

從國際法論歐盟對我國非法捕魚 之貿易制裁以及我國之因應

陳貞如

國立政治大學法律系副教授

報告架構

- 前言
- 國際漁業規範之發展——限制「捕魚自由」、打擊「非法捕魚」
- 歐盟對於非法捕魚之重視與回應，包含對於我國之控訴
- 我國之因應
- 結論

前言（ 1/2 ）

- 2015年10月1日歐盟對於我國作出警告，將可能將我國列為涉及非法捕魚之不合作第三國，漁獲將被禁止輸歐。
- 此一決定作出之前後，歐盟已對我國進行一系列評估，然而直至今日，歐盟仍未撤回對我國之警告。
- 我國之因應之道值得探究。

前言（ 2/2 ）

- 值得檢視的議題
 - 相關國際漁業規範之發展，透過「歐盟非法捕魚規則」獲得更進一步落實之機會，故而值得檢視此等國際漁業規範之性質與特色，歐盟法制回應此等國際規範之程度，此等國際規範因而落實與適用之狀況；
 - 由於歐盟非法捕魚之警告，雖然我國相關漁業法政已有之因應，但最終應如何使歐盟撤回其警告？

國際漁業規範之發展

限制「捕魚自由」、打擊「非法捕魚」



一些觀察（ 1/3 ）

- 實質規範內容發展：對於捕魚自由更加限制，發展出針對不同類型國家課予不同責任之規範。
- 透過這一系列規範與文件之發展，為國際漁業活動之「最佳實踐（ best practice ）」建立基本規範與標準，此可見於後續發展之相關國際規範與國家實踐之肯認。

一些觀察（2/3）

- 由於此等國際規範發展有所侷限，一如條約之類硬法性質文件未必獲得國家普遍接受，例如「遵守協定」、「魚群協定」、「港口國措施協定」，軟法性質文件僅具自願性，欠缺法律上拘束力，最終將仰賴國家單方行為，例如內國法，或是透過與區域性漁業管理組織之合作，加以落實。此等特色凸顯歐盟漁業法制之重要性與影響力。

一些觀察（3/3）

- 縱然前述硬法性質文件未必獲得國家普遍接受，但歐盟對於前述公約呈現高度接受，包含「聯合國海洋法公約」、「遵守協定」、「魚群協定」、「港口國措施協定」等，亦曾於2008年提交「非法捕魚區域行動計畫」，於2009年提交「鯊魚區域行動計畫」，顯見歐盟本身對於國際漁業規範採取高度重視與遵守的態度，在其漁業政策與規範上，乃至於與第三國之合作，對於第三國之漁船與漁獲之態度，亦呼應其上述之實踐。

歐盟對於非法捕魚之重視與回應

歐盟主要漁業規範

2008年歐盟非
法捕魚規則

2008年歐盟漁
業授權規則

2009年歐盟漁
業控制系統規則

2008年歐盟非法捕魚規則

- 採納「非法捕魚國際行動計畫」所定義之「非法、未報告和不受規範捕魚」。
- 適用範圍及於公海，乃至於沿海國（包含其會員國）主權或主權權利所及之水域。
- 適用對象及於所有進行商業捕魚之漁船，以預防、制止和消除任何經由非法捕魚所捕獲之漁獲進入歐盟市場，以及歐盟會員國國民涉入非法捕魚行為，不論是在何種船旗國下。

監控機制——證書制度

- 透過歐盟港口對於第三國漁船進行管制，確保第三國對於其漁船所載漁獲之合法性能有適當之控制。
- 會員國必須建立港口檢查制度及其原則和程序，建立第三國漁船欲進入歐盟港口之許可制度，建立漁獲卸載和轉運之登記程序和表格。
- 為禁止非法捕魚所獲漁獲進口至歐盟，漁獲進口必須備有船旗國發給之「捕撈證書」或區域性漁業管理組織適用之「捕撈紀錄制度」。透過此等證書證明漁獲之合法性，由船旗國就其應負擔之國際義務進行驗證，確保其漁船遵守國際漁業養護與管理措施。

監控機制——示警系統

- 建立非法捕魚漁船清單和不合作第三國清單。非法捕魚漁船和不合作第三國船舶之漁獲將被禁止輸入歐盟。
- 非法捕魚漁船清單：透過港口檢查、漁獲控制系統、歐盟警示系統等來源所取得之資料，縱然尚未向有關船旗國提出正式詢問，執委會仍應推定相關漁船從事非法捕魚，並將相關訊息通知船旗國。
不合作第三國清單：如果第三國未能負起船旗國、港口國、沿海國或市場國應負擔之國際義務，將被認定為不合作第三國。

不合作第三國之判斷標準（1/3）

- 第三國有關
- 從事非法捕魚之情形
 - 第三國國民經營之漁船從事非法捕魚之情形
 - 在第三國水域發生非法捕魚之情形
 - 非法捕魚之漁獲進入第三國市場之情形
 - 以及第三國非法捕魚所展現之歷史、性質、狀況、程度與嚴重性

不合作第三國之判斷標準（2/3）

- 第三國對於非法捕魚之執法
 - 第三國是否已對非法捕魚經營者採取有效措施，對違反者課處足以剝奪其自非法捕魚所獲利益之嚴厲制裁

不合作第三國之判斷標準（3/3）

- 第三國對於國際社會為打擊非法捕魚所採措施之回應：
 - 第三國是否有效地與歐盟合作並回應歐盟有關非法捕魚之要求與調查
 - 第三國是否已批准或加入國際漁業文件
 - 第三國是否為區域性漁業管理組織之締約方或已經同意適用區域性漁業管理組織通過之養護與管理措施
 - 第三國之作為或不作為是否會減損相關規範與措施之效益

歐盟對於我國之控訴

歐盟警告

欠缺健全漁業法制

無法有效制裁非法捕魚

欠缺對於遠洋漁船之有效監控

未能系統性地遵守區域性漁業管理組織規定

歐盟建議

法律架構

監測、管控和監督

可追溯性

國際合作

一、欠缺市場國應俱之市場透明性與漁獲可追溯性

- 執委會認為作為一個市場國，關於漁獲之進口、出口或國際貿易流通等事項，臺灣無法保證進港之漁獲或加工之漁獲並非源自於非法捕魚。臺灣亦欠缺有效的漁獲「可追溯系統」，欠缺能力證明其足以獲得必要資訊以作為發給捕撈證書證明其輸入歐盟之漁獲的合法性。
- 雖於2015年公告「漁獲及漁產品貿易（代理）商稽核策略計畫」，但歐盟決定作出之前，仍尚未施行。

二、對於國際規範與區域性漁業組織規範 與決議遵守不足

- 歐盟論述船旗國基於船旗國管轄原則，對於非法捕魚之本國籍船舶有注意義務，形成習慣國際法，我國亦應遵守。
- 援引區域性漁業管理組織之決議，認為我國遵守不足
 - 印度洋鮪類委員會：未能提供必要資訊、未能證明師已足夠調查和制裁等等
 - 大西洋鮪類保育委員會：未能提出有效轉運許可證、最新版轉運宣言和捕魚許可，漁船捕魚日誌未能符合委員會建議第03-13號，未能遵守漁船監控系統，對觀察員之報告訊息不一致。

三、對於與歐盟合作之回應與後續政策發展之不足（1/3）

- 非法捕魚國家行動計畫
 - 相關時程規劃過長，相關行動可以遲至2020年始採用，考量到臺灣漁船之龐大，是國際市場中相關漁獲之主要供應者，臺灣應儘速採行針對「監測、管控和監督」機制、觀察員、卸載與轉運之相關行動，並於其漁業規範就其國民之違法行為進行制裁。

三、對於與歐盟合作之回應與後續政策發展之不足（2/3）

- 捕撈能力管理國家行動計畫
 - 未能建立其本身之控制能力與其遠洋漁船之間的連結，並欠缺量化管理目標，欠缺捕魚努力水平、配額、許可、授權於第三國水域捕魚、於區域性漁業管理組織適用水域運作之漁船數、物種評估或科學建議等等資訊。對於未來之措施與執行均無具體描述。

三、對於與歐盟合作之回應與後續政策發展之不足（3/3）

- 由於經過2012-2015三年間之交涉，臺灣之進步有限
 - 「漁業法」尚在修正中。
 - 「非法捕魚國家行動計畫」與「捕撈能力管理國家行動計畫」仍有缺失。
 - 「監測、管控和監督」系統發展有限，包含電子日誌僅適用於部分漁船，欠缺指定港口，卸載申報僅適用於國內漁業捕撈，未來計劃適用到遠洋漁船，轉運措施之管制仍在發展中。

四、國內漁業規範之缺失（1/2）

- 欠缺關於非法捕魚之相關定義；
- 未遵守印度洋鮪類委員會第11/03號決議以及「中西太平洋漁業委員公約」第25(4)條；
- 未能盡船旗國於國際規範中應盡之責任；
- 欠缺適用範圍之明確規範；
- 對於違法行為並無足以剝奪其非法獲益之罰則（當時最高罰鍰為約9千歐元），罰則未能嚇阻相關違法情事；

四、國內漁業規範之缺失（2/2）

- 未規範國民所涉之犯行；
- 「投資經營非我國籍漁船管理條例」雖訂有相關罰則，惟違法行為未必受罰，亦無規範處理對於他國已針對相關行為進行處罰時，臺灣是否仍進行處罰之問題；
- 欠缺對於區域性漁業管理組織養護與管理措施引入國內法制之明確法律架構。

五、「監測、控管和監督」系統之缺失

- 臺灣並未建立國家調查計畫，以落實其船舶操作監測與監督政策；
- 未採用具體措施與工具適用此系統；
- 臺灣雖正嘗試與超過三十個國家建立指定港口之安排，惟尚未建立可供操作之安排；
- 所建立之新卸載申報系統亦未能適用到所有類型之遠洋漁船。種種現象使得歐盟認為漁業署並無能力監督漁業活動，亦無法於不同海域有效執法。

我國之因應

我國規範因應——強化規範架構，提高罰則

公布「遠洋漁業
條例」

修正「漁業法」
部分條文

修正「投資經營
非我國籍漁船管
理條例」部分條
文

漁業法第37條第3款

- 國際漁業協定或對外漁業合作條件之限制，主管機關得對各特定漁業之漁船總船數、總噸數、作業海域、經營期間及其他事項，予以限制。
- 基於主管機關之職權與專業，賦予其高度之決定權。

漁業法第54條第5款

- 為保障漁業安全及維持漁區秩序，主管機關應辦理訂定漁場及漁船作業應行遵守及注意事項。

→ 主管機關訂定：

「未滿一百噸漁船赴太平洋印度洋從事捕撈鮪類及類鮪類作業應行遵守及注意事項」

「一百噸以上漁船赴太平洋從事捕撈鮪類及類鮪類作業應行遵守及注意事項」

「一百噸以上漁船赴三大洋從事捕撈鮪類及類鮪類作業應行遵守及注意事項」

遠洋漁業條例（1/2）

- 定義「國際漁業組織」：我國參與之依國際條約或協定所成立之國際漁業管理組織、區域或次區域漁業管理組織。
- 定義「非法漁撈作業」、「未報告漁撈作業」以及「不受規範漁撈作業」：援引國際漁業法制和國際漁業組織之標準。
- 採取許可制，相關事項另授權主管機關定之，包含許可辦法，以及應遵守之養護管理措施及公海作業國際規範。透過授權，使得主管機關有權就相關國際漁業規範與國際漁業組織之措施和決議，個別衡量與採用。

遠洋漁業條例（2/2）

- 漁業合作國被他國、國際漁業組織或其他經濟整合組織列為打擊非法捕魚不合作之國家，或打擊非法捕魚不合作警告名單之國家二年以上，不予核發遠洋漁業作業許可。
- 國人不得從事非法捕魚相關重大違規行為，否則將列為高風險漁船，並面對相關行政罰，包含可能高達三千萬元新臺幣或漁獲價值五倍之高額罰鍰，以及漁業證照之收回或廢止，若重複為之，處罰將加以加成。
- 主管機關應與國際漁業組織或他國合作，避免及遏止之。

投資經營非我國籍漁船管理條例

- 採實質認定，將我國人投資、經營非我國籍漁船納入管理，採取許可制。
- 不論係以我國籍漁船名義或是以我國人投資經營之非我國籍漁船名義，販賣或轉讓未受所應受管轄之國際漁業組織所規範魚種之漁獲，即涉及洗魚行為，屬刑事犯罪行為。
- 明確規定我國人投資經營非我國籍漁船，於海外從事漁業，不得有所列重大違規行為，包含船旗國、沿海國、國際漁業組織之相關規範，否則亦將課予行政罰。

其他措施（ 1/2 ）

- 訂定遠洋漁業國家管控及檢查計畫
- 推動遠洋漁船裝設電子漁撈日誌
- 推動卸載申報機制
- 推動指定港口轉運及卸載檢查措施
- 執行漁獲及漁產品貿易商稽核策略計畫
- 完善可追溯系統法制作業

其他措施（ 2/2 ）

- 建置自動化交叉比對之整合可追溯系統
- 強化跨部門漁產品文件檢核機制
- 與重要國際夥伴建立資訊交換機制
- 推動與第三國合作
- 持續改進我國在區域性漁業管理組織之遵守紀錄

相關檢討（1/4）

- **完善法制規範與架構**：透過此等規範初步分析，尚無法完整瞭解我國法制授權主管機關採取相關國際規範與標準，主管機關採納相關區域制度之標準、決議和措施之程度。乃至於授權主管機關決定採納與否之法制架構安排並未被歐盟所贊同。
- **強化執法機制**：徒法不足以自行，須建立有效的執行機制，強化「監測、管控和監督」系統，透入更多財務與人力，建置充足、專業的執法人員，真正貫徹立法初衷。

相關檢討（2/4）

- 提高對國際規範之遵守：歐盟對於不合作第三國之判斷標準，亦包含對相關公約之接納程度，我國應思考主動單方宣布遵守相關國際規範與文件，儘管並無正式管道參與相關國際立法與組織，但此涉及重要貿易利益與國家名聲。
- 建立市場之透明性與漁獲之可追溯性：此點為國際規範課予市場國之義務，雖然與此相關之國際規範多屬軟法，但僅有透過此等機制，始能有效打擊非法捕魚，惟此點在臺灣後續之回應與發展中，並未獲得重視。

相關檢討（3/4）

● 推動積極參與區域性漁業組織與遵守相關規範和決議：

- 此等區域合作，亦屬歐盟判斷標準。
- 並反向思考透過歐盟，進而強化我國在此等組織之參與。尤其可以發現歐盟所舉區域性漁業管理組織對我國之指控最為嚴正者係我國未正式參與之印度洋鮪類委員會，我國對於此等組織決議亦較為忽略，儘管我國「投資經營非我國籍漁船管理條例」亦授權主管機關參酌印度洋鮪類委員會之保育措施訂定作業辦法，並通過「未滿一百噸漁船赴太平洋印度洋從事捕撈鮪類及類鮪類作業應行遵守及注意事項」。

相關檢討（4/4）

- 積極落實與第三國進行雙邊漁業合作：
 - 透過此等船旗國與港口國之合作，能強化我國之執行機制。
 - 由於在實踐上，我國對外雙邊漁業合作，例如他國之入漁協議之類的安排，並非全由官方進行，在落實此等雙邊漁業合作的過程中，大型遠洋漁業公司扮演之角色以及應扮演之角色，應被重視，使其可以成為促成此類合作之橋樑。此舉更可促進此類大型遠洋漁業公司對於規範之遵守。

結論

結論（ 1/4 ）

- 為因應非法捕魚，聯合國糧農組織通過一系列規範，包含1995年通過，其法律上拘束力存有討論之「負責任漁業行為準則」；2001年通過，僅具軟法性質之「非法捕魚國際行動計畫」；乃至於於2009年通過，甫於2016年才生效之「港口國措施協定」。
- 國家被賦予多重責任，包含一般性國家、船旗國、沿海國、港口國，乃至於市場國之角色。

結論（ 2/4 ）

- 歐盟透過2008年「歐盟非法捕魚規則」建立預防、制止和消除非法捕魚之機制。
- 歐盟規定僅有符合船旗國或出口國規範之漁產品始能輸歐。
- 為落實此等規範，歐盟可以對於對非法捕魚視而無見之國家，採取相關措施。
- 透過歐盟本身之「市場支配力」，使得前述國際規範發揮實質規範效果。

結論（ 3/4 ）

- 歐盟對於我國之指責
 - 法律規範不足
 - 執行機制不足
 - 質疑主管機關執法之能力與回應之態度
 - 認為我國在面對龐大遠洋漁船艦隊的狀況下，此等缺失更加嚴峻。

結論（ 4/4 ）

- 我國之因應
 - 進行相關修法，包含實質標準或罰則。
 - 改善管理措施，然而這些措施是否獲得具體落實，不無疑問。
- 此外，仍應重新全面性思考漁業政策與改革，加強執法之機制與量能，強化「監測、管控和監督」系統，遵守區域性漁業組織規範與決議，進行多邊與雙邊國際合作，促進市場之透明性與漁獲之可追溯性。

感謝聆聽
