

(譯 本)

本局檔號 OUR REF : HAB/CR/1/17/93 Pt.32

來函檔號 YOUR REF :

電 話 TEL NO. : 2835 1168

圖文傳真 FAXLINE : 2591 6002

香港中區
昃臣道 8 號
立法會大樓
立法會秘書處
戴燕萍女士

戴女士：

**《2000 年賭博(修訂)條例草案》委員會
二零零一年二月九日的會議**

謝謝你二零零一年一月十三日的來信。就委員會二零零一年一月九日第二次會議上議員表示關注的事項和提問，我們現逐一作答如下：

第 1 項：現行法例

現行的《賭博條例》對於本港投注人士向境外收受賭注者投注是否觸犯法例，並不清晰。對於根據第 8 條所提出的檢控，投注者可辯稱有關境外收受賭注者沒有觸犯香港法例，由此推論，投注者在香港也沒有犯法。由於境外收受賭注者沒有觸犯香港法例，因此當局不能根據第 8 條檢控向境外收受賭注者投注的人士。

第 2 項：擬議第 7 條的規管範圍

部分議員對擬議第 7 條的規管範圍表示關注，因為該條把在境外收受來自香港的賭注的行為刑事化，即使該境外收受賭注者已獲所屬司法管轄區發牌。

目前，透過國際直撥電話和互聯網等現代通訊科技，很多獲得所在司法管轄區發給牌照的境外收受賭注者，均為香港人提供賭博機會。按保守估計，互聯網上最少有 500 個賭博網站。值得憂慮的是，越來越多這樣的收受賭注者正以香港為目標市場，例如收受香港賽馬和六合彩的賭注，並在香港積極宣傳和推廣業務。如果當局不把這些收受賭注和推廣活動明確列為非法，這些活動會繼續在香港存在和盛行起來，並以合法或豁免的形式出現。這有違香港政府將賭博機會限制於有限而受規管的賭博途徑內的政策。《2000 年賭博(修訂)條例草案》的目的，正是要解決這些問題。

此外，由於部分海外司法管轄區的發牌制度寬鬆和欠缺透明度，世界各地的“持牌”收受賭注者所提供的賭博機會甚多，容許這些境外收受賭注者收受香港人的賭注，會引致未成年人士參與賭博及賭博欺詐等問題，並且嚴重影響本港的博彩稅收入(特別是來自香港賽馬的投注和六合彩的收入)。所以我們認為，修訂第 7 條的建議，使規管範圍涵蓋所有境外收受賭注者，是合理、必須和符合香港利益的(見下文第 5 項)。

第 3 項：禁止向境外收受賭注者投注的海外法例

(a) 美國聯邦法例

美國政府制定了聯邦法例來規管賭博活動。一九六一年，美國政府通過了《電訊法令》，授權聯邦執法機關檢控有組織的犯罪集團，以及防止他們利用電訊設備轉移大筆賭注而獲利。

美國國會其中一名議員在通過有關草案成為法令的審議程序中指出，草案的目的是“防止罪犯利用電話和電訊傳送賭注、賭款、賭博資訊和派彩，從而協助美國各州杜絕這

類有組織的大規模賭博活動，如收受賭注等活動。

根據法令，“任何從事投注業務的人，在知情的情況下，使用電訊設備，**跨州或跨國傳送**賭注、賭款或有助於投注或打賭某項運動賽事或比賽結果的資料，又或使用電訊設備**傳送資料，以讓接收者**因賭注或賭款或有助於投注或打賭的資料而**可獲得金錢或借貸**”，都要負上刑事責任。(原文重點以黑體表達)

聯邦政府制定上述法令時，互聯網的發展仍在起步階段，但該法令最近也被引用，檢控境外收受賭注者利用互聯網收受賭注，並把他們定罪。下文載述當地政府如何成功檢控一境外收受賭注者的例子，供議員參閱。

互聯網有一個名為 World Sport Exchange(WSEX)的運動賭博網站。WSEX 的總部位於加勒比海東部的一個島國－安提瓜。WSEX 的互聯網服務供應商也位於安提瓜。該網站在美國的一般傳媒刊登大量廣告，吸引美國的投注人士，並為美國居民提供免費電話服務，方便他們下注。資料顯示該網站於一九九七年開始進行收受賭注活動。

一九九八年，WSEX 的創辦人之一高亨(Jay Cohen)返回美國時被當局拘捕，被控違反《電訊法令》，利用電訊設備收受賭款。高亨答辯時不認罪，不過，法院在二零零零年二月判他有罪，所涉罪行計有七項利用電訊設備非法收受賭款和一項串謀違反《電訊法令》的罪名。高亨於二零零零年八月被判入獄 21 個月，須繳付罰款 5,000 美元和特別罰款 800 美元。他目前正在保釋期間，等候上訴。

(b) 美國的州法例

內華達州現時實施的賭博法例適用於境外地方，這與我們的建議相似。《內華達州修訂法令》規定，“任何人士……不得在知情的情況下，**在本州或州以外的地方**透過通訊媒體，接受或收取……**身在本州的另一人的賭款**”，以及不得“**在本州**透過通訊媒體向**在本州或州以外地方**的另一人或機構下注，或把賭款送遞、傳送或轉送給該人或機構”(原文重點以黑體表達)。“通訊媒體”包括但不限於郵件、

電話、電報和互聯網。至於該州的持牌賭博活動，則獲上述規定豁免。除了內華達州外，美國伊利諾斯州、得克薩斯州和路易斯安那州等多個州，亦已通過或引入禁止網上賭博的法例，而佛羅里達州、明尼蘇達州、密蘇里州和加利福尼亞州等則已把它們的法令涵蓋範圍理解為包括網上賭博。

第 4 項：將在另一司法管轄區進行而且當地視為合法的行為刑事化的法例

某些犯罪行為似乎都可以歸納在這一項下。當然，這些行為或多或少與公眾道德的標準有關，例如賭博(上文提及的《1961 年電訊法令》是其中一個例子)、賣淫和色情物品。

以賣淫作為例子

在澳洲維多利亞省，妓院、伴遊和在街頭兜搭嫖客一類活動，在若干界定情況下是合法的，其中妓院和伴遊的經營者須領有牌照。《1994 年管制賣淫法令》便是規管這些活動的法例，當中訂明許多與賣淫有關的犯罪行為。不過，根據該法令，促致某人賣淫並不屬於違法行為。

自一九三零年代以來，香港已沒有持牌的妓院。在《刑事罪行條例》(第 200 章)下，最少有三項犯罪行為在維多利亞省是不存在的，包括第 129 條(販運他人進入或離開香港);第 130 條(控制他人而目的在於使他賣淫)及第 131 條(導致賣淫)。就以第 131(1)(c)條為例，條例訂明，凡“促致另一人離開她或他在香港的經常居住地方，意圖使該另一人在香港或外地居住於或經常出入於.....經營作賣淫場所的地方，目的在於賣淫，即屬犯罪。”假設一間設於維多利亞省提供賣淫服務的持牌妓院負責人有意聘請香港人到當地的妓院工作，他可能會聯絡一名香港居民替他尋找適當的人選，換句話說，該名香港居民便是協助、共同或串謀與他一起促致賣淫。這樣，那位在澳洲的賣淫服務負責人便違反了香港法例《刑事罪行條例》第 131(1)(c)條的規定，即使做案時他不在香港，而有關的行為在他自己的國家可能是合法的。

假如該位在維多利亞省的賣淫服務負責人前來香港接見有關人選，他便會在入境時被拘捕，以及因觸犯第 131(1)(c) 條的罪行而被檢控，即使這罪行在維多利亞省並不存在。

第 5、7 及 8 項：境外收受賭注者在擬議第 7 條下的法律責任

有些議員表示，不清楚擬議第 7 條是否只針對作出該條所指行為而有充份犯罪意圖的人士，或是否針對因一時疏忽而接受了來自香港的投注的境外收受賭注者，以及是否規定境外收受賭注者必須剔除來自香港的投注。

就第 7 條所提出的建議修訂，當局並沒有把有關罪行中“存在犯罪意圖”這個構成因素刪除。因此，擬議第 7 條的條文與現時條例的第 7 條一樣，必須有證據證明被告**知情或有犯罪意圖**，才構成罪行。在這方面，控方須負起證明被告人知情或有犯罪意圖的責任。

我們願意改良擬議第 7 條的條文，以釋議員的疑慮。

第 6 項：法例和檢控均存在不肯定因素

部分議員關注到，假如由當局決定境外收受賭注者是否已採取合理措施以避免收受來自香港的賭注，以及決定是否提出檢控，會令法例存有不肯定的因素。

擬議的法例並無不肯定因素。條例清楚訂明，如果你是未經批准的收受賭注者，即是你從事收受賭注，或以任何方式認作以生意或業務的形式招攬、收取、商議或結清賭注，而賭注的招攬、收取、商議或結清的對象身處香港，又或者你組織、管理或控制該等行為，即屬犯罪。任何根據《2000 年賭博(修訂)條例》(如獲通過)提出的檢控，將會按照律政司的刑事檢控政策所訂的一般準則而考慮。不過，實際的偵查和舉證問題，將會影響將來被檢控的境外收受投注者的數目。

第 9 項：澄清“推廣或便利收受賭注”的定義

建議的第 16E 條規管任何蓄意推廣或便利收受投注的活動。任何人在**不知情和沒有意圖**的情況下參與某項活動，即使推廣或便利了收受賭注的行為，也不會被檢控。

視乎個別案件的案情和證據，有幾種行為可能屬於“推廣或便利收受賭注”的範圍。有關活動包括刊登廣告以宣傳向境外收受賭注公司投注、為投注人士開設投注戶口、收取投注存款以進行境外賭博，以及為香港的投注人士設立電話熱線等。

為回應議員的建議，我們曾考慮在條例草案中列出一些屬於“推廣或便利收受賭注”行為的例子。這個做法的好處是可以為公眾提供更清楚的指引，讓他們知道哪些行為屬於違法。不過，由於境外收受賭注者必定會在條例草案制定後，迅速找到推廣或便利收受賭注的其他新方法，因此，新法例可能很快便會變得不合時宜。使用“推廣或便利收受賭注”這個概括名詞似乎更為可取，可以避免上述情況。再者，從政策角度來看，我們認為那些蓄意推廣或便利違法行為的人，理應受到法律制裁。

我們願意考慮議員的建議，改良草案條文的用字。

第 10 項：在互聯網上賭博

有議員問，鑑於政府在一九九九年十二月十三日民政事務委員會會議上所表達的意見，現時當局建議修訂第 7 和第 8 條，涵蓋互聯網上賭博，是否代表政府的立場已改變。

在該次會議上，我們認同網上賭博活動當時在香港並不盛行，而立例規管這類活動也涉及複雜的問題。有關此事，最近有兩項新發展。首先，根據我們在會議後再次徵得的法律意見，現時的第 7 和第 8 條並沒有訂明收受賭注和投注所採用的媒介，因此，兩條條文的規管範圍現已包括涉及本地網站的網上賭博活動。由於《2000 年賭博(修訂)條例草案》建議《賭博條例》中加入境外元素，如果一方面本地賭博網站被訂為違法，另一方面其他司法管轄區的賭博網站卻

獲得豁免，實在於理不合；況且，意圖犯罪者更可把賭博網站轉移至其他司法管轄區，以避免受到條例制肘。因此，我們認為現時的建議是正確的做法。我們不應純粹因為有關收受賭注活動是在網上進行，便豁免規管境外的賭博網站。

其次，有越來越多的境外賭博網站以香港的投注人士為招攬對象(見上文第 2 項)，而部分收受投注者更高姿態地宣傳業務，可見當前的問題相當嚴重。

第 11 項：吳靄儀議員於二零零一年一月四日的來信

吳靄儀議員曾於本年一月四日去信當局，提出多項問題，包括：現行《賭博條例》第 2 條中“收受賭注”的定義，是否已涵蓋網上收受賭注的活動；第 7 和第 8 條所建議的修訂內容是否適用於在網上收受賭注和投注的活動；政府是否擬向互聯網使用者行使境外管轄權；以及政府將建議採取甚麼措施，以監察條例的遵行。

根據徵得的法律意見，現行條例有關“收受賭注”的定義，以及建議對第 7 和第 8 條的修訂，均會涵蓋網上收受賭注和投注的活動，因為這些條文並無豁免任何進行這類活動的媒介（條文內容是科技中立的）。

建議對第 7 和第 8 條的修訂，含有境外管轄權的元素。至於執行方面，警方所採取的調查方法會與處理其他可能透過互聯網進行的犯罪活動近似。

就如其他在互聯網上進行的罪行一樣，網上賭博的問題只能透過國際間共同合作來解決，而不能由個別國家／地區孤立地行動。我們相信條例草案是邁向正確方向的第一步，而我們也會密切留意國際間打擊這類活動的進展，並在適當情況下建議進一步立法和行政措施。

第 12 項：通過條例草案的迫切性

部份議員認為，鑑於條例草案會帶來爭議，而當局快將進行賭博事宜檢討，因此無須急於通過條例草案。

正如我們曾於二零零一年一月四日的回信中解釋，我們有迫切需要通過條例草案，因為利用現行《賭博條例》的漏洞而吸引香港人投注的境外收受賭注者已越來越多。政府不能根據任何法例向他們採取行動。最近，最少有三個網站以高姿態宣傳，吸引香港人就香港賽馬會的賽事向他們下注，並承諾提供較高的派彩。這正是個強而有力的例子，充分顯示境外收受投注者正以香港的投注人士為顧客對象，而情況顯示修訂法例的迫切性。

我們願意與各位議員討論條例草案的細節，並視乎需要修改當中的條文，但我們卻不同意將之押後至賭博事宜檢討完成後才予以審議。正如我們先前所指出，《賭博條例》的修訂與賭博事宜檢討是兩項獨立的工作。有關檢討是就一系列有關賭博的事宜進行研究，目的並不是要推翻條例草案所維護的政策。任何在檢討完成後所作的決定均不會影響條例草案的修訂建議。我們絕不贊成將之押後至另一項檢討完成後才予以審議。

煩請把上述資料送交各議員。將會出席二零零一年二月九日委員會下次會議的政府人員如下：

民政事務局副局長	馮程淑儀女士
副法律政策專員	黃繼兒先生
高級助理法律草擬專員	施格致先生
高級政府律師	邵家勳先生
民政事務局首席助理局長	盧志偉先生
政府律師	張美寶女士
民政事務局助理局長	丘卓恒先生

民政事務局局长
(馮程淑儀代行)

二零零一年二月八日

副本送：律政司(經辦人：黃繼兒先生
施格致先生
邵家勳先生
張美寶女士)