

增强对机构的信心：前进之路

2009 年 5 月 31 日

引言

总裁战略委员会 (PSC) 自 2006 年以来，便一直围绕 ICANN 在其法律地位、身份和区域影响力方面遇到的战略问题向总裁和理事会提供建议。2008 年 2 月，在美国国家电信和信息管理局对 ICANN 与美国政府签订的《联合项目协议》进行中期审核时，ICANN 主席 Peter Dengate Thrush 指定由 PSC 负责推进与各机构群体就 ICANN 计划向私营机构过渡一事展开讨论。

同时，要求 PSC 负责起草一份用于指导制定此类过渡框架的计划纲要。PSC 在全球举行过多次公开会议，还就会议后续文档的若干草案举行了两次在线意见征询活动：<http://www.icann.org/en/jpa/iic/>。在 2009 年 3 月 ICANN 墨西哥城会议期间，PSC 向理事会提交了《增强对机构的信心》的实施计划草案：<http://www.icann.org/en/jpa/iic/draft-iic-implementation-26feb09-en.pdf>。

在 2009 年 3 月 6 日的会议中，理事会对 PSC 的工作表示感谢，并着手审查该报告。理事会将该报告予以公布以进行为期 60 天的公众意见征询，还要求工作人员对提案的实施进行评估并将结果汇报给理事会。理事会指示开展的公众意见征询于 2009 年 5 月 11 日结束，访问以下链接可查看在此期间收集的意见：<http://forum.icann.org/lists/iic-implementation-plan/>

当前文档《增强对机构的信心：前进之路》是工作人员在评估 PSC 提案中提出的可能实施方案之后整理而成的报告。附录 A 《增强对机构的信心：实施报告》汇总了 PSC 的建议、机构群体就这些建议提出的反馈以及工作人员针对每条建议提出的实施建议。这些文档在提交给理事会的同时也发布到网站上，这样，既可方便全球互联网群体评价这些文档并提供反馈，也便于 ICANN 于 2009 年 6 月 21 至 26 日在悉尼召开的下一次公开会议中讨论这些文档。**目前，理事会尚未考虑这些提案，提案中的内容也不代表理事会的观点。**在理事会考虑过这些提案之后，还可能进一步开展正式的公众意见征询活动。

建议

通过 ICANN 总裁战略委员会主办的一系列公开会议和三次在线意见征询活动，全球互联网群体在与“增强对机构的信心”相关的若干关键议题上形成了明确而一致的意见。其中值得注意的三个主题有：

1. 理事会问责机制
2. 国际化（满足未来全球互联网群体的需求）
3. 政府咨询委员会的角色

1. 理事会问责制

PSC 提出两个提议，要求增加两项理事会问责机制，对此，各机构群体的意见始终保持一致。其中一项提议是有关要求理事会重新考虑其决策的问责机制；另一项则更为激进，是有关理事会的解散机制。

关于要求理事会复议其决策的提议已获得机构群体的大力支持，该提议提出**专门为此制定一项特殊的机制**，即采用三分之二多数通过的投票表决机制，在所有支持组织委员会三分之二投票同意和所有咨询委员会三分之二投票同意的情况下，机构群体可**要求理事会复议其决策**。

附录 B “有关设立 ICANN 机构群体提请理事会复议其决策的特殊投票机制的提案”中包含为实施此提议而建议在章程中补充的内容。

关于解散和重组理事会的特别机制一直被认为“困难太大，难以实行；一旦实行，可能会造成不可接受、不可控制的风险”。此外，还有人担心：如果一味追求该机制中规定的投票及多数通过原则，最终会远离 ICANN 基于共识的模式。

关注问责制的群体成员一致强调需要针对理事会设立独立的外部审核机制。现提议修改 ICANN 章程，以增设一个新的独立审核仲裁庭，该仲裁庭有权审核 ICANN 理事会对其权力的行使是否符合公正、忠实及合理这三项基本原则：

- 公正
 - *即决策流程应公正无私，包括：*
 - 决策的直接受影响者在该决策制定之前有合理机会提交意见；
 - 决策的直接受影响者能通过适当的渠道了解决策制定者制定决策所依据的信息；
 - 决策流程应当不偏不倚。

- 忠实
 - 恪守权力的行使范围和目的，包括：
 - 在所授予的权力范围内，按照所有规定程序做出决策
 - 决策时不考虑不相关的因素
 - 决策时考虑到了所有必要的相关因素
 - 决策出于诚信，而非出于权力行使目的之外的任何目的（即不得出于间接或不可告人之目的）
 - 决策是切实行使权力（而不是墨守成规）。
- 合理
 - 如果决策缺乏足够的信服度，无法博得受影响者最基本的认可，应予以审核，此类决策包括：
 - 完全超出权力行使的合理范围的决策；
 - 依据缺乏依据的事实做出的决策；
 - 过度地行使权力而做出的决策，以至于影响到部分人的权益而又未能合理调整以实现适当目的；或者就目的而言构成了不当影响的决策。

独立审核仲裁庭应由国际公认的相关技术专家以及法学家（包括具有丰富上诉裁判经验的资深人士）组成一个常设评判小组。其成员任期应定为五年制，或者到其辞职为止。章程中应添加一项条款，规定除非理事会确定评判小组的建议不符合本机构的最佳利益，并发布报告向机构群体公布原因，否则理事会须遵从这些建议。

注：如需了解此提案的更多详细信息，请参阅附件 C — “关于设立独立审核仲裁庭的提案”。

2 国际化

PSC 在最终报告中建议 ICANN 仍将总部设在加利福尼亚州，并继续在当地开展运营活动。PSC 还建议，在收集足够的信息之后，ICANN 应“考虑作为国际非政府组织，是否要设立新的合法注册分支机构”。PSC 于 2009 年 2 月发布的文档《增强对机构的信心》附有翔实的附录，其中提供了有关设立新的合法注册机构的详细信息。

连续三次在线意见征询活动（其中一次是在 2009 年 2 月发布新信息之后举行的）中收集到的机构群体观点表明，对于在其他辖区增设合法注册机构给 ICANN 机构群体带来的益处是否足以证明设立注册机构的正确性，仍需收集更多信息加以评估。

目前，ICANN 高管已与比利时和瑞士的官员展开初步对话，并已计划进行深入讨论。

- 理事会应考虑指示 ICANN 工作人员继续与比利时和瑞士等辖区的管理机构开展对话，同时向理事会提交有关新设合法注册机构给理事会和机构群体带来的风险和利益的详细分析报告，以供未来与机构群体磋商之用。
- 理事会应考虑接受 PSC 将 ICANN 总部仍然设在美国（即加利福尼亚州玛丽娜德尔瑞）的建议。

3 政府咨询委员会 (GAC) 所扮演的角色

许多机构群体成员，包括 GAC 其本身都曾表示希望 GAC 能够在 ICANN 独特的多利益主体决策流程中发挥更多的作用。

《联合项目协议》的附件《责任认定》中提到：“ICANN 应与 GAC 成员协同审核 GAC 在 ICANN 内部的角色问题，以便对 GAC 有关互联网技术协调方面的公共政策建议进行有效的考虑。”

- 理事会应寻求与 GAC 和 ICANN 机构群体进行合作的方式，共同制定一个真正的民主协商流程，以公开审核 GAC 在 ICANN 内部的角色。这一审核流程应侧重于 GAC 与其他 ICANN 支持组织和咨询委员会之间的协调和咨询。
- 理事会应考虑加大对来自最不发达国家/地区的 GAC 成员的差旅补助，加大对远程参与 GAC 会议、文档的笔译和口译以及其他工作的支持，以继续提高 GAC 的参与度，改善 GAC 的工作方式。
- 理事会应探讨如何及时地对 GAC 公报做出正式而具体的回复。

附录 A
增强对机构的信心
工作人员实施报告
2009 年 5 月 31 日

建议	通过 PSC 和理事会意见征询获得的机构群体反馈	工作人员对理事会行动的建议
1 避免操纵		
1.1 必须采取保障措施防止任何形式的操纵行为。	<p>促进各方（尤其是目前不活跃或未参与的相关方）的参与度，可能采取的方式是针对具体问题而参与</p> <p>支持“在机构群体范围内，针对具体问题形成互动”。</p>	<p>在实施 GNSO 审查建议的过程中解决针对具体问题的参与</p> <p>目前正在评估 SO（支持组织）和 AC（支持委员会）的志愿者招聘计划，提议的目标可能纳入 2010 财年运营计划中</p>
1.6 加强 GAC 的职能以避免操纵	理事会同意将政府纳入多利益主体流程，提高政府的参与度。	<p>理事会应寻求与 GAC 和 ICANN 机构群体进行合作的方式，共同制定一个真正的民主协商流程，以公开审核 GAC 在 ICANN 内部的角色。这一审核流程应侧重于 GAC 与其他 ICANN 支持组织和咨询委员会之间的协调和咨询。理事会应探讨如何及时地对 GAC 公报做出正式而具体的回复。</p>
1.6.1 GAC 会议的口译服务	笔译和口译对 GAC 成员的远程参与尤其有利。	理事会应考虑对文档和其他工作提供笔译和口译服务，以继续提高 GAC 成员的参与度以及支持 GAC 的工作实践。
1.6.2 每年一次的理事会会议或研讨会上都有许多政府代表参加，建议每年易地举办，例如日内瓦、纽约等	政府和理事会的关系不应享有特权。需要让政府与更多 ICANN 机构群体互动。关于理事会和 GAC 如何才能更为有效地互动的各种建议。	可能的最新建议 1.6.2：“找到更好的办法通知政府，使其与 ICANN 机构群体会面，并在此过程中与理事会互动。”

<p>1.6.3 对来自联合国指定的不发达国家/地区的 GAC 代表提供差旅补助计划</p>	<p>差旅补助对 GAC 代表很有帮助，但仍应进一步加强远程参与。</p>	<p>工作人员对理事会的建议：理事会应考虑扩大对来自最不发达国家的 GAC 成员的差旅补助，并为更多代表远程参与 GAC 会议提供支持。</p>
<p>1.10 ICANN 总部仍然设在美国，以保证 ICANN 的注册管理机构、注册服务商和 IANA（互联网号码分配当局）的合同以及其他利益主体协议和框架的明确性。</p>		<p>理事会应考虑接受 PSC 的提议，并建议 ICANN 仍将总部设在美国，即加利福尼亚州玛丽娜德尔瑞。</p>
<p>1.13 维护和加强 ICANN 各个社群的透明度。</p>		
<p>1.13.1 咨询委员会、支持组织和提名委员会的所有成员都必须就利益冲突做出声明。</p>	<p>参与讨论的意见反馈者普遍赞成此提议。</p>	<p>理事会管理委员会应该为 SO 和 AC 间的利益冲突声明制定适当的约束政策。</p>
<p>1.13.2 为支持组织、咨询委员会和提名委员会公开和处理冲突制定清晰的指导原则。</p>	<p>讨论此提议的人很少，参与讨论的人绝大多数都表示赞成。</p>	<p>理事会管理委员会应该与 SO 和 AC 的领导层合作，以制定公开并处理 SO 和 AC 间利益冲突的指导原则。</p>
<p>1.13.4 建立一个框架，允许同时加入支持组织和咨询委员会，但禁止其以多个 ICANN 实体的身份进行投票。</p>	<p>重点关注同时加入两个组织的必要性，而不是如何投票。</p>	<p>机构改进委员会应考虑进一步改善 SO 和 AC 之间的协调以及可能增加的同时加入两个组织的行为，尤其是在新政策计划的问题确认阶段。</p>
<p>1.14 制定保障制度，防止由工作人员的不当或失职行为导致操纵局面。</p>	<p>总体支持所提议的行为准则。</p>	<p>理事会管理委员会与 CEO 应进行合作，根据 ICANN 的问责制和透明度框架及原则来制定工作人员行为准则。</p>

1.14.1 审核并完善工作人员的职业行为准则，强调其有义务保持独立性和公正性并为机构群体提供支持。	总体支持所提议的行为准则。	理事会管理委员会与 CEO 应进行合作，根据 ICANN 的问责制和透明度框架及原则来制定工作人员行为准则。
2 问责制		
2.2 确保适当地考虑 GAC 针对公共政策问题的建议。		
2.2.1 ICANN 和 GAC 将建立联合机制，审核 ICANN 理事会责任认定的执行情况。与美国商务部签订的《联合项目协议》附件 A 第 7 部分中说明：“政府担当的角色： <i>ICANN 将与政府咨询委员会成员协同审核 GAC 在 ICANN 内部的角色问题，以便对 GAC 有关互联网技术协调方面的公共政策建议进行有效的考虑。</i> ”	对此建议，意见反馈者普遍表示同意，并强调非常期待机构群体对此建议发表意见，机构群体应直接与 GAC 讨论此建议。	组织改进委员会应在悉尼会议上召集 GAC 领导层和其他 SO 与 AC 领导层开展对话，以公开审查 GAC 在 ICANN 中担当的角色。这一审核流程应侧重于 GAC 与其他 ICANN 支持组织和咨询委员会之间的协调和咨询。在理事会批准实施之前，任何对话结果都必须公开以接受公众意见反馈
建议 2.5： 意见征询文件应方便获取且易于理解。		
2.5.1 所有实体性文件都应附有执行摘要。	论及此提议的意见反馈者都赞成此提议。	公众参与委员会继续向董事会提供流程和实质性改善建议，以便由工作人员和通过其他资源实施。
2.5.2 处理所有已发布的文件时都应采用标准的格式和时间表。	提供关于材料可预见时间表的更多信息，并针对时间表提出具体建议。	关于会前准备相关文档的时间安排，公众参与委员会最近已提出一套新的建议方案，该建议已得到理事会的批准实施。将从 2009 年 6 月悉尼会议开始密切跟踪这些时间安排。
建议 2.7： 向由独立专家组成的委员会征求重组审核机制的建议，以便建立一整套机制。这套机制将加强关系到个人权利的问责制，且与	单有这些措施尚不足以解决机构群体关心的所有问题。	应修改 ICANN 章程，以增设一个新的独立审核仲裁庭，该仲裁庭有权审核 ICANN 理事会对其权力的行使是否符合公正、忠

<p>后文提出的另外两个机制（<i>建议 2.8 和 2.9</i>）密切相关。</p>		<p>实及合理这三项基本原则</p>
<p>建议 2.8: 为允许机构群体可要求理事会复议其决策专门制定一项机制，即采用三分之二多数通过的投票表决机制，在所有支持组织委员会三分之二投票同意和所有咨询委员会三分之二投票同意的情况下，机构群体可要求理事会复议其决策。对于政府咨询委员会，出席会议的所有成员一致同意即可启动复议流程。</p>	<p>单有这些措施尚不足以解决机构群体关心的所有问题。</p>	<p>应修改 ICANN 章程，以增设一个新的独立审核仲裁庭，该仲裁庭有权审核 ICANN 理事会对其权力的行使是否符合公正、忠实及合理这三项基本原则</p>
<p>建议 2.9: 建立机构群体可在特殊情况下解散和重组理事会的非常机制。</p>	<p>单有这些措施尚不足以解决机构群体关心的所有问题。</p> <p>这项建议最近在机构群体成员中遇到了很大的阻力和质疑。</p>	<p>这项建议目前不应该实施。相反，应修改 ICANN 章程，以增设一个新的独立审核仲裁庭，该仲裁庭有权审核 ICANN 理事会对其权力的行使是否符合公正、忠实及合理这三项基本原则</p>
<p>3 满足全球互联网群体的需求</p>		
<p>建议 3.3: 进行笔译/口译政策和费用审核，评估继续改进的必要性。</p>	<p>很少有意见反馈者提及此项建议，提及者基本上都赞成此项建议。</p>	<p>公众参与委员会应考虑并在可能时审核已发布的翻译政策。</p>
<p>建议 3.4: 通过向外扩展，包括在新辖区派驻 ICANN 机构，继续扩大参与，使全球所有相关利益主体都能与 ICANN 交流互动。工作重点应是在南亚、中亚、北亚和非洲派驻机构/设立办事处。</p>	<p>提到此建议的多数意见反馈者都认为现有的信息不足以构成知情决策。</p>	<p>理事会应考虑建议 ICANN 工作人员继续与比利时和瑞士等辖区的管理机构开展对话，同时向理事会和机构群体提交风险和利益的详细分析报告。</p>

<p>建议 3.6: 不管机构的组织结构未来如何变化, 继续保留 ICANN 当前在加利福尼亚的总部及其运营活动。</p>	<p>多数意见反馈者同意此项建议。</p>	<p>理事会应考虑接受 PSC 的提议, 并建议 ICANN 仍将总部设在美国, 即加利福尼亚州玛丽娜德尔瑞。</p>
<p>3.9 针对 ICANN 国际非营利组织的身份展开初步讨论和事实调查, 力求找到可能的优势。然后考虑增设一个合法注册分支机构, 其总部仍设在美国。面向全体公众征询意见。</p>	<p>意见反馈者提出了同类合同受不同辖区法律约束时可能出现的风险, 并询问在瑞士或比利时单独设立的理事会是否可对 ICANN 的全球利益主体负责。</p>	<p>理事会应考虑建议 ICANN 工作人员继续与比利时和瑞士等辖区的管理机构开展对话, 同时向理事会和机构群体提交风险和利益的详细分析报告, 包括合法注册机构与增设办事处之间的比较。</p>
<p>4 ICANN 的运营和财务安全</p>		
<p>建议 4.3: 维护和改进以结果为导向的详细而透明的计划和报告流程。</p>	<p>意见反馈者普遍同意</p>	<p>继续贯彻并进一步细化战略和运营计划以及报告系统, 包括公告板和其他工具。</p>
<p>4.3.1 继续实施最佳财务工作方式, 包括向各机构群体公开财务信息。 4.3.2 确保及时公开财务资料, 并做出充分解释, 以使公众完全理解。</p>	<p>意见反馈者普遍同意</p>	<p>继续贯彻并进一步细化战略和运营计划以及报告系统, 包括公告板和其他工具。</p>
<p>建议 4.6: 考虑如何根据 ICANN 的非营利性质、核心使命及权责来管理 ICANN 未来的收入增长。</p>	<p>意见反馈者普遍同意</p>	<p>财务委员会应继续执行并细化战略和运营计划以及报告系统, 包括公告板和其他工具, 同时鼓励机构群体更多地参与自下而上的计划与预算流程。</p>
<p>4.6.1 在《2010 财年运营计划和预算草案》的意见征询过程中, 就剩余收入设置一个公众讨论和意见征询期。</p>	<p>意见反馈者普遍同意</p>	<p>财务委员会应继续执行并细化战略和运营计划以及报告系统, 包括公告板和其他工具, 同时鼓励机构群体更多地参与自下而上的计划与预算流程。</p>

<p>4.6.2 鉴于 ICANN 的核心使命，ICANN 应就收入来源广泛咨询各机构群体，这样才不会过于依赖特定的机构群体。</p>	<p>有些意见反馈者支持对收入增长和所提供的服务进行公开讨论，但也有一些意见认为与防止被单个或多个集团操纵的整体透明度和问责机制相比，收入来源并不重要。</p>	<p>财务委员会应继续执行并细化战略和运营计划以及报告系统，包括公告板和其他工具，同时鼓励机构群体更多地参与自下而上的计划与预算流程。</p>
<p>5 唯一标识符的安全性和稳定性</p>		
<p>建议 5.3: ICANN 应引导公众对与互联网的安全性和稳定性有关的问题进行讨论，并提高公众对这些问题的认识。</p>	<p>大体赞成，只要 ICANN 坚持在其现有权责范围之内采取行动。</p>	<p>2009 年 5 月 21 日，ICANN 发布了《有关加强互联网安全性、稳定性和灵活性的计划》以征询公众意见</p>
<p>5.3.1 ICANN 应该进一步确定并加强自身在维护唯一标识符的安全性、稳定性方面的职能，并进一步明确这些唯一标识符对互联网的影响。</p>	<p>大体赞成，只要 ICANN 坚持在其现有权责范围之内采取行动。</p>	<p>2009 年 5 月 21 日，ICANN 发布了《有关加强互联网安全性、稳定性和灵活性的计划》以征询公众意见</p>
<p>建议 5.7: ICANN 将按照与美国商务部签订的 IANA（互联网地址分配机构）采购协议，寻求高效的运营措施。</p>	<p>普遍赞成</p>	<p>目前正与商务部协商实施 e-IANA 提议的最后事宜。</p>

附录 B

有关设立 ICANN 机构群体提请理事会复议其决策的特殊投票机制的提案

执行摘要

ICANN 章程需进行修订，以建立一项特殊机制，即采用三分之二多数通过的投票表决机制，在所有支持组织委员会三分之二投票同意和所有咨询委员会三分之二投票同意的情况下，机构群体可要求理事会复议其决策。对于政府咨询委员会，此投票过程需要出席会议的所有成员一致同意，即可启动复议流程。

1. 引言

通过支持组织和咨询委员会对 ICANN 决策展开更广泛的独立审核是 ICANN 机构群体所奉行的理念，在总裁战略委员会 (PSC) 就“增强对机构的信心”而开展的意见征询活动中，这一理念获得了多方的支持，PSC 后来向 ICANN 理事会提交的报告中的“建议 2.8”也正是基于这样的理念。<http://www.icann.org/en/jpa/iic/draft-iic-implementation-26feb09-en.pdf> 在 2002 年 11 月，独立审核事务咨询委员会为审核流程设定了如下目标：“独立审核的目的是对 ICANN 理事会的权力和作为（或不作为）进行有效核查。”这样的表述与利益主体通过“增强对机构的信心”意见征询流程表达的观点相一致。

自 PSC 在 ICANN 墨西哥会议上向理事会呈递报告之后，ICANN 工作人员不断收到包括合同签约方、行业组织以及一些国家/地区政府官员在内的各类利益主体对这种独立审核的口头支持。欧盟委员会信息社会事务委员 Viviane Reding 在 2009 年 6 月的个人公开演讲中也提到这样的建议。

独立审核机制超出了现有的审核评判小组流程所涉及的范围，因此在引入该机制时需要清楚地认识到约束 ICANN 运营活动的各类问责制之间的平衡关系。2008 年 1 月发布的 ICANN 《问责制和透明度的框架和原则》<http://www.icann.org/en/transparency/acct-trans-frameworks-principles-10jan08.pdf> 中阐明了对三套略有冲突的 ICANN 问责制加以平衡的需要。

ICANN 的模式非常独特，因此任何一种传统的问责制定义都不适合 ICANN 的问责制结构...

ICANN 需要对以下三个方面负责：

1. 公共领域责任，处理 ICANN 负责执行的保障利益主体的机制；
2. 机构和法律责任，包括 ICANN 根据适用的法律及其章程应该履行的责任；
3. 对参与群体的责任，确保理事会和执行机构履行的职能与 ICANN 各机构群体的意愿与期望相符。

认识到这三种责任之间的内在冲突很重要。要建立一套有效的问责机制，必须小心地避开这些冲突。”（有关详细信息，请参见 <http://www.icann.org/en/transparency/acct-trans-frameworks-principles-10jan08.pdf> 的第 5-6 页）

2. 提案

ICANN 章程第 IV 条第 5 款需要重新拟定。

新条款应为：

第 5 款. 促使理事会复议其决策的 ICANN 机构群体特殊投票表决机制

- (1) 在理事会做出决议后的 90 天内，或下届 ICANN 国际会议结束后的 90 天内（以时间较晚者为准），ICANN 机构群体可根据三分之二多数票通过的投票表决原则，即在所有支持组织委员会三分之二投票同意和所有咨询委员会三分之二投票同意的情况下，要求理事会复议其决策。
- (2) 对于政府咨询委员会而言，只需提供一份出席实际会议的所有成员的一致意见声明，即视为符合 (1) 中的“三分之二”规则。
- (3) 在经过必要的投票表决后，ICANN 理事会应于下次会议中诚恳地复议其决议。

附录 C

关于设立独立审核仲裁庭的提案

执行摘要

ICANN 章程需进行修订，以新设立一个独立审核仲裁庭，该仲裁庭有权审核 ICANN 理事会在行使决策权时是否遵循了公正、忠实于权力或决策中肯这三项基本原则。独立审核仲裁庭应由国际公认的相关技术专家以及法学家（包括具有丰富上诉裁判经验的资深人士）组成一个常设评判小组。其成员任期应定为五年制，或者到其辞职为止。

对于全球各地采用的审核机制的考察表明，审核若要成立，一般需要将存在的问题反馈给最初决策者来重新处理，但处理时需要遵循审核机构的指导原则。章程中应添加一项条款，规定除非理事会确定专家组的建议不符合本机构的最佳利益，并发布报告向机构群体公布了原因，否则理事会须遵从这些建议。

1. 引言

早在 1998 年有关成立 ICANN 组织的讨论中，一些相关方就首先提出了建立一个针对 ICANN 理事会决策的独立审核流程的问题。2002 年 11 月，独立审核事务咨询委员会进一步考虑了其必要性 (<http://www.icann.org/en/meetings/santiago/irac-final-report.htm>)。该咨询委员会的工作是在涉及范围更广的 ICANN 发展和改革委员会的事务流程下开展进行的。目前的 ICANN 章程条款中规定了三个可以对理事会决策提出质询的不同流程，这至少表示 ICANN 在一定程度上接受了独立审核事务咨询委员会的建议，并达成其目标。这些流程包括：(a) “复议申请”流程，理事会管理委员可通过该流程审核可能对任何个人或实体造成负面影响的行动或不作为；(b) “独立审核评判小组”流程，选举一到三位仲裁员组成独立评判小组来确定特定的理事会行动或不作为是否违反了机构的组织条款或 ICANN 章程条款；(c) “调查专员”流程，通过该流程，相关方不通过上述两个流程也可对特定的理事会行动或不作为表示反对。

但是，一些机构群体成员仍对此表示忧虑，他们认为上述三种流程机制并没有充分达到独立审核的目标。

在总裁战略委员会 (PSC) 就“增强对机构的信心”而开展的意见征询活动中，有多方再次倡导针对 ICANN 决策施行更广泛的独立审核。(<http://www.icann.org/en/jpa/iic/draft-iic-implementation-26feb09-en.pdf>) 在 2002 年 11 月，独立审核事务咨询委员会为审核流程设定了如下目标：“独立审核的作用是对 ICANN 理事会的权

力和行动（或不作为）提供有意义的核查。”该表述与利益主体通过“增强对机构的信心”意见征询流程表达的观点相一致。

自 PSC 在 ICANN 墨西哥会议上向理事会呈递报告之后，ICANN 工作人员不断收到包括合同签约方、行业组织以及一些国家/地区政府官员在内的广泛利益主体对此种独立审核的口头支持。欧盟委员会信息社会事务委员 Viviane Reding 在 2009 年 6 月的个人公开演讲中也提到这样的建议。

独立审核机制超出了现有的审核评判小组流程所涉及的范围，因此在引入该机制时需要清楚地认识到约束 ICANN 运营活动的各类问责制之间的平衡关系。2008 年 1 月发布的 ICANN 《问责制和透明度的框架和原则》(<http://www.icann.org/en/transparency/acct-trans-frameworks-principles-10jan08.pdf>) 中阐明了对三套略有冲突的 ICANN 问责制加以平衡的需要。

ICANN 的模式非常独特，因此任何一种传统的问责制定义都不适合 ICANN 的问责制结构

ICANN 需要对以下三个方面负责：

1. 公共领域责任，处理 ICANN 负责执行的保障利益主体的机制；
2. 机构和法律责任，包括 ICANN 根据适用的法律及其章程应该履行的责任；
3. 对参与群体的责任，确保理事会和执行机构履行的职能与 ICANN 各机构群体的意愿与期望相符。

认识到这三种责任之间的内在冲突很重要。要建立一套有效的问责机制，必须小心地避开这些冲突。”（有关详细信息，请参见 <http://www.icann.org/en/transparency/acct-trans-frameworks-principles-10jan08.pdf> 的第 5-6 页）

本文档在考虑如何建立独立审核机制的过程中，不仅可以参考独立审核事务咨询委员会的工作成果，而且可以从现已纳入 ICANN gTLD 合同的独立仲裁以及新 gTLD 计划中设想的异议处理流程借鉴相关经验。所有这些机制先例都经过了广泛的群体和公众评议。

2. 审核框架

如何对行政权、准立法权、监管权或受托权的行使进行审核，这个问题在许多国家司法体系的法学理论中都有阐述。虽然审核流程的方案多种多样，但它们的一个共同点是承认任何权力都是有限度的。特别是，如果决策权授予的是一个代表他方利益而非自身利益的机构，那么一般认为，对其行使权力进行审核就是正当的；同样的逻辑也适用于应该代表他方利益行使权力但却不作为的情况。

至少，对全球各地采纳的一些审核方式的调查表明，可以依照决策权的三个基本原则对决策权的行使提出审核理由，这三个原则是公正、忠实和合理。

公正

1. 这是确保决策流程公正无私的必要条件。它可能涵盖以下内容：
 - a. 决策的直接受影响者在该决策制定之前有合理机会提交意见；
 - b. 决策的直接受影响者能通过适当渠道了解决策制定者制定决策所依据的信息（视保密性质而定）；
 - c. 决策流程应当不偏不倚。

忠实

2. 这是指在行使权力时要恪守权力的行使范围和目的。这将要求：
 - a. 在所授予的权力范围内，按照所有规定程序做出决策；
 - b. 决策时不考虑（与权力的行使目的以及决策对象所处形势环境）不相关的因素；
 - c. 在考虑所有（与权力的行使目的以及决策对象所处形势环境）相关且必须考虑的因素之后做出决策；
 - d. 决策出于诚信，而非出于权力行使目的之外的任何目的（即不得出于间接或不可告人之目的）
 - e. 决策是切实行使权力（而不是墨守成规）。

合理

3. 如果决策缺乏足够的信服度，无法博得受影响者最基本的认可，应予以审核。此类决策包括：
 - a. 完全超出权力行使的合理范围的决策；
 - b. 缺乏事实依据做出的决策；
 - c. 过度地使用权力而做出的决策，以至于影响到部分人的权益而又未能合理调整以实现适当目的；或者就目的而言构成了不当影响的决策。

3. 提案

ICANN 章程第 IV 条第 3 (1) 款阐明：“对于受影响方认为与机构条款或章程条款不一致的理事会行动，ICANN 应有独立的流程对理事会行动开展第三方独立审核。”现有的 ICANN 独立审核评判小组流程，其审核范围仅限于上述的“忠实”原则（特别是 2 a 部分）以及部分符合上述“公正”原则的 ICANN 章程和机构条款的程序部分。

现提议扩大目前的独立审核评判小组流程的行动范围，以涵盖上面列出的所有三条原则。

新建立的独立审核仲裁庭应该执行新的流程。

现有的独立审核评判小组程序列出如下：

1. 章程第 IV 条第 3 款规定建立独立审核评判小组：
<http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#IV>
2. 有关独立审核评判小组的更多信息（以及国际争议解决中心规则的链接），请访问：http://www.icann.org/en/general/accountability_review.html
3. 有关国际争议解决中心的国际仲裁规则的链接：
<http://www.adr.org/sp.asp?id=33994#INTERNATIONAL%20ARBITRATION%20RULES>
4. 国际争议解决中心有关 ICANN 诉讼程序的补充程序：
<http://www.adr.org/sp.asp?id=32197>

这些程序和规则大部分都能很好地支持新的独立审核仲裁庭（为清楚起见，以下称其为 IRT）的扩展审核范围。不过，ICANN 章程第 IV 条第 3 款需要进行修改，以体现更宽泛的审核范围。此外，国际争议解决中心有关 ICANN 诉讼程序的补充程序也需要进行修改，以体现技术专家的新角色以及下文第 4 部分列出的修改后的成员任命条件。

现提议将 ICANN 章程第 IV 条第 3 (1)、3 (2) 和 3 (3) 款修改为如下内容：

- (1) 除了本条第 2 款提到的复议流程，ICANN 应有独立的流程对理事会行动开展第三方独立审核。此处的“行动”包括理事会做出的决策以及理事会有权采取行动而不作为的情况。
- (2) 实际受到 ICANN 行动影响的任何人都可以申请对该决策或行动进行独立审核。申请独立审核的理由可以是：
 - a. 申请人是 ICANN 事前已知可能会实际受到 ICANN 行动影响的人并且申请人：
 - i. 在 ICANN 做出决策之前未获得合理机会来提出意见；
 - ii. 未获得适当渠道来了解 ICANN 计划采取行动所依据的信息；
 - b. 行动不属于 ICANN 被授予的权力范围之内，或者行动的达成不符合 ICANN 的机构条款、章程、ICANN 的《问责制和透明度框架和原则》的程序条款或 ICANN 理事会已公布的决策；
 - c. 行动是在 ICANN 考虑（与权力的行使目的以及决策对象所处形势环境）不相关的因素之后发生的；
 - d. 行动是在没有考虑所有与权力的行使目的以及决策对象所处形势环境相关且必须考虑的因素之后发生的；
 - e. 行动缺乏诚信，其主要目的有别于 ICANN 当前行使的权力目的（即有不可告人的目的）；

- f. 行动是在没有真正考虑特定事务的具体情况做出的；
- g. 行动完全超出 ICANN 合理的权力行使范围；
- h. 行动是在缺乏事实依据的情况下做出的；或
- i. 行动对申请人现有的权益造成了负面影响，而 ICANN 的目的就可行性和合理性而言可以通过其他不会对申请人或他方造成损害的方式来达成，但 ICAAN 却不当行使了其当前可以行使的权力。

- (3) 这类独立审核的申请将被转介至独立审核仲裁庭（“IRT”）来解决，该仲裁庭是由国际公认的相关技术专家以及法学家（包括具有丰富上诉裁判经验的资深人士）组成的一个常设评判小组。其成员任期应定为五年制，或者到其辞职为止。

应修改第 3 (4) 到第 3 (15) 款，将 IRP 替换为 IRT。

第 3 (8) b 款（“IRP 将有权：判定理事会的某项行动或不作为是否违背机构条款或章程条款”）应该删除。

4. 提高独立审核评判小组的声望

考虑到 ICANN 章程第 1 款“使命”一条所阐明的 ICANN 角色的重要性，其中指出 ICANN 应“对全球互联网的唯一标识符系统进行总体协调，特别是**确保互联网唯一标识符系统能够稳定而安全地运行**”（在此添加了格式以示强调），提议扩大所召集的评判小组成员的构成，使其包括国际认可的相关技术专家以及法学家。鉴于审核申请是针对理事会在与“互联网唯一标识符系统的稳定和安全运行”有关的事务上的行动或不作为，提议这个三人评判小组应包括两名国际认可的技术专家和一名国际认可的法学家。

此外，提议由国际争议解决服务机构指定一个由国际公认的相关技术专家以及国际公认的法学家（包括具有丰富上诉裁判经验的资深人士）组成的常设评判小组。由这些国际公认的知名“法官”坐在“法官席”前，将会提高独立审核评判小组的声望和权威性。

评判小组成员任期应定为五年制或者到其辞职为止（以先到时间为准）。

5. 补救措施

对于全球各地采用的审核机制的考察表明，审核若要成立，一般需要将存在的问题反馈给最初决策者来重新处理，但处理时需要结合当前具体情况遵循审核机构关于“公正”、“忠实于权力”或“决策中肯”标准的指导原则。

这与 ICANN 成立时所遵循的地方法律相一致。按照加利福尼亚州法律，理事会任何时候都必须拥有制定政策的特定权力，而且必须拥有决定事务结果的终极权力。加州非盈利公共利益公司法 (*Cal. Corp. Code § 5110 et. seq.*) 要求，在任何成员都有投票权的基础上，“公司活动和事务的开展以及所有公司权力的行使要通过或遵照董事会/理事会的指示来进行。董事会/理事会可以将公司活动的管理权委派给任何个人/多个人、管理机构/公司或以任何方式成立的委员会，这仅包括管理公司活动和事务的权力及行使所有公司权力，而最终指示权在董事会/理事会。”（请参见 *Cal. Corp. Code § 5210*）。该法律对于责任和职责的授权与放弃有明显的区分。就其本身，虽然理事会有权将特定管理职能委派给委员会和其他第三方，但理事会不能授予任何实体推翻理事会决策或行动的权力，如果这样，则相当于该实体间接控制了机构的活动和事务，因而篡夺了理事会的法律权责。所以，评判小组或其他实体的建立在机构控制权方面如果凌驾于理事会之上，则与加利福尼亚州法律精神相违背。

2002 年 11 月，独立审核事务咨询委员会开始采取将问题传回至理事重新审议和决策的方式。尽管这种程序化的方式已包括在了国际争议解决中心有关 ICANN 诉讼程序的补充程序中 — “IRP [独立审核评判小组] 可以建议理事会暂停任何行动或决策，或者建议理事会采取任何临时行动，直到理事会研究 IRP 的陈述并依照其执行” — 但国际争议解决中心的国际仲裁规则和补充程序对于 IRP 的陈述可以具有何种强制效力没有明文规定。

因此，提议独立审核仲裁庭应具有以下权力：

- a. 如果判定某个申诉合理，可以要求理事会复议相关事务；
- b. 在向理事会提供建议告知申诉的合理方面时，如果仲裁庭认为这样做合适，可以向理事会提供建议，说明理事会如何确保在对其使用公正程序处理的事务进行复议时，忠实于其章程、程序、机构章程以及所行使的相关权力的目的，以及如何确保理事会的决策制定是令人信服的，其行动与其权力范围和目的是相称的；
- c. 建议理事会暂停任何行动或决策，或者建议理事会采取任何临时行动，直到理事会复议相应事务。

现提议章程中增补条款，阐明理事会将遵照评判小组的建议，除非理事会确定这类建议并不能体现机构的最佳利益。按照章程，理事会还要向机构群体公布报告，陈述其确定仲裁庭的建议并不能体现机构最佳利益的原因。

这个新机构将替代 ICANN 章程中阐明的现有独立审核评判小组框架。但是，ICANN 需要确保独立审核仲裁庭不会成为事实上的理事会。例如，让理事会放弃其职责而等待 IRT 来决策事务然后简单地按章程行事是不合适的。

这些新条款将确保新成立的独立审核仲裁庭拥有极高的声望和专业能力，其裁决有完全执行的绝对可能性。但是，为了符合加州法律，新成立的 IRT 不应控制理事会或篡夺理事会的权力。

6. 申诉权

独立审核事务咨询委员会考虑了这个问题并建议：任何实际受到引发争议的 ICANN 理事会行动或不作为的影响的个人或实体均可以提出申诉。这个标准似乎适合本文提议的独立审核流程。

“该原则重申了 ICANN 章程第 III 条第 4(b) 款阐述的‘受影响方’标准。不过，咨询委员会认为，术语‘受影响方’外延过于广泛，因为几乎每一个互联网用户都可以声称 ICANN 理事会几乎任意一项决策在一定程度上都对其造成了影响。因此，委员会建议，在条款中应该加入传统的重要性法律门槛 (Legal Threshold of Materiality) 内容，使独立审核可为那些更直接地受到理事会相关行动（或不作为）影响的个人或实体所用。”

为了降低这种宽松的申诉权导致出现轻率提出申诉的可能性，提议争议解决服务机构还要执行一类“快速核查”流程，以事前识别并排除轻率提出的反对意见，而不需要走完整个争议解决诉讼程序。

7. 申诉人需先利用 ICANN 的内部复议流程

个人或实体要先通过 ICANN 的内部复议流程来解决问题，如果无法解决，再申请 IRT 执行独立审核。

独立审核事务咨询委员会强调：“委员会认为，提出申诉的个人应该先通过 ICANN 的内部复议流程来解决问题，如果无法解决，再提请 IRT 审核。要求在内部补救机制无法解决的情况下再提请独立审核，使争议在进入 IRP 流程前尽可能由 ICANN 理事会自己来解决，这样会有助于提高处理效率。此为，IRP 可以参考利用 ICANN 内部复议流程的所有决策记录来开展工作，包括事实调查和调查结果。”

2009 年 5 月 31 日