airiti

台灣與區域性漁業管理組織——論大西洋鮪類保育委員會對台灣動用貿易制裁之05-02號前置性決議的合法性

高　聖　惕*

要　目

壹、前　言
貳、我國在ICCAT受到「指認」以及後續被「減配額」之經過
一、大目鮪之超捕及洗魚，與我國於二〇〇四年受到「指認」之經過
二、我國於二〇〇五年被「減配額」之經過
㈠「新訊息」的提出、檢視與辯解
㈡日本的「全面貿易制裁」決議提案
㈢主席版包含「附件」的「扣減大目鮪配額」決議草案
㈣最終版大目鮪「減配額」決議草案（05-02號決議）
㈤05-02號決議的「附件」

* 東吳大學法學院副教授，英國劍橋大學國際法碩士、英國倫敦大學國際法碩士、荷蘭萊登大學國際法博士。電子郵件：mikegau97@msn.com。作者自2001年至2005年擔任我國參加ICCAT代表團之法律顧問，但本文僅為作者個人見解，不代表任何機關團體之立場。本人感謝二位匿名審稿人的指教。
投稿日期：九十五年九月六日；接受刊登日期：九十六年五月二十八日
責任校對：王純逸

airiti

參、IPOA-IUU，作為各RFMO訂定貿易制裁制度之指導原則
一、IPOA-IUU當中對於IUU捕魚行為之定義
二、IPOA-IUU在國際法中的法律地位
三、IPOA-IUU對於船東國籍國的要求
四、IPOA-IUU針對魚產銷售之國際協議措施
肆、大西洋鮪類保育組織（ICCAT）的貿易制裁制度與實踐
一、ICCAT程序法第03-15號「關於貿易措施之建議」
二、ICCAT關於貿易制裁措施的實踐
㈠將前一年「被指認」的國家判定為應「維持指認」狀態
㈡將前一年「被指認」的國家判定為應實施「貿易限制措施」
㈢將前一年實施「貿易限制」的國家判定為應「繼續貿易限制」
㈣將前一年實施「貿易限制」的國家判定為應「立即」或「預告」解除貿易限制
伍、結論：評估ICCAT對台灣的05-02號決議
一、05-02號決議制定過程的瑕疵
㈠日方的訊息報告書的「證據力」問題
㈡制定05-02號決議的過程的「公平性」有質疑之處
二、05-02號決議內容的實質問題
㈠05-02號決議的結構問題
㈡05-02號決議所含「附件」當中的內容問題
三、省思與展望
四、後　記

airiti

摘　要

在二〇〇四年ICCAT年會中，日本指稱我政府未有效管理及處罰國籍漁船超捕大目鮪及謊稱超捕量係來自印度洋及太平洋的「洗魚」行為。依據03-15號貿易制裁程序規定，我國遂被「指認」。我國在二〇〇五年年會進入「減配額」的狀態。倘若我國漁業改革作為在二〇〇六年年會還是不能令各國滿意，可能受到「貿易制裁」。作者在文中適用「ICCAT的03-15號建議」、「ICCAT歷年來適用貿易限制措施的實踐」、以及「IPOA-IUU的相關原則」到ICCAT對於台灣的05-02號「減配額」的決議與其「附件」後，發現05-02號決議有合法性問題，包括決議制定的過程、決議的結構與「附件」的內容。受到03-15號建議以及IPOA-IUU強調的「公平」、「透明化」、「不歧視」、「貿易制裁措施作為最後手段」、以及「必要」等原則，均有違反。因此，我國有理由主張05-02號決議為「違法無效」之決議。

關鍵詞：區域性漁業管理組織（RFMO）、一九九五年跨界魚種協定（UNFSA）、ICCAT、IATTC、CCSBT、WCPFC、IOTC、貿易制裁措施、台灣、洗魚、IUU捕魚行為、打擊IUU捕魚行為的國際行動計畫（IPOA-IUU）、合作非締約方、WTO、RFMO的爭端解決機制

airiti

壹、前　言

基於一九八二年「聯合國海洋法公約（簡稱UNCLOS）」[1]以及一九九五年「執行一九八二年十二月十日聯合國海洋法公約有關養護和管理跨界魚類種群和高度洄游魚類種群的規定的協定（簡稱UNFSA）」[2]，沿岸國家與在公海從事漁捕活動之國家（以及捕魚

1 請參考公約第63條及第64條。United Nations Convention on the Law of the Sea，於1982年12月10日通過，並於1994年11月16日生效。截至2006年8月10日，該公約有149個締約方。全文位於http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf。此公約之中文版本，請參考丘宏達、陳純一編輯，現代國際法參考文件，頁127-262（未收錄附件），1996年11月。欲知該公約之批准時間順序表，請參考官方網站http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_agreements.htm（last visited 15 August 2006）。此公約的中英文對照本暨全部附件，亦可參見傅崑成，聯合國海洋法公約暨全部附件，1994年5月。討論本公約的著作及論文極多，欲求詳盡者，可參考姜皇池，國際海洋法（上下冊），2004年1版。英文著作，請參考R. R. CHURCHILL & A. V. LOWE, THE LAW OF THE SEA (3d ed. 1999).

2 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks. 於1995年8月4日在聯合國總部通過，同年12月4日開放簽署，並於2001年12月11日生效。截至2006年8月10日，有60個締約方。參考http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/274/67/PDF/N9527467.pdf?OpenElement找條約全文。另請參考http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_agreements.htm找UNFSA批准之時間順序表（last visited 15 August 2006）。此協定之中文版本，請參考丘宏達、陳純一，同前註，頁281-312。UN跨界魚種及高度迴游魚種會議相關文件，請參考http://www.un.org/Depts/los/fish_stocks_ conference/fish_stocks_conference.htm （last visited 3 March 2006）。另參考JEAN-PIERRE LEVY & GUNNER G. SCHRAM, UNITED NATIONS CONFERENCE ON STRADDLING FISH STOCKS AND HIGHLY MIGRATORY FISH STOCKS – SELECTED DOCUMENTS (1996)（以下簡稱 LEVY & SCHRAM- SELECTED DOCUMENTS）。另參考蒲國慶，台灣向國際海洋法法庭申訴之研究，台灣國際法季刊，1卷4期，頁156-158，2004年

airiti

實體[3]）有義務就此二類魚類種群之養護及最適度利用之目的，直接或是透過區域性國際漁業組織（Regional Fishery Management Organization——簡稱RFMO）來進行協調合作[4]。諸RFMO為求運作順利，紛紛建立養護管理實體法制度，再對違反實體法的情況，建立制裁之程序法，以確保漁業資源之永續利用[5]。

即便處於資源有限的情況之下，UNFSA還宣示沿岸國及開發

10月。並請參考姜皇池，同前註，下冊，頁1071-1075。

3 參考UNFSA第1(3)條，其規定："this Agreement applies *mutatis mutandis* to other fishing entities whose vessels fish on the high seas"。同前註。誰是捕魚實體？請參考蒲國慶，同前註，頁160-167。並請參考Ted L., McDorman & Hu, Nien-Tsu (ed.), *The Concept of Fishing Entities in International Law: A Decade of Practice*, 37 OCEAN DEVELOPLEMENT & INTERNATIONAL LAW (ODIL), No. 2, (April-June 2006).

4 參考UNCLOS第63-64條，參見傅崑成，同註1，頁23-24。以及UNFSA第8條，同註2。姜皇池，同註1，下冊，頁1017-1021、1071、1088-1089。

5 Please *see* Article VIII-IX of the 1966 INTERNATIONAL CONVENTION FOR THE CONSERVATION OF ATLANTIC TUNAS (as amended by the Protocol adopted by the Conference of Plenipotentiaries held in Paris on 9 and 10 July 1984). 自ICCAT網站下載：http://www.iccat.es/downloads.htm. Also *see* Article 5 of the 2000 CONVENTION ON THE CONSERVATION AND MANAGEMENT OF HIGHLY MIGRATORY FISH STOCKS IN THE WESTERN AND CENTERAL PACIFIC OCEAN，自WCPFC網站下載：http://www.wcpfc.int. Also *see* Articles 8(2)(b), 8(3) & 15 of the 1993 CONVENTION FOR THE CONSERVATION OF SOUTHERN BLUEFIN TUNA，自CCSBT網站下載：http://www.ccsbt.org/docs/pdf/about_the_commission/convention.pdf. Also *see* Article II-5 of the 1949 CONVENTION FOR THE ESTABLISHMENT OF AN INTERAMERICAN TROPICAL TUNA COMMISSION，自http://www.iattc.org/PDFFiles/IATTC_ convention_1949.pdf下載. Also *see* Articles XVIII & VII-1-(c)-(f), (h), (l), & (v) of the 2003 CONVENTION FOR THE STRENGTHENING OF THE INTER-AMERICAN TROPICAL TUNA COMMISSION ESTABLISHED BY THE 1949 CONVENTION BETWEEN THE UNITED STATES OF AMERICA AND THE REPUBLIC OF COSTA RICA ("ANTIGUA CONVENTION")，自http://www.iattc.org/PDFFiles2/Antigua_Convention_Jun_2003.pdf網站下載 (all last visited 19 April 2006)。並請參考姜皇池，同註1，頁1089-1091。

airiti

中國家的漁業「發展」之利益應予特別尊重[6]。因此RFMO須重新分配漁業利益，犧牲遠洋漁業國之捕魚機會或配額，漸漸轉讓給開發中的沿岸國[7]。我國為主要的遠洋漁業國，國家屬性卻不受廣泛承認，無法取得各RFMO「締約方」地位，以捍衛受沿岸國覬覦的捕魚權利。我國僅能適用RFMO公約或決議當中對於「捕魚實體」的特殊規定，透過與RFMO秘書處的雙邊安排（換文）而成為南方黑鮪保育委員會（CCSBT）以及中西太平洋漁業委員會（WCPFC）的「會員（Member）」，惟地位不及締約方（Contracting Parties）[8]。在大西洋鮪類保育組織（ICCAT）以及

6 請參考UNFSA第11條第(d)至(f)款，以及第24-25條，同註2。

7 以ICCAT爲例，請參考該組織制訂的「配額分配標準」。*See* 01-25 ICCAT Criteria for the Allocation of Fishing Possibilities, from（ICCAT爲養護大西洋鮪類及次鮪類之管理、決議、與建議之法規全書）COMPENDIUM – MANAGEMENT, RECOMMENDATIONS, AND RESOLUTIONS ADOPTED BY ICCAT FOR THE CONSERVATION OF ATLANTIC TUNAS AND TUNA-LIKE SPECIES (PLE-012/2006), pp. 103-104, downloaded from http://www.iccat.es/Documents/Recs/PLE-012%20ENG.pdf (last visited 6 March 2007).

8 關於我國參與南方黑鮪保育委員會（CCSBT），成爲延伸委員會（Extended Commission）及延伸科學委員會（Extended Scientific Committee）的會員（Member）的法律基礎，係基於"Resolution to Establish an Extended Commission and an Extended Scientific Committee"第6條，請至http://www.ccsbt.org/docs/pdf/about_the_commission/the_Extended_commission.pdf下載決議之文字（last visited 5 March 2006）。此決議文及程序規則均於2001年4月18-21日的第七屆年會通過，並於2003年10月7至10日的第10屆年會修正。關於台灣參與CCSBT的談判過程之論述，請參考Peter S. C. Ho, *The Impact of the UN Fish Stocks Agreement on Taiwan's Participation in International Fisheries Fora* in ODIL，同註3，頁140-142。有關我國以會員（Member）地位參與中西太平洋漁業委員會（WCPFC）的法律依據，則爲WCPFC公約第9(2)條規定："A fishing entity referred to in the Agreement (the UNFSA), which has agreed to be bound by the regime established by this Convention in accordance with the provisions of Annex I, may participate in the work, including decision-making of the Commission

airiti

美洲熱帶鮪魚委員會（IATTC）當中，我國所獲地位則低於締約方及會員，而為「合作非締約方、實體或捕魚實體（Cooperating Non-Contracting Party, Entity or Fishing Entity）」，僅能以觀察員身分參與會議[9]。而在印度洋鮪魚委員會（IOTC）中，我國官方地位完全被否認，我漁政官員，僅能以「受邀專家（invited expert）」之個人身分參加會議[10]。

---

in accordance with the provisions of this article and Annex I"。附件I第1段接著規定："After the entry into force of this Convention, any fishing entity whose vessels fish for highly migratory fish stocks in the Convention Area, may, by a written instrument delivered to the depositary, agree to be bound by the regime established by this Convention. Such agreement shall become effective 30 days following the delivery of the instrument."關於WCPFC公約及其附件之全文，參考http://www.wcpfc.org/（last visited 7 March 2006）。有關台灣參與WCPFC的談判過程之論述及反省，請參考Michael W. Lodge, *The Practice of Fishing Entities in Regional Fisheries Management Organizations: The Case of the Commission for the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean*, 37 ODIL, No. 2 185-207 (April-June 2006). 並請參考Nien-Tsu Hu, *Fishing Entities: Their Emergence, Evolution, and Practice from Taiwan's Perspective*, 37 ODIL, No. 2 157-167 (April-June 2006).

9 我國獲得ICCAT合作非締約方之地位，係依據03-20號決議（Recommendation by ICCAT on Criteria for Attaining the Status of Cooperating non-Contracting Party, Entity, or Fishing Entity in ICCAT）。同註7，頁201-202。就IATTC而言，法源為C-04-02號決議（Criteria for Cooperating non-Parties）請至http://www.iattc.org/PDFFiles2/C-04-02%20Cooperating%20non-parties.pdf下載（both last visited 7 March 2007）。有關台灣參與ICCAT的過程之論述，請參考Peter S. C. Ho, *The Impact of the UN Fish Stocks Agreement on Taiwan's Participation in International Fisheries Fora*, 37 ODIL, No. 2 135-136 (April-June 2006)。有關我國參與IATTC的過程，則請參考Dustin Kuan-Hsiung Wang, *Taiwan's Participation in Regional Fisheries Management Organizations and the Conceptual Revolution on Fishing Entity: The Case of the IATTC*, 37 ODIL, No. 2 209-220 (April-June 2006).

10 詳見官方網站之說明http://www.iotc.org/English/meetings/comm/history/

airiti

促使我國接受「捕魚實體」的稱呼，以低於「締約方」之規格參加前述五個RFMO的最重要理由，就是獲得在組織管轄海域中捕撈相關魚類種群的機會或配額[11]，以取得銷售漁獲到市場國的合法權利。然而，UNFSA第17條第3項規定：「捕魚實體在RFMO當中享受參與漁業的利益，須與其承諾遵守相關魚種的養護管理措施之程度相稱。[12]」換言之，我國必須持續地、完全地遵守各RFMO的養護管理措施的實體法，方能保有相關魚種的捕魚權。

事與願違，在二〇〇四年十一月ICCAT的年會中，日本宣稱我國政府未能有效地管理及處罰國籍漁船涉及超捕大目鮪以及謊稱超捕量係來自印度洋[13]及太平洋[14]的「洗魚」行為，在各國群起指責

---

comm4.php (last visited 21 July 2006). 但請注意，IOTC目前正在醞釀將台灣（捕魚實體）納入組織之中，可能透過修約之方式達成，請參考William Edeson, *Some Future Directions for Fishing Entities in Certain Regional Fisheries Management Bodies*, 37 ODIL, No. 2 245-264 (April-June 2006).

11 參見UNFSA第8條第4項以及第17條第1項及第2項的反面規定，同註2。

12 參見UNFSA第17條第3項規定，同註2。

13 日本在ICCAT對於我國的指控，造成我國提供的捕魚資料「誤導」其他洋區魚種評估（stock assessment）結果的負面印象。其他的RFMO遂醞釀連環制裁我國的氣氛。就IOTC而言，我國係被視爲「中國的台灣省」，我國代表僅能以「受邀專家」的個人身分參與組織的活動。換言之，IOTC無法對於「台灣」制定「指認」或是「貿易制裁」的決議，僅能針對「中國的台灣省」的捕魚配額有所特別限制、削減、或刪除。請參考IOTC在2005年通過的05/01號關於大目鮪的養護管理措施的決議（resolution 05/01 on conservation and management mesasures for bigeye tuna）第二段（The Commission shall request Taiwan Province of China to limit their annual bigeye catch in the IOTC area to 35,000 tonnes.）請注意，在該決議第一段規定，締約方與合作非締約方應將大目鮪的捕撈量限制在科學次委員會所載之最近的捕撈量水平（Contracting and cooperating non-contracting parties (CPC's) shall limit their catch of bigeye tuna to their recent levels of catch reported by the Scientific Committee.）。換言之，在2005年除了對於「中國的台灣省」以外，所有締約方以及合作非締約方均不受特定的

airiti

的情況下，我國險些失去「合作非締約方」之身分。各國在威脅剝奪我國此項地位的同時，並依據03-15號建議（貿易制裁程序規定）[15]將我國列入「被指認（identification）」名單。要求我國在未來五年分期償還大目鮪之超捕量，以及要求我國政府實施減船措施，將漁捕能量調整到與漁捕配額相稱的程度[16]。一年過後，我國在二〇〇五年ICCAT年會當中所提出的成績單，還是不能滿足在場會員國的要求。我國雖保住合作非締約方的身分，但依據05-02號決議，進入「減配額」的狀態。倘若我國在二〇〇六年十一月ICCAT年會當中還是不能提出令各國滿意的成績單，可能進入「貿易制裁」的階段。

關心我國遠洋漁業前途的法律人，對此提出的問題是：一、我

捕撈配額數量限制。這樣一個僅針對我國的限制規定，是因為我國2004年在ICCAT漁業管理記錄不佳，以及我國漁船被控「洗魚」其後果影響到印度洋的結果。請到網站：http://www.iotc.org/English/resolutions/reso_detail.php?reso=35下載IOTC的05/01號決議的全文（last visited 15 April 2006）。

14 就太平洋而言，在2005年10月26日，IATTC的秘書長以一封致我國漁業署遠洋漁業組組長的信函表達警告之意，要求我國漁政機關「矯正漁船洗魚的行為」、「改善對於小型漁船的管理」、「實施減船」、「禁止所屬漁船以及我國人所擁有之外藉漁船的非法及未報告的捕鮪魚及捕鯊魚之行為」，否則將在2006年6月IATTC年會時拒絕給予我國「合作非締約方」之地位。詳見IATTC秘書長Robin Allen於2005年10月26日致我國漁業署遠洋漁業組蔡組長的信函（文件編號Ref：0842-514）。此信函由作者私人收藏。

15 *See* 03-15 Resolution by ICCAT concerning Trade Measures, *supra* note 7, at 122-124.

16 *See* "Letter to Chinese Taipei: Identification and Continuing Cooperating Status". Also *see* Paragraph 5 of the "04-01 Recommendation by ICCAT on a Multi-Year Conservation and Management Program for Bigeye Tuna". Both are in ICCAT REPORT FOR BIENNIAL PERIOD, 2004-5, PART I (2004) – Vol. 1, Engligh Version COM, pp. 238-239 & 125-127. 自官方網站下載：http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006).

airiti

國可否直接挑戰05-02號決議的合法性，以避免在2006年ICCAT年會時遭受「是否被貿易制裁」的「被檢討」窘況？二、如果我國因為挑戰05-02號決議而拒絕遵守當中的要求，後果如何？三、應循何途徑挑戰此決議的合法性？最佳的挑戰時機為何？

對於上述問題，作者認為我國不宜直接挑戰05-02號決議的合法性，也不宜拒絕接受該決議所列的條件。因為我國不為ICCAT的締約方，因此不能享有公約第八條所述的「在具有法律拘束力的決議（recommendation）通過後六個月內表達反對（objection），因而不受該決議拘束」的權利[17]。如果把時間拉回到二〇〇五年十一月ICCAT的年會，我國在會議中僅具觀察員地位，既無投票權，又無發言權，無法影響或杯葛共識（consensus）的形成，因此不能在討論05-02號決議草案時享有堪與日本（提案國與鮪魚進口國）抗衡的政治影響力，而使該決議草案胎死腹中[18]。再就制度觀之，除了提供個別締約方拒絕遵守決議的機會之外，ICCAT不像WCPFC，在公約中提供推翻整個決議的「覆議」制度[19]。

另一方面，我國獲得「合作非締約方」地位的法源依據為03-

---

17 請參考ICCAT的公約（International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas），英文全文可自官方網站下載，http://www.iccat.es/Documents/Commission/BasicTexts.pdf（last visited 7 March 2007）第8條在該文件的第7頁。

18 作者在開會現場觀察到，與我國具正式外交關係的貝里斯，在2005年年會時已成爲ICCAT締約方，該國代表曾發言支持我國。隨即受到日本代表團的警告，倘若支持我國，將不利於貝國在該年12月WCPFC年會時申請合作非締約方。因而貝國不再爲我國發言。

19 請參考WCPFC公約第20條第6項，以及公約的附件2（Annex II），請至官方網站下載全文：http://www.wcpfc.int/。有關此項Review Panel的討論，請參考Michael Sheng-Ti Gau, *The Practice of the Concept of Fishing Entities: Dispute Settlement Mechanisms*, 37 ODIL, No. 2, 232-233 (April-June 2006)。

airiti

20號決議，其第四條規定：「申請獲得或延續合作非締約方地位者，須承諾尊重（respect）ICCAT所制訂的所有養護管理措施（conservation and management measures）[20]；並須通知ICCAT為確保所屬漁船遵守所有養護管理措施而採取之配套措施」[21]。換言之，我國若不接受05-02號決議，則將失去ICCAT「合作非締約方」之地位，同時犧牲我國在大西洋捕撈ICCAT管轄的所有魚種的權利。不但如此，我國在ICCAT的偽造捕撈記錄及數據影響其他洋區（太平洋及印度洋）的RFMO的相關數據之正確性，各該魚種評估工作均受誤導。在引起公憤的情況下，我國若不遵守05-02號決議，將危及我國在IATTC之合作非締約方地位，連帶喪失捕撈太平洋中IATTC管轄魚種之利益[22]，以及不利於維持我國在IOTC（印度洋）的捕魚利益[23]。為顧全大局，我國政府僅能「打落門牙和血吞」，遵守05-02號決議[24]。

---

20 在ICCAT的體系內，養護管理措施分爲「決議（Recommendation）」及「建議（Resolution）」二類。決議具有法律拘束力，但締約方可在一定期限內依據公約第8條表示反對受其拘束，因而不受拘束。而建議不具法律拘束力。即便如此，以「建議」之型態通過的決定，常有意義重大者而受到所有締約方之遵守，比如說03-15號建議（制訂貿易制裁措施的程序規定）。有關區分決議及建議所具備法律拘束力之不同的文件證據，請看02-29號建議（Resolution by ICCAT Regarding Consolidation of Its Resolutions and Recommendations）第2條。*Supar* note 7, at 190.

21 Art. 4 of the Recommendation by ICCAT on Criteria for Attaining the Status of Cooperating non-Contracting Party, Entity, or Fishing Entity in ICCAT, 同註7，頁201。

22 參見註14的討論。

23 參見註13的討論。

24 我國代表在2006年ICCAT年會當中發言有曰（…As you know, Recommendation 05-02contains very detailed and specific conditions, *which in many aspects go beyond current standards of ICCAT measures*. Chinese Taipei took the Recommenda-

airiti

承上所述，既然我國不便直接挑戰05-02號決議，又須遵守該決議所列條件，則何需討論05-02號決議的合法性問題？作者以為，此項討論除學術目的外，其實用的時機，在於兩個假想狀況。狀況一為ICCAT在二〇〇六年年會時，依03-15號程序規定對我國制訂貿易制裁決議。不過，若此項決議僅對於特定魚種（如出問題的大目鮪）實施，而容許我國繼續捕撈其他魚種（如長鰭鮪、劍鰭魚、黑鮪等），則我國似仍有繼續保持合作非締約方地位之利益。在此情況下，或許仍不宜挑戰此項貿易制裁之決議。但是當最壞的情況發生，也就是倘若此項決議適用到ICCAT管轄的所有魚種，或是在討論是否繼續給予我國合作非締約方地位時，做成「拒絕」的決議，則我國似乎只有背水一戰，在ICCAT公開質疑此項決議的合法性一途[25]。

狀況二為，該貿易制裁決議受到締約方執行[26]，而禁止我國漁

---

tion very seriously, and despite the many difficulties it presented, Chinese Taipei has done everything it can to continue its efforts along the lines of the Recommendation, and dedicated considerable resources which, in monetary terms, amounted to more than US$ 220 million. We did this out of the determination to honor our commitment to cooperate with ICCAT in the conservation and management of the Atlantic tuna fisheries.）參見Statement by Chinese Taipei to PWG (PWG-131)，收錄於PROVISIONAL PROCEEDINGS – 15th SPECIAL MEETING OF THE COMMISSION (Dubrovnik, Croatia, November 17 to 26, 2006), released in February 2007 for approval by head delegates of Contracting Parties，頁215（截至2007年3月12日止，在ICCAT官方網站上找不到，本報告由作者私人收藏）。

25 即便如此，不管爭端存在於締約方與委員會、締約方彼此、合作非締約方與委員會、或是合作非締約方與締約方之間，ICCAT均無強制性的爭端解決機制。因而，在此假想的狀況下，即便我國提出抗議，亦不能發生推翻貿易制裁決議、拒絕給予合作非締約方地位之決議、或是05-02號決議的效果。請比較WCPFC的較好制度，參考Gau之論文，同註19，頁232-234。

26 ICCAT通過貿易制裁決議，不必然導致我國籍漁船所捕魚貨遭到ICCAT締約方禁止進口。因爲締約方仍可援引公約第8條，對該貿易制裁決議表示反對，因

airiti

船在大西洋捕撈的鮪魚進口[27]。則我國針對個別締約方，或可循WTO的爭端解決機制來挑戰實施禁運的法律依據，即ICCAT的貿易制裁決議；或是在兩國協議的狀況下，將爭端交給國際海洋法法庭（ITLOS）審判[28]。就此，應從ICCAT本身的貿易制裁制度下手，主張對於我國的貿易制裁前置性決議（05-02號決議）本身係違反該組織的上位程序規定（03-15號建議），應視為「無效」之決議。因此，在05-02號決議之後所制訂的貿易制裁決議，亦為無效，不得為魚產進口國所援引。03-15號建議前言宣示：「在制定及實施貿易制裁時，必須符合國際法，特別是WTO各條約之規範，而貿易制裁措施之實施，應遵守公平、透明、不歧視之原則」[29]。鑑於「列入被指認名單」以及「減配額」係貿易制裁的前置作法，因此違反「公平、透明、不歧視」原則所作成的「前置性決議」，可能使得後續的貿易制裁措施失去合法有效的依據。為找尋「公平、透明、不歧視」原則的判斷標準，應分析ICCAT歷年對於違反養護管理實體法的國家所制訂各類處分的理由，從中歸納出標準，作為判斷本案ICCAT對於我國之處分是否符合「公平、透明、不歧視」原則之依據。倘若我國所受待遇重於違規情況類似或更為嚴重的國家，或有空間主張我國受到「不公平、不透明、或歧視」的待遇。

以下，作者將先簡述我國於二〇〇四年及二〇〇五年在ICCAT遭到「被指認」及「減配額」處分的經過。接著介紹聯合國糧農組織（FAO）制定的「避免、抵制、及剷除違法、未報告及不受規範

而不受該決議之法律拘束。同註17。

27 參見03-15號建議第7條的規定，同註7，頁122-124。

28 參考Gau之論文，同註19，頁226-227、229-230。

29 參見03-15號建議前言第6段，同註7，頁122。

airiti

的漁捕行為的國際行動計畫（International Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing,簡稱IPOA-IUU）」，作為各RFMO制定貿易制裁措施程序法的指導原則。作者並將討論ICCAT的貿易制裁程序制度（03-15號建議）及實踐，作為判斷05-02號決議合法性的標準。最後，作者將依據IPOA-IUU以及03-15號建議的相關規範，來討論05-02號決議的合法性問題，提出我國可用以抗辯的種種法律理由，作為結論。

貳、我國在 ICCAT 受到「指認」以及後續被「減配額」之經過

一、大目鮪之超捕及洗魚，與我國於二〇〇四年受到「指認」之經過

ICCAT於二〇〇三年制定03-15號「關於貿易措施之建議」，於二〇〇四年生效，對日本在二〇〇四年年會檢舉我國對所屬漁船涉嫌超捕以及洗魚的不法情事「處理不當」，正好適用之[30]。

日本指出，我國捕撈大目鮪的一六，五〇〇公噸配額，無法與我國超量的漁捕能量（漁船數目）相稱，遂導致「洗魚」之行為[31]。二〇〇四年七月及九月，該國政府執法人員在我國國人經營之Lung-Yuin號冷凍運搬船（巴拿馬籍）以及日本人經營之運搬船Suruga No.1號冷凍運搬船（巴拿馬籍）之中，查緝出我國籍漁船以及我國國人經營之萬納度籍漁船涉嫌下列「超捕」及「洗魚」行為：

---

30 請參考03-15號建議第2條第a項第i款，同註7，頁122。

31 *See* ICCAT Report for Biennial Period, 2004-05 Part I (2004) - Vol. 1, English version, p. 221. Down-loaded from ICCAT Official Website at http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 15 August 2006).

airiti

㈠將由東太平洋捕撈的漁獲謊報為自中西太平洋捕獲；

㈡將列名於「IUU漁船黑名單」當中的大型鮪延繩釣漁船捕獲的魚謊報為由我國國籍大型鮪延繩釣漁船所捕獲；

㈢將未獲許可捕撈大目鮪的大型鮪延繩釣漁船捕獲之大目鮪謊報為由獲許可捕撈之漁船所捕獲；

㈣謊報魚貨轉載地點及時間；

㈤將我國籍漁船於大西洋超額捕撈之大目鮪謊報為由我國籍漁船及中國籍漁船在太平洋所捕獲[32]。

㈥我國籍漁船在印度洋捕撈大目鮪者，每艘船的平均捕獲量呈現異常鉅額之情況，日本推論我國籍漁船係將大西洋超額捕撈之大目鮪謊報為由印度洋捕撈，二〇〇三年估計之超捕量為一八，〇〇〇噸[33]。

我國反批日本指控誇大不實，我國籍漁船在印度洋二〇〇三年的超捕數量僅有四千噸，尚須經過進一步的調查，方能明白是否為非法捕撈而洗魚之結果[34]。歐體代表認為，日方所提證據，乍看之下，強烈顯示我國政府並未遵守ICCAT養護管理措施，我政府對於涉嫌不法之漁船的處罰（進港三個月）實微不足道，若嚴格解釋03-20號決議，確有理由剝奪我國的合作非締約方地位；惟亦可考慮依03-15號建議「指認」我國，配以延續合作非締約方地位一年。加拿大代表則表示，我國之超捕洗魚，在二〇〇三年已為日本提出。鑑於超捕量至少為四千公噸，其嚴重性已構成嚴懲我國之理由。而不論是03-20號獲取合作非締約方地位的決議，或是03-15號

32 同前註，頁241-242。

33 同註31，頁242-244。

34 參見Chinese Taipei's Explanatory Note to Japan's Information Paper, in Appendix 7 to Annex 10, 同註31，頁248-252。

airiti

實施貿易制裁的建議，其執行亦須講究一致性。美國代表同意加國的立場，認為「公平性」及「一致性」非常重要。合作非締約方地位之給予，需要努力換取。各國均有管理本國船隊及展現履行養護管理措施能力之必要。中國代表則發言表示，台灣的情況非常特殊，倘若剝奪其合作非締約方地位，則將影響捕撈其他魚種的船隊，構成不公平之待遇。中國主張延續我方合作非締約方之地位，惟強調此屬「留校察看」性質。此項主張獲得多數國家支持，各國均將「台灣降低漁捕能量（減船）」視為關鍵作法。我國代表亦在會中表示，願意將超捕之數量分年攤還。加拿大代表強調，日本提出之證據，顯示我國不能善盡船旗國責任，有效管理所屬船隊。我國對於不法漁船之處罰太輕。四千公噸超捕，係無法接受。以往，超捕量稍低者均遭「指認」，故「指認」我國具有充分理由。我國之合作非締約方地位，可以延長一年，但在二〇〇五年開會時應審查台灣的改正措施。歐體、美國、日本、韓國均發言表示贊同加國建議，強調我國必須減船，同時償還大目鮪之超捕量[35]。

最後，「ICCAT為改善統計及養護措施而設立之永久工作小組（Permanent Working Group for the Improvement of ICCAT Statistics and Conservation Measures）」（簡稱PWG）認為存在令人信服之證據顯示：我國籍漁船確有洗魚行為，將自大西洋捕撈之大量大目鮪漁獲謊報為自其他洋區捕獲。即便真實數量尚未獲得，但數額應該在四千噸至一萬八千噸，決定依據03-15號建議，「指認」我國違反規範，並致送我國一封信函，以通知我國此項決定及表達要求我國改進（及減船）之意[36]。

---

35 同前註，頁221-222。

36 參見Letter to Chinese Taipei: Identification and Continuing Cooperating Status, 同前註，頁238-239。

airiti

二、我國於二〇〇五年被「減配額」之經過

日本於二〇〇五年對我國之檢舉，係在依據03-20號決議[37]，討論是否次年續予我國合作非締約方地位時提出[38]。主張對我「課與貿易制裁」與「剝奪合作非締約方地位」雙管齊下。震撼效果，令人難忘。

㈠「新訊息」的提出、檢視與辯解

我國於二〇〇四年十一月正式進入ICCAT程序規定03-15號建議所規定的第一階段（指認）後，在二〇〇五年對於漁業管理所進行之改善成績，受到ICCAT的檢視。日本與我國政府，再度於ICCAT的二〇〇五年年會當中，進行攻防。依據03-15號建議第六條之規定，任何受「指認」者在一年之後，對於ICCAT之要求必須提出回應，同時PWG應檢視其他會員國所提出之「新訊息」，綜合判斷之後，決定受「指認」之我國是否已達ICCAT要求。PWG在評估之後，得建議ICCAT委員會會議就三種選項擇一為之。一為 撤銷認定、二為持續認定之狀況、三為通過無歧視的貿易限制措施[39]。

依據上述規定，日本在二〇〇五年十一月ICCAT的年度會議當中首先提出「新訊息」，也就是「針對中華台北所屬漁船以及產業在大西洋的活動之訊息報告書」[40]。我國針對此項文件，提出「對

---

37 同註9。

38 參見ICCAT Report for Biennial Period, 2004-05, PART II (2005) – Vol. 1, English Version, COM, pp. 239-244. 可自網站http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm下載（last visited 7 March 2007）。

39 同註7，頁123。

40 Information Paper on Activities by Chinese Taipei Fishing Vessels and Industry in the Atlantic Ocean, Doc. No. PWG-050/2005 (October 25, 2005: 14:37). 請至

airiti

日本訊息報告書PWG-050之回應」[41]。對於我國的回應，日本立即提出「針對中華台北的額外訊息報告書」[42]。我國亦毫不示弱，就日本之額外訊息再提出「對日本額外訊息報告書之回應」[43]。

㈡日本的「全面貿易制裁」決議提案

日本除了在會中提出二項訊息報告書之外，並提出對於我國大目鮪、劍鰭魚、以及黑鮪的貿易限制措施的決議（第一版）草案[44]。在前言當中提及，委員會審視相關訊息後發現中華台北並未採取充分的行動矯正超捕及洗魚，而持續做出損害ICCAT養護管理錯失效力的行為，包括持續過量的漁捕行為與洗魚的行為、未能有效管理所屬的大型鮪延繩釣漁船，以及中華台北所屬漁船持續從事IUU捕魚行為[45]。

換言之，日本企圖說服參與PWG會議的各國認為，我國在二〇〇五年整年所為的漁業管理改善措施完全無效，希望引用03-15號建議的第六條當中的選項三，對於我國直接實施貿易制裁。依據

ICCAT官方網站下載2005年年會的會議記錄http://www.iccat.es/Documents/BienRep/REP_EN_04-05_II_1.pdf標題為：ICCAT Report for Biennial period, 2004-2005, PART II (2005) – Vol. 1, English version COM, pp. 254-259. visited on 29 May 2006.

41 Response to Japan's Information Paper PWG-050, Doc. No. PWG-060/2005 (November 10, 2005; 11:54), 同前註，頁263-267。

42 Additional Information Paper on Chinese Taipei, Doc. No. PWG-056/2005 (November 10, 2005; 10:53), 同前註，頁259-263。

43 Response to Japanese Additional Information Paper PWG-056, Doc. No. PWG-105/2005 Addendum 1 (November 16, 2005; 12:56), 同前註，頁267-269。

44 Draft Recommendation for Bigeye Tuna, Swordfish and Bluefin Tuna Trade Restrictive Measures on Chinese Taipei, Doc. No. PWG-092/2005 (November 15, 2005; 10:09). 此文件為作者私人收藏。

45 同前註，值得注意的，這段前言最後納入05-02號決議。

airiti

此項決議草案的第一條，自二〇〇六年起，我國大目鮪、北大西洋及南大西洋的劍鰭魚、東大西洋及地中海的黑鮪之漁捕限額均降為零，直到解除貿易制裁為止。草案第三條規定解除貿易制裁的條件，取決於本委員會認定我國的捕魚實踐業已完全符合ICCAT的養護管理措施[46]。

針對日本提出的貿易制裁草案，美國、聖多美、巴西代表均發言關切此案之效應（implications）。美國認為發生問題的是大目鮪之漁業，而日本提案殃及劍鰭魚及黑鮪。台灣此二魚種之漁業在過去三年並未超捕，貿易制裁引發的經濟效應亦應注意。貝里斯則婉轉提到，如此制裁台灣，對於台灣漁船有何動機禁止轉籍？台灣當局對此種制裁，又有何能力執行？台灣自ICCAT獲得的配額量大，回饋ICCAT的金錢不成比例，或可用罰款處理此案。日本回應曰，貿易制裁引發的經濟效應是大，但不予貿易制裁，又如何面對犯行相同而曾被制裁的國家？貝里斯實無須擔心台灣執行此制裁的能力，台灣政府不缺資金，減船不是錢的問題。歐體代表則表示，各RFMO對當前問題須有一致協同作法。ICCAT過去對於持續漠視其養護管理措施的行為，毫無作為，助長不法。魚貨進口國亦未盡其責任。歐體建議，倘若繼續允許台灣捕魚及轉載魚貨，則應在指定之港口（而非公海）進行轉載，以便監控。加拿大則指出台灣面臨「管理本國籍漁船之能力」及「對其國民經營外籍IUU漁船者的管理能力」二大基本問題。納米比亞呼籲我國加速減船，儘快將漁捕能量調降到與漁捕配額相稱。而船隊大小除應與「漁捕配額」相稱外，並應與「政府管理能力」相稱。中國代表則詢問，到底從事IUU捕魚行為的台灣漁船有幾艘？就中國而言，凡是違規的漁船，均遭處罰。巴西代表則強調應遵守03-15號決議，ICCAT的決策過

46 同前註，第3條。

airiti

程須透明化，既然03-15號決議規定貿易制裁為「最後手段」，那麼在制裁之前，應該先「減配額」，以符合程序規定。賽內加爾代表則指出，在過去，小國常因小規模的違規而被貿易制裁，處理本案，ICCAT應考慮「公平」原則[47]。

㈢主席版包含「附件」的「扣減大目鮪配額」決議草案

由於各國對於前項日本提案之顧慮，美國遂提出看似較為和緩的修正案，以「附件」之方式列舉我國應採取之漁業管理措施。魚種則限縮於受指控出現超捕及洗魚的大目鮪。此修正案獲日本同意，以日籍主席的名義發出，名為「主席版（第二版）的針對管控中華台北在大西洋大目鮪漁業的決議草案」[48]。第二版草案的內容對於我國仍然十分苛刻，包括第一條規定，我國所屬漁船二〇〇六年大目鮪配額降為零；在二〇〇五年年底，我國所屬在大西洋捕撈大目鮪之所有漁船均須返回台灣，作業魚種不得改變，亦不得轉至其他洋區捕魚。容許我國捕撈大目鮪的情況，僅為捕撈長鰭鮪之混獲（by-catch），而其上限為一千三百噸。當達到此混獲上限時，所有捕撈長鰭鮪的漁船亦須停止捕撈行為[49]。第二條規定，委員會將於二〇〇六年十一月委員會開會時檢視中華台北履行「附件」所述條件的成績，倘若未能達到委員會的期望，委員會將自二〇〇七年一月一日起，針對中華台北的大目鮪魚貨實施貿易制裁。

針對此修正案，我國表示「零配額」處分不可行。倘若在二〇〇六年沒有漁船從事捕撈作業，則難以獲得足夠的資金支付減船費

---

47 同註38，頁242-243。

48 Chairman's Working Document–Recommendation by ICCAT Regarding Control of Chinese Taipei's Atlantic Bigeye Tuna Fishery, Doc. No. PWG-115/2005 (November 16, 2005; 17:43). 此文件為作者私人收藏。

49 同前註，第1條。

airiti

用，因為業者本身須分擔部分減船成本。我國代表呼籲在場ICCAT的會員應依「證據」，而非「傳聞」來做決定。日本代表則說，台灣超捕大目鮪，為期五至十年之久，對魚種存續威脅極大。反觀其他國家，對於大目鮪保育付出極大努力。日本政府對不法業者從不手軟，台灣政府應思仿效。赤道幾內亞則表示，PWG對台灣的違規，不應有雙重標準。歐體代表則仍表保留，要求思考此修正案之妥適性[50]。

㈣最終版大目鮪「減配額」決議草案（05-02號決議）

由於歐盟發言協助我國，前項修正案對我國的傷害得以減小，在第四版草案「針對管控中華台北在大西洋的大目鮪漁業的決議草案」[51]當中，將我國二〇〇六年大目鮪漁業配額縮減的幅度降低。第四版草案最後成為05-02號決議，內容如下：

第一條規定，維持第一版草案所規定大目鮪混獲上限（一千三百噸），但是將捕撈長鰭鮪的漁船數目上限定為六十艘。此外，「針對捕撈（targeted fishing）」大目鮪而作業之我國籍漁船之數目上限定為十五艘，每一艘船的單船大目鮪配額定為二百二十噸。換言之，第四版草案額外容許我國捕撈大目鮪三千三百噸，加上混獲之上限，我國在二〇〇六年大目鮪捕撈限額遂定在四千六百噸。除我國以上七十五艘漁船外，其餘所有捕撈大目鮪的漁船均自ICCAT授權於公約海域作業船舶白名單（ICCAT record of fishing

50 同註38，頁243。

51 Draft Recommendation by ICCAT Regarding Control of Chinese Taipei's Atlantic Bigeye Tuna Fishery, Doc. No. PWG-115C/2005 (November 19, 2005; 15:52). 由作者私人收藏。另見ICCAT的05-02 Recommendation by ICCAT Regarding Control of Chinese Taipei's Atlantic Bigeye Tuna Fishery. 請至官方網站下載 http://www.iccat.es/Documents/BienRep/REP_EN_04-05_II_1.pdf. 此決議全文。頁157-159（last visited 29 May 2006）。

airiti

vessels over 24 meters authorized to operate in the Convention Area）當中刪除。

第二條則規定：前述十五艘漁船，不得從事海上轉載，必須在兩個指定碼頭（Cape Town及Las Palmas）進行轉載；每三個月必須前往此二個碼頭的任何一個，接受中華台北以及港口國的檢查；每日須將該日大目鮪捕獲量回報中華台北的有關機關；中華台北每季必須向ICCAT提供捕獲量之季報；漁船一旦捕獲量達到單船配額，則須返回港口；船上須配置隨船觀察員。同時，中華台北必須履行「附件」中所述之各項要求。

第三條規定，中華台北應於二〇〇六年ICCAT年會時，證明業已完全遵守此項決議本文及「附件」之要求；委員會將評斷是否已經達到要求，同時審視新的訊息；倘若委員會判斷中華台北並未遵守此等條件，或是未能矯正不法情況，委員會將依據03-15號程序規定，決定採取貿易制裁措施[52]。

㈤05-02號決議的「附件」

05-02號決議的附件，在「主席版草案」當中即已出現。當中有下列重點：

1. 關於減船的部分

⑴就大於二十四公尺的漁船而言，在中華台北既已承諾拆解一百二十艘之外，另應拆解四十艘船。目的在於確保捕魚能量與捕魚機會相符。此項減船計畫必須在二〇〇六年年底完成。中華台北並應提報詳細之執行計畫[53]。

---

52 見05-02號決議第1-3條，同前註。

53 參見附件（Attachment to the Recommendation by ICCAT Regarding Control of Chinese Taipei Atlantic Bigeye Tuna Fishery）第1段（Vessel Reductions）第1項（Vessels greater than 24 meters），同前註。

airiti

⑵關於長度在二十至二十四公尺之間的漁船：中華台北應於二〇〇六年七月一日前，就不同作業洋區，捕撈鮪魚或其他高度洄游魚類的中華台北所屬國籍漁船以及由中華台北之法人所擁有或控制的外籍漁船，向ICCAT報告各項狀況：包括對於漁船數目及捕魚能量之分析；在各個RFMO管轄海域當中此類漁船「捕魚能量」與「捕魚機會」（包括混獲）之比較；降低過度漁捕能量之減船計畫[54]。

⑶以上減船計畫之執行必須以季報方式提報ICCAT。

*2.*港口抽樣檢查：中華台北在港口實行的抽樣檢查之涵蓋比率應增加至捕獲量的5%至10%；中華台北另應結合港口檢查與抽樣檢查，以檢驗所屬漁船是否遵守配額規定以及其他規定；中華台北應禁止所屬漁船至不具備中華台北港口檢查人員的港口卸載魚貨；中華台北應於二〇〇六年三月三十一日前，向ICCAT呈報實施此項計畫的具體做法，此後每三個月必須提報一次[55]。

*3.*隨船觀察員：中華台北應增加所屬大西洋延繩釣船隊的隨船觀察員的設置率，至少達到捕魚努力量的5%；同時在所屬運搬船上皆應設置隨船觀察員；並確保所屬漁船在從事海上轉運時，僅將魚貨轉運至設置有本國籍觀察員的運搬船上。倘若運搬船為外國籍，則必須在船上載有第三國國籍的觀察員；中華台北所屬漁船不得進行海上轉載，除非在任一艘船上載有隨船觀察員。此項要求之執行應儘速進行，並應於二〇〇六年十一月一日前向ICCAT報告[56]。

*4.*船舶監控系統（Vessel Monitoring System, VMS）：中華台

---

54 參見附件第1段第2項（Vessels between 20 and 24 meters），同前註。

55 參見附件第2段（Port inspection and sampling programs），同前註。

56 參見附件第3段（Observer coverage），同前註。

airiti

北除了在船長超過二十四公尺的漁船上裝置VMS之外，應將VMS裝置到船長超過二十公尺的漁船上，以及所有（不限尺寸）的運搬船上，同時應依據ICCAT之規定，以VMS裝置監控船舶在海上的活動[57]。

5. 控管IUU捕魚行為：中華台北對於在大西洋捕撈ICCAT管轄魚種的所有船舶（不限尺寸）均應控管IUU捕魚行為。採取的做法為[58]：

⑴詳細調查所屬漁船於二〇〇三年、二〇〇四年、及二〇〇五年所從事的洗魚行為，採取適當的執法行動，並在二〇〇六年七月一日前將完整調查報告以及採取的處罰行動報告ICCAT[59]。

⑵指認由登記於中華台北的公司法人所擁有或控制的外國籍船舶，並在二〇〇六年七月一日前將資料通報給ICCAT。在報告中應詳細記載每一艘船的情況，包括登記於中華台北的公司在該船的持股以及其他經濟上之利益的狀況[60]。

⑶對於中華台北所屬的船舶，以及擁有外籍船舶的中華台北的公司法人，採取有效的步驟，包括有意義的執法行動，以剷除IUU捕魚行為。此類步驟至少應包括：切斷登記於中華台北的公司法人與從事IUU捕魚行為的業者之間的財務（持股）關係；與相關的船旗國合作，在可行的範圍內，改善船舶之監控管理，並且阻止由登記於中華台北的公司法人擁有的外籍船舶以中華台北的名義輸出（進口）魚貨[61]。

---

57 參見附件第4段（VMS），同前註。

58 參見附件第5段（Efforts to control IUU fishing），同前註。

59 參見附件第5段第1項，同前註。

60 參見附件第5段第2項，同前註。

61 參見附件第5段第3項，同前註。

airiti

⑷對於以上三項要求，中華台北每季應向ICCAT報告執行之狀況[62]。

*6.*訊息報告：中華台北應採取行動以確保向ICCAT提報的訊息，係符合ICCAT的相關規定。同時對於過去提報ICCAT的訊息，應評估其正確性，並在必要的情況下，採取改正的動作。中華台北應於二〇〇六年七月一日前，發展出一套執行的計畫，同時向ICCAT報告此項計畫。中華台北並應依據此項計畫向ICCAT報告執行的結果[63]。

參、IPOA-IUU，作為各 RFMO 訂定貿易制裁制度之指導原則

前述05-02號決議，增加台灣作為「船旗國」以及「船東的國籍國」的法律義務，以打擊IUU捕魚活動，此點與IPOA-IUU之宗旨及作法一致。就其內容而言，多有為IPOA-IUU所首創者，但更為嚴格。作者因而認為，討論05-02號決議之合法性時，IPOA-IUU為一「相關」文件。問題在於其「相關性」如何？

在此要特別注意者，為IPOA-IUU在ICCAT的造法過程（law-making process）當中所扮演的角色。05-02號貿易制裁前置性決議，就ICCAT內部的造法程序而論，並非依據IPOA-IUU而制訂，而是依據ICCAT的03-15號有關貿易制裁措施程序的建議而制訂。至於05-02號決議的法律拘束力基礎，則是ICCAT的公約第八條[64]。因此，IPOA-IUU對於05-02號決議的相關性，就在於IPOA-

62 參見附件第5段第4項，同前註。
63 參見附件第6段，同前註。
64 同註17。

airiti

IUU有關「如何打擊IUU捕魚行為」的首創而新穎之內容，受ICCAT納入05-02號決議之中。

其實，將IPOA-IUU的內容納入ICCAT或是其他RFMO的養護管理措施或公約之內，05-02號決議並非頭一遭[65]。然而在本案中存在的問題是，05-02號決議作為一個處罰性的決議，並無普遍的對象，僅拘束台灣而已。而05-02號決議當中源自IPOA-IUU的內容，而要求台灣執行的規範，並不存在於現行ICCAT的養護管理措施之中，ICCAT締約方並無法律義務遵守。而該來自IPOA-IUU的條文，其內容卻較IPOA-IUU更為嚴苛。凡此種種，作者認為可作為挑戰05-02號決議合法性的理由之一。而將這些特徵應用到討論05-02號決議合法性問題之前，應該先介紹IPOA-IUU的相關條文，以便瞭解其法律屬性以及規範內涵，以便在後續討論中作為衡量05-02號決議的標準。

究其來源，IPOA-IUU為聯合國糧農組織（FAO）所制訂。FAO在一九九五年曾通過「責任制漁業行為準則（Code of Conduct for Responsible Fisheries）」[66]，然而效果不彰。永續漁業的理念持

---

65 參見02-23號決議（Recommendation by ICCAT to Establish a List of Vessels Presumed to Have Carried Out IUU Fishing Activities in the ICCAT Convention Area）的前言第1段；02-25號建議（Resolution by ICCAT Concerning the Measures to Prevent the Laundering of Catches by IUU Large-Scale Tuna Longline Fishing Vessels）的前言第2段；05-10號建議（Resolution by ICCAT to Strengthen ICCAT）的前言第1段，同註7，頁110、113、210。特別值得注意的是，IATTC的安地瓜公約（Antigua Convention）本身直接納入IPOA-IUU的精神及原則，提升IPOA在該組織造法工作中的重要性。參見前言第4段以及第7(1)(n)條。請至IATTC官方網站下載公約全文http://www.iattc.org/PDFFiles2/Antigua_Convention_Jun_2003.pdf該公約於2003年11月14日開放簽署，目前（2007年3月10日）尚未生效。

66 可至http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/DOCREP/005/v9878e/v9878e00.htm 下載全文（last visited 19 April 2006）。另請參考姜皇池，同註

airiti

續受到「違法、未報告及不受規範的漁捕行為（IUU漁捕行為）」的挑戰。IUU漁捕行為，嚴重減損了各RFMO對於各類魚種的養護及管理措施的效果，遂受到國際之普遍譴責。反觀國際間現存的各項強化船旗國責任的相關條約，因為多數國家欠缺受拘束之意願，遲遲不能得到足夠國家的批准或接受，在短期間無法規範IUU漁捕行為。為彌補「規範漏洞」，FAO在二〇〇一年通過IPOA-IUU[67]，作為「責任制漁業行為準則」的延續性行為準則。以下將以作者自行翻譯的IPOA-IUU相關條文，介紹ICCAT（及其他RFMO）制定貿易管制措施解決IUU問題時所須遵守的幾個基本原則。

一、IPOA-IUU當中對於IUU捕魚行為之定義

IUU捕魚行為包括三種形態的捕魚行為，即「違法」、「未報告」、與「不受規範」的捕魚行為。以下敘述IPOA對其的定義，用括號[X.X]來表示在IPOA-IUU當中的段落位置。

㈠違法之漁捕行為[3.1]：依漁捕地之不同，構成違反「國內法」或「國際法」的情況。受到違反的法律義務，不但包含藉由雙邊或多邊條約承諾接受的國際義務，也包括一個漁業組織的「合作非締約方」（比如台灣在ICCAT及IATTC）經過單方承諾所接受的義務。可細分為三類：第一類為本國籍及外國籍漁船，在國家海域

1，下冊，頁1055-1056、1064-1068。

67 請至http://www.fao.org/figis/servlet/static?dom=org&xml=ipoa_IUU.xml下載IPOA-IUU之全文（last visited 15 August 2006）。另請參考OECD為了打擊IUU捕魚行為所成立的任務編組，所謂的Ministerial Task Force to Tackle IUU Fishing，此任務編組獲致的成就，請上官方網站查詢http://www.oecd.org/searchResult/0,2665,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html (last visited 15 August 2006)。

airiti

管轄範圍中的漁捕行為，而未獲政府許可者；或雖獲許可，然而違反沿岸國相關國內法規者[68][3.1.1]。第二類為進行漁捕行為的漁船，具有一個RFMO締約方的國籍，然該漁捕行為違反了RFMO所制定並對船旗國具有拘束力的養護管理措施，或違反了對船旗國具有拘束力的國際法規則[69][3.1.2]。第三類為違反國內法或國際法義務的漁捕行為，此種義務，包括一個國家，因身為RFMO的合作非締約方所單方承擔之義務[70][3.1.3]。

㈡未報告之漁捕行為[3.2]：依有權要求提交漁捕行為報告之機關之不同，可能產生違反國內法或RFMO規定的情事，細分為二類，第一類為漁捕行為，未曾對相關國內機關報告或報告不實，因而違反國內法規者[71][3.2.1]。第二類為漁捕行為，發生於一個RFMO負責的海域之內，未曾報告或報告不實，因而違反該RFMO制定之報告程序規定者[72][3.2.2]。

㈢不受規範之漁捕行為[3.3]：依據國際條約法中所謂條約對第三國不生效力之原則[73]，現行有效之國際魚類養護管理措施對於非

---

68 同前註，IPOA-IUU第3.1.1段。

69 同前註，IPOA-IUU第3.1.2段。作者按，我國目前並非任何RFMO公約的締約方，因此不可能涉及此種行為。

70 同前註，IPOA-IUU第3.1.3段。作者按，日本在ICCAT指控我國漁船涉及洗魚行為，我國政府未能有效管理及適當處罰，引發各國對我國政府的指責。我國違反之義務，即為基於合作非締約方所單方承諾遵守的義務。

71 同前註，IPOA-IUU第3.2.1段。作者按，2004年我國在ICCAT被日本指控涉及的洗魚行為，係由我國籍漁船與我國人經營之外國籍運搬船聯手完成不實之報告。

72 同前註，IPOA-IUU第3.2.2段。作者按，2004年我國漁船在ICCAT被日本指控涉及的洗魚行為，影響的RFMO包括大西洋的ICCAT、太平洋的IATTC與WCPFC、與印度洋的IOTC。

73 即所謂的「條約與第三國間的關係」之基本原則。維也納公約第34條規定：「條約非經第三國同意，不為該國創設義務或權利（a treaty does not create ei-

airiti

屬RFMO締約方的國家，或捕魚實體，非經其同意，不發生拘束力，故可能產生規範無法普及於所有國家的情況[74]。現行有效之國際法規，適用之客體未必涵蓋所有應予規範之魚種或漁捕區域，亦構成不受管制的自由地帶，必須設法加以處理。此處不受規範之漁捕行為可再細分為二類，第一類為漁捕行為，發生於一個RFMO管轄的海域之內，該行為不符或違反RFMO制定之養護管理措施。而漁船為無國籍，或具有漁業組織非締約方的國籍，或屬於一個捕魚實體者[75][3.3.1]。第二類為漁捕行為之地點，或捕撈之魚種，並未受到具有拘束力的養護管理措施之規範，但此行為，並不符合國際法中對於海洋生物資源養護之國家責任規範者[76][3.3.2]。

---

ther obligations or rights for a third State without its consent.）」，見丘宏達、陳純一，同註1，頁72。

74 我國參加RFMO時，不論是以會員地位參加的WCPFC與CCSBT，還是以合作非締約方地位參加的ICCAT與IATTC，我國均明示承諾遵守該組織養護管理措施。因此，所謂「不受規範的漁捕行爲」，不發生在此四個組織管轄海域之中。

75 同註67，IPOA-IUU第3.3.1段。作者按，我國參加IOTC，係以「受邀專家」的個人身分參加，因此該參加的人員在法律上不代表台灣政府承諾遵守任何IOTC的義務。在該組織中，台灣被視爲中國之一省，並無主體性。因此，台灣政府無法依據參加WCPFC及CCSBT的模式，與IOTC秘書處換函而成爲「會員」。台灣政府也無法依循參加ICCAT與IATTC的模式，單方承諾遵守IOTC的所有養護管理措施，而成爲「合作之非締約方」。因此，有可能將懸掛台灣（中華民國）旗幟而在印度洋作業的漁船，當成「不受規範」的漁船。不過，這種主張的問題，在於台灣在IOTC被視爲中國的一省，而中國是IOTC的締約方，將台灣人的捕魚行爲視爲「不受規範」的捕魚行爲，在理論上也不是完全沒問題。

76 同註67，IPOA-IUU第3.3.2段。

airiti

二、IPOA-IUU在國際法中的法律地位

作為「責任制漁業行為準則」的延續性行為準則，IPOA-IUU的法律性質，同屬於自願遵守（voluntary）之規範。IPOA-IUU不是國際法定義下的國際條約[77]，沒有條約的強制性法律拘束力[78]，而為「軟法（soft law）」[79]。不適用後法優於前法（條約），或是特別法優於普通法（條約）等原則，因此並不損及各國在國際組織或條約中所持之立場。IPOA-IUU準用於捕魚實體（指我國）[80]。

在解釋及適用上，IPOA-IUU本身、連同IPOA-IUU與其他國際條約及文件之關係，應依循「責任制漁業行為準則」第一條第一

---

77 依據維也納條約法公約第2條第1項第1款規定，「稱條約者，謂國家間所締結而以國際法爲準之國際書面協定。……」參見丘宏達、陳純一，同註1，頁64。另請參考國際法委員會對於條約的定義當中所含的要素「以國際法爲準（governed by international law）」的解釋，就是所謂「有意願在國際法規範之下創造義務（the element of an intention to create obligations under international law）」，詳見ANTHONY AUST, MODERN TREATY LAW AND PRACTICE 17 (1st ed. 2000).

78 同註67，IPOA-IUU第4段。

79 針對軟法的定義，請參考姜皇池，國際公法導論，頁125-129，2006年。另請參考ANTONIO CASSESSE, INTERNATIONAL LAW IN A DIVIDED WORLD, para. 109 (1st ed. 1986)。IPOA-IUU的軟法的性質，可自其使用之文字來觀察，請看Michael Akehurst教授所提出之判斷標準，參考MICHAEL AKEHURST, A MODERN INTRODUCTION TO INTERNATIONAL LAW 27 (6th ed. 1987). 另請參考ANTHONY AUST，同註77，頁18。另請參考姜皇池，同註1，頁1086。並請參考D. J. HARRIS, CASES AND MATERIALS ON INTERNATIONAL LAW 64-65 (5th ed. 1998). 另請參考ANTONIO CASSESSE, INTERNATIONAL LAW 160-161 (1st ed. 2001). 另請參考P. SANDS & P. KLEIN, BOWETT'S LAW OF INTERNATIONAL INSTITUTIONS, para. 11-043 (5th ed. 2001). 另請參考H. G. SCHERMERS & N. M. BLOKKER, INTERNATIONAL INSTITUTIONAL LAW, Chapter 8 - para. 1217-1239 (3d ed. 1995).

80 同註67，IPOA-IUU第5段。

airiti

項、第一條第二項、第三條第一項、及第三條第二項之規定[81]，藉此闡釋其「軟法」的性格淋漓盡致[5]。以下分別闡述之。

㈠IPOA-IUU就其形式而言，雖係自願遵守之準則。然就其內涵而論，特定條文卻反映相關國際法規則，包括由UNCLOS所規定之國際法規則。各相關條約所適用之國家（僅締約國），與IPOA-IUU適用的國家（所有國家與捕魚實體），範圍窄寬不同。IPOA-IUU亦包含某些「尚未生效」之條約內容，試圖透過IPOA-IUU所設立之機制，促使「所有」國家「提早」遵循之[82]。

㈡IPOA-IUU力求詳盡，旨在填補現行條約之規範漏洞。對所有國家設下規範，而影響FAO之會員國及非會員國、捕魚實體、次區域、區域、及全球性之政府、RFMO及非政府間的國際組織，以及所有與漁業資源之養護、管理、及發展有關之私人，包括捕魚從業人員、從事魚貨之加工及銷售之人員，連同其他使用與漁業相關的水資源之人員[83]。

㈢IPOA-IUU既為自願性之規範，在效力上不凌駕具有國際法拘束力之條約，因而其解釋及適用，應依循由UNCLOS所反映之相關國際法規範。IPOA-IUU之任一條文，均不損及由UNCLOS所反映之各國基於國際法所享有及負擔之權利、管轄權力、及義務[84]。

㈣IPOA-IUU之解釋及適用，應以符合UNFSA之方式為之，並應遵循其他具有拘束力之國際法規範，包括各國依其國際條約義務所負擔之國際義務；亦應考量一九九二年的Cancun宣言、一九九二年里約之環境及發展宣言、聯合國環境及發展會議所制定之二十一世紀行動綱領（Agenda 21），特別是該綱領的第十七章、以及其

81 同前註。
82 參見責任制漁業行爲準則第1.1條，同註66。
83 參見第1.2條，同前註。
84 參見第3.1條，同前註。

airiti

他相關之國際宣言及國際文件[85]。

綜上所述，作者認為IPOA-IUU在國際法的效力位階如此低落，原因是其中所含的要求非常新穎有效，與現行國際法差距太大，對於國家主權的侵犯非常嚴重，因此各國不願給予此文件太高的法律效力。換言之，IPOA-IUU被定位為「軟法」，係因各國對其「既期待又怕受傷害」的情結。倘若要提升其內容的法律效力，賦予法律拘束力，則另須經過「造法」程序，將各該內容納入條約或是RFMO架構下有拘束力的決議中。

三、IPOA-IUU對於船東國籍國的要求

㈠就對於國民之管轄而言：依據UNCLOS之相關條款，同時不損及船旗國在公海中所負擔之主要責任，各國應在最大可能之範圍下，採取措施或協調他國採取措施，以確保受其管轄權拘束之國民不幫助或從事IUU漁捕行為。所有國家均應合作，以指認涉及IUU漁捕行為之船舶所有人及使用人[86][18]。值得注意的是，本段原草案遭到刪改的文字為：「各國應採取有效措施，譬如課與刑事責任，以確保受該國管轄的自然人或法人，無論身在何處，均不致從事違反由國內、區域內、或全球立法行為所制定之具拘束力的養護管理措施或條款之行為，或從事減損此措施或條款效力之行為。[87]」原草案最後遭到刪改，顯示IPOA-IUU只要求各國在國內

85 參見第3.2條，同前註。

86 同註67，IPOA-IUU第18段。

87 參考Paragraph 16 of the Preliminary Draft of the IPOA-IUU (Preliminary Draft), Appendix D to the Report of the Expert Consultation on IUU Fishing Organized by the Government of Australia in Cooperation with FAO, (Sydney, Australia, 15-19 May 2000), from http://www.fao.org/docrep/meeting/x7798e.htm (last visited 30 November 2000).

airiti

法可能之範圍下有所作為。即便為「有效」之措施，諸如課與刑事責任，倘屬「依據國內法不可行」者，IPOA-IUU不至強人所難。

㈡各國應勸阻國人不至不履行船旗國義務之國家申請漁船之國籍[88][19]。值得注意的是，本段原草案遭到刪改的文字為：「所有國家均應合作以指認從事IUU及其相關行為之漁船之使用人或所有人，包括自然人及法人。所有對此等人員具有管轄權之國家應盡最大努力，確保為此等人員所有或使用之船隻均不以違反由國內、區域內、或全球立法行為所制定之養護管理措施或條款之方式，或以減損此等措施或條款效力之方式，從事漁捕行為。[89]」原草案最後遭到刪改，顯示IPOA-IUU只要求各國對於國民從事一般性的「規勸」或「勸告」，期能阻止國人不至違反船旗國義務之國家（權宜旗之國家）申請漁船國籍。

㈢對於制裁或處罰而言，各國應確保對於從事IUU行為之國籍船舶，以及在最大可能的範圍下，對於受其管轄權拘束之國民從事IUU行為者，其制裁之嚴重程度足以有效地避免、抵制、及剷除IUU行為，並剝奪觸犯IUU行為者自該行為所獲之利益。此類制裁可包括制定基於行政罰原則的民事處罰制度。各國應確保對於此類制裁之執行，係以一致及透明之方式為之[90][21]。

㈣就經濟性誘因，各國應在國內法容許之最大範圍下，避免對於涉及IUU漁捕行為的公司、船舶、或個人提供經濟性的支持，包括政府之補貼行為[91][23]。

㈤讀過IPOA-IUU對於船東的國籍國課與義務的條文後，作者

88 同註67，IPOA-IUU第19段。
89 參見Preliminary Draft，同註87，第17段。
90 同註67，IPOA-IUU第21段。
91 同註67，IPOA-IUU第23段。

airiti

認為有下列重點。

1. IPOA-IUU在本章一開始即承認UNCLOS所明示的國際海洋法原則，即所謂「船旗國專屬管轄權」之原則。換言之，要求船東的國籍國對於外籍漁船的捕魚行為行使管轄權，係對於船旗國「專屬」或「主要」管轄權的一種干涉，而構成例外規定。IPOA-IUU也充分瞭解國際海洋法如此的原則，以及目前課與船東國籍國此種例外之義務的窒礙難行之處。然而在國際間對於權宜船所為IUU捕魚行為的深惡痛絕，以及某些船旗國面對國際要求所表現出來的不負責任的態度，則不能不創造一些新奇的做法以改法律之不足。因此，這種將「自願性」責任加諸於船東國籍國身上的規定，在性質上是例外規定，而且是極為軟性的義務，而非強行規定。此外，IPOA-IUU提供了一個不執行此項例外性義務的理由，那就是所謂的「在最大可能之範圍下（to the greatest extent possible）」行使此項「自願性」義務的限制條件。也就是說，此項「自願性」義務的執行與否以及執行之程度，端視船東國籍國採取管制措施的可能性有無及大小。

2. 基於此項認識，IPOA-IUU凡是要求船東國籍國任何事項，均有「在最大可能之範圍下，才必須為之」的限制（參考第【十八、二十一、二十三】條）。既然有此種限制，因此IPOA-IUU原草案當中第【十八】條要求船東國籍國採取「有效」措施，譬如課與刑事責任的要求；以及第【十九】條要求船東國籍國確保其國民在其所有或使用的外藉漁船從事捕魚行為時，不從事IUU捕魚行為等條文，最後均遭刪除。因此，最後得到各國同意的版本，僅要求船東的國籍國去「勸阻」國人不至不履行船旗國責任的國家申請漁船之國籍；不管是「確保國民不幫助或從事IUU捕魚行為」、「制裁從事IUU捕魚行為的國民」、還是「避免對涉及IUU捕魚行為的國民提供經濟上的支持（包含補貼）」等等，均僅在「最大可能範

airiti

圍下」或是「國內法容許的最大範圍下」，船東國籍國方有執行之「自願性」義務。

四、IPOA-IUU針對魚產銷售之國際協議措施

㈠本段[66-76]所述之諸項措施，其執行之方式，應承認各國對於以合乎永續發展方式捕獲之魚貨及魚製品，享有交易之權利。本段諸項措施，其解釋及適用，應遵照WTO所規定之原則、權利、及義務行之。諸項措施之執行，則應依照公平、透明、及無歧視之原則為之[92][65]。

㈡各國應採取所有合乎國際法規範之必要措施，來防止受到相關RFMO認定，確屬從事IUU行為的漁船捕獲之魚貨，在本國領土內交易，或進口至本國。RFMO對於此類漁船之認定，須經共同同意的程序為之，並應符合公平、透明、及無歧視原則。針對魚產銷售所採取之措施，其制定及執行，均應依據國際法規範，包括WTO條約所揭櫫的原則、權利、及義務。此類措施之執行，亦應合乎公平、透明、及無歧視原則。針對魚產銷售所採取之措施，僅能在例外情況下，亦即是當其他避免、抵制及剷除IUU漁捕行為均失敗之時，始可執行之。惟執行之前，應先行與利害相關國家進行磋商。單方決定針對魚產銷售所採取之措施，應避免之[93][66]。

㈢各國應確保針對魚產國際銷售所採取之措施，係滿足透明化原則、基於科學之證據，並係符合國際間同意之規則[94][67]。

㈣各國應彼此合作，包括透過相關的RFMO，以制定經多邊同意的針對魚產銷售所採取之合宜措施，此措施應符合WTO之規

---

92 同註67，IPOA-IUU第65段。
93 同註67，IPOA-IUU第66段。
94 同前註，IPOA-IUU第67段。

airiti

定，而係為避免、抵制、及剷除對於特定魚種的IUU行為之必要做法。RFMO採取的針對魚產銷售所採取之多邊措施，可用以支援各國協同之努力，以確保對於特定魚種及魚貨的交易行為，並無可能造成鼓勵IUU行為之效果，或減損依UNCLOS規定所採取的養護及管理措施之有效性[95][68]。

㈤為了降低或消弭IUU行為所獲魚貨的交易行為，而針對銷售所採取之措施，可以包括制定多邊性魚貨登錄及認證之要求條件，以及其他經多邊同意採取的合宜措施，例如：進出口管制及禁制措施。此類措施之制定，應本公平、透明、及無歧視之原則。一旦通過此類措施，各國應持續地及有效地予以執行[96][69]。

㈥針對特定魚種的魚產銷售所採取之措施，可能係降低或消弭漁船從事IUU行為的經濟性誘因的必要手段[97][70]。

㈦各國應採取階段性的行動，以提升國內市場的透明度，以追蹤魚貨之流通[98][71]。

㈧各國應在利害相關國家的要求下，提供協助，以抵制交易於其管轄海域內藉由違法行為所得之魚貨。所提供之協助，應符合兩國協議所採之條件，同時應完全尊重求助國的管轄權[99][72]。

㈨各國應採取行動確保本國的進口商、轉運商、購買商、消費者、機器設備供應商、銀行、保險業者、其他提供服務之人、以及大眾均瞭解：與經（捕魚作業海域之管轄國家，或相關之RFMO藉

95 同前註，IPOA-IUU第68段。

96 同前註，IPOA-IUU第69段。

97 同前註，IPOA-IUU第70段。並請參考Preliminary Draft看本段原始草案中被刪除之文字，同註87，第58段。

98 同註67，IPOA-IUU第71段。並請參考Preliminary Draft看本段原始草案中被刪除之文字，同註87，第59段。

99 同註67，IPOA-IUU第72段。

airiti

由共同同意之程序）認定確曾從事IUU行為之漁船交易，將可能帶來的不良後果。各國並應考慮採取措施以抵制此類交易。各國可考慮，在國內法容許的可能範圍下，立法規定此類交易行為係違法行為。所有對於從事IUU行為漁船之認定作業，均應符合公平、透明、及無歧視之原則為之[100][73]。

㈩各國應採取行動確保本國的漁民瞭解，與經（捕魚作業海域之管轄國家，或相關之RFMO依據組織內部共同同意之程序）認定，確曾從事IUU漁捕行為之進口商、轉運商、購買商、消費者、機器設備供應商、銀行、保險業者、其他提供服務之人交易，將帶來的傷害性後果。各國並應考慮採取措施以抵制此類交易。各國可考慮在國際法規範下的可能範圍內，立法規定此類交易行為或就IUU捕魚行為所獲得的魚貨的交易行為係屬違法。所有對於從事IUU行為之漁船之認定，均應符合公平、透明、及無歧視之原則為之[101][74]。

㈪讀過IPOA-IUU第【65-74】段對於貿易限制措施的規定之後，作者認為有幾個重點，必須指出。

1. 各國對於本國籍漁船捕撈而得的魚貨，原則上享有國際貿易的權利[102]。換言之，對於任何限制魚貨的國際貿易的規範或是決議，不管是限制特定漁船的魚貨、還是限制一個國家所有漁船的魚貨，均不得輕易為之。當然，此項原則性的權利之存在，必須滿足一項重要的前提要件：那就是魚貨的捕獲，必須以「合乎永續發展之方式」為之。換言之，倘若一個國家缺乏健全的法規制度用以有

---

100 同註67，IPOA-IUU第73段。並請參考Preliminary Draft看本段原始草案中被刪除之文字，同註87，第61段。

101 同註67，IPOA-IUU第74段。並請參考Preliminary Draft看本段原始草案中被刪除之文字，同註87，第62、63段。

102 但是必須不能滿足UNFSA第17條第1-2項的消極條件，同註2。

airiti

效規範國籍漁船的捕魚行為，或是雖然具備法規制度，但是在執行法規制度時，並未促使國籍漁船因此使用永續的方式作業者，從而發生大規模的國籍漁船違法捕魚的「無政府」的「脫序」現象，那麼這個國家對於國籍漁船所捕撈之魚貨，便無法享有國際貿易的權利。當然，真正的重點在於程序上如何決定一個國家所享有的國際貿易的權利，因為發生如此的亂象而遭到中止的命運。在此，所謂「一個國家」所享有的權利，倘若喪失，影響所及的，是具有該國國籍的所有漁船所捕撈的魚貨，而非限制特定的違規漁船所捕撈之魚貨。放到具體的情況下來觀察，我國政府自2004年起在ICCAT所遭遇的處境，就是一步一步地喪失「一個國家」所享有的對於所有國籍漁船所捕撈之魚貨的國際貿易的權利。

*2.*倘若一個國家並未被判定出現前述「漁業無政府」狀態，那麼對於該國所實施的貿易限制措施，依據IPOA-IUU之規定，就必須限縮到針對特定漁船（詳見第【66、73】段），或是特定個人（詳見第【74】段）來實施。這裡的漁船也好，個人也好，均須經過一個具有公信力的認定的程序，判定確有從事IUU捕魚活動的情事。這樣「限定打擊面」的規定，其原因在於貿易限制的措施，在WTO協定的規範之下，本質上係一種「最後的做法」。因此，貿易限制措施，僅能在其他打擊IUU捕魚活動均宣告失敗的情況下，方能動用之（詳見第【66】段）。

*3.*IPOA-IUU在貿易限制措施的這一章節，由第【66、72-74】段觀之，並未規定對於「一個國家」實施貿易限制措施。所有關於執行貿易限制措施的條文，就其上下文來觀察，均係對於「特定漁船」或是「特定個人」所為。當然，IPOA-IUU並非不容許剝奪一個國家整體的魚貨進行國際貿易的權利。作者在前段即指出，倘若一個國家出現「漁業無政府」的亂象，那麼該國的國際貿易權利可能喪失。然而，在「漁業無政府」的情況發生之前，依據IPOA-

airiti

IUU本章條文的內容觀之，則缺乏此種全面性的抵制權利。不過，各RFMO本可自行決定制定具有法律拘束力的決議或建議，作為實施「全面貿易限制措施」的程序法，各RFMO也可以制定條約來規定如此的「程序」。IPOA-IUU既然在法律的階層上不及具有國際法拘束力的種種文件，自然不發生禁止諸RFMO為此程序規定的結果。然而，作者認為，IPOA-IUU在此所規定的對於特定漁船或特定個人實施貿易限制措施，其真正意義，在於提供一個「前置做法」，要求RFMO在相關程序法（比如說ICCAT的03-15號建議）中必須置入此種「前置措施」，在決定對於「一個國家」實施全面性貿易制裁之前，應先行實施對於特定漁船或特定個人的貿易限制措施。否則，全面貿易制裁措施，就可能被視為一種「在窮盡所有辦法之前」即採行的作法，而違反「貿易制裁措施作為最後手段」的原則。

肆、大西洋鮪類保育組織（ICCAT）的貿易制裁制度與實踐

介紹過IPOA-IUU的法律屬性及相關條文的內涵後，讀者應該瞭解，討論「05-02號決議合法性」時，並無「將IPOA-IUU直接適用到台灣」的問題。因為IPOA-IUU既為無拘束力的「軟法」，則須另經RFMO的造法程序，方能轉化成具有法律拘束力的規範。因此，真正的問題，在於「如何將IPOA-IUU的內容轉化為ICCAT的處罰決議（05-02號貿易措施前置性決議）」。這個轉化過程如果出了問題，那麼05-02號決議的合法性，就有可議之處。這個轉化過程，必須遵循ICCAT既定的程序規定，也就是03-15號有關「制訂貿易措施的程序」的建議。也就是說，探討05-02號決議的合法性，其標準有二。一為「直接」的標準，即03-15號建議。二為

airiti

「間接」的標準，即IPOA-IUU的特定內容。03-15號建議規定對特定國家課與貿易制裁之前的每一步驟所須滿足的條件，倘若05-02號決議的制訂過程有違反03-15號建議的任何一個條件，那麼05-02號決議就有合法性的問題。另一方面，IPOA-IUU的內容經「調整」後「進入」了05-02號決議。這個進入的過程，是否有違反03-15號建議之處？也是本文必須討論之處。以下要先討論03-15號建議。

一、ICCAT程序法第03-15號「關於貿易措施之建議」

ICCAT對於捕撈行為的養護管理訂有各類詳細的實體法規定[103]，對於違反此類實體法的國家，ICCAT亦訂有認定違規以及用貿易限制措施作為處罰的程序規定。03-15號建議，其實是將ICCAT自一九九四年以來針對「黑鮪」[104]、「劍鰭魚」[105]、以及「大型延繩釣漁船的未報告及不受規範的捕撈行為」[106]所陸續制定的三個程序規定整合而成的程序規定。就架構及內容而言，03-

103 ICCAT法規全書，同註7，頁122。

104 參考94-3 Resolution by ICCAT Concerning an Action Plan to Ensure Effectiveness of the Conservation Program for Atlantic Bluefin Tuna, 於1995年10月2日生效，然而依據03-15號建議第12條規定，被03-15號建議所取代。94-3號建議的全文，參見ICCAT在2001年10月所發行的Compendium of Management Recommendations and Resolutions Adopted by ICCAT for the Conservation of Atlantic Tunas and Tuna-like Species，編號COM-SCRS/01/10，頁84（作者私人收藏）。

105 參考95-13 Resolution by ICCAT Concerning an Action Plan to Ensure the Effectiveness of the Conservation Program for Atlantic Swordfish，於1996年6月22日生效，被03-15號建議所取代。同前註，頁93。

106 參考98-18 Resolution by ICCAT Concerning the Unreported and Unregulated Catches of Tunas by Large-Scale Longline Vessels in the Convention Area，於1999年6月21日生效，被03-15號建議取代。同前註，頁113-114。

airiti

15號建議係將此三項程序規定充實化與透明化，對於此三項程序規定當中所規定的貿易制裁措施，03-15號建議改善了制定此類措施的程序，包括規定「前置措施」之制定程序、前置措施如何演變到貿易制裁的程序、以及因為各國認可相關國家漁業管理之改善而採取的獎勵措施的程序等等。以下將介紹03-15號建議之架構與內容，在適當之處並將比較與討論被此建議取代的三項程序規定的相關內容。

㈠前言提到四大指導原則：*1.*「所有締約方和合作非締約方、實體或捕魚實體（以下統稱為CPCs）均有遵守ICCAT養護和管理措施（實體法）的義務[107]」；*2.*「CPCs有必要持續地努力，以確保執行CCAT養護和管理措施（實體法）[108]」；*3.*「貿限制措施應作為最後的手段，僅在其他措施已被證明係無法成功地預防、制止及剷除任何破壞ICCAT養護和管理措施（實體法）效力的作為或作為的時候方能執行[109]」；*4.*「國際法、包括WTO諸協定所制定之原則、權利與義務，應作為制定與執行貿限制措施之依據，並應以公平、透明及無歧視的方式執行貿易限制措施[110]」。值得注意的是，此處第三及第四項指導原則，在94-3號建議、95-13號建議、以及98-18號建議的前言當中，均未受強調[111]。

㈡再就03-15號建議的本文（operative paragraph）而言，第一條首先規定提出檢舉的國家所需遵守的證據規定。依據此條文：「作為鮪類以及類鮪類魚產品之進口國以及該等產品在其港口內卸載之港口國的CPCs，應盡可能蒐集與檢查這些進口或卸載之資訊

107 請參考03-15號建議前言第3段，同註7，頁122。
108 請參考03-15號建議前言第4段，同前註。
109 請參考03-15號建議前言第5段，同前註。
110 請參考03-15號建議前言最後一段，同前註。
111 同註104-106。但請注意98-18 Resolution第4段提及WTO協定。

airiti

及其相關資訊，每類並應將下類資訊提交予委員會：*1.*捕撈及生產鮪類及類鮪類產品的船名；*2.*船旗國；*3.*產品（鮪類和類鮪類）之魚種別；*4.*漁區（大西洋、地中海或其他區域）；*5.*產品別之重量；*6.*出口地點；*7.*船東姓名及住址；*8.*註冊資料。

㈢03-15號建議第二條接著規定，（第二條第a項）委員會應當透過養護和管理措施紀律委員會（以下稱為Compliance Committee）或改善ICCAT統計和養護措施之永久工作小組（以下稱為PWG）[112]而「指認（identify）」：*1.*未遵守ICCAT公約架構下之養護管理措施（實體法）所載義務的CPCs[113]，特別是未採取措施或實施有效的管控以確保懸其旗幟的漁船遵守ICCAT養護及管理措施（實體法）的CPCs；*2.*忽視國際法之規定，而未克盡與ICCAT合作之義務，以履行ICCAT關於鮪類及類鮪類養護及管理措施（實體法）義務的NCPs[114]，特別是未採取措施或未行使有效的管控，以確保懸掛其旗幟的漁船不從事任何活動破壞ICCAT養護及管理措施（實體法）效力的NCPs。

㈣03-15號建議第二條第b項隨即規定：此等「指認」應根據所有資料的審查結果為之，此處之所有資料均須符合第一條之規定；在適當的情況下，「指認」亦得根據其他相關資料，如委員會彙整之漁獲資料、自國家統計系統取得魚種的貿易資料、ICCAT統計文件計畫、ICCAT通過之IUU漁船名單，以及在港口及漁場取得之任

112 Compliance Committee負責「締約方」不法行為的審視，PWG則負責審視「非締約方」（包括合作之非締約方以及不合作之非締約方）的情況。

113 CPCs的定義為“Contracting Parties and Cooperating non-Contracting Parties, Entities or Fishing Entities”. 請參考03-15號建議前言第3段，同註7，頁122。台灣（中華台北），為合作之非締約方，係被CPCs所涵蓋。

114 NCPs的定義為“non-Contracting Parties, Entities or Fishing Entities”請參考03-15號建議前言第4段，同前註。

airiti

何其他資料。第二條第c項則規定：Compliance Committee或PWG在決定是否作出「指認」時，應當考慮所有相關事項，包括可能已經破壞ICCAT養護和管理措施效力之作為或不作為的歷史、性質、情況、程度及嚴重性。

㈤作者在此要強調的是，綜合第一條及第二條的內容，可知03-15號建議對於進行「指認」所需要的「證據」係有具體要求，必須滿足特定條件。就此類證據一一觀之，均為第三人在客觀上得以檢證與確認的事實。無法檢證與無法確認的證據，比如說「傳聞證據」，應該無法滿足此處之條件。其實，03-15號建議對於「證據」的要求，在受其取代的三個建議當中，已有初步規定。因此，03-15號建議係逐步演化之結果。觀察94-3號建議第(b)條及95-13號建議第(c)條，吾人得知，依據此二項建議，任何國家被「指認」之前所需被檢舉之證據，已經包括「委員會所編纂之捕撈訊息」、「經由國家統計而得到的貿易訊息」、「經由相關魚種的統計文件計畫所蒐集而得知訊息」、以及「其他於港口與捕魚海域所獲得的相關訊息」。到了98-18號決議制定之時，在第一條及第二條當中對於證據的要求，已經演變到幾乎與03-15號建議的嚴格程度完全相同的情形。

㈥就CPC或NCP被「指認」後的結果而言，03-15號建議第三條規定：ICCAT委員會應要求相關國家（CPCs或NCPs）改正受到「指認」的作為或不作為，以免破壞ICCAT養護及管理措施（實體法）的效力。委員會應通知被「指認」之CPCs及NCPs三項訊息：*1.*「指認」的原因連同所有可取得之佐證；*2.*該等國家有機會於委員會召開年會至少三十天前，以書面針對「指認」之決定與其他相關資訊作出回應，包括對於不服「指認」而提出反駁之證據，或是提出改善之行動計畫以及針對改善情況業已採取之步驟；*3.*對於NCP受指認者，對其發函邀請以觀察員身分參加將討論該議題

airiti

的年會。

㈦與03-15號建議第三條密切相關的是第五條規定，內容是ICCAT執行秘書應當透過一種以上的連絡方式向被指認的CPC或NCP傳達委員會期待其改善的要求，並試圖尋求CPC或NCP確認業已取得此項要求。

㈧作者在此要指出的是，第三條及第五條的規定，在受其取代的三個建議當中均找不到類似的要求。這兩個新的規定，應係為分別貫徹03-15號建議在前言中所提到的第四指導原則當中的「公平」及「透明化」原則。此二項要求，亦係為滿足WTO協定之要求，使得ICCAT能夠避免發生日後被指稱委員會本身犯有「程序性瑕疵」的機會。

㈨一旦國家被指認之後，03-15號建議第四條則鼓勵CPCs聯合及個別地要求受指認者改正受指認之作為或不作為，以便終止破壞ICCAT養護和管理措施效力之情況。此項規定的內容，在受到取代的94-3號建議當中[115]，已經有類似的規定。

㈩對於被指認的國家一年之後的可能命運，03-15號建議亦有規定，第六條規定，Compliance Committee或PWG應當審查被指認的CPCs或NCPs所提出的「回應」及「新資訊」，並建議委員會自三種選項當中，採行一種行動。其一為「撤銷指認」；其二為「持續對CPC或NCP的指認狀況」；其三為「通過無歧視的貿易限制措施」。不過，有鑑於前言之中，對於貿易限制措施，已有所謂「最後手段」的定性敘述。因此，第六條第二項遂規定，對於CPCs，在考慮採取貿易制裁措施前，應在可能的範圍內，先採取「前置措施」，譬如「縮減現有之配額」或「降低漁獲上限」的行動。貿易限制措施僅能在這些「前置措施」已被證明「失敗」或「無法發生

115 參見94-3號建議第d條，同註104。

airiti

效果」時才考慮動用[116]。

㈡作者對於六條第一項及第二項的規定，有四點看法：

1. 與受到03-15號建議取代的三個建議相比，03-15號建議的規定較為完整與公平。94-3號建議[117]、95-13號建議[118]、98-18號建議[119]均規定：受到「指認」的國家均有一年的時間依據委員會之要求而採取改善之行動，其後每一年均應受到檢視。檢視之內容係審查該國是否依據委員會之要求而有所改進。答案為否定者，委員會為了確保ICCAT相關養護管理措施（實體法）之執行效果，將對於各會員國做出決議，要求各國在符合其國際法義務的情況下，針對受到貿易制裁之國家所生產之相關漁獲，採取不具歧視性的貿易限制措施[120]。換言之，這三個被取代的決議並未規定在對於任何國家制定貿易制裁之決議之前，必須採取所謂的「貿易制裁之前置措施」。如此，對於「貿易制裁」作為國際法所規定的「最後手段」之大原則，似乎未能貫徹。這樣的做法，也違反IPOA-IUU第【66、72-74】段的要求，應該先對於「特定的漁船」或是「特定的個人」加以制裁。這三個決議亦未規定在一年之後經過審查，受到指認的國家有可能得到「撤銷指認」之待遇。當然，這種好的待遇會附隨在評估產生正面滿意結果之後，或可視為當然之理。不過，缺乏這種規定，對於實現「公平」及「透明化」原則之要求，則仍有不周全之憾。

2. 第六條第二項的規定「貿易限制措施僅能在縮減配額或降低

116 03-15號建議第6條，同註7，頁123。

117 請參考94-3號建議第(e)-(f)條，同註104。

118 請參考95-13號建議第(e)-(f)條，同註105。

119 請參考98-18號建議第4-5條，同註106。

120 請參考94-3號建議第(e)條、94-3號建議第(f)條、與98-18號第4-5條規定，同註104-106。

airiti

漁獲上限之前置措施已被證明失敗或無效時才考慮動用」。此處所謂「成功」與「失敗」，或是「有效」及「無法發生效果」的「判斷標準」，應該是遭到「指認」之作為或不作為所違反的ICCAT養護管理措施「實體法」。換言之，一開始受到「指認」的作為（或不作為）所具備的「可非難性」，係在於其違反特定的ICCAT養護管理措施。因此，在被「指認」的國家一年的努力之後，倘若諸會員國決定「撤銷指認」，應該係基於「違反」該項特定養護管理措施實體法的狀態「已不復存在」。同理，進入貿易制裁的前置措施的狀態後，該國努力的方向，亦在於消除違反特定ICCAT養護管理措施的狀況。因此，第六條第二項的判斷標準，也應該繫於先前受到違反的ICCAT「實體法」。故而，ICCAT在適用03-15號建議時，無權對於相關國家適用不屬於ICCAT養護管理措施的任何「實體法」。否則等於要求相關國家適用一種對於其他ICCAT會員國並無拘束力的規範，而發生違反「不歧視」原則的情況。此處所謂「不歧視」原則，不但是03-15號建議前言當中所揭櫫的第四個指導原則，也是WTO協定當中一項非常重要的法律原則。

3. 03-15號建議第六條第一項及第二項的程序規定，在受到該建議取代的三個建議當中，均沒有類似之要求。在03-15號建議當中放置如此的程序，係為了確保「貿易制裁」措施為「最後手段」，同時避免日後發生違反WTO協定義務的情況。第六條第二項所規定的「前置措施」，也就是所謂的「縮減現有之配額」或「降低漁獲上限」的行動，均為例示規定，而非窮盡所有可以採行的措施。換言之，在制定貿易制裁措施決議之前，ICCAT應該採行的，不限於這兩種作法。這種解釋方式，由該項文字本身「譬如（such as…）」即可看出。因此，IPOA-IUU第【66、72-74】段所舉出的方式：所謂對於「特定的漁船」或是「特定的個人」加以制裁，在解釋上應該被視為03-15號建議第六條第二項的一部分。而

airiti

在ICCAT制定制裁決議前，應考慮採行之。

*4.*從「被指認」的狀況進步到「撤銷指認」或是退步到「貿易制裁的前置措施」，甚至日後的「貿易制裁措施」，均須要會員國的共識。換言之，只要有一個國家反對「撤銷指認」的提案，通常不會發生撤銷之結果[121]。反之，只要有一個會員國拒絕接受「貿易制裁的前置措施」的提案，那麼第六條第二項所謂的「縮減配額」的情況，也不容易發生。

㈡當ICCAT的委員會會議決定採取03-15號建議第六條第一項所列的第三個選項（貿易限制措施）時，第七條則規定委員會應依據公約第八條之規定，以決議（recommend）之方式要求ICCAT諸會員國採取符合國際法規範的不歧視的貿易限制措施。同時，委員會應該依據03-15號建議第五條所規定之原則及程序將此項決定周知所有相關的CPCs及NCPs。換言之，ICCAT執行秘書亦應透過一種以上的聯絡方式向被制裁的CPC或NCP傳達委員會制裁及期待其改善的要求，並試圖尋求CPC或NCP確認業已取得此項要求。至於對接到委員會要求採取貿易限制措施的會員國而言，第八條亦規定一項「通知」義務，亦即是向委員會通報各國履行貿易限制決議而採行的國內配套措施。值得注意的，第七條及第八條所含的通知義務之規定在被03-15號建議取代的三項建議當中並不存在，作者認

121 除非採取「投票」方式決定是否通過該提案，一般而言，ICCAT（以及其他RFMO）均採「共識決」。如果對於特定提案沒有共識，就會一直努力協調讓步，修改文字，直到產生共識爲止。在有歧見的各國均不願讓步的狀況下，可能採取二種作法，一爲將該提案放到下一次開會再議，等待共識慢慢形成；二爲用投票方式來對決。不過投票必須面對一個風險，那就是必須有ICCAT三分之二的締約方代表在場（法定人數），否則無法投票。請參考ICCAT的程序規則（Rules of Procedure）的第9條第1-3項，自http://www. iccat. es/Documents/Commission/BasicTexts.pdf下載（last visited 11 March 2007），頁14-15。

airiti

為應該係為了履行前言所揭示的「透明化」指導原則所致。

㈢就解除貿易制裁狀況的程序而言，03-15號建議第九條規定，為提供委員會訊息，以便作出決議解除貿易限制措施，Compliance Committee或PWG每年應審查依據第七條通過之所有貿易限制措施，倘若審查結果顯示情況業已改正，Compliance Committee或PWG應當建議委員會解除無歧視性的貿易限制措施。此類決定之考量因素，也應當包括受制裁的CPCs和NCPs是否採取足以長久維持改善狀況之具體的措施[122]。本條所含之程序一樣並不存在於被03-15號建議取代的三項建議當中，作者認為應係為了實踐前言所揭示的「公平」及「透明化」指導原則所致。

㈣當一個遭受貿易制裁措施的國家被ICCAT撤銷貿易限制時，倘若又發生破壞組織養護管理措施的行為，且情況嚴重者，是否必須依據第一條至第六條之規定，先經過「指認」、一年過後進入「貿易制裁的前置措施」、然後再等一段時間才能制定「貿易制裁」之決議？這個問題的答案出現在03-15號建議第十條。內容是這樣的：在解除貿易限制措施之後，倘若發生非常的事態或是現存的訊息明確顯示，相關的CPC或是NCP仍然繼續破壞ICCAT養護管理措施的效果者，委員會得立即決定採取行動，在適當的情況下，包括依據第七條通過決議逕行貿易制裁。在採取此項行動之前，委員會應要求相關的CPC或NCP終止其不法之行為，委員會並應提供相關CPC或NCP合理之機會提出回應。本條所含之程序亦並不存於被03-15號建議取代的三項建議當中，作者解讀應係為實踐前言所揭示的「公平」及「透明化」指導原則所致。

㈤03-15號建議第十一條係有關將受貿易制裁的國家名單公開之規定。委員會應製作年度清單，將受到依據第七條貿易限制措施

122 同註7，頁123。

airiti

的CPCs及NCPs的名單羅列其上。就NCP而言，受到貿易制裁者，將被視為ICCAT不合作之非會員（non-Cooperating non-Contracting Parties to ICCAT）。

㈥有鑑於03-15號建議係取代三個舊的建議。然而，在03-15號建議生效之前，某些國家依據94-3號建議、95-13號建議、或98-18號建議遭受制裁，而相關的貿易限制措施之效力延伸到03-15號建議生效之後。那麼，在03-15號建議生效日期之後的情況如何？03-15號建議第十二條解決這個問題。內容是：基於此三個舊建議被取代之事實，依被取代之一個或多個建議而受制裁的CPCs和NCPs，視為依03-15號建議制裁（仍然有效），但03-15號建議生效後的制裁程度不得高於03-15號建議生效前的制裁程度[123]。

二、ICCAT關於貿易制裁措施的實踐

作者在前段〔肆．一〕中已經討論過ICCAT對於實施貿易限制措施的程序法03-15號建議，以及被03-15號建議取代的三個建議（94-3號、95-13號、98-18號）。有鑑於IPOA-IUU以及03-15號建議均強調「公平」、「無歧視」、及「貿易制裁措施應作為最後手段」之三原則。同時，03-15號建議第六條第一項規定受「指認」的國家在後一年的三種可能情況，包括「撤銷指認」、「延續指認」、及「進入貿易限制措施」（包括「進入貿易限制措施之前置措施」）等。然而，從03-15號建議以及被其取代的三個建議的文字觀之，找不到非常具體的條件，可以被Compliance Committee或PWG所遵循，以便在三種選項當中挑選出最適合的作法。因此，檢驗是否Compliance Committee或PWG係遵循「公平」、「不歧視」及「貿易制裁措施應作為最後手段」之原則來做決定，就必須

[123] 參見03-15號建議第12條，同註7，頁124。

airiti

依據ICCAT歷年來的實踐來作為標準。作者以下將整理ICCAT自二〇〇一年至二〇〇四年於Compliance Committee或PWG中依據94-3號、95-13號、98-18號以及03-15號建議作出下列四種決定的考慮。㈠將前一年「被指認」的國家判定為應「維持指認」狀態；㈡將前一年「被指認」的國家判定為應實施「貿易限制措施」；㈢將前一年實施「貿易限制措施」的國家判定為應「繼續貿易限制」；㈣將前一年實施「貿易限制措施」的國家判定為應「立即」或「預告」解除貿易限制。

在此，作者引用ICCAT年會的紀錄以及ICCAT對於相關國家發出的信函當中的相關段落。由於03-15號建議當中有許多規定係新加入的內容。因此，觀察Compliance Committee或PWG的相關實踐時，在某種程度之下，應將二〇〇四年前後的實踐區分開來。比如說「進入貿易制裁的前置措施的規定」並不存在於前三個決議。因此，不能因為二〇〇四年之前的實踐當中找不到任何實施前置措施的例子，就可得到在二〇〇五年之後「不須採取前置措施，即可進入貿易制裁措施」的結論。在二〇〇五年十一月我國參加ICCAT的年會當中，有國家（日本及其他幾個國家）發言主張我國二〇〇五年整年的表現，相較於過去某些受貿易制裁國家而言並沒有好到哪裡去，應該在二〇〇六年就直接對我國實施貿易制裁，否則會違反「公平」原則。這種發言，就是枉顧03-15號建議與前三個建議內容不同的部分。

應該說明的是，作者選取「將前一年被指認的國家判定為應繼續維持指認狀態（From Identification to Continued Identification）」、「將前一年被指認的國家判定為應實施貿易限制措施（From Identificaiton to Sanction）」以及其他兩種情況的目的，在於與我國的情況相比較。如果持續兩年被指認狀態的國家的表現比我國還差，那麼在我國被指認後一年給予我國比指認還差的待遇

airiti

（如貿易制裁的前置措施，或直接貿易制裁），就可能違反「公平」原則。同理，如果前一年遭指認而後一年被貿易制裁的國家表現遠比我國還差，那麼倘若我國被指認的一年後遭受貿易制裁，也有違反「公平」原則之虞。

當然，Compliance Committee或PWG在做相關決定時，有可能係違反基於過去慣例及實踐所形成的標準，而違反「公平」原則或是其他指導原則，而不顧在場國家之不滿。其實，此處作者所整理的相關實踐，並不能「確保」Compliance Committee或PWG做出合法的決定。這種整理的用途，目的在於日後被貿易制裁而考慮到WTO爭端解決機制尋求救濟時，可供我國法律顧問思考勝訴可能性的依據之一。另一種用途，係在開會的現場解釋給所有締約方，為何我國不該得到特定之待遇。作者討論這四種實踐的最後一個目的，係對不遵守實體法的特定國家，展示依ICCAT的「貿易限制措施程序規則」所做出的決議的執行情況、相關國家的配合情況、以及各不同程度的「配合」所產生的不同程度的「鼓勵或處罰」的後果。

㈠將前一年「被指認」的國家判定為應「維持指認」狀態

1. 萬納杜（二〇〇一～二〇〇二）

依據98-18號建議，ICCAT委員會在二〇〇一年「指認」萬納杜，理由是依據締約方所提供的進口資料及其他資料顯示，登記在萬納杜國內的許多條大型延繩鮪釣船，在ICCAT管轄海域當中捕撈鮪類及類鮪類魚種（tuna and tuna-like species）。同時，ICCAT所具有的貿易資料指出登記在萬納杜的船隻有出口大西洋大目鮪至日本的情況。鑑於萬納杜並非「締約方」、亦非「合作之非締約方」，因此該國無權捕撈ICCAT海域當中的鮪類及類鮪類魚種。故

airiti

而受到「指認」[124]。

到了二〇〇二年開會時，ICCAT委員會感謝在一年之中由萬納杜所寄來的種種信函以及由萬納杜所採取的種種措施，包括改正所屬漁船破壞ICCAT養護管理措施效力的行為。因此委員會認為不適合驟然實施貿易限制措施。然而，委員會對萬納杜的漁船所涉及的IUU捕魚行為，仍保持關切及擔憂。因此，ICCAT決定再度依據98-18號建議「指認」萬納杜，以達到持續督促該國繼續採取必要措施以確保所屬船舶不致從事破壞ICCAT養護管理措施效力的行為[125]。

*2.*印尼（二〇〇一～二〇〇二）

印尼在二〇〇一年會議當中首次依據98-18號建議被「指認」，情況與萬納杜在二〇〇一年的情況相同[126]。

到了二〇〇二年開會時，前述萬納杜二〇〇二年的情況亦存在於印尼。除此之外，印尼所屬漁船捕撈的大西洋大目鮪以及劍鰭魚產量，呈現大幅成長的情況。在「繼續指認」函當中，ICCAT委員會要求印尼對於獲得國內頒發捕撈鮪魚許可的十七艘所屬大型延繩鮪釣船，在二〇〇三年年會前提出說明，特別是這些船舶獲准從事作業的海域何在。此外，對於外國人所有或經營的十艘印尼藉大型

---

124 參見Letter of Identification to Vanuatu Pursuant to the 1998 UU Resolution, in Proceedings of the 17th Regular Meeting of the ICCAT (Murcia, Spain – November 12 to 19, 2001), 頁190-191。

125 參見Letter of Identification to Vanuatu Pursuant to the 1998 UU Catches Resolution, in ICCAT Report for Biennial Period, 2002-03, Part I (2002) – Vol. 1, English Version, 頁276-277。http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006).

126 參見Letter of Identification to Indonesia Pursuant to the 1998 UU Resolution, in Proceedings of the 17th Regular Meeting of the ICCAT (Murcia, Spain – November 12 to 19, 2001), 頁189-190。

airiti

延繩鮪釣船，印尼政府打算採取何種措施，亦須通知ICCAT[127]。

3. 賽昔爾（二〇〇二～二〇〇三）

ICCAT委員會在二〇〇二年開會時，對於貿易資料所顯示的由賽昔爾在二〇〇一年及二〇〇二年前八個月進口日本的大西洋大目鮪（分別為一百二十五噸及二百六十三噸），表示關切。因為委員會並未給予該國（並非「締約方」、亦非「合作之非締約方」）捕撈大目鮪的許可（a catch limit）。此外，對於該國所屬漁船在大西洋從事作業，委員會亦表示關切。儘管委員會對於該國提出的從事IUU捕魚行為的漁船的資料表示感謝，還是依據98-18號建議，將賽昔爾列入「被指認」名單[128]。

到了二〇〇三年開會時，委員會獲悉賽昔爾與日本簽訂了雙邊合作管理協議，將登記在賽昔爾的大型延繩鮪釣船合法化的消息。委員會也獲知有少數幾條賽昔爾藉之漁船持續在大西洋海域作業。貿易及科學資料同時顯示，在二〇〇〇年到二〇〇二年之間，賽昔爾在未獲ICCAT漁捕許可的情況下，該國籍漁船持續捕撈大西洋大目鮪以及少量劍鰭魚。在委員會對該國發出二〇〇二年的「指認」信函之後，該國並未直接向委員會解釋該國漁船作業之情況。再者，賽昔爾對於已有國籍之船舶，竟然核發第二張國籍證明（certificate of parallel registry），有證據顯示，有一艘賽昔爾藉的

127 參見Letter of Identification to Indonesia Pursuant to the 1998 UU Catches Resolution, in ICCAT Report for Biennial Period, 2002-03, Part I (2002) – Vol. 1, English Version, 頁273。http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006).

128 參見Letter of Identification to Seychelles Pursuant to the 1998 UU Catches Resolution, in ICCAT Report for Biennial Period, 2002-03, Part I (2002) – Vol. 1, English Version, 頁273-274。http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006).

airiti

船舶，同時具有荷屬安地列斯（The Netherlands Antilles）的國籍。因此，依據98-18號建議，委員會二度「指認」賽昔爾[129]。

*4.*古巴（二〇〇三～二〇〇四）

在二〇〇三年年會當中，ICCAT曾經檢視古巴藉漁船的捕撈資料，發現在二〇〇二年當中，對於已遭過度捕撈的西大西洋黑鮪，古巴的捕獲量為七十四噸。而ICCAT並未准許該國捕撈此類魚種。更嚴重的是，過去二十年來，古巴從未將黑鮪之捕獲量通報委員會。古巴既非締約方，又不為合作之非締約方。有鑑於此，依據94-3號建議，古巴遭到「指認」。此外，委員會要求古巴提供四類訊息：⑴該國對於所屬船舶所採取之船舶監控及管理方式、⑵在二〇〇三年以及之前，該國對於鮪類及類鮪類魚種的總捕撈量、⑶該國黑鮪產品之出口國為何、⑷該國捕撈黑鮪漁船的作業海域[130]。

到了二〇〇四年，ICCAT在年會當中審查古巴過去一年的表現。對於該國回函委員會告知有關漁業執照以及管理之相關訊息，雖表感謝。然而有鑑於該國並未通報二〇〇三年的捕獲量，委員會所獲得的訊息亦未能滿足委員會對於古巴提出之前述要求。委員會遂決定依據取代94-3號建議的「03-15號建議」繼續「指認」古巴[131]。

---

129 參見Letter to Seychelles: Concerning Maintenance of Identification in Accordance with the 1998 UU Catches Resolution and Seeking Information on Harvests, Possible Dual Vessel Registration, and Vessels on the IUU List, in ICCAT Report For Biennial Period, 2002-03, Part II (2003) – Vol, 1, English Version, 頁280-281。http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006).

130 參見Letter to Cuba: Regarding Identification in Accordance with the Bluefin Tuna Action Plan Resolution, in ICCAT Report For Biennial Period, 2002-03, Part II (2003)–Vol, 1, English Version, 頁274。http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006).

131 參見Letter to Cuba: Regarding Identification in Accordance with the Resolution by

airiti

5. 哥斯大黎加（二〇〇三～二〇〇四）

委員會在二〇〇三年開會時，審視哥斯大黎加的貿易資料，發現在二〇〇二年該國出口劍鰭魚到某個締約方。如此的情況，其實自一九九九年就已發生，然而哥斯大黎加從未把握機會向委員會通報。該國既非締約方，又不為合作之非締約方。有鑑於此，依據95-13號建議，哥斯大黎加遭到「指認」。委員會在致哥斯大黎加的「指認」信中，也提出相同於委員會在二〇〇三年對於古巴提出的要求[132]。

一直到了二〇〇四年ICCAT年會的時候，哥斯大黎加還是拒絕提出任何回應。因此委員會依據03-15號建議繼續「指認」該國[133]。

6. 結論：「持續二年指認」的實踐

觀察過ICCAT對於上述五國「持續二年指認」的實踐之後，作者歸納出一些結論。

⑴此五國均不為「締約方」，又不為「合作非締約方」，故未獲得漁捕配額。在無捕撈權利之情況下，其所屬漁船卻持續從事捕撈行為。顯示此五國漠視ICCAT的養護管理規則。

ICCAT Concerning Trade Measures, in ICCAT Report for Biennial Period, 2004-05, Part I (2004) – Vol. 1, English Version, 頁231-232。http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006).

132 參見Letter to Costa Rica: Identification Regarding the Swordfish Action Plan Resolution, in ICCAT Report For Biennial Period, 2002-03, Part II (2003) – Vol, 1, English Version, 頁273。http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006).

133 參見Letter to Costa Rica: Regarding Identification in Accordance with the Resolution by ICCAT Concerning Trade Measures, in ICCAT Report for Biennial Period, 2004-05, Part I (2004) – Vol. 1, English Version, 頁231。http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006).

airiti

⑵在上述前提之下，ICCAT對於此五國均以「指認」之方式提出警告。情況因而改善的僅有一國，為萬那杜。該國對於指認函有回函，也做出某些具體行為改善漁業管理，因此ICCAT認為情況沒有惡化，不須實施貿易制裁。然而萬納杜因為所屬漁船尚有涉及IUU捕魚行為，無法解除ICCAT的顧慮。在決定不課與制裁，同時不願撤銷「指認」的情況下，處理的方式便為「繼續指認」。

⑶此五國被指認後，除前述萬納杜外，其餘四國的漁業管理情況不但沒有改善，反而有惡化的現象。此類令ICCAT不能接受的情事，包括「擴大違法捕魚之捕獲量（印尼）」、「持續違法捕魚（印尼、賽昔爾）」、「拒絕回復ICCAT之問題、對違法行為未提出解釋（賽昔爾、古巴、哥斯大黎加）」、「未對ICCAT報告漁捕作業之資料（古巴、哥斯大黎加）」、「所屬漁船出現雙重國籍的情況（賽昔爾）」等等。

㈡將前一年「被指認」的國家判定為應實施「貿易限制措施」

1. 聖文森（一九九九～二〇〇〇）

在一九九九年年會時，ICCAT依據98-18號建議「指認」聖文森（既非締約方，又不為合作之非締約方）。到了次年開會時，注意到該國所屬船舶持續做出破壞委員會養護管理措施效力之行為，同時該國對於委員會指認之信函毫無回應。委員會於是通過決議，要求締約方禁止進口來自聖文森的大目鮪產品[134]。

2. 獅子山（二〇〇一～二〇〇二）

獅子山既非ICCAT締約方，又不為合作之非締約方，對於該國漁船的捕魚行為，ICCAT許多年來一直表達關切。在二〇〇二年開

134 參見Letter to SVG regarding the Possible Lifting of BFT Sanctions. in Appendix 2 to ANNEX 14 to Proceedings of ICCAT 17th Regular Meeting of the Commission (Murcia, Spain –November 12 to 19, 2001), 頁188。

airiti

會時，委員會發現該國的大型延繩鮪釣船繼續在公約海域當中作業，破壞ICCAT養護管理措施的效力。同時，二〇〇一年的貿易資料顯示，該國在缺乏ICCAT捕魚許可及配額的情況下，卻增加黑鮪、大目鮪、以及劍鰭魚的捕獲，又未正確報告捕獲量。再者，該國所屬的一艘漁船被列入二〇〇二年委員會的IUU漁船名單之內。因此，委員會決議，要求締約方禁止該國進口大西洋劍鰭魚、黑鮪、以及大目鮪產品[135]。

3. 玻利維亞（二〇〇一～二〇〇二）

玻利維亞在二〇〇一年年會時，依據98-18號建議被「指認」。原因是該國在缺乏漁捕配額的情況下，未能採取措施阻止所屬漁船捕撈委員會管轄之魚種[136]。

到了二〇〇二年年會時，貿易資料顯示，該國對於大西洋大目鮪的捕獲量，從二〇〇一年整年八百噸成長到在二〇〇二年前八個月捕獲一五一七噸。該國不但沒有配額，也沒有向委員會報告此項捕獲資料。在該次會議當中，資料還顯示玻利維亞的大型延繩鮪釣船持續破壞委員會養護管理措施的效力，大目鮪是主要的捕撈目標。因此，委員會依據98-18號建議通過貿易限制措施[137]。

---

135 參見Letter to Sierra Leone Regarding Bluefin Tuna, Swordfish, and Bigeye Tuna Sanctions under the 1998 UU Catches Resolution, in ICCAT Report for Biennial Period, 2002-3, Part I (2002) – Vol. 1, 頁274-275。http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006).

136 參見Letter of Identification to Bolivia Pursuant to the 1998 UU Resolution, in Appendix 2 to ANNEX 14 to Proceedings of ICCAT 17th Regular Meeting of the Commission (Murcia, Spain – November 12 to 19, 2001), 頁189。

137 參見Letter to Bolivia: Bigeye Tuna Sanctions under the 1998 UU Resolution & Identification Pursuant to the Swordfish Action Plan, in ICCAT Report for Biennial Period, 2002-3, Part I (2002) – Vol. 1, 頁270-271。http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006).

airiti

*4.*喬治亞（二〇〇二～二〇〇三）

委員會在二〇〇二年年會時，依據貿易資料發現喬治亞進口到日本二百二十五噸大西洋大目鮪，然而委員會並未准許該國捕撈此類魚種。同時，至少二艘該國籍大型延繩鮪釣漁船被列入ICCAT的IUU船黑名單之內。因此，依據98-18號建議「指認」該國[138]。

到了二〇〇三年年會時，委員會獲知由外國人所有的大型延繩鮪釣船，繼續登記為喬治亞藉。至少有一艘在公約海域內作業。同時，貿易以及科學資料顯示，該國在二〇〇一年到二〇〇二年之間增加對於大西洋大目鮪的捕獲量。該國對於委員會前一年「指認」信函雖有回應。但在回信之中卻未能充分證明已然改正所屬船舶之IUU行為，亦未能對其船隊採取適當的監控及管理措施。因此，依據98-18號建議，採取貿易限制措施[139]。

*5.*結論：由「被指認」進入「貿易制裁」的實踐

作者整理過前述四國的情況後，有下列結論。

⑴此四國均無捕撈之權利，缺乏漁捕配額，然而任由其所屬漁船持續捕魚。表示政府的漁業管理並未尊重ICCAT的規範。

⑵有三個國家（獅子山、玻利維亞、喬治亞）在「被指認」之後，出現捕獲量增加的情況。表示政府對於ICCAT之要求漠不關心。

⑶有一個國家（聖文森）在被指認後，對於ICCAT的信函毫無

138 參見Letter of Identification to Grorgia Pursuant to the 1998 UU Catches Resolution, in ICCAT Report for Biennial Period, 2002-3, Part I (2002) – Vol. 1, 頁272。http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006).

139 參見Letter to Georgia: Regarding Imposition of Bigeye Tuna Trade Restrictive Measures, in ICCAT Report For Biennial Period, 2002-03, Part II (2003) – Vol, 1, English Version, 頁275-276。http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006).

airiti

回音。同樣表示該政府對於ICCAT之要求漠不關心。

⑷在被指認後違法捕獲量增加的情況下，有一個國家（獅子山）未能正確地提出捕獲量之報告。另有一個國家（玻利維亞）並未提出任何報告。

⑸有一個國家（喬治亞）在被指認後情況未能改善，然而對於ICCAT的指認信函有回應，不過在回信之中未能證明已經改正所屬船舶的IUU捕魚行為。

⑹有一個國家（獅子山）在遭指認後，出現所屬漁船列入ICCAT所製作的IUU漁船黑名單之中。

㈢將前一年實施「貿易限制」的國家判定為應「繼續貿易限制」

1. 貝里斯（二〇〇〇～二〇〇一）

委員會在二〇〇〇年年會當中，依據98-18號建議，判定貝里斯藉大型延繩鮪釣船持續在公約海域作業，非法捕撈大目鮪，破壞本組織養護管理措施的效力。因此通過00-15號決議禁止締約方進口來自貝里斯的大目鮪產品。在同一次年會當中，委員會亦決定維持先前二項決議（96-11號與99-8號）繼續禁止締約方進口來自該國的大西洋黑鮪及劍鰭魚。

到了二〇〇一年年會時，委員會注意到該國開始對於漁業管理啓動廣泛改革計畫。然而，該國籍的漁船仍然持續捕撈ICCAT所規範的魚種，做出破壞委員會養護管理措施效力的行為。因此，委員會決議維持前述三項決議，繼續禁止該國出口黑鮪、劍鰭魚、及大目鮪產品到締約方[140]。

---

140 參見Letter to Belize regarding Maintenance of BFT and SWO Sanctions and Maintenance of BET Sanction. in Appendix 2 to ANNEX 14 to Proceedings of ICCAT 17th Regular Meeting of the Commission, 頁183。

airiti

2. 宏都拉斯（二〇〇〇～二〇〇一）

依據98-18號建議，宏都拉斯在一九九九年年會當中曾被「指認」。到了二〇〇〇年年會，該國漁船仍然持續非法捕魚，再加上該國對於委員會「指認」信函毫無回應，因此依據同一建議，遭到大目鮪產品禁止進口的貿易制裁，生效日期為二〇〇二年一月一日。同時維持先前對於來自該國的大西洋黑鮪[141]及劍鰭魚[142]的進口禁令。

在二〇〇一年年會當中，委員會發現該國大型延繩鮪釣船持續捕撈大目鮪，因此無法達成共識以避免在前一年決定的貿易限制措施的生效（自二〇〇二年一月一日）[143]。

3. 高棉（二〇〇〇～二〇〇三）

高棉在二〇〇〇年年會當中曾經依據98-18號建議遭到貿易制裁，禁止締約方進口來自該國的大目鮪產品。到了二〇〇一年年會時，情況毫無改變，因此委員會決議不撤銷貿易制裁[144]。

高棉的情況，到了二〇〇二年年會審查時，還是沒有改變。貿易資料顯示該國籍漁船持續出口大目鮪。此外，好幾條該國籍漁船被列入2002年IUU船黑名單之內（ICCAT List of Large-Scale Longline Vessels Believed to be Engaged in Illegal, Unregulated and

---

141 Recommendation by ICCAT Regarding Belize and Honduras Pursuant to the 1994 Bluefin Tuna Action Plan Resolution, adopted in 1996. Quoted from Letter to Honduras Regarding Lifting of BFT and SWO and Maintenance of BET Sanction, 同前註，頁184。

142 Recommendation by ICCAT Regarding Belize and Honduras Pursuant to the 1995 Swordfish Action Plan Resolution, adopted in 1999, 同前註。

143 Letter to Honduras Regarding Lifting of BFT and SWO and Maintenance of BET Sanction, 同前註。

144 參見Letter of Notification to Cambodia Regarding Maintenance of BET Sanctions, 同前註，頁189。

airiti

Unreported Fishing Activities in the ICCAT Convention Area and Other Areas and Operating in the Atlantic Ocean）。因此，委員會決議不撤銷二〇〇〇年通過的貿易制裁[145]。

到了二〇〇三年開會時，委員會發現有八艘高棉籍的漁船被列入二〇〇三年IUU船黑名單之內。高棉雖然對於二〇〇二年委員會的信函有所回信，並在回函中表示已經停止漁船入籍登記。然而委員會認為該項回應仍不足以證明該國已經改正現存船隊的不法捕魚情事，亦不能證明該國已經具備有效的船隊監控管理制度。因此，委員會決議維持二〇〇〇年通過的貿易制裁[146]。

4. 獅子山（二〇〇二～二〇〇三）

委員會在二〇〇三年年會時，決定維持依據98-18號建議，在二〇〇二年所通過的貿易制裁決議，禁止締約方進口來自獅子山的大目鮪、黑鮪、以及劍鰭魚產品。原因在於，委員會發現一艘該國籍漁船（The Best of SL）仍然列名在二〇〇三年的IUU船黑名單之內。原來委員會所顧慮的大規模非法漁捕行為以及不正確報告的行為依舊存在，證據在於於二〇〇二年整年的資料當中，特別是西大西洋的黑鮪的大量捕撈情況。獅子山並未得到委員會的授權捕撈此類魚種，該國亦不通報此種魚種的捕獲給委員會。針對委員會在二〇〇二年致該國的信函，該國確有回函。然而在回函當中找不到充

145 參見Letter to Cambodia Regarding Continuation of Bigeye Tuna Sanctions under the 1998 UU Catches Resolution, in ICCAT Report for Biennial Period, 2002-3, Part I (2002)–Vol. 1, 頁271-272。http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006).

146 參見Letter to Cambodia: Regarding Continuance of Bigeye Tuna Trade Restrictive Measures, in ICCAT Report For Biennial Period, 2002-03, Part II (2003) – Vol, 1, English Version, 頁272。http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006).

airiti

分證據顯示該國已經矯正所屬大型延繩鮪釣船的IUU捕魚行為，該國亦缺乏有效的漁船監控管理制度。因此委員會決議繼續貿易制裁[147]。

5. 玻利維亞（二〇〇二～二〇〇四）

玻利維亞在二〇〇二年年會中被制裁（詳㈡*3.*）。到了二〇〇三年開會時，委員會獲知該國所屬大型延繩鮪釣船仍然在公約海域當中作業。資料同時顯示該國在二〇〇一年及二〇〇二年當中有大量的大西洋大目鮪的捕獲量。該國對於委員會要求改善的信函毫無回應。委員會因此找不到任合理由撤銷對於該國大目鮪的貿易禁運措施[148]。

到了二〇〇四年開會時，委員會審視該國針對去年持續貿易制裁的信函的回函。委員會雖然對於該國業已採取的措施表達鼓勵，然而並未從該國回函當中發現足夠證據證明該國已經改正所屬船隊的IUU捕魚行為，同時沒有證據顯示該國對於所屬船隊已經採行有效的監控管理措施。因此，依據98-18號建議，繼續實施在二〇〇二年通過的貿易制裁措施[149]。

---

147 參見Letter to Sierra Leone: Regarding Continuation of Trade Restrictive Measures, in ICCAT Report For Biennial Period, 2002-03, Part II (2003) – Vol, 1, English Version, 頁282。http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006).

148 參見Letter to Bolivia: Regarding Continuance of Bigeye Tuna Trade Restrictive Measures and Revocation of Swordfish Identificaiton, in ICCAT Report For Biennial Period, 2002-03, Part II (2003) – Vol, 1, English Version, 頁271-272。http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006).

149 參見Letter to Bolivia: Regarding Continuation of Bigeye Tuna Trade Restrictive Measures, in ICCAT Report for Biennial Period, 2004-05, Part I (2004) – Vol. 1, English Version, 頁229-230。http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006).

airiti

6. 喬治亞（二〇〇三～二〇〇四）

委員會在二〇〇三年年會當中依據98-18號建議，通過03-18號決議，對喬治亞實施貿易制裁（詳㈡*4.*）。在二〇〇四年開會時，委員會雖然對於該國的回函表示歡迎，然而該國在回函中並未提出充分證據證明該國已然改正所屬漁船的IUU捕魚行為，該國亦尚未採行船隊之監控管理制度。因此委員會決議繼續維持貿易制裁的措施[150]。

7. 結論：持續二年「貿易制裁」的實踐

持續二年均被貿易制裁，其意義為，在第二年當中相關國家的表現不能讓ICCAT滿意，而使得ICCAT有持續譴責的依據。理由為何，經過作者整理前述六國的情況後，有下列結論。

⑴有四個國家（貝里斯、宏都拉斯、高棉、獅子山）在第一年被貿易制裁後，有負面證據證明所屬漁船持續有違法捕撈之行為。

⑵有四個國家（高棉、獅子山、玻利維亞、喬治亞）在被貿易制裁後，對於ICCAT的信函有所回應。然而從其回信當中找不到正面證據證明業已改正船隊不法捕魚情事、不能證明該國已具備有效的船隊監控管理制度。

⑶有二個國家（獅子山、玻利維亞）在被貿易制裁後，仍然出現大量違法捕魚的現象。

⑷有二個國家（高棉、獅子山）在被貿易制裁後，所屬漁船被列入ICCAT製作的IUU漁船黑名單之內。

---

150 參見Letter to Georgia: Regarding Continuation of Bigeye Tuna Trade Restrictive Measures, in ICCAT Report for Biennial Period, 2004-05, Part I (2004) – Vol. 1, English Version, 頁232-233。http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006).

airiti

㈣將前一年實施「貿易限制」的國家判定為應「立即」或「預告」解除貿易限制

1. 宏都拉斯（二〇〇〇～二〇〇一）

宏都拉斯在二〇〇〇年年會當中曾經被貿易制裁，但是到了二〇〇一年的年會，委員會發現該國已經開始進行全面的改善措施，以達到完全遵守委員會的養護管理措施的效果。該國也進行大規模的減船計畫。並開始實施有效的漁船監控管理計畫。此外，委員會找不到證據證明該國所屬漁船現在有捕撈黑鮪及劍鰭魚的情事。再加上宏都拉斯自二〇〇一年一月起已經成為ICCAT公約的締約方。因此，委員會決定撤銷對於該國所出口的大西洋黑鮪及劍鰭魚的進口禁令[151]。

2. 聖文森（二〇〇〇～二〇〇三）

聖文森在二〇〇〇年年會當中被貿易制裁，締約方得到ICCAT的禁令，不准進口來自聖文森的大目鮪產品（詳㈡*1.*）。到了二〇〇一年開會時，委員會獲知該國已經採取大規模改善漁業管理的計畫，企求完全遵守委員會的養護管理措施，包括對於捕撈大目鮪而被列入IUU船黑名單的船舶，禁止其作業；修改國內漁業法規，同時執行漁船監控管理之措施等等。有鑑於如此進展，再加上聖文森在二〇〇一年進口到日本的大目鮪產量出現顯著的下降，委員會為了鼓勵該國，遂決定撤銷對於來自該國的大目鮪的進口禁令，自二〇〇三年一月一日生效。換言之，此項撤銷貿易制裁措施的決議是有條件的，其條件即在於二〇〇二年年會對於聖文森的審核結果必

151 參見Letter to Honduras regarding lifting of BFT and SWO Sanctions and Maintenance of BET Sanction. in Appendix 2 to ANNEX 14 to Proceedings of ICCAT 17th Regular Meeting of the Commission, 頁184。

airiti

須令人滿意。否則委員會將延遲此項撤銷行動[152]。

到了二〇〇二年年會檢討時，委員會歡迎聖文森所採取的漁船登記與捕魚執照制度，還有漁捕報告以及衛星監控船舶活動等制度。然而，資料顯示，該國籍的大型延繩鮪釣船持續捕撈大目鮪以及其他魚種。此外，聖文森籍的漁船大幅增加對於北大西洋長鰭鮪的捕獲量。另有締約方表示憂慮聖文森所屬的IUU漁船變換捕撈之魚種而繼續其非法作業。因此，委員會無法立即撤銷對於該國的貿易禁令，決定增加一年觀察期。倘若在二〇〇三年年會的審查結果通過，那麼將在二〇〇四年一月一日起撤銷貿易禁令（00-15號決議）。委員會並對聖文森提出具體要求，包括應提出證據證明該國確有採取執法作為：包括隨船觀察員制度、海上與岸上監控與臨檢制度、以刑事處罰對付違法者以貫徹該國之船舶登記制度與監控制度等等。委員會還要求聖文森對於所屬船舶改換捕撈目標魚種至北大西洋長鰭鮪者，提出進一步說明[153]。

到了二〇〇三年年會時，委員會注意到聖文森所作的額外努力，包括管理所屬漁船，以及履行委員會的養護管理措施等。具體事項包括終止登記公海捕魚的船籍、禁止所屬漁船捕撈該國未受ICCAT准許捕撈的鮪類及類鮪類魚種、以及其他用以改善所屬漁船的監控管理的做法，比如說制定法規、改善船舶登記程序、執行船舶監控計畫、建立隨船觀察員制度、以及港口檢查制度等等。除此之外，聖文森在過去數年來一直以觀察員身分參加委員會的年會，

152 參見Letter to SVG regarding the Possible Lifting of BFT Sanctions. 同前註，頁188。

153 參見Letter to SVG Regarding the Possible Lifting of Bigeye Tuna Sanctions and Consideration in 2003 of its Application for ICCAT Cooperating Status, in ICCAT Report for Biennial Period, 2002-3, Part I (2002) – Vol. 1, 頁274-275。http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006).

airiti

在二〇〇三年年會並提供國家報告以及其他相關資料。因此，委員會決定從二〇〇四年一月一日起撤銷對於進口聖文森大目鮪的貿易禁令。

即便如此，委員會要求聖文森處理仍然列名於二〇〇三年IUU船黑名單的所屬大型延繩鮪釣船。委員會要求該國禁止此類船舶從事IUU漁捕行為。此外，對於二〇〇二年聖文森報告委員會的該國捕撈長鰭鮪的數量，與美國所記載由聖文森進口美國的數量不符之處，委員會要求聖文森與美國、日本及我國協商，共同處理此項問題[154]。

3. 貝里斯（二〇〇一～二〇〇三）

貝里斯經歷過二〇〇〇年及二〇〇一年兩年委員會對其負面的評價，以及對來自該國的黑鮪、劍鰭魚、及大目鮪的進口禁令（詳㈢*1.*），到了二〇〇二年年會，情況總算好轉。委員會發現貝里斯已經開始採取改正措施以管理所屬漁船，包括建立船舶登記制度、將五百十三艘列名於IUU船名單的所屬漁船除籍、對於漁業執照的發給採取審核制度、以及展開船舶監控計畫等。對於這些措施，委員會均給予正面評價。然而，有鑑於尚有幾艘該國漁船仍然從事破壞委員會養護管理措施效力的IUU行為，委員會決定還需要一年時間來證明該國所採取之措施的效力。因此，委員會通過02-16號決議[155]，預定在二〇〇四年一月一日撤銷對於貝里斯的貿易制裁，

154 參見Letter to Saint Vincent and the Grenadines: Lifting of Sanctions, Seeking Additional Information on Possible IUU Vessels and on MCS Scheme, and Requesting Confirmation of Albacore Catches, in ICCAT Report For Biennial Period, 2002-03, Part II (2003) – Vol, 1, English Version, 頁283-284。http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006).

155 Recommendation by ICCAT Concerning the Importation of Atlantic Bluefin Tuna, Atlantic Swordfish, and Atlantic Bigeye Tuna and Their Products from Belize,

airiti

除非在二〇〇三年年會發現該國漁船仍有破壞委員會養護管理措施效力的行為。此外，委員會對貝里斯提出具體的額外要求，包括製作魚獲報告、設立隨船觀察員制度、以及建立公海與港口之監控及臨檢制度等[156]。

在二〇〇三年年會當中，委員會肯定貝里斯自二〇〇二年起所採行的一些措施，包括大規模的漁船除籍行動、對於剩餘的漁船藉由漁業執照發給制度來禁止捕撈大西洋鮪類及類鮪類魚種；以及啓動其他措施來改善所屬漁船的監控管理，包括制定法規、以及執行船舶監控計畫。委員會注意到貝里斯近年來一直以觀察員身分參加委員會的年會，並在二〇〇三年提供其國家報告以及其他相關訊息。對於貝里斯承諾要持續改善船舶監控管理制度，包括建立捕獲資料覆審制度以及船舶登記與除籍程序等，委員會亦表示歡迎。因此，委員會決定自二〇〇四年一月一日起，撤銷對來自該國的黑鮪、大目鮪及劍鰭魚的進口禁令[157]。

4. 高棉（二〇〇三～二〇〇四）

高棉在二〇〇〇年年會遭到貿易制裁，一直到二〇〇三年開會時，委員會還是不能撤銷制裁（詳㈢*3.*）。這樣的情況，到了二〇

---

adopted in 2002. in ICCAT Report for Biennial Period 2002-03, Part I (2002) Vol. 1, English Version, 頁178。http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006).

156 參見Letter to Belize: Possible Lifting of Bluefin Tuna, Swordfish and Bigeye Tuna Sanctions, & Considerations in 2003 of its Application for Cooperating Status, in ICCAT Report for Biennial Period, 2002-3, Part I (2002)–Vol. 1, 頁270。http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006).

157 參見Letter to Belize: Lifting of Sanctions, Deferring Cooperating Status Decision and Seeking Additional Information, in ICCAT Report For Biennial Period, 2002-03, Part II (2003) – Vol, 1, English Version, 頁270-271。http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006).

airiti

〇四年年會才有改善。在年會之中，委員會發現不再有漁船於高棉登記、該國政府已經停止核發漁業執照、該國政府並且撤銷許多船舶的船籍。委員會也注意到該國政府強化船舶登記制度的管理，以及禁止所屬漁船進入大西洋捕撈鮪類及類鮪類魚種，因此決定撤銷貿易制裁[158]。

5. 獅子山（二〇〇三～二〇〇四）

獅子山在二〇〇二年以及二〇〇三年會當中連續遭受貿易制裁（詳㈢*4.*）。到了二〇〇四年年會，情況改善。委員會注意到該國配合要求所作的努力，包括提供相關資料、將一艘列名於IUU船黑名單的所屬船舶除籍、並且承諾強化其船隊的監控管理制度。因此，委員會決定撤銷貿易制裁措施[159]。

6. 結論：由「貿易限制」到「立即解除」或「有條件的限期解除」貿易限制的實踐

作者在整理過前述五個國家在前一年受到貿易制裁的情況下，受到立即解除或是有條件的限時解除貿易制裁的實踐之後，得到下列幾點結論。

⑴受到次年「立即解除」貿易制裁的三個國家（宏都拉斯、高棉、獅子山）當中，政府均採取有效的漁業管理措施，甚至是斷然處置所屬漁船的違法行為，包括「找不到負面證據顯示所屬漁船從事違法捕魚的行為（宏都拉斯）」、「大規模減船措施（宏都拉斯）」、「成為ICCAT之締約方（宏都拉斯）」、「將所有漁船除

158 參見Letter to Cambodia: Regarding Lifting of Sanctions, ICCAT Report for Biennial Period, 2004-05, Part I (2004)–Vol. 1, English Version, 頁230-231。http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006)

159 參見Letter to Sierra Leone: Regarding Lifting of Sanctions, ICCAT Report for Biennial Period, 2004-05, Part I (2004)–Vol. 1, English Version, 頁235。http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm (last visited 16 August 2006).

airiti

籍（高棉）」、「將列名於IUU漁船黑名單的漁船除籍（獅子山）」、「停止核發漁業執照（高棉）」、「強化船隊之監控管理制度（宏都拉斯、高棉、獅子山）」。

⑵受到「有條件的限期解除」貿易制裁的二個國家（聖文森、貝里斯）的情況是，在受到貿易制裁之後，均採取大規模的改善漁業管理之措施，甚至是斷然的措施，包括「禁止列名於IUU黑名單的漁船從事捕魚作業（聖文森）」、「將五百十三艘列名於IUU黑名單的漁船除籍（貝里斯）」、「非法捕撈漁獲的數量下降（聖文森）」、「實施船舶監控管理措施（聖文森、貝里斯）」等等，然而存在一些理由「尚有幾艘所屬漁船仍然從事IUU捕魚行為（貝里斯）」，使得ICCAT還需要時間來證明相關國家的漁業管理措施之效力，因此無法立即解除貿易制裁。

⑶受到「有條件的限期解除」貿易制裁的國家，有一個國家（聖文森）在得到如此決定之後的一年之中，所屬漁船出現持續違法漁捕的情況，甚至大幅增加捕獲量的情況，另有締約方表示憂慮該國的IUU漁船變換捕撈之魚種繼續非法行為，因此ICCAT決定增加一年觀察期。在這樣的延長觀察期的決定之中，ICCAT並對該國提出非常具體的要求。

⑷受到「有條件的限期解除」貿易制裁的國家，其改革漁業管理的措施受到ICCAT的肯定的理由，為採取斷然措施，包括「禁止所屬漁船在公海從事捕魚行為（聖文森）」、「禁止所屬漁船捕撈ICCAT管轄之魚種（貝里斯）」、「禁止所屬漁船捕撈ICCAT未准許捕撈之魚種（聖文森）」、「採取大規模的漁船除籍行動（貝里斯）」、「參加ICCAT的年會，提出國家報告及其他相關資料（聖文森、貝里斯）」等等，因此ICCAT決定撤銷貿易限制措施。

airiti

伍、結論：評估ICCAT對台灣的05-02號決議

行文至此，作者已經介紹過ICCAT對台灣的05-02號決議的制定過程及內容、IPOA-IUU的相關規定，以及ICCAT的貿易制裁程序規定（03-15號建議）與ICCAT歷年適用貿易制裁程序規定的實踐。在本文最後，作者將以03-15號程序規定及IPOA-IUU作為標準，來討論05-02號決議的制定過程以及內容當中值得爭議的部分。

一、05-02號決議制定過程的瑕疵

㈠日方的訊息報告書的「證據力」問題

作者在前段【肆、一、㈠】、【肆、一、㈡】、【肆、一、㈣】及【肆、一、㈤】當中，曾討論ICCAT的03-15號建議的前言、本文第一條及第二條第b項當中的「公平」及「透明化」原則，以及「指認」CPCs時所必須提供的證據的形式要件。重點在於，在ICCAT實施貿易限制措施，以及其前置措施，均應符合「公平」及「透明化」原則。因此，對於指控其他國家涉嫌「不遵守」養護管理規則，或是未能有效管理國籍漁船之行為，均需在指控的文件當中滿足03-15號建議所規定的證據的條件。倘若指控文件所引用之證據不能滿足此類條件，那麼指控的主張便有瑕疵。被指控者應可主張PWG或Compliance Committee不得採納指控之主張（inadmissible），否則將違反03-15號建議之規定，同時違反「公平」及「透明化」原則。日本在ICCAT於二〇〇五年十一月召開的年會當中提出的「針對中華台北所屬漁船以及產業在大西洋的活動之訊息報告書（Information Paper on Activities by Chinese Taipei Fishing Vessels and Industry in the Atlantic Ocean）」當中，引用許多傳聞證據（hearsay evidence），完全不符合03-15號建議所規定

airiti

的證據的條件。

在訊息報告書中的Section 1-(1)，標題為*Import Trend of Bigeye Caught by CT Fishing Vessels*，日本自行承認證據不足。在Section 1-(2)，標題為*Import through Detour Routes*當中，日本並未提出有關中國及韓國的證據。日本承認該國的稽查人員並未追查鮪魚產品與漁船之間的流向關係。日本在此段當中使用的證據，純屬傳聞證據。在訊息報告書的Section 2，標題為（*Atlantic Bigeye Tuna Laundering in* 2004）當中，日方使用前一年在ICCAT年會中指控中華台北的論點（2004 Information Paper PWG-051）。而對該份檢舉報告的論點，中華台北在Chinese Taipei's Explanatory Note PWG-085當中有所辯駁。日方並未提出對於中華台北反駁的攻擊論點。而以舊的論點作為推論的起點。中華台北在二〇〇四年年會時指出，針對兩艘被調查的運搬船而言，轉運魚貨至運搬船的漁船總共有三十八艘，而接受洗魚嫌疑調查的漁船僅有十艘。換言之，日方所謂中華台北所屬「每一艘漁船」均涉及洗魚行為，其正確性有質疑之餘地。在訊息報告書第Section 3，標題為*Effects of the Fleet Reduction Program announced by Chinese Taipei*，以及Section 3-(1)，標題為*Expected Reduction of Atlantic Bigeye Catch by the Fleet Reduction*，日本指出中華台北減船計畫失效。日本使用的數據（9,750 tones）有誇張之嫌。在訊息報告書的Section 3-(2)，標題為*Remaining Fishing Capacity*，日本的論點（"detour" argument）並無任何證據支持，而係依據臆測。在訊息報告書的Section 4，標題為*Fishing Vessels Under 24m Length*，日本使用的證據，是所謂「來自產業界」的訊息（information from industrial sources），還是傳聞證據[160]。

---

160 詳見ICCAT年會會議記錄http://www.iccat.es/Documents/BienRep/REP_EN_04-05_II_1.pdf標題為：ICCAT Report for Biennial period, 2004-2005, PART II

airiti

㈡制定05-02號決議的過程的「公平性」有質疑之處

1. 依據ICCAT歷年來實施貿易制裁程序法的「實踐」而論

作者在前段【肆、二、㈠、*6.*】的討論當中，曾將「前一年被ICCAT指認的國家判定為應維持指認狀態」之理由抽取出來。作者認為，我國在二〇〇四年ICCAT年會被「指認」後，我國的表現，比較萬納杜（二〇〇一年～二〇〇二年）、印尼（二〇〇一年～二〇〇二年）、賽昔爾（二〇〇二年～二〇〇三年）、古巴（二〇〇三年～二〇〇四年）以及哥斯大黎加（二〇〇三年～二〇〇四年）等五國的表現似乎更好。我國沒有維持「指認」的狀態，其「公平性」似有可爭論之處。

從另一個觀點而論，作者在【肆、一、㈡、*4.*】的討論指出，從「被指認」的狀況進步到「撤銷指認」或是退步到「貿易制裁的前置措施」，甚至日後的「貿易制裁措施」，均須要會員國的「共識」。換言之，只要有一個國家反對「撤銷指認」的提案，則不容易發生撤銷之結果。反之，只要有一個會員國反對「貿易制裁的前置措施」的提案，那麼第六條第二項所謂的「縮減配額」的情況，也不容易發生。我國代表團在ICCAT的二〇〇五年年會當中，何以無法有效動員任何一個締約方為我國喉舌，拒絕對於我國「減配額」的決議提案，亦令人費解。我國政府漁業外交的能力，似乎有改善的空間。

2. 我國在ICCAT的地位所導致的不平等待遇

我國在ICCAT之地位為「合作非締約方、實體、或捕魚實體」，依據ICCAT的03-20號決議第四條第a項規定，成為合作非締約方的條件之一為，必須承諾遵守所有ICCAT的養護管理規

(2005) – Vol. 1, English version COM, pp. 254-259 (last visited 29 May 2006).

airiti

則[161]。而就締約方而言，依據ICCAT的公約第八條第三項第(a)款規定，締約方在ICCAT決議制定後六個月內可以對該決議提出反對（objection），因而不受該決議之拘束[162]。換言之，對於一個具有拘束力的特定的ICCAT養護管理規則而言，我國無論如何均有遵守的義務，在被檢舉有不遵守的情事遭證實後，則有違法的問題發生。而就對於該決議曾提出反對的締約方而言，既然可以免除遵守的法律義務，那麼就不可能發生違法的問題。也就是說，同樣行為發生在我國與一個曾提出反對的締約方之間，會發生兩種截然不同的法律效果。我國可能因此受到締約方之檢舉，而進入「被指認」、「減配額」、以及「貿易制裁」的處境。而另一個締約方則完全沒事。

二、05-02號決議內容的實質問題

㈠05-02號決議的結構問題

作者在前【肆、一、㈠】及【肆、一、㈡、*2.*】段提到，ICCAT的03-15號建議第六條第二項的規定：「貿易限制措施僅能在縮減配額或降低漁獲上限之前置措施已被證明失敗或無效時才考慮動用」。此處所謂「成功」與「失敗」，或是「有效」及「無法發生效果」的「判斷標準」，應該是遭到「指認」之作為或不作為所違反的ICCAT的特定的養護管理措施「實體法」。換言之，一開始受到「指認」的作為（或不作為）所具備的「可非難性」，係在

161 Compendium–Management Recommendtations and Resolutions Adopted by ICCAT for the Conservation of Atlantic Tunas and Tuna-like Species (PLE-010/2005). Published in October 2005. 請至網站：http://www.iccat.es/downloads.htm下載此決議（last visited 29 May 2006）.

162 請至網站http://www.iccat.es/Documents/Commission/BasicTexts.pdf下載公約全文（last visited 29 May 2006）.

airiti

於其違反特定的養護管理措施。因此，在被「指認」的國家一年的努力之後，倘若諸會員國決定「撤銷指認」，應該係基於「違反」該項特定養護管理措施實體法的狀態「已不復存在」。同理，進入貿易制裁的前置措施的狀態後，該國努力的方向，亦在於消除違反特定ICCAT養護管理措施的狀況。因此，第六條第二項的判斷標準，也應該繫於先前受到違反的「實體法」。故而，在適用03-15號建議時，RFMO無權對於相關國家適用不屬於組織既定的養護管理措施的任何「實體法」。否則等於要求相關國家適用一種對於其他締約方（會員國）並無拘束力的規範，而發生違反「不歧視」原則的情況。令人遺憾的是，ICCAT的05-02號決議當中，包含一項附件。該項附件所包含的某些具體要求，並不存在於ICCAT的養護管理措施的實體法之中。依據該決議本文第三條的規定，我國在二〇〇六年ICCAT年會前，應做出成績證明已然遵守本決議以及其附件所羅列之所有條件。換言之，05-02號決議有違反「不歧視」原則之虞。當然，此項主張的前提，在於05-02號決議的附件內容中確有某些項目所含的規範是ICCAT現行有效的養護管理規則當中所缺乏的。以下作者將討論「附件」的內容，而將重點集中在此。

㈡05-02號決議所含「附件」當中的內容問題

1. 附件所要求的條件，係對於「國家」，而非對於「特定漁船」

作者在前【參、四、㈡、*1.*】、【參、四、㈡、*2.*】、【參、四、㈡、*3.*】段提到，基於IPOA-IUU的規定，ICCAT在適用貿易制裁措施的程序規定時，有關「前置措施」，應該包含對於「特定」受到組織「指認」從事IUU捕魚之不法行為的漁船，先行處罰。在對此種漁船處罰之前，不應對於整個國家的船隊加以處罰，否則將違反「貿易制裁措施作為最後手段」的原則。在本案當中，ICCAT適用03-15號建議第六條時，雖然如同該條所示，對我國做

airiti

出「減配額」的處分。不過，「減配額」的處分基本上還是對於「整個國家」的船隊所課與的負擔，應該在處罰「特定漁船」之後於事無補時，方能實施。其實，03-15號建議第六條雖然有規定兩種「前置措施」，然而這兩種措施不是所有可用的措施，而只是例示的作法。正如作者在【肆、一、㈡、*3.*】所討論的，對於「特定的漁船」或是「特定的個人」加以制裁，在解釋上應該被視為03-15號建議第六條第二項的一部分。而在ICCAT制定貿易制裁決議前應予採行。

*2.*附件當中受到影響的漁船，包括捕撈大目鮪以外的所有其他魚種的漁船，甚至包括外國籍漁船

在前【貳、二、㈤、*1.*、⑴】及【貳、二、㈤、*1.*、⑵】段中，作者介紹05-02號決議附件中有關「減船」的要求，不管就長度大於二十四公尺的漁船，還是長度介於二十公尺與二十四公尺的漁船，均未侷限於捕撈大目鮪的漁船。有鑑於我國在ICCAT當中所受到「被指認」以及「減配額」待遇的原因，係在於我國籍漁船捕撈大目鮪之行為涉及不法。就處罰的部分，確將打擊面擴及捕撈其他魚種的漁船，似乎有「處罰過當」，違反「必要性原則」之嫌。

在【貳、二、㈤、*1.*、⑵】段中，ICCAT要求我國減船的客體，包括由我國法人所擁有或控制的外藉漁船。這一種要求，是ICCAT締約國所沒有義務遵守之要求。在現行有效的ICCAT養護管理措施當中找不到。而在IPOA-IUU當中，也找不到如此的要求。這樣的單方的要求，違反了前述【肆、一、㈠】及【肆、一、㈡、*2.*】段所揭示的原則。

*3.*附件中對於實施VMS的要求，超出現行有效的ICCAT的規定

在【貳、二、㈤、*4.*】段中，ICCAT要求我國應將船舶監控系統普及到船長介於二十公尺與二十四公尺的漁船，與所有（不限尺寸）的運搬船之上。此項要求違反了ICCAT的03-14號決議

airiti

（Recommendation by ICCAT Concerning Minimum Standards for the Establishment of a Vessel Monitoring System in the ICCAT Convention Area）。因為依據03-14號決議，ICCAT的CPCs僅有義務在船長超過二十四公尺的「漁船」上裝置VMS。03-14號決議並不課與CPCs任何義務去將VMS裝置在船長低於二十四公尺的漁船之上。同時，此一決議，對於「運搬船」，並無裝置VMS的要求。換言之，此項要求，也是一種單方要求，違反了前述【肆、一、㈩】及【肆、一、㈠、*2.*】段所揭示的原則。

*4.*附件中要求我國政府對於擁有或經營外籍船舶的我國國人行使有效管轄權，超出現行有效的ICCAT的規定，以及IPOA-IUU的規定

如作者在前面【貳、四】段所提，IPOA-IUU對於「船東的國籍國」所課與的義務，跟依據現行國際海洋法獲得公海專屬管轄權的「船旗國」的權力及責任互相衝突。於是IPOA-IUU要求船東的國籍國只能在「最大可能範圍之下」，對於擁有外籍船股份的本國人實施管理，甚至處罰。此外，各國應「勸阻」國人不至不履行船旗國義務之國家申請漁船之國籍。再者，所有國家均應合作，以確認涉及IUU漁捕行為之船舶所有人及使用人之身分。反觀二〇〇五年十一月於ICCAT年會當中通過的05-02號決議的附件當中，有關「管理IUU捕魚行為的努力（Efforts to control IUU fishing）」乙項要求當中，卻處處超越此處所引之IPOA-IUU的原則。況且，就現行有效的ICCAT養護管理措施而論，作者找不到任何此類要求。

在【貳、二、㈤、*5.*、⑵】段中，ICCAT單方要求我國政府指認並向ICCAT通報我國國人於外籍船舶的持股比率。如此要求，超出IPOA-IUU對於國家管制國人的要求。依據前【參、三、㈠】段所述，此種指認之工作，應由各相關國家共同負擔，合作為之。

在【貳、二、㈤、*5.*、⑶】段中，ICCAT單方要求我國負擔義

airiti

務，對於擁有外籍船股份的我國國人採取「有效的」與「有意義」的管理，以剷除IUU捕魚行為。此項要求並沒有所謂的「在最大可能範圍之下」才要執行的限制。同時，我國受到要求去負擔義務，對於擁有外籍船股份的我國國人，應切斷該國人與IUU捕魚行為的執行者之間的股權的關係，以及金融往來的關係[163]。此項要求也沒有所謂的「在最大可能範圍之下」才要執行的限制；此項要求也沒有符合所謂「各國應勸阻國人不至不履行船旗國義務之國家申請漁船之國籍」的要求，因此違反前【參、三、㈠】及【參、三、㈢】段所述。

最重要的是，前述所有要求，皆不存在於現行有效的ICCAT的養護管理規則之內，對於ICCAT的所有締約方均無拘束力。此種對於我國所設下的單方要求，也違反了前述【肆、一、㈩】及【肆、一、㈡、*2.*】段所揭示的原則。換言之，03-15號建議前言所揭示的「不歧視」原則，也有違反之嫌。

三、省思與展望

在本文當中，作者適用ICCAT的貿易制裁措施程序法03-15號建議、ICCAT歷年來適用貿易限制措施的實踐、以及IPOA-IUU的相關原則到ICCAT對於台灣的05-02號「減配額」的決議與其「附件」後，發現05-02號決議本身的合法性頗有可議之處，包括決議制定的過程，以及決議的結構與其「附件」的內容。受到03-15號

163 "Efforts to control IUU fishing: CT shall control IUU fishing by vessels of any size that fish for ICCAT species in the Atlantic Ocean by: … Taking effective steps, including meaningful enforcement measures with respect to CT flag vessels and CT business interests that own foreign flag vessels, to eliminate IUU fishing activities through, at a minimum: Cutting beneficial and financial relations with IUU operators." *See* ibid.

airiti

建議以及IPOA-IUU強調的「公平」、「透明化」、「不歧視」、「貿易制裁措施作為最後手段」、以及「必要」原則等等，均遭違反。日後我國如欲主張05-02號決議為「違法無效」之決議，作者認為，並非不可能之任務。

從「政治」的角度來看整個事件，日方以不符合03-15號建議所述證據形式要件的「傳聞證據」以及「臆測」作為我國在「被指認」後一年評估表現時的「新訊息」，仍獲各國接受，而我方未能有效反擊；我國身為ICCAT的合作非締約方，不能與指控我的締約方（日本）在「審判時」平起平坐；我國未能在會中動員任何一個締約方為我喉舌，否決「減配額」的決議草案；種種情況，令人不忍卒睹。我方在日方提出「全面貿易制裁」的決議草案後，求助於美國。而美方卻提出含有「附件」的「主席版扣減大目鮪配額」決議草案，雖大幅限縮刪減配額的魚種，卻在ICCAT諸締約方不須遵守的「附件」當中明白「指導」我國漁政機關如何施政，甚至使用「我國應採取有效之步驟，包括有意義的執法行動」等語言，明白地藐視我國主權。「附件」中要求我國政府「切斷登記於我國的公司法人與從事IUU捕魚行為的業者（外籍船舶）之間的財務（持股）關係」，似屬不可能之任務。無怪乎IPOA-IUU當中對於此類要求，總是附加所謂「在最大可能的範圍下」的限制條件。我國漁政機關在二〇〇六年十一月ICCAT年會欲求全身而退，僅能以行動（而非雄辯）來說服一途。

四、後　記

本文於二〇〇六年暑假投稿，修改時（二〇〇七年二～三月）已見到ICCAT對我國執行05-02號決議的檢討結論。以下敘述二〇〇六年年會狀況。

基本上，我國代表在會中未挑戰05-02號決議的合法性，而是

airiti

遵循決議的要求，提出國內執行措施的總報告[164]。我國指出，分項執行措施之總成本達美金二億二千萬元。此遠洋漁業改革計畫為期六年，另編列執行預算美金一億一千六百萬元[165]。我國懇請ICCAT承認此努力成果，恢復我國基於04-01號決議[166]所獲之大目鮪配額[167]。對我國提出的執行成果及要求，各國表滿意及支持，但要求我政府持續減船、監控我國籍漁船及由我國人所經營的外籍漁船的IUU捕魚活動[168]。美國代表遂將這些肯定及要求形諸文字，獲各國接受，成為06-01號決議，05-02號決議遂走入歷史[169]。

依據06-01號決議，我國二〇〇七～二〇〇八年的大目鮪配額回歸04-01號決議的數字。然而，以捕撈大目鮪為目標的漁船數目在二〇〇七年須降到六十四艘上限，二〇〇八年的上限為六十艘，我國政府另應確保漁捕能量係與漁捕配額相稱[170]。除禁止海上轉載、隨船觀察員、港口抽樣檢查等05-02號決議原有的較無爭議性的要求外[171]，我國政府另應「持續」管制國籍船與國人經營的外籍船，在與其他國家合作之下，應採「有效步驟」消弭「國籍船」

164 參見我國於年會提出的執行成果報告（Information Received from Chinese Taipei in 2006 in accordance with Commission Requirements），文件編號Doc. No. PWG-052/2006（2006 Commission: Info. Chinese Taipei, Version: Draft 1, 10 November 2006, 10:43），本報告並未收錄於ICCAT年會記錄之暫時性報告，由作者收藏。並請參考我國在會中發言，見前註24。

165 參見前註24，頁200。

166 04-01 Recommendation by ICCAT on a Multi-year Conservation and Management Program for Bigeye Tuna, 收錄於ICCAT法規全書，前註7，頁6-8。

167 參見前註24，頁216。

168 ICCAT年會記錄中未詳細記載各國發言內容，同前註，頁9、200。

169 Recommendation by ICCAT Regarding Chinese Taipei，全文詳前註，頁65-66。依據第8條，05-02號決議被此決議取代之。

170 參見06-01號決議第1條，同前註。並請比較04-01號決議第2條，前註7，頁6。

171 參見06-01號決議第2-4條，見前註24，頁65。

airiti

及「國人（自然人及法人）經營的外籍船」所為之IUU捕魚行為，包括採取有意義的立法及執法措施，以切除IUU活動經營者與我國國籍船及國人間的財務及持股之關係；與船旗國合作，針對長度在二十四公尺以下而由我國人經營的外籍船而從事IUU活動者，進行調查及指認之有效嚇阻措施；在可行的範圍內，與船旗國合作，以阻止由我國人所有的外籍船冒用我國籍船隻之名出口漁獲；與船旗國合作，以確保由我國人所有的外籍船遵守ICCAT的養護管理措施[172]。我國另應繼續調查由我國人在過去所從事的所有IUU捕魚行為，並在二〇〇七年年會將調查報告提交ICCAT審閱[173]。依據此決議第七條，我國政府在二〇〇七年七月一日及該年年會前一個月，應提出初步執行報告及總結報告，供ICCAT締約方於年會審查之[174]。

在驚濤駭浪的二〇〇四至二〇〇六年之後，ICCAT終於接受我國努力執行05-02號決議的成果，05-02號決議遂走入歷史。挑戰其合法性的文章已成為學術討論。然而，看盡整個過程，作者心得如下，謹就教方家。

以打擊IUU漁捕行動為宗旨的IPOA-IUU，其內容新穎有效，但侵犯船旗國主權過於劇烈，現階段無法形成普遍遵行的國際義務，因而只能以「軟法」之型態存在。IPOA-IUU的內容雖有納入RFMO養護管理措施之例，成為所有CPC皆須遵守的規範。然而針對國人經營外籍船而從事IUU行為的「洗魚」犯行而言，IPOA-IUU的相關規定無法成為「普遍遵守」的養護管理措施「實體法」，只能透過RFMO個別造法過程的轉換，依據貿易制裁程序規

172 參見06-01號決議第5條，同前註，頁66。
173 參見06-01號決議第6條，同前註5。
174 同前註。

airiti

定，制訂「針對性」的「處罰性決議」，對我國發生效果。這種情況，也唯有在有權賦予（也有權剝奪）我國「合作非締約方」地位的ICCAT當中才可能發生，產生令我國不得不就範的結果。換言之，將「軟法」變為具針對性的「硬法」而發揮「軟法」內涵的效果，必須針對國際地位低落的我國，方能實現。此殘酷的現實，就終日思考如何維護國家主權的法律人而言，實難以接受。但就「共享之生物資源的永續利用」的目標而言，或許在ICCAT上演的這個劇本，才是最為有效的作法。

觀察各國回應ICCAT「指認」及「貿易制裁」的作法，以及各種不同程度的配合或不配合所招致的後果，作者發現，「嚴懲IUU不法業者」似乎是受到指認的船旗國唯一的脫身之道。作奸犯科的人，各國皆有之。然而一國政府並不因為國人作奸犯科影響國際關切的利益，而受國際譴責或制裁。一國政府受到譴責或制裁的原因，是對於不法國人的「無所作為」。然而，針對05-02號決議以及06-01號決議持續要求我國政府「切斷IUU捕魚業者（包括外籍IUU漁船）與我國籍漁船及國人的財務及持股關係」的難題，我國政府並未在二〇〇六年年底前解決，僅以「法律草案已送行政院」作為回答[175]。作者懷疑此法案通過立法院的可能性。我國作為國際打擊IUU捕魚行為的眾矢之的，是否在國內法有效強化對於國籍船以及國人的漁業管理？可能是徹底洗清「IUU國家」之污名的作法，值得持續關注。

175 同註24，頁215。

airiti

參考文獻

一、中　文

1. 丘宏達、陳純一編輯，現代國際法參考文件，1996。
2. 姜皇池，國際海洋法（上、下），2004。
3. 姜皇池，國際公法導論，2006。
4. 傅崑成，聯合國海洋法公約暨全部附件，1994。
5. 蒲國慶，台灣向國際海洋法法庭申訴之研究，載：台灣國際法季刊，1卷4期，2004。

二、外　文

1. "03-15 Resolution by ICCAT Concerning Trade Measures", *see* ICCAT Report for Biennial Period, 2002-03, Part II (2003) - Vol. 1, English version, pp. 172 -174. Please see http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.
2. "04-01 Recommendation by ICCAT on a Multi-Year Conservation and Management Program for Bigeye Tuna". in ICCAT REPORT FOR BIENNIAL PERIOD, 2004-5, PART I (2004) – Vol. 1, English Version COM, pp. 125-127, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.
3. "Resolution 05/01 on Conservation and Management Mesasures for Bigeye Tuna" from http://www.iotc.org/English/resolutions/reso_detail.php?reso=35.
4. 05-02 Recommendation by ICCAT Regarding Control of Chinese Taipei's Atlantic Bigeye Tuna Fishery. Please see the document at official website http://www.iccat.es/Documents/BienRep/REP_EN_04-05_II_1.pdf.
5. "8.14 Letter to Chinese Taipei: Transmitting Recommendation to Reduce Bet Catch Limits and Improve Fleet Control and Reviewing Cooperating Status", cited from ICCAT REPORT FOR BIENNIAL PERIOD, 2004-05 PART II (2005) – Vol. 1, English Version, p. 278. Down-loaded from ICCAT official website at http://www.iccat.es/Documents/BienRep/REP_EN_04-05_II_1.pdf.

airiti

6. 94-3 Resolution by ICCAT Concerning an Action Plan to Ensure Effectiveness of the Conservation Program for Atlantic Bluefin Tuna.
7. 95-13 Resolution by ICCAT Concerning an Action Plan to Ensure the Effectiveness of the Conservation Program for Atlantic Swordfish.
8. 98-18 Resolution by ICCAT Concerning the Unreported and Unregulated Catches of Tunas by Large-Scale Longline Vessels in the Convention Area.
9. 1949 Convention for the Establishment of an InterAmerican Tropical Tuna commission, http://www.iattc.org/PDFFiles/IATTC_convention_1949.pdf.
10. 1966 International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas，(ICCAT), http://www.iccat.org.
11. 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties.
12. 1993 Convention for the Conservation of Southern Bleufin Tuna, http://www.ccsbt.org/docs/pdf/about_the_commission/convention.pdf.
13. 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks (UNFSA), please see the whole agreement at http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/274/67/PDF/N9527467.pdf?OpenElement.
14. 1995 The FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries, http://www.fao.
15. 2000 Convention on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean, see http://www.ccsbt.
16. 2001 FAO International Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate IUU Fishing (IPOA-IUU), the document and related information can be see at http://www.fao.org/figis/servlet/static?dom=org&xml=ipoa_IUU.xml.
17. 2003 Convention for the Strengthening of the Inter-American Tropical Tuna Commission Established by the 1949 Convention Between the United States of America and the Republic of Costa Rica, please see http://www.iattc.org/PDFFiles2/Antigua_Convention_Jun_2003.pdf.

airiti

18. Additional Information Paper on Chinese Taipei, Doc. No. PWG-056/2005 (November 10, 2005; 10:53), down-loaded from the ICCAT Official Website in http://www.iccat.es/Documents/BienRep/REP_EN_04-05_II_1.pdf entitled ICCAT Report for Biennial period, 2004-2005, PART II (2005) – Vol. 1, English version COM, pp. 259-263.
19. AKEHURST, MICHAEL, A MODERN INTRODUCTION TO INTERNATIONAL LAW (6th ed. 1987).
20. ANTHONY AUST, MODERN TREATY LAW AND PRACTICE (1st ed. 2000).
21. ANTONIO CASSESSE, INTERNATIONAL LAW (1st ed. 2001).
22. ASSESSE, ANTONIO, INTERNATIONAL LAW (1st ed. 2001).
23. CASSESSE, ANTONIO, INTERNATIONAL LAW IN A DIVIDED WORLD (1st ed. 1986).
24. CCSBT "Resolution to Establish an Extended Commission and an Extended Scientific Committee", please see http://www.ccsbt.org/docs/pdf/about_the_commission/the_Extended_commission.pdf.
25. Chairman's Working Document – Recommendation by ICCAT Regarding Control of Chinese Taipei's Atlantic Bigeye Tuna Fishery, Doc. No. PWG-115/2005 (November 16, 2005; 17:43) （此文件為作者私人收藏）.
26. Chinese Taipei's Explanatory Note to Japan's Information Paper, in Appendix 7 to Annex 10, ICCAT Report for Biennial Period, 2004-05 Part I (2004) - Vol. 1, English version, pp. 248-252. Down-loaded from Website at http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.
27. CHURCHILL, R. R. & LOWE, A. V., THE LAW OF THE SEA (3d ed. 1999).
28. Compendium – Management Recommendations and Resolutions Adopted by ICCAT for the Conservation of Atlantic Tunas and Tuna-like Species (PLE-010/2005), http://www.iccat.es/Documents/Recs/PLE-010-EN.pdf.
29. Doc. No. PWG-050/2005 (October 25, 2005: 14:37), please see http://www.iccat.es/Documents/BienRep/REP_EN_04-05_II_1.pdf.

airiti

30. Draft Recommendation by ICCAT Regarding Control of Chinese Taipei's Atlantic Bigeye Tuna Fishery, Doc. No. PWG-115C/2005 (November 19, 2005; 15:52).（由作者私人收藏）
31. Draft Recommendation for Bigeye Tuna, Swordfish and Bluefin Tuna Trade Restrictive Measures on Chinese Taipei, Doc. No. PWG-092/2005 (November 15, 2005; 10:09). （此文件為作者私人收藏）
32. Edeson, William, *Some Future Directions for Fishing Entities in Certain Regional Fisheries Management Bodies*, 37 ODIL, No. 2, 254-264 (April-June 2006).
33. HARRIS, D. J., CASES AND MATERIALS ON INTERNATIONAL LAW (5th ed. 1998).
34. HU, NIEN-TSU, *Fishing Entities: Their Emergence, Evolution, and Practice from Taiwan's Perspective*, 37 ODIL, No. 2, 157-167 (April-June 2006).
35. IATTC Director Robin Allen's Letter to Fisheries Agency of Taiwan dated on 26 October 2005, Ref: 0842-514.（作者私人收藏）
36. ICCAT Report for Biennial Period, 2004-05 Part I (2004) - Vol. 1, English version, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.
37. ICCAT Report for Biennial period, 2004-2005, PART II (2005) – Vol. 1, English version COM, please see the detailed document at http://www.iccat.es/Documents/BienRep/REP_EN_04-05_II_1.pdf.
38. ICCAT Resolution 05/01 on conservation and management measures for bigeye tuna.
39. Information Paper by Japan on the Import of Atlantic Bigeye Caught by Large-scale Tuna Longline Vessels, in Appendix 6 to Annex 10, ICCAT Report for Biennial Period, 2004-05 Part I (2004) - Vol. 1, English version, pp. 241-242, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.
40. Information Paper on Activities by Chinese Taipei Fishing Vessels and Industry in the Atlantic Ocean, Doc. No. PWG-050/2005 (October 25, 2005: 14:37), http://www.iccat.es/Documents/BienRep/REP_EN_04-05_II_1.pdf entitled ICCAT Report for Biennial period, 2004-2005, PART II (2005) – Vol. 1, Eng-

airiti

lish version COM, pp. 254-259.

41. JEAN-PIERRE LEVY & GUNNER G. SCHRAM, UNITED NATIONS CONFERENCE ON STRADDLING FISH STOCKS AND HIGHLY MIGRATORY FISH STOCKS – SELECTED DOCUMENTS (1996).

42. Letter of Identification to Bolivia Pursuant to the 1998 UU Resolution, in Appendix 2 to ANNEX 14 to Proceedings of ICCAT 17th Regular Meeting of the Commission (Murcia, Spain – November 12 to 19, 2001).

43. Letter of Identification to Grorgia Pursuant to the 1998 UU Catches Resolution, in ICCAT Report for Biennial Period, 2002-3, Part I (2002) – Vol. 1, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.

44. Letter of Identification to Indonesia Pursuant to the 1998 UU Catches Resolution, in ICCAT Report for Biennial Period, 2002-03, Part I (2002) – Vol. 1, English Version, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.

45. Letter of Identification to Indonesia Pursuant to the 1998 UU Resolution, in Proceedings of the 17th Regular Meeting of the ICCAT (Murcia, Spain – November 12 to 19, 2001).

46. Letter of Identification to Seychelles Pursuant to the 1998 UU Catches Resolution, in ICCAT Report for Biennial Period, 2002-03, Part I (2002) – Vol. 1, English Version, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.

47. Letter of Identification to Vanuatu Pursuant to the 1998 UU Catches Resolution, in ICCAT Report for Biennial Period, 2002-03, Part I (2002) – Vol. 1, English Version, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.

48. Letter of Identification to Vanuatu Pursuant to the 1998 UU Resolution, in Proceedings of the 17th Regular Meeting of the ICCAT (Murcia, Spain – November 12 to 19, 2001).

49. Letter of Notification to Cambodia Regarding Maintenance of BET Sanctions, in Appendix 2 to ANNEX 14 to Proceedings of ICCAT 17th Regular Meeting of the Commission.

50. Letter to Belize regarding Maintenance of BFT and SWO Sanctions and Maintenance of BET Sanction. in Appendix 2 to ANNEX 14 to Proceedings of IC-

airiti

CAT 17th Regular Meeting of the Commission.

51. Letter to Belize: Lifting of Sanctions, Deferring Cooperating Status Decision and Seeking Additional Information, in ICCAT Report For Biennial Period, 2002-03, Part II (2003)–Vol, 1, English Version, See http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.

52. Letter to Belize: Possible Lifting of Bluefin Tuna, Swordfish and Bigeye Tuna Sanctions, & Considerations in 2003 of its Application for Cooperating Status, in ICCAT Report for Biennial Period, 2002-3, Part I (2002) – Vol. 1, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.

53. Letter to Bolivia: Bigeye Tuna Sanctions under the 1998 UU Resolution & Identification Pursuant to the Swordfish Action Plan, in ICCAT Report for Biennial Period, 2002-3, Part I (2002) – Vol. 1, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.

54. Letter to Bolivia: Regarding Continuance of Bigeye Tuna Trade Restrictive Measures and Revocation of Swordfish Identification, in ICCAT Report For Biennial Period, 2002-03, Part II (2003) – Vol, 1, English Version, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.

55. Letter to Bolivia: Regarding Continuation of Bigeye Tuna Trade Restrictive Measures, in ICCAT Report for Biennial Period, 2004-05, Part I (2004) – Vol. 1, English Version, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.

56. Letter to Cambodia Regarding Continuation of Bigeye Tuna Sanctions under the 1998 UU Catches Resolution, in ICCAT Report for Biennial Period, 2002-3, Part I (2002) – Vol. 1, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.

57. Letter to Cambodia: Regarding Continuance of Bigeye Tuna Trade Restrictive Measures, in ICCAT Report For Biennial Period, 2002-03, Part II (2003) – Vol, 1, English Version, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.

58. Letter to Cambodia: Regarding Lifting of Sanctions, ICCAT Report for Biennial Period, 2004-05, Part I (2004) – Vol. 1, English Version, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.

59. Letter to Chinese Taipei: Identification and Continuing Cooperating Status, in

airiti

Appendix 7 to Annex 10, ICCAT Report for Biennial Period, 2004-2005 Part I (2004) – Vol. 1, English version, pp. 238-239. See http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.

60. Letter to Costa Rica: Identification Regarding the Swordfish Action Plan Resolution, in ICCAT Report For Biennial Period, 2002-03, Part II (2003) – Vol, 1, English Version, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.

61. Letter to Costa Rica: Regarding Identification in Accordance with the Resolution by ICCAT Concerning Trade Measures, in ICCAT Report for Biennial Period, 2004-05, Part I (2004) – Vol. 1, English Version, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.

62. Letter to Cuba: Regarding Identification in Accordance with the Bluefin Tuna Action Plan Resolution, in ICCAT Report For Biennial Period, 2002-03, Part II (2003) – Vol, 1, English Version, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.

63. Letter to Cuba: Regarding Identification in Accordance with the Resolution by ICCAT Concerning Trade Measures, in ICCAT Report for Biennial Period, 2004-05, Part I (2004) – Vol. 1, English Version, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.

64. Letter to Georgia: Regarding Continuation of Bigeye Tuna Trade Restrictive Measures, in ICCAT Report for Biennial Period, 2004-05, Part I (2004) – Vol. 1, English Version, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.

65. Letter to Georgia: Regarding Imposition of Bigeye Tuna Trade Restrictive Measures, in ICCAT Report For Biennial Period, 2002-03, Part II (2003) – Vol, 1, English Version, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.

66. Letter to Honduras Regarding Lifting of BFT and SWO and Maintenance of BET Sanction, in Appendix 2 to ANNEX 14 to Proceedings of ICCAT 17th Regular Meeting of the Commission.

67. Letter to Honduras Regarding Lifting of BFT and SWO and Maintenance of BET Sanction, in Appendix 2 to ANNEX 14 to Proceedings of ICCAT 17th Regular Meeting of the Commission.

68. Letter to Honduras regarding lifting of BFT and SWO Sanctions and Mainte-

airiti

nance of BET Sanction. in Appendix 2 to ANNEX 14 to Proceedings of ICCAT 17th Regular Meeting of the Commission.

69. Letter to Saint Vincent and the Grenadines: Lifting of Sanctions, Seeking Additional Information on Possible IUU Vessels and on MCS Scheme, and Requesting Confirmation of Albacore Catches, in ICCAT Report For Biennial Period, 2002-03, Part II (2003) – Vol, 1, English Version, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.

70. Letter to Seychelles: Concerning Maintenance of Identification in Accordance with the 1998 UU Catches Resolution and Seeking Information on Harvests, Possible Dual Vessel Registration, and Vessels on the IUU List, in ICCAT Report For Biennial Period, 2002-03, Part II (2003) – Vol, 1, English Version, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.

71. Letter to Sierra Leone Regarding Bluefin Tuna, Swordfish, and Bigeye Tuna Sanctions under the 1998 UU Catches Resolution, in ICCAT Report for Biennial Period, 2002-3, Part I (2002) – Vol. 1, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.

72. Letter to Sierra Leone: Regarding Continuation of Trade Restrictive Measures, in ICCAT Report For Biennial Period, 2002-03, Part II (2003) – Vol, 1, English Version, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.

73. Letter to Sierra Leone: Regarding Lifting of Sanctions, ICCAT Report for Biennial Period, 2004-05, Part I (2004) – Vol. 1, English Version, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.

74. Letter to SVG regarding the Possible Lifting of BFT Sanctions. in Appendix 2 to ANNEX 14 to Proceedings of ICCAT 17th Regular Meeting of the Commission (Murcia, Spain –November 12 to 19, 2001).

75. Letter to SVG regarding the Possible Lifting of BFT Sanctions. in Appendix 2 to ANNEX 14 to Proceedings of ICCAT 17th Regular Meeting of the Commission.

76. Letter to SVG Regarding the Possible Lifting of Bigeye Tuna Sanctions and Consideration in 2003 of its Application for ICCAT Cooperating Status, in

airiti

ICCAT Report for Biennial Period, 2002-3, Part I (2002) – Vol. 1, http://www.iccat.es/pubs_biennial.htm.

77. OECD Ministerial Task Force to Tackle IUU Fishing, check its papers at http://www.oecd.org/searchResult/0,2665,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html.

78. Recommendation 03/05 Concerning Trade Measures, please see http://www.iotc.org/English/resolutions/reso_detail.php?reso=32.

79. Recommendation by ICCAT Concerning the Importation of Atlantic Bluefin Tuna, Atlantic Swordfish, and Atlantic Bigeye Tuna and Their Products from Belize, adopted in 2002.

80. Recommendation by ICCAT Regarding Belize and Honduras Pursuant to the 1994 Bluefin Tuna Action Plan Resolution, adopted in 1996.

81. Recommendation by ICCAT Regarding Belize and Honduras Pursuant to the 1995 Swordfish Action Plan Resolution, adopted in 1999.

82. Response to Japan's Information Paper PWG-050, Doc. No. PWG-060/2005 (November 10, 2005; 11:54), down-loaded from the ICCAT Official Website in http://www.iccat.es/Documents/BienRep/REP_EN_04-05_II_1.pdf entitled ICCAT Report for Biennial period, 2004-2005, PART II (2005) – Vol. 1, English version COM, pp. 263-267.

83. Response to Japanese Additional Information Paper PWG-056, Doc. No. PWG-105/2005 Addendum 1 (November 16, 2005; 12:56), from the Website http://www.iccat.es/Documents/BienRep/REP_EN_04-05_II_1.pdf entitled ICCAT Report for Biennial period, 2004-2005, PART II (2005) – Vol. 1, English version COM, pp. 267-269.

84. S. C. HO, PETER, *The Impact of the UN Fish Stocks Agreement on Taiwan's Participation in International Fisheries Fora*, 37 ODIL, No. 2, 140-142 (April-June 2006).

85. SANDS P., & KLEIN, P., BOWETT'S LAW OF INTERNATIONAL INSTITUTIONS (5th ed. 2001).

86. SCHERMERS H. G., & BLOKKER, N. M., INTERNATIONAL INSTITUTIONAL LAW (3d ed. 1995).

airiti

87. Sheng-Ti Gau, Michael Sheng-ti Gau, *The Practice of the Concept of Fishing Entities: Dispute Settlement Mechanisms*, 37 ODIL, No. 2 232-233 (April-June 2006).

88. Ted L. McDorman & Nien-Tsu Hu (ed.), *The Concept of Fishing Entities in International Law: A Decade of Practice*, 37 OCEAN DEVELOPMENT & INTERNATIONAL LAW (ODIL), No. 2, (April-June 2006).

89. The Preliminary Draft of the IPOA-IUU. It is Appendix D to the Report of the Expert Consultation on IUU Fishing Organized by the Government of Australia in Cooperation with FAO, Sydney, Australia, 15-19 May 2000, from http://www.fao.org/docrep/meeting/x7798e.htm.

90. United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf (1994).

91. W., LODGE, MICHAEL, *The Practice of Fishing Entities in Regional Fisheries Management Organizations: The Case of the Commission for the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean*, 37 ODIL, No. 2, 185-207(April-June 2006).

92. Wang, Dustin Kuan-Hsiung, *Taiwan's Participation in Regional Fisheries Management Organizations and the Conceptual Revolution on Fishing Entity: The Case of the IATTC*, 37 ODIL, No. 2, 209-220 (April-June 2006).

airiti

Taiwan and Regional Fishery Management Organizations–The Legality of the 05-02 Recommendation of ICCAT against Taiwan as the Preceding Step of Trade Restrictive Measure

Michael Sheng-Ti Gau*

Abstract

The "Fish Laundering" activities conducted by vessels flying Taiwan's flag and by foreign vessels operated by Taiwan's nationals in the Atlantic Ocean were detected by Japanese authorities in the mid-2004. Japan brought this to the attention of the International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT) at its annual meeting of 2004 as a matter of non-compliance. At that meeting, Taiwan's Fishery Agency was considered unable to effectively control its own fishing vessels. Consequently, Taiwan was identified under the 03-15 Resolution on Trade Restrictive Measures. The review done at the ICCAT 2005 annual meeting on Taiwan's rectification progress was not satis-

* Associate Professor at Soochow Law School, Taipei; LL.M (Cantab), LL.M. (London), Ph.D. (Leiden).

Received: September 6, 2006; accepted: May 28, 2007

airiti

factory. As a result, the 05-02 Recommendation was adopted against Taiwan, as the preceding step of the ultimate trade sanction measure, whose adoption may be considered in the 2006 annual meeting. As the focus of this paper, the 05-02 Recommendation was closely reviewed by using as the yardstick the 03-15 Resolution, the practice of ICCAT relating to implementation of trade restrictive measures, and the related principles of the International Plan of Action to combat Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing Activities (IPOA-IUU), adopted by FAO. Having applied these fundamental principles to the text of the 05-02 Recommendation, including its Annex, the author concludes that there is justification to challenge the legality of the 05-02 Recommendation. To substantiate his arguments, the author will discuss how the adoption of the 05-02 Recommendation violated the procedural rules embodied in the 03-15 Resolution and how the structure and content of this Recommendation goes against the foregoing principles. The breach of the principles of "fairness", "transparency", "non-discrimination", and "trade sanction as the last resort" are also discussed.

Keywords: Regional Fishery Management Organization (RFMO), 1995 UN Fish Stock Agreement (UNFSA), ICCAT, IATTC, CCSBT, WCPFC, IOTC, Trade Restrictive Measure, Taiwan, Fish Laundary, IUU Fishing Activities, International Plan of Action to combat IUU Fishing Activities (IPOA-IUU), Cooperating Non-Contracting Party, Entity, and Fishing Entity, Dispute Settlement in RFMO