

名師啟試錄

公海登檢制度與打擊非法捕魚

編目：國際公法、海洋法

主筆人：洪台大

壹、前言

台灣四面環海，海洋產業活動甚多，然近海漁業已因魚源枯竭而難以生存，但台灣的遠洋作業繁盛，無論是太平洋、印度洋及大西洋，均有台灣作業漁船的身影，在國際社會環保意識高漲的年代，台灣遠洋作業漁船自然成為國際環保團體關注的對象，無論是綠色和平組織在 2015 年登上我國屏東籍順得慶 888 號漁船，同年年底歐洲聯盟對我遠洋作業漁船舉黃牌，尚未改善而升至紅牌，將影響我國輸出至歐洲聯盟漁產市場的資格。因此，我國漁業署也修改《遠洋漁業條例》、《投資經營非我國籍漁船管理條例修正案》及《漁業法部分條文修正案》等漁業三法，並提高罰則，500 公噸以上漁船違規罰鍰新台幣 600 萬到 3,000 萬元，由於海洋法已朝向公海捕魚限制的方向，登檢制度成為取締非法捕魚的執法手段之一，然登檢制度並非無限制擴張，必須有條約作為基礎，本文從海洋法登檢制度出發，並以「中西太平洋漁業委員會」登檢制度，探討在公海上針對非法捕魚登檢制度的發展進程。

貳、1982 年《聯合國海洋法公約》的登檢制度

海洋法制度下的公海管轄，除了普遍管轄罪行外，一般均由船旗國管轄，但「船在外，船旗國天高皇帝遠」，有時犯罪事證，船旗國有實力有未逮，也錯失了善盡國際責任，打擊所屬船舶公海犯罪事實，也因此，海洋法公約發展出的各國軍艦與政府船舶在公海上，享有登臨檢查的警察權，蒐集事證並通報船旗國，由船旗國進一步管轄，共同打擊犯罪，成為國際合作的基礎。然而，1982 年《聯合國海洋法公約》(UNCLOS) 對於登臨制度的設計，並非毫無限制，UNCLOS 第 110 條規範了公海上軍艦登臨的條件，包括：該船從事海盜行為；該船從事奴隸販賣；該船從事未經許可的廣播而且軍艦的船旗國依據第 109 條^{註1}有管轄權；該船沒有國籍；

^{註1}根據 UNCLOS 第 109 條第 3 款規定，對於從公海從事未經許可廣播的任何人，均可

或該船雖懸掛外國旗幟或拒不展示其旗幟，而事實上卻與該軍艦屬同一國籍等等。除了軍艦可以行使登臨權之外，該條文也規定比照適用於軍用飛機，並將規定適用於經正式授權並有清楚標誌可以識別的為政府服務的任何其他船舶或飛機。

倘若無適當理由即登臨檢查特定船舶，或是縱使有適當理由要求臨檢船舶，但嫌疑經證明並無根據時，被臨檢船舶並未從事遭嫌疑的任何行為，對該船舶因臨檢行為所引發可能遭受的任何損失或損害應予賠償。^{註2}因此，透過條約彼此授權在公海上進行登臨，是以在 UNCLOS 第 110 條規範的登臨條件之外，國家間必須透過同意的方式，在公海上方得針對懸掛另一國旗幟之船舶進行登臨與檢查。

倘未依 UNCLOS 之規範登臨條件而於公海上隨意進行登臨與檢查，常引起諸多非議，例如：2003 年美國總統布希（George W. Bush）在波蘭宣布的「防擴散安全倡議」（Proliferation Security Initiative, PSI）^{註3}，針對運載大規模毀滅性武器（WMD）或是與該武器及飛彈相關之零組件之船舶，在海上得以採取措施並扣留，^{註4}便是在 UNCLOS 規範之登臨條件之外，在海上進行一種海上阻禁（interdiction）行為。^{註5}在布希總統宣示之後，便有包括澳大利亞、法國、德國、義大利、日本、荷蘭、波蘭、葡萄牙、西班牙及英國等 10 國同意加入並啟動此倡議，不過，這些倡議國對是否在公海上得以因此理由登臨與檢查船舶一事意見存在分歧，2003 年 9 月 4 日，包括美國等共 11 國最後達成協議，將針對登臨與檢查運送此類物質

向下列國家的法院起訴：(a) 船旗國；(b) 設施登記國；(c) 廣播人所屬國；(d) 可以收到這種廣播的任何國家；或(e) 得到許可的無線電通信受到干擾的任何國家。並在同條第 4 款規定，在公海上按照第 3 款有管轄權的國家，可依照第 110 條逮捕從事未經許可的廣播的任何人或船舶，並扣押廣播器材。

^{註2} UNCLOS 第 110 條第 3 款規定。

^{註3} Remarks by President George W. Bush to the People of Poland, 31 May 2003, <http://www.usinfo.pl/bushvisit2003/wawel.htm>

^{註4} Proliferation Security Initiative: Statement of interdiction Principles, 4 September 2003, Office of the Press Secretary, The White House, Washington DC.

^{註5} PSI 之提出，起因於 2002 年 12 月 9 日，據美國的情報，西班牙軍艦在公海上截獲了一艘運往葉門的北韓貨船，在裝有水泥的貨物下查獲 15 枚飛毛腿戰術彈道飛彈以及火箭推進劑，而在該船的貨單上只記載了水泥。經過一系列磋商，美國不得不對此船放行，11 日該船舶得以繼續航行。Angelos M. Syrigos, "Developments on the Interdiction of Vessels on the High Seas," in Anastasia Strati, Maria Gavouneli and Nikolaos Skourtos ed., *Unresolved Issues and New Challenges to the Law of the Sea: Time Before and Time After* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006), p.186.

之船舶限制在內水、領海等海域，至於是否得以在公海上登臨與檢查，則必須透過條約律定。

參、打擊非法捕魚的登檢制度：UNFSA 與 WCPFC

為了養護管理跨界魚群及高度洄游魚群，UNCLOS 締約國通過了 1995 年《執行聯合國海洋法公約有關養護與管理跨界魚群及高度洄游魚群條文協定》(Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, UNFSA)，UNFSA 第 21 條第 4 款規定，檢查國應直接或透過有關分區域或區域漁業管理組織或安排，將其發給經正式授權的檢查員的身分證明式樣通告船舶在分區域或區域公海捕魚的所有國家，而用於登臨和檢查的船舶應有清楚標誌，以識別其執行政府公務的地位。第 21 條第 10 款規定，檢查國應規定其檢查員遵守有關船舶和船員安全的國際規則和公認的慣例和程序，盡量減少對捕魚活動的干預，並在切實可行的範圍內避免採取不利於影響船上漁獲質量的行動，公約對檢查國課以規範檢查員檢查範圍及程序之責任，避免因檢查員不當檢查過程而妨礙合法捕魚。

UNFSA 第 22 條則規範了登臨與檢查必須依循第 21 條的基本程序，第 22 條第 1 款規定，檢查國應確保登臨和檢查不以可能對任何漁船構成騷擾之方式進行，且應確保經其正式授權之檢查員：(1) 向船長出示授權證書並提供相關之養護與管理措施的文本或已生效之條例規章；(2) 在登臨與檢查時向船旗國發出通知；(3) 在進行登臨和檢查期間不干預船長與船旗國當局聯絡的能力；(4) 向船長和船旗國當局提供一份關於登臨和檢查的報告，在其中註明船長要求列入報告的任何異議或聲明；(5) 在檢查結束，未查獲任何嚴重違法行為證據時迅速離船；(6) 避免使用武力，但為確保檢查員安全和在檢查員執行職務時受到阻礙而必須使用者除外，並應以不超過根據情況為合理需要的程度為限。

UNFSA 第 22 條第 2 款則規定檢查員應有權檢查船舶、船舶執照、漁具、設備、記錄、設施，漁獲和漁產品及任何必要有關證件。至於同條第 3 款則規範了船旗國應確保船長能夠：(1) 接受檢查員即時與安全的登臨；(2) 根據這些程序採取合作與協助方式對船舶進行檢查；(3) 不應阻止、脅迫或干預檢查員執行其職務；(4) 允許檢查員在登臨與檢查的過程中與船旗國及檢查國當局間的通訊；(5) 提供合理的設備，包括適切的食

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

物及床舖予檢查員；(6) 幫助檢查員安全上岸。同條第4款規定，如船舶船長拒絕接登臨和檢查，除根據有關海上安全的公認國際條例、程序和慣例而必須延後登臨和檢查的情況外，船旗國應指令船隻船長立即接受登臨和檢查，如船長不按指令行事，船旗國則應吊銷船舶的捕魚許可並命令該船舶立即返回港口。

由於 UNCLOS 規定，透過區域或分區域 2000 年 9 月 5 日《中西太平洋高度洄游魚群養護與管理公約》(Convention on the Conservation and Management of the Highly Migratory Fish Stocks of the Western and Central Pacific Ocean) 通過並開放簽署，2004 年生效後成立「中西太平洋漁業委員會」(Western and Central Pacific Fisheries Commission, 以下簡稱 WCPFC)，為中西太平洋地區區域性鮪類保育管理組織，其宗旨在於透過有效管理以確保中西太平洋海域高度洄游種群之長期保育與永續利用，同年，我國則以「捕魚實體」(fishing entity, 亦有稱之為「漁業實體」) 加入。2006 年 WCPFC 通過《中西太平洋漁業委員會之登臨與檢查程序》，對於在 WCPFC 公約區域內作業之漁船登臨與檢查做出具體規範，包括登檢船舶上的旗幟、獲准登檢的證明文件、登檢時所提交的標準問卷等在執行登臨與檢查程序上所需具備的技術性要件。

此外，依據 WCPFC 登檢程序第 5 點規定，締約方得在公海對從事或據報從事公約所規範之漁業的漁船執行登臨檢查程序。締約方可主動採取登臨與檢查的行為，同時係以從事公約所規範之漁業漁船為登臨檢查的對象。WCPFC 登檢程序實施對象限定在 WCPFC 委員會的成員中，亦即透過 WCPFC 公約和登檢程序等國際文件建構出在公海海域相互登臨與檢查的法律架構。對於非 WCPFC 委員會會員船舶之登臨的法律要件，仍然回歸至傳統國際法中船旗國管轄的基本原則。

肆、結論

公海「捕魚自由」為 1982 年 UNCLOS 第 87 條所承認，但該條文除對公海自由內涵具體規範外，亦在「捕魚自由」四個字之後附加「但受第二節規定條件的限制」等用語，理由是原本「捕魚自由」是建立在海洋漁業資源應該是取之不盡，用之不竭的理念基礎上，但隨著人類捕魚技術的提高及捕獲種類的增加，使得「捕魚自由」這項傳統的自由權利應該受到限制；而該部分（海洋法第七部分公海）第二節則規範了「公海生物資源的養護和管理」，可見，公海「捕魚自由」已非毫無限制，必須服

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

膺於公海生物資源養護與管理的一般義務。

某些屬於高度洄游和跨界魚群魚類種群，UNCLOS 要求國家採取直接合作，或透過國際組織實踐保育措施，至於限制的主要方法可以包括各國受其所參加的條約義務限制；對於那些同時出現在別國專屬經濟區內和屬於公海範圍的專屬經濟區外的魚類種群的捕撈，應與專屬經濟區沿岸國和其他國家進行協商，達成養護種群的協議，並根據此協議進行捕撈；國家為該國國民採取或與其他國家合作採取養護公海生物資源的必要措施，確定魚類種群的總可捕撈量、捕撈方式等，在公海上對作業漁船進行登臨及檢查，成為瞭解這些漁船是否符合養護與管理相關規範最直接的方法之一，依據 UNCLOS、UNFSA 及 WCPFC 等，行使登檢權利。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！