

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1835/01-02號文件

檔號：CB2/BC/6/00

2002年5月10日內務委員會會議文件

## 《2000年賭博(修訂)條例草案》委員會報告

### 目的

本文件旨在匯報《2000年賭博(修訂)條例草案》委員會的商議工作。

### 背景

2. 政府的政策是限制賭博機會，只容許賭博活動在限量的經批准渠道進行。香港賽馬會(下稱“賽馬會”)舉辦的賽馬活動及香港獎券管理局舉辦的六合彩獎券活動，便是此類經批准渠道的主要例子。《賭博條例》(第148章)訂明，所有賭博活動均屬違法，但政府根據《博彩稅條例》(第108章)明示批准的賭博活動(即賽馬會的賽馬活動及六合彩獎券活動)、根據《賭博條例》第3條獲得豁免者(主要是社交性質的賭博活動)，以及獲影視及娛樂事務管理處處長發牌者(例如麻將館)，則屬例外。

3. 鑒於越來越多境外收受賭注者視香港為目標市場，在香港提供與投注有關的服務及推廣業務，政府當局認為，現行《賭博條例》可能不足以對付境外收受賭注者透過廣泛使用電訊工具，收受來自香港的賭注。因此，政府當局建議修訂《賭博條例》，以打擊未經批准的境外收受賭注者進行此類活動。

### 條例草案

4. 條例草案建議——

- (a) 在“收受賭注”罪行內加入境外元素，以便明確規定，即使有關賭注是在香港境外招攬或收取，只要投注者身在香港，未經批准的收受賭注活動屬違法作為；
- (b) 在“向收受賭注者投注”的罪行內加入境外元素，規定在港人士向境外收受賭注者投注，即屬犯罪；

- (c) 訂立新的罪行，把在香港“推廣或便利收受賭注”的行為刑事化；
- (d) 規定維持處所以推廣或便利收取馬匹競賽或其他博彩活動的賭注，即屬犯罪(即使有關交易是在香港境外進行)；
- (e) 使當局得以沒收那些在香港境外進行，而有關賭注是來自香港的非法賭博活動所涉及的金錢或財產；
- (f) 訂立須承擔嚴格法律責任的罪行，以禁止在任何未經批准的馬匹或狗隻競賽開賽前 12 小時內，透過電視或電台廣播與賽事有關的預測、示意、賠率或提示；及
- (g) 從相關罪行(包括收受賭注)中刪除對“協助”一詞的提述，藉以使“協助、教唆、促致或慫使”的概念在《賭博條例》中重新適用。

## 法案委員會

5. 條例草案於2000年11月22日提交立法會。在2000年11月24日內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會，以研究本條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

6. 法案委員會由鄭家富議員擔任主席，曾先後與政府當局舉行了18次會議，而團體代表曾出席了其中兩次會議，向法案委員會陳述意見。曾向法案委員會表達意見的團體及個人名單載於**附錄II**。

## 法案委員會的商議過程要點

### 條例草案的時間安排及賭博問題檢討

7. 政府當局於2001年6月22日發表了《賭博問題諮詢文件》。諮詢文件的主要目的，是徵詢公眾對下述事宜的意見，即政府在原則上應否奉行把賭博活動只局限於少數經批准渠道的現行政策，以及應否就足球博彩活動提供受規管的賭博渠道，以及政府應否因應研究所得，採取措施以處理賭博活動的負面影響。

8. 部分法案委員會委員(包括屬民主黨的議員)認為，條例草案的審議工作應予押後，直至當局完成賭博問題的檢討，而且諮詢文件的諮詢結果亦已公布為止，因為該兩項工作與政府的賭博政策息息相關。該等委員認為，在政府完成賭博問題檢討以決定政策的未來路向前，沒有必要急於通過條例草案。

9. 政府當局重申，條例草案與賭博問題檢討屬兩項獨立的工作。條例草案旨在把所有未經批准的跨境賭博活動，以及在香港推廣或便利此等未經批准的賭博活動，定為刑事罪行；而有關賭博問題檢

討的公眾諮詢，則着重徵詢公眾對政府應否透過經批准渠道規管足球博彩活動的意見。鑒於未經批准的跨境賭博活動已導致政府損失大量博彩稅收入，當局認為有需要立即堵塞現行《賭博條例》的漏洞。

10. 關於賭博問題的檢討，政府當局指出，舉例而言，市民如贊成政府當局就足球博彩活動提供限量的本地賭博渠道，當局只須對《博彩稅條例》作出修訂。因此，沒有必要把條例草案的審議工作押後。此外，鑒於境外收受賭注者的未經批准收受賭注活動日益猖獗，條例草案急需獲得通過成為法例，以便賦予政府法律權力，打擊在香港進行的未經批准跨境賭博活動。

11. 該等委員對政府當局的解釋並不信服。他們認為，鑒於政府當局現正就賭博問題進行檢討，當局應在完成檢討後，視乎需要提出整體的立法建議。該等委員關注到，當局就賭博問題諮詢公眾所得的結果，若顯示社會在整體上贊成透過認可渠道規管足球博彩，政府當局或須修訂其賭博政策(即條例草案旨在維護的政策)，如此便會帶給社會一個非常混淆的訊息。

12. 部分該等委員亦認為，政府當局應就條例草案諮詢公眾，因為條例草案對個人自由有廣泛影響，而且涉及複雜的法律原則。他們認為，在政府當局就條例草案諮詢公眾得出結果之前，法案委員會不應繼續進行條例草案的審議工作。

13. 屬於民主建港聯盟、香港協進聯盟及自由黨的議員卻有不同的觀點。他們表示贊成早日通過條例草案，並認為立法會及社會大眾如支持透過認可渠道規管足球博彩活動，政府當局可進一步提出立法建議，授權本地收受賭注者收受有關足球博彩的賭注。鑒於條例草案符合現行賭博政策，法案委員會應盡早商議並通過條例草案，以打擊境外收受賭注者在香港的活動。

#### 條例草案第4及5條所訂的“收受賭注”及“向收受賭注者投注”罪行

14. 條例草案第4及5條分別建議在《賭博條例》第7及8條所訂的“收受賭注”及“向收受賭注者投注”罪行中，加入一項境外元素。條例草案第4及5條提出的修訂建議，旨在明確訂明，即使有關賭注是在香港境外招攬或收取，只要投注者身在香港，未經批准的收受賭注活動屬違法作為，以及在港人士向境外收受賭注者投注，即屬犯罪。委員又察悉，即使境外收受賭注者在所屬國家是持牌賭博經營者，“收受賭注”罪行將會適用。

15. 政府當局解釋，鑒於跨境收受賭注活動與其他未經批准的本地收受賭注活動一樣，在香港不屬獲批准的賭博活動，有關修訂旨在維護賭博政策的完整性，即限制賭博機會，只容許賭博活動透過限量的經批准渠道進行。

16. 部分委員對經修訂的第7條的規管範圍表示關注，因為該條文把獲有關司法管轄區發牌的境外收受賭注者收取來自香港的賭注此一

作為，定為刑事罪行。他們質疑政府當局有何理據，把該等在另一司法管轄區進行的合法作為定為刑事罪行。

17. 政府當局回應時表示，越來越多境外收受賭注者特別以香港作為目標市場。若當局不把該等收受賭注和推廣活動明確列為非法，該等活動便會以合法或獲豁免的形式，繼續在香港存在和盛行。此情況實違背政府把賭博機會局限於限量的經批准渠道此一政策。政府當局進一步指出，部分海外司法管轄區的發牌制度寬鬆和欠缺透明度，容許該等司法管轄區的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，並且嚴重影響博彩稅收入。

18. 部分委員亦質疑，經修訂的第7條是否只為了涵蓋故意招攬或收取來自香港的賭注的人士。他們指出，境外收受賭注者即使真的可以剔除來自香港的賭注，事實上這樣做亦非常困難。政府當局解釋，該項修訂條文並無把有關罪行中存在“犯罪意圖”此個構成因素刪除，控方必須有證據證明被告知情或有犯罪意圖，才構成罪行。在此方面，控方仍須負起證明被告知情或有犯罪意圖的舉證責任。

19. 該等委員認為，假如由政府當局決定收受賭注者是否已採取合理措施，防止收取來自香港的賭注，以及決定是否提出檢控，可能會令法例含糊不清。

20. 政府當局解釋，收受賭注者如從事收受賭注，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，即屬犯罪。條例草案如獲通過成為法例，政府當局將按照律政司的刑事檢控政策所訂的一般準則，考慮任何根據該條例提出的檢控。

21. 委員質疑，境外收受賭注者如透過本地辦事處，以折扣價提供賭場籌碼，以吸引香港人往外地旅遊，會否觸犯經修訂的第7條所訂的罪行。政府當局解釋，根據《賭博條例》第2條，“收受賭注”指“招攬、收取、商議或結清賭注”。如要確立某人犯了經修訂的第7條所訂的罪行，控方須證實某項賭注曾獲招攬、商議等。在表面上看來，某人向準顧客提供賭場籌碼，似乎不屬招攬“某項賭注”。然而，政府當局補充，某項作為是否合法，須視乎有關個案的案情和證據而定。

22. 部分委員對經修訂的第8條表示極有保留，因為該條文將會令向境外收受賭注者投注的作為成為刑事罪行，而根據《賭博條例》，有關作為現時不屬違法。該等委員認為，雖然非法賭博對社會有不良影響，但就所有(包括透過互聯網進行)的未經批准賭博活動施加刑事制裁，未必是恰當的做法。該等委員認為，政府當局在提交條例草案之前，應諮詢公眾，因為透過互聯網或電話向境外收受賭注者投注，在普羅大眾中可能相當普遍，把此類作為定為刑事罪行，可能對個人自由有廣泛影響。

23. 政府當局回應時表示，根據現行的《賭博條例》，涉及本地網站的收受賭注及投注作為已屬違法。容許香港人向未經批准的收受

賭注者(即使身處境外)作出投注，會偏離政府的既定賭博政策。把網上賭博豁除在條例草案的規管範圍以外，會引起一個問題，就是在本地經營的賭博網站應否亦獲得豁免。如打擊非法賭博的原則獲得接納，政府當局便沒有理由只基於某些未經批准的賭博活動透過某種方式(例如互聯網)進行，而將該等活動豁免。

24. 政府當局又指出，隨着國際直撥電話和漫遊服務等現代化通訊科技日趨普及，加上國際直撥電話費大幅調低，向境外收受賭注者投注幾乎與向本地收受賭注者投注一樣方便。不過，根據《賭博條例》的規定，向未經批准的境外收受賭注者投注，現時並非違法。此情況實在於理不合，而且正日益被未經批准／非法的本地和境外收受賭注者所利用。為解決此問題，政府當局認為，“向收受賭注者投注”罪行的適用範圍有必要明確涵蓋向境外收受賭注者投注的人士。

25. 部分委員亦深切關注到，在進行打擊網上賭博的執法行動過程中，個人私隱權可能受到侵犯。他們認為，經修訂的第7及8條可能賦予警方過大權力。政府當局指出，有關建議主要針對收受賭注者而非個別投注者，當局不會全面實時監察互聯網上的聯機通訊。然而，如有足夠證據證明境外收受賭注者曾收受來自香港的賭注，他們在抵達香港時會被檢控，而在有需要時，當局會請求有關的海外司法管轄區協助進行調查及檢控工作。

26. 政府當局進一步指出，警方已根據現行法例，並按照既定做法和程序，對付透過互聯網作出的罪行。在條例草案的有關條文生效後，當局如須根據《賭博條例》採取執法行動，會採用同一套指導原則。政府當局強調，當局並無打算在條例草案獲通過成為法例後，特別就打擊網上賭博罪行採取額外措施。

27. 部分委員關注到，政府當局雖然聲稱在執行打擊網上賭博的擬議條文時，不會實時監察互聯網上的聯機通訊，但立法會及市民將無法監察政府當局的執法工作，因為當局一直拒絕透露法庭曾發出多少項截取通訊手令。政府當局所持的立場是，基於運作和保安理由，政府未能就截取通訊的工作置評。

28. 法案委員會已要求政府當局在法例生效後，向保安事務委員會提供每年統計數字，開列法庭就針對賭博罪行採取執法行動而發出的手令數目。政府當局已答允法案委員會的要求。政府當局亦答允，民政事務局局長就恢復條例草案的二讀辯論發言時會作出承諾，當局為打擊網上賭博採取執法行動時，會致力——

- (a) 在保障個人私隱權利與打擊跨境賭博政策兩者之間取得平衡；及
- (b) 在對付涉及互聯網的罪行時，會按照警方既定的做法及指引行事。

29. 涂謹申議員及黃宏發議員質疑，投注者透過其海外親友作為中間人，向收受賭注者投注，會否構成條例草案經修訂的第8條所訂的罪行。政府當局解釋，在港人士要求在外國的親友向海外收受賭注者投注，不會受該條文所規限，除非該名親友是收受賭注者或收受賭注者的代理人或投注者的代理人，尤其是該名代理人亦代許多其他在港人士投注，則當別論。此外，在任何情況下，透過中間人向收受賭注者投注會否被定罪，須視乎有否實質證據，顯示有關投注確實是由該名在港人士作出。

30. 部分委員表示反對經修訂的第8條，因為該條文並無就下述情況提供豁免：外地遊客向所屬國家的持牌境外收受賭注者投注，以及本地馬主就其參與海外賽事的馬匹投注。他們認為，經修訂的第8條並不合理，而且可能對旅遊業有不利影響。

31. 政府當局基於原則和是否切實可行的理由，對於豁免某組別向境外收受賭注者投注的人士不受經修訂的第8條規限，表示極有保留。政府當局解釋，任何此類豁免均可視作武斷，並招致他人質疑此舉帶有歧視成分。政府當局亦認為，規定到港遊客須遵守香港法例並非不合理。

32. 若干委員反對政府當局建議在“收受賭注”與“向收受賭注者投注”的罪行中加入一項境外元素，而該等委員亦關注到，條例草案第4及5條按現行的草擬方式，能否足以反映政府當局的政策用意。舉例而言，他們認為當局應就招攬、收取、商議及結清賭注的過去及未來作為，分別訂明不同的條文。他們亦質疑，要證實收受賭注交易所涉及的有關各方將不在香港，此舉是否可行。該等委員曾建議政府當局改善條例草案第4及5條的草擬方式，以方便詮釋及執法。

33. 鑒於委員有此關注，政府當局已就條例草案第4及5條提出經修改的草擬方式。當局解釋，就條例草案第4條提出的委員會審議階段修正案，旨在清楚訂明，某人如在香港以外地方收取、商議或結清一項在香港作出的投注，或投注由一名在港人士作出，該人即屬犯了經修訂的第7條所訂的罪行。就條例草案第5條提出的委員會審議階段修正案旨在明確訂明，某人向未經批准的收受賭注者投注，即屬犯了經修訂的第8條所訂的罪行，不論有關賭注是在香港境內或境外收取亦然。

34. 鄭家富議員認為，鑒於政府當局所建議的委員會審議階段修正案，會在第8條中加入“不論有關賭注是在香港境內或境外收取亦然”此語，該條文應訂明，某人如向收受賭注者投注，則只會在香港境內投注的情況下才屬犯罪。

35. 政府當局解釋，根據普通法的一般詮釋，除非另有明文規定，訂明在香港境外的作為亦包括在內，否則有關條文只適用於在香港境內發生的作為。提述“不論有關賭注是在香港境內或境外收取亦然”此語，只是為了澄清，無論其後在何處收取賭注，與有否觸犯罪行並無

關係。政府當局進一步指出，如在第8條訂明只涵蓋在香港境內所作的投注，會令人對《賭博條例》其他條文的涵蓋範圍產生疑問。

36. 雖然委員普遍認為，政府當局就條例草案第4及5條建議的委員會審議階段修正案，已精簡有關係文的草擬方式，並使政府當局的政策用意更為明確，但法案委員會對於政府當局建議在“收受賭注”及“向收受賭注者投注”的罪行中加入一項境外元素，卻是意見分歧。反對政府當局建議的委員(包括黃宏發議員及余若薇議員)依然認為，該條文擴大了《賭博條例》的涵蓋範圍、增加了警方的權力，並且反映現行政策有所改變。

37. 另有一些委員同意政府當局的觀點，即條例草案的目的，只是因應通訊科技發展及跨境賭博活動日增的情況，維護政府的賭博政策的完整性。他們認為，鑒於境外收受賭注活動與其他未經批准的本地收受賭注活動一樣，在香港不屬獲得批准的賭博活動，政府理應維護賭博政策的完整性。

#### 就“收受賭注”和“向收受賭注者投注”罪行採取執法行動的困難

38. 部分委員關注到，條例草案如獲通過成為法例，可否達致打擊透過互聯網進行的賭博活動此一預期目的，因為政府當局是尋求對互聯網使用者行使治外法權。該等委員認為，當局在調查、搜集證據及向法庭提出充分證據方面會遇到困難，因為向境外收受賭注者投注的活動大部分透過互聯網或電話進行。

39. 政府當局回應時表示，有關法例應反映政府的政策用意，即向未經批准的收受賭注者(包括境外受賭注者)投注的活動不獲准許。條例草案儘管有其局限，但如獲通過成為法例，將可減低跨境賭博活動的方便程度和吸引力。條例草案會令境外收受賭注者無法利用電視或電台此兩個受歡迎的媒體，在賽事即將舉行前，發放最新投注資料。條例草案亦會令境外收受賭注者較難吸引香港人投注，因為推廣或便利收受賭注的活動將受到禁止。

40. 政府當局又指出，本地銀行會停止向境外收受賭注者提供銀行服務，而信用卡發出機構亦不會容許信用卡持有人，利用信用卡參與跨境賭博活動。此外，經修訂的第7及8條將賦權警方調查涉及現金或由本地銀行或金融機構處理的信用卡交易。警方調查有關問題的做法，將與調查其他關乎跨境刑事活動的做法相同。條例草案亦提供法律依據，讓警方在進行調查或提出檢控時，可尋求有關司法管轄區的合作和協助。

41. 部分委員並不信納政府當局的解釋。他們注意到，在2001年的180宗與互聯網有關的刑事案件中，政府當局在調查其中140宗案件時，曾尋求外國的合作，但只有約兩成案件獲得有關海外當局的積極回應。該等委員感到失望的是，政府當局未能提出具體措施，訂明將如何執行條例草案以對付跨境(尤其是透過互聯網進行的)賭博活動。該

等委員指出，要立法會在明知法例條文不可執行，而只代表當局政策聲明的情況下通過條例草案，實在不可接受。

42. 不過，另有一些委員則認為，條例草案擬議條文的效用雖有其局限，但當局有需要堵塞現行法例的漏洞，以打擊隨着電訊工具使用日廣而愈益普遍的跨境賭博活動。

43. 鑒於打擊網上賭博在執法方面存在困難，部分委員建議政府當局縮窄規管範圍，集中針對有問題的具體範疇，例如在香港經營的未經批准賭博渠道及境外收受賭注者的推廣活動。他們認為，條例草案第8條所訂有關維持處所作投注及推廣或便利收受賭注的罪行條文(在下文第46至72段討論)，應足以解決有關問題。

44. 曾與法案委員會會面的互聯網服務供應商代表，已表明願意與政府當局合作，透過阻止接達／移除賭博網站來打擊非法網上賭博活動。余若薇議員建議，條例草案應訂明一般性的賦權條文，授權互聯網服務供應商阻止接達非法賭博網站及將該等網站移除。

45. 然而，政府當局並不認為就阻止接達網站訂定賦權條文，是可取和必需的做法，因為此舉可能令人憂慮資訊自由和審查的問題。據政府當局所述，若所涉的本地網站是由互聯網服務供應商主持，有關的“移除”條文才會適用，但現時所有已知的賭博網站，均以香港境外作為基地。政府當局亦指出，即使發現有本地賭博網站，警方應可追查該網站的經營者，並採取執法行動，而無需由有關的互聯網服務供應商移除該網站。部分委員表示支持政府當局的立場。他們認為，維護資訊自由實屬重要，互聯網服務供應商應可酌情決定其市場策略。

#### 條例草案第8條關乎維持處所作投注等用途，限制廣播及推廣或便利收受賭注的規定

##### 新罪行

46. 條例草案第8條建議增訂下列罪行——

- (a) 新增第 16A 及 16B 條——維持處所作收受馬匹競賽或其他博彩活動的賭注用途，以及用作推廣或便利該等作為(即使有關交易是在香港境外進行)；
- (b) 新增第 16C 條——身為處所的擁有人或租客，明知而准許或容受該處所作上文(a)段所述的用途；
- (c) 新增第 16D 條——訂立一項須承擔嚴格法律責任的罪行，以禁止在任何未經批准的馬匹或狗隻競賽開賽前 12 小時內，透過電視或電台廣播與賽事有關的預測、示意、賠率或提示。然而，新規定將不適用於政務司司長根據《博彩稅條例》批准投注的賽事(亦即賽馬會的賽事)，或



新聞報道內的投注資料。此項規定亦不涵蓋透過互聯網進行的電子通訊。條文包含了免責辯護條款，被告人如能證明已盡一切應盡的努力，並已採取一切合理預防措施以避免違規，便可以此作為免責辯護；及

- (d) 新增第16E條——推廣或便利收受賭注。新增第16E(2)(b)條包含一項豁除條文，訂明如有證據顯示收受賭注交易全部或將會全部在香港境外進行，以及該交易的所有各方在或將會在香港境外，有關的罪行條文不會適用。

### 新增第16A及16B條

47. 委員曾建議在新增第16A及16B條訂立一項類似新增第16E(2)(b)條的豁除條文，訂明若有關處所是為擬在香港境外向境外收受賭注者投注的投注者提供服務，可獲得豁免。他們亦建議，既然新增第16A及第16B條同樣處理維持處所作非法投注用途的事宜，兩項條文應予合併，使條例草案的草擬方式更為精簡，條文詮釋更易。

48. 政府當局同意就條例草案第8條動議一項委員會審議階段修正案，把原有新增第16A條與第16B條合併為經修訂的新增第16A條。政府當局亦同意在經修訂的新增第16A條加入第(2)款，以便明確訂明，有關賭注如只能由或是由在香港境外的人作出，則該項罪行條文將不適用。

### 警方根據《賭博條例》獲賦予進入和搜查處所的權力

49. 《賭博條例》第23條賦權警方進入及搜查任何懷疑屬賭場的處所。委員察悉，警方根據該條例第23條獲賦予的權力，將不適用於經修訂的新增第16A條所提述的處所。因此，政府當局建議動議一項委員會審議階段修正案，在條例草案加入一項新條文。該項委員會審議階段修正案旨在增訂新的第23A條，賦權警方進入並搜查懷疑曾經或現正用作推廣或便利非法賭博的處所。政府當局已證實，警方獲賦予的權力，以及警方可引用此項權力的條件，基本上與現行第23條相同。

50. 委員注意到，現行第23條及新增第23A條採用了“直至相反證明成立”此項豁除但書，而在關乎推定的經修訂第19條則採用措辭為“除非有相反證據”的另一豁除但書。余若薇議員及吳靄儀議員質疑，政府當局有何理據，就推翻現行第23條及新增第23A條所訂的推定訂立較嚴格的條件。余議員關注到，訂明“直至相反證明成立”此項較嚴格的豁除但書，可能把舉證責任轉移給被告。

51. 政府當局解釋，條例草案第9條修訂條例第19條，把該條文所載豁除但書的字眼，由“直至相反證明成立”改為“除非有相反證據”，以便因應有關推定的性質，就推翻有關的推定訂立較寬鬆的驗證標準。該項修訂旨在使該條文與《基本法》內有關人權的條文更為一致。

52. 政府當局進一步解釋，經考慮現行第23條及新增第23A條所載推定的性質，以及該等推定在調查懷疑賭博罪行過程中的重要性，當局認為有需要就該兩項條文採用“直至相反證明成立”此項較嚴格的豁除但書。具體而言，在第23條及23A條所訂的推定，是任何人如拖延任何警務人員進入懷疑屬賭場的處所，或懷疑屬推廣或便利非法賭博的處所，則可推定該人為了阻撓該等警務人員進入該處所而將他們拖延。鑒於根據(拖延任何警務人員進入)此一作為作出的推定與(阻撓該等警務人員進入)此一假定罪行之間的因果聯繫相對直接和明顯(例如與根據第19條作比較)，當局認為有需要規定被告如擬推翻有關的推定，須通過一個相對嚴格的驗證。

53. 政府當局亦指出，就現行第23條及新增第23A條的推定採用較為嚴格的豁除但書，乃基於另一理由，就是根據警方的執法經驗，警務人員適時進入懷疑屬非法賭博處所以搜集證據，是調查非法賭博活動整個過程中的一項關鍵因素。理由是在許多情況下，警務人員在進入處所時若受到延誤，有關證據通常已被毀滅，而要證明證據被毀滅，卻並不容易，因為沒有目擊疑犯的有關作為的人，願意擔任控方證人。

54. 根據現行第27條，任何人如阻撓警務人員行使《賭博條例》賦予該人員的權力，即屬犯罪。政府當局已建議在條例草案加入一項新條文，在第27條開首加入“除第23(4)或23A(4)條另有規定外”，因為當局認為第27條與現行第23條及新增第23A條有重複之處，但所訂的罰則水平卻有不同。

#### 新增第16C條

55. 部分委員關注到，在商業處所內經營的酒廊、酒吧及餐廳酒樓，其顧客或僱員如被發現在處所內互相進行打賭，有關的擁有人會否觸犯新增第16C條所訂的罪行。政府當局解釋，《賭博條例》第3(7)條訂明，如眾人之間進行打賭，而其中並無人因此而犯有收受賭注的罪行，則該等打賭即屬合法。根據《賭博條例》中“收受賭注”的現行定義，某人以生意或業務的形式進行收受賭注活動，才屬該定義的涵蓋範圍內。換言之，在商業處所內的社交場合中進行的打賭活動如不涉及收受賭注，則不屬違法。新增第16C條已訂明有關處所的擁有人、租客等須負的責任。

56. 譚耀宗議員建議在新增第16C條，加入一項與新增第16D條所訂類似的免責辯護條文。他關注到，有關的擁有人或租客可能真的不知道其處所曾用作推廣或便利非法賭博活動。

57. 政府當局解釋，新增第16C條禁止處所的擁有人、租客等，明知而准許或容受其處所被用作推廣或便利非法賭博活動。“明知而”此一用語應可為有關的擁有人或租客提供足夠保障，因為有關的擁有人或租客如不知道其處所曾用作上述用途，不會觸犯罪行。此外，控方須負起證明有關的擁有人或租客知情的舉證責任。

58. 委員質疑新增第16C條所訂的最高罰款額即500萬元是否合理，因為《賭博條例》現行第15條就處所擁有人或租客明知而准許或容受其處所被用作賭場所訂的最高罰款只是50萬元。政府當局已同意就條例草案第8條動議一項委員會審議階段修正案，使新增第16C條所訂的最高罰款額與現行第15條所訂者一致。

#### 新增第16D條

59. 部分委員質疑是否有需要訂立新增第16D條，因為該條文不當地侵犯個人獲取資訊的權利。政府當局解釋，當局有必要訂立新條文第16D條所建議的須承擔嚴格法律責任的罪行，藉以有效禁止現場直播馬匹及狗隻競賽的賠率及提示，以免助長投注活動。政府當局在提出有關建議時，已考慮到有需要在打擊未經批准的賭博活動、維護表達自由和維持開放的廣播政策等不同政策方針之間取得平衡。

60. 部分委員並不信納政府當局為有需要訂立新增第16D條所作的解釋，因為條例草案內其他條文應足以達致打擊未經批准的境外收受賭注活動和非法賭博活動的目的。

#### 新增第16E條

61. 新增第16E條所訂的“推廣或便利收受賭注”新罪行，涵蓋任何蓄意推廣或便利收受賭注的活動。政府當局解釋，任何人參與某項活動而涉及推廣或便利某種收受賭注的作為，若他不知情或並無作出該作為的意圖，便不會被檢控。

62. 部分委員關注到，“推廣或便利收受賭注”的定義並不明確，而且涵蓋範圍過於廣闊。該等委員質疑政府當局如何可以證實被告知情或有意圖推廣或便利收受賭注。政府當局解釋，控方須證實被告知道或有意圖作出可被定為推廣或便利收受賭注的作為，才可確立控罪。為解決委員關注的問題，政府當局答允就條例草案第8條動議委員會審議階段修正案，在新增第16E條的“推廣或便利收受賭注”一語之前加入“明知而”。

63. 部分委員認為，在新增第16E條加入“明知而”一詞，不足以縮窄該條文的涵蓋範圍。他們強調，“推廣或便利收受賭注”一語必須更清楚予以界定，因為條例草案旨在把所有未經批准的收受賭注活動定為刑事罪行，該用語的適用範圍將會十分廣泛。該等委員要求政府當局指明哪些作為及行為將構成推廣或便利收受賭注的罪行。

64. 鑒於委員對此事有強烈的意見，政府當局已答允就條例草案第8條提出委員會審議階段修正案，訂明任何人如明知而提供某些(一如新增第16E條所訂明)的服務，目的是為了推廣或便利收受賭注或向收受賭注者投注，即屬犯了“推廣或便利收受賭注”的罪行，但憑藉《賭博條例》屬合法的收受賭注或投注則除外。

65. 部分委員又建議，新增第16E條不應採用“推廣”及“便利”等字眼，因為該等用語難以明確界定。政府當局堅持認為，在該條文採用“推廣”及“便利”等詞實屬必需，以訂明為哪些目的而作某項作為(例如宣傳或提供服務)會被視作違法。由於收受賭注交易的一些中介人所提供的服務，只是為“便利收受賭注”的目的，而不是為“收受賭注”的目的，刪除“便利”一詞會免卻此等中介人的刑責，因而大為縮窄罪行的涵蓋範圍。舉例而言，假如一間公司為客戶開立和維持戶口，而明知該戶口是用作接受投注存款，以進行跨境賭博活動，該間公司提供的服務便是“為便利收受賭注的目的”而非“為收受賭注的目的”。若從新增第16E條刪除“為便利收受賭注的目的”等字眼，該條文的適用範圍亦會同樣大受限制。

66. 委員察悉，新增第16E條與關乎獎券活動籌辦者的現行第9條均有使用“promote”一字，但兩者所用的中文本則有所不同，前者的中文用詞為“推廣”，而後者的中文用詞為“籌辦”。委員又注意到，新增第16E條的“推廣”一詞，在涵義上較第9條的“籌辦”更為廣泛。因此，他們建議從第9條刪除“籌辦”，或修訂新增第16E條的“推廣”一詞。

67. 政府當局回應時表示，同一英文用詞在不同文意中有不同意思並不罕見。就目前情況而言，在現行第9條及新增第16E條所載的“promote”一字，是分別針對兩類不同的活動：在現行第9條中，該字針對發起、籌劃和組織非法獎券活動，而在新增第16E條中，該字則針對跨境賭博活動的宣傳和廣告活動。根據新增第16E條，“推廣”一詞的涵義已被界定和加以限制，因為當中已列明被視作“推廣或便利收受賭注／向收受賭注者投注”的活動。另一方面，若把“籌辦”一詞從現行第9條中刪除，則可能被人誤以為立法機關故意把該條文的涵義範圍縮窄，意味着如缺乏證據證明涉嫌人士組織、經營、管理或控制非法獎券活動，則籌辦(例如籌劃)此類活動將不會構成罪行。這絕非條例草案的原意。因此，政府當局認為應保留現行的草擬方式。

68. 部分委員亦擔心，印刷媒體如報道或刊登關於未經批准的收受賭注活動，可能會受新增第16E條所規限。政府當局回應時表示，新增第16E條的政策目的，並非旨在針對傳媒純粹報道由本地或境外收受賭注者所提供的收受賭注活動資料的作為。刊登載有關於投注活動的資料(例如賠率或提示)的廣告或報道，會否被視作推廣或便利收受賭注，須視乎實際情況而定。政府當局在確定是否構成罪行時，會考慮多項因素，例如何人提供有關的賠率或提示、該人為何這樣做、有關的投注資料在何處出現，以及該等資料周圍的文字或訊息為何。一般而言，在印刷媒體刊登的報道不屬廣告，無論有關報道是否載有關於馬匹、小馬或狗隻競賽或任何其他競賽的資料。然而，若印刷媒體為收受賭注者刊登有助推廣或便利收受賭注活動的資料，目的是為了獲取金錢利益，則有關的印刷媒體可能會受該條文所規限。

69. 委員注意到，為維護表達自由和維持開放的廣播及電訊政策，新增第16D條訂明該條文所界定的“廣播”定義，不包括透過任何途徑所作的新聞廣播，或透過任何途徑所作的新聞評註、新聞論述或新

聞評論廣播。部分委員要求政府當局考慮在新增第16E條中，就印刷媒體刊登與投注有關的新聞訂明類似的豁除條文。

70. 政府當局回應時表示，新增第16D條的豁除條文是有需要訂定的，因為具體而言，該項條文處理某些類別資料的廣播(未經批准的馬匹或狗隻競賽結果的預測、示意、賠率或提示)，而此類資料由作合法用途的正常新聞轉播，機會極微。另一方面，新增第16E條處理與非法賭博有關的推廣活動及投注相關服務。正常的新聞廣播不會受該條文規限。因此，政府當局認為沒有必要在新增第16E條中加入類似的豁除條文。

71. 為方便閱讀，政府當局提出若干委員會審議階段修正案，修訂條例草案第8條擬議條文的次序如下——

- (a) 合併擬議的新增第16A及16B條，成為經修訂的新增第16A條(請參閱上文第48段)；
- (b) 由於條例草案的擬議新增第16B條將被刪除，擬議新增第16E條(有關推廣或便利收受賭注等)將重新編排為經修訂的新增第16B條。條例草案的擬議新增第16E(3)條將會從條文中刪除(在下文第72段討論)；
- (c) 擬議新增第16C條(有關擁有人、租客等須負的責任)將重新編排為經修訂的新增第16D條；及
- (d) 擬議新增第16D條(有關限制廣播馬匹、小馬或狗隻競賽結果的預測、示意、賠率或提示)將重新編排為經修訂的新增第16E條。

72. 政府當局亦建議增訂經修訂的新增第16C條，為施行經修訂的新增第16A及16B條，列明被視為推廣或便利收受賭注或向收受賭注者投注的作為。政府當局解釋，經修訂的新增第16C(2)條明文規定，不管會否有人因收受賭注或向收受賭注者投注，而根據經修訂的第7條或第8條被定罪，某人仍可被裁定就推廣或便利有關作為犯了經修訂的新增第16A或16B條所訂的罪行。由於經修訂的新增第16C(2)條旨在達致與條例草案擬議新增第16E(3)條相若的效力，政府當局建議，在擬議新增第16E條重新編排為經修訂的新增第16B條後，把該條文中的第(3)款刪除。

#### “收受賭注”的定義

73. 委員察悉，條例草案第2條建議擴大“收受賭注”的定義，以涵蓋“收受賭注的組織、管理或控制”，以便當局採取執法行動，打擊境外收受賭注活動。政府當局表示，由於經修訂的新增第16A條(有關營辦處所或場所作推廣或便利收受賭注等用途)及經修訂的新增第16B條(有關推廣或便利收受賭注等)，已足以涵蓋境外收受賭注者在香港進行的活動類別，而該類別的活動正是政府當局擬針對打擊的活動。當局

認為建議擴大“收受賭注”的定義，以涵蓋“收受賭注的組織、管理或控制”是不必要的做法。就此，政府當局將會對條例草案第2條動議一項委員會審議階段修正案。

74. 政府當局亦建議提出委員會審議階段修正案，修訂“收受賭注”的定義，在現行《賭博條例》第2條所述的渠道(即信件、電話及電報)以外，加入“聯機媒介(包括一般稱為互聯網的服務)”此媒介，作為招攬、收取、商議或結清賭注的另一渠道。政府當局指出，現有措辭所提述的“以……其他方法進行”一語，可以辯稱已涵蓋透過互聯網收受賭注。鑒於近數年間出現了網上賭博活動，當局提出的擬議委員會審議階段修正案，目的只是為了訂明，透過互聯網收受賭注屬於“收受賭注”的定義範圍，以及為《賭博條例》有關罪行條文所涵蓋。此點符合政府的政策目的，即政府致力打擊跨境賭博活動，而不論收受賭注活動以何種媒介進行。

#### “賭博”及“賭場”的定義

75. 委員察悉，條例草案第2條亦建議修訂“賭博”及“賭場”的定義，使任何構成條例草案擬議新增第16A和16B條所訂罪行的活動，納入該兩個用詞的定義範圍內。

76. 政府當局解釋，由於當局會對條例草案第8條提出若干委員會審議階段修正案，故此無須在“賭博”及“賭場”的定義內提述擬議新增第16A和16B條所訂明的活動。政府當局將會對條例草案第2條動議委員會審議階段修正案，以保留“賭博”及“賭場”的現有定義。

#### “協助、教唆、促致或慫使”概念的重新適用

77. 根據《賭博條例》第7(1)(c)條的規定，任何人如直接或間接“協助”他人收受賭注，即屬犯罪。不過，法院曾在1985年的一項裁決中指出，在此項條文下規定“協助收受賭注”為特定罪行，已取代普通法的協從責任原則(《刑事訴訟程序條例》(第221章)第89條訂明，任何人協助、教唆、慫使或促致他人犯罪，即屬犯同一罪行)。條例草案第14條旨在使“協助、教唆、促致或慫使”的概念，重新適用於現行《賭博條例》第5條(有關非法賭場)、第7條(有關收受賭注)、第9條(有關獎券活動籌辦人)及第13條(有關在賭場以外任何場所或在街道上進行的賭博)。在該等條文中任何有關“協助”的提述將會被刪除。

78. 法案委員會的法律顧問指出，在經修訂的新增第16A條、現行第23條及新增第23A條中，採用了“協助營辦、管理或以其他方式控制處所”或“協助營辦、管理或以其他方式控制”的用語。採用此等用語，似乎與條例草案第3條刪除《賭博條例》第5(c)條的建議並不一致，因為第5(c)條旨在把“協助營辦、管理或控制賭場”者的作為列為刑事罪行。政府當局經考慮後，表示有需要保留第5(c)條，因為“協助營辦、管理或控制處所”概念所包括的活動，未必足以涵蓋普通法的“協助及教唆”罪行。因此，政府當局將會就條例草案第3條及第14條(有關為協助及教唆而訂的保留條文)提出委員會審議階段修正案。

## 電話服務的截斷

79. 根據《賭博條例》第 21 條，法庭獲賦權發出命令，要求香港電話有限公司截斷提供給被裁定犯了《賭博條例》第 5、7 或 8 條所訂罪行的人的電話服務，以及用於與干犯上述罪行有關的處所的電話服務，並禁止香港電話有限公司在命令有效期內，向被定罪者提供任何進一步的電話服務。條例草案第 11 條旨在以電訊服務提供者，即指《電訊條例》(第 106 章)第 2(1)條所界定的“持牌人”，取代香港電話有限公司。鑒於技術的發展，單仲偕議員質疑此條文的成效和需要。他指出，電訊服務提供者往往透過發售預付費用的智能咭提供服務，但不會登記或記錄顧客的身份。任何禁止將來向被定罪者提供電話服務的措施，均不會奏效。

80. 政府當局回應時表示，《賭博條例》第 21 條仍然有其作用，因為該條文在某程度上會對被定罪的收受賭注者帶來不便，如客戶經常使用及已得知他的電話號碼，不便的程度尤甚。如當局發現該名收受賭注者的處所曾用作涉及賭博罪行的活動，其處所的電話服務亦會被截斷。政府當局強調，就電訊服務提供者而言，經修訂的第 21 條加諸他們的責任，不會較加諸前香港電話有限公司的責任為多。

81. 單仲偕議員建議，該條例第 21 條的範圍應限於截斷用作干犯或涉及特定賭博罪行的處所的電話服務，以及截斷向被定罪者提供的電話服務。政府當局最終同意修訂條例草案第 11 條，以刪除現行條例第 21(1)(c)條，使有關的電訊服務提供者不會被禁止將來向被定罪者提供任何電話服務。

82. 余若薇議員認為，法庭根據現行條例第 21(1)條獲賦權，命令截斷用作干犯或涉及《賭博條例》第 8 條所訂向收受賭注者投注罪行的處所的電話服務，或截斷因該項罪行而被定罪的人的電話服務，是不合理的做法。她建議刪除條例第 21(1)條中對第 8 條的提述。

83. 政府當局解釋，在現行第 21(1)條中對第 8 條的提述應予保留，藉以發揮額外的阻嚇力，遏止向未經批准收受賭注者投注的活動，而第 21(1)條現時亦以同樣方式，遏止未經批准收受賭注及營辦非法賭場的活動。若收受賭注者只能根據第 8 條而非第 7 條被定罪(例如收受賭注者通常每天因經營業務或生意的理由，向規模較大的收受賭注集團投注)，對第 8 條的提述便尤其重要。只憑所檢獲的證據，可能無法分辨投注及收受賭注的作為。在此等情況下，即使收受賭注者並未因收受賭注而被定罪，但截斷其電話服務，卻可對其收受賭注的活動造成不便。

84. 余若薇議員認為，根據現行第 21(1)條對因向收受賭注者投注而被定罪的人所施加的懲罰，與該罪行的嚴重性不成比例，因為該名人士的投注額實際上可能很小。

## 根據條例草案第13條沒收金錢或財產

85. 條例草案第13條建議修訂《賭博條例》第26條，使當局可沒收用於涉及境外元素的非法賭博的金錢或財產。政府當局建議就條例草案第13條動議一項相應修訂，以刪除任何對經修訂的新增第16A條(原先為新增第16A和16B條)中所提及的有關活動的提述。

## 條例草案開始生效的日期

86. 鑒於2002年世界盃決賽周已定於2002年5月31日開始，政府當局促請及早通過條例草案成為法例。大部分委員同意，早日通過條例草案，會有助警方進行執法行動，打擊未經批准的賭博活動，因為該類活動在世界盃決賽周舉行期間，會變得更加猖獗。

87. 由於條例草案恢復二讀辯論的日期預期與2002年世界盃總決賽周的開賽日期頗為接近，政府當局建議刪除條例草案第1(2)條，使修訂條例可以在條例刊登憲報之日實施，而非藉民政事務局局長作出生效日期公告後才生效。政府當局解釋，此項修訂旨在確保條例草案獲立法會通過後，各項旨在打擊跨境賭博活動的條文可盡早生效。

## **委員會審議階段修正案**

88. 政府當局提出的擬議委員會審議階段修正案載於**附錄III**。該等修正案包括——

- (a) 在第33、48、49、54、58、62、64、71至74、76、78、81、85及87段論及的委員會審議階段修正案；
- (b) 各項相應修訂；及
- (c) 若干文字上的輕微修訂。

89. 法案委員會沒有提出任何修正案。如條例草案將於2002年5月22日恢復二讀辯論，提出委員會審議階段修正案的預告限期為2002年5月11日(星期六)。

## **政府當局的跟進行動**

90. 政府當局同意——

- (a) 在條例草案生效後，向保安事務委員會提供每年統計數字，開列法庭就針對賭博罪行採取執法行動而發出的手令數目(請參閱上文第28段)；及



- (b) 民政事務局局長就恢復條例草案的二讀辯論發言時會承諾，政府當局為打擊網上賭博採取執法行動時，會致力在保障個人私隱權利與打擊跨境賭博政策兩者之間取得平衡；以及在對付涉及互聯網的罪行時，會按照警方既定的做法及指引行事(請參閱上文第28段)。

## **建議**

91. 法案委員會建議，在政府當局動議各項委員會審議階段修正案的前提下，條例草案應於2002年5月22日恢復二讀辯論。黃宏發議員和余若薇議員表示不會反對恢復條例草案的二讀辯論，但兩人反對該條例草案。

## **徵詢意見**

92. 謹請委員察悉上文第91段所載法案委員會的建議。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2002年5月9日

《2000年賭博(修訂)條例草案》  
委員會

委員名單

主席 鄭家富議員

委員 朱幼麟議員, JP  
何秀蘭議員  
涂謹申議員  
陳婉嫻議員, JP  
單仲偕議員  
黃宏發議員, JP  
楊耀忠議員, BBS  
蔡素玉議員  
霍震霆議員, SBS, JP  
譚耀宗議員, GBS, JP  
石禮謙議員, JP  
張宇人議員, JP  
余若薇議員, SC, JP

(合共 : 14位議員)

秘書 戴燕萍小姐

法律顧問 林秉文先生

日期 2001年7月3日

《2000年賭博(修訂)條例草案》委員會

曾向法案委員會提交意見的組織／個別人士的名單

組織

1. 關注賭風蔓延聯盟
2. 美國運通國際股份有限公司
3. 亞洲電視
4. 香港電腦學會
5. 香港流動通訊有限公司
6. 香港互聯網供應商協會
7. 香港旅遊發展局
8. 國際資訊系統審計協會(香港分會)有限公司
9. 互聯網專業人員協會
10. 澳門賽馬有限公司
11. 香港賽馬會
12. 明光社

個別人士

13. 鍾慶滔先生
14. 任永賢先生

立法會秘書處  
議會事務部2  
2002年5月9日