

软法视野下的欧盟体育政策

杨卫东, 蔡骞

(苏州大学 体育学院, 江苏 苏州 215006)

摘 要: 对软法基本表现形态之一的体育政策在欧盟的适用情况和相关经验进行了分析; 介绍了欧盟体育政策的发展历史。欧盟运用软法调整体育事务的原因: 欧盟缺乏体育政策的法律基础, 利用软法可以照顾到体育领域的独特性从而保证调整的弹性和敏感性, 以及得到体育组织的支持。最后, 从体育政策的制定主体, 体育政策的表现形式, 体育政策规范的内容、制定过程和效力上等几方面对相关经验进行分析总结。

关键词: 体育法; 软法; 体育政策; 民主协商; 欧盟

中图分类号: G80 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2012)01-0066-03

EU sport policies from the perspective of soft law

YANG Wei-dong, CAI Qian

(School of Physical Education, Soochow University, Suzhou 215006, China)

Abstract: The author analyzed the circumstances of application of sport policies as one of the basic forms of expression of soft law in the European Union and related experiences, described the history of development of EU sport policies. The reason for the EU to apply soft law to adjust sport matters: the EU is lacking in a legal foundation for sport policies, while utilizing soft law can take care of the uniqueness of the sport area and thus ensure the elasticity and sensitivity of adjustment, and gain the support of sport organizations. Lastly, the author analyzed and summarized related experiences in sport policy establishment subject, sport policy expression form, sport policy standardization content, establishment process and effect.

Key words: sport law; soft law; sport policy; democratic consultation; EU

欧盟是软法有效应用的典范, 在欧洲一体化进程中, 软法在环保、信息技术、金融、劳工、消费者保护以及体育等经济、社会领域得到了广泛的应用, 有力推动了这些领域的创新与发展, 其最明显的运用机制是开放协调机制。目前, 开放协调机制已成为协调欧盟与成员国、社会组织之间以及成员国之间相互关系的重要机制, 在软法的形成和实施过程中起着举足轻重的作用。就体育领域来讲, 欧盟以及体育运动利益相关者具备了一定的实践经验, 现以软法为视角就欧洲体育政策进行分析。

1 软法与体育政策

软法发端于国际法, 它是一种没有国家强制力的

规则, 其具有形成主体多样性、制定程序开放性、实施方式非强制性等特点, 但从本质上看是一种民主协商机制。现代法律无论就其内涵还是外延都在深化和扩展, 基于此将法分为硬法和软法两种基本形式并非没有根据, 学界对软法的研究也日益兴起。

1.1 软法的内涵

软法有多种表达方式, 诸如“自我规制”、“自愿规制”、“软规制”、“软协调”、“软治理”等。但目前尚未有一种明确、统一、权威的关于软法表述。

法国学者 Francis Snyder^[1]认为: “软法是原则上没有法律约束力但有实际效力的行为规则。” Linda Senden^[2]认为: 软法是载于文书的行为规则, 不曾被赋予法拘束力, 但可能有某种——间接的——“法效果”

(legal effect), 它旨在产生或可能产生实际效果。Brochardt and Wellens^[3]认为: 软法是行为规则, 它没有法的拘束力, 不靠强迫制裁来实施, 但起草者却希望它能有一定程度的法意义, 尽管此意义随具体情况而不同; 起草者希望它影响成员国、机构、企业和个人的行为, 它也确实有此种效果。罗豪才^[4]指出: 软法是一个概括性词语, 被用于指称许多法现象, 这些法现象有一个共同特征, 就是作为一种事实上存在的有效约束人们实际行动的行为规则, 而这些行为规则的实施总体上不直接依赖于国家强制力的保障。程信和^[5]认为, 软法是指不在国家法范围内, 但是却在社会现实中调整人们之间关系, 具有约束力、强制力的规范就是制度意义上的法, 正是关于人们权利、义务和各种规则(规范)的总称。

1.2 软法与体育政策的关系

在贾文彤^[6]的相关文献中, 就体育领域中软法的载体形式, 针对同一种分类标准他给出了不同的分类, 主要区别在于弹性法条这一形式是否在软法的基本形式之中。本研究不赞同把体育领域中的弹性法条列为软法主要载体形式之一, 原因在于将弹性法条纳入软法的范畴有软法泛化的可能。以适用于体育领域并以软法的性质为标准, 可以分为体育政策、体育行业和组织的自治规则、体育标准、体育惯例等。可见, 体育政策属于体育领域软法的一种表现形式。

2 欧盟体育政策的发展

欧共体成立之初, 体育运动并不被看作是一项重要的经济活动。实践中, 欧盟的经济政策与社会政策对体育领域尤其是体育产业产生过重要影响。20 世纪 90 年代前半期, 有 4 个较大的措施促进了欧盟体育政策走向成功: 设立欧洲体育论坛以强化体育代表之间的对话和合作要求; 完善单一欧洲市场对体育运动的影响研究并对其进行经常评估; 设立一个单独的促进体育运动发展的项目规划; 在欧盟内部规范体育运动的管辖权^[7]。

20 世纪 90 年代后期至今, 不断有利益相关者呼吁在《欧共体条约》中增加有关体育的条款, 欧盟委员会希望这能为其在体育领域内行使管辖权提供合宪性依据, 而体育界则希望由此获得欧盟法适用除外的待遇。但是欧盟各成员国之间在这一问题上分歧甚大, 无法达成一致。因此, 欧盟只能以原则上不具有法律约束力, 但对政策与法制的形成有重要影响力的软法逐步发展其体育政策。实践中欧盟主要采用的软法形式包括条约声明、政治方针、定向文件、安慰信和通告等^[8]。之后, 欧盟通过了一系列软法文件, 如《阿姆

斯特丹声明》、《共同体在体育领域内工作的成绩与展望》的委员会工作文件、《欧洲体育模式》的咨询文件、《赫尔辛基报告》、《尼斯宣言》以及《欧洲体育白皮书》等。以《尼斯宣言》为例, 该宣言指出欧盟应考虑到体育运动内在的社会、教育和文化功能并使之在尊重社会道德和社会融合方面发挥特殊的作用, 强调体育运动的社会作用和体育组织的责任, 在成员国内部以及欧盟法范围内都应当承认体育组织的独立性。

2007 年欧盟委员会公布的《欧洲体育白皮书》是欧盟首次以全面、综合的方式介入体育领域。体育的社会、文化、教育价值, 体育的经济影响得到了重视, 体育的特殊性和欧盟法律在体育领域的适用问题得到了欧盟委员会详尽的阐释。辅助性原则和体育自治原则共同成为指导《欧洲体育白皮书》实施的核心理念。影响评估报告中的第 5 方面“达到目标的主要政策选择”, 涉及如何获得更广泛的体育提案以创制软法和制度, 这是从体育领域的公共治理角度来探讨的。

基于以上现实, 欧盟关于体育运动的立法和调整主要依靠软法, 同时在欧洲一体化进程中软法为约束性的硬法文件奠定了基础。

3 运用软法治理体育事务的原因

在欧盟官方研究报告以及实践中, 软法实际上是作为一种治理手段和方法来应用。由欧洲体育部长发起的为了寻找欧洲足球治理本身是否适合于维护体育运动精神和所谓的欧洲体育模式的研究报告——《独立欧洲体育评论》。该研究报告认为作为一种工具——“软法”政策协调, 也即“开放协调机制”是法治秩序下可以提供的一种柔性的、开放的机制, 它可能在 25 个国家不同体育政策之间起到作用。在欧洲法院审理的 Grimaldi 一案中, 欧洲法院也表达了在处理具体事务时应该有责任采用软法规则来考虑如何解决问题。

从欧盟运用软法规制体育运动的实践可以得出: 在欧洲, 体育领域适用软法已经是一种较为惯常的措施。欧盟运用软法的原因部分在于欧盟缺乏体育政策的法律基础。由于面对修订条约的困难, 由欧盟使用软法来影响欧盟法律框架的情况将继续适用于体育领域。在适用欧盟竞争法时, 尽管竞争法在调整一般法律市场行为时不失为充分的法律机制, 但在调整与体育相关市场时却显得过于苛刻, 因为体育运作的市场条件与其他部门不同。因此, 利用软法措施可以照顾到体育领域独特性从而保证调整的弹性和敏感性。同时这也经常能得到更倾向于委员会经过协商的非正式实施程序的体育组织的支持。软法已经被欧洲法院和欧盟委员会所引用。软法的利用代表了一种独特的、

具有自身价值的“准法律”途径。

4 运用软法调整体育事务的经验

从体育政策的制定主体来说,体育政策的形成主体具有多样性。从《欧洲体育白皮书》的主件中可以看出,欧盟委员会提出邀请下列各方参与机构对话:欧洲体育联合会、欧洲伞状分布的体育机构(欧洲奥委会,欧洲残疾人奥委会和欧洲非政府间体育机构)、成员国伞状分布的体育机构(国家奥委会和国家残疾人奥委会)、其他在欧洲范围内代表体育领域的机构(包括社会机构)、其他欧洲和国际性体育机构,特别是欧洲议会的体育机构和联合国组织,如联合国教科文组织和世界卫生组织。

在足球领域,国际职业足球运动员工会、世界职业球员协会,已经启动了几个项目,目标是在足球领域建立欧洲社会对话机制。欧洲职业足球联赛协会受命考虑欧洲层面的社会对话,并以社会合作身份规范行为。无论是双方对话还是多方对话,各方地位平等,对话的主题、范围、内容都是对话各方共同参与决定的,相对双方的参与度高。由此可见,参与主体的多元化为政策的制定奠定了良好的基础。

从软法规范的形式上说,体育政策的表现形式不拘一格。由欧洲体育部长发起的,针对发生在足球治理方面的丑闻,目的是找到欧洲足球治理本身是否适合于维护体育运动的精神和所谓的欧洲体育模式的研究报告——《独立欧洲体育评论》的附件1中,明确认为软法包括:建议、自愿协议、绿皮和白皮书、行动计划和纲领、建设性交流、意见交换、行为准则、指导建议、公告、声明、结论、报告、备忘录、意见。学者 Richard Parrish^[9]在《The Birth of European Union Sports Law》中多次提及欧洲体育建设中软法所起的重要作用。并认为软法是指那些原则上没有法律约束力,但可能对政策和法律的发展有重要影响的行为规则。这包括由欧盟机构采取的不具有约束力的措施,例如,公约宣言、欧盟理事会文件、政治方针、委员会说明性文件、承若函以及通知。

从软法规范的内容上看,软法一般不规定罚则,它通常不具有像硬法那样的否定性法律后果,更多是依靠自律和激励性的规定。例如,欧盟委员会将监管体育白皮书中“皮埃尔·德·顾拜旦”行动计划的执行情况,并试图通过以下方式确保政策跟进:定期报告欧盟成员国在每一行动领域的进展。委员会将在每一轮值主席国领导下,在欧盟体育主管会议框架内照

此行事,该措施在2007年下半年启动。适时向欧洲议会汇报取得的经验,委员会将在欧洲议会各委员会的权限内如此行事,主要是文化和教育委员会。

从过程来看,开放协调机制是软法形成和实施不可或缺的重要环节(该模式的贡献首先是落实了辅助性原则,其次为多方主体提供了参与治理的机会)。例如,在运动员权利保护方面,欧盟委员会已经帮助建立了欧洲体育雇主协会(EASE),并继续确认体育领域合适的国家雇主组织,并与欧洲工会合作,它在几个现存欧洲社会对话委员会中代表服务部门中的雇员。

从其效力上看,软法通常不具有国家强制约束力,而是依靠制度、舆论导向、伦理道德、文化等软约束力来发挥作用。

由于软法在体育领域的特殊重要性,所以如何更好完善软法力争减少纠纷,以及纠纷产生后如何妥善解决极为重要,建设法治体育,要依靠硬法,也要倚重软法。现代法治应当寻求更多协商、运用更少强制、实现更高自治。

参考文献:

- [1] Francis Snyder. Soft law and institutional practice in the European Community[G]//Steve Martin. The construction of Europe: Essays in Honour of Emile Noel. Kluwer Academic Publishers, 1994: 198.
- [2] Linda Senden. Soft law in European Community Law[M]. Hart Publishing, 2004: 112.
- [3] Brochardt, Wellens. Soft law in European Community Law[J]. European Law Review, 1989, 14(5): 285.
- [4] 罗豪才. 公域之治中的软法[N]. 法制日报, 2005-12-15: 9.
- [5] 程信和. 硬法、软法与经济法[J]. 甘肃社会科学, 2007(4): 36-41.
- [6] 贾文彤. 我国体育领域“软法”问题研究[J]. 体育学刊, 2010, 17(7): 6.
- [7] 黄世席. 欧洲体育法研究[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2010: 31.
- [8] Richard Parrish. Sports law and policy in the European Union[M]. Manchester: Manchester University Press, 2003: 17.
- [9] Richard Parrish. The birth of European Union Sports Law[M]. London: Frankcase, 2003, 20-39.