

执行摘要

2014 年 3 月 14 日，美国国家电信和信息管理局（NTIA）宣布欲将其对互联网号码分配机构（IANA）职能和相关根区域管理的管理权移交给全球多利益相关方社群。NTIA 要求 ICANN 启动多利益相关方流程来为这次移交制定方案。

在初步讨论 IANA 管理权移交时，ICANN 社群提出了一个更为广泛的话题，即这次移交对 ICANN 当前问责机制的影响。通过这次对话，制定了“加强 ICANN 问责制”流程来提议改革，从而让 ICANN 能够在其与美国政府没有历史合约关系的情况下，制定出一种让全球多利益相关方社群感到满意的问责级别。自 1998 年以来，这一合约关系一直被视为 ICANN 组织级问责制的坚强后盾。

CCWG-Accountability 提案与 IANA 职能的管理并无直接关联，但仍需获得广泛的公众支持才能进行 IANA 管理权移交。此外，CWG-Stewardship 提案（IANA 管理权移交的域名部分）在很大程度上依赖于（明显取决于）通过 CCWG-Accountability 进行的特定 ICANN 层级问责制的实施。

这份汇集了公众意见的提案草案（第 2 版）代表了 CCWG-Accountability 的最新工作成果。这份报告重点关注工作阶段 1 建议草案（在工作阶段 1 中，CCWG-Accountability 会修改 ICANN 的问责安排，在开展 IANA 管理权移交工作之前，这些变更必须已经到位或落实）。在 2015 年 5 月进行的首次公开评议中，CCWG-Accountability 收集了公众对其所建议的方向的反馈，以及对替代建议的偏好。现在，CCWG-Accountability 已纳入了收到的已取得共识的意见，认为这些意见将强化 ICANN 的问责制，有利于履行 CWG-Stewardship 所提出的要求。在这次举行的第二轮公开评议中，CCWG-Accountability 寻求的共识是：该提案是否满足前面描述的两大条件。

CCWG-Accountability 已规划好自身的工作，可以与 IANA 管理权移交的时间表相互协调。工作阶段 1 方案在完成后将呈递给 ICANN 董事会，然后与 ICG 汇编的移交方案一起转交给 NTIA。¹

初始工作是确定工作阶段 1 提案的重点

开始工作时，会启动 ICANN 问责制和管理强化流程（该小组就是通过此流程组建的）、问责制和透明度审核以及当前在 ICANN 落实到位的机制，从而评估社群对问责制的意见。

根据这个初始成果，工作阶段 1 机制定义如下：这类机制已落实到位，使社群确信只要机制取得社群的一致支持（即使它会遇到来自 ICANN 管理层的阻力或者它不利于 ICANN 作为企业实体的利益），始终会实施任何可进一步加强 ICANN 问责制的问责机制。

然后，CCWG-Accountability 确定了四大构建基块，这些基块为需要在 IANA 管理权移交时间框架内落实到位的项目奠定了基础。这些构建基块为：

¹ 请参阅位于以下地址的 ICANN 52 董事会声明：<https://www.icann.org/news/announcement-3-2015-02-12-en>。

- **原则**（即章程） - 原则可确保通过章程来实现 ICANN 的使命、义务和核心价值。
- **被赋权的社群**（即人员及其权力） - 社群是指支持组织和咨询委员会，二者可以在 ICANN 违反原则时联合采取行动。
- **ICANN 董事会**（即高管） - ICANN 董事会负责指导 ICANN 的事务，社群可通过其权力向董事会问责。
- **独立申诉和审核机制**（即司法系统） -
 - 申诉机制可用于根据需要商定审核授权并进行补救。
 - 对独立审核小组进行改革后，其求助门槛更低，费用更低，其常任专家组由 7 位成员组成，可以进行独立的司法裁决，且其裁决对 ICANN 具有约束力。

ICANN 章程变更

修改 ICANN 章程：

- 说明其**使命**是扩大与 DNS 相关的组织活动的范围。
- 纳入《**义务确认书**》，以便强化社群审核流程。

通过一系列权力，强化社群对 ICANN 的管理

给予多利益相关方社群更多管理权力，详述如下。在董事会和社群存在实质性争议的情况下，可以通过这些权力寻求上报途径。这不会干扰 ICANN 的日常运作。

1. **重审或否决运作计划和预算的权力：**在运作计划和预算获得董事会批准以后，社群有权在其实施之前对其进行审核，并且有权否决它们。
2. **重审或驳回对 ICANN “标准” 章程的变更的权力：**在提议的章程变更获得董事会批准以后，社群有权在其实施之前否决它们。
3. **批准对 “基本” 章程的变更的权力：**社群可以决定采用什么流程来同意对 “基本” 章程所做的变更。必须获得社群的大力支持才能进行变更，因此修改章程是由董事会和社群共同决定的。
4. **任命和罢免各个 ICANN 董事会董事的权力：**社群组织可以任命特定的董事，也可以终止其任期，进行重新任命。通常任命方也是罢免方，但在进行到这样一步之前，会在社群范围内进行讨论。
5. **罢免整个 ICANN 董事会的权力：**社群可以启动罢免整个 ICANN 董事会的机制，但这是最后才能采取的终极措施。在运用此权力时，需设立临时董事会以确保机构运作的连续性。

改革独立审核机制，请求启动重审流程

除了前述权力，还应大幅强化 ICANN 的独立审核流程，该流程将是一种完全独立的司法/仲裁职能，服务于 ICANN 社群。独立审核小组将会成为由独立小组成员组成的常任专家组。这些小组成员将通过社群主导的流程来选定。受到实质影响的当事方（在某些情况下包括社群本身）会要求常任专家组启动一个面向该小组的程序。该小组的决策不仅用于评估流程和现有政策的合规情况，而且还用于根据 ICANN 的使命、义务和核心价值标准来评估案例的优劣。此外，该小组的决策还对 ICANN 董事会具有约束力。还建议改进独立审核流程的可访问性（尤其是在成本方面）。

社群可以根据 CWG-Stewardship 的请求，使用此独立审核流程来质疑董事会不实施 IANA 职能审核小组建议的决策。

CCWG-Accountability 提议对 ICANN 的请求重审流程进行多项重大改革，任何在实质上受 ICANN 作为（或不作为）影响的个人或实体均可通过该流程请求对董事会的该行为进行审核或重审。这些改革包括：

- 扩大允许进行请求的范围，使之包括董事会/员工那些违反既定政策、ICANN 使命、义务或核心价值的作为或不作为。
- 要求整个董事会审批重审决策。
- 关注让 ICANN 监察官对与 ICANN 法务部相关的重审请求进行初始评估。
- 扩大决策类型，增加驳回流程的透明度，同时还为董事会提供合理权力，允许其驳回琐碎无聊的请求
- 更多地与董事会董事而不是 ICANN 员工进行交流。
- 改进流程的透明度和可访问性，将请求重审的申请时间从 15 天延长到 30 天，并提供反驳机会。

将社群机制设计成既合法又有可执行性

对各种法律结构或机制进行了探讨，使得社群能够按合适的结构或机制进行组织，能够在加利福尼亚州拥有“法律人格”（或法律地位）。CCWG-Accountability 建议使用唯一成员模型。这是 ICANN 的支持组织和咨询委员会联合参与的社群机制，目的是通过 ICANN 的唯一成员行使其社群权力。在这种模型中，根据社群机制做出的社群决策将直接决定权力的行使。将通过 ICANN 章程来建立仅允许 ICANN 的具有法律人格的成员参与的社群机制，同时还会说明社群机制唯一成员的组成和权力。愿意参与社群机制的支持组织与咨询委员会将一起充当 ICANN 的法人。

唯一成员的每项决定将由 SO 和 AC（包括投票组和非投票组）通过自己的正式决策流程做出，在此之前会进行社群范围内的讨论。SO、AC 或任何个人不需“加入”ICANN（或成为唯一成员）即可行使其权力，ICANN 参与者没有新的法律义务。

GNSO、ASO、ccNSO 和 ALAC 已经明确其目的就是在这个社群机制中行使投票权力。社群机制被设计得十分开放，因此其他 AC 以及 ICANN 中可能出现的新的组都可以在将来加入并参与投票方案。

基本章程

实际上，ICANN 的章程一般可以通过董事会决议来更改（三分之二多数制）。CCWG-Accountability 提议修订 ICANN 的章程，以便制定一系列基本章程来实施特别的保护，这些基本章程只能在获得董事会 75% 成员同意的情况下进行变更，而且在此之前必须获得社群的批准（参见上面的权力 #3）。提议的基本章程包括以下内容：

- 使命、义务及核心价值
- 独立审核流程
- 六大社群权力
- 可用于修订基本章程的方式
- 以唯一成员模型为基础的社群机制
- IANA 职能审核和客户常任委员会，以及 CWG-Stewardship 提出的任何其他要求。

对建议的强化措施进行压力测试

CCWG-Accountability 章程的一大基本内容，就是要求通过压力测试来确定 ICANN 的稳定性并评估现有的和提议的针对 ICANN 社群的问责机制是否充分。此提案确定了一系列（37 项）压力测试，测试了如何处理财务危机或破产情况、如何处理无法满足运作期望或无法对外部利益相关方负责的情况，以及如何应对法律行动。

实施和后续步骤

从 NTIA 移交 IANA 管理权之前，必须实施或致力于完成工作阶段 1 的变更项目。根据 CCWG-Accountability 的大致估计，实施将需要九个月，因为需要完成多项并行的工作和变更，某些情况下还需要多个公开评议期。

在审议期间以及与独立法律顾问讨论的过程中，显而易见的是，此报告中提议的所有要求将会得到实施，而 ICANN 仍然是总部位于加利福尼亚州的一家公益机构（在其他管辖区也称为非营利性组织）。但是，将需要修改 ICANN 的企业设立章程和基本章程，从而根据 CCWG-Accountability 的提议向多利益相关方社群授予权利。

CCWG-Accountability 的评估结果是，其在公共评议期内发布的建议在预算、社群赋权、审核和纠正机制以及申诉机制（包括与 ccTLD 相关的特定要求）方面与 CWG-Stewardship 预期保持一致。小组感谢 CWG-Stewardship 提供的建设性的和持续性的协作，这种协作是在 2014 年 12 月建立起来的，并且自此之后一直保持。

工作阶段 2 中审议的问题

工作阶段 2 关注那些在方案制定和全面实施方面所需时间超出 IANA 管理权移交期限的问责制主题。根据工作阶段 1 的情况，CCWG-Accountability 列出了需要在工作阶段 2 考虑的事项，其中包括：

- 细化工作阶段 1 提案的运营详细信息，包括但不限于：
 - 为增强型独立审核流程制定流程规则。
 - 改进 ICANN 预算和规划流程可以确保社群提出建议的权力，并可确保对这些建议进行恰当的考虑。
 - 定义 ICANN 社群论坛的可行形式
 - 澄清对董事会董事信托义务的理解，以及对董事会董事行为的相关预期。
- 进一步评估各种强化措施，增强 ICANN 中政府的参与度。
- 考虑 11.3 部分所描述的管辖区问题。
- 强化 SO 和 AC 的问责制（见 8.3 部分）。
- 在 ICANN 组织内部营造一种追求透明度的文化：
 - 限制 ICANN 拒绝透明度和信息披露请求的权力。
 - 强化监察官的角色和职能。
 - 强化 ICANN 的申诉政策。
 - 增加 ICANN 与政府打交道的透明度。
- 针对 ICANN 的 IT 系统，定义安全审核与认证要求。
- 考虑在组织的各个阶层全面改进多样性（参见 8.1 部分）。
- 明确 ICANN 应采用什么形式来将人权影响分析纳入其使命中。