

Dr. sc. Arsen Bačić i dr. sc. Petar Bačić: Lisabonski ugovor i novi start europskog sportskog ...
Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 4/2011., str. 681.-702.

Dr. sc. Arsen Bačić
redoviti profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu,
član suradnik Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti
ESF Standing Committee for Social Sciences Member
&
dr. sc. Petar Bačić
docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

LISABONSKI UGOVOR I NOVI START EUROPSKOG SPORTSKOG PRAVA

UDK: 061.1EU:34

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 10.06.2011.

Iako EU pravo do usvajanja *Lisabonskog ugovora* (LU) uopće nije spominjalo sport, ono se je preko odredaba o slobodi kretanja i pravu natjecanja ustrajno primjenjivalo gotovo 35 godina. Usvajanjem LU sport se eksplicitno spominje u čl. 165. TFEU (*Ugovor o funkcioniranju Europske unije*), čime je stvorena izvjesna nova zakonodavna nadležnost. Nove odredbe određuju da će djelovanje EU biti usmjereno na promicanje “europskog sporta, vodeći pritom računa o specifičnoj prirodi sporta, njegovim strukturama koje se temelje na dobrovoljnom djelovanju te njegovoj društvenoj i obrazovnoj ulozi”, odnosno na “razvijanje europske dimenzije u sportu, promicanjem nepristranosti i otvorenosti na sportskim natjecanjima i suradnje među tijelima nadležnim za sport te zaštitom tjelesnog i moralnog integriteta sportaša i sportašica, osobito najmlađih sportaša i sportašica”. U radu se analizira geneza i karakter EU pristupa sportu s posebnim osvrtom na relevantna stajališta Europskog suda (ECJ). Pritom se nastoji odgovoriti na pitanje u koliko mjeri tumačenje određenih fraza iz čl. 165. TFEU-a (“posebna priroda sporta”, “nepristranost”, “otvorenost”) daje poticaj “sudačkoj konstrukciji” načela EU sportskog prava kao jedne od najvažnijih odrednica europske prepoznatljivosti u odnosu na globalne konkurente.

Ključne riječi: *Europska unija, Lisabonski ugovor, sportsko pravo, sudska konstrukcija*

1. Uvodna napomena: U prilog tvrdnji da sport konstituira jedan od najvažnijih kulturnih fenomena suvremenog društva svjedoče milijuni ljudi koji u njegovim različitim oblicima sudjeluju na bilo koji način.¹ Sportski klubovi i istaknuti sportaši, navijači i navijačke skupine, uz sve intenzivniji i ekstenzivniji medijski interes za favorizirane sportove i sportaše, predstavljaju važan izvor identifikacije velikog broja ljudi širom svijeta. Sport ne uzbuđuje samo tzv. “malog čovjeka”; različita sportska natjecanja na isti način pobuđuju reakcije i osjećaje tzv. “društvene elite”.

¹ Prema definiciji VIJEĆA EUROPE sport predstavlja “svaki oblik fizičke aktivnosti koji, kroz povremeno ili organizirano sudjelovanje, stremi izražavanju ili poboljšavanju fizičke spremnosti i mentalnog zdravlja, formiranju društvenih odnosa ili postizanju rezultata u natjecanju na svim razinama”. Usp. EUROPEAN COMMISSION WHITE PAPER ON SPORT, COM (2007) 391 final, 2007., p. 1.

Svojedobno je jedan od istaknutih sudaca Vrhovnog suda SAD-a Mr. Justice *Earl Warren* izjavio da u novinama s “razlogom otvara najprije sportsku stranicu”. To je činio zbog toga jer “... sportske stranice bilježe ljudska postignuća, dok na prvim stranicama nema ničega osim ljudskih pogrešaka”.² Dakako, kao i mnogi drugi tako je i E. Warren bio svjestan dobrih i loših strana života i sudjelovanja u sportu. Ono što je dobro u sportu povezuje se s participacijom i rezultatima koji su produkt poželjne discipline, predanosti, motiviranosti, (timskog) rada, kooperacije, te s nizom mogućnosti koje većina sportskih disciplina otvara za razvoj ponajboljih ljudskih sposobnosti. Najkraće, sport potiče i učvršćuje zdravu fizičku spremnost te društveno potreban osjećaj za *fair-play*. Međutim, s druge strane, sport kao i mnoge druge stvari pokazuje i svoje negativne strane, u njemu se također reflektiraju i tendencije koje štetno utječu na određeno društvo i njegove članove. Među tim negativnim stranama (modernog) sporta prije svega treba istaknuti pretjerivanja u naglašavanju značaja pobjeđivanja i apsolutiziranju novčanih nagrada kao jedinog smisla bavljenja sportom, zatim utjecaj moćnih grupa iz *big businessa* koje sport usmjeravaju prema vlastitim ciljevima, nerijetko prema eksploataciji drugih, negaciju inherentnih pozitivnih vrijednosti *fair-playa*, itd. Nije malo onih koji su u sportu pali kao žrtve prikrivene ili pak očite diskriminacije, spriječeni da sudjeluju u sportskim natjecanjima ili u njihovim upravljačkim strukturama.³

Tema sporta kao “života, zabave, strasti, ali i biznisa”, a zapravo naporna potraga za onom oštrom linijom koja dijeli sport na dio koji je ključni kulturni element svakog društva te na dio koji predstavlja itekako značajnu ekonomsku aktivnost, sve je privlačnija tema multidisciplinarnog znanstvenog interesa. Ova je tema na poseban način zanimljiva za Hrvatsku koja - iako “sportska nacija *par excellence*”- zapravo i na planu sporta ima regulativu opterećenu općim problemima “nacionalne pravnosti”. Međutim, pokazuje se da su se i europske institucije godinama borile s pravnim pitanjima koja su izvirala iz tenzija koje je stvarao sportski kompleks, a čije su glavne karakteristike danas da predstavlja 4% ukupnog bruto proizvoda EU te da u njemu djeluje nekih 800 tisuća sportskih klubova s više od 70 milijuna članova. Zvuči gotovo nevjerojatno da su to veliko područje na razini EU pokrivali više ideološki, nepravni (npr. “posebnost sporta”, “specifičnost sporta”...), nego pravni koncepti. U ovom tekstu nastojimo dati odgovor na pitanje: da li *Lisabonski ugovor* (LU) napokon omogućuje čvrstu pravnu osnovu za djelovanje Unije na području sporta? Odnosno, u kojoj mjeri odredbe LU mogu utjecati na eventualnu promjenu pristupa Komisije i Suda prema autonomiji sporta koju su sportski subjekti oduvijek podržavali? Napokon, da li LU omogućuje konačno konstituiranje europskog *sportskog prava*?⁴

² Lewis A., THE QUOTABLE QUOTATIONS BOOK, Crowell, 1980., p. 262.

³ O širokim implikacijama dijaloga o sportu i njegovih odnosa s zakonima društvene zajednice v. šire kod Mitten M.J., SPORTS LAW AS A REFLECTION OF SOCIETY'S LAWS AND VALUES - FOREWORD, *South Texas Law Review*, Vol. 38, No. 4, 1997., p. 999 et passim

⁴ Usp. Blanpain R. et al. (ur.), THE FUTURE OF SPORTS LAW IN THE EUROPEAN UNION: BEYOND THE EU REFORM TREATY AND THE WHITE PAPER, Kluwer Law International, 2008.

2. O artikulaciji europskog sportskog prava prije Lisabonskog ugovora. Debatu o europskom sportskom pravu, njegovim pojavnim oblicima i karakteru (u smislu u kojem se diskurs vodi i za neke druge grane prava poput europskog ustavnog prava, europskog upravnog prava, itd.) na europskom je planu otvorio Europski sud pravde (ECJ) sredinom sedamdesetih godina XX. stoljeća. Rješavajući predmet *Walrave & Koch* ECJ je potvrdio da se europsko pravo ne primjenjuje na pravila koja su dio "čisto sportskog interesa" budući da ista zapravo nemaju ništa s ekonomskim aktivnostima iz *Ugovora o EZ*.⁵ Prema čl. 2. Ugovora o EZ europsko pravo se odnosilo jedino na ona pravila koja su se povezivala s "ekonomskim aktivnostima".⁶ Svijest o tome da su postojale brojne poteškoće glede identificiranja "sportskih" odnosno "ne – ekonomskih pravila" koja bi postojala izvan EU pravnog područja bila je dakle odavno prisutna. Tim su poteškoćama uvelike doprinosili koliko ECJ toliko i Europska komisija, jer su niz situacija povezanih sa sportom rješavali od slučaja do slučaja.⁷ Razlozi za takvo djelovanje nalaze se dakako u nedefiniranoj pravnoj osnovi koja bi omogućavala izravno djelovanje prema sportu, a koju je činilo nekoliko odredaba *Ugovora o EZ*. To su bili čl. 39-55. o kretanju ljudi, usluga i kapitala, čl. 81-89. o politici natjecanja, zatim čl. 149. o obrazovanju, čl. 15. o profesionalnoj obuci, čl. 151. o kulturi, te čl. 152. o javnom zdravlju. Ugovori dakle nisu izravno spominjali sport, ali su u praksi brojna područja nadležnosti Zajednice (EU) imala izravan utjecaj na sport, prije svega na njegove ekonomske aspekte (npr. odredbe o slobodnom kretanju radnika).

U svakom slučaju, na intenziviranje rasprave o sportu i pravu, odnosno sportskom pravu i njihovim razlikama utjecali su procesi komercijalizacije i politizacije problema. Proces komercijalizacije, zapravo komercijalnog pritiska i

⁵ *WALRAVE & KOCH V. ASSOCIATION UNION CYCLISTE INTERNATIONALE* [1974] Case 36/74, ECR 1405. Prva odluka Europskog suda pravde (ECJ) koja se odnosi na sport ustanovila je temeljno načelo koje se je ponavljalo u svim kasnijim odlukama glede sporta. Odluka je odgovorila na pitanje koje su otvorila dva nizozemska državljanina - tehnička sudionika biciklističkog natjecanja, a koji su osporili pravilo *Međunarodne biciklističke unije* koja je ograničavala njihovo pravo da sudjeluju u natjecanju i to na temelju njihove nacionalnosti. U svojoj odluci ECJ je po prvi put potvrdio stajalište da je sportska aktivnost podložna pravu Zajednice i to sve dok se radi o ekonomskoj aktivnosti unutar značenja čl. 2. *Ugovora o EZ* (par. 4). ECJ je također po prvi put u svojem *case law* potvrdio opće načelo prema kojem se odredbe *Ugovora* ne primjenjuju samo na pravila koja su usvojile javne vlasti, već i na sva druga pravila koja na kolektivan način reguliraju profitabilno zaposlenje ili odredbe o uslugama, bez obzira jesu li ta pravila stvorile javne ili privatne institucije (par. 17). ECJ je također razjasnio područje primjene zabrane diskriminacije, koja se primjenjuje na sve pravne odnose koji su nastali ili stvaraju učinke na području Zajednice. Konačno, ECJ se je suglasio da se pitanja čisto sportskog interesa (npr. sastav sportske ekipe) ne mogu podvrgavati zabrani diskriminacije (par. 8).

⁶ ČLANAK 2. UEZ: "Zajednica ima za zadaću da kroz uspostavu zajedničkog tržišta i gospodarske i monetarne unije, te provedbu zajedničkih politika ili aktivnosti iz članka 3. i 4., promiče širom Zajednice skladan, uravnotežen i održivi razvoj gospodarskih djelatnosti, visoki stupanj zaposlenosti i socijalne zaštite, jednakost između muškaraca i žena, održivi i neinflatorni rast, visoki stupanj konkurentnosti i povezanosti gospodarskih rezultata, visoki stupanj zaštite i poboljšanje kvalitete okoliša, poboljšanje životnog standarda i kvalitete života te gospodarsku i društvenu povezanost i solidarnost između država članica". Na ovaj članak nastavljali su se čl. 3. i čl. 4 u kojima se nabrajaju aktivnosti Zajednice, među kojima međutim nije bilo sporta!

⁷ Vidi **Papaloukas M.**, SPORTS LAW AND THE EUROPEAN UNION, *Sport Management International Journal*, Vol. 3, No. 2, 2007., p. 40-49., dostupno na: <http://ssrn.com/abstract=1310401>

želje javnosti da gleda vrhunsko natjecanje, ubrzali su internacionalizaciju sporta. Da bi se regulirala takva prekogranična aktivnost upravljačka tijela u sportu ustanovila su pravila koja uređuju odnose između sudionika u natjecanjima. Međutim, ta međunarodna pravila nisu izbjegli kontroli međunarodnog prava. Tako je jačanje EU *Jedinstvenog tržišta* utemeljeno na ekonomskim slobodama *Rimskog ugovora* bilo od središnjeg značaja za internacionalizaciju sportskog prava. Odluke Europskog suda u odlukama *Walrave*, Case 36/74, *Walrave and Koch v. Association Union Cycliste Internationale* [1974] ECR 1405, *Donà Case 13/76*, *Donà v. Mantero* [1976] ECR 1333., *Heylens Case 222/86*, UNECTEF v. *Heylens* [1987] ECR 4097, i *Bosman Case C- 415/93*, *Union Royale Belge Sociétés de Football Association and others v. Bosman* [1995] ECR I-4291, jasna su ilustracija jačanja odnosa između sporta i EU.⁸

Naravno, značaj tih odnosa je nadilazio uske odrednice regulacije ekonomskih aktivnosti unutar Jedinstvenog tržišta. Budući da su EU institucije imale socijalne i kulturne aspiracije, sport se postupno identificira kao jedno od oružja za ostvarivanje zadanih ciljeva. Taj se proces najprije ogleda u otvaranju rasprave o tome kako uopće pomiriti tenzije između sporta kao ekonomske aktivnosti i sporta kao socijalne svrhe. Kao što je bio slučaj u nacionalnim jurisdikcijama, tako su se i na planu EU pokušavale uspostaviti granice upliva prava u sport. Takav je proces vodio nužnom apliciranju pristupa vertikalnog djelovanja u odnosu na sporove u kojima su se reflektirale diskretne pravne doktrine ponajviše vezane za sport. U tom se smislu teza o sportskom pravu sasvim prirodno situira unutar EU pravnog konteksta.⁹

2.1. Ustav za Europu (*EU Treaty establishing Constitution for Europe*) i sportsko pravo. Značajan politički signal kojim su europski političari željeli priznati širu ulogu sporta ostvaren je *Ugovorom iz Amsterdama* (1997) koji je sadržavao posebnu *Deklaraciju o sportu*. Amsterdamska deklaracija je naglasila socijalnu važnost sporta i njegovu ulogu izvora identiteta

⁸ *BOSMAN* [1995] CASE 415/93, ECR I-04921. Odluka ECJ u ovom predmetu je zapravo odgovor na pitanje koje je pred ECJ iznio jedan belgijski sud u svom istraživanju slučaja belgijskog nogometaša Jean-Marc Bosmana čiji transfer iz belgijskog (RFC Liege) u francuski (USL Dunkerque) nogometni klub nije ostvaren zbog toga što se klubovi nisu uspjeli dogovoriti o visini iznosa transfera. Belgijski nogometni savez je odbio poslati ispravu o transferu, pa se je francuski nogometni klub povukao iz ugovora. Bosman je osporavao i FIFA pravilo koje je ograničavalo broj profesionalnih igrača - državljana drugih država članica koji su nastupali u nacionalnim natjecanjima. Odluka je potvrdila da je sport podvrgnut svim relevantnim odredbama Ugovora sve dok se samo da imaju specifični cilj povezan sa sportom, već i zahtjev odredaba Zajednice o slobodi kretanja radnika nije nužno da poslodavac bude poduzetnik (par. 3 & 4). Sve što se traži odnosi se na postojanje ili namjeru da se stvori radni odnos. Odluka je pomogla razjašnjenju ograničenja odluka i pravila koje su koristile sportske organizacije. ECJ je utvrdio da su Ugovoru podvrgnuta ona pravila koja ne samo da imaju specifični cilj povezan sa sportom, već i zahtjev da se iznos transfera plati i u slučaju angažiranja igrača za drugi klub nakon isteka ugovora koji utječe na mogućnosti igrača glede pronalaska zaposlenja (par. 5). Konačno, ECJ je utvrdio da Ugovor isključuje primjenu pravila sportskih organizacija prema kojima klubovi, u susretima koje sami organiziraju, mogu prijaviti jedino ograničeni broj profesionalnih igrača državljana drugih država članica. Takva pravila predstavljaju kršenje načela zabrane diskriminacije na osnovi nacionalnosti po pitanju zapošljavanja, plaće i radnih uvjeta (par. 15).

⁹ **Parrish R.**, THE BIRTH OF EUROPEAN UNION SPORTS LAW, *Entertainment Law*, Vol. 2, No. 2, 2003., p. 20-39.

i zblizavanja ljudi, a također je pozvala i na širu kooperaciju između institucija Zajednice i sportskog pokreta. Isto se je ponovilo s *Ugovorom iz Nice* (2001), koji je također sadržavao posebnu *Deklaraciju o specifičnim karakteristikama sporta*. Deklaracija iz Nice koja priznala važne socijalne, obrazovne i kulturne funkcije sporta. Na sastanku Europskog vijeća u Beču (1998) usvojeni su zaključci koji su se odnosili na potrebu očuvanja postojećih sportskih struktura i ostvarivanje socijalne uloge sporta unutar EU. Tijekom 1999. godine Europska komisija je u Helsinkiju prezentirala Europskom vijeću izvješće u kojem je dokazivala potrebu za ostvarivanjem europskog sportskog modela koji bi imao kako komercijalne, tako i ne-komercijalne aspekte.

Krajem 2004. godine šefovi država i vlada država članica EU dogovorili su i potpisali *Ustav za Europu*. U tekst tog dokumenta unesena je i 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. *Ustav za Europu* je zapravo slijedio promjenu kursa do koje je došlo nakon sastanka Europskog vijeća u Nici 2001. godine, kada je naglašeno da

“Zajednica mora u svom djelovanju prema različitim odredbama Ustava uzimati u obzir socijalne, obrazovne i kulturne funkcije koje su u sportu inherentne te ih učiniti posebnima radi poštivanja i razvoja etičkog kodeksa i solidarnosti koji su od suštinskog značaja za očuvanje njegove socijalne uloge”.¹⁰

Ova je deklaracija govorila u prilog posebne prirode sporta, te se je posebno odnosila na: (a) zaštitu mladih sportaša i sportašica od komercijalnih pritisaka; (b) opasnosti koje donosi jedan te isti operator koji posjeduje ili ima ekonomsku kontrolu nad nekoliko sportskih klubova; (c) praksu fizičkih i sportskih aktivnosti osoba s invaliditetom te ekonomsku i socijalnu ulogu dobrovoljnih aktivnosti u sportu; (d) potrebu da se razviju inicijative prema zajedničkom korištenju sredstava koja dolaze od prodaje prijenosa TV prava, podržavajući pritom načelo solidarnosti između svih razina sporta i svih sportskih disciplina.

Ustav za Europu (2004) konstitucionalizirao je čl. III-282 o sportu. Tekst članka III-282, koji je sastavljen nakon intenzivnih konzultacija između *Međunarodnog olimpijskog odbora* (IOC), *Europskog olimpijskog odbora* (EOC), te olimpijskih sportskih federacija za ljetne i zimske igre, fokusirao se je na potrebu zaštite socijalne, obrazovne i kulturne uloge sporta u europskom društvu.

(1) EU će doprinositi razvoju kvalitetnog obrazovanja potičući suradnju između država članica i po potrebi podupirući i nadopunjujući njihovo djelovanje. Unija će u potpunosti poštivati odgovornost država članica za nastavne sadržaje i organizaciju obrazovnih sustava, te njihove kulturne i jezične različitosti. Unija će doprinositi promociji europskog sporta, vodeći računa o posebnoj prirodi sporta, sportskim strukturama koje se temelje na dobrovoljnoj aktivnosti, te socijalnoj i obrazovnoj funkciji sporta. Djelovanje Unije ima za cilj: a) razvoj europske dimenzije u obrazovanju, posebno kroz učenje i popularizaciju jezika država

¹⁰ Usp.. SPORT IN EUROPE - THE NICE DECLARATION, <http://www.sport-in-europe.eu/>

članica; b) poticanje pokretljivosti studenata i nastavnika, inter alia poticanjem akademskog priznavanja diploma i trajanja studija; c) promicanje suradnje između obrazovnih ustanova; d) razvoj razmjene informacija i iskustava zajedničkih obrazovnim sustavima država članica; e) poticanje razvoja razmjene mladih i razmjene pedagoških i drugih instruktora, te poticanje participacije mladih u demokratskom životu Europe; (f) poticanje razvoja učenja na daljinu, (g) razvoj europske dimenzije u sportu, promovirajući poštenje i otvorenost u sportskim natjecanjima i kooperativnost između tijela koja su odgovorna za sport, te zaštitom fizičkog i moralnog integriteta sportaša i sportašica, posebno mladih sportaša i sportašica. (2) Unija i države članice će poticati suradnju s trećim zemljama i međunarodnim organizacijama nadležnima za područje obrazovanja i sporta, a posebno s Vijećem Europe. (3) U nastojanju da doprinesu ostvarivanju ciljeva o kojima se govori u ovom članku: a) europski će zakoni ili okvirni propisi odrediti poticajne mjere, isključujući svaku harmonizaciju zakona i drugih propisa država članica. Oni će se usvojiti nakon konzultiranja s Odborom regija te Ekonomskim i socijalnim odborom; b) Na prijedlog Komisije, Vijeće ministara će usvojiti preporuke.¹¹

Prihvaćanje teksta potvrdilo je uvjerenje svih sudionika debate o potrebi podrške kompetenciji i autonomiji sportskih udruženja, što je sportu i njegovim vrednotama otvaralo mogućnost zauzimanja ključne pozicije u europskim diskusijama. Sve do tada o sportu se je uglavnom govorilo samo iz ekonomske perspektive. Komentirajući taj značajni događaj predsjednik *Međunarodnog olimpijskog odbora Jacques Rogge* kazao je sljedeće:

“Odluka EU o priznanju sporta kao ključnog elementa njenog novog Ustava predstavlja prvi korak prema razvijanju europske dimenzije sporta. Rezultat je to desetogodišnjih diskusija i konzultacija između europskih institucija i svijeta sporta. Posebno mi je drago da su ti napori bili uspješni i da sport sada ima vlastito mjesto u europskom projektu”.¹²

Ipak, odbijanje *Ustava za Europu* na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj 2005. godine imalo je za posljedicu, između ostalog, i pojavu novih refleksija o sportu u EU. Tako su sredinom 2007. godine europski lideri ovlastili *Međuvladinu konferenciju* (IGC) ne samo na reformiranje *Ustava*, već i na ponovno isticanje potrebe da EU dobije odgovarajuću nadležnost u području sporta. Reformski *Lisabonski ugovor* koji su europski politički lideri potpisali tijekom prosinca 2007. godine novi je i značajan iskorak u pogledu na mjesto i ulogu sporta u okvirima Europske unije.

¹¹ TREATY ESTABLISHING A CONSTITUTION FOR EUROPE (Part III – The Policies and Functioning of the Union, Section 5 – Education, Youth, Sport, and Vocational Training, Art. III. - 282), Official Journal 2004/C 310/01; <http://www.eur-lex.europa.eu/>

¹² INTERNATIONAL OLYMPIC COMMITTEE (IOC) PRESS RELEASE: SPORT AT THE HEART OF THE EU'S NEW CONSTITUTION (17 MAY 2003); <http://www.euractiv.com/en/sports/sport-eu-treaties-links dossier-188284>

2.2. Europska komisija i *White Paper on Sport* (2007). Jedan od najznačajnijih poteza na planu novog pristupa problematici sporta u EU predstavljalo je usvajanje *Bijele knjige o sportu* (BKS) od 11. 07. 2007. godine, kao prve sveobuhvatne inicijative na tom području.¹³ BKS se fokusirala na društvenu ulogu, ekonomske aspekte i organizaciju sporta u Europi. No, u njoj su sadržana i neka krajnje kontroverzna pitanja, poput onih o transferima igrača te TV pravima. Već smo istaknuli da u izvornoj poziciji EU nije imala nikakvu ulogu u sportskim pitanjima. Međutim, Komisija je naglašavala kako je “sportska aktivnost predmet primjene EU prava” te da se na sport “primjenjuje pravo tržišnog natjecanja i odredbe o unutarnjem tržištu sve dok on predstavlja ekonomsku aktivnost”. U vrijeme usvajanja BKS Komisija je isticala da čeka stupanje na snagu *Lisabonskog ugovora* kako bi predložila konkretne mjere za iduće akcije EU.¹⁴ Upravo će *Lisabonski ugovor* dati Uniji nove ovlasti na sportskom području.

White Paper on Sport opsežan je dokument kojim se je Komisija na najizravniji način obratila europskoj javnosti. Riječ je o svojevrsnom vrhuncu dijaloga koji je Komisija nastojala voditi još od 1991. godine kada je inicirala osnivanje Europskog sportskog foruma (*European Sport Forum*). Tijekom 2005. godine Komisija je sa sportskim pokretom i državama članicama pripremila konzultacijski okvir pod naslovom “*The EU & Sport: Matching Expectations*”. Vladine i nevladine grupe su unutar tog okvira tražile od Komisije da pojača promociju europskog sporta, istakne posebne karakteristike sporta za potrebe političkog odlučivanja EU, te ostvari daleko jasniju pravnu sliku o ovom području. Riječ je o razlozima koji su napokon potaknuli Komisiju na publiciranje jednog strateškog dokumenta o sportu te na pripremu političkih odrednica u ovom području. U tom smislu *Bijela knjiga o sportu* može se sagledati i kao priželjkivani “rezultat jednog dugog konzultacijskog postupka s organiziranim svijetom sporta”.¹⁵ Glavni cilj BKS bio je usmjeriti i podržati sport između drugih politika EU, te odgovoriti na uvjete boljeg upravljanja omogućavanjem primjene EU pravila. U ozračju mandata koji je u srpnju 2007. godine dobila od strane Europskog vijeća, Komisija je mogla indicirati i nove poteze u kontekstu odgovarajućih novih odredbi Ugovora.

Komisija je u BKS priznala da komercijalizacija sporta privlači nove aktere i da ta situacija “postavlja nova pitanja glede upravljanja, demokracije i reprezentacije interesa unutar sportskog pokreta”. Komisija je također sugerirala da ona može imati ulogu pomagača u razvoju nove grupe načela dobrog upravljanja u sportu kao što su transparentnost, demokracija, odgovornost i predstavljanje aktera. U ovom je dokumentu Komisija također dokazivala kako pitanja upravljanja u sportu trebaju pripadati području autonomije, pa bi se najveći broj izazova mogao rješavati samoregulacijom, koja pritom mora “poštivati načela dobrog

¹³ EUROPEAN COMMISSION WHITE PAPER ON SPORT, COM (2007) 391 final, 2007.; dostupno na: http://ec.europa.eu/sport/documents/white-paper/whitepaper-full_en.pdf

¹⁴ Usp. **Figel J.**, EUROPEAN COMMISSION: WHITE PAPER ON SPORT (FOREWORD), European Communities, Bruxelles, 2007.

¹⁵ Ibid.

upravljanja”.¹⁶

Bijelu knjigu o sportu prati akcijski plan *Pierre Coubertin* nazvan prema utemeljitelju modernog olimpijskog pokreta, kao i radni dokument (*Background and Context*) u kojemu se detaljnije razrađuju informacije o različitim pitanjima koja otvara BKS. U dokumentu se nalaze i dodaci - prilozi o sportu i pravilima natjecanja u EU, kao i pravila o unutarnjem tržištu, odnosno analiza razloga koji su vodili do odluke o pripremi BKS.¹⁷

3. Lisabonski ugovor i sport. *Lisabonski ugovor* (TL) promijenio je područja u kojima je EU imala ovlasti da “realizira akcije podrške, koordinacije ili potpore radnjama država članica”. Predlagalo se je da jedan od podnaslova Ugovora - *Kategorije i područja ovlasti EU* - poveže obrazovanje, poduku, mlade i sport zajedno s problematikom turizma, kulture i obrazovanja. TL je promijenio i čl. 149. *Ugovora o EU o Obrazovanju, poduci i mladima* uključujući nekoliko referenci o sportu. U tekstu je stajalo da će EU doprinositi promociji sportskih pitanja, posebno vodeći računa o specifičnoj prirodi sporta, njegovim strukturama koje se temelje na dobrovoljnim aktivnostima te njihovoj socijalnoj i edukacijskoj funkciji. Cilj djelovanja Zajednice tražio se u “razvoju europske dimenzije sporta, promociji pravednosti i otvorenosti u sportskim natjecanjima te suradnje između tijela koja su odgovorna za sport, štiteći fizički i moralni integritet sportaša i sportašica, posebno onih mlađeg naraštaja”.¹⁸

U konačnici je *Lisabonski ugovor* konsolidirao sljedeće odredbe o sportu u čl. 165. (ex Article 149. TEC) *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* (Glava XII: *Obrazovanje, stručno usavršavanje, mladi i sport*):

1. Unija će doprinositi razvoju kvalitetnog obrazovanja potičući suradnju između država članica i, ako je potrebno, podržavajući i potpomažući njihovo djelovanje, uz potpuno poštivanje odgovornosti država članica za sadržaj obrazovnog materijala i organizaciju obrazovnog sustava te njihove kulturne i lingvističke različitosti.

Unija će doprinositi promociji europskog sporta, vodeći pritom računa o specifičnoj prirodi sporta, njegovim strukturama koje se temelje na dobrovoljnoj aktivnosti te njegovoj socijalnoj i obrazovnoj funkciji.

2. Ciljevi djelovanja Unije su:

- razvoj europske dimenzije u obrazovanju, posebno kroz učenje i širenje jezika država članica,

- poticanje mobilnosti studenata i nastavnika, potičući *inter alia*, priznavanje akademskih diploma i razdoblja studija,

¹⁶ EUROPEAN COMMISSION WHITE PAPER ON SPORT, COM(2007) 391 final, 2007., p.12-13.

¹⁷ Usp. Brussels set to interfere on sports autonomy, http://www.europeanfoundation.org/my_weblog/2011/01/brussels-set-to-interfere-on-sports-autonomy.html

¹⁸ Kronologiju sa značajnim ustavnim momentima v. na <http://www.euractiv.com/en/sports/sport-eu-treaties-links dossier-188284>

- promicanje suradnje između obrazovnih ustanova,
- razvoj sustava razmjene informacija i iskustava o zajedničkim pitanjima obrazovnih sustava u državama članicama,
- poticanje razvoja sustava razmjene mladih i razmjene stručnjaka u području društvenog obrazovanja, te poticanjem sudjelovanja mladih u demokratskom životu Europe,
- poticanje razvoja učenja na daljinu,
- razvoj europske dimenzije u sportu, promoviranjem fair playa i otvorenosti na sportskim natjecanjima i suradnje između tijela koja su odgovorna za sport, te zaštitom fizičkog i moralnog integriteta sportaša i sportašica, posebno onih najmlađih.

3. Unija i države članice će na području obrazovanja i sporta poticati suradnju s trećim zemljama i nadležnim međunarodnim organizacijama, posebno s Vijećem Europe.

4. U nastojanju da doprinesu ostvarivanju ciljeva koji su navedeni u ovome članku:

- Europski parlament i Vijeće će, djelujući u suglasnosti s redovnom zakonodavnom procedurom, te nakon savjetovanja s Ekonomskim i socijalnim odborom, te Odborom regija, usvojiti inicijativne mjere, isključujući bilo kakvo usklađivanje zakona i propisa država članica,

- Vijeće će na prijedlog Komisije usvajati preporuke.¹⁹

Članak 165. TFEU predstavlja novi korak u razvoju sportske problematike u EU utoliko što izričito spominje sport kao područje EU djelovanja. Ipak, kao što dobro uočavaju analitičari ove problematike, dokazi i literatura sugeriraju da je razvoj više evolutivne nego revolucionarne prirode. Tome u prilog govori činjenica da je čl. 165. oblikovan prema ranijem čl. 149. *Ugovora o EZ*, kao i sličnost s drugim dijelovima povijesnih ugovora koje reguliraju tzv. *soft* nadležnost (prijašnji čl. 152. *Ugovora o EZ*).²⁰

Najvažnija osobina čl. 165. TFEU jest ta da za EU stvara novu pravnu osnovu koja joj dozvoljava usvajanje mjera za razvoj europske dimenzije sporta.²¹ Sport je jedno od onih područja na kojima će Unija imati nadležnost "realizirati akcije podrške, suradnje i nadopune akcija država članica". Riječ je o područjima u kojima će države članice imati ekskluzivnu nadležnost, ali će Unija osiguravati podršku ili suradnju. EU sada ima ovlast koordiniranja 'sportskih mjera'. U budućnosti će to primjerice značiti da bi se EU mogla interferirati u usmjeravanje sportske

¹⁹ CONSOLIDATED VERSION OF THE TREATY ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION, TITLE XII: EDUCATION, VOCATIONAL TRAINING, YOUTH AND SPORT, Art. 165 (ex Article 149 TEC), *Official Journal of the European Union*, C 115/120, 9.05.2008.

²⁰ THE LISBON TREATY AND EU SPORT POLICY, Brussels, European parliament, 2010, p. 17

²¹ Vidi **García B.**, FROM REGULATION TO GOVERNANCE AND REPRESENTATION: AGENDA-SETTING AND THE EU'S INVOLVEMENT IN SPORT, dostupno na: https://dspace.lboro.ac.uk/dspace-jspui/bitstream/2134/6247/1/garcia_ELSJ_5.1.pdf

politike u Hrvatskoj, kada i ukoliko RH postane nova, dvadeset i osma članica Unije. Sukladno čl. 165. TFEU, Vijeće će djelujući prema kvalificiranoj proceduri većinskog odlučivanja (*QMV*), odnosno Parlament kroz proceduru ordinarne legislative (*co-decision*), “usvajati inicijativne mjere” s ciljem da doprinesu “promociji europskih sportskih pitanja”, uključujući “promociju *fair play*a i otvorenosti na sportskim natjecanjima i suradnje između tijela koja su odgovorna za sport, te zaštitom fizičkog i moralnog integriteta sportaša i sportašica, posebno onih najmlađih”.

Da je u pitanju dalekosežna i prihvatljiva formulacija pokazuje nam i primjer reakcije UEFE koja je posebnim dokumentom recipirala i protumačila čl. 165. TFEU nakon njegovog stupanja na snagu 1. prosinca 2009. Prema stajalištima ove moćne sportske federacije, EU u području sporta ima ovlast potpore, što znači da su njene aktivnosti ograničene na koordiniranje, tamo gdje je to nužno, svih sportskih inicijativa koje dolaze od strane država članica. EU može prihvatiti inicijativne mjere, premda čl. 165. izričito isključuje svako usklađivanje zakonodavstva. Može se stoga zaključiti da ova odredba nema namjeru prejudicirati legitimnu autonomiju i diskrecijsko odlučivanje europskih sportskih federacija. Ipak, na području djelovanja EU i tamo gdje Unija ima utjecaja na djelovanje sportskih tijela, čl. 165. sada traži potrebu prepoznavanja posebne prirode sporta. Drugim riječima, iako sport nije “iznad prava”, postojeća odredba Ugovora danas jednostavno sama traži i ističe da sport nije poput svakog drugog “businessa” te da se ne smije tretirati bez referenci na njegove posebne karakteristike (“specifičnosti sporta”).

Imajući u vidu strukturu čl. 165. Ugovora, UEFA je radi praktičnih razloga široko i detaljno komentirala njegov sadržaj te je, uvažavajući vrednote na kojima je položen europski sport, racionalizirala niz preporuka koje bi mogle biti od koristi za njegovu implementaciju. Riječ je o vrednotama koje su zajedničke mnogim sportovima u Europi i koji kao model predstavljaju izraz europskog građanstva, kulture i tradicije. Tzv. europski sportski model, koji se temelji na postojanju jedne federacije za svaki sport, karakterizira demokratska, teritorijalna i piramidalno oblikovana struktura. Takav je model duboko ukorijenjen u život zajednice i sektor entuzijasta-dobrovoljaca, te je izgrađen na mehanizmu sportske i financijske solidarnosti, prema načelima napredovanja i nazadovanja, otvorenog natjecanja uz ravnotežu između klubova i nacionalnih ekipa, te simbiotske veze između elitnog i amaterskog sporta. Putem takvog modela UEFA ne samo da upravlja nogometom na europskoj razini, već i promovira njegove opće interese širom kontinenta. Sagledavajući dakle čl. 165. kao put i sredstvo harmoničnog izmirenja svrhe tih ciljeva i načela sa zahtjevima EU prava, ova je moćna organizacija najpopularnijeg sporta na kontinentu zaključila da njegove odredbe mogu biti od koristi za europski sport.²²

Analiza čl. 165. iz više kompetentnih izvora pokazuje da njegove odredbe ne

²² Usp. UEFA'S POSITION ON ARTICLE 165 OF THE LISBON TREATY, dostupno na: http://www.sipc.eu/UEFA_position_paper_on_article_165_TFEU.pdf

sadrže horizontalnu klauzulu. Dakle, u navedenom članku ne postoje odredbe koje traže da se o sportskim pitanjima vodi računa kada se odlučuje o političkim mjerama u drugim područjima. Međutim, u čl. 165 ne postoje niti odredbe koje bi to zabranjivale. Neovisno o vrednotama koje članku 165. pripisuju ECJ i Komisija, samo njegovo postojanje neće promijeniti dosadašnji pristup sportu. Jedna studija europskog parlamenta pokazuje da će novi čl. 165. TFEU malo toga dodati zaštiti sportskih propisa koju već pružaju ECJ i Komisija. U tom smislu ta studija otkriva da su ECJ i Komisija i do sada bili prilično otvoreni prema priznavanju “posebne prirode” sporta. Stoga učestalo pozivanje na formuliranje dodatnih smjernica o primjeni prava o slobodi kretanja i pravu natjecanja na područje sporta ne bi puno pomoglo u potrazi za pravnom sigurnošću. Naime, Komisijina *Bijela knjiga o sportu* na adekvatan je način pojasnila pravni okvir primjenjiv na sport. Osim toga, ECJ je u odluci *Meca-Medina* pokazao da kontekstualna analiza i zahtjevi za kontrolom proporcionalnosti u EU pravu nužno zahtijevaju da se sporovi koji se dotiču sporta analiziraju od slučaja do slučaja.²³

²³ *MECA-MEDINA* [2006] CASE 519/04, 18. lipnja 2006. Odluka *Meca-Medina* prva je presuda kojom su sudovi Zajednice primijenili čl. 81. i čl. 82. *Ugovora o EZ* na pravilo koje su sportski savezi usvojili glede sportske aktivnosti (plivanje). Komisija je i ranije primjenjivala čl. 81. i 82. na individualne slučajeve u vezi sa sportskim aktivnostima, pa je sudska odluka široko obuhvatila pristup Komisije u takvim predmetima. Komisijini slučajevi povezani sa sportom doticali su primjenu odredaba *Ugovora o EZ* na ekonomske slobode (slobodu kretanja osoba i usluga). Odluka u predmetu *Meca-Medina* osigurala je korisni vodič glede metodološkog prilaženja i tumačenja sportskog pravila prema čl. 81. i 82. *Ugovora o EZ*. Odluka se odnosi na tužbu dva profesionalna plivača na duge staze koji su osporavali kompatibilnost anti-doping pravila Međunarodnog olimpijskog odbora (IOC) i načina primjene od strane Međunarodnog saveza za vodene sportove (FINA) kao upravno tijelo toga udruženja. Oba su europska suda - Sud prve instance (CFI) i Europski sud pravde (ECJ) - ponavljala stajalište da je sport podložan pravu Zajednice jedino ukoliko predstavlja ekonomsku aktivnost. Oba suda su zauzela stajalište da nema povrede čl. 81. i čl. 82., što je značilo potvrdu pozicije Komisije. Za razliku od CFI, Europski sud pravde je eksplicitno izrazio mišljenje da kvalifikacija pravila kao “sportskog pravila” nije dovoljna da određeno pravilo koje su usvojili sportaši ili sportska udruženja ukloni iz doseg a čl. 81. i čl. 82. ECJ je prije svega utvrdio da se posebni zahtjevi čl. 81. i čl. 82. moraju ispitivati neovisno o prirodi pravila, s time da se posebno ima odrediti – “da li pravila koja reguliraju takvu (sportsku) aktivnost proizlaze iz takvog poduhvata, da li ona ograničavaju natjecateljstvo ili zloupotrebljavaju svoju dominantnu poziciju, te da li takva restrikcija narušava trgovinske efekte između država članica.” Ipak, ECJ je zaključio da konkretna anti-doping pravila ne predstavljaju povredu čl. 81 (1) *Ugovora o Europskoj zajednici*, unatoč činjenici da su kazne koje su predviđala antidoping pravila mogle dovesti do restrikcije natjecateljstva te do isključenja natjecatelja iz sportskog događaja. ECJ je došao do tog zaključka imajući u vidu načela koja je postavio u odluci *Wouters* (Case C 309/99 ECR 2002 I-1577, paras. 97 i 110). U tom smislu ECJ je ponovio da se treba uzeti u obzir posebno: (i) sveukupni kontekst u kojemu se pravila primjenjuju, kao i efekti koji se postižu te ciljevi koji se time ostvaruju, te (ii) jesu li restriktivni efekti inherentni svrsi tih ciljeva i (iii) jesu li ti efekti proporcionalni s obzirom na ciljeve (par. 42). ECJ je došao do zaključka da su ciljevi anti-doping pravila osigurati uredno odvijanje sportskog natjecanja s jednakim izgledima za sve sportaše, zaštititi zdravlje sportaša, te integritet i objektivnost natjecateljskog sporta i njegovih etičkih vrijednosti. ECJ je nametanje ograničenja djelovanjima sportaša pomoću anti-doping pravila smatrao “inherentnim u organiziranju i valjanom upravljanju natjecateljskim sportom” (par. 45). ECJ je također ispitivao (i) jesu li pravila bila ograničena na ono što se nužno smatra graničnom razinom za zabranjenu supstancu u pitanju i (ii) težinu kazni (za koje je ECJ utvrdio da se sportaši nisu žalili na njihovu ekcesivnost), te je zaključio da su kazne u oba slučaja bile proporcionalne (par. 55). Žalba je stoga bila odbačena. Usp. Case T-313/02 *David Meca-Medina and Igor Majcen v. Commission* ECR 2004 II 3291, Case 519/04 P *David Meca-Medina and Igor Majcen v. Commission* ECR 2006 I-6991. Za kritiku pristupa ECJ vidi primjerice **Infantino G.**, *Meca-Medina: A STEP BACKWARDS FOR THE EUROPEAN SPORTS MODEL AND THE SPECIFICITY OF SPORT?*, UEFA, 2006.; dostupno na: http://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefa/KeyTopics/480391_DOWNLOAD.pdf

Umjesto pasivnog odnosa i oslanjanja na formulaciju *posebna priroda sporta*, sportski bi pokret trebao predvoditi u pokušaju njegove definicije te uvrštavanju u relevantnu sportsku regulativu. EU treba pritom odigrati snažnu ulogu u procesu olakšavanja dijaloga - ona treba ukazati na najbolju praksu te osigurati da sportska autonomija bude uvjetovana implementacijom dobre vladavine u sportu. Potrebno je nastaviti s poticanjem socijalnog dijaloga u sportu, a proces otvaranja strukturnog dijaloga ne bi smio potkopavati takve napore. U tom smislu treba podržati tematski dijalog sa sportskim pokretom.

Članak 165. TFEU razrješava pitanje pravne neizvjesnosti glede ovlasti EU na izravno financiranje sportskih programa. Sada je jasno da EU ima nadležnost da izravno ostvaruje akcije podrške, usklađivanja ili potpomaganja akcija država članica u području sporta, što Uniji osigurava potencijalno široko polje djelovanja. Ipak, izbor prioriteta tema trebao bi biti izravno povezan s temama o kojima govori članak 165. TFEU, dok bi EU - prije podržavanja prioriteta područja - trebala demonstrirati europsku dimenziju i uspostaviti dodanu vrijednost EU djelovanja. Demonstracija dodane EU vrijednosti lakše se postiže fokusiranjem na suženi nego na široki izbor prioriteta područja. S tim u vezi određena istraživanja pokazuju da relevantni akteri favoriziraju djelovanje u područjima obrazovanja, dobrovoljnog djelovanja i socijalnog uključivanja, odnosno borbe protiv korištenja dopinga, povezanosti kockanja i sporta, te posebno brige za dobrobit najmlađih sportaša.²⁴

3.1. Neka ustavna ograničenja djelovanja EU na području sporta. Jedno od temeljnih načela djelovanja Europske unije je da ona djeluje po načelu dodijeljenih ovlasti (*principle of conferral*), što znači da EU može obnašati samo one ovlasti koje su joj povjerene od strane država članica.²⁵ U tom smislu čl. 165. TFEU o nadležnostima u sportskom području sadrži nekoliko rezervi prema takvim ovlastima.

Prva nedoumica se odnosi na značenje fraze da EU vodi "brigu o specifičnoj prirodi sporta". Pitanje je označava li ta fraza horizontalnu obligaciju koja se primjenjuje i na obnašanje drugih EU ovlasti. U literaturi se čl. 165. već počeo uspoređivati s čl. 168. o javnom zdravlju koji također predviđa inicijativne mjere te izričito isključuje harmonizaciju. Ipak, za razliku od čl. 165., članak 168.1. traži da se "visoka razina zaštite ljudskog zdravlja zajamči i u definiranju i primjeni svih politika i aktivnosti Unije", čime se dakle takva razina zaštite ljudskog zdravlja traži u svekolikom djelovanju Unije. Drugim riječima, EU može, odnosno od Unije se može tražiti, da brine o posebnoj prirodi sporta uvijek kada sukladno čl. 165.1.

²⁴ Usp. THE LISBON TREATY AND EU SPORTS POLICY, European parliament, Brussels, 2010., p. 61 et passim

²⁵ THE TREATY ON EUROPEAN UNION (CONSOLIDATED VERSION), Art. 5: "(1) The limits of Union competences are governed by the principle of conferral. The use of Union competences is governed by the principle of subsidiarity and proportionality. (2) Under the principle of conferral, the Union shall act only within the limits of the competences conferred upon it by the Member States in the Treaties to attain the objectives set out therein. Competences not conferred upon the Union in the Treaties remain with the Member States."

TFEU obnaša svoje ovlasti radi “doprinosa europskim sportskim pitanjima”. Međutim, manje je jasno da li se ustavna briga za sportska pitanja ili posebnu prirodu sporta zahtijeva i u slučaju zakonodavstva koje - iako nije sportsko - ipak može imati utjecaja na sport. Ukoliko se dopusti takvo tumačenje, onda se odredba TFEU o sportu suštinski razlikuje od klauzule horizontalnosti u TFEU koja se odnosi na neke druge ovlasti. Primjerice, EU je već dugo obvezna voditi računa o zahtjevima zaštite okoline. Jedna od uvodnih odredbi TFEU utvrđuje da “zahtjevi zaštite okoline moraju biti integrirani u definiciju i implementaciju politika i aktivnosti Unije” (čl. 11.).²⁶ Međutim, izgleda da čl. 165. ne sadrži slični horizontalni zahtjev kada je riječ o sportu, odnosno specifičnostima sporta. U tom smislu prihvatljivo je sljedeće tumačenje: dok izravno djelovanje EU na temelju čl. 165. mora uzeti u obzir specifičnu prirodu sporta, legislativa na drugim područjima kompromitirana je propustom da se njome omogući utjecaj na sportske djelatnosti.²⁷

Drugo, ukoliko čl. 165. TFEU ne traži da se sport usmjerava putem procesa ordinarne legislative niti se traži posebni tretman iznad suštinskih koncesija koje su utvrđene prije Lisabonskog ugovora, postavlja se pitanje da li navedena odredba isključuje mogućnost reguliranja sporta preko drugih pravnih osnova Ugovora. R. Parrish, B. García García, S. Miettinen i R. Siekmann smatraju da čl. 165. sugerira postojanje određenih ograničenja. Tako ovlast povezana sa sportom traži usvajanje “inicijativnih mjera, isključujući svako usklađivanje zakona i propisa država članica”. Potonje može ohrabriti zahtjeve da se legislativa ržava članica ne može harmonizirati ukoliko bi to moglo unazaditi sportsku praksu. S druge strane, istraživanje prakse usklađivanja i odnosa ECJ prema takvim postupcima u prošlosti pokazuje da ostale ovlasti nisu bile pogođene specifikacijom ovlasti na određeni sektor o čemu npr. govori čl. 165.4. To bi značilo da se, unatoč postojanju zabrane, mjere harmonizacije u tim područjima mogu poduzimati sve dok se takve mjere nominalno temelje na drugim ovlastima koje postoje u Ugovoru. Unatoč slično formuliranim zabranama usklađivanja legislative na području socijalne politike, obrazovanja, itd., u praksi se je pokazalo da se je zakonodavstvo na tim područjima konvergiralo na temelju drugih pravnih osnova.²⁸

4. Zaključak. Zahvaljujući u konačnici Ircima koji su na ponovljenom referendumu dali podršku *Lisabonskom ugovoru* EU je po prvi puta dobila nadležnost u području sporta. Riječ je o tzv. *soft-competence* prema kojoj EU

²⁶ TFEU na isti način govori i o nekim drugim područjima djelovanja EU. Tako se generalne odredbe o promociji jednakosti između žena i muškaraca, visoke razine zaposlenosti, garancijama adekvatne socijalne zaštite, borbi protiv socijalne isključivosti, odgoju i zaštiti u vezi s ljudskim zdravljem, borbi protiv diskriminacije na temelju spola, rasnog ili etničkog podrijetla, vjeroispovijedi, invalidnosti, uzrastu ili spolnoj orijentaciji (Title II), moraju uzeti u razmatranje uvijek kada se donose propisi izvan spomenutih područja.

²⁷ BRUSSELS SET TO INTERFERE ON SPORTS AUTONOMY, p. 2, http://www.europeanfoundation.org/my_weblog/2011/01/brussels-set-to-interfere-on-sports-autonomy.html

²⁸ Weatherill S., EUROPEAN SPORTS LAW, T.M.C Asser Press, The Hague, 2007., p. 396.

bez stvaranja nove legislative izravno povezane sa sportom može “podržavati, koordinirati i nadopunjavati” sport, tj. osiguravati sredstva, platforme za njegovu što bolju izvedbu, te definirati sport s obzirom na postojeću legislativu. S druge strane, legislativa iz drugih područja mora voditi računa o sportu, odnosno njegovoj “posebnoj prirodi”. EU može djelovati u skladu s “ordinarnom legislativnom procedurom... uz isključenje bilo kakvog usklađivanja zakona i propisa država članica”. Drugim riječima, EU ne može harmonizirati sportske propise širom Europe, što istovremeno znači i da je prednost na strani nacionalne samo-regulacije.

Posebno su značajni učinci *Lisabonskog ugovora* na djelovanje europskih institucija: Komisije, Parlamenta i Europskog suda pravde. Sportska “redakcija” Komisije dobija više ovlasti, posebno glede poslova s drugim odjelima te definiranja učinaka koje EU propisi imaju na područje sporta. Što se tiče Europskog parlamenta, sport je trenutno predmet interesa njegovog *Odbora za kulturu*. Sport će i dalje ostati pod okriljem ovog tijela, ali će se u njegovom radu pojačati naglasak na sportsku problematiku. *Odbor za kulturu* već je 2010. godine održao posebnu sjednicu o sportu i izradio posebno parlamentarno izvješće.²⁹ Iako takva izvješća nisu legislativnog karaktera, u pitanju je poseban parlamentarni način uređivanja određene problematike koji svakako ima odgovarajuću težinu. Budući da Parlament izglasava propise koje predlaže Komisija, za očekivati je njihovu plodnosnu suradnju na sportskom planu. Što se Europskog suda pravde tiče, može se utvrditi da je ta institucija bila poprište teških sudara između svijeta sporta i drugih europskih politika. U odluci *Meca-Medina* ECJ je zaključio da se specifičnost sporta mora poštivati, ali da ista nije “ključ za sve brave” pa se sportski problemi trebaju rješavati na *case-by-case* osnovi. Sport je dugo mučilo pitanje pravne neizvjesnosti kojoj je svoj obol dao i sami ECJ. Ipak, usvajanje *Lisabonskog ugovora* i čl. 165. TFEU otvara mogućnosti Komisiji da definira utjecaj EU prava na sport i na taj način osvjetli poziciju djelovanja sudova.

Što se tiče nacionalnih institucija, one će imati više utjecaja na učinke koje EU pravo stvara u sportu. Mogućnost formalnih okupljanja elite sportskih upravljača upućuje na stvaranje i djelovanje tijela u kojemu će kompetentni aktivisti glasovati kvalificiranom većinom. Rezultati takvih sastanaka i glasovanja trebali bi imati utjecaja na postavljanje prioriteta za djelovanje na europskom planu.

Konačno, istraživanje sporta i sportske problematike, uključujući i pitanje sportskog prava EU, pokazuje da se europske institucije u ta područja uglavnom nisu uključile svojom voljom. Riječ je zapravo o posljedicama, odnosno rezultatima nadležnosti koje su bile dodijeljene Europskom sudu i Komisiji s ciljem kontrole jedinstvenog tržišta. U tom smislu dio teorije dokazuje da se primjena EU prava na sport najlakše razumije u pojmovima *neo-funkcionalizma* i prirodnog širenja (*spill-over*) europske ekonomske integracije koja je tragala za komercijalnim područjem u razvoju, te je takvo pronašla i u sportu. Sami začetak razvoja EU sportske

²⁹ THE LISBON TREATY AND EU SPORT POLICY, Brussels, European parliament, 2010, p. 1-73.

pravne problematike povezuje se s komercijalnim razvojem sporta i internim sukobima između poslodavaca (klubovi i sportski savezi) i zaposlenika (sportaša) koji su preko odluka Europskog suda pravde sport gurnuli u sistemsku agendu EU. Sport je u institucionalnu agendu EU ušao preko odluke ECJ u predmetu *Bosman*. Promjena sportske politike nakon *Bosmana* ilustrira dva različita smjera mogućeg djelovanja u EU. Prvi je smjer visoke politike, a drugi je tzv. *bottom-up* pristup. Intervencije Europskog vijeća olakšale su promjene u politici sporta od regulatornog pristupa prema više političkom i socijalno-kulturnom koji u obzir uzima koliko specifičnost, toliko i autonomiju sporta. Takve promjene najbolje ilustrira usvajanje *Lisabonskog ugovora* i njegovih posebnih odredbi o sportu.³⁰

Upravo navedene odredbe zajedno s odlukama ECJ (*case law*) i nizom drugih sportskih pravila (*sporting rules*) različitog ranga predstavljaju danas dovoljnu osnovu za razrješenje dileme o tome predstavlja li sportsko pravo neovisni korpus prava. Evolucija ovog područja - u kojemu se je do sada reflektirao niz različitih egzistencijalnih stajališta o prirodi i karakteru "sportskog prava", počevši od tradicionalnog stajališta da sportsko pravo ne postoji, preko umjerene pozicije da se sportsko pravo može razviti u posebnu pravnu granu, te konačno uvjerenja da sportsko pravo postoji kao posebna pravna grana³¹- konačno je dosegla onu mjeru u kojoj je moguć dijalektički prijelaz starog u novo i usmjerenje u određenom pravcu. Zapravo, potvrđuju se opservacije istraživača povijesnih koncepcija o sportskom pravu da je ono unutar općeg prostora pravne materije danas doista prešlo "preko tradicionalnih granica *antitrust* i radnog prava", te je svojim brojnim permutacijama omogućilo registraciju i razrješavanje složene i obimne problematike u različitim relacijama: sporta i pravne etike, sporta i korporativnih struktura, sporta i invalidnosti, sporta i rasnog pitanja, sporta i spola, sporta i poreza, niza međunarodnih pitanja u sportskom pravu i tome slično.³² U tom smislu, najnoviji poticaj razvoju EU sportskog prava treba promatrati i kao do sada najozbiljniju potvrdu transformacije niza složenih odnosa u sportskom kontekstu koji polako ali sigurno oblikuju jedan poseban rukavac široke delte europskog prava.

³⁰ Vidi **García B.**, FROM REGULATION TO GOVERNANCE AND REPRESENTATION: AGENDA-SETTING AND THE EU'S INVOLVEMENT IN SPORT, *Entertainment and Sports Law Journal*, Vol. 5, No. 1, 2007.

³¹ **Davis T.**, WHAT IS SPORTS LAW?, *Marquette Sports Law Review*, Vol. 11, No. 2, 2001., p. 211. et passim

³² *Ibid.*, p. 212.

*

Aneks:

SAŽETI PREGLED ODLUKA ECJ KOJE SE IZRAVNO ODOSE NA SLOBODE UNUTRAŠNJEG TRŽIŠTA I PRAVILA O NATJECANJU U PODRUČJU SPORTA:

A – SLOBODE UNUTRAŠNJEG TRŽIŠTA

Walrave and Koch, 12. prosinca 1974, C 36/74

Prva odluka Europskog suda pravde (ECJ) koja se odnosi na sport ustanovila je temeljno načelo koje se je ponavljalo u svim kasnijim odlukama glede sporta. Odluka je odgovorila na pitanje koje su otvorila dva nizozemska državljanina - tehnička sudionika biciklističkog natjecanja, a koji su osporili pravilo *Međunarodne biciklističke unije* koja je ograničavala njihovo pravo da sudjeluju u natjecanju i to na temelju njihove nacionalnosti. U svojoj odluci ECJ je po prvi put potvrdio stajalište da je sportska aktivnost podložna pravu Zajednice i to sve dok se radi o ekonomskoj aktivnosti unutar značenja čl. 2. Ugovora o EZ (par. 4).³³ ECJ je također po prvi put u svojem *case law* potvrdio opće načelo prema kojem se odredbe Ugovora ne primjenjuju samo na pravila koja su usvojile javne vlasti, već i na sva druga pravila koja na kolektivan način reguliraju profitabilno zaposlenje ili odredbe o uslugama, bez obzira jesu li ta pravila stvorile javne ili privatne institucije (par. 17). ECJ je također razjasnio područje primjene zabrane diskriminacije, koja se primjenjuje na sve pravne odnose koji su nastali ili stvaraju učinke na području Zajednice. Konačno, ECJ se je suglasio da se pitanja čisto sportskog interesa (npr. sastav sportske ekipe) ne mogu podvrgavati zabrani diskriminacije (par. 8).

Dona, 14. srpnja 1976, C 13/76

Odluka se odnosi na pravilo *Talijanskog nogometnog saveza (Federazione Italiana Giuoco Calcio - FIGC)* koje je zahtijevalo da u utakmicama mogu sudjelovati samo igrači koji su članovi saveza i to kao profesionalni ili poluprofesionalni igrači, dok se je u praksi mogućnost članstva odnosila samo na osobe koji su bili talijanski državljani. Sud je u svojoj odluci ponovio da se glede zapošljavanja, plaćanja, drugih uvjeta rada i zaposlenja te slobode usluga zabranjuje svaka diskriminacija na temelju nacionalnosti. ECJ je također ponovio stajalište da je svaka odredba nacionalnog zakonodavstva koja cilja kolektivnom

³³ Čl. 2. Ugovora o EZ: "Zajednica ima za zadaću da kroz uspostavu zajedničkog tržišta i gospodarske i monetarne unije, te provedbu zajedničkih politika ili aktivnosti iz članka 3. i 4., promiče širom Zajednice skladan, uravnotežen i održivi razvoj gospodarskih djelatnosti, visoki stupanj zaposlenosti i socijalne zaštite, jednakost između muškaraca i žena, održivi i neinflatorni rast, visoki stupanj konkurentnosti i povezanosti gospodarskih rezultata, visoki stupanj zaštite i poboljšanje kvalitete okoliša, poboljšanje životnog standarda i kvalitete života te gospodarsku i društvenu povezanost i solidarnost između država članica".

reguliranju profitabilnog zaposlenja i usluga te koja postavlja ograničenja na temelju nacionalnosti inkompatibilna s pravom Zajednice (par. 17). U tom smislu su pravila FIGC-a koja su u nogometnim utakmicama dopuštala sudjelovanje samo igračima talijanske nacionalnosti inkompatibilna s odredbama Ugovora. Ipak, ECJ je potvrdio i to da su takva pravila prihvatljiva ukoliko se koriste da bi se igračima sa stranim državljanstvom u određenim slučajevima onemogućilo sudjelovanje u utakmicama iz razloga koji nisu ekonomske prirode ili su pak isključivo sportskog interesa (par. 14).

Bosman, 15. prosinca 1995, C 415/93

Odluka ECJ u ovom predmetu je zapravo odgovor na pitanje koje je pred ECJ iznio jedan belgijski sud u svom istraživanju slučaja belgijskog nogometaša Jean-Marc Bosmana čiji transfer iz belgijskog (RFC Liege) u francuski (USL Dunkerque) nogometni klub nije ostvaren zbog toga što se klubovi nisu uspjeli dogovoriti o visini iznosa transfera. Belgijski nogometni savez je odbio poslati ispravu o transferu, pa se je francuski nogometni klub povukao iz ugovora. Bosman je osporavao i FIFA pravilo koje je ograničavalo broj profesionalnih igrača - državljana drugih država članica koji su nastupali u nacionalnim natjecanjima. Odluka je potvrdila da je sport podvrgnut svim relevantnim odredbama Ugovora sve dok se one odnose na ekonomske aktivnosti, te da za svrhu primjene odredaba Zajednice o slobodi kretanja radnika nije nužno da poslodavac bude poduzetnik (par. 3 & 4). Sve što se traži odnosi se na postojanje ili namjeru da se stvori radni odnos. Odluka je pomogla razjašnjenju ograničenja odluka i pravila koje su koristile sportske organizacije. ECJ je utvrdio da su Ugovoru podvrgnuta ona pravila koja ne samo da imaju specifični cilj povezan sa sportom, već i zahtjev da se iznos transfera plati i u slučaju angažiranja igrača za drugi klub nakon isteka ugovora koji utječe na mogućnosti igrača glede pronalaska zaposlenja (par. 5). Konačno, ECJ je utvrdio da Ugovor isključuje primjenu pravila sportskih organizacija prema kojima klubovi, u susretima koje sami organiziraju, mogu prijaviti jedino ograničeni broj profesionalnih igrača državljana drugih država članica. Takva pravila predstavljaju kršenje načela zabrane diskriminacije na osnovi nacionalnosti po pitanju zapošljavanja, plaće i radnih uvjeta (par. 15).

Lehtonen, 13. travnja 2000, C-176/96

Odluka ECJ u slučaju *Lehtonen* odnosi se na pravila o transferima *Belgijskog kraljevskog saveza košarkaških društava ASBL (Fédération royale belge des sociétés de basket-ball - FRBSB)* koja sadrže određene restrikcije za igrače koji su prethodno bili registrirani u sportskim savezima drugih zemalja. Prema pravilima FRBSB-a postojao je krajnji rok za transfer igrača unutar Europe, a nakon kojeg transfer mogu ostvariti jedino igrači izvan europske zone (prema pravilima *Međunarodne košarkaške federacije - FIBA* krajnji je rok 28. veljače). FRBSB pravila su specificirala datume unutar kojih su transferi igrača dopušteni (posebno regulirajući transfere unutar belgijske lige), a svaki transfer izvan tih rokova ima

za posljedicu da se igraču ne dopušta sudjelovanje u natjecanju. U konkretnom je slučaju košarkaša iz Finske (dakle, državljanina članice EU) angažirao klub učlanjen u FRBSB, ali koji je prema FIBA pravilima propustio traženi rok za regularni transfer. Belgijski klub je unatoč upozorenju o neregularnosti transfera uvrstio igrača J. Lehtonen u momčad, a FRBSB ih je zatim kaznio gubitkom bodova u utakmici u kojoj je isti nastupio. Posljedica je bila da je klub odlučio ne uključivati igrača u ekipu do kraja natjecateljske sezone. U odluci *Lehtonen* ECJ je potvrdio da se profesionalni sportaš koji je potpisao ugovor sa sportskim klubom od kojega dobija fiksnu mjesečnu plaću i bonuse treba smatrati radnikom unutar značenja čl. 48. Ugovora o EZ (par. 46). Njegov/njezin rad koji poslodavac dobija kao uslugu smatra se ekonomskom aktivnošću koja je kao takva pokrivena dosegom temeljnih sloboda koje su definirane Ugovorom. ECJ je također podsjetio da pojam radnik po pravu Zajednice ima jedinstveno značenje i ne može se različito interpretirati u nacionalnim pravima država članica. S obzirom na situaciju košarkaša Lehtonen, Sud je potvrdio karakteristike zaposleničkog odnosa s pozivom na prava i dužnosti i jedne i druge stranke u tom odnosu, u kojem jedna osoba pod vodstvom druge potonjoj osigurava određenu uslugu na određeno vrijeme uz dogovorenu plaću (par. 45). Što se tiče uređivanja krajnjih rokova za transfere igrača, ECJ je zaključio da rješavanje toga pitanja mora imati u vidu da im je cilj osigurati regularnost sportskih natjecanja (par. 53) te takva pravila mogu biti opravdana ukoliko su proporcionalna sportskom cilju koji se želi ostvariti (par. 60).

***Deliège*, 11. travnja 2000, spojeni slučajevi C-51/96 i C-191/97.**

U predmetu *Deliège* ECJ je odlučio o usklađenosti pravila judo saveza koja su ograničavala broj sportaša iz nacionalnih udruženja koji su mogli sudjelovati na turnirima s odredbama Ugovora, a posebno sa slobodom osiguravanja usluga. ECJ je potvrdio da je sport predmet prava Zajednice sve dok predstavlja ekonomsku aktivnost unutar značenja čl. 2. Ugovora (par. 41). To se odnosi na zapošljavanje i/ili usluge koje pružaju poluprofesionalni ili profesionalni sportaši, pri čemu oni dobijaju plaću za aktivnost koja je stvarna i efektivna, a ne marginalna ili usputna (par. 54). U ovoj je odluci ECJ identificirao niz posebnih ali usko povezanih sportskih aktivnosti koje se mogu podvesti pod čl. 49. Ugovora o EZ,³⁴ čak i onda ako neke od tih usluga nisu plaćene od strane onih za koje su izvedene (par. 56). Među tim aktivnostima nalaze se one koje uključuju različite pružatelje usluga i njihove primatelje; to su npr. organizatori međunarodnog natjecanja koji mogu sportašima omogućiti angažman u natjecanjima s drugima; sportaši koji sudjelovanjem u natjecanju s jedne strane omogućuju organizatoru održavanje

³⁴ Članak 49. Ugovora o EZ: "(i) U okviru niže navedenih odredbi, zabranjeno je ograničavati slobodu pružanja usluga unutar Zajednice kada se radi o državljanima iz država članica koji su osnovali poduzeće u državi Zajednice koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene. (ii) Na prijedlog Komisije, Vijeće može odlukom kvalificirane većine proširiti odredbe ovog poglavlja na državljane treće države koji pružaju usluge i koji imaju osnovano poduzeće unutar Zajednice".

samog natjecanjg, što istovremeno omogućuje publicitet koji je prijeko potreban takvom događaju te privlači sponzore i oglašivače, publiku koja može pratiti jedan takav događaj i televizijske stanice koje ga mogu prenositi, itd. (par. 57).

No, ECJ je također utvrdio da pravila koja postavljaju određena ograničenja sportašima u vidu selekcije, odnosno dobijanja autorizacija za sudjelovanje u međunarodnim sportskim natjecanjima visokog ranga, ne predstavljaju restrikcije slobode davanja usluga prema čl. 49. Ugovora ukoliko takva ograničenja proizlaze iz inherentne potrebe organiziranja takvih natjecanja (par. 69). Sud je tako još jednom potvrdio da se nametanje restrikcija temeljnim slobodama može dopustiti samo ukoliko postoji čisto sportski interes.

Kolpak, 8. svibnja 2003, C-438/00

Slovački državljanin M. Kolpak sklopio je ugovor o zaposlenju na određeno vrijeme i to kao golman njemačkog rukometnog tima *TSV Östringen eV Handball* koji se je natjecao u Drugoj njemačkoj ligi. Kolpak je po ugovoru dobivao mjesečnu plaću, bio je nastanjen u Njemačkoj te je imao važeću boravišnu dozvolu. *Njemački rukometni savez* (DHB) koji organizira ligu i natjecanja za kup na federalnoj razini izdao je Kolpaku igračku licencu tipa A temeljem činjenice da je po nacionalnosti Slovak (Slovačka u to vrijeme nije bila članica EU). Kako je Kolpak pak tražio da mu se izda igračka dozvola bez ikakve posebne reference glede državljanstva zemlje koja nije članica EU, to je pred nacionalnim sudom podigao tužbu protiv odluke DHB-a. Pritom je Kolpak dokazivao da je Slovačka Republika jedna od ne-članica čiji su državljani bili ovlaštteni da sudjeluju u natjecanjima bez ikakvih ograničenja, dakle pod jednakim uvjetima kao njemački igrači i igrači iz zemalja Zajednice, odnosno bez diskriminacije, na temelju kombiniranih odredaba *Ugovora o EZ* i *Sporazuma o pridruživanju Slovačke Uniji*. ECJ je zaključio da čl. 38. (1) *Sporazuma o pridruživanju* ima izravni učinak te da onemogućuje diskriminaciju profesionalnih sportaša slovačke nacionalnosti glede uvjeta rada, plaće i otkazivanja ugovora o radu, a koje je klub neke države članice zaposlio zakonito (par. 30). ECJ je dalje utvrdio da je zabranjena primjena pravila sportske federacije države članice po kojem su klubovi ovlaštteni da za vrijeme održavanja ligaških utakmica ili natjecanja u kupu prijave samo ograničeni broj igrača iz država ne-članica koje nisu članke *Sporazuma o europskom gospodarskom prostoru* (EEA Agreement).³⁵

³⁵ **THE AGREEMENT ON THE EUROPEAN ECONOMIC AREA** extends the principles of the European Union internal market to three out of the four EFTA countries: Iceland, Liechtenstein and Norway. As a result, the four fundamental freedoms of the internal market - free movement of goods, services, capital and persons - apply in the EEA in the same way as they do in the European Union. The purpose of the EEA Agreement is to guarantee, in all 30 EEA States, the free movement of goods, people, services and capital - "the four freedoms". As a result of the agreement, EC law on the four freedoms is incorporated into the domestic law of the participating EFTA States. The Agreement seeks to guarantee equal conditions of competition, and equal rights to participate in the internal market for citizens and economic operators in the EEA. It also provides for co-operation across the EEA in other important areas such as research and development, education, social policy, the environment, consumer protection, tourism and culture. The EEA Agreement creates a two-pillar system in which the Authority and the EFTA Court

Simutenkov, 12. travnja 2005, C-265/03

I. Simutenkov je ruski državljanin koji je u to vrijeme živio u Španjolskoj gdje je imao dozvolu boravka i radnu dozvolu. Simutenkov je kao profesionalni nogometaš s ugovorom bio zaposlen u klubu *Deportivo Tenerife* te je imao dozvolu nogometnog saveza da može nastupati kao igrač iz zemlje koja nije članica Zajednice. Simutenkov je 2001. godine podnio zahtjev da mu se dozvola saveza izmijeni na način da njegova licenca bude identična dozvolama igrača koji su državljani EU. Podršku za takvu radnju, smatrao je, ima u *Sporazum o partnerstvu i suradnji s Rusijom*. ECJ je, naslanjajući se na odluku *Kolpak* (2003), utvrdio da članak 23. *Sporazuma o partnerstvu i suradnji* koji se odnosi na zabranu diskriminacije u svezi s uvjetima rada ima izravni učinak, te u konkretnom slučaju daje za pravo profesionalnom nogometašu ruske nacionalnosti koji je već zakonito zaposlen od strane kluba osnovanog u državi članici. Time se zabranjuje primjena pravila koje je prihvatio sportski savez države članice, a koje je predviđalo da klubovi za natjecanja koja se organiziraju na nacionalnoj razini mogu prijaviti samo ograničeni broj igrača iz zemalja koje nisu bile stranke *Sporazuma o europskom gospodarskom prostoru* (par. 41).

B - PRAVILA O NATJECANJU

Meca-Medina, 18. lipnja 2006, C-519/04

Odluka *Meca-Medina* prva je presuda kojom su sudovi Zajednice primijenili čl. 81. i čl. 82. *Ugovora o EZ* na pravilo koje su sportski savezi usvojili glede sportske aktivnosti (plivanje). Komisija je i ranije primjenjivala čl. 81. i 82. na individualne slučajeve u vezi sa sportskim aktivnostima, pa je sudska odluka široko obuhvatila pristup Komisije u takvim predmetima. Komisijini slučajevi povezani sa sportom doticali su primjenu odredaba *Ugovora o EZ* na ekonomske slobode (slobodu kretanja osoba i usluga). Odluka u predmetu *Meca-Medina* osigurala je korisni vodič glede metodološkog prilaženja i tumačenja sportskog pravila prema čl. 81. i 82. *Ugovora o EZ*. Odluka se odnosi na tužbu dva profesionalna plivača na duge staze koji su osporavali kompatibilnost anti-doping pravila Međunarodnog olimpijskog odbora (IOC) i načina primjene od strane Međunarodnog saveza za vodene sportove (FINA) kao upravno tijelo toga udruženja. Oba su europska suda - Sud prve instance (CFI) i Europski sud pravde (ECJ) - ponavljala stajalište da je sport podložan pravu Zajednice jedino ukoliko predstavlja ekonomsku aktivnost. Oba suda su zauzela stajalište da nema povrede čl. 81. i čl. 82., što je značilo

monitor the application of the Agreement by the EFTA States, while the European Commission and the Court of Justice of the European Communities do so in respect of the EU Member States. All new relevant Community legislation is also introduced through the EEA Agreement so that it applies throughout the EEA, ensuring a uniform application of laws relating to the internal market. One of the central features of the EEA Agreement, and one which distinguishes it from most other international agreements, is that its common rules are continuously updated by adding new EU legislation. Each month, a number of new EEA-relevant measures are incorporated into the annexes to the EEA Agreement by decision of the EEA Joint Committee. Usp. <http://www.eftasurv.int/about-the-authority/legal-texts/eea-agreement/>

potvrdu pozicije Komisije. Za razliku od CFI, Europski sud pravde je eksplicite izrazio mišljenje da kvalifikacija pravila kao "sportskog pravila" nije dovoljna da određeno pravilo koje su usvojili sportaši ili sportska udruženja ukloni iz doseg a čl. 81. i čl. 82. ECJ je prije svega utvrdio da se posebni zahtjevi čl. 81. i čl. 82. moraju ispitivati neovisno o prirodi pravila, s time da se posebno ima odrediti – "da li pravila koja reguliraju takvu (sportsku) aktivnost proizlaze iz takvog poduhvata, da li ona ograničavaju natjecateljstvo ili zloupotrebljavaju svoju dominantnu poziciju, te da li takva restrikcija narušava trgovinske efekte između tržišta članica." Ipak, ECJ je zaključio da konkretna anti-doping pravila ne predstavljaju povredu čl. 81 (1) Ugovora o Europskoj zajednici, unatoč činjenici da su kazne koje su predviđala antidoping pravila mogle dovesti do restrikcije natjecateljstva te do isključenja natjecatelja iz sportskog događaja. ECJ je došao do tog zaključka imajući u vidu načela koja je postavio u odluci *Wouters* (Case C 309/99 ECR 2002 I-1577, paras. 97 i 110). U tom smislu ECJ je ponovio da se treba uzeti u obzir posebno: (i) sveukupni kontekst u kojemu se pravila primjenjuju, kao i efekti koji se postižu te ciljevi koji se time ostvaruju, te (ii) jesu li restriktivni efekti inherentni svrsi tih ciljeva i (iii) jesu li ti efekti proporcionalni s obzirom na ciljeve (par. 42). ECJ je došao do zaključka da su ciljevi anti-dopinških pravila osigurati uredno odvijanje sportskog natjecanja s jednakim izgledima za sve sportaše, zaštititi zdravlje sportaša, te integritet i objektivnost natjecateljskog sporta i njegovih etičkih vrijednosti. ECJ je nametanje ograničenja djelovanjima sportaša pomoću anti-doping pravila smatrao "inherentnim u organiziranju i valjanom upravljanju natjecateljskim sportom" (par. 45). ECJ je također ispitivao (i) jesu li pravila bila ograničena na ono što se nužno smatra graničnom razinom za zabranjenu supstancu u pitanju i (ii) težinu kazni (za koje je ECJ utvrdio da se sportaši nisu žalili na njihovu ekcesivnost), te je zaključio da su kazne u oba slučaja bile proporcionalne (par. 55). Žalba je stoga bila odbačena.

C – ODLUKE EUROPSKOG SUDA PRAVDE (ECJ) O USLUGAMA KOCKANJA I/ILI KLAĐENJA

Schindler, 24/3/1994, C-257/92; *Läärä*, 21/9/1999/C-124/1997; *Zenatti*, 21. 10.1999., C-67/98; *Anomar*, 11.09.2003., C-6/01; *Gambelli*, 6.11.2003; C-243/01; *Lindman*, 13.11.2003; C-42/02; *Placanica, Palazzese & Sorricchio*, 6/3/2007, pridruženi slučajevi C-338/04, C-359/04 i C-360/04. V. isto *Comm. V. Italy*, 26/4/1994, C-227/91; *Familiapress*, 26/6/1997, C-368/95

Citirane odluke odnose se na restrikcije odredaba koje reguliraju kockarske aktivnosti (lutrija, usluge klađenja, kockarski aparati...), ali i ograničenja koje su nametnule države članice glede pristupa tim uslugama a tiču se zaštite potrošača ili ostvarivanja reda u društvu. Kako se u nekim državama članicama dio profita koji je ostvaren ovim aktivnostima može alocirati ciljevima koji imaju javnu svrhu (npr. sport), otvaraju se pitanja o specifičnostima sportskih potreba koje mogu dopustiti restrikciju slobode kretanja kockarskih usluga, a sve radi toga da

ne bi došlo do opadanja razine takvih profita. ECJ je ustrajao u stavu da kockarske aktivnosti treba uzimati kao ekonomsku aktivnost. Tako je ECJ npr. odluci Schnidler utvrdio da čak i onda kada nacionalni propisi omogućuju da se profiti iz lutrije mogu koristiti samo za određene svrhe, posebno za javni interes, ili se treba uplaćivati u državni proračun, pravila o alokaciji profita ne mijenjaju prirodu određene aktivnosti niti umanjuju njen ekonomski karakter. Dalje, ECJ je u istoj odluci odgovorio na pitanje da se nacionalni propisi koji ograničavaju pristup odredbama o kockarskim uslugama mogu braniti time što se njima financiraju aktivnosti od javnog interesa. ECJ je nakon pozivanja na potrebu analize konkretnih restrikcija koje su nametnule države članice utvrdio da se čak i onda kada nije irelevantno da lutrija i drugi oblici kockanja mogu značajno doprinosti financiranju benevolentnih ili aktivnosti koje su od javnog interesa, takav motiv ne može sam po sebi smatrati objektivnim opravdanjem za restrikcije slobode koja omogućuje usluge. Štoviše, takve se restrikcije ne mogu opravdavati financijskim potrebama, koje mogu konstituirati jedino sporadičnu korist kao posljedicu, no ne i stvarno opravdanje za usvojene restriktivne mjere.

THE LISBON TREATY AND A NEW START TO EUROPEAN SPORTS LAW

Even though European Law up to the adoption of the Lisbon Treaty (LT) had not even mentioned sport, law on sport was constantly and at length applied for almost 35 years through the provisions on free movement and competition law. With the adoption of the LT, sport was explicitly mentioned in art. 165 of the Treaty on the Functioning of the European Union, whereby an undoubtedly new legislative competence was created. New provisions determined that EU activity be directed at encouraging 'promoting European sport while taking into account the specific nature of sport, its structure which is founded on voluntary activity and sport's social and educational role as well as at 'developing the European dimension in sport, promoting impartiality and openness in sporting competitions and cooperation among bodies of authority in sport and the protection of the physical and moral integrity of young athletes.' In this paper, the genesis and character of the EU approach to sport is analysed and particular attention is paid to the attitude of the ECJ towards sport. An attempt is made to answer the question of to what extent the interpretation of certain phrases from art. 165 of the TFEU ('the specific nature of sport' 'impartiality', openness') provides further impetus to the 'judicial construction' principle of EU sports law as one of the most significant determinants of the European level of recognisability in relation to its global competitors.

Key words: *Lisabon Treaty, EU sports law, court construction*