هيئة الدستور الغذائي

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

منظمة الصحة العالمية

A

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

البند 6–1 من جدول الأعمال **CX/EXEC 22/83/6**

نوفمبر / تشرين الثاني 2022

برنامج المواصفات الغذائية المشترك بين منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية
اللجنة التنفيذية لهيئة الدستور الغذائي

الدورة الثالثة والثمانون

المقر الرئيسي لمنظمة الأغذية والزراعة، روما، إيطاليا

14–18 نوفمبر / تشرين الثاني 2022

استعراض المنظمات الدولية غير الحكومية التي تتمتع بصفة مراقب في الدستور الغذائي

(*إعداد أمانة الدستور الغذائي بالتعاون مع منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية*)

معلومات أساسية

1- بعد النظر في الوثيقة المعنونة *"استعراض المنظمات الدولية غير الحكومية التي تتمتع بصفة مراقب في الدستور الغذائي"* [1] (التي يُشار إليها في ما يلي باسم "الاستعراض")، طلبت اللجنة التنفيذية لهيئة الدستور الغذائي في دورتها الثانية والثمانين من أمانة الدستور الغذائي إعداد تحليل بشأن: (1) الطرق التي تُسهم بها المنظمات غير الحكومية التي تتمتع بصفة مراقب في عمل الدستور الغذائي؛ (2) وشرط التمثيل المزدوج.

2- وتهدف هذه الوثيقة إلى عرض لمحة عامة عن حالة التقدّم في كلتا المسألتين واقتراح السبل الممكنة للمضي قدمًا.

مشاركة المنظمات الدولية غير الحكومية في عمل الدستور الغذائي والقواعد ذات الصلة

الاستعراض والمعايير الحالية

3- يكشف الاستعراض أنّ المنظمات غير الحكومية التي تتمتع بصفة مراقب في الدستور الغذائي ما زالت تضطلع بدور مهم في عملية وضع مواصفات الدستور الغذائي. وتشارك المنظمات غير الحكومية التي تتمتع بصفة مراقب في عمل الدستور الغذائي من خلال توفير الخبراء الفنيين والبيانات والوثائق، ما يُسهم في جعل الدستور الغذائي المرجع العالمي في مجال المواصفات الدولية لسلامة الأغذية وجودتها.

[1] الوثيقة CX/EXEC 22/82/7

4- وفي أعقاب ازدياد مشاركة المنظمات غير الحكومية على مرّ السنين[2]، اعتمدت هيئة الدستور الغذائي *المبادئ المتعلقة بمشاركة منظمات دولية غير حكومية في عمل هيئة الدستور الغذائي* (التي يُشار إليها في ما يلي باسم "المبادئ")، والمدرجة حاليًا في القسم السابع من دليل إجراءات الدستور الغذائي، بغية تنظيم مشاركة المنظمات غير الحكومية التي تتمتع بصفة مراقب في الدستور الغذائي والتزاماتها وامتيازاتها.

5- وحدّدت المبادئ، من بين أمور أخرى، معايير "إعادة النظر" في "صفة المراقب" في النقطة 6 من القسم السابع. وتنصّ النقطة 6 من المبادئ بشكل خاص على أنّه *يجوز اعتبار المنظمة الدولية غير الحكومية الحاصلة على صفة مراقب دون أن تحضر أي اجتماعات أو تقدم أية تعليقات مكتوبة خلال فترة أربع سنوات مفتقرة إلى الاهتمام الكافي الذي يبرر استمرار هذه العلاقة.*

6- واستنادًا إلى الاستعراض، أقرّت اللجنة التنفيذية لهيئة الدستور الغذائي في دورتها الثانية والثمانين أنّه على الرغم من أنّ المعايير المتعلقة بحضور اجتماعات الدستور الغذائي وتقديم المداخلات المكتوبة (بما في ذلك تقديم التعليقات عبر البريد الإلكتروني ونظام التعليق الإلكتروني ووثائق قاعة المؤتمر) تظلّ ضرورية للحكم على مدى فعالية مشاركة المنظمات غير الحكومية في عمل الدستور الغذائي، فإنّه لا تزال هناك حاجة إلى مواصلة النظر في المسألة لتقييم ما إذا كان ينبغي إدراج معايير أخرى.

وسائل التواصل الاجتماعي والندوات الإلكترونية والمنشورات

7- تغيرت أساليب مشاركة المنظمات غير الحكومية في الدستور الغذائي والترويج لعمله ومواصفاته على مرّ السنين مع ظهور وسائل اتصال جديدة، مثل وسائل التواصل الاجتماعي. ويتّضح ذلك من مثال يُقدّمه الاستعراض عن منظمة غير حكومية لها صفة مراقب في الدستور الغذائي، لم تشارك في اجتماعات الحوكمة الرسمية للدستور الغذائي بين عامي 2016 و2021، سواء عن طريق إرسال الوثائق و/أو إبداء التعليقات و/أو حضور اجتماعات الدستور الغذائي، ولكنّها روجت بنشاط لعمل الدستور الغذائي من خلال حسابها على منصة تويتر بتداول منشورات مخصصة والمشاركة في الأحداث التي تنظمها هيئة الدستور الغذائي مثل تلك المقرّرة لليوم العالمي لسلامة الأغذية (دردشات ومنشورات على منصة تويتر، وما شابهها).

8- ويتّبع ما لا يقلّ عن 56 منظمة غير حكومية لها صفة مراقب[3] هذه الطريقة في الترويج لعمل الدستور الغذائي. وهي قد أنتجت إلى جانب مشاركتها النشطة في عمل الدستور الغذائي محتوى على شبكة الإنترنت وعلى وسائل التواصل الاجتماعي، وكتيبات، ومقاطع فيديو، وندوات إلكترونية بشأن عمل الدستور الغذائي وأهميته. وفي الوقت الحالي، لا تُؤخذ طرق الترويج لعمل الدستور الغذائي هذه في الاعتبار رسميًا كعامل كفيل بالتعويض عن عدم مشاركة المنظمات غير الحكومية المعنية في اجتماعات الدستور الغذائي و/أو عن عدم تقديمها مساهمات مكتوبة، على الرغم من هذه الطرق تبلغ جمهورًا قد يكون أوسع نطاقًا من ذلك الذي يمثله أصحاب المصلحة في الدستور الغذائي وحدهم.

9- وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ طرق المشاركة هذه التي تُسهم في تعزيز ولاية الدستور الغذائي وأهدافه، تتماشى أيضًا مع مبادئ الخطة الاستراتيجية للدستور الغذائي للفترة 2020–2025 في إطار الهدف 3، *"زيادة الأثر من خلال الإقرار بمواصفات الدستور الغذائي واستخدامها"*، وعلى وجه التحديد الهدف 3-1 *"رفع مستوى الوعي بمواصفات الدستور الغذائي"*.

[2] انظر الاستعراض، ضمن وثائق أخرى.

[3] تستند النتائج إلى نشاط المنظمات غير الحكومية التي لها صفة مراقب والتي تملك حسابًا على موقع تويتر.

10- وبالتالي يبدو من المناسب أيضًا مراعاة وسائل المشاركة والترويج لعمل الدستور الغذائي، بما يتّسق مع المبادئ والخطة الاستراتيجية للدستور الغذائي، عند تقييم ما إذا كانت المنظمة غير الحكومية التي تتمتع بصفة مراقب لا تزال مهتمة على نحو كافٍ بالدستور الغذائي، ولا سيما الترويج لعمله على مواقع التواصل الاجتماعي، ونشر مواد متعلقة بالدستور الغذائي وتنظيم الأحداث ذات الصلة مثل الندوات الإلكترونية المتعلقة بالدستور الغذائي.

الاستنتاج

11- وفي ضوء تطوّر الطرق التي تُسهم من خلالها المنظمات غير الحكومية في تحقيق أهداف هيئة الدستور الغذائي، ومع التذكير بأنّ أمانة الدستور الغذائي ومنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية تُجري تحليلًا دقيقًا للمعلومات الواردة من المنظمات غير الحكومية أثناء استعراض طلباتها المقدّمة للحصول على صفة مراقب، يمكن أن توصي اللجنة التنفيذية لهيئة الدستور الغذائي في دورتها الثالثة والثمانين بأن تنظر لجنة الدستور الغذائي المعنية بالمبادئ العامة في إمكانية تحديث المعايير المعمول بها حاليًا في دليل الإجراءات، لتشمل الوسائل الأخرى التي تُسهم المنظمات غير الحكومية التي تتمتع بصفة مراقب بموجبها في عمل الدستور الغذائي.

عضوية المنظمات غير الحكومية في المنظمات غير الحكومية الأكبر

مقدمة

12- أشار أحد أعضاء اللجنة التنفيذية لهيئة الدستور الغذائي، على هامش المناقشات المتعلقة بالاستعراض، إلى ضرورة توفير مزيد من التوجيهات إلى أعضاء هيئة الدستور الغذائي بشأن تنفيذ القواعد التي تنظّم التمثيل المزدوج للمنظمات غير الحكومية التي تتمتع بصفة مراقب، لا سيما في المراحل الأولى من أعمال الدستور الغذائي، بما يشمل، ضمن أمور أخرى، مشاركة مثل هذه المنظمات غير الحكومية في مجموعات العمل الإلكترونية.

تبعات عضوية المنظمات غير الحكومية في المنظمات غير الحكومية الأكبر كما وردت في المبادئ

13- تُشير المبادئ إلى هذه المسألة في القسم 4-2 المعنون *"المنظمات الدولية غير الحكومية التي ليس لها صفة مع منظمة الأغذية والزراعة وليس لها علاقات رسمية مع منظمة الصحة العالمية"* ، ولا سيما الفقرة الأخيرة التي تنص على ما يلي:

"وعادة لا تمنح صفة مراقب في الاجتماعات المحددة إلى منظمات فرادى هي أعضاء في منظمات أكبر مرخص لها بحضور هذه الاجتماعات وتعتزم تمثيلها فيها".

14- وهذه الفقرة، في حد ذاتها، لا تتضمن أو تُشكّل قيدًا يُعيق تقدّم المنظمات غير الحكومية التي تنتمي أصلا إلى منظمة أكبر بطلب للحصول على صفة مراقب في الدستور الغذائي. وهي تُقيّد فقط حقها في المشاركة في الاجتماعات التي تعتزم المنظمة الأكبر تمثيلها فيها، وتتطلّب بالتالي أن تقوم المنظمات غير الحكومية الأصغر والأكبر بالتنسيق قبل الاجتماع لتجنب مسألة التمثيل المزدوج. وتجدر الإشارة إلى أنه حتى في تلك الحالات، تسمح المبادئ على ما يبدو بمشاركة المنظمات غير الحكومية الأصغر في الاجتماعات التي تكون فيها المنظمة الأكبر حاضرة على أساس مخصص (*وليس اعتياديًا*)، بدون تقديم مزيد من التفاصيل في هذا الصدد.

التفسير الحالي لشرط التمثيل المزدوج وطريقة تنفيذه

15- نوقشت هذه المسألة لأوّل مرّة في عام 2006[4] عندما تقدّم المكتب *الأوروبي لاتحادات المستهلكين*، بوصفه منظمة غير حكومية، بطلب للحصول على صفة مراقب. ولاحظت أمانة الدستور الغذائي أثناء استعراض طلبه أنّه عضو في منظمة غير حكومية أخرى لها صفة مراقب في الدستور الغذائي، وهي المنظمة الدولية للمستهلكين.

16- وفي سياق المناقشات التي تلت، أشارت اللجنة التنفيذية لهيئة الدستور الغذائي في دورتها الثامنة والخمسين، على الرغم من إقرارها بأهمية مشاركة منظمات المستهلكين في الدستور الغذائي وبفائدة التمثيل الإقليمي، إلى أنها ليست في وضع يُمكّنها من صياغة رأي قاطع في ما يتعلق بطلب المكتب الأوروبي لاتحادات المستهلكين *إلى أن تُوضع سياسة واضحة بشأن مسألة التمثيل المزدوج*. وطلبت من هيئة الدستور الغذائي المعنية بالمبادئ العامة تقديم المزيد من التوجيهات بشأن هذه المسألة.

17- وبعد أن قامت لجنة الدستور الغذائي المعنية بالمبادئ العامة في دورتها الرابعة والعشرين[5] بمناقشة ما إذا كان ينبغي تطبيق شرط التمثيل المزدوج على المراقبين الجدد فقط أو تطبيقه أيضًا على المنظمات غير الحكومية الحالية التي تتمتع بصفة مراقب، وافقت على معاملة المراقبين الحاليين والمتقدمين الجدد على قدم المساواة. وفي أعقاب هذه المناقشات، وافقت اللجنة التنفيذية لهيئة الدستور الغذائي في دورتها الحادية والستين بالإيجاب على طلب المكتب الأوروبي لاتحادات المستهلكين، على افتراض أنّ "مبدأ التمثيل بالتناوب"، أي شرط التمثيل المزدوج، سينطبق على مشاركة المكتب الأوروبي لاتحادات المستهلكين والمنظمة الدولية للمستهلكين في اجتماعات الدستور الغذائي.

18- ووفقًا للتفسير الحالي لشرط التمثيل المزدوج، يُسمح بمشاركة المنظمات غير الحكومية التي هي أعضاء في منظمات أكبر (مسماة "منظمات جامعة") بصفة مراقب بموجب الشروط التالية:

- في الاجتماعات التي تكون فيها المنظمة الجامعة ممثلةً، يحقّ للمنظمة الأصغر المشاركة فقط كجزء من وفد المنظمة الجامعة ولا يمكنها التحدث باسمها؛
- ويُمكن للمنظمة الأصغر أن تُقدّم تعليقات خطية ولكن فقط بشأن المسائل التي لم تبد المنظمة الجامعة بشأنها أي تعليق؛
- وتُشارك المنظمة الأصغر بصفتها الخاصة في اجتماعات الدستور الغذائي فقط عندما لا تكون المنظمة الجامعة ممثلة.

19- وأثناء عملية تقديم الطلبات، تُدعى المنظمة الأصغر إلى قبول شرط التمثيل المزدوج والالتزام به ليتم منحها صفة مراقب في الدستور الغذائي.

20- وفي أعقاب هذه القرارات، أوصت اللجنة التنفيذية لهيئة الدستور الغذائي منذ عام 2008 بمنح صفة المراقب لسبع منظمات غير حكومية هي أعضاء في منظمة جامعة، على أساس التزامها بشرط التمثيل المزدوج.

[4] الوثيقة ALINORM 06/29/3A

[5] الوثيقة ALINORM 07/30/33

المشكلات الملحوظة في شرط التمثيل المزدوج

حين تقدّم منظمة أكبر طلبًا بالحصول على صفة مراقب فيما لبعض أعضائها أصلاً صفة مراقب في الدستور الغذائي

21- تلقّت أمانة الدستور الغذائي مؤخرًا طلبًا للحصول على صفة مراقب من منظمة جامعة يتمتع اثنان من أعضائها أصلاً بصفة مراقب.

22- تجدر الإشارة إلى أنّه في حالة قبول طلب الحصول على صفة مراقب الذي تقدّمت به المنظمة الجامعة، سيؤثر تطبيق شرط التمثيل المزدوج المبيّن أعلاه، تأثيرًا كبيرًا على حقوق المشاركة التي تتمتع بها المنظمتان غير الحكوميتين العضوان اللتان تتمتعان بصفة مراقب.

23- وتماشيًا مع شرط التمثيل المزدوج المعمول به حاليًا، يحدّ منح صفة مراقب إلى المنظمة الجامعة من إمكانية مشاركة المنظمتين غير الحكوميتين الأخريين اللتين ستمسي حقوقهما الحالية في المساهمة في عمل الدستور الغذائي، محدودةً بشكل ملحوظ.

24- وبالإضافة إلى ذلك، ووفقًا للقواعد المطبّقة على الطلبات الجديدة، يمكن إنهاء مشاركة هاتين المنظمتين غير الحكومتين اللتين تتمتعان بصفة مراقب في الدستور الغذائي في حالة رفضهما لشرط التمثيل المزدوج.

25- وبما أنّ هذه المسألة تُشكّل موضوعًا جديدًا قابلاً لمزيد من التأويلات، وبعد إجراء مناقشات مستفيضة مع المستشارين القانونيين في منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية، تمّ تعليق الطلبات في الوقت الحالي ريثما يعقد مزيد من المناقشات بشأن هذه المسألة.

26- ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أنّ تطبيق هذه المبادئ بصيغتها الحالية يمكن أن يحلّ هذه المشكلة بسهولة لأنها ستقيّد مشاركة المنظمتين الصغريين فقط في حالة اعتزمت المنظمة الأكبر تمثيلهما في اجتماع معين.

تقديم التعليقات في المراحل المبكرة مثل مجموعات العمل الإلكترونية

27- قد تقع الجهات المضيفة لمجموعات العمل الإلكترونية في حيرة من أمرها بشأن قبول تعليقات من منظمة غير حكومية هي عضو في منظمة أكبر، في حالة كانت للمنظمتين صفة مراقب في الدستور الغذائي وفي حالة تقديمهما تعليقات.

المناقشة

28- في عالم يتّسم بالتطوّر المستمر وبزيادة الترابط، تزداد صعوبة رصد المنظمات غير الحكومية التي تتمتع بصفة مراقب أو التي قد تخضع لشرط التمثيل المزدوج، لأنّ هذه المنظمات تنضمّ إلى شركاء مختلفين أو تنفصل عنهم لتحقيق أهداف خارجة عن نطاق ولاية الدستور الغذائي في أغلب الأحيان.

29- وعلى الرغم من أنّ الالتزامات الواردة في المبادئ تقضي *بوجوب قيام المنظمات غير الحكومية بإبلاغ أمين الهيئة فورًا بأيّ تغييرات في هيكلها وعضويتها، وبالتغييرات الهامة في أمانتها وكذلك بأي تغييرات هامة أخرى في المعلومات المقدمة*، فإنّ أمانة الدستور الغذائي لا تتلقى في كثير من الأحيان هذه الإخطارات، كما أنّها غير قادرة على رصد التغييرات التي تطرأ على الهياكل الداخلية للمنظمات غير الحكومية، قبل و/أو بعد منح صفة المراقب.

30- وقد تمّ تطبيق القواعد المدرجة في دليل الإجراءات والمتعلقة بمسألة التمثيل المزدوج بطريقة أكثر صرامة من القاعدة المدرجة أصلًا في دليل الإجراءات، والتي تنصّ على أنّ *صفة مراقب في الاجتماعات المحددة لا تُمنح عادة إلى منظمات فرادى هي أعضاء في منظمات أكبر مرخص لها بحضور هذه الاجتماعات وتعتزم تمثيلها فيها*، من خلال توسيع نطاق هذا الشرط ليشمل جميع لجان الدستور الغذائي بصفتها هذه وحسب، أي بدون التساؤل حتى عمّا إذا كانت أية من المنظمات المعنية قد اعتزمت يومًا أو تسنت

لها إمكانية تمثيل المنظمة الأخرى، في اجتماعات هيئة الدستور الغذائي أو في أيّ اجتماعات فرعية، إذ أن المنظمة الأكبر ربما لم يكن لديها الاهتمام أو الدراية للقيام بذلك. وقد تكون أسباب انضمام منظمة غير حكومية إلى عضوية منظمة أخرى غير مرتبطة بعملية وضع المواصفات في الدستور الغذائي.

31- وبالإضافة إلى ذلك، تبدو القيود المفروضة على المنظمات غير الحكومية التي هي أعضاء في منظمات أخرى غير متكافئة. وتُخوّل مبادئ الدستور الغذائي أيّ منظمة غير حكومية تضطلع بأنشطة في ثلاثة بلدان على الأقلّ أن تحمل صفة "مراقب كامل". ولا تخضع هذه المنظمة لأي قيود تفرضها قاعدة التمثيل المزدوج إذا تجنّبت بوضوح أن تصبح عضوًا في أي منظمة أخرى. ومع ذلك، ستواجه المنظمات غير الحكومية الأكبر التي تضطلع بأنشطة في أكثر من 20 دولة قيودًا إذا ما اختارت أن تكون عضوًا في منظمة أكبر منها بعد وكانت شفافة بشأن عضويتها فيها.

32- وفي الوقت الحالي، لا يشمل شرط التمثيل المزدوج إلّا ما يقرب من 5 في المائة من مجموع المنظمات غير الحكومية التي لها صفة مراقب. ولكن قد يكون هذا العدد قد زاد بالفعل أو من المرجح أن يزداد في المستقبل كما يتضح من الطلبات الحالية وفي ظلّ تواصل الاهتمام المستمر بالدستور الغذائي. وقد يؤدي ذلك إلى تعقيد عمل أمانة الدستور الغذائي والحكومات المضيفة التي تتلقى التعليقات من المراقبين.

الاستنتاجات

33- تعود المشاركة الواسعة للمنظمات غير الحكومية بالفائدة على عمل الدستور الغذائي: فمع تزايد الطلب على البيانات والمشورة الفنية والوثائق بسبب كمية النصوص الجديدة التي تُنتجها هيئة الدستور الغذائي وأجهزتها الفرعية، تُعدّ المعلومات التي تقدمها المنظمات غير الحكومية ضرورية في كثير من الحالات لإتمام العمل في الوقت المناسب.

34- ونُفّذت عملية قبول المنظمات غير الحكومية بطريقة مرضية، حيث قام المديران العامان لمنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية بالتدقيق في جميع طلبات الحصول على صفة مراقب من خلال عملية طويلة وحثيثة استكملتها اللجنة التنفيذية لهيئة الدستور الغذائي.

35- ولا تحدّ المبادئ، بصيغتها الحالية، من مشاركة المنظمات غير الحكومية التي هي أعضاء في منظمة غير حكومية إلّا في حالات محددة. ويفرض شرط التمثيل المزدوج، كما يُفسّر حاليًا، قيودًا صارمة على مشاركة تلك المنظمات غير الحكومية، فيسمح لها بالمشاركة المباشرة في الدستور الغذائي في حالات محددة فقط.

36- 36- وترى أمانة الدستور الغذائي أنّ تطبيق شرط التمثيل المزدوج لا يحلّ المشكلات بل يُسبب المزيد منها. ففي عالم متزايد الترابط، تنشأ علاقات متداخلة ومعقدة بين مختلف المنظمات غير الحكومية، حيث تختار منظمات مستقلة أن تكون أعضاء في بعضها البعض، فيما تودّ أيضًا المساهمة بشكل إيجابي في اجتماعات الدستور الغذائي من خلال الخبرة الفريدة التي تقدمها.

37- ومع التذكير بأنّ امتيازات والتزامات المنظمات غير الحكومية التي تتمتع بصفة مراقب مذكورة بشكل مفصّل في المبادئ واستنادًا إلى الفقرات أعلاه، يمكن للجنة التنفيذية لهيئة الدستور الغذائي أن تنظر في دورتها الثالثة والثمانين في إمكانية تجنب التعقيدات الناجمة عن شرط التمثيل المزدوج من خلال تطبيق المبادئ بصيغتها الحالية، وأن تطلب من أمانة الدستور الغذائي ومكتبي الشؤون القانونية لمنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية تقديم اقتراح لتحديث الخطوط التوجيهية التفسيرية ذات الصلة وفقًا لذلك. ولن يتطلّب ذلك إدخال أيّ تغييرات على المبادئ بصيغتها الحالية الواردة في دليل الإجراءات.

التوصيات

38- إن اللجنة التنفيذية لهيئة الدستور الغذائي في دورتها الثالثة والثمانين مدعوة إلى استعراض هذه الوثيقة وتقديم ما تراه مناسبًا من توجيهات. وبشكل أكثر تحديدًا، اللجنة مدعوة إلى تقديم وجهة نظرها بشأن الخيارات المقترحة في الفقرتين 11 و37 من هذه الوثيقة حتّى تتمكّن أمانة الدستور الغذائي ومكتبا الشؤون القانونية لمنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية من تقديم اقتراح مفصّل بشأن تعديلات المبادئ في الدورة المقبلة للجنة الدستور الغذائي المعنية بالمبادئ العامة، إن لزم الأمر.