

构建我国体育纠纷裁决机制的探讨

郁俊

(浙江工业大学 体军部, 浙江 杭州 310032)

摘要:从我国的体育实践出发,对构建与国际体育接轨的,反映体育专业特点的体育纠纷裁决机制进行了初步的探讨。建议尽快制定并出台《体育仲裁条例》、《体育复议条例》,规定申诉办法,成立体育仲裁机构和体育复议机构以及体育法庭,形成具有我国特色的多层次结构的体育纠纷裁决体系。

关键词:体育纠纷;体育仲裁;体育复议;体育法庭

中图分类号:G812;D922.164 文献标识码:A 文章编号:1006-7116(2004)01-0021-03

The discussion on establish of adjudicative mechanism about athletic disputation in China

YU Jun

(Department of Physical Education, Zhejiang Industry University, Hangzhou 310032, China)

Abstract: This article discusses adjudicative mechanism about establish athletic disputation in China, suggest that "regulation of athletic arbitration" and "regulation of athletic reconsideration" should be set up as soon as possible, and as well as mechanism of athletic arbitration and mechanism of athletic reconsideration and athletic court, to form a adjudicative mechanism on athletic disputation in china which have some characteristics and more levels.

Key words: athletic disputation; athletic arbitration; athletic reconsideration; athletic court

1 设立体育仲裁机构是当务之急

1.1 设立体育仲裁机构能与国际体育接轨

现代体育运动迅猛发展,竞技体育竞争越来越激烈。由于优异的运动成绩能带来巨大的经济利益,为了追求这些利益,部分运动员、教练员等在国际各类体育比赛中不择手段,追逐名利,违反公平竞争的原则,引发了一些体育冲突和纠纷。为此,国际奥委会于1994年成立了仲裁委员会,专门负责解决这些体育纠纷,收到较好的效果。此后,更多的国际体育组织及各地区和国家的体育组织,纷纷在各自的章程中规定了体育仲裁的有关条款。体育仲裁制度在国际体育竞赛活动中对解决体育纠纷的作用显得越来越重要。

1.2 设立体育仲裁机构应符合法律规定

为了和国际体育惯例接轨,我国《体育法》第33条规定:“在竞技体育活动中发生纠纷,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。”这就为我国通过体育仲裁方式解决体育纠纷提供了法律依据。

近年来,由于我国与《体育法》配套的法规体系还不完善,解决体育纠纷的机制也不健全,以致体育纠纷引发诉讼争端的案件增多。较为突出的是2002年初长春亚泰足球俱乐部不服中国足协的处罚而引起的诉讼纠纷,在法学界、体

育界引起较大的争议和讨论。中国足协根据《体育法》的规定行使行业管理权,有权按照行业章程对俱乐部的违纪行为进行处罚。但相关人员如不服处罚,或者处罚不符合法律程序,应允许他们能获得相应的救济途径。《体育法》第33条第2款明确规定,体育仲裁机构的设立办法和仲裁范围由国务院另行规定。而根据一般仲裁理论,仲裁是指纠纷当事人在自愿的基础上达成协议,将纠纷提交非司法机构的第三者审理,由第三者作出对争议各方均有约束力的裁决的一种解决纠纷的制度和方式^[1]。因而足协在章程和纪律处罚办法中自设诉讼、仲裁机构,自行终局裁决与自己有关的争议,显然违反了我国的法治原则和《体育法》的规定,也不符合一般仲裁原则。尽管足协是依法成立,其章程得到法律的认可,而且与俱乐部之间有发生纠纷只能提交足协裁决的协议,但章程和协议不能违背我国统一的法律制度,其中关于裁决纠纷的条款如与我国法律冲突,与公平、公正的法律原则相悖,应属于无效。因此足协也就无权自行裁决自己与俱乐部之间发生的纠纷^[2]。

所以,为了更好地解决竞技体育活动中发生的争议,及时化解矛盾和纠纷,根据《体育法》的规定,尽快地独立设置体育仲裁机构,将体育仲裁制度纳入国家的仲裁体系^[3],已是当务之急、刻不容缓,这也是当前我国体育深化改革形势

发展的要求。

1.3 设立体育仲裁机构要从我国体育实际出发

根据《体育法》的规定设立体育仲裁机构,要考虑体育纠纷专业技术性较强的特殊性,更要从我国的体育实际出发,按照仲裁理论和仲裁原则,设立具有我国特色的体育仲裁机构。

(1)独立设置体育仲裁机构。根据《体育法》的规定以及仲裁理论,体育仲裁机构应具有独立性。我国体育仲裁机构应按照《体育法》及其立法精神的要求,由国务院规定独立设置,与各级体育行政部门、项目管理中心及单项体协分离,而且无任何隶属关系。这是实现独立、公正仲裁解决体育纠纷的组织保证,才能使体育仲裁机构的仲裁活动根据国家法律及仲裁规则,依法独立进行,不受任何机关、团体和个人的干预^[4],充分保证其公正性。

(2)体育仲裁范围。《体育法》第 33 条规定:“在竞技体育活动中发生纠纷,由体育仲裁机构负责调解、仲裁。”体育法释义关于体育纠纷的解释是指,因禁用药物、运动员流动、参赛资格等体育专业纠纷,不包括赛场上的具体技术争议和其他一般性的纠纷^[4]。《体育法》第 49 条规定:“在竞技体育活动中从事弄虚作假等违反纪律和体育规则的行为,由体育社会团体按照章程规定给予处罚。”这种处罚大体可分为两类:技术处罚和经济处罚。技术处罚包括:警告、责令停止比赛、取消比赛成绩、禁止从事教练工作、终身禁赛等;经济处罚主要指罚款处罚^[4]。根据上述《体育法》的规定及其立法精神,体育仲裁的范围显然应是因禁用药物、运动员流动、参赛资格等违反纪律的行为被作出上述技术处罚和经济处罚而引起的纠纷,可以适用体育仲裁的方式解决,而不包括其他一般性纠纷和管理活动中的其他纠纷。

与我国一般仲裁制度规定的只能是平等主体之间的纠纷才可以协议仲裁有所区别,虽然单项协会对俱乐部具有根据法律的授权和章程规定进行行业管理的身份,但体育仲裁可以借鉴我国的劳动争议仲裁制度,按照国际惯例和我国《体育法》第 33 条的规定,单项协会与俱乐部可以成为体育仲裁的主体,同为当事人通过体育仲裁来解决上述体育纠纷,只不过前提是这些纠纷不是由单项协会自设的机构自行裁决,而是必须通过独立设置的仲裁机构裁决。

当然,体育仲裁解决体育纠纷也不是万能钥匙,其仲裁范围不能任意扩大。并非所有的纠纷都必须通过体育仲裁的方式解决,属于我国《仲裁法》民商事范围的体育经济合同和财产权益纠纷,如协商仲裁,应通过一般仲裁解决,以免增加体育仲裁机构的负担。

(3)一裁终局制的适用范围。对我国体育纠纷仲裁裁决是否一律实行“一裁终局制”,还有待于专家、学者深入研究。笔者认为,可以根据我国的体育实际加以区别。

对属于国际体育仲裁范围内的体育纠纷,或是对处罚结果的正确与否发生的争议,可以实行一裁终局制。但这里有一点必须要注意,除法律另有规定外,诉讼终局是我国法律制度的一项基本原则。在我国只有人大及其常委会制定的法律才能规定终局裁决^[5]。为了与我国的法律制度相统一,

除非修订《体育法》第 33 条,授予体育仲裁机构终局裁决权。否则,没有法律的规定或授权,法规及以下任何规范关于终局裁决的规定与我国的法律制度冲突,都不具有法律效力。

对于国际体育仲裁范围以外的其他纠纷,或是对处罚行为的合法性、处罚程序是否符合法律规定等发生争议,则可以不适用一裁终局制。特别是在竞技体育管理中引起的有关劳动关系的纠纷,如果不是通过劳动争议仲裁,而是通过体育仲裁裁决时,应充分考虑到要与我国《劳动法》及《劳动争议仲裁条例》吻合,不宜适用一裁终局制。这样才符合我国的法律制度,能充分保护运动员、教练员的合法权益。对其他一些类似的纠纷,也可参照劳动争议仲裁制度,包括协议仲裁或是非协议仲裁,可以不实行一裁终局制。但体育仲裁应作为必经程序,如不服裁决,可以向法院提起诉讼。而其他如对处罚的程序、处罚行为的合法性等提出异议,不服裁决的,也可允许相对人寻求司法救济途径,要求对处罚的合法性及程序进行审查^[6]。

2 建立体育复议制度是重要举措

2.1 我国竞技体育管理仍然是双轨制

随着我国体育管理体制的改革,原来由政府及体育行政部门对体育的管理职能逐步转换为由体育社会团体管理,逐步形成以单项运动协会为主的运动项目管理体制,并得到法律的认可,《体育法》第 36 条已明确赋予这些社会团体的管理职能。但另外国家体育总局又相继成立了 20 个运动项目管理中心,在原国家体委关于组建项目管理中心的文件中规定:管理中心一是体委的事业单位;二是协会的办事机构;三是赋予它全面管理项目的行政职能^[7]。这种一个机构,两块牌子,包括国家体育行政部门与中华体育总会、中国奥委会长期是一个机构,3 块牌子,事社合一的机构更多行使的是行政职能^[3]。这种事实上客观存在的,体育行政部门将自己的意志以社会团体的名义,实际行使的是行政管理职能的双轨体制,使得我国体育社会化政府职能转变的过程可能将是一个漫长而渐进的过程^[7]。

2.2 体育复议是双轨制下不可缺少的制度

由于我国竞技体育管理上述特殊的双轨体制,政事不分、事社不分的客观事实,使得我国在竞技体育管理中行政管理与社团管理的界限模糊不清,定位不准,关系不顺,发生的体育纠纷呈现出多样性和复杂性。体育仲裁解决体育纠纷也不可能包罗万象,如果仅依靠体育仲裁制度解决体育纠纷,显得过于单一。因此,建立体育复议制度就是一项重要举措,将会成为我国体育纠纷裁决机制中解决纠纷的重要途径之一,也是双轨制下不可缺少的制度。

2.3 体育复议的两种类型

根据不同的体育纠纷,体育复议可分为两种类型:一种是体育行政复议,对体育行政部门在体育经营等行政管理工作中作出的具体行政行为引起争议,属于行政复议范围的,相对人可以按照我国《行政复议法》的规定提出行政复议申请;另一种是体育非行政复议,因为与体育行政部门在体育行政管理中的具体行政行为有所区别,所以,对社会团体的

具体行业管理行为不能按《行政复议法》提出行政复议申请。如果对单项协会在职业体育联赛中作出的具体行业管理行为引起争议,该纠纷不属于行政复议范围,又不在体育仲裁范围之内的,应当为相对人提供相应的救济途径,可以参照行政复议,提出体育非行政复议申请。例如单项协会与某新闻单位,对联赛的采访许可权发生的行业许可争议,类似于行政复议中的行政许可争议。因单项协会不是行政机关,相对人不服行业组织的决定,不能申请行政复议,如应给予其相应的救济,通过体育非行政复议的方式解决这类因具体行业管理行为引起的争议,就显得比较适宜。如果说行政复议是以准司法的方式和程序来裁决特定的行政纠纷^[5],那么,这里是否也可以将体育非行政复议称之为是以准行政复议的方式和程序,来裁决特定的行业管理纠纷的裁决制度。

在认识到当前我国竞技体育管理双轨制的同时,要充分看到,在市场经济条件下这种双轨制的暂时性和过渡性。因为体育行政机构与体育社会团体的实质分开是迟早要解决的问题^[3],因此体育非行政复议方式在体育复议制度中的重要意义也就不言而喻。在市场经济条件下,不仅是体育领域,其他许多领域原来由政府行政部门的管理职能都已逐步转换为行业管理的情况下,对具体的行业管理行为引起的纠纷,通过建立非行政复议制度来解决,应该说也具有普遍的意义,也是势在必行。

由于建立包括体育非行政复议方式在内的体育复议制度能作为解决体育纠纷的重要途径,那么,根据我国的体育实践,应尽快制定《体育复议条例》,而且也要将体育复议制度纳入国家的行政复议体系。体育复议机构应是由政府在体育行政部门设立的专门性机构,该机构也应保持中立。相对人不服具体的行政行为或具体的行业管理行为,可向体育行政部门复议机构提出复议申请。根据体育纠纷的专业性特点,体育复议也可以规定为必经程序,称为复议先行或复议前置,对复议决定不服的,方可依法向法院提起诉讼。

对于不在体育仲裁、体育复议范围的行业管理行为有异议,根据纠纷的类型,还可以通过申诉方式,允许相对人向该行业组织的本级体育行政部门提出申诉。

3 成立体育法庭是必然趋势

在日趋增多的体育纠纷中,有些体育纠纷可以通过体育仲裁或体育复议及申诉的方式解决,但也有不少的纠纷不属于体育仲裁或体育复议的范围。例如,学校体育课和课外活动中发生的伤害事故等,就不属于体育仲裁和体育复议的范畴。特别是近年来在我国竞技体育活动中出现的假球、黑哨、赌球、暴力以及贿赂等体坛丑恶现象,这些行为均触犯了我国法律,构成了犯罪,已不是体育仲裁和体育复议所能解决的问题。只有通过司法程序对这些违法犯罪行为进行法

律制裁,才能净化我国体坛的环境。

但无论是学校体育伤害事件及其他体育纠纷的民事案件,还是体育活动中违法犯罪的刑事案件,也包括如不服体育仲裁、体育复议允许提起的诉讼案件等,由于需要许多有关体育的专门知识,涉及到的关系和因素也比较复杂,使得法院受理这类案件感到较为困难。因此,借鉴国外一些国家的做法,成立体育法庭^[8],专门审理那些必须通过司法程序解决的体育纠纷和体坛违法犯罪案件,是我国体育法制化进程的必然趋势。使那些体育仲裁和体育复议不能解决或解决不了的体育纠纷及体育刑事案件,通过体育法庭来审理、判决。这样就能形成一套完整的体育纠纷裁决体系,有利于我国的体育法制建设,使依法治体能落在实处。

综上所述,为了加强我国体育法制建设,推进职业体育法制化的进程,根据当前我国体育改革的形势要求,以及承办2008年奥运会的需要,在我国统一的法律制度下,从我国的体育实践出发,构建与国际体育接轨的,反映体育专业特点的体育纠纷裁决机制是当前我国体育法制建设迫在眉睫的重要任务之一。建议有关部门尽快制定并出台《体育仲裁条例》、《体育复议条例》,规定申诉办法,分别成立体育仲裁机构、体育复议机构和体育法庭,完善法规,健全机制,形成具有我国特色的体育仲裁、体育复议及申诉、体育法庭等多形式、多渠道、多层次结构的体育纠纷裁决体系,以保证我国体育改革和体育事业的健康发展。

参考文献:

- [1] 陈桂明. 民事诉讼法与仲裁法学[M]. 北京:法律出版社, 2000:140.
- [2] 郁俊. “黑哨”事件呼唤健全职业体育法律制度[J]. 天津体育学院学报, 2002, 17(2): 47-48.
- [3] 于善旭. 营造迎奥法制环境 推进我国竞技体育法制发展[J]. 天津体育学院学报, 2002, 17(1): 49-51.
- [4] 全国人大法工委, 国务院法制局, 国家体委. 《中华人民共和国体育法》释义[M]. 北京:人民体育出版社, 1996: 87, 130.
- [5] 张树义. 行政法学[M]. 北京:法律出版社, 2000: 90-91, 85.
- [6] 查庆九. 司法对足坛的介入及其限度[N]. 法制日报, 2002-01-07.
- [7] 梁进. 体育产业化进程中的制度创新理论研究[J]. 天津体育学院学报, 2002, 17(2): 9-10.
- [8] 张厚福. 体育几个热点问题的法律责任探讨[J]. 成都体育学院学报, 2001, 27(5): 18-20.

[编辑:邓星华]