

食品法典委员会



联合国粮食及
农业组织



世界卫生组织

C

Viale delle Terme di Caracalla, 00153, 意大利罗马-电话: (+39) 06 57051-电子邮件: codex@fao.org-www.codexalimentarius.org

议题 13

CX/CAC 24/47/23

2024 年 11 月

粮农组织/世卫组织联合食品标准计划

食品法典委员会

第四十七届会议

瑞士日内瓦，国际会议中心

2024 年 11 月 25-30

食品法典委员会执行委员会可能进行的网络直播

(由粮农组织法律办公室与食典委秘书处协商编写)

引言

1. 食品法典委员会执行委员会（食典委执委会）会议的网络直播问题在过去几年一直是讨论的主题。
2. 近期，在 2021 年 11 月举行的食典委执委会第八十届会议上，欧洲成员要求对食典委执委会会议进行网络直播，理由是此举将提高“执委会在食典委闭会期间代表其开展工作的透明度”，并且“食典委会议已经进行了网络直播”¹。
3. 部分成员支持欧洲成员的意见，指出网络直播食典委执委会会议“将有助于提高透明度和更好地理解执委会的建议；帮助区域协调员完成促进本区域成员参与的任务；并且只在试行的基础上向成员网络直播执委会会议或许是可行的下一步举措”²。其他成员申明执委会成员名额有限，并对以下问题表示关切：“向众多观察员开放会议进程可能会导致成员受到来自不同群体的压力”，以及“区域协调员所发挥的作用已确保向更广泛的食典委成员征求意见并予以反馈”³。

¹ REP21/EXEC1，第 64 段。

² REP21/EXEC1，第 66 段。

³ REP21/EXEC1，第 67 段。

4. 在此方面，粮农组织法律代表代表粮农组织和世卫组织法律办公室发言称：“根据食典委《议事规则》第 V 条规定，食典委执委会是一个成员数量有限的委员会，并且不同于食典委，规则中并未规定执委会会议属公开性质”⁴。法律代表指出，在《食典程序手册》无具体规则的情况下，应适用《粮农组织总规则》，并在此方面援引了总务委员会的做法，指出其作为粮农组织大会主席团，会议应闭门举行，除非大会另有决定⁵。总之，法律代表的初步意见是，“考虑到执委会类似主席团的性质，执委会会议应闭门举行，除非食品法典委员会作出决定，授权执委会会议临时进行网络直播”⁶。
5. 在 2023 年 11 月召开的食品法典委员会第四十六届会议上，欧洲协调员忆及食典委执委会第八十届会议上提出的法律建议，指出“执委会此前已商定公布会议录音”，并建议执委会会议网络直播“可在 2024 年开始试行”，以“增强对执委会会议议事规则完整性的信心，并使执委会未来潜在成员了解执委会的工作方式”⁷。
6. 部分成员支持对食典委执委会进行网络直播，以“提高透明度，并使执委会会议的参会代表有机会更好地为会议做足准备”，其他成员则认为“还需要更多信息，包括粮农组织体系内类似委员会的运作方式”⁸。因此，食典委第四十六届会议注意到“各方对于执委会会议网络直播的兴趣，请食典委秘书处结合粮农组织其他类似机构的现行做法，进一步探讨这一问题，并向食典委第四十七届会议（2024 年）提交一份文件”。
7. 在此背景下，粮农组织法律办公室与食典秘书处协商编写了本文件，其中概述了粮农组织治理机构和法定机构的相关规则和做法，以及可能有助于成员就此事项进行讨论的其他考虑因素。

相关规则和做法⁹

(i) 食典委执委会的组成、职能和会议

8. 执行委员会根据《食品法典委员会章程》（《章程》）第 6 条设立，该条明确规定，其成员组成应确保食典委成员具有适当的地域代表性，并在食典委闭会期间作为食典委的执行机构。

⁴ REP21/EXEC1，第 68 段。

⁵ 参考《总规则》第 X 条第 1 段。

⁶ REP21/EXEC1，第 69 和 70 段。

⁷ REP23/CAC，第 179 段。

⁸ REP23/CAC，第 180 和 181 段。

⁹ 关于这一事项的讨论始于 2004 年（详见 ALINORM03/41 号文件，第 161 段；ALINORM 04/27/33 号文件，第 40-45 段；ALINORM 05/28/33 号文件，第 62-69 段；CX/GP 04/21/6 号文件）。不过，本文件着重评估粮农组织各机构的现行做法，这些做法自疫情以来已发生了显著变化。

9. 同样地，食典委《议事规则》第 V 条第 1 款详细规定了执委会的组成，指出其构成应包括食典委主席和副主席、根据食典委《议事规则》第 IV 条任命的协调员，以及“另外七名成员，由食典委在例会上从非洲、亚洲、欧洲、拉丁美洲及加勒比、近东、北美洲、西南太平洋区域的食典委成员中选举产生”。
10. 执行委员会的组成随着时间的推移而变化，特别是考虑到执委会成员由顾问陪同出席执委会会议的做法。在 1989 年 7 月举行的第十八届会议上，食典委通过了通用原则委员会的建议，确认“成员代表可由不超过两名来自同一地理区域的顾问陪同”，“应邀请区域协调员作为观察员出席执行委员会会议”，并且“只有成员或经主席允许的观察员可以参加讨论”¹⁰。在食典委第二十八届会议通过对食典委《议事规则》第 IV 条和第 V 条的修正后，区域协调员随之成为执委会成员¹¹。因此，执行委员会仍然是一个限制成员名额的委员会，同时根据《章程》第 6 条要求，允许其成员具有适当的地理区域代表性。
11. 关于其职能，食典委执委会负责就总体方向、战略规划和工作计划向食典委提出建议，并通过严格审查工作建议和监督标准制定进展来协助管理食典委标准制定计划¹²。执委会还应审议“粮农组织总干事和世卫组织总干事提出的特别事项，以及规则第 XIII 条第 1 款所述食典委拟议工作计划的支出概算”¹³。此外，执委会可视需在其成员中设立分委员会，以便有效行使其职能¹⁴。根据规则第 V 条第 1 款，执委会成员应“在执委会内为食典委整体利益行事”；根据规则第 V 条第 7 款，执委会应向食典委报告工作。执委会的职能主要是提供咨询意见。
12. 关于召开食典委执委会会议，规则第 V 条第 6 款规定，“粮农组织总干事和世卫组织总干事经与主席磋商后，可视需要随时召开会议”，且“执委会会议通常应在食典委每届会议前夕举行”。然而，食典委《议事规则》并未规定会议举行方式，这与食典委会议不同，食典委会议应“公开举行，除非食典委另有决定”（参见规则第 VI 条第 6 款）。
13. 尽管如此，食典委执委会会议闭门举行已成为惯例。此举考虑到执委会的组成和职责，且《食典程序手册》中并无关于其会议召开方式的具体规定，此外还借鉴了粮农组织治理机构和法定机构其他类似委员会的规则和做法，详见下文。

¹⁰ ALINORM89/40，第 183 段。

¹¹ ALINORM 05/28/41，第 21-35 段；ALINORM 05/28/4，附录 I。

¹² 食典委《议事规则》第 V 条第 2 款。

¹³ 食典委《议事规则》第 V 条第 3 款。

¹⁴ 食典委《议事规则》第 V 条第 4 款。

(ii) 粮农组织治理机构和法定机构在网络直播方面的做法

14. 在粮农组织体系内，网络直播指在粮农组织的网络直播网页上对在粮农组织总部举行的活动进行公开现场直播，包括粮农组织治理机构和法定机构召开的会议：<https://www.fao.org/webcast>。此前网络直播的录像可在粮农组织网站的粮农组织网络直播存档中查阅：<https://www.fao.org/webcast/archive>。
15. 网络直播仅限于理事机构和法定机构的全体会议，这些会议均公开举行，并遵照适用规则的要求向成员和观察员开放，供其广泛参与。对全体会议进行网络直播的依据是根据这些会议的公开性质及其作为决策论坛的作用，向公众提供实时了解粮农组织成员主要审议情况和决定的机会。事实上，网络直播的主要目的并不是为某一特定机构的审议工作提供便利，而是通过采用新技术，确保向公众开放的会议和活动能够面向尽可能多的受众。

粮农组织治理机构

16. 《总规则》明确规定，大会和理事会会议必须公开举行，除非决定举行闭门会议。特别是，《总规则》第 V 条“出席大会的全体会议”规定：
 - “1.所有代表团、与会国际组织的代表以及总干事指定的本组织工作人员均可出席大会的全体会议。
 - 2.大会的全体会议应公开进行，除非大会另有决定。
 - 3.总干事应在遵循大会决定的情况下，为接纳公众旁听大会的全体会议作出适当安排，同时兼顾一切有关的安全问题。总干事还应在遵循大会决定的情况下，为接纳新闻界和其他宣传机构的代表旁听大会的全体会议作出安排。”
17. 关于理事会会议，《总规则》第 XXV 条第 8 段规定如下：
 - “(a) 除以下(b)、(c)两项规定之外，理事会会议和面向理事会所有成员开放的理事会各委员会的会议应公开举行。第 V 条第 3 款经适当变通后适用于理事会会议和面向理事会所有成员的理事会各委员会的会议。
 - (b) 理事会可以决定举行非公开会议，讨论议程上任何特定事项。
 - (c) 任何非理事国的成员国及任何准成员可就理事会议程上的任何事项提交备忘录，并可参加理事会或面向所有理事国的委员会的公开或非公开会议，参与会议上的任何讨论，但无权投票，除非在特殊情况下，理事会决定为了本组织的利益，有必要限定只许理事国的代表出席会议。”
18. 根据法律框架，大会和理事会会议默认为公开会议，且根据《总规则》第 V 条第 3 段规定，可以为公众旁听全体会议作出安排，包括通过网络直播在线旁听。

需注意，大会是本组织的最高治理机构，负责确定本组织的政策和批准预算¹⁵。理事会负责确定本组织的战略和优先重点，编制预算，审批和监督无需大会批准的组织变革¹⁶；因此，理事会对大会和《基本文件》确定的部分事项拥有决策权。

19. 同样地，除非另有决定，区域会议¹⁷和各技术委员会¹⁸也采用公开方式举行会议。这符合《总规则》第 XXXV 条第 5 段的规定，即区域会议所遵循的程序应与以下规定一致：《章程》和《总规则》；各技术委员会的《议事规则》¹⁹；欧洲区域会议的《议事规则》²⁰，其在会议宣传方面以成员要求为指导。需指出的是，区域会议为本区域内与本组织职责有关的所有事项提供了磋商论坛，包括与全球政策和监管问题有关的事项；各技术委员会则负责审查各自技术能力领域内出现的事项和问题，包括政策和监管事项。区域会议和技术委员会会议向公众开放旁听，因此在粮农组织网站上进行网络直播。
20. 理事会各下属委员会²¹均是成员名额有限的委员会。其中，计划委员会（计委）和财政委员会（财委）各由 1 名主席和 12 个成员国组成，章程及法律事务委员会（章法委）由 1 名主席和 7 个成员国组成²²。计委和财务的《议事规则》规定，“会议（……）应闭门举行，除非委员会另有决定”²³；章法委的《议事规则》则规定，“会议（……）应向无发言权观察员开放，除非委员会另有决定”，但“无发言权观察员不得参加任何辩论”²⁴。
21. 在此背景下，粮农组织内部已形成了惯例，即理事会各下属委员会的会议闭门举行，允许无发言权观察员通过 Zoom 网络研讨会模式出席会议，但需视具体情况安排并事先登记²⁵。然而，理事会各下属委员会的会议不向公众开放，因此也不进行

¹⁵ 粮农组织《章程》第 IV 条，第 1 段。

¹⁶ 《基本文件》第 II 编 D 部分“实施与理事会有关的《近期行动计划》”；大会第三十六届会议第 8/2009 号决议。

¹⁷ 《总规则》第 XXXV 条规定，“应召开非洲、亚洲及太平洋、欧洲、拉丁美洲及加勒比以及近东区域会议”。

¹⁸ 《章程》第 V 条第 6 段规定，“理事会应由以下各委员会给予协助：(……) (b) 商品问题委员会[商品委]、渔业委员会[渔委]、林业委员会[林委]及农业委员会[农委]，这些委员会应就计划和预算事项向理事会报告，就政策和管理事项向大会报告”。

¹⁹ 见商品委、农委、渔委和林委《议事规则》第 III 条第 3 段(a)项，其中规定：“委员会的会议应公开举行，除非委员会决定以闭门会议形式讨论议程上的任何议题”。

²⁰ 欧洲区域会议《议事规则》第 III 条第(4)款：“区域会议应公开举行，除非区域会议决定以闭门会议形式讨论议程上的任何议题”。

²¹ 《章程》第 V 条第 6 段规定，“理事会应由以下各委员会给予协助：(a) 计划委员会、财政委员会，以及章程及法律事务委员会（……）”。

²² 见《总规则》第 XXVI 条第 1 段、第 XXVII 条第 1 段和第 XXXIV 条第 1 段。

²³ 计委和财委《议事规则》第 II 条第 4 段（《基本文件》第 I 编 E 部分和 F 部分）。

²⁴ 章法委《议事规则》第 II 条第 3 段（《基本文件》第 I 编 G 部分）。

²⁵ 无发言权观察员通常是非特定委员会成员的粮农组织成员。

网络直播。会议过程也不予录像。这一方法被认为可以确保在新兴技术背景下妥善适用相关规则。

22. 最后，根据《总规则》第 X 条设立的大会总务委员会由大会主席和副主席以及大会选出的七个成员国组成。考虑到总务委员会的成员名额有限，《总规则》第 X 条第 1 段明确规定，除非大会另有决定，总务委员会的会议应闭门举行。总务委员会举行闭门会议的安排以其作为大会主席团的职能为依据，其职责主要包括审查大会的进展情况，协调各委员会的工作，以及处理程序问题，并确保大会两届例会之间工作的连续性²⁶。在这一框架下，总务委员会会议的私密性得到严格保护，其会议不面向观察员开放，因此也不进行网络直播。

粮农组织法定机构

23. 对于根据《章程》第 VI 条和第 XIV 条设立的粮农组织法定机构，会议网络直播安排仅适用于其主要机构的全体会议，根据其各自规则的规定，此类会议具有公开性质。例如，《国际植物保护公约》植物检疫措施委员会（植检委）²⁷、欧洲口蹄疫防治委员会²⁸、亚洲及太平洋渔业委员会²⁹、拉丁美洲及加勒比内陆渔业和水产养殖委员会³⁰，以及非洲林业和野生生物委员会³¹等机构的适用规则规定，除非另有决定，这些委员会的会议应公开举行。
24. 粮农组织法定机构所有成员名额有限的下属委员会和主席团均闭门举行会议，因此这些委员会的会议不进行网络直播。在部分情况下，相关法定机构的议事规则中明确规定了此类委员会会议的非公开性质。例如，《国际植物保护公约》植检委《议事规则》³²和欧洲口蹄疫防治委员会《议事规则》分别规定，除非另有规定，植检委主席团和欧洲口蹄疫防治委员会执行委员会³³的会议均闭门举行。在其他情况下，如果法定机构的议事规则没有明确规定，则此类委员会的会议仍按照本组织的一般惯例和法律框架闭门举行。
25. 法定机构的议事规则通常不涉及观察员出席此类委员会会议的问题，并且鉴于会议的非公开性质，惯例是不允许观察员参加。

²⁶ 《总规则》第 X 条第 2 段。

²⁷ 见植物检疫措施委员会《议事规则》第 IV 条第 5 段

²⁸ 见欧洲口蹄疫防治委员会《议事规则》第 V 条第 1 段和第 2 段

²⁹ 见亚洲及太平洋渔业委员会《议事规则》第 V 条

³⁰ 见拉丁美洲及加勒比内陆渔业和水产养殖委员会《议事规则》第 IV 条第 5 段

³¹ 见非洲林业和野生生物委员会《议事规则》第 IV 条第 5 段

³² 植检委主席团《议事规则》（植检委《议事规则》附录 1）第 VI 条第 3 段规定：“主席团会议应为闭门会议，除非主席团另有决定。”

³³ 欧洲口蹄疫防治委员会《议事规则》第 VII 条第 1 段规定：“委员会的会议应闭门举行，除非执行委员会另有决定。”

考虑与建议

26. 如上文所述，食典委执委会是一个成员名额有限的委员会。根据粮农组织的适用规则以及粮农组织治理机构和法定机构内类似委员会的既定做法，执委会承担类似食典委主席团的职能，通常不公开举行会议。此外，如上所述，执委会的职能主要为咨询性质。
27. 考虑到上述情况，建议成员认真审议食典委执委会会议网络直播问题，同时考虑到执委会作为类似主席团机构的职能，以及执委会第八十届会议所述及的情况，即“透明度和磋商进程已通过成员和区域协调员的参与、执委会报告及录音做法得到适当保证”（录音做法于 2005 年引入）。
28. 对食典委执委会会议进行网络直播似乎会带来主要变化是，非执委会成员能够实时了解执委会的审议情况，而非像现在这样在每届会议结束后才能知晓。在此方面需注意到，执委会的现行做法与粮农组织治理机构和法定机构中类似职能的其他委员会的惯例一致。如本文件所述，负责处理主要机构内部工作的委员会会议均闭门举行。因此，其会议既不支持网络直播，也不对观察员开放。粮农组织大会总务委员会以及粮农组织其他治理机构和法定机构中所有承担类似主席团职能的委员会都是如此，其审议情况和结论只有在每届会议结束后才予以公布。

建议食典委采取的行动

29. 因此，请食典委审议本文件并酌情讨论此事项。