

КОМИССИЯ КОДЕКС АЛИМЕНТАРИУС



Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных Наций



Всемирная организация
здравоохранения

R

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy - Tel: (+39) 06 57051 - Fax: (+39) 06 5705 4593 - E-mail: codex@fao.org - www.codexalimentarius.org

Пункт 14.1 повестки дня

СХ/САС 22/45/21
Октябрь 2022 года

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

УЧАСТИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В КАЧЕСТВЕ СОВЕТНИКА ЧЛЕНА ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА КОМИССИИ "КОДЕКС АЛИМЕНТАРИУС" ОТ ЕВРОПЫ

(Подготовлено управлениями по правовым вопросам ФАО и ВОЗ)

Введение

1. Участие Европейского союза (ЕС), организации – члена ФАО, в качестве советника члена Исполнительного комитета Комиссии "Кодекс Алиментариус" (ССЕХЕС) от Европы остается предметом обсуждений уже на протяжении нескольких лет.
2. В феврале 2020 года в ходе 78-й сессии Исполнительного комитета его член от Северной Америки "обратила внимание Исполнительного комитета на участие в сессии Европейского союза (ЕС) в качестве советника члена от Европы и просила представителя юрисконсульта ВОЗ пояснить, не противоречит ли это официальному заявлению Европейского сообщества (ЕС), представленному на 18-й сессии Комитета Кодекса по общим принципам (ССГР)"¹ в 2003 году. В ответ представитель юрисконсульта ВОЗ от имени управлений по правовым вопросам ФАО и ВОЗ заявила, что "это сложный вопрос, связанный со вступлением ЕС в члены ФАО, а позднее – в члены Комиссии "Кодекс Алиментариус", а также с участием советников в работе Исполнительного комитета, и что положение дел изменилось". Кроме того, представитель юрисконсульта указала, что "правовая составляющая этого вопроса требует тщательного изучения, подробное заключение по итогам которого будет представлено 79-й сессии Исполнительного комитета", и предложила "разрешить ЕС принять участие в текущей сессии Исполнительного комитета в качестве советника члена от Европы при том понимании, что это не будет расцениваться как прецедент и не повлияет на будущие решения по данному вопросу".
3. В июле 2020 года в ходе 79-й сессии Исполнительного комитета его член от Северной Америки повторно предложила "дать пояснения относительно участия Европейского союза (ЕС) в качестве советника члена Исполнительного комитета Комиссии "Кодекс Алиментариус" от Европы в продолжение дискуссии, состоявшейся в ходе 78-й сессии Исполнительного комитета", указав при этом на "отсутствие документа о разграничении полномочий по конкретным вопросам между Европейским союзом и его государствами-членами, который в соответствии с Руководством по процедуре Кодекса должен представляться перед проведением любого заседания, в работе которого принимает участие такая организация-член". Представитель юрисконсульта ФАО заявила от имени управлений по правовым вопросам ФАО и ВОЗ, что по итогам предварительного рассмотрения данного вопроса был сделан "вывод о том, что в действующих правилах отсутствуют четкие правовые положения, касающиеся участия ЕС в качестве советника члена Исполнительного комитета от Европы", и что "с учетом имеющегося пробела в правилах и принимая во внимание заявление ЕС от 2003 года и сложившуюся за это время практику, решение по вопросу об участии ЕС в сессиях Исполнительного комитета в качестве советника члена от Европы должны принимать сами члены Кодекса". В связи с этим управления по правовым вопросам ФАО и ВОЗ рекомендовали, чтобы: "i) вопрос (...) был вынесен на рассмотрение следующей очной сессии Комиссии; ii) в целях оказания содействия членам в рассмотрении этого вопроса и с учетом результатов

¹ REP/20/EXEC1, пункт 4

уже состоявшихся обсуждений юрисконсульты подготовили документ, в котором были бы рассмотрены правовые аспекты данной проблемы"².

4. В данном контексте управления по правовым вопросам ФАО и ВОЗ представляют настоящий документ, в котором приводится обзор участия организаций-членов в заседаниях руководящих органов ФАО и заседаниях Комиссии "Кодекс Алиментариус" и ее вспомогательных органов, а также рассматриваются соответствующие правила и сложившаяся практика, что может способствовать обсуждению данного вопроса членами Исполнительного комитета.

Справочная информация

i) Право Европейского союза участвовать в заседаниях совместных вспомогательных органов ФАО

5. Вопрос о том, дает ли статус организации-члена ФАО право участвовать в заседаниях совместных вспомогательных органов ФАО, к числу которых относится и Комиссия "Кодекс Алиментариус", поднимался и до того, как 26 ноября 1991 года ЕС вступил в ФАО и стал организацией – членом ФАО.
6. В частности, в июне 1991 года юрисконсульт ФАО с согласия юрисконсульта ООН представил 99-й сессии Совета ФАО следующее заключение по данному вопросу:

"По моему мнению, членство организации-члена в ФАО дает организации-члену право участвовать в работе органов, созданных и управляемых совместно с другими организациями, к числу которых относится Комиссия "Кодекс Алиментариус" – совместный орган ФАО и ВОЗ – и Комитет по политике и программам продовольственной помощи (СФА) Всемирной продовольственной программы – совместный вспомогательный орган ООН и ФАО. Базовые документы, на основании которых учреждены оба указанных вспомогательных органа, допускают членство государств-членов или государств – членов одной из учредивших их организаций. При этом предложенное в составе поправок к Уставу ФАО положение о присоединении делает допустимым членство в таких органах региональных организаций экономической интеграции, являющихся членами ФАО – одной из организаций-учредителей. В случае Комиссии "Кодекс Алиментариус" такое положение будет соответствовать статусу совместной комиссии, учрежденной в соответствии со Статьей VI Устава ФАО. В соответствии с общим принципом, положенным в основу предлагаемых поправок к Уставу, организации-члены не могут самостоятельно избираться в состав таких органов, они могут лишь осуществлять членские права, принадлежащие избранным государствам-членам, что соответствует принципу попеременного осуществления членских прав. Вопрос о допустимости избрания членом Комиссии "Кодекс Алиментариус", как видится, ясен, поскольку членство в Кодексе открыто для всех государств-членов (и, соответственно, организаций-членов), заинтересованных в международных стандартах на пищевые продукты и известивших Генерального директора ФАО или ВОЗ о своем желании считаться членами Комиссии. При этом хотел бы указать, что попеременное осуществление членских прав может потребовать внесения изменений в Правила процедуры и методы работы таких совместных органов. Исходя из этого, мое заключение следует считать не ущемляющим каких бы то ни было процедурных решений, которые могут оказаться необходимыми для соответствующих межправительственных органов"³.

ii) Особый характер участия ЕС в заседаниях ФАО

7. Как определено пунктами 8⁴ и 9⁵ Статьи II Устава ФАО, членство ЕС в ФАО основано на принципе осуществления прав членства попеременно с государствами-членами, являющимися

² REP20/EXEC2, пункт 8

³ <https://www.fao.org/3/t0482e/t0482e16.htm#16>

⁴ Пункт 8 Статьи II Устава ФАО: "Организация-член осуществляет права членства попеременно со своими государствами-членами, являющимися государствами-членами Организации, в областях их соответствующих полномочий и согласно правилам, установленным Конференцией".

⁵ Пункт 9 Статьи II Устава ФАО: "Если в настоящей Статье не предусмотрено иное, организация-член имеет право участвовать в обсуждении вопросов, входящих в ее компетенцию, на любом заседании Организации, в том числе на любом заседании Совета или другого органа, кроме указанных ниже органов с ограниченным членским составом, в работе которых имеет право участвовать любое из ее государств-членов. Организация-член не может быть избрана

государствами – членами ФАО, в областях их соответствующих полномочий. Права членства ЕС включают право участвовать в рассмотрении вопросов, относящихся к области полномочий ЕС, на любом заседании ФАО, включая любое заседание Совета или иного органа, в которых имеют право участвовать любые члены ЕС.

8. При этом пункт 9 Статьи II Устава ФАО устанавливает два исключения из данного правила. ЕС не имеет права быть избранным или назначенным в органы с ограниченным членским составом, упомянутые ниже, а также не имеет права участвовать в голосовании по выборам на выборные должности. ЕС не присутствует на заседаниях комитетов Конференции, занимающихся внутренними вопросами Конференции, в том числе на заседаниях Комитета по проверке полномочий и Генерального комитета⁶. Точно так же ЕС не участвует в работе органов с ограниченным членским составом, в которые члены назначаются исходя из их индивидуальной квалификации, как, например, в работе комитетов Совета, в компетенцию которых входят вопросы институционального характера (Комитета по программе, Финансового комитета и Комитета по уставным и правовым вопросам)⁷. Тем не менее, с течением лет сложилась практика возможного – с учетом правил процедуры соответствующего органа – присутствия ЕС на заседаниях указанных органов в качестве наблюдателя с выражением собственной позиции по вопросам, входящим в его компетенцию, через делегацию, осуществляющую на основе ротации функции Председателя Совета ЕС. Кроме того, поскольку ЕС не вносит взносы в бюджет Организации⁸, он не участвует в принятии каких бы то ни было решений финансового характера⁹.
9. Если говорить об участии ЕС в работе Совета ФАО, Комитет по уставным и правовым вопросам (КУПВ) рассмотрел этот вопрос в 1993 году в ходе своей 68-й сессии и подчеркнул, что существует "четкое различие в правовых основах, на которых право на участие в заседаниях Совета могут получить, с одной стороны, государства-члены, а с другой – организации-члены". По мнению КУПВ, "это различие в правовом статусе" отражает "особый характер права организаций-членов присутствовать на заседаниях Совета, участвовать в них и осуществлять права членства в ходе заседаний Совета". Совет ФАО на своей 103-й сессии одобрил позицию КУПВ¹⁰. На практике это следует понимать так, что ЕС имеет право присутствовать на сессиях Совета даже тогда, когда предмет обсуждения не входит в эксклюзивную компетенцию ЕС, но при этом он не "участвует" в сессии Совета в смысле пункта 9 Статьи II Устава ФАО.
10. Наконец, ЕС принимает участие в заседаниях других руководящих органов ФАО и их вспомогательных органов, например в заседаниях Комитета по рыбному хозяйству (КРХ), Комитета по сельскому хозяйству (КСХ), Комитета по проблемам сырьевых товаров (КСТ) и Комитета по лесному хозяйству (КЛХ). Кроме

или назначена ни в один из этих органов, а также не может быть избрана или назначена ни в один из органов, учреждаемых совместно с другими организациями. Организация-член не имеет права участвовать в работе органов с ограниченным членским составом, указанных в правилах, принятых Конференцией".

⁶ **Пункт 2 Правила XLIII** ОПО: "Организации-члены не принимают участия в работе Комитета по проверке полномочий или Генерального комитета, либо в ином органе Конференции, в котором рассматриваются вопросы внутренней работы Конференции, в соответствии с решением, которое может принять Конференция".

⁷ **Правило XLVI** ОПО: "Организации-члены не принимают участия в работе Комитета по программе, Финансового комитета и Комитета по уставным и правовым вопросам".

⁸ **Пункт 2 Статьи XVIII** Устава ФАО: "Каждое государство-член и ассоциированный член обязуются ежегодно вносить свою долю в бюджет Организации в соответствии с распределением, установленным Конференцией (...)".

Пункт 6 Статьи XVIII Устава ФАО: "Организация-член не обязана выплачивать взнос в бюджет, как указано в пункте 2 настоящей Статьи, но выплачивает Организации сумму, установленную Конференцией, на покрытие административных и других расходов, вытекающих из ее членства в Организации. Организация-член не участвует в голосовании по бюджету".

⁹ **Пункт 5 Статьи XVIII** Устава ФАО: "Решения в отношении размера бюджета принимаются большинством в две трети поданных голосов".

¹⁰ <https://www.fao.org/3/t0810e/T0810E06.htm#6.5>, пункты 237–242: "Совет принял к сведению заключение КУПВ, согласно которому существует четкое различие в правовых основах, на которых право на участие в заседаниях Совета могут получить, с одной стороны, государства-члены, а с другой – организации-члены. Государства-члены могут участвовать в заседаниях Совета, если они избраны в члены Совета в соответствии с положениями пункта 1 Статьи V Устава. С другой стороны, организации-члены, как это однозначно определено, в силу положений пункта 9 Статьи II не имеют права быть избранными в члены каких бы то ни было органов с ограниченным членским составом. Таким образом, их права на участие в заседаниях Совета вытекают не из пункта 1 Статьи V, а скорее из пункта 9 Статьи II (...). Представляется, что данное различие в правовом статусе должным образом отражено в действующем в настоящее время временном порядке рассадки, который ясно отражает особый характер права организаций-членов присутствовать на заседаниях Совета, участвовать в них и осуществлять права членства в ходе заседаний Совета (...)".

того, ЕС участвует в сессиях Региональной конференции ФАО для Европы и Комитета по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ). На этом основании ЕС принимает участие в дискуссиях, проводимых указанными органами.

iii) Членство ЕС в Кодексе и его участие в сессиях Кодекса

11. ЕС стал членом Комиссии "Кодекс Алиментариус" в 2003 году¹¹, после того как в июне 2003 года 26-я сессия Комиссии утвердила поправки к Регламенту Комиссии "Кодекс Алиментариус", разрешившие прием в члены Комиссии региональных организаций экономической интеграции¹².
12. Правило II пересмотренного Регламента Комиссии "Кодекс Алиментариус" следует формулировкам Статьи II Устава ФАО:

"1. Организация-член реализует права членства на альтернативной основе со своими государствами-членами, которые являются членами Комиссии в соответствующих сферах компетенции.

2. Организация-член вправе участвовать в рассмотрении вопросов в рамках своей компетенции на любом заседании Комиссии или ее вспомогательных органов, в которых имеет право участвовать любое из ее государств-членов. Это положение не ограничивает возможности государств-членов разрабатывать или поддерживать позицию организации-члена в пределах их компетенции.

3. Организация-член вправе голосовать по вопросам в рамках своей компетенции на любом заседании Комиссии или любого из вспомогательных органов Комиссии, в которых она имеет право участвовать в соответствии с пунктом 2, при этом число голосов равно числу государств-членов, которые имеют право голосовать на таких заседаниях и присутствуют в момент проведения голосования. В том случае, если организация-член реализует свое право голоса, то входящие в ее состав государства-члены не реализуют свои права, и наоборот.

4. Организация-член не имеет права участвовать в выборах, назначениях на должность, а также занимать пост в Комиссии или в каком-либо из ее вспомогательных органов. Организация-член не участвует в голосовании за выборные места в Комиссии и в ее вспомогательных органах.

[...]"

13. При этом, если пункт 9 Статьи II Устава ФАО содержит конкретное положение, согласно которому "организация-член имеет право участвовать в обсуждении вопросов, входящих в ее компетенцию, на любом заседании Организации, в том числе на любом заседании Совета или другого органа" (подчеркнуто нами), пункт 2 Правила II Регламента Комиссии "Кодекс Алиментариус" оставляет организации-члену только право "участвовать в рассмотрении вопросов в рамках своей компетенции на любом заседании Комиссии или ее вспомогательных органов, в которых имеет право участвовать любое из ее государств-членов" без какого-либо упоминания Исполнительного комитета Комиссии "Кодекс Алиментариус". Создается впечатление, что в Регламенте Комиссии "Кодекс Алиментариус" существует лакуна в части права организаций-членов участвовать в работе ССЕХЕС, особенно с учетом того, что, как кажется, содержащееся в пункте 1 Правила XI определение вспомогательных органов не включает Исполнительный комитет¹³.

¹¹ **Пункт 3 Правила I** Регламента Комиссии "Кодекс Алиментариус": "Членство также включает региональные экономические интеграционные организации – члены ФАО либо ВОЗ, которые уведомили Генерального директора ФАО или ВОЗ о своем желании стать членами Комиссии".

¹² ALINORM 03/41, пункты 19–24

¹³ **Пункт 1 Правила XI** Регламента Комиссии "Кодекс Алиментариус": "Комиссия вправе создавать вспомогательные органы следующих видов: а) вспомогательные органы, которые она считает необходимыми для завершения работ по подготовке проектов стандартов; б) вспомогательные органы в форме: i) комитетов Кодекса по подготовке проектов стандартов для представления в Комиссию, независимо от того, предназначены ли они для применения во всем мире, в определенном регионе или в группе стран, определенных Комиссией; ii) координационных комитетов по регионам или группам стран, которые осуществляют общую координацию при подготовке стандартов для таких регионов или групп стран и иные функции, которые могут быть им поручены".

14. Следует заметить, что при рассмотрении поправок Комиссии "Кодекс Алиментариус" участие ЕС в заседаниях ССЕХЕС было предметом долгих дискуссий.
15. Так, в апреле 2002 года 17-я сессия Комитета Кодекса по общим принципам (ССГР), обсуждавшая вопрос о членстве региональных организаций экономической интеграции в Комиссии "Кодекс Алиментариус", отметила, что "рядом делегаций поднимался вопрос об [их] участии в Исполнительном комитете (...)". В этой связи ССГР указал, что он "был проинформирован, что тот же принцип попеременного осуществления прав членства мог бы применяться, когда избранный Комиссией член Исполнительного комитета является государством-членом региональной организации экономической интеграции"¹⁴. Комитет пояснил, что "в таком случае региональная организация экономической интеграции осуществляла бы членские права избранного члена при рассмотрении Исполнительным комитетом вопросов, входящих в область полномочий региональной организации экономической интеграции. В отношении случаев, когда избранный член не является членом региональной организации экономической интеграции, вопрос попеременного осуществления прав членства не должен возникать". При этом Комитет счел, "что представлять на утверждение Комиссии предложенный проект поправок [к Регламенту Комиссии "Кодекс Алиментариус"] было бы преждевременно, и постановил рассмотреть данный вопрос на своей следующей сессии с учетом рекомендаций, которые должны быть представлены Комитетом по уставным и правовым вопросам ФАО"¹⁵.
16. В октябре 2002 года 74-й сессии КУПВ было поручено рассмотреть конкретные вопросы, которые обсуждались 17-й сессией ССГР в рамках рассмотрения поправок к Регламенту Комиссии "Кодекс Алиментариус", в том числе вопрос об участии организаций-членов в ССЕХЕС. При этом КУПВ должен был дать ответ на вопрос, "следует ли приравнять Исполнительный комитет скорее к комитетам с ограниченным членским составом Совета ФАО (...) или органам, занимающимся внутренними вопросами Конференции ФАО (...), либо, наоборот, его скорее следует приравнять к самому Совету ФАО, занимающемуся вопросами институционального и технического характера"¹⁶. КУПВ пришел к заключению, что "исключительно важно рассмотреть функции и деятельность Исполнительного комитета Комиссии "Кодекс Алиментариус", и что поскольку такое рассмотрение "само по себе не является вопросом в первую очередь правового характера", его проведение «следует возложить на Комитет Кодекса по общим принципам и, в итоге, на Комиссию "Кодекс Алиментариус"»¹. Кроме того, КУПВ постановил, что:

"если будет решено, что Исполнительный комитет следует скорее приравнять к Совету ФАО и, следовательно, что организация-член должна иметь право участвовать в Исполнительном комитете, организация-член будет должна осуществлять права членства на переменной основе с членом, избранным от соответствующего региона. Что касается Европейского сообщества, если членом от Европы будет государство, не являющееся членом Европейского сообщества, последнее не будет иметь права участвовать в Исполнительном комитете"¹⁷.

17. Позже, в апреле 2003 года, 18-я сессия ССГР вновь обсудила вопрос о членстве региональных организаций экономической интеграции в Комиссии "Кодекс Алиментариус". Выступая от имени управлений по правовым вопросам ФАО и ВОЗ, юрисконсульт ФАО напомнил, что 74-я сессия КУПВ отметила, что "вопрос участия организации-члена в Исполнительном комитете зависит от характера и функций последнего и, таким образом, должен рассматриваться Комитетом Кодекса по общим принципам и, в итоге, Комиссией". Как отражено в докладе о работе 18-й сессии ССГР, по этому поводу наблюдатель от Европейского сообщества (ныне ЕС) сделал следующее заявление:

"Со времени предыдущего обсуждения данного вопроса в Европейском союзе вступило в силу новое законодательство, требующее от Европейского сообщества при представлении новых и гармонизации существующих законодательных актов в области продовольствия принимать во внимание международные стандарты Кодекса на пищевые продукты. Кроме того, в соответствии с обязательствами по договорам о СФС и ТБТ в части участия членом ВТО в международных органах по разработке стандартов, Европейское сообщество, являющееся членом ВТО, стремилось выполнить указанные обязательства в качестве члена Комиссии "Кодекс Алиментариус"¹⁸.

¹⁴ ALINORM 03/33, пункт 114

¹⁵ ALINORM 03/33, пункт 120

¹⁶ CL 123/16, пункт 18

¹⁷ CL 123/16, пункт 20

¹⁸ ALINORM 03/33A, пункт 75

18. Наблюдатель от Европейского сообщества также представил ССГР следующую декларацию в отношении участия ЕС в Исполнительном комитете:

"Несмотря на то, что Комитет по уставным и правовым вопросам ФАО счел, что участие организации-члена в работе Исполнительного комитета зависит от функций и деятельности этого Комитета, Европейское сообщество официально заявляет, что отказывается от возможности принимать участие в работе Исполнительного комитета во всех случаях, когда членом от региона Европы избирается государство – член Европейского сообщества и соответствующий пункт повестки дня относится к компетенции Европейского сообщества" (подчеркнуто нами)¹⁹.

19. С учетом указанной декларации ССГР не рассмотрел вопрос, следует ли рассматривать ССЕХЕС как комитет с ограниченным членским составом, как это было предложено 74-й сессией КУПВ. Кроме того, ССГР принял во внимание, что Комиссия "Кодекс Алиментариус" не выразила какой-либо позиции в отношении декларации Европейского сообщества от 2003 года.
20. Что же касается сути декларации, она, как кажется, относится только к ситуациям, когда i) регион Европы представляет государство – член ЕС и ii) пункт повестки дня относится к компетенции ЕС.
21. Если говорить о первом пункте, на 18-й сессии ССГР наблюдатель от Европейского сообщества в действительности подтвердил, что вопрос, затронутый в декларации, не должен возникать, если в состав Исполнительного комитета избирается член, не являющийся государством-членом Европейского союза²⁰. Это соответствует позиции 74-й сессии КУПВ, согласно которой ЕС не получает права участвовать в Исполнительном комитете, если представитель от Европы не является государством – членом ЕС.
22. Что же касается второго пункта относительно компетенции ЕС, условия указания организацией-членом своих полномочий и полномочий государства-члена в отношении каждого пункта повестки дня заседания органа Кодекса определяются пунктами 5, 6 и 7 Правила II Регламента Комиссии "Кодекс Алиментариус"²¹. Следует отметить, что при обретении членства в Комиссии "Кодекс Алиментариус" ЕС, в соответствии с пунктом 5 Правила II Регламента Комиссии "Кодекс Алиментариус", представило единую декларацию о распределении полномочий между сообществом и его государствами-членами в отношении вопросов, рассматриваемых Комиссией. Было заявлено, что указанная декларация относится "ко всем заседаниям Комиссии "Кодекс Алиментариус" и любого из ее вспомогательных органов, за исключением случаев когда Европейское сообщество примет решение либо другой член Комиссии "Кодекс Алиментариус" потребует представить до начала заседания отдельное заявление в отношении какого-либо конкретного пункта повестки дня"²². В соответствии со сложившейся практикой ЕС, в соответствии с пунктом 5 Правила II

¹⁹ ALINORM 03/33A, пункт 76

²⁰ ALINORM 03/33A, пункт 77

²¹ **Пункт 5 Правила II** Регламента Комиссии "Кодекс Алиментариус": "До начала любого заседания Комиссии или вспомогательного органа Комиссии, в котором организация-член имеет право участвовать, организация-член или входящие в ее состав государства-члены указывает в письменном виде, кто из них – организация-член или входящие в ее состав государства-члены – наделяется полномочиями по конкретному вопросу, который будет рассматриваться на заседании. Также указывается, кто именно – организация-член или входящие в ее состав государства-члены – реализует право голоса по конкретному пункту повестки дня. Ни одно положение этого пункта не запрещает организации-члену или ее государствам-членам выступить с отдельным заявлением в Комиссии и каждом вспомогательном органе, где государство-член имеет право участвовать в силу положений данного пункта. Такое заявление остается в силе в отношении вопросов и пунктов повестки дня, которые будут рассматриваться на всех последующих заседаниях, при условии соблюдения таких исключений или изменений, о которых может быть сообщено перед любым отдельным заседанием".

Пункт 6 Правила II Регламента Комиссии "Кодекс Алиментариус": "Каждый член Комиссии может запросить у организации-члена или ее государств-членов информацию о том, кто именно – организация-член или входящие в ее состав государства-члены – наделяется полномочиями по конкретному вопросу. Организация-член или соответствующие государства-члены предоставляют указанную информацию по запросу".

Пункт 7 Правила II Регламента Комиссии "Кодекс Алиментариус": "В тех случаях, когда пункт повестки дня охватывает как вопросы, по которым полномочия были переданы организации-члену, так и вопросы в рамках компетенции ее государств-членов, в обсуждениях вправе участвовать как организация-член, так и ее государства-члены. В таких случаях на заседании при подготовке резолюций учитывается только позиция стороны, имеющей право голоса".

²² Отдельное заявление Европейского сообщества об осуществлении полномочий согласно Правилу VI Регламента Комиссии "Кодекс Алиментариус" – см. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32003D0822>.

Регламента Комиссии "Кодекс Алиментариус", представляет декларацию о полномочиях до начала каждой сессии Комиссии.

23. Если говорить об Исполнительном комитете, после представления декларации в 2003 году ЕС никогда не участвовал в сессиях ССЕХЕС в качестве члена и не представлял до начала сессий ССЕХЕС деклараций о полномочиях. При этом отдельные лица, являющиеся сотрудниками Европейской комиссии, время от времени присутствовали на сессиях ССЕХЕС в качестве советников членов от Европы, о чем речь ниже.

iv) Присутствие сотрудников Европейской комиссии (ЕК) на сессиях ССЕХЕС в качестве советников члена от Европы

24. В 2012, 2013 и 2014 годах избранного члена от Европы сопровождал советник, являющийся сотрудником ЕК. В протоколах соответствующих заседаний Исполнительного комитета не отражено никаких возражений других членов относительно такого участия²³. Однако в 2020 и 2021 годах избранного члена от Европы – Германию – сопровождал сотрудник ЕК, и в этот раз членом от Северной Америки были выдвинуты возражения²⁴.
25. В феврале 2020 года на 78-й сессии Исполнительного комитета член от Северной Америки высказала мнение, что декларация ЕС "представляет собой обязательство и условие членства ЕС в Комиссии "Кодекс Алиментариус" и что правила ФАО не допускают участия организации-члена в комитетах с ограниченным членским составом". Далее она сказала, "что предусмотренная [Руководством по процедуре Кодекса] декларация о разделении полномочий Исполнительному комитету представлена не была, поэтому члены не имеют возможности узнать, соответствует ли участие ЕС положениям декларации, представленной 18-й сессии ССГР"²⁵. Аналогичные опасения были высказаны на следующей сессии ССЕХЕС в июле 2020 года²⁶.
26. В ходе 78-й сессии Исполнительного комитета член от Европы указал, что "все вопросы, включенные в повестку дня, входят в компетенцию государства-члена ЕС". Он заявил также, "что советники были выбраны исходя из объективных соображений и не с целью представлять какую-либо страну или организацию, а с учетом интересов Комиссии "Кодекс Алиментариус" в целом, что Руководство по процедуре (РП) не содержит никаких конкретных правил, касающихся участия советников в работе Исполнительного комитета, и что штатный сотрудник ЕС уже участвовал в сессиях Исполнительного комитета (в 2012, 2013 и 2014 годах) в качестве советника одного из предыдущих членов от Европы (Франция)"²⁷. На 79-й сессии Исполнительного комитета член от Европы повторно заявил, что "в заявлении о разделении полномочий необходимость отсутствует, поскольку он принимает участие в работе в качестве члена, избранного на географической основе, и действует в интересах Комиссии в целом". Кроме того, он указал, что "член выбрал себе советников в соответствии с имеющейся информацией и действующими правилами, согласно которым такие советники выбираются с учетом их профессионального опыта, а не их гражданства или места работы"²⁸.

Актуальные правила и сложившаяся практика

i) Состав делегаций

27. В ФАО состав делегаций является предметом суверенных прав, то есть каждый член обладает прерогативой принимать решения по составу делегации. Согласно пункту 1 Правила III ОПО "термин "делегация" означает всех лиц, назначенных государством-членом или ассоциированным членом для участия в работе сессии Конференции, другими словами его делегата, а также его заместителей, помощников и советников". Точно так же согласно пункту 1 Статьи V Устава ФАО "каждый член Совета может назначать заместителей, помощников и советников для своего представителя".
28. Аналогичное положение содержит пункт 4 Правила VI Регламента Комиссии "Кодекс Алиментариус", согласно которому "каждый член Комиссии должен иметь одного представителя, которого может сопровождать один или несколько заместителей и советников".

²³ REP12/EXEC2; REP 14/EXEC; REP13/EXEC

²⁴ REP20/EXEC2 пункты 3–9; REP21/EXEC1 пункт 5

²⁵ REP20/EXEC1, пункт 4

²⁶ REP20/EXEC2, пункт 3

²⁷ REP20/EXEC1, пункты 5–6

²⁸ REP20/EXEC2, пункт 4

29. Следует отметить, что в 1989 году 18-я сессия Комиссии приветствовала рекомендацию 9-й сессии ССГР в отношении состава Исполнительного комитета, отметив при этом, что "практика Исполнительного комитета изменяется, особенно в последние годы, его членов, представляющих географические регионы, при участии в сессиях Исполнительного комитета все чаще сопровождают советники". В этой связи Комиссия утвердила следующую рекомендацию ССГР в отношении состава Исполнительного комитета:

- i) "За исключением Председателя и трех заместителей председателя, остальные шесть членов Исполнительного комитета, избранные Комиссией для представления географических зон – это не отдельные лица, а страны.
- ii) Делегата члена могут сопровождать не более двух советников от той же географической зоны.
- iii) Региональных координаторов следует приглашать присутствовать на заседаниях в качестве наблюдателей.
- iv) В обсуждениях могут принимать участие только члены или – с разрешения Председателя – наблюдатели" (подчеркнуто нами)²⁹.

30. Таким образом, как в ФАО, так и в Комиссии "Кодекс Алиментариус" советники, сопровождающие члена, входят в состав делегации члена. В Комиссии "Кодекс Алиментариус" суверенное право члена выбирать своих советников обусловлено двумя ограничениями: советники должны представлять ту же географическую зону, а их число не должно превышать двух.

ii) Функции советников

31. Основные функции советников заключаются в консультировании представителей члена и присутствии на сессии только в составе делегации члена. Таким образом, советник не получает права выступать на сессиях Кодекса автоматически, такое право должно быть ему предоставлено Председателем. В этом отношении пункт 5 Правила VI Регламента Комиссии "Кодекс Алиментариус" устанавливает, что "по просьбе представителя или назначенного таким образом заместителя, Председатель может разрешить советнику выступить по конкретному вопросу".
32. Кроме того, за исключением случаев, когда они подменяют представителя члена, советники не имеют права голоса. Согласно пункту 1 Статьи V Устава ФАО, "Совет может определять условия участия заместителей, помощников и советников в его работе, но при любой форме участия они не имеют права голоса, за исключением случаев, когда заместитель, помощник или советник подменяет представителя". Аналогичное положение содержит пункт 1 Правила VIII Регламента Комиссии "Кодекс Алиментариус", согласно которому "заместитель или советник не имеют права голоса, за исключением случаев, когда они замещают представителя".
33. Из сказанного выше вытекает, что любой советник присутствует на сессии в составе делегации члена и не имеет никакого иного статуса и никаких иных прав.

iii) Участие ЕС в сессиях Исполнительного комитета

34. С учетом описанного выше правового механизма регулирования состава делегаций и соответствующих функций советников присутствие сотрудника Европейской комиссии в качестве советника члена от Европы на заседании Кодекса не следует в прямом смысле считать участием ЕС в совещании в смысле пункта 2 Правила II Регламента Комиссии "Кодекс Алиментариус". При этом, как кажется, некоторые члены ощущают отсутствие ясности в различии между таким присутствием и более широким вопросом о праве ЕС участвовать в сессиях Исполнительного комитета.
35. В этом плане следует напомнить, что:

- согласно пункту 1 Правила V Регламента Комиссии "Кодекс Алиментариус", в состав Исполнительного комитета входят "семь членов, избранных на регулярных сессиях Комиссии из членов Комиссии, каждый из которых представляет одну из следующих географических зон: Африка, Азия, Европа, Латинская Америка и страны Карибского бассейна, Ближний Восток, Северная Америка, Юго-Западная часть Тихого Океана" и что "в состав Исполнительного Комитета не может входить более одного делегата от одной страны (...)" (подчеркивание наше);
- согласно пункту 2 Правила II Регламента Комиссии "Кодекс Алиментариус", "организация-член вправе участвовать в рассмотрении вопросов в рамках своей компетенции на любом заседании

²⁹ ALINORM89/40, пункт 183

Комиссии или ее вспомогательных органов, в которых имеет право участвовать любое из ее государств-членов", при этом указание на Исполнительный комитет отсутствует;

- в 2003 году ЕС представил декларацию, в которой "отказывается от возможности принимать участие в работе Исполнительного комитета во всех случаях, когда членом от региона Европы избирается государство – член Европейского сообщества и соответствующий пункт повестки дня относится к компетенции Европейского сообщества".

36. Следует также напомнить, что, как это изложено в пунктах 7–10, вопрос об участии ЕС в сессиях органов ФАО сложен, поскольку регулируется не только правилами Организации, но также сложившейся со временем практикой, основанной на указаниях руководящих органов ФАО. Если говорить о Комиссии "Кодекс Алиментариус", вопрос участия ЕС в сессиях Исполнительного комитета затрагивает целый ряд аспектов: это особый характер участия ЕС в заседаниях ФАО (т.е. различие между правом ЕС присутствовать на заседаниях или правом участвовать и осуществлять права членства), очевидная лакуна в правилах в части права организаций-членов участвовать в работе Исполнительного комитета, рекомендации 74-й сессии КУПВ, добровольная декларация ЕС от 2003 года, а также тот факт, что Декларация не была официально рассмотрена либо признана Комиссией "Кодекс Алиментариус".

Заключение

37. Ввиду изложенных в настоящем документе причин управления по правовым вопросам ФАО и ВОЗ считают, что рассматриваемый здесь вопрос следует разделить на две части: могут ли сотрудники Европейской комиссии присутствовать на заседаниях Исполнительного комитета в качестве члена делегации региона Европы и может ли Европейский союз участвовать в заседаниях Исполнительного комитета от собственного имени. Окончательное решение обоих вопросов должно приниматься членами Комиссии.

Проект решения Комиссии

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