

菲律賓遣送我國詐欺嫌疑犯 至大陸事件評析

An Analysis of the Philippines Extradition Row with Taiwan, R.O.C.

黃奎博 (Huang, Kwei-Bo)

國立政治大學外交系副教授、國際事務學院外交政策研究中心主任

菲律賓政府於本(2011)年2月2日不顧我國政府交涉，執意將去(2010)年12月27日在大馬尼拉地區逮捕的我國籍涉及跨國詐騙人士14名，連同其他涉案的10名大陸地區人民，一併引渡至中國大陸。此一詐騙集團以菲律賓為基地，透過跨國電話詐騙中國大陸人民，受害者甚至涉及數名中共高官家屬，詐騙金額據瞭解高達1億4千萬人民幣，因此大陸強烈要求菲國依據雙方於2001年簽訂的引渡條約，將涉案人全數遣送至中國大陸。我駐菲律賓代表處曾於菲國逕行引渡時，派員持菲國上訴法院簽發的人身保護令前往機場攔阻，但菲國相關部門仍堅持將14名具我國籍之涉案人全數遣送中國大陸受審。

我外交部門除在第一時間已透過各種方式表達強烈不滿與抗議之外，我海峽交流基金會(以下簡稱「海基會」)亦向大陸之海峽兩岸關係協會(以下簡稱「海協會」)提出關切，盼依《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》之機制，將涉案之臺灣地區民眾儘速送回臺灣受審。海協會則向海基會轉達中國大陸公安等部門之意見，盼雙方從有利於維護兩岸關係和平發展、有利於兩岸交流交往秩序和人民利益、有利於深化兩岸合作打擊犯罪及司法互助的角度，透過適當管道與機制與海基會持續聯繫與溝通。

本文試就國際法、外交與兩岸關係的觀點討論該案，尤其是該案如何涉及敏感的兩岸定位問題；最後以該案做為教訓，強調兩岸應設法降低或管理無預警衝突的重要性，以利兩岸與外交關係的良性發展。

壹、司法管轄權的國際實踐與慣例

刑案的司法管轄權（審理權）至少包括屬地、屬人與保護管轄權三大類。屬人管轄權意指只要涉案人具有某國護照或公民身分，某國即對其具有管轄權；屬地管轄權意謂案件發生地的國家即擁有管轄權；而保護管轄權則是指凡案件被害人屬某國公民時，某國即具有管轄權。

管轄權的確定（delimitation of jurisdiction）始終是國際法上的難題。從國際實踐與慣例而言，跨國刑案之管轄權若發生衝突時，究竟係以何種管轄權之認定為先，事實上並無定論。進一步言，當跨國刑案的司法管轄權發生爭議時，管轄權國家之一（尤其是當時拘留涉案人的國家）通常依照自身政治判斷及其他重要主客觀因素來決定，例如其與哪一個主張管轄權的國家關係較佳？是否基於禮讓互惠原則或者引渡協議等而將管轄權移交至另一管轄權國？或者是否有相關國際公約可援引以做為讓渡管轄權之基礎？此外，牽涉公共利益或重大犯行之案件，國際間多由單一法院管轄，而不以諸當事人之合意為最終管轄法院之選擇標準。這些國際實踐與慣例多半透過雙邊或多邊條約而完成，但一個跨國犯罪案件管轄權之確定，又不一定與前述的條約是否存在有著絕對的關連。

在本案中，菲律賓具有屬地管轄權，且具有處分涉案人之權力；我政府對涉案之中華民國國民確實具有屬人管轄權；大陸則可主張保護管轄權，並可因涉案之大陸地區人民而主張屬人管轄權。如此糾葛的管轄權競合，實不宜輕率地以交涉不成則主權受損等角度觀之；否則，以民國 85 年的陽明海運「福明輪」案為例，加拿大法院在我國與羅馬尼亞的管轄權競合中，認為我國應取得該案的管轄權，則羅馬尼亞的國家主權是否因此便被矮化？其理自明。

我政府採取務實穩健的兩岸政策與舉世讚揚的「活路外交」政策，自然應該在兩岸與國際面向之間權衡輕重，並且依照國際實踐與慣例去伸張、保護我國應有之權益。換言之，吾人應尊重菲律賓政府在本案的最終處分，也應該理解倘依照若干國際法的實踐與慣例，中國大陸亦有權主張對於本案涉案人的管轄權。

任何國家在處理國際外交問題時，本來就難以盡如人意，遑論此類司法管轄權的競合問題。本案就國際法而言，我國之任何法理主張均難有絕對優勢或被國際社會普遍認同，復以目前我國籍的涉案人被菲國引渡至中國大陸受審之事實已難改變，因此，吾人應該細思的是，在外交與兩岸關係上，我政府處理本案是否得宜，以伸張我國法律權益及維護我國外交尊嚴。

貳、政府在外交與兩岸關係層面的處理

從外交言之，我政府依屬人管轄權之主張及「國籍管轄原則」向菲國提出引渡 14 名國人回臺之要求，在國際法上並無不妥，而且中華民國做為主權獨立的國家，本可依對我有利之法理觀點提出主張。經我政府多次與菲國溝通未果後，我政府態度漸轉強硬，其實也是為了維護外交上的基本立場與尊嚴，因為菲國政府確實在本案的處理上有若干不符外交互惠原則的作法，例如：菲國政府高層自始未與我駐菲代表處直接及有效之溝通管道；且刻意忽視我駐菲代表處立即補發涉案國人返國專用護照並將護照影本送交菲國移民局官員之事實，謊稱渠等為「無證照人士 (undocumented persons)」；又不准我駐菲代表處人員參加遣返聽證會，但會上卻出現中國大陸外交人員，且於遣返時亦未事先通知我方人員；更不尊重其上訴法院簽發之「人身保護令」(writ of habeas corpus)，疑似刻意在該法院開庭前將人遣送中國大陸，即便我駐菲代表持該文件欲阻止遣送，仍遭菲國機場安全單位所拒。

尤其無法令我政府接受的是，菲律賓文官長 (Executive Secretary of the Philippines) 歐裘亞 (Paquito Ochoa, Jr.) 稱以北京版的「一個中國」原則為處理本案的基準之一，但本案就內容而言與所謂的「一中原則」並無相關，而且涉案的 14 名我國國民均是持中華民國護照入境菲國，所以更顯得菲國昧於現實，無視我國一再交涉之強烈意願，以及我國與該國素來良好的實質關係與友誼。

菲國為化解我國的不滿，於本年 2 月 21 日派總統代表羅哈斯 (Manuel “Mar” Araneta Roxas, II) 以私人身分來臺北進行說明、溝通。羅哈斯為菲國自由黨 (Liberal Party) 黨魁，該黨於菲國參議院及眾議院分別占有約六分之一及四分之一的席次；此外，其與我國關係良好，自 2000 年起擔任多項菲國內閣要職，

復於2004年以該國參議院選舉史上最高的190萬票當選，在去年更是呼聲極高的總統候選人，政治前景看好。我政府因考慮到兩國長久以來的友好與合作關係，且避免將外交事務兩岸化，亦決定先由我外交部楊進添部長接見，對菲國政府嚴正抗議並要求道歉。羅哈斯雖礙於國內政治壓力而未能公開致歉，但認為菲國官員確有失職，同意進行調查並懲處失職人員，並以具體作為展現對我國之誠意與歉意，表達願與我方協商司法互助協定與經濟合作協定之意向。也正因如此，馬總統於隔日才同意接見羅哈斯，但於談話中仍重申我方要求菲國為所犯的錯誤負起責任並道歉之堅定立場。

「活路外交」所強調的四大原則是尊嚴、自主、務實、靈活。在對菲國的交涉過程中，我政府雖欲與人為善，但一切作為仍須顧及中華民國的國家尊嚴及外交自主，然後才是以務實、靈活的方式應對複雜萬端的國際問題。一味的外交衝撞，只會讓我國外交走向務虛，反而離目標更遠。依上所述，政府在外交上的作為雖不是滿分，但確實利用有限的籌碼，不亢不卑地依「活路外交」原則進行外交管道的交涉。

從兩岸關係言之，政府在事件發生後，立即透過行政院大陸委員會與海基會，告訴大陸應尊重兩岸之對等尊嚴等立場，並循海基會、海協會管道提出五項要求：第一，尊重我方對該事件的管轄權，依照《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》遣返我方涉案人；第二，大陸方面應告知我方嫌疑犯目前的羈押處所；第三，大陸方面應告知我方涉案人家屬探視的方式；第四，確保我方涉案人的基本訴訟權利；第五，請大陸有關單位儘速公布14名國人涉案情節，並將本案有關案情及涉案事證，提供我方協助偵查，以利兩岸共同打擊犯罪。我法務部亦透過海基會向大陸方面表示，必將嚴懲不法以保障兩岸人民權益。隨後大陸公安單位已自中共國臺辦方面得知我方要求，消息指出，或許在提訊取證等過程結束後，公安單位將儘速遣送我方涉案人返臺。

政府對於兩岸現狀的主張是，兩岸目前互不承認主權，互不否認治權，在「九二共識（一中各表）」之基礎上進行制度化協商。為主張我國在本案的管轄權，並避免兩岸關係徒生波折，我政府盼中國大陸能依《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》，基於人道、互惠原則，在兩岸及受刑事裁判確定人三方均同意的情況下，自北京遣返我方刑事犯與刑事嫌疑犯。大陸在成功爭取所有涉案人遣返北京之後，也理解到我方民眾對此案的不滿，因此盡量低調以對、自

我約束，避免擦槍走火，破壞兩岸得來不易的一絲絲和平氛圍。這點應可算是大陸對我善意的表現，否則，在兩岸關係劍拔弩張的時代，大陸或將立即對外宣稱依其「一中原則」取得諸涉案人的管轄權，並續稱臺灣屬於「中國」的一部分，「中國」的合法代表政府即為「中華人民共和國」，反觀我國卻將因菲國已將涉案國人一併遣送至北京，而兩岸打擊犯罪與司法互助又遙不可及，以致徒呼負負、無計可施。

雖然目前涉案國人何時能夠遣送回臺仍未能知，但菲律賓司法部甫於本（2011）年3月3日以證據不足為由，駁回菲律賓國家調查局及中國大陸駐菲大使館對24名跨國詐騙嫌犯的刑事控告。本案的後續發展，端視中國大陸公安單位能否在公正的法律程序中取得必要的犯罪證據，以及中國大陸對於我方涉案人的處理，是否回應兩岸打擊犯罪與司法互助的訴求，以及符合臺灣人民的普遍期待。

參、結語：降低或管理兩岸意外衝突，追求良性互動

兩岸關係目前雖有些微改善，但其本質仍是異常敏感、脆弱，兩年多以來的良性互動基礎一旦遇到類似廣州亞運楊淑君跆拳道比賽失格事件、東京影展打壓臺灣參展事件、菲國遣送臺灣嫌犯至北京等事件，仍然顯出不足之處。當臺海兩岸接觸日趨頻繁時，任何的意外都可能成為扼傷兩岸關係的關鍵，正如總統府資政蘇起所言，兩岸交流牽涉到陸委會、外交部、法務部、經濟部、教育部、海巡署、國安會等不同政府單位，需要一點時間去磨合、協調；此外，涉及國家主權的問題絕對要嚴正處理，但更重要的是兩岸之間應逐步建立解決意外事件的有效機制。國內媒體也做出類似評論，亦即對臺灣或中國大陸而言，兩岸之間交往時的意外不可避免，但是重點不在預防意外，而在於如何能夠妥善處理意外。

「活路外交」強調平等互惠、有意義參與國際社會，已經取代以往務虛的「烽火外交」，而兩岸關係也自對抗走向協商，「和平紅利」逐漸展現在國人眼前；不過外交與兩岸關係改善此種「魚幫水、水幫魚」相輔相成的效果，還需要長時間的穩定實踐才能讓兩岸民眾都感受到正面效果。從本案觀之，臺海兩岸在擴大交流時的主權衝突無法避免，但如何正視現實、求同存異、相互

尊重，同時有效降低與管理無預警的意外衝突，以利兩岸與外交關係的良性發展，確是兩岸政府須要運用智慧以對的當務之急。