

КОМИССИЯ КОДЕКС АЛИМЕНТАРИУС



Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций



Всемирная организация
здравоохранения

R

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Рим, Италия - Tel: (+39) 06 57051 - Электронная почта: codex@fao.org - www.codexalimentarius.org

Пункт 13 повестки дня

CX/CAC 24/47/23
Ноябрь 2024 года

СОВМЕСТНАЯ ПРОГРАММА ФАО/ВОЗ ПО СТАНДАРТАМ НА ПИЩЕВЫЕ ПРОДУКТЫ КОМИССИЯ "КОДЕКС АЛИМЕНТАРИУС"

Сорок седьмая сессия

Женевский международный конференц-центр, Женева, Швейцария

25–30 ноября 2024 года

ВОЗМОЖНОСТИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ ВЕБ-ТРАНСЛЯЦИИ СЕССИЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА КОМИССИИ "КОДЕКС АЛИМЕНТАРИУС"

*(Документ подготовлен Управлением по правовым вопросам ФАО по итогам консультаций
с Секретариатом Кодекса)*

Вводная информация

1. Вопрос об организации веб-трансляций сессий Исполнительного комитета Комиссии "Кодекс Алиментариус" (далее – Исполнительный комитет) остается предметом обсуждений уже на протяжении нескольких лет.
2. Так, на 80-й сессии Исполнительного комитета в ноябре 2021 года член от Европы обратился с просьбой организовать веб-трансляцию сессий Исполнительного комитета, указав что это "будет способствовать повышению прозрачности работы Комитета, который в межсессионный период действует от имени Кодекса" и что "сессии Комиссии «Кодекс Алиментариус» уже транслируются через Интернет"¹.
3. Некоторые члены поддержали мнение, выраженное членом от Европы, отметив, что это "повысит прозрачность, улучшит понимание рекомендаций Исполнительного комитета и поможет региональным координаторам в решении возложенной на них задачи по привлечению членов в их регионах к работе; а также предложили в качестве следующего практического шага организовать пробную веб-трансляцию сессии Исполнительного комитета исключительно для членов"². Ряд других членов отметили, что заседания Исполнительного комитета проходят в ограниченном составе, и выразили обеспокоенность в связи с тем, что "[п]редоставление возможности многочисленным наблюдателям следить за ходом заседаний может привести к тому, что члены Комитета окажутся под давлением со стороны различных групп", отметив, что "региональные координаторы в рамках возложенных на них обязанностей уже обеспечивают получение замечаний и предложений от широкого круга членов Кодекса"³.
4. В этой связи представитель Юрисконсульта ФАО, выступая от имени управлений по правовым вопросам ФАО и ВОЗ, указала, что "в соответствии с Правилom V Регламента Комиссии «Кодекс Алиментариус» Исполнительный комитет является органом с ограниченным членством и что в отличие от Комиссии, правилами не предусматривается проведение сессий Исполнительного комитета в открытом формате"⁴. Представитель Юрисконсульта ФАО отметила, что в отсутствие какого-либо конкретного правила в Руководстве по процедуре применяются Общие правила Организации (ОПО), сославшись в этой связи на то, что заседания Генерального комитета, действующего в качестве бюро Конференции ФАО, являются закрытыми, если Конференция не примет решения об обратном⁵. Обобщая, можно отметить, что представителем Юрисконсульта было выражено следующее

¹ REP21/EXEC1, пункт 64.

² REP21/EXEC1, пункт 66.

³ REP21/EXEC1, пункт 67.

⁴ REP21/EXEC1, пункт 68.

⁵ Применяется пункт 1) Правила X ОПО.

предварительное мнение: "... поскольку Исполнительный комитет по своим функциям схож с бюро, его заседания должны проводиться за закрытыми дверями, если Комиссия «Кодекс Алиментариус» не примет решения о веб-трансляции заседаний Исполнительного комитета на единовременной основе"⁶.

5. На 46-й сессии Комиссии "Кодекс Алиментариус" (далее – 46-я сессия Комиссии) в ноябре 2023 года координатор по Европе, сославшись на полученное 80-й сессией Исполнительного комитета заключение консультантов по правовым вопросам, отметил, что "ранее Исполнительный комитет согласился опубликовать аудиозаписи своих сессий" и предложил "в 2024 году начать в рамках пилотного проекта веб-трансляцию заседаний Исполнительного комитета" в целях "содействия обеспечению уверенности в надлежащем характере проведения заседаний и работы Исполнительного комитета, а также чтобы будущие члены Исполнительного комитета могли ознакомиться с методами его работы"⁷.
6. Некоторые члены поддержали предложение об организации веб-трансляций сессий Исполнительного комитета, с тем чтобы "обеспеч[ить] большую прозрачность и позвол[ить] делегатам, участвующим в сессиях Комиссии, готовиться к заседаниям более основательно", в то время как другие члены сочли, что "необходим большой объем информации, в том числе о том, как организована работа подобных комитетов в ФАО"⁸. Таким образом Комиссия на своей 46-й сессии "отметила интерес к организации веб-трансляций заседаний Исполнительного комитета и поручила Секретариату Кодекса глубже проработать данный вопрос с учетом практики, сложившейся в других аналогичных органах ФАО, и представить соответствующий документ намеченной на 2024 год 47-й сессии Комиссии".
7. В этой связи Управлением по правовым вопросам ФАО, по результатам консультаций с Секретариатом Кодекса, был подготовлен данный документ, в котором рассматриваются соответствующие правила и сложившаяся практика руководящих и уставных органов ФАО, а также другие приводятся другие соображения, которые могут способствовать обсуждению данного вопроса членами Исполнительного комитета.

Актуальные правила и сложившаяся практика⁹

i) Состав, функции и заседания Исполнительного комитета

8. Исполнительный комитет учрежден на основании статьи 6 Устава Комиссии "Кодекс Алиментариус" (далее – Устав), в которой конкретно указано, что его членский состав Исполнительного комитета должен обеспечивать надлежащую географическую представленность членов Кодекса и что он действует в качестве исполнительного органа Комиссии "Кодекс Алиментариус" в период между ее сессиями.
9. В свою очередь в пункте 1) правила V подробно излагается состав Исполнительного комитета, в который входят Председатель и заместители Председателя Комиссии, координаторы, назначенные в соответствии с правилом IV Регламента Комиссии "Кодекс Алиментариус", а также "еще семь членов, избираемых на очередных сессиях Комиссии из числа членов Комиссии, каждый из которых представляет один из следующих географических регионов: Африка, Азия, Европа, Латинская Америка и Карибский бассейн, Ближний Восток, Северная Америка и юго-западная часть Тихого океана".
10. Со временем состав Исполнительного комитета менялся, в частности с учетом практики, в соответствии с которой на сессиях Исполнительного комитета членов сопровождают советники. На своей 18-й сессии в июле 1989 года Комиссия утвердила рекомендацию CCGP, которой было подтверждено, что "делегата члена могут сопровождать не более двух советников от того же географического региона", что "региональных координаторов следует приглашать присутствовать на заседаниях в качестве наблюдателей" и что "в обсуждениях могут принимать участие только члены или – с разрешения Председателя – наблюдатели"¹⁰. Впоследствии, после внесения поправок в правила IV и V Регламента Комиссии "Кодекс Алиментариус", утвержденных на 28-й сессии Комиссии, региональные координаторы были включены в членский состав Исполнительного комитета¹¹. Соответственно, Исполнительный комитет по-прежнему является комитетом с ограниченным членским

⁶ REP21/EXEC1, пункты 69 и 70.

⁷ REP23/CAC, пункт 179.

⁸ REP23/CAC, пункты 180 и 181.

⁹ Обсуждение данного вопроса началось в 2004 году (см. документы ALINORM03/41, пункт 161; ALINORM 04/27/33, пункты 40–45; ALINORM 05/28/33, пункты 62–69 и CX/GP 04/21/6). Тем не менее в настоящем документе основное внимание уделено оценке действующей практики работы органов ФАО, которая после пандемии претерпела значительные изменения.

¹⁰ ALINORM89/40, пункт 183.

¹¹ ALINORM 05/28/41, пункты 21–35 и ALINORM 05/28/4, Приложение I

составом, обеспечивая в то же время надлежащую представленность географических регионов своих членов, в соответствии с требованиями статьи 6 Устава.

11. Что касается его функций, то Исполнительный комитет в том числе обязан направлять предложения в Комиссию, касающиеся общей направленности работы, стратегического планирования и формирования программ работы, а также помогать в управлении программой Комиссии по разработке стандартов, в частности, проводя критический анализ предложений о проведении работы и осуществляя мониторинг хода разработки стандартов¹². Кроме того, Исполнительный комитет "рассматривает конкретные вопросы, направленные ему генеральными директорами ФАО и ВОЗ, а также смету расходов по предлагаемой программе работы Комиссии в соответствии с положениями пункта 1 правила XIII"¹³. Исполнительный комитет также может учреждать из числа своих членов такие подкомитеты, которые он сочтет необходимым для обеспечения действенного исполнения своих функций¹⁴. В соответствии с пунктом 1 правила V члены Исполнительного комитета "должны действовать в Исполнительном комитете в интересах Комиссии в целом", а пунктом 7 правила V предусматривается, что Исполнительный комитет подотчетен Комиссии. Деятельность Исполнительного комитета по своей природе носит в основном консультативный характер.
12. Что касается проведения заседаний Исполнительного комитета, пунктом 6 правила V предусматривается, что "сессии Исполнительного комитета могут созываться генеральными директорами ФАО и ВОЗ так часто, как это необходимо по согласованию с его Председателем" и что "Исполнительный комитет обычно проводит заседания непосредственно перед каждой сессией Комиссии". Однако, в отличие от заседаний Комиссии, которые "являются открытыми, если Комиссия не примет иного решения" (в соответствии с пунктом 6 правила VI), формат заседаний [Исполнительного комитета] не оговаривается Регламентом Комиссии "Кодекс Алиментариус".
13. Вместе с тем сложилась практика проведения сессий Исполнительного комитета при закрытых дверях. При этом учитываются состав и функции Исполнительного комитета, отсутствие конкретного правила в Руководстве по процедуре Комиссии "Кодекс Алиментариус", касающегося формата проведения заседаний Исполнительного комитета, а также правила и практика, которым следуют другие подобные комитеты руководящих и уставных органов ФАО.

ii) Практика руководящих и уставных органов ФАО в отношении веб-трансляции заседаний

14. В ФАО понятие "веб-трансляция" используется для обозначения открытого интернет-вещания мероприятий, организуемых в штаб-квартире ФАО, включая заседания руководящих и уставных органов Организации, на специально отведенной для этих целей веб-странице ФАО: <https://www.fao.org/webcast>. Записи веб-трансляций публикуются в архиве веб-трансляций на веб-сайте ФАО: <https://www.fao.org/webcast/archive>.
15. Организация веб-трансляций предусмотрена исключительно для пленарных заседаний руководящих и уставных органов Организации, которые являются публичными и открытыми для активного участия членов и наблюдателей в соответствии с требованиями, предусматриваемыми применимыми правилами. Веб-трансляции пленарных заседаний организуются для того, чтобы обеспечивать общественности возможность в режиме реального времени отслеживать ключевые дискуссии и решения членов ФАО в соответствии с открытым характером данных заседаний и их ролью в принятии решений. Соответственно, веб-трансляции организуются не для того, чтобы содействовать проведению обсуждений в рамках того или иного органа, но в первую очередь с тем, чтобы с помощью новых технологий предоставить как можно более широкой аудитории возможность подключаться к вещанию открытых заседаний и мероприятий.

Руководящие органы ФАО

16. ОПО прямо предусматривается, что сессии Конференции и Совета должны носить открытый характер, если не будет принято иного решения. В частности, правилом V ОПО "Присутствие на пленарных заседаниях Конференции" предусматривается следующее:

"1. Пленарные заседания Конференции открыты для присутствия всех делегаций, представителей участвующих международных организаций и таких членов персонала Организации, которые могут быть назначены Генеральным директором.

¹² Пункт 2 правила V Регламента Комиссии "Кодекс Алиментариус".

¹³ Пункт 3 правила V Регламента Комиссии "Кодекс Алиментариус".

¹⁴ Пункт 4 правила V Регламента Комиссии "Кодекс Алиментариус".

2. Пленарные заседания Конференции являются открытыми, если Конференция не примет иного решения.

3. В зависимости от решения Конференции, Генеральный директор принимает надлежащие меры, учитывая все соответствующие проблемы безопасности, для допуска публики на пленарные заседания Конференции. В зависимости от решения Конференции, Генеральный директор принимает также меры для допуска представителей прессы и других информационных агентств на пленарные заседания Конференции".

17. Что касается заседаний Совета, то пункт 8 правила XXV ОПО гласит следующее:

"а) С учетом положений подпунктов b) и c) ниже, заседания Совета и таких его комитетов, которые являются открытыми для всех его членов, являются открытыми для общественности. Положения пункта 3 Правила V распространяются *mutatis mutandis* на заседания Совета и таких его комитетов, которые являются открытыми для всех его членов.

b) Совет может принять решение о проведении закрытого заседания для обсуждения того или иного пункта своей повестки дня.

c) Любое государство-член, не представленное в Совете, и любой ассоциированный член могут представить меморандум по любому пункту повестки дня Совета и принимать участие без права голоса в любом обсуждении на открытом или закрытом заседании Совета или таких его комитетов, которые являются открытыми для всех его членов, если только, в исключительных обстоятельствах, Совет не примет решения о том, что в интересах Организации необходимо ограничить участие в его работе представителями каждого члена Совета".

18. Поскольку действующей правовой базой предусматривается, что сессии Конференции и Совета по умолчанию носят открытый характер, могут быть приняты меры для того, чтобы обеспечить общественности доступ к пленарным заседаниям этих органов, в том числе в виртуальном формате посредством организации веб-трансляций, в соответствии с пунктом 3 правила V ОПО. Следует напомнить, что целью Конференции в качестве высшего руководящего органа Организации является определение политики и утверждение бюджета Организации¹⁵. В круг обязанностей Совета входит в том числе выработка стратегий и приоритетов Организации, разработка ее бюджета и утверждение организационных преобразований, не требующих утверждения Конференцией, и надзор за их проведением¹⁶; следовательно, Совет обладает полномочиями по принятию решений по отдельным вопросам, определенным Конференцией и базовыми документами.

19. Заседания региональных конференций¹⁷ и технических комитетов¹⁸ также носят открытый характер, если не принято другое решение. Такой подход соответствует пункту 5 правила XXXV ОПО, которым предусматривается, что процедуры, соблюдаемые региональными конференциями, должны соответствовать Уставу и ОПО, Правилам процедуры технических комитетов¹⁹, а также Правилам процедуры Региональной конференции для Европы²⁰, которые разработаны исходя из требований членов в отношении публичности таких заседаний. Следует отметить, что региональные конференции служат форумом для проведения консультаций по всем вопросам, относящимся к мандату Организации в конкретном регионе, в том числе связанным с глобальной политикой и нормативным

¹⁵ Пункт 1 статьи IV Устава Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций.

¹⁶ Том II, раздел D базовых документов "Выполнение ПНД в отношении Совета"; резолюция 8/2009 тридцать шестой сессии Конференции.

¹⁷ Правило XXXV ОПО гласит, что "[р]егиональные конференции проводятся для Азиатско-Тихоокеанского региона, Африки, Ближнего Востока, Европы, а также Латинской Америки и Карибского бассейна, причем они, как правило, проходят один раз в двухгодичный период в те годы, когда не проводится сессия Конференции".

¹⁸ Пунктом 6 статьи V Устава предусматривается, что "Совету при выполнении его функций оказывают содействие: (...) b) Комитет по проблемам сырьевых товаров [КСТ], Комитет по рыбному хозяйству [КРХ], Комитет по лесному хозяйству [КЛХ] и Комитет по сельскому хозяйству [КСХ], которые отчитываются перед Советом по вопросам программы и бюджета, и перед Конференцией – по вопросам политики и нормативной деятельности".

¹⁹ См. подпункт а) пункта 3 правила III Правил процедуры КСТ, КРХ, КЛХ и КСХ соответственно, который гласит: "[з]аседания Комитета являются открытыми, если Комитет не примет решения о проведении закрытого заседания для обсуждения тех или иных пунктов своей повестки дня".

²⁰ Пункт 4 правила III Правил процедуры Региональной конференции для Европы: "Заседания Региональной конференции являются открытыми, если только Региональная конференция не примет решения о проведении закрытого заседания для обсуждения любых пунктов своей повестки дня".

регулируемым, в то время как техническими комитетами проводится рассмотрение вопросов и задач, которые связаны с их техническими компетенциями, включая вопросы глобальной политики и регулирования. Сессии региональных конференций и технических комитетов открыты для широкой общественности, и поэтому за веб-трансляциями их заседаний можно следить на веб-сайте ФАО.

20. Что касается комитетов Совета²¹, то они представляют собой комитеты с ограниченным членским составом, в который входит Председатель и 12 государств-членов в случае Комитета по программе (КП) и Финансового комитета (ФК) и Председателя и 7 государств-членов в случае Комитета по уставным и правовым вопросам (КУПВ)²². В то время как Правилами процедуры КП и ФК предусматривается, что их "заседания (...) являются закрытыми, если Комитет не примет решения об обратном"²³, Правила процедуры КУПВ гласят, что его заседания "(...) открыты для наблюдателей без права на выступление, если Комитет не примет иного решения" и что "наблюдатели без права на выступление не принимают участия в дискуссии"²⁴.
21. В этой связи в ФАО сложилась практика проведения заседаний комитетов Совета при закрытых дверях с допуском наблюдателей без права на выступление к участию в заседании на платформе Zoom только в формате просмотра; решение об участии принимается на индивидуальной основе и при условии прохождения предварительной регистрации²⁵. Однако заседания комитетов Совета не являются открытыми и поэтому не могут транслироваться через сеть Интернет. Кроме того, не предусмотрена аудио- или видеозапись таких заседаний. Такой подход оказался эффективным с точки зрения обеспечения соблюдения данных правил в условиях развития новых технологий.
22. Наконец, Генеральный комитет Конференции, учрежденный в соответствии с правилом X ОПО, состоит из Председателя и заместителя Председателя Конференции и семи государств-членов, избранных Конференцией. Учитывая ограниченный членский состав Генерального комитета, в пункте 1 правила X ОПО специально указывается, что его заседания являются закрытыми, если Конференция не примет иного решения. Закрытый характер заседаний Генерального комитета обусловлен тем, что он выполняет функции бюро Конференции, в рамках которых он отвечает, в частности, за рассмотрение хода работы Конференции, координацию работы всех комиссий и комитетов, а также за решение процедурных вопросов и сохранение преемственности в работе Конференции в период между ее очередными сессиями²⁶. В соответствии с этими принципами соблюдается строгая конфиденциальность заседаний Генерального комитета. В них не могут принимать участие наблюдатели и, как следствие, организация веб-трансляций таких заседаний также не предусмотрена.

Уставные органы ФАО

23. В случае уставных органов ФАО, учрежденных в соответствии со статьей VI и статьей XIV Устава, транслироваться через сеть Интернет могут только пленарные заседания основных структур таких органов, которые носят публичный характер, как это предусмотрено соответствующими правилами. Например, правилами, применимыми, в частности, к Комиссии по фитосанитарным мерам (КФМ) Международной конвенции по карантину и защите растений (МККЗР)²⁷, Европейской комиссии по борьбе с ящуром (ЕКБЯ)²⁸, Азиатско-Тихоокеанской комиссии по рыбному хозяйству (АТКРХ)²⁹, Комиссии по рыболовству и аквакультуре для стран Латинской Америки и Карибского бассейна (КОПЕСКААЛК)³⁰ и Африканской комиссии по лесному хозяйству и дикой природе (АКЛХДП)³¹, предусматривается, что заседания таких комиссий носят открытый характер, если только не принято иного решения.
24. Все комитеты с ограниченным членским составом и бюро уставных органов ФАО проводят свои заседания при закрытых дверях, и, следовательно, сессии этих комитетов не транслируются через сеть Интернет. В отдельных случаях закрытый характер заседаний таких комитетов отдельно оговаривается в правилах процедуры соответствующего уставного органа. Например, Правилами процедуры КФМ

²¹ Пункт 6 статьи V Устава гласит, что "Совету при выполнении его функций оказывают содействие: а) Комитет по программе, Финансовый комитет и Комитет по уставным и правовым вопросам (...)".

²² См. пункт 1 правила XXVI; пункт 1 правила XXVII; и пункт 1 правила XXXIV ОПО.

²³ Пункт 4 правила II Правил процедуры КП и ФК (том I, разделы E и F базовых документов).

²⁴ Пункт 3 правила II Правил процедур КУПВ (том I, раздел G базовых документов).

²⁵ Наблюдатели без права на выступление – это, как правило, члены ФАО, не являющиеся членами конкретного комитета.

²⁶ Пункт 2 правила X ОПО.

²⁷ См. пункт 5 правила IV Правил процедуры Комиссии по фитосанитарным мерам.

²⁸ См. пункты 1 и 2 правила V Правил процедуры ЕКБЯ.

²⁹ См. правило V Правил процедуры АТКРХ.

³⁰ См. пункт 5 правила IV Правил процедуры КОПЕСКААЛК.

³¹ См. пункт 5 правила IV Правил процедуры АКЛХДП.

МККЗР³² и Правилами процедуры ЕКБЯ предусматривается, что Бюро КФМ и Исполнительный комитет ЕКБЯ³³ соответственно проводят свои заседания при закрытых дверях, если не принято иного решения. В других случаях, когда в правилах процедуры того или иного уставного органа отсутствуют прямые указания по данному вопросу, заседания таких комитетов все равно проводятся при закрытых дверях, в соответствии с общей практикой и правовой основой Организации.

25. В правилах процедуры уставных органов, как правило, не содержится положений, касающихся участия наблюдателей в работе таких комитетов, но на практике они не допускаются к участию в их заседаниях, которые носят закрытый характер.

Соображения и рекомендации

26. Как отмечалось в предыдущих пунктах, Исполнительный комитет является органом с ограниченным членством, который действует в качестве бюро Комиссии и обычно проводит свои заседания в закрытом порядке в соответствии с действующими правилами ФАО и сложившейся практикой, применяемой в отношении аналогичных комитетов руководящих и уставных органов ФАО. Кроме того, как упоминалось выше, деятельность Исполнительного комитета по своей природе носит в основном консультативный характер.
27. В свете вышесказанного рекомендуется вынести вопрос об организации веб-трансляций сессий Исполнительного комитета на подробное рассмотрение членами, принимая во внимание тот факт, что Исполнительный комитет действует в качестве бюро, а также, как было отмечено на 80-й сессии Исполнительного комитета, что "необходимая прозрачность и консультационный характер работы должным образом обеспечиваются за счет участия членов и региональных координаторов, докладов о работе Исполнительного комитета, а также сложившейся практики аудиозаписи его заседаний", которая применяется с 2005 года.
28. Представляется, что основное изменение, которое повлечет за собой решение об организации веб-трансляций сессий Исполнительного комитета, будет заключаться в том, что у сторон, не являющихся членами Комитета, появится возможность следить за ходом обсуждений на заседаниях Исполнительного комитета в режиме реального времени, не дожидаясь окончания его сессии, как происходит в настоящее время. В этой связи следует отметить, что подход, применяемый Исполнительным комитетом в настоящее время, соответствует практике других комитетов руководящих и уставных органов ФАО, на которые возложены схожие функции. В настоящем документе приводится информация о том, что заседания комитетов, занимающихся внутренними рабочими процессами основных органов, проводятся в закрытом режиме, не транслируются через сеть Интернет и закрыты для участия наблюдателей. Так обстоит дело с Генеральным комитетом Конференции ФАО и всеми комитетами, исполняющими функции бюро других руководящих и уставных органов ФАО: с результатами обсуждений, состоявшихся в ходе их заседаний, и подготовленными выводами можно ознакомиться только по завершении каждой сессии.

Проект решения Комиссии

29. Исходя из изложенного выше, Комиссии предлагается рассмотреть настоящий документ и обсудить вопрос по своему усмотрению.

³² Пунктом 3 правила VI Правил процедуры Бюро КФМ (Правила процедуры КФМ, Приложение 1) предусматривается, что "заседания Бюро являются закрытыми, если Бюро не принимает иное решение".

³³ Пунктом 1 правила VII Правил процедуры ЕКБЯ предусматривается, что "заседания Комиссии являются закрытыми, если Исполнительный комитет не примет иного решения".