

美國之賭博法規因歐盟執委會調查報告出爐再掀波瀾

謝易衡、曾大川

線上賭博在美國境內之合法性，長期為眾人矚目的一大爭議。禁或不禁，不僅關乎美國國內相當高額的彩金交易，也深深牽動提供賭博服務業者的市場利益，使美國對賭博服務之管制更顯動輒得咎。2003年，美國之賭博相關法規首度被提交到WTO接受檢視，是其賭博相關法規由國內爭議被提升至國際貿易法層次的濫觴。美國於WTO之賭博案敗訴後，並未積極修正其措施以符合爭端解決機構之建議與裁決，反於2006年頒布「非法線上賭博執行法案 (Unlawful Internet Gambling Enforcement Act, UIGEA)」，禁止金融業者對線上賭博服務業者支付款項，進一步剝奪線上賭博服務業者之市場，此外，美國司法部對該法案生效之前於美國境內提供線上賭博服務之外國業者，依據聯邦線路法予以起訴，使該些業者要求歐盟執委會 (European Commission) 儘速就其所受損失與美國進行協商賠償¹。調查之結果於今 (2009) 年3月出爐，執委會認定美國之法規有違WTO之相關協定，使得美國對賭博業之管制法規於國際貿易法的層面再度掀起波瀾。

美國於WTO之賭博爭議濫觴：美國跨境服務網路賭博案

「美國跨境服務網路賭博案」(*United States — Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services*)² 是加勒比海國家安地瓜 (Antigua and Barbuda) 於2003年在WTO指控美國聯邦線路法 (Internet Wire Act) 與州際賽馬法 (Interstate Horseracing Act) 等禁止跨境賭博之主要法規，違反服務業貿易總協定 (General Agreement on Trade in Services, GATS) 之規範。上訴機構於2005年之報告中認定美國之服務貿易特定承諾表的確有開放「跨境賭博服務」，並發現美國州際賽馬法僅允許國內業者提供線上賽馬下注之服務，對於提供類似服務的外國籍業者形成專斷或不合理的歧視，且對服務貿易構成隱藏性的限制，因而判定美國須修正其國內措施³。美國雖主張依GATS第14條其有權為維護公共道德而採取該限制措施，但該抗辯未獲上訴機構採納。本案上訴機構作出裁決後，美國與安地瓜之糾紛仍愈演愈烈，不僅就合理履行期間 (reasonable period of time) 無法達成合意而訴諸DSU 21.3之仲裁，對於履行之作法亦無共識，故依DSU 21.5而組成履行審查小組，而小組並認定美國未履行爭端解決機

¹ Remote Gambling Association, Press Release, *EU Online Gaming Industry Challenges US with Charge of Prosecutorial Discrimination*, Dec. 20, 2007, available at <http://www.rga.eu.org> (last visited Apr. 28, 2009).

² *United States — Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services*, WTO Doc. DS285.

³ 鄭富霖，「美國欲修改承諾表安地瓜表不滿」，中華經濟研究院台灣WTO中心，2007年5月7日。

構之建議或裁決。由於美國遲未修正其違法措施，故雙方復依DSU 22.6 條提交仲裁以決定報復金額。最終於 2007 年 12 月仲裁報告出爐，依照仲裁小組之結論，安地瓜得請求爭端解決機構之授權，以每年 2100 萬美元之金額對美國展開報復⁴。儘管美國之賭博法規在WTO遭受不利之裁決，但其未著手修改國內措施，反而選擇撤回其在服務業特定承諾表中承諾開放之賭博部門⁵。惟於其尚未成功撤回承諾之前，2006 年布希總統簽署了「非法線上賭博之執行法案」⁶，使得原本提供線上賭博之業者頓時被迫退出市場，為歐盟業者所指控之貿易爭端埋下伏筆。

美國「非法線上賭博執行法案」

2006 年頒布之「非法線上賭博執行法案」主要規定金融業者不得接受客戶用於線上賭博網站的信用卡款項，否則將可能予以起訴或課以罰金，但賽馬下注之賭博網站則例外不適用該法⁷。由於一一追查線上賭博網站並勒令停業之作法所需消耗之行政成本過於龐大，故美國採取限縮金融業對線上賭博網站支付款項的作法，以收遏止線上賭博之效。該法案生效之消息傳出後，在倫敦上市的線上賭博公司股價紛紛以長黑做收，估計市值蒸發 65 億美元，故包括歐盟業者在內的許多公司只得認賠撤出美國市場⁸。

除此之外，在該法案生效後，美國之司法單位更對 2006 年以前提供線上賭博之業者依據聯邦線路法起訴，導致部份歐盟業者如 Bet On Sports、Party Gaming 遭到美國之司法單位追查⁹。此舉引起歐盟業者之不滿，並指出過去乃依據美國在WTO下所作之承諾而認為應可合法提供賭博服務；2006 年該法生效後，業者即忍痛選擇退出市場¹⁰。在這樣的情況下，美國對歐盟業者於 2006 年之前所提供之賭博服務竟仍加以起訴，使歐盟業者憤而請求歐盟執委會即刻針對美國之作法進行調查¹¹。歐盟業者就該法案所受到之商業損失，擬向美國政府求取 1000 億美元之鉅額賠償¹²，可見該法案之制定所牽扯之商業利益驚人，這也是歐盟業

⁴ *United States — Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services*, WTO Doc. DS285, Summary of the Dispute to Date, WTO Website, available at http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds285_e.htm (last visited Apr. 25, 2009).

⁵ *U.S. Removes Gambling From WTO Concessions, Rejects Claims*, INSIDE US TRADE, May 11, 2007.

⁶ 31 U.S.C. 5361.

⁷ Michael Grunfeld, *Don't Bet On the United States' Internet Gambling Laws: The Tension between Internet Gambling Legislation and World Trade Organization Commitments*, 2007 COLUM. BUS. L. REV. 439, 460.

⁸ 羅彥傑，『美禁網賭 「錢」途無亮?』，自由時報，2006 年 10 月 15 日。

⁹ Reuters, *EU Probes U.S. Online Gambling Crackdown*, <http://www.reuters.com/article/companyNews/idUSL1012278420080310> (last visited Apr. 25, 2009); Doug Palmer, *U.S. Lawmaker to Push Repeal of Online Gambling Ban*, Reuters, <http://www.reuters.com/article/politicsNews/idUSTRE51J50E20090220> (last visited Apr. 25, 2009).

¹⁰ European Commission, *Fact Sheet: Trade Barriers Regulation Investigation into US Internet Gambling Laws*, Mar. 26, 2009 (hereinafter *Fact Sheet*).

¹¹ *Id.*

¹² William Schomberg, *Gaming Firms Urge EU to Demand Compensation*, Reuters, Sep. 26, 2007, available at <http://www.reuters.com/article/internetNews/idUSL2665533020070926> (last visited Apr.

者不斷鼓吹請求歐盟執委會就美國該項措施進行調查之原因。

歐盟之「貿易障礙法規」調查報告初稿出爐

以歐盟業者為主之遠距賭博協會 (Remote Gambling Association, RGA) 於 2007 年 12 月向歐盟執委會提出調查美國賭博法規之請求，指控美國於 2006 年通過新的賭博法案之後，禁止大部份的線上賭博服務，並起訴提供此項服務的歐盟業者，導致歐盟業者大量撤出美國市場。然而美國之賭博業者提供類似之服務卻不會面臨起訴之風險。此項作法顯然違反 GATS 第 17 條之國民待遇規定，因為依據該條文，美國對於任何其他會員之服務或服務提供者的待遇，不得低於其國內之服務或服務提供者¹³。RGA 另指控美國在其服務業特定承諾表之中已承諾開放賭博服務部門，故其有義務提供市場進入之機會予歐盟之賭博服務業者。美國如今採取禁止措施，已違反 GATS 第 16 條之規定。依據該條文，WTO 會員有義務提供不低於特定承諾表中承諾給予之待遇¹⁴。

歐盟執委會於 2008 年 3 月 11 日依據貿易障礙法規 (Trade Barrier Regulation) 正式展開調查。經過約一年之調查期間，歐盟執委會於今 (2009) 年 3 月 26 日向歐盟會員國發布報告初稿，宣稱美國對歐盟之歧視性待遇已違反 WTO 之相關法規¹⁵。雖然在歐盟各會員國未對報告進行檢閱並作出評論之前，該份報告將不會公開¹⁶，但依據歐盟執委會發布之報告概要說明書 (Fact Sheet)，可知該份報告之調查結果發現美國已違反 GATS 第 16 條市場進入與第 17 條國民待遇之規定¹⁷。

該份報告更指明美國措施對歐盟業者造成嚴重的負面效應，包括業者撤出美國市場所遭受之收益與股價之損失，且高懸之訴訟風險更影響業者在公司本身之營運穩定。另外，該措施更引發連鎖效應，導致賭博服務之相關產業如金融服務或其它專業服務均蒙受損失。該份「貿易障礙法規報告」雖然認為歐盟有理由訴諸 WTO 爭端解決機制，但並無明確建議當前應該採取何種行動，且認為應先與美國之行政機關進行協商，以平和解決雙方爭議¹⁸。

美國賭博法規之何去何從

「非法線上賭博執行法案」生效後，美國之學者即撰文表示該法案在 WTO 之適法性有爭議，而且很可能使美國再次於 WTO 遭到控訴。申言之，雖然該法

25, 2009).

¹³ *EU Gambling Report Finds U.S. WTO Violations*, *supra* note 15.

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *EU Gambling Report Finds U.S. WTO Violations, But Urges Negotiations*, INSIDE US TRADE, Mar. 27, 2009 (hereinafter *EU Gambling Report Finds U.S. WTO Violations*).

¹⁶ *Id.*

¹⁷ *Fact Sheet*, *supra* note 10.

¹⁸ *Fact Sheet*, *supra* note 10.

案並未明確定義何為非法賭博，而將該定義問題交由相關之美國州法或聯邦法決定，然而依據美國之州法或聯邦法，可明確發現外國業者提供跨州或跨境之線上賭博服務將被視為違法行為，但美國國內業者經營線上賭博之業務卻合法。這樣的歧視性作法，連帶地將導致「非法線上賭博執行法案」在執行上亦產生歧視性效果，結果美國勢必重蹈覆轍，面臨在WTO之法律訴訟¹⁹。

不僅在學界，美國的立法機關亦有議員洞悉此措施之瑕疵，故於2007年4月，眾議員Barney Frank即提出「線上賭博管制規則與執行法 (Internet Gambling Regulation and Enforcement Act)」，提議以核發執照之方式使業者得以經由網路合法接受美國人民之賭金與下注，取代可能違反WTO規範的「非法線上賭博執行法」。不過該提案當時並未通過眾議院之審查²⁰。雖然上次提案未能成功，但據報導指出，Frank很可能於今年捲土重來，重行提案撤銷「非法線上賭博執行法」²¹。

有論者認為美國之所以採取這樣的措施，多少是出於保護美國產業的立場²²。然而美國賭博市場之商機龐大，若歐盟果真將此爭端訴諸WTO而美國再度敗訴，則美方面臨之求償金額將相當可觀，反將造成美國利益受損。隨著歐盟調查報告出爐，並立場鮮明地指稱美國違反WTO規範，美方所遭受之壓力勢必倍增，預料美國近期內不得不加快腳步採取應變措施。其是否將迅速修法並與歐盟達成和解，以消弭違反GATS規範之雜音；或美方將尋求其他途徑解決此一爭端，而允許具有WTO適法性爭議之法案繼續生效，不論對於WTO本身或是對賭博產業之未來都具有指標性意義，值得密切注意。

¹⁹ Michael Grunfeld, *supra* note 7, at 495-96; Heather A. Bloom, *Upping the Ante: The Unlawful Internet Gambling Enforcement Act's Noncompliance with World Trade Organization Law*, 5 S.C. J. INT'L. L. & BUS. 75, 96-100.

²⁰ *EU Gambling Report Finds U.S. WTO Violation*, *supra* note 15.

²¹ Doug Palmer, *supra* note 9.

²² Michael Grunfeld, *supra* note 7, at 473.