1.
古巴國家銀行對薩巴提諾案

Banco Nacional de Cuba, Petitioner, v. Peter L. F. Sabbatino, etc, et al. 376 U.S. 398 (1964)

國際禮讓、國家行為原則、國際法與內國法的關係

【案件事實】

古巴雖然隨著前殖民主西班牙王國因美西戰爭敗退，於1898年脫離其統治，並在1902年正式宣布獨立，但也因此在政治與經濟上，無法擺脫戰勝接管古巴的美國之影響。除了關達那摩灣（Guantanamo Bay）長期被美國租借為海軍基地外，美國資本也控制了島上超過八成的礦、牧、石油產業、公共運輸與製糖業。卡斯楚所率領的共產黨，於1959年1月推翻了獨裁統治者巴蒂斯大（Fulgencio Batista y Zaldívar）之政權，展開大規模的社會改革，包括頒布土地改革法，徵收本國與美國莊園土地，國有化製糖業和銀行等，又在1960年與蘇聯簽訂一系列購糖、貸款等貿易與援助協定。美國遂於同年開始削減古巴出口蔗糖之配額，限制對古巴出口食物和藥品。為報復美國干涉內政的企圖，古巴通過了851號法（Law No. 851），允許政府依裁量沒收美國公民在古巴的財產，包括國際電話與電報公司、聯合水果公司等重要企業之資產，美國旋以海上封鎖，對古巴實行全面禁運，凍結古巴在美國境內之財產。1961年1月，兩國正式斷絕外交關係。

本案訴訟關係人仲介商Farr, Whitlock & Co（以下簡稱F.W.公司）於1960年2月與7月，以船邊交易條件向由Compania Azucarera Vertientes-Camaguey de Cuba公司（以下簡稱C. A. V.）完全控股的子公司購買砂糖。C. A. V.是一個依古巴法律設立、主要持股人為美國公民之公司。購糖合約約定，F.W.公司於紐約港受領載貨證券時，即應付清砂糖貨款。1960年9日3天，交易之砂糖已經在古巴Jucaro港完成裝載，不過就在同一天，古巴政府依851號法發布第一號決

議（Resolution No.1），沒收了包括C.A.V.在內的財產與企業，因此，該裝載砂糖之船舶在欠缺合法權利文件下，無法離港。F.W.公司只好與古巴「國營對外貿易銀行（Banco Para el Comercio Exterior de Cuba）」另外簽署了一份與C.A.V.所簽條件完全相同的合約，讓船放行。「國營對外貿易銀行」再將載貨證券轉讓給本案原告「古巴國家銀行（Banco Nacional de Cuba）」。「古巴國家銀行」其後指示美國的通匯銀行「法國興業銀行（Societe Generale）」在紐約提示該載貨證券以受領貨款175,250.69美元，惟F.W.被提示後不但拒絕付款，反而與C.A.V.協商，在獲得C.A.V.保證賠償所有可能損害之承諾後，逕行與原定購買砂糖之第三人協商載貨證券條件並收取貨款。由於此時美國紐約最高法院已指派被告Sabbatino擔任C.A.V.在美國資產的臨時管理人，以收取任何債權，F.W.於是依據法院命令，將所收取之貨款交給Sabbatino，等候司法決定其合法之收取人。

「古巴國家銀行」因無法獲得砂糖貨款，遂於美國紐約南區地方法院對Sabbatino提起訴訟，主張返還被後者無權占有之載貨證券與得收取之貨款。紐約南區地方法院做成簡易判決（193 F.Supp. 375），認定F.W.在付款前，尚未取得砂糖的所有權，因此該批砂糖之歸屬，應依被沒收時的古巴法律判斷。不過法院也基於以下理由，認為古巴政府的沒收行為因違反了國際法，無法取得砂糖之所有權，C.A.V.才是砂糖的合法所有權人：一、該沒收是基於對於美國削減出口配額之報復行為，而非公共政策；二、該沒收對美國公民有差別待遇；三、該沒收並未對C.A.V.提供適當之補償。上訴法院維持地方法院原判（307 F.2d 845），「古巴國家銀行」於是上訴至聯邦最高法院並獲受理。

【裁判要旨】

美國聯邦最高法院改判廢棄上訴法院判決，發回地方法院重審。判決理由如下：

一、依「國際禮讓」原則，古巴作為一外國主權，得於美國法院提起訴訟。「國際禮讓」固非一國之絕對義務，但也不僅是國家間單純的禮貌或善意。因此，即便古巴政府與美國政府間的關係並不友好，仍應允許其於美國法院提起訴訟，除非雙方已經

進入交戰狀態，或該政府所代表之國家主權並未獲得美國之承認。

二、任何主權國家都有義務尊重他主權國家之獨立與完整，因此，內國法院不宜審判或評斷他主權國政府在其自身領土管轄範圍內之行為。此即所謂「國家行為原則（acts of state doctrine）」。由於國際法並未規定「國家行為原則」僅適用於各主權國符合國際法之行為，即使古巴在其境內沒收美國人財產的行為，違反了國際法，而且對美國之公共利益造成負面影響，依「國家行為原則」，美國法院仍無權加以評判而必須承認其有效性。

【原則分析】

薩巴提諾案之重要爭點為：古巴政府主張在沒收C.A.V.所有之砂糖後，取得出賣人之地位。對於美國買受人拒絕履行買賣契約所生之債務，作為一個為美國所不承認的政府，古巴是否得於美國法院提起訴訟？若可，其取得他國主權管轄範圍內之訴訟當事人能力的基礎為何？另外，美國法院得否管轄、審判與評價古巴政府取得砂糖所有權之公權力行為（沒收或徵收）？繫屬訴訟之美國法院，又應依據何種法律，對涉及外國主權行為之事件進行裁判？

外國人（包括外國主權、公法人）在本國法院進行訴訟的當事人能力，涉及對外國人權利之保護。任何一個國家都沒有絕對義務給予外國人平等的保護。「對於……（外國人）之保護，並非後者所得主張之權利，而是本國之裁量與容忍，政府自有權隨時終止此一善意」（Harisiades v. Shaughnessy, 342 U.S.580（1952））。一國是否承認外國人之權利，以及賦與權利的程度，通常是在平衡主權利益（如互惠之外交利益）、法庭地之社會政策（如社會安全與移民政策）、經濟上之競爭與市場秩序、當事人權利之保護、衡平原則等眾多因素後，所獲致之結論。上述平衡考量，是基於「國際禮讓（*comitas gentium*, international comity, comity of nations）」運作之結果。本案美國聯邦最高法院最終認定其在外交上不承認之古巴政府仍享有在美國法院進行訴訟之權能，也是基於同一理由。

國際禮讓的定義

何謂「國際禮讓」？「國際禮讓」是一種存在於主權間，與道德相關但又非純屬道德的妥協原則。互相尊重、和平友好、去除

不必要之障礙、給予便利等作為，都是「國際禮讓」的具體表現。其適用之範圍，自管轄權之行使、租稅減讓，到通關禮遇、免除簽證，不一而足。具體示例如給予外館用車優先路權等。「國際禮讓」並非國際法之法源，其與國際法最大的不同點，在於主權國並無遵守「國際禮讓」的義務，也就是說，雖然視之為慣例，但對其規範力欠缺「法的確信」；違反國際法可能產生國際責任或引發譴責、報復或制裁等效果，但是忽視甚至拒絕給予「國際禮讓」，僅可能影響主權國之外交地位，或與他國間之友好關係。

不過，「國際禮讓」固非絕對之法律義務，卻也不純屬於國家交往時的禮貌或善意。採取平等互惠或國民待遇等主權裁量背後，都有期待成就彼此互動秩序的考量。因此，「國際禮讓」也可能在滿足習慣國際法之要件下，演進為國際法；例如「維也納領事關係公約」中的領事權能，就是「國際禮讓」被各主權國經年且普遍實施而國際法化的結果。

國際禮讓內國法化的適例

「國際禮讓」也可能因被主權國家內國法化而受到穩定遵行。例如美國「台灣關係法」第4條a.7款就規定：「台灣依據美國法律在美國法院中起訴或應訴的能力，不應由於欠缺外交關係或承認，而被消除、剝奪、修改、拒絕或影響」。而該條所稱之「台灣」，依據同法第15條：「視情況需要，包括台灣及澎湖列島，這些島上的人民、公司及根據適用於這些島嶼的法律而設立或組成的其他團體與機構…」。即使治理台灣的政府當局不被美國所承認，台灣島上的「人民、公司」與依台灣法成立之團體與機構，仍可以依此美國內國法，近用美國之司法，不須倚賴美國就個案行使之「國際禮讓」。

各國藉由國際私法（如「中華民國」的「涉外民事法律適用法」）之選法規則，適用外國法於所繫屬之涉外訴訟事件，也是「國際禮讓」原則被內國法成文化的另一個典型示範。除此之外，主權國家制定與適用法律時，為減少衝突並保護本國人的境外利益，也會基於「國際禮讓」，避免擴張解釋，不將在性質與目的上均無域外適用效力之本國公法，逕行適用於外國人與外國事物上。還有，在國際裁判管轄權競合的情形，繫屬法院於平等考量可能對同案競合管轄之外國法院的程序規則與實體法後，自認為「不便利法庭（forum non convenience）」而拒絕行使管轄，也是一種「國際禮讓」的表現。

既然承認古巴之公法人於美國法院有訴訟能力，接下來就必須對表彰該批砂糖所有權之載貨證券的歸屬等實質問題，進行判斷。而該批砂糖之歸屬，又繫於對古巴沒收C.A.V.財產之行為是否合法之認定。美國聯邦最高法院最後是基於「國家行為原則」，認為自身沒有權力認定古巴政府之行為是否合法，從而廢棄下級法院認定沒收行為違法無效之判決，發回重審。

國家行為原則

何謂「國家行為原則」？其通常的定義是：「任何主權國家有義務尊重其他國家之獨立，是以，一國法院不得評斷他國政府在領土內行為之有效性」（Underhill v. Hernandez, 168 U.S.250（1897））；具體而言，基於「國家行為原則」，任何國家既不得對他國政府行使司法管轄，亦不得以司法對他國政府之主權行為加以評判。

主權平等原則

「國家行為原則」是國際法上「主權平等原則」的延伸。後者的內涵包括：一、各主權國「在法律之前一律平等（equality before law）」，不論其國家大小、強弱，均受法律之平等待遇和保護，相對的，國際法對於任何國家均一律平等適用；二、各主權國「在法律之上一律平等（equality in law）」，在適用同一法律上，任何國家均得享有與他國相同的權利，負擔相同的義務；三、任何主權國對與本身相關的國際法，有平等參與制定的權利；四、任何主權國在與本身相關的國際會議中，享有平等的代表權及投票權，並得主張採取全體一致的決定原則；五、任何主權國不得對他國行使司法管轄權，因為「權力平等者不彼此管轄（*par in parem non habet imperium*）」；六、任何主權國不得以司法權力評判他國之主權行為，甚而否定其效力。

基於主權平等，對於外國主權之行為，即使依國內法或國際法認為不可接受，例如納粹德國剝奪猶太人之財產，或軍事獨裁政權毀棄公法契約等行為，也只能藉由外交手段包括抗議、制裁，甚至斷交，加以反對，不得藉由本國之司法程序予以否定。

「國家行為原則」是一國對司法審查權之自我限制。英國最高法院（貴族院）法官Lord Wilberforce就曾認為：「此一原則是…司法權的自我限制或謙抑。…此一原則沒有裁量的餘地，它是司法程序的內含本質」（Buttes Gas & Oil Co v. Hammer (No 3)[1982] AC 888, 932-3）。因此，一旦適用本原則，法院即不得對系爭案件行使

管轄權。在法源論上，其既可能被視為習慣國際法，也可能因訴訟繫屬國是採二元論（如下述），而被認為屬於文明國家所承認之法律一般原則。

在薩巴提諾案中，「古巴國家銀行」得否主張自身為載貨證券之合法受讓人，繫於古巴政府沒收C.A.V.砂糖之命令是否合法。古巴政府逕以命令沒收境內美國人所有之財產，未遵循合法正當程序、亦未給予合理適當之補償，確實與美國憲法依合法正當程序與合理補償機制保障私有財產權之規範精神相違，也與對外國人投資之保障的國際慣習不符。不過，聯邦最高法院認為，由於國際法的特殊性質，不以判定一國行為之合法性為規範目的；個人對於某主權國違反其本國或國際法之行為，除了窮盡該違反國當地之救濟制度以及尋求外交保護途徑解決外，別無他法。況且司法權之介入，不論其最終是否肯認外國政府行為之合法性，均可能造成與（本國）行政權力相衝突之結果。考量本國利益之維護與國際法則之促進，即使古巴政府之沒收行為違反國際法，「國家行為原則」仍應被適用。

不適用國家行為原則的情形

當然，並不是所有與政府相關的行為，都可以完全豁免於他國之司法裁判管轄。政府官員所從事之行為，若被認定與政府體制之正常運作無關，或是違反所屬國法令，即有可能不得以「國家行為原則」作為豁免管轄之抗辯。在1980年著名的Filartiga v. Americo Norberto Pena-Irala案（630 F.2d 876 (2d Cir. 1980)）判決中，美國聯邦第二巡迴法院就認為，時任巴拉圭首都警察總長的被告，在該國境內對政治異議者所施加的非法拘禁與凌虐致死，雖然是基於政府官員身分執行職務之行為，但由於該行為未經政府授權，且已逾越法令限制，涉及酷刑等國際公罪，故其不得適用「國家行為原則」抗辯豁免訴訟。「中華民國」政府在過去因和解而未能取得實體判決的「劉宜良案（俗稱「江南案」）」訴訟程序中，也曾面對在無法成功藉由主權豁免使法院為不受理該訴訟之裁定，而必須進入實體訴訟階段時，究竟應否主張「國家行為原則」以豁免司法審查（但形同默認是由「中華民國」政府主導謀殺案），還是主張情報局長指示謀殺劉之行為已踰越授權，屬於國家無需負責之個人不法行為，冒著在實質審判中被陪審團檢視其背後醜聞風險的抗辯困局。誠然聯邦第九巡迴法院在判決中認定「中華民國」不得以「國

家行為原則」作為豁免司法審查之理由（Liu v. Republic of China, 892 F.2d 1419 (9th Cir. 1989)）[1]。

國際法與國內法的關係

最後，在薩巴提諾案判決中，美國聯邦最高法院逕行引用了國際法原則（「國家行為原則」）作為裁判之法源依據，還涉及國際法在本國法體系中的地位這個基本問題。其又與國際法與國內法的關係這個核心論題密切相關。對此，學說上長久以來都存在有「國際法國內法二元論（Dualism）」與「國際法國內法一元論（Monism）」兩種理論。

二元論認為，由於國際法與國內法在法源、主體、規範目的與性質上皆不相同，屬於兩種獨立而平行的法律秩序，二者間沒有適用順位關係，因此無從發生衝突，規範效力也不相干。即使透過本國立法程序將國際法內國法化，也是本國主權之片面行為，不影響國際法之地位。一元論則認為，不論是國際法或國內法，均同屬人類社會的法律規範，因此無從互相獨立，應是單一法律秩序下的二個部分，兩者間必然存在有「階層（hierarchy）的」或隸屬的關係。部分認為國內法應優於國際法；部分則主張國際法優於國內法，因為前者規範內容較為廣泛且基本。特別是在人權保障議題上，唯有賦予國際法優先順位，才能避免普世承認之基本原則與價值，被本國主權所侵犯。

儘管國際法與國內法在規範對象上有很大的差異，但事實上，國家的行為仍然可以被化約為代表國家之個人或群體之行為，因此，二者的規範性質其實沒有差異，既不會發生本質上的衝突，也不會有凌駕於他方的問題。國際法限制了創設內國法之國家的行為，使其內國法能與國家所應遵循的外部規範一致。制定違反國際法的內國法，將使國家遭受國際社會的制裁；以內國法履踐國際法之意旨，則是國家遵守國際法之表現。

在本國實踐方面，以習慣國際法來說，不論其論辯之邏輯為何，大多數國家均視之為內國應遵行之法律原則，從而得由法院逕行適用之。這個原則源自18世紀英國普通法中的「編入理論（incorporation）」，而後為美國法所部分繼受。以本案所涉及之「國家行為原則」為例，在英國法院實務上即認定其屬英國公法之

[1] 參閱本書第34章劉宜良案章節內容。

既有原則（Nissan v. Attorney-General, [1970] AC 179），得由內國法院逕行適用。至於歐洲，自19世紀開始，實定法系國家即使在憲法欠缺明文規定下，仍慣常適用習慣國際法作為裁判基礎。一次世界大戰結束後，德國威瑪憲法率先明文規定一般承認的國際法規為內國法之一部分。其後，奧地利、愛斯多尼亞、西班牙等歐洲國家相繼仿之。二次大戰後新興國族國家憲法如南韓[2]、菲律賓、以色列，以及法國與日本憲法[3]，亦均明文宣示遵守或尊重習慣國際法。

國際法與國內法之適用優先順序

不過，國際法與國內法間關係的一個更重要論題，是國際法與國內法在適用上的優先順序如何。即使明文宣示遵守或尊重國際法，還是無法預測一旦與內國法發生衝突時，彼此間的適用關係為何。在二次大戰前，有認為其效力在內國法之下（如英、法），或與內國法相等而發生牴觸時，應依內國法律適用位階原則判斷，如「新法優於舊法」、「具體法優於一般法」（如德、瑞、比）。二次大戰後，少數國家如前西德，則進一步承認習慣國際法的優越性。無法獲得一致的解釋，當然與國際法過去是以國家而非個人作為規範主體、少有機會在內國法院被直接適用有關。然而，隨著個人逐漸成為國際法的主體，各國法院勢必面對更多這類的問題。特別是像個人之基本權，以及人民自決權等直接規範個人或族群權利保障的習慣國際法原則。

至於條約，各國的立場則比較明確。一般說來，條約在內國法中的地位，繫於締約國之憲政體制而定。除了在憲法中明文規定條約的優越地位如前西德與法國，美國依聯邦憲法增修條文規定，條約為其聯邦之最高法律，則條約不但與聯邦法律地位相同，且優於各州法律。其他聯邦制的國家如瑞士、阿根廷、墨西哥，亦皆採相同的規制。英國與國協國家則由於憲政體制要求，條約須以法案向國會提出，經法案化的條約即成為內國法，而得由內國法院適用於案件。

法國最高法院（Cour de Cassation）在1975年的Administration des Douanes c. Societe Cafés Jacques Vabre案判決中認為[4]，法國關稅

[2] 大韓民國（南韓）憲法第6條第一項（「根據憲法締結、公布的條約及普遍得到承認的國際法規具有與國內法同等的效力」）。

[3] 日本國憲法第98條第二項（「日本國締結的條約及已確立的國際法規，必須誠實遵守之」）。

[4] Cour de Cassation (Chambres Reunies), 2 Common Market Law Reports (1975).