

食品法典委员会



联合国粮食及
农业组织



世界卫生组织

C

Viale delle Terme di Caracalla, 00153, 意大利罗马-电话: (+39) 06 57051-电子邮件: codex@fao.org-www.codexalimentarius.org

议题 7

CX/EXEC 23/85/5

2023 年 10 月

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

第八十五届会议

意大利罗马，联合国粮农组织总部

2023 年 11 月 20-24 日

审查具有食典委观察员地位的国际非政府组织 — 双重代表条款

(食典委秘书处、粮农组织和世卫组织法律办公室联合编制)

1. 背景和引言

1.1 在对文件《审查具有观察员地位的国际非政府组织》¹（《审查》）进行审议后，食品法典委员会执行委员会（执委会）第八十三届会议要求食典委秘书处提交一份进一步审查文件，说明《食典程序手册》第 VII 章所载《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》）中有关作为其他非政府组织成员的非政府组织条款的当前解释有何影响，同时考虑到讨论中提出的要点。

1.2 关于双重代表问题的详细分析，包括对相关文件及此前有关食典委框架内双重代表问题历史渊源的讨论的引述，请参阅 CX/EXEC22/83/6 号文件。

1.3 在执委会第八十三届会议讨论期间，成员要求食典委秘书处进一步澄清目前执行《原则》中有关双重代表条款是否会对非政府组织包括在电子工作组中的参与造成问题。在执委会第八十四届会议上，食典委秘书处解释称，目前正在对这一问题进行内部审查和讨论，将提供补充信息供执委会下届会议讨论。本文件旨在概述当前执行情况的影响。

¹ CX/EXEC 22/83/6

1.4 本文件涉及以下内容：

- 《原则》中双重代表条款的执行情况；
- 当前执行情况的影响和（已知）受影响非政府组织的数量；
- 监督某一非政府组织是否为另一具有食典委观察员地位的非政府组织成员的困难性；
- 某一非政府组织申请观察员地位时，其部分成员已经是食典委观察员所导致的问题；
- 主席在指导非政府组织参与食典工作方面的作用；
- 非政府组织参与电子工作组；
- 概要；
- 结论；
- 建议。

2. 《原则》中双重代表条款的执行情况

2.1 《食典程序手册》中，《原则》在题为“在粮农组织没有地位、与世卫组织也无正式关系的国际非政府组织”的第7节（第19-24段）中提及到双重代表问题，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。

这一段本身并不对已是较大组织成员的非政府组织申请食典委观察员地位构成限制，而是通常会限制其参与较大组织已获授权并有意代表其成员参加的会议。

2.2 自执委会第六十一届会议（2008年）以来（在执委会第五十八届和第六十届会议就各种可能的申请情况展开广泛讨论后²），任何既不具有粮农组织地位、与世卫组织也无正式关系的非政府组织，作为具有观察员地位的较大非政府组织（即“上位组织”）的成员，只要接受以下条件，即可被接纳为食典委观察员：

- 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，下位组织才能以自身名义参加食典会议。

² 参见执委会第五十八届会议报告（2006年），第99-108段；执委会第六十届会议报告（2008年），第72-75段；执委会第六十一届会议报告（2008年），第147-155段。

2.3 应当指出，尽管这迄今为止还未成惯例，但《原则》似乎也允许较小的非政府组织在特定情况下（“非通常”）以观察员身份参加具体会议的可能性，即使是在已获授权的较大组织/上位组织将代表其出席的情况下。然而，《原则》未提供此方面的进一步细节，也没有建立解决这些细节问题的机制，部分原因是上位组织和下位组织之间需进行直接协调。

3. 当前执行情况的影响和（已知）受影响非政府组织的数量

3.1 执行双重代表条款的目的是防止两个存在成员关系的实体就同一问题发言。此举是为了避免因允许某一群体一个以上成员就某个问题发言而使该群体意见处于优势地位。尽管如此，观察员并不参与食典委的决策过程，所做决定也不取决于观察员意见的数量，而是取决于成员所采取的立场。

3.2 目前，上位组织或其成员均无既定机制以便通过常规方式指明在何种情况下由一方代表另一方参加具体会议。根据食典委秘书处所掌握的数据，包括非政府组织在申请时或之后通过电子邮件等渠道提供的信息，目前拥有食典委观察员地位的非政府组织中，仅 6% 为双重代表条款所涉及的非政府组织（共 14 个，其中仅有约一半在过去 7 年中参加过食典会议）。

3.3 因此，某一上位组织及其一个或多个成员就同一问题发言的可能性对会议的实际影响很小。这一情况也适用于受双重代表条款约束的非政府组织就某一具体议题提交的文件（会议厅文件、评论等）。此时，在某些情况下，这将使某一非政府组织在某个问题上重复发表观点；而在另一种情况下，两个组织可能会持不同观点。

4. 监督某一非政府组织是否为另一具有食典委观察员地位的非政府组织成员的困难性

4.1 食典委秘书处缺乏资源来积极监督某一非政府组织是否以及何时是另一具备食典委观察员地位的非政府组织成员，而是依赖于各实体根据《原则》规定在其观察员申请中直接提供的信息。

4.2 然而，正如《审查》报告所述，受双重代表条款约束的非政府组织数量可能超出秘书处已知范围，而秘书处关于受该条款约束的非政府组织名单是对某一特定时间点所收到信息的概述，随着时间推移可能会变得不准确。

5. 某一非政府组织申请观察员地位时，其部分成员已经是食典委观察员所导致的问题

5.1 正如《审查》中所指出的，食典委秘书处收到了某一上位组织的观察员地位申请，而该组织有两个成员已经是食典委观察员。

5.2 在与粮农组织和世卫组织法律办公室进行广泛讨论后，该申请被搁置，等待对双重代表问题的进一步讨论。

5.3 此前，国际瓶装水协会理事会的申请也出现过类似情况。这一情况尤为复杂，因为国际瓶装水协会理事会的一个成员国际天然水源和人工调节水源组织此前已获得了食典委观察员地位。此外，国际天然水源和人工调节水源组织正在向欧洲瓶装水联合会转变。因此，在与相关组织交换意见后，欧洲瓶装水联合会同意在上位组织（国际瓶装水协会理事会）获得观察员地位后，放弃其观察员地位³。

5.4 此外，在其申请中，欧洲瓶装水联合会（由作为食典委观察员的国际天然水源和人工调节水源组织正在向其转变）称自己也是欧洲食品饮料联合会的活跃成员，该组织同样具有食典委观察员地位。为解决这一情况，欧洲瓶装水联合会与欧洲食品饮料联合会联名发函，明确两个组织在参加食典会议方面的各自责任，确保不存在双重代表问题⁴。

5.5 从这一先例可以看出，能够找到解决办法来避免下位成员组织和上位组织的双重代表问题。例如，下位组织可以决定放弃其观察员地位，也可联名发函，明确成员组织与上位组织在参加食典会议方面的关系和各自的责任。

6. 主席在指导非政府组织参与食典工作方面的作用

6.1 虽然没有关于食典会议发言顺序的强制性规定，但惯例是先请成员发言，再请观察员发言，只有当所有希望发言的代表都有机会发言之后，才允许第二轮发言⁵。无论有任何关于非政府组织参与食典会议的双重代表规定，这一惯例均适用。

6.2 因此，应由主席来规范非政府组织的参与，包括避免非政府组织和成员重复发表意见。如上文所述（第 3.1 节），观察员就同一问题发言的次数并不会增加其意见的分量，主席有权引导讨论，防止任何一方主导发言。

7. 非政府组织参与电子工作组

7.1 在执委会第八十三届会议期间，一位同时牵头电子工作组工作的成员指出，属于同一小组的上位和下位非政府组织可能有不同意见，这给主席规范其参与电子工作组的工作带来了挑战。

7.2 根据目前对双重代表条款的解释，只有上位组织有权向电子工作组派遣专家和提出意见。然而，食典委秘书处没有能力确保非政府组织对电子工作组的参与符合双重

³ 参见执委会第六十届会议报告（2007 年），第 72-75 段；执委会第六十二届会议报告（2009 年），第 163-164 段。

⁴ 参见执委会第六十届会议报告（2007 年），第 73 段。

⁵ 《食典主席手册》，“主持会议”。

代表原则。这主要是因为非政府组织未就其内部结构分享足够的信息，也不一定会酌情与其上位组织或成员组织进行协调。

7.3 因此，电子工作组主席和共同主席必须核查各组织提交的评论意见来源，以确保上位组织：i) 参与电子工作组工作；ii) 了解其下位组织参与电子工作组的情况；iii) 与下位组织协调立场，反之亦然。

7.4 应当指出的是，电子工作组不作任何决定，牵头成员国的职责是协调对问题的答复。与在食典会议中一样，观察员可提供有价值的信息和知识。这与下位组织和上位组织之间是否意见一致无关。

8. 概要

8.1 具有食典委观察员地位的非政府组织通过其特定专业领域的知识和经验为食典工作做出重要贡献。

8.2 某一组织可能基于各种原因成为另一组织的成员；在某些情况下，某一组织内指定的食典联络人可能并不清楚该组织的成员情况。此外，在许多情况下，下位组织和上位组织之间可能未建立协调立场的机制。

8.3 秘书处往往缺乏有关非政府组织成员构成的信息，也没有资源来监督作为上位组织成员的非政府组织是否符合执委会第六十一届会议（2008 年）规定的三项参与条件。因此，上位组织及其成员组织均有可能获准在某次会议上发言。不过，根据秘书处目前的了解，相信只有一小部分具有观察员地位的非政府组织适用双重代表原则。

8.4 如第 5 节所述，如果具有观察员地位的较小组织的上位组织申请并获得同样地位，则根据有关双重代表问题的三项条件，将限制该较小组织的参与。事实上，《原则》中有关双重代表问题的第 19 至 24 段似乎允许一定程度的灵活性。《原则》指出，对已获授权并有意代表其成员参加会议的较大组织中的个别成员组织，“通常不”授予其观察员地位；这亦表明，《原则》认可在特定会议上授予其观察员地位的可能性。

8.5 在某些特定会议上，较小的非政府组织经与上位组织达成内部协议后的直接参与及建言献策，可能会直接有助于食典工作。如果较小的非政府组织与其上位组织持有不同的观点，这种意见可能尤为重要。

9. 结论

9.1 非政府组织与其他非政府组织之间成员关系的情况极为复杂，可能需要更多的灵活性，以便更好地促进食典工作，并提高透明度，使各法典委员会主席或电子工作组主席能妥善引导讨论。

9.2 可以考虑要求提供更多关于参加具体食典会议的信息。这将有助于解决有关具有观察员地位的非政府组织之间关系的信息不足问题，包括上位组织的成员构成，以及较大的非政府组织何时有意代表其成员参会，此举动可能对具有观察员地位的较小非政府组织不利，意味着食典委无法全面了解观察员的意见。例如，在具体的食典会议上，秘书处可要求具有观察员地位的非政府组织澄清其与任何上位或下位组织的关系。

9.3 收集有关具体食典会议的此类信息将有助于主席对会议的管理，包括帮助了解何时应让作为上位组织成员的非政府组织发言。此操作可试行一段时间，以评估问题的范围，并为制定任何调整双重代表原则执行方式的建议提供信息。

9.4 针对申请观察员地位而其自身一个或多个成员已是食典委观察员的上位组织，第 5 节提供了探索解决妥善参与问题的方法先例，符合双重代表条款的规定且考虑到非政府组织之间关系的具体情况。将要求以双方签署联名信函的形式提供有关其关系性质的信息。食典委秘书处以及粮农组织和世卫组织法律办公室将酌情对此进行审议。

10. 建议

10 提请执委会第八十五届会议审查本文件并酌情提供指导，也可邀请食典委秘书处和法律办公室据此行事。