

# PRAVNI ASPEKTI LISABONSKE STRATEGIJE I BUDUĆI IZAZOVI – RAZRADA S MOTRIŠTA PRAVNE PRIRODE MEKOG PRAVA (*SOFT LAW*)

Dominik Vuletić, mag. iur. \*

UDK 340.1:061.1(4)EU  
341.174(4)EU  
061.1(4)EU  
Izvorni znanstveni rad  
Primljeno: studeni 2010.

*Interdisciplinarna i transdisciplinarna analiza pravnih aspekata Lisabonske strategije, kao ekonomske metastrategije EU-a, nije do sada bila predmetom bavljenja hrvatske pravne znanosti. Navedena tvrdnja se, naravno, odnosi i na nasljednicu Lisabonske agende, novu strategiju Europa 2020. Takvo stanje je i razumljivo s obzirom na primarno ekonomsko značenje dviju metastrategija. U ovom radu autor se odlučio razraditi pravne aspekte Lisabonske strategije i strategije Europa 2020. sa stajališta uloge i pravne prirode pojma soft law odnosno mekog prava općenito te uloge i pravne prirode mekog prava unutar političkog i pravnog sustava EU-a posebice. Stoga je ovo prvi akademski članak u hrvatskoj pravnoj znanosti koji se u većoj mjeri bavi općim pravnim pitanjima glede pravne prirode i uloge mekog prava. Dio rada autor je posvetio i razradi učinaka Lisabonske strategije na zemlje koje imaju status kandidata za punopravno članstvo u EU-u.*

*Ključne riječi: Lisabonska strategija, strategija Europa 2020., meko pravo (soft law), otvorena metoda koordinacije, integrirane smjernice, teorija hibridnosti*

## 1. UVOD

Implementacijska sredstva za ostvarenje postavljenih ciljeva bitna su sastavnica svake strategije. Lisabonska strategija kao metastrategija za ostvarenje najširih ciljeva ekonomskih politika EU-a i njegovih zemalja članica počiva na dvama osnovnim i povezanim implementacijskim sredstvima: na otvorenoj metodi koordinacije (eng. *Open method of Co-ordination*, OMC) te na integrira-

---

\* Dominik Vuletić, mag. iur., asistent Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg J. F. Kennedyja 6, Zagreb

nim smjernicama za razvoj i zapošljavanje (eng. *Integrated Guidelines for growth and jobs*, IG). Pritom se integrirane smjernice za razvoj i zapošljavanje, nastale revizijom Lisabonske strategije 2005. god., sastoje od dviju komponenata (otud pridjev integrirane): općih smjernica za ekonomske politike (eng. *Broad Economic Policy Guidelines*, BEPG) te smjernica za politiku zapošljavanja (eng. *Employment Guidelines*, EG).

Implementacijska sredstva Lisabonske strategije, unatoč činjenici da imaju određenu normativnu osnovu u primarnom europskom pravu<sup>1</sup>, neprijeporno ulaze u opseg pojma tzv. *soft law* odnosno mekog prava. Odsutnost utvrđene sankcije za njihovo neizvršenje uz nedostatak sudske provedivosti kroz nadležnost Europskog suda u Luksemburgu ili koje druge sudske vlasti elementarni su argumenti koji upućuju na takav zaključak.

Lisabonska strategija vrlo je često kritizirana upravo zbog neučinkovite implementacije. Stoga i postoji potreba za analitičkom obradom implementacijskih sredstava Lisabonske strategije. Ovaj rad bavit će se analizom implementacijskih sredstava Lisabonske strategije, ponajprije s normativnog stajališta. Analiza implementacijskih sredstava Lisabonske strategije može biti od koristi i zemljama nečlanicama EU-a koje su prihvatile neke od Lisabonskih ciljeva u formiranju ekonomskih politika. Osobito se to odnosi na zemlje obuhvaćene procesom pridruživanja te na zemlje kandidatkinje za punopravno članstvo poput Hrvatske.

## 2. PRAVNA PRIRODA MEKOG PRAVA

Unatoč činjenici da je pojam mekog prava u uporabi već dulje, akademska zajednica još nije postigla konsenzus o prirodi i značenju tog pojma. Nedvojbeno je riječ o pojmu koji se koristi prilikom interdisciplinarnog i transdisciplinarnog diskursa, negdje na tromeđi prava, ekonomije i politologije. Pitanju klasifikacije mekog prava, odnosno pitanju koliko je meko pravo uopće pravo prethodi naravno definicija pojma.

Snyder definira meko pravo kao *pravila djelovanja koja nemaju pravno obvezujuću snagu*<sup>2</sup>, međutim ipak proizvode neke pravne posljedice u praktičnom

<sup>1</sup> Tako primjerice Lisabonski ugovor u članku 121. Ugovora o funkcioniranju EU-a (UFEU) regulira opće smjernice za ekonomske politike (*ex* članak 99. UEZ-a), dok u članku 148. UFEU-a regulira smjernice za zapošljavanje (*ex* članak 128. UEZ-a).

<sup>2</sup> Snyder, F., *The Effectiveness of EC Law*, u: Daintith, T. (ur.), *Implementing EC Law in the UK*. Chancery, London, 1995., str. 51 – 87.

smislu. Guzman i Mayer navode da je meko pravo rezidualna kategorija definirana u oprečju kategoriji prava.<sup>3</sup> Većina autora smatra da je pitanje pravne obvezatnosti ključno u definiranju pojma mekog prava. Različiti doktrinarni pristup zauzeli su Abbott i Snidal koji ne govore o obvezatnosti, već o određenosti preuzete obveze koja razlikuje meko prava od klasičnih pravnih instrumenata.<sup>4</sup> Može se govoriti o *de iure* i *de facto* obvezama.

Meko pravo mogli bismo definirati kao neobvezujući normativni okvir čija je provedba uvjetovana isključivo voljom adresata norme. Uporaba normativnog okvira kao višeg rodnog pojma u navedenoj definiciji pomaže diferencijaciji mekog prava od pukih političkih obećanja te istodobno ne daje konačan odgovor na pitanje je li meko pravo uopće pravo, što je nedvojbeno teoretski funkcionalno s obzirom na postojeće nesuglasje oko odgovora na to pitanje. Normativni okvir obuhvatio bi sve ono što formalno nalikuje pravu, ima oblik ili naličje pravnog akta, poput deklaracija, preporuka, ciljeva i sl. Nomotehnička struktura mekog prava je ono što ga razlikuje od pukih političkih obećanja, dok pravna neobvezatnost i provedivost koja ovisi isključivo o dobroj volji onog na koje se odnosi jesu elementi koji razlikuju meko pravo u odnosu na pozitivno pravo, odnosno pravo u objektivnom i subjektivnom smislu.<sup>5</sup>

Analitička nekoherentnost mekog prava nije konačna, većina pravnika još se slaže da meko pravo zapravo uopće nije pravo, govori se o kvazipravu. Riječima Prospera Weila "te obveze nisu niti meko niti tvrdo pravo: one jednostavno nisu nikakvo pravo."<sup>6</sup> Međutim, većina je također u suglasju da meko pravo često ima formativni utjecaj na nastanak pravne norme.

Ipak, u novije vrijeme niz autora, osobito onih iz područja međunarodnog te europskog javnog prava, pokušavaju svrstati meko pravo u pravnu znanost. Tako primjerice u međunarodnom javnom pravu Guzman i Meyer razvijaju teoriju međunarodnog *common lawa* (*International Common Law Theory*) polazeći

---

<sup>3</sup> Guzman, A. T.; Meyer, T. L., *Explaining Soft Law*, Journal of Legal Analysis, Harvard University Press, u pripremi za objavljivanje, dostupno na mrežnoj stranici [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1353444](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1353444) (11. studenoga 2010.)

<sup>4</sup> Više u Abbott, K. W.; Snidal D., 2000. *Hard and Soft Law in International Legal Governance*, International Organization, vol. 54, 2000.

<sup>5</sup> Definiranja pojma prava i teorijska razilaženja u tom smislu premašuju dosege ovog članka.

<sup>6</sup> "are neither soft law nor hard law: they are simply not law at all". Weil, P., *Toward Relative Normativity in International Law*, The American Journal of International Law, vol. 77, no. 3, 1983., str. 413.

pritom od neobvezujućeg dijela međunarodnopravne sudske prakse.<sup>7</sup> Jedno od općih mjesta međunarodnog prava svakako su izvori međunarodnog prava u formalnom smislu (*fontes iuris cogscendi*), navedeni u članku 38. Statuta Međunarodnog suda, koji je sastavni dio Povelje UN-a, a među kojima se kao kategorija pravnih vrela međunarodnog prava navode sudske rješidbe i naučavanja najpozvanijih publicista različitih naroda kao pomoćno sredstvo za utvrđivanje pravnih pravila. Sudske rješidbe su naravno pravno obvezujuće jer stvaraju pravo između stranaka u sporu, *facit ius inter partes*. Međutim, kad je riječ o trećim subjektima sudske presude, bilo da je riječ međunarodnopravnim sudovima, bilo da je riječ o domaćim sudovima zemalja kontinentalne pravne tradicije, u pravilu nisu pravno obvezujuće. Njihovo navođenje i prihvaćanje kao izvor prava, zajedno s pravnom publicistikom, zapravo znači prihvaćanje mekog prava kao izvora prava odnosno priznanja da je meko pravo uistinu pravo. Naravno, prihvaćajući pritom koncept da su sudske presude u svojem pravno neobvezujućem dijelu meko pravo. Pristanak adresata norme, odnosno njegova volja za izvršenje norme, jedini je čimbenik provedbe prema teoriji međunarodnog *common lawa*. Međutim, Guzman i Mayer priznaju da su sudske presude u svojem neobvezujućem dijelu specifična kategorija mekog prava.<sup>8</sup> U europskom pravu uloga postaje važnija, što pokazuje Lisabonska strategija te noviji trendovi u radu Vijeća EU-a i Europske komisije. Trubek, Cottrell i Nance stvorili su hibridnu teoriju mekog prava europskih integracija, o čemu će biti riječi u sljedećem poglavlju.

### 3. PRAVNA PRIRODA I ULOGA MEKOG PRAVA U EU-u

Uloga mekog prava u EU-u postaje sve važnija. Unatoč velikom povećanju broja članica Unije u petom valu proširenja (broj članica se povećao s 15 na 27) nije došlo do povećanja godišnje zakonodavne djelatnosti. Europska komisija tijekom Barossova mandata počela je pridavati pozornost pravno neobvezujućim konzultacijskim mehanizmima te je stoga broj zakonodavnih prijedloga ostao isti unatoč povećanju složenosti i strukture Unije. Komisija je prepoznala prednosti mekog prava kao fleksibilnijeg instrumenta u odnosu na klasičnu zakonodavnu metodu, osobito kod onih pitanja gdje se zemlje članice još nisu spremne odreći isključive nacionalne nadležnosti i prihvatiti nadređenost Suda EU-a u Luksemburgu.

<sup>7</sup> Više u Guzman i Meyer, *op. cit.* u bilj. 3.

<sup>8</sup> *Ibid.*, str. 27.

Meko pravo u kontekstu političkog sustava EU-a termin je koji obuhvaća različite neobvezujuće akte, poput strategije, mišljenja, preporuke i deklaracije tijela Unije. Međutim, prije detaljnijeg razmatranja prirode i važnosti mekog prava u EU-u, zbog metodoloških razloga, treba samo ukratko obrazložiti koncept izvora prava EU-a.

Izvori europskog prava dijele se na primarne i sekundarne. Od toga u primarne izvore, one koje države članice usvajaju neposredno bez posredovanja institucija Unije, ubrajamo osnivačke ugovore, njihove izmjene i dopune, što uključuje i specifične ugovore o izmjenama i dopunama, usvojene protokole na osnivačke ugovore te ugovore o pristupanju novih država članica. Sekundarni izvori proizlaze iz normi primarnih, a tvore ih akti koje donose tijela Unije, međunarodni ugovori koje sklapa Unija i opća načela prava kao izvor europskog prava. Kvantitativno najbrojniji izvori europskog prava su akti sekundarnog prava: uredbe, direktive, preporuke, mišljenja i presude Europskog suda u Luksemburgu. Potonje, sudska praksa Suda EU-a, imala je i ima izrazito formativni utjecaj na europsko pravo. Međutim, uz navedene akte, izvori sekundarnog prava mogu biti i drugi, *sui generis* akti, za koje je važno da proizvode pravne učinke neovisno o njihovu nazivu.<sup>9</sup> U ovakvoj klasičnoj i u pravnoj znanosti široko prihvaćenoj podjeli izvora europskog prava dva oblika koji se navode uz sekundarno europsko pravo nisu obvezujući te su stoga izvor mekog prava. Riječ je o preporukama (eng. *recommendations*) i mišljenjima (eng. *opinions*). Činjenica da preporuke i mišljenja nemaju pravno obvezujuću snagu ne isključuje ih, kako to navode Craig i de Búrca, iz sudskog postupka – primjerice nacionalni sud države članice može se obratiti Sudu EU-a glede tumačenja ili ocjene valjanosti odredbi preporuka i mišljenja.<sup>10</sup> Naravno, navedena dva oblika mekog prava nisu konačni popis oblika akata mekog prava unutar političkog sustava EU-a. Okvirni i nepotpuni popis pojava oblika mekog prava u pravnom sustavu EU-a prikazan je u Tablici 1. Navedeni popis nije samo nepotpun, već nije ni precizan jer kategorizaciju oblika mekog prava ne poštuju strogo ni nadležne institucije Unije koje donose takve akte te se često javlja interakcija između dvaju ili više pojava oblika mekog prava.

<sup>9</sup> Predmet Suda EU-a (ECJ) C-22/70 *Commission v. Council (ERTA)* [1970] ECR-263.

<sup>10</sup> “the fact that recommendations and opinions have no binding force does not immunize them from the judicial process, e.g. national court is open to make a reference to the ECJ concerning the interpretation or validity of such measure”, Craig, P.; de Búrca, G., *EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2003., str. 116. Također upućujem na praksu Suda EU-a (ECJ) – predmet C-322/88, *Grimaldi v. Fonds des Maladies Professionnelles* [1989] ECR 4407.

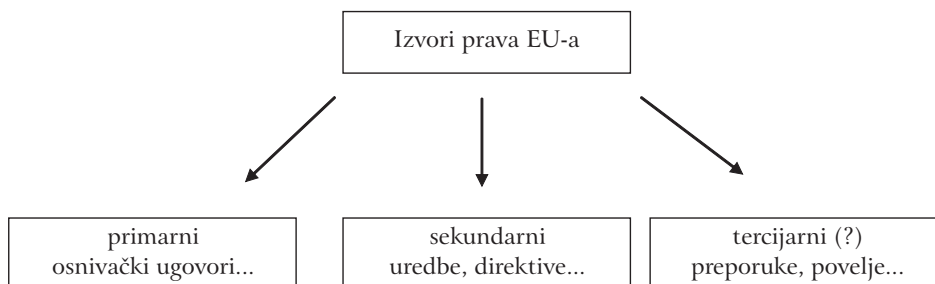
Tablica 1. Okvirni popis javnih oblika mekog prava u EU-u

Preporuke Komisije ( <i>Commission Recommendations</i> )	Pravilnici Vijeća i Komisije o ponašanju ( <i>Council and Commission Codes of Conduct</i> )
Preporuke Vijeća ( <i>Council Recommendations</i> )	Deklaracije i rezolucije ( <i>Declarations and Resolutions</i> )
Mišljenja Komisije ( <i>Commission Opinions</i> )	Povelje ( <i>Charters</i> )
Zaključci Vijeća ( <i>Council Conclusions</i> )	Zelene knjige ( <i>Green Papers</i> )
Bijele knjige ( <i>White Papers</i> )	Akcijski programi ( <i>Action Programmes</i> )
Priopćenja (komunikacije) ( <i>Communications</i> )	Smjernice i okviri za odlučivanje ( <i>Decisional Guidelines and Frameworks</i> )
Neobvezujuća pravila upravnih tijela ( <i>Administrative Non-Binding Rules</i> )	Međuinstitucijski sporazumi ( <i>Inter-Institutional Agreements</i> )
Mješoviti zaključci ( <i>Mixed Conclusions</i> )	Napomene o odlukama ( <i>Decisional Notices</i> )

Ukupni broj usvojenih akata mekog prava te njihova važnost u pravnom i političkom sustavu EU-a postaju takvi da neki autori, poput Line Senden, govore o novoj, trećoj, kategoriji izvora prava EU-a koja obuhvaća pojavne oblike mekog prava u Uniji – odnosno o tercijarnim izvorima prava EU-a ili tercijarnom pravu Unije. Takvi tercijarni izvori, prema L. Senden, ispunjavaju pretpravnu, postpravnu te parapravnu funkciju u političkom i pravnom sustavu EU-a.<sup>11</sup> Prema autorici, meko pravo može stvarati *de facto* pravne učinke<sup>12</sup>, što ih razlikuje, prema interpretaciji autora ovog članka, od pravno obvezujućih normi (koje stvaraju *de iure* pravne učinke) te od onog što ne ulazi u zajednički opseg pojma pravo i meko pravo (koje ne stvara nikakve pravne učinke). Kad bismo prihvatili takva stajališta o ulozi i mjestu mekog prava unutar prava EU-a, nameće se sljedeća struktura izvora prava EU-a (različita od tradicionalne podjele na primarne i sekundarne izvore prava EU-a):

<sup>11</sup> Senden, L., *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing, Oxford, 2004., str. 31.

<sup>12</sup> *Ibid.*, str. 241.



Neobvezujući normativni dijelovi europskih strategija, poput primjerice Lisabonske strategije i Europske strategije zapošljavanja s implementacijskim mehanizmima, također su oblik mekog prava.

Meko pravo političkog sustava EU-a ne ulazi u tradicionalni opseg znanstvene discipline europskog javnog prava uglavnom usmjerenog na proučavanje pravne prakse Suda EU-a. Međutim, to ne znači da instrumenti mekog prava nemaju nikakvog uporišta u primarnom europskom pravu. U osnivačkim ugovorima postoji osnova za pojedine instrumente mekog prava poput općih smjernica za ekonomske politike<sup>13</sup> i smjernica za zapošljavanje<sup>14</sup> koji se koriste u Lisabonskoj strategiji. Otvorena metoda koordinacije nije izrijeком spomenuta u osnivačkim ugovorima, ali odredba UFEU-a o općim smjernicama za zapošljavanje kao i prethodna odredba o koordinaciji ekonomskih politika zemalja članica<sup>15</sup> mogli bi se tumačiti kao temelj za postojanje instrumenta mekog prava poput otvorene metode koordinacije. Nadalje, u sekundarnom europskom pravu postoji uporište za brojne druge instrumente europskog prava. Meko pravo ima snažan formativni utjecaj na europsko pravo, primjeri za to su brojni. Tako je primjerice Povelja Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika iz 1989. god. imala formativni utjecaj na nastanak Direktive 91/533 glede obveza poslodavaca za informiranje radnika o radnim uvjetima te Direktive 93/104 glede radnog vremena. Obje navedene direktive izrijeком se referiraju na Povelju Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika, koja je meko pravo. Naravno, iz toga slijedi da se Europski sud, kao i nacionalni su-

<sup>13</sup> Članak 121. UFEU-a.

<sup>14</sup> Članak 148. UFEU-a.

<sup>15</sup> Članak 126. UFEU-a.

dovi u predmetima gdje moraju primijeniti europsko pravo, mogu koristiti mekim pravom kao pomoćnim sredstvom za tumačenje odredbi europskog prava.

Specijalizacija djelatnosti i složenost ukupne gospodarske strukture stvaraju rastuću potrebu za interakcijom europskog prava s instrumentima mekog prava. Trubek, Cottrell i Nance razvili su hibridnu teoriju mekog prava europskih integracija.<sup>16</sup> Smatraju da postoji potreba za sintezom tih dvaju područja. Njihovu hibridnu teoriju možda je najbolje objasniti na europskom sustavu fiskalne koordinacije. Europski sustav fiskalne koordinacije počiva ponajprije na instrumentima mekog prava: na općim smjernicama za ekonomske politike te na multilateralnom praćenju. Međutim, istodobno europski sustav fiskalne koordinacije određuje neka pravno obvezujuća pravila poput određivanja najvećeg dopuštenog proračunskog deficita. Primarno europsko pravo propisuje formalan postupak do kojeg mora doći u slučajevima kad se pojave prekoračenja najvećeg dopuštenog proračunskog deficita u zemljama članicama Unije (riječ je o tzv. EDP-u odnosno *Excessive Deficit Procedure*). Lisabonski ugovor, kao i prethodna varijanta osnivačkih ugovora (ugovor iz Nice), regulira navedeni postupak i daje brojne ovlasti Europskoj komisiji među kojima je i izricanje novčanih kazni<sup>17</sup> zemlji članici. Upravo su najnoviji prijedlozi ograničene izmjene Lisabonskog ugovora, potaknuti proračunskom krizom u Grčkoj i potrebom za očuvanjem stabilnosti zajedničke valute, oko kojih je u listopadu 2010. god. postignut politički konsenzus, usmjereni na zaoštavanje sustava fiskalne koordinacije.<sup>18</sup> Dakle, nedvojbeno ovdje više nije riječ samo o mekom pravu, nego o sintezi mekog prava i europskog prava na određenom području. Slične primjere interakcije mekog prava i europskog prava možemo naći i na području politike zapošljavanja. Hibridnost se pojavljuje kad je EU suočen sa složenim i potencijalno kontradiktornim ciljevima, smatraju Trubek, Cottrell i Nance.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Više u Trubek, D.; Cottrell, P.; Nance, M., *'Soft Law,' 'Hard Law,' and European Integration: Toward a Theory of Hybridity*, Wisconsin Legal Studies Research Paper, br. 1002, 2005.

<sup>17</sup> Članak 126. UFEU-a.

<sup>18</sup> Navedene promjene procedure EDP-a odnose se na uvođenje novih mjera za provođenje postupka te skraćivanje rokova za reakciju. Inače, zanimljivo je da su se pojavile zamisli o vezivanju ratifikacije pristupnog ugovora RH za punopravno članstvo u EU-u s procesom ratifikacije ovih ograničenih izmjena Lisabonskog ugovora (glede sustava kontrole proračunskih deficita) u zakonodavnim tijelima država članica.

<sup>19</sup> Trubek, Cottrell i Nance, *op. cit.* u bilj. 16, str. 34.



Povećanje uloge i važnosti instrumenta mekog prava u političkom sustavu EU-a izazvalo je 2007. god. reakciju Europskog parlamenta (EP) koji je usvojio Rezoluciju o institucionalnim i pravnim implikacijama uporabe instrumenata mekog prava. Navedena rezolucija EP-a vrlo je kritična prema instrumentima mekog prava. Meko pravo je “*ambivalentan i u većini slučajeva neučinkovit instrument koji se ne bi smio koristiti kao zamjena za zakonodavne procedure*”<sup>20</sup>, navodi se u Rezoluciji EP-a. Otvorenoj metodi koordinacije nedostaje parlamentarne i sudske kontrole, smatra Parlament. Naravno, ovakav izrazito negativan stav prema uporabi mekog prava može se djelomično objasniti potpunim izostavljanjem Parlamenta kod donošenja i primjene mekog prava u EU-u. U tom smislu povećanje uloge i važnosti mekog prava u EU-u svakako nije pridonijelo rješavanju pitanja demokratskog deficita. Strah Europskog parlamenta da povećanje uloge mekog prava zapravo znači gubitak nadzora nad procesom političkog odlučivanja zacijelo nije potpuno neosnovan. Međutim, potreba za koordinacijom sve većeg broja složenih gospodarskih i socijalnih procesa u proširenoj Uniji diktira nužnost oslanjanja na instrumente mekog prava u upravljanju. Demokratizacija procesa, u smislu davanja veće javne i parlamentarne kontrole, kao što je to predloženo za otvorenu metodu koordinacije u Rezoluciji EP-a, čini se kao jedno od racionalnih rješenja postavljene dihotomije između instrumenata mekog prava i klasične zakonodavne metode. Pitanje je koliko je takvo oštro suprotstavljanje dviju metoda, izraženo u Rezoluciji EP-a, održivo jer je hibridna teorija mekog prava u europskim integracijama pokazala mogućnost sinteze mekog prava s obvezujućim pravnim pravilima u složenijim područjima upravljanja Unijom. Treba imati na umu da je navedena Rezolucija plod privatne inicijative zastupnika Medine Ortege, iz skupine europskih socijalista (PSE/ES), primarno kritički usmjeren prema dvama specifičnim područjima mekog prava Unije: Otvorenoj metodi koordinacije te Nacrtu zajedničkog referentnog okvira za europsko privatno pravo (*Draft Common Frame of Reference*, DCFR). Potonji izaziva otpore i u stručnim civilno-pravnim krugovima s obzirom na to da postoji jasno vidljiva bojazan, upitno koliko opravdana, da je riječ projektu koji bi jednog dana mogao rezultirati europskim građanskim zakonikom, odnosno zaokruženim, jedinstvenim i harmoniziranim privatnim pravom na razini Unije.

<sup>20</sup> Resolution of 4 September 2007 on institutional and legal implications of the use of ‘soft law’ instruments, European Parliament (2007/2028(INI)), 4. 9. 2007.

#### 4. IMPLEMENTACIJA LISABONSKE STRATEGIJE

Proces implementacije Lisabonske strategije zamišljen je ponajprije kao dobrovoljna multilateralna suradnja između zemalja članica te Europske komisije i Vijeća EU-a u ostvarenju ciljeva Strategije. Europski sud u Luksemburgu i Europski parlament nemaju u njemu nikakve važnije uloge. Priroda tog procesa izrazito je multilateralna pa se za njega često upotrebljava engleski naziv *intergovernmental*. Riječ je o slojevitom procesu koji se sastoji od postavljanja smjernica, indikatora, mjerila (*benchmarks*), preporuka, razmjene dobre prakse i međusobne procjene dionika procesa.

Unatoč tome što provedba Strategije ovisi ponajprije o zemljama članicama, glavni pokretač procesa je Europska komisija. Vijeće EU-a te redoviti proljetni sastanci Europskog vijeća formalni su nadzornik procesa. Utjecaj Europske komisije najbolje je možda vidljiv na slučaju revizije Lisabonske strategije iz 2005. god. Naime, nakon što je postalo evidentno da Lisabonska strategija ne daje željene rezultate te da u osnovi ne postoji njezina široka inkorporacija u nacionalne ekonomske politike zemalja članica Europska komisija je inicirala reviziju Strategije. Osnova te inicijative bio je Kokov izvještaj iz 2004. god. koji upozorava na brojne nedostatke u provedbi Strategije. Kokov izvještaj rezultat je rada ekspertne skupine pod predsjedanjem bivšeg nizozemskog premijera Wima Koka. Ekspertna skupina, koju je sazvala Europska komisija, imala je zadaću procijeniti dotadašnje učinke Lisabonske strategije. Zahvaljujući inicijativi Komisije proljetno Europsko vijeće 2005. god. usvojilo je reviziju Lisabonske strategije. Kao rezultat revizije *inter alia* nastale su integrirane smjernice za razvoj i zapošljavanje, novo implementacijsko sredstvo. Također, revizijom iz 2005. god. u provedbi Lisabonske strategije dotadašnji nacionalni akcijski planovi (eng. *National Action Plans*, NAP) usmjereni ponajprije prema dvama područjima, politici zapošljavanja i socijalnoj inkluziji, zamijenjeni su Nacionalnim reformskim programima (eng. *National Reform Programmes*, NRP) koji uvode trogodišnja implementacijska razdoblja, a temelje se na integriranim smjernicama za razvoj i zapošljavanje.

Revidirana Lisabonska strategija temelji se na Lisabonskom programu Zajednice čija je primarna svrha uvođenje više razine koherentnosti strateških ciljeva i prioriternih područja u Lisabonsku strategiju. Lisabonski program Zajednice fokusira Strategiju na nekoliko određenih i međuovisnih područja (ulaganje u znanje i inovacije, zapošljavanje, gospodarski rast s naglaskom na razvoj malog i srednjeg poduzetništva, održiva energetska politika...). Sam

Lisabonski program Zajednice nije implementacijsko sredstvo Lisabonske strategije pa stoga i nije predmet ove analize.

Lisabonski proces je slojevit i njegovi učinci nisu uvijek lako mjerljivi. Naravno, kad je riječ o lisabonskim ciljevima, koji se mogu kvantitativno i statistički izraziti, poput primjerice razine zaposlenosti, nije teško utvrditi uvidom u statističke podatke jesu li ostvareni u pojedinoj zemlji članici. Međutim, pravi utjecaj Lisabonske strategije na nacionalna gospodarstva zemalja članica nije najjednostavnije utvrditi. Stoga je procjena njegova punog učinka na gospodarstva zemalja članica metodološki zahtjevan posao u što ovdje neće moći ulaziti. Imajući navedeno u vidu, ipak treba naglasiti da je sasvim jasno da Lisabonska strategija nije uspjela u ostvarenju svih postavljenih ciljeva do isteka implementacijskog razdoblja 2010. god., no to ujedno i ne znači da se Lisabonska strategija može ocijeniti neuspješnom.

## 5. OTVORENA METODA KOORDINACIJE

Lisabonska strategija najčešće je kritizirana upravo zbog neučinkovite implementacije. Implementacija Lisabonske strategije temelji se na otvorenoj metodi koordinacije te na integriranim smjernicama za razvoj i zapošljavanje. Sam naziv otvorena metoda koordinacije prvi put je uveden na proljetnom sastanku Europskog vijeća 2000. god. u Lisabonu na kojem je usvojena Lisabonska strategija. Međutim, mehanizmi mekog prava sadržajem vrlo slični otvorenoj metodi koordinacije i otprije su bili prisutni u EU-u. Mehanizmi makroekonomske koordinacije koji su doveli do stvaranja Europske monetarne unije (EMU) i uvođenja jedinstvene valute uvedeni su verzijama osnivačkih ugovora iz Maastrichta (1992. god.). Verzija osnivačkih ugovora iz Amsterdam (1997. god.) uvela je pravnu osnovu za donošenje smjernica za zapošljavanje koje su sastavnica Europske strategije zapošljavanja te integriranih smjernica za razvoj i zapošljavanje. Otvorenoj metodi koordinacije slični sustavi koordinacije upravljanjem poznati su i izvan EU-a, primjerice u Organizaciji za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) ili Međunarodnome monetarnom fondu (MMF).

Otvorena metoda koordinacije osnovno je implementacijsko sredstvo Lisabonske strategije čija je bitna karakteristika, s normativnog stajališta, da nema izričitog temelja u europskom pravu te da pripada u doseg pojma meko pravo. Otvorena metoda koordinacije uvela je dosad najfleksibilniji pristup upravljanju EU-om, temelji se na međusobno usuglašenim indikatorima i mjerilima

koji dopuštaju svojim adresatima materijalno i formalno različite načine primjene te koji nisu pravno obvezujući. Proces otvorene metode koordinacije sastoji se od četiriju stadija:

Tablica 2. Otvorena metoda koordinacije

prvi stadij	Europsko vijeće usvaja opće ciljeve i daje smjernice za njihovo ostvarenje
drugi stadij	Vijeće EU-a, na temelju prijedloga Komisije, neke od europskih agencija ili nezavisnih tijela, određuje kvantitativne i/ili kvalitativne indikatore za procjenu učinkovitosti provedbe postavljenih ciljeva
treći stadij	zemlje članice implementiraju postavljene ciljeve na nacionalnoj i regionalnoj razini sukladno specifičnostima vlastitih uređenja
četvrti stadij	međusobna procjena ostvarenih rezultata na razini Vijeća EU-a, ocjena Europske komisije i nezavisnih tijela

Odmah nakon uvođenja Lisabonske strategije proces otvorene metode koordinacije proširio se na brojna područja uz ona pokrivena općim smjernicama za ekonomske politike i smjernicama za zapošljavanje (primjerice istraživanje i razvoj, socijalna inkluzija, zdravstvena zaštita, mirovinski sustavi, obrazovanje, informacijsko društvo, zaštita okoliša, poduzetnička politika i drugo). Pritom treba naglasiti da se tijekom procesa otvorene metode koordinacije razlikuje, ovisno o području primjene, u nekoliko elemenata: u vremenu trajanja ciklusa, vrsti očekivanih rezultata (kvantitativno, kvalitativno ili kvantitativno-kvalitativno mjerljivi), broju dionika procesa, ulozi zajedničkih institucija te stupnju međusobne usklađenosti u konkretnom području. Širenje područja primjene otvorene metode koordinacije uzrokovalo je nekoherentnost djelovanja Lisabonske strategije te je jedan od glavnih razloga za reviziju Strategije 2005. god. Nakon Kokova izvještaja 2004. god. i revizije 2005. god. Lisabonska strategija postala je više usmjerena na područje gospodarskog razvoja i rasta zaposlenosti (eng. *growth and jobs*). Smanjenje područja primjene možda je i djelovalo pozitivno na koherentnost ciljeva Lisabonske strategije, ali imalo je malo utjecaja na sam proces otvorene metode koordinacije koji se tehnički nije znatno promijenio. Zamjena nacionalnih akcijskih planova Nacionalnim reformskim programima u trećem stadiju procesa otvorene metode koordinacije jedina je

važnija promjena. Činjenica da su se donekle izmijenili ciljevi Strategije ne utječe na sam tijek procesa otvorene metode koordinacije. Dakle, unatoč tome što je došlo do revizije Lisabonske strategije, njezina osnovna metoda primjene nije u svojoj osnovi reformirana.

Opisani proces otvorene metode koordinacije sadržava više inherentnih opasnosti.<sup>21</sup>

### *Opasnosti od erodiranja pravnog poretka EU-a*

Otvorena metoda koordinacije stvara nizove pravno neobvezujućih normativnih okvira što je bilo osobito vidljivo u širini područja pokrivenih do revizije Lisabonske strategije 2005. god. Tim novim normativnim okvirima otvorena metoda koordinacije ne utječe izravno na *acquis*. Međutim, stvaranjem novih normativnih okvira ima neizravan učinak na buduće europsko pravo, na *lex ferenda*. Naime, širenjem područja nadležnosti otvorena metoda koordinacije smanjuje buduće potencijalno područje nadležnosti *acquisa*. Potencijalno se smanjuje budući opseg djelovanja europskog prava te se u predmetnim područjima gube osnovne prednosti europskog prava kao što su djelotvornost i zaštita individualnih prava osigurane načelima nadređenosti (supremacije) i izravnog učinka.

### *Nedostatak demokratskog legitimiteta*

Proces otvorene metode koordinacije ne obuhvaća nikakvo sudjelovanje Suda EU-a u Luksemburgu ili Europskog parlamenta. Sudjelovanje nacionalnih parlamenata u procesu na izravnoj razini ne postoji, dok je na neposrednoj razini u smislu usvajanja nekih mjera predviđenih Nacionalnim reformskim programima ili drugim instrumentima kod zemalja kandidatkinja za punopravno članstvo na posrednoj teško mjerljivo i ne može se nazvati parlamentarnom kontrolom. Načelni izostanak parlamentarne i sudske kontrole upućuje na nedostatak demokratske legitimnosti u procesu otvorene metode koordinacije. Neki autori navode da otvorena metoda koordinacije potencijalno otvara prostor za razvoj “*tehnokratskog legitimiteta*”.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Opsežna razrada negativnih učinaka otvorene metode koordinacije može se naći u radu Vassilisa Hatzopoulou *Why the Open Method of Coordination is Bad for You: A Letter to the EU*, *European Law Journal*, vol. 13, no. 3, str. 309 – 342.

<sup>22</sup> Borrás, S.; Greve, B., *Concluding Remarks: New Method or Just Cheap Talk?*, *Journal of European Public Policy (JEPP)*, Issue 11-1, 329 – 336, 2004., str. 333.

### ***Prenaglašena uloga Europske komisije***

Unatoč tome što je proces provedbe Lisabonske strategije zamišljen kao dobrovoljna koordinacija i suradnja zemalja članica, već od samog početka pokazalo se da je uloga Europske komisije u procesu od fundamentalne važnosti. U praksi Komisija se pokazala kao glavni pokretač i nositelj cijelog Lisabonskog procesa. Upravljanje provedbom Lisabonske strategije te praćenje njezinih rezultata oduzima velik dio administrativnih kapaciteta Komisije, dok istodobno ne utječe negativno na percepciju zemalja članica o kontroli nad procesom (tzv. *ownership*). Međutim, opasnost od prenamaglašene uloge Komisije ipak postoji kad se Lisabonski proces promatra sa stajališta otvorene metode koordinacije i njezine strukture. Kada gledamo na Lisabonsku strategiju i otvorenu metodu koordinacije sa stajališta procesa europske konstitucionalizacije, uloga europskih institucija, odnosno prijenos regulatornih ovlasti s nacionalne na razinu Unije upravo je ono što Lisabonskom procesu nedostaje. Inherentna opasnost nalazi se i u činjenici da Komisija iskazuje predvidljivu tendenciju korištenja otvorene metode koordinacije kao alternative u slučajevima kad zakonodavni proces podbaci, odnosno kada prijedlozi i inicijative Komisije bivaju odbačenima. Time se, naravno, otvorena metoda koordinacije koristi u mnogim područjima gdje ona i nije optimalan način regulacije odnosno koordinacije, kao što je i bio slučaj u prvim godinama implementacije Lisabonske strategije.

Opasnost od nedostatka demokratskog legitimiteta, inače osobina svojstvena mekom pravu, u procesu otvorene metode koordinacije može biti prevladana kroz uključivanje Europskog parlamenta u savjetodavnoj ulozi. Opasnost od erodiranja pravnog poretka EU-a kroz izostanak formativnog učinka na europsko pravo (koji meko pravo može imati na pravnu normu) može biti prevladana kombinatorikom procesa s uvođenjem nekih pravno obvezujućih elementa, što bi dovelo i do sudske kontrole Europskog suda u Luksemburgu.<sup>23</sup> Naime, do sada u većini područja nije bilo nikakve interakcije između *acquisa* i otvorene metode koordinacije, kao što se to događalo u nekim drugim područjima poput monetarne unije (EMU) i fiskalne koordinacije. Stoga se na proces otvorene metode koordinacije načelno i ne može primijeniti teorija mekog prava u europskim integracijama. Jednostavno još ne postoji funkcionalna veza

---

<sup>23</sup> Takvo uvođenje obvezujućih pravnih normi europskog prava po prirodi otvorene metode koordinacije i Lisabonskog procesa općenito se može odnositi samo na manji broj područja, dok bi većina procesa ostala u opsegu mekog prava.

između otvorene metode koordinacije i europskog prava. Jedan od primjera takvog izostanka svojevrsnog pozitivnog učinka prelijevanja (eng. *spill over*) između otvorene metode koordinacije i *acquisa* jest područje zdravstvene skrbi. Naime, proces otvorene metode koordinacije obuhvatio je i područje zdravstvene skrbi, koji koordinira Odbor za socijalnu zaštitu (eng. *Social Protection Committee*). Također, neformalnu koordinaciju na razini Unije provodi Visoka skupina za zdravstvene usluge i medicinsku skrb (eng. *High Level Reflexion Group on Health Services and Medical Care*). Praksa Suda EU-a pokazala je potrebu za snažnijom harmonizacijom u području zdravstvene skrbi na razini Unije. U tom smislu doneseno je nekoliko presuda, posebice se to odnosi na presude u predmetima *Kohll*<sup>24</sup>, *Smith & Peerbooms*<sup>25</sup> i *Vanbraekel*<sup>26</sup>. Tretiranje zdravstvene skrbi kao kategorije koja ulazi pod opseg slobode kretanja usluga upozorila je na nužnost snažnije uloge EU-a na tom području. Stvoren je gore opisani sustav otvorene metode koordinacije na području zdravstvene skrbi u okviru otvorene metode koordinacije. Koordinacija zdravstvene skrbi na razini Unije nije uspjela proizvesti opipljivije učinke te nije došlo ni do kakve promjene, odnosno formiranja *acquisa* na tom području (osim sustava informiranja i prevencije koji je već postojao, a ima temelja i u primarnom pravu), unatoč sudskoj praksi koja je posredno upozoravala europske zakonodavce da takva potreba postoji. Funkcionalna veza između otvorene metode koordinacije i europskog prava znači interakciju i međusobno dopunjavanje radi optimalnih rezultata. Pritom se otvorena metoda koordinacije ne bi trebala shvaćati kao eventualna međufaza u europskom zakonodavnom procesu. Interakcija otvorene metode koordinacije s *acquisom* također bi nesumnjivo osnažila implementacijsku snagu otvorene metode koordinacije zadržavajući pritom karakterističnu fleksibilnost i otvorenost procesa.

## 6. INTEGRIRANE SMJERNICE ZA RAZVOJ I ZAPOSŁJAVANJE

Integrirane smjernice za razvoj i zapošljavanje stvorene su revizijom Lisabonske strategije 2005. god. Lisabonska strategija ima 24 integrirane smjernice. Svrha njihova uvođenja je ujedinjavanje, formalizacija i koordinacija procesa koji su postojali prije Lisabonske strategije s njezinom provedbom. Integrirane smjernice ostvaruju se u dvama trogodišnjim ciklusima, i to u raz-

<sup>24</sup> Predmet Suda EU-a (ECJ) C-158/96 *Kohll* [1998] ECR-I-1935.

<sup>25</sup> Predmet Suda EU-a (ECJ) C-157/99 *Smith & Peerbooms* [2001] ECR- I-05473.

<sup>26</sup> Predmet Suda EU-a (ECJ) C-368/98 *Vanbraekel* [2001] ECR-I-05363.

dobljima od 2005. do 2008. te od 2008. do 2010. godine. U tom smislu nije riječ o novom implementacijskom sredstvu Lisabonske strategije različitom od otvorene metode koordinacije, već o svojevrsnom fokusiranju otvorene metode koordinacije Lisabonskog procesa u 24 precizno određene kategorije ciljeva.

Integrirane smjernice za razvoj i zapošljavanje sastoje se od dviju komponenta koje su postojale i prije revizije Lisabonske strategije 2005. godine; od smjernica za ekonomske politike i smjernica za politiku zapošljavanja. Opće smjernice za ekonomske politike podijeljene su na šest makroekonomskih i deset mikroekonomskih smjernica. Pravni temelj općih smjernica za ekonomske politike nalazi se u primarnom europskom pravu, u člancima 120. i 121. UFEU-a. Ekonomskim politikama zemalja članica primarno europsko pravo nalaže usklađivanje s načelima otvorenog tržišnog gospodarstva te slobode tržišnog natjecanja. Osim ovih općenitih odredbi, UFEU propisuje da zemlje članice koordiniraju svoje ekonomske politike s Vijećem EU-a na način uređen člankom 120. Vijeće EU-a na temelju prijedloga Europske komisije usvaja nacrt općih smjernica za ekonomske politike kvalificiranom većinom. Nakon toga ih predlaže Europskom vijeću na usvajanje, koje usvaja i preporuke uz opće smjernice te također odlučuje kvalificiranom većinom u ovom području. Europsko vijeće izvještava Europski parlament o usvojenim općim smjernicama i pripadajućim preporukama. Predsjednik Vijeća EU-a može biti saslušan pred Europskim parlamentom glede sadržaja općih smjernica. Zemlje članice provode opće smjernice (kroz Nacionalne reformske programe) i izvještavaju Komisiju o stanju implementacije (kroz godišnja izvješća o napretku). Ako se kroz takav proces izvještavanja utvrdi da pojedina zemlja članica nije uskladila svoje ekonomske politike s općim smjernicama za ekonomske politike, Vijeće EU-a može izdati posebne preporuke za provedbu općih smjernica samo u određenoj zemlji članici, o čemu se odlučuje kvalificiranom većinom.

Tablica 3. Integrirane smjernice za rast i zapošljavanje (2008. – 2010.)

#### **Makroekonomske smjernice**

1. osigurati ekonomsku stabilnost
2. očuvati gospodarsku održivost
3. promovirati učinkovitu raspodjelu resursa
4. promovirati veću koheziju makroekonomskih i strukturnih politika
5. osigurati da razvoj plaća doprinosi makroekonomskoj stabilnosti i rastu
6. omogućiti doprinos dinamičnom i djelotvornom EMU-u



**Mikroekonomske smjernice**

7. proširiti i produbiti unutrašnje tržište
8. osigurati otvorena i konkurentna tržišta
9. razvijati privlačnu poslovnu okolinu
10. promovirati poduzetničku kulturu i razvijati okruženje koje podržava mala i srednja poduzeća
11. proširiti i poboljšati europsku infrastrukturu te dovršiti dogovorene međugranične projekte
12. povećati i poboljšati ulaganja u istraživanje i razvoj
13. i 14. omogućiti sve oblike inovacije i promicati učinkovitu uporabu informacijskih te komunikacijskih tehnologija (ICT) u izgradnji informacijskog sustava
15. potaknuti održivi razvoj resursa i ojačati sinergiju između očuvanja okoliša i rasta
16. doprinijeti jakoj industrijskoj bazi

**Smjernice za zapošljavanje**

17. provoditi politike usmjerene punom zapošljavanju, poboljšanju kvalitete i produktivnosti na poslu te jačanju socijalne i teritorijalne kohezije
18. promovirati pristup poslu usmjeren na životni ciklus
19. osigurati tržišta rada koja će obuhvatiti tražitelje posla i osobe s posebnim potrebama
20. bolje udovoljavati potrebama tržišta rada
21. promovirati fleksibilnost i sigurnost zapošljavanja te smanjiti segmentaciju tržišta rada
22. osigurati da razvoj plaća i drugih troškova rada potiče zapošljavanje
23. proširiti i poboljšati ulaganje u ljudski kapital
24. usvojiti sustave obrazovanja i usavršavanja kao odgovor na nove zahtjeve konkurentnosti

Smjernice za politiku zapošljavanja druga su komponenta integriranih smjernica, sastoje se od ukupno šest smjernica, a bile su prisutne i prije Lisabonske strategije kao dio Europske strategije zapošljavanja (EES). Pravni temelj za smjernice politike zapošljavanja nalazi se u primarnom europskom pravu, u člancima 147., 148., 149. i 150. UFEU-a. Slično kao i kod općih smjernica za ekonomske politike, europski zakonodavac prvo navodi načelni cilj, to je ovdje visoka razina zaposlenosti. Smjernice za politiku zapošljavanja usvaja Vijeće EU-a kvalificiranom većinom na temelju prijedloga Europskog vijeća i uz obvezne konzultacije s Europskim parlamentom, Ekonomskim i socijalnim odborom, Odborom regija i Odborom za politiku zapošljavanja. Smjernice za politiku zapošljavanja moraju biti usklađene s općim smjernicama za ekonomske politike. Zemlje članice podnose godišnja izvješća Vijeću EU-a i Europskoj komisiji o mjerama poduzetim u politici zapošljavanja glede smjernica za politiku zapošljavanja. Vijeće EU-a provodi ispitivanje usklađenosti zemalja članica sa smjernicama za politiku zapošljavanja uzimajući u obzir mišljenja Odbora za politiku zapošljavanja. Ako dođe do neusklađenosti prakse u pojedinoj zemlji članici, i ovdje može Vijeće EU-a odlučujući kvalificiranom većinom usvojiti posebne preporuke. Europsko vijeće prima od Komisije i Vijeća EU-a zajednička godišnja izvješća o stanju zaposlenosti u EU-u i provedbi smjernica za politiku zapošljavanja.

Integrirane smjernice za razvoj i zapošljavanje, unatoč tome što u biti nisu novi instrument, već samo ujedinjavanje postojećih mehanizama, omogućuju Lisabonskoj strategiji funkcioniranje u okviru hibridne teorije mekog prava u ekonomskim integracijama. Uvođenje pravnog temelja u primarnom europskom pravu ipak nije samo po sebi dovoljno da bi proizvelo pozitivne učinke. Nadzor Europskog parlamenta i odlučivanje kvalificiranom većinom (nema više apsolutne dobrovoljnosti) nesumnjivo su korak naprijed u reformi implementacije Lisabonskog procesa. Nažalost, prave rezultate primjene integriranih smjernica u Lisabonskom procesu pomutili su učinci velike globalne ekonomske krize koja je počela 2008. godine. Međutim, nepostojanje mogućnosti brzog odgovora na neusklađenost pojedine zemlje članice s politikama određenima integriranim smjernicama, osim posebnih preporuka, upućuju na potrebu za daljnjom reformom u smislu oštrije regulacije (koja može ići i do isključenja određenih izdataka iz strukturnih fondova Unije prema konkretnoj zemlji članici). Također disparitet između nacionalnih reformskih programa ne djeluje pozitivno na koherentnost sredstva. To naravno ne znači da je potrebna uniformna implementacija integriranih smjernica ili Lisabonske

strategije općenito, nego da je potrebno uskladiti metodologiju planiranja i izvještavanja, za što Komisija ima ovlasti.

## 7. STRATEGIJA EUROPA 2020.

Tijekom pisanja ovog članka Europska komisija predstavila je prijedlog nove makroekonomske agende odnosno nove metastrategije Unije, nasljednicu Lisabonske strategije, pod nazivom *Europe 2020 – a European Strategy for smart, sustainable and inclusive growth*<sup>27</sup>, odnosno skraćeno strategije Europa 2020. Europa 2020. usvojena je u lipnju 2010. za implementacijsko razdoblje od 2010. do 2020. godine. Sastoji se od tri vrste rasta: tzv. pametni rast koji obuhvaća inovacije (*Innovation Union*), obrazovanje (*Youth on the move*) te digitalno društvo (*A digital agenda for Europe*); zatim održivi rast koji obuhvaća održivu politiku upravljanja resursima (*Resource efficient Europe*) i povećanje konkurentnosti (*An industrial policy for the globalisation era*) te naposljetku uključivi rast koji obuhvaća politiku zapošljavanja (*An agenda for the new skills and jobs*) i platformu za borbu protiv siromaštva (*European platform against poverty*).

Strategija je svakako dio šireg odgovora Europske komisije pod Barosovim predsjedanjem na globalnu gospodarsku krizu. Uspoređujući strategiju Europa 2020. s Lisabonskom u metodološkom, pa donekle čak i u smislu *sedes materiae* – pet glavnih ciljeva (*e. g.* ciljevi povećanja ulaganja u istraživanje i razvoj do razine 3 % BDP-a, smanjenje stope stanovništva koja živi ispod nacionalne granice siromaštva za 25 % ili smanjenje emisije stakleničkih plinova za 20 do 30 % u odnosu na razine iz 1990-ih) nije došlo do fundamentalnih promjena. Međutim, možemo zamijetiti pomak od apstraktnog prema konkretnom i tendenciju napuštanja sveobuhvatnog pristupa prisutnog u vrijeme usvajanja Lisabonske strategije i njezine početne implementacije (prije revizije 2005. godine). Nadalje, u strategiji Europa 2020. uočavamo promjenu u implementacijskim sredstvima. Integrirane smjernice su i dalje prisutne kao osnovno implementacijsko sredstvo. Međutim, 24 integrirane smjernice iz Lisabonske strategije zamijenjene su s deset novih smjernica:

---

<sup>27</sup> *EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, European Commission COM(2010) 2020., Brussels, 3. 3. 2010.

Tablica 4. Integrirane smjernice u strategiji Europa 2020.

1. smjernica: osiguravanje kvalitetnih i održivih javnih financija
2. smjernica: rješavanje makroekonomskih neuravnoteženosti
3. smjernica: smanjivanje neuravnoteženosti u eurozoni
4. smjernica: optimiziranje potpore za istraživanje i razvoj, osnaživanje trokuta znanja i razvoj potencijala digitalne ekonomije
5. smjernica: poboljšanje upravljanja resursima i smanjivanje emisije stakleničkih plinova
6. smjernica: poboljšanje poslovnog i potrošačkog okružja i modernizacija industrijske baze
7. smjernica: smanjenje strukturne nezaposlenosti i osnaženje tržišta radne snage
8. smjernica: razvoj obučene radne snage spremne odgovoriti na potrebe tržišta rada, promicanje kvalitete obavljanja poslova i cjeloživotnog obrazovanja
9. smjernica: poboljšanje učinkovitosti obrazovanja i sustava usavršavanja na svim razinama te povećanje udjela tercijarnog obrazovanja
10. smjernica: promicanje socijalne uključenosti i borba protiv siromaštva

Europa 2020. predviđa opće preporuke za politike koje obuhvaćaju preporuke za nadzor država članica te preporuke prema tematskom pristupu. Zanimljivo, navedene preporuke za nadzor država članica u provedbi strategije Europa 2020. bit će u obliku mišljenja propisanih Uredbom Vijeća 1466/97. To je evidentan slučaj interakcije mekog prava s klasičnim pravnim izvorima.

Uočljiva je tendencija smanjivanja uloge Europske komisije u procesu s jedne strane te povećanje uloge Europskog vijeća i Europskog parlamenta s druge strane. Takve promjene u odnosu na Lisabonsku strategiju nesumnjivo su rezultat često iznošenih primjedaba o postojanju demokratskog deficita. Navedene promjene mogu se promatrati i kao odgovor Komisije na kritično intoniranu<sup>28</sup> Rezoluciju Parlamenta o institucionalnim i pravnim implikacijama uporabe instrumenata mekog prava.<sup>29</sup> Kako će taj proces deaktiviranja sveprisutnosti Komisije u strateškim ekonomskim pitanjima funkcionirati, tre-

<sup>28</sup> *Supra* 3. Pravna priroda i uloga mekog prava u EU-u.

<sup>29</sup> Resolution of 4 September 2007 on institutional and legal implications of the use of 'soft law' instruments, European Parliament (2007/2028(INI)), 4. 9. 2007.

ba se tek pokazati u sljedećem razdoblju. Strategija Europa 2020. nalazi se na početku implementacijskog razdoblja, pa je za bilo kakve važne zaključke još uvelike preuranjeno, no ostaje poučak da je najveća promjena u odnosu na Lisabonsku strategiju zabilježena upravo kod pristupa uređenja implementacijskih sredstava.

## 8. ZEMLJE KANDIDATKINJE ZA PUNOPRAVNO ČLANSTVO U EU-u I PROVEDBA LISABONSKE STRATEGIJE

Zemlje kandidatkinje za punopravno članstvo u EU-u nemaju neposrednu obvezu provedbe Lisabonske strategije (kao niti nove strategije Europa 2020.), niti su implementacijski mehanizmi Lisabonske strategije izvor mekog prava kao što je to u slučaju zemalja članice Unije. Oni elementi integriranih smjernica koji imaju pravni temelj u primarnom europskom pravu (čl. 120. i 121. UFEU-a kod općih smjernica za ekonomske politike te čl. 147., 148., 149. i 150. UFEU-a kod smjernica za zapošljavanje) nisu predmet harmonizacije zakonodavstva (usklađivanja s *acquisom*) te stupaju na snagu izravno danom ulaska zemlje kandidatkinje u punopravno članstvo EU-a.

U trenutku pisanja ovog rada četiri države imaju status kandidatkinje za punopravno članstvo u EU-u – Turska, Hrvatska, Makedonija (BJRM) i Island. Provedba Lisabonskog procesa u zemljama kandidatkinjama može se proučiti na primjeru Hrvatske, kao zemlje za koju se općenito uzima da je dosad otišla najdalje u procesu pristupanja u punopravno članstvo EU-a.

Istodobno s harmonizacijom nacionalnog zakonodavstva i europske pravne stečevine te korištenjem sredstava iz pretpristupnih europskih fondova odvija se i proces usklađivanja ekonomskih politika s EU-om. Osnova za usklađivanje ekonomskih politika zemalja kandidata jesu pretpristupni ekonomski programi (PEP, eng. *Pre-accession Economic Programme*). Pretpristupne ekonomske programe zemlje kandidatkinje moraju izraditi, a ocjenjuje ih Europska komisija. Cilj PEP-ova jest prikazati srednjoročni okvir za ekonomske politike zemlje kandidatkinje, što uključuje ciljeve iz područja javnih financija, prioritete u strukturnim reformama te kapacitete sudjelovanja u europskom sustavu koordinacija ekonomskih politika. PEP-ovi omogućuju, *inter alia*, i pripremu kandidatkinja u europskom sustavu fiskalne koordinacije (kod kojeg također nema pravne harmonizacije do dana ulaska u članstvo) te su baza za proces ulaska u EMU (uvođenje eura). Dakle, PEP-ovi su nesumnjivo osnova za usklađivanje nacionalnih ekonomskih politika s ciljevima Lisabonske strategije. Stoga se

Lisabonski proces, unatoč činjenici da samo zemlje članice EU-a imaju obvezu provedbe Lisabonske strategije, posredno provodi i u zemljama kandidatkinjama za punopravno članstvo. Strukturu PEP-ova čini pet elementa (okvir i ciljevi ekonomske politike, makroekonomska kretanja, javne financije, strukturne reforme, matrica provedbenih mjera), a elementi se dalje dijele na cjeline i naslove.

U smislu provedbe Lisabonske strategije svakako najzanimljiviji element su strukturne reforme, odnosno naslovi poticanje zapošljavanja, sustav socijalne sigurnosti i razvoj društva temeljenog na znanju. Ministarstvo financija RH u siječnju 2009. godine predstavilo je hrvatski Pretpristupni ekonomski program za razdoblje 2009. – 2011. godine.<sup>30</sup> Hrvatska nije uspješno iskoristila svoje PEP-ove za provedbu ciljeva Lisabonske strategije, što se uostalom i nije moglo očekivati s obzirom na to da su ti ciljevi poput, primjerice, visoke stope ulaganja u istraživanja i razvoj u trenutačnim proračunskim odnosima neostvarivi. Međutim, u smislu Lisabonske strategije PEP-ovi su učinkovit instrument pripreme za buduće aktivno sudjelovanje u Lisabonskom procesu. Unatoč tome što ne sadržavaju pravne obveze te čak nisu ni izvor mekog prava, PEP-ovi su ogledalo gospodarske politike nacionalne vlade pa njihova usklađenost s ekonomskim politikama EU-a govori mnogo o spremnosti zemlje kandidatkinje za funkcioniranje u punopravnom članstvu. Hrvatski PEP-ovi pridonijeli su izdizanju nekih lisabonskih ciljeva u javno i opće prihvaćene nacionalne zadaće. Dobar primjer za to je društvo temeljeno na znanju. Zasigurno mali dio hrvatske opće javnosti zna da taj nacionalni cilj, društvo znanja, potječe iz Lisabonskog procesa.

Uz obvezu izrade PEP-ova zemlje kandidatkinje moraju na području socijalne politike i zapošljavanja formulirati zajednički memorandum o socijalnoj uključenosti (JIM, eng. *Joint Memorandum on Social Inclusion*) te zajednički memorandum o prioritetima u zapošljavanju (JAP, eng. *Joint Assessment Paper on employment priorities*). Za razliku od PEP-ova, ta dva dokumenta moraju biti unaprijed usuglašena s Europskom komisijom (PEP-ove Komisija samo naknadno ocjenjuje) te stoga daju objektivniju sliku stanja na specifičnom području socijalne politike i zapošljavanja. Kritične ocjene u zajedničkim memorandumima nisu rijetkost. Međutim, njihova prava vrijednost nalazi se u analizi učinjenog i navođenju daljnjih potrebnih aktivnosti. U izradi JIM-ova

<sup>30</sup> Pretpristupni ekonomski program za razdoblje 2009. – 2011. godine, Ministarstvo financija RH, 2009., [http://www.mfin.hr/adminmax/docs/PEP\\_2009.-2011.pdf](http://www.mfin.hr/adminmax/docs/PEP_2009.-2011.pdf) (1. travnja 2010.).

i JAP-ova uključeni su i predstavnici socijalnih partnera i civilnog društva. U smislu Lisabonskog procesa baza su zemljama kandidatkinjama za planiranje provedbe Lisabonskih ciljeva na dobrovoljnoj osnovi. Tako je njihovo djelovanje izravnije u odnosu na PEP-ove. Međutim, predmetni zajednički memorandumi odnose se na samo određena područja i nikako ne uključuju sve lisabonske ciljeve. Također, PEP-ovi se izrađuju za srednjoročne gospodarske cikluse, dok svaka zemlja kandidatkinja formira kroz pregovore dva zajednička memoranduma samo jednom.

Hrvatska je na temelju Zajedničkog memoranduma o prioritetima u zapošljavanju, potpisanog 28. svibnja 2008. godine<sup>31</sup>, izradila Nacionalni plan za poticanje zapošljavanja za 2009. i 2010. godinu<sup>32</sup> koji inkorporira ciljeve revidirane Lisabonske strategije u području zapošljavanja. Unatoč potpunoj dobrovoljnosti cijelog procesa za zemlje kandidatkinje (u smislu implementacije Lisabonske strategije) i činjenici da nije sudjelovala u usvajanju Lisabonske strategije, Hrvatska se pokazala spremnom prihvatiti lisabonske ciljeve u cijelom nizu područja. Njihovo ispunjenje, osobito uzimajući u obzir učinke globalne ekonomske krize, nije realno očekivati. Međutim, provođenje reforma i prilagodbe za članstvo uz prihvaćanje lisabonskih ciljeva kao nacionalnih zapravo je odličan pokazatelj spremnosti zemlje kandidatkinje za sudjelovanje u Lisabonskom procesu, odnosno za ravnopravno sudjelovanje u sličnim europskim procesima, što uključuje i novu metastrategiju – Europa 2020., nakon stupanja u punopravno članstvo.

## 9. ZAKLJUČAK

*“Normativizam je iluzija, jer očekuje rješenje isključivo donošenjem propisa. Takve pojave otklanjaju stvaralačku primjenu prava, jer počivaju na krivoj predodžbi o potpunosti i svemoći propisa”<sup>33</sup>*, riječi su hrvatskog akademika Aleksandra Goldštajna koje, iako napisane u sasvim drugom vremenu i kontekstu, dobro oslikavaju

<sup>31</sup> Joint Assessment of the Employment Policy Priorities of the Republic of Croatia, 2009., <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=128&langId=en> (1. travnja 2010.).

<sup>32</sup> Nacionalni plan za poticanje zapošljavanja za 2009. i 2010. godinu, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva RH, [http://www.mingorp.hr/User\\_Docs/Images/uprava%20za%20rad%20i%20tržište%20rada/Nacionalni\\_plan\\_za\\_poticanje\\_zapostljavanja.doc](http://www.mingorp.hr/User_Docs/Images/uprava%20za%20rad%20i%20tržište%20rada/Nacionalni_plan_za_poticanje_zapostljavanja.doc) (1. travnja 2010.).

<sup>33</sup> Goldštajn, A., [http://bs.wikiquote.org/wiki/Aleksandar\\_Gold%C5%A1tajn](http://bs.wikiquote.org/wiki/Aleksandar_Gold%C5%A1tajn), (11. studenoga 2010.).

zaključke proučavanja normativnih aspekata Lisabonske strategije. Naime, proces provedbe Lisabonske strategije zamišljen je i trebao bi biti dobrovoljan postupak koordinacije i usklađivanja zemalja članica Unije, koje, približavajući se lisabonskim ciljevima, ostvaruju nacionalne gospodarske interese. Paradoksalno, neuspjeh u ostvarenju postavljenih ciljeva nije nužno i neuspjeh Strategije. Metoda koordiniranog zajedničkog djelovanja unaprijed je postavljen *modus operandi*, temelj na koji se sve izmjene, revizije i unaprjeđenja trebaju nadograđivati.

Pomireni s tom činjenicom, inherentnog voluntarizma lisabonskog i sličnih procesa, možemo tražiti načine njegova poboljšanja. Funkcionalnu međuovisnost između klasičnih pravnih izvora i mekoga prava u političkom sustavu EU-a dobro je objasnila hibridna teorija mekog prava u europskim integracijama. Uključivanje Europskog parlamenta u savjetodavnoj ulozi u proces te jačanje formativnih učinaka na europsko sekundarno pravo kroz zakonodavni proces elementi su koji bi osnažili učinkovitost otvorene metode koordinacije i dali Lisabonskom procesu više demokratskog legitimiteta. Upravo je do promjena u tom smislu došlo u prijedlogu nove strategije Europa 2020. Primjer integriranih smjernica za razvoj i zapošljavanje pokazuje da uvođenje pravnog temelja u primarnom europskom pravu za implementacijsko sredstvo Lisabonske strategije nije samo po sebi dovoljno da bi se došlo do funkcionalne interakcije. Pravna norma koja diktira meko pravo čisti je normativizam. Pravna norma koja gubi smisao bez okvira koji joj postavlja meko pravo i meko pravo koje je neučinkovito bez pomoći pravne norme – to je formula za funkcionalnu interakciju.

Zemlje kandidatkinje za punopravno članstvo uz harmonizaciju svojih pravnih sustava s europskom pravnom stečevinom te korištenje europskih pretpristupnih fondova moraju usklađivati i svoje gospodarstvo s EU-om. Pritom nemaju nikakvu neposrednu obvezu usvajanja lisabonskih ciljeva kao nacionalnih, odnosno provedbe Lisabonske strategije i buduće strategije Europa 2020. Međutim, praksa je pokazala da je Lisabonska strategija toliko prisutna u formulaciji europskih politika da je prilagodbu nacionalnih gospodarstava bez inkorporacije bar nekih elementa Lisabonskog procesa nemoguće izvršiti. Pritom ovdje nije smisao ostvarenje lisabonskih ciljeva odnosno ciljeva strategije Europa 2020., jer je to u većini slučajeva nerealno, nego prilagodba gospodarstva i upravnog aparata zemalja kandidatkinje za funkcioniranje u Lisabonskom procesu i budućim procesima s danom stupanja u punopravno članstvo Unije.



## Summary

Dominik Vuletić \*

**THE LEGAL ASPECTS OF THE LISBON STRATEGY AND  
FUTURE CHALLENGES – AN ELABORATION FROM THE POINT  
OF VIEW OF SOFT LAW**

*The Lisbon Strategy and the subsequent new Europe 2020 Strategy are both viewed primarily within the macroeconomic realm and, from the scientific standpoint, a subject of study of both economists and political scientists. However, by virtue of their design, both agendas (Lisbon and Europe 2020) have produced and will produce certain normative, legal effects. Furthermore, they are in coexistence with the complex nature of the legal order of the European Union and the legal orders of EU Member States. The focal point of this paper is an analysis of the normative effects and the coexistence with hard law of the Lisbon and Europe 2020 agendas within the broader framework of soft law. The author takes an interdisciplinary and trans-disciplinary approach in elaborating on the legal nature and function of soft law both in general terms and particularly within the political system of the EU. Experiences from the 2000-2010 implementation of the Lisbon Strategy are analysed. The author applies the theory of hybridity in European integration in detecting the need for functional interaction between the Lisbon Strategy implementation tools and hard law instruments. The final part of the paper elaborates on the influences of the Lisbon Strategy on EU candidate countries.*

*Keywords: Lisbon Strategy, Europe 2020 Strategy, soft law, Open method of Co-ordination, Integrated Guidelines, theory of hybridity*

---

\* Dominik Vuletić, LL. B., Assistant, Faculty of Economics and Business, University of Zagreb, Trg J. F. Kennedyja 6, Zagreb

## Zusammenfassung

Dominik Vuletić \*

**DIE RECHTLICHEN ASPEKTE DER LISSABON-STRATEGIE  
UND ZUKÜNFTIGE HERAUSFORDERUNGEN – ERÖRTERT  
VOM BLICKPUNKT DER RECHTLICHEN NATUR DES  
SOFT LAW AUS**

*Die Lissabon-Strategie ist gemeinsam mit ihrer Nachfolgerin, der neuen Strategie „Europa 2020“, in erster Linie im Bereich der Makroökonomie angesiedelt und wird wissenschaftlich primär von Ökonomen und Politologen erforscht. Beide Strategien (die Lissabonner und „Europa 2020“) bringen aufgrund ihrer Entstehungsweise und Funktion jedoch bestimmte normative rechtliche Effekte hervor. Beide Strategien koexistieren zudem parallel zur komplexen Rechtsordnung der EU und den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten. Dieser Beitrag befasst sich mit der Analyse der normativen Auswirkungen der Lissabon-Strategie und der Strategie „Europa 2020“ sowie mit den Wechselwirkungen, die sie in Bezug auf das positive Recht im breiteren Rahmen des Soft Law entfalten. Der Autor verfährt in der Erörterung der Rechtsnatur und Funktion des Soft Law im Allgemeinen und innerhalb des politisch-institutionellen Systems der EU im Besonderen interdisziplinär und transdisziplinär. Bearbeitet werden die Erfahrungen mit der Anwendung der Lissabon-Strategie im Zeitraum der Jahre 2000 bis 2010. Der Autor untersucht unter Verwendung der Theorie der Hybridität, inwiefern zwischen den Umsetzungsinstrumenten der Lissabon-Strategie und den Instrumenten des positiven Rechts in der europäischen Integration eine funktionelle Interaktion entstehen muss. Im abschließenden Teil des Beitrags werden die Einflüsse der Lissabon-Strategie auf Staaten mit dem Status eines EU-Vollbeitrittskandidaten behandelt.*

*Schlüsselwörter: Lissabon-Strategie, Strategie „Europa 2020“, Soft Law, Offene Methode der Koordinierung, Integrierte Leitlinien, Theorie der Hybridität*

---

\* Dominik Vuletić, Mag. Iur., Assistent an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Business, Trg J. F. Kennedy 6, Zagreb