

难民互联互通

流离失所和网络断联

国家报告



合法访问移动连接和
数字金融服务





难民互联互通

流离失所和网络断联

国家报告

合法访问移动连接和
数字金融服务

联合



GSMA代表了全球移动运营商的利益，将750多家运营商与更广泛的移动生态系统中的350多家公司联合起来，包括手机和设备制造商、软件公司、设备供应商和互联网公司，以及邻近行业的组织。GSMA还每年在巴塞罗那、洛杉矶和上海举办业界领先的全球移动通讯大会活动，以及Mobile 360系列区域会议。

欲了解更多信息，请访问GSMA公司网站www.gsma.com在Twitter上关注GSMA:@
GSMA

多亏了大佬的大力支持才得以实现



目录

简介	5
国家报告	6
阿富汗	6
孟加拉国	10
巴西	13
布隆迪	16
喀麦隆	20
中非共和国	24
乍得	28
刚果民主共和国	32
埃塞俄比亚	36
约旦	40
肯尼亚	44
黎巴嫩	48
毛里塔尼亚	52
尼日尔	56
尼日利亚	60
卢旺达	64
坦桑尼亚	68
土耳其	72
乌干达	76
赞比亚	80

简介

这些国家报告提供了相关国家的流离失所者，即寻求庇护者、难民和归国难民在获取手机服务方面的法律问题的信息。每份报告包含以下信息：

1. 流离失所人员登记和身份证明
2. SIM卡登记
3. 了解客户条例
4. 手机钱包
5. 数据保护

信息来源包括相关监管机构或政府各部免费发布的信息、学术论文和其它互联网来源。难民署当地工作人员提供了关于所在国实际情况的具体资料。

本报告的内容（包括信息和链接）是免费提供的，旨在帮助尽可能多的人和组织。我们力图确保本报告中的内容是准确和最新的，但是：

- 我们无法保证内容的准确性
- 遇到具体情况时，您应寻求适当的专业意见
- 特别说明，第三方的信息由第三方提供，难民署对这些内容的质量或准确性不承担责任

我们不对任何链接网站的内容负责，也不对您使用链接网站上的信息或服务所造成的后果负责。我们不保证这些链接将一直有效。本网站不认可或支持任何特定的商业产品或业务。链接到第三方网站并不意味着对其认可；您必须根据自己的判断来决定该网站上的信息或服务是否适合您的需要。

欲了解更多信息，请访问
www.unhcr.org/innovation/connectivity-for-refugees/



阿富汗

73.67 78.81

国际电信联
盟 (ITU) 监管跟
踪系统总分

GSMA
手机钱包监管指数

是 否

1951 年
《难民公约》
缔约国

数据保护和隐私立法

流离失所人员登记和身份证明

自2002年以来，已有600多万阿富汗人返回阿富汗，其中包括在难民署主导的自愿遣返方案下得到援助的520多万难民。大多数人是从巴基斯坦（430万人）和伊朗（92万人）遣返的，从其他国家返回的人数较少。全国所有34个省和近400个地区都发生了遣返运动，其中大多数（61%）被遣返回了五个省：喀布尔（130万）、楠格哈尔（100万）、昆都士（326000）、巴格兰（276000）和坎大哈（186000）。

难民署在其东道国向归国难民发放了自愿遣返表格（VRF），以便提供援助（现金赠款）和实行重返社会干预措施，包括入学和政府土地分配计划。自愿遣返表格不是身份证明，归国难民应在返回时申请阿富汗国民身份证件（tazkira）。根据难民署对归国难民的调查，2017年，94%的受访归国难民获得了国民身份证件（而在本次调查期间受访的普通民众中，这一比例为90%）。国民身份证件不包括地址信息，并且由于没有国家在线注册数据库，因此无法访问发证机构持有的记录，但政府打算在电子国民身份证件中引入此功能。¹

目前有75 548名来自巴基斯坦北瓦济里斯坦机构的难民居住在霍斯特省和帕克蒂卡省，还有在难民署登记的527名难民和寻求庇护者主要居住在喀布尔、赫拉特、坎大哈、巴尔赫和贾拉拉巴德的城市地区。难民署向城市居民中的难民和寻求庇护者发放身份证件，但目前没有向霍斯特和帕克蒂卡的巴基斯坦难民发放证件（因为政府拒绝批准向这些人发放证件）。由于缺乏正式承认的文件，难民或寻求庇护者无法出国旅行或在阿富汗找到合法工作。

难民署估计，阿富汗境内因冲突和自然灾害而造成的国内流离失所人数约为200万，其中包括自2018年初以来约55万名的流离失所人员。这些数字只包括政府控制地区的国内流离失所者，因为在反政府分子控制的地区没有可靠的流离失所者数字。

SIM卡登记

根据阿富汗《电信法》，在阿富汗需要按法律规定进行SIM卡登记。SIM卡登记程序由通信和信息技术部监督，由阿富汗电信管理局管理，要求用户提供国民身份证件或护照复印件、照片和签名。

在没有国家难民法律的情况下，移动网络运营商不接受寻求庇护者和难民证书作为登记SIM卡的身份证明，但实际上，这些人群通常会在不在当地商店登记的情况下非正式地购买SIM。

对于归国难民（阿富汗国民），需要提供公民证件，例如国民身份证件或阿富汗护照，才能获得SIM卡。在联合国难民署和国际移民组织（IOM）的倡议努力下，2017年11月，阿富汗政府同意移动服务提供商根据难民署和国际移民组织的遣返文件（难民署自愿遣返表格或国际移民组织返回证明），在难民署或国际移民组织归国难民处理中心向归国难民发放SIM卡。

¹ 由于一些政治敏感问题，对能够连接国家登记数据库的电子国民身份证件的引入目前仍在搁置中。

但是，归国难民必须在抵达其原籍地或预定目的地后的3个月内出示身份证件 (tazkira) 以完成登记手续；否则，其SIM卡将被停用。

了解客户条例

阿富汗是亚洲/太平洋反洗钱小组 (APG) 的准成员。阿富汗中央银行的《反洗钱/反资助恐怖主义责任与预防措施法规》是关于了解客户/客户尽职调查的主要法规，其中第²章：客户身份证件要求第7条和附件II-客户的客户身份证件要求阐述了具体要求。金融机构必须从客户处获得以下信息和证件：

1. 全名、
2. 性别、
3. 国民登记卡、公民身份证件或护照、
4. 永久地址和邮寄地址、
5. 出生日期、
6. 国籍、
7. 职业、
8. 收入和收入来源、
9. 电话号码（如有）和
10. 照片。

对于寻求庇护者和难民来说，没有护照就不可能开设银行账户。此外，为难民和寻求庇护者提供地址证明是件很困难的事，因为出于安全原因现有证件上没有个人住址。难民署在proGres²中确实有难民的地址信息，但由于许多城市难民和寻求庇护者住在临时住所或经常搬家，所以很难保持准确的记录。合法服务获取问题可能通过国家难民法最终解决，该法律目前处于草案阶段。已经建立了一个难民法特别工作组，难民署是该工作组的成员，并设有专门的论坛，可以在颁布难民法之前提出与了解客户/客户尽职调查有关的问题。

对于归国难民（作为阿富汗国民），只有持有适当的民事证件，如国民身份证件或护照才可以在银行开户。

手机钱包

根据世界银行的全球普惠金融指数数据库，阿富汗的手机钱包普及率（就15岁以上的账户持有者而言）为27.84%。管理手机钱包的主要法规是电子货币机构法规，该法规认可基于风险的了解客户/客户尽职调查方法，但仅适用于客户对客户的交易。低风险类别的手机钱包交易只需要“简单的客户身份证件”，包括以下内容（加上重点）：

- 任何由政府签发的针对特定持有人的证件或身份证件；
- 任何私人签发的能充分说明持有人个人身份的证件；
- 专门区分或识别个人的任何设备或做法，无论是常规方式还是其它方式；或
- 与相关反洗钱/反恐融资法规一致的任何设备或做法。³

这有可能为寻求庇护者和难民提供合法获取手机钱包的途径。事实上，据报道，2018年底，阿富汗中央银行授权某些手机钱包运营商接受难民署的任何信函或其他形式的证明（包括自愿遣返表以及寻求庇护者和难民证明），以便于进行基于现金的干预方案中的手机钱包服务的SIM登记。

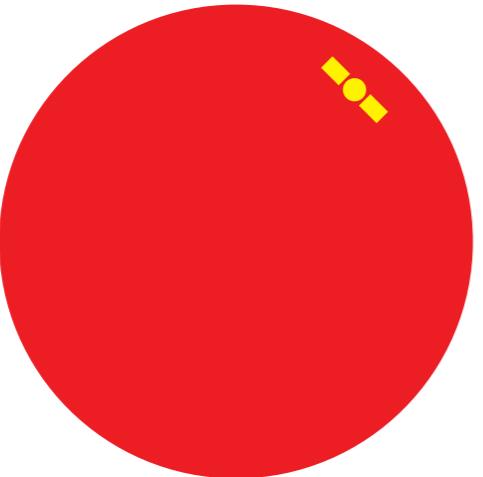
数据保护

阿富汗目前缺乏完善的数据保护法律框架。⁴

² 难民署自2004年以来一直使用proGres电子登记和案例管理系统，以便于对难民进行连续登记，并且可以数字方式记录每个人的个人资料和照片。

³ http://www.aba.org.af/pdf_view_server.php?file=../uploaded/pdf/regulations/Money%20Service%20Providers

⁴ https://unctad.org/en/Pages/DITL/STI_and ICTs/ICT4D-Legislation/CountryDetail.aspx?country=af



孟加拉国

75.50 70.70

国际电信联
盟 (ITU) 监管跟
踪系统总分

GSMA
手机钱包监管指数

否

否

1951 年
《难民公约》
缔约国

数据保护和隐私立法

流离失所人员登记和身份证明

截至2019年1月31日，孟加拉国有909235名罗兴亚难民，其中只有4%在联合国难民署进行了登记。难民署发起了一项活动，以核实在政府登记过程中收集的资料，并用一个唯一的个人身份证号码取代家庭证明文件，以便向12岁以上的个人发放身份证，以及包括所有家庭成员照片和个人信息的家庭证明文件。这些证件由孟加拉国政府和难民署联合签发。此外，约有三分之一的罗兴亚难民持有世界粮食计划署 (WFP) 发放的SCOPE 卡，但这并不用于身份查验。这些难民可能还持有其它证件，如内政部发放的卡、家庭统计卡和配给卡。这些证件之间存在大量重复，孟加拉国政府/难民署的登记程序旨在消除这些重复，并提供唯一的身份证明。

SIM卡登记

孟加拉国法律要求用户进行 SIM 登记，见 2011 年颁布的《蜂窝移动电话运营商监管和许可准则》，（请参阅《用户登记》第 38 条）。根据孟加拉国邮电司电信监管委员会 (BTRC) 的规定，在孟加拉国进行SIM卡登记需要用户提供身份证件或护照的复印件，以及由国家数据库（截至2015年底）⁵验证的指纹生物特征，以激活移动连接。

禁止使用同一身份证件注册超过15张SIM卡。2017 年，BTRC 提议将每个人可登记的 SIM 卡数量从 20 张减少到 5 张，但遭到移动网络运营商的强烈反对，理由是许多合法手机号码会受到影响。监管机构和行业随后商讨了现行登记数量上限的折衷方案（每人 15 张 SIM 卡）。BTRC 会定期停用同一身份凭证名下超过此限额 SIM 卡。⁶BTRC 对每张未登记的 SIM 卡处以 50 美元的罚款。⁷在 2016 年，出于隐私原由及对境外机构访问的担忧引发了一场 SIM 生物特征识别登记的法律挑战，但最终并未获得成功。⁸2019 年 1 月，BTRC 启动了IMEI 数据库，以期减少非法进口设备的使用。⁹

孟加拉国难民合法获取SIM卡极为困难，因为他们无法获得所需的身份证件。据报道，BTRC已明确禁止向罗兴亚难民出售SIM，并将向罗兴亚人提供已登记的SIM卡的行为定为犯罪。有¹⁰人因向罗兴亚人出售移动设备和SIM而被捕¹¹并且已警告移动网络运营商不要违反法律为难民提供网络连接。¹²据报道，政府目前正在制定向罗兴亚人出售 SIM 卡的程序。

- 5 <https://bdnews24.com/bangladesh/2015/12/16/bangladesh-launches-registration-of-mobile-phone-sims-with-biometric-details>
6 <https://www.telecomasia.net/content/bangladesh-block-3m-registered-sims>
7 <https://www.thedailystar.net/frontpage/sim-re-registration-must-139189>
8 <https://www.dhakatribune.com/bangladesh/2016/04/13/biometric-sim-registration-legal>
9 <https://www.thedailystar.net/business/telecom/bangladesh-telecom-regulator-mobile-phone-imei-database-launched-legal-import-mobile-handset-169131>
10 <https://bdnews24.com/bangladesh/2017/09/23/bangladesh-regulator-bans-selling-mobile-sims-to-rohingya-refugees>
11 <https://www.thedailystar.net/rohingya-crisis/5-rohingyas-jailed-selling-mobile-sims-1487776>
12 <https://www.thedailystar.net/business/operators-selling-sims-rohingyas-face-action-govt-1466884>

了解客户条例

孟加拉国参加了亚太地区反洗钱小组 (APG)，是金融行动特别工作组的准成员。2012年《防洗钱法》是孟加拉国推动了解客户要求的关键法规，该法定义了基本的客户尽职调查要求，包括基于以下三个证件之一的客户身份识别和身份认证：国民身份证、公民证明或驾照/护照以及地址证明。¹³孟加拉国金融情报局设在孟加拉国银行（该国中央银行）内，负责强制执行该法规。孟加拉国银行将推出一个电子“了解客户”(eKYC)系统，通过该系统，银行账户可以在不填写纸质文件的情况下开立。¹⁴

与获取SIM卡一样，孟加拉国的难民在获得金融服务方面也面临严峻挑战。由于缅甸不承认他们的公民身份，罗兴亚人从未从其祖国收到任何形式的官方文件来证明他们的身份（例如护照）。孟加拉银行表示，经难民署核查的身份证足以满足了解客户要求，但在政府允许难民获得现金之前，这一工作一直处于停滞状态。针对特定对象，在小范围内进行了少量现金试点。



手机钱包

根据世界银行的全球普惠金融指数数据库，孟加拉国的手机钱包普及率（按15岁以上的账户持有者计算）为21.25%。孟加拉国银行发布了手机钱包准则：2015年《孟加拉国移动金融服务 (MFS) 监管准则》重申了银行账户的了解客户和客户尽职调查要求。2018年，孟加拉国金融情报局成立了一个由监管机构、政府机构和服务提供商参与的焦点小组，撰写一份研究论文《手机钱包反洗钱/反恐融资条例：孟加拉国的政策选择》，确定手机钱包的洗钱和恐怖主义融资的风险，并提出政策建议，包括对了解客户/客户尽职调查要求进行分层的可能性。¹⁵

由于孟加拉国的难民无法合法获得移动连接或金融服务，他们合法获得手机钱包的途径也受到严重限制。

数据保护

孟加拉国目前缺乏完善的数据保护法律框架。¹⁶

巴西

91.50 79.28

国际电信联盟 (ITU) 监管跟踪系统总分

GSMA
手机钱包监管指数

是

1951年《
难民公约》
缔约国

是

数据保护和隐私立法

13 <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/bangladesh/document/addressing-customer-due-diligence-obligations-promote-rohingya>

14 <https://www.thedailystar.net/business/electronic-kyc-june-1540792>

15 <https://www.afi-global.org/blog/2018/08/mlcft-regulations-mobile-financial-services-mfs-policy-options-bangladesh>

16 https://unctad.org/en/Pages/DTL/STI_and_ICTs/ICT4D-Legislation/CountryDetail.aspx?country=bd

流离失所人员登记和身份证明

截至2018年年中，巴西承认的难民主要为：叙利亚人（3164）、刚果人[民主共和国]（1497）、哥伦比亚人（1291）、安哥拉人（1128）和巴勒斯坦人（514）。与此同时，截至2018年底，积压的庇护申请约有86,000宗，涉及10,150名身份已获承认的难民寻求庇护者主要由以下国家难民组成：委内瑞拉人（46776）、海地人（10540）、塞内加尔人（6943）、古巴人（5670）和安哥拉人（4892）。这些关注对象的情况差异很大。

就位置而言，寻求庇护者和难民分布在全国各地，主要集中在圣保罗、里约热内卢、巴西利亚和库里提巴等城市地区。委内瑞拉寻求庇护者主要通过巴西北部罗莱马州的陆地边界进入巴西，大部分人集中在那里。

这些难民中的许多人会带着他们原籍国的身份证明件抵达巴西，包括护照、出生证明、国民身份证件和选民登记卡。在抵达巴西后，寻求庇护者会获得寻求庇护者证书（难民登记证明）、税务身份证号码（Cadastro de Pessoa Física[CPFs]）和工作许可证。根据第9277/18号联邦法令，在申请庇护后，寻求庇护者会获得一份被称为“国家移民登记局临时证件”的身份证明件。此外，会向已获承认的难民发放身份证件，以前称为RNE卡，现已改名为国家移民登记卡。

巴西政府完全负责签发这些证件。巴西联邦警察是巴西的国家移民机构，承担向已承认的难民发放寻求庇护者证书、身份证件和旅行证件的法律责任。劳动部负责发放工作许可证（carteira de trabalho）。财政部负责发放个人税卡(CPF)。

居住在城市地区非稳定住房的难民经常面临住址证明方面的困难，因为那里的住房价格很高，而且要求很高（需要文件和担保人），因此很难获得正式租住。巴西为委内瑞拉难民在北部罗来马州建立了临时庇护所，但为生活在此类庇护所中的人提供住址证明是一项挑战（这些避难所类似于难民营，但出于政治原因，巴西政府采用了不同的庇护所术语）。难民署和管理庇护所的合作伙伴组织可提供信函，确保提供地址证明，但一些银行还要求提供其它文件，例如合作伙伴非政府组织（NGO）妥善管理庇护所的证明、难民署或合作伙伴NGO名下庇护所的电费/水费等。难民署正在努力倡导和提高银行机构对该问题的认识。

SIM卡登记

根据巴西2003年7月18日颁布的联邦法律第10.703号法令，必须进行SIM卡登记。在联邦法律之后，州法律又提出了额外的要求。¹⁷用户可以通过提供身份证号码和有效的个人税卡（对于预付费账户）来激活SIM卡。第二个条例是国家电信监管局的第477/2007号决议，要求移动服务提供商也要收集用户的地址。没有CPF的人（例如外国游客）可以联系移动运营商针对非巴西居民的特别服务，该服务需要护照号码和家庭住址等个人信息才能登记SIM卡。某些移动网络运营商反对SIM卡登记法令。例如，全国手机运营商协会向巴西联邦最高法院提出上诉，质疑圣保罗州的法律。¹⁸

虽然一些没有CPF的难民可能会让朋友或熟人代其登记SIM卡，但在巴西，提供身份证明并不是获取SIM卡的主要障碍，因为大多数人都有所需的身份证件。最大的困难是其它文件要求，例如地址证明。移动运营商代理商缺乏对法律要求的了解也是获取SIM卡的障碍之一。

了解客户条例

巴西自2000年以来一直是金融行动特别工作组的正式成员。推动反洗钱/反恐融资要求的关键法规是1998年3月3日第9.613号法令；2012年第12.683号法令对其进行更新。2017年7月7日第3.813号《通告》规定了作为了解客户/客户尽职调查流程的一部分，需要提交政府颁发的哪些形式的身份证明。¹⁹主要的监管机构是巴西中央银行和金融活动管制委员会。

要在巴西开设银行账户，个人必须提供居住证明（带有效的登记地址）、身份证号码，和个人税卡虽然巴西法律规定，应向寻求庇护者和难民提供身份证号码和个人税卡，但通过支付租金或购买财产的方式正式登记到某个地址对许多关注对象来说仍是一件很困难的事。

根据巴西中央银行第3.813号通告中的规定，联邦警察签发的寻求庇护者证明是开立银行账户的有效身份证件。然而，在巴西，这类证件是一张A4纸黑白纸，没有表现出官方性质，给寻求庇护者开设银行账户带来了实际困难。预计上述第9277/18号联邦法令将改变这种情况。

此外，难民署还与巴西的银行建立了正式的伙伴关系，以帮助难民获得银行服务。建立这种伙伴关系的目的是向银行代理人提供有关难民问题和难民法的信息，以便他们能够更好地帮助这些人。

手机钱包

根据世界银行的全球普惠金融指数据库，巴西的手机钱包普及率（按15岁以上的账户持有者计算）为4.84%。2013年，第12865号法律和相关法规允许非银行发行电子货币，但目前巴西没有移动网络运营商提供传统的手机钱包服务。

数据保护

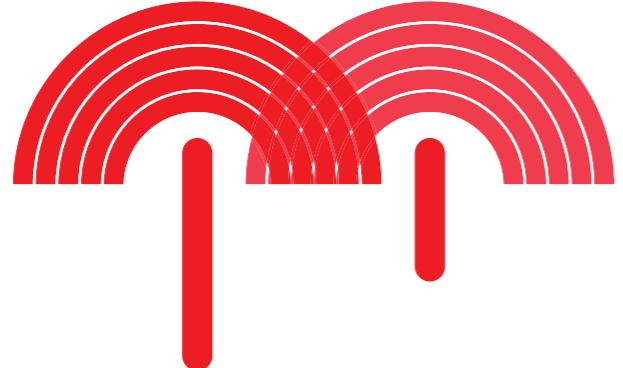
截至2018年8月，巴西建立了全面的数据保护法律框架。²⁰

17 例如，请参阅圣保罗的要求：auto: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2016/lei-16269-05.07.2016.html>

18 <http://www.telesintese.com.br/operadoras-vao-ao-stf-contra-lei-de-sp-que-obriga-cadastro-de-comprador-de-cellular/>

19 https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50360/Circ_3813_v1_O.pdf

20 <https://www.insideprivacy.com/international/brazils-new-general-data-privacy-law-follows-gdpr-provisions/>



布隆迪

70.00 75.03

国际电信
盟 (ITU) 监管跟
踪系统总分

GSMA
手机钱包监管指数

是 否

1951 年
《难民公约》
缔约国

数据保护和隐私立法

流离失所人员登记和身份证明

截至2018年6月30日，布隆迪共有72 609名难民（共计17 638个家庭）。这些难民绝大多数来自刚果民主共和国（71 255人）。还有40 287名（13 285个家庭）被遣返回布隆迪的归国难民。

移民总局 (CGM) 将向寻求庇护者颁发临时居留许可证。国家保护难民和无国籍人员办公室（法语称为ONPRA）是布隆迪政府的难民机构，负责向难民发放难民身份证件。遣返部向归国难民提供遣返证明。大约25%的归国难民持有国民身份证件，29%的人持有出生证明。所有难民家庭的户主都会收到自愿遣返表格。这三个实体（CGM、ONPRA和遣返部）都由内政部管理。

SIM卡登记

在布隆迪，SIM卡登记是一项法律要求，并受电信管制局监督。不同通告的要求不同，包括：

1) 关于向未被移动运营商识别身份的人员销售SIM卡的通知；2) 关于移动电话用户注册的通知；和 3) 关于停用未注册的SIM卡的通知。

根据规定，用户信息必须包括姓名、完整地址、出生地和日期。用户还必须提供其国民身份证件或护照的复印件。用户必须亲自到场注册。如果网络运营商违反这些规定，将会被处以上一年度营业额1%的罚款。如果在这一经济处罚之后，运营商没有对这种情况进行补救，监管机构有权吊销运营商营业执照。2015年7月，布隆迪所有未注册的SIM卡均被停机。2016年3月，布隆迪通过了一项法律（第540/356号部级法律），禁止拥有一同一网络运营商的两张SIM卡。该法第1条规定，任何人需要双SIM卡都必须获得监管机构的特别授权。²¹

难民身份证件和遣返证明都足以在布隆迪登记SIM卡。

了解客户条例

布隆迪只是东部和南部非洲反洗钱小组 (ESAAMLG) 的观察员（即不是正式成员），该小组本身也是金融行动特别工作组的准成员。第1/02号法律（2008年2月颁布）规定银行和其他金融机构必须报告可疑交易，以应对反洗钱/反恐融资问题。²²

²¹ <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38816/Joint-submission-to-the-Universal-Periodic-Review-of-Burundi-by-ARTICLE-19-and-others.pdf>

²² https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditstdict2012d2_en.pdf

2015年，美国国务院报告未将布隆迪视为重要的洗钱或恐怖主义融资中心，但警告说：“布隆迪政府已颁布了反洗钱/反恐融资法律并已成为相关公约的缔约国，但尚未拿出资金、提供培训、实施政策或在实践中表现出反洗钱的政治意愿。布隆迪共和国银行，即布隆迪中央银行负责监督和检查金融机构是否遵守反洗钱/反恐融资法规。要求银行向当局报告大额存款或交易的法律没有得到执行。布隆迪国家警察金融犯罪部门（FCU）和财政部金融情报部门（FIU）均未进行任何金融调查。可靠的资料表明，金融情报部门没有正常运作，也没有向该部门指派任何人员。布隆迪执法人员缺乏调查金融犯罪方面的培训和专门知识。”²³

2017年10月，难民署对布隆迪境内的金融服务提供商进行了评估，确定难民和归国难民可以分别凭难民身份证件和“遣返证明”获得金融服务。

手机钱包

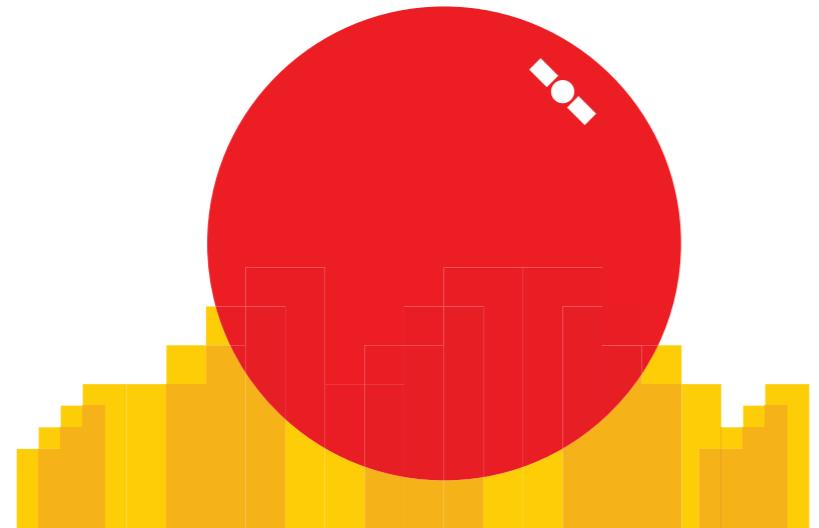
世界银行全球普惠金融指数数据库中没有布隆迪境内 15 岁以上手机钱包帐户持有者的数据。目前尚未颁布手机钱包方面的法规。但是，据报道，难民身份证件或遣返证明足以在该国开设手机钱包帐户。

数据保护

布隆迪目前缺乏完善的数据保护法律框架。²⁴

布隆迪法律要求进行 SIM 注册2015年7月，在布隆迪所有未经注册的SIM卡均被停机。2016年3月，布隆迪通过了一项条例，禁止拥有同一网络运营商的两张SIM卡。

²³ <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcpt/2015/supplemental/239156.htm>²⁴https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-47317-8_14



喀麦隆

56.00 72.20

国际电信联
盟 (ITU) 监管跟
踪系统总分

GSMA
手机钱包监管指数

是 **否**
1951 年
《难民公约》
缔约国
数据保护和隐私立法

流离失所人员登记和身份证明

截至2018年7月31日，喀麦隆收容了692094名关注对象，其中包括261245名中非难民和98640名尼日利亚难民。大多数中非难民居住在东部、阿达马瓦和喀麦隆北部的农村地区（243314人），其它难民（17931人）则居住在雅温得和杜阿拉的城市地区。96727名尼日利亚难民生活在米纳沃难民营和极北省的收容社区，1913人生活在城市地区。除这些难民外，喀麦隆还有7 659名寻求庇护者、238 099名国内流离失所者和83 141名归国难民。人道主义机构估计，西北和西南地区有160 000名流离失所人员。

在喀麦隆，难民署向难民发放难民身份证件（法语缩写为CIR）。因此，除了投票权外，他们享有与喀麦隆人相同的权利。CIR只向18岁及以上的成年人发放。身份证件上没有难民的确切地址，只有难民登记的城市。

难民家庭户主还可领取难民署发放的家庭成员证书（法语为ACF），这是难民家庭的身份证明。难民署可向难民签发持有者证书，以便于他们在喀麦隆境内旅行。国家安全代表团可为庇护国境外旅行签发公约旅行证件(CTD)。寻求庇护者有难民署签发的寻求庇护者证明，该证明还向他们提供身份证明，确保他们能受到国际保护。

根据2005年7月27日²⁵ 所颁布的法律第9条，喀麦隆政府承认联合国难民署签发的证件，允许难民和寻求庇护者在喀麦隆合法居留。这些证件是难民和寻求庇护者仅有的能证明自己身份的证件。他们不需要出示国民身份证件、护照或居留证。

SIM卡登记

喀麦隆法律强制要求SIM卡登记。许多不同的法律中有SIM卡登记的各种要求，包括：1)2010年12月21日关于喀麦隆电子通信的第2010/013号法律，2) 2012年7月14日第2012/1637号法令，规定了用户和终端识别的详细规则；3) 2015年9月3日第2015/3759号法令，规定了电子通信网络用户和终端设备识别的详细规则，以及4) 2016年6月15日第112-2016/ART/DG/DT号决定，取消了对用户标识模块数量限制的程序。SIM卡的注册由电信管理局监管。

SIM卡登记的有效证件括国民身份证件（或申请表收据）、护照、居留许可证或难民身份证（CIR）。因此，获得CIR的难民可以合法地登记SIM卡。根据法律，用户最多可注册三张SIM卡。²⁶据报道，Orange和MTN在2016年对近300万张SIM卡停机。²⁷尽管如此，在2017年，监管机构对MTN处以660万美元的罚款，罪名是违反SIM卡登记规定，此外还将其运营许可期限减少了一年。²⁸

25 <https://www.iiste.org/Journals/index.php/JLPG/article/viewFile/23516/23922>

26 <http://www.art.cm/fr/content/foire-aux-questions>

27 <https://www.businessincameroon.com/telecom/0907-6365-since-1st-july-2016-orange-and-mtn-cameroun-deactivated-close-to-3-million-unregistered-sim-cards>

28 <https://www.businessincameroon.com/telecom/0312-7612-telecom-regulator-imposes-mtn-cameroun-a-cfa3-5-billion-fine-and-reduces-its-licenses-duration-by-a-year>

了解客户条例

喀麦隆参与了中非反洗钱行动组织 (Groupe d' Action contre le blanchiment d' Argent en Afrique Centrale, 简称“GABAC”)，该组织是金融行动特别工作组的准成员。喀麦隆的反洗钱法于2005年生效。其了解客户要求通过官方身份证件来验证客户的身份和地址。该身份证明在人工检查后需要进行复印（不需要独立核实）。²⁹ 相关监管机构是中非国家银行 (BEAC)，该银行是一家为六个中非国家服务的中央银行。美国国务院建议“喀麦隆政府，包括国家金融调查局、喀麦隆金融情报机构应继续与非洲反洗钱委员会 (GABAC) 合作，按照国际标准实施有效的反洗钱/反恐融资制度。”³⁰

虽然CIR被认为是在喀麦隆开立银行账户合法有效的身份证件形式，但难民在一些银行机构开户时经常遇到困难。难民和寻求庇护者抱怨金融机构对难民证件的有效性缺乏了解，造成有些人无法与银行或汇款机构进行交易。

手机钱包

根据世界银行的全球普惠金融指数数据库，喀麦隆的手机钱包普及率（按15岁以上的账户持有者计算）为15.14%。BEAC颁布的关于开展电子货币发行活动的第01/11号法规 CEMAC/UMAC/CM 对该国家手机钱包的使用作出了规定。

喀麦隆的难民往往通过手机钱包中心进行交易，这些中心同意根据CIR进行注册。当以身份证件为由拒绝手机钱包注册时，难民署可能会为难民采取干预措施。

数据保护

喀麦隆目前缺乏完善的数据保护法律框架。

由于喀麦隆的银行机构对难民身份证件的有效性缺乏了解，其境内的难民在与这些银行机构打交道的过程中面临诸多困难。造成有些人无法与银行或汇款机构进行交易。

29 <https://www.pwc.com/gx/en/financial-services/publications/assets/pwc-anti-money-laundering-2016.pdf>

30 <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcpt/2014/supplemental/227748.htm>

流离失所人员登记和身份证明

截至2018年11月30日，中非共和国(CAR)共有6947名难民和寻求庇护者，其中2574人来自南苏丹，1790人来自刚果民主共和国(DRC)，1709人来自乍得，530人来自苏丹，344人来自其它国家。这些难民和寻求庇护者主要分布在6个城市：班吉：2317人(33.35%)、奥博：2607人(37.53%)、恩代莱：1427人(14.88%)、班巴里：205人(2.95%)、姆博基：359人(5.17%)、拉斐：32人(0.46%)。

2018年1月至11月，难民署驻中非办事处协助了3724名中非难民自愿遣返(刚果布拉柴维尔3536人、贝宁86人、喀麦隆45人、其它国家57人)。同时，共有103 841名来自喀麦隆和乍得的中非难民自发遣返，并已在难民署外地办事处登记。

难民一经国家资格委员会认可或在其登记后(即南苏丹人根据“初步认定”协议)即获得身份证件，同时向寻求庇护者提供寻求庇护者证明，直到他们收到认可决定。难民身份证件上有一个条形码，其中包括持有人的个人资料。难民身份证件和寻求庇护者证明都是中非共和国官方身份证件(带有难民署的标志)。

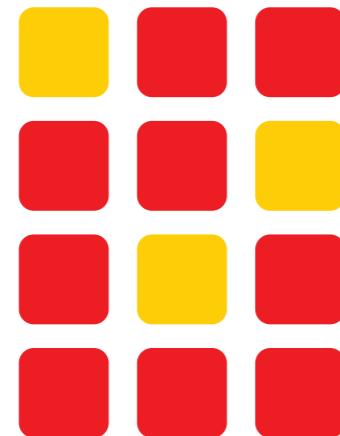
归国难民抵达中非时要持有难民署签发的自愿遣返表格(VRF)，难民署在他们抵达中非时会收集这些表格。抵达时未持有中非共和国国民身份证件的归国难民将获得为期三个月的身份证遗失声明，以使他们能够申请新的ID卡。

SIM卡登记

根据2015年11月3日第012/2015/ART/DG号决定的规定，中非共和国法律要求进行SIM注册。³¹邮电部2017年7月10日发布的另一份通知规定了对未登记SIM卡停机的流程：停用中非共和国的身份不明的SIM卡用户号码。SIM卡登记合规性由电信监管机构监督。

2014年，出于国家安全考虑首次提出SIM卡登记时，该倡议面临着一个特殊的挑战：许多农村地区的公民缺乏任何形式的身份证件。当时，为了避免此类问题，建议Azur(该国最大的移动网络运营商)允许没有身份证件的用户在有身份证件的保证人陪同下注册他们的详细信息，³²

难民身份证可用于激活SIM卡。已发放国民身份证件的归国难民也可以登记SIM卡。身份证遗失声明也可用于购买SIM卡，然后进行登记。



中非共和国

51.33 70.72

国际电信联盟
（ITU）监管跟踪系统总分

GSMA
手机钱包监管指数

是 否

1951年
《难民公约》
缔约国

数据保护和隐私立法

³¹ 该文件并未公开提供，因此很难确定在中非共和国登记SIM卡的确切身份要求。

³² <https://www.telegeography.com/products/commsupdate/articles/2014/07/31/sim-registration-process-gets-underway-in-the-car/>

了解客户条例

中非共和国参与了中非反洗钱行动组织 (Groupe d' Action contre le blanchiment d' Argent en Afrique Centrale, 简称“GABAC”)，该组织是金融行动特别工作组的准成员。相关的监管机构是中非国家银行 (BEAC) ，这是一家为六个中非国家服务的中央银行。

2015年，美国国务院指出：“在中非共和国的大多数治理领域，对反洗钱法规的监督和执行都有些松懈。政府缺乏监督金融活动和执行法律的能力和政治意愿，对相关执行机构在这方面的责任界定不清。中非共和国已建立了金融情报部门，但由于缺乏资金和人员，该部门仍无法运作。几乎没调查金融犯罪方面的专门知识。警察局确实有金融犯罪调查组，但目前尚不清楚它在一年中能处理多少案例。”³³

凭借难民身份证可以在中非共和国开立银行账户。拥有国民身份证的归国难民也可以登记SIM卡。

手机钱包

世界银行全球普惠金融指数据库中没有中非共和国境内 15 岁以上手机钱包帐户持有者的数据。BEAC颁布的关于开展电子货币发行活动的第01/11号法规CEMAC/UMAC/CM 对该国家手机钱包的使用作出了规定。

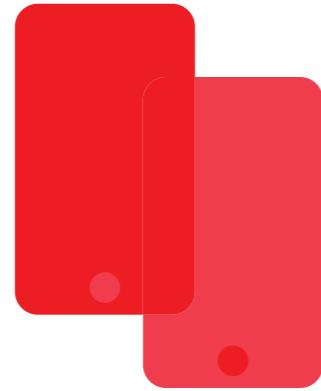
目前在中非共和国，四个移动网络运营商中只有一个 (Orange) 向客户提供手机钱包账户。难民署目前没有使用手机钱包方式进行现金干预。

数据保护

中非共和国目前缺乏完善的数据保护法律框架。

2014年，出于国家安全考虑首次提出SIM卡登记时，该倡议面临着一个特殊的挑战：许多农村地区的公民缺乏任何形式的身份证。当时，为了避免此类问题，建议该国最大的移动网络运营商允许没有身份证的用户在有身份证件的保证人陪同下注册他们的详细信息。

³³ <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcpt/2015/supplemental/239162.htm>



乍得

58.67 71.80

国际电信联盟
监管跟踪系统总分

GSMA
手机钱包监管指数

是 是

1951年
《难民公约》
缔约国

数据保护和隐私立法

流离失所人员登记和身份证明

截至2018年11月31日，乍得共有657999名关注对象。其中454664人是难民和寻求庇护者，162755人是来自乍得湖的归国难民和境内流离失所者。乍得的大多数难民是苏丹人（338,591人），他们主要分布在东部；中非人（103,499人），他们居住在恩贾梅纳和南部难民营。

在乍得，向寻求庇护者和难民发放的身份证件有难民证明（家庭级证件）、难民身份证（发放给成人）和向寻求庇护者发放的寻求庇护者证明。所有这些证件是由难民署与乍得政府的全国难民和归国难民重返社会接待委员会(CNARR)——联合签发的。难民署与乍得政府密切合作，向乍得南部的归国难民发放国民身份证件。

截至2018年9月，难民署一直在进行宣传工作，说服政府将难民身份证件像乍得国民身份证一样对待，从而满足开立银行账户的了解客户要求。有两个金融机构已经开始接受难民身份证件为符合了解客户的要求的证件。

SIM卡登记

乍得法律要求进行SIM登记。相关法规是2010年11月12日第040/MPTIC/10号法令。³⁴ 邮政和新信息技术部以及电子通信和邮政监管局也负责对SIM卡登记进行监督。

尽管具体的监管要求细节很少，但2016年GSMA的一份报告指出，在乍得，只要具有正式身份证件的人愿意担任担保人，个人就可以在不提供身份证明的情况下以自己的名义登记SIM。这是因为相当多难民缺乏足够的证件。此外，还要求提供身份证件复印件。虽然身份证件的获得往往是个问题，但提供复印件可以说更是一个挑战，尤其是在城市以外的地区，那里的电力和复印机都可能严重缺乏。³⁵

以前，不允许难民使用难民身份证件获得SIM卡，因此他们被迫采取非正式方法，例如让当地担保人代为登记。但现在，移动网络运营商接受难民身份证件作为有效的身份证件。没有难民身份证件的难民，可由有家庭难民身份证件的人担保办理SIM卡登记。寻求庇护者无法获取SIM卡。归国难民只有获得了国民身份证件才能获得SIM卡。

³⁴ 该文件并未公开提供，因此很难确定在乍得登记SIM卡的确切身份要求。

³⁵ https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2016/04/GSMA2016_Report_MandatoryRegistrationOfPrepaidSIMCards.pdf

了解客户条例

乍得参与了中非反洗钱行动组织 (Groupe d' Action contre le blanchiment d' Argent en Afrique Centrale, 简称“GABAC”)，该组织是金融行动特别工作组的准成员。相关的监管机构是中非国家银行 (BEAC) ，这是一家为六个中非国家服务的中央银行。

2015年，美国国务院指出：“乍得的金融服务业规模较小，相对不发达。乍得的经济主要以现金为基础，通过正规金融机构进行的交易相对较少。只有5%的乍得人使用正规的银行服务。³⁶

直到近期，乍得境内仍没有金融机构接受使用难民身份证来开设银行帐户。难民只能使用其持有的原籍国护照或国民身份证开立银行帐户。不过，目前有两家金融机构 (UBA 和ECOBAN)接受使用难民身份证作为获取金融服务的身份证明。

手机钱包

根据世界银行全球金融指数的数据库资料显示，乍得的手机钱包普及率（根据 15 岁上帐户持有者统计）为 15.23%。BEAC颁布的关于开展电子货币发行活动的第01/11号法规CEMAC/UMAC/CM 对该国家手机钱包的使用作出了规定。

在乍得，手机钱包发展并不成熟，但移动网络运营商可提供通过移动电话号码转账和收款的多种方法。手机钱包是 SIM 卡套餐中的一项服务。Airtel Money 和 Tigo Cash 是移动运营商提供的金钱交易工具，如手机钱包帐户和转账/收款，无需出具任何其他身份证明即可使用。

数据保护

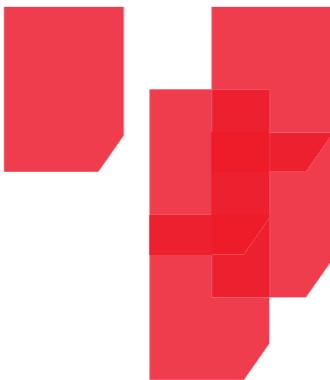
乍得出台了数据保护法律框架《第 007/PR/2015 号个人数据保护法》³⁷，约束公共部门和私营部门的个人信息处理，并提供适当的保护。³⁸

直到近期，乍得境内仍没有金融机构接受使用难民身份证来开设银行帐户。难民只能使用其持有的原籍国护照或国民身份证开立银行帐户。不过，目前有两家金融机构接受将难民身份证作为获取金融服务的身份证明使用。

36 <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcpt/2015/supplemental/239163.htm>

37 https://unctad.org/en/Pages/DTL/STI_and_ICTs/ICT4D-Legislation/CountryDetail.aspx?country=td

38 <https://jurafrique.com/eng/2016/11/16/chad-sets-up-a-personal-data-protection-device/>



刚果民主共和国

79.33 73.70

国际电信联
盟 (ITU) 监管跟
踪系统总分

GSMA
手机钱包监管指数

是 否
1951 年
《难民公约》
缔约国
数据保护和隐私立法

流离失所人员登记和身份证明

截至 2018 年 9 月，刚果民主共和国 (DRC) 的难民人口为 536221 人，其中有 217766 名卢旺达人、176654 名中非人、93995 名南苏丹人、46512 名布隆迪人、658 名刚果人（刚果共和国）、490 名安哥拉人和 146 名苏丹人。同时还有 20 名归国难民。

这批关注对象因国籍不同，可获取的身份证明五花八门。这些身份证明文件包括预先登记标记通证（由全国难民委员会 (CNR) 和移民总局联合签发）、难民凭证/证明（由全国难民委员会和联合国难民署联合签发）、难民身份证（由全国难民委员会和联合国难民署联合签发）、全国难民委员会/世界粮食计划署定量供应卡、出生证明（由全国难民委员会签发）、原籍国身份证、原籍国护照、原籍国选民证（此处指中非共和国难民）、联合国难民署刚果归国难民自愿遣返表格及家庭登记证明（由难民事务专员/内政部和联合国难民署签发）。

在刚果民主共和国，只有持有难民身份证的难民才能合法使用移动网络和金融服务。联合国难民署在去年开始签发难民身份证。2017 年，他们重点为布隆迪人和其他国籍的难民签发相关证件，并在 2018 年，集中为中非难民签发难民身份证。2019 年，他们将为南苏丹难民签发该证件。

SIM 卡登记

刚果民主共和国法律要求进行 SIM 卡登记。刚果邮政和新通信技术部于 2012 年 3 月 8 日发布了关于打击电信欺诈的部长令，其中第 4 条即明确规定运营商须记录和存档任何新移动用户的有效且合法的身份证明。

2015 年，刚果民主共和国政府强制要求沃达康 (Vodacom) 停止对数百万张未进行身份登记的 SIM 卡提供服务。与上个季度相比，政府的该项举措使运营商沃达康在该国损失了近 330 万名客户，每月收益损失约 30 万美元。截至 2016 年 3 月 31 日，沃达康在刚果民主共和国拥有 850 万名客户，同比下降 24%。³⁹

在登记 SIM 卡时，难民身份证和国民身份证、护照和选民证（原籍国）一样，足以合法证明身份。

了解客户条例

刚果民主共和国参加了中非反洗钱行动组织 (Groupe d' Action contre le blanchiment d' Argent en Afrique Centrale, 简称 “GABAC”)，是反洗钱金融行动工作组的准成员。主要监管机构是刚果中央银行。

³⁹ <https://www.itweb.co.za/content/2j5alrvQElevpYQk>

2015 年美国国务院的一份报告指出：“国家金融情报部 (CENAREF)，即刚果民主共和国的金融情报部，负责分析、调查和宣传涉嫌洗钱或恐怖主义融资的案件信息。国家金融情报部还会定期进行研究，向刚果民主共和国政府提出关于如何推进反洗钱/打击恐怖主义融资制度的建议。有限的资源是刚果民主共和国实施反洗钱法律法规的绊脚石，而且当地机构和工作人员缺乏培训，能力不足。缺乏约束力的司法系统也对实施反洗钱法规造成了阻碍。”⁴⁰

难民身份证件和国民身份证件、护照（由难民原籍国颁发的）一样，足以在开设银行帐户时合法证明身份。

手机钱包

根据世界银行全球普惠金融指数的数据库资料显示，刚果民主共和国的手机钱包普及率（根据 15 岁上帐户持有者统计）为 16.10%。2011 年 12 月，刚果中央银行发布了电子货币监管框架：《关于电子货币发行和电子货币机构的第 24 号指令》。⁴¹

GSMA 数据显示，截至 2014 年，刚果民主共和国境内的手机钱包帐户最高存款额度可达 3000 美元，每日最高交易限额为 100 美元或 500 美元（依具体帐户类型而定），每月最高交易限额为 2500 美元。由于刚果民主共和国没有国民身份证件系统，了解客户 (KYC) 程序是基于客户尽职调查 (CDD) 的二级系统制定的。一级帐户持有人可进行最高 100 美元的交易，无需接受全面尽职调查。该限额由运营商设定，低于法律规定 500 美元上限。客户尽职调查 (CDD) 以移动用户综合服务数字网络编号 (MSISDN) 和移动网络运营商在完成 SIM 卡登记时储存的信息为基础。客户在注册入门级手机钱包帐户时，需自证个人身份，而提供商会记录客户的姓名和联系地址。要达到每天转账的最高法定限额 500 美元，需完成全面客户尽职调查 (CDD)。客户身份证明文件，如护照、选民证或驾照等，均须通过实物审核。同时，客户必须填写申请表，并附上自己带照片的身份证明副本。⁴²

在手机钱包开户时，难民身份证件和国民身份证件、护照和选民证（原籍国）一样，足以合法证明身份。

数据保护

刚果民主共和国目前缺乏全面的数据保护法律框架。⁴³

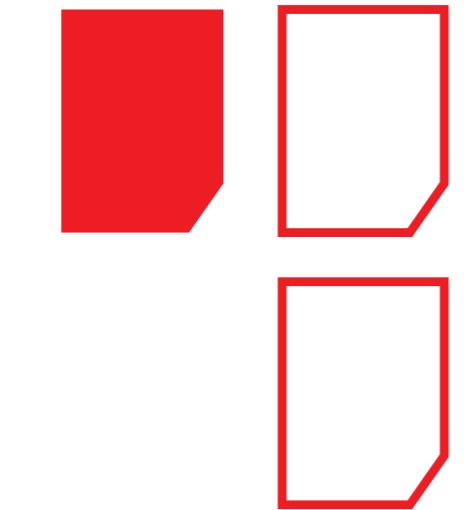
在登记 SIM 卡、开设银行帐户和激活手机钱包时，难民身份证件足以合法证明身份。

40 <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcpt/2015/supplemental/239169.htm>

41 请参见 GSMA 报告附录一：
<https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2014/04/Enabling-Mobile-Money-Policies-in-the-Democratic-Republic-Of-Congo.pdf>

42 <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2014/04/Enabling-Mobile-Money-Policies-in-the-Democratic-Republic-Of-Congo.pdf>

43 <https://cipesa.org/2017/06/dr-congo-parliament-urged-to-pass-laws-that-support-citizens-rights-online/>



埃塞俄比亚

26.00 65.83

国际电信联盟 (ITU) 监管跟踪系统总分

GSMA
手机钱包监管指数

是 否

1951 年
《难民公约》
缔约国

数据保护和隐私立法

流离失所人员登记和身份证明

截至 2018 年 7 月 31 日，埃塞俄比亚的主要难民和寻求庇护者包括 446711 名南苏丹人（占难民人口的 48.1%）、256929 名索马里人（占 27.7%）、172798 名厄立特里亚人（占 18.6%）、44414 名苏丹人（4.8%）、1872 名也门人（0.2%），以及 5939 名其他国籍人士（0.6%）。这批受关注人员将持有联合国难民署的登记证明（家庭级文件）。在某些情况下，年满 14 岁者会获得由难民和归国难民事务管理局 (ARRA) 和联合国难民署联合签发的难民身份证件。难民和归国难民事务管理局 (ARRA) 在其中起主导作用，负责打印、签发、重印和认证难民身份证件。联合国难民署负责推荐符合资格的难民，并按需提供材料和技术支持。

难民身份证件有效期为三年，证件上包含个人信息（如身份证号码、全名、出生年份、性别、国籍、证件签发地和签发日期、有效期和地址）及一张照片。截至 2019 年 1 月，有 37% 的难民获得了由政府签发的难民身份证件，不过预计在 2019 年这一数字将迅速增长。联合国难民署计划在 2020 年之前继续为符合资格的难民提供身份证件，并计划从 2021 年起将生物识别信息包含在内。2019 年 1 月 17 日，埃塞俄比亚议会通过了新的难民法（第 1110/2019 号公告），为管理埃塞俄比亚境内难民提供了全面的法律框架。

SIM 卡登记

第 761/2012 号公告要求进行 SIM 卡登记手续：电信诈骗违法行为（请参阅第 10 条其他违法行为）。SIM 卡登记条例由通信和信息技术部监督执行，并由国家垄断电信供应商埃塞电信负责落实。该条例要求个人在从 埃塞电信 或授权经销商处购买 SIM 卡时提供个人全名、联系地址、政府签发的身份证件号和照片。

所有工作均会与名为国家设备身份登记系统 (EIRS) 的 IMEI 登记计划同步进行。2017 年，据估计会有 400 多万台设备因 EIRS 的实施而被停止服务。⁴⁴自由之家 (Freedom House) 在 2017 年发布的一份报告显示，“埃塞电信的 SIM 卡登记数据库使政府能够让个人的 SIM 卡停用，并限制持有人登记使用新卡。⁴⁵

在此情况下，只有获得难民和归国难民事务管理局/联合国难民署 (ARRA/UNHCR) 身份证的难民和寻求庇护者才能合法登记 SIM 卡。目前，鼓励埃塞电信继续接受使用身份证合法登记 SIM 卡的宣传正在进行中。然而，在实践当中，非正式变通方法的使用较为普遍，难民找到了多种获取移动网络服务的方法。

44 <https://www.thereporterethiopia.com/content/new-system-make-4-min-mobile-phones-defective>

45 <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2017/ethiopia>

了解客户条例

埃塞俄比亚参加了东非和南非反洗钱小组 (ESAAMLG)，该小组是金融行动特别工作组的准成员。该国推动了解客户 (KYC) 要求的关键法规是预防和制止洗钱和恐怖主义融资第 657/2009 号公告和银行客户尽职调查第 SBB / 46/2010 号指令，受埃塞俄比亚国家银行的监督。后者第 4 条概述了客户身份识别和尽职调查要求，包括“尽可能使用从独立来源获得的可靠文件、数据或信息”核实客户身份。自然人身份证件要求至少包括：a) 名字和依法登记的名字和所有曾用名，b) 永久地址，c) 电话号码、传真号和电子邮箱地址（如适用），d) 出生日期和出生地（尽可能提供），e) 国籍，f) 职业、担任的公职和/或雇主名称，g) 帐户类型，以及 h) 签名用于证明所提供信息之准确性的声明。

2017 年 10 月，埃塞俄比亚因洗钱和恐怖主义融资问题被欧盟列入黑名单。⁴⁶

对于亚的斯亚贝巴的城市难民来说，开设银行帐户相对容易，因为他们能够以使用自己名字的账户从塞俄比亚商业银行领取每月津贴。

手机钱包

根据世界银行全球普惠金融指数的数据库资料显示，埃塞俄比亚的手机钱包普及率（根据 15 岁以上帐户持有者统计）为 0.32%。埃塞俄比亚国家银行发布了关于手机钱包的指导意见：《移动和代理银行服务法规第 FIS/01/2012 号指令》重申了《预防和制止洗钱和恐怖主义融资 657/2009 号公告》和《银行客户尽职调查第 SBB / 46/2010 号指令》中对了解客户 (KYC) 和客户尽职调查 (CDD) 的各项要求。

在埃塞俄比亚手机钱包开户需完成多步流程。潜在客户必须先行获得 埃塞电信 的 SIM 卡。客户在购买 SIM 卡之后，即可向提供手机钱包服务的银行或 MFI 申请开设个人帐户。该申请流程要求申请人出示两张国民身份证复印件和照片。相关流程会对偶然感兴趣的客户或文件不齐备的客户形成限制。⁴⁷

数据保护

埃塞俄比亚目前缺乏全面的数据保护法律框架。⁴⁸

对于亚的斯亚贝巴的城市难民来说，开设银行帐户相对容易，因为他们能够以使用自己名字的账户从塞俄比亚商业银行领取每月津贴。

46 <https://addisfortune.net/articles/eu-lists-ethiopia-over-money-laundering>

47 <https://www.mercycorps.org/research-resources/can-e-transfers-promote-financial-inclusion-emergency-three-case-studies>

48 https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-47317-8_7



约旦

82.50 86.96

国际电信联
盟 (ITU) 监管跟
踪系统总分

GSMA
手机钱包监管指数

否

草案

1951 年
《难民公约》
缔约国

数据保护和隐私立法

流离失所人员登记和身份证明

截至 2018 年 12 月，联合国难民署在约旦登记了 762088 名关注对象，其中包括 671650 名叙利亚人、67498 名伊拉克人、14300 名也门人、6019 名苏丹人、793 名索马里人以及 1828 名其他国籍人员。有 82% 的叙利亚人和来自其他国籍的难民住在城市地区（收容社区），其余 18% 的叙利亚人则住在难民营中。

联合国难民署登记的居住在难民营中的叙利亚关注对象将获得由联合国难民署签发的登记证明，其他生活在城市地区和非难民营场所的难民则会持有由联合国难民署签发的寻求庇护者证明。居住在难民营内外的叙利亚人同样会获得内政部卡（由约旦内政部下属的叙利亚难民事务部签发）并在某些情况下获得叙利亚国民身份证件和/或护照。工作许可证是针对于 2016 年允许在约旦获得正式工作的叙利亚难民所提供的另一种证明文件。在 2016 年 2 月至 2018 年 11 月期间，劳动部（或其就业中心）向叙利亚难民签发了超过 125000 个工作许可证。除包括联合国难民署劳动者身份证件号在内的其他字段以外，每名工作者在劳动部数据库中会有一个唯一编号。

非叙利亚人可持有寻求庇护者证明（由联合国难民署签发）或原籍国护照或其他身份证件文件。

SIM 卡登记

约旦法律要求进行 SIM 卡登记，具体内容见《规范移动电话线销售点职责指令（2015 年）》和后续修订案（2017 年修订案和 2018 年修订案）。在电信监管委员会的监督下，对约旦人和非约旦人的要求有所不同。约旦公民须提供国民身份证件或兵役证明，以及照片。非约旦人须提供下列一种证明文件并随附照片：(1) 工作许可证、居留证或有效护照，(2) 来自加沙地带的人员须提供身份证件或有效护照，(3) 游客须提供旅游签证或有效护照，(4) 内政和外交事务法豁免国家（包括叙利亚）公民须提供有效安全证或护照，或 5) 来自亚喀巴边境的海洋运输部门工作者需提供入境许可证。

非约旦人最多可在每个运营商处以个人名义登记 3 个电话，而约旦人则可在每个运营商处以个人名义登记 10 个电话。约旦正在升级 SIM 卡登记流程，会将生物特征纳入其中。⁴⁹

根据上述要求，如果难民持有护照、工作许可证、居住证或内政部 (MOI) 卡（仅为叙利亚难民签发），即可合法获得约旦的 SIM 卡。对于无法提供身份证件的新难民来说，这些要求会延长获取 SIM 卡的流程。其他国籍的寻求庇护者不会获得 MOI 卡，通常情况下，他们也无法提供护照或除联合国难民署登记证明（寻求庇护者证明）以外的其他身份证件文件。这对合法获取移动网络服务形成了阻碍。另一个获取约旦 SIM 卡使用权的障碍就是定价方案。在多数情况下，购买一张包含通话时间的新 SIM 卡的花费

⁴⁹ http://trc.gov.jo/DetailsPage/TRC_AR/TenderAr.aspx?ID=127

比为现有 SIM 卡充值更便宜，这就意味着用户会频繁更换手机号码。为实现互联互通和通信，联合国难民署于 2014 年开始向已登记的关注对象发放专用 SIM 卡。即使不再充值，这种 SIM 卡也不会过期。难民可以使用此 SIM 卡接收联合国难民署发送的消息，或免费致电联合国难民署呼叫中心，无需充值。此外，该卡还开放了网内免费通话服务。SIM 卡归联合国难民署所有，子帐户将列明用户姓名，以便识别帐户持有人身份，允许用户在需要时升级服务和数据。

了解客户条例

约旦参加了中东和北非金融行动特别工作组 (MENAFATF)，该工作组是金融行动特别工作组的准成员。约旦推动了解客户 (KYC) 要求的关键法规是《反洗钱和反恐怖主义融资法》。《反洗钱和反恐怖主义融资第 51/2010 号指令》规定了识别和核实自然人身份的程序，其中包括以下考虑因素：客户全名、国籍、永久地址、电话号码、工作地址、活动类型、业务关系目的及其预期性质、授权管理帐户人员的姓名和国籍及银行方面认为必须的任何信息。了解客户 (KYC) 法规由约旦中央银行监督，并由反洗钱和反恐怖主义融资部门负责监控。

约旦人开设银行帐户需出示国民身份证以及水电费账单作为地址证明。非约旦人则需提供有效护照。然而，在实践中，鉴于使用服务受最低余额要求限制，持有帐户的约旦成年人用户比例仅为 33.1%，难民联网和使用水平更低，占比大约在 7.5%。⁵⁰近期，约旦中央银行要求金融服务提供商推出不设最低余额限制的“基础帐户”，取消了多项相关费用。

大多数难民和寻求庇护者没有有效（未过期）护照，导致难民在使用银行帐户方面受到了限制。联合国难民署和在约旦提供现金援助的其他人道主义机构，需要为难民开设虚拟帐户。在法律上，这些帐户归相关机构所有。虚拟帐户可作为现金转账机制使用。虚拟帐户不提供其他银行服务。虽然此举有利于实施现金援助，提升金融素养（如使用借记卡和自动提款机的方法），但这种方法既不能管理家庭预算，又无法提供更多金融服务，所以在财务层面不具包容性。

手机钱包

世界银行全球普惠金融指数的数据库资料显示，2016 年约旦的手机钱包普及率（根据帐户持有用户人数统计）为 1.06%。在 2013 年之前，手机钱包服务须遵守约旦中央银行极为严格的 2010 年关于手机支付的通知。⁵¹中央银行于 2013 年 12 月发布了新的手机钱包监管框架。该框架于 2014 年 3 月正式生效，并于 2017 年 6 月进行了修订。手机钱包的使用率仍然很低。

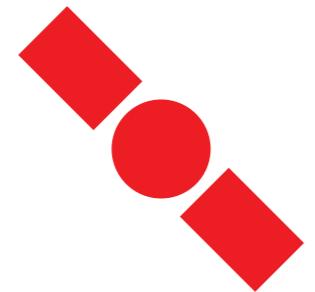
非约旦人在注册手机钱包帐户时需出示有效护照或内政部 (MOI) 卡。约旦政府只向叙利亚难民提供 MOI 卡，允许他们通过约旦五家持牌支付服务提供商开立手机钱包帐户。其他国籍寻求庇护者无法获得 MOI 卡。因此，如果他们没有有效护照，就无法获得手机钱包帐户。

数据保护

尽管通信部确实在 2014 年提交了数据保护法案的草案，但约旦目前仍缺乏全面的数据保护法律框架。⁵²

⁵⁰ 2017 年约旦金融包容性调查研究：
https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00W9T5.pdf

⁵¹ https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2016/12/GSMA-case-study_Jordan_2016.pdf
⁵² <https://privacyinternational.org/state-privacy/1004/state-privacy-jordan#dataprotection>



肯尼亚

87.50 79.24

国际电信联
盟 (ITU) 监管跟
踪系统总分

GSMA
手机钱包监管指数

是 草案

1951 年
《难民公约》
缔约国

数据保护和隐私立法

流离失所人员登记和身份证明

截至 2018 年 9 月 30 日，肯尼亚共接收了 468261 名已登记的难民和寻求庇护者。此批人员分布在三个地区：达达布难民营（208595 人）、卡库马难民营（186384 人）和城市地区（即内罗毕；难民人数：73282 人）。这些流离失所者来自不同国家，其中包括：索马里（256300 人）、南苏丹（114862 人）、刚果（40214 人）、埃塞俄比亚（27553 人）、布隆迪（13020 人）、苏丹（10090 人）、乌干达（2376 人）、卢旺达（1706 人）、厄立特里亚（1477 人）和其他国家（663 人）。

在肯尼亚，持有原籍国护照或身份证件的难民占少数。⁵³这批人员可能有由难民事务秘书处签发的大量其他身份证明文件：新寻求庇护者可能持有肯尼亚政府的登记证明文件、寻求庇护者通行证和/或流动通行证。同样地，新难民可能持有肯尼亚政府的登记证明文件、未成年人通行证、难民身份证件申请证明和/或流动通行证。

从便于合法使用不同服务层面上看，最重要的文件是经由国家难民局通过难民事务秘书处办理的难民身份证件。该证件仅签发给官方认可且年满 18 岁的难民。难民身份证有时被称为外国人身份证件。以前，联合国难民署会在无肯尼亚政府出具的身份证明的情况下签发授权难民证书 (MRC)，但后来停止了该事务，并将签发身份文件的责任移交给了肯尼亚政府。

值得注意的是，国家登记局在换发或补发难民身份证件时不会保留相同的身份证件号，这给持卡人造成了不便。

SIM 卡登记

根据肯尼亚于 2015 年颁布的《肯尼亚信息和通信 (SIM 卡登记) 条例》的规定，肯尼亚法律要求进行 SIM 卡登记。该政策由肯尼亚通信管理局负责监督。预付费用户的身份证件要求依国籍而定。⁵⁴肯尼亚公民须提供下列任一项身份证明：身份证件原件、有效护照原件、肯尼亚国防军服役证件原件或出生证明原件。无法提供身份证件原件的肯尼亚公民，仅需提供警方证明摘要和经认证的身份证明文件副本。东非居民则需提供国民身份证件原件、护照原件、东非护照原件或其他在居住国可作为国民身份证明文件使用的有效登记文件原件。外籍公民需提供有效护照原件或外国人居民证原件。

2018 年，肯尼亚通信管理局对各移动网络运营商的 SIM 卡登记⁵⁵事务进行了“法务审计”，导致数十万未正确登记的 SIM 卡被停用。⁵⁶当时，该监管机构警告⁵⁷称，“凡违反指令的电信公司会面临相当于 0.2% 年销售额的最高罚款。”

53 http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2017/11/recognising-nairobis-refugees_nrc_ihrc_november2017_embargoed.pdf

54 <http://africa.airtel.com/wps/wcm/connect/africarevamp/Kenya/home/customer-care/Customer-registration/>

55 <https://ca.go.ke/wp-content/uploads/2018/09/Press-Statement-on-Forensic-Audit-on-SIM-Card-Registration1.pdf>

56 <https://www.nation.co.ke/business/Telcos-switch-off-thousands-of-fraudulent-SIM-cards/996-4774238-nv5xvu/index.html>

57 <https://www.nation.co.ke/business/Telcos-switch-off-thousands-of-fraudulent-SIM-cards/996-4774238-nv5xvu/index.html>

在此情况下，只有持有官方难民身份证的流离失所者才能够合法登记 SIM 卡。无法提供要求的身份证件的人员经常通过肯尼亚的朋友和邻居等代理人获得 SIM 卡。据报道称，尽管联合国难民署的授权难民证书不再具有法律效力，但仍有部分人员在使用该证，同时大部分机构也承认该证的有效性。

了解客户条例

肯尼亚参加了东非和南非反洗钱小组 (ESAAMLG)，该小组是金融行动特别工作组的准成员。在肯尼亚中央银行监管下，推动了解客户 (KYC) 要求的关键法规是《2009 年赃款赃物和反洗钱法》，该法案最近一次修订在 2014 年完成。该法第 4 条规定了核实客户身份证件的义务，要求“须有一份能够合理确定申请人真实身份的正式记录”，其中列出以下证件：a) 出生证，b) 国民身份证，c) 驾照，d) 护照或 e) “其他任何规定的身份证明途径”。地址证明也须经由推荐人或通过水电费帐单核实。财务报告中心会强制要求相关方遵守此法规。

肯尼亚政府签发的难民身份证应足以让难民在肯尼亚开设银行帐户。但实际上，由于银行/金融机构的政策和做法不同，包括要求申请人提供工作许可证和/或肯尼亚税务局 (KRA) PIN 码等，导致很多难民在开户时面临诸多困难。联合国难民署有时会与相关机构接洽，澄清法律要求，从而解决这个问题。至少有一家金融机构（如公平银行）为难民制定了在卡库马使用金融服务的特殊程序。⁵⁸据报道称，一些无法获得正规银行服务的难民会采取“家庭银行”手段（即将现金藏在自己家中，导致被盗风险增高）。⁵⁹

手机钱包

根据世界银行全球普惠金融指数的数据库资料显示，肯尼亚的手机钱包普及率（根据 15 岁以上帐户持有者统计）为 72.93%。肯尼亚中央银行发布了关于手机钱包的指导意见：2013 年颁布的《电子货币条例》规定：“发行方应建立适当的系统，用于维护手机钱包持有人……准确且完整的身份记录”。Safaricom 的 M-PESA 了解客户 (KYC) 程序将外国人身份证列为可接受的身份证明。⁶⁰

数据保护

2018 年 7 月 3 日，政府出台了《数据保护法案》草案，以在肯尼亚建立完善的数据保护制度。该法案将要求“银行、电信运营商、公用事业单位、私营和上市公司以及个人”在收集和处理个人数据之前，须经得数据主体的同意。该法案还规定了与数据收集、处理和存储的相关数据安全义务，同时对第三方数据传输施加了限制。⁶¹

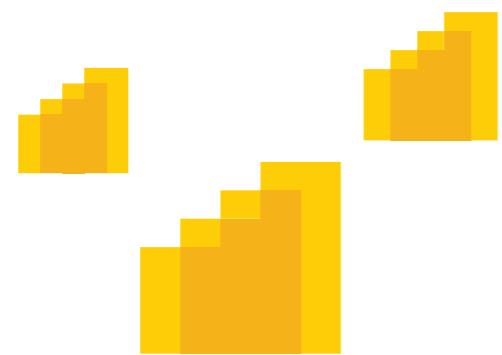
肯尼亚政府签发的难民身份证应足以让难民在肯尼亚开设银行帐户。但实际上，由于银行/金融机构的政策和做法不同，包括要求申请人提供工作许可证和/或肯尼亚税务局 (KRA) PIN 码等，导致很多难民在开户时面临诸多困难。

⁵⁸ <https://businessstoday.co.ke/equity-banks-kakuma-refugees/>

⁵⁹ http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2017/11/recognising-nairobis-refugees_nrc_ihrc_november2017_embargoed.pdf

⁶⁰ [https://safaricom.amlawerness.com/documents/Safaricom%20M-PESA%20KYC%20procedure.pdf](https://safaricom.amlawarness.com/documents/Safaricom%20M-PESA%20KYC%20procedure.pdf)

⁶¹ <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=9d6d54da-b907-4495-a7e6-116ca884d76c>



黎巴嫩

41.67 否

国际电信联盟 (ITU) 监管跟踪系统总分

GSMA
手机钱包监管指数

否

否

1951 年
《难民公约》
缔约国

数据保护和隐私立法

流离失所人员登记和身份证明

黎巴嫩接收的难民和寻求庇护者主要来自叙利亚，其中也有少数来自伊拉克和其他国家。截至 2018 年 7 月底，黎巴嫩的叙利亚难民和寻求庇护者有 976002 名（总计为 222412 户），而来自其他国家的难民有 20039 名（总计为 7714 户）。

黎巴嫩境内的大多数难民和寻求庇护者在向联合国难民署求助时，除了携带家庭小册子个人公民记录簿外，还会带上原籍国官方身份证明文件（即国民身份证件和/或护照），尤其是来自叙利亚的难民和寻求庇护者。在庇护国（黎巴嫩）的新生儿会获得黎巴嫩出生证明。

此外，联合国难民署还根据难民的国籍和/或在联合国难民署的法律地位，向来自叙利亚和其他国家的难民和寻求庇护者签发登记证明、寻求庇护者或难民证明。同时，所有难民和寻求庇护者还会获得条形码标志。该标志包含持有者的案例编号和相应的条形码，可辅助合作伙伴在难民援助和信息系统 (RAIS) 中快速识别难民和寻求庇护者作为联合国难民署已登记人员的身份。上述证明和条形码均不视作正式身份文件，而是联合国难民署黎巴嫩办事处的登记证明。

SIM卡登记

SIM卡登记在黎巴嫩是一项法律要求，由电信监管当局负责监督。根据法律规定，用户在购买 SIM 卡时需出示身份证件或护照并拍照。政府正在考虑将生物特征验证纳入SIM卡登记。⁶²同时，有关当局会要求进行 IMEI 登记，偶尔会强制执行。⁶³

虽然Alfa或Touch 的官方经营点常常按身份识别要求进行SIM卡登记，但对于黎巴嫩人和非黎巴嫩籍人士来说，不提供身份证明而代理商处购买SIM卡是常见的做法。

在黎巴嫩使用移动网络的主要障碍是高昂的 SIM 卡费用。黎巴嫩的手机话费在中东和北非地区是最高的。2017 年，电信部部长宣布了激活部分手机 SIM 卡的新价格。Touch 或 Alfa 网络的基本预付费 SIM 卡出售价格为 3 美元到 5 美元，而之前的初始费用高达 25 美元。与 2016 年相比，降价措施有效降低了用网门槛，频繁更换 SIM 卡（和电话号码）的难民也越来越少。然而，费用仍居高不下，具体费用根据购买的 SIM 捆绑包而定。平均来说，仅有 500 MB 的流量包费用约为 10 美元，5 GB 或 10 GB 的流量包费用约为 30 美元到 50 美元不等。2015 年，联合国难民署与电信部接洽，提议向难民推出一项

联合国难民署专供的 SIM 卡优惠套餐，旨在让难民保留个人电话号码，方便与联合国难民署保持长期联系。然而，对方未考虑该提议。随着政府在 2017 年宣布降低收费标准，更换电话号码的难民人数也随之减少。自 2017 年 10 月以来，通过不断提升难民意识，约有 2.2 万户家庭通过难民署与世界粮食计划署 (WFP) 联合管理的特别呼叫中心联系，通知联合国难民署关于个人电话号码的变更事宜。

62 <http://www.plus961.com/2017/12/lebanon-to-introduce-biometric-verification-for-sim-cards/>

63 <http://www.plus961.com/2018/09/dual-sim-phones-and-mandatory-imei-registration-in-lebanon>

了解客户条例

黎巴嫩参加了中东和北非金融行动特别工作组 (MENAFATF)，该工作组是金融行动特别工作组的准成员。黎巴嫩推动了解客户 (KYC) 各项要求的关键法规是《打击洗钱行为第 318 号法律》⁶⁴和《致银行及金融机构的第 83 号基本通知》。《第 83 号基本通知》第二节第 3 条规定了客户关系和尽职调查措施，其中包括身份证明要求，明确指出需提供护照、身份证件、民事登记或居住证，以及住址证明。

除证明个人身份之外，关注对象在银行开户时经常面临诸多障碍：事实证明，要求他们证明收入来源和居住地已成为了他们的障碍。因此，联合国难民署通过向受益人发放以其名义并受其管理的预付现金卡，提高使用银行服务的便利性。该卡仅限指定机构用于提供援助服务，且交易范围有限，不包括以下交易：接收他人的存款、接收汇款、网上购物和向其他帐户转帐等。

手机钱包

世界银行全球普惠金融指数的数据库中没有黎巴嫩境内 15 岁以上手机钱包帐户持有者的数据。虽然《第 393 号中级通知》禁止在不同银行的客户间通过便携式或固定电子设备执行任何银行业务，接收转账的情况除外，但在黎巴嫩境内没有针对手机钱包的具体法规。此类转账操作无法使用设备上安装的应用程序或其他任何程序进行，仅能通过商业银行采用的传统 SWIFT（环球银行金融电信协会）网络来执行。⁶⁵目前，黎巴嫩的两大移动网络运营商 (Alfa 和 Touch) 均未针对 SIM 卡开通现金转账或使用手机向商家付款的手机钱包服务。部分银行提供移动支付服务，但这直接与个人银行帐户挂钩。

数据保护

黎巴嫩目前缺乏全面的数据保护法律框架。⁶⁶

除证明个人身份之外，关注对象在银行开户时经常面临诸多障碍：事实证明，要求他们证明收入来源和居住地已成为了他们的障碍。

64 <https://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/13685201311318467>

65 <http://blog.blominvestbank.com/8573/central-bank-of-lebanon-regulating-electronic-money-transfers/>

66 https://unctad.org/en/Pages/DTL/STI_and_ICTs/ICT4D-Legislation/CountryDetail.aspx?country=lb



毛里塔尼亚

75.00 33.25

国际电信联
盟 (ITU) 监管跟
踪系统总分

GSMA
手机钱包监管指数

是 否

1951 年
《难民公约》
缔约国

数据保护和隐私立法

流离失所人员登记和身份证明

根据一项区域协议，毛里塔尼亚境内的马里难民身份得到了初步承认。这些难民大多被安置在西胡德区的一个难民营中。该区位于毛里塔尼亚气候干旱的东南角。截至 2018 年 11 月底，巴西库努省（‘moughataa’）的 Mbera 难民营接收了 55866 名难民。仅在 2018 年上半年，联合国难民署就在 Mbera 难民营登记了 5000 多名新难民的信息。自 2017 年 11 月以来，未发起任何促进难民自愿返回马里的活动。鉴于当前安全环境，联合国难民署认为，马里的情况不利于动员难民返乡。

在城市地区，联合国难民署协助和保护了身在努瓦克肖特和努哈迪布（主要来自科特迪瓦、叙利亚和中非共和国）的大约 2504 名寻求庇护者和难民（截至 2018 年 11 月底）。自 2014 年以来，新寻求庇护者的人数每年约增加 600 人，2018 年增加了 900 多人。

在缺乏国家立法的情况下，联合国难民署继续在城市环境中登记所有庇护申请，确认难民身份。完成登记后，办事处会签发有效期为六个月的庇护申请证明书，时间覆盖整个难民身份确认流程。如果在该流程结束后，申请人被认定为难民，则可获得有效期为一年的可延期难民身份证件。

在巴斯库努，联合国难民署与毛里塔尼亚政府合作，同意共同向 Mbera 难民营的马里难民签发身份证件。联合国难民署预计该决策将在 2019 年覆盖城市难民。于此同时，联合国难民署会在城市地区（努瓦克肖特和努阿迪布）签发寻求庇护者证书和难民身份证件。必须指出的是，城市难民在获得国民身份证件时面临诸多挑战。部分已在毛里塔尼亚生活较长时间的人已得到国民身份证件，但政策反复多变，对新难民来说更是如此。

到目前为止，毛里塔尼亚尚未出台庇护法。因此，政府方面未官方承认难民身份。这将影响难民充分和有效享受权利的能力。

SIM卡登记

毛里塔尼亚法律要求进行SIM卡登记。相关法律命令均依照《国家法规委员会第 38 号决议 (Decision du Conseil National de Régulation N° 38)》执行。

SIM卡登记手续受监管机构 (Autorité de Régulation) 监督，要求用户在订购服务时应提供附有用户照片的有效身份证明文件，或包含国民身份证件号和订购时确切联系地址的官方文档。一人名下仅限登记“合理数量”的 SIM 卡。2017 年，有三家毛里塔尼亚移动网络运营商 (Mauritel、Mattel 和 Chinguitel) 因 SIM 卡登记错误被处 120 万美元的罚款。截至 2017 年 2 月，

移动网络运营商已停用近 40 万张未登记的 SIM 卡。⁶⁷

⁶⁷ <https://www.telegeography.com/products/commsupdate/articles/2017/02/17/mauritanian-cellcos-fined-for-sim-registration-errors/>

虽然获取 SIM 卡的非正式临时措施很常见，但如果关注对象已获得国民身份证号，则可合法登记 SIM 卡。然而，未进行身份登记的 SIM 卡有效期仅有几个月，且存在一定风险，即毛里塔尼亚有关当局会突然决定停用所有未登记的 SIM 卡。

了解客户条例

毛里塔尼亚参加了中东和北非金融行动特别工作组 (MENAFATF)，该工作组是金融行动特别工作组的准成员。主要金融监管机构是毛里塔尼亚中央银行、国家监察长办公室和该国金融情报部门金融信息分析委员会 (CANIF)。⁶⁸

2018 年 5 月，金融行动特别工作组 (MENAFATF) 的共同评估报告对毛里塔尼亚金融部门的了解客户/客户尽职调查 (KYC/CDD) 措施提出严厉批评，并指出“毛里塔尼亚的尽职调查措施是基本措施。”各大银行的程序实施不同，且普遍存在缺陷。虽然住在毛里塔尼亚的外国居民比例较低，但仍反映出一个问题，即银行缺乏针对外国客户的必要身份证明和核实程序。⁶⁹美国国务院建议“毛里塔尼亚共和国政府应采取措施，将报告和了解客户 (KYC) 要求覆盖到更多的金融和非金融实体，并采取措施强制要求遵守现行强制性报告要求。”⁷⁰

如果关注对象已获得国民身份证号，且可提供住址证明，则可合法开设银行帐户。值得注意的是，难民营居民的住址会记录在联合国难民署的数据库中。尽管照惯例，生活在城市地区的难民流动性更大，但预计他们仍会向联合国难民署提供当前住址。一家银行（即 La Poste）有时会同意未持有国民身份证号但可提供有效护照的外籍人士在银行开户。

手机钱包

根据世界银行全球普惠金融指数的数据库资料，毛里塔尼亚的手机钱包普及率（根据 15 岁以上帐户持有者统计）为 4.01%。Mobicash——是毛里塔尼亚境内唯一一个手机钱包服务，由 Mauritel 于 2015 年推出——由于目前有其他更加快捷有效的非正式转账方式，仅有小部分用户在使用该服务。通过研究发现，在手机钱包方面，目前无任何法规。

数据保护

毛里塔尼亚目前缺乏全面的数据保护法律框架，⁷¹ 尽管于 1999 年 7 月 11 日颁布的《电信法》确实提到了数据保护。⁷²

如果关注对象已获得国民身份证号，且可提供住址证明，则可合法开设银行帐户。值得注意的是，难民营居民的住址会记录在联合国难民署的数据库中。尽管照惯例，生活在城市地区的难民流动性更大，但预计他们仍会向联合国难民署提供当前住址。

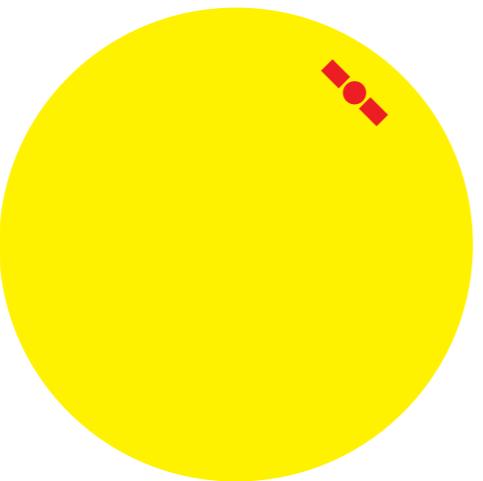
68 <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcpt/2015/supplemental/239256.htm>

69 http://www.menafatf.org/sites/default/files/Newsletter/Mauritania.MER_en_.pdf

70 <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcpt/2015/supplemental/239256.htm>

71 https://unctad.org/en/Pages/DTL/STI_and_ICTs/ICT4D-Legislation/CountryDetail.aspx?country=m

72 <https://wipolex.wipo.int/en/text/475490>



尼日尔

23.00 79.96

国际电信联
盟 (ITU) 监管跟
踪系统总分

GSMA
手机钱包监管指数

是 是

1951 年
《难民公约》
缔约国

数据保护和隐私立法

流离失所人员登记和身份证明

到 2018 年底，在尼日尔登记备案的马里难民为 55540 人，按地点分列如下：Tabereyberey 难民营有 10555 人，Abala 难民营有 15692 人，Mangaize 难民营有 6924 人，Intikan 收容地区有 18104 人，尼亚美有 3792 人，阿约鲁镇有 473 人。然而，由于马里北部安全局势动荡，联合国难民署无法支持动员难民返乡事务。

尼日尔境内有大批寻求庇护者和其他国籍的难民，主要聚集在已实施难民身份审定 (RSD) 措施的尼亚美。在各种跨境移民的背景下，随着联合国难民署和国际移民组织 (IOM) 之间建立起送交体制，预计寻求庇护者总人数将会增加。2018 年，联合国难民署在阿加德兹增设分处，加强了在当地的影响力，并将 2013 名主要来自苏丹的关注对象登记为寻求庇护者。

到 2017 年年底，联合国难民署驻尼日尔办事处和利比亚办事处开启了紧急过渡机制 (ETM) 的新篇章，允许从利比亚拘留中心释放关注对象，并将他们转移到尼日尔。在 2018 年期间，有 1536 名寻求庇护者通过 ETM 程序在尼亚美获得了庇护。政府加强难民身份审定 (RSD) 的能力和联合国难民署/国际移民组织 (UNHCR/IOM) 送交体制的实施是助力联合国难民署驻尼日尔办事处提升处理寻求庇护者相关事务力度的重要因素。

自 2018 年年初以来，生活在提拉贝里地区与马里接壤的行政区中的国民被迫逐渐流离失所。Protection Cluster 的数据显示，在 2018 年初，国内流离失所者有 1500 名，该数据在 7 月上升到 15000 人，截止到同年年底，人数达到 53510 人。

迪法地区被迫流离失所者的登记和生物特征登记工作于 2017 年 9 月启动，后又于 2018 年 3 月终止。该工作针对的是 25 万名关注对象，最终覆盖了其中 80% 的人群。政府于 2018 年 7 月发布的最新数据显示，共计有 118868 名难民、104288 名国内流离失所者、25731 名归国难民和 940 名寻求庇护者居住在迪法地区。

在该情况下，关注对象会根据个人身份获得不同的身份证明文件：联合国难民署将向国内流离失所者和归国难民签发包括所有家庭成员照片和个人资料的登记证明。寻求庇护者会获得寻者庇护者证明；所有家庭成员的照片和个人资料均会在该证明中列明。联合国难民署负责针对紧急过渡机制的人员签发此类证明，而其他人员的证明由尼日尔政府负责签发。难民证明会列出难民家庭的所有成员，包括他们的照片和个人资料。这些由尼日尔政府和联合国难民署联合签发，但“授权”难民证明除外，该证明仅由联合国难民署负责签发。⁷³ 最后，所有年满 13 岁以上的难民可以获得尼日尔政府签发的难民身份证件。

⁷³ 到目前为止，在尼日尔，仅有极少部分经联合国难民署驻利比亚办事处认定的难民可获得此类证明。

SIM卡登记

尼日利亚法律要求进行SIM卡登记。通讯和新信息技术部长签发的主要法规是于2012年10月4日颁布的《N 2012-433/PRN/MC/NTI/MISP/D/AR/ MJ法令》。该法令要求销售点记录以下用户信息：1) 姓氏和名字，2) 地址，3) 出生日期和出生地，4) 身份证类型，5) 身份证号和签发日期，以及6) 发证机关。登记时所提供的身份证明文件副本也必须存档。由于民事文书级别较低，法律也允许帮助，即持有有效身份证明者可对最多5个无证明文件者提供担保。SIM卡登记受电信和邮政监管局监督。

2013年11月，监管机构对尼日尔境内三分之一的手机终止了服务（540万名手机用户中的170万名用户）。这批用户未在政府规定的截止日期前完成登记手续。⁷⁴

移动网络运营商接受尼日尔政府签发的难民证明和难民身份证作为身份证明。在实行ETM的情况下，联合国难民署会以组织名义为暂住在尼日尔的非西非国家经济共同体(ECOWAS)难民登记SIM卡，再将SIM卡发放给受益人，以便他们使用通信和手机钱包服务。联合国难民署是这些SIM卡的官方保管人。只要持卡人离开尼日尔，SIM卡就可以重新分配。

了解客户条例

尼日尔加入了西非反洗钱政府间行动小组，该小组是金融行动特别工作组的准成员。尼日尔了解客户条例的具体细节处在西非国家中央银行(BCEAO)的监督下，很难从公共来源了解。尽管如此，美国国务院2015年的一份报告指出，“尼日尔政府的反洗钱反恐融资法不完全符合国际标准尽管在反洗钱反恐融资法律中有所规定，但针对指定非金融企业和职业的客户尽职调查程序尚未实施。尼日尔政府应与区域伙伴和国际捐助者一道，继续改善其反洗钱反恐融资制度。它还应确保其法律得到充分执行，包括对所有指定国家金融机构的了解客户和报告要求的实施。”⁷⁵

与SIM卡一样，金融服务提供商接受尼日尔政府颁发的难民证明和难民身份证作为开立银行账户的身份证明。

手机钱包

根据世界银行的全球普惠金融指数数据库，尼日尔的手机钱包普及率（按15岁以上的账户持有者计算）为8.72%。在研究过程中没有发现与手机钱包相关的法规。手机钱包提供者接受尼日尔政府颁发的难民证明和难民身份证作为身份证明。

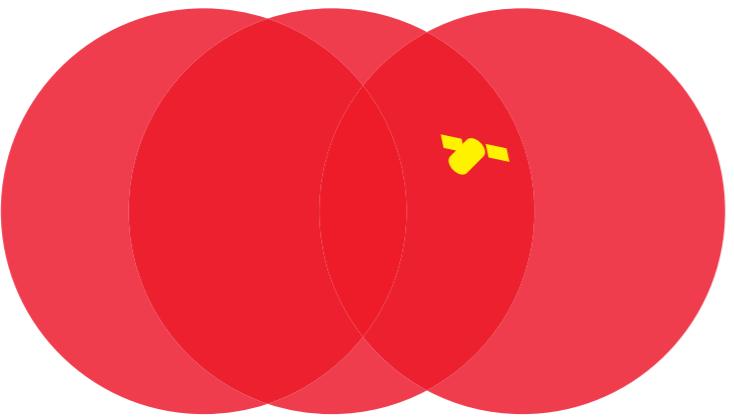
数据保护

尼日尔有一项数据保护法：个人资料保护法。⁷⁶

74 <https://www.telecompaper.com/news/niger-cuts-off-one-third-of-mobile-phone-users-to-curb-crime--982456>

75 <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcpt/2015/supplemental/239273.htm>

76 https://unctad.org/en/Pages/DTL/STI_and_ICTs/ICT4D-Legislation/CountryDetail.aspx?country=ne



尼日利亚

78.33 65.67

国际电信联
盟 (ITU) 监管跟
踪系统总分

GSMA
手机钱包监管指数

是 是
1951 年 数据保护和隐私立法
《难民公约》
缔约国

流离失所人员登记和身份证明

尼日利亚的城市难民人口总数为2,063人，情况如下：619名刚果人（民主共和国）、414名中非人、191名叙利亚人、162名土耳其人、139名喀麦隆人和538名其他国籍的人员。这些难民分布在拉各斯、伊耶布-奥德、阿布贾、卡诺和其他城市。

截至2018年11月15日，还有30,933名喀麦隆人居住在克罗斯河、贝努埃、塔拉巴和阿克瓦-伊博姆。

尼日利亚归国难民为30,945人，主要位于博尔诺州。联合国难民署了解到在尼日利亚南部的阿克瓦伊博姆、和克罗斯河州以及尼日利亚西北部的卡诺等地还有其他归国难民，但他们的人数尚未统计。

在这种情况下，关注对象可能根据其原籍国和身份拥有不同形式的身份证件。除了一些难民的原籍国签发的护照（他们可能仍然持有）之外，尼日利亚政府（即难民、移民和国内流离失所者全国委员会）和联合国难民署共同向难民签发难民证明和难民身份证件。已经向拉各斯州的一小批城市难民发放了国民身份证号码（迄今已发放310个）。自2019年1月起，国民身份证是使用移动连接和金融服务的法定要求。⁷⁷

SIM卡登记

尼日利亚法律要求SIM卡登记。2011年《尼日利亚通信委员会（电话用注册）条例》规定了国内SIM卡登记的法律命令。虽然该法规本身在具体的身份证件要求方面相当模糊，但在实践中，用户需要提供有效的身份证明和生物特征来注册SIM卡。令人困惑的是，不同移动网络运营商的具体要求略有不同，部分原因是尼日利亚没有广泛采用的国民身份证件系统。例如，MTN接受使用以下任何身份证明文件用于SIM卡登记：国际护照、选民证、驾照、国民身份证件、有效学生身份证件、电子税务卡或传统统治者/社区领袖的认签证。⁷⁸ 联邦政府已设定2019年1月1日为强制使用国民身份证号码进行SIM注册的截止日期。⁷⁹

非常有名的一起罚款是2015年10月，MTN尼日利亚公司因未能停用500多万张未注册的SIM卡而被处以52亿美元的罚款。经过与监管机构和联邦政府的长时间谈判，罚款后来有所减少。⁸⁰ 尽管有这些巨额罚款，但尼日利亚手机SIM用户注册管理依然松懈，这引起了国家安全方面的担忧。⁸¹ 此外，尼日利亚通信委员会公开谴责使用未注册的SIM卡为

电信欺诈提供便利，这种欺诈被称为SIM卡转流，通过互联网拨打的电话通过装有SIM卡的机器被重定向到移动网络（从而避免支付呼叫终止费）。⁸² 为了解决这些问题，尼日利亚通信委员会正在考虑对未注册的SIM卡实施禁用。

77 <https://guardian.ng/technology/nimc-operators-strategise-on-january-2019-nin-deadline/>

78 <https://mtnonline.com/simregistration>

79 <https://guardian.ng/technology/nimc-operators-strategise-on-january-2019-nin-deadline/>

80 <http://www.itnewsafrica.com/2018/02/mtn-still-owes-609-million-of-nigerian-mega-fine/>

81 <https://guardian.ng/business-services/sale-use-of-pre-registered-sim-cards-booms-despite-fines-arrests/>

82 <http://thenationonlineng.net/un-masking-calls/>

题，2017年11月，国家通信委员会成立了一个特别工作组，调查SIM卡注册违规行为。⁸³ 2019年4月，国家通信委员会透露，它正在与国民议会合作，将手机SIM卡违规行为定为刑事犯罪。⁸⁴ 预计将在这一领域开展进一步的监管活动。

对难民来说，难民身份证件在法律上足以作为登记SIM卡的身份证件（尽管在实践中，代理人通常不需要身份证件）。然而，由于在哪些身份证件形式对SIM卡登记，特别是难民的SIM卡登记合法有效方面一直存在不确定性，2018年9月，国家难民、移民和境内流离失所者委员会致函国家通信委员会，要求国家通信委员会援引《尼日利亚通信法》第53条⁸⁵ 规定的权力，向移动服务提供商发出指令，接受将发给难民的有效身份证件用于SIM卡登记。在2018年10月的答复中，国家通信委员会澄清说，国民身份证号码的法律要求也适用于流离失所者。

了解客户条例

尼日利亚加入了西非反洗钱政府间行动小组，该小组是金融行动特别工作组的准成员。在尼日利亚中央银行的监督下，推动了解客户要求的主要法规是2011年《洗钱（禁止）法》和2012年《洗钱（禁止）（修正）法》。

2013年1月的一份通知（FPR/DIRCIRGEN/02/001）提出了在尼日利亚获得金融服务的三级了解客户要求，“以促进金融包容性”。该通知列出了低价值账户的客户身份要求如下：1) 护照照片，2) 姓名、出生地点和日期，3) 性别、地址、电话号码等。重要的是，它明确指出“不需要客户提供信息证据或对其进行验证”。中价值和高价值账户有更严格的身份要求，包括对照官方数据库进行身份验证（通知明确列出了可对照其验证身份的以下数据库：NMIC[国民身份证管理委员会]，全国独立选举委员会，选民登记册，联邦道路安全委员会等。）尼日利亚金融情报机构负责执行了解客户条例。

开立银行账户，难民身份证通常就足够了。此前，难民抱怨开设银行账户有困难，这促使联合国难民署的一个生计伙伴向某些银行提出交涉，这些银行现在允许城市难民用难民身份证件开设银行账户。对于在SO卡拉巴尔行动中受到关注的人，其中一家银行允许在没有任何身份证件的情况下开设账户。在联合国难民署与国家难民、移民和国内流离失所者委员会的协助下，正在与银行进行讨论，以解决对流离失所者的了解客户的要求和门槛。

手机钱包

根据世界银行的全球普惠金融指数数据库，尼日利亚的手机钱包普及率（按15岁以上的账户持有者计算）为5.61%。2018年一份关于尼日利亚手机钱包的报告指出，“尼日利亚的金融包容性出现了后退...因为监管机构阻止网络运营商申请手机钱包许可证，该许可证允许无需银行账户即可进行现金转账。”⁸⁶

《尼日利亚手机钱包服务监管框架》和《尼日利亚手机钱包服务指南》为手机钱包提供了监管指导。就了解客户的要求而言，相关文件是FPR/DIRCIRGEN/02/001号通知，该通知也适用于手机钱包。从低价值账户转移到高价值账户时，最大手机钱包交易限额会增加。

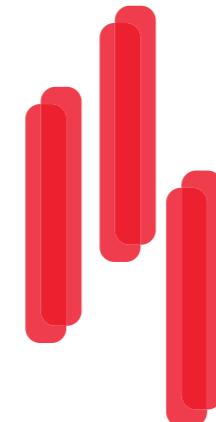
持有SIM卡的关注对象也可以根据请求获得手机钱包账户。

数据保护

2019年1月25日，尼日利亚国家信息技术开发署发布了《2019年尼日利亚数据保护条例》。该条例的许多概念反映了欧盟一般数据保护条例。⁸⁷

⁸³ <https://www.premiumtimesng.com/business/business-news/248108-ncc-sets-taskforce-improper-sim-registration.html>
⁸⁴ <https://www.telecompaper.com/news/ncc-securer-more-than-200-convictions-for-pre-registered-sim-card-offences-1287485>
⁸⁵ 第53条规定，国家通信委员会可以就遵守或未遵守任何许可证条件或该法或其附属立法的规定向任何人发出书面指示。

⁸⁶ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-07-18/nigerians-bury-cash-in-backyard-banks-as-mobile-money-stumbles>
⁸⁷ <https://nita.gov.ng/wp-content/uploads/2019/01/NigeriaDataProtectionRegulation.pdf>



卢旺达

70.33 88.93

国际电信联
盟 (ITU) 监管跟
踪系统总分

GSMA
手机钱包监管指数

是

是

1951 年
《难民公约》
缔约国

数据保护和隐私立法

流离失所人员登记和身份证明

截至2018年9月30日，卢旺达的流离失所人口为150,604人，其中145,311人为难民，5,293人为寻求庇护者。卢旺达流离失所者的主要来源国是布隆迪（47.3%）和刚果民主共和国（52.3%），其中0.4%来自其他地方。

难民持有原籍国签发的证件的程度各不相同，取决于难民的情况（来自农村或城市地区）和流离失所的时间（最近或长期）。卢旺达境内的难民持有联合国难民署通过proGres数据库签发的登记证明。一些难民持有卢旺达政府（即国家身份认证机构）发放的难民身份证件。目前，40%的刚果难民和1%的布隆迪难民持有卢旺达政府发放的难民身份证件。

联合国难民署和卢旺达政府（包括下列政府机构）正在联合开展一项持续的核查工作：灾害管理和难民事务部、移民总局和国家身份认证机构），计划于2019年前三个月完成。这项工作已在基加里、胡依和吉赫姆贝完成，在尼亚比埃克仍在进行，并将在基盖梅、基齐巴、马哈曼和穆贡布瓦进行。一旦难民人口得到联合国难民署和卢旺达政府的核实，卢旺达政府将（NIDA）发放新的难民身份证件。在流离失所到卢旺达期间获得卢旺达国民身份证件的难民也可以利用核实工作来澄清他们的法律地位。

归国难民在抵达卢旺达并经过成功核实后，将获得卢旺达政府（NIDA）颁发的卢旺达国民身份证件。这平均需要3-5个月。

SIM卡登记

在卢旺达，SIM卡注册是法律要求（见《SIM卡注册条例》），并由卢旺达公用事业和监管局监管。对于卢旺达国民，需要一个有效的国民身份证件，上面应有以下细节：a) 姓名，b) 出生日期，c) 性别，d) 身份证号码，e) 签发地点。根据规定，外国人则需要一份“旅行证件原件”。MTN是主要的网络运营商之一，因此可以获取用户的a) 姓名、出生日期、c) 国籍、d) 旅行证件类型、e) 有效期和f) 签发地点，以及证件的副本。⁸⁸ 值得注意的是，MTN外国人SIM登记表的英文版包括“难民（无身份证件）”作为客户类型，以及联合国难民署身份证号码选项（作为旅行证件）。从2019年1月31日起，RURA将不允许用户以自己的名义注册超过三张SIM卡。⁸⁹

关于难民使用SIM卡的问题，实际上，城市和难民营的情况各不相同。在城市中，难民可以在MTN中心用联合国难民署登记证明购买SIM卡。MTN中心在基加里和胡依的工作人员解释说，难民不能用他们的登记证明或任何外国文件（包括护照）从在街上经营的代理人那里购买SIM卡，因为代理人只能登记卢旺达当局签发的文件，例如卢旺达身份证件和难民身份证件（由NIDA签发）。

88 <http://www.mtn.co.rw/Content/Pages/191/index.php>

89 <https://www.newtimes.co.rw/opinions/editorial-limiting-number-sim-cards-fine>

出于这个原因，我们相信一些难民会求助他人以对方的名义购买SIM卡。难民营内外似乎没有这个问题例如，在马哈马，难民营内外的MTN代理人会向只持有登记证明的难民出售SIM卡在马哈马难民营周围的收容社区，MTN代理人收集想要购买SIM卡的难民的登记证明复印件，并将其送到最近的MTN中心，以便激活SIM卡。

对于尚未获得国民身份证件的归国难民，联合国难民署对以该组织名义注册的Airtel SIM卡进行批量激活。一旦归国难民获得身份证件，他们被告知需要前往Airtel的一个地点出示身份证件，以更新登记数据。

鉴于与SIM卡相关的欺诈日益增多，包括SIM卡转流、⁹⁰ 身份欺诈和网络钓鱼，卢旺达公用事业和监管机构宣布将引入新的SIM卡注册法规。目前的规定没有充分限制个人可以自己的名字注册的最大SIM数——这是一个明显的漏洞。其他令人关切的问题涉及移动网络运营商代理人的松懈注册做法。⁹¹

了解客户条例

卢旺达加入了东部和南部非洲反洗钱小组(ESAAMLG)，该小组是金融行动特别工作组的准成员在卢旺达国家银行的监督下，推动了解客户要求的主要条例是《银行反洗钱和打击恐怖主义融资准则》和金融调查部门第001/FIU/2015号指令。该指令列出了开立银行账户的身份证件要求，包括国民身份证件、护照或居民驾照。非居民必须“在适用的情况下”提供护照、通行证或身份证件（见附录2）。

在这种情况下，难民很难凭登记证明开立银行账户。只有公平银行才接受凭登记证明开立银行账户，而且在任何情况下都必须得到联合国难民署的确认，由联合国难民署核实这些资料是否存在和有效。

虽然银行通常接受难民身份证件，但有报道称，难民在试图使用这种身份证件开户时行不通。此外，由于只有极少数难民有这种证件，门槛依然存在，尽管我们希望持续的核查工作将使所有经过核查的难民获得难民身份证件，从而改善获得银行服务的机会。

联合国难民署一直与非洲金融部门发展组织，后者最近发布了题为“难民和他们的钱”的报告。⁹² 这项研究展示了金融服务提供商为南非难民提供有利可图的服务的商业案例，并鼓励一些提供商为难民营中的难民试行金融产品和服务。卢旺达政府一直支持这一进程，告知利益相关方难民登记证明作为满足了解客户要求和开设银行账户的有效文件的有效性。⁹³

手机钱包

⁹⁰ “SIM卡转流”是一种电信欺诈形式，通过这种方式，通过互联网拨打的电话通过装有SIM卡的机器被重定向到移动网络上（从而避免支付通话终止费）

⁹¹ <https://www.newtimes.co.rw/section/read/228159>

⁹² <https://www.fsdafrica.org/knowledge-hub/documents/refugees-and-their-money-as-sessing-the-business-case-for-providing-financial-services-to-refugees/>

⁹³ <https://www.afi-global.org/blog/2018/06/advancing-financial-inclusion-refugees-through-inclusive-market-system-approach>

根据世界银行的全球普惠金融指数据库，卢旺达的手机钱包普及率（按15岁以上的账户持有者计算）为31.11%。卢旺达国家银行颁布了关于电子货币发行人的第08/2016号条例，⁹⁴ 重申了开立上述银行账户的核心身份证件要求。“移动网络运营商在开户前必须遵守了解客户的规定——实际上，注册手机钱包需要持有国民身份证件。”⁹⁵

因此，难民在获取手机钱包方面继续面临障碍。所有难民营都有不同运营商的手机钱包代理。然而，虽然对归国难民的现金援助仍然以手机钱包汇款为基础，但联合国难民署和世界粮食计划署在难民环境中的现金援助不再使用手机钱包，而是使用智能卡。

数据保护

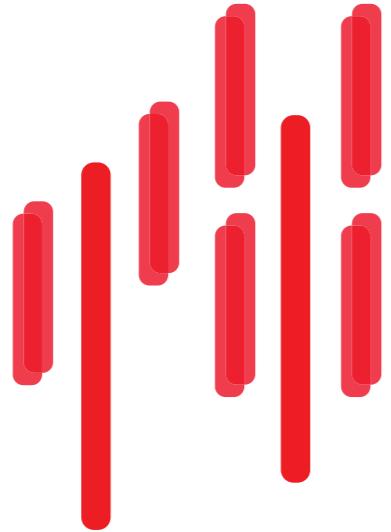
卢旺达目前缺乏全面的数据保护法律框架，⁹⁶ 尽管该国的信息和通信技术法律确实包括一些隐私保护。⁹⁷

⁹⁴ <https://jurafrique.com/eng/2017/01/27/rwanda-national-bank-the-governor-enacts-new-standards-for-issuers-of-electronic-money/>

⁹⁵ <https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2013/08/Argent-Et-Al-2013-Working-Paper.pdf>

⁹⁶ <https://privacyinternational.org/sites/default/files/2017-12/PI%20Rwanda%20submission.pdf>

⁹⁷ <https://www.newtimes.co.rw/section/read/207958>



坦桑尼亚

80.00 78.17

国际电信联
盟 (ITU) 监管跟
踪系统总分

GSMA
手机钱包监管指数

否 草案

1951 年
《难民公约》
缔约国

数据保护和隐私立法

流离失所人员登记和身份证明

截至2018年11月30日，坦桑尼亚有327,723名联合国难民署登记的受关注者（共计100,980户），主要来自布隆迪（74.1%）和刚果民主共和国（25.7%）。其中285,078人居住在坦桑尼亚西北部的三个难民营（尼亞魯古蘇、恩杜塔和姆滕代利）中。联合国难民署和管理难民营的坦桑尼亚内政部将向寻求庇护者和难民发放登记证明。

坦桑尼亚国家身份认证机构（NIDA）目前正在推出一项国家身份证计划，旨在成为坦桑尼亚的基础身份证系统。NIDA对尼亞魯古蘇难民营的8,000名刚果难民进行了试点登记，为发放身份证做准备。然而，据报道，由于缺乏资金，身份证的发放已经暂停。在此期间，正在进行宣传，鼓励坦桑尼亚政府承认登记证明是获取移动连接和某些形式金融服务的合法有效文件。

SIM卡登记

坦桑尼亚法律要求SIM卡登记，见2010年《电子和邮政通信法》。第93条对SIM卡的注册要求规定如下：(a) 潜在用户的全名，(b) 身份证号码或任何其他证明潜在用户身份的文件，以及(c) 地址。实际上，潜在用户需要提供以下身份证明中的一种来注册SIM：坦桑尼亚国民身份证、坦桑尼亚选民身份证、坦桑尼亚驾照、护照或桑给巴尔居民身份证。

2017年7月，坦桑尼亚通信管理局对违反用户注册条例的六家网络运营商处以罚款。⁹⁸该局正在考虑在SIM卡登记计划中实施生物特征识别，以打击欺诈和犯罪，⁹⁹并正在进行试点。¹⁰⁰

虽然登记证明已被用于在难民营内登记SIM，但这些电话通常在30天宽限期后停用，大概是由于身份证明问题。据报道，代理人通知难民，他们不再接受登记证明来满足SIM登记的要求，并建议难民要求坦桑尼亚国民代表他们登记电话，这种做法可能会使关注对象受到伤害。

了解客户条例

坦桑尼亚加入了东部和南部非洲反洗钱小组（ESAAMLG），该小组是金融行动特别工作组的准成员。推动了解客户要求的主要法规是2006年《反洗钱法》。该国的金融情报部门发布了《核实客户身份准则》，其中相当详细地规定了开立银行账户的身份要求（第2章）。

这些要求包括“官方文件，如护照、出生证、身份证、选民登记卡、驾照、营业执照、政府官员、律师、治安法官的宣誓书/保证书，或任何其他文件，其中包含从任何其他

98 <https://www.itnewsafrica.com/2017/07/six-tanzanian-operators-fined-for-flouting-sim-registration-rules/>

99 <https://allafrica.com/stories/201803020351.html>

100 <http://www.planetbiometrics.com/article-details/i/6905/desc/tanzania-launches-biometric-sim-registration/>

可信的独立来源获得的此类信息”。《准则》还规定，如果一个人不能出示正式身份证件，“报告人必须确信客户有可接受的理由不能出示正式身份证件”，并“可以接受任何其他同等性质的有效和未到期的替代文件，这些文件可以作为客户身份的令人满意的证据，其中载有a) 该人的近照和b) 政府官员或律师签发的足以证明该人身份的正式信函或文件”。永久地址的证明也以类似的方式确认（“公用事业账单、银行对账单、公共当局或大使馆或领事馆的信函、最近的租赁或租赁协议或任何其他载有此类信息并从任何可信的独立来源获得的文件”）。申请人的税务识别号还必须通过与坦桑尼亚税务局签发的文件进行比较来进行验证。

与互联互通一样，坦桑尼亚的难民由于缺乏公认的身份证件，无法以自己的名义开立银行账户。然而，在卡苏鲁、CRDB和NMB的两家商业银行表示有兴趣向难民提供服务。CRDB向联合国难民署、世界粮食计划署和非政府组织伙伴推出了一项名为“移动钱包”的新服务，而NMB的卡苏鲁分支机构访问了尼亚鲁古苏共同市场，并确认如果监管框架允许难民开设银行账户，就有充分的商业机会提供银行服务。

本着这一精神，2018年3月，CRDB与联合国难民署坦桑尼亚办事处进行了接触，提议引入一个支付系统，使得难民激励工作者和现金干预的受益人通过CRDB银行账户获得付款。CRDB与内政部进行了谈判，内政部支持CRDB向电子支付转移。联合国难民署和CRDB之间的讨论集中在诸如提款时难民的交易费、数据保护以及给予银行账户的难民名单等细节上。CRDB现在被授权提供银行账户并为这些难民付款。从联合国难民署及其合作伙伴收到的资金将存入难民的银行账户，收款人可以通过CRDB代理人或提款机提款。目的是让CRDB进一步向难民提供预付卡，持卡人可以在难民营内和周围预先确定的零售商店购物，将向商店提供读卡器。为了满足了解客户的要求，根据CRDB和坦桑尼亚政府之间的谈判，正在提议发放需要指纹识别的世界粮食计划署配给卡。必须指出，这似乎是一项临时措施，而不是适用于坦桑尼亚其他银行或所有难民的一般性政策变化。

手机钱包

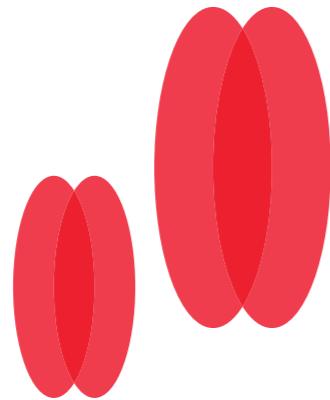
根据世界银行的全球普惠金融指数数据库，坦桑尼亚的手机钱包普及率（按15岁以上的账户持有者计算）为38.54%。坦桑尼亚银行发布了2015年《电子钱包条例》，列举了了解客户/客户尽职调查的要求。与SIM的准入门槛类似，由于缺乏官方认可的身份证件，难民获得手机钱包的机会受到严重限制。例如，提款交易需要以下“可接受的照片身份证件”中的一种：国民身份证件、选民登记卡、就业身份证件、社会保障身份证件或选区/村庄行政人员的信函。尽管如此，由于难民手机钱包代理人的存在，难民营中使用了手机钱包，他们在一名坦桑尼亚国民的帮助下设法开设了商店。

数据保护

坦桑尼亚目前缺乏全面的数据保护法，尽管2017年12月有报告称，政府正在起草立法。¹⁰¹

¹⁰¹ <https://allafrica.com/stories/201712210571.html>

推动了解客户要求的主要法规是2006年《反洗钱法》。该国的金融情报部门发布了《核实客户身份准则》，其中相当详细地规定了开立银行账户的身份要求（第2章）。



土耳其

94.50 尚无数据

国际电信联盟
（ITU）监管跟踪系统总分

GSMA
手机钱包监管指数

是 是

1951年
《难民公约》
缔约国

数据保护和隐私立法

流离失所人员登记和身份证明

截至2018年9月，有3,559,262名叙利亚人在土耳其获得临时保护，其中大多数（95%）生活在城市地区。其余的人住在位于该国东南部的13个临时住宿中心（难民营）。根据法律，受临时保护的叙利亚人可以居住在土耳其81个省。根据移民管理总局的统计，大多数叙利亚人居住在伊斯坦布尔，其次是三里乌尔法、哈塔伊加济安泰普、阿达纳和梅尔辛。

至于来自其他国家的寻求庇护者和难民，根据联合国难民署截至2018年9月的统计数据，在联合国难民署登记的人数超过36万，主要来自阿富汗、伊拉克、伊朗和索马里。根据《外国人和国际保护法》的相关规定，他们必须居住在全国62个指定省份。

根据该法，移民管理总局和省移民局负责土耳其境内难民和寻求庇护者的登记和文件记录。因此，一旦个人申请国际保护，即国际保护申请人和身份持有者（难民、有条件的难民和辅助保护的受益人）或临时保护，省移民局向他们登记并发放下列文件（免费）：

- 国际保护申请人文件
- 国际保护地位持有人文件
- 临时保护登记文件
- 临时保护身份证件

其中每一个都包含有关个人的身份信息，包括一张照片和一个通过土耳其民事登记系统指定的外国人身份证号码（类似于指定给土耳其公民的身份证号码）。外国人识别号码是一个唯一的标识符，可用于寻求庇护者和难民等外国人在该国获得权利和服务。在省移民局登记后，寻求庇护者和难民必须通过民事登记处向土耳其中央地址登记系统登记。

SIM卡登记

SIM卡登记在土耳其是法律要求，并由第5809号《电子通信法》管理。SIM卡登记的主要监管机构是信息和通信技术管理局（土耳其BTK）。移动用户必须亲自前往指定的销售点，并提供身份证明。¹⁰² 监管机构还实施了国际移动设备识别码登记要求。¹⁰³

GSMA报告称，SIM卡登记的身份认证程序仍然容易受到出示伪造或被盗身份证件的人的利用。结果，BTK对所有三家网络运营商实施了罚款，声称他们未能妥善记录客户身份。¹⁰⁴

102 https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2013/11/GSMA_White-Paper_Mandatory-Registration-of-Prepaid-SIM-Users_32pgWEBv3.pdf

103 https://turkeytravelplanner.com/details/Communications/registering_mobile_phones_in_turkey.html

104 https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2013/11/GSMA_White-Paper_Mandatory-Registration-of-Prepaid-SIM-Users_32pgWEBv3.pdf

根据《临时保护条例》第26条，受临时保护的个人可以获得通信服务，包括手机服务。原则上移民管理总局出具的官方身份证件凭据应得到运营商的认可。然而，在实际中，持有移民局签发的有效身份证件的寻求庇护者和难民在获得SIM卡方面经常面临挑战。移动运营商可能会要求有效的护照以及地址证明（如固定电话账单、居住证明等）。因此，对于没有有效护照的寻求庇护者和难民来说，门槛依然存在。

在这种情况下，寻求庇护者和难民经常要求其他人（拥有有效证件，或者是土耳其公民）代表他们注册SIM卡。离开土耳其到其他地方定居的人将他们的SIM卡传给新来土耳其的人也很常见。此外，持有护照的难民经常以自己的名义注册多个SIM，并与其他人共享多余的卡。但是，根据移动网络运营商的不同，外国人最多可以获得的SIM卡数量是有限的（4-5张）。

了解客户条例

自1991年以来，土耳其一直是金融行动特别工作组的正式成员。¹⁰⁵ 该国推动了解客户/CDD要求的主要立法是关于防止洗钱的第4208号法律（最近一次修订是在2014年），以及《关于防止洗钱所得和恐怖主义融资的措施的条例》。

对外国人来说，开立银行账户需要护照、居住证或财政部认可的其他身份证件，并需验证地址。

与SIM登记的情况类似，根据法律，难民和寻求庇护者应该能够使用移民总局签发的官方身份证件在土耳其开设银行账户。然而，在实际中，银行已经实施了各种附加的身份证要求。一般来说，土耳其的银行要求外国人，包括寻求庇护者和难民，持有有效护照才能开立银行账户。在某些情况下，银行要求有土耳其担保人才能开立银行账户。由于这些持续存在的挑战，移民总局已采取举措，为寻求庇护者和难民获取银行账户提供便利。寻求庇护者和难民现在可以用移民总局签发的身份证件在土耳其农行（一家国家银行）开户。

手机钱包

根据世界银行的全球普惠金融指数数据库，土耳其的手机钱包普及率（按15岁以上的账户持有者计算）为16.41%。由于上述获取移动连接和银行账户的实际门槛，寻求庇护者和难民无法在土耳其获取手机钱包。¹⁰⁶

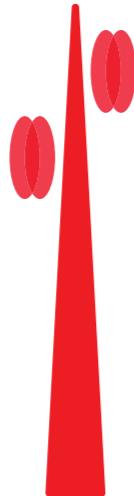
数据保护

土耳其于2016年通过了《个人数据保护法》（第6698号），批准了欧洲委员会第108号公约，并将保护个人数据的法律框架纳入法律。¹⁰⁷

¹⁰⁵ <https://www.fatf-gafi.org/countries/#Turkey>

¹⁰⁶ <https://www.hurriyedailynews.com/turkish-banking-regulator-takes-action-against-illegal-betting-124106>

¹⁰⁷ <https://iapp.org/news/a/gdpr-matchup-turkeys-data-protection-law/>



是 草案

1951 年
《难民公约》
缔约国

数据保护和隐私立法

流离失所人员登记和身份证明

截至2019年1月31日，乌干达有1,205,913名寻求庇护者和难民。¹⁰⁸

由总理办公室-难民部 (OPM-DOR) 签发的文件包括寻求庇护者证书和难民证明函——为初步认定的难民或在个人难民身份确定后签发。OPM-DOR还向难民发放难民身份证件这是一种国民身份证件，但目前工作严重滞后，许多难民还没有收到他们的身份证件。在核查过程中，联合国难民署还签发了一份核查证明文件，但这并不能用作身份证件。

难民可能有原籍国签发的各种文件，包括国民身份证件和出生证。然而，难民丢失这些证件是很常见的，登记通常是根据国籍筛选和通过面谈评估家庭联系进行的。

SIM卡登记

乌干达法律要求SIM卡登记，见2010年《通信拦截法条例》的规定。该政策由乌干达通信委员会 (UCC) 监督。用户需要出示国民身份证件原件（乌干达人）、有效护照（外国人）或难民身份证件（难民）。

乌干达通信委员会越来越积极地执行SIM卡登记条例。2018年初，它警告运营商，如果不对未注册的SIM卡进行停机，将面临罚款或吊销执照的处罚。¹⁰⁹ 2018年3月，该监管机构出于对松懈登记的担忧，暂时禁止销售SIM卡。¹¹⁰ 运营商现在被要求使用电子生物特征读卡器验证在销售点出示的国民身份证件的真实性，将申请人的实时生物特征与国民身份证件上的数据进行匹配，并通过应用程序接口实时对照国家身份证件和注册局 (NIRA) 数据库核实客户信息。¹¹¹ 对于访问乌干达的外国人，只有出示有效护照和签证才能发放SIM卡。在客户的签证或工作许可证到期后，运营商必须停用SIM卡。

如上所述，难民身份证件可用于SIM卡登记，但自2016年以来，乌干达大多数流离失所者仍未获得这些身份证件。应对机制和变通办法很常见：难民有时要求持有认可身份证件的个人代表他们注册一张SIM卡。

108 <https://im.unhcr.org/uga/>

109 <https://www.telecompaper.com/news/ugandan-govt-warns-operators-of-penalties-or-liscence-withdrawal-for-unregistered-sims-1234262>

110 <http://www.itwebafrica.com/security/813-uganda/244198-ugandas-comms-regulator-lifts-sim-card-ban>

111 <http://www.itwebafrica.com/security/813-uganda/244198-ugandas-comms-regulator-lifts-sim-card-ban>

了解客户条例

乌干达加入了东部和南部非洲反洗钱小组 (ESAAMLG)，该小组是金融行动特别工作组的准成员。在乌干达银行的监督下，乌干达的一些法律和条例规定了开立和使用银行账户的了解客户要求，¹¹² 包括2004年《金融机构法》、2010年《金融机构（反洗钱）条例》、2013年《反洗钱法》、2015年《反洗钱条例》、2015年《人员登记法》和2017年《反洗钱法（修正案）》。在2015年《反洗钱条例》的其他要求中，个人现在必须出示乌干达国民身份证、外国人/难民身份证或护照才能开立银行账户。银行应采用基于风险的方法对客户进行尽职调查，包括验证身份和移民身份。

在没有难民身份证的情况下，有时会接受使用总理办公室的证明函和推荐信开立银行账户。根据银行的不同，难民可能需要提供额外的身份证明文件，如地方议会或难民营指挥官的信函。联合国难民署和联合国资本开发基金会2018年6月的一份联合报告指出，“一些被迫流离失所者通过持有所需证件的朋友和家人收取汇款。”¹¹³

报告接着指出：“即使在难民获得身份证后，许多受访者报告说，金融服务提供商要求提供支持证明文件。部分原因是提供商无法查询联合国难民署难民信息管理系统来核实身份。所以，他们必须通过要求额外的文件或直接联系总理办公室（负责难民登记的政府实体）来人工核实身份。即使采用这些人工程程序，提供商也无法核实难民的照片，从而使核实程序不完整。提供商对核实流离失所者的身份特别警惕，因为反洗钱反恐融资条例制裁南苏丹和刚果民主共和国，而这两个国家是乌干达大多数难民的来源国。在这些情况下，金融机构有责任确保相关资金没有资助冲突或参与洗钱活动。即使有身份证件并被验证，或提供了额外的身份证明，一些难民报告说，他们在领取汇款时会被拒绝，因为汇款人拼错或颠倒了他们的姓名。这在翻译法语名字时或者在名字/姓氏约定混乱时很常见。”¹¹⁴

手机钱包

根据世界银行的全球普惠金融指数数据库，乌干达的手机钱包普及率（按15岁以上的账户持有者计算）为50.58%。乌干达银行发布了手机钱包准则：手机钱包准则，2013年。根据该准则，可以用各种身份证件，包括乌干达国民身份证、护照、驾照、选民证或地方行政信函，开立手机钱包账户。然而，在通过2015年《人员登记法》和UCC于2017年发布几项指令后，需要乌干达国民身份证号码、乌干达国民身份证、外国人/难民卡或有效护照才能注册SIM卡和开立手机钱包账户。¹¹⁵

2017年，美国国务院在其关于恐怖主义的国家报告中得出结论认为，“虽然乌干达的《反洗钱（修正）法》要求金融机构进行全面的客户尽职调查，但它没有对手机转账提出同样的要求。乌干达的银行机构不监控手机钱包支付和转账；相反，手机钱包交易属于为特定交易提供便利的单个电信公司的权限范围。”¹¹⁶

数据保护

乌干达目前缺乏全面的数据保护条例，尽管2014年底提出了一项数据保护和隐私法案草案，¹¹⁷ 并于2018年3月提交给信息通信技术议会委员会。¹¹⁸

112 <http://www.uncdf.org/article/2593/study-know-your-customer-requirements-dfs-uganda>

113 摘要：被迫流离失所者和收容社区负担得起和可获得汇款的乌干达国家评估
<https://uncdf-cdn.azureedge.net/media-manager/88675?sv=2016-05-31&sr=b&sig=w-m9lHf28t4blpiAQsl8PqVWb%2BRMA8JLEGU%2FasC4kKtE%3D&se=2018-11-02T18%3A00%3A49Z&sp=r>

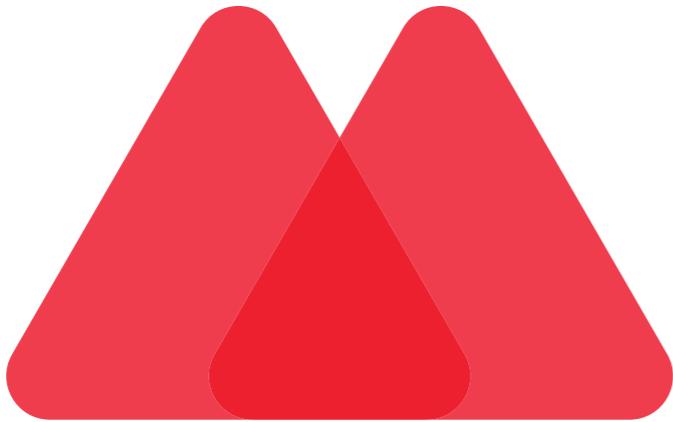
114 <https://uncdf-cdn.azureedge.net/media-manager/88675?sv=2016-05-31&sr=b&sig=wm9lHf28t4blpi-AQsl8PqVWb%2BRMA8JLEGU%2FasC4kKtE%3D&se=2018-11-02T18%3A00%3A49Z&sp=r>

115 <http://www.uncdf.org/article/2593/study-know-your-customer-requirements-dfs-uganda>

116 <https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2017/282841.htm>

117 <https://privacyinternational.org/state-privacy/1013/state-privacy-uganda#dataprotection>

118 <https://www.techjaja.com/ministry-ict-presents-data-protection-privacy-bill-ict-parliamentary-committee/>



赞比亚

77.67 84.69

国际电信联
盟 (ITU) 监管跟
踪系统总分

GSMA
手机钱包监管指数

是 是

1951 年
《难民公约》
缔约国

数据保护和隐私立法

流离失所人员登记和身份证明

截至2018年11月，赞比亚收容了来自布隆迪（4260人）、刚果民主共和国（39622人）、卢旺达（752人）、索马里（2803人）和其他国家（255人）的47,692名难民。还有4393名寻求庇护者来自布隆迪（1236人）、刚果民主共和国（2686人）、卢旺达（65人）、索马里（337人）和其他国家（69人）。此外，赞比亚境内有17851名前安哥拉难民和4972名前卢旺达难民。

赞比亚政府向难民发放登记证明和/或难民证书。一小部分难民获得了难民身份证件（8%）和/或外国人卡（2%）。难民证特别包含分配给难民家庭的街区号（即地址证明）。

SIM卡登记

赞比亚法律要求进行SIM卡登记，见2011年第65号法令《2011年信息和通信技术（电子通信设备注册）条例》。这由赞比亚信息和通信技术管理局监督（ZICTA）。

ZICTA为其SIM卡注册程序¹¹⁹提供了一个有用的常见问题资源，该程序指定了注册SIM卡所需的文档。ZICTA指出，对赞比亚国民来说，需要下列原件之一：a) 国民登记卡，b) 有效护照，c) 有效驾照，或d) 选民身份证。根据常见问题，外国人必须“以原件方式”提供有效护照或有效工作许可证。建议用户在销售点或24小时内向服务提供商注册（否则SIM卡将被停用）。

2016年底，MTN赞比亚关闭了750,000张未登记的SIM，¹²⁰此前一段时间其登记程序混乱，登记数据质量令人担忧。¹²¹

ZICTA对使用登记证明、难民证和难民身份证件作为SIM登记的有效身份证明提供了特别许可。

了解客户条例

赞比亚加入了东部和南部非洲反洗钱小组（ESAAMLG），该小组是金融行动特别工作组的准成员。在赞比亚银行的监督下，许多法规推动了该国的了解客户的要求：2001年《禁止和防止洗钱法》，2004年《赞比亚银行反洗钱指令》；《2010年第44号禁止和防止洗钱法（修正案）》、《2010年金融情报中心法》和《赞比亚银行反洗钱和2017年打击恐怖主义融资行为 或其扩散指令》。赞比亚金融情报中心强制要求遵从了解客户的要求。

正如美国国务院2015年的一份报告指出的那样，“防止和禁止洗钱法只是间接地要求确定客户身份，作为其记录交易的要求的一部分。赞比亚银行的《2004年反洗钱指令》规

119 [https://www.zicta.zm/Views/Articles/Sim%20Registration%20\(FAQ\)%20.htm](https://www.zicta.zm/Views/Articles/Sim%20Registration%20(FAQ)%20.htm)

120 <https://www.telecompaper.com/news/mtn-zambia-switches-off-750000-unregistered-subscribers--1152342>

121 <http://www.itwebafrica.com/ict-and-governance/271-zambia/236405-mtn-zambia-in-trouble-over-sim-registration>

定了直接的客户身份识别义务，这一义务被灵活适用，以避免农村地区的金融排斥。赞比亚银行已主动采用了解客户条例。”¹²²

实际上，赞比亚国民需要出示国民登记卡或有效护照或驾照才能开立银行账户。外国国民则需要国民登记卡或有效护照（在适用的情况下，附有正式签发的签证、工作许可证和/或居留许可证）。¹²³ 无论是在哪种情况下还要提供地址证明。

对于可能持有外国人卡的难民来说，外国人卡被接受为开立银行账户的有效身份证明。然而，由于需要地址证明，赞比亚大多数难民基本上无法开设银行账户。

手机钱包

根据世界银行的全球普惠金融指数数据库，赞比亚的手机钱包普及率（按15岁以上的账户持有者计算）为27.84%。赞比亚对手机钱包的主要监管法律是《2015年电子货币发行国家支付系统指令》，其中关于了解客户的要求的规定为，“电子货币机构应遵守[赞比亚]银行发布的了解客户（KYC）的要求”（见第六部分，第27（1）条）。

赞比亚银行和ZICTA已经特别批准，可以使用登记证明、难民证和难民身份证作为数字钱包登记的有效身份证件（以及SIM卡登记）。

数据保护

截至2018年6月，赞比亚政府已原则上批准在议会下次会议上推出《2018年数据保护（同时废除前期法案）法案》。该法案旨在废除和取代2009年第21号《电子通信和交易法》（ECT）。¹²⁴

对于可能持有外国人卡的难民来说，外国人卡被接受为开立银行账户的有效身份证明。然而，由于需要地址证明，赞比亚大多数难民基本上无法开设银行账户。

¹²² <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcpt/2015/supplemental/239341.htm>

¹²³ <https://www.pwc.com/gx/en/financial-services/publications/assets/pwc-anti-money-laundering-2016.pdf>

¹²⁴ <http://www.daily-mail.co.zm/data-protection-bill-ready-for-enactment/>



UNHCR
Innovation
Service

联系我们

 @unhcrinnovation

 UNHCR Innovation

 hqconref@unhcr.org