

## 從國際法的角度平議菲律賓 「台嫌遣陸」一案

蔡育岱\*

### 前言

近期就發生菲律賓引渡台灣籍嫌犯到中國大陸審判之案件，由於涉及我方主權地位、兩岸關係與對外的司法管轄權，使得原本只是單純跨國犯罪刑事管轄權的競合問題，卻觸動了國內社會的敏感神經，引起民眾情緒反彈。而政府部門也以維護國家尊嚴與主權立場，強烈表達對菲國的抗議，在菲國特使羅哈斯(Manuel Roxas II)來訪之際要求道歉外，也不排除行使外交制裁，凍結經貿投資、聘僱菲國勞工與其留學生獎學金等政策，但此舉已遭致多方非議，指責政府此次態度與危機處理失當，進退失據，有損台菲關係與未來兩岸的正常發展。故本文藉由國際法律規範與國際社會慣例，針對此事件的過程背景與各方政府處理依據，探討「台嫌遣陸」案之國際刑事管轄權問題，以及整體事件癥結點為何？主要分析為兩大部分，一為從國際法的角度對此事件的平議，二為此事件對台灣未來的影響與思考方向。

### 各方立場與事件癥結點

「台嫌遣陸」一案，導因於2010年12月27日，馬尼拉

\* 作者為國立中正大學戰略暨國際事務研究所助理教授

政府破獲詐騙金額高達1.4億人民幣(約莫6億新台幣)的詐騙集團並逮捕24名嫌犯，其中14名為我方台籍人士，另10名為中國大陸民眾。菲國依據2001年簽訂的《菲中引渡條約》，宣稱該案受害人與共犯都是中國人，加上了解兩岸已於2009年4月簽署《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》，因而將14名台籍在內的24名嫌犯全數遣送中國大陸，並強調此作業程序上是無違反國際法原則。

我外交部除了向菲國表達強烈抗議外，並表示菲律賓政府未依其法律程序及國際法「國籍管轄原則」，就將涉及跨國犯罪的14名我國民眾遣送至中國。我方立即主張應由菲國依法審理，或依「國籍管轄原則」遣送我國籍人士回台接受審判。尤有甚者，外交部表示，案發後之公聽會，菲國沒有給台灣充分表達立場的管道，不但未通知我方嫌犯、律師及駐館，還擅自做出我國嫌犯為「無身分證明人士」(Undocumented persons)結論，並驅逐出境而遣送至中國。2011年2月9日，菲律賓官方旋即以尊重「一個中國」政策，指出有關嫌疑人管轄權之爭，應由兩岸自行解決。

在整個事件當中，菲國司法部長德利馬(Justice Secretary Leila De Lima)強調由於跨國集團犯罪是重大國際罪行，加上中國與菲律賓有引渡條約，台灣與中國也有簽訂司法互助協議，相較我方曾在類似案件上有嫌犯回台後未受司法追究前例，<sup>1</sup>認為台嫌遣送中國較能受到妥善處理。至於中方則以「犯罪行為人」、「犯罪受害者」、「犯罪結果」對本案主張有管轄權，加上本案追查、情資都來自中方，故強勢要求菲國

<sup>1</sup> 針對馬尼拉經濟文化辦事處(MECO)理事主席培瑞斯(Amadeo Perez Jr.)此一疑義，我方法務部刑事局已於2011年2月10日做出說明，指出菲國認知與事實不符合。

依照《菲中引渡條約》將涉案人犯全數遣送中國，交由中國司法單位偵訊審判。上述三方論點反映出本案涉及國際管轄權的競合問題，三方皆有立場與管轄的憑據。準此，在判讀菲國對本案之設張舉措與釐清三方癥結的同時，應該先反思台灣管轄權的依據在哪？以及國際慣例之國際刑事管轄權原則為何？

### 國際社會慣例下之國際法刑事管轄權原則

「台嫌遣陸」案其實是相當典型的跨國犯罪刑事管轄權的競合問題。易言之，本案在法律上有許多競合關係，菲律賓政府循中國的要求將台嫌遣陸，事實上是站得住腳與具備合理性的。在國際慣例上，當發生跨國刑事案件時，除非雙方當事國早已簽訂雙邊或多邊引渡條約或刑事司法互助條約，否則這類管轄事由就不可能只有單項訴求，產生如本案之國際司法管轄權競合現象是很自然不過的事情。至於在沒有引渡條約的情況下，國家則沒有引渡的義務，是否引渡、在什麼條件下引渡，可完全由國家自行決定，一般只能基於平等互惠原則為個案協商。而請求引渡的主體，即有權請求引渡的國家，實踐上有以下五類：

- 一、罪犯國籍所屬的國家。根據是屬人優越權。
- 二、犯罪行為發生地國家。根據是屬地優越權。
- 三、受害原則。根據以被害人所屬國籍決定其管轄。
- 四、普遍原則（國際公認之重大犯罪，可以行為人被羈留地為管轄基準）。
- 五、保護法益原則。根據國家利益被侵害為由決定管轄權。

若以本案為例分析，我方基於上述第一類罪犯國籍原則（屬人優越權），可主張對本案有管轄權；而中方以犯罪結果發生在大陸（屬地優越）、受害原則（被害人）、罪犯國籍（10名 / 一中原則下 24 名），基於上述第一、二、三類主張有管轄權，並依《菲中引渡條約》請求引渡該犯案人士，在國際法上是相當具有立論之依據；至於菲律賓則可基於犯罪發生在菲律賓（犯罪行為地），以及其認定的重大國際罪行，上述第二、四類要求由其司法審理也是依法有據。

按國際社會的慣例是，如果有幾個國家為一罪行同時請求引渡，被請求國如何處理？一般原則是：犯罪行為發生地國家有優先權；如果所犯數罪行，則根據被請求國法律罪刑最重的犯罪行為發生地國優先；如同樣嚴重則根據請求的先後決定。另外，如果引渡物件係屬第三國國籍，請求國和被請求國有無通知第三國的義務？對此理論上有分歧，一般傾向是請求國根據屬地優越權，無通知義務（中方無義務通知我方）；而被請求國根據第三國的屬人優越權尤其是護僑權利，應予以通知，但也不是義務（菲方可通知我方但非義務性）。在此情形下，我國與菲方無邦交、雙方未簽訂引渡條約，其實只能基於平等互惠原則為個案協商，而通知我方亦非是義務。

本案雖各方主張都有其依據，但由於整起事件，相較之下，台灣並無被害人存在，故僅能主張較弱的屬人管轄權，但根據我國刑法第 7 條規定，在境外犯下 3 年以上有期徒刑才適用刑法，而普通詐欺罪的刑罰是處以 5 年以下有期徒刑，故即便遣返回台，也可能形成處罰上的漏洞。所以不管是從司法管轄權競合的順序來看，抑或是犯罪防制的觀點來看，對於此案而言，台灣管轄順位皆處於劣勢。然而此事件

最大的意涵是菲國「台嫌遣陸」一案，能否意味菲方承認中國對我國國民擁有普遍司法管轄權，是值得我方後續關注。

## 後續觀察與對我國之啟發

從本案菲國引渡台籍嫌犯到中國大陸審判來看，儘管有其相當充足的法理依據，但菲國在本案中之諸多做法確實違反外交友好慣例，不排除菲方係基於諸多政治因素之考量。例如我方抗議的三個部分：其一，14位我方嫌犯是遭到菲律賓政府驅逐出境，而非引渡之事實。其二，菲國官方宣稱14位我國籍嫌犯並未持有合法旅行文件，與事實不符，是否意有所指的質疑中華民國護照在其「一中原則」下的可信度，抑或受到對岸大陸方面的施壓。其三，菲國漠視我方按其法律程序申請的人身保護令狀，依然將我國國民送到中國大陸，有違民主國家之作為。準此，此事件對台菲關係、兩岸關係未來的發展影響為何？而政府在捍衛主權上是否無能失職？針對上述觀點，本文嘗試提出下列四項後續值得觀察與對我國之啟示，希望能藉此拋磚引玉，以就教於學者專家參考：

### 一、避免此案成為中方取得我方「普遍司法管轄權」的先例

透過此案可證實菲方與中方間存在管轄的特殊聯繫關係，雖無法直間論證菲國承認中國對我國國民擁有普遍的司法管轄權，但應避免此案成為中方取得我方普遍司法管轄權的先例。儘管部分學者認知是鑑於此類事件未來一定會再發生，故而「台嫌遣陸」案事件不宜上綱到主權問題，應該研究過去案例，從法律層面解決，尤其是循既有的《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》。然而，「台嫌遣陸」一案也確

實凸顯了外交部為捍衛國家主權，藉由台菲雙邊協商管道解決議題的努力。只是一方要堅守國家主權，避免被歪曲為政府外交事務兩岸化之指責，另一方卻又要小心處理敏感的兩岸問題，此等政策本身即存有邏輯上之矛盾，未來要如何在此爭回主權同時，又取得司法正義，政府需在權衡輕重間思忖。

### 二、充實政府查緝跨國犯罪之能力

在國際社會的慣例上，決定一國是否擁有對特定案件實施管轄權，除了是依循外交互惠、國際法律規範外，其實主要還是在於各國間之實力對比。此事件中，儘管從國際政治的現實面來說，菲方將我國籍的嫌犯遣送大陸，恐未必完全是基於法理的判斷結果，而是受制於中方施予的壓力，但菲方自認將嫌犯交給中國大陸較能收打擊犯罪之效，並質疑我方處理案件能力，也是不爭事實。故未來政府需提升查緝跨國犯罪之能力，尤其在通緝、起訴犯罪、判刑與保護被害人等方面有所作為，因為惟有能逮捕到犯罪行為人，或有能力基於相關協議要求將逮捕之嫌犯引渡者，才能獲得對特定案件行使管轄權較大的回應。

### 三、兩岸應立即重啟司法互助協議修約談判

1990年兩岸雙方基於人道立場，針對偷渡客與刑事罪犯的遣返事務，協商出一套制度化的程序與執行內容，即所謂《金門協議》的產生。而2009年4月簽署的《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》則象徵兩岸司法互助的制度化、常態化、全面化，此時正可俟相關罪證釐清後，循司法互助協議將嫌犯遣送台灣受審，應是比較符合程序正義與兩岸關係的作法。然則，針對全球化跨國犯罪，涉及兩岸第三地之刑

事犯罪有日益增加的趨勢，我方與對岸的司法互助協議，亦得相對性的調整，將日後類似此次涉及三方引渡爭議，建立相互照會及協調機制，並在接下來兩岸定期協商會議中，將其予以更制度化之規範安排，以調和各周邊國家所簽署之雙邊司法互助或引渡協議，避免「台菲」個案成為日後東南亞國家類似此問題的處理慣例。

#### 四、修補中菲關係，確保長期外交默契

有別於過往基於國際慣例及外交互惠原則，菲律賓在逮捕台籍人犯後，會先通知我國以便展開交涉協商。但由於此次案件牽涉到兩岸，尤其觸碰到敏感的主權與司法管轄問題，使得外交部承受極大的國內壓力，後續的相關事件也被高度放大檢驗，甚至將層級與程度拉高至對菲國行使外交制裁。然而值得我方注意的是，外交目的雖首在維護國家主權與尊嚴，但面對複雜兩岸事務與無邦交情況下，我國與各國互動是需掌握外交默契與善讀話語間的弦外之意。在此案發生後，與我無邦交之菲國派特使前來解釋，同意對其移民局進行調查懲處失職人員，並表達願與我方協商司法互助及經濟合作協定，已相當程度具體展示對我方之誠意與歉意，3月13日，菲國特使羅哈斯更二度來台，外交部長楊進添在致羅哈斯的信函中也已經解除所有對菲制裁措施，顯示台菲關係正恢復友好。建議此時我方不宜刻意渲染，或要求予以形式上「道歉」，如此才能減低本案對兩國之衝擊。尤其東南亞各國與台灣關係密切，是我方積極爭取簽訂司法互助協議的對象，此時正是最佳時機，可藉由此次事件與這些無邦交的國家簽訂此類協議。

## 菲遣台嫌至陸事件與兩岸關係

孫國祥\*

2010年12月27日，菲律賓與中國大陸聯手破獲一起跨國詐騙集團案，在菲國大馬尼拉地區逮捕包括14名台灣籍與10名中國籍，共24名的詐騙嫌疑犯。由於此起案件的受害者皆為大陸人士，而且詐騙金額高達人民幣1.4億元（約6億新台幣），因此，中國大陸施壓菲律賓將嫌犯全數遣送中國大陸。對此，我方之前依照國際法的「國籍管轄原則」提出「台籍嫌犯回台受審」之要求，我外交部更兩度召見菲國駐台代表，但菲方卻始終未予同意，直接將所有台籍嫌犯遣送大陸。此事件從而造成前所未有的爭議，不僅涉及台菲關係，也間接影響到兩岸關係。

此事件的確產生許多的爭議，也值得釐清一些關鍵的重點。根據我國外交部長楊進添的說法，菲方有幾項重大錯誤，已嚴重違反國際法及菲國國內法。首先，菲方移民局沒收我國籍嫌犯護照，經我駐處於1月4日補發，1月5日將影本送交調查單位，但菲方仍指控我國人為無身分人士。其次，菲方並非依「菲中引渡條約」將嫌犯遣返中國大陸，而是採驅逐出境程序，但既未邀我方參加聽證會，又未依國際法及菲國法將嫌犯遣返其本國。最後，菲國上訴法院先前已發出「人身保護令」，我駐處雖派員前往機場阻止菲方將嫌犯遣陸，菲方仍一意孤行。<sup>1</sup>如果實際情形如此，則菲律賓的做

\* 作者為南華大學亞太研究所副教授

<sup>1</sup> 楊進添，事關國家尊嚴，堅持嚴正立場，中國時報，2011年3月2日，<http://news.chinatimes.com/forum/11051401/112011030200214.html>。