

案例纵览

对于运动员而言，参加重要赛事以获得优异的竞赛成绩，既是对平时训练效果的检验，也是证明自我、实现自我的重要机会。但大型国际体育赛事参赛名额有限，因此能否获得参赛资格就变得非常重要，不少关于参赛资格的纠纷也由此产生。实践中，既有因运动员的性别、国籍、年龄等而产生的参赛资格纠纷，也有因选拔机制本身存在问题而产生的参赛资格纠纷。其中，因国籍而产生的参赛资格纠纷较为特殊，值得特别关注。

转换国籍就能代表新国籍国参赛吗

亚运会是重要的地区性运动会，在2018年雅加达亚运会上，就发生过一起因转换国籍而产生的参赛资格纠纷。自行车运动员扎贝林斯卡娅原本是俄罗斯国籍，后来通过国内法律程序，获得了乌兹别克斯坦国籍。在获得乌兹别克斯坦国籍后，她向国际自行车联盟提交了相关文件，申请将她登记为乌兹别克斯坦的运动员。2018年8月8日，国际自行车联盟复函扎贝林斯卡娅，同意了她的申请，但同时提醒，她能否代表乌兹别克斯坦参赛，需要遵守相关体育组织的规则。

国际自行车联盟的特别提醒提醒涉及国际体育界的一个通行做法，即运动员在法律上改变自己的国籍，并不意味着其可以立即代表新国籍国参加国际比赛。在实践中，其往往会受到相应的限制，主要原因在于国际体育组织普遍设置了等待期，即运动员在已经代表某一国家参加比赛特别是重大国际比赛后，通过改变国籍代表其他国家参加国际比赛，必须等待一段时间。例如，世界田联明确规定了3年等待期；国际乒联则根据运动员转换国籍时的年龄，设置了3年至9年的等待期。我们一般将运动员可以代表某一国参赛称之为体育国籍，这样就出现了法律意义上的国籍与体育国籍的区别。

在这起纠纷中，在扎贝林斯卡娅的身份得到国际自行车联盟的确认后，乌兹别克斯坦自行车运动协会即向亚奥理事会申请，请求允许其代表乌兹别克斯坦参加雅加达亚运会，但亚奥理事会根据《亚奥理事会章程和规则》，认定扎贝林斯卡娅没有资格代表乌兹别克斯坦参加雅加达亚运会，拒绝了该请求。扎贝林斯卡娅和乌兹别克斯坦自行车运动协会不服亚奥理事会的决定，将纠纷提交至国际体育仲裁院在赛事期间所设立的特别仲裁庭，请求裁决扎贝林斯卡娅可以代表乌兹别克斯坦参赛。该特别仲裁庭是国际体育仲裁院应亚奥理事会的请求，在赛事期间专设的纠纷解决机构，其作出的裁决具有终局效力，相关当事方必须遵守。

申请人提出，她已经在2018年代表乌兹别克斯坦参加了国际自行车联盟女子世界巡回赛分站赛，因此可以代表乌兹别克斯坦参加亚运会。仲裁庭指出，扎贝林斯卡娅代表乌兹别克斯坦参加其他国际比赛，并不代表其可以代表乌兹别克斯坦参加亚运会，因为不同国际体育组织对于运动员转换国籍后，代表新国籍国参加国际比赛的要求存在差异。

仲裁庭指出，该案涉及扎贝林斯卡娅能否代表乌兹别克斯坦参加亚运会，亚运会作为亚奥理事会主办的赛事，应该按照亚奥理事会的规则来判断，而《亚奥理事会章程和规则》第52条附则规定：曾代表某个国家参加过奥运会、亚奥理事会赛事、相关国际单项体育联合会认可的洲际、地区级以及世界级锦标赛的运动员，若变更国籍或取得新国籍，需在变更或取得新国籍满3年后，方可代表新国家参加亚奥理事会赛事。显然，亚奥理事会为转换国籍运动员设置了3年等待期。在该案中，扎贝林斯卡娅曾经代表俄罗斯参加了伦敦和里约奥运会并获得了奖牌，且于2018年7月才获得乌兹别克斯坦国籍，远没有达到3年等待期的要求。最终，仲裁庭裁决扎贝林斯卡娅不能代表乌兹别克斯坦参加雅加达亚运会。

双重国籍运动员代表哪一国参赛

除了变更国籍，双重国籍运动员变更所代表的国家参加国际比赛，也易导致纠纷。奥运会上就发生了多起此类参赛资格纠纷。在2008年北京奥运会上，游泳运动员古图同时拥有摩尔多瓦和罗马尼亚国籍，摩尔多瓦奥委会申请该运动员代表其参赛，但遭到了国际奥委会的拒绝，理由

是该运动员在2007年曾经代表罗马尼亚参加世界游泳锦标赛，不符合国际奥委会关于双重国籍运动员转换所代表国家的规定。双方最终将纠纷提交给国际体育仲裁院在奥运会期间设置的特别仲裁庭解决。

摩尔多瓦奥委会提出，古图具有该国国籍，在摩尔多瓦出生、接受教育，摩尔多瓦政府为其提供资金支持，且古图曾经代表摩尔多瓦参加了2004年雅典奥运会。更为关键的是，古图代表摩尔多瓦参加北京奥运会，得到了罗马尼亚奥委会的同意。摩尔多瓦奥委会还指出，古图在2007年代表罗马尼亚参赛，并未得到摩尔多瓦泳联的同意，该代表行为是无效的。因此，古图代表摩尔多瓦参赛符合《奥林匹克宪章》的规定。

仲裁庭指出，国际奥委会关于双重国籍运动员转换所代表国家参加奥运会有非常明确的规定，即双重国籍运动员可以自由选择所代表的国家，但一旦选定，如果希望代表另一国家参赛，必须符合自该运动员最后一次代表原国家参赛之日起满3年的条件。只有经过两个国家奥委会同意以及该项目国际单项体育联合会批准，方可缩短或豁免3年等待期。在该案中，虽然摩尔多瓦和罗马尼亚奥委会同意豁免3年等待期，但并未得到国际泳联的批准。至于摩尔多瓦奥委会提出，古图代表罗马尼亚参赛是无效行为，仲裁庭认为，这应该由国际泳联来进行评判。最终，古图未能代表摩尔多瓦参加北京奥运会。

同样发生在北京奥运会上的另一起因双重国籍引发的参赛资格纠纷，仲裁结果则完全不同。西姆斯是一名游泳运动员，同时拥有美国和非律宾国籍，其最初代表美国参加国际赛事，但她希望在北京奥运会上能够代表菲律宾参赛。为此，菲律宾业余游泳协会向国际泳联提交了相关申请文件，希望其能够同意，但国际泳联驳回了该申请。此后，菲律宾业余游泳协会向国际泳联提交了一份包括西姆斯姓名的名单，征询其是否同意菲律宾派遣这些运动员参加北京奥运会，国际泳联在回复中表示这些运动员在征得菲律宾奥委会的同意后即可向北京奥组委提交报名材料。此外，在北京奥运会前，西姆斯还代表菲律宾参加了国际泳联主办的世界游泳锦标赛。但在世锦赛结束后，国际泳联专门致函菲律宾业余游泳协会，告知西姆斯的体育国籍变更申请并未获得批准，她不能代表菲律宾参加北京奥运会。双方因此产生纠纷，案件被提交至国际体育仲裁院。

仲裁庭首先确认，转换体育国籍的运动员若要缩短或豁免3年等待期，必须要得到国际单项体育联合会的同意。在该案中，国际泳联的后续行为足以使菲律宾业余游泳协会和西姆斯产生确信，认为国际泳联已经批准西姆斯体育国籍的变更。基于禁止反言原则，同时为了保护当事人的信赖利益，考虑到美国奥委会和菲律宾奥委会均已同意豁免3年等待期，仲裁庭最终支持了西姆斯的请求，西姆斯得以代表菲律宾参加北京奥运会。

相关思考

从上述案例可以看出，国际体育领域事实上区分了国籍和体育国籍，国籍由不同国家根据自己本国的法律来确定，而体育国籍则由国际体育组织内部规则来确定。一名运动员在获得新国籍后，并不一定可以代表国籍国参加国际比赛，而需要满足相关国际体育组织所设定的条件，这些条件因国际体育组织不同而存在差异。但总体而言，具有两点共性：一是运动员改变国籍后，一般需要一定的等待期才能代表新国籍国参加国际比赛，实践中这个等待期从1年至9年不等；二是对于双重国籍运动员，允许其自由选择所代表的国家，但一旦选定并代表该国参加国际比赛，如果希望代表另外一国参加国际比赛，同样存在严格的限制。可以看出，虽然国际体育组织无法也不能改变一个国家的国籍法，但其通过设置相应的内部规则，实际上达到了限制运动员通过变更国籍的方式代表不同国家参赛的目的。

对于国际体育组织这一规则，存在不同观点。支持者认为，等待期的存在，可以增加运动员与所代表国家在利益和情感上的关联性。但反对者认为，这限制了运动员的流动，严重影响运动员的自由选择权，也间接影响了国际赛事的观赏性。例如，有的国家在特定项目上具有绝对性优势，当前的规则使这些国家的优秀运动员无法顺利流动到其他国家，并代表其他国家参加国际比赛。而在本国，因为优秀运动员太多，很多运动员难以获得代表本国参加国际比赛的机会。这最终可能导致优秀运动员无法参加重大的国际比赛，而出现在国际赛场上的运动员实力悬殊的现象。这两种观点均具有一定的合理性，但在职业体育运动员的跨国流动已经极为常见的背景下，尊重运动员的自主性、放松管制将是未来的重要发展趋势。

（作者系广西大学法学院教授）

国际体育赛事中的运动员国籍与参赛资格

□ 周青山

当前，全球无人机产业规模持续扩张，但无人机“黑飞”乱象频发，由此引发各类公共安全事故。如何构建规范化的无人机监管制度，成为亟待破解的现实难题。欧盟较早建立起相对完整的无人机监管制度，积累了一定制度经验，现对其予以考察。

核心理念

欧盟无人机监管的核心理念，是通过制度设计兼顾无人机产业发展与公共安全管理，防止过度监管抑制无人机产业的发展。为落实这一监管理念，欧盟形成了以《欧盟委员会第2019/945号授权条例》（以下简称《第2019/945号条例》）和《欧盟委员会第2019/947号实施条例》（以下简称《第2019/947号条例》）等为核心的监管体系。

《第2019/945号条例》主要规范无人机产品的设计与制造，规定了无人机的类别识别标签、远程身份识别、CE标识以及生产商、进口商与运营商的相关义务等，旨在消除欧盟各成员国间的技术标准差异，构建统一、高效的欧盟无人机市场准入框架，实现无人机在欧盟市场内的自由流通。《第2019/947号条例》则侧重无人机产品的飞行运行管理，确立无人机登记、操作人员资质、操作风险评估等操作运行规则。两项条例相互配合，共同构建起涵盖从无人机产品设计制造到操作运行的全链条监管体系。在该监管体系下，所有进入欧盟市场流通使用的无人机，均须满足相应的技术标准与操作运行规则。

整体而言，欧盟无人机监管制度具备两方面作用：第一，实行分级分类监管，依据风险等级设置差异化监管规则，减少不必要的合规成本，拓宽无人机的应用场景，助力无人机行业的持续发展；第二，明确安全边界，通过远程身份识别标识等技术实现无人机溯源，规范各类飞行行为，同时落实操作人员资质认定规则与程序，从设备与操作人员两方面防控飞行风险，维护公共安全。



欧盟无人机监管制度考察

□ 王若曦 曲星吉



实施方式

分级分类监管

根据《第2019/945号条例》第6条的规定，所有进入欧盟市场流通使用的无人机，均须取得CE标识并张贴类别识别标签，以此证明产品符合欧盟统一立法规定。其中，CE标识用以确认无人机产品满足欧盟基础安全要求；类别识别标签则根据无人机产品标准，将无人机划分为C0至C6七个产品等级。在此基础上，欧盟按照无人机的运行风险，将无人机飞行活动整体划分为开放类、特许类以及认证类三类，不同类别的无人机飞行活动适用差异化监管规则。

第一，开放类无人机飞行活动。开放类无人机飞行活动的运行风险较低，开展活动无须提前申请许可，但须严格遵守相应的飞行管控要求。例如，开展开放类无人机飞行活动的无人机重量不得超过25千克，飞行高度不得超过120米，且禁止携带危险物品，抛撒任何物品。欧洲航空安全局结合C0至C4产品等级，将开放类无人机飞行活动进一步划分为A1、A2、A3三个飞行场景。

A1类飞行场景管控标准最宽松，整体安全风险最低，对应C0、C1级小型轻量化无人机，即重量小于250克、飞行速度小于19米每秒的无人机。在此场景下，操作人员可以操控无人机在大多数地方飞行，但不允许穿越大规模人群聚集场所。其中，操作C0级无人机无须专项资质证件，但操作C1级无人机需取得A1或A3证书。A2类飞行场景为中等管控标准，对应重量不超过4千克的C2级无人机。在此场景下，操作人员可以操控无人机在城市区域周边飞行，但须与无关人员保持至少5米的安全距离。操作人员须年满16周岁，持有A1或A3证书且完成全部理论培训并通过考核，方可获得A2证书。A3类飞行场景主要对应C2至C4级、重量不超过25千克的无人机。在此场景下，无人机飞行作业的地点必须在城市区域以外。操作人员仅需持有A1或A3证书便可开展飞行活动。操作开放类无人机所需证书的有效期均为5年，在有效期届满前可重新认证。

第二，特许类无人机飞行活动。特许类无人机飞行活动对应中等风险的飞行活动，风险等级介于开放类与认证类之间，主要对应C5、C6级无人机。在此场景下，操作人员在开展飞行作业前，须完成风险评估，并向所在欧盟成员国的航空管理部门申请飞行运行许可。对此，欧盟设置了两种合规方式：一是标准化场景下的合规方式，针对应用广泛、风险稳定可控的飞行场景，欧盟实行统一办理流程，操作人员仅需提交运行声明，无须逐次申请飞行授权；二是个案审批下的合规方式，针对非标准化场景下的飞行作业，操作人员需按照欧洲航空安全局要求开展专项风险评估，综合

考量飞行安全、空中与地面风险、隐私与数据保护等要素。2025年9月，欧盟正式实施2.5版专项风险评估规则。新规旨在进一步简化申报流程，统一欧盟各成员国执行标准，缩小欧盟各成员国间的监管差异。

第三，认证类无人机飞行活动。认证类无人机飞行活动为风险等级最高的飞行活动，需严格按照《第2019/945号条例》第40条完成专项认证。对应该类飞行活动的无人机多用于人员运输、危险物品运送等高风险场景，机型普遍较大、尺寸超3米，允许在人口密集区域飞行，准入门槛最为严格。一般而言，这类无人机需取得官方出具的机型审定证书，运营企业、操作人员等也必须具备相应的专业资质。由于准入门槛高，目前欧盟市场内可以开展认证类无人机飞行活动的无人机型号数量少、保有量低，大多处于试验试用阶段，暂无对应的类别识别标签。

无人机设备身份管理

为落实《第2019/947号条例》的无人机运行监管要求，2026年2月，欧洲航空安全局更新了欧盟无人机合规运行名录。名录包含开放类无人机飞行活动以及标准化场景下的特许类无人机飞行活动。列入该名录的无人机，即视为完成合规认证。未被录入名录的无人机，操作人员开展作业前必须完成专项风险评估。名录记载各机型的等级、类别、生产厂商、最大噪音指标等内容，目前共收录66套无人机系统，生产主体涵盖德、法等欧洲企业以及中国厂商。

除通过无人机合规运行名录开展无人机产品备案管理外，欧盟还根据《第2019/945号条例》以强制性技术标准落实无人机身份管理。自2024年7月起，欧盟要求所有新上市的无人机出厂必须搭载远程身份识别模块。在无人机飞行过程中，该模块会对外发送无人机身份和位置信息，消除无人机飞行的匿名化问题。监管部门可依靠这些信息快速识别、追踪违规飞行的无

人机，借助技术手段降低安全风险。

考虑到欧盟市场内存在大量早年流入的存量无人机，欧盟计划从2026年初开始进一步扩大管控范围，要求重量超过100克的无人机，均需加装远程身份识别模块。此举能够填补存量无人机的监管漏洞，实现对绝大多数无人机的全覆盖监管，缓解欧盟各成员国监管规则不统一带来的监管碎片化问题。

划定禁飞区或限飞区

欧盟并未统一划定各成员国通用的无人机禁飞区或限飞区。根据《第2019/947号条例》第15条的规定，空域管控区域由各成员国结合本国实际自主划定。各成员国具体划定标准虽存在差异，但管控范围基本一致，主要涵盖军事区域、自然保护区、核电站、重要电力设施、监狱、应急服务区域、压缩站、测量站以及机场跑道周边等。例如西班牙的禁飞区域包括机场周边8公里、军事基地、核电站、政府设施，以及国家公园和大型活动场所等。意大利重点将机场周边5公里、军事设施、历史文化古迹等区域划为禁飞区。为落实上述空域的管控要求，欧盟通过技术标准约束无人机的飞行行为。根据《第2019/945号条例》，贴有C1、C2、C3类别识别标签的无人机均需搭载地理感知功能。当无人机靠近禁飞区或限飞区时，该功能会第一时间向操作人员发出预警，以此约束飞行活动，保障无人机仅在合规空域内飞行。地理感知功能依托欧盟各成员国发布的官方数据搭建虚拟电子围栏，实现空域管控规则的落地执行。

在虚拟电子围栏数据的使用方面，欧盟作出统一硬性规定：无人机厂商只能采用欧盟各成员国航空主管部门发布的官方地理围栏数据，不得自行搭建或使用企业私有数据库。例如，为落实该规则，欧洲航空安全局与大疆达成合作，自2026年1月起，大疆全系无人机统一调用欧盟各成员国官方空域数据，保证空域信息实时、准确。该机制将空域管控数据的制定与管理权收归公共监管部门，避免企业自主设定标准带来的安全隐患，从而切实保障欧盟空域监管的规范性与权威性。

欧盟虽已构建起较为完备的无人机监管制度，在统一市场、防控飞行风险等方面取得明显成效；但由于欧盟各成员国对欧盟监管制度的理解和执行力度存在差异，制约了欧盟无人机统一市场的推进。总体而言，欧盟的无人机监管实践表明，通过立法手段兼顾无人机产业发展与公共安全管理，是全球无人机监管的共同路径。

【本文系2024年度教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“涉外领域法治体系建设研究”（24JZD030）；2024年度陆军工程大学政研课题“认知域作战背景下军士思想政治教育实效性研究”（LGDZY-2024228）的阶段性研究成果】

（作者单位：陆军工程大学装备保障军士学院；中南财经政法大学国际法学院）