

2009年3月



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

植物检疫措施委员会

第四届会议

2009年3月30日 - 4月3日，罗马

国际植物保护公约第 V.2 (a) 条所指的公务官员

暂定议程议题 13.10

I. 引言

1. 2008年12月，国际植物保护公约（IPPC）秘书处收到拉脱维亚的来函，要求根据植物检疫措施委员会（CPM）的程序规则第 V.3 条款，把“解释‘公务官员’一词的可接受性”纳入植物检疫措施委员会第四届会议议程（CPM-4, 2009）。此外，拉脱维亚附了一份欧洲和地中海区域植物保护组织（EPPO）提交的意见书，题为“欧洲和地中海区域植物保护组织关于粮农组织法律办公室对‘公务官员’一词的解释的意见（第 18 次技术磋商会议报告附录）”。欧洲和地中海区域植物保护组织提交的这份意见书作为本文件的附件 1。

2. 本文件介绍了 1996 年以来在各次植物检疫措施委员会论坛上，讨论对‘公务官员’一词或“获得签署植物检疫证书授权者”的解释的背景情况，并提出了一些可能的选择建议，供成员们考虑，因为这是涉及全体成员的问题。

II. 背景情况

3. 对国家植物保护组织（NPPOs）在签发植物检疫证书过程中的作用问题的讨论可追溯到最近修订的国际植物保护公约。在 1996 年召开的修订国际植物保护公约专家磋商会上，专家们建议，“只能由国家植物保护组织发放植物检疫证书，但由

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。敬请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

国家植物保护组织授权的其他人员可以开展相关活动”，（修订国际植物保护公约专家磋商会报告，意大利，罗马，1996年3月25-29日，第19页）。

4. 在1997年召开的修订国际植物保护公约技术磋商会上，这样一种情况引起了关注，即在一些联邦国家，签发植物检疫证书的责任由加入联邦的下级政府负责而不是在国家一级签发（见修订国际植物保护公约技术磋商会报告，意大利，罗马，1997年1月13-17日，第34段）。技术磋商会没有就提交给粮农组织大会作决定的这一事情达成一致意见。

5. 1997年，根据章程和法律事务委员会（CCLM）建议的修改，粮农组织理事会第一一三届会议批准了国际植物保护公约第V条的新措词并提交给第二十九届粮农组织大会（1997年11月1-18日）。在决议12/97-A里，第29届粮农组织大会批准了建议对国际植物保护公约进行修改的部分，并注意到农业委员会（COAG）提交的一致解释。这些解释记录在第29届粮农组织大会报告的附录I，包括下列对第V条（植物检疫证书）的解释：“不用说，第V.2(a)条里的短语“具有技术资格而且经国家植物保护组织适当授权的公务官员”包括从事这些服务的官员。”

6. 2005年，在第十七次区域植保组织间技术磋商会（TC-RPPO）上¹，再次对“公务官员”一词进行了讨论，尤其涉及授权程序。第十七次区域植保组织间技术磋商会议决定，与修订国际植物检疫措施标准第7条和第12条有关的问题应在其第十八次技术磋商会议上讨论，区域植保组织应确定需要讨论的问题。

7. 在第十八次区域植保组织间技术磋商会议（2006年）上，对第V.2(a)条的解释进行了详细的讨论（见第十八次区域植保组织间技术磋商会议报告，第11-16段）。关于谁可以签署证书事，诸多代表要求予以澄清。秘书处解释说，凡赋有法律权利代表相关政府机构（一般是国家植物保护组织）签字的任何人都可以签署植物检疫证书，从理论上讲，部长以下的任何人（假定已被授权）都可以。需要提醒此次会议的是，国际植物保护公约是主权国之间的一个协议，所以，法律责任由协议缔约方政府负责。第V2(a)条里指的“公务官员”通常由政府付薪，代表政府行使职责，并承担签发植物检疫证书的法律、技术和行政管理责任。

8. 有关联邦政府，第十八次区域植保组织间技术磋商会议上也提到了，中央政府，即国际植物检疫公约的签字人，可向州/省政府/权力机构下放签发证书的权力，

¹ 区域植物保护组织间技术磋商会会议报告可在 <https://www.ippc.int/id/13396?language=en> 上获取。

这取决于该国的宪法和/或行政管理结构，但中央政府在任何情况下都受该证书的法律约束（证书上的印章为公共权力的标志）。第十八次区域植保组织间技术磋商会议建议界定‘公务官员’一词，准备一份解释第 V.2 (a) 条的备忘录并列作报告附件。

9. 2007 年，第十九次区域植保组织间技术磋商会议再次讨论了“公务官员”的题目。一个区域植保组织指出，根据国际植物保护公约的解释，只有导致签发植物检疫证书的植物检疫程序可由个人或实体而非国家植物保护机构来执行，但国际植物保护公约没有说他们可以签署植物检疫证书，认为这个问题应在修改第 12 号国际植物检疫措施标准前解决。

10. 根据第十九次区域植物保护组织间技术磋商会的讨论情况，会议提出如下建议：

“正如法律办公室今年 1 月对植保处作出的有关解释“公务官员”一词的说明中提到的[第 18 次技术磋商会报告附件 IV]，两个问题必须清楚：

a) 检查工作和其他相关活动，授予国家植物保护机构但可由国家植物保护机构自己实施，也可由该机构授权的另一个实体实施；

b) 证书的签发，只有享有法律权利代表国家植物保护机构签字的人才能签发证书。

取决于国际植物保护公约缔约各方的行政管理体系，签署植物检疫证书的负责人可以是一名公务官员，或者是代表国家植物保护机构的外包实体雇员。在后一种情况下，代表“公务官员”行事的实体或个人应得到“适当授权”并具有“技术资格”。责任仍有该政府负责。”

11. 2008 年 2 月，修订国际植物检疫措施标准第 7 号和第 12 号的专家工作组开会讨论了对“公务官员”一词的解释。不过，专家工作组同意在这一问题的建议文本最后形成前，等待植物检疫措施第三届会议（CPM-3，2008 年）对这一问题进行讨论的反馈情况。

12. 在召开植物检疫措施第三届会议（CPM-3，2008 年）的同时，于 2008 年 4 月 7 日与南锥体区域植物保护委员会（COSAVE）召开了一次会议。会议注意到公务官员的定义取决于国家行政管理部门和实践，而不是国际组织如粮农组织提出的建议。注意到世界上存在一系列法律系统，植物检疫证书应由该国国家法律系统确定的具有适当法律权利和技术资格的公务官员签发。

13. 南锥体区域植物保护委员会进行讨论之后要求修改第十八次技术磋商会（2006）报告附录（“国际植物保护公约第 V.2（a）条的‘公务官员’一词的解释”）中的“公务官员”一词的拟议解释。南锥体区域植物保护委员会已于 2008 年 4 月 21 日提出了这一要求。
14. 第二十次区域植保组织间技术磋商会议（2008 年）进一步讨论了这一问题。第二十次技术磋商会议同意，原则上讲，‘公务官员’一词不应该与国家法律相冲突，也没有单一的定义可供所有缔约方采用。然而，可根据修订的建议，在第二十一次技术磋商会（2009）上进一步讨论。
15. 2008 年 12 月，拉脱维亚把要求在植物检疫措施委员会第四届会议上讨论对‘公务官员’的解释的主题发送给了国际植保保护公约秘书处。拉脱维亚的要求还附上了欧洲和地中海区域植物保护组织意见书，题为“欧洲和地中海区域植物保护组织对‘公务官员’一词的解释的意见（第 18 次技术磋商会报告附录）”。欧洲和地中海区域植物保护组织意见书强调，“欧洲和地中海区域植物保护组织委员会不（能）接受‘公务官员’一词，有关（允许）私人或公司签发植物检疫证书的解释。欧洲和地中海区域植物保护组织委员会（坚持认为），只有一级政府单独雇佣的那些官员才能视为公务官员。政府这一级通常为国家植物保护机构。”（也见附件 1）。

III. 解决此问题的可能选择

16. 根据国际法作出的相关考虑是，国际植物保护公约各缔约方有义务履行其职责。这就需要解释《公约》的专门条款。
17. 国际植物保护公约是一个条约，解释一个条约的条款是缔约方的事。秘书处通过粮农组织法律办公室建议了一些标准，包括该词的可能定义，但事实是，条约各条款的解释仍然是缔约方的事。在根据粮农组织章程第 XIV 条缔结的协议的特殊情况下，如同国际植物保护公约的情况一样，鉴于这些协议与本组织的关系，有些条款可能意味着要求助于与本组织相关的信息，这些信息需要由秘书处提供，由本组织的管理机构审议。但是，除了这些特殊情况外（目前似乎还未出现这种情况），条约各条款的解释就是缔约方的事。
18. 为使一个建议能被缔约方接受，考虑到迄今为止的讨论情况，本文件附件 2 里提供了一个可能解释的标准。
19. 在植物检疫措施委员会认为该问题仍需要进一步审议的情况下，有一些选择可予以考虑。这些选择是：

- 不进一步采取行动，因为在那次会议上提的建议可以为一个解决办法提供依据；
- 制定一个一致的‘公务官员’定义，作为一项国际植物检疫措施标准或作为现有国际植物检疫措施标准的补充；
- 植物检疫措施委员会把这个问题提交给粮农组织章程和法律问题委员会，以作出官方解释。

不进一步采取行动

20. 植物检疫措施委员会第四届会议希望决定，它这方面不需要对‘公务官员’一词的解释采取进一步行动。这就需要缔约方应根据自己的法律和法规负责解释何谓‘公务官员’。这样，缔约方之间就‘公务官员’的解释及其实施的争论可能会导致在国际植物保护公约或世界贸易组织领导下起草争端解决程序。在这种情况下，争端解决程序的结果可对应该如何解释‘公务官员’提供指导。

制定一项国际植物检疫措施标准或现有国际植物检疫措施标准的补充，界定‘公务官员’

21. 植物检疫措施委员会第四届会议决定统一‘公务官员’一词的解释，以确保缔约各方统一应用国际植物保护公约第 V.2 (a) 条里的条款。制定国际植物检疫措施标准的任务可以委托给术语技术小组。另外一个选择可以建立一个不受人员限制的工作组（类似于不受人员限制的“官方控制”工作组），该工作组的目的就是定义和解释‘公务官员’。第三个选择可以是，修订国际植物检疫措施标准第 7 号和第 12 号的专家工作组负责修订草案里‘公务官员’的定义和解释工作。

22. 这种统一协调工作的结果应该是把‘公务官员’的定义加到国际植物检疫措施标准第 5 号（植物检疫术语表）或加到修订的国际植物检疫措施标准第 12 号中。这样，各缔约方就如何解释这个词就有了强有力的指导。但是，植物检疫措施委员会应考虑近期内为‘公务官员’一词确定一个通用的定义和解释是否可行。

通过粮农组织章程和法律事务委员会解释

23. 就‘公务官员’一词提出认可定义的另一个途径就是通过粮农组织章程和法律事务委员会（CCLM）。植物检疫措施委员会第四届会议可将这个问题提交章程和法律委员会。根据本组织总则第 XXXIV 条第 3 款（b）项，委员会可以考虑“根据章程第 XIV 条缔结的多边公约和协议的制定、通过、生效和解释”所出现的问题。章程和法律事务委员会会议上的讨论结果可提交给植物检疫措施委员会或粮农组织大会。

IV. 建议植物检疫措施委员会采取的行动

24. 请植物检疫措施委员会：

1. 注意附件 2 规定的‘公务官员’一词的解释并在适当时提出有关意见；
2. 指出如何参照 20, 21 和 23 段处理这个问题。

附件 1

1. 2008 年 12 月从拉脱维亚收到的信件文本如下。

欧洲和地中海区域植物保护组织对‘公务官员’一词的解释的意见

(第 18 次技术磋商会报告附录)

欧洲和地中海区域植物保护组织委员会考虑了粮农组织法律办公室根据国际植物保护公约第 V.2.a 条对‘公务官员’一词的解释，该条强调植物检疫证书应由‘公务官员’负责签发。

粮农组织法律办公室对‘公务官员’一词的解释允许国家植物保护组织或“其他任何行政机构，或法人或自然人”签发植物检疫证书。

欧洲和地中海区域植物保护组织委员会不能接受‘公务官员’一词的解释，即允许私人或公司签发植物检疫证书。欧洲和地中海区域植物保护组织委员会坚持认为，只有政府一级雇佣的那些官员可以考虑为公务官员。这个政府层次通常应为国家植物保护组织。

附件 2

国际植物保护公约第 V.2 (a) 条**“公务官员”一词的可能性解释标准**

1. 国际植物保护公约第V.2条内容如下：

“每一缔约方应按照规定为签发植物检疫证书做好安排：

(a) 应仅由国家官方植物保护组织或在其授权下进行导致发放植物检疫证书的检验和其它有关活动。植物检疫证书应由具有技术资格、经国家官方植物保护组织适当授权、代表它并在它控制下的公务官员签发，这些官员能够得到这类知识和信息，因而输入缔约方当局可信任地接受植物检疫证书作为可靠的文件。

(b) ...”

2. 从以上内容可以推断，“导致签发植物检疫证书的检验和其它有关活动”可由 a) 国家植物保护机构负责，即国际植物保护公约各缔约方依照其第IV.1条指定的官方政府机构，或 b) 通过另外一个机构或法人或自然人行使国家植物保护组织的权利。根据选择 b)，国家立法应授权国家植物保护组织履行检验职能，并保持对履行这些职能的监督。在运作一级，国家植物保护组织也应有能力查证在其权力下执行的活动是否在适当开展。

3. 上面这一条款还规定“植物检疫证书应由具有技术资格、经国家植物保护组织适当授权、代表它并在它控制下的公务官员签发 [...]”

4. 国际植物保护公约不定义“公务官员”一词。可以这样认为，该词应按国家立法解释，也可以作相应的改变。一般来讲，“公务官员”就是安排到办公室行使政府职能的公务员。这个定义一般相当于西班牙语的“funcionario público”和法语的“fonctionnaire”，这两个词均出现在正式的西班牙语版和法语版的国际植物检疫公约译文里。这可包括各级（负责植物检疫的）任何部级官员，包括一名植物检疫官员。

5. 在一些国家，国家立法可能各不相同，需要作出安排，允许类似的非政府实体或私营实体按照政府实体（这里指国家植物保护组织）的相应授权行使政府职能。这对国家公共管理部门来说可能是一个固定的措施，也可能在下列国家出现，即国家植物保护组织人员不足或面临一个植物检疫的紧急情况而需要额外的人力资源。

6. 根据国际植物保护公约规定，作为“公务官员”的法人或自然人应由国家植物保护组织“适当授权”。国家立法应为这种授权提出条件和形式。根据国际植物保护公约规定，公务官员也要有“技术资格”。技术资格水平也应由国家立法决定。

7. 在检验和证明由实体负责而不是国家植物保护组织负责的情况下，有关采取国际行动的责任仍归国家植物保护组织负责，因此，也就是由国际植物保护公约的一个缔约方对国际植物保护公约的其他缔约方负责。