

·体育社会科学·

国内外反球场观众暴力的立法

石岩

(山西大学 体育学院,山西 太原 030006)

摘要:采用文献资料和访谈,探讨国内外反球场观众暴力立法的有关问题,结果表明:为了遏制球场观众的暴力行为,意大利、英国等国家纷纷出台相应的专门性法律,并在防范和控制足球观众暴力上取得了较好的效果;面对近年来我国球场上经常发生的球迷闹事事件,依法治理是根本,目前应该借鉴国外反球场观众暴力立法的经验,加快我国反球场观众暴力立法的进程。

关键词:球场暴力;球迷骚乱;足球;立法

中图分类号:G80-05;G843-05 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-7116(2004)02-0014-04

Study on the legislation on combating spectator violence of sports ground at home and abroad

SHI Yan

(College of Physical Education, Shanxi University, Taiyuan 030006, China)

Abstract: With the documents and interviews, the legislative problems of combating spectator violence of sports ground in China and foreign countries are studied. The result indicates that in order to curbing spectator violence of sports ground, Italy, England and other countries have made out the specific law relatively, and have made some developments in preventing and controlling the football spectator violence. Faced with China fan riot in recent years, it is the fundamental method to tackle spectator violence of sports ground through the law. Nowadays, the precious experience in the legislation of curbing spectator violence in which some countries do best must be accepted. In the meantime, it is possible to speed up the legislative progress for combating spectator violence of sports ground.

Key words: spectator violence of sports ground; fan riot; football; legislation

治理球场观众暴力是世界各国所面临的共同难题,到目前为止,也没有找到彻底解决和根治的办法来。但是有一个值得重视的趋势,就是许多国家都在通过体育立法的形式来打击球场观众的暴力行为。为了加强对我国球场观众暴力的打击和控制力度,更主要的是通过法律手段制止球场观众暴力,促使他们健康地参与各项体育活动,我国有必要进行反球场观众暴力的立法工作,并尽快出台反球场观众暴力法规。本文在介绍国外反球场观众暴力立法的现状与进展基础上,探讨我国反球场观众暴力立法的有关问题,为政府主管部门制定我国反球场观众暴力法规提供参考。

1 国外反球场观众暴力立法的现状与进展

(1)意大利《反足球暴力法》的出台与效果

意大利有一部完整的足球法。它是由意大利足协代表大会制定,意大利议会批准的,然后以总统令的方式颁布。这是一部保护职业足球俱乐部的合法地位和利益的法典,是

打击和惩罚一切违反足球法的人和事的工具。这部足球法共有10章总计687条,其中,第六章——体育违法惩治条例是该法的核心。这一章分为10个部分,有40条,包括行政处分、经济制裁直到追究法律责任、判处徒刑、关进监狱。

2000~2001年赛季的意大利甲级联赛,球场观众暴力事件层出不穷。为此,意大利政府在2001年8月颁布了一项反足球暴力法规,那些在球场上有不良行为的球迷将受到轻则被禁止到现场看球,重则坐牢的严厉惩罚。据介绍,这一法规的基础是英国的足球法。意大利参议院和众议院于2001年10月顺利通过了这一法案。意大利反足球暴力法的出台赋予了执法者更加严格的执法武器,它对球场暴力作了更加宽泛的界定:除了在球场内外使用暴力行凶外,包括投掷物品、攀登隔离围墙、头戴头盔以掩盖身份、携带带有种族歧视内容的标语以及煽动暴力等在内的活动都将被视为违反了反足球暴力法的行为。根据球场闹事情节轻重不同,反足球暴力法也做出了不同的处罚规定。参与球场闹事但没有造成人员伤亡者,执法部门可以对其采取经济处罚。有球

收稿日期:2003-05-20

基金项目:国家社会科学基金资助项目(02CTY005)。

作者简介:石岩(1966-),男,教授,研究方向:体育人文社会学。

场劣迹记录的球迷,执法部门有权要求他们远离球场,并定期去当地警察局“报到”,以便警方的监控。闹事情节严重者可以受到轻则3个月,重则3年的监禁处罚。此外,向球场投掷可伤人的物体将被定为有罪,冲入球场内影响比赛正常进行也将可被最多判3个月的拘役,并处以200万里拉(约合1000美元)的罚款。

由于反足球暴力法的威慑作用,足球暴力对正常秩序的破坏问题明显得到解决;2001~2002年赛季的前一阶段,意大利因球场暴力事件而致严重受伤的情况较以往下降了21%,维护球场秩序的警员受伤人数下降了60%,足球流氓对火车、高速公路餐厅等公共设施的破坏情况也大幅度减少,同时,由于警方依法加大了打击球场暴力的力度,因暴力行为而被捕的肇事足球流氓的数量猛增了97%。然而在2002~2003年赛季开赛后,因球迷闹事而导致的人员受伤的人数比上赛季同期上升了260%,同时因足球比赛造成的交通事故上升了25%。意大利足球赛场上观众暴力事件开始增多的原因是2001年颁布的《反球场暴力法》中增加的警方拘捕闹事者权利在进行了6场比赛以后被国会以“有碍人权”及“违反宪法”为由取消了,而后来的法律处罚较轻,闹事者只需支付1500英镑的罚款就可以免除处罚,而向场内投掷物品或冲入赛场的代价只是1000英镑的罚款。

在意大利,一直没有对球场观众暴力行为采取诉诸法律的作法。一位著名球星认为,意大利应该学习英国的方法,把那些故意捣乱的足球流氓送进监狱。事实上,早在新赛季开始的时候,意大利足协主席就表示,现在的法律不足以威慑球场闹事者,需要尽快重新立法。意大利内政部长强调,在制止和打击足球暴力行为中,一项关键性的措施就是要允许警察事后对滋事行凶者绳之以法。在欧足联官方网站上刊登的“骚乱使意大利足球蒙羞”的文章认为,目前意大利足球最需要的是法律强有力的控制。为了严厉打击足球流氓,2003年2月21日意大利通过了新的《反球场暴力法》,允许警方在球场暴力发生后,可以拘留闹事嫌疑人达36h之久,而如果有明显的犯罪证据,则可以将这一时间延长到48h。然而在新的《反球场暴力法》通过后的第2天,又发生了震惊意大利足坛的“都灵球迷骚乱事件”,一名在球场闹事的意大利球迷后来被判处1年的缓刑,禁止进入球场1年,并被强制要求在今后的俱乐部比赛时前往警察局报到。

(2) 英国反球场观众暴力立法的情况

从20世纪70年代中期开始,英国进行有关球场安全与球场球迷行为方面的立法工作,陆续出台这方面的法案有:

《体育场地安全法案》(Safety of Sports Grounds Act, 1975)、《运动竞赛法案》(Sporting Events Act, 1985)、《公共秩序法案》(Public Order Act, 1986)、《体育场所安全和消防安全法案》(Fire Safety and Safety of Places of Sport Act, 1987)、《足球观众法案》(Football Spectators Act, 1989)、《足球犯罪法案》(Football Offences Act, 1991)、《刑事审判法案》(Criminal Justice, 1994)、《足球(骚乱)法案》(Football (Disorder) Act, 1999)、《足球骚乱法》(Football Disorder Act, 2000)。

1971年1月2日伊布罗克斯球场惨案(因观众拥挤踩踏

导致看台栏杆和楼梯坍塌,造成66人死亡,数百人受伤)发生后,英国政府在调查酝酿后于1975年颁布了《体育场地安全法案》。1985年英国国会通过了《运动竞赛法案》,该法案限制人们在去观看足球比赛的汽车里携带酒精饮品,而且把饮酒后试图闯入球场的行为视为违法犯罪。1986年《公共秩序法案》规定,禁止那些有足球流氓违法犯罪行为记录的球迷在特定时间到足球场观看比赛。俱乐部也应拒绝这些违反球场规定球迷的请求。鉴于20世纪80年代中期足球场上暴力的显著增加,1988年英国体育大臣向议会提交了《足球观众法令》(Football Spectators Bill)。在1989年4月15日发生谢菲尔德足球惨案(96人被挤死,数百人受伤)后,英国政府继续推动尚有争议的足球球迷身份证制度。1989年通过的《足球观众法案》第一部分是对于观看国内联赛、杯赛和在英格兰与威尔士举行的国际比赛的所有观众实行强制的会员制和身份证制度;第二部分则是关于公布球迷随英格兰国家队到国外旅行的限制。1994年《刑事审判法案》的目的是指控倒票行为违法,但是由于它把那些卖退票的球迷包括进去,因此遭到球迷组织的批评。这个法案也赋予了警方在制止球迷聚众闹事上新的权利。1999年《足球(骚乱)法案》出台后,首次需要由法庭来判处那些有球场违法犯罪行为的球迷禁止观看比赛,而且要在开庭中解释没有处以禁止观看比赛的原因。被禁止观看比赛的球迷需要在特定时间和日期将护照交到警察局并在那里报告情况。

在2000年6月欧洲足球锦标赛上,数百名酒后闹事的英格兰球迷被比利时驱逐出境,英国政府因未能限制这些臭名昭著的足球流氓向别国输出而受到欧洲各国的强烈批评,为此,英国政府提议,在2002年世界杯预选赛期间出台更加严厉的措施来打击足球流氓,以避免出现欧洲锦标赛期间有损国格的流氓行为。英国国会下议院于2000年7月初通过了《足球骚乱法》。这一法案赋予警方限制可疑的足球流氓在本国或向国外旅行的权利。根据该法案,警方除了可以阻止有过前科的足球流氓外,还有权阻止他们怀疑会制造麻烦的未受过指控的人;警方在得到上级首长同意的情况下,可以将可疑分子拘留4~6h进行质询;更为严厉的是,足球流氓一旦犯事,等待他们的只有两个选择:一是不能再回到英国看球,流浪海外;二是回国,但条件是10年不准进入球场。英国国会上院支持下院提出的此项法案,于7月底通过了这一法案。

(3) 阿根廷、比利时等有关反球场观众暴力立法情况

1998年阿根廷出台了《体育活动安全法》。这项法令主要包括以下内容:(1)规定各家足球俱乐部和所有体育比赛的场馆,都必须指派专门负责安全工作的人员;这些人员的职责,除了配合警察维护场内秩序之外,特别要负责检查所有入场观众是否带有枪支、易燃易爆物品、酒精、麻醉品以及其它可能引起赛场秩序混乱的物品;安全人员有权禁止那些不遵守安全规定的观众进入比赛场地。(2)足球比赛的组织者有权采取一切必要措施来维护赛场安全秩序;政府对那些未采取措施,不能确保运动员和观众安全的足球场,将勒令关闭。(3)筹备成立足球安全委员会和防止足球暴力活动的

全国协会,用以调查、制止和处理足球暴力活动,成立一个专门统计足球运动中出现违法行为的资料库,这些机构隶属于国家内政部,并由该部国内安全国务秘书处直接负责。2002年又在体育活动安全法中加进犯罪的条款,法案中把这种犯罪定为“携带凶器罪”。“携带凶器罪”规定,禁止携带利器、火器和其它凶器进入比赛场地,对使用暴力导致他人死亡的罪犯,可判最高刑期——无期徒刑。

为了确保2000年欧洲足球锦标赛决赛阶段的比赛获得成功,一部旨在惩治足球流氓的法律——《足球法》于1999年9月在比利时实施。这部《足球法》就包括招募足球场临时管理人员、球场安全保障、球票销售、监视设备安装以及建立足球流氓档案在内的一系列问题作出了明确规定。比利时政府表示,要严格实施《足球法》,对球迷的暴力行为进行严厉惩罚;如果球迷在赛场内违反安全方面的有关规定,有可能面临最高数额达到20万比利时法郎(约合5.252万美元)的罚款;另外,还要加速建立一套司法体制,以便尽快对卷入暴力行为的球迷进行起诉和审判。法国在1993年底通过了《阿里奥特·玛丽法案》,这一球场宪法给法国警察及时扑灭球场暴力提供了很大的方便。2003年1月,法国内政部长要求立法部门一定要严厉打击“像流氓一样的球迷”,建议国民议会在一项正在讨论中的立法草案中加入修正案,使打击球场观众暴力的行动得到法律上的保障。另外,保加利亚政府拟制定新的体育比赛安全法,规定对足球流氓处以7年以下徒刑。

2 国外反球场观众暴力立法存在的主要问题

从目前情况来看,球场观众暴力事件不但没有被遏止,反而大有从其发祥地英国等西方国家向世界其它国家蔓延的趋势,并已经成为困扰当今世界竞技体育健康发展的一个主要问题。一次又一次血的教训唤起了各国政府开始关注这个社会问题,并采取了加强球场安全措施和制定相应法律等办法。虽然许多国家已经为球场观众暴力事件付出了很大的代价,但是由此也推动了全球化的反球场暴力工作,世界各国都在通过立法的形式来遏制和治理球场观众暴力事件的发生频度和危害程度。

虽然世界各国都认识到通过立法是解决球场观众暴力问题的根本办法,但是在立法中存在的主要问题是“量刑太轻”。除英国外,其它一些国家很少对闹事的球迷进行刑事处罚。对闹事球迷或足球流氓的处理大多是罚款,难以对球迷形成强大的威慑作用。由于处罚过轻,在一定程度上导致了球场观众暴力事件的频频发生。目前这些国家已经意识到,对付足球流氓的过失罪法令量刑不够,不足以约束那些闹事者。那些闹事者是现行法律的受益者,需要尽快加大法律惩处的力度,修改原有的法律条款或重新立法。从这个意义上讲,光有制裁闹事球迷的法律还是不够的,关键的问题是有关对闹事球迷的惩处要有力度。

3 我国球场观众暴力与反球场观众暴力立法问题

(1)我国球场观众暴力的现状与处罚

近年来,在我国足球、篮球和排球等职业联赛中经常出现严重的球场观众暴力事件,特别是在足球职业联赛中。2000年7月15日,陕西队主场与成都队踢平,赛后一些球迷不满比赛结果聚众闹事,最后防暴警察在国内首次使用催泪瓦斯和消防高压水枪平息了这次球迷闹事。2002年3月24日,陕西队主场对青岛队比赛结束时,西安少数球迷因对裁判不满而滋事,引发了一次更为严重的球迷骚乱事件,出现了中国足球比赛史上极为罕见的球迷进入比赛场地殴打裁判和多辆警车被焚烧的情况。另外,在我国职业篮球等联赛中也出现球迷暴力事件。2001年1月12日,全国篮球赛区安全保卫工作会议在广东东莞召开,但是东莞球迷却在当晚前来观看比赛的各赛区负责人的面前实施暴力行为,在比赛中多次向场内扔杂物,导致比赛不得不中断几分钟。从近年来我国的情况看,每年发生的球场观众暴力事件次数有上升的趋势。如果从社会影响的角度来看,发生在西安的3·24球迷骚乱是最为严重的一次球场暴力事件,这次球场暴力事件在国内外造成了极坏的影响。在球场观众暴力事件发生次数增多的情况下,球场暴力事件的严重程度有加剧的倾向。另外,2000年中国足协提出我国已经有足球流氓,但是这一提法还没有得到大家的认同。

目前,我国在对球场暴力事件的处理上,主要是根据各单项运动协会制定的有关比赛管理规定来对赛区组委会或俱乐部进行罚款,最重的处罚是取消主场比赛资格。目前,对闹事的个人进行治安处罚和判刑的还不多。2000年12月3日吉林篮球队主场迎战广东队,一些球迷多次向场内投掷矿泉水瓶等杂物,使比赛一度中断8 min,为此,CBA长春赛区被罚款5 000元,并在最佳赛区评选中被扣掉5分,同时该赛区受到口头警告;如果再发生严重干扰比赛的暴力事件,将被取消主场资格。2002年4月3日在辽宁队主场迎战江苏队的排球比赛中,江苏队的一名队员被两个矿泉水瓶击昏在地。根据《中国排球协会排球竞赛纪律规定》第6节第45条,盘锦赛区被给予通报批评的处罚。对于发生在西安赛区的7·15和3·24球迷闹事事件,中国足协均作出了取消该赛区承办主场赛事资格及罚款10万元等一系列严厉的处罚措施。这是目前由单项运动协会开出的最重的罚单。在西安赛区3·24球迷骚乱事件后,有19名球迷被警方留滞,其中触犯治安条例的5人被拘留审查;放火烧警车的两个在校的未成年的学生被送往公读学校进行教育。

在球场观众暴力事件的处理上,我们的处罚措施不是重了,而是轻了。由于处罚力度不够,也导致了一些赛区忽视赛场安全保卫工作,不愿投入较多的警力和经费用于赛场的安全保卫上,宁愿出事后接受罚款。这种从经济利益出发来对待赛场安全的作法是不负责任的和比较危险的。一旦出现人员伤亡事件,其不好的社会影响是难以用金钱来消除的。在足球职业化的今天,在要安全还是要经济利益上,我们必须首先要安全,其次才是经济利益;没有赛场的安全保障,就不会得到经济利益。我认为,目前应该加大对球迷闹事赛区的处罚力度,要很好地运用“惩罚”这一手段,同时有必要通过立法来规范对球场观众暴力事件的处罚。

(2)我国反球场观众暴力的现行适用法律

刑事法律是我国司法机关和公民同一切犯罪行为作斗争的法律武器,也是我国球场安全保卫工作中开展预防和打击球场暴力行为的法律依据。《刑法》规定:以暴力、威胁方法阻碍国家机关工作人员依法执行职务的,处3年以下有期徒刑、拘役、管制或者罚金。聚众扰乱车站、码头、民用航空站、商场、公园、影剧院、展览会、运动场或者其他公共场所秩序,聚众堵塞交通或者破坏交通秩序,抗拒、阻碍国家治安管理工作人员依法执行职务,情节严重的,对首要分子,处5年以下有期徒刑、拘役或者管制。《治安管理处罚条例》第六条规定,对违反治安管理行为的处罚分为下列3种:警告、罚款和拘留。

在对球迷闹事犯罪行为的认定上,少数球迷行为已构成扰乱公共秩序罪,对首要分子可以定为聚众扰乱公共场所秩序罪,如果行为人的行为符合妨害公务罪构成要件的,应认定为妨害公务罪;如果故意毁坏公私财物情节严重的,应认定为故意毁坏财物罪;如果殴打致人重伤、死亡的,应当以故意伤害罪、故意杀人罪论处,但是如果故意采用放火的手段造成致人重伤、死亡的则应以放火罪论处;构成其他犯罪的,按照刑法相关规定定罪处罚。我国刑法学专家陈泽宪研究员认为,球迷闹事是出现在特殊场景下的过激行为,如有些球迷不满裁判,从众心理影响等,还是以治安管理处罚条例处理有关闹事人员为宜。目前我国在处理球场暴力事件中的闹事球迷主要是依据体育法进行的。《中华人民共和国体育法》第五十三条规定:“在体育活动中,寻衅滋事、扰乱公共秩序的,给予批评、教育并予以制止;违反治安管理的,由公安机关依照治安管理处罚条例的规定给予处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。”

(3)加快我国反球场观众暴力立法的进程

西安再次发生的3·24球迷闹事事件引起了全国关注。有法律界人士认为,应该细化有关法规,制定防止球迷闹事的法规。中国人民大学法学院教授杨建顺认为,尽管球迷闹事有一定的原因,但是,球迷不理智的行为已触犯有关法规,应该受到行政或法律处罚。如果真有烧警车等行为,其行为已触犯刑法,应当受到刑事处罚。他建议,除了倡导文明公平等体育道德外,通过法律来约束比赛环境也很必要;应该细化现有的一些法规,制定一部专门针对预防球迷闹事的相关法规,赋予民警在这些场合的权力,以利即时控制场面。

面对日益严重的我国球场观众暴力事件,各单项运动协会依据自己的“行规”来处理发生球迷暴力行为的有关俱乐部或赛区组委会只是一种行政上的办法;对于少数球迷在球场上的各种暴力行为,仅仅依据现有法律法规进行处理多少有一些“力不从心的感觉”,在这个问题上,我们可以修改已有的相关法律法规,如在我国《刑法》或《体育法》中增加“禁止球场暴力”条款,明确球场暴力属于犯罪行为,制定详细的

处罚办法。由于再好的法律法规也不可能穷尽所有的问题,为了有助于司法实践上对球场观众暴力行为的准确认定与处罚,我们最佳的选择还是应该制定相应的专门法律法规。

从近年来国外反球场观众暴力立法、我国球场观众暴力的发展和处理情况来看,我国反球场观众暴力工作能否顺利、有效地进行,必须依靠法律来规范和保障,在我国现阶段进行反球场观众暴力立法是非常必要的。通过立法,有利于赛场安保人员的执法和打击少数触犯法律的球迷,从而有助于遏制我国球场观众暴力的发展势头,维护社会的稳定 and 安定团结。我们呼吁国家体育总局在调查研究基础上,尽快提出《反球场观众暴力法》的建议稿,并争取将《反球场观众暴力法》列入全国人大今后的立法规划中。

球场观众暴力是令世界各国体育界棘手的一个社会问题。治理这一问题长期以来一直处于无法可依的状况,致使球场暴力悲剧不断上演。近年来,为了遏制日益严重的球场观众暴力,许多国家都在进行反球场观众暴力立法的工作。我国目前还没有有关这方面的专门法律,在处理球场观众暴力事件时,主要是根据《刑法》和《治安管理处罚条例》来对闹事的人进行惩罚,采用各个单项协会制定的《赛区安全秩序规定或竞赛管理办法》来对违规的运动队和赛区组织单位进行经济和行政的处罚。但是,从目前来看,由于我国球场观众暴力事件较之过去发生了新的变化,在处理这类事件时也遇到了一些困难。当前,应该加快反球场观众暴力立法的步伐,并力争早日出台《中华人民共和国反球场观众暴力法》。

参考文献:

- [1] 张慧德.走上法制轨道的足球——评意大利足球法[J].足球世界,1998(23):18-19.
- [2] 张慧德.意大利足球的法制[N].生活时报,2000-02-29.
- [3] Sir Norman Chester Center for Football Research. Football and football hooliganism[R]. SNCCFR. University of Leicester, 2002.
- [4] Sir Norman Chester Center for Football Research. Football stadia after Taylor[R]. SNCCFR. University of Leicester, 2002.
- [5] 刘雪飞.二十世纪震惊世界的十大体育惨案[M].哈尔滨:黑龙江人民出版社,1999.
- [6] 刘洲,徐西振.足球犯罪问题初探[J].广西政法管理干部学院学报,2002(4):72-74.
- [7] 赵中鹏.烧警车可判刑,法学专家建议细化球迷闹事处罚规定[N].北京晨报,2002-03-27.
- [8] 时庆本.治安管理处罚条例新释与运用[M].北京:中国法制出版社,2001.

[编辑:李寿荣]