

## SPORT U EVROPSKOJ UNIJI – NA RASKRŠĆU NADLEŽNOSTI – IMPLIKACIJE PRIMENE ČLANA 165

### Sažetak

*Evropska unija deluje samo u granicama ovlašćenja koja su joj države članice prenele i za ostvarivanje ciljeva predviđenih Osnivačkim ugovorima. U oblasti sporta države članice prvobitno nisu prenele ovlašćenja na Evropsku uniju, i sport nije pominjan u Osnivačkim Ugovorima. Ipak Sud pravde je, kroz sudsku praksu, zauzeo stanovište, koje je podržala i Komisija, da u onoj meri u kojoj predstavlja ekonomsku aktivnost, sport spada u nadležnost EU. Kako bi ograničila intervencije EU, tela u oblasti sporta su sredinom devedesetih godina 20. veka počela da se zalažu za unošenje odredbi o sportu u Ugovore. Sport je prvi put pomenut u Ugovoru iz Lisabona 2009. godine. Rad analizira razvoj sporta i sportskog prava u EU koji se može podeliti u tri faze. Najpre je razmotrena praksa Suda pravde EU i najznačajnije presude u ovoj oblasti. Nakon toga predstavljene su Deklaracije uz Ugovor iz Amsterdama i Ugovor iz Nice koje ukazuju na važnost uvažavanja specifičnosti sporta kao ekonomske aktivnosti. Naposljetku su predstavljene odredbe Ugovora iz Lisabona kojima je sport prvi put unet u Ugovore. Posebna pažnja posvećena je implikacijama primene člana 165 Ugovora o funkcionisanju EU.*

*Ključne reči:* sport, Evropska unija, Ugovor iz Lisabona, nadležnosti EU, tela u oblasti sporta.

### 1. UVODNE NAPOMENE

Evropska unija funkcioniše u skladu sa principom dodeljene nadležnosti predviđene članom 5 Ugovora o Evropskoj uniji. Unija deluje samo u granicama nadležnosti koje su joj zemlje članice dodelile Osnivačkim ugovorima za ostvarenje ciljeva koji su ovim Ugovorima utvrđeni. Državama članica pripadaju sve nadležnosti koje ovim Ugovorima nisu dodeljene Uniji.<sup>1</sup>

Sve do stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, 1. decembra 2009., sport nije pominjan u Osnivačkim ugovorima. Ipak, najpre Sud pravde EU kroz svoju praksu, a potom i Evropska komisija, zauzeli su stav da u onoj meri u kojoj predstavlja ekonomsku aktivnost, sport spada u nadležnost Ugovora. Shodno tome, sve veći finansijski uticaj profesionalnog sporta doprineo je značaju i osjetljivosti

\* Naučni savetnik Institut za uporedno pravo Beograd

<sup>1</sup> Čl. 5. st. 2 Ugovora o Evropskoj uniji (UEU).

sudskih sporova koje vode igrači, klubovi i emiteri. U meri u kojoj je utvrđeno da je praksa nespojiva sa pravom EU, zahtevane su značajne promene u sportu. Tela u oblasti sporta (eng. *sports bodies*) oduvek su negodovala zbog intervencija institucija EU, ističući da se na taj način narušava autonomija sporta. Ta autonomija se gubi u meri u kojoj se primenjuju Ugovori EU, a kao posledica toga dolazi do stvaranja tzv. „dve zasebne teritorije: teritorija za sportsku autonomiju i teritorija za pravnu intervenciju.“<sup>2</sup> Uprkos tome što Sud pravde EU i Evropska komisija prihvataju da se sport, u nekim aspektima, razlikuje od tzv. „normalnih“ industrija, stav koji su zauzeli u pogledu karaktera sporta mnogo je restriktivniji od onoga koji su pokušala da im „proture“ tela u oblasti sporta, a koja obično kritikuju intervencije EU kao nedovoljno senzibilisane za specifične karakteristike sporta. Dakle, kao ključno pitanje nameće se u kojoj meri, tj. u kom opsegu bi pravna intervencija smela da zadire na tzv. teritoriju sportske autonomije.

Tela u oblasti sporta nisu uspela u nastojanjima da ubede Sud pravde EU i Evropsku komisiju da sport nije od značaja za EU, iako su imali određenog uspeha u tvrdnjama da su određene osporene prakse kompatibilne sa Osnivačkim ugovorima. Shodno tome, čini se da pristup zasnovan, u principu, na uključivanju same Evropske unije u sport zajedno sa strategijama uveravanja institucija EU da sportske aktivnosti mogu biti kompatibilne sa pravom EU, može ponuditi najracionalniji put napred.<sup>3</sup>

Tela u oblasti sporta su, direktno ili indirektno, pribegavala strategiji koja se ogledala pregovorima sa EU u cilju ublažavanja njenog uticaja. Ovu strategiju su primenjivala još od pregovora u okviru Konvencije o budućnosti Evrope, pa sve do Ugovora iz Lisabona, koji prvi put eksplicitno unosi odredbe o sportu u Osnivačke ugovore. Na prvi pogled može izgledati paradoksalno da su akteri čiji je glavni cilj da zaštite svoju teritoriju od mešanja Evropske unije bili spremni da prihvate eksplicitno uključivanje sporta u Ugovore. Ovo je, međutim, racionalno kada se shvati da struktura Osnivačkih ugovora, a posebno njihov funkcionalni naglasak na izgradnji Jedinštenog tržišta, potvrđuje neograničenu nadležnost da Ugovori regulišu mnoge sektore koji nisu eksplicitno u njihovoj nadležnosti. Uključivanje sporta u sam tekst Ugovora može se tumačiti i kao pokušaj da se izvrši kontrola nad smerom koji su preduzeli Sud pravde EU i Evropska komisija.<sup>4</sup>

U radu se analizira razvoj sporta i sportskog prava u EU koji se može podeliti u tri faze. Struktura rada prati ove tri faze. Najpre je razmotrena praksa Suda pravde EU i najznačajnije presude u ovoj oblasti koje su doprinele oblikovanju sportskog prava EU. Nakon toga predstavljene su Deklaracije uz Ugovor iz Amsterdama i Ugovor iz Nice. Ove deklaracije su značajne jer ukazuju na važnost uvažavanja specifičnosti sporta kao ekonomske aktivnosti. Naposljetku su predstavljene odredbe Ugovora iz Lisabona kojima je sport prvi put unet u Ugovore.

<sup>2</sup> S. Weatherill, “On overlapping legal orders: what is the purely sporting rule?”, *The Regulation of Sport in the EU* (eds. B. Bogusz, A. Cygan, E. Szyzszak) Cheltenham: Edward Elgar, 2007, 48–73.

<sup>3</sup> B. García, S. Weatherill, “Engaging with the EU in order to minimize its impact: sport and the negotiation of the Treaty of Lisbon”, *Journal of European Public Policy*, 19(2), Routledge, 2012, 238–256.

<sup>4</sup> *Ibid.*

Posebna pažnja u radu posvećena je implikacijama primene člana 165 Ugovora o funkcionisanju EU.

## 2. RAZVOJ SPORTSKOG PRAVA EU KROZ PRAKSU SUDA PRAVDE EU

U prvoj presudi koja se odnosi na sport, u predmetu *Walrave and Koch*,<sup>5</sup> Sud pravde EU zaključio je da čak iako se sport ne pominje u Ugovorima, sport spada u nadležnosti EU utoliko što predstavlja ekonomsku delatnost. Ova značajna presuda postavila je temelje za potencijalnu širu osnovu za preispitivanje sportske prakse u odnosu na standarde koje zahteva pravo EU. Međutim, činjenica da neka materija ne spada u nadležnosti EU ne znači nužno da je nespojiva sa pravom EU. U pomenutoj presudi *Walrave and Koch* Sud pravde EU razmatrao je konkretno pitanje, a to je ograničenje sastava nacionalnih reprezentacija na državljane određene zemlje. Moglo bi se pretpostaviti da ovakvo ograničenje predstavlja povredu osnovnih vrednosti EU koje proklamuju Ugovori, među kojima je izabrana diskriminacije na osnovu nacionalnosti. Međutim, Sud pravde EU je zauzeo stav da takvo pravilo ne utiče na sastav sportskih timova, posebno nacionalnih timova, čije formiranje je pitanje isključivo od interesa za sport. Dakle, ima prostora za sport da pokaže zašto je drugačiji od „normalnih industrija“: u ovom slučaju diskriminacija po osnovu nacionalnosti definiše samu prirodu aktivnosti i shodno tome izmiče zabrani, tj. na nju se zabrana ne odnosi.<sup>6</sup> Dakle, rešavajući predmet *Walrave and Koch* Sud pravde je potvrdio da se evropsko pravo ne primenjuje na pravila koja su deo „čisto sportskog interesa“ budući da zapravo ista nemaju ništa s ekonomskim aktivnostima iz Ugovora.

Bitno je da je u navedenoj presudi Evropski sud pravde zauzeo načelan stav koji je sprečio mogućnost da se usled primeni odredbi komunitarnog prava obesmisle pravila koja uređuju takmičenja između nacionalnih reprezentacija u pojedinom sportu. „Sud je naglasio da ranije navedene odredbe komunitarnog prava o zabrani diskriminacije, ne sprečavaju donošenje i primenu propozicija sportskih saveza koji isključuju učešće inostranih igrača u pojedinim utakmicama iz razloga koji nisu ekonomske prirode, već se odnose na posebnu prirodu utakmica i kontekst takmičenja, a u vezi sa ostvarenjem sportskog i takmičarskog interesa pri likom takmičenja između nacionalnih timova (reprezentacija) različitih država.“<sup>7</sup>

Čuvana presuda u predmetu *Bosman*<sup>8</sup> odgovara ovom modelu.<sup>9</sup> Sud je uzeo u obzir pravilo koje reguliše transfer igrača i pravila koja zahtevaju diskriminaciju

<sup>5</sup> Sud pravde EU, *B.N.O. Walrave and L.J.N. Koch v. Association Union cycliste internationale*, predmet br. 36-74, 12. decembar 1974.

<sup>6</sup> B. García, S. Weatherill.

<sup>7</sup> D. Šuput, „Nastajanje sportskog prava Evropske unije“, *Strani pravni život*, 2/2015, 109.

<sup>8</sup> Sud pravde EU, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL v. Jean-Marc Bosman*, predmet br. C-415/93, 15. decembar 1995.

<sup>9</sup> M. Stanić, „Ključne tačke odnosa komunitarnog prava i fudbala“, *Srpski fudbal – uporedno pravni izazovi i perspektive* (ur. M. Stanić, D. Šuput), Institut za uporedno pravo, Beograd 2021, 102–105.

na osnovu nacionalnosti u fudbalskim klubovima što je imalo uticaja na mobilnost igrača i pregovore o ugovorima. Oni su dakle bili u nadležnosti Ugovora. To nije značilo da su one nezakonite: to je značilo samo da im je potrebno opravdanje. Sud pravde je prihvatio da su ciljevi održavanja ravnoteže između klubova očuvanjem određenog stepena ravnopravnosti i neizvesnosti u pogledu rezultata i podsticanja zapošljavanja i obuke mladih igrača moraju biti prihvaćeni kao legitimni. I dok je posebno praksa osporena u predmetu *Bosman* u suprotnosti sa Ugovorima jer ne doprinosi legitimnim ciljevima na odgovarajući način, Sud je prihvatio posebne karakteristike sporta, uprkos tome što one nisu eksplicitno prepoznate u Ugovorima.

Na sličan način Sud pravde EU je u predmetu *Meca-Medina and Majcen v. Commission*<sup>10</sup> zauzeo stav da to što ekonomska šteta primene antidoping pravila može naneti štetu pojedincu atletičaru znači da se ona ne mogu stavljati van domašaja Ugovora. Ipak, prihvatio je da takva pravila mogu biti od suštinskog značaja za pravilno funkcionisanje sporta. Nije dokazano da osporena antidoping pravila prevazilaze ono što je bilo neophodno za organizaciju sporta. Kao što je Sud pravde naglasio restrikcije koje nameću sportski savezi moraju biti „ograničene na ono što je neophodno da se obezbedi pravilno sprovođenje takmičenja“.<sup>11</sup> Ovaj stav o uslovnoj autonomiji sportskih saveza na osnovu Ugovora od najvećeg je značaja, i implicira potrebu za analizom sportske prakse od slučaja do slučaja, pre nego opšte mogućnosti izuzeća.<sup>12</sup>

Evropska komisija, po uzoru na Sud pravde, igra važnu ulogu u kontroli sportske autonomije u skladu sa odredbama o konkurenciji predviđenim Ugovorima. Komisija je uzela u obzir osobnu ekonomiju sporta u presudi u predmetu *ENIC/UEFA*,<sup>13</sup> zaključivši da su pravila zabrane višestrukog vlasništva fudbalskih klubova potisnula potražnju, ali su neophodna za održavanje kredibilne konkurencije obeležene neizvesnošću kao ishodom utakmice. Osnovni karakter takmičenja bio bi ugrožen ukoliko bi gledaoci posumnjali da postoji dosluh (tajni dogovor). Sportske aktivnosti obično imaju ekonomski efekat, ali u okviru prostora preklapanja između prava EU i unutrašnjeg (internog) sportskog prava, postoji prostor za priznanje karakteristika sporta koje se mogu razlikovati od „normalnih“ industrija.<sup>14</sup>

Sve u svemu, uticaj prava EU nije uvek transformativan. Presuda u predmetu *Meca-Medina and Majcen v. Commission* nije zabranila antidoping procedure; ograničenje višestrukog vlasništva nad klubovima je odobrila *EUNIC/UEFA*. Čak i tamo gde je kršenje Ugovora ustanovljeno, karakteristično je da Sud pravde EU ne diktira kako će se tela u oblasti sporta ponašati – njegova uloga je ograničena

<sup>10</sup> Sud pravde EU, *David Meca-Medina and Igor Majcen v. Commission of the European Communities*, predmet br. C-519/04 P, 18. juli 2006.

<sup>11</sup> *Ibid.*, para. 47.

<sup>12</sup> M. Wathélet, “L’arrêt Meca-Medina et Majcen: plus qu’un coup dans l’eau”, *Revue de Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, vol. 113, 41/2006, 1799-1809.

<sup>13</sup> Evropska komisija, predmet COMP/37 806: ENIC/ UEFA.

<sup>14</sup> B. García, S. Weatherill.

na odlučivanje da li se posebna praksa ne sme negovati. Dakle, posle presude u predmetu *Bosman*, sistem transfera nije napušten, već prilagođen samoj industriji. Neka tela u oblasti sporta, posebno UEFA, izabrala su strategiju saradnje (kooperacije) sa EU, kao najperspektivniji način promovisanja svesti o sportskoj izuzetnosti u praksi odlučivanja institucija EU. Interes da se radi sa institucijama EU kako bi se, na neki način, stavio pod kontrolu njihov intervencionizam vidljiv je i u strategijama koje su tela u oblasti sporta odabrala u dugom procesu revizije koji je doveo do stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona 2009. godine.<sup>15</sup>

### **3. SPORT U DEKLARACIJAMA UZ UGOVORE IZ AMSTERDAMA I NICE**

Kako bi se na neki način ograničila prekomerna uplitanja Suda pravde i Komisije u sport, tela u oblasti sporta promenila su strategiju u smislu da su počela da se zalažu za unošenje odredbi o sportu u Ugovore.

Ideja da se sport eksplicitno pomene u Ugovorima datira još od osamdesetih godina 20. veka. Iako su određeni koraci u tom pravcu preduzeti tokom međuvladine konferencije koja je prethodila usvajanju Ugovora iz Maastrichta, u to vreme države članice pitanje sporta nisu smatrale prioritarnim. Ozbiljna diskusija o unošenju odredbi o sportu u Osnivačke ugovore počela tek 1993. godine.

Argument sportskog pokreta je istorijski građen oko dva koncepta: specifičnosti sporta i autonomije sportskih federacija kao regulatornih tela u okviru svojih disciplina. Da bi se promovisale ove ideje, osmišljena je intenzivna strategija lobiranja, pri čemu je uzeta u obzir višestepena priroda EU, izvori sportskih organizacija u Briselu, i posebno, njihovi kontakti na nacionalnom nivou kroz nacionalne saveze i Nacionalne olimpijske komitete. Sportski pokret bio je odlično „opremljen“ da se angažuje sa mašinerijom EU, i savršeno se podudara sa višestepenom strukturom EU. Kontakti su osmišljeni sa širokim spektrom aktera politika EU u cilju negovanja stalnog dijaloga. Uspostavljeni su politički kontakti na visokom nivou između predsednika Međunarodnog olimpijskog komiteta, evropskih komesara i šefova država i vlada EU. Istovremeno, nacionalna tela u oblasti sporta mobilisana su kako bi lobirala kod svojih nacionalnih vlada, i gde je moguće, predstavnika u Evropskom parlamentu.<sup>16</sup>

Već sredinom devedesetih godina 20. veka, kontakti između sportskog pokreta i institucija EU bili su redovni. Cilj tih kontakata bile su izmene i dopune Osnivačkih ugovora u pravcu unošenja odredbi o sportu u Ugovore. Politički lideri (posebno iz Nemačke i Francuske) bili su rešeni da pitanje sporta bude deo pregovora koji su kasnije rezultirali potpisivanjem Ugovora iz Amsterdama i Ugovora iz Nice. Ipak, čini se da je u prvom slučaju bilo prerano za 'slučaj sporta', dok u drugom slučaju politički pregovori o institucionalnoj reformi nisu

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

ostavili mnogo vremena za druga pitanja. Međutim, na Evropskom savetu, politički lideri izneli su viziju veze između prava EU i sporta.

U Deklaraciji o sportu, uz Ugovor iz Amsterdama, stoji da Konferencija ističe društveni značaj sporta, posebno njegovu ulogu u stvaranju identiteta i zbližavanju ljudi. Stoga Konferencija poziva institucije EU da saslušaju tela u oblasti sporta kada su u pitanju važne teme koje se tiču sporta. S tim u vezi, specijalna pažnja trebalo bi da bude posvećena posebnim karakteristikama amaterskog sporta.<sup>17</sup>

U mesecima koji su prethodili Evropskom savetu u Nici 2000. godine, sportski pokret je povećao napore u cilju unošenja odredbi o sportu u Ugovore. Deklaracija o specifičnim karakteristikama sporta i njegovoj društvenoj funkciji u Evropi, o čemu bi trebalo voditi računa prilikom sprovođenja zajedničkih politika, našla je svoje mesto u aneksu Zaključaka Evropskog saveta u Nici koji je održan u decembru 2000. godine. Ova deklaracija, prema mišljenju naučne i stručne javnosti, predstavlja bolje elaborirani dokument u odnosu na prethodnu,<sup>18</sup> što ukazuje na porast značaja sporta na političkoj agendi EU. Ničanska deklaracija napisana je u sličnom tonu kao i Amsterdamska. Institucije EU pozivaju se da uzmu u obzir društvenu, obrazovnu i kulturnu funkciju svojstvenu sportu i učine je posebnom, u smislu da bi etički kodeks i kodeks solidarnosti, ključni za očuvanje njegove društvene uloge, trebalo da se poštuju i neguju. Evropski savet pozvao je takođe na očuvanje kohezije i veza solidarnosti koje vezuju bavljenje sportom na svim nivoima.<sup>19</sup>

Obe deklaracije, ipak, nisu formalno obavezujuće, a njihov sadržaj je širok i aspirativne prirode. One ne podrivaju primenu osnovnih pravila sadržavih u Osnivačkim ugovorima na sport. U stvari, Sud pravde je požurio da to istakne, nalazeći da je Amsterdamska deklaracija konzistentna sa njegovom sudskom praksom. Ni Amsterdamska ni Ničanska deklaracija nisu bile ni blizu onome što su priželjkivale sportske federacije – delimično ili totalno izuzeće od primene pravila iz Osnivačkih ugovora. Ipak za tela u oblasti sporta obe deklaracije su bile pozitivne jer je podrška država članica porasla od konferencije u Amsterdamu do konferencije u Nici.<sup>20</sup>

Konvencija o budućnosti Evrope, koja je radila na tekstu Ugovora o Ustavu EU, prva je predložila formalno uvođenje odredbi o sportu u Ugovore. U tekst tog dokumenta unesena je odredba o sportu kako bi se Uniji osigurala pravna osnova kojom bi se države članice podupirale u afirmaciji različitih socijalnih, obrazovnih i kulturnih aspekata sporta.<sup>21</sup> Ugovor o Ustavu EU odbijen je na re-

<sup>17</sup> Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, *Official Journal C 340*, 10.11.1997.

<sup>18</sup> B. García, S. Weatherill.

<sup>19</sup> Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, *Official Journal C 80*, 10.3.2001,

<sup>20</sup> B. García, S. Weatherill.

<sup>21</sup> A. Bačić, P. Bačić, „Lisabonski ugovor i novi start europskog sportskog prava“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 48/2011, 685.

ferendumu u Francuskoj i Holandiji tokom 2005. godine, tako da je čitav ovaj projekat propao.

## 4. SPORT U UGOVORU IZ LISABONA

Uprkos tome što je Ugovor o Ustavu EU odbijen na referendumima, institucionalna reforma EU bila neophodna za dalje funkcionisanje Unije. Posle dve godine pregovora, države članice EU uspele su da se dogovore o pravcima buduće reforme i 2007. godine potpisan je Ugovor iz Lisabona, koji je stupio na snagu 1. decembra 2009. godine.<sup>22</sup> Iako je reč o potpuno novom dokumentu, većina rešenja sadržanih u Ugovoru iz Lisabona preuzeta je iz Ugovora o Ustavu EU.<sup>23</sup> To se odnosi i na odredbe o sportu koje su u Ugovoru iz Lisabona ostale istovetne onima prvobitno predviđenim Ugovorom o Ustavu EU.

### 4.1. Član 165 Ugovora o funkcionisanju EU

Dakle, nakon mnogo godina pregovora, Ugovor iz Lisabona prvi put „uvodi sport“ u Ugovore i EU eksplicitno dobija ovlašćenja u ovoj oblasti. Iako je u formalnom pogledu to veoma značajno, detaljnim uvidom u sadržaj ovih nadležnosti koju su države članice dodelile EU, dolazi se do zaključka da EU nema širok opseg ovlašćenja u oblasti sporta. Naslov XII Trećeg dela Ugovora o funkcionisanju EU pokriva Obrazovanje, Stručnu obuku, Omladinu i Sport. Član 165 Ugovora o funkcionisanju EU predviđa da Unija doprinosi razvoju evropske dimenzije u sportu, vodeći računa o njegovim specifičnostima, njegovoj organizaciji zasnovanoj na dobrovoljnosti, kao i o njegovoj socijalnoj i obrazovnoj funkciji.<sup>24</sup>

Akcija Unije usmerena je na razvoj evropske dimenzije sporta, promovisanjem jednakosti i otvorenosti u sportskim takmičenjima i saradnje između nadležnih sportskih organa, kao i zaštite fizičkog i moralnog integriteta sportista, naročito mlađih među njima.<sup>25</sup>

Ugovorima je predviđeno da Zajednica i države članice EU podstiču saradnju sa trećim zemljama i nadležnim međunarodnim organizacijama u oblasti vaspitanja i sporta, a posebno sa Savetom Evrope.<sup>26</sup>

Da bi doprineo ostvarenju ciljeva iz ovog člana, Evropski parlament i Savet, odlučujući u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom i posle konsultovanja

<sup>22</sup> Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, *Official Journal C 306*, 17.12.2007.

<sup>23</sup> J. Čeranić, „Ratifikacija Lisabonskog ugovora – reforma Evropske unije: bilans i perspektive“, *Strani pravni život*, 3/2009, 7–25.

<sup>24</sup> Čl. 165 st. 1 Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU).

<sup>25</sup> Čl. 165 st. 2 UFEU.

<sup>26</sup> Čl. 165 st. 3 UFEU.

Ekonomskog i socijalnog komiteta i Komiteta regiona, usvajaju podsticajne mere, isključuje svaku harmonizaciju zakonskih i podzakonskih propisa država članica. Savet usvaja, na predlog Komisije, preporuke.<sup>27</sup>

Dakle, oblast sporta spada u tzv. treću grupu nadležnosti EU – nadležnosti u kojima Unija podržava, koordinira i dopunjuje aktivnosti država članica. Naime, na osnovu Ugovora iz Lisabona Evropska unija ima tri različita tipa nadležnosti. To su isključive nadležnosti Unije, podeljene nadležnosti između Unije i država članica i akcije kojima Unija podržava, koordinira i dopunjuje akcije država članica.

„Treća vrsta nadležnosti koju je Ugovor o funkcionisanju Unije preuzeo iz rešenja prethodnog Ustava, je opisno određena kao komplementarna, potpomažuća i koordinirajuća. Već je zapaženo da u korišćenju ovih nadležnosti mogu nastati problemi zbog toga što postoji mogućnost preklapanja pitanja iz ove nadležnosti sa onima iz podeljene nadležnosti. Ova vrsta nadležnosti je takođe problematična i sa stanovišta njene sadržine, jer može doći u sukob sa odredbama koje predviđaju da se pravno obavezujućim aktima koje Unija donosi na osnovu korišćenja ove vrste nadležnosti ne može vršiti harmonizacija zakona i podzakonskih akata država članica.“<sup>28</sup>

Ugovor o funkcionisanju EU predviđa da u nekim oblastima i pod uslovima koji su predviđeni ovim Ugovorima, Unija je nadležna da vodi akcije kojima podržava, koordinira ili dopunjuje akcije država članica, a da ove ni na koji način ne budu zamenjen njenim nadležnostima u tim oblastima.<sup>29</sup> Ova nadležnost se odnosi na one oblasti gde potpuno usklađivanje propisa unutar EU nije moguće, drugim rečima, u pitanju su one oblasti u kojima bi zbog osobenosti nacionalnih sistema država članica EU trebalo dozvoliti zakonodavnu nadležnost država članica EU.<sup>30</sup>

#### 4.1. Implikacije primene člana 165

Član 165 Ugovora o funkcionisanju EU i uopšte uslovi novih odredbi su dovoljno dvosmisleni da garantuju dalje sporove o uticaju prava EU na sportsku praksu.<sup>31</sup>

Prvi Sportski savet EU sastao se pod španskim predsedništvom u maju 2010. godine. Već je tada bio jasno da neće biti “dramatičnih promena”.<sup>32</sup> Novo-

<sup>27</sup> Čl. 165 st. 4 UFEU.

<sup>28</sup> R. Vukadinović, J. Vukadinović Marković, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Udruženje za evropsko pravo, Kragujevac 2016, 55.

<sup>29</sup> Čl. 2 st. 5 UFEU.

<sup>30</sup> U oblasti u kojima Unija podržava, koordinira i dopunjuje akcije država članica spadaju : zaštita i unapređenje ljudskog zdravlja, industrija, kultura, turizam, obrazovanje, omladina, sport i profesionalno osposobljavanje, javno zdravlje, saradnja između administracija itd.

<sup>31</sup> B. García, S. Weatherill.

<sup>32</sup> *Ibid.*



uspostavljena zakonodavna nadležnost je “podržavanje”, najslabija vrsta nadležnosti koja je predviđena Ugovorom o funkcionisanju EU. “Unija je nadležna da vodi akcije čiji je cilj pružanje podrške, koordinacija ili dopuna aktivnosti država članica. Oblast ovih aktivnosti imaju evropski karakter. To su: a) zaštita i unapređenje ljudskog zdravlja; b) industrija; c) kultura; d) turizam, e) obrazovanje, omladina, sport i profesionalno osposobljavanje; f) javno zdravlje; g) saradnja između administracija.”<sup>33</sup> Član 165. stav 4 predviđa da Evropski parlament i Savet usvajaju podsticajne mere, ali ne mogu harmonizovati zakone koji se tiču sporta. U Ugovoru se ne navodi da je Unija opremljena da igra moćnu ulogu u regulisanju upravljanja sportom.

Ovakvo rešenje je u skladu sa planom koji je mapirala Komisija u Beloj knjizi o sportu iz 2007. godine,<sup>34</sup> osmišljenoj da obezbedi okvir za aktivnosti EU bez obzira na to da li Ugovor iz Lisabona dobije odobrenje ili ne. Bela knjiga, kao i Ničanska deklaracija pre nje predviđa da tela u oblasti sporta i države članice imaju primarnu odgovornost u vođenju sportskih poslova.<sup>35</sup>

Inače, jedan od najznačajnijih poteza na planu novog pristupa problematici sporta u EU predstavljalo je upravo usvajanje Bele knjige o sportu iz jula 2007. godine, kao prve sveobuhvatne inicijative na tom području. Bela knjiga se fokusirala na društvenu ulogu, ekonomske aspekte i organizaciju sporta u Evropi. No, u njoj su sadržana i neka krajnje kontroverzna pitanja, poput onih o transferima igrača, te TV pravilima.<sup>36</sup>

Značajno je da posle reformi Ugovora iz Lisabona, tela u oblasti sporta ne mogu više da se pozivaju na to da sport nije u nadležnosti EU. Umesto toga, očekivano je da tvrde da sport jeste u nadležnosti EU, ali samo u ograničenoj meri, i samo u meri u kojoj Unija pokazuje poštovanje za njegovu ‘specifičnu prirodu’.<sup>37</sup>

Moguće je da će se utvrditi da ‘specifična priroda’ sporta neće biti ništa drugačija od onoga što su Sud pravde EU i Evropska komisija u prošlosti bili spremni da priznaju u pravnoj analizi kompatibilnosti sportske prakse sa Ugovorima – kao što su sastav nacionalnih reprezentacija i potreba za neizvesnošću ishoda. Čak i pre donošenja Ugovora iz Lisabona, Komisija je u Belu knjigu iz 2007. godine uključila deo pod naslovom ‘Specifičnosti sporta’.<sup>38</sup> Ovo bi trebalo posmatrati iz dva ugla: s jedne strane, kroz prizmu specifičnosti sportskih aktivnosti i sportskih pravila (odvojena takmičenja za muškarce i žene, ograničen broj učesnika u takmičenjima, potreba da se osigura neizvesnost u pogledu ishoda i očuva konkurentost između klubova koji učestvuju u samim takmičenjima) i s druge strane, kroz prizmu specifičnosti struktura (autonomija i raznolikost sportskih organizacija, piramidalna struktura takmičenja od osnovnog do elitnog

---

<sup>33</sup> Čl. 6 UFEU.

<sup>34</sup> European Commission, *White Paper on Sport*, COM (2007) 391 final, 11 July 2007.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> A. Bačić, P. Bačić. 687.

<sup>37</sup> B. García, S. Weatherill.

<sup>38</sup> European Commission, *Staff Working Document annexed to the White Paper on Sport*, COM (2007) 391, 11 July 2007.

nivoa povezana mehanizmima solidarnosti, organizacija sporta na nacionalnom nivou, princip jedne federacije po sportu).<sup>39</sup> Opšte izuzeće od Ugovora “nije ni moguće ni opravdano”<sup>40</sup>; i postoji potreba za ispitivanjem od slučaja do slučaja. Ono što bi se moglo okarakterisati kao problematično jeste što su ovi ustupci “specifičnosti” doneti pod uslovima predviđenim odlukama Suda pravde EU i Evropske komisije. To je navelo neke krugove u sportu, koji su pod jakim uticajem UEFA, da insistiraju na ‘specifičnosti’ u vršenju pritiska za šire isključenje sporta iz Ugovora u odnosu na ono koje je uspostavila sudska praksa.<sup>41</sup> Bela knjiga iz 2007. godine u velikoj meri ignorisala je ovu molbu.<sup>42</sup> Shodno tome, došlo je do novih kritika u smislu da su uslovi koje pravo EU nameće sportskoj autonomiji takvi da ne mogu uzeti u obzir posebne karakteristike sporta i da u svakom slučaju njihova primena od slučaja do slučaja izaziva nepredvidive poremećaje.<sup>43</sup> Tela u oblasti sporta izražavaju bojazan da su reforme predviđene Ugovorom iz Lisabona jednostavno manje više iste.<sup>44</sup>

Eksplicitno priznanje ‘specifične prirode’ sporta u Ugovorima bez sumnje pruža “prvu liniju odbrane”.<sup>45</sup> Postoji mogućnost da Sud pravde i Komisija pokažu više poštovanja prema sportskim izborima nego što su to činili pre stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona. Akcije Unije biće usmerene na razvoj evropske dimenzije u sportu, promocijom pravičnosti i otvorenosti u sportskim takmičenjima i saradnjom organa nadležnih za sport, kao i zaštitom fizičkog i moralnog integriteta sportista i sportistkinja, posebno najmlađih sportista i sportistkinja. Tela u oblasti sporta bi se mogla raspravljati da bi prakse koje ograničavaju konkurenciju ipak trebalo tretirati kao kompatibilne sa Ugovorima u meri u kojoj postižu uravnoteženu raspodelu bogatstva u sportu kao sredstvo za promovisanje pravičnosti. Ovo ima poseban odjek u pogledu prava na emitovanje, gde tela u oblasti sporta, iako često sa ograničenim uspehom, tvrde da bi zajednička, pre nego pojedinačna, prodaja trebalo da se tretira kao opravdano sredstvo za podizanje prihoda koji se može širiti u cilju poboljšanja “solidarnosti” u igri.<sup>46</sup> Problem za tela u oblasti sporta jeste u tome što mesto gde dolazi do rešavanja ovih pitanja jeste mesto gde se to uvek dešavalo: pred Komisijom ili naposljetku Sudom pravde EU. Tela u oblasti sporta jesu ostvarila svojevrsnu zaštitu u Ugovorima, ali nisu izbegla ‘zahvat’ institucionalne arhitekture EU.<sup>47</sup>

<sup>39</sup> B. García, S. Weatherill.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> S. M. Miettinen, “The Independent European Sport Review: a critical overview”, *International Sports Law Journal*, 3-4/ 2006, 57–62.

<sup>42</sup> B. García, S. Weatherill.

<sup>43</sup> J. Hill, “The European Commission’s White Paper on Sport: a step backwards for specificity?”, *International Journal of Sport Policy*, Vol. 1, 3/2009, 253–266.

<sup>44</sup> B. García, S. Weatherill.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> Stephan Weatherill, “Fairness, openness and the specific nature of sport: does the Lisbon Treaty change EU sports law?”, *International Sports Law Journal*, 3-4/2010/, 1–6.

<sup>47</sup> B. García, S. Weatherill.

## 5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

„Nastajanje sportskog prava EU izuzetno je dugotrajan i segmentiran proces koji se karakteriše cikličnim donošenjem propisa koji samo delimično uređuju pojedinačna pitanja od važnosti za organizovanje i sprovođenje sportskih aktivnosti na tlu EU.“<sup>48</sup>

Debatu o evropskom sportskom pravu, njegovim pojavnim oblicima i karakteru otvorio je Sud pravde EU sredinom sedamdesetih godina 20. veka. Nakon toga sportsko pravo se i razvijalo kroz praksu Suda pravde EU. Tek sredinom devedesetih godina 20. veka otvara se šira diskusija o sportskom pravu EU i unošenju odredbi o sportu u Ugovore. Na intenziviranje rasprave o sportu i pravu, odnosno sportskom pravu, uticali su procesi komercijalizacije i politizacije problema.<sup>49</sup>

U vreme stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona često se moglo čuti da je zaista vreme da se sa pristupa od slučaja do slučaja pređe na okruženje u kojem specifične karakteristike sporta mogu pravilno biti uzete u obzir. Ipak nije jasno da li je Ugovor iz Lisabona, uprkos tome što je sport prvi put eksplicitno uključio u Ugovore, promenio obim ili karakter uslovne autonomije od prava EU i da li tela u oblasti sporta i dalje moraju zaštitu svojih metoda rada tražiti na istim mestima kao i ranije, tj. u Luksmebrgu i Briselu.<sup>50</sup>

**Prof. Dr. Jelena Čeranić Perišić**  
**Principal Research Fellow**  
**Institute of Comparative Law Belgrade**

### **SPORT IN THE EUROPEAN UNION – AT THE CROSSROADS OF COMPETENCES – IMPLICATIONS OF THE APPLICATION OF ARTICLE 165**

#### **Summary**

The European Union acts only within the limits of the competences conferred upon it by the Member States in the Treaties to attain the objectives set out therein. In the field of sport, the Member States did not initially confer any powers to the European Union. Nevertheless, first the European Court of Justice and subsequently the Commission have insisted that in so far as sport constitutes an economic activity it falls within the scope of the Treaty. In order to limit the EU's interventions in sport, in the mid-90s of the 20th century, sports bodies began to advocate for the inclusion of provisions on sport in the Treaties. Sport was

---

<sup>48</sup> D. Šuput, 112.

<sup>49</sup> A. Bačić, P. Bačić. 683.

<sup>50</sup> B. Garcia, S. Weatherill.

first mentioned in the Lisbon Treaty. This paper attempts to analyze the development of sport and sports law in the EU, which can be divided into three phases. Therefore, first, the practice of the EJC and its most significant judgements are discussed. Then, the Amsterdam and Nice Declarations are presented. These declarations are particularly significant because they emphasize the importance of respecting the specificity of sport as an economic activity. Special attention is paid to the implications of the application of article 165 of the Treaty on the Functioning of the EU.

**Keywords:** sport, European Union, Lisbon Treaty, EU competences, sport bodies.

### Literatura

- Bačić A., Bačić P., „Lisabonski ugovor i novi start europskog sportskog prava“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 48/2011, 681–702.
- Ćeranić J., „Ratifikacija Lisabonskog ugovora – reforma Evropske unije: bilans i perspektive“, *Strani pravni život*, 3/2009, 7–25.
- García B., Weatherill S., “Engaging with the EU in order to minimize its impact: sport and the negotiation of the Treaty of Lisbon”, *Journal of European Public Policy*, 19(2), Routledge, 2012, 238–256.
- Hill J., “The European Commission’s White Paper on Sport: a step backwards for specificity?”, *International Journal of Sport Policy*, Vol. 1, 3/2009, 253–266.
- Miettinen S.M., “The Independent European Sport Review: a critical overview”, *International Sports Law Journal*, 3-4/2006, 57–62.
- Stanić M., „Ključne tačke odnosa komunitarnog prava i fudbala“, *Srpski fudbal – uporedno pravni izazovi i perspektive* (ur. M. Stanić, D. Šuput), Institut za uporedno pravo, Beograd 2021, 99–108.
- Šuput D., „Nastajanje sportskog prava Evropske unije“, *Strani pravni život*, 2/2015, 99–114.
- Vukadinović R, Vukadinović Marković J., *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Udruženje za evropsko pravo, Kragujevac 2016.
- Wathelet M., “L’arrêt Meca-Medina et Majcen: plus qu’un coup dans l’eau”, *Revue de Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, vol. 113, 41/2006, 1799-1809.
- Weatherill S., “Fairness, openness and the specific nature of sport: does the Lisbon Treaty change EU sports law?”, *International Sports Law Journal*, 3-42010/, 1–6.
- Weatherill S., “On overlapping legal orders: what is the purely sporting rule?”, *The Regulation of Sport in the EU* (eds. B. Bogusz, A. Cygan and E. Szyszczak) Cheltenham: Edward Elgar, 2007, 48-73.

### Pravni izvori

European Commission, *Staff Working Document annexed to the White Paper on Sport*, COM (2007) 391, 11 July 2007

European Commission, *White Paper on Sport*, COM (2007) 391 final, 11 July 2007.

Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Official Journal C 340, 10.11.1997.

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Official Journal C 306, 17.12.2007.

Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Official Journal C 80, 10.3.2001.

### Sudska praksa

Evropska komisijsa, predmet COMP/37 806: ENIC/ UEFA.

Sud pravde EU, *B.N.O. Walrave and L.J.N. Koch v. Association Union cycliste internationale*, predmet br. 36-74, 12. decembar 1974.

Sud pravde EU, *David Meca-Medina and Igor Majcen v. Commission of the European Communities*, predmet br. C-519/04 P, 18. juli 2006.

Sud pravde EU, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL v. Jean-Marc Bosman*, predmet br. C-415/93, 15. decembar 1995.