



# 国际体育组织的处罚程序机制研究:以国际足联为例

张文闻

**摘要:**以国际足联为例证,通过对国际体育组织罚则的规范实证分析,结合具体的处罚案例,分析了国际体育组织处罚权的行使程序及处罚相对人的权利救济制度。国际体育组织行使处罚权的一般程序主要包括立案、调查取证、听证、审议和决定程序,还包括临时措施、紧急程序以及扩大处罚效力至全球范围等特殊程序。国际体育组织处罚相对人的权利救济方式主要包括两种:向内部申诉委员会提起申诉的内部权利救济和向国际体育仲裁院提起仲裁的外部权利救济。国际体育组织在其处罚的程序设置上,借鉴了国家行政处罚和诉讼的一般程序设计,具有一定的公正性和合理性。我国单项体育协会应了解并遵守国际体育组织的处罚规则,充分利用处罚相对人的权利救济机制,借鉴国际体育组织处罚程序机制的有益经验,完善罚则,设置公平、合理的处罚程序,注重对处罚相对人的权利保障,确立处罚相对人的权利救济机制。

**关键词:**国际体育组织;处罚程序;权利救济;国际足联

中图分类号:G80-05 文献标志码:A 文章编号:1006-1207(2017)06-0015-07  
DOI:10.12064/ssr.20170603

## On the Punishment Procedure Mechanism of the International Sports Organizations: Taking FIFA as an Example

ZHANG Wenwen

(School of Physical Education, Guangzhou University, Guangzhou 516006, China.)

**Abstract:** Taking FIFA as an example and through the normative empirical analysis of the penalty rules of the international sports organizations, the paper analyzes the punishment procedures of the international sports organizations and the right relief system for the punishment objects, based on the specific punishment cases. The general punishment procedures of the international sports organizations mainly include filing, investigation, hearing, deliberation and decision, and also include some special procedures such as temporary measures, emergency procedures, extending sanction effect to the scope of the world, etc. There are two kinds of remedies for the punishment objects, i.e., inner right relief of filing complaints to the internal appeal committee or outer right relief of appealing to CAS for arbitration. The penalty procedures of the international sports organizations are based on the general procedures of national administrative punishment and litigation and therefore have certain fairness and rationality. The single sport associations of China should understand and abide by the punishment rules of the international sports organizations and make full use of the remedy mechanism for the punishment objects. Meanwhile, we should draw lessons from the international sports organizations, improve the mechanism of penalty procedures, formulate fair and reasonable punishment procedures, protect the rights of the punishment objects and establish perfect remedy mechanism.

**Key Words:** international sports organization; punishment procedure; right remedy; FIFA

收稿日期:2017-10-27

项目基金:2017年教育部人文社会科学研究青年基金项目(17YJC890048)。

作者简介:张文闻,女,安徽宿州人。讲师,博士。主要研究方向:体育法学。E-mail:wylzww@163.com。

作者单位:广州大学体育学院,广东 广州 510006。



程序对权力的行使具有良好的控制和规制作用,保障了权力行使的民主和效率。国际体育组织处罚权行使的程序,即处罚的实施程序是国际体育组织处罚权运作的过程,包括形式、环节、步骤和遵守的期限。有效的程序机制维护了国际体育组织的秩序和权威性,提高了处罚决定的公正性和合理性,维护了被处罚对象的尊严<sup>[1]</sup>。国际体育组织的处罚程序借鉴了国家行政处罚和诉讼的程序规则,又具有专属于体育运动自身的独特性。国际体育组织的处罚程序以罚则为依据,罚则是国际体育组织制定的纪律处罚准则,包括组织章程中有关处罚的规定,以及专门的纪律处罚准则。本文以罚则较为完备的国际足联(FIFA)为例,以《国际足联纪律处罚准则》(FIFA Disciplinary Code 2017)(以下简称《FIFA 处罚准则》)为样本,运用规范实证分析法<sup>[注 1]</sup>,结合具体案例,研究国际体育组织处罚权的行使程序及相对人的权利救济制度,旨在阐释国际体育组织处罚的程序机制,进而分析我国体育组织特别是单项体育协会应如何回应并借鉴国际体育组织的处罚程序机制,以期对我国体育纪律处罚程序机制有所裨益。

## 1 国际体育组织处罚的一般程序

体育处罚的核心是处罚机构依法行使处罚权,按照法定程序进行处罚<sup>[2]</sup>。纵览几个典型的国际单项体育协会的罚则,由于所辖运动项目的不同,国际体育组织的处罚程序各有特点,但总的来说包括两类程序:一般程序和特别程序。以下以纪律处罚机制较为系统和完善的 FIFA 为例证进行阐述。

### 1.1 立案

立案是法律程序的开始阶段,在国家行政处罚程序中,立案一般是指有权行政机关或法律、法规授权的组织对于自己发现的,或公民、法人或其他组织控告、检举的违反行政法规的行为,经审查认为有违法事实并需要给予行政处罚而决定进行调查处理的活动,是行政处罚过程的一个环节<sup>[3]</sup>。行政处罚虽然不像诉讼程序中的立案具有明确又严格的程序要求,但是仍是启动处罚程序的必要环节。国际体育组织一般也在罚则中规定处罚的立案程序。根据《FIFA 处罚准则》第 108 条有关诉讼开始的规定,违反纪律规则的行为将被自动起诉,任何个人或机构都可以采取书面投诉的方式向执法机构举报其认为不符合 FIFA 规定的行为,比赛官员有义务报告他们注意到的违规行为。可见,国际体育组织处罚立案的来

源主要有 3 个方面:一是国际体育组织的监督检查,二是比赛官员的报告,三是其他任何个人和机构的投诉和举报。

### 1.2 调查取证

调查取证环节是作出处罚决定的前提,只有通过详实的调查取证程序,弄清违法事实,才能作出正确的处罚决定。调查取证应遵循客观、全面、合法、及时等原则。根据《FIFA 处罚准则》第 109、110 条的规定,纪律委员会的调查由秘书处在主席的指导下根据职权进行必要的前期调查工作;有关各方有义务配合调查,按要求提供情况信息,必要时,秘书处将核实各方提供的情况。如果拖延回应,纪律委员会主席在进行警告后,可以作出罚款的处罚。《奥林匹克宪章》(2013)第 59 条的细则也对处罚调查程序作出了规定,将可能导致处置或处分的事实调查权力都赋予国际奥委会执行委员会,执行委员会可以为此进行全部或部分授权;在整个调查期间,执行委员会可以暂时撤消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和职责。

### 1.3 听证程序

听证制度最初是诉讼程序中听取他方当事人意见的制度,即司法机构在审查案件的事实或法律问题,通过公开举行的方式听取当事人和证人的意见,以保证审判的公正进行。后来,听证制度被广泛应用于立法和行政程序中,出现了“立法听证制度”和“行政听证制度”。在行政处罚程序中,听证是非常重要的环节,是听取相对人各方意见,以保障处罚的公平和公正性的程序,是给予行政相对人就与行政处罚有关的事实发表意见的机会,有利于维护行政处罚的合理与公正,保障相对人的合法权益<sup>[4]</sup>。因此,听证不但是处罚的一个重要程序,也是处罚相对人的一项重要权利。许多国际体育组织在罚则中规定了听证程序,例如,《FIFA 处罚准则》规定,在任何决议被通过前,应举行各方听证会,相对人在听证程序中的权利有:查阅文件、根据事实和法律进行辩论,要求提供证据,参与取证过程及获得合理的决议的权利(第 94、95 条)。听证均不公开进行,听证时所有当事各方都应到场,由主席负责确定听证的顺序。听证结束后,主席允许被审议人进行最后的陈述,而在有关各方面作出最终陈述后听证即结束(第 111、112 条)。处罚的听证程序既是对处罚相对人权利的保障,也是对国际体育组织处罚权的一种制约。



## 1.4 审议程序

在处罚决定作出之前,应进行审议。国际足联对于纪律委员会审议程序作出如下规定,处罚由纪律委员会进行不公开审议,如果有听证程序,应立即进行审议,除非在特殊情况下,审议应不间断完成。在具体程序上,由主席决定对不同问题进行商议的顺序,出席人员按照主席规定的顺序陈述自己的观点,并由主席做最后发言,而委员会秘书只有提出建议的权利(《FIFA 处罚准则》第 113 条)。

## 1.5 处罚的决定程序

决议和施行是处罚的决定程序。作出行政处罚决定,即行政执法机关在弄清事实的基础上依据法律、法规作出裁决的活动<sup>[3]</sup>。国际体育组织的处罚程序在经过调查取证终结或听证程序之后,也应依据国际体育组织的章程和具体罚则对案件进行认定,作出处理的决定。根据《FIFA 处罚准则》第 114 到 116 的规定,FIFA 的执法机构将遵循体育宗旨和法律体系的惯例作出决定,决议时在场的每一名成员都应投票,决议的表决由出席成员的简单多数通过,如果票数相同,主席投决定票。书面决议的内容应包括:委员会人员、有关各方的名称、事实概要、决议的依据、决议依据的条款、决议的具体内容、申诉渠道通知等。关于处罚决定的生效时间,国际体育组织的规定大致相同,《FIFA 处罚准则》第 106 条规定,决议的施行,一旦通知,决议立即生效。

通过对上述 FIFA 罚则的规范实证分析,可见国际体育组织处罚的一般程序借鉴了国家行政处罚程序的相关规定和理念,几个必要环节与国际行政处罚程序类似。国际体育组织将立案作为处罚程序的开始阶段,将调查取证环节作为处罚决定的前提和基础,一定程度体现了客观、合法、及时等原则。国际体育组织借鉴了国家行政处罚程序中非常重要的听证环节,将听证作为听取相对人各方意见,保障处罚的公平和公正性的程序。与国家行政处罚程序类似,国际体育组织的罚则规定在经过调查取证终结或听证程序之后,通过审议程序,依据国际体育组织的章程和具体罚则对案件作出处罚决定。

## 2 国际体育组织处罚的特别程序

鉴于体育的专业性和特殊性,国际体育组织还借鉴了行政处罚和诉讼制度中的特别程序的规则,对于特殊情况下的处罚程序作出了具体的规定。根据《FIFA 处罚准则》第 129 条到 142 条的规定,FIFA 处罚的特别程序规则包括如下。

## 2.1 临时措施

与一般的诉讼制度类似,国际体育组织也规定了一些临时措施。如果有违规行为而对于主要问题的决议又不能提早决定,法律机构的主席在紧急情况下可以临时更改或废除某一处罚。为保证与某一正在执行的处罚一致,主席可也以独立采取其他临时制裁。临时措施的有效期限不得超过 30 天,这一期限只可以延长一次,如果已宣布了临时处罚,其期限将在最终处罚中予以抵消(《FIFA 处罚准则》第 129 条和第 132 条)。

## 2.2 紧急情况的程序

鉴于体育运动的即时性和时效性的特点,国际体育组织一般都规定了紧急情况下的程序(Deliberations and Decision-taking without Meeting)。如情况需要,可不适用于一般处罚的程序与步骤,由秘书处通过电话会议、电视会议或其他类似方法安排商议并作出决议,由秘书和正常的会议一样进行会议纪要(《FIFA 处罚准则》第 135 条)。

## 2.3 扩大处罚效力至全球范围

一般来说,体育组织作出的处罚仅在组织内部有效,但鉴于体育处罚的特殊性,一些针对运动员的处罚,例如禁赛等处罚,需要其他相关体育运动参与主体的配合。FIFA 规定了扩大处罚效力至全球范围(Extending Sanctions to have Worldwide Effect)制度,主要指的是 FIFA 对于其会员协会、洲际足联和其他体育组织已经作出的比较严重的违规行为的处罚效力扩大到具有全球效应。根据《FIFA 处罚准则》第 136 条到 141 条的规定,FIFA 规定扩大处罚效力适用事项范围包括但不限于:滥用兴奋剂、操纵比赛结果、比赛官员的不当行为、制假造假或违反有关年龄限制的规定的行为(第 136 条)。可见,FIFA 扩大处罚效力适用的是情节比较严重的违背罚则的行为。

FIFA 批准扩大处罚至全球范围的条件包括:第一,处罚主体对处罚相对人的取证过程正当合法;第二,处罚相对人有为自己申辩的机会;第三,决议的通知程序合法;第四,决议符合 FIFA 的规章、制度和规则;第五,扩大的处罚内容与社会准则和公认的行为标准没有冲突(第 137 条)。

被 FIFA 作出同意扩大处罚决议的处罚决定与原始决议有同等的效力。协会或洲际联合会通过的处罚对 FIFA 各会员协会具有同样的效力,即如他们自己通过了同样的处罚,处罚相对人可根据国际足联的相关规定进行申诉,但对原始决议的申诉,国际



足联不予受理。

综上所述,无论是国家行政处罚程序还是诉讼程序,在规定一般程序的同时,都有针对特殊情形的特别程序。不同的体育运动项目更需要符合其运动特点的特别程序,以满足其专业性的处罚需求。例如,国际体育组织规定的紧急情况下的处罚程序是鉴于体育运动的即时性和时效性特点。另外,从法理上看,体育组织作出的处罚应仅在组织内部有效,但鉴于体育处罚的特殊性,一些针对运动员的处罚,例如禁赛等处罚,需要其他相关体育运动参与主体的配合才能产生实效。因此 FIFA 等国际单项体育协会规定对于其会员协会、洲际足联和其他体育组织已经作出的比较严重的违规行为的处罚可效力扩大到具有全球效应。

### 3 处罚相对人的权利救济程序

国际体育组织处罚权的行使使得国际体育组织制定的罚则发生实际效力,违反罚则的处罚相对人承担相应的处罚和制裁。同时,处罚的相对人对处罚不服时,可以启动权利救济程序<sup>[5]</sup>。救济是保证国际体育组织处罚公正、合法的补救程序。相对人的权利救济体现了对相对人权利的尊重和保障,同时也是制约处罚权、防止处罚权滥用的重要手段<sup>[6]</sup>。国际体育组织处罚相对人的权利救济方式主要包括内部权利救济和外部权利救济两种。

#### 3.1 内部救济

内部救济是指处罚相对人对国际体育组织的处罚决定不服时,向国际体育组织在内部设立专门的法律机构进行申诉,由内部法律机构进行裁决的制度。国际体育组织一般都设立专门的申诉委员会或上诉委员会,处理相对人对处罚决定不服的申诉案件,同时通过关于申诉委员会的独立性和规避制度的规定,保障相对人能公平地行使申诉权。FIFA 对于相对人的申诉权有着较为详细的规定。FIFA 的申诉委员会是 FIFA 的法律机构,如果处罚相对人不服 FIFA 的处罚决定,可以向申诉委员会提起申诉。根据《FIFA 章程》第 64 条和《FIFA 处罚准则》的相关规定,FIFA 的申诉制度的主要包括以下具体内容。

##### 3.1.1 可以提起申诉的处罚决议的范围

根据《FIFA 处罚准则》第 64 条和第 118 条的规定,原则上,处罚相对人对纪律委员会作出的任何决议都可以向申诉委员会提起申诉,但以下处罚除外:第一,警告;第二,通报;第三,3 场比赛或 2 个月以内的停赛;第四,对协会或俱乐部 15 000 瑞士法郎

或其他情况 7 500 瑞士法郎以内的罚款;第五,FIFA 对于不遵守国际足联的组织机构、委员会、临时机构、国际体育仲裁院及国际足联认可的仲裁法庭或国家争端调解厅(NDRC)决定作出的处罚(《FIFA 处罚准则》)第 64 条)。

##### 3.1.2 申诉的条件

根据《FIFA 处罚准则》第 119 条的规定,一般来说,任何在处罚程序中出现并受法律保护的有权要求更改或取消决议,可向申诉委员会提起申诉。运动员所属的协会可以对处罚其运动员、官员或成员的决议进行申诉,前提是征得了这些人员的书面同意。可见,处罚相对人和征得处罚相对人同意的处罚相关人都可以进行申诉,申诉被受理后意味着申诉委员会将对案件再审议。另外,国际足联规定申诉不影响原有纪律处罚的执行,支付罚款的情况除外(《FIFA 处罚准则》第 124 条)。

##### 3.1.3 申诉委员会的相对独立性

关于申诉委员会的独立性,FIFA 的申诉委员会虽然由国际足联设置和进行人员任免,但是为了保证相对人权利救济的公正性,FIFA 也在章程中明确了申诉委员会作为 FIFA 法律机构的独立性,例如,《FIFA 章程》第 85 条规定 FIFA 法律机构完全独立地通过他们的决议,特别是不受任何其他机构的影响;FIFA 的成员在法律机构进行商议时不得停留在其会议室,除非需要他们出席。第 86 条规定了职责的不兼容性,即执法机构的成员不得兼任执委会或 FIFA 常务委员会的职务。第 87 条规定,如果有存在质疑其公正性的事由,FIFA 执法机构成员应回避。

##### 3.1.4 对申诉的决议

申诉委员会对申诉案件进行决议的主要法律依据是 FIFA 执委会制定的《FIFA 处罚准则》和《国际足联道德准则》。申诉委员会必须在有至少 3 名委员出席的情况下才能作出决定。在特定情况下,也可由主席自行作出决定;申诉委员会负责听取对纪律委员会和道德委员会所做决定的申诉,除了可以上诉至国际体育仲裁院(CAS)的申诉外,申诉委员会的决定是终审决定,有关各方必须执行(《FIFA 处罚准则》第 16 条)。

#### 3.2 外部救济

内部申诉机制在一定程度上保障了处罚相对人的权利诉求,但内部救济的裁决机构和裁决者由组织自己设置和任命,难以保证裁决的中立性。CAS 确立的外部仲裁制度弥补了国际体育组织内部申诉



机制的不足,使得处罚相对人在通过内部救济仍然无法实现自己的权益时,可以通过一个外部独立的仲裁机构进行权利救济。CAS 尽管只是仲裁机构,但在纠纷解决的实践中起到了体育最高“司法机构”的作用。

对于不服处罚决定提起的仲裁属于上诉仲裁的范畴<sup>[7]</sup>。根据《与体育有关的仲裁法典》(Code of Sports-related Arbitration)(以下简称《CAS 法典》)S12 和 R47 的规定,CAS 上诉仲裁庭的管辖范围是“通过上诉仲裁程序解决争议(包括有关兴奋剂争议),该类争议有关于纪律委员会或者联合会、协会或其它体育组织的类似机构作出的决定,但是上述体育组织的章程或条例或特殊协议须有此规定”。可见,CAS 上诉仲裁的管辖事项包括兴奋剂争议在内的对国内或国际体育单项组织的裁决不服而提起的上诉,内部申诉是向 CAS 提起上诉仲裁的前置程序。

上诉仲裁程序根据上诉人的上诉申请启动,根据《CAS 法典》R48 的规定,上诉人应向 CAS 提交上诉说明书。上诉说明书包括以下内容:(1)被上诉人的名称和地址;(2)被上诉的决定;(3)上诉人的救济请求;(4)上诉人从 CAS 名单中委任的仲裁员,除非当事人约定仲裁庭由独任仲裁员组成;(5)如适当,停止执行被上诉的决定的申请书并附具理由;(6)规定向 CAS 上诉的章程或条例或特别协议的副本。另外,R51 还规定上诉人应向 CAS 提交一份摘要,写明引起上诉产生的事实和法律依据,并附具其拟作依据的所有证据及其它证据的说明。当事人未如此行事将被视为撤回上诉。可见,CAS 上诉仲裁程序与一般的商事仲裁启动程序不同,是仲裁启动和诉讼启动程序的结合。

## 4 从“国际足联处罚苏亚雷斯案”分析处罚的程序机制

### 4.1 基本案由

2014年6月24日,在巴西足球世界杯D组第三轮比赛进行过程中,乌拉圭足球运动员苏亚雷斯与意大利后卫基耶利尼发生碰撞,将头伸向了基耶利尼的肩膀,明显咬了基耶利尼的肩膀,虽然基耶利尼随即也拉开球衣给裁判看,但因为当时裁判并未看到咬人的过程,因此没有作出判罚。

### 4.2 FIFA 的处罚程序

FIFA 随即表示将对苏亚雷斯咬人事件进行调查,启动了纪律处罚程序,对比赛录像进行了调查取

证。6月25日,FIFA 纪律委员会认定苏亚雷斯的行为了违反了《FIFA 处罚准则》,并作出处罚,处罚决定的内容包括:(1)停赛(禁赛)9场;(2)4个月内禁止参与任何形式的足球活动;(3)处以体育场禁令4个月;(4)10万瑞士法郎的罚款(约合11.18万美元)<sup>[8]</sup>。6月26日,处罚决定书送达苏亚雷斯本人与乌拉圭足协。

### 4.3 苏亚雷斯向国际足联申诉委员会申诉:内部救济

2014年6月27日和29日,苏亚雷斯和乌拉圭足协分别表达了向 FIFA 申诉委员会提起上诉的意向,并分别于7月1日和3日提交了申诉书。7月8日,国际足联上诉委员会宣布正式驳回乌拉圭足协与苏亚雷斯本人的申诉,维持对苏亚雷斯的处罚决定,申诉委员会随后将裁定书送达苏亚雷斯和乌拉圭足协。但苏亚雷斯和乌拉圭足协要求国际足联申诉委员会提交申诉裁决的依据,申诉委员会于7月22日将裁定书的依据分别送达苏亚雷斯和乌拉圭足协。

关于苏亚雷斯的申诉,有以下几个法律问题值得关注:首先,FIFA 对苏亚雷斯的处罚是否属于可以申诉的决议范围,对此《FIFA 处罚准则》第118条规定,原则上纪律委员会作出的任何决议都可以向申诉委员会提起申诉,但同时规定了几种例外情况(警告、通报、3场或2个月以内的停赛等),而对苏亚雷斯的处罚并不属于这几种例外情形,因此,苏亚雷斯有权向申诉委员会提起申诉。其次,关于申诉的资格,本案中,苏亚雷斯和其所在的乌拉圭足协作为共同申请人向申诉委员会提起了申诉,具体依据为《FIFA 处罚准则》第119条,苏亚雷斯是作出处罚决定中的直接相对人,有权申诉要求更改或取消决议,而乌拉圭足协属于第119条第2款所称的“协会”,虽未直接被国际体育组织处罚,但其权益遭受影响或有遭受影响之虞,这在国家行政处罚制度中被称为行政处罚的相关人,也被称为处罚的间接的相对人<sup>[9]</sup>,处罚相关人也有权对处罚其运动员的决议进行申诉。最后,尽管苏亚雷斯提起了申诉,但他无法在2014年巴西世界杯中继续出场,依据是《FIFA 处罚准则》第124条规定,即申诉不影响原有纪律处罚的执行,支付罚款的情况除外。

另外,苏亚雷斯和乌拉圭足协在收到驳回申诉的裁定书后要求 FIFA 申诉委员会出具裁定的依据,法律依据是《FIFA 处罚准则》第116条的规定:“法律机构可决定只通知决议的内容而不通知做出决议的依据。同时通知有关各方,他们可在收到决议10



天后书面要求给出决议的依据,否则决议即生效。如果有人要求给出决议的依据,将以书面形式把决议及其依据送达所有有关方。如可上诉,上诉期从收到该决议及其依据之日开始。如果无人要求给出决议的依据,卷宗内将会做一简要解释”。可见,FIFA申诉委员会可以在作出决议时不给出决议依据,但处罚相对人有权在规定的时间内要求提供决议依据。

#### 4.4 苏亚雷斯向国际体育仲裁院提起上诉:外部救济

2014年7月23日,苏亚雷斯向国际体育仲裁院(CAS)提起仲裁,8月8日,巴萨俱乐部的代表和苏亚雷斯本人一起出席了国际体育仲裁院上诉仲裁庭的听证会。8月14日,国际足联对苏亚雷斯案作出终审裁决,维持国际足联对苏亚雷斯禁赛4个月的判决,但取消国际足联禁止苏亚雷斯不得参与一切足球活动的决定,他可以参加俱乐部的训练<sup>[9]</sup>。至此,在经过了一系列的法律程序以后,沸沸扬扬的“苏亚雷斯咬人案”有了最终的处理结果。

苏亚雷斯向CAS院提起仲裁的依据是《FIFA处罚准则》第126条有关诉讼程序延续的规定,对于符合《FIFA章程》规定的决议,仍可以继续向CAS提起上诉。苏亚雷斯符合在FIFA用尽内部救济这一提起仲裁的前提条件,而且不属于《FIFA章程》中排除的不能向国际体育仲裁院提起仲裁的事由,因此有权向CAS提起仲裁,寻求FIFA之外的外部权利救济途径。《FIFA章程》排除了通过国家司法机构的诉讼权,也就是说,按照FIFA的规定,苏亚雷斯不得再通过国家法院等司法途径进一步行使其救济权,CAS的仲裁裁决是终审裁决,具有强制执行力。

本案完整呈现了FIFA处罚自治权的行使到处罚相对人权利救济的整个过程。FIFA作为国际单项体育协会,有权对所辖运动赛事范围内的违反罚则的行为进行处罚,FIFA处罚权的行使应以FIFA制定的罚则为法律依据。对于被处罚的相对人或相关人,可以提起合法的权利救济,这一方面是对相对人权利的尊重和保障,维护了处罚的公平和公正,另一方面也制约了自治权,防止处罚自治权的滥用。

### 5 对我国单项体育协会的启示

我国是国际体育运动大家族的重要成员,国际体育组织的处罚制度对我国体育社会组织特别是单项体育协会产生了重要的影响。我国单项体育协会应积极回应国际体育组织的罚则,与国际接轨,同时借鉴有益的国际经验,完善组织内部的体育处罚制度。

#### 5.1 了解国际体育组织罚则,遵守处罚程序规则

中国在世界体坛的影响力不断提高,这迫切需要我国体育界了解并遵守国际体育组织制定的规则。国际体育组织罚则是国际体育组织制定的处罚法律依据,对于国际体育组织的成员以及所辖体育运动项目的所有参与主体具有强制约束力。我国单项体育协会一旦参与到国际竞技运动项目中,即应遵守运动项目所属国际体育组织制定的处罚规则,因此,应充分了解并掌握国际体育组织的罚则,遵守罚则,培养程序规则意识。

#### 5.2 充分利用国际体育组织处罚相对人的权利救济机制

在实践中,我国运动员或单项体育协会面临国际体育组织的处罚时,较少行使向项目所属国际单项体育协会的内部申诉权,向CAS上诉的案例也鲜见。这一方面可能与运动员以及有关的体育官员长期从事体育训练而缺少相应的法律知识有关,另一方面也与中国人传统的厌讼心理有关<sup>[10]</sup>,法律知识匮乏,权利意识薄弱,法律和权利的价值和意义被忽视。违背体育伦理道德的行为理应受到国际体育组织的处罚,但内部申诉和CAS外部仲裁是国际体育组织规定的每个运动员的程序权利,是合法的国际体育纠纷解决途径。因此,我国的运动员及单项体育协会等在受到国际体育组织的处罚时,应充分利用国际体育组织的内部申诉机制和CAS仲裁制度,行使救济权。

#### 5.3 完善我国单项体育协会内部处罚程序机制

首先,借鉴国际体育组织的罚则,修改和完善自身的处罚规则,将罚则作为处罚的法律依据。明确协会内部的处罚机构及具体的处罚权限,公平、合理地设置处罚的程序规则,完善体育处罚的听证程序,确立适合协会及所辖运动项目发展的特殊程序规则;其次,我国单项体育协会的程序设计中应注重保障处罚相对人的权利,包括保障处罚过程中处罚相对人的知情权和参与权,以及作出处罚决定后处罚相对人的救济权。完善协会内部的申诉机制,保证内部申诉机构的中立性。CAS对于保障处罚相对人的救济权起到了重要的作用,体育仲裁被公认为最有效的体育纠纷解决机制,我国体育处罚制度呼唤体育仲裁机构的设立,呼唤体育仲裁制度的建立和完善。

### 6 结语

本文通过对FIFA罚则的法律文本分析,诠释了



国际体育组织处罚程序的运作机理,可见国际体育组织在其处罚的程序设置上,借鉴了国家行政处罚和诉讼的程序设计,旨在维护处罚的公平和公正,防止处罚权的滥用。对于足球这种具有全球范围普及度且发展较为成熟的比赛项目,FIFA在组织和管理上也体现了一定意义的国家行政权的特点,在权力的行使程序和制度设计上也相对公正、合理。我国单项体育协会应对国际体育组织的处罚制度作出积极的回应,了解并遵守国际体育组织的罚则,培养程序规则意识,充分利用处罚相对人的权利救济机制。同时,借鉴国际体育组织处罚程序机制的有益经验,完善罚则,制定公平、合理的处罚程序,注重对处罚相对人的权利保障,完善处罚相对人的权利救济机制,建立我国的体育仲裁制度。

由于体育运动的专业性和国际体育组织的相对封闭性,国际体育组织在处罚程序的设计和实施上不像一个国家行政机关或司法机构那样遵循严格的程序公正的原则,对于诸如内部裁决机构的设置、处罚的程序以及处罚权的监督机制仍需要进一步的细化和推进,而国际足联通过组织章程排除国家司法机关的干预也存在较大的争议。

### 注释:

【注1】规范实证分析法是规范分析法与实证分析法的结合,是通过对法律文件或事实(包括习惯、惯例等)的分析从而找出法律的涵义抽象出法律的规则和原则。详见:周永坤.法理学:全球视野(第三版)[M].北京:法律出版社,2010:18.

### 参考文献:

- [1] 周永坤.法理学:全球视野(第三版)[M].北京:法律出版社,2010:349-350.
- [2] 韩勇.体育法的理论与实践[M].北京:北京体育大学出版社,2009:477.
- [3] 肖金明.行政处罚制度研究[M].济南:山东大学出版社,2004:213-223.
- [4] 石肖雪.行政处罚听证程序适用范围的发展——以法规规范与案例的互动为中心[J].华东政法大学学报,2013,16(6):57-70.
- [5] 米歇尔·贝诺夫,蒂姆·克尔,玛丽·德米特里(英).体育法[M].郭树理,译.武汉:武汉大学出版社,2008:240-250.
- [6] 方洁.社团处罚研究[M].北京:法律出版社,2009:217-220.
- [7] 黄世席.国际体育争议解决机制研究[M].武汉:武汉大学出版社,2007.
- [8] FIFA. Luis Suárez suspended for nine matches and banned for four months from any football-related activity[EB/OL]. [2014-06-26]http://www.fifa.com/worldcup/news/y=2014/m=6/news=luis-suarez-suspended-for-nine-matches-and-banned-for-four-months-from-2386354.html.
- [9] CAS. CAS 2014/A/3665, 3666 & 3667[EB/OL]. [2017-09-26]http://www.tas-cas.org/fileadmin/user\_upload/award\_3665-3666-3667\_FINAL\_internet.pdf
- [10] 黄世席.国际体育争议解决机制研究[M].武汉:武汉大学出版社,2007:238-239.

(责任编辑:陈建萍)