



参照《世界卫生组织组织法》关于总干事提名和 任命程序的第三十一条就执行委员会向卫生大会提交 一名以上候选人所产生的影响提出的法律意见

法律顾问的说明

1. 世界卫生组织总干事的选举程序和方法问题会员国工作小组在其第一次会议上，要求总干事¹协助其开展工作，提供参照《组织法》第三十一条就执行委员会向世界卫生大会提交一名以上候选人所产生的影响的法律意见。本文件还审查了其它政府间组织行政首长的选举方法。

提名和任命的法律依据

2. 《世界卫生组织组织法》、《世界卫生大会议事规则》和《执行委员会议事规则》为提名和任命世界卫生组织总干事提供了法律依据²。执行委员会还就提名程序的进一步细节通过了多项决议和决定。

(a) 《组织法》

第三十一条：“总干事经执行委员会之推选，由卫生大会任命之，其任命条例由卫生大会决定之，”……

¹ 见文件 A64/41。

² 文件 EB119/INF.DOC/1 和 EB128/27 详述了任命总干事的整个程序。

(b) 《世界卫生大会议事规则》

第一〇七条：“当总干事职位空缺……时，执委会应于下次会议上作出提名并送交下届卫生大会，”……

第一〇八条：“卫生大会应举行秘密会议审议执委会的提名，并经无记名票选决定。”

第一〇九条：“执委会的提名如被卫生大会否决，执委会应于条件许可下尽速作出新入选提名，”……

(c) 《执行委员会会议事规则》

第四十八条：……“对总干事的提名，按第五十二条，应以无记名投票方式决定。”……

第五十二条详细规定了执委会就提名作出决定时应遵循的程序。其中第九款规定：“以此提出的人选，应在执委会公开会议上宣布，并提交卫生大会。”

术语

3. 《执行委员会会议事规则》明确规定，执委会只能向卫生大会提出一名候选人。根据此项规则现有措词的明确含义，执委会不得提出一名以上候选人。因此，根据以上第2段(b)小段中引述的《卫生大会议事规则》的规定，执委会“提名”是指提出一名候选人。这是对这两个理事机构议事规则的唯一解释，这两套议事规则在此方面具有一致性。

4. 但《组织法》在这一点上并不明确。第三十一条提到“……执行委员会之推选……”。问题是，第三十一条中的提名概念一定是指提出一名候选人，还是指提出一名以上候选人。1946年国际卫生会议的正式记录和世界卫生大会的正式记录对解释第三十一条“……推选……”（“... on the nomination of ...”）含义并无帮助；字典定义也无法明确解答“推选/提名”（“nomination”）的含义。此外，《组织法》其它作准文本中，第三十一条使用的术语略有不同，因此，不应过分强调此英语术语的可能含义。

行政首长的任命模式

5. 工作小组不妨通过对世卫组织采用的模式与其它政府间组织的模式进行比较，扩大视野，超越《组织法》和《议事规则》所用术语的范畴。

6. 世卫组织会员国一向分两步遴选总干事，本组织的执行机构负责第一步，最高全体会议机构负责第二步。从政策角度看，这是特意在不同机构之间实行的分权和分工做法，其中执行机构担负主导作用。根据两步模式，由执行机构筛选候选人和确定其认为最佳的一名人选，由最高全体会议机构决定是否任命执行机构提名的该候选人，而不是另选他人。

7. 这一模式不同于所有会员国通过直接投票从会员国所提候选人中遴选行政首长的单步模式。根据单步模式，虽可通过政治协商程序商定合格候选人短名单或甚至商定唯一候选人，但有关主管机构不是通过“提名和任命”方式，而是通过直接选举，正式选定行政首长。

其它政府间组织采用的方法

8. 秘书处请一些政府间组织提供信息，以确定它们是采用单步模式，还是采用两步模式。在回复的政府间组织中，下列国际组织采用了两步模式：联合国；国际劳工组织(ILO)¹；教科文组织(UNESCO)；国际原子能机构(IAEA)；国际海事组织(IMO)；世界知识产权组织(WIPO)；欧洲投资银行；欧洲安全与合作组织(OSCE)。

专门机构以及其它政府间组织

9. 在采用两步模式的专门机构中，只有一个机构（即世界知识产权组织）在其章程或类似的成立文件中明确规定只提出一名供任命的人选²。

¹ 见下文第 9 段脚注中关于《国际劳工组织章程》修正案的内容。

² 《建立世界知识产权组织公约》第 8(3) (v) 条规定，协调委员会（相当于世卫组织的执委会）应（楷体为后加，以示强调）“.....提名 [总干事职位] 一候选人.....；如大会未任命其所提名的人，协调委员会应另提一名候选人；.....”。经修正的《国际劳工组织章程》也规定采用仅提出一名候选人的两步模式。对该组织章程第 8 条的修正案规定应采用两步模式，但该修正案尚未生效。

10. 向秘书处回复的实行两步程序的其它组织采用了类似于世卫组织的法律框架，即组织章程或类似的成立文书并未明确规定可以提出供任命的候选人数¹。毫无例外，它们要么在提名和任命程序议事规则中以明确或隐含方式规定只可提出一名供任命的人选，要么这已成为其接受的通行做法。

联合国

11. 在采用两步模式的组织中，《联合国宪章》用语最接近《世界卫生组织组织法》用语。《联合国宪章》第九十七条规定：“……秘书长应由大会经安全理事会之推荐委派之。……”在最终通过《联合国宪章》的旧金山会议上，一些代表团提议由安全理事会向大会提名三名人选供批准，该次会议审议并拒绝了此项提议。

12. 此外，联合国大会在 1946 年 1 月 24 日通过的关于秘书长任命条件的决议²中，作出如下规定（楷体为后加，以示强调）：

“四. 筹备委员会报告书中第八章第二节第十八至第二十一段各意见应注意并核定之：

……

(丁) 安全理事会向大会提名时，似以仅限一候选人为宜，并以避免在大会中对于提名之辩论。”……

13. 该决议称安全理事会“适宜”仅提名一名人选，这可能意味着，联合国大会并不认为《联合国宪章》第九十七条对此作了有法律约束力的规定。然而，尽管《联合国大会议事规则》第 141 条并未就安理会提出的候选人数作出规定，但安理会一直向联大提出一名供任命的人选。

¹ 例如《联合国宪章》第九十七条；《联合国工业发展组织章程》第 11 条；《国际劳工组织章程》第 8 条；《教科文组织章程》第 VI.2 条；《国际原子能机构章程》第 VII A 条；《国际海事组织公约》第 22 条；《世界知识产权组织公约》第 8(3)(v) 条；《欧洲投资银行章程》第 11 条；《欧洲安全与合作组织人事条例》第 3.02 条。

² 联合国大会 A/RES/11(I)号决议。

区域主任的任命

14. 工作小组还不妨参考世卫组织区域主任的任命程序和做法。《组织法》第五十二条规定，“区域主任为区域行政首长，由执委会商得区域委员会同意任命之。”而第三十一条的规定则是，“经执行委员会之推选”后，由卫生大会任命总干事，它并不需要与执委会商量并征得其同意。因此，关于区域委员会可以提名多少位候选人的问题可能是一个相关问题，过去曾就此问题进行过辩论。

15. 在 1956 年提交执委会的一份报告¹中，建议区域委员会向执委会提交区域主任所有候选人选。但执委会与各区域委员会协商后，决定“不必对迄今沿用的做法作出任何变动”，即不必改变仅提交一名人选的惯例。不过，欧洲区域委员会在 1962 年提出，应向执委会提交一名以上人选²。总干事在 1964 年提交执委会的一份报告中指出：

“3. 对执委会提名人选的看法

.....

3.2 从第五十二条的案文推断.....制订人的用意是由执行委员会主要负责作出决定，因此，由执委会要求区域委员会通常提出一名以上人选看来是合理的.....以便执委会能够行使其任命职权。”³.....

执委会在 EB33.R42 号决议中要求各区域委员会“考虑报告中.....的建议”⁴。只有西太平洋区域委员会临时修改了程序，但它后来于 1979 年恢复了先前的制度。

16. 各区域委员会、执委会和卫生大会于 1987 年和 1988 年再度讨论了这一问题。虽作出了一些变动，例如设立了遴选委员会协助一些区域委员会开展工作，但只向执委会提交一名人选的做法仍维持不变。不过，《欧洲区域委员会会议事规则》第 47 条规定，如果欧洲区域委员会经过连续三轮投票表决仍未能在最后两名候选人中选定一名人选，将向执行委员会提交这两名候选人，供执委会定夺。

¹ 文件 EB19/34（见“区域主任的任命方法”，第 3 页）。

² 文件 EB33/32，附件 2。

³ 文件 EB33/32，第 3 段第 2 小段。

⁴ 进一步论述见《世界卫生组织正式记录》，第 132 期，附件 19。

结论

17. 《组织法》第三十一条未就执行委员会可向卫生大会提交的总干事候选人数目作出明确规定。会员国根据《卫生大会议事规则》和《执行委员会议事规则》对第三十一条进行了解释，仅提交一名候选人供卫生大会任命。
18. 只要修订案符合《组织法》，就可修订议事规则。但关键问题是，第三十一条是否允许作出可向卫生大会提交一名以上人选的解释，或者作出这一解释是否需要修订第三十一条。
19. 根据上述审查，第三十一条并不排除执委会向卫生大会提交一名以上总干事候选人的可能性。如果采用这一做法，将需修订《卫生大会议事规则》和《执行委员会议事规则》。
20. 同时，世卫组织以及采用两步模式任命行政首长的其它政府间组织（包括联合国）一向实行的一致做法是审慎的政策选择，由执行机构推选一名现有的最佳候选人，然后由全体会议机构履行政治性批准或拒绝该人选的职能。通过限定执委会制订候选人短名单而将遴选成功候选人的职权交由全体会议机构行使等方式更改这一模式，可能会造成后果和影响，需对这些后果和影响认真考虑。

= = =