|  |  |
| --- | --- |
| **全权代表大会（PP-14） 2014年10月20日-11月7日，釜山** | logo_C_ |
|  |  |
|  |  |
| 全体会议 | **文件 59-C** |
|  | **2014年7月31日** |
|  | **原文：英文** |
|  | |
| 秘书长的说明 | |
| 关于国际电联信息/文件获取的进一步研究 | |
|  | |
|  | |

|  |
| --- |
| 摘要  2014年理事会要求秘书处对国际电联文件的获取问题进一步研究并将适当文件和理事会有关该议项的讨论摘要提交全权代表大会，以便做出决定。  本文件进一步介绍国际通行的信息获取政策要素。文件所述内容不代表秘书处对未来走向的观点。这是一份事实文件，提交全权代表大会供讨论此问题用。 |

# 1 背景

1.1 理事会在2014年会议上审议了秘书处起草的关于获取国际电联文件的背景文件（[C14/INF/20](http://www.itu.int/md/S14-CL-INF-0020/en)号文件）。文件就文件制作、出版、信息等关键术语给出了定义，并概述了联合国及其专门机构以及国际电联的普遍做法。

理事会要求秘书处进一步研究国际电联文件获取问题，并将适当文件和理事会有关该议项的讨论摘要提交全权代表大会，以便做出决定。

1.2 理事会有关此议题的讨论概要，见[附件1](#Annex1)。

# 2 国际电联的现状

2.1 自国际电联创立以来，收集和传播信息一直是其工作的核心。信息被定义为事实、数据或观点等知识的传播或再现，可通过数据库、文件、出版物、有声录音、电子邮件、图像等进行储存。

2.2 当前，国际电联关于这类信息的获取和提供政策体现在秘书长当时批准的两份文件中：

– 信息通报（1982年11月4日）– 内部，“国际电联档案：描述和获取”。该文件阐述公众获取国际电联档案室保存的历史记录的方式。

– 群发函DM-1013（2000年1月27日），“TIES系统访问指南”。该文件介绍成员国、部门成员和常驻代表团通过电子方式获取国际电联工作文件用于大会和会议。

这些文件仅涉及某些信息类型和获取方式。自2000年以来未进行复审和更新。

2.3 向公众开放的信息

国际电联历史上曾向公众公开大量信息，至今仍一以贯之。定期向公众公开的信息 – 销售或免费提供 – 包括下列资料[[1]](#footnote-1)：

– 新闻稿

– 讲话稿

– 声明

– 公告/通函[[2]](#footnote-2)

– 本组织活动的一般信息（宣传册、彩页、网页、社交媒体平台）

– 国际电联活动的影像资料

– 回顾本组织历史的文件和信息（国际电联历史门户网站）

– 出版物，包括：

• 本组织基本文件

• 行政法规

• 国际电联大会最后文件

• 理事会决议和决定

• 国际电联建议书

• 手册、导则、说明、工具书

• 业务出版物（如，国际频率表，广播电台和电报站列表等）

• 主要与无线电频谱和卫星轨道管理相关的软件和数据库，以及国际电联标准化部门的一些数据库（如，国际编码资源等）

• 各类报告、分析，包括行业和信息通信技术趋势的报告

• 讲习班、研讨会和专题讲座的进程

• ICT数据、数字、统计解析

• 术语表和词汇表

• 国际电联新闻（前身是1869—1933年的电讯期刊，1934年-1993年的电信期刊）

2.4 获取国际电联大会和会议信息

国际电联大会包括：全权代表大会、世界国际电信大会、世界和区域无线电通信大会、世界和区域电信发展大会。

国际电联会议主要包括：理事会会议，国际电联标准化部门和无线电通信部门全会、研究组会议、部门顾问组会议和无线电规则委员会会议。

2.4.1 信息获取方式

国际电联的所有大会和会议文件在信息获取方面地位相同。无论日程、成员国文稿、秘书处文件、会议纪要等，只限国际电联成员使用，不向外界提供。WCIT-12是一次例外。大会决定成员国文稿应向公众开放，但大会的其他文件则仍然只限于TIES用户使用。

2.4.2 获取的时间

在会前和会间，大会和会议文件不向外界提供，但会议结束后可提供会议部分或全部文件。这一做法过去很普遍，但是自1992年以后日趋严格。如今，有些情况下，会议结束后过一段时间才向外界提供大会和会议文件。

– 但是这一做法有两个例外：

• WCIT-12：大会决定成员国的文稿立即向公众开放。

• 所有RAG会议：所有文件立即向公众开放。

2.5 新型公开协商

2013年，在制定2016-2019国际电联战略规划草案过程中首开先河推出了公开协商的创举。共举行三次公开协商：秘书长通过新型民意平台开展一次非正式公开协商；[理事会2016-2019国际电联战略规划和财务规划起草工作组](http://www.itu.int/en/council/wg-sfp/Pages/default.aspx)就战略规划框架建议和2016-2019战略规划草案文本举行两次公开协商。

2.6 有关国际电联做法的详情，见[C14/INF/20](http://www.itu.int/md/S14-CL-INF-0020/en)号文件。

# 3 国际上的现行政策和做法

3.1 自2008年以来，越来越多的国际和政府间机构承认信息权，通过广泛披露信息政策赋予个人索要信息和提供信息的权利。

3.2 2013年，秘书处对粮农组织、国际民航组织、国际原子能机构、国际农发基金、国际劳工组织、联合国开发计划署、联合国教科文组织、联合国工发组织、联合国儿童基金会、万国邮联、世卫组织、世界气象组织、世界知识产权组织、世界银行等14个联合国机构、基金和计划署进行了一项调查。通过互联网进行了初步研究，研究结果已通过联合国管理机构秘书处小组传达给各机构。粮农组织、国际农发基金、联合国教科文组织、联合国工发组织、世界知识产权组织和世界气象组织已对信息进行了核验。

3.3 几年来，为加强透明度和问责制，为伙伴和利益攸关方，包括公众，提供准确及时的信息，有些机构已制定了信息披露政策。

– 例如：国际劳工组织（2008年）、联合国开发计划署（2008年，2013年修订）、[国际农发基金](http://www.ifad.org/gbdocs/)（2010年）、联合国儿童基金会（2010年，2011年更新）、世界银行（2010年，2013年修订）、世界粮食计划署（2010年）、联合国项目服务办公室（2012年）。[[3]](#footnote-3)

这些政策的前提是披露的所有信息和文件是本组织产生的。但是，在所有情况下，如果信息属于保密类信息则例外，因此不向外界披露。

3.4 其他组织虽没有正式的信息获取或披露政策，但是会定期向公众提供其运行和管理的相关信息。无论何种情况，都必须遵循上述3.2段所述正式信息获取/披露政策规定的例外。

– 例如：世界知识产权组织、联合国教科文组织、世卫组织、国际原子能机构、粮农组织

3.5 2014年，秘书处对ETSI、IEEE、IETF、ISC和ISO等5个标准化组织就信息披露政策和做法做了一次调查。这些组织没有正式的信息获取/披露政策，但都定期在其网站上发布有关该组织及其活动的各类信息。关于标准制定信息和标准制定工作组文件，则依据标准制定工作组的构成、作用和职能，以及外界在标准制定过程中的参与程度，向外界提供的信息数量和类型不尽相同。

# 4 信息获取政策的共同要素

根据对联合国和其他国际组织做法的研究，可以确定以下共同要素：

1 主要术语的定义

• 信息

• 文件

• 出版物

• 获取/信息披露

2 原则表述

• 总原则：该组织关于信息公开、透明和披露的立场（多数组织正逐渐趋向支持有条件的披露）

• 范围：信息获取政策应确立指导获取该组织创造、收取和使用的所有形式和媒介承载的所有类型的信息的基本原则。

• 目标：该组织的目标是什么？

• 其他国际组织具有共性的目标包括：

– 便于所有利益攸关方，包括广大公众参与该组织的工作

– 信息共享：以开放和透明的方式运行，以展示对利益攸关方和公众有意义的成果，从而激发他们的信心

– 公众获取信息有助于更好地认识该组织的使命和工作

• 对成员的裨益：信息获取是否是成员的福利？这种福利是否优先于公众的知情权？

3 例外

• 信息不外泄应有明确和具体的理由。信息获取的例外/限制所涉及信息类型应该是其披露对个人或公众合法利益造成的潜在危害大于信息公开带来的利益。

• 例外应基于文件的内容而非类型。

• 例外应对内容类别进行一般性描述。应利用说明/标准对该组织的所有文件进行评估，确定是否公开、限制或保密。可以单独制定程序，根据限制类别对组织的现有文件进行分类。

• 在可能的情况下，例外应设有时限。获取政策中应说明限制的范围和期限（可规定一个具体时限，或具备某种具体条件）。

• 通常例外类别包括：

i 个人信息；

ii 法律、纪律或调查问题有关的信息；

iii 有损安全和保障的信息；

iv 成员国/成员或第三方秘密提供的信息；

v 商业信息；

vi 财务信息；

vii 内部审议或决策过程中需要的信息

4 执行问题

• 如何向公众开放和提供信息？

– 在组织网站上主动发布信息

– 向区域信息中心发布信息

– 接受个人索要信息的申请

• 谁负责处理信息索取申请？处理信息索取申请的程序是什么？

• 建立监督委员会/信息获取委员会[[4]](#footnote-4)，负责监督下列政策的落实：

– 向管理层提供有关政策运用的建议

– 审议关于披露例外清单上的信息的建议

– 确保政策的落实和运用保持一致

– 受理和裁决上诉申请

– 向员工发布政策落实指南，包括制定有关划分本组织限制类别的文件类型的程序和导则

– 定期审查政策和程序，提出改进建议

5 上诉程序

• 个人对于获取信息申请被拒有哪些申诉权利？程序如何？谁负责处理申诉？

附件1

C14/92号文件：行政和管理常设委员会主席的报告，以及  
C14/99号文件：第九次全体会议记录

摘要

**C14/92号文件摘要：**行政管理常设委员会主席的报告

**……..**

有关获取国际电联文件的一般性政策（[C14/INF/20](http://www.itu.int/md/S14-CL-INF-0020/en)和[C14/64](http://www.itu.int/md/S14-CL-C-0064/en)号文件）

7.9 美国代表介绍了有关获取国际电联文件的文件，以便提高国际电联各项决定的透明度，完善决策进程并确保问责制。

7.10 该文件建议将全权代表大会的文件提供给公众。

7.11 文件获取政策应谨慎考虑受到保护的个人和第三方隐私、法律特权、合同、专有或商用信息以及某些管理事宜。

7.12 虽然许多代表对此提案表示支持，一些代表提醒委员会在对外提供文件时应谨慎行事。多数代表希望提高透明度。虽然一些代表支持向公众披露文件以提高国际电联各项决定的透明度，完善决策进程并帮助确保问责制的实施，一些代表认为，在向公众披露信息时必须谨慎行事。

7.13 国际电联法律顾问确认指出，有关获取国际电联文件的一般性政策决定必须由全权代表大会做出。

|  |
| --- |
| **建议**  7.14 委员会建议秘书处进一步研究该问题并将适当文件和理事会有关该议项的讨论摘要提交全权代表大会，以便做出决定。 |

***---***

获取内部审计员、独立管理顾问委员会（IMAC）和外部审计员的报告  
（[C14/61](http://www.itu.int/md/S14-CL-C-0061/en)和[C14/62](http://www.itu.int/md/S14-CL-C-0062/en)号文件）

7.15 获取国际电联文件并向公众披露外部审计员和内部审计员以及IMAC报告的问题成为长时间激烈辩论的主题，由此，代表频频发言。

7.16 多数代表希望提高透明度。虽然一些代表支持向公众披露文件以提高国际电联各项决定的透明度，完善决策进程并帮助确保问责制的实施，一些代表认为，在向公众披露信息时需谨慎行事。他们认为，文件必须经过全面审议和审核，以避免形成错误结论。

7.17 美国向委员会提交的提案建议理事会公开提供内部审计员和IMAC的报告。

7.18 秘书处在理事会财务和人力资源工作组（CWG-FHR）2014年3月的会议上介绍了一份全面的有关获取国际电联文件的报告。当时，秘书处要求理事会进一步考虑公开提供内部和外部审计员的报告以及独立管理顾问委员会（IMAC）的报告。

7.19 提供内部审计报告是联合国和一些联合国机构已采取的做法。文件突出了向公众披露内部审计报告对于增强国际电联的可信度、透明度和问责制的重要性。

7.20 在例外情况下，当信息威胁个人的安全和安危、侵犯其应有的权利或危害正在进行的法律行动时，可采取保密措施，如可为此修改内部审计报告。

7.21 一些代表对此提案表示支持，其他理事则提出一定的保留，许多理事希望推迟讨论，以便争取更多的赶时间用来分析和研究该问题。

7.22 美国介绍了有关将外部审计员年度报告公布在国际电联对外开放的网站上的提案，该提案符合联合国系统的最佳做法。

7.23 该提案突出了财务管理做法透明对于增强所有利益攸关方的信心并确保其对组织及其使命给予不断支持的重要性。

7.24 一些代表提出了案文建议，反映出各种忧虑，目的在于达成协商一致，即向理事会建议在PP-14做出有关获取国际电联文件和公众披露的一般性政策决定之前作为例外情况暂时公开提供IMAC和外部审计员的报告以及内部审计员的年度报告摘要。这种临时安排不得在PP-14就此事宜酌情做出决定之前为未来在此方面的行动创造任何先例。

7.25 国际电联法律顾问确认指出，国际电联理事会有权就此问题做出决定。

|  |
| --- |
| **建议**  7.26 委员会建议理事会批准在PP-14就获取国际电联信息和文件的一般性政策做出决定之前作为例外暂时公布：  – IMAC的报告；  – 外部审计员的报告；及  – 内部审计报告的摘要。  在PP-14酌情就此事宜做出决定之前，这种临时安排不应给未来此方面的行动造成任何先例。 |

**……..**

**C14/99号文件：**第九次全体会议摘要记录

**……..**

“..1.6 一位理事说，第7.14段中的建议应明确提及2014年全权代表大会（PP-14）….”

..“1.25 在遵守讨论过程中一致认可的相关修正案文的前提下，理事会批准了第1.7、2.7、3.5、4.7、5.2、6.4、7.8、7.14、7.26、7.35、7.37、7.43、8.2、9.8、10.7、11.5、12.8、13.5、14.6、15.4、15.5、18.9和19.14段中的建议，从而亦酌情**批准、通过、认可**或**注意到了**下列案文”。

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. 注意，信息获取的权利问题与获取成本问题是两个单独的问题。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 总秘书处通函仅限于TIES用户，但是三个部门的所有类型的通函向外界开放。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 制定正式信息获取或披露政策的国际组织/政府间组织有：美洲开发银行（IADB）（2010），亚洲开发银行（2011）和非洲开发银行集团（2013）。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 建立监督委员会的国际组织有世界银行、联合国开发计划署（UNDP）、联合国项目服务办公室（UNOPS）、联合国粮食计划署（WFP）、美洲开发银行（IADB）。 [↑](#footnote-ref-4)