

国际体育组织处罚决定及裁决的法律效力探究

沈虹

(华南师范大学 法学院, 广东 广州 510006)

摘 要: 国际体育组织在性质上是非政府间国际组织, 其对成员的处罚基于私法主体之间的“自治性”理论。国家法院对国际体育组织的处罚保持尽量不干预的态度, 但仍然通过司法监督的形式保留国家对私法主体的管辖权。我国需要建立相应的法律制度确保国际体育组织处罚及其仲裁裁决在国内的承认与执行。

关 键 词: 体育法; 司法审查; 国际体育组织; 非政府间组织

中图分类号: G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2011)03-0059-05

Research on the legal effect of sanction decisions and arbitration awards made by International Sport Organization

SHEN Hong

(School of Law, South China Normal University, Guangzhou 510006, China)

Abstract: International Sport Organization is in nature a nongovernmental international organization; its sanctions on its members base on the theory of “autonomy” between private law subjects. Whenever possible, national courts maintain an attitude of nonintervention to sanctions made by International Sports Organization, but still reverse their jurisdiction over private law subjects by means of judicial supervision. China needs to establish corresponding legal systems to ensure that sanctions and arbitration awards made by International Sports Organization are accepted and executed in China.

Key words: sport law; International Sport Organization; nongovernmental organization; judicial review

在改革开放后, 随着我国体育界与国外体育界的交流日益频繁, 我国体育团体和运动员在各项体育竞赛中被国际体育组织或协会处罚的事件也开始日益增多。1998 年, 中国运动员由于兴奋剂违规被国际泳联处罚, 我国运动员不服, 提起体育仲裁, 以中国运动员败诉告终。这是中国运动员最早的在国际体育组织中由于处罚而援用国际性的争议解决方式。晚近, 这些事例逐渐增多。国际奥委会在 2010 年 4 月宣布, 由于中国体操运动员参赛年龄违规, 取消中国体操代表队在悉尼奥运会上取得的女子团体铜牌。2010 年 9 月, 国际羽协在官方网站上发表声明, 中国香港的羽毛球名将周蜜由于兴奋剂检测阳性被予以禁赛两年的处罚。我国学者多关注国际体育争议解决机制, 但是对国际体育协会对运动员的处罚法律依据何在, 这些处罚决定和经过仲裁的裁决如何在各国执行等问题较少

涉及。为此本文试图探讨各国对国际体育组织处罚决定和裁决的态度, 并对我国建立相应的制度提出建议。

1 国际体育组织的性质及其处罚的依据

国际组织或者国际协会的性质一定程度上决定了其处罚决定的效力。在国际社会已经确立的法律制度中, 国际组织包括政府间的国际组织和非政府间的国际组织。政府间的国际组织是指若干国家或者其政府通过签署国际条约而设立的机构, 而非政府的国际组织是指若干国家的民间团体、法人及其个人根据一定的协议组成的机构^[1]。政府组织和非政府组织的法律定位决定于成立组织的相关文件。政府间国际组织根据国际条约而成立, 非政府间国际组织根据协议而设立。根据 1969 年《维也纳条约法公约》第 2 条的规定: 国际条约是指国家间缔结的并受国际法支配的国际书面

协议。一个合法缔结的条约,在其有效期内,当事国有依约善意履行的义务^[2]。而非政府间组织的协议则是不同国家的民事主体确定在某个非政府组织中的权利义务的文件。国际体育组织的性质决定了国际体育组织处罚的效力,以及该处罚对相关国家是否具有直接的法律效力。

1.1 国际体育组织为非政府间国际组织

国际体育组织主要包括国际奥委会和国际单项体育联合会。迄今为止,国际奥委会是国际体育活动最主要的组织者和最为权威的国际体育竞技活动管理机构。国际单项体育协会通过国际奥委会参加世界性、综合性的体育运动。在国内,运动员通过参加俱乐部或者体育团体的方式参与体育竞技活动,俱乐部和体育团体通过参加单项体育协会的方式参加地方和全国的体育竞赛活动,单项体育协会接受国家奥委会和国内体育管理机构的管理,单项体育协会通过国际单项体育协会参与国际性的体育竞技活动。由此可见,国际体育运动呈现金字塔型的管理关系,金字塔的最顶端是国际奥林匹克组织。国际单项体育组织通过《奥林匹克宪章》和自身规章与国际奥委会建立联系,国际奥林匹克组织和单项体育组织具有相同的国际和国内法律性质。通过考察国际奥林匹克组织的法律性质就可以推断其他国际体育组织的性质。

成立国际奥委会的法律文件为《奥林匹克宪章》,根据《奥林匹克宪章》的规定,国际奥委会为非政府间、非盈利的组织,其经费不是来自于国家所缴纳的会费而是来自于民间自筹的经费。各个国际单项体育协会通过《奥林匹克宪章》和协会规章与国际奥委会建立联系。国际奥委会与各国国家奥委会不是管理与被管理的关系,而是相互承认的关系,国家奥委会是各国开展奥林匹克运动的组织者,不限于是国家机构,例如美国的国家奥委会就不是国家行政机关。

国际奥委会的非政府组织的性质主要体现在3个方面:首先从历史角度看,《奥林匹克宪章》是1894年在巴黎召开的国际体育代表大会上由顾拜旦起草并组成制定的,各国并没有以官方或者政府的名义参加,而是以体育协会这些民间自发形成的组织参加。该宪章从制定之时就开始生效,并不需要经过国际条约生效的过程。国际奥委会是根据《奥林匹克宪章》所设立的机构,并根据《奥林匹克宪章》与国际单项体育协会和各国国家奥委会建立联系。其次从各国对国际奥委会的定位来看,各国也把国际奥委会视为具有法人资格的非政府组织。国际奥委会原来的总部设在顾拜旦的巴黎住所,1915年由于战争的原因搬到瑞士洛桑,1981年,国际奥委会获得瑞士联邦议会的承认,

确认其为无限期存在的具有法人资格的国际机构。^①而各国派往国际奥委会的也是本国的法人组织。例如美国的《业余体育法》规定,美国国家奥委会为负责与国际奥委会联系的特许法人,而非行政机构。而美国法院也通过案例从不同的角度否认了美国国家奥委会的行为属于政府行为^[3]。再次,从国际奥委会的机构和内部运作来看,国际奥委会委员是从合格的人士中选举产生的,而不是由各国选派的,国际奥委会委员不受来自任何国家政府的约束和指令。而政府间的国际组织根据国家主权原则,各国派驻国际组织机构代表均是以官方的名义选派的,例如联合国的代表,就是以大使的名义选派的,享有外交特权和豁免。

简言之,国际体育组织中最高级别、最权威的国际奥委会及其各国际单项体育协会的法律性质为非政府间国际组织,非政府间国际组织在现有国际法体系中不被承认为与国家相提并论的国际法主体,也有别于政府间的国家组织。非政府间的国家组织在某些情况下,可以参与国际社会的活动。从国际层面看,非政府国际组织的决定对各国均不具有法律拘束力。基于国际主权原则,国家对内具有最高管辖权对外具有独立权。国家主权除受本国所缔结的各类条约和国际强行法的约束外,不受任何约束。从国内法的层面看,非政府组织不能享受政府间国际组织的权利,例如不能享受外交特权与豁免。国际体育组织对该组织的设立地(注册地)国家而言是本国的法人,而对非设立地(注册地)国家而言是外国法人。

1.2 国际体育组织的处罚基于协会“合同”的规定

国际体育组织的法律性质是非政府间组织,其规则和决定对国家不具有法律拘束力。在国际体育运动竞赛中,运动员、教练和体育协会由于各种原因被予以各种不同的处罚,例如由于使用兴奋剂而被禁赛的,又如朝鲜体操运动员由于虚报年龄被禁赛的,其所在的体育协会被处以罚款^[4]。没有任何的外部法律文件赋予国际体育协会处罚其成员包括运动员和运动员所在国内体育协会的权利,也就是说,国际体育组织的处罚权不是源于法律直接的规定,那么国际体育组织的处罚依据何在呢?如国际体育组织在做出处罚决定所声称的,其做出处罚的依据来自本组织的规章。国际体育组织规章反映的是对该项目负责的机构及参与者的意志,国际体育组织的规章只能约束自愿加入该组织的成员及以“事实契约”方式受其规章管辖的俱乐部、运动员、教练员等体育竞赛参与者^[5]。规章的性质为国际体育组织团体内部的约定,从法律的角度看为平等主体之间的约定,是基于团体内部各成员的自治。迄今为止,没有任何的国际法或者国内法明确把

国际体育协会的处罚规则界定为契约，但是发达国家国内实践和国际体育仲裁的实践可以提供相应佐证。

首先，从体育组织发展的历史看，体育组织的规章是通过体育活动的发展而逐渐形成的。在发达国家由于市场经济和公民社会的发展，国家恪守“守夜人”的义务，尽量不干预社会中的生活，因此，体育组织的成员自愿组成，并按照成员的共同意愿开展体育活动。成员之间的共同意志外在表现为契约的形式，通过契约确定成员相互之间的权利义务，并将部分自治权授予体育组织在满足某些条件下可以行使处罚权，以确保体育组织的正常运作。体育组织的规章中明确规定了行使处罚的前提、对处罚提供的救济等。

其次，各国尤其是发达国家的司法实践表明体育协会的处罚权源于契约的约定。英国法院对体育争议的救济是通过私法的形式，而不是通过公法的形式予以救济。例如纽波特足球俱乐部诉威尔士足联一案中，法官适用民事程序颁发临时禁令阻止威尔士足联实施处罚^[69-10]。另一方，各国在立法上把各种体育协会确认为私法主体的形式决定了体育协会和下属机构及运动员之间不能是公法上的关系，换言之，不能是行政主体和行政相对人的纵向关系。运动员、国内单项体育协会、国际单项体育协会、国家奥委会及国际奥委会通过横向的合同方式确定关系，例如，北京奥运会就是通过中国国家奥委会和国际奥委会签订的合同确定各方的权利义务。当然，体育协会不是典型的从事营利活动的法人，各国国内法赋予了体育协会某些垄断国内体育项目的权利，但是体育协会垄断的性质不能改变其私法主体的性质。就如同在中国，某些关系国计民生的行业被授予某些法人垄断经营，但垄断经营并不能改变法人为民事主体的性质。

再次，在国际体育仲裁中，在关于体育仲裁机构管辖权的问题上，仲裁员和法院认为仲裁机构的管辖权来源于仲裁协议的约定。在涉及国际体育协会对运动员或者国家单项体育运动协会处罚不服而导致的仲裁中，仲裁机构的管辖权来源于运动员参与体育竞赛的报名表和协会本身的规则。在实体法的适用上，仲裁员适用冲突规范来选择准据法，并根据冲突规则的指引适用相关国家的规则。国际奥委会所设立的国际体育仲裁院(下称 CAS)是解决国际体育争议的专门机构。根据 CAS 规则，提交 CAS 仲裁的双方可以选择适用的法律，在没有选择法律适用的情况下，应当适用瑞士法，由此，CAS 在审理雷婷恩诉国际泳联的案件中适用了《瑞士债法典》，而驳回了雷婷恩的侵权赔偿主张^[61243-261]。

2 国际体育组织的处罚在国家层面的效力

2.1 各国对处罚决定和裁决的司法审查

从各国的司法实践看，国家对国际体育组织处罚的态度分成两派观点，称为“介入派”和“不介入派”。司法介入派认为，基于“有损害就有救济”的原则，由于体育组织对运动员等主体的处罚通常会严重的影响到运动员的人身和财产利益，因此，国家应该对体育组织的处罚予以介入，对处罚不服的运动员和体育协会可以随时提起诉讼，以保障自身的权利，对处罚提供司法救济是国家的义务。司法不介入派认为，体育运动本身作为具有一定的专业性和技术性的活动，应该具有相应的“自治权”，而且，体育争议组织除了内部的处罚机制外，还建立了独立的仲裁机制解决处罚的问题，国家司法权没有必要介入体育处罚。从各国的司法实践看，各国对国际体育组织的处罚决定保留司法监督权，即使在某些国际体育组织内部规章中规定成员必须放弃向法院起诉的前提下，法院也可以对国际体育组织的处罚行使司法审查权。

简言之，各国法院试图在国际体育组织“自治权”和国家司法管辖权中取得平衡。首先，法院并不对所有的处罚行使司法审查，例如对裁判员当场的判罚不予审查；其次，法院只有在运动员等处罚对象完成内部救济程序之后才行使国家管辖权，国际体育组织做出处罚决定时，被处罚对象必须按照体育组织内部规章的规定和国际奥委会的仲裁规则用尽了内部救济之后，法院才予以受理，这是基于法院对国际体育组织独立性、自治性的尊重；再次，法院也不认同任何试图排除国家司法管辖权的条款，因为向法院起诉这一宪法权利是不能被剥夺的，也不能通过协商或者私法主体之间约定的方式被取消，在仲裁之后，相关当事方依旧可以向法院寻求救济。法院的司法审查主要是实质性的审查，主要审查处罚的依据本身的合法性、处罚措施和违纪行为的相符性、处罚是否违反了法律的强制性规定等问题。

2.2 处罚的国际仲裁裁决的承认与执行

任何对于处罚不服的运动员和被处罚的协会可以向国际体育仲裁院提起仲裁申请，国际体育仲裁院的仲裁裁决是终局的。由于国际体育仲裁院所在地在瑞士，对国际体育仲裁院不服的当事人，可以根据瑞士的法律提出异议，要求瑞士法院撤销有关的仲裁裁决，瑞士《国际私法典》明确规定了可以撤销仲裁裁决的几种情况，同样适用于国际体育仲裁院的仲裁裁决。和其他的国际仲裁裁决一样，国际体育仲裁除了当事人自愿履行外，在一方不履行的情况下，另一方可以请求有管辖权的国家法院予以承认和执行。如果国际

体育仲裁院的仲裁需要到瑞士以外的国家或者地区执行,则需要根据《纽约公约》或者是执行地国家法律的规定。如果该执行地为《纽约公约》的缔约国,则应根据《纽约公约》的规定予以承认和执行,如果该执行地不是《纽约公约》缔约国,则根据该国家和瑞士所缔结的相互承认和执行仲裁裁决的条约予以承认与执行。由于《纽约公约》涵盖了大多数的国家,国际体育仲裁院的仲裁应按照《纽约公约》的规定得到承认和执行。除了《纽约公约》第5条中明示规定的拒绝承认和执行的理由和各国做出的保留外,缔约国不得以其他的理由拒绝承认和执行国际体育仲裁院的仲裁裁决。

3 对我国的启示

3.1 体育协会处罚的司法审查制度尚待建立

我国现阶段涉及体育的基本法律是1995年生效的《中华人民共和国体育法》(下称《体育法》),这是由全国人大常委会通过的基本法,其效力相当于在民事领域的《民法通则》和在诉讼领域的《民事诉讼法》等。但《体育法》中对国际体育协会对运动员的处罚和关于处罚的仲裁裁决的效力暂付阙如。根据《体育法》第33条的规定:在竞技体育活动中产生的纠纷,由体育仲裁机构负责调解、仲裁。体育仲裁机构的设立办法和仲裁范围由国务院另行规定。但是目前国务院尚未规定体育仲裁机构的设立方法和仲裁范围。在司法实践中,对于体育协会的处罚能否由人民法院审理存在争议。在长春亚泰足球俱乐部诉中国足协案中,法院根据我国的《行政诉讼法》,裁定该案不属于人民法院受案的范围^[7]。在吉利俱乐部起诉中国足协侵犯名誉权的案件中,法院也裁定不属于人民法院受理民事案件的范围,驳回了吉利俱乐部的起诉^[8]。现阶段,关于体育协会对运动员或者其他成员的处罚在我国仍处于“起诉无门”的状态。换言之,我国的立法和司法制度尚未建立对体育协会处罚行为的司法审查。

法院作为各种纠纷的最后解决司法机关,对体育处罚和体育争议采取了回避的态度,这和我国的司法体制中“法官适法”而不是“法官造法”的体制有关。但是从我国的体育事业的健康发展以及与国际体育运动接轨的角度看,我国应建立对体育争议的司法审查制度。具体到体育组织对成员的处罚争议而言,不适合通过行政诉讼的方式,而应该通过平等主体之间的诉讼形式进行。

首先,体育协会处罚权不是行政处罚权。根据《体育法》第29条的规定,全国性的单项体育协会对本项目的运动员实行注册管理;《体育法》第31条规定,

全国单项体育运动竞赛由该项运动的全国性协会负责管理。由此可见,《体育法》中将运动员的注册和管理单项体育运动竞赛活动明确授权给体育协会。而对于体育组织的处罚权主要源于《体育法》第49条和第50条的规定。根据第49条的规定:“在竞技体育中从事弄虚作假等违反纪律和体育规章的行为,由体育社会团体按照规章规定给予处罚”;第50条也规定了类似的“按照规章规定予以处罚”。而如上所述,体育组织的规章为成员之间合意的结果,是自治权的体现。《体育法》所规定的体育社会团体的处罚权体现的是国家对社会团体自治权的确认,而不是授权行使行政处罚权。

其次,国际通行作法是把体育组织视为民事主体。如上所述,国际体育组织为非政府间组织,国际体育组织多数注册为某一国家国内的法人组织或者非法人组织,各国国内体育协会在各国中也多数注册为有限责任公司制或者是非公司制的民事主体或者商事主体。在司法实践中,对国际体育组织和运动员及其他成员的争议也多数通过私法救济的途径进行。如果中国把体育社团界定为行使行政处罚权的法人主体,则会导致国际体育组织可以对某一国家的运动员行使行政处罚权的悖论,这与国际法中只有国家才可以对个人行使行政权的理论相违背。

再次,把竞技体育中的处罚关系解释为行政关系与现行的立法理念和法理理论相冲突。根据《体育法》第33条的规定,竞技体育中的纠纷,由体育仲裁机构负责。而根据各国的法律实践,仲裁适用于平等主体之间的争议解决,而对于行政主体和行政相对人之间的争议是不适宜采用仲裁方式解决争议的,如根据我国《仲裁法》第2条的规定:“平等主体的公民、法人和其他组织之间发生的合同纠纷和其他财产权益纠纷,可以仲裁”。在国际实践中,包括体育组织为一方的大多数争议通过双方合意来解决,体育仲裁只有在运动员、国际单项体育协会和其他方同意仲裁并受其结果约束时才会存在。由此可见,我国《体育法》把竞技体育的争议定位为“可仲裁的”,表明了《体育法》的立法理念中是把竞技体育争议归为平等主体之间的范围。

综上所述,我国司法实践中应尽快扭转管理就是行使行政权的思想,把体育争议包括国际体育争议的性质“回归”为私法上的争议,尽快完成体育仲裁规则的立法,但是建立体育仲裁制度并不排除法院对体育处罚决定的司法审查权,法院应保留对体育组织规章的合法性、独立性和是否提供独立的救济途径行使审查的权力。在建立独立的仲裁制度后,亦可以参照

劳动仲裁的制度，把体育仲裁作为法院诉讼的前提。

3.2 建立我国对国际体育组织处罚仲裁裁决的承认和执行制度

如上所述，国际体育协会对运动员处罚的救济途径是允许被处罚人向国际体育仲裁院或者其他的仲裁机构提起仲裁，国际民商事仲裁裁决在各国国内法中的承认和执行通过两种方式进行，一是通过各国之间建立的民商事仲裁裁决的承认和执行机制进行，另外一个是通过《纽约公约》进行。国际体育组织的仲裁裁决在我国的承认和执行主要依据2007年的《中华人民共和国民事诉讼法》和我国加入的《纽约公约》。根据《民事诉讼法》的规定：国外仲裁机构的裁决，是需要中华人民共和国法院承认和执行的，应当由当事人直接向被执行人住所地或者其财产所在地的中级人民法院申请，人民法院应当依据中华人民共和国缔结或者参加的国际条约或者按照互惠原则办理。由于国际体育仲裁院所在地在瑞士洛桑，瑞士亦为《纽约公约》的缔约国，所以，国际体育仲裁院除了北京奥运会特别仲裁分院做出的裁决外，其他在我国均为外国的仲裁裁定，②在我国法院的承认和执行需根据《纽约公约》的规定。我国在1986年加入《纽约公约》时做出声明：(1)中华人民共和国之对在互惠的基础上对在另一缔约国领土内做出的仲裁裁决的承认和执行适用该公约；(2)中华人民共和国之对根据中华人民共和国法律认定为属于契约性和非契约性商事法律关系所引起的争议适用该公约。《纽约公约》中并没有对什么是“商事法律关系”做出说明，各国可以根据具体的情况确定商事法律关系的内容。1987年我国最高人民法院发布《关于执行我国加入〈承认及执行外国仲裁裁决公约〉的通知》中规定“契约性和非契约性商事法律关系”具体指由于合同、侵权或者根据有关法律规定的经济上的权利义务关系，如货物买卖、财产租赁、工程承包、加工承揽、技术转让、合资经营、合作经营、勘探开发自然资源、保险、信贷、劳务、代理、咨询服务和海上、民营航空、铁路、公路的客货运输以及产品责任、环境污染、海上事故和所有权争议，但不包括外国投资者与东道国政府之间的争端^{9]}。

由此可见，国际体育组织的仲裁裁决是否能够根据《纽约公约》而得到承认和执行仍是悬而未决的问题，我国最高人民法院的司法解释中并没有明确国际体育组织的仲裁裁决是否为契约性或者非契约性的商事争

议。国际体育组织的处罚决定源于国际体育组织规则，该规则为私法主体间根据合意而确定，可视为契约性的权利和义务，但是国际体育组织的处罚措施多数是不涉及财产性权利的，或者没有直接的财产权益的，除了罚款具备直接的财产内容，其他的处罚措施包括禁赛、取消奖牌、取消参与活动的权利等，都没有直接的财产内容，难以构成我国司法实践中“商事法律关系”的定义。

由此可见，我国对国际体育仲裁院关于处罚仲裁裁决的承认和执行存在立法上的空白，使得相关的仲裁裁决在我国不能从事实上得到承认和执行。我国需要通过司法解释或者立法的方式建立对国际体育组织处罚的仲裁裁决的承认和执行。

注释：

① Arts. §220502, Ted Stevens Olympic and Amateur Sports Act.

② 根据国际体育仲裁院关于奥运会特别仲裁的规则，即使是在奥运会举办城市所设仲裁分院裁决的案件，其裁决地仍视为“瑞士”，但我国对外国仲裁裁决的承认和执行往往以“做出地”为标准。

参考文献：

- [1] 梁西. 国际法[M]. 北京：法律出版社，2005：204.
- [2] 李浩培. 条约法概论[M]. 北京：法律出版社，2003：273.
- [3] 黄世席，宋韦韦. 美国业务体育运动中的政府行为研究[J]. 成都体育学院学报，2009，35(7)：1-6.
- [4] Two years suspension. <http://www.fig-gymnastics.com/Vsite/vcontent/content/news/0,10869,5187-190623-207846-44545-311274-news-item,00.html>[EB/OL]. 2010-11-07.
- [5] 裴洋. 国际体育组织规章的法律性质及其在中国的适用问题[J]. 体育学刊，2010，17(11)：20-25.
- [6] 米歇尔·贝洛夫，蒂姆·克尔，玛丽·德米特里[英]. 体育法[M]. 郭树理，译. 武汉：武汉大学出版社，2008：9-10.
- [7] 田雨，谢飞. 对中国足协是否具有行政诉讼主体资格的探讨[J]. 山东体育科技，2002，24(4)：77-78.
- [8] 杨波，袁古洁. 篮球联赛“凤铝事件”相关的法律问题[J]. 体育学刊，2009，16(7)：32-36.
- [9] 最高人民法院. 关于执行我国加入的《承认及执行外国仲裁裁决公约》的通知[S]. 法(经)发[1987]5号.