

## NEDOSTACI ZAKONSKE REGULATIVE KAO RAZLOG NEDELOTVORNE PRIMENE ZABRANA PRISUSTVOVANJA ODREĐENIM SPORTSKIM PRIREDBAMA

### U V O D

Sprečavanje nasilja na sportskim priredbama zahteva da se osim preventivnih mera primene i represivne. Međutim, kazne u tom smislu nisu posebno delotvorne, ako nisu kombinovane sa primenom preventivnih mera. Umesto kazni, efikasnijim se pokazuju, iako se takođe *post factum* primenjuju, naročite zaštitno-preventivne mere, namenjene otklanjanju opasnog stanja samog učinioca prekršaja ili krivičnih dela koje ima elemente nasilja na sportskoj priredbi. Kreiranje kaznene regulative u povodu sprečavanja nasilja u sportu bilo je ishitreno, pa ispoljava sve manjkavosti *ad hoc* regulative kojom se ishitreno nastoji reagovati na neke pojave u društvu (*panic legislation*) bez jasnog sagledavanja uslova u kojima se pravna pravila primenjuju. Zbog toga se desilo to da je zaštitna mera zabrane prisustvovanja sportskim priredbama uvedena Zakonom o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama<sup>1</sup> 2003. godine, pre nego što su za to stvoreni uslovi sistemskim zakonom kojim moraju biti propisane pojedine vrste zaštitnih mera. Takav zakon je Zakon o prekršajima<sup>2</sup>, donet 2005. godi-

---

Prof. dr Nataša Mrvić-Petrović, naučni savetnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu.

<sup>1</sup> "Službeni glasnik RS", br. 67/2003, 101/200- dr. zakon, 90/2007, 72/2009 – dr. zakon i 111/2009.

<sup>2</sup> "Službeni glasnik RS", br. 101/2005, 116/2008, 111/2009.

ne, kojim je u članu 54. po prvi put bila predviđena zaštitna mera zabrane pristupa oštećenom, objektima ili mestu izvršenja prekršaja. U nastojanju da se poveća delotvornost kaznene reakcije na nasilje na sportskim priredbama, 2009. godine je izmenama i dopunama Krivičnog zakonika,<sup>3</sup> a potom i Zakona o prekršajima menjan sistem sankcija (što je takođe neobični “zadatak” zakonskih izmena), tako što su uvedene u članu 89b Krivičnog zakonika i članu 55a Zakona o prekršajima na sličan način predviđene mere zabrane prisustvovanja određenim sportskim priredbama. Sa tim izmenama je naknadnim izmenama 2009. usklađivan i Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama. Na taj način postaje očigledno nastojanje zakonodavca da ujednači zakonsku regulativu u pogledu sprečavanja pristupa određenim sportskim priredbama. Praksa pokazuje da u tom smislu nije ostvaren veći napredak, a jedan od razloga se sigurno tiče nedoslednosti u prihvaćenim zakonskim rešenjima koji onemogućavaju njihovu delotvornu primenu. Zato je se u ovom radu analiza usmerava na neusklađenosti u zakonodavstvu Republike Srbije koje otežavaju primenu mera zabrane prisustvovanja određenim sportskim priredbama. Analiza će najpre obuhvatiti odlike Zakona o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, a zatim će se odnositi na poređenje mere bezbednosti zabrane prisustvovanja sportskim priredbama sa sličnom zaštitnom merom iz prekršajnog zakonodavstva i na mogućnosti njihovog izvršenja.

### *Nedostaci rešenja Zakona o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama*

Zakon o sportu<sup>4</sup> i Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, svaki na svoj način, regulišu preventivne aktivnosti u vezi sa sprečavanjem nedoličnog ponašanja i nasilja. Za razliku od toga, kazneni zakoni (Krivični zakonik i Zakon o prekršajima) namenjeni su represivnoj državnoj reakciji na nasilje koje se formalno ispoljava kao neki od javnopravnih kaznenih delikata (krivično delo ili prekršaj).

Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama reguliše, između ostalog, odgovornosti sportskih organizacija i organizatora sportskih priredbi za različite propuste u organizaciji sportskih nadmetanja i vršenju nadzora, koje omogućuju pojave nedoličnog ponašanja gledalaca (ali i drugih učesnika) ili njihove nasilne akte. Zakonom prihvaćena rešenja proizilaze iz Evropske konvencije o nasilju gledalaca i nedoličnom ponašanju gledalaca na sportskim priredbama, posebno na fudbalskim utakmicama<sup>5</sup>, koju je ratifiko-

<sup>3</sup> «Službeni glasnik RS», br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, .

<sup>4</sup> “Službeni glasnik RS” br. 24/2011, 99-2011 - dr. Zakon.

<sup>5</sup> European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events and in particular at Football Matches, Stasbourg, 19. VIII 1985, CETS No. 120. O usklađenosti našeg zako-

vala nekadašnja SFRJ 1990<sup>6</sup> (a Srbija je prihvata kao pravni sledbenik). U članu 3, sekcija 4 (d) Konvencija preporučuje se da se predvidi odgovornost sportske organizacije, tamo gde je to moguće u saradnji sa vlasnicima stadiona i javnim vlastima za isključivanje ili zabranu pristupa utakmicama i stadionima, u meri u kojoj to zakon omogućava, poznatim ili potencijalnim izgrednicima ili onim licima koja su pod uticajem alkohola ili droge. Na osnovu ovog člana Konvencije predviđene su u krivičnom i prekršajnom zakonodavstvu odgovarajuće mere zabrane prisustvovanja sportskim priredbama.

Složeni zadatak prevencije nasilja na sportskim priredbama zahteva da se naročita pažnja posveti kriminološkom aspektu pojave navijačkog huliganstva, planiranju policijskih aktivnosti i uspostavljanju bolje saradnje između policije, sportskih klubova i organizatora sportskih priredbi.<sup>7</sup> Objektivne teškoće postoje da se u postojećim društvenim uslovima u Srbiji promovise i primeni najadekvatniji - preventivni pristup suzbijanja nasilja na sportskim priredbama. Zato nije čudo što i naši autori konstatuju da se većinom državna reakcija u Srbiji jednostrano usmerava na jačanje represivnog odgovora na nasilje u sportu, iako bi se delotvornijim pokazala primena preventivnih aktivnosti<sup>8</sup>. Istovremeno, pokazuje se da inostrana iskustva iz evropskih država u kojima se poslednjih godina uspešno suzbija nasilje učesnika sportskih priredbi sinhronizovanim preventivno-represivnim delovanjem, kao što su Englska, Italija, Poljska ili Hrvatska<sup>9</sup>, nisu bila dovoljna inspiracija našim vlastima. Argumenti koji se ističu u prilog jačanju prevencije na uštrb represivnih kaznenopravnih zahvata su osnovani. Ali, zadatak ovog rada jeste da se ukaže na to da je i postojeći represivni zahvat ne samo nezrazmeran preventivnim aktivnostima, nego i tako koncipiran da je praktično neprimenjiv u praksi, naročito kada se radi o primeni zabrane prisustvovanja sportskim priredbama.

---

nodavstva sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti više u: Branislav Simonović, Zoran Đurđević, Božidar Otašević, Implementacija međunarodnih standarda u sprečavanju nasilja na sportskim priredbama u Republici Srbiji, *Pravni život*, 2011, god. 60, br. 9, str. 687-704.

<sup>6</sup> "Službeni list SFRJ" – Međunarodni ugovori, br. 9/90.

<sup>7</sup> Na složenost samog fenomena nasilničkog ponašanja u sportu (pa i na teškoće sprečavanja) ukazuju radovi objavljeni u tematskom broju časopisa *Bezbednost* (Nasilje na sportskim priredbama – bezbednosni izazov XXI veka), 2012, god. LIV, br. 1.

<sup>8</sup> U ovom smislu: Nenad Đurđević, "Krivična odgovornost za nasilje i nedolično ponašanje na sportskim priredbama", *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu*, 2010, god. 47, br. 2, str. 307, Dejan Šuput, "Pravni okvir koji uređuje borbu protiv nasilja na sportskim priredbama u evropskim državama", *Strani pravni život*, 2010, br. 1, str. 260-261.

<sup>9</sup> Detaljnija uporedno-pravna analiza u: Dejan Šuput, op. cit., str. 247-250, takođe i u knjizi istog autora *Kaznenopravna zaštita sporta*, Službeni glasnik, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2011, str. 97-111. Analiza nacionalnih zakonodavstava država EU sadržana O sprečavanju nasilja na fudbalskim utakmicama

Da se podsetimo, saglasno sa Konvencijom, u Zakonu o sprečavanju nedoličnog ponašanja i nasilja na sportskim priredbama se u članu 3. st. 1. predviđa obaveza organizatora sportske priredbe da, u saradnji sa ministarstvom nadležnim za unutrašnje poslove, osigura bezbedno održavanje sportske priredbe i preduzme mere radi sprečavanja i onemogućavanja izbijanja nasilja i nedoličnog ponašanja gledalaca. U stavu 2. je predviđeno da je organizator sportske priredbe zadužen da vrši kontrolu nad sprovođenjem mera utvrđenih ovim zakonom. U smislu člana 2 (stav 2) pod organizatorom sportske priredbe se podrazumeva sportski savez, sportsko društvo, sportska organizacija – klub, drugo pravno ili fizičko lice koje se stalno ili povremeno bavi organizacijom sportskih priredbi, odnosno koje je preuzelo organizovanje određene sportske priredbe ili vršenje određenih poslova u organizovanju sportske priredbe. U članu 4. su definisane različite vrste ponašanja koja se smatraju nedoličnim ili nasilnim. Uočljivo je da ih možemo grupisati u dve oblasti: ponašanja kojima se remeti javni red i nesmetano odvijanje sportske priredbe i nasilničko ponašanje kojim se ugrožava fizička sigurnost učesnika sportske priredbe ili uništava tuđa imovina. Jedino što odstupa od te podele je sadržaj tačke 3, a to je unošenje u sportski objekat obeležja kojima se vređaju nacionalna, rasna ili druga osećanja ili na drugi način izaziva mržnja ili netrpeljivost koja može da dovede do fizičkih sukoba. Očigledno, specifičnosti navijačke subkulture u Srbiji bile su razlog da se i ovo predvidi kao jedno od nedoličnih ponašanja na sportskim priredbama.

Šta je sa ponašanjem onoga ko, uprkos tome što mu je odlukom suda zabranjeno prisustvovanje sportskim priredbama pokuša da uđe u sportski objekat u kome se održava priredba? Takvo ponašanje nije predviđeno kao nedolično niti kao prekršaj. Ne ističe se, štaviše, ni obaveza organizatora sportske priredbe da prisustvo takvo lica na priredbi spreči, osim što se u članu 8a st. 1 t. 9 predviđa dužnost redarske službe zadužene za fizičko obezbeđenje i održavanje reda na sportskoj priredbi da ne dozvoli pristup sportskom objektu licu kome je izrečena mera bezbednosti, odnosno zaštitna mera zabrane prisustvovanja sportskim priredbama. Ostaje otvoreno pitanje na koji će način redarska služba biti upoznata sa ovom činjenicom, osim ako ne postoji dobra saradnja sa nadležnim organom (kojim?) koji raspolaže evidencijom kažnjenih lica kojima je izrečena zabrana. Takođe, postavlja se pitanje da li je redarska služba po zakonu ovlašćena da saznaje podatke iz službene kaznene evidencije i na koji će način identifikovati lice kome je zabranjeno prisustvo (osim ako organizator ne raspolaže ranijim video snimkom). Pri tome je jasno da redarska služba nema ovlašćenja da licu na uvid traži lične dokumente radi identifikacije, niti na bilo koji drugi način može utvrditi da se radi o licu kome je zabranjeno da prisustvuje sportskoj priredbi. Ako ne postoji mogućnost da redarska služba tačno identifikuje onoga koga bi bi trebalo da spreči da prisustvuje sportskoj priredbi, onda ona neće moći da odgovori svojoj zakonom ustanovljenoj obavezi, pa zato odredba iz člana 8a st 1. t. 9 ostaje “mrtvo slovo na papiru”, osim ako lice kome je zabranjeno prisustvo sportskoj prired-

bi tokom neovlašćenog ulaska istovremeno nije pod uticajem alkohola ili opojnih droga ili ne bude prepoznato kao potencijalni izgređnik (u smislu člana 8a st. 1. t. 1) ili tom istom prilikom ne učini neki novi prekršaj ili krivično delo.

I u idealnoj situaciji, kad bi redarska služba imala pouzdane podatke na osnovu kojih bi mogla pravilno da identifikuje lice kome je zabranjeno prisustvovanje sportskoj priredbi, pa ga, u skladu sa zakonom, udalji, postavlja se pitanje šta se time postiže? Zakon ne predviđa da neovlašćenim pokušajem ulaska na sportsku priredbu kažnjeni čini novi prekršaj, pa se ne vidi ni svrha postupaka kojima redarska služba ispunjava svoju zakonsku dužnost: kažnjeni se tako privremeno udaljava sa mesta na kome se ne bi smeo nalaziti. U stvari, u Zakonu nedostaju odredbe po kojima bi se kao poseban prekršaj fizičkog lica predvideo kršenje zabrane prisustvovanja određenoj sportskoj priredbi. U tom slučaju bi se stekli uslovi ne samo da lice "pod zabranom" bude sprečeno da uđe na sportsku priredbu, nego i da ga policija privede zbog novog prekršaja (kršenja zabrane), što je svakako svrshishodnije od postojećeg rešenja.

Dalji nedostatak Zakona je što nije predvideo način izvršenja mere zabrane prisustvovanja sportskoj priredbi, nego je to učinjeno materijalnim propisima - Krivičnim zakonikom i Zakonom o prekršajima. Tako je stvoren zanimljiv pravni "galimatijas": Zakon o izvršenju krivičnih sankcija<sup>10</sup> koji reguliše izvršenje kazni i mera bezbednosti koje se izriču za krivična dela, a propisuje i izvršenje prekršajnih kazni i zaštitnih mera, ne sadrži ni jednu jedinu odredbu o načinu izvršenja mere bezbednosti zabrane prisustvovanja određenim sportskim priredbama (i slične zaštitne mere) uprkos tome što je od 2009. godine iznova noveliran. Tih odredbi nema ni u Zakonu o sprečavanju nedoličnog ponašanja i nasilja na sportskim priredbama, u kome su predviđene različite obaveze organizatora u vezi sa prevencijom nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama i u kome su, inače, u okviru kaznenih odredbi u članu 23 predviđeni oni prekršaji za koje se može izreći zaštitna mera zabrane prisustvovanja određenim sportskim priredbama. Ali, zato, Krivični zakonik i Zakon o prekršajima "raspolazu" i odredbama o načinu izvršenja mere bezbednosti, odnosno zaštitne mere zabrane prisustvovanja određenim sportskim priredbama, koje bi trebalo detaljnije analizirati.

#### ANALIZA REŠENJA PRIHVAĆENIH U KAZNENIM ZAKONIMA

Krivičnopravnoj zaštiti od nasilja na sportskim priredbama namenjeno je krivično delo nasilničkog ponašanja na sportskoj priredbi ili javnom skupu (član 344a Krivičnog zakonika), koje ne samo da je premešteno iz *lex specialis-a* - Zakona o sprečavanju nedoličnog ponašanja i nasilja na sportskim priredbama u Krivični zakonik, nego je manjan i naziv tog dela. U stavu 6. je predviđeno da

---

<sup>10</sup> "Službeni glasnik RS", br. 85/2005, 72/2009 i 31/2011.

se učiniocu tog dela obavezno izriče mere bezbednosti zabrane prisustvovanja sportskim priredbama (čl. 89b). Reč je o meri bezbednosti. Mere bezbednosti se, inače, izriču radi zaštite društva od opasnog pojedinca, koga treba sprečiti da krivično delo ne ponovi delujući u istom stanju ili pod istim uslovima. Potreba da se izvrši neutralizacija budućeg delovanja učinioca razlog je što bi prilikom izricanja mera bezbednosti trebalo da se više vodi računa o opasnom stanju učinioca (pa time o okolnostima vezanim za njegovu ličnost), nego o težini i vrsti učinjenog krivičnog dela<sup>11</sup>. Iz tog razloga je naročito važno na koji način zakon predviđa uslove za izricanje mere bezbednosti, jer su to istovremeno “pokazatelji” opasnog stanja učinioca. Kod mere bezbednosti zabrane prisustvovanja određenim sportskim priredbama iz člana 89b Krivičnog zakonika predviđeno je da se ona izriče “radi zaštite opšte bezbednosti” što ostavlja mogućnost da se mera arbitrerno izrekne, jer se ne zna šta tačno podrazumeva zaštita opšte bezbednosti. Bilo je uputnije da se zakonodavac ograničio na bezbednost ljudi (budući da su moguće i mnoge druge, na primer: politička, ekonomska, ekološka, zdravstvena i slično) ili da je predvideo razloge opšte sigurnosti ljudi i imovine i slično.

Mera se učiniocu krivičnog dela izriče fakultativno i to uz kaznu ili uslovnu osudu. Sadržaj mere je zabrana prisustvovanja određenim sportskim priredbama, što bi značilo da se sudskom odlukom mora precizirati da li se zabrana odnosi na sve sportske priredbe ili samo na pojedine sportove. Pri tome je nejasno da li su to sportske priredbe koje se održavaju na određenom objektu ili ih organizuje isti organizator ili se tiču određenih sportova bez obzira gde se održavaju nadmetanja (što otvara pitanje utakmica organizovanih u inostranstvu, u kojima učestvuje sportski klub iz Srbije). Sve su ovo otvorena pitanja na koje zakonodavac nije dao precizan odgovor, a od toga zavisi praktična mogućnost izricanja mere. Trajanje mere ne može biti kraće od jedne niti duže od pet godina, računajući od dana pravosnažnosti odluke. Ako je učiniocu bila izrečena kazna zatvora, vreme provedeno u zatvoru ne uračunava se u vreme trajanja ove mere. Ukoliko je sud učiniocu izrekao uslovnu osudu, onda je moguće da se ta osuda opozove, ako učinilac prekrši zabranu prisustvovanja određenim sportskim priredbama ili ne izvrši dužnost da se javi nadležnom službenom licu koja je predviđena u čl. 89b st. 2.

Neobično je što je u stavu 2. predviđen način izvršenja mere bezbednosti. Mera se izvršava tako što je učinilac krivičnog dela dužan da se neposredno pre početka vremena održavanja određenih sportskih priredbi lično javi službenom licu i za sve vreme održavanja sportske priredbe boravi u prostorijama policijske stanice, odnosno područne policijske uprave u kojoj se zatekao (čl. 89b st. 2). Prema tome, mera bezbednosti podrazumeva izvesno ograničenje slobode kretanja osuđenog učinioca krivičnog dela i obavezu posebnog javljanja nadležnom službenom licu. Pravni standard “neposredno pre početka vremena” takođe nije dovoljno precizan, iako bi se mogao dovesti u vezu sa *lex specialis*-om koji određuje

<sup>11</sup> Nataša Mrvić-Petrović, *Krivično pravo – opšti deo*, drugo izdanje, Službeni glasnik i Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2011, str. 247-248.

vreme održavanja sportskih priredbi. Nije jasno da li ova obaveza postoji u svakom slučaju održavanja odgovarajućih sportskih priredbi ili samo onda kada bi učinilac namerava da njima prisustvuje (što bi bilo logično). Način izvršenja mere nije dodatno preciziran iako je to veoma značajno, jer je u čl. 89b stavu 5 predviđeno da učinilac, koji posle izdržane kazne zatvora prekrši zabranu, odnosno ne izvrši dužnost iz st. 2 člana 89b može biti dodatno kažnjen zatvorom od trideset dana do tri meseca. Pretnja sankcijom je u ovom primeru "neozbiljna" jer podrazumeva sankciju bez uslova da se pravno kvalifikuje kršenje mere bezbednosti: ono nije predviđeno kao posebna radnja izvršenja krivičnog dela iz člana 344a (što je u redu jer bi to bilo prestrogo rešenje), a takođe, kako je istaknuto, nije propisano ni kao naročiti prekršaj u Zakonu o sprečavanju nedoličnog ponašanja i nasilja na sportskim priredbama. Takva pretnja ne može biti delotvorna prepreka poštovanju zabrane. Dodatno se postavlja pitanje da li za krivično delo iz člana 344a za radnju nepreduzimanja mera obezbeđenja sportske priredbe može odgovarati službeno Ministarstva unutrašnjih poslova ili odgovorno lice organizatora sportske priredbe (na primer, redar) koje ne spreči lice kome je izrečena zabrana da prisustvuje sportskoj priredbi za koju mu je pristup zabranjen.

Slično meri bezbednosti u novom Zakonu o prekršajima<sup>12</sup> (član 62) predviđena je posebna zaštitna mera zabrane prisustvovanja određenim sportskim priredbama, koja se može izreći uz kaznu ili opomenu učinioju prekršaja. Osim ove mere u Zakonu je zadržana i zabrana pristupa oštećenom, objektima ili mestu izvršenja prekršaja (član 61.), što je inače moglo poslužiti kao zakonski osnov za određivanje i zabrane prisustvovanja sportskim priredbama. Međutim, zakonodavac je smatrao umesnijim da se posebno predvidi zaštitna mera zabrane prisustva sportskim priredbama, pa tako imamo nepotrebno dupliranje zakonskih odredbi. Verovatni *ratio* je da se mora na ujednačeni način sa krivičnim zakonodavstvom regulisati način izvršenja ove mere, što je došlo do izražaja i u postojećoj odredbi novog Zakona o prekršajima. Na žalost, u ovom slučaju je ugledanje na Krivični zakonik bilo pogrešno, jer je prihvaćeno nedovoljno dobro rešenje koje se ne može primeniti u praksi.

Neobičnost rešenja jeste što se, prema članu 52. st. 2 Zakona o prekršajima zaštitna mera zabrane pristupa oštećenom, objektima ili mestu izvršenja prekršaja može izreći i onda kada nije predviđena propisom kojim je prekršaj određen, dok je ta mogućnost isključena kod izricanja zaštitne mere zabrane prisustvanja sportskim priredbama. Prema tome, ta zaštitna mera mogla bi biti izrečena samo onda kada to predviđa Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama (a to je u članu 23). Za razliku od Krivičnog zakonika, Zakon o prekršajima uopšte ne predviđa uslove pod kojima se zaštitna mera može izreći! Toliko o okolnostima za koje se "vezuje" procena opasnog stanja učinioja, kao uslov za izricanje kaznene sankcije. U članu 63. st. 1 se odmah predviđa na koji se

---

<sup>12</sup> "Službeni glasnik RS" br. 65/2013.



način mera izvršava i pri tome se koristi ista formulacija kao u Krivičnom zakoniku. Ono što može biti izvor pravne nesigurnosti jeste stav 2, jer zaštitna mera za prekršaj može trajati od jedne do osam godina, dok je slična mera bezbednosti za krivično delo trajanja do tri godine. I u Zakonu o prekršajima iz 2005. (koji se primenjuje do 1. marta 2014. godine) trajanje mere je bilo utvrđeno na neuobičajeno dug period od jedne do tri godine, što je u poređenju sa zakonodavstvima država značajno više. A sada se svom svojom snagom državna represija obružava na učinioca prekršaja iz člana 23. Zakona o sprečavanju nedoličnog ponašanja i nasilja na sportskim priredbama. U čemu je tolika društvena opasnost onoga ko baca predmete na sportski predmet ili u gledalište, nosi navijački šal "u nameri da sakrije identitet" ili neovlašćeno uđe na sportski teren da bi do osam godina trebalo da mu bude zabranjeno prisustvovanje određenoj sportskoj priredbi, ako već onaj koji fizički napadne učesnike sportske priredbe, baca predmete koji mogu izazvati telesne povrede ili neovlašćeno uđe na sportski teren i pri tome izazove nasilje može da bude sprečen najviše do pet godina da prisustvuje određenoj sportskoj priredbi. Takva neusklađenost zakona ne bi smela da postoji, jer svedoči o grubom previdu zakonodavca.

Na način sličan kao u Krivičnom zakoniku u članu 63. u stavu 4 je predviđeno da će se onaj ko bude kršio meru zabrane prisustvovanja sportskim priredbama kazniti zatvorom od trideset do šezdeset dana. Jedino što se čini kao prednost rešenja prihvaćenog u Zakonu o prekršajima jeste što se u stavu 5. propisuje dužnost suda da o izrečenoj zaštitnoj meri obavesti područnu policijsku upravu prema mestu prebivališta kažnjenog lica. Ostaje da se pitamo šta se time postiže: hoće li takvo obaveštenje automatski dovesti do obaveze policije da izvršava meru zabrane? Očigledno je da neće, ako zakoni ostaju nejasni i neusklađeni po pitanju izvršenja te mere. Zato bi valjalo ukazati na pravce mogućih rešenja.

#### *Predlozi za unapređenje postojećih rešenja*

Nejasnoće i neusklađenosti tri zakonska akta predstavljaju objektivnu prepreku izvršenju zaštitne, odnosno mere bezbednosti prisustvovanja određenim sportskim priredbama. Osnovni problem jeste što je uvođenjem ovih mera preuzeto strano rešenje svojstveno potpuno drugačijem pravnom sistemu (anglo-saksonsom). Otuda se kod nas ograničenje slobode kažnjenom učiniocu krivičnog dela ili prekršaja nameće kroz sudski izrečenu meru bezbednosti ili zaštitnu meru koja, kao dopunska sankcija, "prati" kaznu ili drugu glavnu sankciju izrečenu za odgovarajuće krivično delo ili prekršaj. Po prirodi stvari, takva mera se, kao sudska sankcija, izvršava sasvim drugačije od administrativne mere koja se u engleskom pravu izriče u sklopu sudske zabrane (*banning order*), pa je zato u tom pravu moguće da bude određena ne samo prema onome ko je učinio odgovarajuće krivično delo ili prekršaj, nego i prema potencijalno opasnom navijaču koji odgovara tzv. "profilu huligana". Slično tome i u Nemačkoj se kontrola od ranije po-



znatih huligana postiže pretraživanjem baze podataka u kojoj su sadržani podaci o ranije osuđivanim za nasilje u sportu (*Gewalttätiger Sport*), identifikuju se i zahvaljujući aktivnostima policije prati se njihovo kretanje da bi se sprečili da ponovo izvrše prekršaje ili krivična dela, uključujući i preventivnu mogućnost za državanja na osnovu sudskog naloga. Zato je takva mera mnogo delotvornija u sprečavanju šireg kruga onih koji su identifikovani kao navijači skloni nasilju (a ne samo kažnjenih za krivična dela i prekršaje) da pristupe sportskim priredbama (posebno ako putuju na drugo mesto ili u inostranstvo gde se održava utakmica), a istovremeno se lakše organizuje i njeno izvršenje, nego što je to u primeru kada baze podataka vode sportske organizacije koje ne mogu efikasno nadzirati kretanja “opasnih” navijača (kako pokazuje primer Španije)<sup>13</sup>. Takva veza između izvršenja mera bezbednosti ili zaštitnih mera, sa jedne, i preventivnih mera na koje su ovlašćeni organizator sportske priredbe i policija, sa druge strane, ne postoji u našem zakonodavstvu, jer se ne zna ko je zadužen za izvršenje mera bezbednosti i zaštitnih mera. Izvršenje tih mera bi, međutim, moralo povezano da se ostvaruje, tim pre što nepravosnažna presuda Evropskog suda za ljudska prava uvažava argumente o potrebi preventivnog ograničenja slobode kretanja licu prepoznatom kao opasni navijač<sup>14</sup>.

Da postojeće zakonske odredbe ne bi ostale “mrtvo slovo na papiru” bilo bi neophodno da zakonodavac bitno upotpuni odredbe o načinu izvršenja mere, premeštajući ih u odgovarajući zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama. Moglo bi se razmišljati o rešenjima kakve, primera radi, predviđaju odgovarajući zakoni u Republici Hrvatskoj ili Republici Crnoj Gori. Rešenje iz hrvatskog zakonodavstva je detaljnije i jasno predviđa tri različite vrste zabrana, načine kako se svaka od njih izvršava i razgraničenje u nadležnostima između policije i organizatora sportske priredbe u pogledu konkretnih poslova na izvršenju zabrane. Crnogorski zakon takođe nudi zanimljivo rešenje po kome policija ima obavezu da proveri prisustvo lica koje se nije u odgovarajuće vreme pojavilo u policijskoj stanici na ranije prijavljenoj adresi, a zatim i da ga po potrebi privede ili dovede ako se zatekne blizu sportskog objekta u kome se održava sportska priredba kojoj mu je zabranjeno da prisustvuje.

U Zakonu o sprečavanju nedoličnog ponašanja i nasilja na sportskim priredbama trebalo bi intervenisati tako da se kao poseban prekršaj predvidi pokušaj lica kome je izrečena zabrana da toj priredbi prisustvuje. To bi podrazumevalo dopune člana 23. u kome su predviđeni posebni prekršaji za koje mogu da odgovaraju fizička lica i preduzetnici. I član 17. st. 1 t. 3. trebalo bi dopuniti tako da

---

<sup>13</sup> *Football Hooliganism with an EU Dimension: towards an International Legal Framework, AGIS Programme*, 2003, November 2004, T.M.C. Asser Institut, The Hague, str. 46, dostupno na [www.asser.nl/.../cms\\_sports\\_49\\_1\\_REPORT%20HOOLIGANISM.pdf](http://www.asser.nl/.../cms_sports_49_1_REPORT%20HOOLIGANISM.pdf) (pretraženo 17. 7. 2013).

<sup>14</sup> V. presudu od 7. 3. 2013. Evropskog suda za ljudska prava donetu u slučaju Ostendorf. v. Germany (predstavka br. 15598/08), dostupno na: <http://eu.vlex.com/vid/case-of-ostendorf-germany-428039718> (pretraženo 21. 8. 2013).

ministarstvo unutrašnjih poslova mora da privede takvo lice zbog učinjenog novog prekršaja, pošto je redarska služba prethodno sprečila njegov ulazak na sportsku priredbu. U članu 21 u kome se predviđaju prekršaji za koje mogu odgovarati sportski savez, sportsko društvo, sportska organizacija – klub ili drugo pravno lice organizator sportske priredbe trebalo bi predvideti odgovornost organizatora ako licu kome je zabranjen pristup proda ulaznicu.

Predviđanje novih prekršaja nema većeg smisla ako se ne poprave uočljive manjkavosti sva tri zakona. Jer, ostaje otvoreno osnovno pitanje koji je organ zadužen za izvršenje mere bezbednosti ili zaštitne mere zabrane prisustvovanja određenim sportskim priredbama i na osnovu kakvih će se evidencija pristupati izvršenju mera, jer bi trebalo voditi računa o zahtevima za zaštitom ličnih podataka i opasnostima od kršenja osnovnih sloboda i prava građana.

U postojećim uslovima ni trajna mera zabrane prisustvovanja određenim sportskim priredbama ne bi ništa značila, jer nema načina izvršiti “jalove” pretnje dodatnim sankcijama u Zakonu o prekršajima i Krivičnom zakoniku. Takva zakonska rešenja (a posebno neprimereno dug rok od jedne do osam godina za zaštitnu meru po novom Zakonu o prekršajima) rezultat su pogrešnog, a čvrstog opredeljenja zakonodavca da po svaku cenu istraje u unapred izgubljenoj bici da isključivo represijom spreči nasilje i nedolično ponašanje na sportskim priredbama. A na taj način se taj aktuelni socijalni fenomen ne može delotvorno rešiti.

NATAŠA MRVIĆ-PETROVIĆ, Ph.D.,  
Institute of Comparative Law, Belgrade

## DEFICIENCIES IN SERBIAN LAW AS A REASON FOR INEFFECTIVE IMPLEMENTATION OF BAN ON ATTENDING SPORTING EVENTS

### Summary

This paper analyzes the shortcomings in the Law of the Prevention of Violence and Misbehaviour at Sports Events, in Criminal Code and Law of Misdemeanour. The errors and shortcomings affecting the lack of effective implementation of ban on attending sporting events. Implementation of the measures prohibiting presence provides the substantive law rather than the Law on the Prevention of Violence and Misbehaviour at Sports Events. This Law not prescribe a offense that makes the offender if despite the ban attend sporting events. Lack of law is that it is not clear who and how can the prevent the presence of the convicted person at sports events. The paper contained proposals for improvement of legislative framework.