



第六十九届会议

议程项目 120 和 121

加强联合国系统

联合国改革：措施和提议

改善联合国的行政和财政运作

秘书长的报告

摘要

大会在第 68/306 号决议中,请秘书长审查会员国和观察员国常驻代表团及其工作人员在纽约所开账户遇到的阻碍或障碍,以及这些阻碍或障碍对其办公室适当运作造成的影响,以及秘书处与纽约银行机构的金融关系;基于从特派团收集的资料,本报告载有对常驻代表团及其工作人员所经历影响的分析。本报告还介绍了东道国根据该决议的邀请提供的关于银行系统适用的个人资料和信息保密方面的规范和法规的信息。



一. 背景

1. 大会在第 68/306 号决议中,请秘书长审查会员国和观察员国常驻代表团及其工作人员在纽约所开账户遇到的阻碍或障碍,以及这些阻碍或障碍对其办公室适当运作造成的影响。决议还要求提供有关秘书处与纽约银行机构金融关系的信息。大会请东道国提供关于银行系统适用的个人资料和信息保密方面的规范和法规的信息。

二. 数据收集

2. 为了取得有关资料,秘书处进行了一次调查。调查包括两个组成部分,分别针对常驻代表团和常驻代表团工作人员。各常驻代表团被要求就与工作人员有关的调查问卷提交一份综合答复。各常驻代表团被要求完成网上调查问卷;调查问卷也有打印文本。

3. 为确保信息安全,该调查问卷被安排在内部信息和通信技术系统中,置于联合国的一个机构数据中心内,符合信息安全的国际标准。因此,该调查问卷能够得到防火墙和闯入者探测系统的监测和保护。

4. 截至调查问卷关闭时,在 193 个会员国和 2 个观察员国中,共有 34 个常驻代表团提交了有效回答,占代表团总数的 17.4%。截止日期后收到的答复没有列入本报告。

5. 所收集的数据仅用于本报告编写之目的。本报告中的分析并不指向任何具体的常驻代表团或其工作人员,以保护隐私及个人数据和资料。

三. 对常驻代表团在纽约所开设账户的影响

6. 在 34 个作出答复的常驻代表团中,有 19 个代表团(55.9%)在 2010 至 2014 年期间遇到过纽约金融机构单方面关闭银行账户的情况。大多数账户(9 个)关闭发生在 2011 年。在那个期间,每个代表团被关闭的银行账户数量平均为两个。在这 19 个代表团中,有 7 个(36.8%)被金融机构关闭一个账户,有 6 个(31.6%)被关闭两个账户。12 个常驻代表团(63.2%)表示账户被关闭的原因与当地监管要求有关。

7. 共有 16 个常驻代表团(84.2%)表示,关闭银行账户导致代表团正常运作遇到困难,同时 3 个特派团(15.8%)发现没有受到账户关闭的影响。大多数代表团(15 个特派团,占 78.9%)认为,中断所造成影响的货币价值未知。一些代表团则对影响进行量化(损失从 75 000 美元至 5 000 万美元不等)。

8. 关闭银行账户所造成的影响包括难以支付工作人员和供应商(73.7%);难以支付给联合国的摊款和自愿捐款(57.9%);以及难以进行资金转账(52.6%)。

9. 在银行账户关闭后, 17 个代表团(89.5%)采取行动在纽约开设新的银行账户, 2 个代表团(10.5%)则使用了关闭前开设的其他银行账户。

10. 采取行动开立新账户的常驻代表团可以分为以下三类: 在纽约设法开设新账户的代表团; 在纽约以外设法开设账户的代表团; 以及未能设法开设新账户的代表团。

在纽约设法开设新账户的常驻代表团

11. 在采取行动的代表团中, 15 个(88.2%)能够设法在纽约开新的账户, 大多数代表团在一个月内(13 个代表团或 86.7%)开设了新的银行账户。少数代表团用了一至三个月时间。这类代表团平均接触了纽约的 5 个金融机构, 60%经历过至少一次拒绝。经历过一次拒绝的代表团中有 50%以上理解这是由于当地监管要求, 其他代表团表示不知道为何被拒绝。作为银行账户被关闭和开设新账户之间的一项临时措施, 8 个代表团(53.3%)使用了替代银行账户, 其余 7 个代表团(46.7%)没有作出任何临时安排。

在纽约以外设法开设新账户的代表团

12. 在采取行动的代表团中, 1 个(5.9%)能够设法在纽约以外开新的账户, 并且耗时少于三个月。该代表团接触了纽约的 4 家金融机构, 均遭不明原因拒绝。该代表团之后接触了纽约以外的一家金融机构, 并能够在该机构开设新的银行账户。该代表团使用现金进行必要交易, 作为临时安排。

未能在纽约或其他地点开设银行账户的常驻代表团

13. 在采取行动的代表团中, 1 个(5.9%)未能在纽约或其他地点开设新账户, 并且该代表团迄今未能找到解决方案。因此, 该代表团使用现金交易开展正常业务。

四. 对常驻代表团工作人员在纽约所开设账户的影响

14. 在对问卷作出答复的 34 个常驻代表团中, 22 个(64.7%)曾遇到过工作人员银行账户被纽约金融机构关闭的情况。受影响的工作人员总数为 100(占 30.0%)。这些账户关闭大多发生在 2013-2014 年期间, 也有一些情况发生在 2011 年和 2012 年。这些代表团中有 45.5%理解这是因为当地监管要求, 其他代表团表示被拒绝的原因不明。

15. 所有代表团均指出, 银行账户被关闭导致其受影响的工作人员日常生活遇到困难。约 90.9%的代表团指出, 工作人员所受影响的货币价值未知; 一些代表团估计影响在 55 000 美元至 200 万美元之间。银行账户被关闭影响了工作人员开展日常生活所需金融交易的能力, 例如支付账单(86.4%); 偿还贷款(36.4%); 领取薪金和津贴(81.8%); 以及资金转账(54.5%)。

16. 在工作人员受到影响的 22 个代表团中, 16 个代表团(72.7%)为开设新的银行账户提供了协助。各代表团提供的协助包括: 寻觅纽约金融机构(68.8%); 组织情

况介绍会(56.3%); 以及向金融机构提供介绍信(18.8%)。只有一个代表团将所提供的协助量化为 5 000 美元, 其他代表团未能估算其协助的货币价值。

17. 在银行账户关闭后, 来自 21 个代表团的 97 名受影响的工作人员(97%)采取行动在纽约开设新的银行账户, 同时 3%的受影响工作人员没有采取任何行动, 未行动的原因无法从答复中得出。

18. 采取行动开立新账户的工作人员可以分为以下三类: 在纽约设法开设新账户的工作人员; 在纽约以外设法开设新账户的工作人员; 以及未能设法开设新账户的工作人员。

19. 60%以上的代表团报告称, 其受影响的头两类工作人员没有做出任何临时安排。同时, 有 27.3%的代表团表示, 受影响的工作人员使用了在纽约或纽约以外开设的替代银行账户。

在纽约设法开设新账户的工作人员

20. 在采取行动的受影响工作人员中, 来自 19 个代表团的 92 人(94.8%)设法在纽约开设了新账户。大多数代表团报告称, 其受影响的工作人员在一个月内开设了新账户: 11 个代表团(57.9%)指出所用时间少于两周, 7 个代表团(36.8%)的工作人员表示能够在一个月内开设新账户。受影响的工作人员所接触的纽约金融机构数量为 1 至 6 家。近 60%的代表团指出, 受影响的工作人员接触了一家金融机构, 有 8 个代表团(42.1%)受影响的工作人员遭到了纽约金融机构的拒绝。共有 15 名受影响的工作人员(16.3%)遭到了平均 2.3 家金融机构的拒绝。有关代表团认为, 拒绝是因为当地监管规定或出于不明原因。

在纽约以外设法开设新账户的工作人员

21. 在采取行动的受影响工作人员中, 来自 2 个代表团的 4 名工作人员(94.8%)设法在纽约以外开设了新账户。他们开设新账户平均用了不到两个星期的时间。一个代表团指出, 受影响的工作人员在纽约以外开设新账户的原因是纽约金融机构出于当地监管要求予以拒绝。其他代表团没有具体说明原因。拒绝其申请的金融机构平均为 1 家。

未能在纽约内外设法开设新的银行账户的工作人员

22. 在采取行动的受影响工作人员中, 1 人(1.0%)未能设法在纽约内外开设新账户。无法从收到的答复中得知该工作人员是否已找到解决办法。

五. 秘书处与纽约银行机构的金融关系

23. 秘书处目前与纽约大约 40 家银行机构保持金融关系。这种关系涉及存款、支付、投资和外汇, 有 6 家提供消费者银行服务。

六. 银行系统适用的个人资料和信息保密方面的规范和法规

24. 以下各段中的资料是由东道国根据第 68/306 号决议第 5 段提供的。

一般法律框架：联邦和州法、成文法和普通法

25. 就诸如银行及其客户之间商业关系而言，没有一部单一的美国法律可供援引。联邦成文法、州成文法以及普通法准则(这本身可能因不同州而异)均可发挥作用，来帮助确定银行对客户个人资料可以或不可以做哪些事情，并说明银行如果超出其权力时客户的追索权。有些法律制度拥有适用所有情况(政府和商业)的单一数据保护综合立法框架，一视同仁对待商业数据保护的各个方面，并由一个统一的行政强制执行机制(数据保护机构)提供支持。美国隐私法针对不同情况有不同规定，导致金融机构掌握的个人信息与联邦政府、州政府或地方政府等非金融机构掌握的同样信息的隐私权监管有所不同。较之于美国隐私法律的其他部分，美国金融隐私法接近于拥有一个全面的联邦立法框架，但各州法律和普通法仍然能发挥重要作用。

联邦法

26. 在银行收集和持有的个人信息方面，银行客户隐私权主要受到联邦《格雷姆-里奇-比利雷法》的保护。该法律颁布于 1999 年，消除了限制银行、证券和保险业整合的法律和监管障碍。根据该法律关于隐私权的规定，以及其执行条例(“条例 P”)，所涵盖金融机构，包括商业银行和信用社在内，均有一项尊重其客户隐私权并保护这些客户的非公开个人资料安全和保密的积极和持续的义务。“非公开个人资料”是指一个金融机构从个人处获得的或有关该个人的无法在其他地方公开获得的任何能够进行个人识别的金融资料。然而，请注意《格雷姆-里奇-比利雷法》的保护仅适用于来自或有关个人的、能够进行个人身份识别的金融资料。因此，例如，《格雷姆-里奇-比利雷法》并不限制银行与其他机构分享其汇总的关于其客户群的人口学统计信息，乃至属于个人但已经被剥夺了所有个人标识符(如姓名、地址和身份证号码)的信息。另外请注意，《格雷姆-里奇-比利雷法》的保护不适用于来自或关于商业企业或其他机构的信息，除非它包含了个人资料在内。

27. 根据《格雷姆-里奇-比利雷法》，银行保护其客户隐私的义务主要表现在要求其在关系最初开始时，并在之后每年向客户提供明确和突出的通知，说明其分享信息的政策和程序，并且在与第三方分享任何个人非公开信息之前为客户提供选择退出的机会。然而，对于某些类型的信息共享，银行并非必须提供一个选择退出的机会，其中包括：实现、管理或执行消费者请求或授权的某项交易；防止欺诈、未经授权交易、索赔或其他责任；用于所需的机构风险控制；用于执法和特定监管机构，或用于调查涉及公共安全事项；以及遵守联邦、州或地方法律，或其他适用的法律要求。

28. 除了《格雷姆-里奇-比利雷法》，其他联邦法律也限制银行使用和共享某些具体类型的信息。特别是，《联邦公平信用报告法》对银行使用来自消费者报告机

构的消费者报告(包括消费者信用报告和信用分数在内的一类信息)进行监管。《联邦公平信用报告法》禁止银行获得这种消费者报告,除非为具体可允许的意图,包括评价信贷交易、审查账户或保险承保。该法还建立了一个强有力的抑制因素来限制银行共享来自消费者报告的信息,将这样做的银行归类为消费者报告机构,使其受制于严格的法律义务,面临可能遭受私人诉讼的风险。但是,应该指出的是,法定例外允许银行与其有关联者共享消费者报告的信息,前提是它向消费者通告这一做法并提供退出的机会。

州隐私法

29. 如果州法律提供的金融信息保护比《格雷姆-里奇-比利雷法》更为有力,则被认为违反联邦法,因而不能取而代之。其中一项法律是《加州金融信息隐私法》根据《加州金融法典》,金融机构不得与非附属第三方为营销目的分享非公开个人信息,除非得到消费者确认的同意,但可以与附属第三方为营销目的分享非公开个人信息,前提是向消费者提供通知以及选择退出的机会。《格雷姆-里奇-比利雷法》中所述的豁免很大程度上得以保存。

30. 一些其他州也有类似法规,但大多数没有。重要的是,纽约没有。因此,金融机构在纽约获得的个人资料主要受到上述联邦法规和普通法的保护。

普通法

31. 虽然普通法按照定义几乎不可能得以全面总结,一些广泛适用的普通法原则也影响到银行使用或分享其客户个人资料的能力。

32. 一般来说,银行使用或分享客户个人信息如损害客户声誉或生计,将不可避免面临客户提出民事诉讼要求其承担赔偿责任的风险。这一过失赔偿责任可能来自于银行的故意或因疏忽行为,但如果客户遭受因银行行为导致的可以计算的经济损失,最易提起此类诉讼。如客户打算就所不希望的商业招揽造成的侵犯隐私或仅仅是个人信息被共享这一事实对银行提起诉讼,且并未受到特别因信息共享而导致的负面后果,则能否起诉或如何起诉将更为不确定。

33. 除了侵权赔偿责任外,如果银行依据合同负有某种处理客户个人资料的具体义务,则银行违反此类合同义务应使其在既定的合同框架内承担赔偿责任。银行与客户之间可能导致此类义务的合同包括存款账户协议、托管协议、贷款协议、不动产抵押贷款和信托契约。然而,普通法并不承担任何此种义务;任何合同必须明确规定银行责任,才能予以追究。

七. 结论

34. 基于收到的答复,共有 19 个代表团经历了代表团银行账户被单方面关闭的情况。此外,来自 22 个代表团的 100 名工作人员也有同样的遭遇。在受到影响

并采取行动开设新账户后，88.2%的代表团和 94.8%的工作人员大多能够在一个月的时间内开设新的银行账户。尽管这些账户关闭造成的影响难以用货币价值衡量，大多数受影响者表示其日常业务和日常生活遇到困难。

35. 秘书处赞赏东道国当局为确保所有联合国会员国和观察员国常驻代表团及其工作人员获得充分便利以履行其职责，确保在平等、公平和非歧视的基础上向他们提供银行服务便利方面所提供的援助。

八. 有待大会采取的行动

36. 请大会注意到本报告。
