

Mr Dejan Šuput
istraživač-saradnik
Institut za uporedno pravo

Primljeno 01.09.2009.

ZAKONSKO UREĐIVANJE SPORTA U EVROPSKIM DRŽAVAMA

U ovom članku prikazani su modeli pravnog, tj. zakonskog uređivanja sporta u evropskim državama i objašnjen je uticaj koji zakoni kojima se pravno uređuje sport imaju na organizovanje i funkcionisanje celokupnog sportskog sistema pojedinih država. Izveden je i zaključak da se gotovo kao pravilo, ustalila praksa da većina država sa juga i istoka Evrope prihvata i tokom dugog niza godina primenjuje intervencionistički model zakonskog uređivanja sporta, dok sa druge strane, države sa severa i zapada Evrope većinom imaju neintervencionistički model zakonskog uređivanja materije sporta.

Posebna pažnja u tekstu je posvećena analizi zakona koji uređuju sport u Grčkoj, Španiji i Hrvatskoj, kao državama koje su prihvatile tzv. intervencionistički model pravnog - zakonskog uređivanja sporta, po čemu su slične Republici Srbiji. Sagledavanje zakonodavne prakse tih država u oblasti pravnog regulisanja sporta, može da pomogne pri predstojećem sprovođenju reforme pravnog okvira koji uređuje sport u Republici Srbiji time što može da ukaže na pojedine prednosti i mane zakonskih rešenja koja su već isprobana u praksi. Pri tom, Grčka je odabrana kao reprezentativan primer za proučavanje sadržine Zakona o sportu pošto je reč o državi članici Evropske unije u kojoj sport ima značajnu društvenu ulogu još od antičkih vremena, a uz to je i zemlja koja ima mnoge sličnosti sa Srbijom.

Sadržina odredbi španskog Zakona o sportu odabrana je za analizu usled toga što je taj Zakon posebno interesantan za našu državu, pošto je takozvani Španski model pravnog uređivanja sporta u medijima i na mnogobrojnim stručnim raspravama pominjan kao rešenje koje bi bilo primenljivo i prihvatljivo prilikom sprovođenja reforme pravnog okvira koji uređuje sport u Republici Srbiji. Sa druge strane, prikazan je hrvatski Zakon o sportu, zbog toga što uporednopravna analiza propisa Republike Srbije i Republike Hrvatske ima posebnu važnost usled činjenice da

su te dve države u XX veku delile zajedničku pravnu tradiciju i praksu, pogotovo kada je reč o zakonskom uređivanju materije sporta. Osim pravnog nasleđa iz doba SFRJ, te dve države imaju nespornih sličnosti, ne samo usled geografske bliskosti i zajedništva govornog područja koje obuhvataju, već i po nekadašnjem ustrojstvu sportskog sistema i problemima koji i dalje opterećuju njihove sportske sisteme.

Ključne reči: *sport, sportsko pravo, reforma pravnog okvira, država, sportske organizacije.*

I Uvod

Višegodišnji neuspeli pokušaji da se u Srbiji donese nov Zakon o sportu, ne samo što su učinili temu pravnog, a time i zakonskog uređivanja materije sporta zanimljivom, već su nametnuli i potrebu da se sagleda i analizira uporednopravna praksa drugih evropskih država u toj zakonodavnoj oblasti. U brojnim javnim raspravama o različitim modelima¹, nacrtima² i predlozima³ novog Zakona o sportu, vođenim tokom prote-

¹ Model zakona o sportu predstavili su Udruženje za razvoj sportskog prava Srbije i udruženje građana „Napredni klub” u novembru 2008. godine. Modelom zakona u osnovi je predloženo uređivanje strukture sistema sporta i sportskih delatnosti, kao i uslova za bavljenje sportskim delatnostima. Preciznije, zakonska materija je podeljena u četrnaest glava: 1) Uvodne odredbe; 2) Sistem sporta i sportske delatnosti; 3) Obavljanje sportske delatnosti učestvovanja u sportskom takmičenju; 4) Kategorizacije u oblasti sporta; 5) Sportske priredbe; 6) Školski sport; 7) Sportski objekti; 8) Stručni rad u oblasti sporta; 9) Evidencije; 10) Zdravstvena zaštita u oblasti sporta; 11) Opšti interes i potrebe u oblasti sporta; 12) Nadzor; 13) Kaznene odredbe; 14) Prelazne i završne odredbe. Tekst Modela zakona o sportu nalazi se na veb-stranici: <http://www.sportsko-pravo.com/Documents.htm>.

² Uprava za sport Ministarstva prosvete i sporta je 2004. godine otpočela sa izradom novog Nacrta zakona o sportu, čiji je tekst početkom februara 2005. godine upućen Vladi Republike Srbije da ga po propisanom postupku utvrdi kao predlog. Međutim, usled niza okolnosti to se nije dogodilo. O izradi Nacrta zakona o sportu u periodu 2004 – 2006. godina videti u: N Đurđević, Javne vlasti i sport, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac, 2007, str.134 - 138.

³ Još u decembru 2003. godine Vlada Republike Srbije utvrdila je Predlog zakona o izmenama i dopunama zakona o sportu. Međutim, taj predlog nikada nije izglasan u Narodnoj Skupštini kao zakon pošto su raspisani republički parlamentarni izbori posle kojih je nova Vlada Republike Srbije povukla iz skupštinske procedure sve predloge zakona koje je uputila prethodna Vlada. Sledeći Predlog zakona o sportu upućen je od

klih devet godina, učesnici tih rasprava pozivali su se na tzv. španske, hrvatske, bugarske, rumunske i mnoge druge modele zakonskog uređivanja sporta, a da pri tom nisu pružili objašnjenja o suštini tih zakonodavnih modela i prednostima pravnih rešenja i instituta koje ti modeli propisuju.

Poslednja javnosti predstavljena verzija Nacrta zakona o sportu⁴, koju je pripremlilo Ministarstvo omladine i sporta Vlade Republike Srbije tokom proleća 2009. godine, a povodom koje je održana javna rasprava krajem aprila i početkom maja iste godine, pokazala je da se veliki broj primedbi na predstavljeni zakonski tekst odnosio baš na činjenicu da po suštini i obimu predloženih zakonskih rešenja, Nacrt odstupa od zakonodavne prakse evropskih država⁵ i načela koja je u svojim dokumentima koji se tiču pravnog uređivanja sporta proklamovao Savet Evrope.

II Potreba za pravnim uređivanjem sporta

Većina ljudi doživljava sport kao zabavu, razonodu i način da ispune slobodno vreme, pa im začuđujuće deluje sama pomisao da je sport kao „neobaveznu” ljudsku delatnost potrebno pravno regulisati zakonom, ili nekim drugim propisom. Međutim, nesporno je da se sport – sportske aktivnosti i delatnosti - od svog nastanka do danas odvijaju po određenim, unapred utvrđenim pravilima, bez kojih sportsko nadmetanje ne bi imalo nikakvog smisla i izgleda za opstanak i razvoj. Ono što sport razlikuje od stihijskih fizičkih aktivnosti ljudi, što ga čini društveno prihvatljivom delatnošću, jeste određeni nivo pravne uređenosti sportskih odnosa koji

strane Vlade Republike Srbije Narodnoj skupštini 8. novembra 2007. godine. Međutim, ni taj predlog novog Zakona o sportu nikada nije izglasan u Narodnoj Skupštini, a do neuspeha zakonodavnog postupka je ponovo došlo usled raspisivanja parlamentarnih izbora. Verzija Predloga zakona o sportu iz 2007. godine ostala je upamćena po obimnosti i nepreglednosti zakonskog teksta i pokušaju da se kroz odredbe o konvertovanju dugova sportskih klubova u akcije, sprovede transformacija sportskih klubova iz forme udruženja građana u formu akcionarskih društava. Predlog zakona o sportu iz novembra 2007. godine nalazi se na veb-stranici: <http://www.mos.gov.rs/upload/dl/NACRTI/Zakona/predlogzakonaosportu.pdf>.

⁴ Nacrt zakona o sportu iz aprila 2009. godine, nalazi se na veb-stranici: http://www.mos.gov.rs/upload/dl/SPORT/Zakoni/NZOS_2009.pdf.

⁵ Zamerke na tekst Nacrta zakona o sportu, nalazi se na veb-stranici: <http://www.sportskopravo.com/News01.htm>.

omogućava ostvarivanje i očuvanje osnovnih vrednosti na kojima se sport zasniva, a koje su oličene u načelima poštene igre⁶ i slobodnog takmičenja. To je ujedno i veza između sporta i prava kao dva fenomena koja su se zasebno razvijala, a čijom interakcijom je nastalo sportsko pravo kao posebna grana prava.⁷

⁶ Poštena igra (eng. fair play) predstavlja etički princip na kome počiva sportsko nadmetanje. Termin fair play vremenom se odomaćio, ne samo na srpskom govornom području, već i u ostalim državama sveta u kojima se svakodnevno koristi u vezi sa održavanjem sportskih takmičenja.

U najužem smislu, fair play označava jednak položaj i nepristrasan tretman svih sportista koji se takmiče u određenoj sportskoj disciplini. Šire posmatrano, fair play se definiše kao više od igranja po sportskim pravilima i obuhvata koncepte: razvijanja prijateljstva među sportistima, izražavanja solidarnosti takmičara i ukazivanja poštovanja prema drugim takmičarima. Fair play predstavlja način razmišljanja i izražava potrebu za etičkim postupanjem sportista. Prime-na načela fair play-a treba da doprinese iskorenjivanju nesportskog ponašanja koje se ogleda u prevarnom postupanju sportista na takmičenjima oličenom u upotrebi dopinga, postizanju dogovora o pobjedniku, sklapanju interesnih saveza između takmičara i fizičkom i verbalnom nasilju usmerenom ka protivniku ili protivničkoj ekipi. Fair play se dugotrajnom praksom sportskog nadmetanja i rada sportskih organizacija razvio i učvrstio kao jedno od najvažnijih načela sporta i sportskih takmičenja. On se već dugi niz godina ne svodi samo na prost izraz koji ima značenje kakvo je navedeno u većini postojećih rečenika (poštena igra), već predstavlja poseban koncept koji obuhvata niz standarda i pravila koja se prilikom sportskog nadmetanja moraju poštovati da bi se pojedino takmičenje smatralo „sportskim” tj. poštenim. Koncept poštene igre sadrži nekoliko osnovnih načela koja se primenjuju, ne samo na ponašanje i tretman takmičara, već i na aktivnosti drugih pojedinaca koji imaju dodir sa sportskim takmičenjima. Tako se, kada je reč o drugim pojedincima koji imaju dodir sa sportskim takmičenjima, a na koje se primenjuje načelo fair play-a, pre svega se misli na: sudije, trenere, članove uprava sportskih klubova i navijače klubova i nacionalnih sportskih reprezentacija. Svi navedeni subjekti obavezni su da postupaju u duhu poštene igre, što znači: da moraju poštovati pravila pojedine igre i propise koji se odnose na organizaciju i održavanje određenog takmičenja; da treba da ulože trud da se na sportski način ponašaju prema protivničkim igračima, sudijama, gledaocima, predstavnicima sportskih udruženja i medijima, što se pre svega ogleda u nenasilnom i kulturnom postupanju pre, za vreme i posle sportskih manifestacija.

Načelo poštene igre, shvaćeno na prethodno opisan način, predstavlja posebnu društvenu vrednost koja se razvila u okviru sporta kao društvenog fenomena i koja se štiti pravnim normama. Ugrožavanje i nepoštovanje načela poštene igre, kao posebne društvene vrednosti, predstavlja deliktno ponašanje za koje su propisane raznovrsne sankcije, te se stoga fair play smatra jednim od zaštitnih objekata kaznenog prava u oblasti sporta.

⁷ Do danas nije određena jedinstvena i opšteprihvaćena definicija sportskog prava. Jedan od razloga za nepostojanje jedinstvene i opšteprihvaćene definicije sportskog prava je i činjenica da se ta grana prava dosta kasno izdvojila kao posebna grana prava, a paralelno sa time veoma brzo ravila i tokom poslednjih decenija značajno proširila i usredsredila na regulisanje sve većeg broja sportskih odnosa i drugih pravnih i

Pojavom delikata koji su vršeni tokom sportskih takmičenja i u vezi sa sportskim aktivnostima, nastala je potreba pravnog regulisanja sporta i sportskih aktivnosti, kao i praksa propisivanja sankcija za prekršioce pravnih normi koje su uspostavile pravila igre i pravila sportskog ponašanja. Samim tim stvoren je osnov za uspostavljanje mehanizma kazneno pravne zaštite sporta i aktivnosti povezanih sa sportom, kao i prostor za pojavu državnog intervencionizma u sportskim odnosima. O potrebi za postojanjem propisa koji uređuju pravila sportskih takmičenja govori još Platon u knjizi „*Zakoni*”⁸ i izričito navodi neophodnost postojanja Uredbe o takmičenju u trčanju, Uredbe za takmičenja konjanika i Uredbe za borbu pod oružjem.

Pravni sistemi država sa početka XXI veka prepoznaju i uvažavaju sportsko pravo i raznovrsne propise koji ga čine kao društvenu realnost, a sadržina postojećih propisa koji uređuju materiju sporta svedoči o pokušajima država da putem pravnog regulisanja sporta, sportskih aktivnosti i delatnosti, zaštite vrednosti koje sport sa sobom donosi i promoviše. Motivi država da intervernišu u sportskim odnosima i da pravnim normama urede funkcionisanje sportskog sistema i odvijanje sportskih aktivnosti, nalaze se pre svega u potrebi za uspostavljanjem i očuvanjem stabilnog državnog poretka u kome svi građani mogu unapred da segledaju svoja prava i obaveze, uz istovremeno pružanje pravne zaštite neometanom, pravilnom i savesnom obavljanju društvenih delatnosti i aktivnosti među koje se ubraja i sport. Pošto pravo predstavlja skup pravila o ljudskom ponašanju, koje propisuje i svojom prinudom sankcioniše suverena državna vlast, to znači da se i sportske aktivnosti kao vid ljudske delatnosti (ljudskog ponašanja) nalaze u nadležnosti države i njenog pravnog poretka. Osim toga, uloga države je i da omogući i podrži ostvarivanje socijalnih funkcija sporta⁹, što je moguće samo ako sportski sistem funkcionise, a sportske aktivnosti se organizuju i sprovode, po unapred propisanim pravilima koja uživaju zaštitu državnog aparata institucionalizovane prinude.

društvenih odnosa koji nastaju u vezi sa sportom. Najšire posmatrano, sportsko pravo kao posebna grana prava predstavlja sistematičan skup propisa o sportskom sistemu i sportskim delatnostima, dok nauka sportskog prava predstavlja sistem pravnih pojmova o sportu, sportskim organizacijama, sportskim delatnostima, sportistima, sportskoj infrastrukturi i pravnim postupcima povezanim sa ostvarivanjem prava u sportu i obavljanjem sportskih aktivnosti.

⁸ Platon, *Zakoni*, BIGZ, Beograd, 1990, str. 260.

⁹ N. Đurđević, *Javne vlasti i sport*, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac, 2007, str. 7.

III Zakoni koji uređuju sport kao glavni izvor sportskog prava

Izvori sportskog prava su mnogobojni. Internacionalizacija sporta dovela je do toga da je uticaj međunarodnog prava u toj oblasti izrazito naglašen.¹⁰ Osim izvora sportskog prava koji su plod rada međunarodnih - međudržavnih¹¹ organizacija i zakonodavnih organa pojedinih država, postoje i mnogobrojni dokumenti (opšti pravni akti) transnacionalnih - međunarodnih nevladinih sportskih organizacija i nacionalnih sportskih organizacija koji propisuju sportska pravila (pravila sportske igre i pravila o organizovanju i sprovođenju sportskih takmičenja u pojedinoj disciplini), kao i sankcije za njihovo nepoštovanje.

Uprkos takvom mnoštvu izvora sportskog prava, zakoni koji uređuju materiju sporta u pojedinim državama smatraju se najvažnijim izvorom sportskog prava, pre svega zbog činjenice što je reč o propisima koje donosi država, tj. njen najviši zakonodavni organ, ali i zbog toga što se takvim zakonima pravno uređuje struktura sportskog sistema pojedine države i propisuju osnovna prava i obaveze činilaca tog sistema. Osim toga, zakoni koji uređuju sport u okvirima nacionalnih država jesu centralni izvor sportskog prava u njima i usled okolnosti što svojim odredbama definišu javni interes u oblasti sporta, propisuju odnos vladinog i nevladinog sportskog sektora u okviru sveukupnog sportskog sistema i određuju načine za finansiranje ostvarivanja javnog interesa u oblasti sporta.

IV Modeli pravnog – zakonskog uređivanja sporta

Obim u kome će država regulisati odnose koji nastaju u sportu i povodom sporta i mera pravne zaštite koju pojedina država pruža sportu i sportskim aktivnostima, zavisi od toga da li se država opredelila za tzv.

¹⁰ D. Šuput, Dokumenti međunarodnih organizacija koji propisuju zabranu upotrebe dopinga u sportu, u: Strani pravni život br. 2/2009, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2009, str. 292.

¹¹ Sa satanovišta teorije međunarodnog prava, termin „međunarodne organizacije“ označava isključivo međudržavne organizacije, osnovane višestranim međunarodnim ugovorom kao trajan oblik institucionalizovanog opštenja većeg broja država. Međutim, taj termin sve češće se koristi i za međunarodne nevladine organizacije pa dolazi do zabune, pogotovo u sferi međunarodnih sportskih odnosa pošto je broj međunarodnih nevladinih organizacija koje deluju u oblasti sporta izuzetno velik. U skladu sa stavovima brojnih teoretičara međunarodnog prava i naukom koja izučava međunarodne organizacije, nevladine-privatne međunarodne organizacije pripadaju kategoriji transnacionalnih organizacija, kao organizacija čiji osnivač nije država.

intervencionistički, ili neintervencionistički model pravnog, najčešće zakonskog, uređivanja materije sporta.¹² Intervencionistički model zakonskog uređivanja materije sporta znači da je u konkretnoj državi najznačajniji i najveći deo sportskog sistema i osnovni elementi koji čine taj sistem, u pogledu strukture i nadležnosti uređeni pravnim normama koje propisuje država u okviru posebnog Zakona o sportu¹³. Za razliku od toga, u slučaju neintervencionističkog modela pravnog uređivanja materije sporta, regulisanje strukture sportskog sistema, pravna zaštita sportskih odnosa i sportskih aktivnosti je samo parcijalna, a pravne norme koje se tiču sporta ne nalaze se pretežno u okviru posebnog zakonskog teksta, već su raspoređene u većem broju sektorskih propisa koji uređuju obavljanje nekih drugih ljudskih delatnosti (propisi o sistemu obrazovanja, kulturi, zdravstvenoj zaštiti, socijalnoj zaštiti, udruženjima građana...). Izbor države da primeni intervencionistički ili neintervencionistički model zakonskog uređivanja materije sporta, nije samo pitanje vođenja javne politike u oblasti sporta, već i pitanje pravne tehnike.

Opređenje pojedinih država za neintervencionistički model, ne znači da su takve države nezainteresovane za sport i sportske aktivnosti, a takođe ne podrazumeva da je u takvim državama odvijanje sportskih delatnosti prepušteno stihijskom postupanju, bezakonju i potpunoj pravnoj nesigurnosti. I u okviru neintervencionističkog modela, prava i obaveze sportskih subjekata, kao i obavljanje sportskih delatnosti i sa njima povezanih aktivnosti, zasnivaju se na sistemu pravila koje propisuju pravne norme raznovrsnih propisa koje je donela država za različite oblasti društvenog života. Kako intervencionistički, tako i neintervencionistički model, imaju određenih prednosti i mana, a stav o tome da li je jedan od tih modela bolji ili lošiji, ne može se zauzeti na apstraktnom – teorijskom nivou, bez prethodnog sagledavanja potreba konkretne države, uticaja raznovrsnih društvenih okolnosti i pravne tradicije na osnovu koje pojedina država funkcioniše. Prednost intervencionističkog modela zakonskog uređivanja sporta u odnosu na neintervencionistički model vidi se u činjenici da država donošenjem posebnog zakona koji uređuje sport, mnogo

¹² A.N.Chaker, *Study on national sports legislation in Europe*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1999, str. 13.

¹³ U državama u kojima postoji intervencionistički model zakonskog uređivanja materije sporta, sam naziv zakona koji uređuje materiju sporta se može razlikovati od države do države. Najčešći naziv za zakon koji na sistemski način uređuje sport u određenoj državi je Zakon o sportu, ali postoje i države u kojima takvi zakoni nose naziv Zakon o fizičkoj kulturi, Zakon o fizičkoj kulturi i sportu, ili neki drugi sličan naziv.

odlučnije šalje poruku svim građanima da je sport društvena delatnost koja uživa zaštitu pravnog poretka i oličava mnoge društvene vrednosti. Takođe, donošenjem posebnog zakona, olakšava se tumačenje i primena zakonskih rešenja, a onima na koje se zakon odnosi postaje lakše da sagledaju svoja prava i obaveze što doprinosi podizanju nivoa pravne sigurnosti. Međutim, potrebno je naglasiti da se ne mogu sve države koje poseduju poseban zakon koji uređuje sport smatrati državama koje primenjuju intervencionistički model zakonskog uređivanja sporta. Tako Austrija, Finska, Litvanija i Švajcarska imaju zakone koji uređuju sport, ali na takav način da država ne interveniše direktno svojim pravilima u oblasti uspostavljanja sportskih odnosa i osnivanja i rada sportskih organizacija, već propisuje isključivo obaveze državnih organa i službi u pogledu ostvarivanja javnog interesa u oblasti sporta koji se ogleda u stvaranju tehničkih, finansijskih i logističko-administrativnih uslova za upražnjavanje sportskih aktivnosti i delatnosti od strane građana.

U Evropi su oba modela zakonskog uređivanja materije sporta gotovo podjednako zastupljena, što dodatno potkrepljuje stanovište da ni jedan od njih nema izrazitu teorijsku i praktičnu prednost u odnosu na drugi.¹⁴ Gotovo kao pravilo, ustalila se praksa da većina država sa juga i istoka Evrope prihvata i tokom dugog niza godina primenjuje intervencionistički model zakonskog uređivanja sporta, dok sa druge strane, države sa severa i zapada Evrope većinom imaju neintervencionistički model zakonskog uređivanja materije sporta¹⁵ (videti Tabelu 1.)¹⁶.

¹⁴ Primer evropskih država koje su se opredelile za primenu intervencionističkog modela zakonskog uređivanja materije sporta su: Francuska, Mađarska, Italija, Rumunija, Španija, Slovenija, Hrvatska. Sa druge strane, najreprezentativniji primer evropskih država u kojima je primenjen neintervencionistički model zakonskog uređivanja materije sporta predstavljaju: Austrija, Danska, Finska, Nemačka, Litvanija, Švajcarska i Velika Britanija.

¹⁵ A.N.Chaker, op.cit, str. 5.

¹⁶ Podaci za tabelu najvećim delom su preuzeti iz table koja se nalazi u: A.N.Chaker, Study on national sports legislation in Europe, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1999, str. 52. Međutim, pošto je reč o knjizi iz 1999. godine, unošenje pojedinih izmena i dopuna u tabelu je bilo neophodno. Tako su ispravljani podaci za Litvaniju koja primenjuje neintervencionistički model zakonskog uređivanja materije sporta iako poseduje Zakon o fizičkoj kulturi i sportu (Law on Physical Culture and Sport of the Republic of Lithuania, nalazi se na veb-stranici: <http://www.asser.nl/Default.aspx?level3=14074>), a dodati su i podaci za Srbiju, Hrvatsku, Crnu Goru i Makedoniju.

Tabela 1. Praksa evropskih država u primen modela pravnog regulisanja sporta

DRŽAVA	MODEL PRAVNOG REGULISANJA	DRŽAVNA NADLEŽNOST	TIP NEVLADINOG SPORTSKOG SEKTORA (sportskog pokreta)
Austrija	neintervencionistički	decentralizovana	nekonsolidovan
Crna Gora	intervencionistički	decentralizovana	konsolidovan
Danska	neintervencionistički	centralizovana	konsolidovan
Finska	neintervencionistički	centralizovana	nekonsolidovan
Francuska	intervencionistički	decentralizovana	konsolidovan
Nemačka	neintervencionistički	decentralizovana	nekonsolidovan
Mađarska	intervencionistički	centralizovana	nekonsolidovan
Makedonija	intervencionistički	centralizovana	nekonsolidovan
Italija	intervencionistički	centralizovana	konsolidovan
Kipar	neintervencionistički	centralizovana	nekonsolidovan
Litvanija	neintervencionistički	centralizovana	nekonsolidovan
Luxembourg	intervencionistički	centralizovana	konsolidovan
Rumunija	intervencionistički	centralizovana	nekonsolidovan
Slovenija	intervencionistički	centralizovana	konsolidovan
Španija	intervencionistički	decentralizovana	nekonsolidovan
Švajcarska	neintervencionistički	decentralizovana	konsolidovan
Velika Britanija	neintervencionistički	centralizovana	nekonsolidovan
Hrvatska	intervencionistički	decentralizovana	konsolidovan
Češka Republika	neintervencionistički	centralizovana	nekonsolidovan
Srbija	intervencionistički	decentralizovana	nekonsolidovan

Uslovno rečeno, praksa severnoevropskih i zapadnoevropskih država, kada je reč o primeni neintervencionističkog modela zakonskog uređivanja sporta, u mnogome podseća na praksu Sjedinjenih Američkih Država (SAD) koje takođe ne poseduju poseban zakon koji uređuje isključivo materiju sporta.

U SAD, kao zemlji koja se može smatrati kolevkom sportskog prava, sportsko pravo nije toliko jasno profilisano kao posebna grana prava u odnosu na one evropske države koje su se opredelile za intervencionistički model zakonskog uređivanja materije sporta.¹⁷ Zbog toga se može re-

¹⁷ D.Šuput, Sportsko pravo u Sjedinjenim Američkim Državama, u: Uvod u pravo SAD, Beograd, Institut za uporedno pravo, 2008, str. 348.

ći da je sportsko pravo u SAD zapravo jedan krovni pojam – krovni termin koji obuhvata pravne odnose i pravne norme koje se primenjuju u vezi sa sportom, a pripadaju drugim granama prava kao što su: trgovinsko pravo, obligaciono pravo, autorsko pravo, poresko pravo, upravno pravo, radno pravo, medicinsko pravo, krivično pravo, prekršajno pravo i medijsko pravo. Postoje čak autori koji tvrde da sportsko pravo u SAD predstavlja prostu primenu propisa raznovrsnih grana prava na oblast funkcionisanja specifične industrije – sportske industrije.¹⁸ Ipak, realnost oličena u zakonodavnoj i sudskoj praksi koja postoji u SAD-u, demantuje autore koji smatraju da sportskog prava kao posebne grane prava u toj državi nema. Ako bi se prihvatio stav da sportsko pravo ne postoji kao posebna grana prava, već da predstavlja primenu propisa raznovrsnih grana prava, pa i primenu odredbi radnog, obligacionog, privrednog, upravnog, krivičnog i prekršajnog prava na oblast sporta, utvrđivanje odnosa sportskog prava i prethodno nabrojanih grana prava¹⁹ bilo bi nemoguće i bes-

¹⁸ What is Sports Law, nalazi se na veb-stranici: <http://www2.msstate.edu/~jag/intro.htm>.

¹⁹ Određivanje prirode odnosa sportskog prava prema drugim granama prava je prevashodno akademsko pitanje koje ima važnu ulogu na teorijskom planu proučavanja sportskog prava, dok u praktičnom smislu, nema većeg uticaja na primenu normi drugih grana prava na sportske odnose. Očigledno je da su norme sportskog prava kada je reč o uređivanju sportskih odnosa *lex generalis* u odnosu na sve druge grane prava i to se načelno ne spori, ali je isto tako tačno da u odnosu na poreski tretman prihoda sportista, ili u odnosu na krivičnu odgovornost sportista, norme poreskog i krivičnog prava imaju ulogu *lex specialis*-a u odnosu na sportsko pravo. Jasno je da se na sport i prihode sportskih radnika primenjuju opšte norme poreskog prava, osim ako postoji neka posebna poreska pravna norma u nekom „sportskom propisu“, što predstavlja retkost čak i u državama sa izuzetno razvijenim sportskim pravom. Slično je i sa krivičnim i prekršajnim pravom. Neke norme krivičnog prava mogu se naći u sportskim propisima (npr. krivično delo upotrebe doping sredstava propisano je Zakonom o sprečavanju dopinga u sportu), ali samim tim, te norme ne poprimaju prirodu normi sportskog prava već ostaju krivičnopravne norme koje se samo nalaze van teksta opšteg propisa koji uređuje materiju krivičnog prava. Stoga takvi „sportski propisi“ predstavljaju, ne samo izvore sportskog prava, već i izvore sporednog krivičnog zakonodavstva pojedine države.

Problem se može sagledati i iz drugog ugla, u slučaju autora koji tvrde da se zavisan od dela sportskog prava o kome je reč (krivično, prekršajno, građansko, upravno...), sportsko pravo prema osnovnim normama tih grana prava odnosi kao *lex specialis* u odnosu na *legi generali*, što znači da se primenjuju sva pravila iz opštih propisa drugih grana prava, osim ako posebnom „sportskom“ odredbom nije propisano drugačije. Vidi detaljnije u: H.Kačer, Uvod u sportsko pravo, Inženjerski biro, Zagreb, 2009, str. 3-4.

predmetno, baš kao što bi bilo besmisleno i samo izučavanje sportskog prava.

Ovom prilikom, neophodno je naglasiti da u Srbiji postoji dugogodišnja tradicija zakonskog uređivanja materije sporta²⁰, kao i da se u središtu pravnog okvira koji uređuje sport nalazi *Zakon o sportu*²¹ donet 1996. godine. Takvim pozitivnopravnim rešenjem Srbija se svrtala u grupu država koje primenjuju intervencionistički model zakonskog uređivanja materije sporta, čime se došlo do situacije da *Zakon o sportu* predstavlja tzv. krovni zakon, tj. zakon koji na sveobuhvatan način uređuje materiju sporta u Republici Srbiji.²²

²⁰ U periodu koji je prethodio donošenju Zakona o sportu iz 1996. godine, materija sporta bila je regulisana Zakonom o fizičkoj kulturi („Službeni glasnik Socijalističke Republike Srbije“, br. 5/90). Zakonu o fizičkoj kulturi iz 1990. godine prethodili su stariji zakoni o fizičkoj kulturi. Sredinom devedesetih godina XX veka srpski zakonodavac odustao je od termina „fizička kultura“ u nazivu zakona koji uređuje materiju sporta, pre svega zbog toga što je termin „fizička kultura“ zastareo sa stanovišta nauke o sportu, a istovremeno i zbog toga što je bio ideološki opterećen, pošto su mnogi građani taj termin vezivali za epohu komunističkog režima u Srbiji. Sa druge strane, i uporednopravna iskustva većine evropskih država sugerisala su da je naziv „Zakon o sportu“ primereniji u odnosu na naziv „Zakon o fizičkoj kulturi“.

²¹ „Službeni glasnik RS“, br. 52/96 i 101/2005.

²² Sve Vlade Republike Srbije koje su imale mandat u periodu od oktobra 2000. pa do aprila 2009. godine proglašavale su za jedan od prioriteta svog rada izradu i donošenje novog Zakona o sportu. U proteklih devet godina predstavljeno je pet različitih Nacrta zakona o sportu i jedan Predlog zakona o sportu, ali ni jedan od tih pravnih dokumenata nikada nije izglasan u Narodnoj skupštini kao novi Zakon o sportu. Sagledavanjem odredbi još uvek važećeg *Zakona o sportu* iz 1996. godine, stiče se utisak da zakonodavac u vreme donošenja Zakona, sa jedne strane nije uspeo u svojoj nameri da na sveobuhvatan način uredi materiju sporta u Republici Srbiji, dok je sa druge strane, uspeo da donese Zakon koji u tom trenutku suštinski nije zaostajao za zakonima koji su uređivali materiju sporta u ostalim državama regiona u kome se Srbija nalazi. U vreme kada je *Zakon o sportu* donet, mnoga rešenja sadržana u njegovim članovima predstavljala su novinu i napredak u regulisanju pravnih odnosa koji nastaju u sportu ili povodom sporta. Međutim, usled niza političkih, ekonomskih, pravnih i organizacionih promena do kojih je došlo u proteklih trinaest godina, rešenja koja predviđa *Zakon o sportu* postala su zastarela, neefikasna i nedovoljno precizna. Takođe, u velikoj meri, pravila tog Zakona zaostaju za pravnim standardima Evropske unije čiji je razvoj bio posebno ubrzan tokom protekle decenije. Osim toga, najveći nedostatak u periodu od donošenja *Zakona o sportu*, pa sve do danas, nije bila sadržina njegovih odredbi, već njegova loša, neredovna, neujednačena i selektivna primena. Poseban problem predstavljala je, i još uvek predstavlja činjenica, da u sistemu propisa Republike Srbije ne postoji veliki broj podzakonskih akata, pre svega pravilnika, čije su donošenje i primena propisani odredbama *Zakona o sportu*. Od ukupno 16 pravilnika čije donošenje predviđa *Zakon o sportu*, do danas je doneto samo osam, a njihova primena u praksi je bila sasvim sporadična.

Posebnu pažnju treba posvetiti i činjenici da od izbora modela zakonskog uređivanja materije sporta u pojedinoj državi, ne zavisi izbor modela nadležnosti države za sprovođenje javnog interesa u oblasti sporta (može biti centralizovana ili decentralizovana nadležnost), kao ni to da li će nevladin sportski sektor (sportski pokret) konkretne države pripadati konsolidovanom ili nekonsolidovanom tipu.

Konsolidovan model (tip) nevladinog sportskog sektora podrazumeva da je prema pravilima zakona, ili nekog drugog propisa koji uređuje sport, nevladin sportski sektor postavljen tako da se na vrhu organizacione piramide nalazi jedna organizacija koja u sebi obuhvata, kako olimpijski komitet, tako i sve nacionalne granske sportske saveze. Sa druge strane, u pojedinim državama, nalazi se, prema nekim autorima manje efikasan i skup za finansiranje, tzv. nekonsolidovani nevladin sportski sektor u kome se na vrhu organizacione piramide ne nalazi samo jedna organizacija (npr. nacionalni olimpijski komitet), već postoji razlika i konkurencija između nacionalnog olimpijskog komiteta i drugih nacionalnih granskih saveza, odnosno još jednog nacionalnog opšteg sportskog saveza u državi.

V Zakoni pojedinih evropskih država

Broj evropskih država koje su se opredelile za intervencionistički model zakonskog uređivanja sporta je prilično veliki tako da u okviru ovog rada neće moći da budu prikazani svi zakoni kojima je uređen sport u tim državama. Sveobuhvatan prikaz svih evropskih zakona iz te oblasti značajno bi prevazišao obim primeren ovakvom tekstu. Zbog toga će u najkraćim crtama biti analizirani samo propisi nekih od evropskih država.

Nije bilo lako izvršiti izbor zemalja čiji će zakoni biti prikazani i analizirani. Na kraju, posle dosta razmišljanja i dvoumljenja, doneta je odluka, da kao najinteresantnija za Srbiju, bude predstavljena zakonodavna praksa Grčke, Španije i Hrvatske.

A. Zakon o sportu Grčke

Grčka je odabrana kao reprezentativan primer za proučavanje sadržine Zakona o sportu pošto je reč o državi u kojoj sport ima značajnu društvenu ulogu još od antičkih vremena. Osim toga, reč je o zemlji koja ima

mnoge sličnosti sa Srbijom, a istovremeno je i država članica Evropske Unije.

Grčkim Ustavom donetim 1974. godine propisano je da su država i Vlada odgovorne za funkcionisanje sportskog sistema. Vlada Grčke je nadležna za finansiranje sporta u toj državi (finansiranje ostvarivanja javnog interesa u oblasti sporta) i vršenje nadzora nad zakonitošću rada činilaca sportskog sistema, što čini preko Generalnog sekretarijata za sport koji predstavlja unutrašnju organizacionu jedinicu Ministarstva kulture.²³

Novi Zakon o sportu²⁴ Grčka je donela poslednji put 1999. godine i on je i danas na snazi uz dopune koje su izvršene tokom 2002. godine. Njegove odredbe uvele su značajne promene u sferu razvoja grčkog sporta i u oblast upravljanja grčkim sportom. U odnosu na Zakon o sportu koji je prethodio zakonu iz 1999. godine, najveća novina bila je to što su jasno definisani i različitim pravilima podvrgnuti profesionalni i amaterski sport, a uz to je Zakonom uspostavljen i institucionalni mehanizam za rešavanje sporova koji nastanu u sportu, kao i efikasan mehanizam za odlučivanje o prekršajima koji budu učinjeni u oblasti sporta. Posebno interesantno zakonsko rešenje predstavlja opredeljenje grčkog zakonodavca da radnopravni status profesionalnih sportista izjednači sa statusom svih drugih zaposlenih lica na koje se primenjuje opšti propis o radu.

Zakon o sportu Grčke pravno je uredio sledeće oblasti:

- osnivanje regulatornih tela zaduženih za organizovanje sportskih aktivnosti;
- pravila o autonomnosti rada sportskih organizacija;
- pravila kojima se različito pravno tretiraju amaterski i profesionalni sport;
- organizovanje sportskih priredbi;
- vršenje komercijalnih aktivnosti u oblasti sporta,
- zaštitu prava sportista, posebno u oblasti radnopravnih i obligacionih odnosa;
- prihvatanje ideje „sporta za sve” kao osnovnog građanskog prava i obavezu države da omogući njegovo ostvarivanje;
- pravo na učešće osoba sa invaliditetom u sportskim aktivnostima i delatnostima;

²³ D. Panagiotopoulos, *Sports Law in the World*, Sakkoulas Publishers, Athens-Komotini, 2004, str. 222.

²⁴ Gr. L. 2725/99, as amended by Law No 3057/2002.

- rešavanje sporova iz oblasti sporta.

Amaterski sport Zakonom je uređen kao posebna oblast i propisani su uslovi koji treba da omoguće neometano i pravilno bavljenje amaterskim sportom. Propisana je obaveza države da pruža finansijsku podršku amaterskim sportskim klubovima, a da im paralelno sa time garantuje autonomiju u radu, donošenju spostvenih propisa i odluka o unutrašnjoj organizaciji klubova i nacionalnih granskih sportskih saveza. Sistem amaterskog sporta u Grčkoj je organizovan po piramidalnom principu čiju osnovu čine sportski klubovi koji se na višem organizacionom stupnju udružuju u teritorijalne (opštinske) sportske saveze kojih ima 54 za celokupnu teritoriju Grčke.²⁵

Zakovitost rada amaterskih sportskih klubova i drugih amaterskih sportskih organizacija štiti se odredbama Zakona o sportu i na taj način što je osobama koje su osuđivane za krivična dela zabranjeno da budu članovi uprave takvih organizacija.

Sportisti amateri, čija su prava i obaveze detaljno uređeni Zakonom (Glava V sadrži pravila o sportistima amaterima), uživaju mnoge povlastice u odnosu na profesionalne sportiste, a posebno je zanimljivo što Zakon dozvoljava sportistima amaterima da zaključuju komercijalne ugovore i pribavljaju sebi korist na taj način. Na primer, u Grčkoj je moguće da sportista amater zaključi ugovor o sponzorstvu sa nekom firmom, ili da zaključi ugovor o obavezi reklamiranja pojedinog brenda tokom svojih sportskih nastupa. Postoji samo jedno ograničenje predviđeno Zakonom kada je reč o mogućnosti zaključivanja navedenih ugovora od strane sportista amatera, a to je da takvo zaključenje ugovora nije u suprotnosti sa propisima nacionalnih sportskih udruženja i propisima Međunarodnog olimpijskog komiteta.

Odredbe Zakona koje se tiču profesionalnog sporta bitno su drugačije sadržine u odnosu na one kojima je uređen amaterski sport. Tako je propisano da država ne može pružati finansijsku pomoć profesionalnim sportskim organizacijama (profesionalnim klubovima). Osim toga, predviđena su posebna pravila za profesionalne sportske klubove koji funkcionišu u formi društva sa ograničenom odgovornošću.

Glava IV Zakona sadrži odredbe o međusobnim pravima i obavezama profesionalnih sportista i klubova registrovanih u formi privrednih društava (d.o.o.). Pod uticajem prava EU i pravila „Bosman”, grčki za-

²⁵ D. Panagiotopoulos, op. cit, str. 224.

konodavac je propisao pravila o radnim odnosima koji se zasnivaju između profesionalnih sportista i njihovih klubova kao poslodavaca. Propisano je i da plata profesionalnog sportiste, ni u kom slučaju ne može biti manja od minimalne zarade garantovane svim drugim radnicima u Grčkoj.

B. Zakon o sportu Kraljevine Španije

Španski Zakon o sportu²⁶ posebno je interesantan za našu državu pošto je takozvani Španski model pravnog uređivanja sporta u medijima i na mnogobrojnim stručnim raspravama pominjan kao rešenje koje bi bilo primenljivo i prihvatljivo prilikom sprovođenja reforme pravnog okvira koji uređuje sport u Republici Srbiji.

Sportu je u španskim propisima posvećeno mnogo pažnje, što se vidi iz činjenice da Ustav Kraljevine Španije koji je donet 1978. godine sadrži i odredbe o sportu kojima je predviđeno da su svi nivoi vlasti dužni da obezbede fizičko i sportsko obrazovanje, kao i uslove potrebne za kvalitetno korišćenje slobodnog vremena građana.

Osnovni zakoni tj. statuti autonomnih provincija Španije, takođe sadrže odredbe o sportu i naglašavaju da su promocija i razvoj sporta oblasti u kojoj je nadležnost državnih vlasti sa centralnog nivoa preneti na provincije. Takođe, Zakon o lokalnoj upravi iz 1985. godine prenosi u nadležnost opština brigu o kulturnim i sportskim dešavanjima na njihovoj teritoriji i propisuje obaveze kada je reč o izgradnji i održavanju sportskih objekata u opštinama. Tako raspodeljena nadležnost za vršenje poslova iz oblasti sporta na sva tri nivoa vlasti, dovela je do toga da Španija ima izuzetno kompleksan sistem propisa kojima je uređen sport.²⁷ Među svim tim propisima centralno mesto zauzima Zakon o sportu koji je donet 15. oktobra 1990. godine. Taj zakon propisuje brojna pravila koja su sistematizovana u XIII tematskih glava koje imaju sledeće naslove:

1. Osnovne odredbe;
2. Vrhovni savet za sport;
3. Sportska udruženja (asocijacije);
4. Takmičenja;

²⁶ Ley 10/1990, de 15 ee Octubre, del Deporte, nalazi se na veb-stranici: <http://www.asser.nl/Default.aspx?level3=14082>.

²⁷ A.N.Chaker, op.cit, str. 29.

5. Olimpijski komitet Španije i Paralimpijski komitet Španije;
6. Vrhunski sport;
7. Istraživanje i obrazovanje u oblasti sporta;
8. Kontrola upotrebe zabranjenih supstanci i metoda u sportu;
9. Sprečavanje nasilja na sportskim priredbama;
10. Sportski objekti;
11. Sportski delikti;
12. Generalna sportska skupština;
13. Vansudsko rešavanje sporova u sportu.

Posebnu vrednost španskog Zakona o sportu predstavlja njegova sveobuhvatnost, tj. činjenica da su njime propisana pravila koja se odnose na sva najvažnija pitanja sporta i pravnih odnosa povezanih sa sportom, što ga čini suštinskim sistemskim zakonom u oblasti sporta. Tako, Zakon pored svih drugih odredbi sadrži i pravila o sprečavanju upotrebe dopinga u sportu i pravila o sprečavanju i sankcionisanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, što doprinosi lakšem sagledavanju i primeni pravnog okvira koji uređuje sport u toj državi. Za razliku od španskog Zakona, mnoge evropske države, pa i Republika Srbija, paralelno sa zakonom koji uređuje sport poseduju posebne zakone kojim uređuju zabranu upotrebe dopinga u sportu i sprečavanje nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama. Takvo opredeljenje zakonodavca, iako legitimno, manje je praktično pošto se pravni okvir koji uređuje sport nepotrebno usložnjava, a zainteresovanim subjektima otežava da sagledaju svoja prava i obaveze u sistemu sporta, pošto prilikom tumačenja i primene zakonskih rešenja moraju da konsultuju više zakona, umesto samo jednog koji na sveobuhvatan način uređuje sport.

Druga prednost sveobuhvatnosti teksta španskog Zakona, koja takođe doprinosi većoj preglednosti pravnog okvira koji uređuje sport u toj državi, a samim tim i pravnoj sigurnosti, je činjenica da svi podzakonski akti iz oblasti sporta (uredbe i pravilnici) proizlaze iz Zakona o sportu, kao sistemskog zakona.

Odredbama Zakona o sportu Kraljevine Španije iz 1990. godine obnovljen je rad Vrhovnog saveta za sport (Consejo Superior de Deportes) koji radi u okviru Ministarstva prosvete i nauke. Vrhovni savet za sport je najviše državno telo na nacionalnom nivou koje se bavi rešavanjem problema povezanih sa sportom i pitanjima koja se tiču razvoja sporta. Nadležnost Vrhovnog saveta za sport je Zakonom široko definisana, a posebno je važno što Vrhovni savet ima značajna kontrolna ovlašćenja u od-

nosu na celokupan sportski pokret Španije (nevladin sportski sektor). Tako, Vrhovni savet za sport daje saglasnost na statute i druge propise koje donose sportski savezi Španije, kontroliše njihovo učlanjivanje u međunarodne sportske federacije, kontroliše njihove troškove i dogovara sa njima detalje njihovih programa i obim u kome će ti programi biti finansirani od strane države.²⁸

Odnos države, tj. državnih organa i javnih službi prema nevladinom sportskom sektoru propisan je Zakonom već u članu 1. stavu 3. u kome je napisano: „da država uvažava i podstiče promotivne i organizacione aktivnosti u oblasti sporta koje sprovode sportska udruženja”. Osim toga, stavom 4. istog člana Zakona propisano je da će državna tela iz oblasti sporta sarađivati sa sportskim organizacijama (subjektima privatnog – nevladinog sportskog sektora) u oblasti razvoja sporta.

Španski Zakon posvetio je značajnu pažnju i sportu u školama (tzv. školskom sportu) na taj način što je članom 3. propisao da opšti obrazovni program mora da obuhvati i fizičko obrazovanje i sport. Takođe, istim članom Zakona propisano je da će fizičko obrazovanje biti obavezan predmet u svim nastavnim programima do nivoa obrazovanja na univerzitetima i da sve obrazovne ustanove, bilo da su državne, bilo da su privatne, moraju posedovati odgovarajuću sportsku infrastrukturu²⁹ (sportske objekte i rekvizite) kako bi mogli da sprovode fizičko obrazovanje. Osim toga, pravila koja se tiču univerzitetskog sporta nalaze se u stavu 5. istog člana Zakona.

Članom 6. stavom 1. Zakona prepoznat je interes države u oblasti vrhunskog sporta i njegov značaj za razvoj i popularizaciju sporta u Španiji. Stavom 2. istog člana propisano je da će država, zajedno sa autonomnim regijama raditi na stvaranju tehničkih uslova za razvoj vrhunskog sporta i da će obezbediti medicinsku i naučnu podršku radu vrhunskih sportista, kao i da će sprovoditi mere kojima će vrhunski sportisti biti

²⁸ Zakonom je propisano da može postojati samo jedan reprezentativni granski sportski savez za pojedini sport i da samo taj savez može postati član odgovarajuće međunarodne sportske federacije ili asocijacije. Drugi, nereprezentativni savezi iz iste sportske grane ne mogu se učlaniti u odgovarajuću međunarodnu federaciju, pošto ne mogu da dobiju saglasnost Vrhovnog saveta za sport.

²⁹ Podzakonskim aktom propisani su tehnički standardi izgradnje i opremanja školskih sportskih objekata.

uključeni u obrazovni sistem i kojima će se doprineti da se vrhunski sportisti socijalno i profesionlano integrišu u društvenu zajednicu.

Zakon propisuje i veliki broj pravila o sportskim organizacijama kojima se garantuje autonomija u radu. Takođe, propisana je mogućnost osnivanja većeg broja organizacionih oblika za različite vrste sportskih organizacija koje rade na teritoriji Španije³⁰, kao i pravila o organizovanju takmičenja i korišćenju sportskih objekata, ali bi detaljniji prikaz tih odredbi značajno prevazišao obim ovog rada.

C. Zakon o sportu Republike Hrvatske

Uporednopravna analiza propisa Republike Srbije i Republike Hrvatske ima posebnu važnost usled činjenice da su te dve države u XX veku delile zajedničku pravnu tradiciju i praksu, pogotovo kada je reč o zakonskom uređivanju materije sporta.³¹ Osim pravnog nasleđa iz doba SFRJ, te dve države imaju nespornih sličnosti, ne samo usled geografske bliskosti i zajedništva govornog područja koje obuhvataju, već i po nekadašnjem ustrojstvu sportskog sistema i problemima koji i dalje opterećuju njihove sportske sisteme. Takođe, obe države teže stupanju u članstvo Evropske unije. Hrvatska je ostvarila veći, a Srbija nešto manji napredak u procesu približavanja i pridruživanja Evropskoj uniji, a za obe države se kao jedan od neophodnih preduslova za stupanje u članstvo Evropske unije postavilo uspostavljanje pravnog mehanizma i adekvatnog institucionalnog kapaciteta za finansiranje, funcionisanje i kontrolu sportskog sistema, kao i posedovanje pravnog i institucionalnog okvira za borbu protiv dopinga u sportu.

Sportski sistem i propisi o sportu u Republici Hrvatskoj nisu bili usklađeni sa sistemom sporta i propisima u Evropskoj uniji sve do 28. juna 2006. godine kada je donet novi Zakon o sportu Republike Hrvatske.

³⁰ Član 12. propisuje da sportska udruženja jesu: klubovi, zajednice klubova uspostavljene na nacionalnom nivou, profesionalne sportske lige, sportske federacije Španije (ono što su kod nas granski sportski savezi), organizacije za promociju sporta. Članom 14. propisano je da postoje sledeće tri vrste sportskih klubova: 1) osnovni sportski klubovi; 2) bazični sportski klubovi; 3) sportske kompanije sa ograničenom odgovornošću.

³¹ D. Šuput, Zakon o sportu Republike Hrvatske – primer uspešne regulatorne reforme, u: Fizička kultura vol. 61 N1-2, Fakultet sporta i fizičkog vaspitanja Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2007, str. 136.

Konkretna rešenja Zakona o sportu Hrvatske od 29. decembra 1990. godine bila su suviše zastarela i ta činjenica je predstavljala više nego opravdan razlog za donošenje novog zakona koji uređuje materiju sporta. Predlagač novog Zakona o sportu bilo je Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta Republike Hrvatske.

Poslu izrade novog Zakona o sportu u Republici Hrvatskoj se pristupilo sa izuzetno velikom pažnjom. Na tekstu Predloga zakona o sportu radilo se šest godina, a u njegovu izradu i pripremu bili su uključeni najistaknutiji hrvatski stručnjaci i sportske i naučne ustanove, pri čemu se posebno istakao konstruktivan pristup i doprinos Hrvatskog olimpijskog odbora.

Tokom šest godina rada na tekstu Predloga zakona o sportu održano je više od sto javnih rasprava na kojima je pružena podrška izradi i donošenju novog Zakona. Otvorenost, potpuna javnost i učestalost javnih rasprava doprinela je podizanju kvaliteta rešenja za koje se zakonodavac na kraju opredelio, a omogućeno je da potrebe i interesi sportskih organizacija i sportista Hrvatske budu uzeti u obzir tokom celokupnog procesa izrade teksta, tada još uvek budućeg Zakona o sportu. Visok nivo transparentnosti i dostupnosti najširoj javnosti radnih verzija Zakona o sportu doprineo je povećanju demokratičnosti postupka donošenja novog Zakona o sportu u Republici Hrvatskoj. Osim toga, radi postizanja što primenijih zakonskih rešenja i ostvarenja strategije razvoja sporta, pri izradi hrvatskog Zakona o sportu korišćena su iskustva iz velikog broja država Evropske unije i drugih država sveta.

Kada je reč o vrednosti Zakona o sportu Republike Hrvatske iz 2006. godine, načelno posmatrano, treba poći od činjenice da Zakon predviđa donošenje nekoliko ključnih strateških i pravnih dokumenata, osnivanje važnih tela te preimenovanje, preoblikovanje i reorganizaciju pojedinih ustanova u sportu.

Kao vema dobro zakonsko rešenje, na prvom mestu se ističe propisivanje obaveze izrade Nacionalnog programa sporta, strateškog dokumenta kojim se utvrđuje dugoročna politika razvoja sporta u Republici Hrvatskoj, a koji uključuje stvaranje uslova za sve oblike bavljenja sportom, od programa stvaranja uslova u obrazovno-vaspitnom sistemu, preko stvaranja uslova za postizanje vrhunskih rezultata hrvatskih sportista na međunarodnim takmičenjima, pa do rekreativnog bavljenja sportom svih građana radi zaštite i poboljšanja nivoa javnog i ličnog zdravlja.

Posebno dobro rešenje je što se Nacionalni program sporta donosi za period od osam godina, što potvrđuje u praksi strateško opredeljenje i činjenicu da je reč o dugoročnoj i stranački nezavisnoj strategiji. Garanciju političke neutralnosti Nacionalnog programa sporta treba tražiti u činjenici da se njegovo važenje ne ograničava samo na mandat jedne vlade i jedne skupštinske većine koji traje maksimalno četiri godine, već da obaveznost sprovođenja Nacionalnog programa sporta koji je prethodno donet, obuhvata najmanje dva mandata Vlade Republike Hrvatske. Period od osam godina u praksi može značiti i mogućnost da vreme primene jednog Nacionalnog programa sporta zađe čak i u period mandata neke treće po redu Vlade u odnosu na vreme donošenja Nacionalnog programa sporta.

Novi hrvatski Zakon predviđa i osnivanje Nacionalnog veća za sport, stručnog tela koje brine o razvoju i kvalitetu sporta u Republici Hrvatskoj. Članove Nacionalnog veća imenuje i razrešava Hrvatski sabor. To stručno telo utvrđuje primarne projekte u sportu, raspravlja o pitanjima od najveće važnosti za sport, te - u skladu sa iskustvima iz Evropske unije - predlaže i podstiče donošenje mera za razvoj sporta. Prema pravilima člana 4. hrvatskog Zakona o sportu, Nacionalno veće za sport ima predsednika i dvanaest članova, koje imenuje i razrešava Hrvatski sabor. Da bi se obezbedila stručnost i nepristrasnost članova tog tela u odnosu na izvršnu vlast, Zakon je propisao da predsednika i šest članova na predlog Vlade Republike Hrvatske imenuje Hrvatski sabor. Sa druge strane, a radi zaštite interesa struke i sportskih organizacija, propisano je da tri člana Nacionalnog veća za sport imenuje Hrvatski sabor na predlog Hrvatskog olimpijskog odbora, zatim jednog člana Sabor imenuje na predlog Hrvatskog paraolimpijskog odbora, još jednog člana Sabor imenuje na predlog Hrvatskog sportskog saveza gluvih, a poslednjeg, dvanaestog člana, imenuje na predlog Kineziološkog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

Novost Zakona je što se po prvi put u Republici Hrvatskoj predviđa osnivanje Hrvatskog školskog sportskog saveza, kao krovnog tela koje će brinuti o deci u sportu. Predviđena je i posebna zdravstvena zaštita za decu koja se bave sportom u školi, kao i njihovo sistematsko praćenje i usmeravanje u sistemu sporta. Osim toga, davanjem zakonskog prvenstva u korišćenju prostora škola školskim sportskim društvima u odnosu na spoljne korisnike, deci se osigurava prostor za bavljenje sportom, a propisana je i potrebna stručna sprema za osobe koje rade sa decom u školskim sportskim klubovima. Propisivanje takvih rešenja u okviru odredbi

Zakona o sportu jasno i nedvosmisleno svedoči o državnoj brizi za decu i njihovu budućnost.

Posebna novina Zakona o sportu Republike Hrvatske je propisivanje obaveze osnivanja Hrvatske agencije za borbu protiv dopinga u sportu, kao specijalizovane ustanove zadužene za praćenje i sprovođenje međunarodnih ugovora o borbi protiv dopinga u sportu u toj državi. U Glavi IX Zakona o sportu koja se odnosi na zdravstvenu zaštitu u oblasti sporta, članom 73. predviđeno je osnivanje Hrvatske agencije za borbu protiv dopinga u sportu. Propisano je da Vlada Republike Hrvatske uredbom osniva Agenciju i utvrđuje njenu organizaciju i način rada u skladu sa Konvencijom protiv dopinga Saveta Evrope (Zakon o sportu tu Konvenciju u svom tekstu označava kao: „Konvencija o antidoping u sportu“), a da je za svoj stručni rad Agencija odgovorna resornom ministarstvu. Stavom trećim istog člana Zakona predviđeno je da delokrug Agencije čine sledeći stručni poslovi:

- sistematsko praćenje i koordiniranje akcija vladinih i nevladinih organizacija u borbi protiv dopinga u sportu,
- predlaganje i sprovođenje mera u borbi protiv dopinga u sportu,
- primena konvencija, kodeksa WADA-e (Antidoping pravilnik Svetske antidoping agencije) i pravila međunarodnih sportskih saveza i Međunarodnog olimpijskog komiteta.

Osnivanje Hrvatske agencije za borbu protiv dopinga u sportu (HADA), iako je kao obavezno propisano Zakonom, u praksi je išlo prilično sporo. Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta Republike Hrvatske je još u 2006. godini pripremlilo Prijedlog uredbe o osnivanju HADA-e. Međutim, iz organizacionih i finansijskih razloga čekalo se više od pola godine da Vlada Republike Hrvatske donese tu Uredbu. Na sednici Vlade Republike Hrvatske održanoj 7. februara 2007. godine, na osnovu člana 73. stava 2. Zakona o sportu, doneta je Uredba o osnivanju Hrvatske agencije za borbu protiv dopinga u sportu. Donošenjem Uredbe ispunjen je i poslednji formalni preduslov za otpočinjanje rada HADA-e. Ubrzo po donošenju Uredbe o osnivanju HADA-e, Vlada Republike Hrvatske je na predlog Ministra znanosti, obrazovanja i sporta imenovala privremenog direktora HADA-e čiji je posao bio da donese privremeni Statut HADA-e, da obavi poslove u vezi sa upisom HADA-e u sudski registar i da organizuje početak rada HADA-e. Po okončanju tog posla Hrvatskom agencijom za borbu protiv dopinga u sportu počeo je da upravlja Upravni odbor koji je nadležan i za donošenje Statuta HADA-e. S obzirom na

obim i ozbiljnost stručnih, administrativnih i tehničkih poslova koje je bilo neophodno obaviti prilikom započinjanja rada HADA-e, ona je postala potpuno funkcionalna i operativna tek od posljednjeg tromesečja 2007. godine.

Što se zabrane upotrebe dopinga u sportu tiče, članom 72. Zakona o sportu propisano je da: „sportisti ne smeju uzimati nedopuštena sredstva (doping) niti smeju primenjivati postupke koji su nedopušteni prema pravilima Svetske antidoping agencije”. Zabrana upotrebe dopinga nije novost u hrvatskom pravnom sistemu, pošto je još član 56. Zakona o sportu Republike Hrvatske iz decembra 1990. godine predviđao da je učesnicima sportskih takmičenja zabranjeno davati stimulativna sredstva za koja je nekim drugim propisom određeno da su nedozvoljena, a i da je samim sportistima zabranjeno da takva sredstva uzimaju tj. koriste. Zabrana upotrebe dopinga u sportu novim Zakonom o sportu iz 2006. godine je proširena na taj način što je predviđeno da: „trener, ovlašćeni lekar, i druge osobe u sportu (osobe osposobljene za rad u sportu, osobe koje učestvuju u organizovanju i vođenju sportskog takmičenja - sportski sudija, sportski delegat i sportski poverenik - i menadžeri u sportu) ne smeju sportisti davati nedopuštena sredstva ili od sportiste tražiti ili podsticati ga da uzima nedopuštena sredstva ili primenjuje postupke koji su nedopušteni pravilima Svetske antidoping agencije”.

U Glavi XIV Zakon sadrži kaznene odredbe koje propisuju sankcije za pravna i fizička lica koja prekrše raznovrsna pravila predviđena Zakonom o sportu. Sam Zakon, svojim odredbama kvalifikuje nedozvoljena ponašanja fizičkih i pravnih lica kao prekršaje, a eventualnu krivičnu odgovornost za delikte iz oblasti dopinga u sportu nigde ne predviđa. Za pravna lica članom 86. Zakona propisana je novčana kazna od 30.000,00 do 100.000,00 kuna, ako ta lica traže ili dopuste da sportista uzima nedopuštena sredstva ili primenjuje postupke koji su nedopušteni prema pravilima Svetske antidoping agencije. Za fizička lica članom 87. Zakona propisana je novčana kazna od 10.000,00 do 15.000,00 kuna za sledeća dva slučaja:

- ako sportista uzme nedopuštena sredstva ili ne dopusti obavljanje doping kontrole,
- ako trener, ovlašćeni lekar, i druge osobe u sportu, sportisti daju ili od sportiste traže da uzima nedopuštena sredstva ili ga podstrekavaju na uzimanje nedopuštenih sredstava.

Članom 89. Zakona propisane su dve zaštitne mere koje se mogu izreći učinocima prethodno navedenih prekršaja. Jedna zaštitna mera odnosi se na fizička lica i ogleda se u zabrani obavljanja sportske delatnosti u trajanju od jednog meseca do jedne godine, a druga zaštitna mera izriče se pravnim licima, takođe kao zabrana obavljanja sportske delatnosti, ali u trajanju od tri meseca do jedne godine. Nije jasno po kom kriterijumu i iz kojih razloga je hrvatski zakonodavac odlučio da postavi veći poseban minimum za izricanje istovetne zaštitne mere pravnim licima u odnosu na fizička lica.³² Ako se pošlo od stanovišta da za otklanjanje stanja ili uslova koji su pogodovali izvršenju prekršaja pravnog lica iz oblasti dopinga, treba više vremena nego u slučaju kada je izvršilac prekršaja fizičko lice, logično je bilo da se i poseban maksimum ove prekršajne sankcije, u slučaju prekršaja koje učini pravno lice, odredi u dužem trajanju nego što je to kod fizičkih lica.

Zakon o sportu Hrvatske predviđa i ustrojavanje informacionog sistema u sportu radi uspostavljanja elektronske baze podataka koja će služiti boljem praćenju sportskog sistema u čitavoj državi.

Takođe, Zakonom je propisano i predviđeno uspostavljanje plana izgradnje i održavanja mreže sportskih građevina (sportskih objekata). Reč je o strateškom dokumentu kojim će se odrediti planska izgradnja i obnova sportskih objekata. Uz to, propisana je i zabrana uklanjanja ili menjanja namene površina predviđenih za javne sportske objekte i javne sportske građevine. Promena namene sportskih objekata i površina planiranih za njihovi izgradnju, prema novom hrvatskom Zakonu moguća je isključivo uz saglasnost Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, a uz pretpostavku da su prethodno ispunjeni Zakonom propisani uslovi.

Kao veoma bitan deo, Zakon poseduje odredbe o tome koje se delatnosti smatraju sportskim delatnostima i uz to propisuje uslove za obavljanje tih delatnosti. Precizno i jasno određeni su stručni poslovi u sportu, a propisani su i uslovi koje treba ispuniti za njihovo obavljanje.

Odredbama Zakona se na primeren način rešavaju položaj, prava i obveze kategorisanih sportista, a predviđa se i stipendiranje studenata na univerzitetskim ustanovama za vrhunske sportiste i posebni uslovi u školovanju sportista.

Posebno važna novina je što Zakon o sportu iz 2006. godine u sistem takmičenja uvodi i sportska deoničarska društva kao privredna društva koja po

³² D. Šuput, Sankcionisanje dopinga u sportu, Orion art, Beograd, 2007, str. 88.

uzoru na zemlje Evropske unije uvažavaju posebnosti sporta. Sportsko deoničarsko društvo Zakonom je definisano kao pravno lice koje je posebno registrovano za obavljanje sportske delatnosti učestvovanja u sportskim takmičenjima.³³ Na taj način se omogućava otvartanje sportskih društava i klubova prema tržištu kapitala, a istovremeno se započinje sa uvođenjem racionalnijeg i transparentnijeg načina poslovanja, što je bio zahtev međunarodnih sportskih organizacija i tela. Zakonom je uvedena obveza preoblikovanja profesionalnih sportskih klubova u formu sportskih deoničarskih društava i to kao neminovnost za sportske klubove u fudbalu, košarci i rukometu, ukoliko oni ispunjavaju i ostale Zakonom propisane uslove. Osim toga, dobrovoljno se mogu preoblikovati i svi ostali sportski klubovi, nezavisno od toga da li se radi o profesionalnim ili amaterskim sportskim klubovima i bez obzira u kom se sportu takmiče, ako se njihovo članstvo, rukovodstvo i vlasnici opredele za tu opciju.

Prilikom pisanja teksta Zakona uvažena je i ideja da pojedine odredbe Zakona moraju imati socijalnu funkciju, pogotovo kada je reč o amaterskom sportu i amaterskim sportskim klubovima. Tako je radi pružanja pomoći u radu i opstanku amaterskih sportskih klubova, Zakon predvideo i odredbe o odlaganju naplate potraživanja Republike Hrvatske i pravnih lica u kojima Republika Hrvatska ima većinski vlasnički udeo, ili većinsko pravo glasa. Takvim odredbama osiguravaju se uslovi za razvoj amaterskih sportskih klubova i njihovo lakše poslovanje u skladu sa običajima i standardima krovnih međunarodnih sportskih organizacija.

VI ZAKLJUČAK

Činjenica da veliki broj evropskih država primenjuje intervencionistički model zakonskog uređivanja sporta, tj. da poseduje i primenjuje posebne zakone kojima se uređuju sport i pravni odnosi koji nastaju u oblasti sporta i povodom sporta, ukazuje na značaj koji te države priznaju sportu kao delatnosti koja se odvija u okviru sveukupnog društvenog života države i njenih građana. Takav pristup sasvim je očekivan pošto je sport našao mesto i u ustavima država koje su se opredelile za primenu intervencionističkog modela zakonskog uređivanja sporta, što je vidljivo na primerima Grčke, Španije i Hrvatske čiji su zakoni koji uređuju sport analizirani u ovom radu.

³³ S. Petrović, Trgovačka društva u sportu, u: Uvod u športsko pravo, Inžinjeri biro, Zagreb, 2009, str. 86.

Osim tih država i Švajcarska, Mađarska, Litvanija, Portugal, Rumunija i Srbija poseduju ustavne norme koje se odnose na sport, baš kao što poseduju i posebne zakone koji uređuju sport. Ustavne odredbe o sportu značajno se razlikuju po svojoj sadržini od države do države, ali je važno što one stvaraju osnov za pravno intervenisanje države u sportske odnose i za propisivanje pravila koja treba da posluže razvoju sporta i pružanju podrške sportu od strane države.

Jedna od retkih među nabrojanim državama koja nije primenila intervencionistički model zakonskog uređivanja sporta je Litvanija, iako poseduje poseban Zakon o fizičkoj kulturi i sportu, što potvrđuje stav da nije svaka država koja poseduje poseban zakon koji uređuje sport, ujedno i država koja primenjuje intervencionistički model zakonskog uređivanja sporta (takvu praksu imaju još Austrija, Švajcarska i Finska). Litvanija nije najveći deo sportskog sistema i osnovne elemente koji čine taj sistem, u pogledu strukture i nadležnosti uredila pravnim normama u okviru Zakona o fizičkoj kulturi i sportu, već je tu oblast regulisanja prepustila sportskom pokretu Litvanije (nevladinom sportskom sektoru). Litvanski zakon ograničio se na propisivanje pravila koja stvaraju pravni osnov za legalno i legitimno sprovođenje sportskih aktivnosti i delatnosti, uspostavljaju nadležnost pojedinih državnih organa i tela za vršenje pojedinih poslova iz sfere sporta i garantuju građanima ostvarivanje prava na bavljenje sportskim aktivnostima i uživanje zdravstvene i socijalne zaštite povezane sa odvijanjem sportskih aktivnosti i delatnosti.

Zajednička osobina svih zakona kojima se uređuje sport u Evropi je da se u njihovim preambulama, a u nekima i u samim članovima zakona, ističe da je sport društveno korisna delatnost koja doprinosi pravilnom razvoju dece i omladine, kao i očuvanju zdravlja građana. Takođe, primetno je da su pravila koje države propisuju prevashodno usmerena ka stvaranju uslova za razvoj sporta i uspostavljanju mehanizama za sankcionisanje i iskorenjivanje delikt-nog ponašanja u sportu. Ostala pravila propisana zakonima koji uređuju sport u Evropi razlikuju se od države do države, a način na koji je definisano ostvarivanje javnog interesa u oblasti sporta, pravila o različitom tretmanu profesionalnih sportista i klubova u odnosu na amaterske, finansiranje sporta iz javnih prihoda, mesto i uloga sporta i fizičkog vaspitanja u obrazovnom sistemu, ostvarivanje prava na zdravstvenu i socijalnu zaštitu sportista i sportskih radnika, rešavanje sporova koji nastanu u sportu i borba protiv negativnih pojava povezanih sa sportom, zavisi, ne samo od pravne tradicije svake od tih država, već i od ekonomskih, socijalnih, etničkih i kulturoloških osobenosti svake od njih.

Dejan Šuput, LL.M.
Research Associate
Institute of Comparative Law

NATIONAL LAWS REGULATING SPORTS IN EUROPEAN COUNTRIES

National sports legislation in Europe is complex and differs from country to country. During the years, it became almost a rule that most south and the east European countries have adopted an interventionist sports legislation model, while countries in north and west Europe are predominantly using a non-interventionist sports legislation model.

Within this article laws regulating sport in Greece, Spain and Croatia were analysed and presented. All of previously listed countries applied interventionist sports legislation model that makes their legal framework regulating sports comparable with Serbian legal framework regulating sports. Serbian Law on Sports is very obsolete and the legislative practice of countries like Greece, Spain and Croatia could be a good example of how the reform of legal framework regulating sport should be performed.

Although performed analysis and presentation of Greek, Spanish and Croatian laws regulating sports contribute to the process of proper evaluation of the quality of current Serbian Draft Law on Sports and even though Greek, Spanish and Croatian Law on Sports represents a good practice in conducting regulatory reform that could be followed by Serbian legislator, it is necessary to stress that automatic takeover of any foreign model and simple copying of foreign laws, without taking into account about specific needs of the Republic of Serbia and conditions in which is its sports system, can lead only to creation of ideal theoretical model that would not have a big chance to be efficiently applied in practice.

Key words: *sport, sports law, state, regulatory reform, sports organizations.*