

论国际奥委会对国家奥委会的处罚

——从印度奥委会资格被停事件谈起

郭树理，宋雅馨

(湘潭大学 法学院，湖南 湘潭 411105)

摘 要：根据《奥林匹克宪章》，国际奥委会有权力对国家奥委会做出暂停或开除会籍的处罚决定，但是现行规定明显偏向于国际奥委会的权力行使，而忽视了国家奥委会的权利保护。印度国家奥委会会籍遭到暂停是目前最新实例，国际奥委会及其执行委员会对国家奥委会的处罚权力应当有所规范，国家奥委会享有的程序性权利与实体性权利需要得到保障，处罚过程中出现的纠纷应当提交国际体育仲裁院处理。

关 键 词：体育法；国际奥委会；国家奥运会；印度奥委会；国际体育仲裁

中图分类号：G80-05；G811.111 **文献标志码：**A **文章编号：**1006-7116(2014)05-0063-07

On penalties imposed by the International Olympic Committee on National Olympic Committees

——Starting with the incident of the Indian National Olympic Committee being banned

GUO Shu-li, SONG Ya-xin

(Law School, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: According to the Olympic Charter, the International Olympic Committee has the power to decide to impose a membership suspension or cancellation penalty on a National Olympic Committee, however, the existing stipulations are obviously in favor of the International Olympic Committee exercising its power, yet seriously neglecting the protection of the rights of National Olympic Committees. The membership of the Indian National Olympic Committee being suspended is the latest instance up to this day; the power of the International Olympic Committee and its executive committee to punish National Olympic Committees should be somewhat regulated; the procedural and substantive rights of National Olympic Committees need to be ensured; disputes occurring in the process of punishment should be submitted to and settled by the Court of Arbitration for Sport.

Key words: sports law; International Olympic Committee; National Olympic Committee; Indian Olympic Committees; international sports arbitration

2012 年 12 月，国际奥委会在瑞士洛桑通过一项引起体育界震惊的决定，因印度政府涉嫌在印度国家奥委会选举过程中介入并干预，国际奥委会就此中止印度国家奥委会的国际奥委会成员协会资格，同时停止向其发放奥林匹克团结基金，并剥夺所有印度官员参与审议奥林匹克事务国际会议的资格^[1]。

根据《奥林匹克宪章》(以下简称《宪章》)，国

际奥委会对国家奥委会有直接的处罚权，而且由于奥运会、世界杯等国际性大赛影响广泛，受罚国家往往会积极配合此类国际体育组织的决议，让人意外的是此次印度国家奥委会却表现消极，迟迟未采取有力措施改变现状。通过国际上的力量促进国内体育的发展固然是件好事，但从现实来看，有时也难以分辨是政治干预体育还是体育主动评价政治。体育治理机构和

收稿日期：2014-03-22

基金项目：国家社会科学基金项目(11CFX076)。

作者简介：郭树理(1975-)，男，教授，博士研究生导师，研究方向：国际体育法。E-mail: shuligu@126.com

政府机构间存在一种明显的类比,国家奥委会是否必须遵守国际奥委会做出的处罚决定?是否存在法律依据使得国家奥委会能够通过仲裁的方式维护自己根据《宪章》所获得的权利?这些问题不仅对规范国际体育组织处罚权的行使有着重要意义,进一步而言,对奥林匹克运动的健康发展也影响深远。

1 国家奥委会会籍遭暂停的实例

到目前为止,国际奥委会最常给国家奥委会的处罚决定就是暂停资格。国家奥委会的一切活动都要遵循国内法的相关规定,在不同国家内它有可能属于自治性社团法人、行政机构或半行政半自治性机构,这都取决于一国的国内法。比如,根据我国法律,中国国家奥委会是一个独立的法人机构,但是实质上是一个政府组织成立的管理奥林匹克运动的机构,有学者据此认为其有行政性^[2]。而《宪章》在对国家奥委会组成人员进行规定时就明确“政府或其他公共权力机构不得指定国家奥委会的任何成员。”不管是一国的国家奥委会在其本国是自治性社团法人,还是扮演着行政机构的角色,一贯倡导国家体育机构保持独立身份的国际奥委会,对于不能保障自身独立性的国家奥委会,态度总是强硬的。

在 2012 年 12 月印度奥委会被暂停成员资格之前的 3 月份,印度政府曾发出一份指引文件,敦促印度奥委会和国家体育联合会制定规则来强制其官员的任期,德里高等法院裁定该指引文件“有效、具有约束力和强制性,任期条款并不违反国际奥委会宪章”。指引文件中提出,印度奥委会主席和体育团体的限期为 12 年,“中间可以连任或者不连任”,常任秘书长和财务主管“最多可以有 2 个 4 年期的连任,最少每 4 年进行一次选举”,任何一名官员的任职年龄不得超过 70 岁。不仅如此,德里高等法院还表示,印度政府完全可以对国家单项体育联合会以及印度奥委会制定有关规定^[3]。但是,在国际奥委会看来,印度政府的这一做法明显就是干预国家奥委会的内部管理,对印度参加奥运会产生了重要影响,不论印度的国家奥委会根据其国内法属于上述何种类型的机构,这都是政府侵犯国家奥委会独立性的表现。

导致印度被暂停资格的矛盾不止官员任期条款这一个问题,还有印度奥委会新主席的选举问题。事件主要源于志在参选印度奥委会委员的班诺特和查乌塔拉。两人都因涉嫌在举办 2010 年新德里英联邦运动会中参与腐败行为,正处于政府的监管中。令人不可思议的是,正是上述“戴罪之人”入主了印度奥委会。国际奥委会认为这次选举受到了印度政府的干预,

2012 年 10 月曾做出警告,要求印度国家奥委会反对班诺特当选奥委会主席,但印度方面没有理会。国际奥委会对此相当不满,他们认为印度政府的干预直接导致了这种结果的产生,这种行为违背了奥林匹克精神。长时间以来,印度奥运会一直没能妥善解决这个问题,国际奥委会在 2012 年 9 月对印度奥委会发出警告无效后做出了暂停其成员资格的决定,国际奥委会允许印度有一次弥补的机会,即印度奥委会必须重新进行选举,但在这一问题上双方一直僵持,直到索契冬奥会举行期间印度奥委会才修改了相关法令,重新选举奥委会主席。而这一举动也立即得到了国际奥委会的积极回应,第 2 天就解除了对印度奥委会的禁令,也因此避免了印度运动员在本次冬奥会上以个人名义参赛的命运^[4]。

印度国家奥委会不是第 1 个被暂停成员资格的国家奥委会,也不是近些年唯一遭此重罚的成员。2009 年,国际奥委会执行委员会(以下简称“执委会”)宣布,由于科威特强制施行的体育立法限制了国内单项体育联合会独立起草其章程的权利,有悖于奥林匹克运动的原则和规定,政府对其国内的奥林匹克运动进行了明显干预,决定暂时中止科威特奥委会的成员资格。对于国际奥委会的这一决定,科威特当局迅速做出了回应,半个月之内就修改相关法律与国际奥委会达成了协议,随后科威特政府召开内阁会议,决定议会将在规定的时间内对相关法规进行修改。鉴于科威特当局的此项承诺以及双方达成的协议,国际奥委会表示,原定执行的暂停资格处罚将被取消,但科威特有关方面必须在 12 月 31 日之前完成所有相关法规的修改工作^[5]。然而,2010 年 1 月 1 日,国际奥委会执委会还是做出了暂停科威特奥委会行使职权的决定,因为科威特政府强制执行的体育立法表明,科威特管理当局对该国体育组织内部职能实施了明显干预,妨碍了该国奥林匹克运动组织遵守《宪章》、各国际单项体育联合会的相关原则和规定。国际奥委会与亚奥理事会和科威特奥委会近两年努力与科威特政府寻求解决问题的适当和具体的方法,但是,科威特政府没有在规定的限期内兑现它的承诺。不过,在 2012 年 11 月 27 日,科威特内阁通过了对体育法的修改,所以 12 月就在印度被中止会员国资格的当天,国际奥委会同时解除了对科威特的处罚。

2011 年,科威特被停止奥委会工作之后,加纳奥委会也接到了国际奥委会对其暂停资格处罚的通知。加纳的国内法律不尊重《宪章》的有关条款,导致加纳奥委会的自主运营管理权受到了加纳国家体育部门的严重干涉,遭国际奥委会“清理门户”。国际奥委会和加

纳奥委会双方之间展开过数月的谈判,当时的国际奥委会主席罗格曾表示若想解除禁令,加纳政府除了根据国际奥委会规定及时修改国内体育法外,另外一个选择就是将国内体育部门改制为完全独立的机构。

2 对暂停会籍事件的分析

2.1 国际奥委会与国家奥委会的关系

国际奥委会有权实施加强奥林匹克团结和维护奥林匹克运动独立性的举措。2013年最新版本《宪章》的第1条第4款特别将原来的第2款最后一句单独列出来,即“不论以何种身份参与奥林匹克运动的人员或组织,都受《宪章》条款约束,并应遵守国际奥委会的决定。”虽然有《宪章》指导、规范和协调,但是国际奥委会、国家奥委会和国际单项体育联合会之间仍在利益博弈中艰难前行。现任国际奥委会主席巴赫上任伊始,不断呼吁各国政府要充分尊重体育自治,这给国际奥委会与国家奥委会的关系带来更大挑战。

国家奥委会虽然是得到国际奥委会承认的组织,却并不是国际奥委会的成员或者下属机构。从法律上来讲,二者之间并不是上下级机构之间的组织与隶属关系。“逆向代表制”是由顾拜旦创立的处理国际奥委会、国际奥委会委员和国家奥委会之间关系的关键性制度,国际奥委会委员不是一个国家或地区在国际奥委会的代表,而是国际奥委会在该国或地区的代表。国际奥委会委员是由国际奥委会自选,而不是由各个国家和地区委派的。国际奥委会的组成是国际奥委会委员,是自然人,而不是国家奥委会。其审议机构是国际奥委会全体委员会议,而不是各国的奥委会代表组成的代表大会^①。“逆向代表制”的存在对于保证各个国家或地区的奥委会在领导奥林匹克运动中的独立地位,起到了重要作用。

虽然国际奥委会与国家奥委会之间是管理与被管理的关系,但笔者认为《宪章》所起到的实质作用类似于两者之间一种形式特殊的契约,对双方的权利义务都应有所约束。《宪章》第27条“国家奥委会的使命与职能”第9款规定:除了对违反《宪章》的行为采取处置和处分外,国际奥委会执行委员会为保护奥林匹克运动在一国的发展,可以采取任何适当的决定,包括当国家奥委会的活动或其意愿的形成和表达受到所在国家实施的宪法、法律或其它规定的阻碍或受到政府机构或其它机构的任何行为的阻碍时,可暂停或撤销对该国家奥委会的承认。根据《宪章》第59条及其细则规定,国际奥委会对国家奥委会的处罚方式主要有4种:暂停权利、撤销临时承认、撤销完全承认、撤销其组织全会或奥林匹克代表大会的权利。其中,

执行委员会有权做出前两种处罚,并决定暂停权利对相关国家奥委会及其运动员所带来的后果。国际奥委会委员全体会议简称为“全会”,全会有权决定撤销对国家奥委会的完全承认以及撤销其组织全会或奥林匹克代表大会的权利。被撤销或失去国际奥委会承认的国家奥委会,因而也失去国际奥委会或《宪章》赋予的一切权利。

《宪章》中“奥林匹克基本原则”部分第5条基本原则“认识到体育是产生于社会框架之内的,奥林匹克运动的体育组织应该有自治的权利和义务,包括自由建立和控制体育规则,决定机构的结构和管理,享有不受任何外部影响的选举权,并承担保证善意管理原则得以适用的责任。”这一条基本原则是2011年修改时添加进去的,实际上是对原第4条中所删去部分的完整叙述,2007年版《宪章》基本原则第4条规定:从事体育运动是人的权利,每一个人都应享有从事体育运动的可能性,不受任何形式的歧视,体现相互理解、友谊、团结和公平竞赛的奥林匹克精神。体育运动的组织和管理必须由独立的体育组织领导。这一次对《宪章》的调整不仅对该原则做了更详尽的规定,还将其单列出来作为一条所有奥林匹克运动都要遵守的基本原则。

2.2 处罚应当极其谨慎

其一,必须保障会籍制度之下国家奥委会的参与权。国际奥委会与国家奥委会之间是以奥林匹克《宪章》为合同的契约关系,国家奥委会寻求承认的活动体现了其对国际奥委会及《宪章》的尊重和承认。两者之间的关系具有特殊性,《宪章》有不同于一般合同的强制性,国家奥委会承担了更多的义务,国际奥委会对国家奥委会的承认和管理也带有强烈的行政色彩。国家奥委会一经承认即享有作为会员的权利,若国际奥委会对国家奥委会的处罚没有按照《宪章》规定做出,或者决定所依据的证据、理由不充分,那都将是国家奥委会会员权利的侵犯,国家奥委会是奥林匹克运动的基本功能单位,若其正常运作不能得到保障,势必动摇奥林匹克运动的根基。

其二,必须保护运动员基本权利。暂停国家奥委会资格或者撤销对其承认的影响往往波及到该国的运动员。2009年至2012年底,科威特运动员都是以个人名义参赛,包括在2010年广州亚运会上获得男子飞碟多项团体冠军及个人决赛冠亚军的麦克拉德和穆扎夫。最早以个人名义参赛可追溯到1980年的莫斯科奥运会,当时英国首相撒切尔夫人要求英国运动员抵制莫斯科奥运会,但是英国运动员塞巴斯蒂安·科没有理会,前往莫斯科,以个人身份参赛,并获得了男子

1 500 米金牌和 800 米银牌。事实上,国际奥委会做出的处罚决定对于被处罚国运动员的参赛权与发展权的影响极大。虽然国际奥委会执行委员会表示这种情况下运动员们可以个人身份参加比赛,但是享受本国奥委会提供的服务与福利、代表本国参加奥运会是运动员的一种荣誉,更是其一项重要的正当权利,曾经甚至出现运动员为能够参加奥运会而改变国籍的情况。所以,暂停国家奥委会的会员资格和撤销承认等处罚都应该是基于充分的理由并依据《宪章》而做出的,而现行《宪章》中的相关规定显然不够全面,需要进一步完善。

2.3 处罚的理由应当明确列举

《宪章》第 59 条规定:“对任何违反《奥林匹克宪章》、《世界反兴奋剂条例》或任何其他规定的情况,全会、执行委员会或者纪律委员会可采取处置或处分”,这一条内容规定得十分笼统,并没有明确“违反宪章”的边界,或者说违反宪章分别到什么程度时,国际奥委会的机构可以或应该对国家奥委会施以不同的处罚。

最近 20 年,国际奥委会对国家奥委会进行处罚的实例越来越多,大致出于两类情况:一是政府过度干预体育协会工作,包括人权问题、人员选举、法律条款冲突等;二是政局变化导致新成立的体育组织不符合国际规定,没有得到国际认可。1999 年,国际奥委会决定取消阿富汗奥委会的国际奥委会会籍,该处罚在 2003 年被取消。彼时的阿富汗还处于塔利班政权的统治下,当时妇女在阿富汗受到歧视,不允许参加体育比赛,塔利班倒台后,阿富汗得以重回奥运大家庭,不少女运动员还被邀请到奥运赛场。因人权问题导致被暂停资格的国家奥委会还有南非奥委会,由于实施种族隔离政策受到联合国制裁的南非,曾被国际奥委会处罚长达 28 年。

《宪章》要求国家奥委会保持其自主性,抵制可能妨碍其遵守《宪章》的任何压力,包括但不限于政治、法律、宗教、经济上的压力。阿富汗和南非国家奥委会的例子确切来说属于“人权”问题中的性别歧视与种族歧视问题,即《宪章》中规定的“包括但不限于政治、法律、宗教、经济上的压力”范围,该条是没有明确任何界限的兜底条款,它反映了国际奥委会竭力希望让体育不受其他任何枷锁的束缚。

事实上,国际奥委会对现实中的这些因素保持高度的警惕和敏感,主动对各种因素做出价值判断。综观整个《宪章》,除了对国家奥委会有协助国际奥委会开展奥林匹克运动的要求以外,主要是对其独立性、自治性提出要求,违反这些义务可以成为国际奥委会做出处罚决定的理由。

国际奥委会能够对国家奥委会进行处罚的情形,研究认为可以在《宪章》中进行明确规定,一方面,让受调整主体能够参照“明法”规范自身的行为;另一方面,唯有依据“明法”所做出的决定才能让受罚者心服口服。例如,采用列举的方式“出现下列情形之一,国际奥委会应当根据本宪章第 59 条第 1.4 款的规定对国家奥委会进行处罚:以种族、宗教、政治、性别或其他为理由实施了任何形式的歧视;国内体育管理机构的组织与运行存在腐败、不公平或受到外界干预的现象;国内法律条款与《宪章》、《世界反兴奋剂条例》或任何其他规定相冲突等。”

通过分析印度和科威特等国家奥委会,从做出禁令到解除禁令的整个过程,可以发现国家奥委会回应禁令的行为是不能马虎过关的,国际奥委会要对国家奥委会所采取措施的效果进行实质性的审查。但是有一个问题值得怀疑,体育立法是国家机构的行为,国家体育立法干涉包括国家奥委会在内的体育组织的活动,如科威特遭禁的理由就是政府制定的体育立法限制了国内单项体育联合会独立起草其章程的权利,国家奥委会只是在履行自己遵循国内法规定的义务,特别是当国家奥委会是自治性私人组织时,这种情况下,能否把账算到国家奥委会头上呢?在这类情形中,国家奥委会为了履行遵守国内法的义务而被动地违反了保持独立性的义务,而国际奥委会决定对其进行处罚,表明他们认为保持独立性的义务优先于遵守国内法的义务。其实,禁令背后体现的是国际奥委会的“无奈”和国家奥委会某种程度上的“无辜”,国际奥委会无奈于没有权力直接干涉一国政府的立法事务,为保证体育自治,对国家奥委会的承认就是国际奥委会手中最有力的筹码,而国家奥委会则无辜成为国际奥委会与国家政府间博弈的牺牲品。

2.4 处罚机构的权力行使要有制约

1) 执行委员会的调查权。

2013 年版《宪章》中第 59 条细则将调查权授予国际奥委会执行委员会,规定其可以对任何可能导致处置或处分的事实开展调查工作。执行委员会还可以就调查权进行全部或部分授权。除此之外,为保证调查工作的顺利进行,《宪章》还赋予了执行委员会特别调查权,即“在整个调查期间,可以暂时撤销有关人员或组织由其成员身份或地位产生的全部或部分权利、特权和职责。”

调查既是一项权利,从另外一个角度来说也是一项义务,执委会必须对事件实情进行全面的了解和调查之后,方能做出处罚决定。现行的《宪章》忽略了对调查权行使的约束,其实,设定约束是为了执委会

能更规范而高效的行使权力。执委会有义务将调查结果及时通知相应国家奥委会，也就是下文将提及的国家奥委会的知情权。执委会不仅要公布调查的结果，还要在做出决定时充分说明其采取调查的手段与方法，更重要的是对于所公布的消息承担责任。《宪章》规定执委会还享有全部或部分授权的自由，那么接受授权的主体范围是否应当受到限制呢？被授权方是否能够完整行使执委会所有具备的权力呢？这些内容都尚未有规定。另外，由于执委会享有的特别调查权能够暂停相关人员或组织的全部或部分权利、特权和职责，所以很有必要对调查设定一个期限，防止因调查的拖延造成更大的损失。我们倡导让国际奥委会对国家奥委会的处罚纠纷进入仲裁程序，这样一来，执委会的调查结果毫无疑问将被作为呈堂证供，所以《宪章》在对调查权的授予问题、调查的期限问题、调查结果的及时公布问题进行明确规定之外，还应该要求调查结果书面化以提高其可信度。

2) 执行委员会的决定权。

执行委员会承担全面掌管国际奥委会的责任，管理国际奥委会事务，《宪章》明确规定执行委员会担负着“监督《奥林匹克宪章》遵守情况”的重任，“对任何违反《奥林匹克宪章》、《世界反兴奋剂条例》或任何其他规定的情况，执行委员会有权采取处置或处分”。如何才能判断国家奥委会失去了独立性与自治性呢，这是个非常主观的标准，除此之外，处罚方式的选择、处罚持续的时间以及处罚终止的条件等，判断与决定权统统掌握在国际奥委会的手中，没有客观可参照的标准，无可预见性。国际奥委会对国家奥委会的处罚形式有多种，但是《宪章》只对撤销承认做出较为详细的规定，对于暂停会员资格，除了规定将决定权交给执行委员会之外，对于处罚的后果、做出这种处罚的条件、被处罚人的救济方式等并没有详细的规定。这无疑为执行委员会留下很大的自由裁量空间，过分的自由裁量权容易导致腐败和滥用权力现象的滋生，所以，为了预防权力的滥用，需要尽可能的设置客观的标准，或者建立起参照先例的原则，或者建立一个监督、复核制度来保障国家奥委会与运动员的正当权利。笔者认为，应该在维护奥林匹克组织独立性与运动员权利保护这两者之间寻求一个平衡，不能因仅限制国家奥委会一头而导致国际奥委会某个机构权力的膨胀。

2.5 国家奥委会的知情权与申诉权

《宪章》规定，执行委员会做出任何此类决定前，都须为上述国家奥委会提供申述的机会，还明确赋予了国家奥委会知情权和申诉权。知情权乃是指当事人享有了解所作处罚决定以及获得书面通知的权利，《宪

章》规定全会、执行委员会或纪律委员会决定的任何处置或处分都应书面通知当事人，这是实现知情权的一种基本方式。但是《宪章》对于知情权的规定惜墨如金，没有阐明当事人可以了解的具体范围，比如做出决定所依据的事实、所做决定的法律依据等，对于当事人而言这些都是十分重要的内容，知情权是申诉权实现的基础，如果这些材料不明，当事人难以有针对性的提出申诉，真正行使申诉权。

《宪章》中规定的申诉权只包括两方面内容：其一，受理申诉的机关为采取处置或处分的国际奥委会主管机构；其二，申诉的方式为亲自出面或提交书面辩护的权利。事实上，《宪章》并未就处罚申诉制度的一系列问题做出具体明确的规定，申诉制度仍处于起步和创建阶段。申诉意味着不同的人在不同的时间和不同的地点对同一事件做出新的判断，以防止错误裁判的发生。申诉权一旦进入《宪章》即成为一种具体的“获得权利救济的权利”，性质上属于受法律保障的程序性权利，相关当事人依《宪章》提起申诉的，受理申诉的机构有义务对此进行审查并做出决定。根据申诉权的性质和设置申诉权的目的，申诉制度应该包括：提出申诉的时限，受理申诉的机构是否必要做出回应以及回应的时限与方式，申诉期间原决定的执行情况，申诉的客体限制，除此之外，执行委员会拥有极大的裁量权，却没有监察机构对其行为实施监督，这也是值得深入研究的问题。

3 建议由国际体育仲裁院处理不服处罚的纠纷

3.1 对专业纠纷解决机制的需要

印度奥委会在获知国际奥委会的决议之后，仍然坚持举行年度全体会议，按照既定程序选举了新的秘书长和主席。印度奥委会代主席马洛塔正式向外界宣布了选举结果，涉嫌贪污而饱受争议的班诺特顺利当选为新任秘书长。马洛塔同时表示，整个选举过程都符合印度法律规定及奥林匹克章程，选举结果得到了与会代表的一致同意，是有效合法的。而印度青年及体育事务部则发表声明对选举结果表示支持，并质疑国际奥委会没有及时就有关规定进行修订。该部的部长则表示，政府机构无权干涉印度奥委会的任何决定，但他本人会积极同国际奥委会进行协商，争取尽快解决这一问题。

印度遭到资格暂停的事件中，印度奥委会与国际奥委会之间的沟通持续了一年多，期间国际奥委会还曾表示如果印方再不积极组织重新选举，则将开除印度奥委会会籍。在印度奥委会2014年年初组织重新选

举之后,终于回到了奥林匹克大家庭,虽然这个结果并不出乎意料。从历年来的禁令事件中反映出国家奥委会处罚现行制度本身所存在的问题,国际奥委会对国家奥委会进行处罚所带来的矛盾需要双方之间的谈判与协商,但是当谈判与协商不足以解决问题时,必须引入更完善、更系统的机制来做出一个有理有据、使各方都服的决定,以更有说服力、更具专业性的方式处理纠纷。随着听证、答辩等程序与结果的公开,一方面帮助国家奥委会正式行使其解释、申辩、申诉的权利,而不是像印度那样拖延时间的暗暗较劲;另一方面,对执行委员会也起到了牵制的作用。更重要的是,对他国企图破坏其国家奥委会独立自主性的行为,有更强的预防和警示作用,国际体育仲裁院(CAS)作为国际体育界最权威的仲裁机构,其裁决应该能给各界一个满意的答复。

3.2 CAS 行使管辖的合理合法性

1)CAS 管辖权的合理性。

因为 IOC(国际奥委会)与各 IF 都追求适用和执行一套全世界统一的规则,所以不同国家的法院对奥林匹克与国际体育纠纷事实得出不同结论的情况,会是一个严重的问题。此外,值得怀疑的是,国内法院是否具有必备的专业知识来解决国际体育纠纷。理查德·波斯纳法官,是美国一位杰出的联邦上诉法院法官,已经察觉到:“几乎没有比联邦法院更不合适的机构来确定参赛资格或决定运动员参加奥运会的资格的程序了。”不同法律体系(例如,普通法系或者大陆法系)有不同的特征,司法意见也可能会随之产生冲突,如司法管辖权的规定、司法独立原则的效力范围、体育所扮演的角色及其重要性,以及一个国家内部与跨国的体育模式等方面都存在很大的差异。奥林匹克运动要求:统一且已被普遍接受的规则能被解释、适用,并由独立而公正的裁判、仲裁员或终审法官予以执行,国内法院实施管辖能否达到此目的要打个大大的问号。即便国内法院能够排除干扰而做出自认为公正的判决,但是对于本文所指的这类纠纷的管辖权应该具体交给哪一个国家呢?判决的承认和执行又是一个客观的现实问题。既然,奥林匹克运动纠纷的解决已经有 CAS 这个单独的国际裁决机构及独立的法律体系,能做出终局有效的裁决,裁决在全球范围内有效和得到承认,那么直接将此类纠纷交给 CAS 解决,既是对已有资源的充分利用,又能高效的解决问题。

2)CAS 管辖权的合法性。

如同一般的国际仲裁一样,CAS 解决国际奥委会处罚国家奥委会争议的前提是它对此具有管辖权。管辖权是 CAS 受理争议的前提条件,只有具备了对某争

议的管辖权,才能排除其他组织对该争议的管辖,做出的裁决才对当事人具有拘束力,当事人应当遵守。

CAS 普通仲裁庭审理的争议基于当事人之间所缔结的将争议提交 CAS 仲裁的协议,该协议可以在争议发生之前缔结,也可以在争议发生之后缔结。上诉仲裁庭的管辖基础则基于有关体育组织在其章程或条例中规定的将争议提交 CAS 仲裁的强制性仲裁条款,或在运动员和体育协会的注册许可合同中规定的强制性仲裁条款。在奥运会体育仲裁体制下,体育仲裁协议高度呈现为格式化的合同条款,体现在《宪章》、各国家奥委会章程、各单项体育协会章程等规范之中⁷。国家奥委会获得国际奥委会承认的条件是遵守《宪章》的规定,国际奥委会据此对国家奥委会实施管理,因此,《宪章》应当视为国际奥委会与国家奥委会之间的协议,国家奥委会参与了奥林匹克运动和奥运会,实际上就被认为默示同意了《宪章》中包括仲裁条款在内的一切条款。《体育仲裁规则》第 S1 条指出下列当事人只要表明他们对争议有利害关系就可以将其争议提交国际体育仲裁院仲裁:国际奥委会、国家奥委会、国际单项体育联合会、体育运动协会、国内体育协会以及“一般有权利解决争议的任何自然人与法人”,这一条强调的是各体育组织的章程中必须有仲裁条款,CAS 才能管辖案件。其实对这类案件的管辖,CAS 也是有仲裁条款依据的。《宪章》第 61 条规定:“在奥运会举办期间发生的或者与奥运会有关的任何争议,须按照《体育仲裁规则》的有关规定,提请国际体育仲裁院独家仲裁”,该条应被视为国际奥委会与国家奥委会之间的协议中的强制性仲裁条款。根据该条的字面意思,其不止是适用于“奥运会举办期间”,还可以适用于“与奥运会有关的争议”,研究认为一旦国际奥委会对国家奥委会的处罚直接影响到了该国参加奥运会,而国家奥委会又表示不服时,这中间产生的争议就能够被视为“与奥运会有关”了。没有上述两种情况下的纠纷该如何处理呢,正如下文所证,既然 CAS 已有了处理这类纠纷的经验,便能保障争议得到公正的解决。

3)CAS 的经验适合处理此类纠纷。

国际奥委会对国家奥委会的处罚属于可以通过仲裁法律途径裁决的纠纷,该问题是有法律性规范进行明确界定的,有清晰的权利义务关系。CAS 处理过的案件类型很多,其中有两类案件与国际奥委会处罚国家奥委会具有可比较性,且 CAS 处理得当,能够说明 CAS 具备对此类纠纷进行管辖的能力。

第 1 类是国际体育组织处罚其委员的案件。斯拉考夫是一名保加利亚籍的国际奥委会委员,在雅典奥

运会开幕前,一批英国记者装扮成支持伦敦申办2012年奥运会的伦敦市民代表向斯拉考夫游说,在与这批记者的交谈中,斯拉考夫隐约地表示他曾经参与了一个申办城市收买奥委会委员投票权的谈判,而这次与记者的交谈被秘密地录了下来。就在雅典奥运会开幕的前9天,该录像被BBC播出,迅速成了国际奥委会的一大丑闻。2004年8月7日,国际奥委会执委会一致同意了道德委员会的提议,中止斯拉考夫在国际奥委会的所有权利并取消其国际奥委会委员资格。斯拉考夫不服国际奥委会的决定,向AHD(CAS的奥运会临时仲裁机构)提出了上诉。仲裁庭认为,国际奥委会执委会完全有权剥夺其作为国际奥委会委员的权利,并且国际奥委会在做出决定前,给了斯拉考夫就该事件做出解释的机会。因而,仲裁庭驳回了他的上诉^[8]。

第2类案件是会员资格案件。1997年1月,直布罗陀足协(GFA)向欧洲足联(UEFA)递交加入申请,但是UEFA迟迟未给出答复,而在漫长的审查期间内UEFA又对其章程的第5条进行了修改,规定此后只接纳被联合国承认为独立国家的成员加入UEFA,并以该条作为拒绝GFA的依据。2002年8月,GFA将UEFA诉至CAS,申请仲裁庭裁决UEFA依照其提交加入申请时的章程规定而承认其成员资格。最终,CAS裁决支持了GFA,要求UEFA应当根据申请提交时的规定来决定对GFA的承认问题^[9]。经过GFA长达十年之余的努力,2013年5月24日,直布罗陀最终成为UEFA的第54个成员国足协。

国家奥委会受处罚案件的主体和事由都具有一定的特殊性,这类争议应当适用的程序无疑是CAS普通仲裁程序,其一,CAS上诉仲裁程序的开始要求申请人穷尽了内部救济手段,而在CAS之外,当今体坛没有其他适合处理国家奥委会遭处罚案件的仲裁机构了;其二,这类案件的调查和双方谈判需要比其他类型的案件更多的时间,临时仲裁程序强调的是高效,显然更不适用。

4 CAS行使管辖权对奥林匹克运动健康发展的意义

CAS成立已有30余年,有专门处理体育问题的一套原则和规则,其所作出的裁决也在实际上起到了“判例法”的作用,由CAS行使管辖权处理国际奥委会对国家奥委会的处罚纠纷有利于规范奥林匹克各机构之间的管理关系。国际奥委会、国家奥委会、国际单项体育联合会是支撑国际奥林匹克事业运作的三大力量,

三者的运行情况直接影响到国际奥林匹克运动发展的状况,处理好三者之间的关系尤为重要。国际体育管理机构的运作应当要遵守一定的规则,然而《宪章》中规定得更多的是国际奥委会的管理权力,如果只是一味的强调“权力”而忽视了“权利”,则“权力”也难以长久,所以在处罚时注重成员的基本权利是必要的。给受到处罚的机构以救济的权利,保障其行使申辩权等其他程序性的权利,使其确信自己得到了公平的裁决而积极、及时地执行裁决、改善现状,这不仅适用于国际奥委会与国家奥委会、国际单项体育联合会之间,也应推及国际单项体育联合会与国内单项体育联合会之间的关系处理。国际体育管理机构之间、国际体育管理机构与国内体育管理机构之间协调而又相互制约、联系紧密而又各司其职的状态更有利于奥林匹克运动的健康发展。

参考文献:

- [1] 白志标. 印度奥委会资格被停[EB/OL]. http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2012-12-06/content_7690729.html, 2012-12-06.
- [2] 夏骄阳. 国际奥委会与国家奥委会法律问题研究[D]. 湘潭:湘潭大学,2008:25.
- [3] 诸葛月英. 印度政府干预官员任期 威胁国家奥委会自治权[EB/OL]. http://www.chinadaily.com.cn/micro-reading/dzh/2012-03-30/content_5576073.html, 2012-03-30.
- [4] 周天一. 国际奥委会解除印度参赛禁令 终可代表国家参赛[EB/OL]. <http://sports.sohu.com/20140212/n394826719.shtml>, 2014-02-12.
- [5] 杨伶. 科威特政府修改法规 国际奥委会取消对该国的禁赛[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/sports/2009-07/29/content_11788904.htm, 2009-07-29.
- [6] 夏骄阳. 国际奥委会与国家奥委会法律问题研究[D]. 湘潭:湘潭大学,2008:36.
- [7] 刘想树. 国际体育仲裁研究[M]. 北京:法律出版社,2010:79.
- [8] 郭树理,周青山. 2004年雅典奥运会体育纠纷仲裁案例述评[J]. 法制资讯,2008(8):63.
- [9] CAS 2002/O/410 The Gibraltar Football Association (GFA)/Union des Associations Européennes de Football (UEFA).[EB/OL]. <http://jurisprudence.tas-cas.org/sites/CaseLaw/Shared%20Documents/Forms/By%20Year.aspx>, 2012-12-30.