



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**Αριθμός Γνωμοδότησης 22/2026
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΤΜΗΜΑ Γ΄
Συνεδρίαση της 31-03-2026**

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Αναστασία Ζαφειριάδου, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ

Μέλη : Θωμάς Καζάκος, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ, Μαρία Σπάσου, Φωτεινή Δεδούση, Χρυσούλα Τσιαβού, Κωνσταντίνα Νασοπούλου, Γεωργία Μπουρδάκου, Κωνσταντίνος Κυριόπουλος, Άννα Κάντζια, Άννα Μαλιαρά, Βασιλική Παπαλόη, Δήμητρα Τσεραβίνη, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Χρυσούλα Τσιαβού, Νομική Σύμβουλος του Κράτους.

Αριθμός Ερωτήματος: Το με αριθμ. πρωτ. 14182/12-03-2026 έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών/Γενική Γραμματεία Αυτοδιοίκησης & Αποκέντρωσης/ Γενική Δ/ση Αποκέντρωσης & Τ.Α./Δ/ση Οργάνωσης & Λειτουργίας Τ.Α./Τμήμα Οργάνωσης Τ.Α. Α΄ Βαθμού, που υπογράφεται από τον Υπουργό Εσωτερικών.

Περίληψη ερωτήματος: α) Αν μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι εφικτή η νομότυπη ταυτοποίηση του προσώπου που συμπληρώνει την ηλεκτρονική πλατφόρμα, η οποία είναι αναρτημένη σε ιδιωτική ιστοσελίδα ομάδας πολιτών που προωθεί τη διοργάνωση δημοτικού δημοψηφίσματος, στην οποία εκφράζεται η βούληση των εκλογέων της περίπτωσης β) της παραγράφου 1 του άρθρου 134 του ν. 4555/2018, συμπληρώνοντας το όνομα, επώνυμο, πατρώνυμο, μητρώνυμο και έτος γέννησης, χωρίς εγκεκριμένη ψηφιακή υπογραφή ή σύνδεση με πιστοποιημένους κωδικούς και, β) αν με τον τρόπο που έγινε η συλλογή και κατάθεση ενώπιον του Δήμου Θεσσαλονίκης των στοιχείων αυτών, πληρούνται οι

προϋποθέσεις του νόμου για την έγκυρη υποβολή του αιτήματος του άρθρου 134 του ν. 4555/2018.

.....

Στο πιο πάνω ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Γ΄) γνωμοδότησε ως εξής:

Ιστορικό

Στο με αριθμ. πρωτ. 14182/12-03-2026 (αριθμ. πρωτ. εισερχ. εγγράφου 223-543/16-03-2026 του ΓΝΣ στο ΥΠΕΣ) έγγραφο ερώτημα της Υπηρεσίας και στα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν, εκτίθεται το ακόλουθο πραγματικό:

1. Στο Δήμο Θεσσαλονίκης κατατέθηκε εκ μέρους της Πρωτοβουλίας Πολιτών «Οργανωτική Επιτροπή Δημοψηφίσματος» το με αριθμό πρωτ. εισερχ. 52713/02-03-2026 αίτημα για τη διεξαγωγή δημοτικού δημοψηφίσματος σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4555/2018, με ερώτημα: *«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;»*.

2. Στις 04-03-2026 ο Δήμος Θεσσαλονίκης κοινοποίησε στην ως άνω Οργανωτική Επιτροπή Δημοψηφίσματος το με αριθμό πρωτ. 56045/04-03-2026 έγγραφο του αρμοδίου Τμήματος Διαφάνειας, Πρωτοκόλλου & Επικοινωνίας με τον Πολίτη της Δ/σης Μητρώου Πολιτών του Δήμου, με το οποίο διαπιστώνεται η απουσία νόμιμων υπογραφών, και ζήτησε την κατά νόμο ορθή συμπλήρωση του αιτήματος προκειμένου αυτό να ληφθεί υπόψη. Επίσης, για την απουσία νόμιμων υπογραφών υποστήριξης του αιτήματος, εκδόθηκε σχετική γνωμοδότηση της Δ/σης Νομικής Υποστήριξης του ως άνω Δήμου.

3. Ακολούθως, η Οργανωτική Επιτροπή Δημοψηφίσματος ΔΕΘ απέστειλε την από 05-03-2026 επιστολή προς τον Πρόεδρο του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Θεσσαλονίκης, με την οποία υποστηρίζει τη νομιμότητα του αιτήματος για διενέργεια δημοψηφίσματος, ισχυριζόμενη ότι υπογράφεται από 23.214 εκλογείς του Δήμου Θεσσαλονίκης οι οποίοι υπέγραψαν είτε σε έγχαρτο αντίτυπο της

αίτησης, είτε ηλεκτρονικά (<https://parkodeth.gr>, υπό τη μορφή υπεύθυνης δήλωσης), θέτοντας το ονοματεπώνυμο τους και άλλα στοιχεία αναγκαία για την διαπίστωση της ιδιότητας του δημότη/εκλογέα κάτω από το ερώτημα του δημοψηφίσματος.

4. Στη συνέχεια απεστάλη στο Υπουργείο Εσωτερικών το με αριθμό πρωτ. 59330/06-03-2026 έγγραφο του Δήμου Θεσσαλονίκης με τα επισυναπτόμενα σ' αυτό έγγραφα, στο οποίο υποστηρίζεται ότι με το ως άνω αίτημα κοινοποιήθηκε κατάλογος στον οποίο είναι καταχωρημένα 23.214 ονοματεπώνυμα προσώπων φερομένων εκλογέων, με πατρώνυμο, μητρώνυμο και έτος γέννησης για καθένα εξ αυτών, χωρίς να συνοδεύεται από φυσικές ή ψηφιακές υπογραφές των προσώπων αυτών, ούτε άλλα στοιχεία, έγγραφα ή ενυπόγραφες δηλώσεις μέσω των οποίων να προκύπτει η εκδήλωση βούλησης εκ μέρους τους για την υποβολή του ως άνω αιτήματος.

5. Στο έγγραφο του ερωτήματος, αφού παρατίθεται το παραπάνω ιστορικό, γίνεται αναφορά του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου του ν. 4555/2018, και συγκεκριμένα των άρθρων 133-151 του Κεφαλαίου Η', με τίτλο «*ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΩΝ ΘΕΣΜΩΝ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΔΗΜΟΤΙΚΟ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΔΗΜΟΨΗΦΙΣΜΑ*», στα οποία προβλέπεται η δυνατότητα διεξαγωγής δημοτικού δημοψηφίσματος, οι προϋποθέσεις και οι όροι πραγματοποίησης αυτού, όπως και απόσπασμα της αιτιολογικής έκθεσης του ως άνω νόμου, σύμφωνα με το οποίο «(...) *Σκοπός του θεσμού του δημοψηφίσματος είναι η ενίσχυση της δημοκρατίας, με την οποία συνδέεται αδιάρρηκτα, και άρα δεν μπορεί να λειτουργεί σε ένταση ή αντίθεση με αυτήν...*».

Ειδικότερα, η ερωτώσα Υπηρεσία αναφέρεται στις διατάξεις των άρθρων 133 (αντικείμενο του δημοτικού και περιφερειακού δημοψηφίσματος), 134 (πρωτοβουλία για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος) και 137 (υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας απόφασης περί διενέργειας δημοτικού ή περιφερειακού δημοψηφίσματος) του Κεφαλαίου Η' του ως άνω νόμου, αποσπάσματα των οποίων παραθέτει αυτολεξεί στο έγγραφο του ερωτήματος.

6. Στο ίδιο ως άνω έγγραφο, διατυπώνεται η άποψη της ερωτώσας Υπηρεσίας ως εξής: «*Βάσει των ανωτέρω, άποψη της Υπηρεσίας μας είναι ότι κατόπιν της κατάθεσης του σχετικού αιτήματος προς το πρόεδρο του δημοτικού συμβουλίου για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος θα πρέπει αρχικά να ελεγχθούν εκ μέρους του οικείου Δήμου η τήρηση ή μη των νόμιμων προϋποθέσεων. Συγκεκριμένα οφείλουν*

να ελεγχθούν τα εξής: α) αν το τιθέμενο θέμα προς δημοψήφισμα δεν εμπίπτει σε ζητήματα όπως αυτά αναφέρονται ρητά στην παρ. 1 του άρθρου 133, καθώς και στους περιορισμούς του άρθρου 135, β) εάν η αίτηση προέρχεται από αριθμό εκλογέων του οικείου Δήμου μεγαλύτερο του 10% του συνολικού αριθμού των εγγεγραμμένων εκλογέων αυτού των εκλογικών καταλόγων και γ) να πραγματοποιηθεί η ταυτοποίηση των αιτούντων εκλογέων - δημοτών του επισυναπτόμενου καταλόγου έγχαρτου ή ηλεκτρονικού της Οργανωτικής Επιτροπής Δημοψηφίσματος ΔΕΘ (βλ. ΣΥΝ. 2). Επισημαίνουμε ότι για την υλοποίηση των ανωτέρω ελέγχων β) και γ) απαιτείται η χρήση του αρχείου εκλογικών καταλόγων της τελευταίας αναθεώρησης (Αναθεώρηση Α' 2026)».

7. Λαμβανομένων υπόψη των παραπάνω, και συγκεκριμένα ως προς το ζήτημα που τίθεται στο ανωτέρω έγγραφο του Δήμου Θεσσαλονίκης για τον τρόπο της ταυτοποίησης των αιτούντων εκλογέων-δημοτών για την διεξαγωγή δημοτικού δημοψηφίσματος, η ερωτώσα Υπηρεσία υπέβαλε το παραπάνω ερώτημα.

Νομοθετικό πλαίσιο

8. Στο Μέρος Α' του ν. 4555/2018 «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της συμμετοχής-Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] ...» (Α'133), και ειδικότερα στις ενδιαφέρουσες εν προκειμένω διατάξεις των άρθρων 133, 134, 136, 137 και 151 παρ. 1 και 2 του Κεφαλαίου Η' του νόμου αυτού, που φέρει τον τίτλο «Ρυθμίσεις για την ενίσχυση των θεσμών συμμετοχής στην τοπική αυτοδιοίκηση – Δημοτικό και Περιφερειακό Δημοψήφισμα», προβλέπονται τα εξής:

«Άρθρο 133 - Αντικείμενο του δημοτικού και περιφερειακού δημοψηφίσματος

1. Δημοτικό ή περιφερειακό δημοψήφισμα μπορεί να προκηρύσσεται για κάθε θέμα, εκτός από 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. Επίσης δημοψήφισμα δεν προκηρύσσεται για θέματα δημοσιονομικής διαχείρισης του οικείου Ο.Τ.Α., επιβολής τελών, ανακαθορισμού του αριθμού και των ορίων των δήμων, των κοινοτήτων, των περιφερειών και των περιφερειακών ενοτήτων της χώρας.

2. Ο χαρακτήρας του δημοψηφίσματος ως αποφασιστικού ή συμβουλευτικού καθορίζεται στην απόφαση προκήρυξής του. Όταν το αντικείμενο του

δημοψηφίσματος δεν ανάγεται στην αποφασιστική αρμοδιότητα του οικείου δήμου ή της οικείας περιφέρειας, έχει υποχρεωτικά συμβουλευτικό χαρακτήρα.

Άρθρο 134 - Πρωτοβουλία για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος

1. Δημοτικό ή περιφερειακό δημοψήφισμα διεξάγεται:

α) μετά από απόφαση του οικείου δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου, που λαμβάνεται με την πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) του συνόλου των μελών του ή β) μετά από αίτηση εγγεγραμμένων εκλογέων του οικείου δήμου ή περιφέρειας, ο αριθμός των οποίων δεν μπορεί να είναι μικρότερος του δέκα τοις εκατό (10%) του συνολικού αριθμού των εγγεγραμμένων εκλογέων.

2. Όταν η πρωτοβουλία για τη διεξαγωγή του δημοψηφίσματος ανήκει στους εκλογείς του οικείου δήμου ή της οικείας περιφέρειας, σύμφωνα με την περίπτωση β` της προηγούμενης παραγράφου, το αίτημα των ενδιαφερομένων υποβάλλεται στον πρόεδρο του δημοτικού ή του περιφερειακού συμβουλίου, αντίστοιχα, ο οποίος οφείλει να εισαγάγει το θέμα προς συζήτηση και ψήφιση στο οικείο συμβούλιο μέσα σε ένα (1) μήνα από την υποβολή του. Στην περίπτωση αυτή και εφόσον συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις, το συμβούλιο εγκρίνει, με απλή πλειοψηφία, την προκήρυξη του δημοψηφίσματος και αποφασίζει για τα θέματα των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 136.

3. Η μη εισαγωγή προς συζήτηση και ψήφιση του αιτήματος δημοψηφίσματος από τον πρόεδρο του οικείου δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου συνιστά σοβαρό πειθαρχικό αδίκημα.

Άρθρο 136- Διαδικασία προκήρυξης του δημοτικού ή περιφερειακού δημοψηφίσματος - Ερώτημα

1. Το δημοψήφισμα προκηρύσσεται με την απόφαση του δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου του άρθρου 134. Με την απόφαση αυτή προσδιορίζεται επίσης το ερώτημα ή τα ερωτήματα που πρόκειται να τεθούν σε ψηφοφορία και οι εναλλακτικές απαντήσεις που θα τεθούν υπόψη των εκλογέων, η ημερομηνία διεξαγωγής της ψηφοφορίας, ο χαρακτήρας του προκηρυσσόμενου δημοψηφίσματος ως αποφασιστικού ή συμβουλευτικού, το ύψος της προκαλούμενης δαπάνης, η οποία βαρύνει το δήμο ή την περιφέρεια που προκηρύσσει το δημοψήφισμα, καθώς και κάθε άλλο αναγκαίο θέμα.

2. Στην περίπτωση δημοψηφίσματος που προκηρύσσεται ύστερα από αίτηση των εκλογέων, σύμφωνα με την περίπτωση β` της παραγράφου 1 του άρθρου 134 και μόνον εφόσον το αίτημα που αρχικώς έχει υποβληθεί είναι διατυπωμένο κατά τρόπο

ασαφή ή πρόδηλα μεροληπτικό, το οικείο συμβούλιο, με απόφασή του, που λαμβάνεται με πλειοψηφία των δύο τρίτων $\frac{2}{3}$ των μελών του, μπορεί να αναδιατυπώνει το ερώτημα, κατά τρόπο ώστε αυτό να μην αφίσταται, πάντως, από το νόημα και το σκοπό του αρχικώς υποβληθέντος αιτήματος. Επίσης, το οικείο συμβούλιο μπορεί, με απόφαση που λαμβάνεται με πλειοψηφία των δύο τρίτων $\frac{2}{3}$ των μελών του, να προκηρύσσει την ταυτόχρονη διεξαγωγή δημοψηφίσματος και για άλλα θέματα.

3. Το ερώτημα ή τα ερωτήματα στα οποία θα κληθούν να απαντήσουν οι εκλογείς πρέπει να είναι κατά το δυνατόν πλήρη, σύντομα και σαφή. Η προτίμηση του εκλογικού σώματος εκφράζεται επί δύο εκ των προτέρων καθορισμένων απαντήσεων, είτε με τη χρήση των όρων «ΝΑΙ» ή «ΟΧΙ» και άλλων συναφών, είτε με την επιλογή μεταξύ δύο προτεινόμενων λύσεων ή επιλογών.

4. Η απόφαση του δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου για την προκήρυξη δημοψηφίσματος δημοσιεύεται μέσα σε τρεις (3) ημέρες από τη λήψη της, με ευθύνη του προέδρου του, στο δημοτικό ή περιφερειακό κατάστημα, καθώς και σε μία τουλάχιστον έντυπη, ημερήσια ή εβδομαδιαία τοπική εφημερίδα και στην ιστοσελίδα του δήμου ή της περιφέρειας. Επιπλέον, το δημοτικό ή περιφερειακό συμβούλιο, αντίστοιχα, λαμβάνει μέτρα για την όσο το δυνατόν ευρύτερη δημοσιοποίηση της απόφασης, μέσω των τοπικών μέσων μαζικής ενημέρωσης ή οποιουδήποτε άλλου πρόσφορου μέσου.

5. Η απόφαση για την προκήρυξη δημοτικού ή περιφερειακού δημοψηφίσματος κοινοποιείται στον Υπουργό Εσωτερικών, καθώς και στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό.

Άρθρο 137 - Υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας απόφασης περί διενέργειας δημοτικού ή περιφερειακού δημοψηφίσματος

1. Η απόφαση του δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου για τη διενέργεια του δημοψηφίσματος, σύμφωνα με το άρθρο 134 του παρόντος, συνοδευόμενη από τα έγγραφα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη νόμιμη έκδοσή της, αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο στον Επόπτη Ο.Τ.Α. μέσα σε τρεις (3) ημέρες από την επομένη της συνεδρίασης του αρμόδιου συλλογικού οργάνου.

2. Ο Επόπτης Ο.Τ.Α. ελέγχει την νομιμότητα της απόφασης και εκδίδει υποχρεωτικά ειδική πράξη με την οποία επικυρώνεται ή ακυρώνεται η σχετική απόφαση, μέσα σε προθεσμία επτά (7) ημερών από την περιέλευσή της σε αυτόν.

3. Οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλλει την απόφαση του δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου ενώπιον του Επόπτη Ο.Τ.Α. για λόγους νομιμότητας μέσα σε προθεσμία τριών (3) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο.

4. Ο Επόπτης Ο.Τ.Α. αποφαινεται υποχρεωτικά επί της προσφυγής μέσα σε αποκλειστική προθεσμία επτά (7) ημερών από την υποβολή της.

5. Η απόφαση του Επόπτη Ο.Τ.Α. προσβάλλεται μόνο στα αρμόδια δικαστήρια.

Άρθρο 151- Τελικές - Μεταβατικές διατάξεις Κεφαλαίου Η΄

1. Για όσα θέματα δεν ρυθμίζονται ειδικά στον παρόντα νόμο, εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις του π.δ. 26/2012 (Α΄ 57). 2. Το άρθρο 216 του ν. 3463/2006 (Α΄ 11) καταργείται.».

9. Περαιτέρω, στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2690/1999 (Α΄ 45), και ειδικότερα στα άρθρα 1 εδ. πρώτο, 3 παρ. 1 και 4 και στο άρθρο 11 παρ. 1, 2 (περ. α΄ και β΄) και 3 του ανωτέρω Κώδικα, όπως το πρώτο εδάφιο της παρ. 4 του άρθρου 3 αντικαταστάθηκε με το άρθρο 25 του ν. 3731/2008 (Α΄ 263) και το άρθρο 11 διαμορφώθηκε με το άρθρο 93 του ν. 4962/2022 (Α΄ 148), προβλέπονται τα εξής:

« Άρθρο 1 - Πεδίο Εφαρμογής των διατάξεων του Κώδικα

1. Οι διατάξεις του Κώδικα αυτού εφαρμόζονται στο Δημόσιο, στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και στα άλλα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου, εκτός αν άλλως ορίζεται σε επιμέρους διατάξεις.

Άρθρο 3 - Αιτήσεις προς τη Διοίκηση

1. Αίτηση του ενδιαφερομένου, για την έκδοση διοικητικής πράξης, απαιτείται όταν το προβλέπουν οι σχετικές διατάξεις.

4. Τα στοιχεία της ταυτότητας που αναφέρονται στην αίτηση, όταν πρόκειται για Έλληνες πολίτες, αποδεικνύονται από το δελτίο αστυνομικής ταυτότητας ή τη σχετική προσωρινή βεβαίωση της αρμόδιας αρχής ή το διαβατήριο ή την άδεια οδήγησης ή το ατομικό βιβλιário υγείας όλων των ασφαλιστικών φορέων... Όταν η αίτηση δεν υποβάλλεται αυτοπροσώπως, πρέπει να συνοδεύεται από επικυρωμένο φωτοαντίγραφο του δελτίου ταυτότητας ή των αντίστοιχων εγγράφων.

Άρθρο 11- Βεβαίωση του γνησίου της υπογραφής - Επικύρωση των αντιγράφων

1. Η βεβαίωση του γνησίου της υπογραφής του ενδιαφερομένου γίνεται, από οποιαδήποτε διοικητική αρχή ή από τα Κ.Ε.Π., εκτός από τις υπηρεσίες της Ελληνικής Αστυνομίας, βάσει του δελτίου ταυτότητας ή των αντίστοιχων εγγράφων που

προβλέπονται στο άρθρο 3. Δεν απαιτείται βεβαίωση του γνησίου της υπογραφής του ενδιαφερομένου, όταν προσέρχεται αυτοπροσώπως για υποθέσεις του στις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα ή στα Κ.Ε.Π., προσκομίζοντας το δελτίο ταυτότητας ή τα αντίστοιχα πρωτότυπα έγγραφα. Στις περιπτώσεις που ο νόμος απαιτεί βεβαίωση του γνησίου της υπογραφής του ενδιαφερομένου, αρκεί η εγκεκριμένη ηλεκτρονική υπογραφή ή η εγκεκριμένη ηλεκτρονική σφραγίδα του ενδιαφερομένου, εφόσον το έγγραφο διακινείται ηλεκτρονικά.

2. α. Οι ρυθμίσεις της παρούσας παραγράφου εφαρμόζονται στο Δημόσιο, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα Δικαστήρια όλων των βαθμών, τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν στο κράτος ή επιχορηγούνται τακτικώς, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις από κρατικούς πόρους κατά πενήντα τοις εκατό (50%) τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους, τις δημόσιες επιχειρήσεις και τους οργανισμούς που προβλέπονται στις διατάξεις του άρθρου 1 του ν. 3429/2005 (Α' 314), καθώς και στα νομικά πρόσωπα και τις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α.

β ... Αντί πρωτοτύπων ή επικυρωμένων αντιγράφων, υποβάλλονται και γίνονται υποχρεωτικά αποδεκτά από τις υπηρεσίες και τους φορείς της περ. α', ευκρινή φωτοαντίγραφα των πρωτοτύπων εγγράφων που εκδόθηκαν από τις υπηρεσίες και τους φορείς αυτούς ή των ακριβών αντιγράφων τους.

3. Τα ηλεκτρονικά έγγραφα υποβάλλονται και γίνονται υποχρεωτικά αποδεκτά, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 13 έως 15 του ν. 4727/2020 (Α' 184)».

10. Εξάλλου, στα άρθρα 12, 15, 24 παρ. 1 περ. α' και γ' και 27 παρ. 1, 2, 3 και 4, του ν. 4727/2020 «Ψηφιακή Διακυβέρνηση (Ενσωμάτωση στην Ελληνική Νομοθεσία της Οδηγία (ΕΕ) 2016/2102 και της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1024) – Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες (Ενσωμάτωση στο Ελληνικό Δίκαιο της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/1972) και άλλες διατάξεις» (Α'184), όπως η παρ. 3 του άρθρου 27 διαμορφώθηκε με το άρθρο 25 του ν. 4934/2022 (Α' 100), ορίζονται τα εξής:

«Άρθρο 12 – Πεδίο εφαρμογής διατάξεων ηλεκτρονικών εγγράφων

1. Οι διατάξεις του παρόντος καθορίζουν τις διαδικασίες έκδοσης, διακίνησης, πρωτοκόλλησης και αρχειοθέτησης, καθώς και το κύρος και την αποδεικτική ισχύ των ηλεκτρονικών εγγράφων και των εκτυπώσεών τους.

2. Τα ηλεκτρονικά έγγραφα, δημόσια ή ιδιωτικά, εκδίδονται, διακινούνται και γίνονται αποδεκτά σύμφωνα με τα άρθρα 13 έως 18, με την επιφύλαξη των διατάξεων για την Ενιαία Ψηφιακή Πύλη της Δημόσιας Διοίκησης.

Άρθρο 15 - Ηλεκτρονικά ιδιωτικά έγγραφα

1. Ηλεκτρονικά ιδιωτικά έγγραφα που εκδίδονται από φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή νομικές οντότητες με χρήση εγκεκριμένης ηλεκτρονικής υπογραφής ή εγκεκριμένης ηλεκτρονικής σφραγίδας, γίνονται υποχρεωτικά αποδεκτά από τους φορείς του δημόσιου τομέα, από τα δικαστήρια όλων των βαθμών και τις εισαγγελίες όλης της χώρας και από φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή νομικές οντότητες κατά την ηλεκτρονική διακίνησή τους.

2. Εκτύπωση των ηλεκτρονικών εγγράφων της παρ. 1 γίνεται υποχρεωτικά αποδεκτή από τους φορείς του δημόσιου τομέα, από τα δικαστήρια όλων των βαθμών και τις εισαγγελίες όλης της χώρας και από φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή νομικές οντότητες, εφόσον φέρει επικύρωση από οποιαδήποτε διοικητική αρχή ή ΚΕΠ ή δικηγόρο, η οποία γίνεται μέσω της διαπίστωσης της ταύτισης του περιεχομένου του εκτυπωμένου εγγράφου με το ηλεκτρονικό ιδιωτικό έγγραφο.

Άρθρο 24 – Τρόποι αυθεντικοποίησης για χρήση υπηρεσιών μέσω της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης της Δημόσιας Διοίκησης

1. Ο χρήστης της ΕΨΠ αποκτά πρόσβαση στις υπηρεσίες που παρέχονται μέσα από αυτήν, αφού προηγουμένως προβεί σε αυθεντικοποίηση. Η αυθεντικοποίηση γίνεται μετά από επιλογή του χρήστη με έναν από τους ακόλουθους τρόπους:

α) Με τη χρήση των κωδικών – διαπιστευτηρίων της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης.

β) ...

γ) Με τη χρήση εγκεκριμένου πιστοποιητικού ηλεκτρονικής υπογραφής.

Άρθρο 27 -Έκδοση εγγράφων μέσω της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης της Δημόσιας Διοίκησης

1. Κάθε φυσικό πρόσωπο που ενεργεί για τον εαυτό του ατομικά ή ως νόμιμος εκπρόσωπος νομικού προσώπου (χρήστης) δύναται να εκδίδει έγγραφα μέσω της ΕΨΠ. Στην έννοια του χρήστη περιλαμβάνονται και τα φυσικά πρόσωπα που ενεργούν ως δικαστικοί συμπαράστατες.

2. Για την έκδοση εγγράφων μέσω της ΕΨΠ απαιτείται η προηγούμενη αυθεντικοποίηση του χρήστη, σύμφωνα με όσα ορίζονται στο άρθρο 24.

3. Τα έγγραφα της παρ. 1 φέρουν μοναδικό αναγνωριστικό αριθμό επαλήθευσης και προηγμένη ή εγκεκριμένη ηλεκτρονική σφραγίδα του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης και γίνονται υποχρεωτικά αποδεκτά από όλους τους φορείς του

δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, από τα δικαστήρια όλων των βαθμών και τις εισαγγελίες όλης της χώρας, καθώς και από φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή νομικές οντότητες:

α) Ως ηλεκτρονικά έγγραφα διακινούμενα με χρήση Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ), χωρίς να απαιτείται ηλεκτρονική υπογραφή ή άλλη ηλεκτρονική σφραγίδα και με ισχύ πρωτότυπου εγγράφου.

β) Ως έντυπα έγγραφα, εφόσον εκτυπωθούν από τη διαδικτυακή εφαρμογή της ΕΨΠ, χωρίς περαιτέρω διατυπώσεις ή διαδικασία επικύρωσης και με ισχύ αντιγράφου.

4. Η επαλήθευση του περιεχομένου του εγγράφου από τον λήπτη γίνεται μέσω της υπηρεσίας επαλήθευσης που παρέχεται από την ΕΨΠ με τη χρήση του μοναδικού αναγνωριστικού αριθμού επαλήθευσης».

Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων

Από τις προπαρατεθείσες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει και του όλου νομικού πλαισίου στο οποίο εντάσσονται, του σκοπού που εξυπηρετούν και την υπαγωγή σε αυτές των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη από την ερωτώσα Υπηρεσία, συνάγονται τα ακόλουθα:

11. Στο άρθρο 133 παρ. 1 του ν. 4555/2018, με τίτλο «*Αντικείμενο του δημοτικού και περιφερειακού δημοψηφίσματος*», προβλέπεται η δυνατότητα προκήρυξης δημοτικού ή περιφερειακού δημοψηφίσματος για κάθε θέμα, εκτός από ζητήματα που σχετίζονται με την εθνική ασφάλεια, την εξωτερική πολιτική, τη μεταναστευτική πολιτική, την ερμηνεία και εφαρμογή διεθνών συνθηκών, τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, την ελευθερία της θρησκευτικής συνείδησης και λατρείας ή τη θεσμική οργάνωση όλων των γνωστών θρησκειών. Επίσης δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο δημοτικού ή περιφερειακού δημοψηφίσματος θέματα δημοσιονομικής διαχείρισης του οικείου Ο.Τ.Α., επιβολής τελών, ανακαθορισμού του αριθμού και των ορίων των δήμων, των κοινοτήτων, των περιφερειών και των περιφερειακών ενοτήτων της χώρας. Όπως αναφέρεται και στην επί του άρθρου αυτού, αιτιολογική έκθεση του ως άνω νόμου, τα παραπάνω ζητήματα, λόγω της ίδιας φύσης τους, δεν μπορεί να τίθενται στην κρίση των εκλογέων, διότι ανήκουν στον πυρήνα είτε των βασικών και αδιαπραγμάτευτων ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ελευθεριών είτε των εξουσιών των κρατικών ή αυτοδιοικητικών οργάνων. Σύμφωνα με την παρ. 2 του ιδίου άρθρου, ο χαρακτήρας του δημοψηφίσματος ως αποφασιστικού ή συμβουλευτικού καθορίζεται στην απόφαση προκήρυξής του και, εφόσον το

αντικείμενό του δεν ανάγεται στην αποφασιστική αρμοδιότητα του οικείου δήμου ή της οικείας περιφέρειας, έχει υποχρεωτικά συμβουλευτικό χαρακτήρα.

12. Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του ως άνω νόμου (βλ. σχ. Γενικό Μέρος - Επί της Αρχής - παρ. V. Ενίσχυση των θεσμών συμμετοχής στην Τοπική Αυτοδιοίκηση - Δημοτικά και περιφερειακά δημοψηφίσματα), σκοπός των προαναφερομένων διατάξεων, οι οποίες εντάσσονται στο ευρύτερο ρυθμιστικό πεδίο των άρθρων 133 έως 151 του Κεφαλαίου Η' του νόμου αυτού, αποτελεί, στο πλαίσιο της κεντρικής δικαιοπολιτικής επιλογής του προγράμματος «Κλεισθένης Ι» για περισσότερο εκδημοκρατισμό του συστήματος των αυτοδιοικητικών θεσμών και για ενίσχυση της συμμετοχής, η παροχή δυνατότητας διεξαγωγής σε δημοτικό και περιφερειακό επίπεδο, δημοψηφισμάτων, του κατ' εξοχήν, δηλαδή αμεσοδημοκρατικού θεσμού, τόσο με απόφαση των αυτοδιοικητικών θεσμών, όσο και κατόπιν λαϊκής πρωτοβουλίας, γεγονός το οποίο συνιστά τομή για την τοπική αυτοδιοίκηση, όπου λόγω της φύσης των αρμοδιοτήτων της και της εγγύτητας προς τον πολίτη, η συμμετοχή και ο κοινωνικός έλεγχος αποτελούν βασικά ζητούμενα. Προς την κατεύθυνση αυτή, ο κοινός νομοθέτης, αναγνωρίζοντας τη σπουδαιότητα του θεσμού και λαμβάνοντας υπόψη ότι ανάλογη δυνατότητα διεξαγωγής δημοψηφίσματος σε τοπικό επίπεδο προβλεπόταν ήδη στο άρθρο 216 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006), το οποίο, σημειωτέον, καταργήθηκε με το άρθρο 151 παρ. 2 του υπόψη ν. 4555/2018, πλην όμως, δεν είχε μέχρι τότε ενεργοποιηθεί, καθώς ουδέποτε εκδόθηκε το απαραίτητο για την εφαρμογή του και τη ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων, προεδρικό διάταγμα, θεώρησε αναγκαίο οι θεσπιζόμενες νομοθετικές διατάξεις να ρυθμίζουν πλήρως και ευθέως, χωρίς να παρέχεται σχετική εξουσιοδότηση στην κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση, κάθε ζήτημα που αφορά στην πραγμάτωση του εν λόγω θεσμού.

13. Πράγματι, από την συνολική επισκόπηση των άρθρων 133 έως 151 του Κεφαλαίου Η' του ν. 4555/2018, που διέπουν την προκήρυξη και τη διεξαγωγή τοπικού ή περιφερειακού δημοψηφίσματος, δεν προκύπτει η παροχή σχετικής εξουσιοδότησης στη Διοίκηση για την ρύθμιση ειδικότερων ζητημάτων, τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα, στο πλαίσιο της κανονιστικής της αρμοδιότητας. Η ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων του π.δ. 26/2012 (Α' 57), με το οποίο κωδικοποιούνται σε ενιαίο κείμενο οι διατάξεις της νομοθεσίας για την εκλογή βουλευτών, στις διατάξεις του οποίου παραπέμπει η παρ. 1 του προμνησθέντος άρθρου 151 του ν. 4555/2018, για όσα θέματα δεν ρυθμίζονται ειδικά από το νόμο

αυτό, προδήλως δεν συνιστά παροχή εξουσιοδότησης στην κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση για ρύθμιση ειδικότερων ζητημάτων.

14. Σύμφωνα, λοιπόν, με το γενικό πνεύμα και τη φιλοσοφία του προγράμματος «Κλεισθένης Ι», στις κρίσιμες εν προκειμένω διατάξεις του άρθρου 134, που φέρει τον τίτλο «*Πρωτοβουλία για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος*», προβλέπεται ότι δημοτικό ή περιφερειακό δημοψήφισμα διεξάγεται α) μετά από απόφαση του οικείου δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου που λαμβάνεται με την πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) του συνόλου των μελών του ή β) μετά από αίτηση εγγεγραμμένων εκλογέων του οικείου δήμου ή περιφέρειας, ο αριθμός των οποίων δεν μπορεί να είναι μικρότερος του δέκα τοις εκατό (10%) του συνολικού αριθμού των εγγεγραμμένων εκλογέων (ό.π. παρ. 1 άρθρου 134). Στην τελευταία αυτή περίπτωση, η παράγραφος 2 του ιδίου άρθρου, ορίζει ρητά ότι, όταν η πρωτοβουλία για τη διεξαγωγή του δημοψηφίσματος ανήκει στους εκλογείς του οικείου δήμου ή της οικείας περιφέρειας, σύμφωνα με την περίπτωση β' της προηγούμενης παραγράφου, το αίτημα των ενδιαφερομένων υποβάλλεται στον πρόεδρο του δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου, αντίστοιχα, ο οποίος οφείλει να εισαγάγει το θέμα προς συζήτηση και ψήφιση στο οικείο συμβούλιο μέσα σε ένα (1) μήνα από την υποβολή του. Στην περίπτωση αυτή, και εφόσον συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις, το συμβούλιο εγκρίνει με απλή πλειοψηφία την προκήρυξη του δημοψηφίσματος και αποφασίζει για τα θέματα των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 136.

15. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 136, με τίτλο «*Διαδικασία προκήρυξης του δημοτικού ή περιφερειακού δημοψηφίσματος – Ερώτημα*», το δημοψήφισμα προκηρύσσεται με την απόφαση του δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου του άρθρου 134. Με την απόφαση αυτή, προσδιορίζεται το ερώτημα ή τα ερωτήματα που πρόκειται να τεθούν σε ψηφοφορία και οι εναλλακτικές απαντήσεις που θα τεθούν υπόψη των εκλογέων, η ημερομηνία διεξαγωγής της ψηφοφορίας, ο χαρακτήρας του προκηρυσσόμενου δημοψηφίσματος ως αποφασιστικού ή συμβουλευτικού, το ύψος της προκαλούμενης δαπάνης, που βαρύνει τον οικείο δήμο ή περιφέρεια που το προκηρύσσει καθώς και κάθε άλλο αναγκαίο θέμα. Ειδικά για την περίπτωση δημοψηφίσματος που προκηρύσσεται ύστερα από αίτηση των εκλογέων, σύμφωνα με την περ. β' της παρ. 1 του άρθρου 134, που ενδιαφέρει εν προκειμένω, και μόνον εφόσον το αίτημα που αρχικώς έχει υποβληθεί είναι διατυπωμένο κατά τρόπο ασαφή ή πρόδηλα μεροληπτικό, στην παρ. 2 του ιδίου άρθρου, ορίζεται ρητά ότι το οικείο συμβούλιο, με απόφασή του που λαμβάνεται με

πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) των μελών του, μπορεί να αναδιατυπώνει το ερώτημα, κατά τρόπο ώστε αυτό να μην αφίσταται, πάντως, από το νόημα και το σκοπό του αρχικώς υποβληθέντος αιτήματος. Επίσης, το οικείο συμβούλιο, με απόφασή του που συγκεντρώνει την πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) των μελών του, μπορεί να προκηρύσσει την ταυτόχρονη διεξαγωγή δημοψηφίσματος και για άλλα θέματα.

16. Περαιτέρω, σύμφωνα με τα ρητώς διαλαμβανόμενα στην παρ. 1 του άρθρου 137 του ιδίου νόμου, η απόφαση του δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου για τη διενέργεια του δημοψηφίσματος, σύμφωνα με το άρθρο 134 του νόμου αυτού, δηλαδή είτε πρόκειται για απόφαση που λαμβάνεται με την πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) του συνόλου των μελών του οικείου δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου (ό.π. παρ. 1 περ. α' άρθρου 134), είτε μετά από αίτηση εγγεγραμμένων εκλογέων του οικείου δήμου ή περιφέρειας, ο αριθμός των οποίων δεν μπορεί να είναι μικρότερος του δέκα τοις εκατό (10%) του συνολικού αριθμού των εγγεγραμμένων εκλογέων του (ό.π. παρ. 1 περ. β' άρθρου 134), συνοδευόμενη από τα έγγραφα στοιχεία που είναι αναγκαία για την νόμιμη έκδοσή της, αποστέλλεται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας στον Επόπτη Ο.Τ.Α., εντός τριών ημερών από την επομένη της συνεδρίασης του αρμόδιου συλλογικού οργάνου, ο οποίος και εκδίδει υποχρεωτικά ειδική πράξη, με την οποία επικυρώνεται ή ακυρώνεται η σχετική απόφαση, μέσα σε προθεσμία επτά (7) ημερών από την περιέλευσή της σ' αυτόν (ό.π. άρθρο 137 παρ. 2). Στις επόμενες παραγράφους του ιδίου άρθρου προβλέπεται η άσκηση προσφυγής κατά της παραπάνω απόφασης του δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου, για λόγους νομιμότητας, ενώπιον του Επόπτη Ο.Τ.Α. από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον, μέσα σε προθεσμία τριών (3) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο. Επί της προσφυγής αυτής, ο Επόπτης Ο.Τ.Α., αποφαινεται υποχρεωτικά μέσα σε αποκλειστική προθεσμία επτά (7) ημερών από την υποβολή της (ό.π. άρθρο 137 παρ. 3 και 4). Η απόφαση του Επόπτη Ο.Τ.Α., κατά τη ρητή διάταξη της παρ. 5, προσβάλλεται μόνο στα αρμόδια δικαστήρια. Συναφώς, όπως προκύπτει από τη συνδυαστική εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 238 του ν. 3852/2010 (Α' 87) με τις διατάξεις του άρθρου 6B του ίδιου νόμου, που προστέθηκε στο νόμο αυτό με το άρθρο 64 του ν. 4954/2022 (Α'136), μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. (Α.Ε.Υ. Ο.Τ.Α.), τις αρμοδιότητες του Επόπτη Ο.Τ.Α. ασκεί ο Γραμματέας της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

17. Εξάλλου, με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Δ του ν. 4727/2020 καθορίσθηκαν οι διαδικασίες έκδοσης, διακίνησης, πρωτοκόλλησης και αρχειοθέτησης, καθώς και το κύρος και η αποδεικτική ισχύς των ηλεκτρονικών εγγράφων και των εκτυπώσεών τους. Ειδικότερα όσον αφορά στα ιδιωτικά ηλεκτρονικά έγγραφα, στο άρθρο 15 του νόμου αυτού ορίζεται, ότι τα εν λόγω έγγραφα γίνονται αποδεκτά από φορείς του δημόσιου τομέα, από τα δικαστήρια όλων των βαθμών και τις εισαγγελίες όλης της χώρας και από φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή νομικές οντότητες κατά την ηλεκτρονική διακίνησή τους, εφόσον εκδίδονται από φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή νομικές οντότητες με χρήση εγκεκριμένης ηλεκτρονικής υπογραφής ή εγκεκριμένης ηλεκτρονικής σφραγίδας.

Όσον αφορά στη γραμματική και τεχνολογική ερμηνεία των προαναφερομένων διατάξεων, μετά από διαλογική συζήτηση μεταξύ των μελών του Τμήματος, διατυπώθηκαν δύο γνώμες:

18. Κατά τη γνώμη της πλειοψηφίας, που απαρτίστηκε από τα μέλη: Αναστασία Ζαφειριάδου, Αντιπρόεδρο ΝΣΚ, Θωμά Καζάκο, Αντιπρόεδρο ΝΣΚ, Φωτεινή Δεδούση, Χρυσούλα Τσιαβού, Κωνσταντίνα Νασοπούλου, Γεωργία Μπουρδάκου, Κωνσταντίνο Κυριόπουλο, Άννα Κάντζια, Άννα Μαλιαρά, Βασιλική Παπαλόη και Δήμητρα Τσεραβίνη, Νομικούς Συμβούλους του Κράτους [ψήφοι ένδεκα (11)], από την ερμηνευτική προσέγγιση των προαναφερομένων διατάξεων, ευχερώς συνάγεται ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 134 παρ. 2 του ν. 4555/2018 απόφαση του οικείου δημοτικού (ή περιφερειακού) συμβουλίου, που αφορά στην έγκριση του υποβληθέντος αιτήματος της περίπτωσης β' της παραγράφου 1 του ίδιου άρθρου για την διενέργεια δημοψηφίσματος, αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη συλλογικού – θεσμικού οργάνου της τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α. α' ή β' βαθμού). Η ερμηνευτική αυτή εκδοχή ενισχύεται και από τον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας που ασκεί ο Γραμματέας της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ως προς τη συνδρομή των νομίμων προϋποθέσεων εκδόσεώς της, κατά τη διαγραφόμενη στο άρθρο 137 του ίδιου νόμου διοικητική διαδικασία, αλλά και από τη δυνατότητα προσβολής της, μετά τη δημοσίευση ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο, με διοικητική προσφυγή ενώπιον του ίδιου παραπάνω οργάνου για λόγους νομιμότητας από οποιονδήποτε επικαλείται έννομο συμφέρον, περαιτέρω δε και από τη δυνατότητα δικαστικής προσβολής της εκδοθησομένης απόφασης του προαναφερόμενου διοικητικού οργάνου ενώπιον του αρμοδίου δικαστηρίου.

19. Όπως γίνεται πάγια δεκτό από τη θεωρία του διοικητικού δικαίου, στο πλαίσιο της νομικής δράσης της Δημόσιας Διοίκησης, στην οποία εντάσσονται τα δημόσια νομικά πρόσωπα και τα ν.π.δ.δ., όπως είναι οι Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού (βλ. άρθρα 1 και 3 ν. 3852/2010), το αρμόδιο διοικητικό όργανο προβαίνει στην έκδοση της διοικητικής πράξης αυτεπαγγέλτως, μέσα στην προβλεπόμενη από τις σχετικές διατάξεις προθεσμία και εφόσον διαπιστώσει ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις της έκδοσής της (βλ. σχ. άρθρα 2 και 3 παρ. 1 του ΚΔΔ). Συνεπώς, εάν έχει υποβληθεί σχετική αίτηση από τον διοικούμενο, αυτό δεν αποτελεί συμμετοχή του στη διαδικασία έκδοσης της διοικητικής πράξης, αλλά απλή παρακίνηση προς το διοικητικό όργανο για την έκδοσή της. Σε πολλές, όμως, περιπτώσεις, σύμφωνα με τους κανόνες που καθορίζουν την αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου και τη διαδικασία των ενεργειών του, αναγκαίος όρος για να κινηθεί η προβλεπόμενη στις σχετικές διατάξεις διαδικασία και συνεπώς να διατυπωθεί η βούληση του διοικητικού οργάνου με την έκδοση της διοικητικής πράξης, είναι η δήλωση βουλήσεως από τον ενδιαφερόμενο διοικούμενο, που γίνεται με την υποβολή αίτησης στο διοικητικό όργανο, όπου αναφέρεται ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις έκδοσης της πράξης την οποία επιθυμεί ο διοικούμενος. Στις περιπτώσεις αυτές, η δήλωση βουλήσεως του διοικουμένου, χωρίς να αποτελεί συστατικό στοιχείο της διοικητικής πράξης, συνιστά όρο της έκδοσής της. Σύμφωνα δε με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, η αίτηση πρέπει να είναι έγγραφη και να έχει υπογραφή και σαφές περιεχόμενο (βλ. σχ. Επ. Σπηλιωτόπουλος «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», Τόμος Ι, παράγραφοι 89 -90, έκδοση 2011).

20. Εν προκειμένω, κατά τη σαφή διατύπωση του άρθρου 134 παρ. 2 του ν. 4555/2018, για να εκδοθεί η προβλεπόμενη στο άρθρο αυτό απόφαση του οικείου δημοτικού συμβουλίου για την προκήρυξη δημοτικού δημοψηφίσματος, σύμφωνα με την περίπτωση β' της παραγράφου 1 του ίδιου άρθρου, απαιτείται η υποβολή αίτησης εκ μέρους εγγεγραμμένων εκλογέων του οικείου δήμου, ο αριθμός των οποίων αντιστοιχεί σε ποσοστό τουλάχιστον δέκα τοις εκατό (10%) του συνολικού αριθμού των εγγεγραμμένων εκλογέων του, στον πρόεδρο του δημοτικού συμβουλίου, ο οποίος υποχρεούται να εισαγάγει το θέμα προς συζήτηση και ψήφιση μέσα σε ένα μήνα από την υποβολή του. Η αίτηση αυτή δεν αποτελεί συστατικό στοιχείο της εκδοθησόμενης απόφασης, πλην όμως, ως εκδήλωση της βούλησης των ενδιαφερομένων (εγγεγραμμένων) εκλογέων συνιστά αναγκαίο όρο για να κινηθεί η προβλεπόμενη στις προεκτεθείσες διατάξεις διοικητική διαδικασία ενώπιον

του αρμοδίου συλλογικού οργάνου της τοπικής αυτοδιοίκησης (δημοτικού συμβουλίου) και συνακόλουθα, για την διατύπωση της βούλησής του με την έγκριση του αιτήματος και την έκδοση της απόφασης για την προκήρυξη του δημοψηφίσματος. Συνεπώς, για την εγκυρότητα της υποβαλλόμενης αίτησης, με την οποία εκδηλώνεται η βούληση του ενδιαφερομένου – αιτούντος προσώπου, ο οποίος θα πρέπει να έχει εν προκειμένω την ιδιότητα του εγγεγραμμένου εκλογέως στους εκλογικούς καταλόγους της τελευταίας αναθεώρησης (Α΄ Αναθεώρηση 2026) του οικείου δήμου (βλ. σχ. το με αριθμ. πρωτ. 9654/19-02-2026 έγγραφο της Γενικής Δ/νσης Εσωτερικών & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης/Διεύθυνση Εκλογών/ Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Υπουργείου Εσωτερικών προς τις Υπηρεσίες Δημοτολογίου όλων των Δήμων της Χώρας), απαιτείται, μεταξύ των άλλων προϋποθέσεων που θέτουν οι προαναφερθείσες διατάξεις (ό.π. άρθρο 134 παρ. 1 περ. β΄ και παρ. 2), η αίτηση αυτή να είναι έγγραφη, να έχει σαφώς διατυπωμένο αίτημα (επιχείρημα το οποίο συνάγεται και από την παρ. 2 του άρθρου 136) και να φέρει, κατ' αρχήν, ιδιόχειρη υπογραφή του αιτούντος, σύμφωνα με το άρθρο 3 του ΚΔΔ, το οποίο είναι εφαρμοστέο εν προκειμένω, ελλείψει ειδικότερης ρύθμισης στο θεσμικό πλαίσιο των διατάξεων των άρθρων 133 έως 151 του ν. 4555/2018, ώστε να διασφαλίζεται ότι η εκδηλούμενη δήλωση βουλήσεως προέρχεται πράγματι από τον εγγεγραμμένο εκλογέα του οικείου δήμου, ο οποίος υπογράφει την αίτηση, δοθέντος ότι σε κάθε πρόσωπο αντιστοιχεί ένας μοναδικός και προσωπικός γραφικός χαρακτήρας. Συνεπώς, ενόψει της ανάγκης διασφάλισης της γνησιότητας της υπογραφής, ως προερχόμενης από τον εκλογέα που φέρεται να υπογράφει την υποβαλλόμενη αίτηση ενώπιον του οικείου δήμου, εάν ο αιτών δεν υποβάλλει την αίτηση αυτοπροσώπως, εφόσον η εν λόγω υπογραφή, είναι ιδιόχειρη, θα πρέπει να επιβεβαιώνεται το γνήσιο αυτής από δημόσια αρχή και να συνοδεύεται από ευκρινές φωτοαντίγραφο του δελτίου ταυτότητας του αιτούντος ή των αντίστοιχων εγγράφων ταυτοποίησής του, όπως προβλέπει το άρθρο 11 του Κ.Δ.Δ.. Σε περίπτωση που ο αιτών εκλογέας υποβάλλει την αίτησή του με ψηφιακή υπογραφή, σύμφωνα με τις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, η ψηφιακή υπογραφή υποκαθιστά το γνήσιο της υπογραφής της ιδιόχειρης (ό.π. άρθρο 11 παρ. 1, εδ. γ΄ του ΚΔΔ). Ενόψει των προεκτεθέντων, αιτήσεις εγγεγραμμένων στους εκλογικούς καταλόγους εκλογέων του οικείου δήμου, οι οποίες, σε περίπτωση που δεν υποβάλλονται αυτοπροσώπως, δεν συνοδεύονται από βεβαίωση του γνησίου της υπογραφής του αιτούντος και από ευκρινές φωτοαντίγραφο του δελτίου ταυτότητάς του ή αντίστοιχων εγγράφων

ταυτοποίησής του, ή δεν φέρουν ψηφιακή υπογραφή, ή σε περίπτωση που υποβάλλονται ηλεκτρονικά δεν έχουν ψηφιακή πιστοποίηση με συγκεκριμένους κωδικούς της γνησιότητας της αίτησης, ως προερχόμενης από το πρόσωπο το οποίο την υποβάλλει, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις (βλ. ιδίως άρθρο 11 του ΚΔΔ και άρθρα 12, 15, 24 και 27 του ν. 4727/2020), δεν πληρούν το στοιχείο της ασφαλούς προέλευσης από το πρόσωπο που πράγματι αντιστοιχεί στον εγγεγραμμένο εκλογέα των εκλογικών καταλόγων του ως άνω δήμου. Συναφώς, επισημαίνεται ότι οι διατάξεις του π.δ. 26/2012, στο οποίο παραπέμπει το άρθρο 151 του ν. 4555/2018, για όσα θέματα δεν ρυθμίζονται από το νόμο αυτό, δεν περιέχει ρύθμιση σχετική με την υποβολή αιτήσεως εκλογέων για την διεξαγωγή δημοψηφίσματος.

21. Από το διδόμενο ιστορικό του ερωτήματος και τα συνοδεύοντα αυτό έγγραφα στοιχεία, δεν προκύπτει ότι οι αναφερόμενοι στον υποβληθέντα κατάλογο εκλογείς έθεσαν την ιδιόχειρη ή ψηφιακή υπογραφή τους ή ότι έχει πιστοποιηθεί επίσης η γνησιότητά της, κατά το νόμο, σύμφωνα με τα ανωτέρω εκτιθέμενα. Η είσοδος των ενδιαφερόμενων εκλογέων στην αναφερόμενη στο ιστορικό του ερωτήματος ηλεκτρονική πλατφόρμα ιδιωτικής ιστοσελίδας ομάδας πολιτών, δεν συνιστά, την κατά νόμο απαιτούμενη δήλωση βουλήσεως απευθυνόμενη στην αρμόδια διοικητική αρχή, και εν προκειμένω στο δημοτικό συμβούλιο του οικείου δήμου, για την κίνηση της διαδικασίας έκδοσης της απόφασης του άρθρου 134 παρ. 2 του ν. 4555/2018, περί διενέργειας δημοτικού δημοψηφίσματος, διότι δεν διασφαλίζει τη νομότυπη ταυτοποίηση εκάστου εκλογέα, και ειδικότερα ότι η υποβαλλόμενη αίτηση προέρχεται πράγματι από το φυσικό πρόσωπο που αντιστοιχεί σε εγγεγραμμένο στους οικείους εκλογικούς καταλόγους εκλογείς και, κατά συνέπεια, ότι εκφράζει κατά τρόπο αναμφίβολο τη βούληση εκάστου, ως προς το περιεχόμενο του τιθέμενου προς δημοψήφισμα ζητήματος, ούτε εμπεριέχει ρητή εξουσιοδότηση για την υποβολή της αιτήσεώς του με το ως άνω περιεχόμενο, μέσω τρίτου εξουσιοδοτημένου προς τούτο προσώπου με τα αναγκαία στοιχεία ταυτοποίησής του, εις τρόπον ώστε να διασφαλίζεται και ο σκοπός του νόμου περί συνδρομής των νομίμων προϋποθέσεων εκδόσεώς της (ενν. της απόφασης έγκρισης διενέργειας του δημοψηφίσματος), σύμφωνα με τις προεκτεθείσες διατάξεις. Σε κάθε περίπτωση, οι υπόψη αιτήσεις, εφόσον δεν προκύπτει ότι έχουν υποβληθεί αυτοπροσώπως από τους αιτούντες – ενδιαφερόμενους εκλογείς, αλλά από τρίτο πρόσωπο/ή πρόσωπα, θα πρέπει να συνοδεύονται από ευκρινές φωτοαντίγραφο του δελτίου ταυτότητας εκάστου των αιτούντων ή των αντίστοιχων εγγράφων ταυτοποίησής τους (λ.χ. διαβατήριο) κατά το

εδάφιο τέταρτο της παρ. 4 του άρθρου 3 σε συνδυασμό με το δεύτερο εδάφιο της περ. β' της παρ. 2 του άρθρου 11 του Κ.Δ.Δ. .

22. Κατά τη γνώμη της μειοψηφίας, που διατυπώθηκε από τη Νομική Σύμβουλο του Κράτους Μαρία Σπάσου [ψήφος μία (1)], σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 134 παρ. 1 του ν. 4555/2018 δημοτικό ή περιφερειακό δημοψήφισμα διεξάγεται: α) ... β) μετά από αίτηση εγγεγραμμένων εκλογέων του οικείου δήμου ή περιφέρειας, ο αριθμός των οποίων δεν μπορεί να είναι μικρότερος του δέκα τοις εκατό (10%) του συνολικού αριθμού των εγγεγραμμένων εκλογέων. Κατά την παρ. 2 του ίδιου άρθρου του ν. 4555/2018, όταν η πρωτοβουλία για την διεξαγωγή του δημοψηφίσματος ανήκει στους εκλογείς του οικείου δήμου, το αίτημα των ενδιαφερομένων, υποβάλλεται στον πρόεδρο του δημοτικού συμβουλίου, ο οποίος οφείλει να εισαγάγει το θέμα προς συζήτηση και ψήφιση στο οικείο συμβούλιο μέσα σε ένα (1) μήνα από την υποβολή του. Κατά την αιτιολογική έκθεση του νόμου αυτού θεσπίζεται ένας νέος θεσμός, ήτοι η δυνατότητα διεξαγωγής δημοτικού δημοψηφίσματος κατόπιν «λαϊκής πρωτοβουλίας» με αίτημα ενός ικανού αριθμού εκλογέων του οικείου ΟΤΑ. Από τις παραπάνω ρυθμίσεις συνάγεται ότι ο νόμος απαιτεί αίτημα των εγγεγραμμένων εκλογέων του οικείου δήμου στο οποίο (αίτημα) εκδηλώνεται η βούληση επωνύμων ενδιαφερομένων-εκλογέων για την διεξαγωγή δημοψηφίσματος. Η νομοθετική ρύθμιση απαιτεί συγκεκριμένο ποσοστό εκλογέων -ονομαστικά- του οικείου δήμου, και δηλώσεις βουλήσεως αυτών περί της διεξαγωγής δημοψηφίσματος. Στο σχετικό νομοθέτημα δεν εμπεριέχεται ουδεμία άλλη προϋπόθεση για το παραδεκτό του σχετικού αιτήματος. Αντίθετα, γίνεται μνεία για αίτημα προς έκδοση απόφασης (δημοψηφίσματος) χωρίς άλλη σχετική ρύθμιση. Έτσι, στο αίτημα καταγράφονται οι δηλώσεις βουλήσεως συγκεκριμένου αριθμού εγγεγραμμένων δημοτών, οι οποίοι και ζητούν την διεξαγωγή δημοψηφίσματος, για την περίπτωση δε, αμφισβητήσεως επιμέρους στοιχείων των δηλώσεων αυτών, θα ηδύνατο να γίνει ο σχετικός έλεγχος από την δημοτική αρχή. Σε κάθε περίπτωση, στο επίμαχο θέμα δεν τυγχάνουν εφαρμογής οι διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999), για τις οποίες, και για ένα τόσο σημαντικό θέμα, ουδεμία μνεία γίνεται στο ειδικό νομοθέτημα που αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση και το δημοτικό δημοψήφισμα, ενώ η τυχόν εφαρμογή των σχετικών διατάξεων αυτού, αποκλείει τη συμμετοχή πολιτών οι οποίοι, αφενός στην πλειονότητά τους δεν διαθέτουν ηλεκτρονικές υπογραφές, αφετέρου δεν υπέγραψαν ιδιοχείρως και αυτοπροσώπως ενώπιον διοικητικής αρχής (άρθρο 11 ν. 2690/1999). Τελικά, το τυχόν απαράδεκτο αναιρεί την ίδια την συμμετοχή των

πολιτών στο σχετικό αίτημα, στο οποίο είναι δηλωμένη και ρητά εκπεφρασμένη η βούληση αυτών, και εφικτή η ερωτώμενη ταυτοποίησή τους ως εγγεγραμμένων εκλογέων του οικείου Δήμου.

23. Ενόψει της γνώμης της πλειοψηφίας επί του πρώτου σκέλους του ερωτήματος, η εξέταση του δευτέρου σκέλους αυτού καθίσταται αλυσιτελής.

Απάντηση

24. Ενόψει των προεκτεθέντων, επί του τεθέντος ερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Γ΄) Τμήμα του ΝΣΚ, γνωμοδοτεί ως εξής:

Α) Στο πρώτο σκέλος του ερωτήματος αρμόζει αρνητική απάντηση, ότι δηλαδή,–η είσοδος εκάστου αιτούντος ως ενδιαφερόμενου εκλογέα στην αναφερόμενη στο διδόμενο ιστορικό του ερωτήματος ηλεκτρονική πλατφόρμα ιδιωτικής ιστοσελίδας ομάδας πολιτών, με τη συμπλήρωση του ονόματος, επωνύμου, πατρωνύμου, μητρωνύμου και έτους γεννήσεως, χωρίς εγκεκριμένη ψηφιακή υπογραφή ή σύνδεση με πιστοποιημένους κωδικούς, δεν συνιστά την κατά νόμο απαιτούμενη και ταυτοποιήσιμη ως προς τον αιτούντα δήλωση βουλήσεως απευθυνόμενη στην αρμόδια διοικητική αρχή, και εν προκειμένω στο δημοτικό συμβούλιο του υπόψη Δήμου, για την κίνηση της διαδικασίας έκδοσης της απόφασης του άρθρου 134 παρ. 2 του ν. 4555/2018, περί διενέργειας δημοτικού δημοψηφίσματος (κατά πλειοψηφία).
Β) Ενόψει της αρνητικής απάντησης στο πρώτο σκέλος του ερωτήματος, η απάντηση στο δεύτερο σκέλος καθίσταται αλυσιτελής (ομόφωνα).

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 01-04-2026

Η Πρόεδρος του Τμήματος

Η Εισηγήτρια

Αναστασία Ζαφειριάδου
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Χρυσούλα Τσιαβού
Νομική Σύμβουλος του Κράτους