

马格尼茨基法案制裁申请指南

公民组织如何向他国提交申请制裁人权侵犯者



safeguard
DEFENDERS

马格尼茨基法案制裁申请指南

公民组织如何向外国提交申请制裁人权侵犯者

版权 2020 Safeguard Defenders

第一版

请于以下网站免费下载多种语言版本指南。已同步发行简体中文与英文版本，其他语言版本将逐步上线。

www.SafeguardDefenders.com

导读

随着越来越多的国家通过《全球马格尼茨基问责法》以便制裁人权侵犯者，该指南旨在以既简明扼要又足够详尽的方式，介绍如何有效地在各国（司法管辖权）运用该法案。目前为止，就捍卫中国人权来而言，美国，英国和加拿大是最可能发挥作用的三个司法管辖权，另外波罗的海的三个国家和直布罗陀也已经实施了马格尼茨基法案。更重要的是，澳大利亚和欧盟等其他主要管辖权均在制定马格尼茨基法案的进程中。

谢尔盖·马格尼茨基（Sergei Magnitsky）是一位俄罗斯人，曾任职于一家律师事务所，在参与揭发一起腐败案后，他遭到拘留并在监狱酷刑身亡。为了纪念他的行为，该法案通常被称作《马格尼茨基法案》，但在不同国家或地区也有不同名称。

《马格尼茨基法案》非常具有开创性，而且具有强大的潜在力量。因为它可以用以针对个别人权侵犯者。如果可以查明某人确实犯下或下令（**指挥责任**）任何**严重侵犯人权**或腐败行为，则可以要求上述国家（司法管辖权）制裁该人，制裁方式包括资产冻结、旅行禁令等。该制裁针对俄罗斯和中国这样的国家（**目标国家**）尤其有效，因为这两个国家的腐败战利品往往被转移到国外，因此类似制裁将产生相应效果。

本指南划分为五个部分，介绍了提交制裁呈件所需事项，包括提交之前（第一部分——基本常识）；它的流程如何（第二部分——流程步骤）；如何编写和构思呈递制裁信（第三部分——提交申请）；以及提交呈件后需要采取哪些行动（第五部分——提交制裁后以及倡议）。此外，本指南的第四部分——调查技巧中，专门介绍如何调查和识别肇事者身份信息的技巧。

由于马格尼茨基法案刚推出不久，所以还具有很多未知性。此外，要使任何国家对中国如此强大国家采取行动，政治考虑不仅十分必要，而且至关重要。因此，该指南融合了外交人员，政府工作人员，参与法案起草的人员以及与法案合作的国际组织等各方提供的大量意见。我们采用了完全匿名的方式，以便从开诚布公的讨论中获得最有效的意见。

于是，现在我们得以介绍这本全面的马格尼茨基使用指南。

由于一些国家（如英国）需要等到脱欧之后开始使用制裁，还有一些国家仍在制定实操程序，另一些国家正在通过马格尼茨基法案的进程中，因此，根据各国法案最新进展情况，我们将对该手册进行进一步更新。

前言

推出该手册的初衷，旨在向广大非政府组织和公民个人或团体引荐马格尼茨基法案，并鼓励人们利用该机制提交针对侵犯人权者的制裁呈件，拥有更多的人群参与其中，提交更多的制裁呈件，将有利于更完整记录中国人权案件，提高侵犯人权者受到制裁的机会，威慑其他潜在侵犯人权者以及减少未来人权侵权行为，因而有利于中国人权和法治的长远发展。

虽然理论上手册内容已经提供了清晰全面的提交制裁步骤，依照手册指导逐步准备呈件并不复杂。对于人权捍卫者和公民团体来说，在实践中还是有可能遇到一些疑问和难题。我们将在本章提供一些有经验的国际人权组织联系方式，以便向他们寻求协助。我们建议人权捍卫者切勿由于少数难题，失去提交制裁呈件的热情或甚至放弃提交，也建议不要完全依赖以下组织协助所有准备工作，这些组织将只协助必要的语言问题和答疑。

考虑到并非所有人权捍卫者精通英语，或者与接收制裁国家政府官员有过接触，在此情况下，我们建议人权捍卫者与精通英语的个人或组织合作准备呈件（手册中主要建议提交呈件的国家有美国、加拿大，未来可能还包括英国，这些均为英语国家）。如果人权捍卫者或公民团体有意提交一起呈件，但苦于不知如何翻译呈件和相关证据，也不知如何启动倡导和游说工作，可以联系以下组织，他们可提供必要的协助，或向你推荐可以协助你解决具体问题的人选。再次强调，以下组织仅提供语言和答疑相关的援助，主要呈件工作还需本人自主完成。

国际人权组织（协助语言问题、游说工作答疑等）联系方式：

- 保护卫士 (Safeguard Defenders)
邮箱：info@safeguarddefenders.com
- 中国人权捍卫者 (Chinese Human Rights Defenders)
邮箱：contact@nchrd.org

第一部分——基本常识	6
1.1 何为《全球马格尼茨基人权问责法》？	6
1.2 马格尼茨基法案可能产生影响？	7
1.3 哪些国家可实施《马格尼茨基法案》制裁？	8
1.4 提交马格尼茨基制裁申请步骤	10
第二部分——流程步骤	12
2.1. 《马格尼茨基法案》是否适用我的情况？	12
2.2. 向哪国提交制裁？	13
2.3. 提交前 — 确认合作伙伴	14
2.4. 整个流程所需时间	15
2.5 保密性	15
第三部分——提交申请	16
3.1 提交清单	16
3.2 确定制裁对象	16
3.3 身份信息	18
3.4 构建例证: 收集证据	19
3.5 有利“国家利益”论证	21
3.6 免责信息	22
3.7 提交制裁申请	23
第四部分——调查技巧	24
4.1 基本信息	24
4.2 技巧	24
4.3 搜集个人信息	25
4.4 在线工具	25
4.5 从香港进行调查工作	28
第五部分——提交申请后/倡导工作	29
5.1 提交申请后面临什么情形？	29
5.2 倡导在马格尼茨基申请中所发挥作用	30
5.3 如何与申请国家建立联系并有效沟通	31
5.4 接触游说团体	31
补充信息	34
美国	34
加拿大	34
英国	34
爱沙尼亚	34
利用相关资源识别肇事者身份	35
附录一——向美国提交马格尼茨基法案制裁范本	36
附录二——各国马格尼茨基法案关键信息	52
加拿大	52
爱沙尼亚	54
直布罗陀	55
拉脱维亚	57
立陶宛	58
英国	59
美国	60

第一部分——基本常识

1.1 何为《全球马格尼茨基人权问责法》？

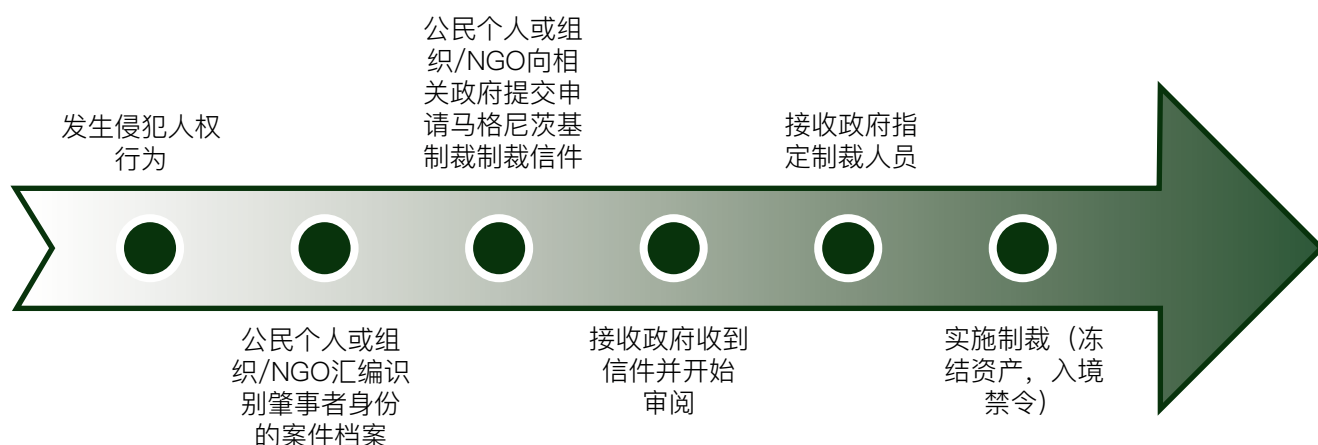
《全球马格尼茨基人权问责法》¹是在全球被越来越多的国家/司法辖区（截止目前有：美国，加拿大，英国，直布罗陀，爱沙尼亚，拉脱维亚和立陶宛）²通过的一项有力制裁工具，它使政府得以制裁一般法律管辖范围以外，个人/公司或团体**严重侵犯人权**和腐败行为。根据不同的司法管辖区，这些制裁措施可能包括资产冻结以及/或者旅行禁令等。

例如，美国政府制裁一位由于对中国公民实施了严重人权侵害行为（如酷刑、法外杀戮、强奸、强迫失踪等）的中国官员，可采

用将其在美国的金融资产没收并禁止其入境等方法。这些方法也适用于负责下令任何此类行为的人员（负有指挥责任的中国政府官员）。

公民个人或组织进行的侵犯行为调查结果，通常可作为政府决定制裁肇事者的重要证据。一些司法管辖区甚至允许公民个人或组织直接提交制裁材料。

公民个人或组织提交马格尼茨基制裁申请的流程图如下：



¹ 该法案有很多不同的官方名称，如《全球马格尼茨基人权问责法》，《马格尼茨基法案》，《马格尼茨基人权法案》等，但在本文中通常被称为《马格尼茨基法案》，因为该名称与其目的与来源相似，它以俄罗斯律师谢尔盖·马格尼茨基（Sergei Magnitsky）的名字命名，其在发现腐败行为后被俄罗斯当局杀害。其他司法管辖区也在考虑类似的立法，例如荷兰和澳大利亚以及欧盟

² 其他管辖区也在考虑立法，例如荷兰和澳大利亚以及欧盟。

1.2 马格尼茨基法案可能产生影响？

如某国（如中国）的法律制度未能追究侵犯人权行为的肇事者（实施侵犯人权者，下令侵犯人权者或协助肇事者侵犯人权之人）³，那么《马格尼茨基法案》可以直接对肇事者进行惩罚。被列入一个国家（如美国）的《马格尼茨基法案》制裁列表可能会产生多种直接影响。

1. 财务损失，一些国家（美国，英国，加拿大和直布罗陀）允许冻结肇事者位于其金融系统内的资产。由于美国，英国和加拿大等国家/地区是重要的金融中心，因此可能导致被制裁的肇事者蒙受重大经济损失。尤其是，也可能会影响美国所制裁的肇事者在其他国家或地区的资产，因为许多银行都不愿冒险与受美国制裁的人员开展业务。

2. 旅行禁令，吊销被制裁肇事者的现有签

证，并禁止其入境该国，直到结束制裁为止。

3. 羞耻感，该制裁可能会对肇事者产生强烈的公众羞耻感，并损害其名誉。此外，如果国际企业和银行避免与侵犯人权者展开合作，肇事者可能因此失去财务或商业机会。因此，即使马格尼茨基国家（如美国）未强行冻结其资产，也会对其产生财务影响。

最重要的是，《马格尼茨基法案》可以帮助推动侵犯人权行为普遍的国家 and 地区之系统性变革。事实上，这些制裁行为的主要目的并非惩罚侵犯人权者，而是为了**防止将来可能出现的类似行为**。因此，尽管许多制裁申请可能不会成功，但通过使用这些机制有利于民间维权力量的成长。⁴

谢尔盖·马格尼茨基是谁？

《马格尼茨基法案》的名字来源于俄罗斯律师谢尔盖·马格尼茨基（Sergei Magnitsky），他因揭发政府官员的税务欺诈行为，在2009年被俄罗斯当局拘留期间酷刑致死。

当时马格尼茨基在位于莫斯科的菲尔斯通·邓肯律师事务所担任税务律师，在一起调查中，他发现内政部的高级官员，从他的客户赫密塔吉基金投资公司以及俄罗斯财政部偷走了54亿卢布（约2.3亿美元），马格尼茨基冒着安全风险，举报了这一欺诈行为。但

是警察非但没有进行调查，而是将他逮捕。在被拘留的358天中，马格尼茨基遭受了严重身心虐待，且被拒绝接受治疗。最终于2009年11月16日死于狱中。

他的案件激起了国际社会的愤怒，赫密塔吉基金投资公司的创始人比尔·布劳德（Bill Browder）开始游说外国政府对其拘留和死亡负责的人员实施制裁。这些努力导致一系列国家相继通过了《马格尼茨基法案》，迄今为止包括美国，加拿大，爱沙尼亚，拉脱维亚，立陶宛，直布罗陀和英国等。

³ 这可能包括直接命令他人实施侵犯人权行为；虽然有证据表明侵犯行为正在发生，但并未采取行动制止侵犯行为；在得知侵犯行为后，未追究肇事者的责任；侵犯事件发生后，未向受害者提供适当的医疗。

⁴ 这些制裁措施的一个重要额外元素是，其允许对侵犯人权行为负有直接责任的肇事者采取针对性行动，而非对所有公民产生影响的全国性制裁，无论他们是否在侵犯人权行为中发挥了作用。

1.3 哪些国家可实施《马格尼茨基法案》制裁？

国家 (管辖权)	立法名称	制裁行为	示例	哪些人可以被制裁？	制裁方式	提交申请途径
美国	《全球马格尼茨基人权问责法》 (Global Magnitsky Human Rights Accountability Act) 《第13818号行政命令：冻结涉及严重侵害人权及腐败的人员财产》 (Executive Order 13818: Blocking the Property of Persons Involved in Serious Human Rights Abuse or Corruption)	(i) 严重侵犯人权 (ii) 腐败	法外杀戮、强奸、酷刑、强迫失踪	任何外国国民或团体	资产冻结、禁止入境	美国国务院： globalmagnitsky@state.gov 美国财政部： glomag@treasury.gov
英国	《刑事财政法2017》 (Criminal Finances Act 2017) 《制裁和反洗钱法2018》 (Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018)	重大侵犯人权行为	法外杀戮、强奸、酷刑	公职人员或以官方权力行事之人	资产冻结、禁止入境	在英国脱欧定案之前，尚未建立任何程序，但将由外交和联邦事务部以及财政部负责
加拿大	《外国腐败官员受害者正义法》 (Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act) 《外国腐败官员受害者正义法条例》 (Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Regulations) 《特别经济措施法》 (Special Economic Measures Act)	(i) 严重侵犯国际公认人权行为 (ii) “严重”腐败行为	法外杀戮、强奸、酷刑	任何外国国民	资产冻结、禁止入境	加拿大全球事务部： sanctions@international.gc.ca
爱沙尼亚	《离境义务与禁止入境法 修正案》 (Act on Amendments to the Obligation to Leave and Prohibition on Entry Act)	(i) 导致死亡或重伤的侵犯人权行为 (ii) 基于政治动机导致个人被错误定罪	法外杀戮、强奸、酷刑	任何外国国民	禁止入境	爱沙尼亚外交部 vminfo@vm.ee
拉脱维亚	《拟对谢尔盖·马格尼茨基案有关官员实行制裁建议》 (Proposal to introduce sanctions against the officials connected to the Sergei Magnitsky case)	不明	不明	不明	禁止入境	拉脱维亚外交部 mfa.cha@mfa.gov.lv
立陶宛	《外国人法律地位法修正案》 (Amendment to the Law on the Legal Status of Aliens)	在外国侵犯人权或自由， 腐败犯罪，洗钱	不明	任何外国国民	禁止入境	立陶宛外交部 urm@urm.lt
直布罗陀	《犯罪收益法（修正案）2018》 (The Proceeds of Crime (Amendment) Act 2018)	违法行为	针对致力捍卫人权或试图揭露官员严重侵犯人权行为的人员实施酷刑或有辱人格的待遇	公职人员或以官方权力行事之人	资产冻结	直布罗陀皇家警察： info@royalgib.police.gi

1.4 提交马格尼茨基制裁申请步骤

示例：中国一起酷刑案（假设当事人的朋友为此案准备提起制裁）

调查西房县当地企业违反环境法规的活动人士郭波，在被公安局拘押看守所期间遭受严重酷刑。郭波的朋友（同为活动人士）决定向美国提交马格尼茨基制裁申请，以惩罚该地方警察严重侵犯人权行为。



第二部分——流程步骤

2.1. 《马格尼茨基法案》是否适用我的情况？

首先，明确所提交案件是否符合马格尼茨基法案制裁条件。

该侵犯人权（或腐败行为）是否符合现行立法？一般而言，以下情况适用于所有已立法《马格尼茨基法案》国家：政府官员、以官方身份或应政府官员要求行事的个人实施的法外杀戮、酷刑或强奸。在某些国家，要求受害者是必须一直在寻求促进捍卫人权或揭露政府官员腐败行为的人员，在美国，强迫失踪也符合《马格尼茨基法案》制裁标准。

接下来，明确是否能够准确识别所有肇事者身份，其中包括直接负有责任以及负有指挥责任的人员。

至关重要的是，必须清楚地列明所有肇事者的全名，出生日期，出生地点和身份证件号码。

肇事者侵权行为的相关证据应该是客观、可信和经得起检验的。其中应包括最主要的证据资料，以及可信的次要证据资料。必须是能够使马格尼茨基法案实施国家得以轻易证实和检验所提供的证据，否则它将无法采取制裁行动。因此，要确保证据清晰、有力，而且可经证实。

请注意，美国规定过去五年内发生的侵犯行为，才可申请制裁。

此外，如果可以证明所提交的侵犯人权行为属于某种大规模行为（无论是由肇事者个人，其所在工作单位或在整个国家范围内）的一部分，那么你的申请将更具说服力。⁵

取决案件是否适合《马格尼茨基法案》制裁申请条件：

- 人权侵权行为符合该国家的《马格尼茨基法案》规定
- 中国和马格尼茨基法案国家（如美国）均未对肇事者侵犯人权行为进行惩罚或审判
- 该侵犯人权行为发生于过去五年之内
- 该侵犯人权行为仍在持续进行，而且/或者是作为具有系统性行为的一部分（如属于后者则更有利于申请，但非必要）
- 可以准确识别肇事者身份
- 肇事者要么对侵权行为负有直接责任，要么负有指挥责任（注：一般情况下，指挥责任指来自同一机关的指挥命令，级别和部门跨度不应太远，比如一位地方看守所警察对侵权行为负有直接责任，提交针对公安部部长的制裁就可能跨度太远，但并非绝对）
- 所有证据真实可信，可经证实，并包含主要信息来源。

如果存在其他制裁机制（例如美国对伊朗的制裁），则马格尼茨基国家也可能选择改用其他机制进行制裁。

⁵ 某些引人注目的极端案例除外。例如2018年在土耳其被杀害的沙特记者卡舒吉案。

2.2. 向哪国提交制裁？

下一步是确定最适合提交制裁申请的国家。截至2019年9月，共计七个国家启动了《马格尼茨基法案》，另外澳大利亚，欧盟以及一些个别欧洲国家正在考虑通过该法案。

筛选提交制裁国家，需要考量如下问题：

- 各国接受公民个人或组织提交制裁的开放程度如何？
- 实施制裁将对哪个国家产生最大影响？
- 考虑到当前政治现实及其与针对国家（中国）的关系，哪国更有可能批准制裁申请？

向美国提交的制裁申请通常可能会产生最大影响，因为：

- 美国有世界上最大的金融系统，因此制裁不仅将涉及美国本土银行，而且美国境外的许多银行也会为了避免自身遭到美国制裁打击而选择遵守制裁。
- 美国在实施制裁方面更加积极，使其成为迄今最可能采取行动的国家。
- 美国投入最多的资源用于马格尼茨基法案相关调查工作。

加拿大也是提交制裁的不错选项，因为加拿大之前已经颁布了马格尼茨基制裁措施，包括资产冻结和签证禁令，并且对公民个人或组织提交制裁申请的要求更加简化。加拿大也是很多中国人选择居住，休假或投资较为普遍的国家。但是，加拿大倾向于追随其盟友（通常指美国），并且可能不会对尚未成为目标的官员实施制裁。另一个问题是加拿大针对此议题投入的资源较少，因此审核过

程可能需要更长的时间。

英国尚未针对其《马格尼茨基修正案》颁布任何制裁措施，可能在其正式脱欧前都不会用到该制裁手段。在撰写本文时，英国尚未颁布任何有关如何以《马格尼茨基法案》提交制裁的申请程序。

波罗的海国家（爱沙尼亚，拉脱维亚和立陶宛）可能不会热衷于制裁中国肇事者，而且由于属于小国，签证禁令的影响可能有限。但是，由于将肇事者的名字列入侵犯人权制裁名单，可以对肇事者产生公共羞辱感的因素，因此仍然值得一试。不过，这三个国家均未提供任何信息说明公民个人或组织如何与其互动，而且这几国的公职人员均未对笔者的问题进行答复或说明。因此，在未有进一步更新前，建议优先考虑向其他国家提交制裁。

为了提高制裁申请的成功率，一个好的方法是同时向**多国提交**申请。不同国家要求提交的大多数信息都很相似，仅需根据情况进行细微修改即可。总体而言，我们建议重点向美国和加拿大提交，一旦英国完成脱欧，也可向英国提交。

即使制裁申请未成功（其中大部分通常不会成功），提交制裁申请也有大量好处，因为此举将使被提名的肇事者感到羞耻，以便向他们施压，以示其未来的侵犯人权行为可能受到监视并可能再次被提名制裁。处于类似情形的其他政府人员也可能注意到，由于所面临巨大压力而不再进行侵犯人权行为。

政治与国家利益

理想情况下，《马格尼茨基法案》应该让所有提交的侵犯人权者受到制裁。然而在实践中，各国政府颁布该法律是为了促进本国的国家利益，除非相信对其有进一步的利益，否则它们不太可能实施制裁。幸运的是，在很多情况下，捍卫他人人权往往是有利于本国利益的。这是为何在制裁申请说明中坚决主张马格尼茨基制裁符合该国最大利益的原因（这对美国尤为重要）。

各国的制裁决定是选择性的，这意味着即使确认侵权行为存在，该国也没有义务对每一个案件采取行动。不采取行动通常是由于政治原因。例如，美国可能会因为多种原因选择避免采取制裁，比如它目前正与北京进行贸易谈判，或者它需要北京的支持以向朝鲜施压，或支持联合国安理会针对伊朗的决议等。因此，在这些情况下，美国可能采用外交渠道而非采取制裁。

提交马格尼茨基申请的最佳时机是当美国与目标国家（中国）之间的关系最为紧张时。

在申请中，应该强调制裁将在阻止未来人权侵犯和促进行为改变方面发挥作用，而不是仅仅论证惩罚肇事者。还应提供证据，证明该侵权行为具有广泛性。此外，还应该明确说明实施制裁将促进其国家利益，而且并不会破坏该国其他战略目标。

在起草制裁申请前，你应该对该国国家安全目标有一定了解，并最好与他人合作，以便在呈件中清楚明确地说明该论证。

2.3. 提交前 — 确认合作伙伴

虽然公民个人或组织均可提出制裁申请，但如果与其他合作伙伴一起作业，可能会增强申请书的效力。

本地合作伙伴

本地合作伙伴可以提供有关如何起草申请书的相关意见和想法，他们还可能具有你所没有的特殊专长或知识。马格尼茨基国家的调查人员资源有限，因此，由多个参与者协作完成的一次制裁呈件不仅可能节省他们的时间，还能够使该呈件更加可信。

外国合作伙伴（如向美国提交，则寻求与了解美国体制的伙伴合作，一般情况可能是位于美国的个人或组织，但非绝对）

与熟悉该马格尼茨基国家的外国伙伴联系。他们可以帮助你了解其体制框架，并就所涉及的政治及其国家利益所在提供建议。还可以协助翻译，编辑和撰写呈件内容。各国政府倾向于使用**其本国语言**，因此有能力用该国语言进行沟通将对呈件有利。

此外，外国合作伙伴还可以在提交申请后协助宣传和游说工作。这涉及到游说相关政客，并且需要可以在该国出面安排和参加面对面会议。

人权第一 (Human Rights First) 是一家总部位于美国的组织，它可以协助提交制裁申请和宣传。该组织与美国国务院有工作关系，并且熟悉其工作人员以及提交申请结构流程。其在华盛顿特区设有办事处，因此能够与国务院、财政部官员以及国会议员进行面对面会议以进行宣传和游说工作。可以发邮件至 globalmagnitsky@protonmail.com 与他们联系。

ProtonMail 是为用户之间通信提供强加密以及自动销毁信息功能的网络邮箱服务。目前已推出中文版，为了安全起见，建议考虑注册免费版ProtonMail 帐号 ([Protonmail.com](https://protonmail.com)) 。

与马格尼茨基国家驻中国大使馆联系

可以联系即将提交马格尼茨基制裁国家（如美国）驻中国使馆。其政治部门的工作人员可以针对呈件提供相关反馈，如提交案件的潜在利益，并提供后续可以协助宣传和游说的人员建议等。他们还可能为你与最终将审核制裁申请和人员牵线搭桥。

如果使馆人员并不能提供任何帮助，联系使馆也并非必要之举，勿需灰心。外交官和其他可能审阅制裁申请的人员不一定与处理申请的人关系密切，况且外交官通常更热衷于使用外交渠道。

不过，如果你已经与使馆的任何人建立了事务联系，建议你打算提交制裁申请的消息告知他们，或者至少在提交之后知会一声。

2.4. 整个流程所需时间

准备一份呈件需要耗费不少时间。在撰写申请材料之前，需要整理资源，以便仔细准确地收集关于肇事者的所有证据和资料。这需要多长时间取决于你拥有的资源以及收集证据的难易程度。

提交申请后，审核时间的差别也很大。通常，需要等待**至少六到九个月时间才可能有初步结果**。时间的长短取决于各种因素，比如提交文件的完成程度，验证证据所需的调查时间，政治考量是否包括首先要进行的外交努力，以及制裁是否为该政府的优先事务等。

请注意，如果你提交的申请失败，并不会收到任何通知。

美国在首次收到制裁呈件后的短短六周之内就实施了马格尼茨基制裁措施，但这很少见。通常，每年都要经历漫长的审查周期。

美国政府需要审查来自公民个人或组织，国会和其他政府部门内部提交的所有申请制裁名单。一般来说，该程序在每年的上半年进行，因此，如果你希望案件尽快获得处理，**最好的提交时间是12月**。每年6月之后提交的任何申请，都可能要等到12月国务院完成年度报告汇总之后才能进行审查。

2.5 保密性

尽管各国政府用尽全力确保对提交材料的当事方所提供信息保密。不幸的是，由于提交申请通常涉及电子邮件通信，因此信息仍然可能被泄露。我们建议使用加密邮件通信，并始终贯彻数字通信的安全性。

有关数字安全的全面自学指南，请参阅保护卫士发布的[《数字安全实用指南》](#)。

提交申请时，请明确标注其内容包含敏感信息。人权第一组织建议，在提交给美国的所有申请邮件或文档中都应包含以下文字：

SENSITIVE — FOR INTERNAL
GOVERNMENT USE ONLY
PROTECTED FROM DISCLOSURE UNDER
FOIA EXEMPTIONS 4, 6, AND 7

注：中文翻译为“敏感内容——仅供政府内部使用，根据信息自由法案免责声明第4、6和7条的规定禁止公开”。

如果提交申请到其他国家，可以删除以上文字中的第二行，或者替换成其他意思相近的语句后提交。有关是否公开申请书以及/或者所涉肇事者身份，请参见第五部分。

在提交申请前，可以了解如何能够最大程度保护你的证据来源。在某些情况下，如果暴露证人身份可能对其构成重大威胁时，马格尼茨基国家可能会允许你不透露其详细信息。那么你必须详细描述他们如何知情该人权侵权行为，所针对肇事者在该侵犯中的角色，以及为何该证人的证词值得信赖。

第三部分——提交申请

3.1 提交清单

无论向哪国提交制裁申请，均需包括以下资料：

- 肇事者信息⁶
- 肇事者实施了哪些符合制裁的行为？比如侵犯人权或腐败
- 有关侵犯人权行为以及对该行为负有直接责任或指挥责任人员的相关证据⁷

最好还包括：（尤其是向美国提交申请时）

- 说明信，写明为何实施制裁符合美国利益

在进一步阅读前，请先查看向美国提交申请范本，详见附录——向美国提交全球马格尼茨基制裁范本。

3.2 确定制裁对象

在许多侵犯人权的案件中，肇事者可能都不止一个。通常包括直接实施侵犯行为的基层人员，以及因“指挥责任”下令实施该行为上级官员，同样对侵权行为负有责任。

好消息是，我们可以针对多个目标提交马格尼茨基制裁呈件。其中的难题可能是决定是否针对负有指挥责任的人员，以及收集一切识别其身份的资料。

我们建议在制裁呈件中包括已确认的全部肇事者。以便收到申请的国家自行决定制裁谁。在针对政府官员时，有一个不错的策略，即在可能的情况下包括具有不同资历的官员，使实施制裁的国家可以灵活选取他们认为将有助于进一步战略目标的官员进行制裁。制裁国家通常可能更愿意首先瞄准中层官员，以向高层官员传达信号，并将其与外交压力相结合。如果此举不起作用，他们可以跟进对高层官员的制裁。

指挥责任需要明确证据证明该人与侵权行为之间存在联系。官员级别越高，就越难以证明这种联系，因而提供明确且无可辩驳的证据证明这种联系就越关键。

第一位指挥责任肇事者应为与主要肇事者有密切联系的人员，并且在该侵权发生的政府设施内具有直接和日常的权力。还应包括以下因素：

- (1) 此人是否参与实施侵犯；
- (2) 下达命令予以执行侵犯；
- (3) 通过其他方式促进了实施侵犯。

⁶ 起草申请的第一步应为识别个人或实体的肇事者身份。这包括可以获取的所有身份识别信息，例如照片，全名，出生日期，出生地点，国籍，职称，雇主和身份证号。

⁷ 在申请书的正文中以文字说明所有证据，并以附录形式提供所提及证据材料。

两类肇事者

1. **直接参与**，直接实施侵犯人权行为的人员；
2. **指挥责任**，侵权行为发生时不在现场但因其下令和/或促成该行为而承担责任的人员。这可能包括拒绝向受害者提供医疗服务，未阻止或避免该侵权行为的发生，以及在侵犯发生后，拒绝针对该行为进行调查；

指定某人负有指挥责任，需要确定该人的部门角色和职责。引用相关资源并找到一个正式列出单位职责的官方组织架构图。而非依靠“推论性主张”，即他人有关“该肇事者‘理应知情’侵权行为发生”的证词。

在确定提交制裁的名单时，请先自问以下问题：

- 该肇事者应为严重侵犯人权还是腐败受到制裁？
- 该肇事者是否曾因严重侵犯人权或腐败而受到制裁或面临法律诉讼？
- 制裁该肇事者是否有利该马格尼茨基国家（如美国）利益？

一些国家（例如美国和加拿大）允许对企业和组织的所有法人实施马格尼茨基制裁。此外，在美国，整个政府部门也可以成为制裁目标，例如某地方的全体公安局、派出所或看守所人员等。

针对企业的制裁呈件，可基于显示其通过提供实质性支持以故意促进侵权行为提交证据。

针对整个政府部门（例如北京市公安局）提交制裁呈件在理论上符合要求，但尚未有实践。在这种情况下，制裁将涉及该局及其相关所有人员。制裁还可能包括禁止向该局出售技术或武器

3.3 身份信息

确保列出所有肇事者（个人或实体/政府组织机构）完整准确的身份信息，以便成功提交申请。应当提供的身份信息类型如下：

个人	实体/政府组织机构
<ul style="list-style-type: none"> • 全名 • 任何别名或曾用名（如适用） • 出生日期（至少出生年份） • 出生地 • 工作地址 • 家庭地址 • 国籍 • 职称 • 身份证及护照号码 • 性别 • 本人照片 • 任何银行帐户信息 	<ul style="list-style-type: none"> • 公司/单位名称（如果有两个单独名称，则提供中英文名） • 公司/单位地址 • 如果可能，提供许可证号，注册号，行业特定号码

个人身份信息中，至少需要提供包括其全名、出生日期和地点，⁸ 其他信息也非常有用，尤其是身份证或护照号码，不过非必要提供。

针对指挥责任提交制裁，如果能够提供显示职称级别的组织架构图，将有助你的申请。首先应该到政府官方网站查看。所有收集的在线资料证据，以防网页被下线或删除，浏

览时应**确保将每一个相关页面进行屏幕截图**（确保网址可见）。

某些国家（如美国）也可以制裁指定人员拥有至少50%股份的公司。请确保纳入被制裁人员所有公司相关的完整信息。

有关如何收集此类信息，请参见第四部分：调查技术。

⁸ 如果不知道确切日期，则至少应确定出生年份。可从了解此信息的可靠相关人士处收集陈述，例如，肇事者的老同学应该可以提供其年龄信息。

3.4 构建例证: 收集证据

确认所有肇事者身份及其相关身份信息之后，下一个任务即为构建例证。

你需要提供明确，真实可信且可被证实的证据，以证明肇事者应对该侵犯人权行为负责。

证据需要具有以下三个关键因素：

- (1) 该证据应当真实可信；
- (2) 调查人员应该能够轻易对其进行检验证实；
- (3) 可以明确表明申请中被指名人员对此负责。

可提供不同形式的证据，包括：

- 亲口证词，例如个人陈述和对受害人律师的陈述（该形式最有效）；
- 医学鉴定报告和结果，法院文件，财务交易收据，以及受害人和证人向律师提供的证词；
- 公开资源，例如由NGO、政府、和政府间组织发布的报告，新闻报道、独立新闻，甚至社交媒体帖子。
- 包括多方证据来源对申请更有利，而且出自知名机构（例如联合国、人权观察等）的证据来源具有更高的信任度

关键在于提供**真实可信且易于验证**的证据。也应尽可能提供来自多方可靠证据来源。一项有力的制裁申请不应只依赖于单一来源。

因此，建议采用**多方证据来源**，它们可以是有关**同一侵权行为**，或可以显示**其行为的系统性**。

如果证据来源是有关**相同的侵权行为**，则它们必须是分开独立的来源。例如，一个非政府组织有关该侵权行为的报告，与《纽约时报》援引该报告的文章不属分开或独立来源，它们只能算作一个来源，尽管如此，还是应该将两者都包括到证据中。

证据清单

该证据信息是否真实可信（该来源是否可信赖且客观）？

在申请中所列的每项侵权行为，是否分别有两个或以上独立证据来源支持？

该马格尼茨基国家能否轻易验证你指控的侵权行为？

所提供证据能否显示该侵权行为的系统性？

主要证据是否证明该侵权行为于过去五年之内发生？（如果不是，则可使

用该证据显示侵权行为的系统性模式）

是否提供了所有在线支持性证据链接，以及在附录中添加非公开的证据资料？

是否明确说明了如何收集这些证据资料？

是否提供了所有证据的英文翻译件？

是否包含了翻译人员相关信息？

对于同一侵犯行为的证据，请尝试获取至少两个或以上独立来源。

其他提示

- 有关酷刑证据，如果能够包括发生侵权行为数日或数周之内受害人向律师陈述的证词，将对申请很有力；
- 如果自认某个证据可能并不客观，则应在呈件中直接和诚实的说明。例如来自某位腐败人员试图谋取政治利益所提供的信息来源；
- 如果案件涉及拘留场所的酷刑，则应包括在同一场所发生的其他酷刑证据，此举有利于申请。与肇事者身份一样，如果申请中有关某拘留场所，提供该场所基本信息也将有利申请，例如其官方名称、地址、GPS位置、平面图或照片等。

证据应以两个部分提交：一个是**叙述部分**，对每个证据进行说明；另一个是**附录部分**，列出收集的所有支持该制裁申请的证据。

在叙述部分，以陈述有证据支持事实为原则，避免使用过多的形容词以及猜测，确保在表达上尽可能客观。

来源

每项指控必须有独立的证据支持，并力求尽可能紧贴主要证据来源。

所有指控证据来源可包括脚注网站链接，以及/或者非公共领域的附录文件。

针对呈件中的每项指控，尽可能包含至少两个独立的证据来源进行支持。

主要证据来源

如果能够明确说明主要来源得以提供证据的原因，则可以加强该案件的论点。也就是说，为何他们了解案件情况？也许他们是受害者本身，或者他们目睹了侵犯行为的发生或其后果（例如受害者身上的外伤）。多花一些篇幅说明为何每个证据是可靠的，为何

应当相信每个来源。并且应包括获取每个证词的地点和时间。

所有亲口证词应尽可能与受害者紧密相关，例如来自受害者本人或目睹侵犯行为的证人。如果证人的证词非英语，还将原文翻译成英文，提交时包括原始语言和译文。此外，请提供有关翻译人员的基本简介，例如其姓名和专业水平。

如果消息来源由于害怕遭到报复而要求匿名，那么完全可以在呈件中将他们匿名。在这种情况下，必须笼统地说明他们是谁，为何了解这些资讯。例如：“某某某是与该制裁目标曾在何时共事过的政府中层官员”。

辅助证据来源

如果使用某个非政府组织（NGO）报告作为证据之一，需说明该非政府组织如何获取信息以及这些信息的出处。例如，他们是否采用受害者亲口证词？是否采访了受害者家人？采用了哪些参考文件？

肇事者

对于直接参与侵犯行为的肇事者，请明确其在侵犯行为中的角色以及所作所为。每项指控均必须有证据来源支持。

如果呈件中针对负有**指挥责任**的肇事者（例如看守所所长），则需要提供考虑到以下元素的证据：

- **有效控制**：无论基于事实还是法律，直接犯下人权侵犯的人员明确为负有指挥责任肇事者下属；
- **实际或建设性知情**：在当时的情况下，具有指挥责任肇事者了解或本应了解其下属即将实施或正在实施人权侵犯，或已犯下的相关侵犯行为；
- **未能加以预防或阻止、展开调查**：具有指挥责任肇事者未采取必要合理的措施以预防或阻止侵犯行为，亦未展开实质调查以惩罚肇事者。

应该尽可能提供一张组织架构图作为关键证据。该图明确显示肇事者在部门的**角色和职责**（例如当地警察局或看守所）。

还应该明确地说明为何这些肇事者应对该侵权行为负责。避免使用主观论点，要坚持论述其在该人权侵权行为中所扮演角色。如果可能，尽可能获取并包括人权侵犯发生时肇事者们所在地点相关信息。

不要只是写上如“人权侵犯发生时他们一定知道”般的主观论点，务必提供实际证据证明这一点。

侵犯行为的系统性

通过论证该侵权行为具有广泛性和系统性，可使呈件更具说服力。例如，如果有证据表明肇事者在其他地点也犯过类似行为，这将使呈件更有力，因为它表明了肇事者过去也曾有过此类侵权行为。

要注意的是，提交的侵权行为应当在过去五年内发生，并且这种情况正在持续或至少有再次发生的高风险。

如果人权侵权行为只是一次性事件，申请成功的可能性较小。不过，论证该侵权行为在整个系统中存在普遍性仍有助案件申请。

《马格尼茨基法案》作为纠正和威慑措施

切记，《马格尼茨基法案》的目的并非为受害者伸张正义，也并非惩罚肇事者，各国政府将该法案作为纠正相关行为并阻止侵权行为再次发生的工具。因此，在呈件中表明该侵权行为仍在持续或在系统中广泛扩张将对案件有帮助。以此寻求公正以帮助改变该系统并保护其他人免于遭受类似的命运。美国等国家通常以求马格尼茨基制裁清

单的平衡性，以反映全球范围内的人权侵权行为。这意味着他们不太可能针对来自同一地区或国家的多个个人或实体。而是试图涵盖范围广泛的人权侵犯和腐败。他们并不希望使用此工具实施针对特定国家的制裁（在那种情况下，他们采用不同的制裁工具，例如针对伊朗和俄罗斯的制裁）。

3.5 有利“国家利益”论证

马格尼茨基国家（如美国）实施制裁的决定是选择性的，这意味着即使提供了令人信服的理由，确认了人权侵犯或腐败罪行，政府并不一定采取行动。实际上，这些法案通常是作为促进国家利益的工具，你应当在确定制裁符合该国本身利益时，才能指望它采取行动。

如果在呈件中论证制裁有助于促进该国国家利益，可使申请更加有力。你必须提出更广泛的制裁理由，而非仅仅是反映其既定的促进和维护人权原则。

作为论证的第一步，考虑从积极的角度确定制裁可产生的**影响**。可以谈谈冻结的资产数量；制裁将传达给中国的信息；从长远来看，制裁如何改善区域安全性；如何在与中国的谈判中利用制裁使马格尼茨基国家（如美国）受益。

其次，还应考虑到应对所有反对制裁的论点。设想一下，实施制裁是否会被视作外国对手为了限制中国崛起的“外部干预”？制裁是否可能遭到中国的蔑视，从而导致更多的侵犯人权行为？中国是否会以取消对其他国际事务的支持作为报复？你必须有理有据，论证制裁该案如何能够促进中国的变革和改善其公民社会。

马格尼茨基国家政府官员（尤其是外交部门）可能会做出反对，认为制裁将损害两国之间的关系。在这里你可以论证，通过制裁以解决侵犯人权和腐败问题的价值远大于两国关系的任何潜在损害。

第三步，说明制裁将如何促进马格尼茨基国的国家利益。切记不要只是局限于关于支持人权和民主符合其国家利益的笼统说法。应该针对你的呈件，说明制裁将如何进一步促进其国家利益（例如美国的外交政策目标）。你需要先确定其利益所在，再说明该制裁

行动将如何帮助实现这些利益。

最后，考虑与某个了解该马格尼茨基国家利益的组织结盟，以助你起草令人信服的论证文字，说服他们制裁为何符合其国家利益。

另外应注意，如果指出肇事者的侵犯人权行为与腐败之间有联系，也将增加呈件力度，尤其是对美国提交的申请。

向美国提交申请的“国家利益”论证

向美国提交马格尼茨基制裁申请时，论证制裁有利其国家利益至关重要。这是公民个人或组织经常感到疑惑的地方，因为仅仅论证美国支持人权和民主并不够，制裁还需符合其最大利益。

请记住，《马格尼茨基法案》并非惩罚性，而是纠正性的。此外，美国在有助增强其政治，战略或经济目的上的影响力的情况下才会考虑实施制裁。

因此，在进行国家利益论证时，需要考虑到一些因素，例如：

- 实施制裁将如何改善美国对于中国的地位？
- 实施制裁以解决人权侵犯问题的价值，如何比潜在双边关系的伤害更重要？
- 当法治、人权和民主在世界各地蓬勃发展时，将如何有利美国的长期安全利益，而且实施制裁又如何有助达到该目的？

- 美国的地缘和内部政治动向；

- 或许该制裁向中国政府，其政治派别、军事和安全部门发出明确信息，同时将双边关系的损害降到最低？

- 制裁是否得以孤立某位阻止改革的破坏者，因而导致减少中国人权侵犯行为以及促进其法治

- 实施制裁是否得以消除危险因素以便改善地区安全？

- 制裁是否会改善美国在当前外交问题上的立场？

美国外国资产控制办公室（OFAC或财政部）更关注人权侵犯的规模以及/或者制裁是否可能改变目标国家或政府的行为。在起草国家利益论证时，请考虑以上问题。

3.6 免责声明

还应该纳入可能损害制裁申请的证据，这称作免责声明。例如，有报道或社交媒体发帖显示肇事者未出现在侵权行为发生现场。如果纳入该信息，并论证为何该证据并不能为其开脱罪责，此举将提高你的信誉度，因此对呈件有利。

切记，如果马格尼茨基国家决定实施制裁，

3.7 提交制裁申请

将呈件递交至一个或多个国家（参考1.3节中可实施马格尼茨基制裁国家清单）。

在提交之前，需要先确定是自己提交还是与较大机构合作提交（例如人权第一组织）。还应该与美国国会及行政当局中国委员会（CECC）联系，向他们了解代你提交申请书的可能性，甚至只是寻求一些意见和帮助。

如果自行提交给美国，建议同时提交给美国财政部和国务院，并确保提交给两者的内容一致。

提交申请后，随即直接与国务院和/或财政

它必须确保制裁经得起所有法律考验。如果他们不认为能够达到该标准，就不会实施制裁。而且这些国家将针对案件自行启动调查，过程中也可能会发现某些开脱罪责证据，因此最好先主动提及。

出于相同的原因，也建议主动诚实说明申请中有哪些地方信息有缺失或不完整，此举有利接收呈件国家的调查程序。

部跟进，要求进行面对面的会议讨论你的呈件。对于国务院部门，还请同时与民主人权劳工局⁹ 和国际毒品与执法事务局联系¹⁰。

建议起初不要公开申请信，也不建议发表任何有关申请案件的公开评论。公开评论将增加案件失败的风险。可参见本手册2.5节了解有关保密性的详细信息。如果肇事者非公众人物，更应遵守此原则，例如看守所工作人员或基层警察等。

然而，也有例外情况，比如针对本身已经是公众人物的人员。如果是与较大的人权机构或者CECC合作，他们将根据具体情况为你提供具体建议。

⁹ <https://register.state.gov/contactus/contactusform>

¹⁰ <https://register.state.gov/contactus/contactusform>

第四部分——调查技巧

本章提供有助收集肇事者身份信息的相关技巧，即对以上3.3和3.4节内容作进一步说明。

4.1 基本信息

首先，建立便于明确身份的肇事者独有档案。“标识符”可帮助我们在马格尼茨基申请或其他司法备案中轻易辨别肇事者身份。

在中国收集个人信息既艰难又充满风险，这是由于作为一个警察国家，中国有意不明确说明什么是合法公开，什么是合法私人信息。尤其是政府官员信息通常被认为是国家机密。在境外通常可以上网搜集资料，但可能无法在线搜集到完整的“标识符”信息。

通常对公司或其他商业实体进行建档更容易。可公开访问的官方和商业数据库，通常足以准确识别出于司法备案目的的实体。

其中一些“标识符”如下：

- 肇事者全名（以及其他任何别名）——确保查看所有拼写正确
- 身份证或护照号码
- 雇主姓名
- 工作和家庭地址
- 电话号码
- 电子邮箱地址
- 社交媒体帐号
- 银行帐号
- 家庭成员姓名

经济成本可能是决定如何收集标识符的因素。使用免费工具和公共资源进行充分搜集是低成本选择。有时可能需要付费进行商业搜索或雇用调查公司，以便搜集更多缺失信息。

4.2 技巧

搜集工作需包含以下所有或其中一部分：

- 汇集和分析已获取到的所有信息；
- 制定调查计划或行动计划；
- 进行“桌面研究”（材料研究分析），记得标注**每个**步骤；
- 将所有重要在线信息立即保存，使用屏幕截图或pdf文档保存均可，以防有时网页被移除或删除，因此也需记下网址并标注你访问该网页的时间信息；
- 进行谨慎电话查询，如有必要，最好先想好为何要获取这些信息的理由，**千万不要透露**你正在计划提交马格尼茨基申请；
- 进行谨慎现场查询，如有必要，最好先想好为何要获取这些信息的理由，**千万不要透露**你正在计划提交马格尼茨基申请；
- 分析所有结果并撰写报告。

无论是显示肇事者住家GPS或地址的地图，还是其汽车照片或牌照号码、教育背景、或任何企业的所有权等，均为有利身份信息，而不是仅提供姓名、雇主、身份证和护照信息。提供信息越多越好，很多时候可以找到的信息有限，因此，如果可以包括标识符列表以及本节中的其他信息是最理想的建档情况，不过在实际操作中，其中不少资料可能还是会缺失。

4.3 搜集个人信息

一开始，可能只有一个或两个肇事者标识符，例如其姓名和部门名称。这些均为有利线索，再逐步搜集更多信息，以便建立足够识别该肇事者身份的准确独有档案。

用中英双语进行搜索。如果针对目标与某个使用其他语言的区域相关（例如新疆的维吾尔语），则可能还需要使用到该语言进行搜索。

别忘了查看该肇事者与香港之间是否有联系（例如公司注册记录和房产信息等）。在这种情况下，要留意香港的英语拼写通常有别于大陆的拉丁化拼音。因此**确保使用正确的拼写进行进一步搜索**。

利用已有的肇事者最新标识符或碎片信息进行进一步调查和搜集，以便获得更多标识符。碎片信息可以是备用名称和地址，社会组织的成员身份，同事或朋友的姓名，媒体照片或私人社交媒体帖子等。

将搜集到的所有信息视为新线索。你可能发现一个在线广告或论坛帖子，上面有肇事者的电话号码（例如，房地产广告或宠物、运动相关的聊天论坛），找到他们的电话号码后，将其作为关键字搜索，可能会挖出很多有用的内容。

4.4 在线工具

搜索引擎：不要将自己局限于单一搜索引擎。使用每种语言在不同的搜索引擎搜索至关重要，因为不同的搜索引擎会产生不同的结果，因此可获得的信息也不同。至少同时使用百度和谷歌（Google）。如果发现一个网站已不再能够访问，通过该[网站](#)查看网页被下线之前的较早版本。

深网搜索：诸如百度和谷歌之类的普通搜索引擎只能搜到互联网上一小部分信息，大概只有10%。请参阅[此处](#)有关搜索引擎的推荐以及何为深网的简要说明。

暗网搜索：这一小部分的互联网是普通搜索引擎无法访问的，只能使用可以将用户匿名的TOR浏览器访问。通常组织犯罪，武器销售，毒品走私，恋童癖等群体会使用到这部分互联网。由于TOR浏览器可以让你隐身，因此它的速度非常慢，而且暗网的搜索内容几乎仅有基于文本，看起来很初级的论坛。可将[TOR浏览器下载](#)到手机或电脑上。在网上可以找到一些指南帮助你入门。该[Wiki条目](#)包含各种站点及其TOR地址的列表。常规浏览器无法加载这些页面，必须首先通过TOR网络进行连接。在TOR模式下，你可以使用此特殊搜索引擎搜索暗网。

手机号码跟踪器：在线搜索具有该功能的网站，并输入电话号码查询。大多数网站可以显示该手机号的类型，运营商，该手机的位置等。<http://www.ip138.com/sj/>——该网站可以查到所输中国手机号码注册的地点。在网站主页左侧，还有许多其他的类别可供搜索。不过如果到时发现该网站无法使用，可以搜索“手机电话查询”找到其他类似网站。

身份证号码分析：有免费的在线工具可以输入中国身份证号码，显示相应的出生日期，性别以及身份证的发证地（有可能与证件本人现居地相同）。<https://qq.ip138.com/idsearch/>——该网站可以通过输入身份证号码，返回出生日期、发证地等信息。

<https://qq.ip138.com/idsearch/>——该网站将返回出生日期，居住地址以及发放身份证的城市。如果到时发现该网站无法使用，可以搜索“身份证号码查询”找到其他类似网站。

中国最高法院法律程序数据库：理论上讲，除涉及国家安全或国家机密案件，所有其他案件法律程序均在此数据库中列出，该数据库地址：<http://wenshu.court.gov.cn/>。如果肇事者与中国某刑事案件有关，则有可能出现在此数据库中。

中国各地的刑事诉讼文件和判决：尽管它并不全面，并且有些信息已被删减，但还是非常有用的网站，并且是同类网站中最好的——<http://pkulaw.cn/>。

社交媒体：社交媒体是能够找到与肇事者相关信息最丰富的资源平台之一。在所有可能的平台（尤其是微信和微博）上搜索他们，并使用其亲近同事的名字进行搜索，因为这可能引出目标人物或与其相关的更多信息。社交媒体通常被人们用作晒虚荣的平台，甚至一些高级官员也可能放下警惕，发布例如联系电话、电子邮件地址、家庭成员和亲近好友的名字、校友关系和照片等个人信息。深入挖掘每个细节。考虑注册一个小号（以别名建立的虚假帐户）以便浏览肇事者的帐户。一个优秀调查者必备许多这样的小号。

社交媒体照片（元数据）：下载所有相关照片，然后检查其元数据。很多时候，人们忘记删除此类数据，照片中可能包括拍摄照片的时间、手机型号以及确切的地理位置（GPS坐标）等。这有助于确定该人的地理位置。

专业平台：搜索所有类似于领英（LinkedIn）的专业平台，包括所有可能的中英文平台，因为用户可能会在每个网站上发布不同的信息。

招聘平台：在线招聘平台（如招聘网 www.zhaopin.com）通常雇主用于发布招聘广告，

求职者则于上传简历。简历通常包括电话号码、地址和电子邮件地址。利用其工作和受教育经历信息搜索其同事、朋友、校友或任何具名的推荐人等信息，还可以搜索这些人名以获取更多有关肇事者的信息。招聘平台通常需要付费才能查看和下载简历。

校友团体：在了解肇事者就读过的学校之后，搜索是否存在任何校友会，如有，搜索该校友会以获取更多相关信息。建议冒充雇主与校友联系以获取更多信息。

身份证号码：找到肇事者的身份证号和/或护照号通常是最大的挑战。这里提供一些可能有所帮助的建议：如果有肇事者的地址，可查看本地财产登记；如果肇事者有过任何法律备案或公共记录备案（例如在美国向监管机构了解有关某CCTV高级官员的外国代理人登记法文件），请查询相关文件；如果参与过任何法院程序，请查看法院文件；如果其拥有公司的所有权或董事权益，请检查公司的公共文件；如果有孩子在上学，请查询学校文件。

公司搜索：中国官员和公务员通常与企业有牵连。过去可以在当地律师事务所的帮助下，从国家工商行政管理总局查找公司注册记录和年度备案信息。国家工商行政管理总局不久前被整合到国家市场监督管理总局。近年来，为了保护官员，很难再从工商行政管理总局获得信息。但是，它仍然提供在线搜索公司注册信息的功能，有免费和付费选项，能够查到中国所有公司信息。你可以查看公司股东或董事记录，并记录基本信息，例如姓名、地址、联系方式和一些基本财务数据。应该还能看到其股权结构变化的历史，不过，这对于某些公司可能不再可行。

- 在此政府网站上搜索公司名字 <http://gsxt.gdgs.gov.cn>（仅限中国大陆IP访问）
- 企查查（www.qichacha.com）该非政府网站将工商行政管理总局和其他公

司信息记录合并到一个数据库中，该网站还提供以个人姓名搜索功能，可助你确定公司的隶属关系。你需要在该网站注册，还可能需支付订阅费。

如果无法从以上途径找到肇事者，也可以尝试以下方法：

- **招股说明书**，一般包含所有股东（包括英属维尔京群岛公司）和在中国上市公司的详细信息；
 - **年度报告**，如果该公司涉及一名以上的家庭成员，应该会披露其家庭关系；
 - **公司报告**，当某些股东超过投资门槛时，大多数上市公司必须提交报告，并应披露谁是最终受益人。这种情况下有时会提供个人信息；
 - **中国债券信息网**(Chinabond.com.cn)，该网站列出了许多中国大陆和香港公司的贷款，财务报表和其他信息的说明，包括涉及债券或贷款的未上市公司。有时候可能包括相关股东的信息。请注意，搜索该站点可能会非常耗时。
 - **离岸解密**(Offshoreleaks.icij.org)，该网站列出了潜藏的离岸公司（仅限英文）。
- **孩子在境外**：许多中国官员或公务人员将孩子送到海外留学，同时作为跳板，便于将境内资产在境外转换成房地产或银行帐户，以防将来需要逃离中国。因此可搜索该肇事者是否有孩子在海外。也许可以在加拿大或美国的资产上找到他们的名字。

限制条件：

2013年，来自英国从事尽职调查和反欺诈顾问的彼得·汉弗莱（Peter Humphrey）及其妻在上海被捕，并因非法获取公民信息而被判入狱。自此，中国以隐私保护为借口，对收集官员信息实行了更多限制，因此在中国进行私人调查或尽职调查的工作变得越来越困难。

中国对相关法律也进行了修订，禁止从任何来源（包括公共在线来源）收集私人信息。**这意味着在中国对个人信息进行任何搜集都有被逮捕和监禁的风险**，尤其是针对敏感案件。

禁用方法：中国已将曾经私家侦探普遍采用的一些侦查方法定性为非法（其他国家/地区也对此加以限制），包括：

- 获取手机记录（包括通话和短信记录）；
- 通过手机信号跟踪某人的位置；
- 从公司文件中获取个人的详细资料；
- 使用个人姓名进行不动产搜索；
- 获取某人边境出入境记录；
- 从服务性公司（例如航空公司）获取客户数据库；
- 获取银行记录；
- 获取犯罪记录

4.5 从香港进行调查工作

尽管香港的自治权和人权在不断恶化，并且其司法独立性也受到侵犯，但在进行侦查和尽职调查工作方面，香港仍拥有相对宽松的环境。

在香港，无需提供商业活动的详细说明即可签发营业执照；它也未禁止私人调查公司，但必须申请许可证并遵守隐私法。与中国大陆相比，香港的公开记录信息要多得多，因此这里的调查环境更加轻松，而且也安全得多。

只需支付一定的费用或甚至免费，即可合法获得以下公共记录。可通过亲自前往、搜索在线数据库或雇用代理帮你进行调查。

- **董事职位**，输入肇事者姓名，可查看其是某香港公司的员工、还是股东；
- **公司记录**，在该公司注册处页面，通常会列出股东和董事的姓名和地址，以及其身份证或护照号码的完整或部分记录，以及公司秘书的姓名。他们的身份证号有可能是香港身份证或中国大陆身份证。获取该信息通常需要支付一定的费用。
- **年度回报**，进入公司注册页面，其中将包含公司注册信息的更新，例如股权结构，股东和董事的变更。注意：在香港成立公司的街道地址通常是企业服务公司，而非营业地址。此外，香港公司的股东有时是离岸公司（例如英属维尔京群岛或开曼群岛），而最终受益人则被隐藏了。

以上所有内容均可在[香港公司注册处](#)（英文，繁体中文，简体中文）进行搜索。大部分基础的搜索是免费的，但如需获取更详细信息，需要支付少量费用。

- **全港房地产**，搜索名称跟踪财产所有权交易记录。通常，这些记录仅包括一定金额以上的交易（例如，500万港元）；
- **房地产所有权**，搜索财产的所有权详细信息；
- **诉讼搜索**，在司法登记处搜索诉讼记录；
- **犯罪记录**，在香港搜索犯罪记录有隐私限制，但是当地媒体报道了大多数刑事审判，因此可以试试搜索媒体报道；
- **婚姻和死亡**，关于婚姻和死亡记录也可以进行一定搜索。

这些调查最好由训练有素的公共记录专家执行，因此最好雇用香港的代理查询公司或私人调查公司协助。也可以联系保护卫士寻求建议。

以下是可能有用的额外途径，但没有获取的合法途径：

- **银行记录**，试图在没有法院命令的情况下在香港获取银行记录为刑事犯罪；
- **电话记录**，该记录受到隐私保护，而且未经法院命令获取即构成刑事犯罪。

第五部分—— 提交申请后/倡导工作

5.1 提交申请后面临什么情形？

提交制裁申请后，你可能会收到确认信，不过别指望收到审核状态的更新信息，包括他们是否决定针对该案专门启动调查。收不到反馈的情况可能会令人沮丧，但在这期间跟进宣传和倡导工作（参见下一节相关介绍）可能会有所帮助。

收不到反馈的原因，可能是负责马格尼茨基制裁的官员实际上正在进行刑事调查，因此有一定保密程度是可以理解的。他们不希望肇事者知道自己正在接受调查，以防止他们采取步骤防止受到惩罚（例如转移资产）。

马格尼茨基国家可能会与你联系要求进一步阐明情况，这可能表明他们正在调查此案，但如果未收到此类请求，则不一定表示此次申请失败。

取决于实施国家和制裁形式，有可能在该国公开宣布制裁后才获知申请成功。如果在提交之后，肇事者未出现在该国公布的第一批制裁名单，并不意味着不会出现在以后的制裁名单，因为政治因素或进一步调查可能会导致延误。

目前还没有公开的加拿大和美国制裁入境或签证禁令清单，因此不一定知道该类制裁是否成功。某些制裁措施可在此[网站](#)上找到。

为何即使马格尼茨基呈件未获成功，它仍然具有重要意义

很遗憾的是，由于提交马格尼茨基申请所需的举证门槛很高，加上政治因素以及受理国的资源有限等原因，这意味着大多数提交案件都不会成功，但为什么还要这么做呢？

此举之所以重要，是因为这些申请是促进广泛变革的潜在有效工具。其中有一些会成功，至关重要的是，公民个人或组织将所犯下的侵犯人权行为进行了正式记录。每一次成功提交都将有机会阻止未来的人权侵犯行为。

即使接收国家未实施制裁，呈件中的信息也可能会传达至该国，并影响其未来可能对中国采取的广泛外交行动。

5.2 倡导在马格尼茨基申请中所发挥作用

提交申请后，倡导工作是否能够发挥作用取决于不同国家，如果向美国提交，则建议进行倡导和游说行动。

有一点需要注意，如果没有充分的证据支持，倡导工作可能会适得其反，并且有可能损害你本人和你所在组织未来再次提交制裁呈件的声誉。

如果你认为提交的案件很具有代表性，那么倡导工作很可能对案件有利。倡导工作应在提交申请后立即启动。但是，除非有丰富的合作伙伴（例如美国国会及行政当局中国委员会或人权第一组织）给予相反的建议，否则请确保呈件的保密性。与其他人权组织进行沟通讨论是否采取联合行动或协调行动也是有帮助的，此举既可分担独自倡导的重担，也可在该过程的后期进行联合声明和公共行动。此外，与公开表达了对中国人权或相关问题关切的国会议员接触。你的目标是游说这些议员向政府调查机构提交书面请求，要求他们密切关注你的呈件。

通常，除非有人建议公开，否则请不要公开你的呈件。如接收国家（如美国）怀疑针对目标（中国官员）已获知该呈件的存在，则不太可能会采取行动。建议与在马格尼茨基国家设有办事处的人权组织合作，以协助倡导工作。最好的情况是与当国政治人物有关系。如果有组织在该国家办公，意味着可以安排面对面会晤，这类会晤也将使倡导工作更有效力，而且他们更具经验制定本国（如美国）媒体进行相关倡导工作的策略，这一点将有利于随后的制裁进程。

在提交呈件前，请先确保分析倡导和游说工作，并制定与如何提交、提交之后如何跟进相关倡导工作的策略，以便增加成功制裁的机会。应当提前写下倡导策略，并与合作组织探讨。优良的倡导策略应包括短期，中期和长期计划。

对于向美国提交的呈件，人权第一组织 (Human Rights First) 专门致力于支持马格尼茨基呈件的倡导工作，美国国会及行政当局中国委员会 (CECC) 也是固有的考虑合作伙伴。

提交前注意事项

虽然本节的重点在于美国，但其中也将包括有关英国和加拿大的信息，部分信息也将适用于未来可能采用《马格尼茨基法案》的其他议会体系。

如前所述，在提交申请之前，需要先进行一些拓展活动，例如马格尼茨基国家驻中国大使馆的政治部门，以确保他们知道你即将提交的申请，在某些情况下，他们可能希望提供帮助或与你协作提交。美国大使馆政治部门很可能会对这一程序表示兴趣，并且可能成为你宝贵的早期资源。

可能还会有一些特别委员会（比如美国的CECC）和议会团体，可事先与他们联系，以获得支援和反馈，并指导你如何以最佳方式提出申请。不过，在某些情况下，此类机构可能会希望与你共同制定提交信，甚至直接代你进行建档提交。如果没有国会团体现有联系或沟通方式，你可能需要向合作的组织寻求支持，以便建立联系。

还有一些国际非政府组织可以提供帮助，尤其是在向美国或加拿大提交呈件时，这些组织也可能为你提交申请。人权第一 (Human Rights First) 就是这样一个率先提供该服务的组织。还有其他一些规模较小，但主要致力于中国人权的组织，例如中国人权捍卫者 (Network for Chinese Human Rights Defenders)。

请在筛选此类机构并与之联系后，下一步才是提交申请。

5.3 如何与申请国家建立联系并有效沟通

向美国和加拿大提交申请的程序颇为直截了当：向负责马格尼茨基制裁的部门发送电子邮件即可。无论是否收到确认回执，他们都将审查你提交的申请。另外，如果能通知或将邮件抄送大使馆政治官员可能会对案件有利，或通知其他有影响力的利益相关者，也许他们可以代你跟进申请或获取非正式的确认或回执。

取决于国家，有数个潜在联系处可以帮助你进行提交。通常有以下五个领域：

1. 受理申请的部门
2. 驻中国大使馆（注：例如美国驻北京大使馆）
3. 个别国会议员
4. 国会/议会中负责处理与呈件相关问题的特定委员会或团体，例如有关法治、外交事务、人权、腐败等团体
5. 从事《马格尼茨基法案》工作的国际NGO

提交申请后，如未收到确认回执，建议向接收方跟进要求提供确认回执。如果你身在该国，也可以要求进行面对面会晤讨论你的呈件。如果没有机会前往该国，那么更好的策略是与位于该国的NGO（例如人权第一组织）合作，以便他们可以帮你要求进行此类会晤。

5.4 接触游说团体

提交完成后，即是时候进行游说和倡导行动，为提交案件建立势头，以加强该国批准制裁呈件的机会。在某些情况下，该节的所有建议也适用于提交之前，如前文中所述。

先确认可能对呈件表示支持的国会和议会议员，可采取多种方法进行确认。最简单的方法是查看相关新闻，并确定哪些个别议员、国会或议会中的哪个机构专注推动与你的申请、地区或国家（例如非常关注中国或亚洲的人权问题等）相关的行动。Twitter也是了解哪些国会议员公开谈论此类问题的有利资源平台。另一种方法相对比较困难和耗时，即利用现有的资源和议员、国会部门名单等（参见下方联系方式和链接）。

无论如何，你需要辨别出那些同样关注着该呈递案件并愿意施以援手的人。利用谷歌、百度以及其他搜索引擎将助你迅速发现那些积极参与中国及其人权问题，或积极推动使用《马格尼茨基法案》的人员。你可以利用谷歌提醒或其他类似服务，设置针对与倡导活动相关的关键字（例如某个目标官员）提醒，以便即时获得最新消息。

提示：一般而言，委员会属于政府官方机构，而团体和协会是在国会或议会中由专注于特定议题、地区或国家的个人成员自愿组成的组织。对于团体和协会，请参阅本节末尾的警告。通常情况下，你应该联系委员会。

美国相关联系方式

以下所有资源仅限英文。可以使用有优质自动翻译中文功能的浏览器（比如Google浏览器），足以了解一些重要的基本信息。为避免重复，前面提到的非政府组织和国会团体等将不再重复。

美国众议院 (House of Representatives):

www.house.gov/representatives

美国参议院 (Senate): www.senate.gov/senators/How_to_correspond_senators.htm

点击每位国会议员的姓名，将进入其个性化页面，在该子页面可以找到他们的联系方式，以及其感兴趣的领域。

还可以在Congress.gov对议员进行同样的搜索。该网站是美国联邦立法信息的官方网站。可通过成员目录 (www.congress.gov/members) 选择一个成员并查找与其相关的特定关键字。

例如，当查看[泰德·克鲁兹 \(Ted Cruz\)](#) 参议员的页面时，在屏幕顶部的搜索栏中输入“China”时，即可查看与该参议员有关的所有决议和法案，这将为你提供有关该参议员的立场以及所关注议题的有用信息。此外，例如它还列出了某些决议或法案的其他共同提案者 (co-sponsor)，因此又增加了倡导联系人名单。

还应该辨识美国国会内部处理特定问题的委员会。美国国会及行政当局中国委员会 (CECC)就是这样的机构，在本手册中已多次提及过它，除此之外，也还有其他委员会，例如外交事务委员会，情报委员会，汤姆·兰托斯人权委员会等等。哪一个最适合你的情况可能会有所不同，具体取决于提交呈件的关键侵犯情况或涉及哪一类型的肇事者。

加拿大与英国相关联系方式

与美国国会一样，议会制在地域和议题上均

设有许多专门机构。确定适合的议会团体将是关键。与美国的情况一样，这些网站都没有提供中文，因此可能需要使用有自动翻译中文功能的浏览器。

对于所有其他国家，找到资源最重要的部分，是先进行一个简单的在线搜索，查看有哪些团体和议员，对你所提交信件相关问题，或者广泛意义上有关中国和人权问题扮演了积极的角色。

对于加拿大，您需要同时查看加拿大议会和全球事务部（该部门领导其外交事务）。初步最好是先查阅外交和国际发展常设委员会国际人权小组委员会 (SDIR)，相关链接在此：www.ourcommons.ca/Committees/en/SDIR/Members。

可以使用其政府网站找到上议院议员名单：<https://sencanada.ca/en/senators/#sch>，还有委员会列表：<https://sencanada.ca/en/committees/ridr/42-1>。除此之外，还有涵盖特定问题或领域的各议会团体（协会），可以在此处了解详细信息：www.parl.ca/diplomacy/en/associations。

在英国，同样有大量资源可帮助你在议会中找到最相关的人员和团体。你可以在此处找到议员名单：www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps/，以及上议院议员列表：www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/。

还有一个人权联合委员会：www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/human-rights-committee/contact-us/。

此外，2019年，英国外交事务委员会 (www.parliament.uk/facom) 发布了一份针对中国及其糟糕人权记录的重要报告。在此站点上，你可以找到撰写该报告的议员名单，可以判断他们有可能针对中国采取支持人权立场。因此，这些成员是考虑进行接触的合适成员。

还有一个议会跨党派中国事务小组

(APPCG)，但我们建议先对小组和成员进行搜索，查看该小组及其成员是否对中国人权持批评态度后，再联系该小组的任何成员。请参阅下方的警告框了解其原因。类似的“议会跨党派小组”的清单很长，涉及的问题多种多样，可以在此查看列表：www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/registers-of-interests/register-of-all-party-parliamentary-groups/，其中有些可能会与你的申请相关。

提示：英国已公开宣布，脱欧结束后，它将建立并公布其设定的公民个人或组织社会提交马格尼茨基制裁申请程序，请在脱欧结束后再回到该部分查看更新信息。

此外，英国工党和保守党都有自己的团体，也许有些与你提交呈件情况相关。保守党的人权委员会特别活跃，屡次批评中国对人权问题的忽视，该委员会也有一个网站，网址为：www.conservativehumanrights.com。

与美国的情况一样，与驻北京的英国，加拿大使馆或即将提交马格尼茨基制裁申请的其他国家驻中国使馆联系也非常重要。

警告：议会中的任何“友好小组”都可能非常亲共，并且往往只专注于经济交流。除非你有证据显示他们并非如此，否则不要接近这些小组，也不要期望它们会有任何实质帮助。实际上，它们可能还会积极地试图破坏你的计划。

补充信息

美国

- 英文 Global Magnitsky Act (English): www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/284/text
- 中文 全球马格尼茨基问责法 (中国人权问责中心非正式中文翻译): <https://china-hrac.blogspot.com/p/quan-qiu.html>
- 英文 Executive Order 13818: www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-blocking-property-persons-involved-serious-human-rights-abuse-corruption/
- 英文 State Department Page on Global Magnitsky Act: www.state.gov/global-magnitsky-act/
- 英文 Treasury Department Page on Global Magnitsky Act: www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/pages/gloMag.aspx
- 英文 NGO Submission Template for U.S. filings (prepared by Human Rights First): www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/GloMag-Submission-Template.pdf
- 中文 Chinese Human Right Defenders page on U.S. Global Magnitsky Act: <https://www.nchrd.org/2019/06/%E5%85%A8%E7%90%83%E9%A9%AC%E6%A0%BC/>
- 英文 Human Rights First on Global Magnitsky Act: <https://www.humanrightsfirst.org/topics/global-magnitsky>
- 中文 人权观察有关马格尼茨基法案文章: www.hrw.org/zh-hans/news/2017/09/13/309262

- 中文 韩连潮博士 Youtube 视频教程 “如何使用全球马格尼茨基法案制裁机制打击人权施暴者”: www.youtube.com/watch?v=4QUSfOAH12Q
- 英文 Helsinki Commission Global Magnitsky Act How-To Guide: www.csce.gov/sites/helsinkicommission.house.gov/files/Global%20Magnitsky%20How-To%20Designed%20Final%20Updated%20with%20Info.pdf
- 英文 Helsinki Commission Workshop on the Global Magnitsky Act: www.csce.gov/sites/helsinkicommission.house.gov/files

加拿大

- 英文 Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/J-2.3/FullText.html>
- 英文 Special Economic Measures Act: <https://lois-laws.justice.gc.ca/eng/acts/S-14.5/>
- 英文 Global Affairs Canada Magnitsky Law: www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/victims_corrupt-victimes_corrompus.aspx?lang=eng

英国

- 英文 Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018: www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13/contents
- 英文 Criminal Finances Act 2017: www.legislation.gov.uk/ukxi/2018/78/made
- 英文 Parliament Report on Magnitsky Legislation: <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/>

[Summary/CBP-8374#fullreport](#)

爱沙尼亚

- 英文Act on Amendments to the Obligation to Leave and Prohibition on Entry Act: www.riigiteataja.ee/en/eli/517012017004/consolide

利用相关资源识别肇事者身份

- 领英 (LinkedIn): [Linkedin.com](http://www.linkedin.com)
- 中国最高法院裁判文书公开平台: <http://wenshu.court.gov.cn/>
- 中国招聘平台: www.zhaopin.com/
- 工商行政管理局: <http://gsxt.gdgs.gov.cn/> (仅限中国大陆IP访问)
- 查询公司资料: www.qichacha.com
- 查询手机号码: www.ip138.com/sj/
- 查询身份证号码: <https://qq.ip138.com/idsearch/>
- 法律法规检索: www.pkulaw.cn/
- 全球公司信息 (英文) : <https://opencorporates.com/> (适合初步在全球范围内搜索某人或其是否拥有公司——同样免费)
- 法律&商业信息搜索 (英文) : LexisNexis.com (适合用以搜索个人)
- 隐藏的离岸公司 (英文) : <https://offshoreleaks.icij.org/>
- 贷款说明书, 财务报表: chinabond.com.cn (亦可查看中国和香港公司的其他信息)

附录一——向美国提交马格尼茨基制裁范本

英文范本由美国[人权第一组织](#)编制（2020年4月10日版本），请点此获取：

https://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/resources/20.04.10_Model_Case_Submission_Template.docx

中文范本请点此获取：

<https://safeguarddefenders.com/zh-hans/node/206>

说明：

- 该范本格式由“[人权第一](#)”组织针对美国的情况进行编写，如提交至其他国家，建议沿用该格式，但对具体内容做出适当修改。
- 中文版范本译自以上英文范本，已根据中国特定国情进行适当编辑。
- 在美国，实际上有两部适用的制裁法律依据，一部是《全球马格尼茨基问责法》，另一部是《2020年进一步综合拨款法案》第7031（C）节（范本正文中将简称为7031(C)条款）。《全球马格尼茨基问责法》允许范围更广的制裁措施，这也是该手册的重点。但是，该模板表格包括了这两种制裁选项，因为可使美国相关部门根据自己认为最佳的方式选择实施制裁。

致美国国务院和美国财政部建议对有关侵犯人权和/或腐败行为的制裁 正式呈件

依据如下法律：

《全球马格尼茨基人权问责法》根据13818号行政命令实施

以及

《2020年进一步综合拨款法案》第7031 (C) 节

呈递机构： [NGO (非政府组织)名称]

联系人： [该NGO与呈件相关联系人，包括姓名，邮箱，电话号码]

呈递机构简介：

- * 提供机构简短介绍，包括说明贵NGO或团体与呈件的关联；
- * 如适用，请包括协作完成呈件的其他NGO相关信息。

↓ 示范文本

[XX]是致力于亚洲多国人权问题的国际人权组织，成立于2000年，总部位于香港。我们详细记录了中国警察和其他安全部门所参与的侵犯人权行为，并撰写了相关报告（请见报告[此处提供相关的网站链接]）。[XX]人权组织代表于2018年1月1日就中国的人权问题前往国会作证。我们还多次向美国国务院和联合国的官员提交简报。

呈件由我方与ABC人权组织合作起草

全球马格尼茨基人权问责法
根据13818号行政命令实施
呈件范本

目录

第一部分：案例摘要	39
第二部分：肇事者信息	40
第三部分：提供肇事者和协作者控制资产清单	41
第四部分：事实背景介绍	42
第五部分：国家利益 & 可预见影响论证	43
第六部分：案件类型	44
第七部分：证据摘要	47
第八部分：适用制裁该案的法律参考	49
第九部分：针对反面证据进行论证	51

第一部分：案例摘要

* 提供一页篇幅的案例摘要。案例摘要将是重要的宣传工具，经申请人允许，摘要将被提供给美国政府行政和立法部门官员以及适用的外国政府和非国家利益相关者。

* 案例摘要的目的是向决策者简要介绍提交材料中的事实，包括与所指控的腐败行为和/或严重侵犯人权行为的背景和事实有关的信息。在短短一页篇幅中，应明确列出肇事者对指控罪行的责任，并简要说明为何对该案实施制裁符合美国国家利益。

↓ 示范文本

国家：中国

肇事者（2人）：**刘军**，天津市公安局局长（自2016年7月至今）；**张瑞**，天津市公安局国内安全保卫支队队长（自2015年1月起）。

案件摘要：

刘军和张瑞均为天津市公安局的部门领导，国内安全保卫支队由中国公安机关管辖，负责实施中国的“维稳”政策以及压制和管控异议人士的部门，作为领导，刘军和张瑞对其部门所实施的对政治犯任意羁押和酷刑的行为负有责任。

天津市公安局国内安全保卫支队长期以来在中国实施系统性的侵犯人权行为，根据可靠的人权组织报告以及遭到其虐待的受害者证词，人们被安全保卫支队人员押往秘密设施，在这些设施中遭受各种形式酷刑，包括严重殴打，包括过去五年内的常规侵犯活动。¹¹该行为模式显示，人们被国保支队拘捕到某地点，并在那里遭受数小时或数天的酷刑，在个别情况下长达数月。天津市公安局国保支队实施的酷刑通常包括严重殴打，剥夺睡眠，剥夺食物，长期处于压力状态的拘留，暴露于极端室内温度，性虐待和电击等。其实施酷刑的普遍目的是向受害者获取强迫口供，以便用于虚伪的司法程序，通过这个装饰性的司法程序，酷刑受害者往往被以“寻衅滋事”，“颠覆国家政权”，“聚众扰乱公众秩序”等罪名定罪。

刘军、张瑞二人在天津市公安局担任领导已有数年，并指挥了直接参与天津市公安局部署的酷刑计划部门。由于二位在天津市公安局的领导职务，以及在天津市公安局所辖设施内发生酷刑的频繁度和普遍性，二位应该知情其指挥下的部门参与了严重侵犯人权行为。此外，可靠的证据表明，刘军、张瑞二人均没有采取任何措施制止酷刑行为，或有意对直接实施酷刑人员进行调查并施加惩罚。刘军、张瑞二人应该作为从事严重侵犯人权行为的部门负责人，应根据《全球马格尼茨基法案》和《13818号行政命令》对其进行制裁。

对刘军、张瑞二人实施制裁将有利美国国家利益。制裁将重申美国政府对追究严重侵犯人权行为的肇事者的承诺。它将向中国政府传达一个明确的信息，即美国不会容忍借国家安全罪名为名，行严重侵犯人权之实的行为。虽然中国与美国在地区安全举措方面进行了合作，但中国天津市公安局国保支队显然参与了系统而广泛的侵犯人权行为，毫无疑问，这是总统发布《第13818号行政命令》有意针对的活动性质。

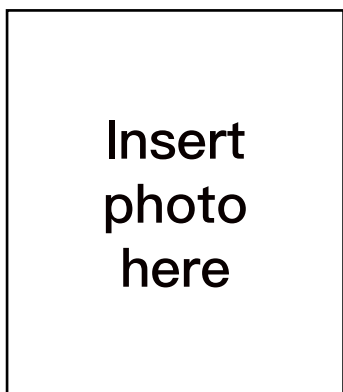
¹¹ 如果可能，请提供在线引用链接。示范引用文字：有关国保支队实施酷刑和其他侵犯人权形式的概述，请参见NGO报告A，NGO报告B，联合国报告B以及报告C

第二部分：肇事者信息

* 在个人和实体/组织机构名称上要保持一致，并尽可能使用正式名称。

* 如果有条件，可请无偿法律人士通过 WorldCheck 或类似的筛查数据库对肇事者进行搜索，以获取其他可用身份信息。

* 如呈件中涉及某个实体/组织机构领导或官员，要求因为其部门实施的侵犯行为负有指挥责任受到制裁（根据行政命令所规定的制裁情况），则个人或公民组织应当搜集包括政府组织架构图和尽可能多的其他背景信息，以表明部门官员对直接实施侵犯人权或腐败的肇事者拥有实权的情况。



肇事者姓名： 刘军

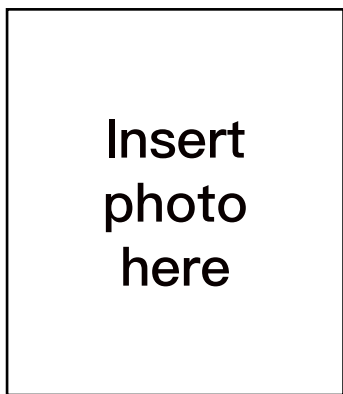
国籍： 中国

职称： 天津市公安局局长（自2016年7月起）

出生日期: 1971年12月14日

其他已知个人信息(护照号码、地址等): 居住地为中国天津市; 护照号: XXXXXXXX; 中国身份证号: XXXXXXXXXXXX
过去是否入境美国: 有, 到美国旅行频繁, 包括但不限于2016年4月, 2017年2月, 2018年5月。

-此处插入照片-



肇事者姓名： 张瑞

国籍： 中国

职称： 天津市公安局国内安全保卫支队（以下简称国保支队）队长（自2015年1月起）

出生日期: 1980年10月09日

其他已知个人信息(护照号码、地址等): 居住地为中国天津市; 护照号: XXXXXXXX; 中国身份证号: XXXXXXXXXXXX
过去是否入境美国: 未知

-此处插入照片-

第三部分：提供肇事者和协作者控制资产清单

* 在衡量是否制裁某个案件时，美国政府的重要考虑因素，是了解被指控的肇事者拥有或控制的金融资产，这些资产可被冻结，封锁或以其他方式破坏的规模。此类资产可以包括（但不限于）：银行帐户；房地产；奢侈品（例如游艇，跑车，手表，收藏品等）；商业所有权，股份或其他有价值的利益。

* 美国财政部将优先“关系网络制裁”案件，或那些能够将犯罪实体的多个肇事者和协作者捆绑在一起进行整体目标打击的案件。提交制裁的个人和公民团体，应尽可能充实美国政府对关系网络和协作者的认识，包括适当地创建关系网络地图或图表等，这将极大的加强案件被制裁的可能性。

↓ 示范文本

与刘军相关资产清单：

资产说明	与肇事者本人关系	资产地点	资产价值
中国工商银行帐户	本人为所有人	中国北京	未知
美国佛罗里达房产	由其妻子所有	1234 Miami Street Miami, FL 1234 美国迈阿密	2016年估值3500万美金
豪华游艇	据报道由本人所有 ¹²	未知，此前停靠于巴塞罗那港口	据报道以6000万美金购入 ¹³

刘军协作者名单：

协作者姓名	身份信息	与肇事者本人关系
李娟	国籍：中国 出生日期：1980年1月2日	刘军之妻，代刘军以她的名字注册持有房产
Juan Doe	国籍：西班牙 出生日期：1970年2月2日	经纪人，代刘军购买海外房产并签署合同 ¹⁴

与张瑞相关资产清单：

没有已知资产

张瑞协作者名单：

没有已知名单

¹² 详见新闻报道 A

¹³ 同上

¹⁴ 详见西班牙调查报告B

第四部分：事实背景介绍

* 简要提供必要的背景信息，以便了解该罪行的性质，以及肇事者个人参与实施犯罪的情况。通常应包括当前（中国的）政治制度简要历史以及有关长期侵权行为的一般简介。

* 本节勿需花太多笔墨于该案的具体犯罪行为，因为稍后将在各项中进行详情说明。因此，请使用本节作为以下各节中进一步阐述案件的铺垫。

*在本节结尾处，请考虑用一段结语简述所列肇事者的罪责。

↓ 示范文本

天津市公安局国保支队由天津市公安局负责管辖，如所附的天津市公安局组织架构图所示。X X 人权组织汇总了该国保支队所涉酷刑案件的详细信息，请见[附件A](#)。

正如附件个案所表明，天津市公安局国保支队长期以来在中国实施系统性的侵犯人权行为，包括过去五年中的常规活动。¹⁵该行为模式显示，维权人士（很多仅仅在网上发布的言论）被国保支队拘捕到某个地点，并在那里遭受数小时或数天的酷刑，在个别情况下长达数月。天津市公安局国保支队实施的酷刑通常包括严重殴打，剥夺睡眠，剥夺食物，长期处于压力状态的拘留，暴露于极端室内温度，性虐待和电击等。¹⁶X X 人权组织确认，至少有一名受到酷刑的人员在拘留期间死亡。被拘留者最经常遭受酷刑的原因是逼供（多数供述非本人自愿，仅仅为了结束酷刑），以便随后在庭审中作为证据，致使被拘留者获罪。指控通常从“聚众扰乱公共秩序”到“寻衅滋事”不等，近年甚至越加频繁的使用更为严重的“煽动颠覆国家政权罪”，许多联合国专家和人权组织均对这些指控的有效性发出质疑。¹⁷由于通过酷刑逼供，很多人在经历了长期羁押后往往遭到重判。

呈件中建议制裁的人员分别为天津市公安局和其直属国保支队的高级官员。根据《第13818号行政命令》的制裁要求，呈件中提到的所有肇事者属于曾经担任或现任参与严重侵犯人权行为的政府组织领导。此外，呈件中提供的证据证实，只有当得到各级政府官员的首肯时，天津国保支队才可能系统化的进行侵犯人权行为。由于其侵犯行为的普遍性和系统性，加上所涉酷刑事件的公开性且重复发生多年，X X 人权组织认为，呈件中建议制裁的所有人员故意参与了严重侵犯人权行为，而且知道其领导的政府组织一直进行着严重侵犯人权行为。此外，呈件中建议制裁的肇事者也没有采取行动制止侵犯人权行为，或做出努力对直接参与侵犯人权的下属进行调查并实施处罚。因此，X X 人权组织建议将这些人列入《全球马格尼茨基问责法》/《第13838号行政命令》制裁名单。

¹⁵ 此处参见NGO报告并引用相关链接

¹⁶ 详情请参见NGO报告XXXX，第4页

¹⁷ 请参见联合国和NGO谴责声明

第五部分：国家利益 & 可预见影响论证

* 鉴于美国选择性实施马格尼茨基制裁，因此美国政府必须确信制裁特定个人或实体/组织机构将有利本国利益。

* 利用本节评估和描述实施制裁的影响。也就是说，尝试将自己代入美国政府官员的行列，评估美国对目标肇事者的制裁将如何推动全面的美国战略，从而影响美国与中国的双边关系，美国在中国的战略地位以及更广泛的国际形象。

* 虽然制裁某人的理由应该包括美国政府理应坚持其对促进人权和打击腐败的明确承诺（如第13818号行政命令序言所述），然而实际上最具说服力的论点，是为何某项制裁将有助促进美国利益和更广泛的国际和平与安全。这些理由可以包括：制裁特定个人或实体/组织机构的方式可以向政府，政府派别或军事部门发送有针对性的信息、孤立人权侵害者、遏制非法资金、限制未来在特定部门内侵犯人权行为、改善安全情形，以及/或者在外交会谈中发挥作用。此外也可说明将某人列入财政部海外资产控制办公室的“特别指定国民”名单时，对其资产进行冻结的评估。在适用的情况下，简述制裁影响时，还应试图说明对肇事者的制裁如何威慑未来类似的侵犯人权以及/或者腐败行为的发生。

↓ 示范文本

确保酷刑和其他禁止虐待形式不被忽视或免遭惩罚符合美国政府的利益。天津市公安局国保支队的侵犯行为众所周知且证据充分。制裁该国保大队中的一位或多位高级官员，将展现美国行使对追究侵犯人权者责任，并确保针对个人刑事定罪符合公平审判权的国际标准的承诺和领导作用。

呈件中建议制裁的案件与《第13818号行政命令》中设定的目标一致，总统在命令中明确指出，美国境外的侵犯人权行为“破坏构成社会稳定，安全和运转必不可少的基本价值观”以及“破坏法治”。在基于任何目的的酷刑均对“国际政治和经济制度”构成威胁的同时，以胁迫口供为目的的酷刑具有更大危险，因为它会降低人们对法治的信心。当我们的敌人践踏法治的时，将是对全球和平与安全的威胁，但当我们的盟友公开对其容忍，则是更严峻的威胁。虽然中国与美国在地区安全举措方面进行了合作，但中国天津市公安局国保支队显然参与了系统而广泛的侵犯人权行为，毫无疑问，这是总统发布《第13818号行政命令》有意针对的活动性质。如果美国忽略天津市国保支队如此公然且证据充分的人权侵犯行为，可能会引起人们质疑美国对马格尼茨基制裁体系原则承诺的诚意，并质疑美国是否有认真对待制裁的实施。针对天津国保支队的制裁，将向外界发出一个强有力的信息，即美国实施马格尼茨基制裁并非在于打击对手，而是以捍卫人权为目的。在严重侵犯人权的情况下，即使是面对美国最亲密的盟友也要向其问责。

第六部分：案件类型

* 指明所提交案件的类型。有三种指定制裁选项：1) 仅以《全球马格尼茨基问责法》以第13818号行政命令实施制裁；2) 仅以7031(c) 条款实施制裁；3) 两者皆适用。默认情况是建议同时根据这两个机制实施制裁，因为它们的法律框架在很大程度上是重叠的，并且大多数情况下提请案件都符合两个法律的审查条件。但是，如果只符合某些特定制裁标准的案件，需选择适用的制裁选项进行提交。以上两个制裁机制的三个主要区别是：

1. 《全球马格尼茨基问责法》以第13818号行政命令实施有五年时效限制，而7031(C) 条款则没有。
2. 《全球马格尼茨基问责法》以第13818号行政命令实施可能适用非国家行为者，而7031(C)条款不适用。
3. 《全球马格尼茨基问责法》以第13818号行政命令实施可能适用于国家行为者犯下的治外法权罪行，而7031(C) 条款则不适用。

因此，要知道是否依据《全球马格尼茨基问责法》第13818号行政命令，还是7031(C)条款实施制裁，或同时根据这两者实施制裁，请回答以下三个问题：

1. 我的案件是否涉及最近五年内发生的可制裁罪行？
2. 呈件中建议制裁的人员是否为国家行为者（即政府官员）？
3. 该罪行是否发生在目标国家行为者的主权领土内（包括使馆和领事馆）？

如果所有三个问题的回答均为“是”，则应同时根据两个制裁方案提出建议。如果问题1回答“是”，而对问题2或问题3回答“否”，则根据《全球马格尼茨基问责法》以第13818号行政命令实施提请制裁。如果问题1回答“否”，而对问题2和问题3回答“是”，则根据7031 (c) 条款提交。如果对问题1和问题2和/或3回答“否”，则目前没有任何制裁选项。

除了辨别要向哪些制裁机制提出建议外，每条法律中明确制裁案件的具体依据也很重要。《全球马格尼茨基问责法》允许美国政府制裁任何经由财政部长与国务卿和司法部长协商后指定的外国人：

1. 对严重侵犯人权行为负有责任或同谋，直接或间接参与人员；
2. 作为现任或前任政府官员，或代表该官员行事之人，直接或间接参与或负责以下活动：
 - 1) 贪污，包括挪用国有资产、征收私人财产以谋取个人利益，与政府合同或自然资源开采相关腐败或贿赂；
 - 2) 对腐败收益进行转移或提供便利；
3. 现任或前任实体或政府部门领导/官员，其实体或部门曾参与，或其成员有参与过严重侵犯人权、腐败或对领导/官员在任期间的腐败收益转移提供便利；
4. 对人权侵权行为进行或试图进行实质协助，或外国人进行的腐败行为，或对行政命令曾实施制裁人员进行或试图进行实质协助。

7031 (c) 条款要求美国政府制裁经国务卿认定符合条件的外国政府官员及其直系亲属，而符合条件的可靠信息包括：

1. 直接或间接涉及重大腐败，包括与自然资源开采有关的腐败。
2. 直接或间接涉及严重侵犯人权的行为

* 附注，为了负责呈件的个人或公民组织了解有关行政命令相关的基本法规，此处提供部分《第13818号行政命令》法规中文翻译，以便在不同的案件情形下，可根据适用条款填写呈件。

↓ 示范文本

XX人权组织所提交的建议制裁名单，根据《全球马格尼茨基问责法》以第13818号行政命令实施第1节 (ii) (a) (C) (1) 款，对肇事者作为现任或前任“领导或官员”，由于“其部门或成员参与严重侵犯人权行为”规定实施制裁。

XX人权组织还建议针对此案，根据《2019年国务院、对外行动及相关计划拨款法案》(Div. F, P.L. 117-94) 第7031 (c) 条款，以“直接或间接多次参与重大侵犯人权行为”规定实施制裁。

《第13818号行政命令》部分相关法规中文翻译（英文法规全文请见脚注¹⁸）

第1节：

(ii) 经由财政部长与国务卿和司法部长协商后指定的以下外国人：

- (A) 对严重侵犯人权行为负有责任或共谋，直接或间接参与人员；
- (B) 作为现任或前任政府官员，或代表该官员行事之人，直接或间接参与或负责以下活动
 - (1) 贪污，包括挪用国有资产、征收私人财产以谋取个人利益，与政府合同或自然资源开采相关腐败或贿赂；
 - (2) 对腐败收益进行转移或提供便利
- (C) 作为以下实体的领导或官员：
 - (1) 包括政府机构组织的实体或其成员有参与以上(A)款和(B)款(1)(2)中所描述活动，或在该领导或官员任期时进行的与(B)款(2)中相关的活动；
 - (2) 由于与该领导或官员任期有关的活动，财产或财产权益受到该命令封锁的实体；
- (D) 试图进行本节(ii)(A)款和(B)款(1)(2)中所述行为。

(iii) 经由财政部长与国务卿和司法部长协商后指定的以下任何人员（包括外国人和本国人士）：

- (A) 向以下情形提供实质性支持、赞助，或提供财政、物质或技术支持，物品或服务：
 - (1) 外国人员进行的以上(ii)(A)款(B)款(1)(2)（即严重侵犯人权或腐败相关）行为；
 - (2) 财产和财产权益受该命令封锁人员；
 - (3) 包括括政府部门的任何实体，或其成员有参与任何以上由外国人员进行的(ii)(A)款(B)款(1)(2)所述活动；

¹⁸ 《第13818号行政命令》法规全文（英文），<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-blocking-property-persons-involved-serious-human-rights-abuse-corruption/>

- (B) 受命令封锁财产或财产权益的拥有人或实际控制人，或直接或间接代表或据称代表该人行事之人员；
- (C) 试图进行以上(iii)(A)款或(B)款所述的任何活动。

第2节：如果允许确认违反本命令第一节中一个或多个活动的外国人员无限制入境美国，将损害美国利益。因此应该禁止该类人群入境。

第3节：禁止任何人向已根据该命令被冻结财产人士提供捐赠或使其受益，也禁止向该命令中第一节所述人士提供捐赠。

第4节：第一节中的禁令包括：

- (A) 为了财产和财产权益根据该命令被封锁的人员利益，向其提供捐赠、资金、物品或服务；
- (B) 从财产和财产权益根据该命令被封锁人员处收受利益，比如捐赠、资金、物品或服务。

第5节：(a) 禁止任何逃避或避免、意图逃避或避免、导致违反或企图违反本命令所列任何禁令的交易；(b) 禁止任何企图密谋策划违反本命令中的禁令

第6节：在本行政命令中：(a) “人员”指“个人”或“实体”；(b) “实体”一词指合伙企业、协会、信托、合资企业、公司、集团、子集团或其他机构组织。

第七部分：证据摘要

- * 提供有关向美国政府建议制裁案件相关的事实说明，并以脚注链接、公开或非公共领域文件附录作为支持。
- * 附上简要说明，有关如何获取呈件中指控罪行事实证据的方法和来源（例如，受害者亲口证词，与家属的访谈，查阅的文件等）。
- * 有力的案件必然包括多个可靠且可被证实的单独来源证据，以佐证你的指控。美国政府更倾向于看到从多方来源获取的可靠证据（换句话说，某NGO组织关于一起侵犯人权行为的内部信息，与该NGO关于同一行为的公开正式报告，很可能被视作一个单独证据来源，因此，最好将NGO的报告结合他方证据（比如联合国调查委员会）以形成多方来源）。
- * 如呈件中包括多位肇事者，则应详细说明每位被指控肇事者的角色。如果呈件中涉及指控肇事者以指挥责任受到制裁，最好提供肇事者的职务说明和组织架构图，以确立职权范围。
- * 对于侵犯人权案件，或由于某政府部门涉及侵犯人权行为，从而申请对该部门的领导/官员进行问责制裁的情况，所提交文件应包括：
 - 该人权侵权行为性质以及受害者详细情况，包括为何该行为符合“重大侵犯人权”（如据7031（C）条款提交）或“严重侵犯人权”（如据马格尼茨基法案提交）定义
 - 1961年《外国援助法》(22 USC Section 2304(d)(1)) 将“重大违反国际公认的人权”定义为“酷刑或残忍，不人道或有辱人格的待遇或处罚，未经指控或审判的长期拘留，通过绑架和秘密拘留导致人员失踪，以及其他公然剥夺生命，自由或人身安全的权利”。
 - 如前文所述，“严重侵犯人权行为”和罪行标准与“重大侵犯人权行为”一致，区别在于“严重侵犯人权”适用于非国家行为者和治外法权犯罪。换句话说，“严重侵犯人权”与“重大侵犯人权”是相同的罪行，但“严重侵犯人权”罪行可以是发生在世界任何地方，可同时由国家行为者或非国家行为者实施。
 - 肇事者与人权侵权行为之间的关系
 - 虽然《第13818号行政命令》取消了《马格尼茨基法案》中要求领导/官员必须与某人权侵犯案件有直接“指挥责任”的要求，一般来说，还是建议在呈件中表明有指挥责任的官员指挥了侵犯行为的实施，而且不可能对侵犯人权行为不知情，且未加以制止，并在侵权行为发生后拒绝对其展开调查。
 - 任何证据表明被指控肇事者犯下的人权侵权行为并非针对某个特定案件所为，而是具有其广泛性。
 - 针对特定肇事者最有力的证据是：提供多人针对指控罪行的独立陈述（例如证人或受害者证词），结合过去已发生的人权侵犯行为的可靠报道，以显示其普遍性质。

* 针对腐败案件，或者建议制裁某个组织机构领导/官员由于其实体的腐败案件，那么所提交材料需包括：

- 有关腐败行为性质的详细信息，包括挪用国有资产、没收私人财产以谋取个人利益，与政府合同或自然资源开采相关腐败或贿赂，或为此类腐败收益转移提供便利等行为
 - 针对特定的腐败人员，最有力的情况是包括直接和间接证据，表明该人对腐败行为的知情以及主动意图。除了提供证人证词外，还可以提供银行流水记录或其他非公共领域的证据。
- 提供涉嫌腐败人员是在任或前任政府官员，或代表该官员行事之人员，或为该官员提供重要实质性援助、赞助或支持行为的相关证明信息。

↓ 示范文本

人权组织此前已确认**天津市国保支队**在中国频繁犯下酷刑和虐待行为，¹⁹ 在**附录A**中，XX人权组织提供了数个案件证据，记录了今年该部门实施的酷刑事件。天津市国保支队在未有拘留证的情况下强行拘留多人，还有数人反映说，执法人员要么穿着便服或是看似黑社会的身份不明人士。这些“执法人员”随后将人们转移到国保支队的拘留场所进行审讯，在此期间，对被拘留者多次实施酷刑。最常见的酷刑手段有殴打，电击，性虐待或强奸威胁，强迫站立，困难姿势，强迫裸体和剥夺睡眠等。

除了XX人权组织提供的以上个案证据外，其他一些主要人权组织亦认为天津市国保支队具有人权侵犯行为的广泛性。人权国际组织（Human Rights International）于2016年7月发布了一份报告，详细介绍了在中国发生的一系列侵犯人权行为，其中包括天津市国保支队的酷刑行为。人权国际组织指出：“许多在押或曾被羁押人员均声称被天津国保支队审讯期间遭到酷刑，”²⁰ 人权国际组织的报道还特别证实了XX人权组织提交的以上个别案件，其中包括高虎（请参见附录A第二段）²¹和杨晓军（请参见附录A第三段）²²的案件。此外，根据今日人权组织（Human Rights Today）于2018年发布的报告，其中记录了天津市国保支队在2016年和2017年期间发生的几起酷刑案件²³。人权国际组织和今日人权组织的报告中详细记录了类似的真实酷刑案例，包括殴打，电击，性虐待和强奸威胁，同时审讯人员强迫受害人对犯罪行为认罪等情况。还有人权中心（Center for Human Rights）²⁴以及其他组织报告了天津市国保支队的其他个别酷刑行为。

联合国还通过人权理事会特别程序办公室，就提交给特别程序办公室的有关个别投诉的来文，针对天津市国保支队的酷刑情况采取过行动。早在2012年，特别程序办公室就针对天津市国保支队的酷刑报告向中国发出信函——当年，两位特别程序授权负责人向中国发出有关天津市

¹⁹ 请见NGO报告A,B,C,D

²⁰ 如果可能，此处提供在线引用链接

²¹ 如果可能，此处提供在线引用链接

²² 如果可能，此处提供在线引用链接

²³ 如果可能，此处提供在线引用链接

²⁴ 如果可能，此处提供在线引用链接

国保支队对杨晓军实施酷刑的紧急呼吁。²⁵在遭受酷刑后，高虎由于其在社交媒体推特上的言论，被指控“聚众扰乱公众秩序”，²⁶此举是对言论自由的公然侵犯。今年早些时候，特别程序办公室还向中国发出信函，特别指出有关高虎（请参见附录A第二段）²⁷遭受酷刑和虐待的报告。在2017年的另一份信函中，联合国酷刑和其他残忍，不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员，详细汇报了天津市国保支队警察对另一位维权人士李磊（请参见附录A第五段）的虐待和酷刑行为。

最后，包括纽约世界(New York World)和德国新闻周刊 (Heute Zeitung)在内具有良好声誉的媒体，也分别报道证实了天津市国保支队的酷刑行径，包括在同样关押过高虎和杨晓军的拘留设施内发生的酷刑。²⁸

第八部分：适用制裁该案的法律参考

- * 针对呈件中特定事实适用具体制裁条款，可能需要无偿法律人士协助完成。
- * 确保纳入任何进一步解释《第13818号行政命令》以及7031（C）条款的外部定义或来源，以及有关任何特殊情况讨论的来源。
- * 如果此前根据任何一项制裁法律实施过类似制裁，则应在此处进行说明。
- * 应该尽可能详细说明建议制裁的肇事者在侵犯中所发挥作用，以及有关其侵犯行为的具体证据来源。如果涉及指挥责任肇事者，应该具体说明其工作职责，以及控制或参与了直接实施人权侵犯行为程度。

↓ 示范文本

1. 根据7031（C）条款“重大侵犯人权行为”制裁

7031（C）条款采用了1961年《外国援助法》中定义的“重大违反国际公认的人权行为”标准，其中包括“酷刑或残忍，不人道或有辱人格的待遇或处罚，未经指控或审判的长期拘留，通过绑架和秘密拘留导致人员失踪，以及其他公然剥夺生命，自由或人身安全的权利。”²⁹显然，天津市公安局国保支队所进行的持续而系统性的侵犯人权行为符合此制裁标准。

天津市国保支队成员（包括以上列出建议制裁人员）所为显示出，至少从2010年一直持续至今的系统性酷刑和虐待行为。这些行为在美国法律定义下均构成酷刑，因为该国保支队成员以法律之名而行侵犯人权之实，且故意在羁押期间，向被拘留者施加严重的身心痛苦和折磨。³⁰不过，美国对酷刑的定义仅适用于在美国领土或其管辖权范围内的肇事者。因此，还必须考虑其国际定义，特别是联合国《禁止酷刑和其他形式的残忍，不人道或有辱人格的待遇或处罚公

²⁵ 如果可能，此处提供在线引用链接

²⁶ 如果可能，此处提供在线引用链接

²⁷ 如果可能，此处提供在线引用链接

²⁸ 如果可能，此处提供在线引用链接

²⁹ 美国法典 第22条，2340(d)(1)节

³⁰ 美国法典 第18条，2430(1)节 (2004)，（“酷刑”是指某人根据法律权力的表象下行事，专门对在其羁押或人身控制下的他人造成严重的身体或精神上的痛苦或折磨，法律制裁带来的痛苦或折磨除外）

约》（简称CAT）中的定义³¹，然而这些行为也符合CAT对酷刑的定义，因为公职人员故意施加这些侵犯行为，是为了达到强迫认罪，恐吓或惩罚的目的。

此外，如呈件所述，这些罪行的实施者是中国主权领土内从事侵犯活动的政府官员。因此，这些罪行的肇事者及其直系亲属均应根据7031（c）条款受到制裁。

2. 根据《全球马格尼茨基问责法》第13818号行政命令“严重侵犯人权行为”制裁

《第13818号行政命令》规定，对外国政府部门的现任或前任“领导或官员”，就其部门或成员参与“严重侵犯人权”行为进行制裁。尽管该行政命令未明确“严重侵犯人权”定义，但很明显上述所提及的天津市国保支队犯下的广泛侵犯人权行为已远远达到该标准。

此外，此案的侵犯人权行为至少从2010年一直持续至今，纳入的所有证据均符合《马格尼茨基法案》的制裁要求。因此，这些行为达到了“严重侵犯人权”的标准，XX人权组织请求根据《马格尼茨基法案》，考虑对呈件中建议的政府官员就其侵犯人权行为进行制裁。

3. 肇事者发挥作用

《第13818号行政命令》规定，对从事严重侵犯人权行为的政府部门的“领导或官员”（侵权发生期间在任）进行制裁。7031（C）条款规定对“直接和间接”参与严重侵犯人权的个人进行制裁。如前所述，天津市国保支队属当地公安局管辖，如所附公安局组织架构图所示。

呈件中建议制裁的肇事者，在以上证据充分的严重侵犯人权行为发生期间，均于所在公安局和国保支队担任领导职务。此外，呈件中的证据表明，只可能在得到各级单位的领导首肯时，该国保支队才可能系统性实施人权侵犯行为。由于这些侵犯行为的普遍性和频繁性，上述酷刑事件已广为人知而且证据充分，在数年期间持续不断发生，XX人权组织建议制裁显然有参与或知情其领导的政府单位及其下属一直进行的人权侵犯行为的官员。此外，建议制裁的官员未采取必要措施制止侵犯人权行为，或努力展开调查以惩罚相关肇事者。

³¹ 参见《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第1条

第九部分：针对反面证据进行论证

* 请勿忽略任何已知的具有争议性，对立性或可能令肇事者开脱罪责的证据。在主动提供此类证据时，请论证为何提请案件仍然符合制裁标准，以及法律规定的“基于可靠证据有相信的理由”的标准。

* 假定美国负责审核呈件的部门将逐一查阅所有相关证据，包括中国政府的所有公开证据或反驳声明，因此，应在呈件中直接论证此类反驳，因为一旦上交呈件后，我们不太可能再有反驳的机会。

* 尤其要加以说明为何中国就其人权记录，或解决国内人权问题所作努力的反驳声明并不可信，并适当地引用证据。

↓ 示范文本

经XX人权组织搜集证据过程中发现，虽然刘军和张瑞遭到天津市国保支队酷刑的事实确凿，但中国政府和官方媒体对此进行了反驳，二位遭到酷刑后不久，由于国际媒体对二位的案件进行了广泛报道，中国外交部随即在例行发布会中对此进行了反驳³²，几乎同时，中国数个官方媒体以同样的口吻对此进行了反驳报道³³，受害者刘军和张瑞甚至被强迫上电视认罪³⁴，反驳他们遭到酷刑的事实，这与他们不久前与律师会见时的说辞完全相悖。

虽然这些反面证据看似具有争议，但据XX人权组织不久前发布针对中国强迫认罪现象的报告³⁵，显示出中国广泛使用强迫电视认罪的做法，被拘留者在未经正式审判前，也未经律师在场提供意见，在遭到胁迫的情况下（威胁家人或威胁判其重刑等）上电视说出违心之论。而且，二位在获释后，均在网上撰文披露了被强迫上电视反驳的事实³⁶。因此他们在电视上的这些供词根本不可信。此外，还有数个人权组织发布报告显示³⁷，中国官方媒体并非权威的独立媒体，而是为中国政治宣传服务的工具和喉舌。XX人权组织认为，鉴于呈件中引用了具有良好信誉的机构对二位酷刑侵犯行为的广泛证据记录，亦有证据显示中国政府及其官方媒体一切以政治宣传为主导的本质，因此这些反面证据完全不具有任何说服力。

³² 此处提供当次外交部例行发布会内容链接

³³ 此处提供官方媒体报道链接

³⁴ 此处提供相关视频链接

³⁵ 此处提供电视认罪报告链接

³⁶ 此处提供文章链接

³⁷ 此处提供各人权组织发布的相位报告链接

附录二——各国马格尼茨基法案关键信息

加拿大

立法：2017年10月18日通过了《外国腐败官员受害者正义法》（以下简称“正义法”）(Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act) 和《外国腐败官员受害者正义法条例》（以下简称“正义法条例”）(Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Regulations)；《特别经济措施法》（以下简称“措施法”）(Special Economic Measures Act)

监管部门：总督（内阁），即外交事务部长领导下的加拿大全球事务部（Global Affairs Canada）（GAC）

可制裁的行为：严重侵犯国际公认的人权、严重腐败行为

如《正义法》第2节所述，可制裁的活动包括：

1. 外国公民针对任何寻求 (i) 揭露外国公职人员非法行为；(ii) 或获取、行使、捍卫或促进国际公认人权和自由，例如良心、宗教、思想、信仰、见解，言论，和平集会和结社自由，以及公正审判和民主选举权利的外国公民，犯下或共谋的法外杀戮，酷刑或其他严重侵犯国际公认人权的行为。（注释：外国公民指加拿大境外公民，本手册中可理解为中国公民）
2. 外国公民代表其政府行事或作为公职人员进行与（1）款所述活动有关的行为；
3. 担任外国公职人员或作为该官员合伙人的外国公民，对以命令、控制等方式指挥进行腐败行为负有责任或与之相关——包括贿赂、盗用个人或公共财产为个人谋取私利、将腐败收益转移到外国、或任何与征收、政府合同或自然资源开采有关的任何腐败行为，在考虑其影响、所涉金额、该外国公民的个人影响力、其在政府的职位或外国政府在该行为中是否共谋等因素之后，即构成严重腐败行为；
4. 外国公民为（3）款中所述活动提供了实质性援助，赞助，或以物品或服务提供经济、物质或技术支持。

制裁目标：任何外国公民

制裁手段：资产冻结；入境禁令

根据《正义法》，禁止加拿大境内人员、加拿大实体以及境外加拿大公民：

- 直接或间接与被制裁外国公民进行任何财产交易；
- 直接或间接参与或促进与被制裁外国公民任何财务交易有关的金融交易；
- 为了被制裁外国公民利益或按照其指示或命令提供金融服务或其他服务；
- 为了被制裁外国公民利益或按照其指示或命令获取金融服务或其他服务；
- 向被制裁外国公民或代其行事人员提供任何财产。

制裁个人/实体程序：《正义法》制裁过程通过《正义法条例》发布

总督（内阁）可受命授权外交部长实施制裁。这些命令必须在发出后15天内提交各国会。根据《正义法》第4条的规定，总督可以发出命令，前提是他/她“**得出意见**，认为该外国公民针对举报者或人权捍卫者犯下法外杀戮，酷刑或其他严重违反国际公认人权行为或构成同谋行为”，目前尚不清楚采用哪些依据得出该意见。

与美国一样，加拿大酌情实施制裁，作为影响目标国家改变行为的推动力。这意味着必须证明制裁将有助于符合加拿大的国家利益并符合举证标准。根据过去的做法，如果制裁可作为加拿大与其主要国际盟友（即美国和欧盟）共同进行的多边努力的一部分，那么实施制裁的可能性也更大。

加拿大全球事务部（Global Affairs Canada 以下简称GAC）负责《措施法》及其法规的管理和执行。但是，GAC并非调查部门，也没有直接的执行权。如果GAC决定实施制裁，它将起草法规，以及说明加拿大在其中所承担义务的法律意见。

很遗憾的是，GAC没有提供有关如何决定制裁的详细说明。在决定批准制裁之后，指定过程必须经过内阁和国库委员会，这可能是一个漫长的过程。

NGO/公民提交申请程序：可以通过电子邮件将申请提交至：sanctions@international.gc.ca。呈件可以随时进行提交，并且不应期望收到GAC确认信。提交后，可以向外交部长办公室发送电子邮件（请访问议会网站获取现任部长的邮箱地址，网址为 www.ourcommons.ca/Parliamentarians/en/ministries），要求其就呈件肇事者进行调查。建议由几个NGO或公民团体合作进行这件事，以便向加拿大政府施加审查呈件的壓力。

接收/处理提交信部门：加拿大全球事务部（Global Affairs Canada）

提交信包括/考虑事项：向GAC提交的意见书没有标准格式，加拿大政府也没有就呈件的结构提出明确要求。申请书篇幅可以比提交给美国的稍短，并且不需要如向美国提交申请那样花很多篇幅论证有利其国家利益。向加拿大提交申请的重点是证据的数量和质量。

请确保申请书简洁扼要，包括以下内容：

1. 肇事者信息
2. 案件类型 & 适用《外国腐败官员受害者正义法》《特别经济措施法》
3. 证据摘要
4. 制裁产生的国家利益和潜在影响
5. 证据附件

证据要求：加拿大当局更青睐公开来源信息，因此应尽可能多地包含可靠的开源信息。加拿大当局相对较为轻视个人证词，因为它们难以核实（与美国不同）。

宣传/游说：考虑联系国会议员、议会团体以及流亡的中国公民群体。

爱沙尼亚

立法: 2016年12月8日爱沙尼亚国会通过《离境义务与禁止入境法修正案》(Act on Amendments to the Obligation to Leave and Prohibition on Entry Act)

监管部门: 内政部 (Ministry of the Interior)

可制裁的行为: 1. 导致死亡或重伤的侵犯人权行为; 2. 由于政治动机导致个人被错误定罪。

根据《离境义务与禁止入境法修正案》第29.1.1条, 禁止外国人入境的依据之一, 包括以下情况: 有证据或**充分理由相信**该[外国人]参与或助长了在外国发生的人权侵犯, 导致人员死亡或严重受伤, 基于政治动机对人员进行无根据定罪或其他严重后果。

然而, 尚不清楚可以援引“充分理由相信”的标准。

制裁目标: 任何外国公民

制裁手段: 入境禁令

制裁个人/实体程序: 该程序并不完全明确。原则上, 每个案件将由爱沙尼亚内政部单独评估, 并且似乎在收到禁止入境申请后即开始执行。在实践中由谁提交这些申请以及如何提交并不明确。但是, 如《离境义务与禁止入境法修正案》第31.1.1节所述, “政府部门或由政府部门管理的国家机构可以向负责的部长(比如内政部长)提出申请下令禁止入境”, 该申请提案“应包含实施禁止入境的依据和理由, 以及本法第31条第3款规定的情况, 在可能的情况下, 应在提案后附上相关证据文件”。

在实践中, 可能是外交部、警方和边防局或爱沙尼亚内部安全局提出这样的申请。不过提出这些申请的标准以及做出决定的流程尚不清楚。

NGO/公民提交申请程序: 尚不清楚爱沙尼亚官方是否接受来自公民个人或组织的申请书

接受/处理提交信部门: 尚不明确。内政部将收到最终申请文件, 但只能由其他政府部门提交申请。

提交信包括/考虑事项: 不明

证据要求: 不明

直布罗陀

立法: 2018年2月2日生效的《犯罪收益法修正案2018》(The Proceeds of Crime (Amendment) Act 2018)

监管部门: 直布罗陀金融情报局 (The Gibraltar Financial Intelligence Unit), 属于该国独立运作的自治单位, 由以下人员组成: a) 一位“领导”, 由司法部长任命的某位高级警官、高级海关官员或任何适当合格人员代表; (b) 任何其他任命处理该事项的官员

可制裁的行为: 在直布罗陀以外的国家或地区进行的构成“严重侵犯人权”或与之相关的行为。根据《犯罪收益法修正案2018》第70A条, “如果满足以下三个条件, 即构成严重侵犯人权行为:

1.第一个条件是:

a.侵权行为构成了追求以下行为人员的酷刑:

i.揭露公职人员或以公职身份行事人员的非法行为;

ii.致力获取、行使、捍卫、或促进人权和基本自由;

* 就本款中所言构成酷刑行为, 即涉及故意对他人造成严重痛苦或折磨行为, 无论该痛苦或折磨属于身体还是精神上的, 由于作为或不作为导致。

b.或者侵权行为涉及对此类人残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚;

2.第二个条件是该侵权行为是由于针对人员追求上述a节(i, ii)中所述行为而采取;

3.第三个条件是侵权行为由以下人员进行:

a.公职人员或以公职身份行事人员, 以履行公职或声称履行公职进行;

b.由以下人员煽动、同意或默许实施侵犯但不属于(a)款的——(i) 公职人员; 或(ii) 以公职身份行事, 煽动侵权行为或同意或默许该行为, 以履行或声称履行其公职行为人员

制裁目标: 公职人员、以公职人员身份行事人员

如涉及以下行为人员, 则构成严重侵犯人权行为:

a.充当与构成严重侵犯人权行为有关人员的代理;

b.指导或支持此类侵犯活动;

c.从此类侵犯活动中获利;

d.为此类侵犯活动提供实质性协助;

*实质性协助的情况包括但不限于: 为实施侵犯活动提供物品或服务支持; 或者为执行侵犯相关活动提供任何经济或技术支持。

制裁手段: 资产冻结, 民事追偿

根据《犯罪收益法修正案2018》, 通过非法行为获得的任何财产都将受到该法案中现有的民事追偿权的约束, 包括冻结所获得的资产并随后予以没收。

制裁个人/实体程序: 不明

根据该法第70B条，在下列情况下（以最早的为准），可以侵犯人权为由启动相关程序：

- (a) 提出指控申请表；
 - (b) 根据第74条，已发出财产冻结令申请；
 - (c) 或根据第81条发出临时接管令的申请；
- * 临时接管令是指对财产的扣押、保管和保留，以及任命临时接管人的命令

然而，尚不清楚由谁负责提交这些申请和表格。

NGO/公民提交申请程序：尚不明确NGO或公民个人或组织是否能够单独提交制裁申请，任何申请必须通过直布罗陀金融情报局（GFIU）。

接受/处理提交信部门：不明

提交信包括/考虑事项：不明

证据要求：不明

拉脱维亚

当前立法情况尚不明确，建议先不要依赖于向拉脱维亚提交制裁申请。

立法：《拟对谢尔盖·马格尼茨基案有关官员实行制裁建议》(Proposal to introduce sanctions against the officials connected to the Sergei Magnitsky case)

监管部门：外交部

可制裁侵权行为：不明

制裁对象：尚不清楚这是否可适用于广泛的侵犯人权行为，或是可能特指参与谢尔盖·马格尼茨基案的人员。

制裁手段：不明

制裁个人/实体程序：尚不明确

NGO/公民提交申请程序：尚不明确是否存在该途径

接受/处理提交信部门：不明

提交信包括/考虑事项：不明

证据要求：不明

立陶宛

立法：《外国人法律地位法修正案》(Amendment to the Law on the Legal Status of Aliens)

监管部门：内政部 (Ministry of the Interior)/ 外交部 (Foreign Ministry)

可制裁侵权行为： 在外国发生的人权和自由侵犯，腐败犯罪，洗钱，或者属于被禁止入境欧盟、欧洲自由贸易联盟和北约成员国名单外国公民。

制裁对象： 任何外国公民

制裁手段： 入境禁令

制裁个人/实体程序： 内政部长根据外交部长的提议做出决定，尚不明确外交部长如何做出这一任命以及决定所依据的标准。

NGO/公民提交申请程序： 尚不明确提交流程，亦不清楚NGO和公民组织在该流程如何发挥作用

接受/处理提交信部门： 不明

提交信包括/考虑事项： 不明

证据要求： 不明

英国

立法： (i) 在《犯罪收益法2002》的基础上进行修订后，颁布《刑事财政法2017》(Criminal Finances Act 2017)，该法扩大了“非法行为”定义，纳入了严重侵犯人权行为，并允许冻结人权侵犯者资产，下议院于2017年2月21日通过该法案，于2017年4月27日获得皇室批准；(ii) 《制裁和反洗钱法2018》(Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018)，其中包括由于人权侵犯行为针对个人或实体实施制裁，下议院于2018年5月1日通过该法案。

监管部门： 外交部 (Foreign Office)，财政部 (Treasury) (包括金融制裁执行办公室Office of Financial Sanctions Implementation) ，内政部 (Home Office)

可制裁侵犯行为： 严重侵犯或违反人权

严重侵犯或违反人权是指针对谋求获得、行使、捍卫或促进人权或谋求揭露官员非法行为之人员，所行使的构成酷刑，残忍，不人道或有辱人格的待遇或处罚行为。该侵犯行为必须是由于某人谋求这些行动导致，并且必须由公职人员或以公职身份行事人员实施。

制裁对象： 由公职人员或以公共身份行事，或声称履行其公职的人员进行的严重侵犯或违反人权行为。或者由经公职人员或以公职身份行事之人同意或默许的他人实施，而这种同意或默许发生于履行或声称履行公职时

制裁手段： 资产冻结，民事追偿，入境禁令

制裁个人/实体程序： 尽管目前尚不确定制裁程序，但可能是由财政部或外交部实施。尤其是鉴于《制裁和反洗钱法》刚推出不久，尚未有关于如何制裁严重侵犯和违反人权行为的详细信息。关于《刑事财政法》，由内政部掌管权力，但也不清楚哪个执法机构牵头调查和起诉与侵犯人权有关行为。的确，英国尚未根据该立法颁布制裁程序，而且看来英国打定主意在退出欧盟之前不使用该立法。

根据《制裁和反洗钱法》，如果某位“适当的部长”（比如外交部或财政部）有“合理的理由怀疑某人”涉嫌参与或从事侵犯活动，并且认为“适合”进行制裁，则可以指定和制裁该人。不过构成“合理的理由”范围尚不明确。

NGO/公民提交申请程序： 目前尚不清楚是否允许NGO和公民团体提交信息，以及由谁负责执行制裁，也不清楚可以与谁联系。

接收/处理提交信部门： 不明

提交信包括/考虑事项： 不明

证据要求： 不明

美国

立法： (i) 2016年12月23日颁布《国防授权法》（National Defense Authorization Act）内小标题F，第1261–1265节³⁸的《全球马格尼茨基人权问责法》（Global Magnitsky Human Rights Accountability Act 以下简称马格尼茨基法案）； (ii) 2017年12月20日颁布《第13818号行政命令：冻结涉及严重侵害人权及腐败的人员财产》（Executive Order 13818: Blocking the Property of Persons Involved in Serious Human Rights Abuse or Corruption 以下简称第13818号行政命令）

监管部门： 根据《马格尼茨基法案》第3 (h) 节条款，由美国总统授予监管部门权力，负责执行和批准制裁相关的法规颁布，许可证和命令。根据第3(i)节规定，美国将确认是否制裁某外国人的权力分配给民主，人权和劳工局的助理国务卿，同时酌情与负责领事事务的助理国务卿和国务院其他机构协商。在这种情况下，再将人员名单交由美国国务卿审查审议。根据第13818号行政命令，总统随后将权力授予财政部长，国务卿和司法部长。财政部和国务院维持单独的制裁程序，但定期会面以进行协作。

实际上，参与制裁的关键部门是美国财政部下属的财政部海外资产控制办公室（OFAC），与美国国务院经济部下属的经济制裁政策与实施办公室（Office of Economic Sanctions Policy and Implementation）（负责协调国务院政策，并就实施制裁的外交政策考量向财政部海外资产控制办公室提供指导），以及民主，人权和劳工局（Bureau of Democracy, Human Rights, and Labour）（负责为国务院监督人权）协调实施。

可制裁侵权行为： 严重人权侵犯和腐败

根据《第13818号行政命令》，以马格尼茨基法案制裁可范围扩大到包括“严重侵犯人权”和“腐败”行为。这与《马格尼茨基法案》有别，《马格尼茨基法案》允许对以下个人采取行动：

(a) 对企图“揭露政府官员非法活动”或“谋求，行使，捍卫或促进国际公认的人权和自由，例如宗教，言论，结社和集会自由，以及获得公正审判和民主选举的权利人员进行的法外杀戮、酷刑或其他重大人权侵权行为； (b) 参与或犯下重大腐败行为的政府官员或此类官员的密切合作者；曾经担任人权侵犯者的代理或代其行事人员，或在实质上协助过腐败官员的人员也可以受到制裁。

因此，《第13818号行政命令》扩大了对侵犯行为的定义，在提交申请时，可以使用定义不那么狭窄的“严重侵犯人权行为”取代“其他重大人权侵权行为”。但是，尚不清楚具体哪些行为可以称为“严重侵犯人权”，因为未有针对该词的书面定义。至少应将其理解为与法外杀戮，酷刑，强奸或强迫失踪有关，并潜在地可能对出于政治动机的监禁案件采取行动。

制裁对象： 已经相关部门确定的任何外国公民

- 1.对严重侵犯人权行为负责或相关，直接或间接参与人员；
- 2.作为现任或前任政府官员，或代表该官员行事之人，直接或间接参与或负责以下活动：
 - a.贪污，挪用国有资产、征收私人财产以谋取个人利益，与政府合同或自然资源开采相关腐败或贿赂；
 - b.为腐败收益进行转移或提供便利；

³⁸ 参见由中国人权问责中心对相关条款的部分翻译，<https://china-hrac.blogspot.com/p/quan-qiu.html>

3. 现任或曾经担任以下方面的领导或官员：
 - a. 包括曾参与，或其成员有参与过严重侵犯人权、腐败或为与领导或官员在任期间有关的腐败收益转移提供便利的实体或政府部门；
 - b. 由于与该领导或官员任期有关的活动，某财产或财产权益受该命令封锁的实体；
4. 试图进行以上第1节和第2节中所述活动

《第13818号行政命令》还允许对以下人员（外国人或本国人）进行制裁：

1. 为外国人员进行的第1节或2节所述的任何活动提供实质性支持、赞助，或提供财政、物质或技术支持，物品或服务；
 - a. 任何财产和财产权益受到该命令封锁的任何人员；或
 - b. 包括政府部门的任何实体，或其成员有参与任何以上由外国人进行的第1节和第2节所述活动；
2. 受到该命令封锁财产或财产权益的拥有人或实际控制人，或直接或间接代表或据称代表该人行事之人员；
3. 试图进行第1节和第2节中所描述的任何活动。

因此，受制裁者持有等于或超过50%的所有权份额的任何实体也将受到制裁。

简而言之，上述内容明确了任何严重侵犯人权或重大腐败行为的非美籍肇事者，以及对肇事者负有明确指挥责任的任何人，都将受到制裁。它还允许对向上述肇事者提供支持的实体或个人以及可能由肇事者控制的实体进行制裁。

制裁手段：禁止或撤销美国签证，以及封锁/扣押/冻结被制裁外国公民（个人或实体）所有美国境内财产。

制裁个人/实体程序：

⇒ 第一步：美国跨机构间确定潜在制裁目标

有关受制裁者的信息可通过以下方式机构和机构提供：

- 国会
 - 总统/财政部长根据各国国会委员会（众议院委员会、金融服务委员会、参议院外交委员会以及参议院银行业委员会）主席或副主席共同提供的信息审核。
 - *注意：国会提交的制裁姓名无需采取行政措施，但作为协议事项，通常需要进行审核
- 各助理国务卿
 - 民主、人权和劳工局助理国务卿在与领事事务局助理国务卿以及国务院其他部门协商后，可提交国务卿审查审议。
- 外国政府
 - 总统（财政部长）应考量他国提供的可靠信息
- 非政府组织（NGO）
 - 总统/财政部长应考量“由他国以及监督人权侵犯行为的NGO所提供可靠信息”

最终，目标名单将由国务院和财政部海外资产控制办公室（OFAC），通过上述和其他相关美国跨部门（例如各局、各使馆和相关部门）努力协作汇编而成。NGO/公民团体可以通过提交信息以助启动调查，或者协助正在进行的调查，不过非政府组织无法干涉某个人最终是否进入指定名单。

⇒ 第二步：国务院和OFAC以及其他美国跨部门合作伙伴联合起草制裁人员名单

⇒ 第三步：国务院将潜在指定人的姓名发送给OFAC，以便在美国各部门间传达

这时，OFAC将就可能的操作冲突在所有美国部门间进行征询。还将使用多种证实的信息来源制定制裁目标档案，包括起草证据备忘录，以便提供理由相信该目标满足《马格尼茨基法案》或《第13818号行政命令》规定的一个或多个制裁标准。

⇒ 第四步：OFAC将目标档案发至国务卿征求同意，并发至司法部门进行诉讼风险审查

⇒ 第五步：新指定制裁名单最终确定

财政部随后准备新闻文件，并将其分发给所有美国部门间进行审查。OFAC则开始进行技术准备工作，更新“特别指定国民（SDN）”名单并通知全球的消费者，尤其是金融机构。

⇒ 第六步：OFAC 主管签署禁令内部通知书；OFAC发布公告；财政部发布新闻稿；OFAC将制裁指定发至《联邦公报》进行公布

⇒ 第七步：国务院就《全球马格尼茨基法案》的执行情况撰写年度报告提交国会（每年12月10日）

该程序所需时长未经特定说明，不过从事实调查到指定制裁的平均时间大约是六至九个月。

NGO/公民提交申请程序：由 NGO 提交制裁呈件的程序非常简单。

NGO以最简单的形式将所有相关信息提交给财政部海外资产控制办公室（OFAC）和国务院的指定电子邮箱：

- 财政部：glomag@treasury.gov
- 国务院：globalmagnitsky@state.gov

此外，NGO可以直接或间接游说国会议员，以求他们向财政部海外资产控制办公室(OFAC)和国务院提出请求。这可能有助于增加申请成功的机会，但并不绝对。

没有法规要求接收部门回应NGO提交的申请信息。

接收/处理提交信部门：根据《第13818号行政命令》，由财政部长通过与国务卿和司法部长协商后，做出是否制裁某外国公民的最终决定。

实践中，财政部海外资产控制办公室（OFAC）是负责评估和实施金融制裁的部门。OFAC 会根据马格尼茨基法案规定，确定是否存在可靠证据证明符合制裁某个外国实体。《第13818号行政命令》则授权国务卿禁下令禁止被制裁者入境。OFAC是美国财政部内部负责指定被制裁个人和实体的核心办公室。是他们构建证据档案，最终以致某人被添加到“特殊指定国家和个人的制裁”(SDN)名单。

呈件包括/考虑事项:

通常情况，呈件应包括三个元素（以下将详细说明）

1. 个人或实体的身份信息
2. 收集指控信息
3. 开脱罪责信息

鉴于制裁决定是选择性的，因此有力的呈件还需要包括以下：

4. 详细论证制裁如何有利美国国家利益

所有提供证据应该真实可靠。国务院和财政部对于提交证据来源具有灵活性。证据列表中可以包括的信息具体包括：公开资源、非政府组织报告、新闻文章、独立新闻、法院文件、医疗鉴定结果和报告、财务交易收据、个人证词等。**很重要的一点是，所有证据信息必须能够由美国政府验证其真实性。**为此，如果证据来自多方独立来源，那么其力度将会大大增强。理想情况下，各确凿证据信息源有关相同的侵犯活动，但以不同的渠道获得该信息源。并非必需证明该侵犯行为仍在持续，但这会加强你的论据。侵犯人权行为应该是在近期发生——至少在过去五年内，最好是在过去一年。较早的证据信息可用于证明该侵犯行为的系统性。

提交申请需进行以下步骤：

- ⇒ 第一步：确认针对目标

作为初步步骤，重要的是要确定个人和/或实体/组织机构符合《第13818号行政命令》规定的制裁依据。

汇集证据文件时，重要的是包含尽可能详细的身份标识信息。对于个人身份标识，应包括以下信息：

- 姓名全称
- 出生日期
- 出生地点
- 护照号码
- 身份证号码
- 国籍
- 性别
- 照片

* 注意：如无身份识别信息，则无法实施制裁

针对**实体/组织机构**，身份标识信息应包括以下：

- 地址
- 注册许可号码
- 其他相关档案

- ⇒ 第二步：收集贬义资料（侵犯人权行为）

应提交的贬义信息包括所指控的各种侵权行为。该项包括的信息越多越好，并应加以说明：

- 该人在严重人权侵犯中所发挥作用
- 该人是否直接参与侵权行为，下令实施侵犯或通过其他手段促进侵权行为的发生

提供证据可包括任何上述来源。而针对个人证词，并非必须向美国政府提供来源姓名，但政府需要了解此人如何获得该信息，为何此人的证词可信，以及所提供的任何文件为何可信。美国政府希望从法律上确保每一个证据的真实性。如果官方文件不多，可以提供通过结构化访谈收集的各受害者个人证词。医疗鉴定报告也有帮助。总之目的是提供确凿的证据，指出特定的人权侵犯者和向直接肇事者行使指挥责任的人员。通过对指挥链定义的理解，将其与亲口证词相结合，使美国政府可以追究下达命令的人。其他有用的证据资料包括来源于联合国特别报告员或其他客观可信的权威机构。

有关提交证据，建议包含以下信息：

- 提供有关案件事实的叙述，并以注脚链接、支持文档以及/或者非公共领域文件的附件作为论据支持
- 提供呈件所提供信息的来源和获取方式相关的简要说明（例如来自受害者亲口证词，与受害者家属采访，审查文档等）
- 包括尽可能来自多方的真实可靠单独证据来源，以佐证呈件中的指控
- 如果你的提交信中包含多位肇事者，请分别说明各自角色。如果某肇事者是某个参与（或其成员参与）人权侵犯或腐败的政府官员，请纳入他们的职责描述和组织架构图，以便确立其负有指挥责任
- 时间越近的证据效果更好
- 对于人权侵犯的情况，或者认定某个参与犯下人权侵犯行为的特定部门领导或官员应受到制裁，那么提交文件包括以下：
 - 详细说明该侵权行为以及受害者性质，包括为何所涉行为满足“严重侵犯人权”条件
 - 明确指出人权侵权行为的发生是由于受害者参与人权工作或以其他方式表达基本自由
 - 肇事者与人权侵权行为之间的关系
 - 在申请中表明具有指挥责任的高级官员，不可能对人权侵权行为不知情，而且未采取措施阻止该行为，或未在行为发生后展开调查；
 - 表明肇事者犯下该侵权行为，并非针对特定案例的独特做法，而是一种更广泛的系统性侵权行为
 - 一份针对某个特定肇事者的有力制裁呈件，应包括多位指控该罪行的个人证词（比如来自证人或受害者证词等），结合针对过去发生已知侵犯行为的报道，以显示其系统化特性。
- 虽然并非必要提供指挥责任人员，但仍然建议在一切可能的情况下佐证指挥责任。通常情况，佐证指挥责任需要证明以下：

- 有效控制：无论是基于事实还是法律，犯下人权侵犯的人员是听命于指挥责任肇事者的下属；
- 实际或建设性知情：在侵犯发生当下，他们了解或本应了解其下属即将进行或正在进行，或犯下侵犯人权行为；
- 未能加以预防和阻止，未展开调查：他们没有采取必要和合理的措施以预防或阻止侵犯行为，也未努力展开实质调查以惩罚肇事者。

有关公开身份。如果有迹象显示公开证人身份将对其造成伤害，国务院和财政部将在其行政和法律程序中保护这些敏感来源。如果涉及不便公开身份的情况，请在呈件中明确说明。建议在提交前与国务院和财政部联系以说明有关保护信息来源的问题。

⇒ 第三步：主动提供“开脱罪责”信息

提供的证据中包含具有差异的信息也很重要，否则政府可能会怀疑提交证据的可信度。以完全透明化的态度提交证据，将对案件有利。应该开诚布公地展示所有开脱罪责信息，并加以说明为何它不能削弱制裁的决定。如果证据中包括个人亲口证词，那么列出此类信息尤其重要，因为在这种情况下，提供信息人员的信誉将是重要考量。

⇒ 第四步：制裁如何有利美国国家利益

成功的制裁呈件通常会论证为何制裁肇事者符合美国国家利益，且能够促进关键的人权、民主和信息透明性等利益。因此了解美国对中国的外交政策非常重要，以便起草具有说服力的呈件。

建议参考以下方面进行论证：

- 就“美国与中国的双边关系比美国国家利益和实施制裁更重要，而且制裁有可能激怒中国”的说法进行反论证
- 实施制裁解决人权侵犯问题的价值，如何比潜在双边关系的伤害更重要
- 当法治、人权和民主在世界各地蓬勃发展时，将如何有利美国的长期安全利益，而且对特定人员实施制裁又如何促进达到该目的
- 美国的地缘和内部政治动向
- 制裁是否能够向中国，其政府派别或特定的军事或安全部门传达明确信息，同时将对双边关系的损害降到最低？
- 制裁是否可以孤立某位阻止改革的破坏者，从而减少中国人权侵犯行为以及促进其法治？
- 实施制裁是否得以消除危险因素以便改善地区安全
- 制裁能否为美国在当前外交会谈问题上发挥作用？

分析如何进行美国利益论证，与搜集例证同等重要。美国视制裁为改变做法而非惩罚违反者的工具。即使向美国提交50个有关中国侵犯人权行为的单独案例，而且所有案例都很有代表性，但只有少数案例最终会受到制裁。以长远来说，此机制对保障和促进人权具有重大潜在益处，但也意味着别指望用它为某个特定人权侵犯案件寻求正义，应该基于更广阔的格局积极使用此机制捍卫人权。

⇒ 第五步：提交信件

获得足够可靠的证据文件后，即准备提交了。电子邮件提交不一定会收到确认回执。财政部和国务院也不一定会跟进要求提供补充信息。可以通过电子邮件要求与美国政府人员进行一次单独会晤。

由于国务院和财政部的内部资源有限，而且此类工作非常耗费劳动力，因此应设法提交让他们轻易作业的呈件。办法之一是和非政府组织合作提交，以免由于缺乏协调导致呈件不了了之。提供尽可能多的信息将有助于加快审核流程（特别是在确凿证据方面），不过，呈件内容也应该尽可能简洁明了。

*请注意，如在特定批次中未列出某个肇事者，并不意味着他们最终不会受到制裁。

证据标准：

《马格尼茨基法案》中没有明确规定举证责任和/或证据标准。然而，在实践中举证门槛相当于要求“基于可信信息”获得“相信的理由”，因此提供的证据应力争超出此标准。

为了确立某实体/组织机构参与了行政命令中描述的行为具有“合理依据”的相信理由，每个证据都必须有多方来源（最好每个为单独来源）的佐证。在辨识信息来源是否可靠时，提出呈件的个人和/或组织本身的信誉也是很重要的衡量标准。

如果呈件有关某拘留设施发生酷刑，提供证据证明其他活动人士在该拘留设施也遭到过酷刑将有利呈件。如果有关指挥责任，则可确立证据标准为提供一份政府的官员职位说明，以此表明该人应该知情所发生的人权侵权行为，但并没有采取任何行动制止这种行为。

《法格尼茨基法案》的实施是选择性的，这意味即使满足了举证标准，美国也没有义务必须采取行动。这也是为何有必要强调制裁符合其国家利益的原因（见上文）。

重要的是，政府还需要考虑超出案件本身范围的许多问题。除了优先考虑外交政策外，他们更愿意制裁身份相对不那么公开的人员，以确保可能更广泛的财务影响。他们还可能考虑以下战略方面：

- 影响力与释出信息；是惩罚性还是预防性的？
- 一次性效果与网络效应；制裁会被用以打击某个特定恶劣行为的惩罚措施，还是可以瓦解某种更广泛的行为？
- 单边与多边
- 部门间合作，他们是否愿意互相协作，替代其他部门对其无法采取行动的目标进行制裁？

有一个共识是，美国致力于制止未来的人权侵权行为，因此，如果能在申请中显示出某种侵犯行为的广泛性，将对呈件有利。