



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

Distr.: General
25 June 2012
Chinese
Original: English

禁止酷刑委员会

第四十八届会议

2012年5月7日至6月1日

审议缔约国根据《公约》第19条提交的报告

禁止酷刑委员会的结论和建议

加拿大

1. 禁止酷刑委员会在2012年5月21日和22日举行的第1076次和1079次会议上(CAT/C/SR.1076和1079)审议了加拿大的第六次定期报告(CAT/C/CAN/6)，并在其第1087和1088次会议上(CAT/C/SR.1087和1088)通过了以下结论和建议。

A. 引言

2. 委员会欢迎加拿大的第六次定期报告，报告总体上符合定期报告的形式和内容准则的要求，但遗憾的是它迟交了三年。

3. 委员会欢迎与缔约国部际代表团举行了开诚布公的对话，及欢迎其作出努力对委员会委员在对话期间提出的问题提供了详尽的答复。委员会还赞赏对其问题单作出的详细书面答复，但是迟了3个月，在对话开始前才提交，由于没有及时收到，委员会未能对缔约国提供的信息进行仔细的分析。

4. 委员会了解缔约国的联邦结构，但回顾，就国际法来说它是一个单一的国家，有义务在国内一级充分执行该公约。

B. 积极方面

5. 委员会注意到缔约国正在《公约》有关的立法、政策和程序等领域里的改革作出努力，包括：

(a) 根据 2011 年的平衡难民改革法令，在独立的移民和难民理事会中设立一个难民上诉司；

(b) 在 2006 年 12 月设立了一个内部调查组，对加拿大官员针对 Abdullah Almalki、Ahmad Abou-Elmaati 和 Muayyed Nureddin 的行动进行调查(Iacobucci 调查组)；

(c) 2007 年安大略省政府设立了一个 Ipperwash 优先事项和行动委员会，负责执行 Ipperwash 调查报告的建议；

(d) 在 2006 年 1 月在萨斯喀彻温省设立了一个有关失踪人士的省级伙伴委员会

(e) 不列颠哥伦比亚省在 2008 年设立了一个 Braidwood 调查组，负责调查 Robert Dziekanski 的案件。

6. 委员会满意地注意到在为 Maher Arar 一案设立的加拿大官员行动调查委员会作出报告后，对 Maher Arar 及其家人做出的官方道歉和赔偿。

7. 委员会满意地注意到加拿大皇家骑警队对 Robert Dziekanski 的母亲失去儿子表示正式道歉。

C. 主要关注的问题和建议

将《公约》纳入国内司法制度

8. 虽然欢迎代表团的发言，即加拿大政府各级都严格遵守它们在公约下的义务，委员会感到遗憾的是加拿大尚未将《公约》的所有条款纳入国内法，而且这些条款不能在法庭上作为法律申诉的独立依据，而是要通过国内的法律文书来执行。委员会认为将《公约》纳入加拿大法律不但是象征性的，而且会加强对人员的保护，容许他们在法庭上直接援引《公约》的条款(第 2 条)。

委员会建议缔约国：将《公约》所有条款纳入加拿大法律之中，使人们能在法庭直接援引《公约》，给予《公约》突出地位以及提高司法人士和公众对《公约》条款的认识。特别是，缔约国应采取所有必要措施，确保那些引起域外管辖权的《公约》条款可以在国内法庭直接引用。

不驱回

9. 委员会注意到缔约国提供的信息，即尽管在有酷刑的危险情况下，还允许递解出境的法律只是理论上的可能而已。然而事实是，这还是目前有效的法律。因此，委员会对下列方面仍旧感到严重关切(第3条)：

(a) 加拿大的法律，包括移民和难民保护法第115(2)款继续为不驱回的原则提供法律上的例外；

(b) 事实上，缔约国继续常常通过移民和难民保护法下的安全证书，也不时利用外交保证等手段从事递解出境，引渡或其他驱逐；

(c) 就有关对违反《公约》第3条的指控进行的调查，以及为受害者提供补救和为了保障遣返后的有效监督安排的措施方面都没有提供足够的信息。

委员会回顾其以前的建议(CAT/C/CR/34/CAN, 第5(a)和(b)段)，促请缔约国修正有关法律，包括移民和难民保护法，以便按照《公约》第3条无条件地遵守不驱回的最高原则，并采取所有必要措施，在实际上和在所有情况下充分执行这一原则。此外缔约国应避免使用外交保证作为手段，将一人遣返到有足够理由认为他会受到酷刑的另一个国家。

10. 委员会感到遗憾的是，缔约国在所有案件中都没有遵守委员会根据《公约》第22条作出的决定和提出的临时保护措施，特别是在有关递解出境和引渡的案件中(参看来文第258/2004号，Dadar 诉加拿大和第297/2006号 Sogi 诉加拿大)。这就影响到它对《公约》的承诺。委员会回顾缔约国通过批准《公约》并在第22条之下自愿接受委员会的管辖权，承诺与委员会诚意合作，充分执行确立的有关个人申诉程序。因此，委员会认为，缔约国不顾委员会关于临时措施的决定和请求，将申诉人递解出境，违反了其在《公约》第3条和第22条之下的义务(第3条和第22条)。

缔约国应与委员会充分合作，特别是在各种情况下尊重其关于临时措施的决定和要求。委员会建议缔约国修订这方面的政策，根据《公约》第3和第22条规定的义务认真考虑临时保护措施的请求。

11. 虽然注意到缔约国的申明，即加拿大部队在将一名被拘留者转移给阿富汗拘留时已评估了受到酷刑或虐待的风险(CAT/C/CAN/Q/6/Add.1, 第155段)，委员会关切的是，有若干报告称，一些被加拿大驻阿富汗部队转移到其他国家拘留的监犯受到了酷刑和虐待(第3条)。

缔约国应为其未来军事行动制定一项政策，明确禁止在有足够理由认为在其转移后会受到酷刑时，将监犯转移到另一个国家，并承认在有巨大的酷刑风险时，不会依赖外交保证和监督安排作为转移的理由。

移民和难民保护法下的安全证书

12. 在注意到由于 Charkaoui 诉加拿大一案引起不同人士的关切后和最高法院的裁决后作出修正的移民和难民法中设立了特别律师制度，委员会仍旧感到关切的是(第 2、3、15 和 16 条)：

- (a) 特别律师只有有限的权力独立进行盘问和寻找证据；
- (b) 需要安全证书的人士能获取有关他们的机密资料的一份提要，但不能直接与特别律师讨论其全部内容。因此，律师不能正确地理解他们的案件或做出充分的回应和辩护，违反了公正和正当程序等基本原则；
- (c) 这种没有指控的拘留没有时间规定，有些人被拘留很长的时间；以及
- (d) 据称经酷刑获得的资料会被用来作为安全证书的依据，如 Hassan Almrei 一案所显示的那样。

委员会建议缔约国重新考虑以国家安全为理由，用行政拘留和移民法律来拘留和驱逐非公民的政策。其中包括全面审查安全证书的使用和确保禁止使用酷刑获得的资料，以符合有关的国内法和国际法。在这方面，缔约国应执行任意拘留问题工作组在 2005 年访问加拿大后提出的良好建议，特别是对恐怖主义疑犯的拘留必须遵守刑事诉讼法并符合有关国际法里所载的相应保障(E/CN.4/2006/7/Add.2, 第 92 段)。

移民拘留

13. 虽然注意到缔约国有需要进行法律改革以便防止人口贩运，委员会深感关切的是其第 C-3 号法令(保护加拿大移民制度法令)，由于其赋予部长过多的任意决定权，这一法令可(第 2、3、11 和 16 条)：

- (a) 对非法进入缔约国领土的人进行强制性拘留；
- (b) “非法抵达”和被指定为“安全”国家的国民在申请难民被驳回后，不得上诉。这就增加了这些人被驱回的风险。

委员会建议缔约国修改第 C-31 号法案，特别是其管制强制性拘留和拒绝上诉的条款，因为有可能会侵犯《公约》所保护的权利。此外，缔约国应确保：

- (a) 拘留被作为最后的一项手段使用，规定拘留的合理时限，对受到移民拘留的人提供拘留以外的非关押措施和其他选择；以及
- (b) 为所有申请庇护者提供在难民上诉司提出充分的上诉听讯机会。

普遍管辖权

14. 委员会有兴趣地注意到，在缔约国境内的任何被怀疑犯下酷刑行为的人会根据刑法和战争罪及危害人类罪法令受到起诉和审判。然而，根据上述法律对包括酷刑罪在内的战争罪及危害人类罪起诉的次数十分少，使人怀疑缔约国行使普

遍管辖权的诚意。委员会也感到关切的是，不断有许多报告指出缔约国使用移民程序来赶走和驱逐肇事者出境，而不是对他们进行刑事起诉，会引起实际和可能的有罪不罚漏洞。根据委员会收到的报告，一些据称犯了酷刑和国际法下的其他罪行的人被驱逐出境而没有受到原籍国的司法。在这方面委员会遗憾地注意到最近主动地宣布了 30 名居住在加拿大的人的姓名和照片。他们被认为可能犯有战争罪及危害人类罪而不能留在加拿大，如果他们被逮捕和驱逐出境，他们可能逃避司法，不受到惩罚(第 5、7、8 条)

委员会建议缔约国采取所有必要措施，以便确保对犯有酷刑行为的人，包括临时在加拿大的外国人，根据《公约》第 5 条行使普遍管辖权。缔约国应加强努力，包括通过增加资源，以便保证《无避难所政策》优先使用刑事或引渡程序，而不是移民程序下的递解出境和驱离。

民事补救和政府的豁免

15. 委员会对于缺少有效措施，通过民事司法为所有酷刑受害者提供包括补偿在内的补救仍旧感到关切，这是主要由于政府豁免法条款的限制(第 14 条)。

缔约国应确保所有酷刑受害者能够得到赔偿和补救，不论酷刑是在什么地方发生，也不论肇事人或受害者的国籍。在这方面，应考虑修正政府豁免法，以消除为所有酷刑受害人提供补救的障碍。

被拘留在国外的加拿大人受到的酷刑和虐待

16. 委员会严重关切，与 Maher Arar 一案比较，缔约国显然不愿意保护被拘留在其他国家的所有加拿大人的权利。委员会特别关切的是(第 2、5、11、14 条)：

(a) 尽管 Iacobucci 调查组的调查结果，缔约国拒绝向三名加拿大人作出官方道歉和赔偿。他们的案件与 Arar 案件类似，因为他们都在国外受到酷刑以及加拿大官员参与了对他们的权利的侵犯；

(b) 加拿大官员在 Omar Khadr 被关在关塔那摩湾时参与了对他的人权的侵犯(加拿大(总理)诉 Khadr, 2010 SCC 3; 和加拿大(司法部)诉 Khadr, 2008 SCC 28)，以及拖延批准他提出的将他转移到加拿大服刑的要求。

根据 Iacobucci 调查组的调查结果，委员会建议缔约国立即采取步骤，确保 Abdullah Almalki、Ahmad Abou Elmaati 和 Muayyed Nureddin 获得包括适当赔偿和康复在内的补救。此外，委员会促请缔约国尽快批准 Omar Khadr 的转移申请并确保对经加拿大最高法院裁决的、他所受到的人权侵犯予以适当的补救。

通过酷刑获得的情报信息

17. 虽然注意到缔约国的国家安全的重要性，委员会对加拿大安全情报处收到的部长指示表示严重关切，这可能会违反《公约》第 15 条，因为它允许在加拿

大使用外国政府可能通过虐待获得的情报信息；并允许加拿大安全情报处在威胁到公共安全的特殊案件时，与外国机构共享信息，即使这样做会导致酷刑的风险，这是违反了 Arar 调查组的第 14 号建议(第 2、10、15、16 条)。

委员会建议缔约国修改对加拿大安全情报处的部长指示，使其符合加拿大在《公约》下的义务。缔约国应在有关情报处活动方面绝对禁止酷刑的规定加强培训。

安全和情报活动方面的监督机制

18. 委员会关切的是，缺乏缔约国为了执行 Arar 调查组有关对从事国家安全活动的执法和安全机构进行全面审查和监督的模式的政策报告中的建议，采取了什么措施的资料(第 2、12、13 和 16 条)

委员会建议缔约国：

- (a) 以更及时和透明的方式，研究和加强国家安全审查框架；
- (b) 考虑紧急执行 Arar 调查组提议的监督国家安全机构的模式；
- (c) 在下一定期报告中通知委员会关于对安全和情报活动的监督机制。

拘留条件

19. 虽然注意到加拿大惩教处为了改善其业务行动而启动的改革议程，委员会仍旧感到关切的是(第 2、11 和 16 条)：

- (a) 拘留设施不足以处理监犯越来越多和越复杂的需要，尤其是那些患精神病的人的需要；
- (b) 由于滥用麻醉药品和酒精(代表团承认在拘留地点到处都有)引起的高危险生活方式，发生监犯之间的暴力事件和关押期内的死亡；
- (c) 以纪律和行政隔离方式进行常常是过长的单独监禁，甚至对精神病患者亦是如此。

缔约国应采取所有必要措施，确保在所有剥夺自由地点的拘留条件都符合《最低限度标准规则》，除其他外，它应该：

- (a) 加强努力，通过有效措施，改善监狱的物质条件，减少目前拥挤情况，适当地照顾到被剥夺自由的所有人的基本需要，以及消除各种麻醉药品；
- (b) 加强中期和严重精神病监犯医疗中心的能力；
- (c) 限制使用单独监禁，只以其作为一项尽可能短的最后手段，在严格的监督下执行，并可申请司法复审。
- (d) 对严重和急性精神病患者废除单独监禁。

对妇女的暴行

20. 虽然注意到联邦和省政府采取了若干措施，以消除对土著妇女和女童的高度暴力行为，包括谋杀和失踪事件(CAT/C/CAN/Q/6/Add.1, 第 76 段起)，委员会对于下列的报道还是感到关切：(a) 边缘地位的妇女，特别是土著妇女遭受到不成比例高的有害生命的暴力形式，配偶谋杀和被逼失踪；和(b) 缔约国没能迅速和有效地调查、起诉和惩罚肇事者或为受害人提供充分保护。此外委员会对代表团关于妇女暴力问题属于其他机构的职权的声明表示遗憾并回顾，如同意或默许非政府官员或私营部门人员的酷刑或虐待，根据《公约》，缔约国负有责任，其官员应被认为是肇事者、同谋或负有责任者(第 2、12、13 和 16 条)。

缔约国应加强尽责调查的努力，对非政府官员或私营部门人员所犯的酷刑或虐待行为进行干预、制止和制裁，并为受害者提供补救。委员会建议缔约国加强努力，制止对土著妇女和女童的一切形式的暴力，除其他外，通过与各土著妇女组织的密切合作，制定一项协调的全面国家行动纲领，其中包括对那些在土著妇女的失踪和谋杀负责的人进行公正和及时的调查起诉、判罪和制裁，并尽快执行如消除种族歧视委员会，消除对妇女歧视委员会及失踪妇女工作组等国家和国际机构在这方面提出的有关建议。

射能武器

21. 委员会注意到缔约国采取了各种主动行动，制定更大的问责制和更具限制性的标准，以管制射能武器的使用，其中包括联邦政府在 2010 年发出的国家指导方针。然而它关切的是有报告称缺少可适用于联邦一级和省一级的一致和连贯的标准，以及在试验和批准加拿大警察部队使用这类武器的新类型方面的法律框架还不够明确。此外，委员会感到遗憾的是该指导方针并无约束力，也没有规定足够高的门槛来管制这类武器在全国的使用(第 2 和 16 条)。

考虑到射能武器对目标人的身体和精神状态的致命和危险影响，可能会违反《公约》第 2 和 16 条，委员会建议缔约国确保只在极端和有限情况下才使用这类武器。缔约国应修改管制这类武器使用的规则，包括国家指导方针在内，以便在其使用方面规定一个高门槛，并通过一个法律框架，管制执法人员使用的所有武器的试验和批准。此外，缔约国应考虑放弃使用像泰瑟这类射能武器。

警察的人群控制方法

22. 委员会感到关切的是收到有关在联邦和省一级的执法人员在人群控制情况下过分使用暴力的报告，特别是在 Ipperwash 和 Tyendinaga 与土著人民土地有关的抗议以及 G8 和 G20 的抗议时。委员会特别关切的是收到有关在临时拘留中心的严厉人群控制方法和不人道的监狱条件的报告(第 11 和 16 条)。

委员会建议缔约国加强努力，以确保对所有关于警察的虐待和过分使用武力会受到一个独立机构的迅速和公正的调查，那些违法者会受到起诉和适当的惩罚。此

外，缔约国和安大略省政府应对安大略省警察处理 Tyendinaga 发生的事件及对在 G8 和 G20 峰会期间的警察和保安行动的所有方面进行调查。

数据收集

23. 委员会遗憾的是缺少有关对执法、安全、军事和监狱人员申诉、调查、起诉和判刑的详细分类数据以及关于法外处决、被逼失踪、人口贩运及家庭暴力和性暴力的详细分类数据。

缔约国应编制有关在国家一级监督落实《公约》的统计数据，包括关于酷刑和虐待、拘留条件、政府人员的滥权、行政拘留、贩运人口及家庭暴力和性暴力的申诉、调查、起诉和判刑的数据，以及关于包括为受害人提供的、包括赔偿和康复在内的补救措施的资料。

24. 委员会建议缔约国加强它与联合国人权机制的合作和加强努力，执行这些机制的建议。缔约国应采取进一步步骤，监督加拿大执行包括《公约》在内的联合国各项人权机制方面，采取一个协调、透明和公众能够参与的做法。

25. 鉴于缔约国于 2006 年对人权理事会作出的承诺，及它接受了普遍定期审议工作组的建议(A/HRC/11/17, 第 86 段(2))，委员会促请缔约国加快目前的国内讨论并尽快批准《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任择议定书》

26. 委员会请缔约国批准它尚未成为缔约国的联合国核心人权条约，即：《保护所有人免遭受强迫失踪国际公约》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

27. 请缔约国以适当的语言，通过官方网站、媒体和非政府组织，广泛传播它向委员会提交的报告和本结论性意见。

28. 缔约国被要求根据国际人权条约提交报告的统一准则(HRI/GEN.2/Rev.6)所载关于共同核心文件的要求，再度更新其共同核心文件(HRI/CORE/1/Add.91)。

29. 委员会请缔约国在 2013 年 6 月 1 日之前，提供后续跟进资料，阐明如何回应委员会的下列相关建议：(a) 保证或加强对被拘留者的法律保障；(b) 进行迅速、公正和有效的调查；(c) 根据本文件第 12、13、16 和 17 段对酷刑和虐待的疑犯进行起诉和予以制裁。

30. 缔约国被要求在 2016 年 6 月 1 日之前，提交下次，即第七次定期报告。为此，委员会请缔约国根据委员会任择报告程序，接受在 2013 年 6 月 1 日前，就委员会向缔约国转发的问题清单先于定期报告进行汇报。缔约国对问题清单的答复，依据《公约》第 19 条，将构成其提交委员会的下次定期报告。