

## NASTAJANJE SPORTSKOG PRAVA EVROPSKE UNIJE

*Apstrakt*

*U ovom radu autor je analizirao i objasnio evoluciju pravnih normi sadržanih u pravnim i političkim aktima Evropskih zajednica i Evropske unije, a koji su vremenom, po mišljenju autora, stvorili osnovu za nastanak sportskog prava EU. Posebno je analizirana sadržina odredbi Osnivačkih ugovora Evropskih zajednica i Evropske unije, a kako bi se odredila pozicija sporta kao društvene vrednosti u tim ugovorima. Istaknuta je činjenica da Ugovor o Evropskoj uniji potpisan u Matrihtu 1992. godine, ne sadrži odredbe kojima bi bile ugovorene posebne nadležnosti EU u oblasti sporta, kao i da je takvo stanje identično stanju koje je bilo predviđeno Sporazumom o osnivanju Evropske ekonomske zajednice u Rimu 1957. godine. Pojašnjen je način na koji su kasniji dokumenti EU uvažili sport kao delatnost od interesa za EU i njene građane i naglašeno je kako je u Amsterdamski ugovor iz 1997. godine uneta posebna Deklaracija o sportu, što je predstavljalo prekretnicu u delovanju EU na polju sporta. Osim toga, analizirane su i odredbe pojedinih direktiva EU koje, bilo neposredno, bilo posredno imaju uticaja na stvaranje pravnih pravila u nacionalnim propisima država članica EU koje uređuju materiju sporta.*

*U zaključnom delu teksta iznet je stav da je od presudnog značaja za transformaciju evropskog sporta, osim odredbi ugovora i direktiva EU, imala i praksa Evropskog suda pravde, a pogotovo stavovi izneti u presudama donetim u slučajevima Dona, Bosman, Deliege i Lethonen, a što je doprinelo ubrzanju komercijalizaciji sporta, ne samo u EU već i u čitavoj Evropi.*

**Ključne reči:** Evropska unija, sport, sportsko pravo, direktive, praksa Evropskog suda pravde.

<sup>1</sup> Docent Fakulteta za sport Univerziteta „Union-Nikola Tesla“; e-mail: dejan.suput@ikom.rs

## 1. Uvod

Od kraja 80-ih godina XX veka, paralelno sa ukupnom liberalizacijom privrede i jačanjem uloge tržišta u svim sferama društvenog života, dolazi do sve većeg upliva profitnog motiva u profesionalni sport.<sup>2</sup> Sport je osim izvora zabave i zdravog razvitka ljudskog tela i duha postao i privredna grana u okviru koje se ostvaruje ogroman profit. U poslednjih dvadeset godina stepen komercijalizacije sportskih aktivnosti dostigao je razmere koje do sada nisu zabeležene u istoriji. Sport se razvio u vid globalne industrijske grane, koja po ostvarenom prometu obuhvata više od 3% ukupne svetske trgovine, a po ukupnoj vrednosti kapitala vredi više od 1% bruto nacionalnog proizvoda Evropske unije (EU).<sup>3</sup> Države članice EU zauzimaju drugo mesto na svetu, odmah posle Sjedinjenih Američkih Država (SAD), po stepenu komercijalizacije sporta, tj. komercijalizaciji sportskih aktivnosti i delatnosti koje se odvijaju na njihovoj teritoriji. Osim toga, u okviru redovnih tržišnih istraživanja koja se sprovode u državama članicama EU, došlo se do podatka da troškovi za sport čine oko 2% od ukupne privatne potrošnje građana EU. Ako se tome doda činjenica da države članice EU, zavisno od svoje ekonomske moći, u svojim godišnjim budžetima za ostvarivanje javnog interesa u oblasti sporta izdvajaju u proseku od 1% do 3% budžetskih sredstava, postaje očigledno koliko socijalnu i ekonomsku važnost ima sport na nivou EU.

Navedene okolnosti bile su dovoljne da se od sredine 90-ih godina XX veka, Evropska unija, znatno više nego što je to bio slučaj u epohi delovanja triju evropskih zajednica, zainteresuje za pravno uređivanje pojedinih sportskih aktivnosti i delatnosti, ili delatnosti povezanih sa sportom. Vremenom, jačanjem regulatorne funkcije EU u oblastima povezanim sa sprovođenjem sportskih aktivnosti i delatnosti, stvarala se osnova za postepeni nastanak i profilisanje sportskog prava EU.

Potvrda stava da do nastanka EU 1992. godine, Evropska ekonomska zajednica (EEZ) nije izražavala posebno interesovanje prema sportu kao značajnoj ljudskoj delatnosti, a da samim tim nije postojala mogućnost za razvijanje evropskog sportskog prava kao zasebne pravne discipline, vidi se iz dve presdune okolnosti. Prva okolnost je da dokumenti EEZ nisu pominjali, niti tretirali sport kao posebnu delatnost od interesa za tu zajednicu. Druga bitna okolnost bila je praksa Evropskog suda pravde koji je, po mišljenju mnogih savremenih kritičara komercijalizacije sporta, sport posmatrao kroz „izobličavajuću prizmu” zakona tržišta. Još

<sup>2</sup> B. Cerović, „Kontroverze privatizacije u sportu”, Sport i privatizacija, Institut za uporedno pravo i Sportski fond Cepter, Beograd 2009., 41.

<sup>3</sup> S. Gardiner, *Sports Law*, Cavendish Publishing Limited, London 2005., 37.

1974. godine Evropski sud pravde odlučio je da je komunitarno pravo primenjivo na sport kao privrednu delatnost u smislu člana 2. *Ugovora o Evropskoj zajednici* (EZ). Zapravo, Evropski sud pravde je presudio da se sport podvodi pod odredbe komunitarnog prava kada se sportske aktivnosti i delatnosti obavljaju kao privredne (komercijalne) aktivnosti. Takvo opredeljenje, koje nije predstavljalo samo pravno tumačenje suda, već i političku odluku i vrednosni sud o savremenom sportu, kasnije je potvrđeno i u slučajevima *Dona*, *Bosman*, *Deliege* i *Lethonen*, a doprinelo je daljoj komercijalizaciji sporta, ne samo u EU već i u čitavoj Evropi.<sup>4</sup>

## 2. Pozicija sporta u pravnim aktima EU

Ugovor o Evropskoj uniji potpisan u Matrihtu 1992. godine ne sadrži odredbe kojima bi bile ugovorene posebne nadležnosti EU u oblasti sporta i takvo stanje identično je stanju koje je bilo predviđeno Sporazumom o osnivanju Evropske ekonomske zajednice u Rimu 1957. godine. Iako bi na prvi pogled to moglo da znači da EU ne izražava nikakav interes za materiju sporta, kasniji dokumenti uvažili su sport kao delatnost od interesa za EU i njene građane. Tako je u Amsterdamski ugovor iz 1997. godine uneta posebna Deklaracija o sportu.

Deklaracijom iz Amsterdamskog ugovora, kao svojevrsnom političkom izjavom, prepoznat je i uvažen značaj sporta za EU i njene građane, istaknute su društvene vrednosti sporta kao ljudske delatnosti i naglašena je uloga koju sport ima u zbližavanju ljudi. Iako taj dokument nosi pompezan naziv „Deklaracija”, reč je zapravo o jednom u nizu priloga uz Ugovor. Taj prilog koji se odnosi na sport ima samo tri rečenice, ali je i pored toga njegov značaj za status sporta kao ljudske delatnosti u okviru EU imao veliku važnost. Deklaracija je sportu otvorila vrata EU, njenih organa i dokumenata i stvorila je osnov za kasnije veće interesovanje institucija EU za sport. Osim toga, izuzetno je važno što je Deklaracijom naglašeno da se pozivaju organi Evropske unije da saraduju sa sportskim organizacijama i da reaguju na važne događaje i pitanja koja prema mišljenju sportskih organizacija utiču na sport. Posebno je pomenuta i potreba za staranjem o amaterskom sportu i njegovim specifičnostima.

U Nici je na međuvladinoj konferenciji održanoj u decembru 2000. godine postignut politički dogovor koji je rezultirao Ugovorom iz Nice uz koji je Evropski savet usvojio: „Deklaraciju o specifičnim karakteristikama sporta – socijalna funkcija sporta u Evropi; ključni aspekt za implementaciju zajedničke politike”. Taj dokument za razliku od Deklaracije iz Amsterdama, znatno je obimniji i stvara osnov za mnogo

<sup>4</sup> D. Šuput, *Kaznenopravna zaštita sporta*, JP Službeni glasnik i Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd 2011., 11.

šire postupanje organa i tela EU u oblasti sporta. U okviru Deklaracije izraženo je opredeljenje da sportske organizacije i države članice EU snose prevashodnu (primarnu) odgovornost za organizovawe i upravljanje sportskim manifestacijama. Naglašeno je da bi uprkos tome što nema direktne nadležnosti u sferi sporta, EU trebalo u svojim aktivnostima da uzima u obzir činjenicu da sport ima socijalnu, obrazovnu i kulturnu funkciju, te da je iz tog razloga nužno da delovanje EU utiče na to da se u evropski sport inkorporiraju posebni etički kodeksi i načelo solidarnosti, a kako bi se očuvala i unapredila socijalna funkcija sporta. Proklamovan je cilj EU da se u raznovrsnim sportovima koji se praktikuju u Evropi, u praksi moraju očuvati i primeniti principi kohezije i solidarnosti, kao i načelo poštenog takmičenja i da se uz to moraju štititi moralni i materijalni interesi, kao i fizički integritet svih pojedinaca uključenih u sportske aktivnosti. Istaknuta je potreba za posebnom zaštitom omladine i dece koja se bave sportom, što se sve zajedno svodi na stav izražen u Deklaraciji da je sport humana aktivnost i da bi sportske aktivnosti trebalo da budu dostupne svim ljudima (muškarcima i ženama) uz poštovanje njihovih želja i stremljenja u okviru svih vrsta organizovanih sportskih aktivnosti, ili jednostavnog – individualnog rekreativnog bavljenja sportom. Važnost Deklaracije iz Nice ogleda se i u tome što su Deklaracijom države članice EU izrazile stav da:

- podržavaju sve volonterske aktivnosti u sportu;
- da deo prihoda ostvarenih prodajom prava TV prenosa sportskih manifestacija, mora biti iskorišćen za finansirawe sportskih aktivnosti, pogotovo u onom delu u kome se ostvaruje načelo solidarnosti;
- je nužno poštovati načelo nezavisnosti sportskih organizacija njihovo pravo da se slobodno organizuju kroz odgovarajuće oblike institucionalnog - organizacijskog povezivanja, tj. udruživanja;
- države treba da podstaknu isplatu novčanih naknada za obrazovanje, stručno usavršavanje i obuku vrhunskih sportista;
- države imaju dužnost da stvaraju osnovne uslove za trening i rekreaciju mladih, kao i da podstiču mlade da se bave sportom;
- države, u saradnji sa sportskim organizacijama, imaju ulogu da kontrolišu, a po potrebi preduzmu i konkretne mere i prate događanja u vezi sa komercijalnim transakcijama maloletnika koji se bave sportom.

Iako se na prvi pogled može pomisliti da zbog toga što do Amsterdamskog ugovora nije bilo izričitog pominjanja sporta u pravnim aktima EU, ta organizacija nije uopšte delovala u oblasti sporta, EU je

ipak i pre toga započela sa brojnim institucionalnim aktivnostima koje su se odnosile na materiju sporta. „Adonino izveštaj” sačinjen u Komitetu za „Evropu građana” usvojen je na Evropskom savetu održanom u Milanu 1985. godine i predstavlja prvi dokument EZ koji je prepoznao i uvažio značaj sporta na tlu EU i u njenom društvu.<sup>5</sup> Kasnije, a sve do stvaranja „Bele knjige o sportu”<sup>6</sup> 2007. godine Evropska komisija je usvojila brojne izveštaje organa EZ, a kasnije organa EU koji su se odnosili na sport. Tako je Evropska unija sa željom da omogući dijalog između EU i zastupnika sportskih organizacija, još 1991. godine formirala Evropski sportski forum, čije sednice se održavaju jedanput godišnje u organizaciji i pod pokroviteljstvom Evropske komisije.<sup>7</sup> Evropski sportski forum je 1999. godine održao „Prvu evropsku sportsku konferenciju” koja je imala presudnu ulogu pri izradi Izveštaja o sportu koji je razmatran i usvojen od Evropskog saveta na samitu u Helsinkiju u decembru 1999. godine. Neophodno je napomenuti da su na „Prvoj evropskoj sportskoj konferenciji” usvojeni zaključci koji su se između ostalog odnosili i na Evropski model sporta. Zaključeno je da dva osnovna principa definišu evropski sport: demokratija i solidarnost; da je očuvanje ta dva principa interes državnih vlasti i sportskih organizacija i da je zbog toga posebno važno za sport da sačuva svoju operativnu autonomiju i da se posebno sačuva od političkih manipulacija i uticaja politike. Sa takvim stavom EU dovodi se u vezu i Zajedničko saopštenje FIBA EVROPA, UEFA, CEV i IHF (federacije ekipnih sportova sa tla Evrope), izdato nakon sastanka sa predstavnicima EU održanog 20. septembra 2006. godine kojim se podržava implementacija Deklaracije o specifičnim karakteristikama sporta koja je doneta u Nici i odobrena od šefova država EU 2000. godine, kao i implementacija Deklaracije o sportu donete u Amsterdamu 1997. godine. U zajedničkom saopštenju, naglašeno je da autonomija i nezavisnost sportskih upravljačkih tela/organa i dobro rukovođenje u svakoj sportskoj grani, jeste ključni faktor razvoja sporta u Evropi. Ta autonomija i nezavisnost posebno se ogledaju u nezavisnosti u radu sportskih organizacija i njihovih organa u odnosu na politička tela, političke stranke i političke uticaje. Na opisani način, EU je svojim institucionalnim delovanjem izrazila stav da će štititi vrednosti evropskog modela sporta. Navedeni stav dodatno je razrađen Ugovorom iz Lisabona potpisanim 2007. godine, a kojim su izmenjene odredbe Ugovora o Evropskoj uniji

<sup>5</sup> A. Kosovac, „Radno angažovanje profesionalnih sportista u državama članicama Evropske unije”, *Strani pravni život* 3/2009, 228.

<sup>6</sup> White Paper on Sport, Commission of the European Communities, Brussels, 11.07.2007, COM (2007) 391 Final, nalazi se na wb-stranici: [http://ec.europa.eu/sport/white-paper/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/sport/white-paper/index_en.htm). 21.03.2015.

<sup>7</sup> N. Đurđević, *Javne vlasti i sport*, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac 2007., 74.

i Ugovor o osnivanju Evropske zajednice. Za sport je posebno važna izmena člana 149. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, u skladu sa kojim EU doprinosi promociji evropske dimenzije sporta, pri tom vodeći računa o njegovim specifičnim obeležjima, njegovoj strukturi zasnovanoj na volonterskim aktivnostima, kao i njegovoj socijalnoj i obrazovnoj funkciji.<sup>8</sup> Izmenjenom odredbom ugovora predviđeno je da će aktivnosti EU imati za cilj razvoj evropske dimenzije sporta pomoću promovisanja načela poštenja i otvorenosti u sportskim takmičenjima i kroz saradnju organizacija odgovornih za sport. Osim toga, naglašeno je da će EU učestvovati u aktivnostima koje imaju za cilj zaštitu fizičkog i moralnog integriteta sportista, a pogotovo mladih sportista. Istaknuto je da će EU i njene države članice podsticati saradnju u oblasti sporta sa trećim državama i međunarodnim organizacijama, a pogotovo saradnju sa Savetom Evrope (SE). Posebnu važnost ima činjenica da je Ugovorom iz Lisabona predviđeno da će Evropski parlament i Evropski savet, kako bi se doprinelo ostvarivanju prethodno nabrojanih ciljeva EU u oblasti sporta, donositi odgovarajuće preporuke i podsticajne mere.

Svi do sada opisani pravni i politički dokumenti EU koji se odnose na sport, mogu se smatrati izvorima sportskog prava EU, iako oni ne predstavljaju konvencije koje na direktan i detaljan način uređuju pojedina pitanja od značaja za sport, a kako to na primer čine konvencije SE koje uređuju oblast borbe protiv dopinga u sportu, ili materiju borbe protiv nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama. Po svojoj pravnoj prirodi, prethodno navedeni akti EU, više podsećaju na sasvim drugačiji korpus međunarodnih izvora prava u oblasti sporta – političke deklaracije i rezolucije donete od međudržavnih organizacija. Reč je o pojedinim međunarodnim sporazumima političke prirode, koji nisu međunarodni ugovori u pravom smislu reči, već se pojavljuju u formi odluke neke međunarodne organizacije. Takvi sporazumi doneti u formi odluke, sadrže pravne norme bez pravnih sankcija, a u nauci savremenog međunarodnog prava nazivaju se meko pravo (*soft law*). Njihova pravna obaveznost izvire iz ovlašćenja organa koji ih donosi, a koji je statutom međunarodne organizacije ovlašćen da usvoji preporuke i rezolucije. Sadržina tako postignutih međunarodnih sporazuma koji se donose u formi preporuka i rezolucija, plod su dogovora političkih predstavnika država članica međunarodnih organizacija. Prilikom postizanja saglasnosti o sadržini pojedine preporuke ili rezolucije, politički predstavnici država članica međunarodne organizacije, koji su obično predstavnici političkih organa svojih država (npr. predstavnici vlade, članovi narodne skupštine, predstavnici ili izaslanici predsednika države) postupaju u skladu sa smernicama koje dobiju iz svojih država. Usled toga, a po usvajanju određene

<sup>8</sup> N. Đurđević, 74.

preporuke ili rezolucije od strane organa međunarodne organizacije, ti dokumenti ne prolaze kroz postupak usvajanja međunarodnih ugovora, tj. ne podležu ratifikaciji u predstavničkim telima. Obaveze koje države preuzmu na taj način manje su pravne, a više političke prirode, što znači da u slučaju nepoštovanja tih odluka sankcije neće biti pravne već političke. Međutim, ta činjenica nema velikog značaja u praksi, pošto političke sankcije za neizvršavanje preporuka i smernica iz pojedine odluke međunarodne organizacije, po svojoj efikasnosti i intenzitetu mogu biti jače nego pojedine pravne sankcije koje se mogu preduzeti prema nekoj državi koja ne poštuje postignuti dogovor. U slučaju EU, baš kao što je to slučaj sa prethodno pomenutim međudržavnim organizacijama, glavne sankcije za nepoštovanje odredbi Ugovora iz Lisabona i ostalih ugovora, ili za nepoštovanje preporuka koje se tiču sporta, a donete su od organa EU, bile bi političke prirode.

Osim značaja pojedinih odredbi Osnivačkih ugovora i kasnijih ugovora EU za oblast sporta, barem delimično, bilo neposredno, bilo posredno, od značaja za uređivanje materije sporta su i pojedine direktive Saveta EZ i kasnije Evropskog saveta. Većina tih direktiva, svojim odredbama, stvara obaveze za države članice koje se odnose na pravno uređivanje neke druge sfere društvenog života, a ne sporta, ali svojom sadržinom utiču na sportske aktivnosti i delatnosti. Te direktive uređuju pojedina pitanja od značaja za radne odnose, zaštitu na radu, zaštitu dece i omladine, stavljanje u promet medicinskih sredstava, medije i dr. Međutim, pojedine odredbe takvih direktiva imaju neposredno dejstvo u oblasti organizovanja sportskih aktivnosti i delatnosti. Jedna od retkih direktiva koja se direktno odnosi na sportsku materiju je Direktiva o trgovini sportskim konjima i njihovom učešću na konjičkim sportskim priredbama<sup>9</sup>. Iako se navedena direktiva odnosi prevashodno na konjički sport i doneta je sa namerom da se eliminiše neujednačenost pojedinih propisa država članica u oblasti pristupa konja takmičenju, ona osim sportskog ima i izrazito privredni, tj. trgovinski karakter, što samo potkrepljuje stav da je još EEZ posmatrala i tretirala sport, ne samo kao zabavu već i kao ozbiljnu poslovnu delatnost kroz koju se ostvaruju značajni prihodi. Tako na primer, Direktiva o zaštiti mladih ljudi na radu<sup>10</sup> kojom je za države članice EU propisana obaveza da sprovedu zabranu rada dece i obaveza propisivanja nacionalnim zakonodavstvom minimalnog uzrasta za rad ili zapošljavanje dece, članom 5. predviđa da su države dužne da donesu pravila (propise) o angažovanju dece za obavljanje

<sup>9</sup> Council Directive 90/428/EEC of 26 June 1990 on trade in equidae intended for competitions and laying down the conditions for participation therein.

<sup>10</sup> Council Directive 94/33/EC of 22 June 1994 on the protection of young people at work.

kulturnih, umetničkih, sportskih ili reklamnih aktivnosti.<sup>11</sup> Angažovanje dece za nabrojane, a među njima i sportske aktivnosti, dozvoljeno je samo ako te aktivnosti nisu štetne za bezbednost, zdravlje, ili razvoj dece i za njihovo pohađanje nastave i profesionalnu orijentaciju, odnosno za mogućnost mladih da imaju koristi od školovanja. Konkretnije rečeno, a u skladu sa pravilom iz člana 5. Direktive, angažovanje dece, tj. uključivanje dece u sportske aktivnosti u formi koja ima oblik rada, uslovljeno je prethodnim odobrenjem nadležnog organa, datim u svakom pojedinačnom slučaju. Slično prethodnoj direktivi i Direktiva o uvođenju mera za podsticanje poboljšanja bezbednosti i zdravlja radnika na radu<sup>12</sup> ima dejstvo u sferi sporta. Reč je o propisu koji se odnosi i primenjuje na sve delatnosti iz javnog i privatnog sektora, sa izuzetkom javnih službi čije specifičnosti radnih procesa ne dozvoljavaju da budu obuhvaćene pravilima iz Direktive (vojska, policija i sl.).<sup>13</sup> Za oblast sporta, tačnije za sportiste, veliku važnost ima sadržina člana 14. Direktive. Tim članom uređuje se materija nadzora nad zdravljem i propisuje se obaveza da radnici (u tu kategoriju spadaju i profesionalni sportisti) imaju pravo na zdravstveni nadzor koji odgovara zdravstvenim i bezbednosnim rizicima njihovog posla. Propisano je uvođenje adekvatnih mera koje bi trebalo da se zasnivaju na odredbama nacionalnog zakonodavstva ili prakse i koje bi trebalo da obuhvate i vršenje zdravstvenog nadzora, tj. periodičnih pregleda u tačno propisanim intervalima. Takvim pravilom stvorena je osnova da se u nacionalnim propisima država članica EU nađu odredbe koje propisuju obavezno periodično utvrđivanje zdravstvene sposobnosti sportista koji učestvuju na takmičenjima.

Osim navedenih direktiva, mnoge druge direktive koje uređuju pojedina pitanja iz oblasti privrednih odnosa i zdravstva sadrže odredbe koje utiču na sport i ostvarivanje i zaštitu prava sportista i sportskih radnika. Dovoljno je pomenuti sledeće direktive, bez objašnjavanja njihove sadržine i suštine pošto bi to prevazišlo obim primeren ovom radu: Direktiva o reklamiranju koje dovodi u zabludu<sup>14</sup>, Direktiva o ujednačavanju zakona, drugih propisa i upravnih radnji o medicinskim proizvodima<sup>15</sup> i Direktiva o stavljanju u promet medicinskih proizvoda<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> M. Dinkić, Lj. Kovačević, *Harmonizacija domaćeg zakonodavstva sa pravom Evropske unije – socijalna politika*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2004., 195.

<sup>12</sup> Council Directive 89/391/EEC of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work.

<sup>13</sup> M. Dinkić, Lj. Kovačević, 195.

<sup>14</sup> Council Directive 84/450/EEC of 10 September 1984 realting of the approximation of the law, regulation and administrative provisions of the Member States concerning misleading advertising.

<sup>15</sup> Council Directive 65/65/EEC of 26 January 1965 on the approximation of the provisions laid down by Law, Regulation or Administrative action realting to proprietary medicinal products.

<sup>16</sup> Second Council Directive 75/319/EEC of 20 May 1975 on the approximation of the provisions laid down by Law, Regulation or Administrative action realting to proprietary medicinal products – es amended by 93/39.



Značajan dokument EU za oblast sporta predstavlja i Akcioni plan EU o borbi protiv droga za period od 2000. do 2004. godine, koji je kasnije dopunjavao i menjan novim. On je donet od strane Saveta EU, a određuje između ostalog, ciljeve koje EU treba da ostvari u oblasti suzbijanja dopinga u sportu. Akcionim planom je određeno da na nivou čitave Unije treba: unaprediti informisanost najšire javnosti o doping u i posledicama koje on prouzrokuje; doprineti podizanju svesti lekara o ozbiljnosti problema koje prouzrokuje upotreba doping sredstava; uvesti i unaprediti koordinaciju zakonodavnih aktivnosti u oblasti dopinga; stvoriti preciznu definiciju dopinga i listu zabranjenih supstanci i standarde za testiranje na prisustvo tih supstanci; unaprediti zaštitu zdravlja mladih sportista. U istom dokumentu EU naglašava se da su države članice Evropske Unije zajedno sa Evropskom Komisijom postigle saglasnost o potrebi razvoja novih mera koje će biti preduzete na nivou čitave Unije kako bi se na što efikasniji način upotrebile tzv. zajedničke evropske politike i harmonizovalo zakonodavstvo. Istaknuta je važnost saradnje država članica EU u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, s obzirom na činjenicu da doping u sportu često obuhvata trgovinu drogom i drugim zabranjenim supstancama.

Posebnu važnost ima činjenica da je Akcionim planom EU naglašeno da problemu dopinga u sportu treba prići iz dva ugla posmatranja i delovanja. Tako dopingovanje profesionalnih sportista treba tretirati kao problem obavljanja jedne posebne profesije, a pravila koja se odnose na suzbijanje i kažnjavanje upotrebe dopinga u profesionalnom sportu treba da nastanu saradnjom država, sportskih organizacija i međunarodnih organizacija. Sa druge strane, ocenjeno je da borba protiv dopinga u amaterskom sportu treba da obuhvati veći broj uniformnih mera koje su već isprobane i potvrđene kao efikasne u borbi protiv upotrebe droge na evropskom tlu.

U Akcionom planu posebno je ukazano na činjenicu ogromnog uticaja sportskih aktivnosti na ponašanje čitave javnosti pojedinog društva i na uticaj koji velike zvezde sportskih takmičenja imaju na ponašanje omladine i dece. Zbog toga, borbu protiv dopinga u sportu, treba posmatrati kao odličnu priliku za širenje i jačanje ideja i programa opšte borbe protiv upotrebe droge u svakodnevnom životu evropljana, zaključuje se u Akcionom planu EU.

Prikazani akti EU koji se barem jednim svojim delom odnose na materiju sporta, samo su deo pravnog okvira EU koji sadrži brojne norme koje se odnose na sport, ili utiču na organizovanje i sprovođenje sportskih aktivnosti i delatnosti na teritoriji država članica EU. Jednako važan faktor za postavljanje osnova sportskog prava EU predstavlja i praksa Evropskog suda pravde koja će biti prikazana u kratkim crtama pomoću najreprezentativnijih slučajeva.

### 3. Uloga Evropskog suda pravde

Uprkos tome što je još 70-ih godina XX veka Evropski sud pravde zauzeo pravni stav da se sport podvodi pod odredbe komunitarnog prava kada se sportske aktivnosti i delatnosti obavljaju kao privredne (komercijalne) aktivnosti, praksa tog suda imala je znatno širi uticaj na evropski sport nego što je to razvoj privredne dimenzije organizovanja i sprovođenja sportskih aktivnosti i delatnosti. Presude tog suda imale su u poslednjih dvadesetak godina izuzetno veliki uticaj na menjanje i razvoj sportskog sistema država članica EU.

Jedno od osnovnih pitanja sa kojima su se suočile sportske organizacije država članica EU i njihove evropske asocijacije (evropski granski sportski savezi), bilo je da li će sport i sportska pravila, kao što je to bio slučaj sa stanjem i načelom primenjenim u okviru nacionalnih država, uživati punu autonomiju u pravnom uređivanju sportskih odnosa, tj. da li će sportska pravila i propozicije morati da budu usaglašeni sa pravom EU, ili će moći potpuno autonomno da se razvijaju i primenjuju.

Prva konkretna i sporna pitanja pojavila su se još pre četiri decenije i to u domenu radnopravnog statusa sportista i načina i uslova njihovog radnog angažovanja od strane sportskih klubova. Postavilo se pitanje da li pravila nacionalnih sportskih saveza moraju da poštuju slobodu kretanja radnika, kao jednu od četiri osnovne slobode proklamovane i garantovane dokumentima EZ i kasnije EU. Takođe, postavilo se i pitanje da li i načelo nediskriminacije pri zapošljavanju, kao jedno od osnovnih načela na kojima se temelji komunitarno pravo, ima primat u odnosu na pojedina pravila nacionalnih granskih sportskih saveza.

Jedan od mnogih slučajeva u kojima je Evropski sud pravde zauzeo stav o prethodno navedenim pitanjima bio je slučaj *Walrave protiv Union Cyclistiche Internationale*. U tom slučaju, sudska presuda sadržala je odgovor na dva bitna pitanja i to: 1) da li je komunitarno pravo relevantno i primenjivo na sportske odnose; 2) da li zabrana diskriminacije važi i za sportske saveze, tj. da li sadržina propisa koje ti savezi donose i primenjuju mora biti nediskriminatorna sa stanovišta komunitarnog prava i odredbi koje uređuju radno angažovanje sportista. U najkraćim crtama, u presudi je zauzet stav da se sportske delatnosti podvode pod odredbe komunitarnog prava u onoj meri u kojoj te delatnosti predstavljaju ekonomsku aktivnost u smislu člana 2. Ugovora o EEZ. Kada se sportske delatnosti karakterišu zapošljavanjem sportista koji za svoj sportski angažman primaju naknadu, tj. platu, dolazi do primene članova 48. do 51. Ugovora o EEZ i članova 59. do 66. Ugovora čija primena se dovodi u vezu sa primenom opšteg pravila iz člana 7. Ugovora kojim je zabranjena svaka diskriminacija zasnovana po osnovu državljanstva kada

je reč o vršenju radnih aktivnosti i uređivanju prava na rad.

Opisanim stavom suda ukinuta je mogućnost stvaranja prepreka u okviru sportskih propozicija za slobodu kretanja sportista i prižanja profesionalnih sportskih usluga između država i državljana država članica EZ. Slično prethodnom slučaju iz biciklističkog sporta, u sporu *Dona* protiv *Montera*, a koji se odnosio na problem zabrane igranja stranih igrača za nacionalne profesionalne fudbalske klubove, sud je u presudi naveo sledeće: „Aktivnosti profesionalnih i poluprofesionalnih fudbalera po svojoj prirodi predstavljaju vid plaćenog radnog angažovanja (zaposlenja ili vršenja usluga uz naknadu), pa se imajući u vidu ciljeve EZ, te delatnosti moraju vršiti u skladu sa odredbama komunitarnog prava, u onoj meri u kojoj predstavljaju ekonomsku aktivnost u smislu člana 2. Ugovora o EEZ”.

Bitno je da je u navedenim presudama Evropski sud pravde zauzeo načelan stav koji je sprečio mogućnost da se usled primene odredbi komunitarnog prava obesmisle pravila koja uređuju takmičenja između nacionalnih reprezentacija u pojedinom sportu. Sud je naglasio da ranije navedene odredbe komunitarnog prava o zabrani diskriminacije, ne sprečavaju donošenje i primenu propozicija sportskih saveza koji isključuju učešće inostranih igrača u pojedinim utakmicama iz razloga koji nisu ekonomske prirode, već se odnose na posebnu prirodu utakmica i kontekst takmičenja, a u vezi sa ostvarivanjem sportskog i takmičarskog interesa prilikom takmičenja između nacionalnih timova (reprezentacija) različitih država.

Mnogi drugi slučajevi u kojima je u vezi sa sportskim odnosima odlučivao Evropski sud pravde, pa čak i prethodno pomenuta dva slučaja, ostali su u senci najpoznatijeg sportskog slučaja o kome je taj sud odlučivao, a čijom je presudom došlo do „kreiranja” tzv. Bosmanovog pravila. Reč je o sudskom sporu *Union Royale Belge des Societes de Football Association (ASBL) and Others* protiv *Jean-Marc Bosmana*.<sup>17</sup> Žan Mark Bosman bio je profesionalni fudbaler, belgijski državljanin, koji je igrao za fudbalski klub iz Liježa. U trenutku kada mu je isticao ugovor, dobio je predlog kluba za koji je igrao da produži ugovor, uz uslov da mu plata bude umanjena za 40% u odnosu na platu koju je primao po osnovu ugovora koji je isticao. Pošto nije želeo da potpiše takav ugovor, uvršćen je u transfer listu. Pravila Belgijske kraljevske unije fudbalskih klubova propisivala su da je klub koji preuzima igrača dužan da plati naknadu poslednjem klubu za koji je igrač nastupao. Kada je hteo da pređe u francuski klub, belgijski klub je odbio da pošalje sertifikat o transferu pošto francuzi nisu želeli da plate naknadu i francuska strana se povukla iz pregovora o transferu. Apelacioni sud iz Liježa, na osnovu člana 177.

<sup>17</sup> Case C-415/93, nalazi se na web-stranici: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61993J0415:EN:HTML>. 22.03.2015.

Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici, obratio se Evropskom sudu pravde za tumačenje članova 48, 85. i 86. Ugovora.

Tumačenje smila i načina primene navedenih članova Ugovora bilo je neophodno radi rešavanja nekoliko spornih pitanja nastalih između: 1) Belgijske kraljevske unije fudbalskih klubova (URBSFA) i Bosmana; 2) Liježkog kraljevskog kluba SA („RC Liege”) i Bosmana, Sindikata Dankerka, URBSFA i UEFA; 3) UEFA i Bosman-a. Nakon saslušanja mišljenja zastupnika Belgijske kraljevske unije fudbalskih klubova, UEFA-e, Žan Mark Bosmana, vlade Danske, vlade Nemačke, vlade Francuske, vlade Italije i Evropske komisije, kao i nakon izjave Opšteg pravobranioca na zasedanju od 20. septembra 1995. godine, Sud je doneo konačnu odluku. U presudi je naveden pravni stav da se fudbal igra u organizovanim klubovima koji su članovi jednog nacionalnog saveza, a da je u zemljama EU jedini izuzetak Ujedinjeno kraljevstvo, gde postoji više, tj. četiri saveza (nacionalni savezi Engleske, Velsa, Škotske i Severne Irske). URBSFA u konkretnom slučaju predstavlja belgijski nacionalni savez. Nacionalni savezi članovi su Međunarodne federacije fudbalskih saveza (FIFA), organizacije koja je osnovana i koja radi u skladu sa propisima švajcarskog prava, a bavi se organizovanjem fudbala i fudbalskih takmičenja na svetskom nivou. FIFA je podeljena na konfederacije po kontinentima, i za teritoriju Evrope nadležna je UEFA, koja takođe radi u skladu sa odredbama švajcarskih propisa. UEFA ima 54 člana, među kojima se nalaze i članovi iz država članica EU. U skladu sa statutom UEFA-e, svi članovi moraju da prilagode svoje statute sa pravilnicima i odlukama UEFA-e. Svaka fudbalska utakmica organizovana pod pokroviteljstvom nacionalnog saveza mora biti igrana između dva kluba koji su članovi tog (nacionalnog) saveza. Tim svakog kluba sastoji se od igrača koji su registrovani u nacionalnom savezu da igraju za odgovarajući klub. Svaki profesionalni fudbaler mora biti registrovan u nacionalnom savezu kao sadašnji ili bivši igrač određenog kluba. Imajući sve prethodno navedeno u vidu, evropski sud pravde je, odlučujući o pitanjima suda iz Liježa doneo odluku da član 48. Ugovora o EZZ sprečava primenu pravila sportskih saveza po kojima profesionalni fudbaler, koji je državljanin jedne države članice, ne može, po isteku ugovora sa klubom biti zaposlen u drugom klubu, u drugoj državi članici, osim ako budući klub ne plati bivšem klubu naknadu za transfer, treniranje i razvoj. Član 48. isključuje primenu pravila nacionalnih i međunarodnih sportskih saveza u skladu sa kojima u takmičarskim utakmicama koje oni organizuju, fudbalski klubovi mogu uključiti samo ograničeni broj profesionalnih igrača koji su državljani druge države članice EU. U tom slučaju, Sud je došao do zaključka da državljani zemalja članica EU imaju pravo koje im direktno proizlazi iz Ugovora da napuste zemlju porekla,

uđu na teritoriju druge države članice i nastane se iz ekonomskih razloga u drugoj državi i u njoj se bave delatnošću kojom žele. U slučaju Bosman došlo se do zaključka da je profesionalni fudbal ekonomska aktivnost, a samim tim i subjekt komunitarnog prava. Neophodno je napomenuti da je u slučajevima Walrave, Dona i Bosman, Evropski sud prihvatio jedan izuzetak od principa primene slobode kretanja sportista kao radne snage, ali iz razloga koji nisu ekonomske prirode. Taj izuzetak odnosi se na sastav nacionalnih reprezentacija i tada su ograničenja slobode kretanja radne snage dozvoljena, a kako se ne bi gubio smisao sportskih takmičenja koja se odigravaju između nacionalnih reprezentacija.<sup>18</sup>

Jedan broj slučajeva o kojima je odlučivao Evropski sud pravde odnosio se na pitanje autonomije sportskih saveza pri organizovanju sportskih takmičenja u odnosu na odredbe komunitarnog prava. Za tu oblast najreprezentativnija su dva slučaja – slučaj Deliege i slučaj Lethonen. U slučaju Deliege protiv Frankofonske džudo i lige srodnih disciplina, Belgijske džudo lige i Evropske džudo unije, Evropski sud pravde je zaključio da pravno pravilo koje se odnosi na profesionalne i poluprofesionalne igrače, ili osobe koje žele da učestvuju u profesionalnim, ili polu profesionalnim sportskim aktivnostima - takmičenjima, a odabrani su od strane svojih saveza da učestvuju na međunarodnim sportskim takmičenjima visokog ranga, koji ne uključuje takmičenja između nacionalnih reprezentacija, ne ustanovljava ograničenje slobode pružanja usluga, samo po sebi. U presudi, Sud je prepoznao veliki broj odvojenih, ali blisko povezanih sportskih aktivnosti koje se mogu podvesti pod član 49. Ugovora. Među tim aktivnostima su i one koje uključuju različite dobavljače i primaoce usluga, kao što su organizatori međunarodnog takmičenja koji mogu ponuditi sportisti priliku da se takmiči sa ostalima. S druge strane, tu su sportisti koji svojim učešćem na takmičenju omogućavaju organizatoru da organizuje takmičenje i omogućavaju sponzorima publicitet, uz publiku koja će prisustvovati takmičenju i televizijske kuće koje će prenositi sportski događaj. U slučaju Lehtonen protiv Belgijskog košarkaškog saveza, Sud je smatrao da postavljanje rokova za transfer igrača može da se sukobi sa ciljem obezbeđenja pravednosti sportskih takmičenja. Da bi se to opravdalo, pravila tog tipa propisana od strane sportskih organizacija moraju da steknu legitimitet kroz postizanje legitimnog cilja kome teže primenom pravne norme. U konkretnom slučaju, radilo se o košarkašu finske nacionalnosti koji je igrao za klub, koji je član Belgijskog košarkaškog saveza. Igrač je po pravilima Međunarodne košarkaške federacije (FIBA) propustio rok za transfer. Kao rezultat, klub je odbio da pusti igrača pre isteka igračke

<sup>18</sup> A. Kosovac, 234.

sezone. U tom slučaju, Sud je odlučio da profesionalni igrač koji ima potpisan ugovor sa klubom i dobija redovnu platu i bonuse treba da se smatra radnikom. Rad tog igrača treba da se tretira kao pružanje usluga i da se nalazi pod osnovnim pravima regulisanim Ugovorom. Ipak, Sud je smatrao da je precizno funkcionisanje prvenstva (takmičenja) kao celine svojstveno sportskim organizacijama i ograničenje transfera koji sprečava košarkaše da pređu u drugi klub za vreme takmičarske sezone može biti u vezi sa očuvanjem regularnosti takmičenja. Posle tog slučaja, bilo je još nekoliko slučajeva sa sličnim problematičnim pitanjima koja su se ticala: slobode kretanja radnika (ograničenje broja profesionalnih igrača koji imaju državljanstvo države koja nije članica EU koji mogu da igraju u klubu u okviru sportske federacije) - slučaj Deutcher Handballbund protiv Markos Kolpak; slučaj Igor Simutenkov protiv Ministerio de Education y Cultura i Real Federacion Espanola de Futbol nastao na osnovu primene sporazuma Evropska unija – Rusija (ograničeni broj profesionalnih igrača koji imaju državljanstvo države nečlanice koji nastupaju za klub u nacionalnim takmičenjima); slobode pružanja usluga - slučaj David Meca-Medina i Igor Majcen protiv Evropske komisije; slobode pružanja usluga (vezano za delatnost sportskih agenata) – slučaj Piau protiv Evropske komisije.

Rešavanje svih navedenih slučajeva uticalo je na postepeno stvaranje sportskog prava EU i zauzimanje definitivnog stava da se odredbe komunitarnog prava primenjuju na sportske aktivnosti i delatnosti i pravne odnose u sportu koji nastaju u okviru država članica EU.

#### 4. Zaključak

Nastajanje sportskog prava EU izuzetno je dugotrajan i segmentiran proces koji se karakteriše cikličnim donošenjem propisa koji samo delimično uređuju pojedinačna pitanja od važnosti za organizovanje i sprovođenje sportskih aktivnosti na tlu EU. Propisi EU i akti političke prirode koje usvajaju pojedini organi i tela EU, vremenom proširuju nadležnosti EU u regulisanju pravnih odnosa koji izviru iz sporta. Još uvek, najveći broj normi komunitarnog prava uređuje segmente sporta koji se odnose na: uređivanje sistema sporta u državama članicama EU; zaštitu ostvarivanja javnog interesa u oblasti sporta; zaštitu zdravlja sportista. S druge strane, pojedine pravne norme koje imaju privrednopravni i radnopravni karakter, dobile su kroz sudsku praksu Evropskog suda pravde direktnu primenu u oblasti sporta i pravnih odnosa koji nastaju u sportu.

Praksa evropskog suda pravde uticala je na suštinske promene u brojnim sportovima i sportskim disciplinama koje se tradicionalno upražnjavaju u najvećem broju evropskih država. Uticaj presuda Evropskog suda pravde na promene propozicija pojedinih sportskih igara bio je tako jak da su se

promene dogodile na celokupnoj evropskoj sportskoj sceni koja obuhvata, ne samo države članice EU, već i ostale evropske države. Tako je nastanak tzv. Bosmanovog pravila, koje je direktan proizvod presude donete od Evropskog suda pravde, zajedno sa drugim presudama pomenutim u ovom radu, izmenio karakter evropskog sporta i sportskih takmičenja. Izrazito nacionalna dimenzija klubskih sportskih takmičenja, koja je u Evropi bila zastupljena u periodu nakon Drugog svetskog rata pa do početka 90-ih godina XX veka, nestala je u periodu od samo nekoliko godina. Pravila koja su ograničavala broj stranih igrača koji mogu da nastupaju za pojedini nacionalni sportski klub, u najvećem broju sportova su ukinuta kada je reč o državljanima država članica EU, a značajno su ublažena u odnosu na sportiste koji su građani ostalih država sveta. Posledica takve prakse je sve manja nacionalna prepoznatljivost evropskih sportskih klubova i postepeno stvaranje monopolskog položaja sportskih klubova iz najbogatijih država članica EU u odnosu na siromašnije države članice EU i evropske države koje nisu članice EU. Negativan uticaj ekstremne komercijalizacije evropskog sporta najvidljiviji je u evropskom fudbalu i košarci, ali polako se preliva i na ostale sportove. Među evropskim sportskim radnicima sve više se čuje stav da su komercijalizaciji sporta i uvećanju problema koje ona prouzrokuje doprineli propisi EU, kao i praksa Evropskog suda pravde koji sport posmatra kroz „izobličavajuću prizmu” zakona tržišta. Došlo se do tačke u kojoj je dobra namera Evropskog suda pravde koji je insistirao na doslednom poštovanju slobode prometa radne snage u okviru EU, stvorila situaciju u kojoj sportski klubovi iz država istočne Evrope zamiru, gube interes za međunarodnim – evropskim sportskim takmičenjima i pretvaraju se u preduzeća za prodaju mladih talenata. Novačana nadmoć fudbalskih klubova iz Engleske, Nemačke, Španije, Italije i Francuske, potpomognuta pravilima o apsolutnoj slobodi prometa radne snage (igrača), dovela je do toga da klubovi iz ostalih država članica EU i ostalih evropskih država, jedva uspevaju da učestvuju u napopularnijim evropskim klubskim takmičenjima kao što su „Liga šampiona” i „Liga Evrope”, iz razloga što klubovi iz bogatih država uspevaju da otkupe sve najtalentovanije igrače iz Evrope i Afrike i na taj način stiču nesrazmernu snagu u odnosu na ostale klubove koje izbacuju iz takmičenja još u predkvalifikacionim fazama evropskih takmičenja. Time se stvara monopol najbogatijih evropskih klubova na učešće i pobedu u evropskim kupovima, sportska takmičenja postaju sve više poslovna aktivnost, a sve manje sportska aktivnost koja se zasniva na faktorima truda, talenta i sreće, a ne na korelaciji između uloženog novca i postignutog sportskog rezultata. Takvo stanje nije prisutno čak ni u SAD koje iako poseduju sportska takmičenja koja su po stepenu komercijalizacije iznad evropskih, imaju pravna pravila koja sprečavaju

da najbogatiji klubovi otkupe sve talente i takmičenje učine relativno izvesnim i monotonim. U SAD postoje pravila o tzv. draftovanju koja sprečavaju da najbogatiji klubovi otkupe sve najtalentovanije sportiste, dok u Evropi takvih pravila trenutno nema. Da li će EU uspeti da se izdigne iznad finansijskih interesa desetak najbogatijih evropskih fudbalskih i košarkaških klubova i da li će doneti pravila koja će sprečiti obesmišljavanje sportskih takmičenja zasnovanih isključivo na tržišnim principima, ostaje da se vidi u godinama koje slede.

**Assistant Prof. Dejan Šuput, Ph.D**

Faculty of Sport University Union - Nikola Tesla

## ORIGIN OF THE EU SPORT LAW

### Summary

The paper analyses and explains the evolution of legal norms from the legal and political acts of the European Communities and the European Union which in time, in the author's opinion, created the basis for the beginning of the EU sport law. The content of the provisions of the treaties establishing the European Economic Community and the European Union was analysed in particular, in order to determine the position of sport as a social value in the treaties. Attention is drawn to the fact that the Treaty on European Union, signed in Maastricht in 1992, does not contain any provisions conferring special competence on the EU in the field of sport, and neither does the Treaty establishing the European Economic Community, signed in Rome in 1957. The paper clarifies how the later EU documents recognized sport as an activity of interest for the EU and its citizens and notes, in particular, how a special Declaration on Sport was annexed to the Treaty of Amsterdam from 1997, this being a turning point in the EU's activity in the field of sport. Furthermore, the paper analyses the provisions of the EU directives that have impact, either indirect or direct, on the creation of legal rules in the national regulations of the Member States regulating sport.



---

In the closing part, the paper argues that, in addition to the provisions of the EU treaties and directives, the practice of the Court of Justice of the European Union was crucial to the transformation of the European sport, in particular the views expressed in the rulings in the cases of *Dona*, *Bosman*, *Deliege* and *Lethonen*, contributing to the accelerated commercialization of sport, not only in the EU, but in the entire Europe.

**Keywords:** European Union, sport, sport law, directives, practice of the Court of Justice of the European Union