



大会
安全理事会

Distr.: General
2 February 2017
Chinese
Original: English

大会
第七十一届会议
议程项目 113 和 121
任命联合国秘书长
振兴大会工作

安全理事会
第七十二年

2017 年 2 月 1 日日本常驻联合国代表给秘书长和安全理事会主席的同文信

谨随函转递关于联合国秘书长甄选程序的说明(见附件)。本说明是我以个人身份并根据自身经验,特别是担任安全理事会 2016 年 7 月份主席的经验编写的。

希望本说明能为今后的甄选程序提供参考。

请将本函及其附件作为大会第七十一届会议议程项目 113 和 121 的文件和安全理事会的文件分发为荷。

日本常驻联合国代表
特命全权大使
别所浩郎(签名)



2017年2月1日日本常驻联合国代表给秘书长和安全理事会主席的同文信的附件

联合国秘书长甄选程序：成绩和经验教训

一. 引言

1. 毫无疑问，甄选联合国新任秘书长是安全理事会在2016年完成的最重要的任务之一。2016年10月6日，安理会以鼓掌方式通过了第2311(2016)号决议，其中表示：

“安全理事会，

“审议了推荐联合国秘书长人选的问题，

“建议大会任命安东尼奥·古特雷斯先生为联合国秘书长，任期2017年1月1日至2021年12月31日”。

2. 日本从始至终积极参与新任秘书长甄选程序，并作为安全理事会2016年7月份主席监督了甄选程序的关键时刻。本文件旨在概述整个甄选程序，特别强调安理会内部程序，并阐明2016年甄选程序期间取得的成绩和今后甄选程序可借鉴的经验教训。我以个人身份提出了供今后考虑的一些建议。

二. 甄选程序概述

3. 新任秘书长甄选程序始于大会2015年9月11日通过第69/321号决议。2015年12月15日，大会主席和安全理事会主席根据上述决议第35段提交了一封联名信(A/70/623-S/2015/988)，列明了整个进程并邀请及时提出候选人。联名信规定：“安理会至迟于2016年7月底启动甄选工作。”

4. 下一个里程碑是2016年4月大会主席主持的首轮非正式对话。这是大会在联合国历史上首次为每位秘书长职位候选人举行听讯。这些非正式对话吸引了国际社会的强烈关注。在这一背景下，当时的关键疑问是，安全理事会将如何解决下一任秘书长的甄选问题。2016年5月，安理会在埃及担任主席期间发起了关于甄选程序的广泛讨论。2016年5月25日，安全理事会主席在安全理事会定点采访区宣布，根据2015年12月15日的联名信，安理会已同意与要求会面的所有候选人举行会晤。这是安理会有史以来首次会晤候选人。2016年6月，安理会在法国担任主席期间与秘书长候选人举行了三次非正式会议，7月在日本担任主席期间举行了九次会议，10月在俄罗斯联邦担任主席期间举行了一次会议。

5. 甄选程序的另一个关键因素是如何进行意向性投票。如上文所述，2015年12月15日联名信仅表示：“安理会至迟于2016年7月底启动甄选工作。”没有安全理事会成员质疑“甄选”将包括意向性投票。当时的问题是进行意向性投票的

时间和方式。根据 2016 年 5 月在埃及担任主席期间举行的讨论，法国以 6 月份主席的身份，经与安理会成员协商，制定了意向性投票的程序和方式。关于第一次意向性投票的日期，安理会成员在广泛审议后商定为 2016 年 7 月 21 日，并铭记 2015 年 12 月 15 日联名信的案文和精神。安理会主席随后在 2016 年 6 月 15 日的信中将这一信息转达给大会主席，大会主席在当天将此信转发给所有常驻代表和观察员。

6. 日本作为安全理事会 2016 年 7 月份主席，敲定了意向性投票的详细方式，并于 7 月 21 日组织了第一次意向性投票。这些方式与以往甄选程序所用方式保持一致。关于安全理事会主席就意向性投票与大会主席、媒体及提名会员国常驻代表进行沟通，按照以往做法提前说明了程序。然而，与此同时做出了一些变动。例如，与 2006 年甄选程序中每张选票列有所有候选人不同，2016 年甄选程序期间的每张选票仅列有一名候选人姓名，以确保投票模式不会泄露投票的安理会成员的身份。

7. 安全理事会甄选程序的高潮是 2016 年 10 月 5 日举行的第六次最终意向性投票。很难决定何时采用明确常任理事国意向的“色标”选票。一些理事国希望按照 10 年前的做法，在第四次意向性投票时采用色标选票，但其他理事国认为最好尽可能推迟，以便在明确出现获胜者后再采用色标选票了解常任理事国的意向。最后，在第六次意向性投票时采用了色标选票。在第六次意向性投票后，安全理事会确认将全体推荐大会任命安东尼奥·古特雷斯先生为秘书长。因此，安全理事会 2016 年 10 月 6 日以鼓掌方式通过第 2311(2016)号决议。成为展现安理会团结的良机。

三. 成绩和经验教训

8. 反思 2016 年秘书长甄选程序，显然有若干显著成就，亦有今后程序应吸取的经验教训。

A. 大会引导的“透明度”

9. 体现 2016 年甄选程序的一个关键词是“透明度”。随着国际社会面临众多的激烈冲突和不稳定局势，新任秘书长承载着前所未有的期望。鉴于期望如此之高，对新任秘书长甄选程序的透明度和公开性自然提出了更高的要求。

10. 2015 年 12 月 15 日大会主席和安全理事会主席发出的上述联名信是一个具体变革实例。联名信根据大会第 69/321 号决议确定了甄选程序的总体框架，并向联合国全体会员国宣告。与以往的甄选程序相比，这本身就体现了在透明度方面的重大进展。

11. 在 2016 年甄选程序之前，秘书长职位候选人提名程序不甚明确，而且无法确保透明度。然而，在 2016 年甄选程序期间，每当大会主席和安全理事会主席

收到会员国常驻代表提名候选人的书面通知时，就发出了向所有会员国通报新候选人的联名信。

12. 虽然这些发展动态十分重要，但最显著的透明度实例是大会举行的一系列非正式对话。在这些非正式对话中，每名候选人有两个小时来介绍其作为秘书长的愿景和优先事项。在介绍期间，会员国小组、各个会员国和民间社会的代表提出问题请每位候选人回答。每次非正式对话都进行直播，并在联合国万维网电视存档，任何人均可通过互联网观看。联合国大家庭积极出席了由大会主席干练主持的非正式对话，一些人将对话视为下一任联合国秘书长的“初选”。从本质上讲，非正式对话是透明度的象征。对话还似乎为安全理事会成员就甄选新任秘书长作出知情决定提供了依据。

B. 安全理事会发挥的作用

13. 安全理事会对于大会引导提高甄选程序透明度有何反应？安全理事会能否对国际社会提出的呼吁提高透明度的意见和关切作出回应？

14. 安全理事会无疑在起草大会主席和安理会主席联名信方面发挥了作用。虽然关于联名信的谈判遇到了一些困难和挑战，但安理会成员当时本着妥协精神商定了案文以推进甄选程序。

15. 此外，一些安全理事会成员在大会非正式对话取得成功的鼓舞下提出了在安理会举行听讯的问题。因此，安理会也举行了称为“非正式会议”的候选人听讯。这些非正式会议至关重要，使安理会成员得以与各位候选人交流看法，并开展更实质性的决策进程。非正式会议是在封闭环境下举行的(在担任当月主席的理事国的常驻代表团)，以避免与大会非正式对话产生重复，并与之区分开来。然而，出于透明度的考虑，安理会成员就公布上述会议的召开达成了共识。安全理事会2016年7月份主席适当执行了这一共识。

C. 意向性投票结果和保密性

16. 虽然提高甄选程序透明度的努力受到了会员国的欢迎，但安全理事会对意向性投票结果的处理遭到严厉批评。安理会在6月达成了不向公众披露投票结果的共识。然而，媒体、民间社会和大会第七十届会议主席在整个程序期间呼吁披露结果。考虑到提高透明度的呼声越来越高，安理会主席在7月再次就此问题同安理会其他成员进行了协商。然而，安理会没有改变立场，所有意向性投票结果仍然保密。

17. 2016年7月21日举行了第一轮意向性投票。意向性投票结束后不久，投票的详细结果遭到泄露并被媒体广泛报道。这明显表明，尽管以协商一致的方式商定了结果保密的规定，但安全理事会的一个或多个成员有意或无意泄露了信息。没有安理会成员承认是其所为，而且这一情况在整个程序中一再出现。令人遗憾

的是，使遵守规定的安理会成员处于尴尬或艰难境地的违规行为持续存在。这种情况支持了认为应正式宣布结果、而不是任由结果屡次被泄露的论点。

18. 7月25日的安全理事会非正式磋商在“任何其他事项”项目下提及秘书长甄选程序，以讨论意向性投票结果问题。一些成员呼吁公开宣布结果，另一些成员则表示反对并提出应维持保密性。这种意见分歧持续存在，使安理会无法赞同宣布意向性投票结果。

19. 关于反对宣布结果存在两种不同的论点。第一种论点更偏重形式。它依据的事实是以往的做法非常明确，而且一旦安全理事会在2016年程序伊始时以协商一致的方式决定保密，则在同年的程序期间不应改变这一决定，除非以协商一致的方式商定作出改变。另一种更实质性的论点是，安全理事会在秘书长甄选程序中的正式作用是通过一项向大会推荐一名候选人的决议。根据这一论点，意向性投票是在作出此正式决定之前开展的一个内部进程，以便安理会所有成员观察其他成员的投票模式并在自身决策过程中予以考虑，因此，不应向公众披露投票结果。还有一种论点认为，公开宣布结果可能伤害某些候选人的尊严，使其难以体面地离开程序。（有一种相反的论点认为，如果不公开意向性投票结果，某些候选人将更难离开程序。）

D. 意向性投票的适当性

20. 关于公开意向性投票结果的争论不断扩大，最终引出一个问题，即意向性投票是否是安全理事会内部就甄选秘书长作出决策的适当方式。

21. 如果安全理事会在今后的甄选程序中继续使用意向性投票，可以辩称，由于意向性投票的内部性质，在保密性问题上应保持立场。然而，如2016年甄选程序所示，提高透明度的呼声高涨，似乎不可忽略。甄选程序的这一典型要素将要求安理会讨论将意向性投票用作加快秘书长甄选程序的内部方式的适当性。作为参考，不妨回顾，安理会在1981年秘书长甄选程序期间才开始采用意向性投票方法来确定向大会推荐的候选人。在此之前，安理会是在非公开会议上进行正式投票。

E. 缩小候选人范围

22. 似乎应当且必须审查缩小候选人范围的程序，因为这也可能影响意向性投票的适当性和保密性。关于撤销提名，此前是每位候选人独立决定是否撤销其秘书长职位的提名。由于没有具体讨论这一问题，2016年甄选程序亦沿袭以往做法。在2016年的整个程序期间，13名候选人中仅有3名随着意向性投票的进行自愿撤销提名，其他10名候选人则无论在每轮意向性投票后的排名如何都选择继续参与意向性投票程序。

23. 这对安全理事会的决策过程不利。为了提高效力，应认真考虑在甄选程序过程中采用候选人短名单。从这一角度来看，不妨采用明确的强制性条件自动淘汰在甄选程序中表现不佳的候选人，方法可以是仅允许获得最起码的赞成票数的候选人进入下一轮并淘汰达到规定数量的反对票的候选人，或在可进入下一轮的候选人人数上对安理会设限。

24. 考虑到以往做法和 2016 年甄选程序，在今后的甄选程序里提出有关此问题的详细程序似乎切实可行。就 2016 年甄选程序而言，安全理事会成员虽未明确讨论，但似乎已达成默契，即候选人和提名候选人的会员国常驻代表提出书面通知后即撤销提名。实际上，上述 3 名撤销提名的候选人均提交了上述书面通知。然而，有一个会员国在甄选程序期间变更了候选人，但原候选人决定继续参选。安理会对于如何处理这种情况没有明确准则。

四. 结论

25. 不言而喻，从大会的角度来看，关于振兴大会工作的第 69/321 号决议和 2015 年 12 月 15 日的联名信构成了 2016 年联合国秘书长甄选程序的基础。特别是，大会的非正式对话和关于各位候选人的联名信被视为提高透明度的最佳做法。毫无疑问，今后保持这些做法是适当和必要的。

26. 需要审查的甄选程序的关键组成部分是意向性投票问题，包括其保密性和本身的存在理由。不可否认，安全理事会未能有效应对提高透明度的呼声，而大会非正式对话将这一呼声推至前所未有的程度。因此，今后有关改进秘书长甄选程序的讨论应审议确保最高透明度的条件。

27. 预判上述讨论的结论可能欠妥。然而，安全理事会可能认为应采用允许安理会宣布结果的另一种方法取代意向性投票；同时创造制定候选人短名单的条件。

28. 从这一角度出发，为进一步提高透明度，考虑到候选人所需的前置时间等因素，安全理事会成员可能不妨在现任秘书长任期最后一年的 1 月底前就秘书长甄选程序的基本原则和规则作出决定，并以安理会主席致函的形式提请大会主席注意。

29. 我谨以个人身份，并根据上述经验教训，提出供今后考虑的以下建议：

(a) 应以安全理事会非公开会议上的正式投票取代意向性投票。投票应采取无记名方式。每个安理会成员对每位候选人投赞成票、反对票或弃权票。投票结果应载入根据安全理事会暂行议事规则第 55 条印发的安理会公报。主席还应公布投票结果；

(b) 应在现任秘书长任期最后一年的 6 月份进行第一轮上述投票。在每轮投票后，安全理事会成员将讨论是着手通过一项推荐候选人的安全理事会决议，还是继续投票。安理会主席将作出最后决定；

(c) 原则上，应在第一轮投票之前提交所有提名。候选人在通过大会非正式对话和安理会非正式会议等大会和安理会程序后，方有资格进入安全理事会的投票环节；

(d) 非公开会议是根据《联合国宪章》和安全理事会暂行议事规则召开的安全理事会正式会议。根据《宪章》第二十七条第二款，应将采用“色标”选票视为“程序事项”；

(e) 为确定候选人短名单，只要还剩 5 名以上的候选人，在每次非公开会议投票后，得票最少的 2 名候选人应被自动淘汰出甄选程序；

(f) 一个会员国只可提名一名候选人。会员国撤销提名的候选人应被自动淘汰出甄选程序。此外，候选人也可自愿撤销提名。在这两种情况下，提名所涉候选人的会员国常驻代表应相应以书面形式通知大会主席和安全理事会。

附文

联合国秘书长甄选程序时间表

2015 年

- 9 月 11 日 通过大会第 69/321 号决议
- 12 月 15 日 大会主席和安全理事会主席发布联名信

2016 年

- 4 月 12 日至 14 日 大会与 9 名候选人举行非正式对话
- 5 月 25 日 安全理事会在“任何其他事项”项目下进行非正式协商
(安全理事会成员同意与要求会见的任何候选人举行会晤)
- 6 月 7 日 大会与 2 名候选人举行非正式对话
安全理事会与 1 名候选人举行非正式会议
- 6 月 15 日 安全理事会主席致函大会主席(通报安全理事会打算于 7 月 21 日启动候选人资格审议程序)
- 6 月 20 日 安全理事会与 1 名候选人举行非正式会议
- 6 月 27 日 安全理事会与 1 名候选人举行非正式会议
- 7 月 8 日 安全理事会与 1 名候选人举行非正式会议
- 7 月 11 日 安全理事会与 3 名候选人举行非正式会议
- 7 月 12 日 安全理事会与 1 名候选人举行非正式会议
“领导联合国：与联合国秘书长候选人的全球员工大会”(联合国万维网电视)
- 7 月 13 日 安全理事会与 1 名候选人举行非正式会议
- 7 月 14 日 大会与 1 名候选人举行非正式对话
- 7 月 15 日 安全理事会与 3 名候选人举行非正式会议
- 7 月 21 日 第一轮意向性投票
- 7 月 25 日 安全理事会在“任何其他事项”项目下进行非正式协商
(安全理事会成员讨论了意向性投票保密性问题和下一步行动)
- 8 月 4 日 1 名候选人退出

8月5日	第二轮意向性投票
8月23日	1名候选人退出
8月29日	第三轮意向性投票
9月9日	第四轮意向性投票
9月12日	1名候选人退出
9月26日	第五轮意向性投票
10月3日	大会与1名候选人举行非正式对话
10月4日	安全理事会与1名候选人举行非正式会议
10月5日	第六轮意向性投票
10月6日	通过安全理事会第2311(2016)号决议
10月13日	通过大会第71/4号决议
12月12日	新任秘书长在大会宣誓就职