

SUZBIJANJE NASILJA NA JAVNIM SKUPOVIMA I SPORTSKIM PRIREDBAMA U EVROPSKOM PRAVNOM PROSTORU

Nasilje i nedolično ponašanje na sportskim priredbama predstavljaju akutan problem u većem broju evropskih država. Način i modaliteti njegovog suzbijanja određivani su u pravnim okvirima svake pojedinačne države odnosno njenog nacionalnog zakonodavstva. Otuda imamo na pravnoj sceni svake evropske države, čitavu lepezu različitih propisa koji nam ukazuju na osobenosti ove vrste nasilja. Međutim, uporedo sa razvojem i sazrevanjem ideje o potrebi izgradnje međunarodnih i regionalnih pravnih instrumenata, kojima bi se uspostavljali okviri za izgradnju nacionalnih prava pojedinačnih država, donosi se veći broj evropskih pravnih instrumenata. Otuda u oblasti suzbijanja nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama na evropskoj pravnoj sceni ima više opštih i posebnih pravnih instrumenata. Na osnovu njihove analize možemo izdvojiti one kojima se postiže najjači efekat na domaće nacionalno zakonodavstvo. Tako se opšti okviri za suzbijanje nasilja na sportskim priredbama određuju na temeljima Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (1950) a posebni na Konvenciji Saveta Evrope o nasilju i nedoličnom ponašanju na sportskim priredbama, a posebno na fudbalskim utakmicama, sa Preporukama (1985).

Predmet ovoga rada je zasnovan na analizi pravnih okvira uspostavljenih evropskim pravnim instrumentima u oblasti suzbijanja nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama. Metodološki okvir tokom istraživanja je obuhvatio korišćenje više metoda: istorijski, lingvistički, sociološki, logički, normativni, analizu sadržaja i drugo.

Ključne reči: Savet Evrope, pravni instrumenti, nasilje, nedolično ponašanje, sportske priredbe, ljudska prava.

1. Uvodna razmatranja

Uspostavljanje pravnih okvira za sprečavanje nasilja na sportskim priredbama, u međunarodnom i evropskom pravnom prostoru, poslednjih decenija beleži osci-

* Milenko Božović, diplomirani pravnik, Komandant Žandarmerije / MUP Republike Srbije, e-mail: milenko.bozovic@mup.gov.rs.

lirajuće trendove. Oni se uklapaju u proces postepene globalizacije u čitavom svetu čiji važan segment predstavlja potreba za unifikacijom postojećih nacionalnih zakonskih rešenja u svim pravnim oblastima. Na evropskom tlu proces postepene evropeizacije našeg pravnog sistema sa pravom država Evropske unije, kao i pravnim instrumentima donetim na nivou Saveta Evrope, dobija potpuno novu dimenziju sa dobijanjem kandidature Srbije za članstvo u Evropsku uniju. Unutrašnje zakonodavstvo postepeno ustupa mesto novoizgrađenom evropskom pravnom poretku u kome se postavljaju sadašnji ali i budući okviri njegovog razvoja.

Razmatranje evropskih pravnih instrumenata podrazumeva postepeno upoznavanje sa sadržinom ponuđenih rešenja. Ona se odnose na utvrđivanje nadležnosti organa za osiguranje javnog reda i bezbednosti, kako samih učesnika, tako i ostalih građana u vreme održavanja sportskih priredbi. Zatim je neophodno odrediti pravne okvire u oblasti posebnog zakonodavstva kojim se reguliše oblast javnih skupova i sportskih priredbi. Otuda se u većem broju država u svetu donose posebni zakoni u kojima je težišno regulisana ova materija. Uticaj evropskih pravnih instrumenata na izgradnju unutrašnjih pravnih okvira, u oblasti javnih skupova i sportskih priredbi, ogleda se i u domenu prekršajnog i krivičnog prava. Naime, neophodno je propisati inkriminacionu zonu (ne) dozvoljenog ponašanja učesnika svih vrsta javnih skupova i sportskih priredbi. To se prvenstveno odnosi na domete prekršajnog i krivičnog zakonodavstva u kojima se određuje zona zabranjenog ponašanja (prekršaji i krivična dela). Pored materijalnog zakonodavstva, usklađivanje unutrašnjeg sa evropskim pravnim poretkom prisutno je i u sferi procesnog prava. To se, pre svega, odnosi na uvođenje novih zakonskih rešenja u procesnom pravu kojima se omogućava efikasnije gonjenje huligana, pripadnika navijačkih grupa i ekstremnih pojedinaca.

Prisustvo velikog broja evropskih pravnih instrumenata uslovalo je da izvršimo odabir onih koji ostvaruju najjači efekat na oblast sprečavanja nasilja na sportskim priredbama. Pritom smo evropske pravne instrumente, u oblasti sprečavanja nasilja na sportskim priredbama, podelili na opšte i posebne uvažavajući težnju naše, ali i drugih evropskih država, da zajednički nastupe na polju sprečavanja nasilja na sportskim priredbama. Otuda će u narednom izlaganju biti razmatrana Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama kao opšti, i Konvencija Saveta Evrope o nasilju i nedoličnom ponašanju na sportskim priredbama, a posebno na fudbalskim utakmicama, sa Preporukama, kao posebni evropski pravni instrument.

2. Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama

Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (u daljem tekstu Evropska konvencija) predstavlja krovni evropski pravni instrument. Budući da je nastala 1950. godine, što je samo dve godine posle donošenja Uni-

verzalne deklaracije o ljudskim pravima (1948), Evropska konvencija predstavlja dalju razradu i konkretizaciju njenih odredbi. U skladu sa razvojem društvenih odnosa i proširivanjem postojećeg kataloga ljudskih prava, sa novim ljudskim pravima (prava treće generacije), Evropska konvencija je bila dopunjavana i na taj način dodatno usklađivana. Tome u prilog govori veliki broj donetih protokola na osnovni tekst Konvencije.

Evropska konvencija sadrži čitav korpus ljudskih prava i sloboda kojima se zadire u različite sfere javnog života. Za oblast javnih skupova i sportskih priredbi, kao načina ostvarenja ljudskog prava na slobodu javnog okupljanja, interesantni su delovi kojima se eksplicitno, ali i implicitno, dotiče ova pravna materija.¹ Naime, u Evropskoj konvenciji se jamči pravo na slobodu okupljanja svakog čoveka samostalno i u zajednici sa drugim ljudima. Međutim, pravo na slobodu okupljanja može biti ostvarivo na miran odnosno nenasilan način. Otuda se organizatori i učesnici javnih skupova i sportskih priredbi, koji koriste nasilje i nasilna sredstva za realizaciju svojih ciljeva, ne mogu pozivati na odredbe Evropske konvencije kojima se garantuje pravo na slobodu javnog okupljanja i udruživanja sa drugim ljudima (član 11 stav 1). U stavu 2 istog člana navodi se sledeće: „Za vršenje ovih prava neće se postavljati nikakva ograničenja, osim onih koja su propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovim se članom ne sprečava zakonito ograničavanje vršenja ovih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave“.²

Važno područje koje izaziva posebno interesovanje, kako vladinog, tako i nevladinog sektora, tiče se prelaženja granice u kojoj se pravo na uživanje ljudskih prava zloupotrebljava u neke druge svrhe. To se često dešava u sferi javnog okupljanja na sportskim priredbama koje je obojeno vršenjem nasilja i nasilničkim ponašanjem njegovih učesnika i predstavnika organa javnih vlasti (policija i žandarmerija). U Srbiji su prisutni „dežurni kritičari“ koji svaku akciju policije

¹ Uspostavljanje komunitarnog prava Evropske unije sadrži posebne uslove za priznavanje neposrednog dejstva pravnih normi. One se sastoje u sledećem: 1) odredba mora sadržati jasnu obavezu države članice; 2) sadržina odredbe mora biti takva da može stvoriti direktno delovanje; 3) nikakvi dalji akti od strane organa Zajednice ili država članica se ne smeju tražiti za ostvarivanje tog cilja; 4) odredba, ili ne sme biti uslovljena, ili uslovi moraju biti ispunjeni; 5) države članice ne smeju imati diskreciona prava za ispunjavanje obaveza. Vukadinović Radovan: *Pravo Evropske unije*, Beograd – Kragujevac 1996, 58.

² Citiranim odredbama se, u kontekstu prava na slobodu mirnog okupljanja, u načelu, priznaje opšta sloboda u njegovom uživanju. Međutim, u daljem tekstu predviđena su ograničenja koja je potrebno usko tumačiti. Razlozi se odnose na područje osiguravanja bezbednosti u državi odnosno lokalitetu na kome se održavaju javni skupovi i sportske priredbe uz upotrebu nasilja. Međutim, time se ne iscrpljuje lepeza slučajeva u kojima je moguće ograničiti pravo na slobodu mirnog i nesmetanog javnog okupljanja. Otuda se navode slučajevi odnosno potrebe suzbijanja kriminaliteta koji se, po pravilu, vezuju za vršenje nasilja na javnim skupovima i sportskim priredbama.

usmerenu na suzbijanje nasilja na javnim skupovima i sportskim priredbama stavljaju u negativan kontekst tzv. prekomerne upotrebe sile. Međutim, svesno se zaboravlja da propuštanje policije da interveniše i tako osigura mir i bezbednost svih građana, uključujući učesnike različitih vrsta javnih skupova i sportskih priredbi, čiji postupci nisu deo nasilničkog ponašanja, predstavlja povredu njihovih ljudskih prava (na život, slobodu kretanja, i dr.). Naravno, potreba za osiguranjem javnog reda i mira, te bezbednosti i zaštite fizičkog integriteta svih građana, ne sme se pretvoriti u policijsku samovolju i započinjanje novog kršenja ljudskih prava, sada od strane organa javne vlasti (policije, žandarmerije, vojske) prema okupljenim građanima.

Evropska konvencija propisuje mogućnost ulaganja sredstava pravne zaštite od različitih oblika kršenja ljudskih prava. U tom smislu, pravo na slobodu mirnog okupljanja na sportskim priredbama je moguće zaštititi kroz mehanizam ulaganja delotvornih pravnih lekova.³ Posmatrano *stricto sensu*, razlog za korišćenje mogućnosti ulaganja delotvornog pravnog leka predstavljaju povrede odredbi člana 13 Evropske konvencije koje se odnose na pravo na slobodu mirnog okupljanja građana. U oba moguća slučaja kršenja ovog prava, koji se odnose na primenu nasilja od strane učesnika javnih skupova i sportskih priredbi, ili pak od strane organa javne vlasti (policija i žandarmerija), postoji neotuđivo pravo svakog čoveka da povede sudski postupak u cilju zaštite svojih prava. Ovo pravo se odnosi i na pripadnike organa javne vlasti i građane koji nisu bili učesnici skupa ali su, sticajem spleta negativnih okolnosti, pretrpeli štetu usled vršenja nasilja za vreme njihovog održavanja.

Države, kao strane ugovornice, raspolažu mogućnošću odstupanja od obaveza predviđenih u Evropskoj konvenciji koju su potpisale. To se eksplicitno navodi u članu 15 stav 1, gde se propisuje: „U doba rata ili druge javne opasnosti koja pretili opstanku nacije, svaka Visoka strana ugovornica može da preduzme mere koje odstupaju od njenih obaveza po ovoj Konvenciji, i to u najnužnijoj meri koju iziskuje hitnost situacije, s tim da takve mere ne budu u neskladu s njenim drugim obavezama prema međunarodnom pravu“. Ova odredba Evropske konvencije je bila predmet mnogo šire rasprave u sudskom predmetu Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva (Presuda od 18 januara 1978, 25 Publ. Eur. Court H.R. 5). Ova presuda predstavlja presedan u praksi Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu. Naime, ovde je Sud stavio do znanja da, premda države, kao strane ugovornice, imaju mogućnost korišćenja „slobodne procene“ u tumačenju činjenica koje se odnose na (ne)postojanje vanrednog stanja i potrebe da se ukinu sta-

³ „Da bi se znalo da je pravni lek stvarno delotvoran (efikasan) treba pre svega biti siguran da će izvršni organi stvarno postupiti prema odluci suda ili nekog drugog nadležnog organa. Zato nije dovoljno da postoji samo propis nego i zadovoljavajuća praksa. Ako se, na primer, zna da se presude sudova ne izvršavaju zbog nedostatka osoblja, korupcije, bojazni od nezameranja moćnim ljudima, povlađivanja pomamljenoj javnosti itd., delotvornog pravnog leka nema“. Dimitrijević Vojin et al.: *Ljudska prava*, BG Centar za ljudska prava, Beograd 1997, 98.

novita prava koja Evropska konvencija jamči, države, ipak, ne uživaju neograničena ovlašćenja u tom pogledu.⁴ Otuda se navođenje razloga za privremeno ograničavanje ljudskih prava, koje iznose Vlade pojedinih evropskih država, moraju tumačiti u skladu sa odredbom člana 15 Evropske konvencije. Nije potrebno posebno naglašavati značaj primene navedenog člana na pravo ljudi na mirno okupljanje koje nedemokratske i birokratizovane države nastoje suziti na najmanju moguću meru. Pritom, ove države legitimnost svojih odluka, u kojima nastoje suziti zonu korišćenja ljudskih prava, zasnivaju na opozivom karakteru pojedinih prava i sloboda, a među njima i prava na slobodu mirnog okupljanja.⁵

Prava, obaveze ali i ograničenja sadržana u odredbama članova 10, 11 i 14 neće se tumačiti tako da sprečava Visoke strane ugovornice da ograničavaju političku delatnost stranaca (član 16). Na ovaj način se sprečava mogućnost zloupotrebe prava na slobodu mirnog okupljanja stranih državljana. Otuda se među osnovima za ograničenje ovog ljudskog prava može naći pripadnost učesnika skupa stranoj državi i neposjedovanje državljanstva države u kojoj učestvuje u javnim okupljanjima građana. Ipak, iako je doskora bilo nezamislivo da strani državljani, u bivšim socijalističkim državama, učestvuju u javnom životu odnosno javnim skupovima, striktna primena odredbe člana 16 Evropske konvencije to implicitno dozvoljava uz dosledno poštovanje unutrašnjeg pravnog poretka.

Na primenu prava na slobodu mirnog okupljanja od velike važnosti je član 18 Evropske konvencije. U odredbi ovog člana propisano je: „Ograničenja navedenih prava i sloboda koja su dozvoljena ovom Konvencijom neće se primenjivati ni u koje druge svrhe sem onih zbog kojih su propisana“. Suština je u sprečavanju imaoćima ljudskih prava da ista zloupotrebe pretvarajući, na primer, pravo na slobodu mirnog okupljanja u rušilačke i nasilničke javne skupove i navijanje, kao deo sportskih manifestacija, u navijačke izgrede predvođene agresivnim navijačkim grupama. Tome su naročito sklone ekstremne desničarske organizacije, neretko povezane sa kriminalnim organizacijama i navijačkim grupama, koje se neopravdano pozivaju na stanje ugroženosti sopstvenih ljudskih prava. Na taj način se pokušavaju opravdati nasilje i nasilničko ponašanje upereno protiv državnih organa ili pripadnika suparničkih navijačkih i ekstremističkih grupa. U vizuri naše društvene realnosti svedoci smo svakodnevnog pozivanja na kršenje ljudskih prava bez obzira što se sami „pozivači“ služe sredstvima i metodima kojima ozbiljno povređuju ljudska prava drugih ljudi.⁶

⁴ Buergenthal Thomas *et al.*: *Međunarodna ljudska prava* (prev. Dejana Golenko *et al.*), Pravni fakultet sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2011, 177.

⁵ Milošević Milan, Matić Goran: „Ljudska prava i kreiranje bezbednosne politike u Srbiji“, *Vojno delo* 1/2008, 90.

⁶ Odlukama Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu se ne može osporavati pravo države da izabere način kojim će garantovati svakom čoveku na svojoj teritoriji neometano uživanje ljudskih prava i sloboda garantovanih Evropskom konvencijom. Vidi: Frowein Jochen: *The Incorporation of the European Convention on Human Rights into the Legal*

Evropska konvencija predviđa mogućnost institucionalne zaštite ljudskih prava od njihovog ugrožavanja i povređivanja. U tom smislu, pravo na slobodu mirnog okupljanja obuhvata i mogućnost pravičnog zadovoljenja, u smislu naknade materijalne i nematerijalne štete, pojedincima kojima uživanje ovog prava nije omogućeno, tj. koji su pretrpeli fizičko nasilje, gubitak najbližih članova porodice i materijalnu štetu. Po ovom pitanju se Evropska konvencija bitno razlikuje u odnosu na druge međunarodne i regionalne pravne instrumente. Naime, u odnosu na ove instrumente koji, takođe, proklamuju osnovna ljudska prava i slobode, Evropska konvencija čini značajan iskorak u pravcu obezbeđivanja mehanizama pravne zaštite njihovim imaocima.⁷ Daje se pravo pojedincima, grupi lica i nevladinim organizacijama da pokreću postupke pred Evropskim sudom za ljudska prava u slučaju nepoštovanja ljudskih prava, uključujući pravo na slobodu mirnog okupljanja. Ipak, neophodno je prvo iscrpeti sva pravna sredstva u domaćem pravosuđu uz obavezu da poslednja odluka ne bude starija od šest meseci. Pored prava na podnošenje predstavke zbog potpunog nepoštovanja prava na slobodu mirnog okupljanja, moguća je situacija u kojoj su ta prava samo delimično ostvarena, u smislu nepotpunog naknađivanja proistekle štete. U tom slučaju, predviđena je mogućnost podnošenja predstavke Evropskom sudu za ljudska prava u delu gde interesi imaoca ovog ljudskog prava nisu potpuno zadovoljeni. Jednom rečju, tvorci Evropske konvencije su nastojali izbeći sve moguće situacije u praksi koje bi pogodovala prekršiocima ljudskih prava na štetu njihovih imaoca.

Važnost Evropske konvencije se ogleda i u obavezности strana ugovornica da se povinuju odlukama Evropskog suda za ljudska prava u svakom predmetu u kome su stranke (član 53). Opšti značaj ove odredbe ogleda se u pravnoj izvesnosti koja se pruža svim imaocima ljudskih prava od mogućnosti neostvarivanja presude Evropskog suda za ljudska prava. U suprotnom, bila bi dovedena u pitanje čitava konstrukcija ljudskih prava a među njima i pravo na slobodu mirnog okupljanja. Tako je, na primer, iluzorno govoriti da je u jednoj državi na snazi politički poredak zasnovan na vladavini prava, demokratiji, nezavisnom pravosuđu i drugim demokratskim elementima, ako je isključena mogućnost primene sudskih odluka Evropskog suda za ljudska prava. Otuda se u odredbi člana 53 Evropske konvencije države, kao strane ugovornice, pravno obavezuju da se povinuju odlukama Evropskog suda za ljudska prava. Termin „povinoвање“ ovde je upotrebljen u kontekstu obavezности primene odluka ovog suda.

Order of Germany, The International and the National Centre for Human Rights, Belgrade 2003, 207.

⁷ U tom smislu, Evropska konvencija je postala jedna vrsta katalizatora za promene u pravu usmerene na dalje osnaživanje kapaciteta ljudskih prava i sloboda, te istovremeno uticala na proces harmonizacije ljudskih prava u Evropi. Vidi: Harris David John *et al.*: *Law of the European Convention on Human Rights*, Butterworths, London-Dublin-Edinburgh 1995, 29.

3. Konvencija Saveta Evrope o nasilju i nedoličnom ponašanju na sportskim priredbama, a posebno na fudbalskim utakmicama, sa Preporukama

Neposredno nakon tragedije na Hejselu, Savet Evrope je sačinio i predložio za potpisivanje Konvenciju o nasilju i nedoličnom ponašanju gledalaca na sportskim priredbama, posebno na fudbalskim utakmicama (u daljem tekstu Evropska konvencija o nasilju i nedoličnom ponašanju) 19. avgusta 1985. godine.⁸ Naša država (*ex* Jugoslavija) je ratifikovala ovu Konvenciju čime su njene odredbe postale deo našeg unutrašnjeg zakonodavstva.⁹ *Ratio legis* kod donošenja Evropske konvencije o nasilju i nedoličnom ponašanju ogledao se u nastojanju njenih tvoraca da, na međudržavnom odnosno evropskom nivou, propišu standarde i pravila postupanja u cilju sprečavanja vršenja nasilja na sportskim priredbama i fudbalskim utakmicama. Otuda se ova Konvencija smatra krovnim evropskim pravnim instrumentom kojim su postavljeni temelji u borbi protiv nasilja ove vrste. Do današnjeg dana ona se smatra aktuelnim pravnim instrumentom čije odredbe obavezuju sve države potpisnice.

Analizom samog teksta Preambule možemo uočiti opštu intenciju njenih tvoraca da donesu i ponude evropskim državama na potpisivanje relevantan dokument koji će pokrivati sve moguće oblike ispoljavanja nasilja na sportskim manifestacijama i fudbalskim utakmicama.¹⁰ U skladu sa porastom opšteg značaja sporta i sportskih dešavanja, a naročito fudbala, i njegovom ulogom u međusobnim odnosima evropskih država, Evropska konvencija o nasilju i nedoličnom ponašanju predstavlja jednu vrstu regulatornog pravnog dokumenta. Otuda se polje njene primene proširuje na prateće oblasti društvenog života koje se ogledaju u nametanju posebnih obaveza sportskim klubovima i uopšte sportskim (fudbalskim) organizacijama.

Evropska konvencija o nasilju i nedoličnom ponašanju donosi niz pravnih novina kojima se nastoji precizirati odgovornost svih učesnika sportskih dešavanja. Pod tim se podrazumevaju javni i privatni organi koji neposredno učestvuju u organizaciji i održavanju sportskih priredbi, a naročito fudbalskih utakmica. U samom tekstu Preambule Evropske konvencije o nasilju i nedoličnom ponašanju, posebno se apostrofira dodeljena uloga javnim i nezavisnim sportskim organima koji imaju posebne i komplementarne odgovornosti. Ona se sastoji u obavezi sportskih organa i organizacija da brinu o bezbednosti

⁸ Vidi: „European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events and in particular at Football Matches“, *ETS. No 120, entered into force 11. january 1985*; <http://www1.umn.edu/humanrts/euro/ets120.html> (10.01.2014).

⁹ Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o nasilju i nedoličnom ponašanju gledalaca na sportskim priredbama, posebno na fudbalskim utakmicama, *Službeni list SFRJ*, 9/90.

¹⁰ Ovaj zaključak temeljimo na činjenici da je u vremenu kada je doneta, Konvencija o nasilju i nedoličnom ponašanju, predstavljala napredan pravni tekst. Međutim, protek vremena je na društvenu scenu doneo nove oblike nasilja u sportu, u mnogo čemu različite, u odnosu na njegove ranije forme.

aktivnih (igrači, treneri i dr.) i pasivnih (navijači, sportska publika i dr.) učesnika sportskih priredbi.

Ne treba zanemariti još jedan, posebno važan momenat koji se protežira u tekstu Preambule Evropske konvencije o nasilju i nedoličnom ponašanju. Njime se ukazuje na društveni značaj sporta i dešavanja u vezi sa sportom koji postaje pozornica za vršenje različitih oblika nasilja i nedoličnog ponašanja. Na osnovu toga se apostrofira važnost izgradnje pravnih i bezbednosnih mehanizama za nesmetano održavanje sportskih priredbi, kojima se mobiliše čitavo društvo, kako na strani vršenja nasilja, tako i na strani njegovog suzbijanja. U skladu sa praksom u oblasti donošenja svih pravnoobavezujućih propisa, tvorci Evropske konvencije o nasilju i nedoličnom ponašanju prvi član posvećuju određivanju njene svrhe. Otuda se, prema odredbi člana 1, propisuju: „Radi sprečavanja i suzbijanja nasilja i nedoličnog ponašanja gledalaca na fudbalskim utakmicama, strane ugovornice se obavezuju da, u okviru svojih ustavnih odredbi o tome, preduzmu potrebne mere za sprovođenje odredbi ove konvencije“ (stav 1). Na taj način se obezbeđuje visoki nivo primenjivosti ove konvencije, koji se zasniva na Ustavu kao najvišem pravnom aktu jedne države. Sledeći pravilo o subordinaciji pravnih akata u unutrašnjem pravnom poretku navedene odredbe Evropske konvencije o nasilju i nedoličnom ponašanju dostižu rang ustavnih odnosno opštih odredbi. Sa njima moraju biti saglasne odredbe posebnih odnosno nižih pravnih akata (zakona i podzakonskih propisa) i pojedinačnih pravnih akata.¹¹

Pored aktivnosti policijskih organa i bezbednosnog aparata na području sprečavanja nasilja na sportskim priredbama posebno se apostrofira potreba za boljom unutrašnjom (unutardržavnom) koordinacijom. Ona se sastoji u neophodnosti osnivanja posebnih koordinacionih tela nadležnih za preduzimanje aktivnosti na polju sprečavanja nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, a naročito na fudbalskim utakmicama. Pritom, razmatranje mogućnosti za obrazovanje koordinacionih tela biće vršeno u skladu sa kapacitetima svake pojedinačne države potpisnice.

Pored izdavanja posebnih Preporuka za izgradnju preventivnih mehanizama za suzbijanje nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, Evropska konvencija o nasilju i nedoličnom ponašanju predviđa primenu konkretnih mera protiv onih koji pravo na slobodu mirnog okupljanja svojim postupcima neposredno narušavaju (član 3). U tom cilju, strane ugovornice se obavezuju na utvrđivanje i sprovođenje mera za sprečavanje i suzbijanje nasilja i nedoličnog ponašanja gledalaca.

Institucionalni oblici u sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama obuhvataju angažovanje sredstava namenjenih za uspostavlja-

¹¹ U tom kontekstu, pojedinačna norma se odnosi na jedan slučaj dok se opšta norma odnosi na neodređeni broj slučajeva (bez obzira koliki je broj pojedinaca čije se ponašanje reguliše). Lukić Radomir, Košutić Budimir: *Uvod u pravo*, Službeni list SCG, Beograd 2003, 260.

nje javnog reda i mira. Pod tim se podrazumeva korišćenje fortifikacionih prepreka, kako u zoni održavanja, tako i na prilaznim saobraćajnicama i putevima u pravcu mesta gde se održava konkretni sportski događaj. Na planu koordinacije rada policije predviđena je razmena informacija između njenih pripadnika koji pripadaju različitim policijskim upravama, ispostavama i stanicama. Najzad, zahteva se izrada i usvajanje zakonskih i pratećih podzakonskih propisa u oblasti sprečavanja nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, a posebno na fudbalskim utakmicama. Po prirodi stvari, zakonski propisi moraju sadržati mogućnosti za sankcionisanje lica koja podstiču i učestvuju u ovoj vrsti nasilja i nedoličnog ponašanja. Otuda se apostrofira obaveznost njihovog prekršajnog i krivičnog sankcionisanja koje će biti srazmerno učinjenim prestupima.¹²

Korak dalje u borbi protiv nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama obuhvata uključivanje samih sportskih klubova (član 3 stav 2). Njihova delatnost se ogleda u uspostavljanju dve vrste aktivnosti na strani klubova navijača. *Prva* se tiče podsticanja odgovornosti za pravilno funkcionisanje samih sportskih klubova navijača, kako u njihovim redovima ne bi došlo do vršenja nasilja i nedoličnog ponašanja. *Druga* se odnosi na preduzimanje aktivnosti na polju organizovanja redarske službe čiji se dometi u pružanju pomoći prostiru na mesto održavanja sportskog događaja i pristupne puteve dolaženja i odlaska navijačkih grupa. U skladu sa ovom Preporukom većina evropskih država je koncipirala način održavanja javnog reda i sprečavanja nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, a naročito fudbalskim utakmicama, kao sportskim događajima sa najvećim stepenom bezbednosnog rizika.

Poznato je da organizacija i održavanje sportskih priredbi, u kojima učestvuje veliki broj ljudi, uključuje dolazak odnosno učešće navijačkih grupa čiji pripadnici žive izvan mesta održavanja utakmice a često i izvan državnih granica. U takvim situacijama održavanje javnog reda i mira zahteva šire angažovanje redarskih službi i policije. Njihovim aktivnostima se nastoji pokriti čitav uzročno-posledični lanac koji može dovesti do narušavanja javnog reda i vršenja nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama. To je potpuno razumljivo u situaciji kada imamo na navijačkoj i sportskoj sceni veliki broj pojedina i grupa koje dolaze iz inostranstva, tj. iz države iz koje potiče sportski klub koji učestvuje na fudbalskoj ili drugoj sportskoj utakmici. Srbija je u sportskim

¹² Pojam prestupa treba razumeti kao svaki oblik društveno štetnog (nedozvoljenog ponašanja) kojim se ulazi u zonu vršenja prekršaja i krivičnih dela. Pored toga, smisao sankcionisanja prestupa treba potražiti u kontekstu moralnih shvatanja sredine u kojoj je došlo do narušavanja javnog reda i mira kroz nasilje i nedolično ponašanje navijačkih grupa. U tom smislu, Primorac ukazuje na podudarnost moralnih i institucionalnih pravila. Prema ovom autoru, moralna pravila se mogu shvatiti i na bitno drukčiji način, tj. kao institucionalna pravila. „Potreba za takvim pravilima dolazi odatle što se jedino pomoću njih i institucija koje one tvore mogu postići koordinacija i predvidljivost ljudskog ponašanja, bez kojih se društveni život ne može zamisliti“. Primorac Igor: *Prestup i kazna (rasprave o moralnosti kazne)*, NIP „Mladost“, Beograd 1978, 139.

dogadajima, koji su označeni kao visokorizični, organizovala koordinaciju svih relevantnih subjekata u društvu kako bi se sprečilo često i najavljeno nasilje na važnim sportskim priredbama.¹³

Evropska konvencija o nasilju i nedoličnom ponašanju preporučuje državama potpisnicama izmenu postojeće zakonske regulative u oblasti sprečavanja nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama. Reformisanje zakonskih i podzakonskih propisa treba vršiti sa ciljem stvaranja pretpostavki za uspešno sankcionisanje svih pojedinaca i organizacija koje vrše ovu vrstu nasilja. Predloženim merama su obuhvaćeni različiti segmenti borbe protiv nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama. Njima je obuhvaćeno: osavremenjivanje postojećih i izgradnja budućih objekata u skladu sa novim arhitektonskim rešenjima; poboljšanje kontrole ulaska lica na stadione, hale i druga sportska igrališta; zabranjivanje unošenja alkoholnih pića i pirotehničkih sredstava uključujući i zabranu ulaska takvim licima.

Evropska konvencija o nasilju i nedoličnom ponašanju posebno naglašava važnost primene mera socijalno-edukativnog karaktera u vezi sa nasiljem i nedoličnim ponašanjem na sportskim priredbama. Preporučuje se da strane ugovornice preduzimaju odgovarajuće socijalne i vaspitne mere, imajući u vidu potencijalni značaj sredstava informisanja za sprečavanje nasilja u vezi sa sportom. Ukazuje se na potrebu za popularisanjem sportskih ideala kroz obrazovne i druge kampanje, zastupanjem ideje ferpleja, posebno među mladima, radi većeg uzajamnog poštovanja i gledalaca i sportista.

Neophodan oblik saradnje između državnih i klupskih organa nadležnih za suzbijanje nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, a naročito fudbalskim utakmicama, čini područje njihove međunarodne saradnje sa organima drugih evropskih država. Posebna pažnja se posvećuje profesionalnoj saradnji između sportskih saveza i organa dveju ili više država. To je u potpunosti razumljivo usled činjenice da sportski savezi i organi aktivno učestvuju u izradi strateških dokumenata u oblasti suzbijanja nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama. Evropska konvencija o nasilju i nedoličnom ponašanju konkretizuje modalitete i forme međunarodne saradnje. Oblici ispoljavanja međunarodne saradnje odvijaju se u više faza čiji okviri su precizno postavljeni. Najpre je neophodno od sportskih organizacija dobiti procenu stepena rizika konkretnih utakmica kod kojih postoji opravdana bojazan da bi mogle dovesti do eskalacije nasilja i nedoličnog ponašanja. U našoj praksi su, uglavnom, pod takvim utakmicama smatrani derbiji između fudbalskih reprezentacija Srbije i Hrvatske.

Kada se utvrdi konkretna utakmica odnosno sportska priredba, koja je prućena visokim bezbednosnim rizicima, onda se pristupa konsultacijama. Održa-

¹³ Kao ilustrativni primer nam može poslužiti fudbalska utakmica između Srbije i Hrvatske, održana u Beogradu 6. septembra 2013. godine. Utakmica je prema odluci Fife označena „najvišim stepenom rizika“. Angažovani su svi raspoloživi kapaciteti policije: helikopteri, konjica, protivterorističke jedinice... Šire o tome: *Politika*, izdanje od 6. septembra 2013.

vanje konsultacija ovakvog tipa mora biti blagovremeno obavljeno (najkasnije dve nedelje pre održavanja utakmice) kako bi se utvrdili okviri i sadržaji mera koje treba preduzeti. Ukoliko okolnosti konkretnog sportskog događaja zahtevaju primenu mera koje izlaze iz okvira predviđenih Evropskom konvencijom o nasilju i nedoličnom ponašanju, onda je iste potrebno preduzeti u skladu sa zakonskim i podzakonskim propisima države. Tako se omogućava potpunija prilagodljivost u postupanju državnih i sportskih organa i organizacija usmerena u pravcu izgradnje efikasnog sistema zaštite učesnika sportske priredbe od nasilja i nedoličnog ponašanja. U praksi, gotovo sve evropske države koriste ovu mogućnost i uspevaju da iznađu najbolja rešenja. Na primer, Engleska je drastično pooštrila propise kojima se reguliše oblast suzbijanja nasilja na sportskim priredbama i tako uspela da se suoči sa ekstremnim oblicima nasilja svojih navijačkih grupa.

Poznato je da se prekršajna i krivična odgovornost mogu utvrđivati samo individualno u odnosu na konkretne postupke svakog pojedinca. Otuda je princip utvrđivanja individualne krivične odgovornosti ugrađen u odredbe Evropske konvencije o nasilju i nedoličnom ponašanju. Prema odredbi člana 5 (identifikacija izgređenika i postupanje s izgređenima) propisane su dve mogućnosti u pogledu postupanja sa pojedincima koji vrše nasilje i nedolično se ponašaju na sportskim priredbama. *Prva mogućnost* se sastoji u krivičnom gonjenju učinilaca krivičnih dela nasilja izvršenih na sportskim priredbama. *Druga mogućnost* daje svakoj državi potpisnici pravo da razmotri mogućnost premeštanja uhapšenih lica u zemlju njihovog prebivališta. Ova mogućnost motivisana je razlozima celishodnosti koji se neuporedivo efikasnije mogu ostvarivati u zemlji iz koje uhapšeno lice potiče. Iako se u ovom slučaju odstupa od principa na kojima se zasniva vremensko i prostorno važenje prekršajnog i krivičnog zakonodavstva, ne treba zaboraviti da se tako doprinosi uspešnijem načinu suzbijanja nasilja na sportskim priredbama.

Pored redovnih mera, koje se preporučuju državama potpisnicima Evropske konvencije o nasilju i nedoličnom ponašanju, uočljiva je namera njenih tvoraca za primenom dopunskih mera (član 6). U tom cilju se strane ugovornice obavezuju na tesnu saradnju sa nacionalnim sportskim organizacijama i, gde je to moguće, vlasnicima stadiona, u vezi s aranžmanima za planiranje i izvođenje prepravki na konstrukciji stadiona ili drugih prepravki, uključujući ulaze i izlaze stadiona. Ovde su Preporuke ciljano usmerene na dva segmenta odnosno nivoa saradnje na polju suzbijanja nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama.¹⁴ *Prvi nivo* saradnje se sastoji u tesnoj povezanosti državnih

¹⁴ Dejstvo preporuka na polju suzbijanja nasilja i nedoličnog ponašanja neophodno je posmatrati u sklopu opšteg značaja i uloge donetih preporuka i mišljenja u evropskom pravnom prostoru. Iako preporuke i mišljenja spadaju u grupu pravno neobavezujućih akata, one predstavljaju „korisne smernice“ u postupanju državnih organa svake države potpisnice. Pritom, nacionalni sudovi ih moraju uzeti u obzir, u postupku tumačenja i primene nacionalnog prava, kada razjašnjavaju značenje nacionalnih propisa koji su done-ti u cilju njihovog sprovođenja ili sa ciljem da dopune mere Zajednice. Živković Nemanja:

organa, sportskih organizacija i vlasnika stadiona. Pod tim se podrazumevaju, kako oblici neformalne, tako i formalne saradnje. Tako je, na primer, korisno sačiniti i potpisati Sporazume o saradnji između policije i sportskih organizacija i klubova. Na osnovama ovih sporazuma određiće se okviri, sadržaji i dometi buduće saradnje. *Drugi nivo* saradnje se odnosi na readaptaciju postojećih sportskih objekata (stadiona) i njihovo arhitektonsko prilagođavanje u cilju očuvanja potrebnog nivoa bezbednosti svih učesnika sportskih priredbi. Srbija je pristupila rešavanju arhitektonsko-građevinskih problema u fazi izgradnje sportskih objekata. Međutim, usled nedostatka finansijskih sredstava smanjene su mogućnosti na polju upodobljavanja naših sportsko-rekreativnih kompleksa (stadiona i sportskih dvorana) sa evropskim i svetskim standardima.¹⁵

U slučaju kada jedna država odnosno strana ugovornica Evropske konvencije o nasilju i nedoličnom ponašanju raspolaže sa odgovarajućim kapacitetima na svojim stadionima ona mora ispunjavati posebne ili dodatne preporuke. One se sastoje u obavezi utvrđivanja sistemskih kriterijuma kojima se treba rukovoditi kod razmatranja uslova za izbor konkretnog stadiona. Dakle, u svakom pojedinačnom slučaju, neophodno je primenjivati stalne, a ne *ad hoc*, uslove onda kada je to neophodno. Navedeno se posebno odnosi na stadione gde će biti održane sportske priredbe koje uključuju veliki broj gledalaca.

Važan segment uspostavljanja i održavanja neophodnog nivoa saradnje između Saveta Evrope i država potpisnica Evropske konvencije o nasilju i nedoličnom ponašanju predstavlja kontinuirana razmena informacija. Ona se sastoji u formalnom saopštavanju svake države potpisnice o preduzetim zakonskim merama i postupcima na polju primene odredbi Evropske konvencije o nasi-

„Pravo Evropske unije: izvori prava“, 327, u: Pavićević Vladimir (ur.): *Zbornik beogradske otvorene škole*, Beograd 2007.

¹⁵ Problematika izbora najboljih arhitektonsko-građevinskih rešenja za izgradnju sportskih objekata u Srbiji ima svoju istoriju u prvim pokušajima izgradnje sokolskih domova i stadiona. Prilikom izrade arhitektonsko-građevinskih projekata, kao i njihove izgradnje, vodilo se računa o svim bitnim elementima koje treba da poseduje jedna sportska građevina. Kao ilustraciju, navešćemo primer izgradnje sokolskog stadiona u Srbiji predviđenog za održavanje sleta 1930. godine. „Momir Korunović je za Svesokolski slet u Beogradu 1930. godine izradio projekat za privremeni Sokolski stadion na zemljištu Tehničkog fakulteta. Dimenzije stadiona su bile monumentalne – za konstrukciju je iskorišćeno 5.100 m³ drvene građe, što je ovaj objekat u tom trenutku činilo najvećom drvenom konstrukcijom u centralnoj Evropi. Celokupna konstrukcija tribina ležala je na betonskim stopama. Proračun tribina izradio je arhitekta Predrag Zrnić, koji je i nadzirao radove zajedno sa aktivnim sokolskim inženjerom Radivojem Radulovićem, a probno opterećenje izvršila su tri puka vojske. Vežbalište je bilo površine 12.600 m², dok je gledalište moglo da primi 45.000 posetilaca i 3.500 vežbača. Tribine su imale 35.000 sedišta, dok je 189 loža primalo 1.182 gledalaca. Iz Ulice kralja Aleksandra postojao je poseban ulaz za kraljevsku porodicu, članove vlade i diplomatski kor, koji je vodio direktno do njihovih svećanih loža. Publika je mogla ući na četiri reprezentativne kapije, dekorisane u narodnom duhu, dok su Sokoli imali tri odvojena ulaza, koja su direktno vodila u svlačionice ispod tribina, a od njih na teren“. Putnik Vladana: „Sokolski domovi i stadioni u Beogradu“, *Nasleđe* 14/2013, 77.

lju i nedoličnom ponašanju. Pod tim se podrazumevaju oblici institucionalne saradnje na najvišem nivou. Zato se eksplicitno propisuje obaveza svake države odnosno strane ugovornice da dostavlja relevantne podatke Generalnom sekretaru Saveta Evrope. Ovi podaci se odnose na izveštavanje o ostvarenom učinku u zakonodavnoj sferi koja mora biti u funkciji realizacije obaveza koje proizilaze iz odredbi Evropske konvencije o nasilju i nedoličnom ponašanju.¹⁶

Pored održavanja neophodnog nivoa saradnje između država potpisnica s jedne strane, i Generalnog sekretara Savete Evrope s druge strane, Evropska konvencija o nasilju i nedoličnom ponašanju predviđa obavezu osnivanja stalnih tela odnosno Komiteta. Transparentnost u radu Evropskog saveta postiže se tako što svaka država članica, ali i bilo koja druga država članica Evropske kulturne konvencije, koja nije strana ugovornica Evropske konvencije o nasilju i nedoličnom ponašanju, može biti zastupljena u svojstvu posmatrača. Na ovaj način se obezbeđuje potpuniji uvid u rad Evropskog saveta i način njegovog funkcionisanja. Na osnovama predviđenih obaveza možemo izdvojiti tri osnovna polja na kojima Stalni komitet deluje: 1) normativna delatnost se ogleda u razmatranju i unapređenju postojećeg teksta Evropske konvencije o nasilju i nedoličnom ponašanju; 2) delatnost Stalnog komiteta se prostire i na uspostavljanje saradnje u formi informisanja javnosti o postignutim efektima na polju primene ove Konvencije; 3) tome treba pridodati izdavanje preporuka državama koje, još uvek, nisu potpisale Konvenciju da istu potpišu. Radi izvršavanja svojih funkcija, odnosno opštih i posebnih obaveza, Stalni komitet može inicirati organizovanje sastanaka grupa eksperata. U okvirima svoje nadležnosti Stalni komitet je doneo više preporuka kojima se dotiče problematika sprečavanja nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama.¹⁷

4. Zaključna razmatranja

Nasilje i nedolično ponašanje na sportskim priredbama predstavlja čestu pojavu na društvenoj i sportskoj sceni većine evropskih država. Rešenje za ovaj problem Savet Evrope je ponudio kroz donošenje evropskih pravnih instrumenata. Njima se pružala zaštita ljudskih prava pojedinaca od vršenja nasilja na sportskim priredbama, bez obzira na to da li su neposredni učesnici sportskih priredbi. U skladu sa podelom evropskih pravnih instrumenata na opšte i posebne, u kategoriju opštih svrstana je Evropska konvencija o ljudskim pravima (1950). Poseban ili specijalizovan evropski pravni instrument u oblasti suzbija-

¹⁶ Vidi: Zakon o ratifikaciji statuta Saveta Evrope, *Službeni list SCG - Međunarodni ugovori*, 2/03.

¹⁷ Vidi: *Recommendation Rec (2003)1 of the Standing Committee on the role of social and educational measures in the prevention of violence in sport and handbook on the prevention of violence in sport*; *Recommendation Rec(2001)6 of the Committee of Ministers to member states on the prevention of racism, xenophobia and racial intolerance in sport*.

nja nasilja na sportskim priredbama, predstavlja znatno kasnije doneta Konvencija Saveta Evrope o nasilju i nedoličnom ponašanju na sportskim priredbama, a posebno na fudbalskim utakmicama, sa Preporukama (1985).

Analizom odredbi ova dva evropska pravna instrumenta možemo uočiti smernice u kojima se treba kretati prilikom koncipiranja borbe protiv nasilja na sportskim priredbama u nacionalnom zakonodavstvu. Većina evropskih država je ratifikovala oba pravna instrumenta čime su stvoreni povoljni pravni okviri za suzbijanje različitih oblika nasilja na sportskim priredbama. Pravilno razumevanje i implementacija pravnih rešenja sadržanih u evropskom pravnom instrumentarijumu posebno dobija na značaju u procesu pridruživanja naše zemlje na putu ka članstvu u Evropskoj uniji.

Literatura

- Buergenthal Thomas *et al.* (2011): *Međunarodna ljudska prava* (prev. Dejana Golenko *et al.*), Pravni fakultet sveučilišta u Rijeci, Rijeka.
- Dimitrijević Vojin *et al.* (1997): *Ljudska prava*, BG Centar za ljudska prava, Beograd.
- „European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Evants and in particular at Football Matches“, *ETS. No 120, entered into force 11. january 1985*; <http://www1.umn.edu/humanrts/euro/ets120.html> (10. 1. 2014).
- Frowein Jochen (2003): *The Incorporation of the European Convention on Human Rights into the Legal Order of Germany*, The International and the National Centre for Human Rights, Belgrade.
- Harris David John *et al.* (1995): *Law of the European Convention on Human Rights*, Butterworths, London-Dublin-Edinburgh.
- Lukić Radomir, Košutić Budimir (2003): *Uvod u pravo*, Službeni list SCG, Beograd.
- Milošević Milan, Matić Goran (2008): „Ljudska prava i kreiranje bezbednosne politike u Srbiji“, *Vojno delo* 1/2008, 88-102.
- Primorac Igor (1978): *Prestup i kazna (rasprave o moralnosti kazne)*, NIP „Mladost“, Beograd.
- Putnik Vladana, „Sokolski domovi i stadioni u Beogradu“, *Nasleđe* 14/2013. *Politika*, izdanje od 6. septembra 2013.
- *Recommendation Rec (2003)1 of the Standing Committee on the role of social and educational measures in the prevention of violence in sport and handbook on the prevention of violence in sport.*
- *Recommendation Rec(2001)6 of the Committee of Ministers to member states on the prevention of racism, xenophobia and racial intolerance in sport.*

- Vukadinović Radovan (1996): *Pravo Evropske unije*, Beograd – Kragujevac.
- Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o nasilju i nedoličnom ponašanju gledalaca na sportskim priredbama, posebno na fudbalskim utakmicama, *Službeni list SFRJ*, 9/90.
- Zakon o ratifikaciji statuta Saveta Evrope, *Službeni list SCG - Međunarodni ugovori*, 2/03.
- Živković Nemanja (2007): „Pravo Evropske Unije: izvori prava“, 321-335, u: Pavićević Vladimir (ur.): *Zbornik beogradske otvorene škole*, Beograd.