

## Κρατική κυριαρχία και διοίκηση στην εποχή της παγκοσμιοποίησης: το παράδειγμα της εξωτερικής αρμοδιότητας

Απόστολος Παπακωνσταντίνου\*

### 1. Εισαγωγή

1. Η δημόσια διοίκηση συνδέεται στενά με τη λειτουργία του κράτους και συγκεκριμένα του κράτους-έθνους, όπως αυτό προέκυψε ιστορικά μετά τον 16<sup>ο</sup> αιώνα ως κυρίαρχης μορφής οργάνωσης ορισμένης πολιτικής κοινότητας. Στη φιλελεύθερη παράδοση η διοίκηση ορίζεται ως ο θεσμός που είναι επιφορτισμένος, υπό την καθοδήγηση των εκλεγμένων πολιτικών, να προασπίζει και να προάγει το γενικό συμφέρον της κοινωνίας<sup>1</sup>, συνιστά δε χαρακτηριστική εκδήλωση της κρατικής υπόστασης και βασικό μηχανισμό για την εκπλήρωση της κρατικής τελολογίας. Μέσω αυτής «εμπραγματώνεται», κυριολεκτικά και μεταφορικά, η ιδέα του κράτους.

2. Η διοίκηση παρακολουθεί την ιστορική εξέλιξη του κρατικού φαινομένου. Με βάση την παραδοσιακή αρχή της διάκρισης των λειτουργιών ασκεί μαζί με την Κυβέρνηση την εκτελεστική λειτουργία, εκτελεί δηλαδή τους νόμους τους οποίους θεσπίζει η Βουλή<sup>2</sup>. Στο πλαίσιο της αντίληψης αυτής υιοθετείται ο αρνητικός ορισμός της σύμφωνα με τον οποίο: «Διοίκηση είναι κάθε δράση του κράτους με την οποία υλοποιεί τους σκοπούς του και δεν ανήκει ούτε στη νομοθετική ούτε στη δικαστική λειτουργία»<sup>3</sup>.

3. Η εν λόγω στενή και εργαλειακή<sup>4</sup> πρόσληψη της διοίκησης που κυριαρχεί στη φιλελεύθερη αντίληψη υποχωρεί πάντως με την ανάδειξη και στερέρωση του κοινωνικού κράτους κατά το δεύτερο μισό του περασμένου αιώνα. Το κράτος αναλαμβάνει την ευθύνη για την παροχή κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών, στο πλαίσιο ιδίως της συνταγματικής υποχρέωσής του να διασφαλίζει την αποτελεσματική άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>5</sup>,

---

\* Διδάκτωρ Συνταγματικού Δικαίου, Δικηγόρος, Πολιτικός Επιστήμων, Εντεταλμένος διδασκαλίας στο Πανεπιστήμιο Πειραιώς.

<sup>1</sup> Βλ. J. Chevallier, *Science Administrative*, 1986 (και σε ελληνική μετάφραση των Β. Ανδρουλάκη και Β. Σουλάνδρου, *Διοικητική Επιστήμη*, 1993, σ. 85.

<sup>2</sup> Κατά τον Μ. Στασινόπουλο, *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*, 1957 (ανατ. 1972), σ. 35: «Δια του περιληπτικού όρου “Διοίκησης” ή “δημοσία Διοίκησης” νοείται το σύνολον των διοικητικών υπηρεσιών. Διοικητικά δε υπηρεσία είναι αι υπηρεσία αι ενταγμένα εις την εκτελεστικήν λειτουργίαν της Πολιτείας».

<sup>3</sup> Πρβλ. Επ. Σπηλιωτόπουλου, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 2001, σ. 20, Μ. Στασινόπουλου, *ό.π.*, σ. 36-37, Δ. Τσάτσου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Β', *Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας*, 1992, σ. 380.

<sup>4</sup> Βλ. J. Chevallier, *Διοικητική Επιστήμη*, *ό.π.*, σ. 88-91.

<sup>5</sup> Χαρακτηριστική είναι η διάταξη του άρθρου 25 παρ. 1 εδ. β' του Συντάγματός μας, όπως διαμορφώθηκε με την αναθεώρηση του 2001: «Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιση και αποτελεσματική άσκηση [των θεμελιωδών δικαιωμάτων]». Δεν χωρεί αμφιβολία ότι κύριος αποδέκτης της συνταγματικής αυτής επιταγής είναι η δημόσια διοίκηση, η οποία ασκεί την ακαταγώνιστη εξουσία

κυρίως δε να εγγυάται ενεργητικά την πραγμάτωση της αρχής της αξίας του ανθρώπου σε συνθήκες κοινωνικής δικαιοσύνης<sup>6</sup>. Με το καθήκον αυτό επιφορτίζεται πρωτίστως η δημόσια διοίκηση, η οποία, κατά παρέκκλιση από το παραδοσιακό περιεχόμενο της διάκρισης των λειτουργιών<sup>7</sup>, αναλαμβάνει και νομοθετικές αρμοδιότητες αφενός μετά από νομοθετική εξουσιοδότηση<sup>8</sup> και αφετέρου με τη σημαντική επίδραση την οποία ασκεί στη διαμόρφωση της νομοθετικής πρωτοβουλίας που ανήκει στην Κυβέρνηση<sup>9</sup>. Ακόμη, η διοίκηση ενεργεί για την επίτευξη των στόχων της όχι μόνον ως φορέας δημόσιας εξουσίας αλλά και ως «ιδιώτης» με τα νομικά μέσα του ιδιωτικού δικαίου<sup>10</sup>.

4. Ανεξάρτητα από τις μορφές που προσλαμβάνει ακολουθώντας τις ιστορικές μεταλλάξεις του κράτους, διατηρεί σταθερούς και άρρηκτους δεσμούς με το πρωταρχικό χαρακτηριστικό του, την κυριαρχία του. Δεν θα ήταν υπερβολή να ισχυρισθεί κανείς ότι η διοίκηση, ως βασική μορφή εκδήλωσης της κρατικής κυριαρχίας, συνιστά τον κυριότερο μηχανισμό «ενσάρκωσής» της, δηλαδή «μεταφοράς» της από τον «κόσμο των ιδεών» στην εξωτερική πραγματικότητα. Ανάμεσά τους αναπτύσσεται αναπόφευκτα μια στενή διαλεκτική σχέση, η οποία τις καθιστά κατά κάποιον τρόπο «δίδυμες» νομικές έννοιες στο νεωτερικό παράδειγμα.

5. Η αλληλεξάρτηση κράτους-κυριαρχίας-δημόσιας διοίκησης θέτει αναπόφευκτα το ζήτημα της μεταβολής τους κάθε φορά που συντελείται μια σοβαρή αλλαγή σε ένα από τα στοιχεία αυτά. Τούτο γίνεται ιδιαίτερα απτό σήμερα ενόψει του φαινομένου της παγκοσμιοποίησης, η οποία αποδεικνύεται ικανή να ανατρέψει το νεωτερικό παράδειγμα, αφού θέτει σε σοβαρή αμφισβήτηση σειρά παραδοχών για το κράτος και την κυριαρχία του που ήταν εν πολλοίς αυτονόητες για περισσότερο από τέσσερις αιώνες. Η εξέλιξη αυτή, η σημασία της οποίας θα μπορούσε ίσως να συγκριθεί με εκείνη που χαρακτηρίζει την εμφάνιση του κοινωνικού κράτους<sup>11</sup>, κλονίζει, όπως θα δούμε, όχι απλά ορισμένες λειτουργίες

---

καταναγκασμού του κράτους. Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Κοινωνική δημοκρατία και κοινωνικό κράτος δικαίου κατά το άρθρο 25 του Συντάγματος, διδ. διατρ., υπό έκδοση.

<sup>6</sup> Πρβλ. άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος του 1975: «Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας».

<sup>7</sup> Για το φαινόμενο της «διασταύρωσης των λειτουργιών» πρβλ. μεταξύ άλλων Απ. Παπακωνσταντίνου, Η «κρίση» του κοινοβουλευτικού συστήματος, στο συλλογικό έργο: Γ. Σωτηρέλης/Απ. Παπακωνσταντίνου, Η δυναμική της δημοκρατίας στη δεκαετία του '90, 1999, σ. 13 επ., ιδίως σ. 118 επ.

<sup>8</sup> Βλ. ιδίως Γ. Παπαδημητρίου, Οι θεσμικές εγγυήσεις για την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας και η αρχή του κράτους δικαίου, ανάπτυπο από Αφιέρωμα στον Ν. Παπαντωνίου, 1996, σ. 581 επ.

<sup>9</sup> Βλ. J. Chevallier, Διοικητική Επιστήμη, σ. 92 επ. Γενικότερα για την «πολιτικοποίηση της Διοίκησης» βλ. Α. Μακρυδημήτρη, Η οργάνωση της Κυβέρνησης. Ζητήματα Συνοχής και Διαφοροποίησης, 1992, σ. 36 επ.

<sup>10</sup> Πρβλ. Σπ. Φλογαϊτή, Το ελληνικό διοικητικό σύστημα, 1987, σ. 23 επ.

<sup>11</sup> Βλ. ενδεικτικά Γ. Κατρούγκαλου, Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής, 1998, Ξ. Κοντιάδη, Κράτος πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα, 1997, Απ. Παπακωνσταντίνου, Κοινωνική δημοκρατία και κοινωνικό κράτος δικαίου κατά το άρθρο 25 του Συντάγματος, ό.π.

του αλλά το κράτος-έθνος ως ιστορική, νομική και πολιτική κατηγορία, και μάλιστα στον πυρήνα του: την κυριαρχία του.

6. Απόρροια της παγκοσμιοποίησης είναι εξάλλου η ουσιαστική μετατόπιση του ερευνητικού ενδιαφέροντος και η αντικατάσταση βασικών θεωρητικών εργαλείων σε σειρά επιστημών που ενδιαφέρονται για τη λειτουργία του κρατικού φαινομένου. Η Πολιτειολογία, το Δημόσιο Δίκαιο, η Πολιτική Επιστήμη, η Πολιτική Οικονομία και η Κοινωνιολογία αποτελούν ορισμένους από τους επιστημονικούς κλάδους όπου η επίδραση της εξέλιξης αυτής είναι περισσότερο απτή. Το ίδιο ισχύει βέβαια για τη Διοικητική Επιστήμη, η οποία έχει στο επίκεντρό της την οργάνωση και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης<sup>12</sup>.

7. Η παγκοσμιοποίηση θέτει επί τάπητος, για πρώτη ίσως φορά με τόσο επιτακτικό τρόπο, την ανάγκη διεπιστημονικής προσέγγισης του διοικητικού και, γενικότερα, του κρατικού φαινομένου. Με αυτήν μπορεί να αναλυθεί σφαιρικά η σύνθετη και πολύπλοκη κοινωνικοπολιτική πραγματικότητα και να αντιμετωπισθεί η εκδηλούμενη συχνά αμηχανία της επιστήμης. Αμηχανία, η οποία οφείλεται τόσο στην αδυναμία της να υπαγάγει τις σύγχρονες εξελίξεις στα παραδεδομένα αναλυτικά μοντέλα όσο και στις εγγενείς δυσχέρειες που συναντά κάθε απόπειρα για την κατανόηση των διαβρωτικών επιπτώσεων που έχει η παγκοσμιοποίηση στο κράτος και την κυριαρχία του.

8. Στο επίκεντρο της παρούσας μελέτης βρίσκεται, όπως προκύπτει από τον τίτλο της, η εξωτερική αρμοδιότητα του κράτους. Δηλαδή, η αρμοδιότητά του να προσδιορίζει και να εφαρμόζει την εξωτερική πολιτική. Η εν λόγω αρμοδιότητα προσλαμβάνεται εν προκειμένω ως επιστημολογικό παράδειγμα για την αποσαφήνιση της σχέσης κράτους-κυριαρχίας-δημόσιας διοίκησης στη σύγχρονη παγκοσμιοποιημένη πραγματικότητα. Το παράδειγμα αυτό είναι ιδιαίτερα χαρακτηριστικό, αφού μια από τις πλέον ορατές αλλοιώσεις που υφίσταται η λειτουργία του κράτους εντοπίζεται στην εξωτερική αρμοδιότητα.

9. Εξετάζονται εν πρώτοις οι σημαντικότερες επιπτώσεις που έχει για το κράτος και τη διοίκηση η παγκοσμιοποίηση, αλλά και τα πραγματικά, ιδεολογικά και επιστημολογικά όρια του φαινομένου αυτού. Ακολουθεί η ανάλυση του παραδείγματος της εξωτερικής αρμοδιότητας. Η μελέτη ολοκληρώνεται με την παράθεση των κύριων συμπερασμάτων που προκύπτουν.

---

<sup>12</sup> Από την ελληνική βιβλιογραφία βλ. ιδίως Α. Μακρυδημήτρη, Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης. Θεμελιώδεις κατευθύνσεις στη Διοικητική Σκέψη και στη θεωρία των Οργανώσεων, τ. Ι, Η κλασική προσέγγιση, 1986, Π. Παυλόπουλου, Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης, τ. Ι, Το διοικητικό φαινόμενο στο πλαίσιο της θεωρίας των Οργανώσεων, 1983. Από την πλούσια διεθνή (ιδίως γαλλική) βιβλιογραφία βλ. τελείως ενδεικτικά τα κλασικά πλέον έργα των J. Chevallier, Διοικητική Επιστήμη, ό.π., C. Debbasch, Science administrative, 1980, B. Gournay, Introduction à la science administrative, 1978 και G. Langrod (ed.), Traité de science administrative, 1966.

## 2. Κράτος και διοίκηση στην εποχή της παγκοσμιοποίησης

### 2.1. Κρατική κυριαρχία και παγκοσμιοποίηση: η αναθεώρηση του πραγματικού νοήματος μιας νομικής έννοιας

1. Η εμφάνιση του σύγχρονου κράτους, το οποίο είναι ουσιαστικά συνώνυμο με την έννοια του κράτους-έθνους, αποτελεί προϊόν σύνθετων κοινωνικών, πολιτικών, πολιτισμικών και οικονομικών διεργασιών, οι οποίες συντελέστηκαν σταδιακά από τον 16<sup>ο</sup> αιώνα<sup>13</sup>. Ανεξάρτητα από τους ορισμούς που έχουν κατά καιρούς διατυπωθεί στη θεωρία<sup>14</sup>, γίνεται σήμερα γενικά δεκτό ότι η νομική έννοια του κράτους περιλαμβάνει τρία στοιχεία: α) Τον λαό, δηλαδή το σύνολο των ατόμων που διαθέτουν την ιθαγένειά του, β) τη χώρα, δηλαδή την εδαφική περιοχή μέσα στην οποία ασκείται η συγκεκριμένη κρατική εξουσία και γ) την πρωτογενή εξουσία, δηλαδή την υπέρτατη ικανότητα αποτελεσματικής επιβολής μιας βούλησης πάνω σε άλλες.

Όπως υποστηρίζεται «το πρωτεύον και ιδιαζόντως χαρακτηριστικό στοιχείο του κράτους είναι η οργάνωσις εξουσίας αυτοδυνάμου»<sup>15</sup>. Κατά την ίδια άποψη η εξουσία αυτή «είναι η υπεράτατη ικανότης επιβολής ορισμένης θελήσεως επί άλλων θελήσεων κατά τρόπον ακαταγώνιστον, δηλαδή η υπεράτατη ικανότης του άρχειν, η οποία συνίσταται εις το επιτάσσειν και εξαναγκάζειν εις συμμόρφωσιν»<sup>16</sup>. Τέλος, κατά την ορθότερη άποψη, συστατικό στοιχείο της νομικής έννοιας του κράτους είναι επιπλέον (δ) η νομική του προσωπικότητα, δηλαδή η νομική ικανότητα να αποτελεί υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων.

2. Εκτός όμως από τα ανωτέρω συστατικά στοιχεία του κράτους, κεντρική σημασία έχει εν προκειμένω η έννοια της «κυριαρχίας»<sup>17</sup>, η οποία συμβαδίζει ιστορικά και συνταυτίζεται εν πολλοίς με το σύγχρονο συνταγματικό κράτος, αποτελώντας την πεμπουσία του<sup>18</sup>. Η κυριαρχία είναι η υπέρτατη<sup>19</sup> σε σχέση με κάθε άλλη δύναμη στο εσωτερικό του

<sup>13</sup> Πρβλ. Ε. Βενιζέλου, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 1991, σ. 219 επ., J. Habermas, Ο Μεταεθνικός Αστερισμός (μεταφρ. του Die postnationale Konstellation. Politische Essays), 2003, σ. 92 επ., D. Held, Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance, Cambridge 1995, ιδίως κεφ. 2-3.

<sup>14</sup> Καταγραφή των σχετικών κλασικών ορισμών επιχειρούν μεταξύ άλλων οι Δ. Βεζανής, Θεωρία του κράτους, 1932 (ανατ. 2003), σ. 12 επ., Ε. Βενιζέλος, ό.π., σ. 221 επ., Α. Μανιτάκης, Συνταγματική οργάνωση του κράτους, 2001, σ. 103 επ., Ε. Ράϊκος, Γενική Πολιτειολογία, 2000, σ. 104 επ., Απ. Παπακωνσταντίνου, Κράτος και διεθνές δίκαιο. Η συνταγματική διαρρύθμιση των σχέσεων εσωτερικού και διεθνούς δικαίου, 2001, σ. 71 επ.

<sup>15</sup> Βλ. Α. Μάνεση, Συνταγματικό Δίκαιο, 1967, σ. 39.

<sup>16</sup> Βλ. Α. Μάνεση, ό.π., σ. 40.

<sup>17</sup> Βλ. τελείως ενδεικτικά Π. Δαγτόγλου, Περί κυριαρχίας, 1986, Α. Μανιτάκη, ό.π., σ. 140 επ., Γ. Παπαδημητρίου, Το Σύνταγμα και η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η συνταγματική θεμελίωση και η άρθρωση της ενοποιητικής λειτουργίας, τ. Α', 1982, σ. 17 επ., Απ. Παπακωνσταντίνου, Κράτος και διεθνές δίκαιο, ό.π., σ. 108 επ., J. Brownlie, Principles of Public International Law, Oxford 1973, σ. 80 επ., Κ. Ohmae, The end of the nation state. The rise of regional economies, New York 1995, σ. 24 επ.

<sup>18</sup> Πρβλ. Α. Μανιτάκη, ό.π., σ. 140.

κράτους και ανεξάρτητη από κάθε άλλη δύναμη έξω από αυτό<sup>20</sup>, δηλαδή η ικανότητα αυτοδύναμης επιβολής της εξουσίας του χωρίς να περιορίζεται από άλλη θέληση<sup>21</sup>.

Όπως σημειώνει χαρακτηριστικά ο *N.N. Σαρίπολος* «κυριαρχία είναι η ιδιότης της πλήρους και τελείας πολιτικής εξουσίας, η ανεξαρτησία από πάσης άλλης ανωτέρας βουλήσεως, μηδενός νομικού περιορισμού επιβαλλομένου εξ άλλης βουλήσεως»<sup>22</sup>. Κατά συνέπεια, κυρίαρχη είναι η κρατική εξουσία όταν οποιοσδήποτε νομικός περιορισμός προέρχεται μόνον από αυτή και όχι από ξένη θέληση<sup>23</sup>, ή, σύμφωνα με άλλη διατύπωση, όταν το κράτος έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα της αρμοδιότητας ώστε να καθορίζει με δική του πρωτοβουλία την αρμοδιότητά του και την έκτασή της<sup>24</sup>.

3. Η κυριαρχία διακρίνεται συνήθως από τη θεωρία σε «εσωτερική» και «εξωτερική»<sup>25</sup>. Ως εσωτερική κυριαρχία νοείται η νομική ικανότητα του κράτους να μη περιορίζεται μέσα στα όρια της εξουσίας του παρά μόνον εφόσον και καθόσον το επιθυμεί. Από την άλλη, η εξωτερική κυριαρχία δηλώνει τη νομική ανεξαρτησία ενός κράτους, δηλαδή την απουσία κάθε δεσμού εξάρτησης από άλλη δύναμη έξω από αυτό καθώς και την έλλειψη υποταγής σε δύναμη ιεραρχικά υπέρτερη. Οι νομικοί περιορισμοί που δέχεται το κράτος από τους κανόνες του διεθνούς δικαίου αποτελούν ουσιαστικά προϊόν αυτοδέσμευσής του και όχι ετεροκαθορισμού του.

4. Από τις πρώτες δεκαετίες του περασμένου αιώνα διατυπώθηκε στη θεωρία η άποψη ότι η έννοια της κρατικής κυριαρχίας δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα και είναι εν πολλοίς πλασματική, αφού δεν υπάρχει κράτος πλήρως κυρίαρχο. Για τον λόγο αυτόν προτάθηκε είτε η αντικατάστασή της είτε ακόμη η κατάργησή της ως νομικής έννοιας<sup>26</sup>. Οι απόψεις αυτές δεν συνάντησαν ευρύτερη αποδοχή, αφού η κρατική κυριαρχία αποτελεί εδώ και πολλές δεκαετίες κομβική νομική έννοια στην ανάλυση του κρατικού φαινομένου.

Πιο πρόσφατα, αναπτύσσεται στη θεωρία, ιδίως του Συνταγματικού Δικαίου, η άποψη ότι η κρατική κυριαρχία έχει υποστεί σημαντικές αλλοιώσεις λόγω της εκτεταμένης

---

<sup>19</sup> Κατά τον St. Hall, *The state in question*, στο συλλογικό έργο: A. McGrew, P. Lewis et al., *Global Politics. Globalization and the Nation-State*, Cambridge 1992, σ. 17.

<sup>20</sup> *Ibidem*. Πρβλ. Α. Ραΐκου, *ό.π.*, σ. 121.

<sup>21</sup> Βλ. Α. Μάνεση, *Το Σύνταγμα στο κατώφλι του 21ου αιώνα*, ανάπτυξη από Πρακτικά Ακαδημίας Αθηνών, τ. 68 (1993), σ. 460.

<sup>22</sup> Βλ. Ν.Ν. Σαρίπολου, *Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον*, τ. Α' 1915 (ανατ. 1987), σ. 132.

<sup>23</sup> Κατά τον D. Held, *Political Theory and the Modern State*, Cambridge 1989, σ. 215, κυριαρχία είναι «μια πολιτική εξουσία σε μια κοινότητα, που έχει το αδιαμφισβήτητο δικαίωμα να καθορίζει το πλαίσιο των κανόνων και των ρυθμίσεων σε μια δοσμένη εδαφική επικράτεια και να κυβερνά ανάλογα».

<sup>24</sup> Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, *Κράτος και διεθνές δίκαιο*, *ό.π.*, σ. 112.

<sup>25</sup> Πρβλ. Α. Μανιτάκη, *ό.π.*, σ. 142-143, Γ. Παπαδημητρίου, *ό.π.*, σ. 19 επ., Απ. Παπακωνσταντίνου, *Κράτος και διεθνές δίκαιο*, *ό.π.*, σ. 122 επ.

<sup>26</sup> Βλ. τους συγγραφείς που αναφέρονται στο: Απ. Παπακωνσταντίνου, *Κράτος και διεθνές δίκαιο*, *ό.π.*, σ. 130 επ., ιδίως υποσ. 87-91.

εμφάνιση υπερεθνικών θεσμών και δομών συνεργασίας, οι οποίοι τείνουν να υπερκεράσουν το εθνικό κράτος<sup>27</sup>. Γίνεται ακόμη λόγος για «σχετικοποίηση της κρατικής κυριαρχίας» λόγω του φαινομένου της «παγκοσμιοποίησης»<sup>28</sup>.

5. Κατά μια άποψη ο όρος παγκοσμιοποίηση «περιγράφει τη διεύρυνση της κλίμακας, την αύξηση της έντασης, την επιτάχυνση και την εμβάθυνση του αντίκτυπου που έχουν οι τάσεις και τα μοτίβα κοινωνικής αλληλεπίδρασης ανά τις Ηπείρους. Αναφέρεται σε μια μεταβολή ή μεταμόρφωση που εμφανίζεται στην κλίμακα της οργάνωσης των ανθρώπων, βάσει της οποίας συνδέονται μακρινά κοινωνικά σύνολα και διευρύνεται η επιρροή των σχέσεων εξουσίας σε διαφορετικές περιοχές και Ηπείρους του πλανήτη»<sup>29</sup>.

6. Η παγκοσμιοποίηση αποτελεί αναμφίβολα προϊόν της αλματώδους τεχνολογικής εξέλιξης ιδίως στους τομείς των επικοινωνιών, της ηλεκτρονικής και της πληροφορικής. Η εξέλιξη αυτή, η οποία επέτρεψε την αμεσότερη επικοινωνία και ανταλλαγή πληροφοριών και μηνυμάτων<sup>30</sup>, εκμηδενίζοντας συχνά τον χρόνο και τις αποστάσεις<sup>31</sup>, συνδυάστηκε με σημαντικές μεταβολές στην οικονομία, την κοινωνία και την πολιτική. Η κατάρρευση του κομμουνισμού, η κυριαρχία της ελεύθερης αγοράς, η εμφάνιση και η επιτακτική ανάγκη αντιμετώπισης προβλημάτων με υπερεθνική διάσταση (λ.χ. τρομοκρατία, μόλυνση του περιβάλλοντος, μετανάστευση, οικονομικές κρίσεις κ.ά.), καθώς και η ενδυνάμωση των τάσεων για υπερεθνική ή διακυβερνητική συνεργασία σε περιφερειακό ή ακόμη σε οικουμενικό επίπεδο<sup>32</sup> αποτελούν κρίσιμους παράγοντες για την ανάδειξη του φαινομένου.

7. Ανεξάρτητα από τη θέση που παίρνει κανείς γύρω από την ύπαρξη ή μη της παγκοσμιοποίησης και των επιπτώσεών της<sup>33</sup>, δύσκολα θα μπορούσε να παραγνωρίσει φαινόμενα όπως η χωροχρονική συμπύκνωση<sup>34</sup>, η ιστορικά καινοφανής κλίμακα της

---

<sup>27</sup> Πρβλ. Γ. Κασιμάτη, Προς μία νέα έννοια κράτους: Το σύγχρονο κράτος και η υπερκέρασή του, στο συλλογικό τόμο: Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Ευρωπαϊκή Ένωση. Πραγματικότητα, προβλήματα και προοπτικές μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, 1996, σ. 11 επ., και Α. Μανιτάκη, ό.π., σ. 156, όπου ο συγγραφέας κάνει λόγο για «υποχώρηση της κρατικής κυριαρχίας». Βλ. επίσης Απ. Παπακωνσταντίνου, ό.π., σ. 134 επ., όπου γίνεται αναφορά σε «κρίση της κρατικής κυριαρχίας».

<sup>28</sup> Βλ. Κ. Χρυσόγονου, Συνταγματικό Δίκαιο, 2003, σ. 20-23.

<sup>29</sup> Βλ. D. Held/A. McGrew, Globalization/Anti-Globalization, 2002, και σε ελληνική μετάφραση της Κ. Κιτίδη, Παγκοσμιοποίηση/Αντι-παγκοσμιοποίηση, 2004, σ. 17.

<sup>30</sup> Κατά τον J. Habermas, ό.π., σ. 101, η παγκοσμιοποίηση χαρακτηρίζει «την αυξανόμενη έκταση και ένταση των σχέσεων κυκλοφορίας, επικοινωνίας και ανταλλαγής πέρα από τα εθνικά σύνορα».

<sup>31</sup> Ήδη μάλιστα από το 1992 γίνεται λόγος, αν και με κάποια δόση υπερβολής, για το «τέλος της γεωγραφίας». Βλ. R. O' Brien, Global Financial Integration: The End of Geography, London 1992.

<sup>32</sup> Για τη νομική διάσταση της εξέλιξης αυτής βλ. Π. Γκλαβίνη, Η νομική διάσταση της παγκοσμιοποίησης. Από το διεθνές στο διεθνικό και ήδη στο παγκόσμιο, 2002, ιδίως σ. 35 επ., 51 επ., 79 επ., 112 επ.

<sup>33</sup> Για τη σύγχρονη συζήτηση μεταξύ των «οπαδών της παγκοσμιοποίησης» και των σκεπτικιστών βλ. D. Held/A. McGrew, Παγκοσμιοποίηση/Αντι-Παγκοσμιοποίηση, ό.π. Πρβλ. A. Giddens, Runaway World. How Globalisation is reshaping our lives, 1999, Profile Books, κεφ. 1.

<sup>34</sup> Βλ. ιδίως τις ενδιαφέρουσες παρατηρήσεις του Z. Bauman, Παγκοσμιοποίηση. Οι συνέπειες για τον άνθρωπο, 2004, σ. 17 επ.

σύγχρονης παγκόσμιας οικονομικής αλληλεπίδρασης<sup>35</sup> -με κύρια χαρακτηριστικά την παγκοσμιοποίηση των χρηματαγορών, την εντεινόμενη απελευθέρωση των αγορών και την περαιτέρω εξάπλωση των πολυεθνικών εταιριών-, η έκρηξη της πολυπολιτισμικότητας, η ανάδειξη παγκοσμιοποιημένων πολιτισμικών προτύπων και αντίστοιχα η υποχώρηση τοπικών στοιχείων κουλτούρας και συμπεριφοράς, η επέκταση διακυβερνητικών, υπερεθνικών αλλά και μη κυβερνητικών οργανισμών. Τα φαινόμενα αυτά διαγράφουν ασφαλώς νέα δεδομένα για τη λειτουργία του κράτους και την προοπτική του.

8. Η χαρακτηριστικότερη ίσως επίπτωση της παγκοσμιοποίησης είναι η σχετικοποίηση της κρατικής κυριαρχίας και η συρρίκνωση του παραδοσιακού περιεχομένου της. «Από δύναμη ασυμβίβαστη και ακαταγώνιστη, με δεδομένο και αμετάλλακτο νόημα και προκαταβολική λειτουργία, που επιβάλλεται αξιωματικά και καταναγκαστικά, τείνει να μετεξελιχθεί σε δύναμη ρευστή που διαχέεται και επιμερίζεται σε κέντρα εξουσίας, εθνικά και υπερεθνικά, κρατικά και ημι-κρατικά, δημόσια ή και ιδιωτικά και εκδηλώνεται μέσα από διαδικασίες, τυπικές ή άτυπες, επικοινωνίας και αλληλοεπίδρασης»<sup>36</sup>.

9. Από το σύνολο των επιμέρους επιπτώσεων της παγκοσμιοποίησης θα μπορούσαμε να ξεχωρίσουμε δύο, ενόψει της σημασίας τους για το κράτος και την κυριαρχία του: Εν πρώτοις, το εθνικό κράτος περιορίζει ή ακόμη χάνει τη ρυθμιστική του ικανότητα σε παραδοσιακούς τομείς της πολιτικής του, όπως είναι πρωτίστως η οικονομία και η κοινωνική πολιτική. Η πλήρης ελευθερία της αγοράς μοιάζει μονόδρομος σε ένα παγκοσμιοποιημένο οικονομικό περιβάλλον, όπου κάθε απόπειρα ελέγχου και περιορισμού της μπορεί να θέσει την εθνική οικονομία εκτός των διεθνών δικτύων. Η ρυθμιστική παρέμβαση των εθνικών κυβερνήσεων τείνει έτσι να καταστεί στους τομείς αυτούς περισσότερο ονομαστική<sup>37</sup> παρά ουσιαστική. Το ίδιο συμβαίνει, με διαφορετική ασφαλώς ένταση, στους τομείς της δημόσιας ασφάλειας, της μετανάστευσης, του περιβάλλοντος, της υγείας κ.ά.

10. Ακόμη, παρατηρείται ένα εκ πρώτης όψεως παράδοξο φαινόμενο. Τα εθνικά κράτη επιδιώκουν συχνά να απεμπολήσουν τμήματα της εθνικής τους κυριαρχίας συμμετέχοντας σε διεθνείς οργανισμούς, διακυβερνητικές συνεργασίες ή υπερεθνικές συσσωματώσεις<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Βλ. ενδεικτικά P. Dicken, *Global Shift*, London 1998, W. Greider, *One World, Ready or Not: The Manic Logic of Global Capitalism*, New York 1997. Για μια συνολικότερη καταγραφή των σύγχρονων τάσεων βλ. Θ. Πελαγίδη, *Πόσο έχει προχωρήσει η Παγκοσμιοποίηση;*, 2001 και L. Thurow, *The Future of Capitalism*, 1996, κεφ. 6.

<sup>36</sup> Βλ. Α. Μανιτάκη, ό.π., σ. 157. Πρβλ. Γ. Σωτηρέλη, *Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της «παγκοσμιοποίησης»*, 2000, σ. 59 επ.

<sup>37</sup> Όπως σημειώνεται χαρακτηριστικά: «Σε έναν κόσμο όπου το κεφάλαιο δεν διαθέτει κάποια σταθερή έδρα και οι χρηματοοικονομικές ροές βρίσκονται σε μεγάλο βαθμό πέρα από τον έλεγχο των εθνικών κυβερνήσεων, πολλοί μοχλοί οικονομικής πολιτικής δεν λειτουργούν πλέον». Βλ. V. Cable, *The World's New Fissures: Identities in Crisis*, London 1996, σ. 22.

<sup>38</sup> Το στοιχείο αυτό εντοπίζει ο Z. Bauman, ό.π., ιδίως σ. 92-93.

Κάποιες φορές μάλιστα η εκχώρηση κυριαρχικών δικαιωμάτων αποτελεί αντικείμενο συνταγματικής ρύθμισης. Οι διατάξεις των παρ. 2 και 3 του άρθρου 28 του Συντάγματός μας, οι οποίες αποτελούν τη νομική βάση για τη συμμετοχή της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, είναι εν προκειμένω χαρακτηριστικές<sup>39</sup>.

11. Οι συνέπειες της παγκοσμιοποίησης στη δομή του κοινωνικοπολιτικού συστήματος του εθνικού κράτους άρχισαν να γίνονται ορατές μόλις τα τελευταία χρόνια. Η υποχώρηση της κρατικής κυριαρχίας μεταφράζεται συχνά σε περιορισμό της λαϊκής κυριαρχίας, υπό την έννοια ότι οι αντιπρόσωποι του λαού στερούνται ολοένα και περισσότερο της ευχέρειας να ρυθμίζουν την κοινωνική ύλη και να διαμορφώνουν πολιτικές σε σημαντικούς τομείς. Είτε με τη μια μορφή (οικονομική παγκοσμιοποίηση), είτε με την άλλη (συμμετοχή σε διακυβερνητικούς ή υπερεθνικούς οργανισμούς), η δυνατότητα της εθνικής πολιτικής κοινότητας να λαμβάνει αποφάσεις (άρα: να αυτοκαθορίζεται πολιτικά) με βάση τη δημοκρατική αρχή της πλειοψηφίας, σχετικοποιείται.

12. Έτσι, τα μείζονα πολιτικά διακυβεύματα, γύρω από τα οποία συγκροτούνταν το δίπολο Αριστεράς - Δεξιάς, αμβλύνονται<sup>40</sup>, ενώ η πολιτική κοινότητα εμφανίζεται «κατακερματισμένη»<sup>41</sup> και με μειωμένη δυνατότητα αλλά και διάθεση για πολιτική συμμετοχή. Αν δεχθούμε ότι η κυριαρχία «δεν δηλώνει απλώς την ισχύ μιας ακαταμάχητης και ακαταγώνιστης δύναμης απέναντι σε κάθε άλλη δύναμη αλλά και την υπεροχή ή πρωταρχικότητα της πολιτικής απέναντι στην οικονομική σφαίρα»<sup>42</sup>, τότε εύκολα γίνεται αντιληπτό ότι «παγκοσμιοποίηση σημαίνει, μεταξύ άλλων, την προϊούσα απόσχιση της εξουσίας από την πολιτική»<sup>43</sup>. Ό,τι όμως εξέρχεται από την ικανότητα της κρατικής κυριαρχίας εκφεύγει σε μια δημοκρατική πολιτική κοινότητα αφενός της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας και αφετέρου του δημοκρατικού ελέγχου.

---

<sup>39</sup> Σύμφωνα με το άρθρο: «2. Για να εξυπηρετηθεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον και να προαχθεί η συνεργασία με άλλα κράτη, μπορεί να αναγνωρισθούν, με συνθήκη ή συμφωνία, σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα. Για την ψήφιση νόμου που κυρώνει αυτή τη συνθήκη ή συμφωνία απαιτείται πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών.

3. Η Ελλάδα προβαίνει ελεύθερα, με νόμο που ψηφίζεται από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών, σε περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας της, εφόσον αυτό υπαγορεύεται από σπουδαίο εθνικό συμφέρον, δεν θίγει τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και γίνεται με βάση τις αρχές της ισότητας και με τον όρο της αμοιβαιότητας».

<sup>40</sup> Πρβλ. R. Hardin, *The public trust*, στο συλλογικό έργο: S. Pharr/R. Putnam (eds), *Dissaffected Democracies. What's troubling the trilateral countries?*, Princeton 2000, σ. 43 επ.

<sup>41</sup> Για την έννοια του «κατακερματισμού» της (πολιτικής) κοινωνίας βλ. τις ενδιαφέρουσες αναλύσεις του J. Schwarzmantel, *Για μια δημοκρατική πολιτεία: ταυτότητα και συμμετοχή*, 2005, ιδίως σ. 51 επ., 60 επ. Η έννοια αυτή αναφέρεται κατά τον συγγραφέα σε μια «διαδικασία που βρίσκει ήδη σε πλήρη εξέλιξη και κατά την οποία ειδικά συμπερόντα και ιδιαίτερες ταυτότητες τείνουν να μονοπωλήσουν το ενδιαφέρον των πολιτών, αποκλείοντας έτσι την ανάδειξη κάθε ευρύτερης συνειδησης η οποία είναι ικανή να φέρει τα άτομα σε στενότερη σχέση και επικοινωνία» (ibid, σ. 17).

<sup>42</sup> Βλ. Α. Μανιτάκη, ό.π., σ. 140.

<sup>43</sup> Βλ. Z. Bauman, *In search of politics*, Cambridge 1999, σ. 120.



13. Ακόμη, η παγκοσμιοποίηση και κυρίως ο εντεινόμενος οικονομικός ανταγωνισμός τείνουν να διευρύνουν περαιτέρω τις μεγάλες οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες<sup>44</sup>, τις οποίες επιχείρησε να περιορίσει τα τελευταία πενήντα περίπου χρόνια το κοινωνικό κράτος<sup>45</sup>. Το πρόβλημα αυτό συμβαδίζει με την ανάδυση ενός «νέου ατομισμού»<sup>46</sup>, ο οποίος διαβρώνει τα αισθήματα αλληλεγγύης πάνω στα οποία δομούνταν η εθνική πολιτική κοινότητα και υπονομεύει τη συνοχή της, ενώ παράλληλα ενισχύει τον «κατακερματισμό» της.

14. Επομένως, οι πιέσεις που δέχονται από την παγκοσμιοποίηση τόσο το εθνικό κράτος όσο και η φιλελεύθερη δημοκρατία είναι μεγάλες. Οι ιδεολογικές, φιλοσοφικές και πολιτικές βάσεις πάνω στις οποίες δομήθηκε το σύγχρονο συνταγματικό κράτος κλονίζονται, αφού η εθνική πολιτική κοινότητα φαίνεται ολοένα και περισσότερο αδύναμη να αποφασίζει κυριαρχικά και να πραγματώνει τους καταστατικούς στόχους της. Το γεγονός αυτό οδηγεί στην αναζήτηση νέων θεσμικών μοντέλων για την οργάνωση και τον πολιτικό αυτοκαθορισμό της πολιτικής κοινωνίας, όπως αυτά που στηρίζονται σε πλήρως ανανεωμένες εκδοχές της «συμμετοχικής δημοκρατίας»<sup>47</sup>, της «κοινωνικής δημοκρατίας»<sup>48</sup> ή του «ρεπουμπλικανισμού»<sup>49</sup>, αλλά και σε ριζοσπαστικά αιτήματα για «εκδημοκρατισμό της δημοκρατίας»<sup>50</sup>.

15. Συνοψίζοντας, η παγκοσμιοποίηση επιδρά διαβρωτικά στην κρατική κυριαρχία, θέτοντας επί τάπητος κρίσιμα ζητήματα που αφορούν στη λειτουργία του εθνικού κράτους και την οργάνωση της πολιτικής κοινότητάς του. Αξίζει πάντως να σημειωθεί ότι η κυριαρχία αποτελεί μια κατ' αρχήν άθικτη νομική έννοια, αφού το πρωταρχικό κανονιστικό περιεχόμενό της εξακολουθεί να ισχύει. Το κράτος-έθνος είναι νομικά κυρίαρχο, διαθέτει δηλαδή την υπέρτατη εξουσία καταναγκασμού, διατηρεί δε την ανεξαρτησία του.

Κρίσιμο προβάλλει όμως εδώ το ζήτημα της διάστασης ανάμεσα στο νομικό περιεχόμενο της κυριαρχίας και την πραγματικότητα, όπως αυτή διαμορφώνεται στην εποχή της παγκοσμιοποίησης. Οι νομικές έννοιες δεν μένουν στο «απυρόβλητο» ούτε

---

<sup>44</sup> Πρβλ. Z. Bauman, Παγκοσμιοποίηση, ό.π., σ. 33 επ., J. Schwarzmantel, ό.π., σ. 72.

<sup>45</sup> Βλ. J. Habermas, ό.π., σ. 100 επ.

<sup>46</sup> Βλ. A. Giddens, Ο Τρίτος Δρόμος, 1998, σ. 54 επ.

<sup>47</sup> Βλ. ενδεικτικά Γ. Παπαδημητρίου, Συμμετοχική δημοκρατία και Σύνταγμα, στο: Κ. Σπανού, Κοινωνικές διεκδικήσεις και κρατικές πολιτικές, Αθήνα-Κομοτηνή 1995, Π. Παραρά, Η συμμετοχική δημοκρατία, στο συλλογικό έργο: Αφιέρωμα στον Δ.Θ. Τσάτσο, 2004, σ. 403 επ., P. Bachrach/A. Botwiniek, Power and Empowerment: A Radical Theory of Participatory Democracy, Philadelphia 1992, Αρ. Papaconstantinou, Electronic Governance and Public Participation. Modern Forms of Direct and Semi-direct Democracy, ΔΤΑ 2006.

<sup>48</sup> Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Κοινωνική δημοκρατία και κοινωνικό κράτος δικαίου κατά το άρθρο 25 του Συντάγματος, ό.π.

<sup>49</sup> Βλ. την ενδιαφέρουσα πραγμάτευση ενός μοντέλου «νέας πολιτείας» που βασίζεται στις αρχές του ρεπουμπλικανισμού, την οποία επιχειρεί ο J. Schwarzmantel, ό.π., ιδίως σ. 103 επ.

<sup>50</sup> Βλ. A. Giddens, Ο Τρίτος Δρόμος, σ. 102 επ. Πρβλ. του ιδίου, Runaway World, ό.π., κεφ. 5 («Δημοκρατία»).

διαμορφώνονται «εν κενώ». Αντίθετα, λειτουργούν σε ένα συγκεκριμένο κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο και παρακολουθούν την εξέλιξή του.

## **2.2. Διοίκηση και παγκοσμιοποίηση: προς ένα νέο «δημόσιο χώρο»;**

1. Η διοίκηση αποτελεί, όπως σημειώθηκε, μια από τις πιο χαρακτηριστικές μορφές εκδήλωσης της κρατικής κυριαρχίας, αφού μέσα από αυτήν εξωτερικεύεται και καθίσταται αντιληπτή η υπέρτατη δύναμη εξαναγκασμού του κράτους. Όπως χαρακτηριστικά ορίζεται στο άρθρο 103 παρ. 1 του Συντάγματός μας: «Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό». Σύμφωνα με το κλασικό περιεχόμενο της διάκρισης των λειτουργιών η διοίκηση εντάσσεται στην εκτελεστική λειτουργία. Ωστόσο, συμμετέχει και στη νομοθετική λειτουργία, είτε άμεσα, ως φορέας νομοθετικής εξουσιοδότησης, είτε έμμεσα, στο πλαίσιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας που ασκεί η Κυβέρνηση.

2. Ως κρατική λειτουργία η διοίκηση αντανακλά την ιστορική εξέλιξη του κρατικού φαινομένου και αποτυπώνει τις μεταβολές που συντελούνται στο περιεχόμενο της κρατικής κυριαρχίας. Από την άποψη αυτή η σχέση ανάμεσα στη διοίκηση και την παγκοσμιοποίηση είναι «παρακολουθηματική» εκείνης μεταξύ κρατικής κυριαρχίας και παγκοσμιοποίησης. Το διοικητικό σύστημα υφίσταται με τον πιο απτό ίσως τρόπο τη διαβρωτική επενέργεια που ασκεί η παγκοσμιοποίηση στο κράτος και την κυριαρχία του.

3. Στο νεωτερικό παράδειγμα, το οποίο κυριαρχεί από τον 16<sup>ο</sup> μέχρι και τον 20<sup>ο</sup> αιώνα, η διοίκηση επιφορτίζεται με λειτουργίες τις οποίες αναλαμβάνει το αστικό κράτος για την επιτέλεση των σκοπών του. Ύψατο κριτήριο για τη διοικητική δράση είναι η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, όπως αυτό καθορίζεται από το Σύνταγμα και εξειδικεύεται από τους αντιπροσώπους του Λαού. Το δημόσιο συμφέρον ταυτίζεται εδώ με το συμφέρον του οργανωμένου σε κράτος Λαού.

4. Οι λειτουργίες, ο ρόλος και η θέση της διοίκησης στο κοινωνικοπολιτικό σύστημα συναρτώνται κάθε φορά με τις μεταλλάξεις του αστικού κράτους που προσλαμβάνει κατά την ιστορική του περιοδολόγηση. Στο φιλελεύθερο κράτος του ατομικισμού, το οποίο κυριαρχεί ως μορφή του αστικού κράτους μέχρι περίπου τα μέσα του περασμένου αιώνα, οι λειτουργίες της διοίκησης ήταν περιορισμένες και εξικούνταν ιδίως στους τομείς της δημόσιας τάξης και της ασφάλειας. Το «κράτος νυχτοφύλακας» είναι ιστορικά ταυτισμένο με περιορισμένο διοικητικό σύστημα.

5. Με την εμφάνιση όμως του κοινωνικού κράτους και τη σταδιακή επικράτηση του κοινωνικού συνταγματισμού, η διοίκηση μεταβάλλει τα βασικά χαρακτηριστικά της, αφού αναλαμβάνει την ευθύνη να παρέχει σειρά κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών στη βάση μιας

ριζικά διαφορετικής πρόσληψης της κρατικής τελολογίας. Η λειτουργία της απλώνεται έτσι σταδιακά στο σύνολο σχεδόν του κοινωνικοπολιτικού συστήματος, καταλαμβάνοντας τις σημαντικότερες εκφάνσεις του. Ωστόσο, το κοινωνικό κράτος και, συνακόλουθα, η κοινωνική διοίκηση δεν απεμπολούν την ατομική ελευθερία αλλά επιχειρούν να τη συγκεράσουν με το κοινωνικό συμφέρον και τις αρχές της κοινωνικής δικαιοσύνης και της κοινωνικής αλληλεγγύης. Η σύνθετη αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου<sup>51</sup> αποτυπώνει με εύγλωπτο τρόπο την εξέλιξη αυτή.

6. Ο ρόλος και οι λειτουργίες της διοίκησης μεταβάλλονται σημαντικά λόγω των διαβρωτικών πιέσεων που δέχεται το κράτος από την παγκοσμιοποίηση. Πρώτη και διαγυμνού οφθαλμού ορατή επίπτωση είναι η σταδιακή υποχώρηση των δυνατοτήτων της να επιτελεί αποτελεσματικά τις αρμοδιότητές της, ιδίως στους τομείς της οικονομίας και της κοινωνικής πολιτικής. Ο σχεδιασμός, ο προγραμματισμός και η εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών<sup>52</sup> υπόκεινται σε ριζικό επανακαθορισμό. Η διαρκής αφυδάτωση της κρατικής κυριαρχίας μεταφράζεται πρακτικά σε συρρίκνωση των αρμοδιοτήτων της διοίκησης και σε σχετικοποίηση της ικανότητάς της να ανταποκρίνεται σε αυτό που στο νεωτερικό παράδειγμα νοείται ως δημόσιο συμφέρον.

7. Καλείται έτσι να λειτουργήσει σε ένα εξαιρετικά πολύπλοκο, σύνθετο και ρευστό περιβάλλον, όπου αναπτύσσει μάλιστα κατ' αρχήν αντιφατικές δυναμικές: Ως θεσμική δομή του φιλελεύθερου αστικού κράτους οφείλει να τηρεί την αρχή της νομιμότητας, να απέχει από την προστατευόμενη ατομική σφαίρα ελευθερίας και να εξασφαλίζει υγιείς συνθήκες οικονομικού ανταγωνισμού. Ως μηχανισμός του κοινωνικού κράτους πρέπει να επιτυγχάνει τους αναγκαίους θεσμικούς και υλικούς όρους για την απόλαυση της ελευθερίας, να ασκεί κοινωνική πολιτική, να εγγυάται ένα ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης για όλους, να πραγματώνει το περιεχόμενο των κοινωνικών δικαιωμάτων, να παρέχει κοινωνικά αγαθά και υπηρεσίες και να επιδιώκει την κοινωνική πρόοδο μέσα σε συνθήκες κοινωνικής δικαιοσύνης. Τέλος, ως θεσμικό σύστημα που εντάσσεται στο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον πρέπει να διαμορφώνει όρους για την αυτοπραγμάτωση αλλά και την επιβίωσή της, να βελτιώνει την

---

<sup>51</sup> Η αρχή περιλήφθηκε με την αναθεώρηση του 2001 στο άρθρο 25 παρ. 1 Συντ.: «Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως άτομου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους». Πρβλ. Χ. Ανθόπουλου, Όψεις της συνταγματικής δημοκρατίας στο παράδειγμα του άρθρου 25 παρ. 1 του Συντάγματος, στο συλλογικό έργο: Δ. Τσάτσου/Ε. Βενιζέλου/Ξ. Κοντιάδη, Το Νέο Σύνταγμα, 2001, σ. 154 επ., Απ. Παπακωνσταντίνου, Κοινωνική δημοκρατία και κοινωνικό κράτος δικαίου κατά το άρθρο 25 του Συντάγματος, ό.π.

<sup>52</sup> Για την έννοια των δημόσιων πολιτικών και τα στάδια διαμόρφωσης και εφαρμογής τους βλ. ιδίως M.C. Howlett/M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy cycle and police subsystems*, Oxford, Oxford University Press, 1995, σ. 4 επ., C.O. Jones, *An introduction to the study of public policy*, Belmont 1970, Duxbury Press, P. Muller/Y. Surel, Η ανάλυση των πολιτικών του κράτους. Ανάλυση των δημόσιων πολιτικών, 2002, εκδ. Τυπωθήτω-Γ. Δαρδανός.

ικανότητα προσαρμογής των λειτουργιών και των στόχων της, να προασπίζει το δημόσιο συμφέρον και να εγγυάται την ύπαρξη και τη συνέχεια της πολιτικής κοινότητας.

8. Οι πολύπλοκες και σε κάποιο βαθμό αντικρουόμενες αυτές λειτουργίες της διοίκησης προϋποθέτουν μια ριζική θεσμική μεταρρύθμισή της. Ειδικά σε σχέση με την παγκοσμιοποίηση πρέπει να οικοδομήσει «αμυντικούς» μηχανισμούς απέναντι στη διαβρωτική επενέργεια του φαινομένου αυτού. Η βασική της στόχευση, δηλαδή η προάσπιση και η προαγωγή του δημόσιου συμφέροντος, δεν μπορεί παρά να επιτυγχάνεται με νέες μεθόδους και λογικές. Το μετανεωτερικό κράτος απαιτεί ασφαλώς μια μετανεωτερική διοίκηση, η οποία επιφορτίζεται με καινούργιες λειτουργίες.

9. Η (μετανεωτερική) απάντηση στην παγκοσμιοποίηση δεν είναι λοιπόν η αποδυνάμωση ή η συρρίκνωση της διοίκησης ούτε η εγκατάλειψη στα ρεύματα των παλιρροϊκών κυμάτων της ή η επανάπαυση στη δήθεν αυτορρυθμιστική ικανότητα της ελεύθερης (παγκοσμιοποιημένης) αγοράς. Αντίθετα, είναι ο επαναπροσανατολισμός των στόχων, των λειτουργιών και του περιεχομένου της διοικητικής δομής. Η διοίκηση μπορεί να συμβάλλει τα μέγιστα στη διάσωση της πολιτικής κοινότητας από τα απότοκα φαινόμενα της παγκοσμιοποίησης, όπως είναι ο «κατακερματισμός» και ο νέος «ατομισμός», που υπονομεύουν τις αξίες της δημοκρατίας, της ελευθερίας και της αλληλεγγύης, ενώ παράλληλα συμπαρασύρουν το κράτος και την κυριαρχία του στη δίνη της απαξίωσης.

10. Σύμφωνα με το μετανεωτερικό πρότυπο που υποστηρίζεται εδώ, η θεσμική μεταρρύθμιση της διοίκησης πρέπει να έχει στο επίκεντρό της οργανωτικές δομές και λειτουργίες που θα προάγουν την πολιτική συμμετοχή, τον δημοκρατικό έλεγχο, τη διαφάνεια και την αποκέντρωση. Σε αυτά προστίθενται, ως αυτονόητοι -αν και ανεκπλήρωτοι ως τώρα τουλάχιστον στη χώρα μας<sup>53</sup>-, οι στόχοι του παραδοσιακού γραφειοκρατικού μοντέλου, δηλαδή η αποτελεσματικότητα, η ορθολογικότητα και η λειτουργικότητα.

11. Υπό τους όρους αυτούς, η διοίκηση μπορεί να αποτελέσει, εκτός από απλό εκτελεστικό μηχανισμό για την εξυπηρέτηση της τρέχουσας κοινωνικής πραγματικότητας, έναν νέο δημόσιο χώρο<sup>54</sup>, ο οποίος θα ευνοεί την πολιτική συμμετοχή και, κατ' επέκταση, την προσχώρηση των πολιτών σε μια κοινή πολιτική τάξη.

12. Η αποκέντρωση της εξουσίας, η ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της τοπικής αλλά, σε ορισμένες περιπτώσεις, και της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης, η ουσιαστική διεύρυνση των

---

<sup>53</sup> Βλ., αντί άλλων, Α. Μακρυδημήτρη, Η Διοίκηση σε κρίση. Κείμενα για τη Διοίκηση και την κοινωνία, 1996.

<sup>54</sup> Για παρακμή των παραδοσιακών δημόσιων χώρων κάνει λόγο ο Z. Bauman, Παγκοσμιοποίηση, ό.π., σ. 37. Επίσης, ο J. Schwarzmantel, ό.π., σ. 39, επισημαίνει την ανάγκη για τη «λειτουργία νέων πολιτικών θεσμών που συγκροτούν διευρυνμένους δημόσιους χώρους».

δυνατοτήτων συμμετοχής των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων<sup>55</sup> και το άνοιγμα των διοικητικών δομών στην κοινωνία, ιδίως μέσα από ποικίλες μορφές συνεργασίας και διαβούλευσης με τους πολίτες και τους φορείς της κοινωνίας των πολιτών<sup>56</sup>, μπορούν να οικοδομήσουν τους θεσμικούς όρους μιας νέας δημόσιας διοίκησης στην εποχή της παγκοσμιοποίησης. Οργανώνεται έτσι ένα πλέγμα επιμέρους θεσμικών δομών, διαδικασιών και πρακτικών, οι οποίες ενδυναμώνουν τη συνοχή της πολιτικής κοινότητας, περιορίζουν τις τάσεις του «κατακερματισμού» και του «καταναλωτικού ατομισμού» που ευνοεί η μετανεωτερική πραγματικότητα, ενώ συγχρόνως συνθέτουν και διαχέουν στο κοινωνικοπολιτικό σύστημα μια αναγκαία «δημόσια κουλτούρα»<sup>57</sup>.

13. Ο νέος αυτός δημόσιος χώρος προορίζεται να αποτελέσει θεσμικά αξιόπιστο και λειτουργικό τμήμα ενός δικτύου επιμέρους δημόσιων πολιτικών χώρων -τοπικών, περιφερειακών, εθνικών και υπερεθνικών-, οι οποίοι πρόκειται να συγκροτήσουν τη νέα πολιτική πραγματικότητα της παγκοσμιοποίησης. Σε μια τέτοια «παγκοσμιοποιημένη» πολιτική κοινότητα, «τα μέλη της δεν αυτοκαθορίζονται αλλά καθορίζονται μέσω της κοινής συμμετοχής τους σ' αυτήν»<sup>58</sup> ή, ακριβέστερα, της συμμετοχής τους στους επιμέρους δημόσιους χώρους που τη συνθέτουν.

14. Ο πολίτης στην εποχή της παγκοσμιοποίησης και της μετανεωτερικότητας συμμετέχει έτσι σε ποικίλους δημόσιους χώρους και διαθέτει περισσότερες πολιτικές «ταυτότητες». Η διοίκηση, ως πρωταρχικός δημόσιος πολιτικός χώρος, μπορεί να διαδραματίσει καθοριστικό ρόλο στην πραγμάτωση αυτής της καινοφανούς ως προς τις διαστάσεις της θεσμικής μεταρρύθμισης του εθνικού κράτους και να συμβάλλει όχι μόνον στη διάσωση και τον εκσυγχρονισμό του αλλά, κυρίως, στην αναγκαία αναζωογόνηση της δημοκρατίας<sup>59</sup>. Ο ρόλος της αυτός ευνοείται εξάλλου από το γεγονός ότι αποτελεί το σημείο συνάντησης της κρατικής εξουσίας με τους πολίτες, με ό,τι αυτό συνεπάγεται σε συμβολικό, ιδεολογικό και πολιτικό επίπεδο για μια στενότερη σύνδεσή τους με την πολιτική κοινότητα<sup>60</sup>.

---

<sup>55</sup> Θα ήταν ίσως περιπτή η υπογράμμιση εν προκειμένω της σημασίας που έχει η αξιοποίηση της τεχνολογικής εξέλιξης και κυρίως η υιοθέτηση μορφών «ηλεκτρονικής διακυβέρνησης» και «ηλεκτρονικής δημοκρατίας». Βλ. σχετικά Αρ. Papaconstantinou, ό.π.

<sup>56</sup> Βλ. αντί άλλων Α. Μακρυδημήτρη, Κράτος και κοινωνία των πολιτών, 2002.

<sup>57</sup> Ο όρος ανήκει στον D. Miller και αναλύεται στο ιδιαίτερα ενδιαφέρον έργο του: *On nationality*, Oxford 1995, σ. 25 επ. Σύμφωνα με τον συγγραφέα ως δημόσια κουλτούρα νοείται «ένα σύνολο πεποιθήσεων σχετικά με το πώς μια ομάδα απόμων μπορούν να ζήσουν μαζί» (σ. 26).

<sup>58</sup> Βλ. Ch. Berry, *Shared understanding and the democratic way of life*, στο συλλογικό έργο: J.W. Chapman/I. Shapiro (eds), *Democratic Community*, New York 1993, σ. 78.

<sup>59</sup> Αυτό προϋποθέτει βέβαια την αναγνώριση του «δυναμικού» χαρακτήρα και της εγγενούς «προσαρμοστικότητας» της δημοκρατίας. Βλ. S.L. Hurley, *Ορθολογικότητα, δημοκρατία και διαπερατά σύνορα: κάθετη εναντίον οριζόντιας διάρθρωσης*, *Ισοπολιτεία*, τ. 2/2002, ιδίως σ. 139 επ., Αρ. Papaconstantinou, ό.π.

<sup>60</sup> Όπως σημειώνει χαρακτηριστικά ο T.H. Marshall, *Ιδιότητα του πολίτη και κοινωνική τάξη*, στο συλλογικό έργο: T.H. Marshall/T. Bottomore, *Ιδιότητα του πολίτη και κοινωνική τάξη*, 1995, σ. 75: «Η ιδιότητα του πολίτη

### **2.3. Τα οντολογικά, ιδεολογικά και επιστημολογικά όρια μιας αμφιλεγόμενης σχέσης**

1. Η θεσμική μεταρρύθμιση της διοίκησης που προτείνεται εδώ προκειμένου αυτή να μετατραπεί από έναν απλό εκτελεστικό μηχανισμό του νεωτερικού κράτους σε έναν μετανεωτερικό δημόσιο χώρο πολιτικής συμμετοχής, διαβούλευσης, συνοχής και αλληλεγγύης, εξαρτάται εν πρώτοις από δύο προϋποθέσεις: Πρώτον ότι το κράτος-έθνος θα εξακολουθήσει να υπάρχει ως βασικός ηθικός και συμβολικός χώρος πολιτικής οργάνωσης και δεύτερον ότι η προϊούσα αφυδάτωση των εξουσιών του δεν θα εξαντλήσει τον βασικό ιστορικό του ρόλο.

2. Δεν θα μπορούσαμε να συμφωνήσουμε εύκολα με τις απόψεις που προαναγγέλλουν το «τέλος» του κράτους ή διαπιστώνουν ότι ζούμε σε έναν κόσμο χωρίς σύνορα, όπου τα κράτη-έθνη ανήκουν πλέον στη «φαντασία» και οι κυβερνήσεις έχουν απολέσει όλη τους τη δύναμη<sup>61</sup>. Από την άλλη πλευρά όμως δεν μπορούμε να παραγνωρίσουμε τις ποιοτικές μεταλλάξεις που προκαλεί η πρωτόγνωρη τάση αλληλεπίδρασης και αλληλοκαθορισμού μεταξύ αυτόνομων κατ' αρχήν συστημάτων, που διαμορφώνουν σαφώς νέους, περισσότερο πολύπλοκους και σύνθετους, όρους για τη λειτουργία του κράτους. Ούτε είναι δυνατόν να παραβλέψουμε την ανάδειξη ενός «πλουραλισμού των πολιτικών δεσμών και κατευθύνσεων, που συνδυάζεται με την αυξανόμενη ανικανότητα του κράτους να διατηρήσει μια και μοναδική πολιτική ταυτότητα ενόψει της παγκοσμιοποίησης. Αφενός, η παγκοσμιοποίηση μειώνει την ικανότητα του κράτους να παρέχει αγαθά στους πολίτες του, υποσκάπτοντας τη νομιμότητά του και την εμπιστοσύνη των πολιτών στην ιστορική του κληρονομιά. Αφετέρου, η παγκοσμιοποίηση του πολιτισμού και των επικοινωνιών δημιουργεί νέες αντιλήψεις σχετικά με την κοινότητα, νέους τρόπους πολιτικής συμμετοχής και νέες μορφές ταυτότητας»<sup>62</sup>.

3. Ωστόσο, η αναζήτηση των οντολογικών εν πρώτοις ορίων της παγκοσμιοποίησης είναι επιβεβλημένη για την αξιολόγηση των επιπτώσεών της. Έτσι, δεν θα ήταν ίσως δύσκολο να προβάλλει κανείς επιχειρήματα προκειμένου να αντικρούσει τις υπερβολές για τη δήθεν απόλυτα παγκοσμιοποιημένη οικονομία<sup>63</sup> ή το αμετάκλητο διαζύγιο ανάμεσα στην οικονομία και την πολιτική.

---

προϋποθέτει ένα δεσμό διαφορετικού είδους, μία άμεση αίσθηση συμμετοχής στην κοινότητα, βασισμένη στην προσήλωση σε έναν κοινό πολιτισμό».

<sup>61</sup> Βλ. ενδεικτικά K. Ohmae, *The End of the Nation State*, ό.π.

<sup>62</sup> Βλ. D. Held/A. McGrew, ό.π., σ. 145.

<sup>63</sup> Βλ. ιδίως P. Hirst/G. Thompson, *Globalization in question: The international economy and the possibilities of governance*, Oxford 1999, A. Rugman, *The End of Globalization*, New York 2001, Θ. Πελαγίδη, Πόσο έχει προχωρήσει η παγκοσμιοποίηση;, ό.π.

4. Εκείνο που προέχει εν προκειμένω είναι να επισημανθεί ο κίνδυνος που γεννάται από την υιοθέτηση μιας ιδεολογικής και επιστημολογικής αντίληψης περί παγκοσμιοποίησης, η οποία τείνει να γίνει μεροληπτική προβάλλοντας την κυριαρχία της οικονομίας της αγοράς ως μονόδρομο για το κράτος<sup>64</sup>. Στο πλαίσιο της αντίληψης αυτής, είναι δυνατός ο πολιτικός καθαγιασμός του νεοφιλελευθερισμού και της συρρίκνωσης του κοινωνικού κράτους, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την κοινωνική συνοχή, την πολιτική ταυτότητα, τη νομιμοποίηση αλλά και την επιβίωση του κράτους. Ποτέ άλλοτε δεν παρουσιάσθηκε ένα οντολογικό επιχείρημα (παγκοσμιοποίηση) ως τόσο αυτονόητο για την κυριαρχία ενός ιδεολογικού συστήματος (νεοφιλελευθερισμός).

5. Πρόσφατα πάντως φαίνεται να καταλαγιάζει η αρχική φιλολογία των «οπαδών της παγκοσμιοποίησης» για την κατάργηση του κράτους-έθνους και να αναδύεται μια νέα πρόσληψη του φαινομένου που επιχειρεί αφενός να διαγνώσει λεπτομερέστερα τα οντολογικά όριά του και αφετέρου να εντοπίσει τις επιπτώσεις του στη δομή του κράτους. Αν και η εθνική κυριαρχία δέχεται καινοφανείς ως προς την έκταση και την έντασή τους διαβρωτικές πιέσεις από παράγοντες διεθνικούς και υπερεθνικούς, το βασικό ιστορικό, πολιτικό και οντολογικό της περιεχόμενο εξακολουθεί, με εμφανείς πάντως εκπτώσεις, να διατηρείται, ενώ το νομικό της περιεχόμενο παραμένει εν πολλοίς αναλλοίωτο<sup>65</sup>.

6. Η διαβρωτική επενέργεια της παγκοσμιοποίησης στην κυριαρχία του εθνικού κράτους συνεπάγεται ίσως μια αντίστοιχη υποβάθμιση της ποιότητάς του ως συνταγματικού κράτους<sup>66</sup>. Αυτό δεν σημαίνει όμως ότι αναιρείται η σημασία του κράτους-έθνους<sup>67</sup> ως κυρίαρχου ηθικού και συμβολικού χώρου για την οργάνωση και την πολιτική αυτοδιάθεση ορισμένης πολιτικής κοινότητας. Εκείνο που φαίνεται να μεταβάλλεται κατ' αρχήν είναι το πολιτικό και θεσμικό περιεχόμενο των προσανατολισμών του προκειμένου να επιβεβαιώνει τους ιστορικούς λόγους της ύπαρξής του.

7. Εξάλλου, και η έννοια του έθνους<sup>68</sup> γύρω από την οποία δομήθηκαν τόσο το σύγχρονο κράτος όσο και η δημοκρατία<sup>69</sup> παραμένει ισχυρή. Παρά το γεγονός ότι η παγκοσμιοποίηση τείνει να μεταβάλλει ορισμένα από τα βασικά πολιτισμικά χαρακτηριστικά του, το έθνος εξακολουθεί να αποτελεί κυρίαρχη ηθική, ιδεολογική και πολιτειολογική

---

<sup>64</sup> Πρβλ. Κ. Βεργόπουλου, Παγκοσμιοποίηση. Η Μεγάλη Χίμαιρα, 2000, Δ. Χαραλάμπη, Δημοκρατία και Παγκοσμιοποίηση, 1998, σ. 221 επ.

<sup>65</sup> Πρβλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Κράτος και διεθνές δίκαιο, ό.π., σ. 136 επ.

<sup>66</sup> Βλ. Κ. Χρυσόγονου, Συνταγματικό Δίκαιο, ό.π., σ. 22.

<sup>67</sup> Πρβλ. Γ. Κοντογιώργη, Νεοτερικότητα και πρόοδος. Το ελληνικό παράδειγμα, 2001, σ. 57-61.

<sup>68</sup> Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Κράτος και διεθνές δίκαιο, ό.π., σ. 136 επ. (ιδίως υποσ. 96), όπου και περαιτέρω βιβλιογραφία για το έθνος.

<sup>69</sup> Βλ. Β. Yack, Popular sovereignty and nationalism, Political Theory, vol. 29, no 4 (Αύγουστος 2001), σ. 524. Πρβλ. επίσης J. Habermas, ό.π., σ. 97 επ., ιδίως σ. 99 και Γ. Σωτηρέλη, ό.π., σ. 86 επ.

κατηγορία. Δεν απουσιάζουν μάλιστα φαινόμενα «ανακλαστικής ανάδρασης»<sup>70</sup> απέναντι στις πιέσεις για «πολιτιστική ομογενοποίηση». Η έξαρση σε πολλές περιοχές του πλανήτη του εθνικισμού, η δημιουργία νέων εθνικών κρατών και η αναβίωση και ισχυροποίηση αρχέγονων εθνικών συναισθημάτων επιβεβαιώνουν την εν λόγω παραδοχή.

8. Είναι επομένως σήμερα εσφαλμένη η άποψη για το «τέλος του κράτους». Το παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι εν προκειμένω χαρακτηριστικό. Η αργόσυρτη πορεία για την ενοποίηση<sup>71</sup> αποτελεί μια «βασανιστική» για πολλούς διαδικασία, από την οποία δεν απουσιάζουν σημαντικές υποχωρήσεις και αντιφάσεις. Η προστασία προεχόντως των εθνικών συμφερόντων, αλλά και η ύπαρξη αυτών καθ' αυτών των ευρωπαϊκών εθνών οδηγούν τελικά σε μια συχνά δύστοκη πορεία για τη συγκρότηση μιας ενιαίας πολιτικής κοινότητας και ενός «ευρωπαϊκού Δήμου»<sup>72</sup>. Το μεγαλύτερο ενοποιητικό εγχείρημα -με σαφή υπερεθνικά χαρακτηριστικά- στην εποχή της παγκοσμιοποίησης και, μάλιστα, στον πιο «κοσμοπολίτικο» χώρο, βρίσκεται έτσι συνεχώς αντιμέτωπο με τα επιμέρους εθνικά συμφέροντα και τις ιστορικές, ιδεολογικές και συμβολικές αποκρυσταλλώσεις που γεννά και αναπαράγει το εθνικό κράτος.

9. Συνοψίζοντας, το εθνικό κράτος εξακολουθεί, παρά τις διαβρωτικές επιδράσεις που δέχεται από την παγκοσμιοποίηση, να αποτελεί τον κυρίαρχο προνομιακό ηθικό και συμβολικό χώρο για την οργάνωση και την αυτοδιάθεση ορισμένης πολιτικής κοινότητας. Το έθνος παραμένει ισχυρή δύναμη για το σχηματισμό κοινής πολιτικής ταυτότητας και για την κοινή πολιτική συμμετοχή<sup>73</sup>. Το κράτος και η κρατική κυριαρχία αποτελούν τους κύριους παράγοντες στο διεθνές σύστημα, βρίσκονται δε στο επίκεντρο της συνταγματικής θεωρίας. Ακόμη και στην εποχή της παγκοσμιοποίησης και της υποχώρησης της κρατικής κυριαρχίας, το αίτημα για μια οργανωμένη επικράτεια, εντός της οποίας θα συμβιώνουν ειρηνικά οι πολίτες, θα αποφασίζονται από κοινού και θα υπερασπίζονται το δημόσιο συμφέρον με τρόπο οργανωμένο και καταναγκαστικό, δεν έχασε το νόημά του<sup>74</sup>. Επομένως, κρίσιμη και επιτακτική αναδεικνύεται η αναζήτηση των όρων μιας ριζικής θεσμικής μεταρρύθμισης, η οποία θα

---

<sup>70</sup> Πρβλ. τις ενδιαφέρουσες επισημάνσεις του Α. Giddens, Ο Τρίτος Δρόμος, ό.π., σ. 52 επ.

<sup>71</sup> Χαρακτηριστικός είναι ο τίτλος του βιβλίου του Γ. Παπαδημητρίου, Η αργόσυρτη πορεία προς την ευρωπαϊκή ομοσπονδία. Επίκαιροι προβληματισμοί, 1997.

<sup>72</sup> Η σχετική ελληνική βιβλιογραφία είναι εντυπωσιακή. Βλ. ενδεικτικά Ε. Βενιζέλου, Η πρόκληση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, 2003, Α. Μανιτάκη, Το «Σύνταγμα» της Ευρώπης αντιμέτωπο με την εθνική και λαϊκή κυριαρχία, 2004, Γ. Παπαδημητρίου, Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2002, Δ. Τσάτσου, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία. Για μια ένωση λαών με ισχυρές πατρίδες, 2001, Κ. Χρυσόγονου, Το μετέωρο βήμα της Ευρώπης. Η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης και το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2005, Δ. Χρυσόχου, Για μια ευρωπαϊκή *res publica*, 2005, Απ. Παπακωνσταντίνου, Το «πολίτευμα» της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 1996.

<sup>73</sup> Βλ. J. Schwarzmantel, ό.π., σ. 94. Πρβλ. Α. Giddens, Ο Τρίτος Δρόμος, ό.π., σ. 52-53.

<sup>74</sup> Βλ. Α. Μανιτάκη, Συνταγματική οργάνωση του κράτους, ό.π., σ. 163.



επιχειρήσει να καλύψει τα ελλείμματα στη ρυθμιστική ικανότητα και τη νομιμότητα που παρατηρούνται στο εθνικό κράτος<sup>75</sup>.

### **3. Η εξωτερική αρμοδιότητα ως επιστημολογικό παράδειγμα**

#### **3.1. Έννοια και φορείς**

1. Ως εξωτερική αρμοδιότητα νοείται η νομική ικανότητα των κρατικών οργάνων να ενεργούν πράξεις που άπτονται της εξωτερικής πολιτικής, δηλαδή να διαμορφώνουν και να εκδηλώνουν την κρατική βούληση στον τομέα αυτόν<sup>76</sup>. Η εξωτερική πολιτική αποτελεί, ως πολιτική του κράτους, μια δημόσια πολιτική, η οποία προσδιορίζεται με βάση την αρχή της νομιμότητας από το ισχύον συνταγματικό και νομοθετικό πλαίσιο, αποβλέπει δε, όπως κάθε άλλη δημόσια πολιτική, στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος<sup>77</sup>. Η εν λόγω δημόσια πολιτική αφορά εν γένει τις σχέσεις του κράτους με τα άλλα υποκείμενα της διεθνούς κοινωνίας και τους δρώντες στο διεθνές σύστημα (κράτη, διεθνείς οργανισμοί, κυβερνητικές και μη κυβερνητικές οργανώσεις ή, ακόμη, άτομα).

Υπό την ανωτέρω έννοια, η εξωτερική αρμοδιότητα αποτελεί τη χαρακτηριστικότερη εκδήλωση της εξωτερικής κυριαρχίας του κράτους<sup>78</sup>, αφού πιστοποιεί και αναδεικνύει τη νομική του υπόσταση και ανεξαρτησία. Η αρμοδιότητα αυτή εντάσσεται σαφώς στον σκληρό πυρήνα της κρατικής εξουσίας, αφού χωρίς αυτήν δεν μπορεί να νοηθεί κυρίαρχο κράτος.

2. Η εξωτερική αρμοδιότητα ασκείται, σύμφωνα με το παραδοσιακό περιεχόμενο της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών, κατ' αρχήν από όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας. Η άσκηση της ανατίθεται κατά κανόνα στα αρμόδια κυβερνητικά όργανα -προκειμένου για τα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα, ιδίως στον Πρωθυπουργό, τον Υπουργό των Εξωτερικών, αλλά και σε άλλους Υπουργούς και συλλογικά κυβερνητικά όργανα-, καθώς και σε όργανα της διοίκησης, όπως είναι κυρίως εκείνα που ανήκουν στον διπλωματικό κλάδο<sup>79</sup>. Σε ορισμένες περιπτώσεις πάντως όψεις της εξωτερικής αρμοδιότητας ανατίθενται, ως «συνδυασμένη

---

<sup>75</sup> Κατά τον J. Habermas, ό.π., σ. 119: «Ο μετανεωτερικός νεοφιλελευθερισμός δεν μπορεί να εξηγήσει πως τα ελλείμματα ρυθμιστικής ικανότητας και νομιμότητας στο επίπεδο του εθνικού κράτους μπορούν να αναπληρωθούν με νέες και μάλιστα πολιτικές μορφές ρύθμισης σε υπερεθνικό επίπεδο».

<sup>76</sup> Βλ. Β. Γκίκα, Η εξωτερική αρμοδιότητα και η νομική θεμελίωση των εξωτερικών υποθέσεων του κράτους, 2003, σ. 25 επ., Απ. Παπακωνσταντίνου, Η συνταγματική διαρρύθμιση της εξωτερικής αρμοδιότητας: Το μοντέλο της «μεταβλητής γεωμετρίας με έναν θεσμικό κυρίαρχο», ΕΔΔΔΔ 2004, σ. 237 επ., του ίδιου, Συνταγματικές Πτυχές της ελληνικής επικοινωνιακής διπλωματίας, στο συλλογικό έργο: Β. Γκίκα/Απ. Παπακωνσταντίνου/Κ. Προκάκη, Επικοινωνιακή Διπλωματία, 2005, σ. 65 και 73.

<sup>77</sup> Βλ. ιδίως Β. Γκίκα, Η εξωτερική αρμοδιότητα, ό.π., σ. 28.

<sup>78</sup> Κατά τον Β. Γκίκα, Η εξωτερική αρμοδιότητα, ό.π., σ. 28, μάλιστα, η εξωτερική αρμοδιότητα «ταυτίζεται σε σημαντικό βαθμό με την εξωτερική κυριαρχία του κράτους, το οποίο αναδεικνύεται σε ενεργό υποκείμενο του δημοσίου διεθνούς δικαίου».

<sup>79</sup> Πρβλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Η συνταγματική διαρρύθμιση της εξωτερικής αρμοδιότητας, ό.π., σ. 240 επ.

εξουσία»<sup>80</sup>, και σε όργανα της νομοθετικής λειτουργίας<sup>81</sup>. Δεν απουσιάζουν εξάλλου περιπτώσεις εν δυνάμει συμμετοχής του εκλογικού σώματος (δημοψήφισμα για ζητήματα εξωτερικής πολιτικής), ως άμεσου συλλογικού οργάνου του κράτους<sup>82</sup>.

### **3.2. Η εξωτερική αρμοδιότητα στο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον**

1. Η εξωτερική κυριαρχία του κράτους ήταν πάντοτε «περιορισμένη» σε οντολογικό επίπεδο. Οι υποχρεώσεις του κράτους ως υποκειμένου της διεθνούς κοινωνίας, ιδίως εκείνες που πηγάζουν αφενός από τη συμμετοχή του σε διεθνείς οργανισμούς και σε διακυβερνητικές συνεργασίες, και αφετέρου από τους κανόνες του διεθνούς δικαίου, οριοθετούν την κρατική εξουσία. Επιπλέον, παράγοντες που σχετίζονται με την ισχύ, τον συσχετισμό και την ισορροπία δύναμης, τη γεωπολιτική θέση κ.ά., θέτουν ανέκαθεν φραγμούς στην ευχέρεια του κράτους να διαμορφώνει την εξωτερική πολιτική του.

2. Ωστόσο, σε νομικό επίπεδο ισχύουν οι αρχές της ανεξαρτησίας και της ισότητας των κρατών. Το κράτος διαθέτει τη νομική ικανότητα να μην δέχεται οποιαδήποτε άλλη βούληση έξω από αυτό. Άλλωστε, οι περιορισμοί που προκύπτουν από το διεθνές δίκαιο και τη συμμετοχή σε διεθνείς οργανισμούς αποτελούν στην ουσία «αυτοπεριορισμούς» του<sup>83</sup>.

3. Οι περιορισμοί της εξωτερικής κυριαρχίας πολλαπλασιάζονται και ενισχύονται πάντως με εντυπωσιακούς συχνά ρυθμούς στην εποχή της παγκοσμιοποίησης. Οι κανόνες του διεθνούς δικαίου τείνουν να ρυθμίσουν το σύνολο σχεδόν της νομοθετικής ύλης σε ποικίλα πεδία όπως είναι τα ανθρώπινα δικαιώματα, η ασφάλεια, η υγεία, το περιβάλλον, η κοινωνική πολιτική κ.ο.κ., που αναδεικνύονται σε τομείς υπερεθνικού ενδιαφέροντος. Η έννοια της διεθνούς ευθύνης προσλαμβάνει νέες διαστάσεις ενώ συγχρόνως αναπτύσσεται ένα σύστημα «πολυεπίπεδης περιφερειακής και παγκόσμιας διακυβέρνησης»<sup>84</sup>.

4. Καθιερώνονται έτσι νέες μορφές πολυμερούς και παγκόσμιας πολιτικής, οι οποίες περιλαμβάνουν μια σειρά «ετερογενών» δρώντων, όπως κυβερνήσεις, διακυβερνητικούς οργανισμούς, υπερεθνικές ομάδες πίεσης, μη κυβερνητικές οργανώσεις, πολυεθνικές εταιρίες, οικονομικούς παράγοντες κ.ά. Στο πλαίσιο αυτό προστίθενται το πυκνό δίκτυο δραστηριοτήτων στις οποίες επιδίδονται μεγάλα διεθνή φόρα χάραξης υπερεθνικής πολιτικής

---

<sup>80</sup> Συνδυασμένη εξουσία υπάρχει όταν ορισμένη αρμοδιότητα ασκείται από κοινού από όργανα, τα οποία με βάση την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών κατανέμονται σε διαφορετικές κρατικές λειτουργίες. Βλ. Β. Γκίκα, Η εξωτερική αρμοδιότητα, σ. 29, 39 επ.

<sup>81</sup> Πρβλ. Β. Γκίκα, Η εξωτερική αρμοδιότητα, ό.π., Απ. Παπακωνσταντίνου, Η συνταγματική διαρρύθμιση της εξωτερικής αρμοδιότητας, ό.π.

<sup>82</sup> Πρβλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Η συνταγματική διαρρύθμιση της εξωτερικής αρμοδιότητας, ό.π., σ. 265-266.

<sup>83</sup> Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Κράτος και διεθνές δίκαιο, ό.π., σ. 96 επ., 130 επ.

<sup>84</sup> Βλ. D. Held/A. McGrew, ό.π., σ. 42.

(όπως ο ΟΗΕ, το G7, το ΔΝΤ, ο ΠΟΕ κ.ά.)<sup>85</sup> καθώς και σειρά λειτουργικών δικτύων ισχύος, τα οποία είναι εξειδικευμένα σε ποικίλα ειδικά πεδία δραστηριότητας<sup>86</sup>.

5. Ιδιαίτερη περίπτωση υπερεθνικής συνεργασίας αποτελεί ασφαλώς η Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία συνιστά το σημαντικότερο ιστορικό και επιστημολογικό παράδειγμα σταδιακής συγκέντρωσης, με τη μέθοδο της απορρόφησης, σε υπερεθνικό επίπεδο τμημάτων κρατικής κυριαρχίας σε τομείς μάλιστα που εντάσσονται στον πυρήνα της (οικονομία, νόμισμα, εξωτερική πολιτική, άμυνα κ.ά.), με την προοπτική διαμόρφωσης μιας νέας -αν και *suī generis*- υπερεθνικής οντότητας. Σε τελείως διαφορετική κλίμακα, παραδείγματα περιφερειακής συνεργασίας παρατηρούνται και σε άλλες Ηπείρους (λ.χ. ASEAN, ARF, APEC, RBEC κ.ά.). Οι υπερεθνικές ή διακυβερνητικές αυτές μορφές συνεργασίας εντάσσονται αναμφίβολα στο ευρύτερο πλαίσιο σχετικοποίησης της κρατικής κυριαρχίας που επιβάλλει η παγκοσμιοποίηση<sup>87</sup>. Ακόμη και στους ευαίσθητους για την κρατική κυριαρχία τομείς της άμυνας και της ασφάλειας οι παγκόσμιοι και οι περιφερειακοί οργανισμοί έχουν αποκτήσει περίοπτη θέση, σε ένα υπερεθνικό σύστημα συλλογικής ασφάλειας<sup>88</sup>, το οποίο καθορίζεται, σε γενικές γραμμές, από τις ΗΠΑ.

6. Υπό τους όρους αυτούς, το νομικό περιεχόμενο της (εξωτερικής) κυριαρχίας κλονίζεται. Η κρατική εξουσία υποχωρεί διαρκώς και συρρικνώνεται, ανήμπορη συχνά να προβάλει σοβαρή αντίσταση, αφού ο κρατικός βολонταρισμός προσκρούει ολοένα και περισσότερο στη λογική και τα οντολογικά χαρακτηριστικά της παγκοσμιοποίησης. Η εξωτερική αρμοδιότητα εμφανίζεται αφυδατωμένη, χωρίς τα στοιχεία της λάμψης που της προσέδιδε η κυριαρχία του νεωτερικού κράτους. Ποτέ άλλοτε η πολιτική αυτονομία και η αυτοδιάθεση του εθνικού κράτους δεν προσέκρουαν σε τόσους πολλούς και τόσο ισχυρούς νομικούς και οντολογικούς περιορισμούς όσο στην παγκοσμιοποίηση.

7. Αποτέλεσμα των εξελίξεων αυτών είναι, μεταξύ άλλων, η σχετικοποίηση μιας -ούτως ή άλλως αμφίβολης- διάκρισης ανάμεσα στην εσωτερική και την εξωτερική αρμοδιότητα του κράτους<sup>89</sup>. Η διαβρωτική για την κρατική κυριαρχία επενέργεια της παγκοσμιοποίησης εντείνει τη σύγχυση μεταξύ των δύο αυτών σφαιρών δημόσιας δράσης (εσωτερική-εξωτερική), αφού είναι ελάχιστα πλέον αντιληπτό τι θεωρείται ως εσωτερική και τι ως εξωτερική πολιτική. Η διαρκής επικοινωνία, η όσμωση και η διαπλοκή του εθνικού με το υπερεθνικό τείνουν

---

<sup>85</sup> Πρβλ. J. Habermas, *ό.π.*, σ. 106-107.

<sup>86</sup> Βλ. D. Held, *The transformation of political community: Rethinking democracy in the context of globalization*, στο συλλογικό έργο: I. Shapiro/C. Hacker-Cordon (eds.), *Democracy's Edges*, Cambridge 1999.

<sup>87</sup> Βλ. B. Hettne, *The double movement: Global market versus regionalism*, στο συλλογικό έργο: R. Cox (ed.), *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*, Tokyo 1998.

<sup>88</sup> Βλ. I. Clark, *The Post Cold War Order*, Oxford 2001.

<sup>89</sup> Πρβλ. Z. Bauman, *Παγκοσμιοποίηση*, *ό.π.*, σ. 95, J. Habermas, *ό.π.*, σ. 107, D. Held/A. McGrew, *ό.π.*, σ. 43.

σταδιακά να αναιρέσουν την εν λόγω διάκριση. Σχεδόν κάθε εσωτερική δημόσια δράση έχει - άμεσα ή έμμεσα- επιπτώσεις στο εξωτερικό και, αντίστροφα. Τούτο είναι εύλογο, αφού στο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον δεν νοούνται (τουλάχιστον όχι όπως στο παρελθόν) τέτοιες διχοτομήσεις μεταξύ εθνικού και υπερεθνικού στοιχείου.

8. Η κατάσταση είναι περισσότερο σύνθετη στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αφού η διάκριση εσωτερικής-εξωτερικής πολιτικής εμφανίζεται ακόμη πιο περίπλοκη, λόγω κυρίως της δημιουργίας μιας «τρίτης» ενδιάμεσης σφαίρας, η οποία για τα κράτη-μέλη δεν είναι αμιγώς ούτε «εσωτερική» ούτε «εξωτερική». Θα μπορούσε απλά να περιγραφεί ως «ενωσιακή». Σε αυτήν, τα εθνικά όργανα (συν)διαμορφώνουν τις δημόσιες πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες αφορούν τόσο το εσωτερικό τους όσο και το εξωτερικό περιβάλλον (τρίτα κράτη και άλλα υποκείμενα της διεθνούς κοινωνίας).

9. Δημιουργούνται επομένως αλληπάλληλα επίπεδα παραγωγής «δημόσιων» πολιτικών, τα οποία επικαλύπτονται και αλληλοσυμπληρώνονται. Η λειτουργία τους δοκιμάζει τα εννοιολογικά όρια της διάκρισης ανάμεσα στην «εσωτερική» και την «εξωτερική» αρμοδιότητα, τείνοντας να την υπερβεί. Η δημόσια διοίκηση καλείται έτσι να λειτουργήσει σε ένα εξαιρετικά σύνθετο περιβάλλον, το οποίο από τη μια πλευρά απομυζά παραδοσιακές αρμοδιότητές της και, από την άλλη, τείνει να συνθλίψει οτιδήποτε επιβεβαιώνει τη διάκριση εσωτερικής και εξωτερικής σφαίρας.

10. Τα κρατικά όργανα που ασκούν την εξωτερική αρμοδιότητα είναι υποχρεωμένα να επιδιώκουν την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος υπό τις σύγχρονες παγκοσμιοποιημένες συνθήκες. Εκείνο που μεταβάλλεται εν πρώτοις είναι το περιεχόμενο των σχετικών δημόσιων πολιτικών. Ενώ τα αντικείμενα της εξωτερικής πολιτικής (όπως είναι οι διεθνείς σχέσεις, η διεθνής συνεργασία και πολιτική της χώρας, η διεθνής εκπροσώπησή της, η προάσπιση των συμφερόντων της στο εξωτερικό και η ενίσχυση της διεθνούς νομιμότητας)<sup>90</sup> εμφανίζονται ως σταθερά, οι τρόποι και οι μέθοδοι που ακολουθούνται αλλάζουν ριζικά.

11. Σύμφωνα με το μοντέλο θεσμικής μεταρρύθμισης που προτείνεται, η εξωτερική αρμοδιότητα παύει να αποτελεί «προνομιακό χώρο άσκησης αποκλειστικών προνομίων και ενδεχομένως αυθαιρεσιών εκ μέρους της εκτελεστικής λειτουργίας και ιδίως της κυβέρνησης»<sup>91</sup>. Η υπερβολική συγκέντρωση θεσμικής ισχύος στις επιμέρους κρατικές δομές και ιδιαίτερα στην εκτελεστική λειτουργία -συγκέντρωση, η οποία συνοδεύεται παραδοσιακά

---

<sup>90</sup> Πρβλ. άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 2594/1998 («Οργανισμός του Υπουργείου Εξωτερικών»), το οποίο αναφέρεται στην «αποστολή του Υπουργείου Εξωτερικών».

<sup>91</sup> Βλ. Β. Γκίκα, Η εξωτερική αρμοδιότητα, ό.π., σ. 42.

από έλλειμμα δημοσιότητας και διαφάνειας-, συνιστά στη σύγχρονη παγκοσμιοποιημένη πραγματικότητα ανεπίτρεπτο παράγοντα που εντείνει τον «κατακερματισμό» της πολιτικής κοινότητας, διασπά τη συνοχή της και ενισχύει το «νέο ατομισμό».

12. Η διεύρυνση της σύμπραξης του αντιπροσωπευτικού σώματος (Βουλή) στη λήψη συγκεκριμένων αποφάσεων σχετικά με την εξωτερική πολιτική<sup>92</sup>, αν και εν μέρει «αποκαθιστά την απρόσκοπτη εφαρμογή της συνταγματικής αρχής της διάκρισης των λειτουργιών»<sup>93</sup>, εντούτοις δεν αποδεικνύεται επαρκής. Αναγκαία προβάλλει η ανάδειξη και στην περίπτωση αυτή της διοικητικής δομής ως ενός νέου δημόσιου χώρου όπου η παρακολούθηση, ο σχεδιασμός, η εφαρμογή και η αξιολόγηση της κρατικής πολιτικής θα συνδυάζει τις τεχνοκρατικές δυνατότητες της γραφειοκρατίας με νέες μορφές διαβούλευσης και πολιτικής συμμετοχής.

13. Ο νέος αυτός δημόσιος χώρος δεν μπορεί βέβαια, ενόψει του αντικειμένου του, να έχει τα χαρακτηριστικά που προσλαμβάνει στην περίπτωση της εσωτερικής αρμοδιότητας. Αποτελεί όμως και αυτός χώρο πολιτικής συμμετοχής, διαφάνειας, δημοσιότητας, αλληλεγγύης και συνοχής. Ένας δημόσιος χώρος μάλιστα, ο οποίος, ενόψει της σχετικοποιημένης στην εποχή της παγκοσμιοποίησης διάκρισης εσωτερικής-εξωτερικής αρμοδιότητας, επικοινωνεί, αν δεν ταυτίζεται σε κάποιες περιπτώσεις, με τον δημόσιο χώρο που συγκροτεί η διοίκηση που είναι επιφορτισμένη με την εσωτερική πολιτική.

14. Η λεγόμενη «διπλωματία των πολιτών», που επιτυγχάνεται με την οργάνωση και την ενθάρρυνση της συμμετοχής τους στους στόχους της εξωτερικής αρμοδιότητας<sup>94</sup> και την ενίσχυση των φορέων<sup>95</sup> της κοινωνίας των πολιτών στο πλαίσιο των στόχων αυτών, αποτελεί μία μόνον όψη της καινούργιας αυτής αντίληψης. Η ενεργητική συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών αποτελεί ενδεχομένως την απαρχή για την οικοδόμηση ενός νέου δημόσιου χώρου. Περαιτέρω, η επινόηση θεσμικών δομών και διαδικασιών που θα επέτρεπαν σε ομάδες συμφερόντων αλλά και σε μεμονωμένους πολίτες τη θεματική συμμετοχή, θα αναζωογονούσαν την πολιτική ταυτότητα και θα έθεταν τις βάσεις για την πολιτική διαπαιδαγώγηση των πολιτών.

---

<sup>92</sup> Πρβλ. Γ. Σωτηρέλη, ό.π., σ. 213-214.

<sup>93</sup> Βλ. Β. Γκίκα, Η εξωτερική αρμοδιότητα, ό.π., σ. 43.

<sup>94</sup> Πρβλ. Ε. Ρούκουνα, Η διεθνής διάσταση της κοινωνίας των πολιτών, ανάπτυπο από τα Πρακτικά της Ακαδημίας Αθηνών, 2005, σ. 9 επ.

<sup>95</sup> Γενικότερα για την έννοια του «φορέα» και της σχέσεώς της με τις «δομές» πρβλ. Στ. Λαδή, Παγκοσμιοποίηση, εξευρωπαϊσμός και μεταφορά πολιτικών: Μια διαλεκτική προσέγγιση, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τ. 10 (2004), σ. 447 επ., ιδίως σ. 454 επ., όπου η συγγραφέας παρουσιάζει μια ενδιαφέρουσα μεθοδολογική πρόταση για τη συσχέτιση των εννοιών αυτών στο παράδειγμα του «εξευρωπαϊσμού» και της παγκοσμιοποίησης.

15. Η διασύνδεση των στόχων της γραφειοκρατίας με την πολιτική συμμετοχή δεν είναι ασφαλώς εύκολη. Πολύ περισσότερο δεν είναι αυτονόητη. Άλλωστε η δομική λογική της γραφειοκρατίας συχνά δεν συμβιβάζεται με βασικές δημοκρατικές αξίες<sup>96</sup>. Ωστόσο, το συμμετοχικό μοντέλο διοικητικής δράσης που υποστηρίζεται εδώ οδηγεί ουσιαστικά σε θραύση του παραδοσιακού γραφειοκρατικού (με τη βεμπεριανή έννοια) προτύπου, το οποίο κυριάρχησε στο νεωτερικό κράτος. Η διοίκηση μετατρέπεται, όπως σημειώθηκε, σε έναν νέο δημόσιο χώρο, ο οποίος στοχεύει αφενός στην αποτελεσματικότερη διαχείριση της σύνθετης και πολύπλοκης παγκοσμιοποιημένης πραγματικότητας για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και αφετέρου στη συνοχή μιας υγιούς πολιτικής κοινότητας, η οποία διατηρείται, αναπαράγεται και αυτοδιατίθεται με βάση την αλληλεγγύη.

16. Η εν λόγω θεσμική μεταρρύθμιση υπερβαίνει σαφώς τα αιτήματα για τον «εκδημοκρατισμό της γραφειοκρατίας», τη «διεύρυνση της νομιμοποίησής της» ή την «επαφή με τη διοίκηση ως μορφή πολιτικής συμμετοχής»<sup>97</sup>. Εμπεριέχει μια ριζικά διαφορετική πρόσληψη για τη δομή, τη φιλοσοφία και την τελολογία της. Στο μετανεωτερικό πρότυπο η διοίκηση του κράτους καθίσταται προεχόντως χώρος διαβούλευσης, συμμετοχής, νομιμοποίησης και αναπαραγωγής της αλληλεγγύης. Δηλαδή, συμβολικός και ηθικός χώρος για τη συναίρεση των επιμέρους συμφερόντων, την ανάδειξη του δημοσίου συμφέροντος και την προσχώρηση γύρω από κοινούς στόχους και αξίες.

17. Η θεσμική αυτή μεταρρύθμιση είναι ουσιαστικά συνώνυμη με την αποκέντρωση των εξουσιών, τη διαφάνεια, τη δημοσιότητα, τη συμμετοχή αλλά και τη νομιμοποίηση των αποφάσεων μέσα από την εκούσια αποδοχή των διαδικασιών ως αντιπροσωπευτικών του δημόσιου ήθους της πολιτικής κοινότητας. Οι αρχές του νέου αυτού θεσμικού προτύπου μπορούν να αποτυπωθούν και στο παράδειγμα της εξωτερικής αρμοδιότητας, παρά τις ιδιαιτερότητες που την χαρακτηρίζουν αλλά και τις αγκυλώσεις που τη συνοδεύουν.

18. Εν πρώτοις, η εξωτερική πολιτική δεν ασκείται πλέον τόσο μεταξύ των - κληρονομικών ή μη- αρχηγών κρατών ή των επικεφαλής των κυβερνήσεων, πίσω από ερμητικά κλειστές θύρες σε συνθήκες πλήρους μυστικότητας, όπως συνέβαινε στην εποχή της νεωτερικότητας. Αντίθετα, αποκτά περισσότερο δημοκρατικά χαρακτηριστικά, αφού τείνει να θεμελιωθεί σε αρχές όπως η διαφάνεια, η δημοσιότητα, ο δημοκρατικός έλεγχος, η ευθύνη, η διαβούλευση και η συμμετοχή. Αυτό συμβαίνει όχι τόσο γιατί οι κοινωνίες μας έχουν καταστεί περισσότερο «δημοκρατικές» όσο κυρίως γιατί η εξωτερική πολιτική είναι, στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, ολόένα και λιγότερο «εξωτερική», ενώ η έννοια του δημοσίου

---

<sup>96</sup> Βλ. Κ. Σπανού, Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία, 2000, σ. 152 επ.

<sup>97</sup> Βλ. Κ. Σπανού, ό.π., ιδίως σ. 161 επ., 188 επ., 201 επ., 207 επ., 329 επ.

συμφέροντος προσλαμβάνεται πλέον σε ένα εξαιρετικά πολύπλοκο πλαίσιο πολλαπλών πολιτικών ταυτοτήτων, δημόσιων χώρων και συμφερόντων. Η μεταβολή του πολιτικού παραδείγματος οδηγεί σε μετάλλαξη το περιεχόμενο της δημόσιας δράσης και αυτή με τη σειρά της σε αναθεώρηση των πρακτικών και των διαδικασιών της.

19. Δεν πρέπει να παραβλέπεται ότι οι εθνικοί φορείς δημόσιας πολιτικής έχουν απολέσει όχι μόνον αρμοδιότητες αλλά και σημαντικά ερείσματα νομιμοποίησης<sup>98</sup>, αφού σοβαρά ρήγματα εμφανίζονται στην εκούσια προσχώρηση στην πολιτική κοινότητα (στην ουσία: στις πολιτικές κοινότητες) αντιπροσωπεύουν. Άλλωστε, μετά την κατάρρευση του «ανατολικού μπλοκ» μικρή σημασία έχουν η μυστικοπάθεια και η αδιαφάνεια στη διεθνή πολιτική. Ακόμη, ελάχιστο νόημα έχουν συνήθως οι «μυστικές» διαβουλεύσεις και οι συμφωνίες που συνάπτουν οι εκπρόσωποι του κράτους, αφού η υλοποίησή τους εξαρτάται συχνά από ποικίλους υπερεθνικούς παράγοντες, υπερβαίνει δε τις δυνατότητες του εθνικού κράτους.

20. Στο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον η εξωτερική πολιτική αποκτά μια τρίτη διάσταση που τη διακρίνει τόσο από την «εξωτερική» όσο και από την «εσωτερική» σφαίρα. Μια διάσταση «υπερεθνική» ή «υπεκρατική», η οποία όμως έχει άμεσες επιπτώσεις στο εσωτερικό του. Η «εξωτερική» πολιτική του κράτους γίνεται έτσι αντιληπτή ως μια πολιτική ενός ισχυρού πολιτικού δρώντος με «διεθνές ενδιαφέρον».

21. Υπό τους όρους αυτούς που θέτει η παγκοσμιοποίηση το θεσμικό ενδιαφέρον μεταφέρεται από αυτό καθ' αυτό το περιεχόμενο της εξωτερικής πολιτικής στις προϋποθέσεις που καθιστούν δυνατή τη συνοχή και την αυτοδιάθεση της πολιτικής κοινότητας. Εδώ ακριβώς υπεισέρχεται η ανάγκη μιας θεσμικής μεταρρύθμισης, στο επίκεντρο της οποίας βρίσκεται η μετατροπή της γραφειοκρατικής διοίκησης σε έναν νέο δημόσιο χώρο.

22. Η αποκέντρωση των εξουσιών και η σαφέστερη αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων αποτελούν αναγκαία συστατικά στοιχεία της θεσμικής μεταρρύθμισης, αφού δεν νοείται σήμερα ούτε αποτελεσματική διοίκηση<sup>99</sup> ούτε δημόσιος χώρος με τα χαρακτηριστικά του νεωτερικού γραφειοκρατικού συγκεντρωτισμού. Η κορυφή ιδίως της διοικητικής πυραμίδας καθίσταται στο νέο αυτό οργανωτικό μοντέλο αφενός ουσιαστικός διαμεσολαβητής ανάμεσα στη διοίκηση και την πολιτική κοινότητα και αφετέρου θεσμικός εγγυητής των συμμετοχικών διαδικασιών.

---

<sup>98</sup> Πρβλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Η «κρίση» του κοινοβουλευτικού συστήματος, στο συλλογικό έργο: Γ. Σωτηρέλη/Απ. Παπακωνσταντίνου, Η δυναμική της δημοκρατίας στη δεκαετία του '90, 1999, σ. 13 επ., 116 επ., 152 επ.

<sup>99</sup> Όπως σημειώνει χαρακτηριστικά ο Α. Μακρυδημήτρης, Κράτος και κοινωνία των πολιτών, ό.π., σ. 120: «Το μείζον ηθικό και φιλοσοφικό δίλημμα της διακυβέρνησης βρίσκεται σήμερα στο συνδυασμό της αποτελεσματικότητας στην άσκηση της εξουσίας με τη νομιμοποίησή της...».

23. Κομβικό χαρακτηριστικό της θεσμικής μεταρρύθμισης είναι αναμφίβολα η πολιτική συμμετοχή. Αυτή θεμελιώνεται σε τρεις κατά βάση πυλώνες: στην αντιπροσώπευση συμφερόντων, στην ενεργοποίηση των φορέων της κοινωνίας των πολιτών και στην επινόηση διαδικασιών διαρκούς συμμετοχής και πολιτικής διαπαιδαγώγησης των μελών της πολιτικής κοινότητας. Τα νοητά «σύνορα» της διοικητικής δομής είναι έτσι «διαπερατά», αφού αυτή αποκτά περισσότερο τον χαρακτήρα του «θεσμικού εγγυητή» των συμμετοχικών διαδικασιών.

24. Η διαβούλευση αποτελεί το κεντρικό στοιχείο των συμμετοχικών διαδικασιών. Η δημόσια διοίκηση μετατρέπεται σε «διαβουλευτική διοίκηση», αποβάλλοντας το μεγαλύτερο μέρος των παραδοσιακών εξουσιαστικών χαρακτηριστικών της. Σε ένα παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον η «εξουσιαστική διοίκηση» είναι μια αυτιστική και λειτουργικά αναποτελεσματική διοίκηση.

25. Η δημοσιότητα και η διαφάνεια συνιστούν εξάλλου αναγκαίους όρους για την πολιτική συμμετοχή και τον πολιτικό έλεγχο, ενώ η δημόσια ευθύνη, τόσο ως νομική όσο και ως πολιτική έννοια, συμβαδίζει απόλυτα με τη δημοκρατία, συναρτάται δε με τα αιτήματα για δημοσιότητα και διαφάνεια στη δημόσια δράση<sup>100</sup>.

26. Τέλος, η αναδιοργάνωση των διοικητικών υπηρεσιών προκειμένου να εναρμονιστούν με τις ανωτέρω αρχές αποτελεί αυτονόητη προϋπόθεση για τη μετατροπή τους σε έναν συνεκτικό και ανοικτό δημόσιο χώρο. Οι οργανωτικές δομές των υπηρεσιών που ασκούν την εξωτερική αρμοδιότητα είναι σήμερα προσαρμοσμένες όχι στις απαιτήσεις της παγκοσμιοποίησης αλλά στο νεωτερικό παράδειγμα του «βεσφαλιανού» κράτους. Εν πρώτοις, είναι απαραίτητη η αντικατάσταση τόσο των εν πολλοίς «αυτιστικών» Διευθύνσεων των Κεντρικών Υπηρεσιών, οι οποίες προσανατολίζονται σήμερα είτε σε μια απλή «παρακολούθηση» κρατών, περιφερειών και οργανισμών, με ελάχιστα περιθώρια για αξιολόγηση, ανάληψη δράσεων ή έστω τον επηρεασμό των πολιτικών αποφάσεων, όσο και των Εξωτερικών Υπηρεσιών (Πρεσβείες, Προξενεία, Μόνιμες Αντιπροσωπείες), οι οποίες ασχολούνται, στην καλύτερη περίπτωση, σχεδόν αποκλειστικά με τη διεκπεραίωση εντολών της πολιτικής ηγεσίας ή την απλή γραφειοκρατική εξυπηρέτηση αιτημάτων εισόδου και παραμονής ή τρεχόντων ζητημάτων της ομογένειας, καθώς και την «κοινωνική» προβολή της Χώρας στο εξωτερικό δια του προσώπου του διπλωματικού ή ακόμη διοικητικού εκπροσώπου της.

27. Στη θέση των ξεπερασμένων αυτών υπηρεσιών δημιουργούνται νέες σύγχρονες δομές που θεμελιώνονται στις ανωτέρω δημοκρατικές αξίες και αποβλέπουν αφενός στην

---

<sup>100</sup> Πρβλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Διαφθορά στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική: Οι συνταγματικές πτυχές, ΕΔΔΔΔ 2004, σ. 30, ιδίως σ. 33 επ.



προσαρμογή του συστήματος στο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον και αφετέρου στη διάσωση της πολιτικής κοινότητας, ως ηθικού και συμβολικού χώρου αυτοδιάθεσης και αλληλεγγύης. Οι νέες αυτές δομές είναι προσανατολισμένες στο να υποδεχθούν και να προωθήσουν τα πρότυπα της αποκέντρωσης, της πολιτικής συμμετοχής, της διαφάνειας, της δημοσιότητας, του ελέγχου και της διαβούλευσης. Οι νέες αυτές υπηρεσίες στοχεύουν στην ευεργετική συνεργασία με την κοινωνία των πολιτών, στη διαρκή ενημέρωση και διαβούλευση με εκπροσώπους επιμέρους συμφερόντων και στη διαμόρφωση και εγγύηση διαδικασιών συμμετοχής, οι οποίες είναι, αφ' εαυτών, ικανές να νομιμοποιούν τις αποφάσεις που λαμβάνονται.

28. Ιδιαίτερα σημαντική κρίνεται η αξιοποίηση του εργαλείου της επικοινωνιακής διπλωματίας, η οποία συμπληρώνει ή ακόμη αντικαθιστά παραδοσιακά εργαλεία διπλωματίας<sup>101</sup>. Ακόμη, κρίσιμη είναι η λειτουργία υπηρεσιών οι οποίες θα επιφορτίζονται με την επεξεργασία και τη διαμόρφωση «κοινών θέσεων» με τις αντίστοιχες διοικητικές δομές άλλων Υπουργείων, καθώς και με την επικοινωνία με υπερεθνικούς δημόσιους χώρους και δρώντες (Ευρωπαϊκή Ένωση, διεθνείς οργανισμοί, κυβερνητικές και μη κυβερνητικές οργανώσεις, διεθνείς τράπεζες, πολυεθνικές επιχειρήσεις κ.ο.κ.). Στην τελευταία αυτή περίπτωση η διοίκηση διαδραματίζει ρόλο «μεσολαβητή» για μια πιο οργανωμένη και θεσμική επικοινωνία ανάμεσα στην εθνική πολιτική κοινότητα από τη μια πλευρά και τους δημόσιους χώρους και τους υπερεθνικούς δρώντες, από την άλλη.

29. Συνοψίζοντας, η διοίκηση που ασκεί εξωτερικές αρμοδιότητες επιβάλλεται να εναρμονιστεί με τις απαιτήσεις της παγκοσμιοποίησης. Για τον λόγο αυτό είναι αναγκαία η ριζική θεσμική μεταρρύθμισή της έτσι ώστε να μετατραπεί, μαζί με τις άλλες διοικητικές δομές του κράτους, σε έναν νέο δημόσιο χώρο. Η εν λόγω θεσμική μεταρρύθμιση αποβλέπει αφενός στην εξασφάλιση των αναγκαίων όρων για τη διαμόρφωση και την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και αφετέρου στη διάσωση της συνοχής της πολιτικής κοινότητας. Ο νέος αυτός δημόσιος χώρος βασίζεται στις αρχές της πολιτικής συμμετοχής, της αποκέντρωσης, της διαβούλευσης, της διαφάνειας, της δημοσιότητας και της αλληλεγγύης. Προορίζεται δε να ενταχθεί στο διευρυνόμενο και ρευστό πλαίσιο των αλληπάλληλων και διασυνδεδεμένων τοπικών, περιφερειακών, εθνικών και υπερεθνικών δημόσιων χώρων, που μας κληροδοτεί η παγκοσμιοποίηση.

#### **4. Συμπεράσματα**

---

<sup>101</sup> Πρβλ. Β. Γκίκα/Απ. Παπακωνσταντίνου/Κ. Προκάκη, Επικοινωνιακή Διπλωματία, ό.π.

1. Δεν χωρεί αμφιβολία ότι η παγκοσμιοποίηση αναδιαμορφώνει σημαντικά τη σχέση κράτους-κυριαρχίας-διοίκησης. Η διαβρωτική της επενέργεια στους παραδοσιακούς μηχανισμούς και τις λειτουργίες του κράτους είναι συχνά καταλυτική. Η πολιτική κοινότητα, την οποία στο νεωτερικό παράδειγμα, συνείχαν το έθνος, το δημόσιο συμφέρον και οι παραδοσιακοί θεσμικοί μηχανισμοί της φιλελεύθερης δημοκρατίας, οδηγείται με γοργούς συχνά ρυθμούς στον κατακερματισμό. Η απαξίωση των βασικών αντιπροσωπευτικών μηχανισμών και η απουσία των πολιτών από την πολιτική διαδικασία αποτελούν τα χαρακτηριστικότερα ίσως παραδείγματα αυτής της εξέλιξης. Σύστοιχη είναι εξάλλου η προϊούσα εμφάνιση ενός νέου ατομισμού, ο οποίος υπερβαίνει κατά πολύ τα χαρακτηριστικά του ατομικισμού της φιλελεύθερης κοσμοαντίληψης, διακρίνεται δε για το σημαντικά μειωμένο ενδιαφέρον των πολιτών για τα κοινά και την αφοσίωση στο ατομικό συμφέρον. Τα φαινόμενα αυτά αποβαίνουν καθοριστικά για τη συνοχή της πολιτικής κοινότητας, την ενοποιητική λειτουργία της αλληλεγγύης και τη δημοκρατία ως οργανωτικού πλαισίου για την κοινωνική συμβίωση.

2. Πειστική και ρεαλιστική απάντηση στο πρόβλημα που γεννά η παγκοσμιοποίηση επιχειρεί να δώσει η προτεινόμενη ριζική μεταρρύθμιση, στο επίκεντρο της οποίας βρίσκεται η έννοια της πολιτικής συμμετοχής. Η συμμετοχή αποτελεί το βασικότερο ίσως παράγοντα για τη συνοχή της πολιτικής κοινότητας και την ανάπτυξη της αίσθησης του ανήκειν μεταξύ των μελών της. Για τον λόγο αυτό, η θεσμική μεταρρύθμιση στοχεύει στην οργάνωση νέων μορφών πολιτικής συμμετοχής, διαλόγου και διαβούλευσης σε ισότιμη βάση, οι οποίες θα συμπληρώνουν τους παραδοσιακούς αντιπροσωπευτικούς θεσμούς.

3. Στο μετανεωτερικό παράδειγμα της παγκοσμιοποίησης, το κράτος δεν αποτελεί τον αποκλειστικό, ίσως μάλιστα ούτε τον κυρίαρχο, παράγοντα. Η νέα πραγματικότητα επιβάλλει την ύπαρξη ποικίλων και πολυεπίπεδων δημόσιων χώρων, όπου θα ανταγωνίζονται τα επιμέρους συμφέροντα και θα λαμβάνονται πολιτικές αποφάσεις. Οι πολίτες θα διαθέτουν ουσιαστικά περισσότερες πολιτικές ταυτότητες και θα συμμετέχουν ταυτόχρονα σε ποικίλες πολιτικές κοινότητες.

4. Στο σύνθετο αυτό τοπίο, η διοίκηση καλείται να υπερβεί κατά πολύ τον οργανωτικό της χαρακτήρα και να αναλάβει νέες λειτουργίες. Η μετανεωτερική δημόσια διοίκηση πρέπει να συγκροτεί ένα διευρυνμένο δημόσιο χώρο, με κύρια χαρακτηριστικά τη συμμετοχή, την αποκέντρωση και τον δημοκρατικό έλεγχο. Να αποτελέσει δηλαδή χώρο διαβούλευσης, αλληλεγγύης και συμμετοχής, ο οποίος θα συμβάλλει στη διατήρηση της συνοχής της πολιτικής κοινότητας και στην προώθηση δημοκρατικών διαδικασιών λήψης αποφάσεων.

5. Η εξωτερική αρμοδιότητα αποτελεί εν προκειμένω ιδιαίτερα χαρακτηριστικό επιστημολογικό παράδειγμα για να κατανοήσουμε το περιεχόμενο της θεσμικής αυτής μεταρρύθμισης. Η διοίκηση που επιφορτίζεται με την εν λόγω αρμοδιότητα πρέπει να μετατραπεί από απλή θεσμική δομή διεκπεραίωσης αποφάσεων που λαμβάνονται σε κεντρικό επίπεδο, σε έναν εν πολλοίς αποκεντρωμένο και ανοικτό δημόσιο χώρο, ο οποίος ευνοεί μηχανισμούς διαβούλευσης και συμμετοχής. Το μετανεωτερικό αυτό μοντέλο θεσμικής οργάνωσης ανταποκρίνεται, νομίζουμε, επαρκέστερα στις σύγχρονες ανάγκες και απαιτήσεις της παγκοσμιοποιημένης πραγματικότητας, συμβάλλει δε στον δημοκρατικότερο προσδιορισμό του δημόσιου συμφέροντος και την ενότητα της πολιτικής κοινότητας.

6. Η λεπτομερέστερη αναζήτηση των συγκεκριμένων θεσμών, οι οποίοι προωθούν τη θεσμική μεταρρύθμιση που σε αδρές γραμμές παρουσιάστηκε εδώ, συνιστά ασφαλώς προϊόν εργώδους και επίπονης προσπάθειας. Αποτελεί όμως αναγκαίο εγχείρημα προκειμένου να συντελεστεί η εναρμόνιση του κράτους και της διοίκησής του με την πραγματικότητα που επιβάλλει η παγκοσμιοποίηση. Είναι γι' αυτό το μεγάλο στοίχημα της εποχής μας.

### **Βιβλιογραφία**

- Χ. Ανθόπουλος, Όψεις της συνταγματικής δημοκρατίας στο παράδειγμα του άρθρου 25 παρ. 1 του Συντάγματος, στο συλλογικό έργο: Δ. Τσάτσου/Ε. Βενιζέλου/Ξ. Κοντιάδη, Το Νέο Σύνταγμα, 2001
- P. Bachrach/A. Botwiniek, Power and Empowerment: A Radical Theory of Participatory Democracy, Philadelphia 1992
- Z. Bauman, Παγκοσμιοποίηση. Οι συνέπειες για τον άνθρωπο, 2004
- Z. Bauman, In search of politics, Cambridge 1999
- Δ. Βεζανής, Θεωρία του κράτους, 1932 (ανατ. 2003)
- Ε. Βενιζέλος, Η πρόκληση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, 2003
- Ε. Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 1991
- Κ. Βεργόπουλος, Παγκοσμιοποίηση. Η Μεγάλη Χίμαιρα, 2000
- Ch. Berry, Shared understanding and the democratic way of life, στο συλλογικό έργο: J.W. Chapman/I. Shapiro (eds), Democratic Community, New York 1993
- J. Brownlie, Principles of Public International Law, Oxford 1973
- Β. Γκίκας, Η εξωτερική αρμοδιότητα και η νομική θεμελίωση των εξωτερικών υποθέσεων του κράτους, 2003
- V. Cable, The World's New Fissures: Identities in Crisis, London 1996
- J. Chevallier, Διοικητική Επιστήμη, 1993

- I. Clark, *The Post Cold War Order*, Oxford 2001
- Π. Δαγτόγλου, *Περί κυριαρχίας*, 1986
- C. Debbasch, *Science administrative*, 1980
- P. Dicken, *Global Shift*, London 1998
- A. Giddens, *Runaway World. How Globalisation is reshaping our lives*, 1999
- A. Giddens, *Ο Τρίτος Δρόμος*, 1998
- B. Gournay, *Introduction à la science administrative*, 1978
- W. Greider, *One World, Ready or Not: The Manic Logic of Global Capitalism*, New York 1997
- J. Habermas, *Ο Μεταεθνικός Αστερισμός*, 2003
- St. Hall, *The state in question*, στο συλλογικό έργο: A. McGrew, P. Lewis et al., *Global Politics. Globalization and the Nation-State*, Cambridge 1992
- R. Hardin, *The public trust*, στο συλλογικό έργο: S. Pharr/R. Putnam (eds), *Dissaffected Democracies. What's troubling the trilateral countries?*, Princeton 2000
- D. Held, *The transformation of political community: Rethinking democracy in the context of globalization*, στο συλλογικό έργο: I. Shapiro/C. Hacker-Cordon (eds.), *Democracy's Edges*, Cambridge 1999
- D. Held, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge 1995
- D. Held, *Political Theory and the Modern State*, Cambridge 1989
- D. Held/A. McGrew, *Globalization/Anti-Globalization*, 2002, και σε ελληνική μετάφραση της Κ. Κιτίδη, *Παγκοσμιοποίηση/Αντι-παγκοσμιοποίηση*, 2004
- B. Hettne, *The double movement: Global market versus regionalism*, στο συλλογικό έργο: R. Cox (ed.), *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*, Tokyo 1998
- P. Hirst/G. Thompson, *Globalization in question: The international economy and the possibilities of governance*, Oxford 1999
- A. Rugman, *The End of Globalization*, New York 2001
- M.C. Howlett/M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy cycle and policy subsystems*, Oxford, Oxford University Press, 1995
- S.L. Hurley, *Ορθολογικότητα, δημοκρατία και διαπερατά σύνορα: κάθετη εναντίον οριζόντιας διάρθρωσης*, *Ισοπολιτεία*, τ. 2/2002
- C.O. Jones, *An introduction to the study of public policy*, Belmont 1970
- Γ. Κασιμάτης, *Προς μία νέα έννοια κράτους: Το σύγχρονο κράτος και η υπερκέρασή του*, στο συλλογικό τόμο: *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Ευρωπαϊκή Ένωση. Πραγματικότητα, προβλήματα και προοπτικές μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ*, 1996
- Γ. Κατρούγκαλος, *Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής*, 1998

- Ξ. Κοντιάδης, Κράτος πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα, 1997
- Γ. Κοντογιώργης, Νεωτερικότητα και πρόοδος. Το ελληνικό παράδειγμα, 2001
- Στ. Λαδής, Παγκοσμιοποίηση, εξευρωπαϊσμός και μεταφορά πολιτικών: Μια διαλεκτική προσέγγιση, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τ. 10 (2004)
- G. Langrod (ed.), *Traité de science administrative*, 1966
- A. Μακρυδημήτρης, Κράτος και κοινωνία των πολιτών, 2002
- A. Μακρυδημήτρης, Η Διοίκηση σε κρίση. Κείμενα για τη Διοίκηση και την κοινωνία, 1996
- A. Μακρυδημήτρης, Η οργάνωση της Κυβέρνησης. Ζητήματα Συνοχής και Διαφοροποίησης, 1992
- A. Μακρυδημήτρης, Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης. Θεμελιώδεις κατευθύνσεις στη Διοικητική Σκέψη και στη θεωρία των Οργανώσεων, τ. Ι, Η κλασσική προσέγγιση, 1986
- A. Μάνεσης, Το Σύνταγμα στο κατώφλι του 21<sup>ου</sup> αιώνα, ανάπτυπο από Πρακτικά Ακαδημίας Αθηνών, τ. 68 (1993)
- A. Μάνεσης, Συνταγματικό Δίκαιο, 1967
- A. Μανιτάκης, Το «Σύνταγμα» της Ευρώπης αντιμέτωπο με την εθνική και λαϊκή κυριαρχία, 2004
- A. Μανιτάκης, Συνταγματική οργάνωση του κράτους, 2001
- T.H. Marshall/T. Bottomore, Ιδιότητα του πολίτη και κοινωνική τάξη, 1995
- D. Miller, *On nationality*, Oxford 1995
- P. Muller/Y. Surel, Η ανάλυση των πολιτικών του κράτους. Ανάλυση των δημόσιων πολιτικών, 2002
- R. O' Brien, *Global Financial Integration: The End of Geography*, London 1992
- K. Ohmae, *The end of the nation state. The rise of regional economies*, New York 1995
- Αρ. Papaconstantinou, *Electronic Governance and Public Participation. Modern Forms of Direct and Semi-direct Democracy*, ΔτΑ 2006
- Γ. Παπαδημητρίου, Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2002
- Γ. Παπαδημητρίου, Οι θεσμικές εγγυήσεις για την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας και η αρχή του κράτους δικαίου, ανάπτυπο από Αφιέρωμα στον Ν. Παπαντωνίου, 1996
- Γ. Παπαδημητρίου, Η αργόσυρτη πορεία προς την ευρωπαϊκή ομοσπονδίαση. Επίκαιροι προβληματισμοί, 1997
- Γ. Παπαδημητρίου, Συμμετοχική δημοκρατία και Σύνταγμα, στο: Κ. Σπανού, Κοινωνικές διεκδικήσεις και κρατικές πολιτικές, Αθήνα-Κομοτηνή 1995
- Γ. Παπαδημητρίου, Το Σύνταγμα και η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η συνταγματική θεμελίωση και η άρθρωση της ενοποιητικής λειτουργίας, τ. Α', 1982

- Απ. Παπακωνσταντίνου, Συνταγματικές πτυχές της ελληνικής επικοινωνιακής διπλωματίας, στο συλλογικό έργο: Β. Γκίκα/Απ. Παπακωνσταντίνου/Κ. Προκάκη, Επικοινωνιακή Διπλωματία, 2005
- Απ. Παπακωνσταντίνου, Η συνταγματική διαρρύθμιση της εξωτερικής αρμοδιότητας: Το μοντέλο της «μεταβλητής γεωμετρίας με έναν θεσμικό κυρίαρχο», ΕΔΔΔΔ 2004
- Απ. Παπακωνσταντίνου, Κοινωνική δημοκρατία και κοινωνικό κράτος δικαίου κατά το άρθρο 25 του Συντάγματος, διδ. διατρ., υπό έκδοση
- Απ. Παπακωνσταντίνου, Κράτος και διεθνές δίκαιο. Η συνταγματική διαρρύθμιση των σχέσεων εσωτερικού και διεθνούς δικαίου, 2001
- Απ. Παπακωνσταντίνου, Η «κρίση» του κοινοβουλευτικού συστήματος, στο συλλογικό έργο: Γ. Σωτηρέλης/Απ. Παπακωνσταντίνου, Η δυναμική της δημοκρατίας στη δεκαετία του '90, 1999
- Απ. Παπακωνσταντίνου, Το «πολίτευμα» της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 1996
- Π. Παραράς, Η συμμετοχική δημοκρατία, στο συλλογικό έργο: Αφιέρωμα στον Δ.Θ. Τσάτσο, 2004
- Π. Παυλόπουλος, Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης, τ. Ι, Το διοικητικό φαινόμενο στο πλαίσιο της θεωρίας των Οργανώσεων, 1983
- Θ. Πελαγίδης, Πόσο έχει προχωρήσει η Παγκοσμιοποίηση;, 2001
- Ε. Ράικος, Γενική Πολιτειολογία, 2000
- Ε. Ρούκουνας, Η διεθνής διάσταση της κοινωνίας των πολιτών, ανάπτυπο από τα Πρακτικά της Ακαδημίας Αθηνών, 2005
- A. Rugman, The End of Globalization, New York 2001
- N.N. Σαρίπολος, Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον, τ. Α' 1915 (ανατ. 1987)
- J. Schwarzmantel, Για μια δημοκρατική πολιτεία: ταυτότητα και συμμετοχή, 2005
- Κ. Σπανού, Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία, 2000
- Επ. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2001
- Μ. Στασινόπουλος, Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου, 1957 (ανατ. 1972)
- Γ. Σωτηρέλης, Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της «παγκοσμιοποίησης», 2000
- L. Thurow, The Future of Capitalism, 1996
- Δ. Τσάτσος, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία. Για μια ένωση λαών με ισχυρές πατρίδες, 2001
- Δ. Τσάτσος, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Β', Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας, 1992
- Σπ. Φλογαΐτης, Το ελληνικό διοικητικό σύστημα, 1987
- Δ. Χαραλάμπης, Δημοκρατία και Παγκοσμιοποίηση, 1998

- Κ. Χρυσόγονος, Το μετέωρο βήμα της Ευρώπης. Η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης και το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2005
- Κ. Χρυσόγονος, Συνταγματικό Δίκαιο, 2003
- Δ. Χρυσόχου, Για μια ευρωπαϊκή *res publica*, 2005
- B. Yack, Popular sovereignty and nationalism, *Political Theory*, vol. 29, no 4 (Αύγουστος 2001)