

VLADA CRNE GORE

PODGORICA

Predmet: Mišljenje na Inicijativu NVO Centar za razvoj fizičke kulture „Duklja“ za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 35, člana 47 st. 4 i 9 i člana 97 Zakona o sportu („Službeni list CG“, broj 44/18).

Aktom Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore, br. 07-105/2 od 17. januara 2020. godine, dostavljena je Inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 35, člana 47 st. 4 i 9 i člana 97 Zakona o sportu („Službeni list CG“, broj 44/18), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnijela NVO Centar za razvoj fizičke kulture „Duklja“. S tim u vezi, Ministarstvo sporta i mladih daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosilac Inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti u bitnom ističe da je odredba člana 47 stav 4 Zakona o sportu po svojoj prirodi diskriminatorna i da je kao takva u suprotnosti sa članom 8 Ustava Crne Gore kojim se zabranjuje svaka neposredna ili posredna diskriminacija po bilo kom osnovu, kao i sa članom 17 st. 1 i 2 Ustava Crne Gore kojim je propisano da se prava i slobode ostvaruju na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma, te da su svi pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo. Pored navedenog, podnosilac Inicijative navodi da je došlo i do povrede i čl. 11 i 14 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, odnosno došlo do nepropocijalnog miješanja u slobodu udruživanja i zabranu diskriminacije.

Dalje, podnosilac Inicijative ističe da je ograničavanje članu porodice da može biti osnivač sportske organizacije ukoliko je drugi član porodice osnivač druge sportske organizacije iste vrste sporta u suprotnosti i sa članom 24 Ustava Crne Gore, jer ne postoji nužna društvena potreba za jednom ovakvom restriktivnom mjerom. Takođe, navodi da su odredbe čl. 35 i 97 Zakona o sportu u suprotnosti sa članom 53 Ustava Crne Gore koji jemči slobodu političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i djelovanja, odnosno slobodu da se niko ne može prisiliti da bude član nekog udruženja. Primjenom člana 35 Zakona o sportu nametnuta je obaveza učlanjenja u nacionalni sportski savez, što ima odlučujući značaj za statusno svojstvo, a pri činjenici da sportsko udruženje ne mora imati takmičarski karakter i da postoje sportovi koji po svojoj prirodi to nijesu ne može se zaključiti ništa drugo već da je došlo do povrede

prava na slobodu udruživanja. Podnosilac inicijative navodi da je u ovom smislu od značaja Evropska povelja sporta, koja jasno definiše pojam sporta i obavljanje sportskih djelatnosti, i upućuje na mišljenje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, dato povodom pritužbe podnosioca Inicijative.

U odnosu na navedeno, ukazujemo da je osnov za donošenje Zakona o sportu sadržan u članu 16 tačka 5 Ustava Crne Gore, kojim je propisano da se zakonom uređuju pitanja od interesa za Crnu Goru, u koja spada i sportska djelatnost. Ističemo da je jedan od ciljeva donošenja ovog zakona bio, između ostalog, i otklanjanje određenih propusta na koje je ukazano kroz primjenu prethodnih zakona kojima se uređivala oblast sporta.

Zakon o sportu („Sl.list CG“, br.44/18) je u saglasnosti sa ustavnim načelima zabrane diskriminacije i slobode udruživanja jer se već u osnovnim odredbama definišu načela na kojima se zasniva sportska oblast u Crnoj Gori. Odredbama čl. 3 i 4 Zakona propisano je da je sport dostupan svima, bez obzira na uzrast, fizičku sposobnost, invaliditet, nacionalnu ili etničku pripadnost, pripadnost rasi ili vjeroispovjesti, pol, jezik, društveno porijeklo, političko opredjeljenje, imovno stanje i drugo lično svojstvo, kao i da se sport zasniva na principima dobrovoljnosti, partnerstva, sklonosti, sposobnosti, stručnom radu i naučnim saznanjima, ali i da bavljenje sportom mora biti humano, slobodno, dobrovoljno, zdravo, bezbjedno, fer, tolerantno i etički prihvatljivo.

Osporenim odredbom člana 47 stav 4 Zakona o sportu propisano je da osnivač sportske organizacije ne može biti fizičko lice čiji je član porodice osnivač druge sportske organizacije iste vrste sporta, a odredbom člana 47 stav 9 propisano je da se članom porodice, u smislu ovog zakona, smatraju bračni i vanbračni supružnici, njihovi roditelji i djeca. Ističemo da se ovim odredbama ne vrši diskriminacija po bilo kom osnovu, niti se povrjeđuju ili ograničavaju prava i slobode jer je njihova svrha upravo zaštita lica od diskriminacije. Naime, u situaciji kada bi se omogućilo da članovi iste porodice budu osnivači više sportskih organizacija iste vrste sporta, došlo bi do narušavanja i sprječavanja konkurencije, što bi imalo za posljedicu stvaranje dominantnog položaja za određene sportske organizacije u toj vrsti sporta.

Odredbama člana 140 Ustava Crne Gore propisano je da teritorija Crne Gore predstavlja jedinstven ekonomski prostor i da je, između ostalog, zabranjeno podsticanje neravnopravnog, monopolskog ili dominantnog položaja na tržištu.

Dalje, odredbom člana 35 Zakona o sportu („Sl.list CG“, br. 44/18) propisano je, između ostalog, da je sportski klub sportska organizacija koja se osniva za organizovanje i sprovođenje sportskih priprema, obučavanje za bavljenje sportskim aktivnostima i učestvovanje u sportskim takmičenjima.

Shodno Zakonu o sportu, u Crnoj Gori može se osnovati samo jedan nacionalni savez za isti sport.

Odredbama čl. 39 i 41 Zakona o sportu propisano je, između ostalog, da nacionalni sportski savez može da osnuje najmanje pet sportskih klubova iste vrste sporta, te da nacionalni sportski savez podstiče i razvija odgovarajući sport; uređuje i sprovodi sistem takmičenja za sport za koji je osnovan; usklađuje aktivnosti svojih članova; stara se o nacionalnim sportskim ekipama; predstavlja sport za koji je osnovan u odgovarajućem međunarodnom sportskom udruženju; stara se o svojim članovima; registruje i vodi evidenciju svojih članova (sportskih klubova, sportista i lica koja obavljaju stručne poslove u sportu, udruženja lica koja obavljaju stručne poslove u istoj vrsti sporta); organizuje edukacije i obuke za lica koja obavljaju stručne poslove u toj vrsti sporta, ali i da je dužan je da pomaže svoje najuspješnije sportske klubove u prethodnoj takmičarskoj sezoni.

Kako u prethodnom Zakonu o sportu („Službeni list CG” br. 36/11 i 36/13) nije postojalo ograničenje u dijelu koji se odnosi na mogućnost da članovi iste porodice osnuju više klubova u jednom sportu, to je u praksi uzrokovalo da članovi iste porodice osnuju više sportskih klubova iste vrste sporta, a nakon toga osnuju i sportski savez što im je omogućavalo određeni monopol u sportskoj oblasti odnosno u konkretnom sportu. Zato ukazujemo da je čl. 47 stav 4 Zakona o sportu upravo ovako definisan kako bi zaštitio lica od diskriminacije. Naime, u praksi se mogao desiti slučaj da npr. članovi iz jedne porodice formiraju, odnosno budu osnivači pet sportskih klubova iste vrste sporta, a kasnije i osnivači nacionalnog sportskog saveza koji, shodno i ranijem a i važećem Zakonu, može biti samo jedan na nacionalnom nivou za isti sport. U tako osnovanom savezu od strane članova iste porodice otvara se prostor za diskriminaciju ostalih sportskih klubova koji pristupaju nacionalnom sportskom savezu jer u tom pogledu nemaju drugu opciju već samo jedan savez tog sporta. Diskriminacija sportskih klubova u ovom slučaju može se manifestovati kroz:

- propisivanje nerealnih uslova za članstvo u savezu ili zabrane drugim klubovima iste vrste sporta da se učlane u taj savez kako bi se onemogućilo narušavanje monopolističkog vođenja politike određenog sporta;
- zastupanje interesa samo članova porodica i u pogledu izbora takmičara, stručnog kadra, stipendista i ostalih pojedinaca koje, shodno Zakonu, bira savez;
- uskraćivanja demokratskog prava da se uprava saveza promijeni.

Imajući u vidu navedeno jasno se može zaključiti da se neki sportski klub može dovesti u povlašćen, odnosno dominantan položaj, ukoliko je osnivač tog kluba fizičko lice čiji je član porodice osnivač drugog sportskog kluba iste vrste sporta zbog potencijalnog povezivanja interesa. Finalno, a kako može postojati jedan nacionalni savez za isti sport, dominantan položaj jedne porodice u tom savezu može dovesti u opasnost objektivnost sprovođenja nadležnosti saveza koje su vezane za organizaciju takmičenja, izbor reprezentativaca, staranje o interesima istih, izbor stipendista, licenciranje stručnog kadra u tom sportu a u finalnom i sprovođenje ukupnog programa nacionalnog saveza koji se u skoro svim sportovima u najvećoj mjeri finansiranja iz budžeta Crne Gore. Takođe, ne treba zanemariti i činjenicu da je zloupotreba monopolističkog položaja Krivičnim zakonikom Crne Gore propisana kao krivično djelo.

Dodatno, navodi podnosioca Inicijative da je osporena odredba čl. 47 st. 4 diskriminatorna, odnosno da se njome vrši neposredna diskriminacija su neosnovani. Ukazujemo da zakonsko ograničenje važi za sve sportske organizacije, odnosno fizička lica čiji je član porodice osnivač druge sportske organizacije iste vrste sporta, te, kao takva, ne pogađa ni jednu sportsku organizaciju pojedinačno. Ograničenje osnivanja sportskih organizacija iste vrste sporta od strane više od jednog člana porodice, proizvodi jednake posljedice za sve potencijalne osnivače u okviru porodice, odnosno svi potencijalni osnivači jednako su pogođeni ograničenjem, pa ne možemo govoriti o neposrednoj diskriminaciji.

Takođe, takvo ograničenje ne postoji kada su u pitanju različite vrste sporta, već samo ograničenje postoji u okviru iste vrste sporta.

Kada su u pitanju navodi podnosioca Inicijative da su odredbe čl. 35 i 97 Zakona o sportu u suprotnosti sa članom 53 Ustava Crne Gore koji jemči slobodu političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i djelovanja, odnosno slobodu da se niko ne može prisiliti da bude član nekog udruženja, te da je primjenom člana 35 Zakona o sportu nametnuta obaveza učlanjenja u nacionalni sportski savez, ukazujemo da su isti neosnovani.

Odredbom člana 35 Zakona o sportu propisano je da je sportski klub sportska organizacija koja se osniva za organizovanje i sprovođenje sportskih priprema, obučavanje za bavljenje sportskim aktivnostima i učestvovanje u sportskim takmičenjima i mora imati najmanje jednu ekipu koja učestvuje u sistemu takmičenja koji organizuje nadležni nacionalni sportski savez, sastavljen od sportista registrovanih kod tog saveza.

Nadležni nacionalni sportski savez, shodno Zakonu o sportu, jedini je nadležan za organizaciju takmičenja u toj vrsti sporta jer je isti član međunarodnih federacija tog sporta i sistem takmičenja na nacionalnom nivou sprovodi na osnovu pravila međunarodne federacije a od rezultata klubova na nacionalnom nivou zavisi njihov dalji takmičarski angažman na međunarodnom nivou. To je takmičarski sistem koji je poznat svugdje u Evropi i svijetu, pa zato imamo, na osnovu rezultata na nacionalnom nivou i kandidate za npr. Ligu šampiona i ostalo.

Iz navedenog proizilazi da je jedan od osnovnih razloga za osnivanje sportskog kluba, odnosno za njegovo funkcionisanje, takmičenje u okviru sistema koji utvrđuje nadležni nacionalni sportski savez za određenu vrstu sporta. Ukoliko pojedinac ili grupa lica želi da osnuje sportsku organizaciju koja nema takmičarski karakter, odnosno čiji primarni cilj nije učestvovanje na takmičenjima članom 37 Zakona o sportu propisana je mogućnost osnivanja sportsko rekreativnih društava. Dakle, Zakonom o sportu je dato pravo izbora, u zavisnosti da li neko želi sportom da se bavi takmičarski ili rekreativno.

Kada su u pitanju navodi podnosioca Inicijative da su odredbe člana 97 Zakona o sportu u suprotnosti sa članom 53 Ustava Crne Gore ističemo da su iste neutemeljene. Odredbama člana 97 Zakona o sportu propisano je da sportisti, sportski klubovi i sportska društva mogu učestvovati na međunarodnim sportskim

priredbama samo uz prethodnu saglasnost nadležnog nacionalnog sportskog saveza, a da nadležni nacionalni sportski savez može, po prethodno pribavljenom mišljenju Ministarstva, da odbije davanje saglasnosti za učešće na međunarodnoj priredbi ako bi učešće sportskog subjekta na tim priredbama, štetilo interesu i ugledu Crne Gore. Sportski subjekti koji učestvuju na međunarodnim sportskim priredbama dužni su da prilikom učešća na međunarodnom sportskom takmičenju upotrebljavaju grb, zastavu i himnu Crne Gore, u skladu sa zakonom kojim je uređena upotreba grba, zastave i himne Crne Gore, ako je na tom međunarodnom sportskom takmičenju predviđena upotreba simbola države koju predstavljaju sportski subjekti.

Dakle, budući da se učestvovanjem na međunarodnim takmičenjima predstavlja Crna Gora, nadležni nacionalni sportski savez može da da saglasnost ili da odbije davanje saglasnosti ako bi učešće sportskog subjekta na međunarodnim sportskim priredbama, štetilo interesu i ugledu Crne Gore uz prethodnu saglasnost Ministarstva. Bitno je naglasiti da je ranije važećim Zakonom o sportu („Službeni list CG” br. 36/11 i 36/13) propisano da sportski subjekti mogu učestvovati na međunarodnim sportskim priredbama uz prethodnu saglasnost nadležnog nacionalnog sportskog saveza (član 74). Takođe, uporedna iskustva država u regionu (Republika Srbija) pokazuju da slična zakonska rješenja postoje i u njihovim pravnim sistemima.

Takođe, kao objašnjenje potrebe postojanja navedene odredbe, treba prije svega ukazati da postoje međunarodna reprezentativna takmičenja (npr. Evropsko prvenstvo u fudbalu na koje učestvuju nacionalne reprezentativne selekcije koje sačinjavaju sportisti po izboru nadležnog nacionalnog sportskog saveza) i međunarodna klupska takmičenja (npr. Liga šampiona, u kojoj sportski klub učestvuje ukoliko postigne određeni rezultat u nacionalnom prvenstvu koji organizuje nadležni nacionalni sportski savez). Dodatno, treba ukazati i da statuti međunarodnih sportskih federacija, konkretno statut UEFA obavezuje svoje članice, odnosno nacionalne sportske saveze da u svojim statutima uvrste odredbu po kojoj klubovi, ne smiju da igraju, niti da organizuju utakmice van svoje teritorije bez odobrenja relevantnih organa saveza.

Ukazujemo i da je Zakon o sportu tokom procedure donošenja dobio pozitivno mišljenje skupštinskog Zakonodavnog odbora, čija je nadležnost, između ostalog, da „razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata koje donosi Skupština sa stanovišta njihove usklađenosti sa Ustavom i pravnim sistemom Crne Gore”.

Imajući u vidu navedeno, smatramo da se primjenom osporavanih odredbi člana 35, člana 47 st. 4 i 9 i člana 97 Zakona o sportu („Službeni list CG”, broj 44/18) ne narušava ni jedno od Ustavom utvrđenih načela i predlažemo da Ustavni sud Crne Gore odbije Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti ovih odredaba.

S poštovanjem,

Ministar,
Nikola Janović