

美國禁止線上賭博案協商破裂，小組做出裁決(二)

編譯：黃渝清

2004.12.14

在本案審理過程中，安地瓜主張美國係以服務部門分類表(Services Sectoral Classification List, MTN.GNS/W/120, 以下簡稱 W/120)為填寫承諾表之依據，而美國於承諾表中承諾開放 10.D 其他娛樂服務(Other recreational services, except sporting)，其對照聯合國之中央貨品暫行分類表(Provisional Central Product Classification System, 以下簡稱 CPC)之 CPC 編號為 9649 之其他娛樂服務，該 CPC 9649 部門別中包括次部門 CPC 96492 之賭博及投注服務(Gambling and betting services, 以下簡稱賭博服務)，故美國已針對跨境賭博服務做出承諾，且在市場開放及國民待遇方面均未做任何限制。

美國則主張其填寫承諾表時，並非依據 CPC 編號，故其承諾之範圍必須依條約解釋通則來解釋；再者，美國提出在其承諾表中之 10.A 及 10.D 等次部門並未明確提到賭博服務等文字，美國主張如欲將賭博服務納入承諾表之分類中，其應屬 10.D 次部門下之 sporting 之範圍內，因美國已將 sporting 排除在承諾範圍外，故美國並未在 10.D 次部門別下針對賭博服務做出承諾；美國進一步提出如其欲針對賭博服務為承諾，其將納入 10.E 次部門中，而美國並未針對 10.E 做出任何承諾，故美國並未承諾開放跨境賭博服務。

小組以下列方式解讀美國承諾表，因而認為美國已承諾開放跨境賭博服務：

一、利用美國承諾表中所使用文字之通常意義(ordinary meaning)來解讀美國承諾表：

(一)sporting 之通常意義：

美國主張 sporting 的通常意義包含賭博在內，惟安地瓜、加拿大及歐盟持反對見解。而小組在審視字典中對於 sporting 一字之意義後認為，該字包含許多含意，有些字典雖提到 gambling 或 betting 等字，然小組認為當 sporting 一字涉及 gambling 或 betting 時，係用來形容對賭博有興趣的人，並非意指「賭博之行爲」，且自法文及西班牙文中對於 sporting 一字之解釋亦未包含賭博，因此小組反對美國見解，認為 sporting 的通常意義並不包含賭博在內。

(二)other recreational services 及 entertainment services 之通常意義：

小組認為自 other recreational services 及 entertainment services 之通常意義，並無法決定美國之承諾表中部門 10 是否已包含賭博服務在內，因此小組必須藉由其他方式認定美國承諾表中部門 10 是否包括賭博服務。

二、利用 1993 承諾表填寫準則(Scheduling Guideline, 以下簡稱填寫準則)及 W/120 來解讀美國承諾表：

(一)利用填寫準則及 W/120 解讀美國承諾表之理由：

依維也納條約法公約第 31 條 2(a)規定：「就解釋條約而言，上下文除指連同前言及附件外，並應包括：(a) 全體當事國間因締結條約所訂與條約有關之任何協定。」小組提到填寫準則及 W/120 雖僅是秘書處所草擬之文件，故其是否得認為係維也納條約法公約第 31 條 2(a)所稱之「經全體會員之協定」仍有疑義；然小組認為，秘書處係基於參與烏拉圭回合談判會員之要求而做出該兩份文件，會員談判過程中不僅有機會修改該兩份文件內容，最後該兩份文件亦被當作正式的 green band 文件伴隨者協定分送給各會員；且在解讀會員承諾表時，如果沒有填寫準則即無法瞭解會員承諾表中 none、unbound 等字之含意；再者，在烏拉圭回合談判時，大部分會員係以 W/120 為基礎填寫承諾表；安地瓜及加拿大更提出在爭端解決瞭解書第 22.3 條(f)和註解 14 提到：「關於服務，係指 W/120 所指明之主要服務部門。」此舉更加強了 W/120 可被認為符合維也納條約法公約第 31 條 2(a)規定之主張。

因此小組認為填寫準則及 W/120 這兩份文件不僅係會員同意在烏拉圭回合談判中使用，而且亦為用來解釋、適用會員承諾表之工具，故小組決定使用該兩份文件解讀美國承諾表。

(二)利用填寫準則及 W/120 解讀美國承諾表之結果：

依據填寫準則第 16 段規定，為了明確性及透明化之要求，承諾表之部門別及次部門別之分類應以 W/120 及 CPC 之分類標準為基礎。¹如小組作此認定其結果將對美國不利，因此美國主張「任何會員均無義務且並未被限制必須依 W/120 及 CPC 之分類標準為基礎填寫承諾表。」小組贊同之，然小組認為美國雖主張其承諾表之分類並非以 CPC 之分類標準為基礎，且其亦有機會說明其係如何進行分類，其卻未提出任何說明，亦未定義 10.D 次部門之含意，此時小組僅得利用維也納條約法公約規定，利用填寫準則及 W/120 來解讀美國之承諾表。

美國再提出其他兩會員之承諾表，指出該兩會員將賭博服務放在 10.E 次部門下，因而主張如果美國確實已針對跨境賭博服務做出承諾，其亦會將賭博服務放在 10.E 次部門，而非 10.D 次部門，故其並未做出任何承諾；然小組認為美國所提出該兩會員之承諾表填寫方式並無法證明其主張，因為有更多的會員係將賭博服務放在 10.D 次部門，而非 10.E 次部門，甚且美國此一主張亦與其先前所提「賭博服務係屬 sporting 之定義範圍內，而美國已將 sporting 排除在 10.D 次部門範圍外，因而美國並未針對跨境賭博服務為任何承諾」之主張互相矛盾，亦與美國國際貿易委員會 (United States International Trade Commission，以下簡稱 USITC)之文件內容相悖。²

小組利用填寫準則、W/120 及 CPC 分類標準為基礎解讀美國承諾表之結果，認為美國已針對跨境賭博服務做出承諾。

¹ “...in order to secure clarity and predictability, the classification of sectors and sub-sectors should be based on W/120 and the corresponding CPC numbers.”

² USITC 於該份文件中表示，美國承諾表之 10.D 係對照 CPC964。

三、小組利用補充資料(supplementary means of interpretation)來解讀美國承諾表：

依維也納條約法公約第 32 條規定，小組得利用補充資料來解讀美國之承諾表，而小組在本案中所使用之補充資料為美國在 1993 年 12 月 7 日所提出最終承諾表草案(Draft Final Schedule)中之首頁(cover-note)及 USITC 之文件。

(一) 最終承諾表草案(Draft Final Schedule)中首頁(cover-note)之內容：

美國在該首頁中提到：「除了特別註明者外，美國所承諾部門之範圍係呼應秘書處之服務部門分類表(即 W/120)之部門範圍。」³因此小組認為，美國在其首頁如此表示，會使得其他會員善意的(in good faith)相信美國承諾之範圍係與 W/120 之部門範圍相同，而 W/120 中之部門及次部門之定義、範圍必須與該相對應之 CPC 編號一併解讀，故於烏拉圭回合進行談判時，其他會員用以評估美國所提出承諾範圍之指標工具(benchmark instrument)為整個 W/120 之內容(包括部門、次部門之標題及 CPC 編號)，縱使美國在該首頁並未提到 CPC 分類標準亦然。

(二) USITC 文件內容：

USITC 曾於一份文件中表示美國承諾表中 10.D 次部門係與 W/120 之 10.D 次部門及 CPC 編號 964 相呼應⁴，對此，美國雖辯稱 USITC 文件並無解釋美國法律之權利，該文件不會影響美國承諾表之定義，而小組認為該份 USITC 文件對解釋美國承諾表雖並無拘束力，然該份文件仍應於認定美國承諾表範圍時納入考量，因小組認為 USITC 係基於美國貿易代表(United States Trade Representatives，以下簡稱 USTR)之授權，與 USTR 同為聯邦政府下之組織，USTR 之職責在於維持及更新美國承諾表及最惠國待遇豁免清單，並負責所有國際貿易談判事務，而 USITC 在聯邦法律下被授予制定規則與法規之權利，故小組認為 USITC 之行爲即為美國政府之行爲，故可利用 USITC 之文件來解釋美國承諾表。

小組利用首頁及 USITC 文件內容解讀美國承諾表，亦得出美國已針對跨境賭博服務做出承諾之結果。

本案除了美國是否針對跨境賭博服務做出承諾之爭議外，尚有涉及 GATS 第 6 條、第 14 條之諸多爭議，美國在期終報告出爐後即表示將對本案提起上訴，上訴結果是否會有戲劇性之轉變，尚屬未知，且讓我們靜觀其發展。

³ “Except where specifically noted, the scope of the sectoral commitments of the United States corresponds to the sectoral coverage in the Secretariat’s Services Sectoral Classification List(MTN.GNS/W/120, dated 10 July 1991).”

⁴ “...the sub-sector 10.D of the US schedule corresponds to sub-sector 10.D of W/120 and CPC code 964.”