



体育制裁:一个国际法视角下的分析

姜 熙

摘要: 运用文献资料法、逻辑分析法等,对“体育制裁”的国际法依据、新属性和存在问题进行了分析。研究发现,体育政治化演化出“体育抵制”“体育外交抵制”“体育制裁”3种对抗形式。“体育制裁”区别于传统的国际组织实施的集体制裁和国家发起的单边制裁;“体育制裁”是由非政府性质的国际体育组织发起并实施,且由政府配合的新形式。国际奥委会对俄罗斯的“体育制裁”存在一定的合法性危机,具有“私人司法”的属性,“体育制裁”的负面效果与其正面效应不具有相称性,针对“体育制裁”的救济途径较为有限。建议:国际体育组织应恪守“政治中立”原则,尽量避免使用“体育制裁”而使自身陷入国际政治冲突中。为保障“体育制裁”的正当性、合法性,“体育制裁”的决策、实施和相关救济应该被纳入联合国体制,在联合国成立一个体育机构,或者建立体育多边磋商机制,避免国际体育组织的“体育制裁”游离于国际法体系之外。

关键词: 体育制裁;体育法;奥林匹克;政治冲突

中图分类号:G80-05 文献标志码:A 文章编号:1006-1207(2023)03-0007-10
DOI:10.12064/ssr.2023031001

A Framework Analysis of "Sports Sanctions" from the Perspective of International Law

JIANG Xi

(Sports Law Research Institute, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai 201701, China)

Abstract: The article employs methods such as literature review and logical analysis to examine the basis for international law, new attributes, and existing international legal issues related to "sports sanctions". The study finds that the politicization of sports has evolved into three typical confrontational forms: "sports boycott", "sports diplomacy boycott", and "sports sanctions". Distinct from traditional collective sanctions imposed by international organizations and unilateral sanctions initiated by states, "sports sanctions" are a new form of sanction initiated and implemented by non-governmental international sports organizations, with government cooperation. The International Olympic Committee's "sports sanctions" against Russia face a certain crisis of legitimacy and possess the qualities of "private justice". The negative effects generated by "sports sanctions" are not proportional to the positive effects received. Remedies for "sports sanctions" are rather limited. Accordingly the following suggestions are presented: International sports organizations should adhere to the principle of "political neutrality" and avoid using "sports sanctions", which may involve themselves in international political conflicts; To ensure the legitimacy and legality of "sports sanctions", the decision-making, implementation, and related remedies should be incorporated into the United Nations system; A sports agency should be established within the United Nations as soon as possible or a multilateral sports consultation mechanism should be created to prevent "sports sanctions" imposed by international sports organizations from operating outside the international legal system.

Keywords: sports sanctions; sports law; Olympics; political conflict

第二次世界大战以来,以国际奥委会为首的国际体育组织都尽可能地避免自身陷入地缘政治对抗的“泥潭”。“政治中立”成为体育超脱于国际政治冲

突、实现正常国际体育实践发展的重要基础。在百余年的国际体育发展史上,虽然体育遭遇了众多政治冲突,但总体上以奥林匹克运动为主的国际体育实

收稿日期:2023-03-10

基金项目:国家社会科学基金重大项目(22&ZD338)。

作者简介:姜熙,男,博士,教授,硕士生导师。主要研究方向:体育法学。E-mail:xiaojiqingfeng@sina.com。

作者单位:上海政法学院 体育法治研究院,上海 201701。

特

稿

7



践绝大部分得以正常开展。但是,“俄乌冲突”爆发后,国际奥委会和各国际单项体育联合会快速实施了对俄罗斯的“体育制裁”,使得国际体育组织长久以来在政治冲突中保持的极度克制态度似乎发生了显著改变。从此,“体育制裁”作为一种区别于联合国授权的集体制裁和国家发起的单边制裁的新形式出现了。这种制裁既涉及国际法问题,也涉及国际奥委会和国际单项体育联合会在全局政治互动中的角色、定位和理念抉择。本文旨在从国际法的视角对“体育制裁”进行框架性分析,尤其对“体育制裁”的特性及其存在的法律问题探讨。

1 “体育制裁”: 体育政治化的产物

在对“体育制裁”进行分析之前,需要先对“体育抵制”和“体育外交抵制”2种国际体育领域的政治冲突形式进行简要分析。因为,“体育制裁”与“体育抵制”及“体育外交抵制”在发起者、针对对象、采取措施等方面均存在一定的差异。

1.1 “体育抵制”——体育领域政治对抗的基本形态

自现代奥运会以来,体育与政治的纠葛就一直存在。随着体育走向全球化,体育时常不可避免地被卷入政治斗争的“漩涡”。奥林匹克运动的目的之一是通过体育帮助建立一个更美好、更和平的世界。但是,在现代奥运会126年(1896—2022年)的历史中,4年一届的奥运会一直受到政治的影响。1936年柏林奥运会主办方纳粹德国限制犹太运动员参赛,美国、英国、法国等发起联合抵制。虽然最后这几个国家还是参加了奥运会,但以体育为载体表达政治立场、进行政治对抗的手段——“体育抵制”开始出现。在一百多年的历史中,真正意义上的奥运会“体育抵制”共有6次,主要缘于军事冲突、种族隔离等,且大多发生在政治对抗较为激烈的冷战时期^[1]。

1.2 “体育外交抵制”——体育领域政治对抗的多元化

冷战结束后,体育领域的政治冲突得到了一定程度的缓和。但近年来利用体育进行政治对抗的做法并未消失,而呈多元化态势。以美国为首的一些西方国家开始以体育为载体手段采取一些新的打击竞争对手或寻求巩固其全球领导者地位的措施,这些措施往往披着“法律”的外衣。比如美国以俄罗斯兴奋剂事件为借口,出台了《罗德琴科夫反

兴奋剂法》,名义上是为打击国际兴奋剂犯罪,本质上则将美国的域外管辖权扩展到国际体育领域^[2]。最为典型的是,美国将“体育抵制”进行了新包装,针对2022年北京冬奥会,少数西方国家发起了“体育外交抵制”^[3]。美国等少数国家进一步将奥林匹克运动作为政治工具,试图打压中国并扰乱北京冬奥会的举办,恶意挑起政治争端,利用奥运会对中国污名化,违背了国际社会对和平和各民族相互理解的美好期望。

根据《奥林匹克宪章》第44条,国际奥委会应在开幕式前一年向所有国家奥委会发出邀请^[4]。只有国际奥委会认可的国家奥委会才可以为运动员提供奥运会参赛机会。可见,国际奥委会邀请的是国家奥委会和参赛运动员,而非参赛国的政客。东道国邀请外国元首、政府首脑和其他政要的事宜,一般遵循《主办城市合同》《主办城市合同详细义务》《主办城市合同—运营要求》等要求,或与国际奥委会的协商。《主办城市合同》第19条要求,未经国际奥委会事先书面批准,不得向任何外国政府或政治人物发出与奥运会有关的邀请或认证。中国外交部门此前并没有向美国政要发出邀请,因此美国所谓的“外交抵制”是打着人权的幌子,将地缘政治斗争扩展到奥林匹克领域,通过国家力量将体育与政治捆绑在一起,试图将早已在冷战中被抛弃的“体育抵制”以“体育外交抵制”的形式重新复活。

1.3 从“体育抵制”到“体育制裁”——体育领域政治对抗强度的升级

对国家进行“体育制裁”在现代奥运史上出现过。德国和日本发动了第二次世界大战,被禁止参加1948年伦敦奥运会。为了防止阿拉伯国家的体育抵制,以色列被排除在1948年伦敦奥运会之外^[5]。1992年,基于南斯拉夫的局势,联合国安理会对南斯拉夫联盟共和国(塞尔维亚和黑山)实施系列制裁,其中包括“体育制裁”,南斯拉夫被禁止参加所有国际赛事。之后,在国际奥委会的协调下,南斯拉夫运动员以个人身份参加1992年巴塞罗那奥运会。“俄乌冲突”所引发的“体育制裁”则是更为显著的事件。“俄乌冲突”于2022年2月24日爆发,国际奥委会当日强烈谴责了俄罗斯政府违反“奥林匹克休战”决议^[6]。2022年2月25日,国际奥委会执委会敦促所有国际单项体育联合会转移或取消在俄罗斯或白俄罗斯计划举办的体育赛事^[7]。2022年2月28日,国际奥委会执委会敦促国际单项体育联合会和体育赛事组织者不再邀请或允许俄罗斯、白俄罗斯运动员和官员参加国



际比赛。国际奥委会执委会强烈敦促国际单项体育联合会和体育赛事组织者尽其所能,确保俄罗斯或白俄罗斯的运动员或体育官员不得以俄罗斯或白俄罗斯的名义参赛。俄罗斯或白俄罗斯,无论是个人还是团队,只能以中立运动员或中立团队参赛,不应展示任何象征国家的颜色、国旗或国歌^[8]。此外,国际奥委会还成立了“特别工作小组”,与乌克兰奥林匹克界保持联系,提供人道主义援助。2022 年 3 月 11 日,国际奥委会主席托马斯·巴赫在“给和平一个机会”声明中表示,“体育竞赛或赛事不应在俄罗斯联邦或白俄罗斯共和国境内举行。奥林匹克运动组织的任何活动都不应展示俄罗斯或白俄罗斯的任何国家形象或象征”,敦促“世界上每一个体育组织保护其比赛的完整性、公平性和安全性,不允许俄罗斯和白俄罗斯运动员参加比赛,或在特殊情况下至少禁止其展示国籍”^[9]。欧洲奥委会立即认可了国际奥委会对俄罗斯违反“奥林匹克休战”决议的立场,呼吁其所有成员与乌克兰奥林匹克界团结一致。俄罗斯和白俄罗斯运动员和官员被禁止参加 2022 年 3 月 20—25 日在芬兰沃卡蒂举行的 2022 年冬季欧洲青年奥林匹克节。国际残奥委会最初决定,俄罗斯和白俄罗斯运动员将以中立身份参加 2022 年北京冬残奥会,他们在冬残奥会会旗下比赛,其获得的奖牌不列入奖牌榜。此外,国际残奥委会还决定在另行通知之前不在俄罗斯或白俄罗斯举办任何活动。然而,在第二天,国际残奥委会执委会决定禁止所有来自俄罗斯和白俄罗斯的运动员参加 2022 年北京冬残奥会。众多国际单项体育联合会也开始响应国际奥委会对俄罗斯国家队、俱乐部、运动员和官员的制裁建议。

根据俄罗斯塔斯社 2022 年 7 月 1 日的报道,国际奥委会、国际残奥委会和其他 95 个国际组织已经对俄罗斯运动员和体育组织实施制裁^[10]。12 个国际单项体育联合会已暂停俄罗斯的成员资格,19 个国际体育组织已将俄罗斯代表撤离管理岗位。同时,14 个国际单项体育联合会仅允许俄罗斯运动员以中立身份参加比赛。截至 2022 年 5 月 25 日,国际体育组织取消/推迟了计划于 2022—2023 年在俄罗斯举行的 186 项国际体育比赛,其中包括 36 项大型国际体育赛事。

综上,此次国际奥委会和各国际单项体育联合会针对俄罗斯发起的“体育制裁”,在强度和范围上均是前所未有的,意味着国际体育界以往的“体育抵制”被打破,一种更为激烈地制裁主权国家的新形式——“体育制裁”出现。

1.4 “体育抵制”“体育外交抵制”“体育制裁”之间的差异

根据比较可以发现,“体育抵制”的发起者是参赛国,针对对象是主办赛事的东道国,抵制措施是参赛国不派代表团参加东道国举办的赛事,也不派国家政要出席。“体育外交抵制”的发起者也是参赛国,在赛事期间抵制方派体育代表团参赛,但其国家领导人或至少部长级的官员不前往赛事东道国进行外交活动。从发起行动的主体来看,“体育抵制”与“体育外交抵制”都是作为参赛者的国家发起的对主办赛事东道国的抵制,其本质是相同的,只是抵制措施不同。同时,“体育抵制”和“体育外交抵制”的发起者和针对对象均是国家。

就“体育制裁”而言,发起者主要是国际体育组织(如国际奥委会),国家主体则协同配合。如 20 世纪 60 年代国际奥委会针对种族隔离问题对南非实施禁止参加奥运会的制裁。再如,此次针对俄罗斯制裁的主要发起方都是国际体育组织。这种“体育制裁”虽然名义上针对相关国家主体,但受到直接、实质影响的是被制裁国的体育组织和运动员。因此,从行动发起主体、行动内容和被影响对象等方面来看,“体育抵制”“体育外交抵制”和“体育制裁”之间存在差异。此外,“体育抵制”体现了参赛国的主动性,“体育制裁”则更多体现了作为赛事主办者的国际体育组织的主动性。

2 “体育制裁”的新属性

2.1 “体育制裁”由非政府性质的国际体育组织发起

在国际领域,“制裁”指对一国采取行动,迫使其遵守国际法或惩罚其违犯国际法的行为。这种以目的为导向的理解,借鉴了国家领域的类比。在国家领域,制裁通常代表“可以对违犯法律规范的人采取的一系列行动”^[11]。在国际领域,制裁主要限于政府间国际组织对相关国家因违犯国际法而采取的行动。最为典型的是联合国安理会根据《联合国宪章》第七章采取的措施。“制裁”的概念有时仅限于国际组织采取的“措施”,并符合该组织的规则。例如,国际法委员会在国际责任方面的工作反映了这种方法,其中基本上没有“制裁”这一表述,重点是“反报”(retorsion),尤其是“反措施”(countermeasures)。国际法委员会很少提及“制裁”,而以一种相当狭小的方式来解释这个概念。例如《国家对国际不法行为的责任条款草案》评注指出,制裁一词被用于“根据某些国



际组织的组成文书采取的措施,特别是根据《联合国宪章》第七章采取的措施^[12]。《关于国际组织责任的条款草案》以一种更具限制性的方式使用了这一概念,并认为“一个组织可能有权根据规则对其成员采取的措施”——在这种情况下,也可以称为“机构制裁”。在法律理论中,多将“制裁”的概念局限于国际组织的行为,而个别国家的行为大多是以“反措施”为框架的^[13]。然而,这种试图根据有关措施实施者的身份来区分这2个术语的做法在法律上是不准确的,而且忽视了“制裁”常用于各国采取措施这一事实。

当然,联合国不是唯一采取制裁的国际组织。几十年来,区域和次区域国际组织实施的制裁数量激增。例如,联合国制裁高级别审查小组编写的一份背景文件,确定了48种欧盟选择采取制裁的情况(欧盟倾向于给它们贴上“限制性措施”的标签),以及11种非盟采取此类制裁的情况。但是,无论是“制裁”还是“措施”,是国际组织还是区域组织,这些制裁的一个重要特征是发起制裁的组织或机构都是政府间国际组织,而像联合国这样的国际机构和像欧盟这样的超国家政治实体,其发起的制裁均具有政府性。

因此,此次针对俄罗斯的“体育制裁”区别于传统制裁的第一个新特征是,发起“体育制裁”的主体是非政府性质的国际体育组织。这就出现了与以往国际制裁不同的一种新情况,即非政府性质的国际组织针对一个主权国家进行制裁。这在国际法或国际关系史上均是一种新的现象。

2.2 “体育制裁”由非政府性质的国际组织与政府部门协同配合而形成

“体育制裁”与传统国际组织实施的集体制裁和国家发起的单边制裁相区别的另外一个重要特征是,非政府性质的国际体育组织制裁与政府部门制裁的协同配合。传统的国际集体制裁通常由政府间国际组织发起和实施,国家发起的单边制裁则由一国政府发起。但“体育制裁”的实施由非政府性质的国际体育组织主导,同时相关国家政府积极配合。各国际体育组织对俄罗斯发起“体育制裁”之后,2022年3月3日,英国数字文化、媒体和体育国务秘书 Nadine Dorries 和体育部长 Nigel Huddleston 与其他36位国家(包括美国、法国、德国、澳大利亚、日本、加拿大和波兰等)体育部长,以及国际残奥委会主席,召开了会议。这次会议后,以英国为首,发起了针对俄罗斯的部长级“体育制裁”

宣言,由37个国家主管体育的部长签署^[14-15]。这些国家并非属于某个国家集团或国际组织,针对俄罗斯发起的“体育制裁”与以往的国家或国家集团发起的单边制裁也存在一定的差异。本次制裁并非以组织名义发起的集体制裁,而是由个别国家发起,通过会议形成的宣言或协议而采取的联合制裁措施,因此本质上可以被视为一种临时性的联合制裁形式。

2.3 体育组织发起“体育制裁”的主动性

国际奥委会和各国际单项体育联合会在此次针对俄罗斯的“体育制裁”中所表现出来的态度完全区别于以往国际体育组织对待地缘政治冲突的谨慎态度。1992年,联合国安理会通过第757号决议,根据《联合国宪章》第七章的规定,对南斯拉夫联盟共和国(塞尔维亚和黑山)实施“体育制裁”时,国际奥委会积极与联合国合作,充当协调角色,最终使南斯拉夫联盟共和国(塞尔维亚和黑山)的个人或团体以中立身份参加了1992年巴塞罗那奥运会。而此次针对俄罗斯的“体育制裁”,国际奥委会和各国际单项体育联合会均是第一时间采取行动,主动“封锁”一个主权国家的国际体育发展空间,在国际体育领域抹除被制裁国的国家形象和象征,而不是扮演协调、调停等为和平作出努力的角色。甚至一些国际体育组织为了寻求制裁的正当性,不惜通过修改组织章程,使其发起的“体育制裁”的合法性得以确立。非政府性质的国际体育组织主动对一个或两个主权国家发起“体育制裁”是较为罕见的。这与以往国际体育组织极为谨慎对待政治冲突、尽量避免自身卷入政治斗争中的立场完全不同。从国际体育发展史来看,就国际赛事中影响最大的奥运会和足球世界杯赛而言,以往多是相关国家发起抵制,国际奥委会等国际体育组织扮演协调的角色,极少有国际奥委会主动发起将有关国家完全排除在所有国际比赛之外的行动。因此,此次“俄乌冲突”发生后所出现的“体育制裁”打破了国际体育界以往秉持的“超越政治”“政治中立”的理念。

除了国际体育组织采取行动,一些国家体育组织也主动加入“体育制裁”的行列。这与以往国家体育组织在体育领域面对“体育抵制”的态度也存在很大不同。如在1980年莫斯科奥运会的“体育抵制”中,当时英国政府试图抵制1980年莫斯科奥运会,但绝大多数英国体育联合会无视政府的抵制意图,积极参与了莫斯科奥运会。美国奥委会抵制1980年莫



科奥运会时的态度与此次“体育制裁”也存在不同。美国奥委会一开始犹豫是否参加1980年莫斯科奥运会,在卡特政府的一再敦促下,于1980年4月12日才以1604票(赞成)对798票(反对)通过了决议。该决议规定:“由于美国总统已通知美国奥委会,鉴于国际事件,国家安全受到威胁,美国奥委会决定不派代表团参加1980年莫斯科奥运会。”^[16]该决议最终导致了由25名美国运动员和1名美国奥委会执行官提起的“DeFrantz诉美国奥委会案”,并引发了美国“体育抵制”是否违犯美国宪法和《业余体育法》的争论。在此次针对俄罗斯的“体育制裁”中,许多国家奥委会一边倒地赞同国际奥委会的建议,并积极配合了各自国家体育部门的要求。许多国家体育联合会都禁止俄罗斯俱乐部参加比赛,并针对俄罗斯官员和运动员采取了措施。一些国家奥委会认可并遵循了国际奥委会的建议(澳大利亚、克罗地亚、丹麦、厄瓜多尔、英国、希腊、荷兰、葡萄牙、塞尔维亚、西班牙和瑞士),而一些国家奥委会采取的措施甚至超出了国际奥委会的建议^[15]。

综上所述,以国际奥委会为首的国际体育组织针对俄罗斯的“体育制裁”可能会使今后国际体育领域不断陷入政治冲突之中,也将人为造成国际体育界的分裂,不利于国际体育以“超越政治”的姿态来发展。

3 “体育制裁”引发的国际法问题思考

3.1 国际体育组织发起“体育制裁”的国际法依据

从国际奥委会发布对俄罗斯进行“体育制裁”的声明和倡议来看,国际奥委会采取行动的依据和国际法基础是认为俄罗斯违反了2021年12月2日在纽约举行的联合国大会第76届会议上通过的“体育促进发展与和平:通过体育和奥林匹克理想建设一个和平与更美好的世界”决议。该决议敦促会员国在《联合国宪章》的框架内,在2022年北京举行第24届冬奥会开幕前7日至第13届冬残奥会结束后7日内,遵守“奥林匹克休战”决议,尤其确保参加冬奥会和冬残奥会的运动员、官员和所有其他经认可的人员的安全通行、进出和参与,并通过其他适当措施为安全举办奥运会作出贡献。决议“呼吁所有会员国与国际奥委会和国际残奥委员会合作,努力将体育作为一种工具,在奥运会和残奥会期间及之后促进冲突地区的和平、对话与和解”。决议强调会员国合作在全世界集体落实“奥林匹克休战”价值观,并强调国际奥委会、国际残奥委会和联

合国在这方面的重要作用。显然,国际奥委会认为“俄乌冲突”责任完全在于俄罗斯,其违反了“奥林匹克休战”决议,从而与各国际单项体育联合会一并发起了“体育制裁”。

3.2 “体育制裁”的合法性问题

3.2.1 “体育制裁”是否具有实体法合法性

在国际法中,制裁应该由国际组织集中实施还是可以将制裁权留给各国,仍然存在着巨大分歧。同时,除了联合国安理会授权下的制裁外,其他一切制裁的合法性问题均未得到解决。从来没有缔结任何具体的国际条约来规范包括单边制裁在内的制裁措施的使用。在没有国际条约,甚至没有相关国际法律文书指导的情况下,未经联合国等国际组织授权的单边制裁似乎一直在“法律真空”中运作^[17]。Richard^[18]主张通过3个条件来判断单边制裁的非法性:(1)违反相关国际条约承诺的条件;(2)违反国际法的一般原则;(3)违反“不干涉原则”。由于目前没有关于规范和约束制裁的国际条约,因此无法依据第1项条件判断。第2项条件分析的适用困难在于,国际法尚未解决什么是适用于单边制裁的国际法一般原则。第3项条件“违反不干涉原则”,依据其判断的困难在于“不干涉原则”不是一项绝对原则,其含义受到不同国家或国家集团的自由解释,并在不同时期有不同解释。因此,在单边制裁的合法性和非法性之间划清界限并不容易。这就造成了一些国家一直随意对其他国家实施制裁,以胁迫目标国按照其意愿行事。当然,国际法对于制裁的规范并非完全没有进展。如自从《联合国宪章》通过,其规定得以不断充实,一些硬法或软法性质的国际文书促进了国际法的逐步发展^[19]。只是目前大多数制裁显然违反了不干涉另一主权国家内政的规则,大部分制裁的目的是影响外交或国内政策。

基于“体育制裁”是一种新的制裁形式,有关制裁的国际法标准和国际法律文件在很大程度上均难以完全涵盖对“体育制裁”合法性的判断。国际体育领域也没有相关的条约对“体育制裁”加以规定。但是,在国际体育领域,已有的一些国际法律文书可以提供一些国际法原则,从实体法角度分析“体育制裁”。如联合国教科文组织在1978年第二十届会议上通过的《国际体育教育、体育活动与体育运动宪章》^[20],另外比较重要的是国际奥委会的《奥林匹克宪章》。根据国际法,国际奥委会是一个法人团体,具有法律地位并永久延续。尽管国际奥委会是一个非政府组织,但根据习惯国际法,其规则规范奥林匹克



运动和奥运会的举办事宜, 与国际红十字委员会规范战时人道主义活动的方式相同。在 1978 年第二次欧洲体育部长会议上, 通过了一项反民族主义决议, 明确了《奥林匹克宪章》的权威。《奥林匹克宪章》作为国际体育领域宪法性质的基本文书, 阐述了奥林匹克主义的基本原则和基本价值观。《奥林匹克宪章》作为国际体育领域最为重要的纲领性文件, 可以被视作国际体育法的渊源, 但无论是否被视为体育领域的习惯国际法, 国际奥委会的行动都应以《奥林匹克宪章》为依据。因此, 对于“体育制裁”在实体法上是否具有合法性, 可以通过联合国教科文组织的《国际体育教育、体育活动与体育运动宪章》和国际奥委会的《奥林匹克宪章》分析。当然, 要判断此次针对俄罗斯的“体育制裁”在实体法上的合法性, 需要对制裁内容进行一定的区分。

第一, 根据《奥林匹克宪章》, 奥林匹克主义的目标是使体育为人类和谐发展服务, 以期促成一个维护人类尊严的和平社会。国际奥委会的使命包括, 采取行动加强奥林匹克运动的团结, 保护其独立性, 维持和促进其政治中立性, 并维护体育运动的自主性。根据《奥林匹克宪章》第 10 条, 奥林匹克格言已经修改为“更快、更高、更强——更团结”, 表达了奥林匹克运动的愿望。针对俄罗斯的“体育制裁”明显与《奥林匹克宪章》和奥林匹克主义的目标相违背。“体育制裁”不但没有增进团结, 反而进一步增加了国际体育界的冲突和分裂, 且制裁无法改变“俄乌冲突”的局势。根据《奥林匹克宪章》第 6 条, 奥运会是运动员在个人或团体项目上的比赛, 而不是国家之间的比赛。奥运会汇集了各自国家奥委会选出的运动员, 他们在有关国际单项体育联合会的技术指导下进行比赛。此次国际奥委会发起的“体育制裁”则是直接强化了国家和主权的观念, 突出了对被制裁国国家象征的剔除。当然, 各国际单项体育联合会所实施的“体育制裁”的合法性还需根据各自的章程判断, 国际雪橇联合会发布制裁后被国际雪橇联合会仲裁庭裁决其制裁内容违规。

第二, 对于禁止俄罗斯运动员参赛, 甚至以中立身份都无法参赛的制裁内容, 实体法上显然也存在合法性危机。对运动员的禁赛制裁引起了与平等体育参与权有关的国际法问题。《国际体育教育、体育活动与体育运动宪章》第 1 条规定: “人人都有开展体育教育、体育活动和体育运动的基本权利, 无论种族、性别、性取向、语言、宗教、政见或其他主张、国籍或门第、财产或其他任何原因。”《奥林匹克宪章》对体育权利也进行了论述: “体育实践是一项

人权。每个人都必须有机会在不受任何歧视的情况下, 本着奥林匹克精神从事体育运动。”因此, 此次针对俄罗斯运动员的禁赛制裁显然与《国际体育教育、体育活动与体育运动宪章》和《奥林匹克宪章》保护体育权利的规定相冲突。而且, 国际奥委会和各国际单项体育联合会没有遵循“区分原则”, 而是将所有俄罗斯运动员和相关主体纳入制裁范围, 但绝大部分运动员和相关主体与“俄乌冲突”并无任何关联。

对于“体育制裁”中取消被制裁国举办国际赛事的制裁内容, 还需要查看具体赛事主办城市合同的约定。因此, 各国际单项体育联合会将原本在俄罗斯举办的国际赛事撤出俄罗斯的制裁内容, 需要查看各国际单项体育联合会与俄罗斯达成的主办城市合同的约定。

第三, 国际奥委会发起和倡导的“体育制裁”的国际法依据是联合国通过的“体育促进发展与和平: 通过体育和奥林匹克理想建设一个和平与更美好的世界”决议。那么, 在采取“体育制裁”和决定制裁内容时, 均需要以该决议为依据。值得关注的是联合国大会决议本身的法律效力, 联合国大会不是作为立法机构设立的。事实上, 除预算和选举等内部事项外, 大会及其附属机构无权对会员国作出有直接约束力的决定。即使联合国大会和相关机构要从事立法活动, 主要也是通过多边条约实现^[21]。联合国实践中使用“决议”(resolution)一词时, 不同类型的决议具有不同的意义, “决议”通常包括建议(recommendations)和决定(decisions)。在《联合国宪章》中, 这 2 个词都具有模糊和可变的含义。国际法院对具有约束力的决议视为“决定”, 对不具约束力的决议则视为“建议”。因此, 不能依赖《联合国宪章》的术语来确定某项决议的法律效力^[22]。关于约束力的讨论在国际法院判例和法律文献中较多。《国际法院规约》第 38 条第 1 款也未将安理会和联合国大会的决议列为国际法的渊源, 《联合国宪章》也没有规定任何此类效力。《联合国宪章》第 25 条授权安理会决定其权限范围内的某些事项, 而不是使一般规则在任何时候适用于所有人。联合国大会通过的一些决议所体现的原则后来被承认为习惯国际法, 但投票赞成某决议的国家是否将其视为创设法律, 也是有争议的。

从“体育促进发展与和平: 通过体育和奥林匹克理想建设一个和平与更美好的世界”决议的具体内容来看, “建议”性质的内容似乎较多, 可以将该决议视为一项态度和政策的声明、一项重要的政治宣言。



虽然该决议包含敦促会员国遵守“奥林匹克休战”决议,但未包含具体的违反后果。因此,此次“体育制裁”在实体法依据方面较为混乱和不明确,导致了制裁措施的不统一和随意性。

3.2.2 “体育制裁”是否具有程序合法性

有学者^{[23]19-23}主张,“无论是单独还是联合制裁,各国都无权独立于联合国安理会的决议通过制裁”,它们只能采取“反措施”形式的限制性措施,以应对目标国犯下的国际错误。由此可见,单纯从制裁的程序来看,目前最具合法性的国际制裁是通过联合国机制实施的。与此次针对俄罗斯的“体育制裁”相比,1992年针对南斯拉夫的制裁在程序上更为规范。1992年,联合国安理会专门通过第757号决议,根据《联合国宪章》第七章,对南斯拉夫联盟共和国(塞尔维亚和黑山)实施系列制裁。这些制裁包括所有国家应“采取必要步骤,禁止代表南斯拉夫联盟共和国(塞尔维亚和黑山)的个人或团体在其领土上参加体育活动”^[24]。联合国安理会的制裁一般委托给在其制裁制度范围内专门设立的制裁委员会来决定。例如,“人道主义”货物不受全面贸易禁运的限制,个人和实体受到资产冻结和旅行禁令的限制等。但是,此次针对俄罗斯的“体育制裁”产生机制主要是国际奥委会发起和敦促各国际单项体育联合会实施的,绕开了联合国的制裁机制和《联合国宪章》,即国际体育组织依据联合国决议发起的“体育制裁”游离在国际法和联合国多边制裁程序之外,这在程序合法性上存在危机。因此,要实现“体育制裁”的合法性,国际奥委会在发起“体育制裁”时,至少应该与联合国进行磋商,在联合国框架内进行多边磋商,经过联合国制裁决策机制以最终确定制裁事宜。国际奥委会可以利用其联合国观察员地位,将此类国际体育事务纳入联合国的国际法框架之中。面对目前联合国没有一个有效的国际体育机构,现有的体育发展机构只是联合国秘书长体育顾问的一个办公室,联合国关于体育发展的决议也主要是宣言性质的现实,应在联合国尽快建立体育机构,或者在联合国建立体育磋商机制,避免国际体育组织在“体育制裁”事项上滥用专断权,从而避免“体育制裁”沦为一种不受国际法约束的单边制裁。

3.3 “体育制裁”的“私人司法”属性

此次“体育制裁”很难与正统的国际法观点相协调,因为国家是国际舞台上的主要行为者,拥有最完整的国际权利和义务。虽然传统的国际制裁的

组织权力和实践也很难与正统的国际法观点相协调,但将组织的制裁权合理化,将其定性为属于国家权利的集体适用也具有一定的合理性。如当创始国在1945年通过《联合国宪章》时,它们将制裁权集体交给了一个单独的实体——联合国安理会。但体育组织是非政府性的,即使国际奥委会在2009年10月19日被联合国大会授予观察员地位。国际奥委会目前有可能参加联合国大会会议,并在会上发言。联合国观察员名单也具有排他性,包括国家和政府间组织以及独立的非政府机构,例如国际红十字委员会。但一些学者^[25-26]仍然认为国际奥委会具备国际人格,却不是国际公法主体。因此,从本质上来讲,国际奥委会和国际体育组织发起的“体育制裁”与联合国采取的集体制裁完全不同,更类似于一种“私人司法”。而一些国家发起的极具争议的单边经济制裁也被认为具有“私人司法”性质^{[23]87-107}。值得注意的是,此次“体育制裁”的对象名义上是俄罗斯,但真正受到制裁影响的并不是违反“奥林匹克休战”决议的主体,而是非政府性质的俄罗斯体育组织、俱乐部,以及运动员、教练员等主体。联合国安理会的制裁和一些国家发起单边制裁时如果涉及个人、企业等非政府主体,那么这些主体也必然是与事件相关的直接当事方和参与者。这就导致了“体育制裁”的依据与受制裁实际影响对象的错位。此外,这种缺乏统一磋商、正当程序的“体育制裁”造成了较为混乱的局面。各国际单项体育联合会所采取的措施存在差异,具有较大的随意性,且一些国际单项体育联合会的制裁决策程序违法。如国际雪橇联合会的制裁被其内部仲裁庭视为违法后,修改章程以寻求制裁合法性,这种局面的出现有滥用“私人司法”之嫌。

3.4 “体育制裁”的相称性问题

制裁措施的采取往往为了达到一定的目的,一般分为3大类,即:(1)胁迫或改变行为。制裁的胁迫性措施包括但不限于经济和政治措施,由国家或国家集团实施,以胁迫被制裁国,使其在行使主权权利时处于从属地位,以确保其政策发生某些变化。(2)限制获得从事某些活动所需的资源。(3)发出信号并污名化^[27]。尽管联合国安理会和欧盟法院都强调了制裁本身的预防性,但也经常有人指责制裁出于惩罚性目的^[28]。联合国制裁通常被视为可以发挥多种功能,突出的例子是防止大规模毁灭性武器扩散、反恐、促进人权和冲突后建设和平。目前,制裁不一定是对先前违犯国际法行为的反应。即使联合



国安理会正在经历一个实质性的正式化进程,即制裁越来越多被界定为对先前违犯国际法的行为(例如侵略、种族隔离、使用儿童兵、战争罪等)的反应,情况也并非总是如此。归根结底,为了采取有约束力的制裁,联合国安理会只需要发现存在《联合国宪章》第39条意义上的“对和平的威胁、对和平的破坏或侵略行为”,而不需要发现违犯国际法的行为。

“体育制裁”预防性目的可否实现还有待观察,“体育制裁”对目标国的胁迫性实际很小。因为体育并非是一个国家国民经济最为核心的支柱,其影响的仅是运动员等体育界的个人和主体,以及被制裁国的国际体育声誉。国际奥委会和各国国际单项体育联合会针对俄罗斯的“体育制裁”,很难影响到“俄乌冲突”的局面。如果“体育制裁”是出于惩罚目的,则实际惩罚了俄罗斯和白俄罗斯的运动员、教练员和俱乐部等体育领域的主体,大多与“俄乌冲突”并无实质性的关联。“体育制裁”与联合国制裁,以及一些国家或国家集团采取的单边制裁相比,其目的并不明确,也无法达到预防、胁迫或惩罚的目的。

任何制裁的实施均应该评估其相称性问题,即实施“体育制裁”所要达到的目标要与所产生的影响具有相称性。从针对俄罗斯的“体育制裁”措施来看,除了对国际体育完整性产生损害之外,“体育制裁”还损害了目标国人民,尤其是运动员和相关主体的体育权利,也可能损害目标国体育发展的权利。虽然以和平名义实施的制裁可能有推定的道德性,但对运动员的体育权利侵害是实际存在的。因此,“体育制裁”更多是象征意义,名义上是全球体育治理机构实施的制裁。从表面上看,这种制裁的道德力量不容忽视,但对实际的政治走向影响甚微,几乎没有证据表明“体育制裁”可以成功实现其既定目标——改变国家行为。“体育制裁”的负面效果与其正面效应是不匹配的,其实施违背了“超越政治”“政治中立”原则,对国际体育的发展具有高度破坏性,国际体育组织应该尽量避免自身陷入国际政治斗争的“漩涡”。

3.5 “体育制裁”的救济途径有限

面对国际体育组织发起的“体育制裁”,被制裁对象如何进行救济是一个非常重要的问题。根据当前国际体育纠纷解决机制,俄罗斯的相关国家体育协会就“体育制裁”可以向国际体育仲裁院(Court of Arbitration for Sport, CAS)提起上诉。但

CAS是位于瑞士的一个民间机构,适用瑞士法,且CAS与各国际体育组织的关系使得其独立性存在争议。在这种重大国际性案件里面,CAS的中立性、公正性和权威性仍然难以满足真正的国际性法院标准。现在已经有国家意识到了这个问题,如埃及的体育组织在2017年的体育法立法中试图按照各国立法的惯例确立《奥林匹克宪章》中关于任何与奥林匹克运动有关的争端应由CAS解决的规定,但被立法机构否决,立法机构认为该规定违犯了埃及宪法^[29]。《俄罗斯联邦体育法》第36.4条是关于外国仲裁机构的规定,该条内容实际上奠定了CAS及其裁决优先于俄罗斯联邦司法制度的基础,这实际上等于让渡了自己国家的司法主权。从目前CAS发布的信息来看,俄罗斯在此次“体育制裁”相关的上诉中处于比较被动的地位^[30]。根据俄罗斯国家体育法,即使CAS裁决不公正,俄罗斯也必须接受。

此外,一些国际单项体育联合会内部的救济机制更是违背了基本的法治精神。比较典型的是国际雪橇联合会2022年3月2日通过决议宣布对俄罗斯进行“体育制裁”后^[31],俄罗斯雪橇联合会向国际雪橇联合会仲裁庭提出上诉,国际雪橇联合会仲裁庭以决议违反章程为由废除了对俄罗斯雪橇联合会的所有制裁措施^[32]。作为回应,在2022年6月18日的国际雪橇联合会大会上,国际雪橇联合会在章程中增加了“紧急条款”,使国际雪橇联合会能够在紧急情况下采取相应行动^[33]。可见,为了寻找制裁的合法性,国际雪橇联合会选择事后修改章程,这已经偏离了法治的基本精神,也证明了包括CAS在内的国际体育领域的内部纠纷解决机构能否在“体育制裁”这种重大国际案件中保持公正性,存在较大的不确定性。

因此,关于“体育制裁”的救济机构和途径,应该独立于国际体育领域,最好将关于“体育制裁”的救济纳入联合国的体系中。由于“体育制裁”涉及的一方是非政府性质的国际体育组织,由国际法院来处理“体育制裁”上诉可能存在管辖权问题。那么,可以考虑国际体育组织与联合国合作,在联合国建立一个体育机构以专门解决“体育制裁”相关的问题,而这个体育机构应该超脱于国际奥委会等国际体育组织和联合国会员国。这样才能确保有关“体育制裁”问题的处理可以获得世界各国和国际体育共同体的信任。国际奥委会等国际体育组织也可以避免自身直接陷入政治冲突,毕竟由联合国这种国际政治实体处理这些冲突更具合理性。



4 结束语

“体育制裁”作为一种新的制裁形式,目前游离于联合国制裁制度和国际法体系之外,在程序和实体法上均存在合法性问题。国际体育组织实施的“体育制裁”有待国际法进一步规范,其对国际体育实践而言产生的负面影响有待进一步评估。中国作为国际体育领域的重要力量,一直遵守《奥林匹克宪章》,积极倡导和维护奥林匹克理念。新修订《中华人民共和国体育法》总则第14条明确规定:“国家鼓励开展对外体育交往,弘扬奥林匹克精神,支持参与国际体育运动……”因此,中国是和平的有力倡导者。习近平总书记敏锐把握中国与世界关系的历史性变化,提出了构建人类命运共同体的重要倡议。在国际体育领域,“全球体育共同体”的建设显得尤为重要,体育可以为构建人类命运共同体作出重要贡献。各国国际体育组织也应始终坚持“政治中立”,以体育为“载体”,为世界和平和化解政治、种族等冲突发挥积极作用。

参考文献:

- [1] LESLEY K. 6 times the Olympics were boycotted [EB/OL]. [2022-08-26]. <https://www.history.com/news/olympic-boycotts>.
- [2] 周青山,敖忠.美国反兴奋剂领域的域外管辖:国际体育自治的挑战与应对[J].北京体育大学学报,2022,45(3):144-152.
- [3] The United States. The United States Innovation and Competition Act of 2021[EB/OL]. [2022-08-26]. <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4521>.
- [4] IOC. Olympic Charter[EB/OL]. [2022-08-26]. <https://olympics.com/ioc/olympic-charter>.
- [5] IOC. London 1948[EB/OL]. [2022-08-26]. <https://olympics.com/en/olympic-games/london-1948>.
- [6] IOC. IOC strongly condemns the breach of the Olympic Truce[EB/OL]. [2022-08-26]. <https://olympics.com/ioc/news/ioc-strongly-condemns-the-breach-of-the-olympic-truce>.
- [7] IOC. IOC EB urges all International Federations to relocate or cancel their sports events currently planned in Russia or Belarus[EB/OL]. [2022-08-26]. <https://olympics.com/ioc/news/ioc-eb-urges-all-ifs-to-relocate-or-cancel-their-sports-events-currently-planned-in-russia-or-belarus>.
- [8] IOC EB. IOC EB recommends no participation of Russian and Belarusian athletes and officials[EB/OL]. [2022-08-26]. <https://olympics.com/ioc/news/ioc-eb-recommends-no-participation-of-russian-and-belarusian-athletes-and-officials>.
- [9] IOC. Give peace a chance[EB/OL]. [2022-08-26]. <https://olympics.com/ioc/news/-give-peace-a-chance>.
- [10] 中国经济网.国际奥委会、国际残奥委会和其他95个国际组织已对俄运动员和体育组织实施制裁[EB/OL]. [2022-08-26]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1737154298113403904&wfr=spider&for=pc>.
- [11] FARRALL J M. United Nations sanctions and the rule of law[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2007:6.
- [12] International Law Commission. Draft articles on responsibility of states for internationally wrongful acts, with commentaries[EB/OL]. [2022-08-26]. <https://www.refworld.org/docid/3ddb8f804.html>.
- [13] WHITE N D, ABASS A. Countermeasures and sanctions [M]// MALCOLM E. International Law. New York: Oxford University Press, 2014:537-562.
- [14] UK Government. Statement on Russia's war on Ukraine & international sport[EB/OL]. [2022-08-26]. <https://www.gov.uk/government/news/statement-on-russias-war-on-ukraine-international-sport>.
- [15] COLUCCI M, COTTRELL S. Sport and diplomacy in the aftermath of the Russia Ukraine-war[EB/OL]. [2022-08-26]. https://www.sportslawandpolicycentre.com/S LPC%20LIS%20Survey%20-%20SPORT%20AND%20DIPLOMACY_51.pdf.
- [16] MARKS J M. Political abuse of Olympic sport[J]. N. Y. U. J. INT'L L. & POL, 1981:155-185.
- [17] HOFER A. The developed/developing divide on unilateral coercive measures: Legitimate enforcement or illegitimate intervention?[J]. Chinese Journal of International Law, 2017, 16(2):175-214.
- [18] RICHARD B L. Economic coercion and the international legal order[J]. International Affairs, 1975, 51(3):358-371.
- [19] 联合国.关于各国内政不容干涉及其独立与主权之保护宣言[EB/OL]. [2022-08-26]. [https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-2131\(XX\)](https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-2131(XX)).
- [20] UNESCO. International charter of physical education, physical activity and sport[EB/OL]. [2022-08-26]. <https://en.unesco.org/themes/sport-and-anti-doping/sport-charter>.
- [21] HIGGINS R. Problems and process: International law and how we use it[M]. New York: Oxford University Press, 1995:254-260.
- [22] STEPHEN M S. Proceedings of the annual meeting[M]. Washington D.C.: The Association, 1979:301-309.
- [23] SURYA P S. Unilateral Sanctions in international law [M]. Oxford: Hart Publishing, 2021.
- [24] The Security Council. Resolution 757[EB/OL]. [2022-08-26].



- <http://unscr.com/en/resolutions/757>.
- [25] 黄世席. 论国际奥委会的法律地位: 一种国际法学的分析[J]. 法学论坛, 2008, 23(6): 43-48.
- [26] 郭树理, 夏骄阳. 论国际奥委会的国际法主体资格[J]. 武汉体育学院学报, 2008, 42(10): 5-9.
- [27] VAN DEN HERIK L J. Research handbook on UN sanctions and international law[M]. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016: 27.
- [28] VAN DEN HERIK L J. Peripheral hegemony in the quest to ensure security council accountability for its individualized UN sanctions regimes[J]. Journal of Conflict and Security Law, 2014, 19(3): 427-449.
- [29] TAREK B. The future of the resolution of sports disputes in Egypt in light of local constitutional limitations [EB/OL]. [2022-08-26]. <http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2016/11/05/the-future-of-the-resolution-of-sports-disputes-in-egypt-in-light-of-local-constitutional-limitations/>.
- [30] КОМИТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЕ И СПОРТУ. Законопроект об отмене превалярования международного спортивного арбитража (CAS) над законами России [EB/OL]. [2022-08-26]. <http://komitet4-5.km.duma.gov.ru/Novosti/item/28485406/>.
- [31] FIL. News[EB/OL]. [2022-08-26]. <https://www.fil-luge.org/en/news/resolution-of-the-fil-executive-board>.
- [32] FIL. Statement of the FIL Executive Board on the decision of the FIL Court[EB/OL]. [2022-08-26]. <https://www.fil-luge.org/de/news/statement-of-the-fil-executive-board-on-the-decision-of-the-fil-court-of-arbitration-in-the-case-fil-executive-board-v-russian-luge-federation>.
- [33] FIL. IRO-Änderungen, Statutenanpassungen und Notstands-Paragraph beschlossen[EB/OL]. [2022-08-26]. <https://www.fil-luge.org/de/news/iro-aenderungungen-statutenanpassungen-und-notstands-paragraph-beschlossen>.

(责任编辑: 晏慧)

(上接第 6 页)

- [6] 于明星. 20 世纪五六十年代上海农村体育事业发展述论[J]. 党的文献, 2022(5): 102-108.
- [7] 夏成前, 田雨普. 新中国农村体育发展历程[J]. 体育科学, 2007, 27(10): 32-39.
- [8] 陈国华. 再议“东亚病夫”[EB/OL]. (2018-02-07)[2023-02-02]. <http://www.yingyushijie.com/information/detail/id/1327.html>.
- [9] 齐彪. 如何理解“以人民为中心的发展思想”的内涵? [N]. 人民日报, 2020-05-08(9).
- [10] 国家体育运动委员会. 中国体育年鉴(1994—1995) [M]. 北京: 中国体育年鉴社, 1996: 35.
- [11] 蔡治东, 汤际澜, 虞荣娟. 中国大众体育政策的历史变迁与特征[J]. 体育学刊, 2016, 23(4): 35-39.
- [12] 肖林鹏, 李宗浩, 裴立新. 中国竞技体育与群众体育协调发展战略回顾[J]. 体育学刊, 2002, 9(3): 12-14.
- [13] 国家体育总局经济司. 第五次全国体育场地普查数据课题研究成果汇编[R]. 国家体育总局经济司, 2006.
- [14] 国家体育总局. 数说全民健身[EB/OL]. (2021-07-01)[2023-02-02]. <https://www.sport.gov.cn/n20001280/n20745751/n20767239/c23445468/content.html>.
- [15] 2007 年中国城乡居民参加体育锻炼现状调查公报 [EB/OL]. (2012-04-19)[2023-02-02]. http://www.gov.cn/test/2012-04/19/content_2117453.htm.
- [16] 2014 年全民健身活动状况调查公报 锻炼人数猛增 [EB/OL]. (2015-11-18)[2023-02-02]. <https://sports.sohu.com/20151118/n426829773.shtml>.
- [17] 国务院. 全民健身计划(2021—2025 年)[EB/OL]. (2021-08-03)[2023-02-02]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-08/03/content_5629218.htm.
- [18] 国家体育总局群体司. 国务院《全民健身计划(2016—2020 年)》实施效果评估报告[R]. 国家体育总局群体司, 2019.
- [19] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于构建更高水平的全民健身公共服务体系的意见》[EB/OL]. (2022-03-23)[2023-02-02]. http://www.gov.cn/zhengce/2022-03/23/content_5680908.htm.
- [20] 曹可强. 上海市构建更高水平全民健身公共服务体系的回顾与展望[J]. 体育科研, 2022, 43(4): 1-7, 28.

(责任编辑: 晏慧)