



## 联合国粮农组织/世卫组织联合食品标准计划

### 食品法典委员会执行委员会

#### 第八十三届会议

意大利罗马，联合国粮农组织总部

2022 年 11 月 14-18 日

### 审查具有食典委观察员地位的国际非政府组织

(食典委秘书处、粮农组织和世卫组织联合编制)

## 背景

- 在对《审查具有食典委观察员地位的国际非政府组织》<sup>1</sup>(《审查》)文件进行审议后，食品法典委员会执行委员会(执委会)第八十二届会议要求食典委秘书处就以下方面进行分析：i)具有观察员地位的非政府组织为法典工作做出贡献的方式；ii)双重代表条款。
- 本文件旨在概述上述两个问题的现状，并提出可能的处理方式。

## 食品法典与非政府组织：参与及相关规则

### 审查及现行标准

- 正如《审查》报告中所强调的那样，具有食典委观察员地位的非政府组织继续在食典标准制定过程中发挥重要作用。具有观察员地位的非政府组织通过提供专家、数据和文件参与食典工作，这有助于使食典成为国际食品安全和质量标准领域的全球基准。
- 随着近年来非政府组织的参与日益增加<sup>2</sup>，食品法典委员会通过了《关于国际非政府组织参与食品法典委员会工作的原则》(《原则》)，目前载于《法典程序手册》第 VII 节，以规范具有观察员地位的非政府组织在食典工作中的参与、义务和特权。

<sup>1</sup> CX/EXEC 22/82/7

<sup>2</sup> 参见《审查》等。

5. 除其他事项外,《原则》第 6 节规定了“审查‘观察员地位’”的标准。尤其《原则》第 6 节第二段规定“在不影响上段效力的情况下,四年内既未出席任何会议,又没有提供任何书面意见的具有观察员地位的国际非政府组织,应视为已无足够兴趣保持这种关系”。

6. 根据审查结果,执委会第八十二届会议承认,尽管与出席食典会议和提供书面意见(包括通过电子邮件、在线评议系统、会议厅文件等提交意见)相关的标准仍然是判断非政府组织有效参与食典工作的关键,但需要进一步考虑评估是否需要纳入其他标准。

### 社交媒体、网络研讨会、出版物

7. 近年来,随着新的通信手段的出现,非政府组织参与食典并促进其工作和标准的方式发生了变化。例如,社交媒体就是这种情况:如《审查》所述,一个具有食典委观察员地位的非政府组织在 2016 至 2021 年期间没有参加正式的食典委管理会议,没有发送文件、发表评论和/或参加食典会议,但通过其推特账号积极宣传食典委的工作,发布特别推文,并参加食典委组织的活动,如世界食品安全日活动(推特聊天、推文等)。

8. 至少有 56 个具有观察员地位的非政府组织<sup>3</sup>均采用这种方式促进食典工作,它们在积极参与食典工作的同时,还制作了网络和社交媒体内容、小册子、视频,并组织了关于食典工作及其重要意义的网络研讨会。这种宣传食典的方式目前没有被正式考虑作为抵消有关非政府组织参加食典会议和/或提交书面意见不足的一个因素,尽管它们可能会接触到比仅由食典利益相关方代表的受众更为广泛的受众群体。

9. 此外,这些参与模式有助于促进食品法典的使命和目标,符合《2020-2025 年食典战略计划》的原则和目标 3,“通过认可和使用食典标准增加其影响力”,更确切地说,符合目标 3.1,“提高对食典标准的认识”。

10. 因此,在评估具有观察员地位的非政府组织是否继续对食典保持足够的兴趣时,考虑参与和推广食典工作的方式似乎是适当的,也符合《原则》和《战略计划》,特别是在社交媒体上推广食典工作、发布食典相关材料以及组织食典相关网络研讨会等活动。

### 结论

11. 考虑到非政府组织为食典委目标做出贡献的方式的演变,忆及食典委秘书处、粮农组织和世卫组织在审查非政府组织观察员地位申请期间仔细分析其提供的信息,执委会第八十三届会议可建议食品法典通用原则委员会考虑更新目前在《程序手册》中确立的标准,以纳入具有观察员地位的非政府组织为食典工作做出贡献的其他方式。

---

<sup>3</sup> 结果基于具有观察员地位并有推特账号的非政府组织的活动。

## 非政府组织作为更大非政府组织中的成员

### 情况介绍

12. 在关于《审查》的讨论间隙，执委会的一名成员指出，食典委成员需要得到进一步指导如何执行规范具有观察员地位的非政府组织双重代表的规则，特别是在食典委工作的早期阶段，包括此类非政府组织参与电子工作组工作。

《原则》中提到的非政府组织成为更大非政府组织成员带来的后果

13. 《原则》在题为“在粮农组织不具有地位、与世卫组织也没有官方关系的国际非政府组织”的第 4.2 节中提到了这个问题，特别是最后一段，内容如下：

对已获授权并有意代表其成员参加具体会议的组织中的个别成员组织，通常不授予其具体会议观察员地位。

14. 这一段本身并不意味着或构成对已经是较大组织一部分的非政府组织申请食典委观察员地位的限制。它只是限制了它们参加较大组织代表它们出席的会议的权利，因此要求大小非政府组织在会前进行协调，以避免双重代表的问题。应当指出，即使在这些情况下，《原则》似乎也允许较小的非政府组织临时（非通常）参加较大组织出席的会议，但没有提供这方面的进一步细节。

目前对该规则的解释和执行：双重代表条款

15. 这个问题最初于 2006 年进行过讨论<sup>4</sup>，当时一个非政府组织（欧洲消费者组织）申请观察员地位。在审查其申请期间，食典委秘书处指出，欧洲消费者组织是另一个非政府组织的成员，即消费者国际，该组织已经在食典委享有观察员地位。

16. 在随后的讨论中，执委会第五十八届会议虽然同意消费者组织参与食典很重要，区域代表也很有意义，但指出，在制定有关双重代表问题的明确政策之前，它无法就欧洲消费者组织的申请形成明确意见，并要求食品法典通用原则委员会就此事提供进一步指导。

17. 食品法典通用原则委员会第二十四届会议<sup>5</sup>在讨论了双重代表条款是仅适用于新观察员还是也适用于目前具有观察员地位的非政府组织之后，同意平等对待现有观察员和新申请人。在上述讨论之后，执委会第六十一届会议积极考虑了欧洲消费者组织的申请，根据谅解，“替补代表原则”，即双重代表条款，将适用于欧洲消费者组织和消费者国际参加食典会议。

---

<sup>4</sup> ALINORM 06/29/3A

<sup>5</sup> ALINORM 07/30/33

18. 根据目前对双重代表条款的解释,作为具有观察员地位的较大组织(所谓的“上位组织”)成员的非政府组织的参与是允许的,但条件如下:

- 在上位组织出席的会议上,下位组织只能作为上位组织代表团的成员分参加,不能以自身名义发言;
- 下位组织仅可针对上位组织未提交任何意见的问题提交书面意见。
- 只有当上位组织没有代表出席时,下位组织才能以自己的名义参加食典会议。

19. 在申请过程中,要求下位组织接受并遵守双重代表条款,以获得食典委观察员地位。

20. 根据上述决定,自2008年以来,执委会建议在遵守双重代表条款基础上,给予隶属于上位组织的7个非政府组织观察员地位。

### **双重代表条款: 发现的问题**

一个较大的组织申请观察员地位,而其一些成员已经是食典委观察员

21. 食典委秘书处最近收到了一个上位组织提交的观察员地位申请,而其两个成员已经拥有观察员地位。

22. 值得注意的是,如果上位组织的观察员地位申请被接受,上文概述的双重代表条款的适用将导致对两个具有观察员地位的成员非政府组织享有的参与权产生重大影响。

23. 根据目前适用的双重代表条款,给予上位组织观察员地位将导致其他两个非政府组织参与的可能性受限,这两个组织将发现它们目前为食典工作做出贡献的权利突然受到限制。

24. 此外,根据适用于新申请的规则,如果这些具有观察员地位的非政府组织拒绝接受双重代表条款,它们对食典的参与可能会中断。

25. 考虑到这是一个需要进一步解释的新领域,在与粮农组织和世卫组织的法律顾问进行广泛讨论后,该申请目前被搁置,等待对双重代表问题的进一步讨论。

26. 尽管如此,应当指出,上述原则如果以书面形式适用,可以很容易地解决这一问题,因为该原则只会在较大的组织希望代表较小组织参加某次会议的情况下限制较小组织的参与。

在电子工作组等在早期阶段提交的意见

27. 如果一个较大的组织及其成员组织都是食典委观察员并均提交意见,专家工作组的主持人可能会对是否接受成员组织提交的意见感到困惑。

## 讨论

28. 在一个不断演变和日益相互关联的世界中，监督受双重代表条款约束或可能受其约束的具有观察员地位的非政府组织变得越来越困难，因为这些组织加入或离开不同的伙伴组织往往是为了食典职能范围之外的目标。

29. 虽然上述原则包括非政府组织有义务立即向食典委秘书报告其结构和成员的变化、其秘书处的重要变化以及所提供信息的任何其他重要变化，但食典委秘书处在给予观察员地位之前和/或之后，往往不会收到此类通知，也无法监测非政府组织内部结构发生的变化。

30. 《程序手册》中关于双重代表问题的规则比最初列入《程序手册》的规定更加严格，该条款规定，在特定会议上的观察员地位通常不会授予已获授权并打算在这些会议上代表其成员组织的较大组织的单个成员组织，将这一规定延伸到食典委所有各委员会，事实上，甚至没有询问任何所涉组织是否曾经打算或有可能在食典委或任何附属会议上代表另一个组织，因为较大的组织可能既没有兴趣也不知道如何这样做。一个非政府组织加入另一个非政府组织的原因可能与食典标准制定工作无关。

31. 此外，对属于其他组织成员的非政府组织施加的限制似乎不恰当。食典原则允许仅在三个国家开展活动的非政府组织成为正式观察员。如果该组织明确拒绝成为任何其他组织的成员，就可以逃脱双重代表规则的任何限制。然而，一个在超过 20 个国家开展工作的较大的非政府组织，如果该组织选择并公开成为一个更大组织的成员，它将面临限制。

32. 目前，双重代表条款仅涉及具有观察员地位的非政府组织总数的大约 5%，然而，随着目前的申请和对食典的兴趣持续增长，这一数字可能已经增加，而且将来可能会进一步增加。这可能会使食典委秘书处和东道国政府在收到观察员意见时的工作复杂化。

## 结论

33. 非政府组织的广泛参与有利于食典委的工作：由于食典委及其附属机构起草的新文本数量增加，对数据、专家和文件的需求增加，非政府组织提供的信息在许多情况下对及时完成工作至关重要。

34. 接纳非政府组织的过程总体可以说是令人满意的，粮农组织总干事和世卫组织总干事根据执委会最终确定的一个漫长而相当严格的程序，对每一项观察员地位申请进行了审查。

35. 《原则》文本规定，只有在特定情况下，作为较大非政府组织成员的非政府组织的参与才会受限。按照目前的解释，双重代表条款严格限制了这类非政府组织的参与，只允许它们在特定情况下直接参与食典委的工作。

36. 食典委秘书处认为，适用双重代表条款造成的问题比解决的问题更多，而且在一个日益相互关联的世界中，不同的非政府组织之间出现了复杂的相互关系，独立的组织选择成为彼此的成员，但仍然希望能够以自己独特的经验为食典会议做出积极贡献。

37. 忆及原则中特别提到了具有观察员地位的非政府组织的特权和义务，根据上述段落，执委会第八十三届会议可考虑是否可以通过适用既定《原则》文本来避免双重代表条款引起的复杂情况，并要求食典委秘书处以及粮农组织和世卫组织的法律办公室提交一份相应更新相关解释指南的提案。这并不需要对《程序手册》中当前包含的原则进行任何修改。

## **建议**

38. 提请执委会第八十三届会议审查本文件并酌情提供指导。更具体而言，提请执委会第八十三届会议就第 11 段和第 37 段提出的备选方案提供意见，以便食典委秘书处以及粮农组织和世卫组织的法律办公室能够在必要情况下在即将召开的食物法典通用原则委员会会议上提交一份详细的《原则》修正案。