هيئة الدستور الغذائي

A

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

منظمة الصحة العالمية

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

البند 7 من جدول الأعمال **CX/EXEC 23/85/5**

أكتوبر/تشرين الأول 2023

برنامج المواصفات الغذائية المشترك بين منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية

اللجنة التنفيذية لهيئة الدستور الغذائي

الدورة الخامسة والثمانون

المقر الرئيسي لمنظمة الأغذية والزراعة، روما، إيطاليا

20 – 24 نوفمبر/تشرين الثاني 2023

استعراض المنظمات الدولية غير الحكومية التي تتمتع بصفة مراقب في الدستور الغذائي – شرط التمثيل المزدوج

(من إعداد أمانة الدستور الغذائي بالتعاون مع مكتبي الشؤون القانونية لمنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية)

1- معلومات أساسية ومقدمة

1-1 بعد النظر في الوثيقة بعنوان "*استعراض المنظمات الدولية غير الحكومية التي تتمتع بصفة مراقب في الدستور الغذائي*"[1] (الاستعراض)، طلبت اللجنة التنفيذية لهيئة الدستور الغذائي (اللجنة التنفيذية) في دورتها الثالثة والثمانين من أمانة الدستور الغذائي تقديم استعراض إضافي حول تبعات التفسير الحالي *للمبادئ المتعلقة بمشاركة منظمات دولية غير حكومية في عمل هيئة الدستور الغذائي* (المبادئ)، الواردة في القسم 7 من دليل إجراءات الدستور الغذائي، في ما يتعلق بالمنظمات غير الحكومية الأعضاء في منظمات غير حكومية أخرى مع مراعاة النقاط التي أثيرت أثناء المناقشة.

1-2 وللاطلاع على تحليل مفصّل لمسألة التمثيل المزدوج، بما في ذلك الإشارات المرجعية إلى الوثائق ذات الصلة والمناقشات السابقة حول تاريخ مسألة التمثيل المزدوج في سياق الدستور الغذائي، يمكن الرجوع إلى الوثيقة CX/EXEC 22/83/6.

1-3 وأثناء المناقشة التي دارت خلال الدورة الثالثة والثمانين للجنة التنفيذية، طلب الأعضاء من أمانة الدستور الغذائي تقديم المزيد من التوضيحات حول ما إذا كانت الطريقة الحالية التي تُنفذ بها المبادئ المتعلقة بالتمثيل المزدوج تطرح مشاكل بالنسبة إلى مشاركة المنظمات غير الحكومية، بما في ذلك في مجموعات العمل الإلكترونية. وأوضحت أمانة الدستور الغذائي في الدورة الرابعة والثمانين للجنة التنفيذية أن استعراض هذه المسألة ومناقشتها داخليًا مستمران، وأنه سيتم تقديم معلومات إضافية للمناقشة في الدورة القادمة للجنة التنفيذية. ويتمثل الغرض من هذه الوثيقة في تقديم لمحة عامة عن الآثار المترتبة عن عملية التنفيذ الحالية.

[1] الوثيقة CX/EXEC 22/83/6.

1-4 وتتناول الوثيقة ما يلي:

- تنفيذ شرط التمثيل المزدوج المنصوص عليه في المبادئ؛
- وآثار عملية التنفيذ الحالية وعدد المنظمات غير الحكومية المتأثرة (المعروفة)؛
- وصعوبة رصد ما إذا كانت منظمة غير حكومية عضوًا في منظمة غير حكومية تتمتع سلفًا بصفة مراقب في الدستور الغذائي؛
- والمسائل الناشئة في ما يتعلق بمنظمة غير حكومية تتقدم بطلب للحصول على صفة مراقب في حين أن بعض أعضائها يتمتعون سلفًا بصفة مراقب في الدستور الغذائي؛
- ودور الرئيس في توجيه مشاركة المنظمات غير الحكومية في الدستور الغذائي؛
- ومشاركة المنظمات غير الحكومية في مجموعات العمل الإلكترونية؛
- والموجز؛
- والاستنتاجات؛
- والتوصية.

2- تنفيذ شرط التمثيل المزدوج المنصوص عليه في المبادئ

2-1 في دليل إجراءات الدستور الغذائي، تشير المبادئ إلى التمثيل المزدوج في القسم 7 (الفقرات من 19 إلى 24)، *المنظمات الدولية غير الحكومية التي ليس لها صفة مع منظمة الأغذية والزراعة ولا علاقات رسمية مع منظمة الصحة العالمية*، حيث تنص الفقرة الأخيرة منها 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.

ولا تمثل هذه الفقرة قيدًا يعيق قيام المنظمات غير الحكومية التي تنتمي إلى منظمة أكبر بالتقدم بطلب للحصول على صفة مراقب في الدستور الغذائي. وبدلًا من ذلك، تنص الفقرة على تقييد مشاركتها بشكل عام في الاجتماعات التي تنوي المنظمة الأكبر المرخص لها تمثيلها فيها.

2-2 ومنذ الدورة الحادية والستين للجنة التنفيذية (2008) (بعد مناقشات مستفيضة في الدورتين الثامنة والخمسين والستين للجنة التنفيذية حول مختلف الطلبات الممكنة)،[2] يجوز قبول أي منظمة غير حكومية ليس لها صفة مع منظمة الأغذية والزراعة ولا علاقات رسمية مع منظمة الصحة العالمية وتنتمي إلى منظمة غير حكومية أكبر تتمتع بصفة مراقب (مسماة "منظمات راعية")، كمراقب في الدستور الغذائي، شريطة قبول الشروط التالية:

[2] انظر الفقرات من 99 إلى 108 من تقرير الدورة الثامنة والخمسين للجنة التنفيذية (2006)؛ والفقرات من 72 إلى 75 من تقرير الدورة الستين للجنة التنفيذية (2007)؛ والفقرات من 147 إلى 155 من تقرير الدورة الحادية الستين للجنة التنفيذية (2008).

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

3-2 وتجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من أن هذه المبادئ لم توضع حتى الآن موضع التطبيق على أرض الواقع، فإنه يبدو أنها تتضمن إمكانية السماح لمنظمة غير حكومية أصغر التمتع بصفة مراقب في اجتماعات محددة على أساس مخصص، حتى في حال حضور منظمة أكبر/راعية مرخص لها لتمثيلها (أي "ليس عادة"). ولكن هذه المبادئ لا تقدم مزيدًا من التفاصيل في هذا الصدد، ولم تُنشأ آليات لمعالجة هذه التفاصيل، ويرجع ذلك جزئيًا إلى الحاجة إلى التنسيق المباشر بين المنظمات الأكبر والأصغر.

3- آثار عملية التنفيذ الحالية وعدد المنظمات غير الحكومية المتأثرة (المعروفة)

3-1 يهدف تنفيذ شرط التمثيل المزدوج إلى منع كيانين من التحدث حول نفس المسألة عندما يكون أحدهما عضوًا في الكيان الآخر. والقصد من ذلك هو تفادي تفضيل وجهة نظر مجموعة معينة من خلال السماح لأكثر من عضو واحد في تلك المجموعة بالتحدث عن مسألة ما. ومع ذلك، لا يشكّل المراقبون جزءًا من عملية صنع القرار في الدستور الغذائي، ولا يتوقف القرار المتخذ على عدد تعليقات المراقبين بل على المواقف التي يتخذها الأعضاء.

3-2 وفي الوقت الحاضر، لا توجد آلية معمول بها للمجموعة الراعية أو لأعضائها للإشارة بسهولة وبشكل روتيني إلى حيث سيمثل أحدهما الآخر في اجتماعات محددة. وتفيد البيانات المتاحة لأمانة الدستور الغذائي، والتي تتضمن المعلومات المقدمة من المنظمات غير الحكومية في وقت تقديم طلباتها أو بعد ذلك، على سبيل المثال، عبر البريد الإلكتروني، أن شرط التمثيل المزدوج يطرح حاليًا مشكلة في يخص 6 في المائة من إجمالي عدد المنظمات غير الحكومية التي تتمتع بصفة مراقب في الدستور الغذائي (14 منظمة غير حكومية، شارك نصفها فقط في اجتماعات الدستور الغذائي على مدى السنوات السبع الماضية).

3-3 ونتيجة لذلك، من المرجح أن يكون لاحتمال تحدث منظمة راعية وعضو واحد أو أكثر من أعضائها عن مسألة ما، تأثير ملموس طفيف على الاجتماع. وينطبق الشيء نفسه على الوثائق (وثائق قاعة المؤتمر، والتعليقات الواردة، وما إلى ذلك) بشأن موضوع محدد ترسله منظمات غير حكومية خاضعة لشرط التمثيل المزدوج. ومن شأن ذلك، حيثما يحدث، أن يمنح، في بعض الحالات، المنظمة غير الحكومية صوتًا مزدوجًا بشأن مسألة ما، بينما قد يكون للمنظمتين في حالات أخرى وجهات نظر مختلفة.

4- صعوبة رصد ما إذا كانت منظمة غير حكومية عضوًا في منظمة غير حكومية تتمتع سلفًا بصفة مراقب في الدستور الغذائي

4-1 لا تمتلك أمانة الدستور الغذائي الموارد اللازمة للقيام بشكل نشط برصد ما إذا كانت منظمة غير حكومية ما تنتمي إلى منظمة غير حكومية أخرى تتمتع سلفًا بصفة مراقب في الدستور الغذائي، ومتى تكون كذلك؛ فهذا يتوقف على المعلومات المقدمة مباشرة من كل كيان في طلبه للحصول على صفة مراقب، على النحو المنصوص عليه في المبادئ.

4-2 ولكن، وكما هو مذكور في الاستعراض، قد يكون عدد المنظمات غير الحكومية التي يحتمل أن تخضع لشرط التمثيل المزدوج أكبر مما هو معروف للأمانة، ولا تمثل قائمة الأمانة التي تتضمن المنظمات غير الحكومية الخاضعة للشرط إلّا "لمحة خاطفة" تستند إلى المعلومات الواردة في نقطة زمنية محددة، وقد تصبح غير دقيقة مع مرور الوقت.

5- المسائل الناشئة في ما يتعلق بمنظمة غير حكومية تتقدم بطلب للحصول على صفة مراقب في حين أن بعض أعضائها يتمتعون سلفًا بصفة مراقب في الدستور الغذائي

5-1 كما لوحظ في الاستعراض، تلقت أمانة الدستور الغذائي طلبًا للحصول على صفة مراقب من منظمة راعية تضم عضوين يتمتعان سلفًا بصفة مراقب في الدستور الغذائي.

5-2 وبعد مناقشات مكثفة مع مكتبي الشؤون القانونية لمنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية، تم تعليق الطلب ريثما تُعقد مناقشات أخرى حول مسألة التمثيل المزدوج.

5-3 ونشأت حالة مماثلة في الماضي في ما يتعلق بطلب المجلس الدولي لرابطات منتجي المياه المعبأة (ICBWA). وكانت هذه الحالة معقدة بشكل خاص لأن أحد أعضاء هذا المجلس الدولي، وهو *Groupement International des Sources d'Eaux Naturelles et d'Eaux Conditioneés* (GISENEC) (المجموعة الدولية لمصادر المياه الطبيعية والمياه المعبأة)، قد حصل سلفًا على صفة مراقب في الدستور الغذائي. وعلاوة على ذلك، كانت المجموعة الدولية لمصادر المياه الطبيعية والمياه المعبأة في طور التحوّل لتصبح الفيدرالية الأوروبية للمياه المعبأة (EFBW). ونتيجة لذلك، وبعد تبادل وجهات النظر مع المنظمات المعنية، وافقت الفيدرالية الأوروبية للمياه المعبأة على التخلي عن صفة المراقب عندما تحصل عليها المنظمة الراعية (المجلس الدولي لرابطات منتجي المياه المعبأة).[3]

5-4 وبالإضافة إلى ذلك، ذكرت الفيدرالية الأوروبية للمياه المعبأة في طلبها (عند الانتقال من المجموعة الدولية لمصادر المياه الطبيعية والمياه المعبأة التي تحمل سلفًا صفة مراقب في الدستور الغذائي الحالي) أنها كانت عضوًا نشطًا في الفيدرالية الأوروبية للأغذية والمشروبات (CIAA)، والتي كانت أيضًا تتمتع بصفة مراقب في الدستور الغذائي. ولمعالجة هذا الوضع، قدمت الفيدرالية الأوروبية للمياه المعبأة خطابًا مشتركًا مع الفيدرالية الأوروبية للأغذية والمشروبات يوضح مسؤوليات كل منظمة في ما يتعلق بمشاركتها في اجتماعات الدستور الغذائي، وبالتالي ضمان عدم وجود مشكلة التمثيل المزدوج.[4]

5-5 ويمكن من هذه السابقة استخلاص إمكانية إيجاد حلول لتجنب وقوع المنظمة العضو الأصغر والمنظمة الراعية في مشكلة التمثيل المزدوج. فعلى سبيل المثال، قد تقرّر المنظمة الأصغر التخلي عن صفة المراقب التي تتمتع بها، أو قد

---

[3] انظر الفقرات من 72 إلى 75 من تقرير الدورة الستين للجنة التنفيذية (2007)؛ والفقرتين 163 و164 من تقرير الدورة الثانية والستين للجنة التنفيذية (2009).

[4] انظر الفقرة 73 من تقرير الدورة الستين للجنة التنفيذية (2007).

يتم إصدار خطاب مشترك لتوضيح العلاقة والمسؤوليات بين المنظمة العضو والمنظمة الراعية في ما يتعلق بمشاركتهما في اجتماعات الدستور الغذائي.

6- دور الرئيس في توجيه مشاركة المنظمات غير الحكومية في الدستور الغذائي

6-1 على الرغم من عدم وجود بروتوكول إلزامي في ما يتعلق بترتيب المتحدثين في اجتماعات الدستور الغذائي، فمن الممارسات المعمول بها إعطاء الكلمة للأعضاء قبل المراقبين وعدم السماح بجولة ثانية من المداخلات إلّا بعد أن تتاح الفرصة لجميع المتحدثين الراغبين في أخذ الكلمة للقيام بذلك.[5] وتنطبق هذه الممارسة بغض النظر عن أي قاعدة للتمثيل المزدوج بشأن مشاركة المنظمات غير الحكومية في اجتماعات الدستور الغذائي.

6-2 ومن هذا المنطلق، تعود لرئيس اللجنة مهمة تنظيم مشاركة أي منظمة غير حكومية، بما في ذلك عن طريق تجنّب التعليقات المتكررة من المنظمات غير الحكومية والأعضاء. وكما ذُكر أعلاه (الفقرة 3-1)، فإن عدد مداخلات المراقبين بشأن نفس المسألة لا يمنحهم وزنًا أكبر، ومن صلاحيات الرئيس توجيه المناقشة لمنع أي طرف من السيطرة على المناقشة.

7- مشاركة المنظمات غير الحكومية في مجموعات العمل الإلكترونية

7-1 كما أشار إلى ذلك أحد الأعضاء، الذي كان يترأس أيضًا مجموعة من مجموعات العمل الإلكترونية، أثناء الدورة الثالثة والثمانين للجنة التنفيذية، فقد تكون للمنظمات غير الحكومية التي تنتمي إلى نفس المجموعة، أي المنظمة الراعية والمنظمة الأصغر، آراء متباينة، ما يصعِّب مهمة الرئيس في تنظيم مشاركتها في مجموعات العمل الإلكترونية.

7-2 وعلى أساس التفسير الحالي لشرط التمثيل المزدوج، يحق للمنظمة الراعية فقط إرسال خبراء وتعليقات إلى مجموعة عمل إلكترونية. ومع ذلك، لا تتمتع أمانة الدستور الغذائي بالقدرة على ضمان امتثال مشاركة المنظمات غير الحكومية في مجموعة العمل الإلكترونية لمبدأ التمثيل المزدوج. ويرجع ذلك أساسًا إلى أن المنظمات غير الحكومية لا تشارك ما يكفي من المعلومات حول هيكلها الداخلي ولا تنسق بالضرورة مع المنظمة الراعية أو المنظمات الأعضاء، حسب الاقتضاء.

7-3 ونتيجة لذلك، يجب على رئيس مجموعة عمل إلكترونية ورؤسائها المشاركين التحقق من مصدر التعليقات المرسلة من قبل المنظمات للتأكد من أن المنظمة الراعية: (1) تشارك في مجموعة العمل الإلكترونية؛ (2) وعلى علمٍ بمشاركة المنظمة الأصغر في مجموعة العمل الإلكترونية؛ (3) وتنسيق مواقفها مع المنظمة الأصغر والعكس صحيح.

7-4 وتجدر الإشارة إلى أن مجموعات العمل الإلكترونية لا تتخذ قرارات، وتقع على عاتق البلد العضو المسؤول الإشراف على الردود على الأسئلة المطروحة. وكما هو الحال في اجتماعات اللجان، قد يساهم المراقبون بمعلومات وخبرة لا تقدر بثمن. وهذا بغض النظر عمّا إذا كان رأي المنظمة الأصغر يتوافق مع رأي المنظمة الأكبر.

[5] دليل رؤساء لجان الدستور الغذائي، "رئاسة جلسة".

8- الموجز

8-1 تساهم المنظمات غير الحكومية التي تتمتع بصفة مراقب في الدستور الغذائي في عمل هذا الأخير بطرق مهمة من خلال المعرفة والخبرة في مجال خبرتها المحدد.

8-2 وقد تستند عضوية إحدى المنظمات في منظمة أخرى إلى مجموعة متنوعة من الأسباب، وهناك حالات قد لا تكون فيها جهة اتصال الدستور الغذائي المعينة في منظمة ما على علمٍ بعضوية منظمتها. وعلاوة على ذلك، قد لا يكون لدى المنظمات الأصغر والأكبر، في كثير من الحالات، آلية راسخة لتنسيق مواقفها.

8-3 وتفتقر الأمانة في كثير من الأحيان إلى معلومات حول عضوية المنظمات غير الحكومية ولا تملك الموارد اللازمة لرصد الامتثال للشروط الثلاثة التي حددتها الدورة الحادية والستين للجنة التنفيذية (2008) بشأن مشاركة المنظمات غير الحكومية الأعضاء في منظمات راعية. ونتيجة لذلك، قد يُسمح لكل من المنظمة الراعية والمنظمة العضو فيها بالتحدث في اجتماع معين. واستنادًا إلى البيانات الحالية للأمانة، يُعتقد، مع ذلك، أن نسبة صغيرة فقط من المنظمات غير الحكومية التي تتمتع بصفة مراقب تخضع لمبدأ التمثيل المزدوج.

8-4 وكما هو موضّح في القسم 5 السالف ذكره، فإن الالتزام بالشروط الثلاثة المتعلقة بالتمثيل المزدوج من شأنه أن يحد من مشاركة منظمة أصغر تتمتع بصفة مراقب، إذا تقدمت منظمتها الراعية بطلب للحصول على نفس الصفة وحصلت عليها. وفي الواقع، يبدو أن الفقرات من 19 إلى 24 من المبادئ في ما يتعلق بالتمثيل المزدوج تسمح بدرجة محدودة من المرونة. ومن خلال الإشارة إلى أن فرادى المنظمات التي هي أعضاء في منظمة أكبر مرخص لها وتعتزم تمثيلها لا تُمنح "في العادة" صفة مراقب، تقرّ المبادئ بإمكانية منح هذه الصفة رغم ذلك في اجتماعات محددة.

8-5 وقد تكون هناك ظروف تتعلق باجتماعات محددة يمكن فيها لمشاركة المنظمات غير الحكومية الأصغر ومساهمتها المباشرتين والخاضعتين لاتفاقات داخلية مع منظمة راعية، الإسهام بشكل مباشر في عمل الدستور الغذائي. وقد تكون هذه المساهمات ذات قيمة خاصة إذا كانت هناك حالات تكون فيها للمنظمات غير الحكومية الأصغر آراء تختلف عن آراء منظماتها الراعية.

9- الاستنتاجات

9-1 يعتبر وضع المنظمات غير الحكومية التي هي أعضاء في منظمات غير حكومية أخرى معقدًا وقد يستفيد من مستوى إضافي من المرونة لخدمة الدستور الغذائي على أحسن وجه، فضلًا عن المزيد من الشفافية للسماح لرؤساء لجان الدستور الغذائي أو مجموعات العمل الإلكترونية بإدارة المناقشات على النحو المناسب.

9-2 ويمكن النظر في طلب معلومات إضافية في ما يتعلق بالمشاركة في اجتماعات محددة للدستور الغذائي. فمن شأن ذلك أن يساعد في معالجة نقص المعلومات حول العلاقات بين المنظمات غير الحكومية التي تتمتع بصفة مراقب – سواء في ما يخص العضوية في منظمات راعية أو عندما تعتزم المنظمات غير الحكومية الأكبر تمثيل أعضائها – الأمر الذي قد يلحق ضررًا بالمنظمات غير الحكومية الأصغر التي تتمتع بصفة مراقب ويعني أن الدستور الغذائي لن يستفيد من النطاق الكامل لوجهات نظر المراقبين. فعلى سبيل المثال، في سياق اجتماعات محددة للدستور الغذائي، يمكن للأمانة أن تطلب من منظمة غير حكومية تتمتع بصفة مراقب توضيح علاقاتها مع أي منظمات أكبر أو أصغر.

9-3 ومن شـــأن جمع هذه المعلومات حول اجتماعات الدســـتور الغذائي المحددة أن يســـاعد الرؤســـاء في إدارتهم للاجتماعات، بما في ذلك المســـاعدة في الإحاطة علمًا بمتى يكون من المناســـب إعطاء الكلمة للمنظمات غير الحكومية التي تنتمي إلى منظمات راعية. ويمكن القيام بذلك لفترة تجريبية لتقييم نطاق المشـكلة ولإثراء عملية وضـع أي توصـيات بتغيير الطريقة التي يتم بها تنفيذ مبدأ التمثيل المزدوج.

9-4 وفي ما يتعلق بالمنظمات الراعية التي تتقدم بطلب للحصـول على صـفة مراقب بينما يحمل سـلفًا أحد أعضـائها أو أكثر صفة مراقب في الدستور الغذائي، يقدم القسم 5 سابقة لاستكشاف السبل التي يمكن من خلالها معالجة المشاركة المناسبة، بما يتوافق مع شرط التمثيل المزدوج ومع مراعاة خصوصيات العلاقات بين المنظمات غير الحكومية. وسيتم طلب معلومات حول طبيعة العلاقات في شـكل خطاب مشـترك موقع من الطرفين. وسـيسـتعرض ذلك من قبل أمانة الدسـتور الغذائي ومكتبي الشؤون القانونية لمنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية، حسب الاقتضاء.

10- التوصية

10 إنّ اللجنة التنفيذية لهيئة الدسـتور الغذائي في دورتها الخامسـة والثمانين مدعوةٌ إلى اسـتعراض هذه الوثيقة وتقديم ما تراه مناسبًا من توجيهات، ويجوز لها دعوة أمانة الدستور الغذائي ومكتبي الشؤون القانونية إلى المضي قدمًا تبعًا لذلك.