεγραμμένων εκλογέων, ότι όλες οι υπογραφές ανήκουν σε εγγεγραμμένους εκλογείς και ότι πληρούνται οι ουσιαστικές προϋποθέσεις του νόμου. Εάν υπάρξει κάποια αμφισβήτηση, π.χ. για την εγκυρότητα κάποιας υπογραφής ή για την ιδιότητα κάποιου υπογράφοντος ως εγγεγραμμένου εκλογέα, μπορεί να πραγματοποιηθεί έλεγχος, με διαφάνεια και συμμετοχή εκπροσώπων της πρωτοβουλίας που συνέλεξε τις υπογραφές. Σε κάθε περίπτωση, η όποια σχετική διαδικασία θα πρέπει να διαρκέσει για διάστημα μικρότερο του ενός (1) μήνα ώστε να μην παραβιαστεί η προβλεπόμενη από τον νόμο προθεσμία κατά την οποία ο πρόεδρος του δημοτικού συμβουλίου οφείλει να εισαγάγει το θέμα. Αρμόδιος προς τούτο είναι ο πρόεδρος του δημοτικού συμβουλίου και ενδεχόμενη μη εισαγωγή του θέματος προς συζήτηση και ψήφιση, εντός της ορισμένης από τον νόμο προθεσμίας, συνιστά κατ' αρ. 134 παρ. 3 του ν. 4555/2018 σοβαρό πειθαρχικό αδίκημα εκ μέρους του.

2. *Ο έλεγχος των νόμιμων προϋποθέσεων από το δημοτικό συμβούλιο.* Εφόσον το θέμα εισαχθεί στο δημοτικό συμβούλιο, το συμβούλιο οφείλει κατ' αρ. 134 παρ. 2 εδ. β' του ν. 4555/2018 να ελέγξει εάν συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις. Τούτο αφορά, πέραν των όσων αναφέρθηκαν παραπάνω, στον έλεγχο κατά πόσο το θέμα του δημοψηφίσματος δεν εντάσσεται σε όσα απαγορεύονται ρητά κατ' άρθρο 133 παρ. 1 του ν. 4555/2018. Συγκεκριμένα, με βάση την παραπάνω διάταξη, το δημοψήφισμα δεν πρέπει να αφορά ζητήματα σχετικά με την εθνική ασφάλεια, την εξωτερική πολιτική, τη μεταναστευτική πολιτική, την ερμηνεία και εφαρμογή διεθνών συνθηκών, ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, την ελευθερία της θρησκευτικής συνείδησης και λατρείας ή τη θεσμική οργάνωση όλων των γνωστών θρησκειών, θέματα δημοσιονομικής διαχείρισης του οικείου Ο.Τ.Α., επιβολής τελών, ή ανακαθορισμού του αριθμού και

των ορίων των δήμων, των κοινοτήτων, των περιφερειών και των περιφερειακών ενοτήτων της χώρας. Είναι πρόδηλο ότι το περιεχόμενο του συγκεκριμένου ερωτήματος, όπως αναφέρεται παραπάνω, δεν εμπίπτει σε κάποια από αυτές τις κατηγορίες. Επιπλέον, πρέπει να σημειωθεί ότι, όπως εκ του αντιθέτου προκύπτει από τη διάταξη του άρθρου 133 παρ. 2 εδ. β' του ν. 4555/2018 αλλά και από την αιτιολογική έκθεση του νόμου επί της συγκεκριμένης διάταξης, το αντικείμενο του δημοψηφίσματος μπορεί και να μην ανάγεται στην αποφασιστική αρμοδιότητα του οικείου δήμου. Εάν τούτο συμβαίνει, η προκήρυξη του δημοψηφίσματος δεν παύει να είναι υποχρεωτική για τον Δήμο, έχει όμως συμβουλευτικό χαρακτήρα. Ο συμβουλευτικός χαρακτήρας σε αυτήν την περίπτωση δεν αφορά την προκήρυξη του δημοψηφίσματος ως τέτοια. Αυτή είναι, σύμφωνα με τα ως άνω, επιβεβλημένη. Αφορά την τελική διευθέτηση του κρινόμενου ζητήματος μετά τη διενέργεια του δημοψηφίσματος από το όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα (πχ την Κεντρική Διοίκηση). Σε κάθε περίπτωση, εφόσον συντρέχουν οι κατά τα παραπάνω νόμιμες προϋποθέσεις, το δημοτικό συμβούλιο πρέπει να προκηρύξει το δημοψήφισμα κατά δέσμια αρμοδιότητα. Η πρόβλεψη του αρ. 134 παρ. 2 εδ. β' του ν. 4555/2018 ότι το δημοτικό συμβούλιο εγκρίνει με απλή πλειοψηφία την προκήρυξη του δημοψηφίσματος δεν έχει την έννοια ότι αυτό μπορεί να απορρίψει τη διεξαγωγή για λόγους σκοπιμότητας ή εν γένει διαφωνίας με το περιεχόμενό του. Από τη συστηματική ερμηνεία της ως άνω διάταξης με τις προαναφερθείσες - και ιδίως με εκείνη του άρθρου 134 παρ. 1 που ορίζει ότι δημοτικό δημοψήφισμα διεξάγεται μετά από αίτηση εγγεγραμμένων εκλογέων σύμφωνα με τα παραπάνω - προκύπτει ότι το δημοτικό συμβούλιο δεν μπορεί να αρνηθεί την προκήρυξη του δημοψηφίσματος εάν συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις. Τούτο προκύπτει και συνεπειοκρατικά, εφόσον μια αντίθετη ερμηνεία θα οδηγούσε στο άτοπο και συγκρουόμενο με τη ratio του νόμου αποτέλεσμα το δημοτικό συμβούλιο να μπορεί με απλή πλειοψηφία να ματαιώσει μια διαδικασία η οποία έχει στηριχθεί από ένα μεγάλο μέρος δημοτών ακριβώς επειδή, προφανώς, δεν κατέστη εφικτή η λήψη απόφασης για τη διεξαγωγή του από το δημοτικό συμβούλιο.

3. *Το ερώτημα του δημοψηφίσματος.* Το ερώτημα του δημοψηφίσματος πρέπει κατ' αρ. 136 παρ. 3 εδ. α' του ν. 4555/2018 να είναι πλήρες, σύντομο και σαφές. Ενδεχόμενη διατύπωσή του με τρόπο ασαφή ή πρόδηλα μεροληπτικό ενεργοποιεί τη χορηγούμενη από τον νομοθέτη στο δημοτικό συμβούλιο (με πλειοψηφία 2/3 των μελών του)

δυνατότητα αναδιατύπωσης του ερωτήματος σύμφωνα με το αρ. 136 παρ. 2 του ν. 4555/2018. Η αναδιατύπωση, όπως προκύπτει από το γράμμα της ως άνω διάταξης αλλά και από την αιτιολογική έκθεση του νόμου που κάνει ρητά λόγο για «*εξαιρετική περίπτωση*», αποτελεί μια κατ' εξαίρεση δυνατότητα. Επιπλέον, πρέπει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου «*η σαφήνεια και η αμεροληψία στη διατύπωση του ερωτήματος αποτελούν προϋποθέσεις αναγκαιότητας, έτσι ώστε το δημοψήφισμα να μην μετατραπεί σε προαποφασισμένη απόφαση του οικείου Συμβουλίου*». Η δυσπιστία του νομοθέτη, δηλαδή, αφορά το δημοτικό συμβούλιο και όχι τους αιτούντες/υπογράφοντες δημότες. Στην προκειμένη περίπτωση, το ερώτημα επί του οποίου έχει ξεκινήσει η συλλογή υπογραφών, διαθέτει την αναγκαία σαφήνεια και θέτει με ισορροπημένο τρόπο ένα συγκεκριμένο ερώτημα το οποίο επιδέχεται τόσο θετικής όσο και αρνητικής απάντησης («ΝΑΙ» ή «ΟΧΙ»). Σε κάθε περίπτωση, το αρ. 136 παρ. 2 του ν. 4555/2018 ορίζει ότι ακόμα και σε περίπτωση αναδιατύπωσης του ερωτήματος του δημοψηφίσματος για τους παραπάνω λόγους, το (νέο) ερώτημα δεν θα πρέπει να αφίσταται «*από το νόημα και τον σκοπό του αρχικώς υποβληθέντος αιτήματος*». Εν προκειμένω, τούτο σημαίνει πως ακόμα και εάν κριθεί αναγκαία η αναδιατύπωση του ερωτήματος με την επιλογή δύο εκ των προτέρων καθορισμένων απαντήσεων ή με την επιλογή δύο προτεινόμενων λύσεων ή επιλογών (πρόκειται για τις δυνατότητες που τίθενται στο αρ. 136 παρ. 3 εδ. β' του ν. 4555/2018), η μία από αυτές τις απαντήσεις, λύσεις ή επιλογές θα πρέπει απαραίτητα να είναι αυτή η οποία περιγράφεται στο αρχικό ως άνω ερώτημα. Μόνο σε αυτήν την περίπτωση η αναδιατύπωση του ερωτήματος θα μπορεί να θεωρηθεί «*πιστή και σύμφωνη με το νόημα και το σκοπό του αρχικώς υποβληθέντος από του εκλογείς αιτήματος*», με βάση τα αναφερόμενα στην αιτιολογική έκθεση του νόμου.

Ακρίτας Καϊδατζής, Αναπληρωτής Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου Νομικής Σχολής ΑΠΘ

Ιφιγένεια Καμτσιδου, Καθηγήτρια Συνταγματικού Δικαίου Νομικής Σχολής ΑΠΘ

Χαράλαμπος Κουρουνδής, Διδάκτορας Νομικής Σχολής ΑΠΘ