

КОМИССИЯ КОДЕКС АЛИМЕНТАРИУС



Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций



Всемирная организация
здравоохранения

R

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Рим, Италия - Tel: (+39) 06 57051 - Электронная почта: codex@fao.org - www.codexalimentarius.org

Пункт 6.1 повестки дня

СХ/ЕХЕС 22/83/6

Ноябрь 2022 года

СОВМЕСТНАЯ ПРОГРАММА ФАО/ВОЗ ПО СТАНДАРТАМ НА ПИЩЕВЫЕ ПРОДУКТЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ КОМИССИИ "КОДЕКС АЛИМЕНТАРИУС"

Восемьдесят третья сессия

Штаб-квартира ФАО, Рим, Италия

14–18 ноября 2022 года

ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНЫХ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ИМЕЮЩИХ СТАТУС НАБЛЮДАТЕЛЯ ПРИ КОМИССИИ "КОДЕКС АЛИМЕНТАРИУС"

(документ подготовлен Секретариатом Кодекса в сотрудничестве с ФАО и ВОЗ)

СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

1. Рассмотрев документ "Обзор международных неправительственных организаций, имеющих статус наблюдателя при Комиссии Кодекс Алиментариус"¹ (Обзор), Исполнительный комитет Комиссии "Кодекс Алиментариус" на своей 82-й сессии поручил Секретариату Кодекса подготовить анализ в отношении i) форм участия, посредством которых неправительственные организации (НПО) со статусом наблюдателя вносят свой вклад в работу Кодекса; и ii) положения о двойном представительстве.
2. Цель настоящего документа – дать обзор состояния дел по обоим этим вопросам и предложить возможные варианты дальнейших действий.

КОДЕКС И НПО: УЧАСТИЕ И СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ПРАВИЛА

Обзор и существующие критерии

3. Как было подчеркнуто в обзоре, НПО со статусом наблюдателя при Кодексе продолжают играть важную роль в процессе разработки стандартов Кодекса. НПО, имеющие статус наблюдателя, участвуют в работе Кодекса, предоставляя экспертов, данные и документы, которые помогают Комиссии оставаться глобальным лидером и ориентиром в области международных стандартов безопасности и качества пищевых продуктов.
4. В связи с возросшим с годами участием НПО² для того, чтобы регламентировать участие, обязанности и привилегии НПО, имеющих статус наблюдателя при Кодексе, Комиссия "Кодекс Алиментариус" (Комиссия) утвердила «Принципы, регламентирующие участие международных неправительственных организаций в работе Комиссии "Кодекс Алиментариус"» (Принципы), которые содержатся в разделе VII Руководства по процедуре (РП) Кодекса.
5. Помимо прочего, в разделе 6 этих Принципов содержатся критерии, регулирующие изменение "статуса наблюдателя". В частности, во втором пункте раздела 6 Принципов указано, что "международная неправительственная организация, получившая статус наблюдателя, которая не присутствовала ни на одном заседании и не предоставила ни одного письменного отзыва в течение четырехлетнего периода, рассматривается как не имеющая достаточной заинтересованности в поддержании таких отношений".
6. Основываясь на результатах обзора, Исполнительный комитет Комиссии на своей 82-й сессии признал, что, хотя решающее значение для принятия решения в отношении "эффективного участия" НПО в работе Кодекса по-прежнему имеют критерии, связанные с посещением совещаний Кодекса и предоставлением письменных материалов (включая представление замечаний по электронной почте

¹ СХ/ЕХЕС 22/82/7

² См., в частности, Обзор.

или через онлайн-систему комментирования (ОСК) и сессионных документов), следует дополнительно рассмотреть вопрос о том, следует ли добавить и другие критерии.

Социальные сети, вебинары, публикации

7. По мере появления новых средств коммуникации с течением времени изменились и различные аспекты того, как НПО участвуют в работе Кодекса и содействуют повышению осведомленности о его стандартах. В частности, это справедливо, когда речь идет о социальных сетях: как упоминалось в обзоре, это можно показать на примере одной НПО, имеющей статус наблюдателя при Кодексе. Эта организация не принимала участия в официальных совещаниях руководящих органов Кодекса в период с 2016 по 2021 год, не направляя в их адрес документы и комментарии и не посещая совещания Кодекса, но активно освещала работу Кодекса через свой канал в Твиттере, где она публиковала сообщения по различным вопросам, и участвовала в организованных Кодексом мероприятиях, в частности мероприятиях, запланированных по случаю Всемирного дня безопасности пищевых продуктов (чаты и сообщения в Твиттере, и т. д.).
8. Этот способ популяризации работы Кодекса также используют, по крайней мере, 56 НПО со статусом наблюдателя³, которые, активно участвуя в деятельности Комиссии, в то же время размещают материалы в Интернете и социальных сетях, публикуют брошюры и видеоролики и организуют вебинары о работе Кодекса и о его значении. В настоящее время такие способы содействия работе Кодекса официально не рассматриваются в качестве фактора, компенсирующего неучастие в совещаниях Комиссии и/или непредставление письменных материалов соответствующими НПО, хотя их сообщения достигают широкой аудитории, которая потенциально превышает аудиторию, состоящую лишь из заинтересованных сторон Кодекса.
9. Более того, эти формы участия, которые способствуют повышению осведомленности о мандате и целях Кодекса, соответствуют Принципам и цели 3 Стратегического плана Кодекса на 2020–2025 годы "Повышение результативности путем признания и применения стандартов Кодекса", а если точнее, задаче 3.1 "Повышение осведомленности о стандартах Кодекса".
10. Поэтому при оценке того, сохраняет ли НПО со статусом наблюдателя достаточную заинтересованность в поддержании отношений с Комиссией, представляется целесообразным – и это соответствует Принципам и целям Стратегического плана – также учитывать такие способы участия, как популяризация работы Кодекса в социальных сетях, публикация связанных с Кодексом материалов и организация мероприятий, таких как связанные с Кодексом вебинары.

Вывод

11. Принимая во внимание эволюцию методов, посредством которых НПО способствуют достижению целей Комиссии, и отмечая, что Секретариат Кодекса, ФАО и ВОЗ тщательно анализируют информацию, предоставляемую НПО в ходе рассмотрения ее заявки на получение статуса наблюдателя, Исполнительный комитет на своей 83-й сессии мог бы рекомендовать Комитету Кодекса по общим принципам (CCGP) рассмотреть возможность обновления критериев, которые в настоящее время предусмотрены Руководством по процедуре, с тем чтобы включить в их число другие средства, с помощью которых НПО со статусом наблюдателя вносят свой вклад в работу Кодекса.

ЧЛЕНСТВО НПО В БОЛЕЕ КРУПНЫХ НПО

Введение

12. На полях дискуссии по обзору один из членов Исполнительного комитета отметил, что членам Кодекса необходимы дальнейшие указания относительно применения правил, регулирующих двойное представительство НПО со статусом наблюдателя, особенно на ранних этапах работы Кодекса, в том числе, среди прочего, относительно участия таких НПО в электронных рабочих группах (ЭРГ).

Последствия членства НПО в более крупной НПО, как это указано в Принципах

13. В Принципах этот вопрос упоминается в разделе 4.2, который озаглавлен "Международные неправительственные организации, не имеющие статуса в ФАО и не установившие официальных отношений с ВОЗ", в частности, в его последнем пункте, который гласит:

"Статус наблюдателя на определенных заседаниях, как правило, не предоставляется отдельным организациям, входящим в состав более крупной организации, которая имеет необходимые полномочия и намеревается представлять эти организации на указанных заседаниях".

14. Как таковой, этот пункт не подразумевает и не налагает ограничений на НПО, которые уже входят в состав более крупной организации, в плане подачи заявки на получение статуса наблюдателя в

³ Результаты основаны на активности НПО со статусом наблюдателя, которые имеют канал в Твиттере.

Кодексе. Он лишь ограничивает их право участвовать в совещаниях, на которых их представляет более крупная организация, а следовательно, требует, чтобы более мелкие и более крупные НПО координировали свои действия до этого совещания, чтобы избежать проблемы двойного представительства. Следует отметить, что даже в этих случаях Принципы, как представляется, допускают участие более мелких НПО в совещаниях, на которых более крупная организация будет присутствовать на разовой (*не постоянной*) основе, однако не дает дальнейших разъяснений по этому вопросу.

Положение о двойном представительстве – нынешнее толкование и применение правила

15. Первоначально этот вопрос обсуждался в 2006 году⁴, когда одна из НПО, а именно *Bureau Européen des Unions de Consommateurs* (BEUC), подала заявку на получение статуса наблюдателя. В ходе рассмотрения этой заявки Секретариат Кодекса отметил, что BEUC входит в состав другой НПО, которая уже имеет статус наблюдателя при Кодексе, а именно Международной организации потребительских союзов.

16. В ходе последующего обсуждения Исполнительный комитет на своей 58-й сессии признал важность участия организаций по защите прав потребителей в работе Кодекса и возможную пользу регионального представительства, но при этом отметил, что он не в состоянии выработать твердую позицию относительно заявки BEUC до тех пор, *пока не будет разработана четкая политика в отношении двойного представительства* и Комитет Кодекса по общим принципам (CCGP) не даст дополнительные рекомендации по этому вопросу.
17. Обсудив, следует ли применять пункт о двойном представительстве только к новым наблюдателям или также к НПО, уже имеющим статус наблюдателя, CCGP на своей 24-й сессии принял решение о том, что к существующим наблюдателям и новым кандидатам следует относиться одинаково. По завершении этих обсуждений Исполнительный комитет Кодекса на своей 61-й сессии положительно рассмотрел заявку BEUC при том понимании, что в отношении участия BEUC и Международной организации потребительских союзов в совещаниях Кодекса будет применяться "принцип альтернативной представленности", то есть положение о двойном представительстве.
18. В соответствии с нынешним толкованием положения о двойном представительстве, участие НПО, входящих в состав более крупной организации со статусом наблюдателя (так называемой зонтичной организации), допускается на следующих условиях:
 - на тех совещаниях, где представлена зонтичная организация, более мелкая организация может участвовать в работе только в составе делегации зонтичной организации и не может выступать от своего имени;
 - более мелкая организация может представлять письменные комментарии только по тем вопросам, по которым зонтичная организация не представляет никаких комментариев; и
 - более мелкая организация может участвовать в совещаниях Кодекса от своего имени только в том случае, если зонтичная организация не представлена.

19. Для получения статуса наблюдателя при Кодексе в процессе подачи заявки более мелким организациям предлагается принять положение о двойном представительстве и придерживаться его.
20. Следуя таким решениям, с 2008 года Исполнительный комитет рекомендовал предоставить статус наблюдателя семи НПО, входившим в состав зонтичной организации, на том основании, что они будут придерживаться положения о двойном представительстве.

Положение о двойном представительстве – замеченные проблемы

Подача заявки на получение статуса наблюдателя более крупной организацией, в то время как некоторые из ее членов уже являются наблюдателями при Комиссии "Кодекс Алиментариус"

21. Секретариат Кодекса недавно столкнулся с ситуацией, когда заявка о предоставлении статуса наблюдателя была подана зонтичной организацией при том, что два ее члена уже имеют статус наблюдателя.
22. Следует отметить, что, если заявка зонтичной организации о предоставлении статуса наблюдателя будет принята, применение положения о двойном представительстве, как указано выше, серьезно скажется на правах на участие, которыми пользуются две НПО, являющиеся ее членами, имея статус наблюдателя.
23. Следовательно, в соответствии с применяемым в настоящее время положением о двойном представительстве предоставление статуса наблюдателя зонтичной организации ограничит

⁴ ALINORM 06/29/3A

возможность участия двух других НПО, которые столкнутся с внезапным сокращением своих полномочий, позволяющих им вносить вклад в работу Кодекса.

24. Более того, в соответствии с правилами, применяемыми к новым заявкам, эти НПО со статусом наблюдателя могут столкнуться с тем, что в том случае, если они откажутся принять положение о двойном представительстве, их участие в работе Кодекса будет прекращено.
25. Учитывая, что это новая область, требующая дальнейшего разъяснения, после обстоятельного обсуждения с юрисконсультами ФАО и ВОЗ рассмотрение этой заявки на данный момент было приостановлено до завершения обсуждения вопроса о двойном представительстве.
26. Тем не менее следует отметить, что эту проблему несложно решить, применяя Принципы в том виде, в котором они сформулированы, поскольку они ограничат участие более мелких организаций лишь в том случае, если более крупная организация будет представлять их на конкретном совещании.

Представление комментариев на ранних стадиях, например, в электронных рабочих группах (ЭРГ)

27. Организаторы ЭРГ могут оказаться в сложной ситуации: принимать ли комментарии от организаций, являющихся членами более крупных организаций, если обе эти организации являются наблюдателями при Комиссии.

Обоснование

28. В современном непрерывно меняющемся и все более взаимосвязанном мире становится все труднее осуществлять мониторинг НПО со статусом наблюдателя, на которые распространяется или может распространяться положение о двойном представительстве, поскольку эти организации вступают в различные партнерские организации или покидают их для достижения целей, которые зачастую выходят за рамки мандата Кодекса.
29. Хотя в число обязательств, предусматриваемых Принципами, входит требование о том, что НПО должны "оперативно информировать Секретаря Комиссии об изменениях в структуре и составе членов организации, о существенных изменениях в секретариате, а также о каких-либо иных существенных изменениях в представляемой информации", зачастую такие уведомления не поступают. Секретариат Комиссии также не может отслеживать изменения, происходящие во внутренних структурах НПО, до и/или после предоставления статуса наблюдателя.
30. Правила, содержащиеся в Руководстве по процедуре (РП) в отношении проблемы двойного представительства, применялись более строго, чем то, что было изначально включено в РП, которое гласит, что "статус наблюдателя на определенных заседаниях, как правило, не предоставляется отдельным организациям, входящим в состав более крупной организации, которая имеет необходимые полномочия и намеревается представлять эти организации на указанных заседаниях". Это положение просто априори распространялось на все комитеты Кодекса, т. е. вопрос о том, намеревалась ли какая-либо из тех организаций, о которых идет речь, или имела ли она когда-либо возможность представлять другую НПО на совещаниях Комиссии или каких-либо вспомогательных органов, даже не ставился, поскольку более крупная организация могла быть не заинтересована в этом или не обладать опытом для того, чтобы это осуществить. Причины членства одной НПО в другой могут быть не связаны с работой Кодекса по установлению стандартов.
31. Кроме того, ограничения, налагаемые на НПО, являющиеся членами других организаций, представляются диспропорциональными. Принципы Кодекса позволяют НПО, действующей всего в трех странах, стать полноправным наблюдателем. На эту организацию не налагаются никакие ограничения в соответствии с правилом двойного представительства, если она не станет членом какой-либо другой организации. Однако более крупная НПО, работающая в более чем 20 странах, столкнется с ограничениями, если эта организация предпочла стать членом еще более крупной организации и не скрывает этого.
32. В настоящее время положение о двойном представительстве затрагивает лишь приблизительно пять процентов из общего списка НПО со статусом наблюдателя, однако это число, возможно, уже выросло и, вероятно, еще больше увеличится в будущем, о чем свидетельствуют подаваемые заявки и растущий интерес к работе Кодекса. Это может усложнить работу Секретариата Кодекса и правительств принимающих стран при получении комментариев от наблюдателей.

Вывод

33. Широкое участие НПО идет на пользу деятельности Комиссии: ввиду увеличения количества запросов на предоставление данных, экспертов и документов из-за большого количества новых текстов, разрабатываемых Комиссией и ее вспомогательными органами, информация, предоставляемая НПО, во многих случаях необходима для своевременного завершения работы.

34. До сих пор процесс предоставления статуса НПО, надо полагать, осуществлялся удовлетворительно, при этом генеральные директора ФАО и ВОЗ тщательно изучают каждую заявку на получение статуса наблюдателя в ходе длительного и довольно строгого процесса, окончательное решение по которому принимает Исполнительный комитет.
35. В том виде, как они написаны, Принципы ограничивают участие НПО, являющейся членом более крупной НПО, только в определенных случаях. Положение о двойном представительстве в его нынешнем толковании строго ограничивает участие таких НПО, разрешая их прямое участие в работе Кодекса только в определенных ситуациях.
36. По мнению Секретариата Кодекса, применение положения о двойном представительстве скорее создает, нежели решает проблемы. В современном, все более взаимосвязанном мире возникают сложные взаимоотношения между различными НПО, когда независимые организации принимают решения о вступлении в другие организации, но при этом желают иметь возможность с пользой участвовать в совещаниях Комиссии, делясь своим уникальным опытом.
37. Исходя из того, что привилегии и обязанности НПО со статусом наблюдателя конкретно упоминаются в Принципах, и учитывая вышеприведенные доводы, Исполнительный комитет Комиссии "Кодекс Алиментариус" на своей 83-й сессии мог бы рассмотреть вопрос о том, можно ли избежать осложнений, связанных с положением о двойном представительстве, путем применения Принципов в том виде, как они написаны, и поручить Секретариату Кодекса и управлениям по правовым вопросам ФАО и ВОЗ представить предложение по соответствующему обновлению соответствующего руководства по толкованию существующих положений. Это не потребует внесения каких-либо изменений в существующие Принципы, которые приводятся в РП.

РЕКОМЕНДАЦИИ

38. Исполнительному комитету Комиссии "Кодекс Алиментариус" на его 83-й сессии предлагается рассмотреть настоящий документ и дать в этой связи указания по своему усмотрению. В частности, Исполнительному комитету на его 83-й сессии предлагается высказать свое мнение о вариантах, предложенных в пунктах 11 и 37, чтобы Секретариат Кодекса и управления по правовым вопросам ФАО и ВОЗ при необходимости могли представить подробное предложение о внесении поправок в Принципы на предстоящем совещании Комитета Кодекса по общим принципам.