

签约方遵守世界反兴奋剂条例之国际标准初探

李真

(湖南工业大学 法学院, 湖南 株洲 412007)

摘 要: 2017 年 5 月世界反兴奋剂机构(WADA)出台《签约方合规国际标准》(草案), 并计划于 2018 年正式实施, 该国际标准旨在加强 WADA 就签约方遵守《世界反兴奋剂条例》的情况进行有力监督和制裁。结合文献和相关案例对该文件进行分析, 指出其中的问题并结合我国实情给出应对建议。该合规标准的核心内容为“WADA 监控签约方实施合规”。尽管草案存在一些问題: (1)WADA 角色定位的偏差影响标准实施; (2)合规范围明确性有待改善; (3)分级承担后果内容不完整; (4)后果承担方式可行性需再考量; 但标准的出台弥补了遵守条例实操程序的空缺, 我国相关机构应重视并做好充分的准备迎接 WADA 合规审查和监督。

关 键 词: 体育法; 签约方合规国际标准; 世界反兴奋剂条例; 世界反兴奋剂体系; 合规程序
中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2018)04-0079-08

A study of international standard for signatories to comply with the World Anti-Doping Code

LI Zhen

(School of Law, Hunan University of Technology, Zhuzhou 412007, China)

Abstract: In May 2017, the World Anti-Doping Agency (WADA) issued the International Standard for Compliance by Signatories (Draft), and planned to officially implement it in 2018; this international standard aims at reinforcing WADA to carry out powerful supervision and sanction on the circumstances of signatories complying with the World Anti-Doping Code. Coupled with literature and related cases, the author analyzed this document, pointed out problems therein and offered corresponding proposals according to China's actual circumstances. The core content of this standard for compliance is that "WADA monitors signatories to implement compliance". Although the draft had some problems: 1) WADA's role orientation deviation affected standard implementation; 2) the definition of scope of compliance needed to be improved; 3) the content of taking the consequences hierarchically was imperfect; 4) the feasibility of the way of taking the consequences needed to be reconsidered, the issuance of the standard made up blanks in the practical operating procedure of code compliance, related agencies in China should value and make thorough preparations for welcoming WADA's compliance examination and supervision.

Key words: sports law; international standard for compliance by signatories; world anti-doping code; world anti-doping system; compliance procedure

《签约方合规国际标准》是即将在 2018 年 4 月正式颁布的反兴奋剂规则体系中的重要国际标准, 该标准在体育界反兴奋剂领域具有里程碑式意义, 因为它第一次以标准的形式明确各反兴奋剂组织违反世界反兴奋剂体系中的规则所需要承担的责任, 从以前的倡

导和要求正式变成具体可行的处罚措施的规则。^①从目前世界反兴奋剂机构和国际奥委会对俄罗斯兴奋剂事件的处理过程可看出 WADA 颁布该国际标准的决心。我国相关机构应当及时了解该标准以更好应对体育领域反兴奋剂工作。

收稿日期: 2017-08-20

基金项目: 国家社会科学基金项目“反对与防治兴奋剂的法律机制研究”(17BTY007)。

作者简介: 李真(1987-), 女, 讲师, 博士, 研究方向: 国际法学与体育法学。E-mail: cuzhenfighting@163.com

1 背景介绍

1.1 合规标准(草案)的出台

2015 的世界反兴奋剂机构(World Anti-doping Agency, WADA)独立小组和麦克拉伦调查爆出了反兴奋剂领域的俄罗斯事件,基于急需处理该事件,强调限制签约方(即世界反兴奋剂组织的各个签约成员组织,签署世界反兴奋剂条例的实体)违反《世界反兴奋剂条例》(下称《条例》)行为,而原有《条例》中相关规定不完整,因此 WADA 和其签约方曾协商一致出台相关协议。协议包含以下内容:《条例》签约方权利和责任、WADA 辅助签约方的合规路径、签约方不合规后果的分级以及可预见的相应后果、(不服)结果诉诸独立裁判机构的程序;并成立独立合规审查委员会(Compliance Review Committee, CRC)。2017 年 3 月,在瑞士洛桑举行的年度论坛峰会,WADA 利益相关方(包括签约方、各国政府等)非正式的同意优先建立起该合规草案。同年 5 月 18 日,WADA 理事会批准 CRC 的建议:修订《条例》内与合规相关的条款;制定签约方合规国际标准(International Standard for Compliance by Signatories, ISCCS)。

1.2 合规标准在 WADA 国际标准中的位置

《条例》与现有 5 项国际标准共同形成反兴奋剂体系,旨在统一反兴奋剂过程中的技术性领域问题。这 5 项国际标准包括禁用名单、检测和调查、实验室、治疗用药豁免以及隐私和个人信息保护。这些标准是通过 WADA 的利益相关方下设的立法委员会批准、对《条例》签约方有强制约束力的准则。禁用名单最为大众熟悉,名单确定赛内和赛外以及特殊体育项目的所有禁止使用的物质和方法;名单对禁用物质和方法进行分类:如类固醇、刺激剂、基因兴奋剂等。检测和调查国际标准规定有效检测程序,以及如何在通知运动员到样本送检的过程中保证样本的真实性和完整性等问题。实验室标准旨在保证被授权的实验室做出的检测结果和证据数据达到统一;另外,该标准及其相关文件必须由反兴奋剂实验室出具并达到 WADA 的授权。治疗用药豁免标准(TUE 国际标准)旨在保证各国各组织批准治疗用药豁免的程序一致。行踪信息证明主要对各兴奋剂组织在收集运动员(主要是国际级别运动员)行踪时的程序进行统一,并得到运动员和相关组织的支持。隐私和个人信息保护标准目的在于在反兴奋剂过程中保护运动员及相关人员的个人信息,包括行踪信息、兴奋剂控制、治疗用药豁免信息以及相关数据信息等。

依照 WADA 的计划,签约方合规国际标准草案(下称合规草案)正向各方征集意见,分别在 2017 年 9 月、

10 月出台草案的第 2、3 版,并在 11 月将最终版本草案提交 WADA 理事会,标准则将在 2018 年正式公布实施^[1],届时反兴奋剂体系又将增加一项国际标准。

2 合规标准(草案)的结构和内容

2.1 结构概要

签约方合规国际标准草案主要内容分为两个部分:第 1 部分包括简介、《条例》条款、国际标准条款以及定义;第 2 部分为 WADA 监控签约方实施合规。

第 1 部分中的相关条款部分主要是 2015 版《条例》的新修订内容,准确的说,此次《条例》修订主要原因就是为适应合规标准的出台。在兴奋剂控制部分,《条例》强调其对反兴奋剂组织和运动员及相关人员的强制性;在处罚体育实体方面,《条例》不反对体育组织之间的制裁;上诉部分增加了内容,明确列出可上诉的具体决议,修改了可以上诉的主体并详细列出;在签约方附加责任和义务部分增加义务主体,并且明确 WADA 的监督义务;在监督遵守《条例》部分有较大修改,将遵守《条例》和《反对在体育运动中使用兴奋剂国际公约》(下称《公约》)遵守区分开来,从 WADA 如何监督,到签约方如何遵守,以及出现不遵守的情况如何处理等具体内容;监督《公约》的遵守 WADA 只有建议权。此外还提及了实验室标准中的提交原始申请单的规定。

第 2 部分是整个标准的核心内容,包括监督计划、支持项目、监控工作、纠正机会、宣告程序、结果承担以及恢复。监督计划主要包括合规监督的运作、独立审查和建议以及实施程序;支持项目主要指 WADA 对签约方在自我排查的技术和操作层面;监督工作首先将签约方进行分类并确定优先级,并提出与其他组织进行合作的方法,如《反对在体育运动中使用兴奋剂国际公约》大会组织,最后列明 WADA 监督手段,包括合规问卷调查、强制信息采集、合规审计等;纠正机会给予的对象是不合规者,针对纠正对象列出一套具体落实的程序表,并且依据步骤制定纠正行为的计划和报告,在走完程序依然无法纠正的情况下将问题移交合规委员会,另外还规定出现紧急情况的处理办法;宣告、承担和恢复下文详述。

2.2 实体内容

WADA 是非政府组织,机构鼓励成员加入《公约》,而《公约》大部分内容都是以《条例》为反兴奋剂活动准则,随着加入《公约》的国家数量的增长和反兴奋剂专业性领域的统一,《条例》渐渐成为国际惯例^[2]。此次《条例》合规标准的提出,实质是要求各签约方明确将《条例》纳入并应用到各自管辖范围的反兴奋

剂领域。从国家反兴奋剂组织来说,则是国际惯例的直接采纳或转化(我国对待国际惯例一般是直接采纳);从各国际反兴奋剂体育组织(国际奥委会、国际残奥委和国际单项联合会等)来说,则是国际惯例转化为内部反兴奋剂规则^[9]。

合规意味着遵守《世界反兴奋剂条例》及国际标准,所有运动项目和所有的国家在反兴奋剂的规则文件上协调一致,国际单项联合会(International Federations, 下称 Ifs)、国家反兴奋剂组织(National Anti-Doping Organizations, 下称 NADOs)、重大赛事组织(Major Event Organization, 下称 MEO)等通过3步程序对其自身是否合规进行检测,并调整到合规为止。合规草案大部分内容是以如何监督及实施合规两条程序线索为主,实体内容主要在附录和分散的各小节中。草案最具特色的是分级处理,包括不合规分级、结果分级以及罚金分级。

1)不合规分级。

被认定为不合规的情况分3类。第3类案例是最不被容忍的情形:签约方故意扭曲或者篡改《条例》或国际标准的基本要义,或其他严重情形。合规草案没有定义“故意扭曲或者篡改”,只列举出纳入本类的例子:(1)未按国际标准制定兴奋剂检查计划并提交的签约方,该计划内容主要是分项目评估可能被滥用的禁药和禁用方法。(2)未使用反兴奋剂管理系统(The Anti-Doping Administration & Management System, 简称 ADAMS)或者 WADA 批准的其他系统,及时录入兴奋剂控制表格和发布 TUE 决议。(3)未根据《条例》第6条使用 WADA 许可的实验室分析检测样。(4)未按照《条例》中关于“结果管理”和“公平听证”相关内容处理兴奋剂违规事件。(5)未按照《条例》中关于“结果管理”和“保密和报告”相关内容将结果通知 WADA 和其他反兴奋剂组织。(6)违背《条例》给予或者不给予临时停赛。(7)未及时公布所有案例的结果和细节。(8)拒绝承认或者执行其他签约方的决议。(9)未依照《治疗用药豁免国际标准》建立委员会及申请和承认程序。这些例子包含兴奋剂检查、使用反兴奋剂管理系统、实验室标准、听证程序、结果管理以及治疗用药豁免的基本问题,是 WADA 的底线。

第2类被定义为高度重视的情形:由于签约方的疏忽和大意导致的违规;或者不一致的立法、规则和规定;以下情形也属于第2类不合规:(1)未依照《条例》和国际标准实施反兴奋剂计划。(2)未按照《条例》实施反兴奋剂教育计划,尤其针对运动员和相关辅助人员。(3)未书面通知运动员采集检测样本。(4)未按《检查和调查国际标准》向运动员采集检测样本书面信息。

(5)样本采集工作人员的专业培训计划实施不符合要求。(6)样本采集工作人员的利益冲突政策的实施不符合标准。(7)样本采集的过程不符合要求。(8)样本采集后的监护链不符合检查和调查国际标准。(9)阳性检测结果的初步审查不及时违背《条例》。(10)未根据《条例》通知运动员违禁。(11)未审查所有非典型性结果。(12)未给予被指控违禁的人员及时的听证和决议。(13)没有及时报告 TUE 决议。第2类情形可以分为两种,一种是全面的合规情形,如全力实施合规计划和教育计划,另一种则是更细节具体的内容,涉及到样本采集、结果通告、非典型性结果以及运动员程序权利的保护等等,这些内容的违背虽不是根本性的违反但也是会影响到反兴奋剂活动的公开和透明性。

第1类不合规情形指的则是不遵守除第3类和第2类的其他相关规则的情况,也属于重要内容,构成不合规。

2017年9月份草案第2版出台,在这一部分没有太多实质修改,WADA将原来的分级顺序掉过头来(也就是本文现在叙述的分类顺序),从最严重的列起,并强调列举内容不一定囊括所有的情形。另外删除第3类的第7条和第2类的第9、10条的内容。在最严重的部分添加了两种情形:签约方未合法纳入合规相关的规则、在类似奥运会这样的大型赛事中未准备好合理有效运动员(兴奋剂)检测计划。高度重视部分添加一种情形:即要求20天内公布所有案件的决议结果和详细内容,若违反也属于不合规,同时将原来的关于公布兴奋剂结果和通知运动员的两条内容删除。

2)结果分级。

结果分级则是根据上述不合规分级制定的,与上述分级对应。第1类结果对应第1类不合规,首先,签约方将失去 WADA 的特权;并且向 WADA 提交处罚金;反兴奋剂活动将被监管,WADA 一年访问两次的费用都由签约方提前支付;其代表人在相关体育组织的理事会或者委员会资格将被暂停。其次,如果签约方在结果确定后6个月内未满足恢复条件,则它必须再次向 WADA 交罚金;独立监管机构访问的次数将提高至4次,其代表人员各种资格也将不被恢复;其他情况的处罚也将继续,这些处罚将持续到恢复为止。再次,如果签约方在结果确定后12个月内未满足恢复条件,除继续缴纳罚金,独立监管机构访问的次数将提高至6次;其代表人员各种资格4年内都将不被恢复。

第2类结果:除第1类的处罚(独立监管机构访问的次数直接一年6次)还将叠加下列处罚——如果不合格签约方是 NADOs,则举办奥运会或者残奥会以及世界锦标赛或者其他国际赛事的资格将被取消;如果签

约方为 IFs,则签约方来自国际奥委会或者国际残奥委的基金资助或者赞助将被取消;如果签约方是 MEO,则其反兴奋剂计划将被监管,经费由该赛事组织承担。其次,签约方 12 个月内未满足恢复的条件,除缴纳罚金外,其代表人员各种资格 4 年内都将不被恢复;如果签约方为 NADOs,则其国奥委的代表以及运动员和辅助人员都将被取消参加奥运会和残奥会及其他国际赛事资格;如果是 IFs,其代表以及整个项目的运动员和辅助人员都将不能参加奥运会和残奥会及其他重大赛事;如果是 MEO,其来自国际奥委会或国际残奥委的基金资助、赞助将被取消。

第 3 类结果:首先包含第 2 类处罚(其代表在相关体育组织中任职的资格将被取消至少 1 年)全部的内容;另外,如果签约方为 NADOs,则该国的国旗将不能悬挂,其国奥委的代表以及运动员和辅助人员都将取消参加奥运会和残奥会以及其他国际赛事资格;如果是 IFs,其代表以及整个项目的运动员和辅助人员都将不能参加奥运会和残奥会及其他重大赛事;如果是 MEO,来自国际奥委会或者国际残奥委的基金资助或者赞助将被取消。其次,签约方 12 个月内未满足恢复的条件,则必须预支 1 年的罚金,若每年或者半年的检查都未通过,将继续预支;其代表将被取消体育组织管理资格至少 4 年以上;如果是 NADOs 签约方的国家将被取消一切国际赛事的东道主资格,且该国国旗不能出现在这些赛事上至少 4 年;如果是 IFs,签约方国际奥委会或者国际残奥委的基金资助或者赞助将被取消至少 4 年;如果是 MEO,来自国际奥委会或者国际残奥委的基金资助或者赞助将被取消至少 4 年。

从签约方结果分类不难看出 WADA 的决心,分类根据不合格的程度确定签约方承担后果的大小,针对不同类型的签约方的处罚方式和力度不同,关系到各签约方在体育领域的利益和名誉,有一定可行性;但是如此大幅度的处罚,WADA 是否能把握控制,其权力赋予是否有异议等问题还有待观察。

第 2 版草案最重大的变化是删除大部分罚金处罚结果,补充恢复的时限和结果:如果不合规者在 24 个月内仍然没有恢复,那么将取消该签约方作为奥运会以及残奥会的成员资格。

3) 罚金分级。

草案第 1 版的罚金计算方法也是根据不合规的级别以及不同类型体育组织来进行计算。在第 1 类不合规情况中分为两种:结果确认后 6 个月内未达到恢复要求的罚金是 5 000 美元,NADOs 加上两倍该国年度会费,IFs 加上最近一个会计年度总支出的 1%,MEO 加上最近的赛事一个会计年度总支出的 1%;12 个月

内为满足恢复的罚金额提高到 10 000 美元,NADOs 加 3 倍年度会费,IFs 和 MEO 还需增加提高 1% 的总支出。第 2 类不合规情况就没有 6 个月的期限了,只要确定结果,各个组织必须缴纳 10 000 美元的罚金,其他则按照第 1 类情况缴纳;如果 12 个月内未满足,则罚金起点提高到 15 000 美元,其他同第 1 类缴纳。第 3 类严重的结果则是罚金起点的继续提高,分别是 15 000 美元和超过 12 个月的 20 000 美元,各类组织额外缴纳的费用同前两类一致。

在第 2 版中,标准在最严重的不合规处罚中提及“如果出现更加严重的事实,签约方才会被处罚罚金,罚金数量足够多到区分其他签约方的不合规行为”。

2.3 程序内容

在 WADA 实施监督计划中有两个很重要的主体,一个是 WADA 合规工作小组(WADA Compliance Taskforce),另一个是合规委员会(Compliance Review Committee)。前者是计划项目内部的专门小组,后者是独立的 WADA 常设专家委员会。同以往的提倡建议不同,此次合规标准的提出意味着强制要求签约方实施,并且有明确的合规审查程序步骤,以及出现不合规情况的后果承担。程序部分主要是两方面:一是合规的程序;二是承担后果的程序。

1) 合规程序。

合规程序包括 3 部分:(1)反兴奋剂组织必须接受《条例》,同意《条例》的原则并依照《条例》实施;(2)反兴奋剂组织必须通过修订其规则和政策,接纳《条例》中强行条款和原则,并且将这些反兴奋剂规则提交至 WADA 审查,以便与《条例》步调一致;(3)反兴奋剂组织必须根据《条例》实施修订后的规则和政策。“接受”程序主要是各类体育组织内部的规定,WADA 没有特别要求,只是定期要求汇报进行监督。合规标准主要对于修订和实施两部分进行了规定,各个组织修订反兴奋剂相关规则是否与《条例》相符,WADA 采取了有针对性的措施。

第一,WADA 将利用技术性手段支持和帮助签约方自我审查和修订内部规则:建立系列文件信息供签约方参考,如实施指南、各种规则的模板(如国家反兴奋剂规则、国际单项联合会规则模板、国家奥委会规则模板等)、培训资料以及培训项目等,其他合规的反兴奋剂组织也可以参与帮助。

第二,利用所有工具和方式检测规则是否相符以及实施是否到位,包括 ADAMS、问卷、强制信息、合规审计以及其他收集信息的方法。例如,问卷的主要目的是帮助签约方自检并报告,由 CRC 向 WADA 理事会决议,提交问卷同时签约方还需提供相关文件证

明；问卷一般有时间限制，是最普遍使用的方法。在进行《条例》合规审查时，WADA 会综合问卷内容、ADAMS 内的信息、独立调查报告以及其他可靠的信息对签约方进行评价。另外值得一提的是“合规审计”，该方法并不会应用在所有签约方身上，而是有条件的使用，根据签约方强制信息和问卷的反应、明显的违规或违反《条例》义务、运动员的表现、一国或者项目的兴奋剂历史、申请大型赛事的国家、已经被认定为不合规正在申请恢复的签约方或者 WADA 执委会和理事会要求，这些情况可能会导致审计，具体需 CRC 调查判断。

第三，当被确定不合规后，WADA 会与签约方进行沟通帮助其纠正不合规。在理事会宣布之前依然给予时间改进，时间按照严重程度确定，越严重越需要尽快整改：第 3 类不合规有 3 个月，第 2 类的 6 个月，第 1 类的 9 个月。在整改期限届满却仍未改善的情况下，特别工作小组会将问题转交至 CRC，CRC 审查后建议理事会宣告签约方不合规，除不可抗力外的其他任何理由都不能改变这一决定。另外，在紧急情况时，即该签约方不合规极其严重到需要立即改变，则可直接将问题交给 CRC 处理，在签约方的解释和合规特别工作组的评估下，CRC 可能给出不需要采取任何措施、进行合规审计、要求发布纠正报告的决定或者直接宣布需要承担哪一级的后果而进入恢复程序(进入恢复的同时开始承担后果)。

2) 承担后果程序。

这一部分包括宣告结果和签约方承担后果两个部分。宣告程序首先由 CRC 提出建议，由 WADA 理事会进行考量，然后签约方接受，再由独立小组作出决议；如果签约方不服决议可以向 CAS 上诉，上诉听证结果应当公开；CAS 的独立听证地位得到肯定，一旦最终结果公布，其他签约方也应当接受并配合实施。

在宣告不合规且签约方没有上诉或者上诉不成功的情形下，即开始后果承担。承担的具体内容在上文已经说明。执行要以达到《条例》的规定为目标，鼓励签约方遵守规则，阻止其进一步违规以及敦促其及时满足合规要求；为了维持运动员和其他利益相关者及公众的信心，WADA 和公共部门相关体育活动应从根源上反对兴奋剂，CAS 在关于俄罗斯的判例 CAS 2016/O/4684，CAS 2016/A/4745 中明确提出，如果签约方试图通过违背反兴奋剂计划来保留竞技场的水平、通过自身影响力做出改变现行行为的制裁以维持在国际大赛中公众信心，那么该签约方则应该被踢出这些国际大赛。

恢复程序有别于先前的纠正程序，纠正程序期间

是不需要承担后果的(比如交罚金、取消资格等)，而恢复则是后果承担已经开启的情况下，签约方进行修正不合规的过程。恢复必须满足以下条件：(1)所有修正行为都已完成，所有问题全部合规。(2)签约方意愿并准备毫无保留地遵守并承担《条例》和所有国际标准规定的义务，包括有效且独立的展开反兴奋剂活动。(3)签约方尊重并承担一切后果决议。(4)签约方支付完 WADA 规定的所有花费。(5)其他 WADA 理事会提出的条件。另外，签约方在收到 WADA 通知后 14 天内可以向独立仲裁庭或者 CAS 提出异议，质疑 WADA 对恢复条件的审查；并且应该公布所有内容和解释。程序由 WADA 理事会启动，或者委托 WADA 主席启动；WADA 合规特别工作组负责监督签约方的行为是否满足恢复条件，并定期向 CRC 汇报进程，监督可以采取合规审计的方式；一旦工作小组认为签约方已经满足所有恢复条件立即通知 CRC；CRC 若同意工作组的意见则将上报至 WADA 理事会或者主席确认；如果工作组、CRC、理事会作出的决议认为签约方不满足恢复条件，则签约方只能上诉至 CAS；签约方恢复后，WADA 如果认为有必要可以继续监督一段时间。

3 合规标准(草案)的评价

3.1 积极意义

第一，使得 WADA 反兴奋剂规则的强制性延伸至实际操作层面。虽然在合规标准出台之前，《条例》中也有相关规定——《条例》第 4 部分第 23 条“承认、遵守和修改”，但这一条的内容并没有引起签约方的重视，最主要的是不遵守《条例》后果承担比较笼统，没有详尽承担程序，而且关于签约方是否遵守《条例》也没有统一标准，使得在实际操作中难以执行，合规标准(草案)的出台弥补了这一空缺。

第二，该标准的颁布对反兴奋剂规则体系进一步完善意义重大。相对现行 5 项国际标准，此合规标准更为宏观，它试图将“遵守《条例》”这一要求上升到反兴奋剂体系中更显著位置。从前，对于兴奋剂管控，WADA 主要是负责制定规则，而违反规则的问题更多是签约方来处理，而且往往只能处理“小主体”——运动员，对于签约方不遵守条例的“大主体”问题处理，相关规则方面是欠缺的。合规标准的出台赋予 WADA 限制组织性违反兴奋剂规则的权力，这对于反兴奋剂规则的进一步统一无疑是至关重要的^[4]。另外，其他 5 项国际标准更多的都是某一领域的标准，而合规标准出台拓宽反兴奋剂国际标准可规制的范围——即国际标准既可以是专业技术性，也能调控宏观全局。

第三，从整个国际体育规则角度看，WADA 的合

规标准有着先锋模范的意义。合规标准从反兴奋剂领域统一强制性规则, 力促国际上各个国家和各个体育项目步骤一致, 且不再是口号宣言上的, 而是拥有处罚程序的可行性规则。该标准为国际体育的其他领域规则统一可行提供了参考价值。

3.2 存在的问题

第一, 为力保标准的执行中立客观, WADA 自定的角色是监督主体^[5], 但不可否认的是它也是本标准的制定者。对此, WADA 做了一些处理, 成立合规审查委员会(The Compliance Review Committee, CRC), 并声称: “CRC 是一个独立的、非政治的实体, 负责接受和审查 WADA 合规特别小组提交的报告, 同时向理事会提供指南和建议; 作为 WADA 的常设委员会之一, CRC 有自身的规则以保证其会员在工作中的独立、政治中立以及专业; 规则包括在利益条款方面的严格的利益冲突条款, 即要求 CRC 会员在工作中遇到任何潜在的利益冲突都应当公布并退出该工作”^[6]。从规定看, WADA 对于 CRC 的独立性充满信心, 规则制定也看似很严谨, 但标准中并未披露关键的经费来源, 也没有提及 CRC 委员会成员是否不能为 WADA 的官员。如果 CRC 没有自己独立的经费来源或者说都是由 WADA 拨款, 同时委员会人员设置也是非专任性质, 那么 CRC 的决议亦可以说是由 WADA 做出, 同时 WADA 又身兼规则制定者和监督者的地位, 那么在签约方上诉至 CAS 之前接受的决议很可能存在“垄断”。CAS 的裁决虽然可以推翻特定的 WADA 决议, 我们在其他案件中也看到 CAS 给过 WADA 制定规则一些建议, 但最终 WADA 规则的修订 CAS 无法控制^[7], 也就是说 CAS 对 WADA 的约束力相当有限。那么, 最终还是 WADA 一家权威, 是否能保证中立客观令人担忧。

第二, 合规的范围是否明确。在合规也就是遵守《条例》以及国际标准这一具体问题上, 不合规分类的第 3 类和第 2 类明确提出违背那些条款是不合规的, 但是在分类中标准也明确说了“包含但不限于罗列”, 即使该两项分类都有一句概括性的用词——第 3 类强调“故意扭曲”、第 2 类强调“疏忽大意”, 却未对这两个主观词进行界定, 也使得看似清楚的明确的范围变得难以把握。明确的内容就是罗列出来的部分, 但是未罗列出来却可能成为潜在不合规行为的那一部分是签约方不能控制的; 第 1 类的范围是以排除第 2 和第 3 类以外的其他内容为前提的, 加上没有列举任何有代表性又能表现出其评判标准的例子以供签约方参考, 不合规的范围明确程度还有待提高。

第三, 合规标准中的“签约方”指国际奥委会和国际残奥委、IFs、NADOs 或者国家奥委会、MEO 等,

列在 WADA 官方网站上各个体育组织; 也就是说这些组织都有不合规的可能性, 但在分级结果承担上只提到了 NADOs 或者国家奥委会和 IFs 以及 MEO 这 3 类不合规主体, 如果国际奥委会和国际残奥委出现不遵守《条例》和国际标准的情况, WADA 应该怎么处理? 或者说 WADA 认定其完全不会出现不合规情况? 所以该分级形式并未囊括所有的签约方, 是否有进一步改进的可能。

第四, 此次标准中的结果分级相比之前《条例》第 4 部分对不遵守规则的结果承担, 增加很多有针对性的具体内容, 但是某些承担方式的可行性值得怀疑。其中关于 IFs 的一条规定引人注意: “……如果是 IFs, 其代表以及整个项目的运动员和辅助人员都将不能参加奥运会和残奥会及其他重大赛事”(见《签约方合规标准》(草案)附件 B 第 3.1 条)。这意味着, 在被 WADA 认定不合规, 在“恢复”之前, 整个某项体育项目都不能参加奥运会或者其他重大赛事。那么有两个问题值得考虑: 运动员的参赛权是否受到损害? 该项目是否能退出 WADA? IFs 管辖下的本项目运动员应该很难干预到其组织的“行政立法行为”, 由于组织的不合规而使得运动员不能参加比赛是否与该标准设立的初衷相违背? 针对 NADOs 有“不合规导致该国所有运动员都不能参加比赛”的规定, 但是该国运动员还有以自己的名义参加比赛的可能, 而此项下则全无例外。另外, 该规定如此强硬, 如果出现 IFs 实在达不到“恢复”的要求而退出 WADA 签约方成员, WADA 该如何处理, 譬如像 FIFA 这样的项目, 其自身的赛事发展相当成熟, 即使没有奥运会这样的平台也不会影响该项目的发展。

第五, 该标准草案有些用语上可以更完善。例如, 在合规审计部分提到, 审计并非针对所有签约方, 而是根据一些指标信息来决定, 其中有个指标是“一国或者一个项目的兴奋剂历史”, 一个项目的兴奋剂历史姑且可以理解为某个项目由于其自身的性质使得运动员特别容易用上或者接触某一种特定的违禁物质; 体育兴奋剂使用源于欧洲, 有过兴奋剂历史的国家太多, 根据“一国的兴奋剂历史”这个指标判断哪个签约方应当成为合规审计的对象缺乏根据, 恐有歧视之嫌, 还是应多以事实证据决定。

4 合规标准对中国反兴奋剂组织的影响

我国反兴奋剂事件处理过程中就出现过违背 WADA 相关规则的问题。2016 年 4 月北京实验室因不符合实验室国际标准而被 WADA 暂停资格, 要求在 4 个月内进行整改恢复。我国官方公布的原因是实验室

未通过 WADA 的技术性考试,不属于严重的不合规;事后,我国积极应对并且在不到4个月的时间就通过审查恢复,对此 WADA 给予高度评价^[8]。另外,2014年中国官方未及时公布孙杨的兴奋剂处罚也引起公众舆论各种猜测^[9]。虽然 WADA、国际泳联和中国反兴奋剂中心未将整个事件的细节披露,但是从各方对外宣布的内容来看(WADA 规则要求21天公布结果处理,但是我国反兴奋剂机构是每个季度向 WADA 汇总报告处理结果),是由于规则本身存在漏洞,加之三方沟通不畅导致的。最终,WADA 虽然没有将中国反兴奋剂组织对孙杨的处罚上诉至国际体育仲裁院,但是 WADA 公开批评了中国和国际泳联对这件事的处理,并希望国际泳联带头遵守世界反兴奋剂条例及相关规则。合规国际标准(草案)将“未及时将兴奋剂违禁结果通知 WADA 和其他反兴奋剂组织”的情况归类于第3类,也就是最严重的不合规情形。若合规国际标准按照计划于2018年正式发布,作为 WADA 的签约方,我国相关组织应重视并做好充分准备迎接 WADA 合规审查和监督。

1)积极与 WADA 联系,认真研究该标准内容,充分理解涵义。

以往的国际标准都是在反兴奋剂活动中某一具体技术性规范,实施的影响范围也是在某一环节;但是合规标准是具有宏观性的,全局性的意义,它直接关系到所有规则的遵守和实施的问题,重要性不言而喻。WADA 制定该规则的态度是积极且强硬的,标准还没正式出台已经有了针对俄罗斯兴奋剂事件的行动,可见 WADA 的决心。因此对于该标准的主要内容和概念,我国反兴奋剂组织应该积极与 WADA 联系,进行了解和学习。比如组成专业人士的团队全程跟进标准的制定,充分理解标准的内涵并做好翻译工作;在草案中,WADA 也提及了其在技术上支持和辅助签约方。另外,作为我国反兴奋剂的官方组织,反兴奋剂中心应该动员全体工作人员进行该标准的培训和学习,并传达至其他各级体育组织。

2)各级部门重新审查我国反兴奋剂相关规则和政策。

在了解该标准后,最重要的就是预先审查本国相关政策是否有空缺或者曲解;WADA 针对不同的组织提供相应的模板,包括“国家反兴奋剂组织规则范本”“国家奥委会规则范本”“重大赛事组织规则范本”以及“IFs 规则范本”。根据模板对反兴奋剂规则进行筛查是最初步办法;整体规则参考修正后,还应当依据标准中的附录 A 中的不合规分级进行筛查,尤其是第3类和第2类不合规情形应坚决杜绝。除 IFs 的规则暂

不需要太关注外,其他3类都必须为重点筛查对象。反兴奋剂中心在使用 ADAMS 进行信息汇报时,应当在坚决反对兴奋剂的宗旨下结合本国实际情况,按照标准要求积极履行;另外需要提及的是我国反兴奋剂规则和政策在实时更新的水平有待提高,不只是“禁用名单”需要及时更新,反兴奋剂的其他相关信息也应当与 WADA 同步。

3)国家奥委会应积极加入合规队伍,发挥带头和宣传作用。

相比反兴奋剂中心的专业性,国家奥委会(奥组委)特点在于影响力,很多体育方面的国际规则都是先由奥委会发起的,而且合规标准将国家奥委会定为重点审查对象,奥委会应当积极参照范本查修本组织的规则。2022年的北京冬奥会正在积极筹备中,MEQ 规则也不能懈怠。奥委会从规则和政策上带头跟进世界反兴奋剂活动的最前沿,同时也能提高公众对反兴奋剂相关规则的认知水平,而不只是停留在“禁药”表面认识上。

4)从实践中吸取教训,避免不合规事件发生。

WADA 合规除要求修订所有规则至符合《条例》和国际标准的水平,更重要的环节是实施。除依照标准中程序按部就班,更应该留意已经被 WADA 列出的不合规签约方。WADA 披露从2015年开始17个不合规的国家反兴奋剂组织,包括阿根廷、巴西、墨西哥、以色列、朝鲜、肯尼亚、西班牙等国,当然这17个国家至2017年4月前都已恢复,不合规的原因主要在两个方面——反兴奋剂计划的实施以及《条例》在本国法律体系的实现。另外还需要了解并跟进俄罗斯反兴奋剂机构(RUSADA)的不合规事件(现正处于“恢复”阶段):2017年5月,WADA 理事会根据 CRC 的建议,对俄罗斯提出“分步走”的要求^[10]:包括通过所有反兴奋剂活动必须在 WADA 和英国反兴奋剂机构(UKAD)的监督下进行;修改 RUSADA 的相关规则,重新选择主席和副主席;向 CRC 提供 RUSADA 政策以备审;提供其反兴奋剂中心所有的运动员生物护照以供检测等;同时还提出在完成一定目标后公布其实施情况的建议;最新8月份公布的“RUSADA 合规路线图”除总结其已经完成上述任务还提出尚未完成的部分:要求俄罗斯体育部、国家奥委会及 RUSADA 全盘接受并承认“麦克拉伦报告”;开放被联邦关闭的莫斯科实验室;重新选举 RUSADA 的负责人;RUSADA 需重新任命 TUE 委员会及对专业人员进行培训、扩大听证机构的人事和培训,支付 UKAD 和独立专家相关费用、要求俄政府给予其充分财政自主权、利用所有资源完成(反兴奋剂)教育计划;WADA 将于9月开始对

RUSADA 进行审计,届时仍未满足“恢复”条件,4个月内进行第2次审计直至合规。

总之,我国作为利益相关方,应当主动提出对该国际标准的意见和想法,既要维护运动员的权利更要根据我国实情提出问题,毕竟这项国际标准是以大多数签约方能做到为前提;既要服从游戏规则,更需要加入规则制定的行列。

注释:

① 该标准草案的英文全称是 THE INTERNATIONAL STANDARD FOR CODE COMPLIANCE BY SIGNATORIES, 在《世界反兴奋剂条例》中官方把“code compliance”翻译为遵守条例,作为文中内容这样翻译无可厚非,但是作为一项文件标题,本研究认为该译法不恰当,且标准要求的不只是遵守《条例》还包括相关其他规则,因此译作“合规”,即《签约方合规国际标准》。

参考文献:

- [1] WADA. Drafting and consultation process[EB/OL]. [2017-08-04]. <https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/wada-compliance-code-is-timeline-en.pdf>.
- [2] 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.
- [3] WADA. International standard for code compliance by Signatories Draft Version1.0[EB/OL]. [2017-08-04]. <https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/wada-isccs-v1.0-en.pdf>.
- [4] JONATHAN T. Is enhanced world anti-doping code compliance monitoring (part of) the solution?[EB/OL]. [2017-08-04]. https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/compliance_presentation_-_2017_wada_symposium.pdf.
- [5] WADA. Compliance monitoring program[EB/OL]. [2017-08-04]. https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/compliance_monitoring_program_webinar.pdf.
- [6] WADA. WADA compliance review committee[EB/OL]. [2017-08-04]. <https://www.wada-ama.org/en/who-we-are/governance/compliance-review-committee>.
- [7] 李真, 李自炜. 兴奋剂“违禁”救济及 NSF 规则——莎拉波娃上诉案之启示[J]. 武汉体育学院学报, 2017, 51(2): 45-50.
- [8] WADA. WADA reinstates Beijing laborator[EB/OL]. [2017-08-04]. <https://www.wada-ama.org/en/media/news/2016-08/wada-reinstates-beijing-laboratory>.
- [9] CRAIG LORD. FINA in hot water: WADA expresses concern over handlings of Sun Yang doping case[EB/OL]. [2017-08-04]. <http://www.swimvortex.com/fina-in-hot-water-wada-expresses-concern-over-handling-of-sun-yang-doping-case>.
- [10] WADA. RUSADA: Roadmap to compliance[EB/OL]. [2017-08-04]. https://www.wada-ama.org/sites/default/files/2017-08-02_rusada_roadmaptocompliance_en.pdf.

