

歐洲聯盟組織之運動政策及其影響

文·孟峻瑋

壹、引言

歐洲聯盟（簡稱歐盟，European Union - EU）是由歐洲共同體(European Community)發展而來的，是一個集政治實體和經濟實體於一身，並且在世界上具有重要影響的區域組織。1991年12月，歐洲共同體於馬斯垂克首腦會議通過《歐洲聯盟條約》，通稱《馬斯垂克條約》，兩年後馬斯垂克條約正式生效，象徵歐盟的誕生，其總部設在比利時首府布魯塞爾。然而歐盟組織成立的目的是在建立政治、經濟及貨幣的共同體，體育運動一向不是歐盟重要的推動項目，即使有關連也只是被共同體法(Community Law)所間接規範，例如勞務流動的規定。

但此冷漠的現象在1980年代有重大的改變，主要有四大原因。首先，國際奧委會取消業餘和職業球員的分隔，導致運動賽事大規模的職業化；第二，國家壟斷電視的權利被打破，加上運動急速地商業化，使得競標權利金更加白熱化；第三，共產集團的消失，讓運動員可以無所顧忌地自由流動；最後歐盟的成立進而深化各國的經濟合作和多邊結合，使得運動不得不成為歐盟治理的重點(European Commission, 2004)。



▲德國杜易斯堡足球場。(圖/劉田修提供)

貳、歐盟相關機構對運動的影響

目前歐洲有兩個治理組織跟運動有關，分別是歐盟執委會(European Commission)和歐洲委員會(Council of Europe)。前者是歐盟的執行機構，負責執行歐盟理事會和歐洲議會的決策，可以通過行使其主動權就法律規定、政策措施和項目提出建議，效力及於整個歐盟而不是各自的成員國。後者不屬於歐盟的組織，但也有一定的影響力，計有47個會員國，宗旨是保護人權和議會民主，並在歐洲範疇中協調各國社會和法律行為，促成歐洲文化的統一性，但不像前者有強制的效力。未來歐洲運動的發展，則仰賴於這兩個治理組織。¹

歐盟起初對運動的態度並不是很積極，認為它只是經濟工具，以及替公共形象加分。但自1980年代開始，歐盟執委會認為運動是「宣傳的載具，也是溝通的工具」(Tokarski et al, 2004, p. 62)。在氛圍的改變之下，歐盟執委會贊助很多運動賽事，強調透過運動把人民結合在一起，顯示歐洲一統性的概念。但這不代表歐盟有清楚或有計畫性地發展運動政策，反而反映出政策的隨意性，而此狀況到1990年代初期才有改觀。

根據歐盟的法令，會員國被視為「內部市場——是一個無內部疆界之區域，區域內之貨品、人員、服務及資金依照條約可自由流通」(Tokarski et al, 2004, p.80)。隨著越來越多的運動在歐盟區域職業化和商業化，伴隨而來的是運動實體的管制，如選

手、單項協會和跨國總會，這些實體就如同一般的經濟實體一樣受到歐洲共同體法的約束。因此歐洲法院(European Court of Justice)就佔有舉足輕重的角色，除了確保會員國遵守歐盟法律，也可對自然人或法人向其提起訴訟做出裁決，更強化共同體法的效用。

歐盟的最高決策機構歐洲理事會(European Council)原則上不對運動介入，但在2000年法國尼斯召開的高峰會議，其宣言要求會員國應考量到運動的社會、教育和文化的功能，在歐盟各條約法令架構內採取行動，並且在制定一般政策時需考慮到運動的特殊性(European Council, 2000)。2003年歐洲議會(European Parliament)也要求會員國及其管理機構通過相關的章程和條款，協助各層級的運動能做到男女平等的現象(European Parliament, 2003)。

參、歐盟運動文件和報告書

歐盟執委會於1998年出版一份名為「歐洲模式的運動」(European Model of Sport)之文件，希望藉此來調整其運動政策。這份文件主要在處理歐盟運動的組織、特色和重要性、運動和媒體、運動和社會政策，其中包含教育、社會整合、環保、公共衛生、禁藥和就業(European Commission, 1998)。

在文件的引言就定義什麼是歐洲模式的運動，從二次大戰結束後到1980年代中期，歐洲有兩種不同發展運動的模式：東歐模式和西歐模式。前者是以意識形態為導向，運動是宣傳機器的一部分。後者是混合的模式，也就是運動以政府和非政府的形式存在，西歐國家的運動是一種公私領域並存的產物。另外，整體歐洲的運動是以金字塔型的模式來

¹ 由於歐洲委員會非歐盟體制內機構，因此不再詳加介紹。但他們對於運動的努力可說是有目共睹，如1975年的歐洲全民運動憲章(European Sports for All Charter)、1992年的歐洲運動憲章(European Sport Charter)，後來於2001做修改、1992年的運動倫理守則(Code of Sport Ethics)、1989年的反禁藥公約(Anti-doping Convention)、以及1985年的觀眾暴力和行為不檢之歐洲公約(European Convention on Spectator Violence and Misbehavior)。

發展，從最底層的俱樂部，到地區協會、國家總會以及最上層的歐洲總會，層層相嵌。

文件中又指出歐洲運動的四大特色。第一是草根性取向，也就是運動的發展仰賴最底層的地區俱樂部，因為運動在歐洲主要是由非專業人士及不支薪的志願者在經營。第二是利用運動來形成民族認同，可以帶來民眾對特定區域的認同感，也是文化和身分的象徵。第三是國際比賽，運動是無流血的戰爭，可以讓不同的國家互相競技，並且展現各國的文化和傳統。第四是負面因素，運動如果運用在不好的方面，可能會導致極端的愛國主義和足球流氓。

而國家政策和運動組織對這件文件的反應和建議則是列入「赫爾辛基運動報告書」(Helsinki Report on Sport)，這份報告書被視為歐盟對運動的官方態度，強調歐盟不會去執行一體化政策來介入各國運動，畢竟運動不像關稅、外貿和貨幣已完全被歐盟法律所約束，不過會強化運動的教育和社會功能。除此之外，歐盟執委會可直接介入反禁藥措施，還有確保各國運動的規定和政策會跟共同體法一致，扮演重要而非僅僅輔佐的角色(European Commission, 1999)。

不過這兩份文件和報告書並不能解決歐盟對於運動無強制力的問題，因為文件和報告書都不屬於歐盟條約的部分或修正案。雖然運動在1997年阿

姆斯特丹條約的法律文件中第一次出現，不過是以宣言的方式呈現，主要是在認可運動在社會的重要性，並且要求歐盟的相關組織跟國際和國內運動組織合作，但就法律層面而言，無法賦予歐盟直接的責任來推廣運動。

肆、歐盟與各國運動組織的關係

由於歐盟的管轄權還沒有涉及到運動這個層面，因此仍屬於成員國的管理範圍，具有內部自主權，歐盟只能給予諮詢建議或意見。依照政治學而言，國家和地方機構是屬於上下的隸屬關係，雖然歐盟是跨國的組織，但和國家並沒有完全的屬轄關係，更遑論和地方機構的薄弱連結，使歐盟的治理結構呈現特別態勢。因此各國的體育運動組織依據國內的屬性，呈現多元的特色。

從表一，我們就可以看出國內的運動組織依據國家與組織特色而有四種模式。雖然有不同的運作形式，它們都有共同的特點：運動組織本身的自主性，基本上不受國家政府的干涉。在西歐國家，運動相關組織是遵循國家法令和內部規章，國家對運動的政策是「協助式的自我管理」。運動治理機構為了保持自主性，同意讓政治機關進行外部監督。

運動機構高度的自主性可以顯現在幾個案例上面，以1980年的莫斯科奧運為例，英國的保守黨政府因為阿富汗戰爭表態反對該國選手參加奧運會，

表一 歐盟國內運動組織的特色

國家角色 組織特性	介入型	自制型
參與型—業餘	德國、瑞典	英國
競技型—職業	法國、西班牙	義大利
來源：(Barani, 2007: 110)		

但英國奧運協會(British Olympic Association)抗拒執政當局的壓力，仍派選手到蘇聯比賽(Evans and Kelso, February 24, 2006)。2003年英國工黨首相布萊爾反對英格蘭板球隊去辛巴威，以免成為獨裁者穆加比總統的宣傳工具，不過英國板球協會仍執意參與比賽(BBC, January 9, 2003)。這可看出即使國內協會和國家政策有相左的狀況，協會仍保有獨立性。

以實務來講，地區運動組織主要是受國家總會與跨國運動治理機構的規章所約束，而不是國家法律或歐盟法令。這導致兩項結果，首先是運動組織可以自訂規章，第二運動組織規章會跟區域或全球運動組織相連結。自主性的結果影響相當深遠，尤其對團體運動而言，如足球和籃球，其勞資關係嚴重偏向球團老闆，對於勞工球員非常不利。職業運動通常是一種壟斷性的組織，此特色反映在職業球員轉隊和票價操控上。

伍、歐盟決策對成員國的影響

眾所皆知，歐盟進一步深化的結果，導致其法規涉及範圍即其管轄權所及範圍也跟著擴大，造成成員國的主權範圍的縮小。雖然歐盟各國的運動組織仍維持高度的自主性，但也受到歐盟法令的約束，最有名的就是1995年歐洲法院做出的波斯曼判決(Bosman ruling)和伴隨而來的保障名額制度之廢除。有人把波斯曼判決和美國大聯盟的塞斯決定(Seitz decision)²相類比，因為球員不再是被球團予取予求的奴隸，而是有價值的商品。

1990年比利時球員波斯曼因與該國俱樂部合約

到期，想轉隊到法國的某俱樂部踢球，但因為轉隊價格無法談攏，造成無球可踢的窘境。同時，由於被降為第二線球員，其薪水也大幅消減。他決定把這兩家俱樂部和歐洲足聯告上比利時法庭。由於此案件涉及歐盟法令的解釋，因此比利時法庭向歐洲法院請求初步裁決。5年之後，歐洲法院終於做出判決，基於歐盟內部的商品、勞務、資金和人員可以平等地自由流動，球員在合約期滿結束後，可以在歐盟內部自由轉隊。

歐洲法院的判決可說是影響深遠，不但球員合約到期可自由轉隊，歐盟成員國的足球俱樂部不得對有歐盟身分的球員設限，也就是視歐洲公民為本國人民。在此之前，很多足球聯盟有外籍球員配額制度，另外歐洲盃賽也限定只能有3名外籍球員。判決之後，雖然外籍球員配額仍然存在，但是指歐盟以外國家的球員，其結果就是豪門俱樂部擁有來自各國的人才。

最出名的案例是2005年英超球團阿森納總教練溫格，在足總盃比賽擺出先發和替補共16人均非英國人的陣容，計有6名法國人、3名西班牙人、2名荷蘭人，以及喀麥隆、德國、象牙海岸、巴西和瑞士各1名，形成族群大熔爐的現象。即使溫格被英國教練批評，但他為自己的行為辯護，稱「我不看球員的護照，我只注意他們的能力和態度」(BBC, February 15, 2005)。保障名額的廢除象徵國內球員必須面對其他歐盟球員的競爭，本土就業機會減少，可能得遠走他鄉尋求踢球的機會。

運動員高度的流動性，雖然使球員可以和俱樂部有談判的籌碼，身價因此而水漲船高。但也有負面的影響，資金雄厚的豪門如英格蘭、西班牙和義大利，以高薪從各國挖角優秀球員，使許多一流球

2 1975年仲裁者塞斯裁決美國大聯盟球員Andy Messersmith和Dave McNally在合約結束後為自由球員，不再被奴隸式的保留條款所約束。隔年大聯盟和工會達成協議，允許球員在大聯盟年資達6年者可申請為自由球員。

員紛紛離開本國，外流到這3國的球團。這種現象隨著歐盟在2004年的擴大又更加明顯，中歐和東歐國家的球員也被視為擁有歐盟身分之下，不再受限於外籍名額，如過江之鯽向西歐俱樂部扣關。

波斯曼判決對球團也有重大的影響，本來小球團可以視球員為永久財產，壓低薪資來取得他們的服務，但自由球員的誕生，導致富裕的俱樂部可以大擲銀彈挖角所需要的人才，造成強者恆強的現象。小球團為了不讓球員因為合約到期白白失去取得轉隊費的機會，只得在期滿之前被迫賣給大球團，至少得到金錢上的補償。因此在1998年義大利媒體公司就提議成立歐洲超級聯盟，集合眾星雲集的豪華足球組織(Guardian, February 4, 2003)，是否會對國內足球聯盟產生衝擊，值得進一步的觀察。

3 2004年愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、波蘭、捷克、匈牙利、斯洛伐克、斯洛維尼亞、馬爾他、塞浦路斯加入歐盟。另外2007年羅馬尼亞和保加利亞也跟著加入。

陸、結語

歐盟本身是一個複雜的政治實體，與成員國有著不同類型的主權分割，傳統概念的民族國家及其主權的不可分割性，基本上已被顛覆。由於運動獨特的自主性，讓國內運動組織和跨國運動治理機構享有高度的自治權，歐盟執委會和歐洲委員會仍可提出相關的運動政策，供歐盟成員國參考、批准和執行。除此之外，涉及歐盟政策的法規解釋也是由歐洲法院來處理，做為一種經濟行為的職業運動勢必也受到約束，只要做出跟歐盟整體政策有關的決定都不能置身事外，波斯曼判決是最明顯的案例，導致整個歐洲足壇和版圖的大震盪，未來歐盟和運動組織的關係也會不可避免地更加深化。（作者為國立臺灣體育學院體育學系副教授）

參考文獻

- ※Barani, L. (2007). "The Regulation of Sport in the European Union: Courts and Markets" in Bugusz, B., Cygan, A., and Szyszczak, E. (eds) The Regulation of Sport in the European Union, 107-131.
- ※Cricket talks fail to break deadlock (January 9, 2003). BBC. Retrieved September 19, 2010, from http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/2640005.stm
- ※European Commission (1998). The European model of sport. Retrieved September 13, 2010, from <http://www.sport-in-europe.com/SIU/HTML/PDFFiles/EuropeanModelofSport.pdf>
- ※European Commission (1999). The Helsinki report on sport. Retrieved September 12, 2010, from <http://www.sportdevelopment.org.uk/helsinki-report.pdf>
- ※European Commission (2004). The European Union and Sport. The Magazine, issue 23. Brussels: European Union.
- ※European Council (2000). Nice Declaration: Declaration on the specific characteristics of sport and its social function in Europe. Retrieved October 22, 2010, from http://ec.europa.eu/sport/information-center/doc/timeline/doc244_en.pdf
- ※European Parliament (2003). European Parliament resolution on women and sport. Retrieved October 21, 2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2003-0269+0+DOC+XML+V0//EN>
- ※Evans, R. and Kelso, P. (February 24, 2006). How Thatcher tried to stop Olympic hero Coe from winning gold in Moscow. Guardian. Retrieved September 18, 2010, from <http://www.guardian.co.uk/uk/2006/feb/24/past.Olympics2012>
- ※G-14 'considering Super League' (February 4, 2003). Guardian. Retrieved September 10, 2010, from <http://www.guardian.co.uk/football/2003/feb/04/newsstory.sport17>
- ※<http://edition.cnn.com/2010/SPORT/football/07/05/nigeria.soccer/index.html>
- ※Tokarski, W., Steinbach, D., Petry, K., and Jesse, B. (2004). Two Players- One Goal. Sport in the European Union. Oxford: Meyer & Meyer Sport.
- ※Wenger backs non-English line-up (February 15, 2005). BBC. Retrieved September 15, 2010, from <http://news.bbc.co.uk/sport2/hi/football/teams/a/arsenal/4266443.stm>