

Η πανεπιστημιακή αστυνομία και το αίτημα για «ανοιχτό» πανεπιστήμιο

Νίκος Λαγουδάκης

Μεταπτυχιακός Φοιτητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ



Ο ν. 4777/2021, με τον οποίο προβλέφθηκε η δημιουργία ενός ειδικού αστυνομικού σώματος για τη φύλαξη των ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων της χώρας, πυροδότησε οξεία αντιπαράθεση σε πολιτικό, κοινωνικό και φυσικά νομικό επίπεδο. Στο παρόν άρθρο, θα αναλυθεί το θέμα της συμφωνίας του νεοπαγούς αυτού θεσμού με τις συνταγματικές διατάξεις, αλλά και θα αναδειχθούν τα κρίσιμα ζητούμενα για ένα σύγχρονο πανεπιστήμιο.

Ι. Τα βασικά σημεία του νόμου

Η σύσταση των Ομάδων Προστασίας Πανεπιστημιακών Ιδρυμάτων (Ο.Π.Π.Ι.) προβλέπεται στα άρθρα 18-20 του ν. 4777/2021.¹ Οι ομάδες αυτές συγκροτούνται από αστυνομικό προσωπικό και ειδικούς φρουρούς που προσλαμβάνονται για τον σκοπό αυτόν και υπάγονται στην

Ελληνική Αστυνομία. Σύμφωνα με τον νόμο, το προσωπικό των ομάδων αυτών συνεργάζεται με τον πρότανη ή τον αρμόδιο αντιπρότανη, καθώς και με τις αρμόδιες υπηρεσίες και όργανα του ιδρύματος, ενώ οι διοικήσεις των Α.Ε.Ι. οφείλουν να διευκολύνουν τα μέλη των ομάδων κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Αποστολή τους είναι η προστασία και ασφάλεια τόσο των προσώπων που βρίσκονται στους χώρους των Α.Ε.Ι. όσο και των υποδομών αυτών. Το ειδικό σώμα φύλαξης των πανεπιστημίων είναι κατά βάση αρμόδιο για την άσκηση αστυνομικών καθηκόντων εντός των χώρων των Α.Ε.Ι. και ιδίως για την πρόληψη της τέλεσης και την αντιμετώπιση κάθε αξιόποινης πράξης εντός των χώρων των Α.Ε.Ι., καθώς και για την πραγματοποίηση περιπολιών. Κατά την άσκηση των καθηκόντων του, το προσωπικό των ομάδων αυτών δεν φέρει πυροβόλο όπλο.

II. Η κεντρική προβληματική

Από πολύ νωρίς αναδείχθηκε στη δημόσια συζήτηση η ενδεχόμενη αντισυνταγματικότητα των ρυθμίσεων του νόμου για την πανεπιστημιακή αστυνομία. Στο επίκεντρο της προβληματικής βρίσκεται το άρθρο 16 του Συντάγματος που, μεταξύ άλλων, κατοχυρώνει την ακαδημαϊκή ελευθερία και θέτει το πλαίσιο λειτουργίας των Α.Ε.Ι. Σύμφωνα με την παράγραφο 5 του άρθρου 16 του Συντάγματος, «η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση. Τα ιδρύματα αυτά τελούν υπό την εποπτεία του Κράτους, έχουν δικαίωμα να ενισχύονται οικονομικά από αυτό και λειτουργούν σύμφωνα με τους νόμους που αφορούν τους οργανισμούς τους».

Είναι παγιωμένη η αντίληψη τόσο στη θεωρία του συνταγματικού δικαίου² όσο και στη νομολογία³ ότι ως πλήρης αυτοδιοίκηση των Α.Ε.Ι. νοείται η εξουσία τους να αποφασίζουν για τις υποθέσεις τους με δικά τους αποκλειστικά όργανα. Στην έννοια της πλήρους αυτοδιοίκησης των Α.Ε.Ι. εντάσσονται το δικαίωμά τους να επιλέγουν το διδακτικό και ερευνητικό προσωπικό τους, αλλά και τα όργανα διοίκησής τους, η οικονομική αυτοτέλεια, καθώς και η κατάρτιση των προγραμμάτων σπουδών εντός του γενικού πλαισίου που θέτει ο νομοθέτης.⁴

Αυτή ακριβώς η έννοια της πλήρους αυτοδιοίκησης είναι κομβική. Αποτελεί η φύλαξη και προστασία των πανεπιστημιακών ιδρυμάτων ζήτημα που ανάγεται στην πλήρη αυτοδιοίκηση των Α.Ε.Ι. και συνεπώς ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των οργάνων των ακαδημαϊκών ιδρυμάτων; Ή, αντίθετα, σκοπεί στη με γενικό τρόπο προστασία δημοσίων αγαθών, όπως η δη-

2. Βλ. ενδεικτικά Μάνεση, Η συνταγματική προστασία της ακαδημαϊκής ελευθερίας, σε *του ίδιου*, Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, τ. Ι, 1980, σ. 697 επ., Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο - Ατομικά Δικαιώματα, 2012⁴, σ. 545.

3. Βλ. ενδεικτικά ΟλΣτΕ 1816/1983, ΟλΣτΕ 2786/1984.

4. Δαρέλλη, Η ελευθερία της επιστήμης, έρευνας και διδασκαλίας. Εκπαίδευση – Ακαδημαϊκή Ελευθερία, σε Βλαχόπουλο (επιμ.), Θεμελιώδη δικαιώματα, 2017, σ. 333 επ.

μόσια τάξη και ασφάλεια, και άρα δεν ανήκει στα εσωτερικά ζητήματα των Α.Ε.Ι., με συνέπεια να μπορεί να ασκείται από άλλο κρατικό όργανο, όπως εν προκειμένω η Ελληνική Αστυνομία;⁵ Εάν δεχτούμε την πρώτη εκδοχή, τότε η αρμοδιότητα φύλαξης των Α.Ε.Ι. ανήκει στις πανεπιστημιακές αρχές και η ανάθεσή της στην Ελληνική Αστυνομία είναι αντισυνταγματική, αφού καταστρατηγεί το αυτοδιοίκητο των Α.Ε.Ι. Εάν αντίθετα γίνει δεκτή η δεύτερη εκδοχή, τότε η σύσταση των Ο.Π.Π.Ι. είναι –τουλάχιστον ως προς αυτό το σημείο– συνταγματική.

III. Θέσεις υπέρ της συνταγματικότητας της πανεπιστημιακής αστυνομίας

Σε αυτό το πλαίσιο, υποστηρίχθηκε η άποψη ότι η σύσταση των Ο.Π.Π.Ι δεν αποσκοπεί στη *stricto sensu* φύλαξη των πανεπιστημιακών χώρων, αλλά στην προάσπιση της ασφάλειας, με την έννοια της αποτροπής και της καταστολής του εγκλήματος – και η αρμοδιότητα αυτή ανήκει με βάση τις γενικές διατάξεις στην αστυνομία.⁶ Όπως, συνεπώς, η αστυνομία ασκεί την αρμοδιότητά της για προστασία της δημόσιας τάξης και ασφάλειας γενικά σε ολόκληρη την ελληνική επικράτεια, με τον ίδιο τρόπο την ασκεί και εντός των πανεπιστημιακών χώρων.⁷ Δεν μπορεί να αποτελεί αρμοδιότητα των οργάνων διοίκησης του Πανεπιστημίου η αποτροπή εγκληματικών πράξεων και η άσκηση αρμοδιοτήτων που από τον νόμο, και ιδιαίτερα τον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, είναι ανατεθειμένες στην αστυνομική και εισαγγελική αρχή.⁸ Η αυτοδιοίκηση των Α.Ε.Ι., τονίζεται, δεν είναι αυτοδιοίκηση κατά τόπο, αλλά καθ' ύλη, με συνέπεια να μην επηρεάζει τη γενική αρμοδιότητα άλλων κρατικών αρχών.⁹

Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, με τις πρόσφατες 2046/2022 και 2047/2022 αποφάσεις της, έκρινε τις επίμαχες ρυθμίσεις του ν. 4777/2021 συνταγματικές. Το ΣτΕ έκρινε κατά πλειοψηφία ότι με τις ρυθμίσεις για την πανεπιστημιακή αστυνομία «όχι μόνο δεν πλήττεται, αλλά θάλπεται η συνταγματική τάξη», αφού οι Ο.Π.Π.Ι. έχουν ως αρμοδιότητα «την πρόληψη και καταστολή των εγκλημάτων προς διαφύλαξη και ενίσχυση της ακαδημαϊκής ελευθερίας έναντι αξιόποινων πράξεων κατά της ζωής και σωματικής ακεραιότητας των μελών της ακαδημαϊκής κοινότητας και κατά των εγκαταστάσεων και της παρουσίας των ΑΕΙ». Σύμφωνα με το ΣτΕ, η συνταγματικώς κατοχυρωμένη πλήρης αυτοδιοίκηση των Α.Ε.Ι. δεν υποχρεώνει τον νομοθέτη να αναθέτει «τις αρμοδιότητες της πρόληψης και καταστολής του

5. Έτσι θέτει το νομικό ζήτημα στη σωστή του βάση ο Αν. Παυλόπουλος, Γιατί η πρόβλεψη της Ο.Π.Π.Ι. αντίκειται στο Σύνταγμα, www.syntagmawatch.gr (ημ. ανάκτησης: 2/1/2023).

6. Βενιζέλος, Ακαδημαϊκή ελευθερία χωρίς ασφάλεια δεν υπάρχει, www.kathimerini.gr (ημ. ανάκτησης: 2/1/2023).

7. Μανιτάκης, Οι ιερόσυλοι του ασύλου και οι μωροί υποστηρικτές τους, www.kathimerini.gr (ημ. ανάκτησης: 2/1/2023), Τσιλιώτης, Η φύλαξη των Πανεπιστημίων από την αστυνομική αρχή: Η συνταγματικότητα μίας «ανεπιθύμητης» παρουσίας για την αντιμετώπιση μίας αποτρόπαιης πραγματικότητας (II), www.syntagmawatch.gr (ημ. ανάκτησης: 2/1/2023).

8. Τσιλιώτης, ό. π.

9. Βενιζέλος, ό. π.

εγκλήματος στους χώρους των ΑΕΙ στα όργανα αυτών ούτε να προβλέπει συμμετοχή τους στην άσκηση των εν λόγω αρμοδιοτήτων». Ιδίως βάρυνε η σκέψη ότι οι μέχρι σήμερα νομοθετικές ρυθμίσεις για τη φύλαξη και προστασία των πανεπιστημιακών χώρων και των προσώπων που δραστηριοποιούνται σε αυτούς απέτυχαν κατά την εφαρμογή τους στην πράξη.

IV. Τα επιχειρήματα υπέρ της αντισυνταγματικότητας

Στον αντίποδα, υποστηρίζεται ευρέως ότι το άρθρο 16 του Συντάγματος δεν επιτρέπει την υπαγωγή του ειδικού σώματος φύλαξης των Πανεπιστημίων σε άλλο κρατικό όργανο πέραν των πρυτανικών αρχών. Και τούτο για δύο λόγους: αφενός, διότι η προστασία και η ασφάλεια των πανεπιστημιακών χώρων θεωρείται στοιχείο που ανήκει στα θέματα της πλήρους αυτοδιοίκησης των Α.Ε.Ι.¹⁰ Θεωρείται δηλαδή ότι εκ του Συντάγματος μία από τις εξουσίες των πανεπιστημιακών αρχών είναι και η αστυνομική εξουσία, την οποία ασκούν εντός των πανεπιστημιακών χώρων, εξ ου και γίνεται λόγος για «πανεπιστημιακή αστυνομική εξουσία».¹¹ Αφετέρου, διότι τυχόν επέμβαση ή και μόνιμη παρουσία των αστυνομικών δυνάμεων εντός των πανεπιστημιακών χώρων, χωρίς καμία αναφορά τους στις πρυτανικές αρχές, προσβάλλει το πανεπιστημιακό άσυλο.¹² Παρότι η έννοια του πανεπιστημιακού ασύλου δεν βρίσκει ρητή αποτύπωση στο κείμενο του Συντάγματος, κρατεί από παλιά η άποψη στη θεωρία του συνταγματικού δικαίου ότι το άσυλο αποτελεί συνταγματική εγγύηση που απορρέει από το άρθρο 16 του Συντάγματος, αφού συνδέεται αναπόσπαστα με την ακαδημαϊκή ελευθερία και με την πλήρη αυτοδιοίκηση των Α.Ε.Ι.¹³ Έτσι τονίζεται η υποχρέωση αποχής της κρατικής εξουσίας από επεμβάσεις στους πανεπιστημιακούς χώρους.

Η μειοψηφία των σχετικών αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας τόνισε ότι «είναι δυ-

10. Κοντιάδης, Πανεπιστημιακή ασφάλεια χωρίς ιδεοληψίες, www.kathimerini.gr (ημ. ανάκτησης: 2/1/2023), Αν. Παυλόπουλος, ό. π. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η άποψη του Αλιβιζάτου, Γιατί πρέπει να υποστηριχθεί το νομοσχέδιο για τα πανεπιστήμια, www.kathimerini.gr (ημ. ανάκτησης: 2/1/2023): τάσσεται υπέρ της συνταγματικότητας των ρυθμίσεων (του τότε προς ψήφιση νομοσχεδίου) για τις Ο.Π.Π.Ι., υπό την προϋπόθεση όμως ότι θα προβλεφθεί «ως δικλίδα ασφαλείας και ultimum remedium ένα βέτο ενός ολιγομελούς πανεπιστημιακού οργάνου», το οποίο «σε μια οριακή στιγμή θα μπορεί να διατάξει την αστυνομία να αποχωρήσει». Κάτι τέτοιο όμως δεν προβλέπεται στον νόμο, όπως αυτός ψηφίσθηκε και ισχύει.

11. Βασιλόγιαννης, Η συνταγματική εγγύηση της πανεπιστημιακής αστυνομικής εξουσίας, μελέτη δημοσιευθείσα σε www.constitutionalism.gr (ημ. ανάκτησης: 2/1/2023). Ο Βασιλόγιαννης θεωρεί ότι δίχως τέτοια αστυνομική εξουσία των πανεπιστημιακών αρχών τα Α.Ε.Ι. δεν μπορούν να αυτοδιοικηθούν –και μάλιστα πλήρως–, όπως επιτάσσει το Σύνταγμα.

12. Σαραφιάνος, Άρθρο 16, σε Σπυρόπουλο - Κοντιάδη - Ανθόπουλο - Γεραπετρίτη (επιμ.), Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία, 2017, σ. 402, Σωτηρέλης, Τα Πανεπιστήμια σε κρίση, www.tanea.gr (ημ. ανάκτησης: 2/1/2023), του ίδιου, Αστυνόμευση των Α.Ε.Ι. ερμηνεία του Συντάγματος; Τα ατομικά δικαιώματα στην προκρούστεια κλίνη ενός αυθαίρετου ερμηνευτικού «αναθεωρητισμού», www.constitutionalism.gr (ημ. ανάκτησης: 2/1/2023).

13. Μάνεσης, Η συνταγματική προστασία της ακαδημαϊκής ελευθερίας, σε *τον ίδιο*, Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, τ. Ι, 1980, σ. 702-703, Χρυσόγονος, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 2006³, σ. 346, Μανιτάκης, Οι καταχραστές του ασύλου, www.kathimerini.gr (ημ. ανάκτησης: 2/1/2023), Σωτηρέλης, ό. π.

νατόν να υπάρξει παρακώλυση ή παρεμπόδιση ή διατάραξη ή πάντως δυσανάλογη δυσχέρεια της ομαλής λειτουργίας των ΑΕΙ, στα οποία ασκείται η ακαδημαϊκή ελευθερία, με τη θεσμική εγγύηση της πλήρους αυτοδιοίκησής τους, αφού τα αστυνομικά αυτά όργανα έχουν την εξουσία να προβαίνουν στις [...] επιχειρησιακές ενέργειες στους χώρους των εν λόγω ιδρυμάτων υπό τις εντολές του κράτους, χωρίς να προβλέπεται η άσκηση της προβλεπόμενης εκ του Συντάγματος αρμοδιότητας των οργάνων των ιδρυμάτων αυτών προκειμένου να διασφαλίσουν ότι κατά την άσκηση αστυνομικής εξουσίας στους χώρους τους δεν διαταράσσεται ή δεν δυσχεραίνεται δυσανάλογα η ομαλή λειτουργία τους και η αποτελεσματική εκπλήρωση της αποστολής τους με την άσκηση της ακαδημαϊκής ελευθερίας».

V. Τα διεθνή πρότυπα

Για την κατανόηση του νεοπαγούς θεσμού της πανεπιστημιακής αστυνομίας ιδιαίτερα χρήσιμη μπορεί να αποβεί η συγκριτική προσέγγιση. Στη Γαλλία, για παράδειγμα, το άρθρο L712-2 του Κώδικα της Εκπαίδευσης (Code de l'éducation) ρητά ορίζει ότι ο πρύτανης είναι υπεύθυνος για την τήρηση της τάξης και μπορεί να καλεί την αστυνομική δύναμη, σύμφωνα με τους όρους του ουσιαστικού νόμου. Στη θεωρία, επισημαίνεται ότι στη Γαλλία γίνεται παγίως δεκτό πως τα όργανα της αστυνομίας μπορούν να εισέρχονται στους πανεπιστημιακούς χώρους μόνον όταν καλούνται αρμοδίως από τις πανεπιστημιακές αρχές ή σε περίπτωση αυτόφωρου σοβαρού εγκλήματος, επικείμενης καταστροφής (π.χ. σε περίπτωση πυρκαγιάς) ή εισαγγελικής εντολής¹⁴. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, αναγνωρίστηκε με τον νόμο για τα πανεπιστήμια του 1825 (Universities Act) το δικαίωμα στις πανεπιστημιακές αρχές των δύο ιστορικών πανεπιστημίων της χώρας (Οξφόρδης και Κέιμπριτζ) να διορίζουν εκείνες πρόσωπα ικανά, κατά την κρίση τους, για τη φύλαξη των εν λόγω πανεπιστημίων, τα οποία θα ασκούν τα καθήκοντά τους για όσο χρονικό διάστημα ορίσουν οι πανεπιστημιακές αρχές.¹⁵ Στις Η.Π.Α., χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα του πανεπιστημίου του Χάρβαρντ: την ευθύνη για την τήρηση της τάξης έχει εκεί ένα σώμα πανεπιστημιακής αστυνομίας που, παρότι είναι ιδιωτική υπηρεσία, έχει κατά κανόνα προτεραιότητα στη δίωξη και έρευνα των εγκλημάτων έναντι της πολιτειακής και τοπικής αστυνομίας.¹⁶

VI. Η πανεπιστημιακή αστυνομία ως παρέκκλιση από την πλήρη αυτοδιοίκηση των Α.Ε.Ι.

14. Γιαννακόπουλος, Ο συνταγματικός λόγος για την αστυνομία στα πανεπιστήμια, www.constitutionalism.gr (ημ. ανάκτησης: 4/1/2023).

15. Βασιλόγιαννης, «[Ο]χι μόνο δεν πλήττεται αλλά θάλπεται η συνταγματική τάξη»!, www.syntagmawatch.gr (ημ. ανάκτησης: 9/1/2023).

16. Βασιλόγιαννης, Η συνταγματική εγγύηση της πανεπιστημιακής αστυνομικής εξουσίας, μελέτη δημοσιευθείσα σε www.constitutionalism.gr (ημ. ανάκτησης: 2/1/2023).

Η ενδεχόμενη –καθ’ όλα επιτρεπτή ωστόσο από τον νόμο– μόνιμη εγκατάσταση αστυνομικής δύναμης εντός των Α.Ε.Ι., αλλά ιδίως η αποκλειστική της λογοδοσία στην ιεραρχικά προϊστάμενη αστυνομική αρχή και όχι στις πανεπιστημιακές αρχές, είναι τα βασικά χαρακτηριστικά του θεσμού αυτού που έρχονται σε έντονη τριβή με το άρθρο 16 του Συντάγματος και την έννοια της πλήρους αυτοδιοίκησης των πανεπιστημίων.

Τούτο διότι ακριβώς η ευταξία, φύλαξη και ασφάλεια των πανεπιστημιακών χώρων αποτελεί την αναγκαία λογική και υλική προϋπόθεση για την ανεμπόδιστη άσκηση της ακαδημαϊκής ελευθερίας, η οποία συνιστά κατεξοχήν ακαδημαϊκή υπόθεση ανήκουσα στην αρμοδιότητα των Α.Ε.Ι.¹⁷ Και για τη διασφάλιση αυτής της αναγκαίας για την ακαδημαϊκή ελευθερία προϋπόθεσης δεν επιτρέπεται τα Α.Ε.Ι. να εξαρτώνται από άλλες κρατικές αρχές. Τυχόν δε αδράνεια των πανεπιστημιακών αρχών να διαφυλάξουν μέχρι τώρα την ευταξία εντός των Α.Ε.Ι. δεν μπορεί να αποτελεί δικαιολογία για αστυνόμευση των Α.Ε.Ι. υπαγόμενη στην Ελληνική Αστυνομία. Η αδυναμία των αρχών στις οποίες έχει ανατεθεί από το Σύνταγμα η αρμοδιότητα λήψης σχετικών μέτρων δεν μπορεί να λειτουργεί ως δικαιολογία για παρέκκλιση από τις συνταγματικές διατάξεις.¹⁸

VII. Το αίτημα για «ανοιχτό» πανεπιστήμιο

Η όλη συζήτηση για την πανεπιστημιακή αστυνομία πρέπει να αλλάξει ρότα. Είναι επιτακτική ανάγκη να συζητήσουμε πώς θα συμβιβάσουμε δύο *prima facie* αντιμαχόμενα αιτήματα: αφενός, το αίτημα για ασφάλεια και ειρήνη μέσα στους πανεπιστημιακούς χώρους, με πάταξη της εγκληματικότητας και θεσμικές αντιδράσεις απέναντι σε απαράδεκτα φαινόμενα βίας και καταστροφών· αφετέρου, το αίτημα για ένα φιλελεύθερο, σύγχρονο και προπάντων ανοιχτό πανεπιστήμιο, με το βλέμμα στραμμένο στην κοινωνία και τον υπόλοιπο κόσμο.¹⁹ Η συγκριτική επισκόπηση δίνει πάντως παραδείγματα συμβιβασμού των δύο αντίρροπων τάσεων: με ένα σώμα φύλαξης του πανεπιστημίου υπαγόμενο στις πανεπιστημιακές αρχές προασπίζεται η ασφάλεια και η ευταξία εντός των χώρων του και ταυτόχρονα διαφυλάσσεται ο ανοιχτός και φιλελεύθερος χαρακτήρας του.

17. Αυτό επισημαίνει εμφαντικά η ειδικότερη γνώμη της μειοψηφίας των σχετικών αποφάσεων του ΣτΕ.

18. *Idem*.

19. Βλ. το άρθρο του Βλαχόπουλου, *Semper Apertus!*, Το Βήμα, 6.3.2022. Όπως εξηγεί ο Βλαχόπουλος, η φράση «*Semper Apertus*» («πάντα ανοιχτό») αποτελεί το έμβλημα του Πανεπιστημίου της Χαϊδελβέργης, του αρχαιότερου πανεπιστημίου της Γερμανίας.