

名師啟試錄 ②

打擊非法捕魚中的港口國管制問題

編目：國際公法、海洋法

主筆人：洪台大

海洋法上的港口國管制，不僅適用在船舶安全標準領域，在國際社會漁業資源逐漸匱乏，各國為了打擊非法捕魚，也在既有的船旗國規範下，進一步擴增港口國管制的規範，形成海洋法新的發展方向。

一、港口國管制適用在船舶安全領域方面

1982 年《聯合國海洋法公約》第 94 條規定：「每個國家應對懸掛該國旗幟的船舶有效地行使行政、技術及社會事項上的管轄和控制。」該條第 3 項規定：「每個國家對懸掛該國旗幟的船舶，除其他外，應就下列各項採取為保證海上安全所必要的措施：(a) 船舶的構造、裝備和適航條件；(b) 船舶的人員配備、船員的勞動條件和訓練，同時考慮到適用的國際文件；(c) 信號的使用、通信的維持和碰撞的防止。」1974 年《國際海上人命安全公約》也規定，公約締約國有義務將公約所載相關規定以內國立法模式，加諸懸掛該國旗幟之船舶。不過，由於許多船舶在權宜船旗國註冊登記，該船旗國並無能力對其所屬船舶進行有效的管制，因此，在國際社會發生幾起大型海上船難與漏油事件後，對於船旗國無法擔負起責任的背景，港口國管制的呼聲逐漸高漲，1982 年《港口國管制瞭解備忘錄》承諾建立有效港口國管制系統，確保進入該國港口之外國船舶，必須遵守「國際海事組織」(IMO) 有關船舶安全主要公約。

二、國際社會打擊非法捕魚的制度與困境

海洋漁業枯竭危機的形成，直接或間接地都來自於人類的污染與濫捕，因此，要減緩海洋漁業資源日益枯竭的趨勢，勢必從對於人類海洋利用的活動加以嚴格規範。由於公海捕魚自由逐漸受到限制，在公海船旗國管轄原則下，打擊非法捕魚的重責大任，便落在船旗國身上。2001 年 3 月「世界糧農組織」(Food and Agriculture Organization, FAO) 漁業委員會所通過的「預防、阻止與消除非法、未報告以及未受規範漁業的國際行動計畫 (International Plan of Action To Prevent, Deter And Eliminate Illegal, Unreported And Unregulated Fishing, IPOA-IUU)」中首次針對所謂的「IUU

版權所有，重製必究！

漁業」做了以下的定義。

所謂「非法漁業」是指下述活動：1.在一國之管轄水域之內，該國或外國船舶在未經該國許可或違反該國法令的情況下進行漁捕。2.懸掛相關區域性國際漁業管理組織會員國的國旗的漁船違反了該組織所通過且對該國有拘束力的養護管理措施，或者違反了所適用的國際法相關規定。3.包含相關區域性國際漁業組織之合作國的國內法規或國際義務的違反。

「未報告漁業」是指下述活動：1.違反國際法規，未向相關國內機關報告或進行虛偽之報告。2.在相關區域性國際漁業管理組織的權限管理水域之內，違反該組織之報告程序，未報告或進行虛偽之報告。

「未受規範漁業」是指下述活動：1.在相關區域性國際漁業管理組織的規範水域之內，無國籍船舶或該組織之非會員國之船舶或其他漁業實體（fishing entity）所從事之違反該組織之養護管理措施或不符合該措施之活動，或者；2.可適用之養護管理措施並不存在之水域內，或者非養護管理措施適用對象的漁業資源，該漁業活動是以不符合國際法上有關漁業生物資源之養護之國家責任的方式所進行。

2001 年 IPOA-IUU 的規定在於針對漁船船旗國的管理責任，強化 1982 年《聯合國海洋法公約》第 117 條至第 119 條所規定的對於本國國民之管理責任。所有國家必須確保其漁船不從事且不支持 IUU 漁業，以及在許可漁船登錄本國國籍之前，並未從事 IUU 漁業。1993 年 FAO《促進公海漁船遵守國際保育與管理措施協定（Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas）》第 3 條第 5 項之規定，任何國家對於許可曾有從事 IUU 漁業紀錄的漁船登錄其國籍之時，都必須採取審慎之態度。

雖然船旗國管轄原則在確保海洋漁業資源永續發展上所具有的實踐有效性甚低，但始終仍是受到不少國家強調必須遵守的基本立場，在 1982 年《聯合國海洋法公約》與 1995 年《聯合國魚群協定》（UNFSA）之規定，船旗國負有管理其漁船不得從事 IUU 漁業的基本義務，不過國際實踐的結果顯示此種船旗國管制義務在解決 IUU 漁業問題上不具有有效性，主要導因於船旗國無力管理以及權宜船籍的問題。不少雙邊性或多邊性漁業管理或取締協定或條約均賦予船旗國以外國家在公海上的外國船舶具有一定權限的執法管轄權，不過此類執法管轄權基本上仍在某種程度上獲得船旗國之明示或默示同意之下，才得以取得執法權限的合法性。在不少情況下，最終處分之司法管轄權仍屬船旗國之專屬權限。

版權所有，重製必究！

三、FAO 在打擊非法捕魚中的港口國管制

2009 年 FAO 通過《預防、嚇阻及消除非法、未報告及不受規範捕魚之港口國措施協定 (Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, PSMA)》，並於 2016 年 6 月生效，正式將 IUU 漁業的打擊措施完整落實於 IUU 漁業從漁船捕撈到上岸貿易的所有過程。在 PSMA 之下，賦予各締約國負有義務將該協議中有關漁船審查之實質內容與程序納入該國有關港口審查要件之國內法規，進一步確保 PSMA 架構內各國有效管控入港漁船的漁捕合法狀態。港口國在上述產業鏈中所扮演的角色即是非法漁獲進入市場的關鍵地點，若能在漁獲企圖上岸的港口採取必要措施，即可降低甚至消弭 IUU 漁業經濟上的誘因。

打擊非法捕魚，從港口國管制 (port state control) 往港口國執法 (port state enforcement) 的方向邁進，港口國得設定相關資格條件，對於入港的外國船舶進行入港許可審查，而在入港後，外國船舶若有違反該港口國國內法令之情況，港口國自可加以逮捕處罰。就此而言，此為港口國對於外國船舶進行的一種「管制」(control)。此種港口國管制乃是一種港口內之領域管轄權之實施，而非在國家管轄的領域外行使。因此，相對於港口國管制，港口國執法 (port state enforcement) 著重於國家管轄權行使依據的領域外延伸，例如 1982 年《聯合國海洋法公約》第 218 條作如下規定，對於在國家領域外的海洋污染行為，入港國可進行調查並在充分證據下提起司法程序。此種管轄權之行使依據已具備基於領域外管轄的「普遍管轄性質」(universal jurisdiction)。當船隻自願位於一國港口或岸外設施時，該國可對該船違反通過主管國際組織或一般外交會議制訂的可適用的國際規則和標準在該國內水、領海或專屬經濟區外的任何排放進行調查，並可在有充分證據的情形下，提起司法程序。

PSMA 締約國在審查外國漁船入港時，即是以該外國漁船入港前在公海上是否從事 IUU 漁業相關活動作為資格條件，若有違反相關條約或國內法令者，即可採取適當措施，通常是拒絕該漁船入港。在今日基於海洋公共利益與秩序的維持，上述港口國所享有之准駁或限制權限必須在無差別待遇之情況以及與港口國有關之國際社會共通利益之下行使。這使得港口國基於與海洋污染防制的國際社會共通利益，乃至於基於該國作為條約締約國之義務下，對於外國船舶使用其港口進行國內法上的規範與執法措施，即有與船旗國管轄存在競合關係，而非僅是補充船旗國管轄。

PSMA 有關港口國措施的主要規範在於第二部至第四部，即締約國依據本協定從外國船舶的入港，港口使用以及港口檢查措施分別加以規範。第二部分的人港規定中，締約國得指定港口並透過 FAO 對外公開公布，同時各締約國應 (shall)「盡最大的可能 (to the greatest extent possible)」在其指定且公布的港口確保具有進行船舶檢查之足夠能力 (第 7 條)。各締約國在許可船舶入港之前，必須要求該船舶在充分時間之下提供最低限度基準的必要資訊 (第 8 條)。在審查相關必要之資訊後，締約國得決定是否許可該船舶入港，並將該准駁決定通知該船舶或其代表者 (第 9 條第 1 項)。若許可其入港，該船舶於入港時應提示入港許可書 (第 9 條第 2 項)。若拒絕其入港，各締約國應將其決定通知相關對象，包含該船舶之船旗國，在適當且可能範圍內通知相關沿岸國、RFMOs 及其他國際組織 (第 9 條第 3 項)。

締約國若在該船舶有充分證據顯示從事 IUU 漁業活動時，在「適當考量 (taking into due account)」本協定第 4 條第 2 項與第 3 項所規定之 RFMOs 相關措施下，應拒絕該船舶入港 (第 9 條第 4 項)。締約國除了拒絕入港之決定外，僅在為依據國際法採取至少與拒絕入港據同等效果之其他適當措施下，得認可該船舶入港 (第 9 條第 5 項)。締約國對於有充分證據從事 IUU 漁業活動的船舶基於其他理由現正停泊於港口時，應拒絕該船舶為了漁獲之上岸、轉載、包裝與加工，以及其他港灣設施服務而使用該港口 (第 9 條第 6 項)。在船舶遭遇其他不可抗力之危難時，本協定之任何規定不影響該船舶依據國際法入港之行為，亦不影響港口國在為了僅在給予遇難人員、船舶與飛機援助情況下許可該船舶入港 (第 10 條)。

第三部分涉及港口使用的規定。第 11 條明確羅列締約國對於業已入港之船舶若有下列情況時，應禁止該船舶使用該港口，這些情況包含了 (1) 該船舶無法提出船旗國所要求有關其漁獲或漁捕活動之有效且適當許可書；(2) 該船舶無法提出在沿岸國管轄水域下該沿岸國所要求有關其漁獲或漁捕活動之有效且適當許可書；(3) 締約國掌握明確證據，顯示該船舶內之漁獲係在違反沿岸國有關其沿岸水域所規定之捕撈條件下所捕獲之漁獲；(4) 船旗國在港口國請求下，在合理的期間內無法確認該船舶內之漁獲係在依據 RFMOs 所課條件下所捕獲之漁獲；(5) 締約國掌握合理證據足以認為該船舶以其他型態從事 IUU 漁業或與此有關之非法漁業活動。但若該船舶能提出明確反證，證明其活動符合相關漁業養護措施，或其在海上所提供人員、燃料、漁具以及其他物品時，接受其提供以上人員

物資之船舶於接受補給時非屬從事 IUU 漁業之船舶（第 11 條第 1 項）。例外地，船舶在適當證明其為了船員之安全或健康，或船舶安全有必要使用港灣服務之情況，以及在適當情況為了拆解船舶，締約國不得拒絕該船舶為了此類目的使用其港灣服務（第 11 條第 2 項）。締約國於拒絕船舶使用本國港口時，應將其決定儘速通知船旗國、相關沿岸國、RFMOs 及其他相關國際組織（第 11 條第 3 項）。締約國在有充分證據顯示先前拒絕使用港口決定的理由不充分或錯誤，或者先前拒絕之理由業已不適當時，應撤回其拒絕之決定（第 11 條第 4 項），並應將撤回之決定儘速通知相關國家與國際組織（第 11 條第 5 項）。

第四部分係有關港口國之檢查措施與其後續處理作為之規定。首先係要求締約國必須在達到本協定目的之前提下，在本國港口內檢查可充分達到年度檢查水準之船舶數量。締約國進行船舶檢查時，應以下列船舶為優先檢查對象：（1）依據本協定曾有被拒絕入港或使用港口之船舶；（2）曾有應其他相關締約國、一國或區域性漁業管理之機關之要求而被檢查過的特定船舶；（3）有明確根據足以懷疑從事 IUU 漁業或其輔助活動之其他船舶（第 12 條）。有關船舶檢查的具體程序方面，首先締約國必須確保本國之檢查官能履行協定所規定之最低限度的檢查標準（第 13 條第 1 項），而有關檢查官之選任，締約國應參照協定附件 E 之訓練方針，確保檢查官之適當訓練（第 17 條）。有關檢查的程序方面，則要求締約國應（1）確保船舶檢查必須依據本協定所賦予具有適當資格之檢查官進行；（2）確保檢查官於進行檢查任務時應提示身分證明文件；（3）確保其檢查官確實檢查船舶上所有處所、漁獲、漁具、相關紀錄文件；（4）要求船舶船長必須給予檢查官為了執行任務所需之必要且充分協助；（5）在若與船旗國之間有適當安排時，應依據安排邀請該船旗國參與檢查；（6）應盡最大努力避免檢查官之檢查行動對於船舶之運作造成不當延遲，並避免對船上漁獲之品質造成不良影響；（7）應盡一切可能努力使檢查員與船舶船長及其資深船員之間的意見溝通順利，必要且適當時包含通譯輔助；（8）確保檢查行動之公正透明，不得有差別待遇或不當妨礙；（9）依據國際法規定，不得妨礙船長與其船旗國當局聯繫。有關檢查後之措施方面，締約國應將檢查書面結果通知船旗國，以及適當情況下通知相關國家（有證據顯示該 IUU 漁業係在其管轄水域進行之沿岸國，以及船舶船長之國籍國），相關 RFMOs 以及 FAO 及其他有關國際組織（第 15 條）。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

四、結論

在管轄權的設定上，PSMA 被認為係國際海洋法上少數企圖扭轉以船旗國管轄優先的條約，儘管 PSMA 也認可船旗國在打擊 IUU 漁業方面的基本責任，因此，在 PSMA 的第 20 條中仍要求做為締約國的船旗國應履行的相關義務，例如：對於港口國所進行的情資提供，必須做出適當回應。對於檢查結果顯示該船舶有明確證據涉嫌從事 IUU 漁業或 IUU 漁業協助行為時，港口國應盡速將檢查結果通知船旗國、相關沿岸國、RFMOs 與其他相關國際組織，以及船舶船長之國籍國，同時拒絕該船舶為了漁獲之上岸、轉載、包裝與加工，以及其他港灣設施服務之目的入港。有關執法取締措施方面，船旗國在接受港口國之檢查結果通知後，應對該通知案件進行充分調查，若有充分證據，應依據其國內法令立即採取取締措施。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！