

Minister of Public Safety



Ministre de la Sécurité publique

Ottawa, Canada K1A 0P8

UNCLASSIFIED

JUL 28 2011

Mr. Richard Fadden
Director
Canadian Security Intelligence Service
1941 Ogilvie Road
Gloucester, Ontario K1J 1B7

Dear Mr. Fadden,

I previously indicated to you that officials in Public Safety Canada were preparing more comprehensive guidance on the Canadian Security Intelligence Service's (CSIS) information sharing practices.

Please find attached my new direction to CSIS on "Information Sharing with Foreign Entities."

This Ministerial Direction replaces the direction issued in 2009 on "Information Sharing with Foreign Agencies," as well as a copy of my letter to you dated December 7, 2010.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink that reads "Vic Toews".

Vic Toews, P.C., Q.C., M.P.

Enclosure

Canada

000001

UNCLASSIFIED

**Ministerial Direction to the Canadian Security Intelligence Service:
Information Sharing With Foreign Entities¹**

In the current threat environment, terrorism is the top national security priority of the Government of Canada. In this context, it is essential that the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) is able to maintain strong relationships with foreign entities, and can share information with them on both a routine and an urgent basis. CSIS must also be able to quickly share information with other key domestic stakeholders, including federal departments and agencies that have the mandate and responsibility to respond to serious threats before they materialize.

The following Ministerial Direction provides guidance to the Director of CSIS, pursuant to section 6(2) of the *CSIS Act*, on information sharing with foreign entities.

1. Canada's Legal Obligations

Sharing information with foreign entities is an integral part of CSIS' mandate. It is also a formal obligation pursuant to Canada's adoption of various international resolutions and agreements.

The Government of Canada opposes in the strongest possible terms the mistreatment of any individual by any foreign entity for any purpose. The Government also has a duty to its own citizens and to its allies to prevent individuals engaging in threat related activities from causing harm, whether in Canada or in a foreign country.

The Government of Canada does not condone the use of torture or other unlawful methods in responding to terrorism and other threats to national security. The Government is committed to pursuing a principled and proportionate response to these threats, while promoting and upholding the values Canada seeks to protect.

Canada is a party to a number of international agreements that prohibit torture and other forms of cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment. These include the *International Covenant on Civil and Political Rights* and the *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhumane, or Degrading Treatment or Punishment (CAT)*. The *CAT* requires state parties to criminalize all instances of torture, and to take effective measures to prevent torture and other cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment in any territory under their jurisdiction.

Torture is a criminal offence in Canada that has extraterritorial application. The *Criminal Code's* provisions governing secondary liability also prohibit aiding and abetting the commission of torture, counselling the commission of torture whether or not the torture is committed, conspiracy to commit torture, attempting to commit torture, and being an accessory after the fact to torture.

¹ This Direction would not change existing legal authorities for sharing information with foreign entities. Although the term, foreign entity, has not been formally defined, it primarily refers to foreign government agencies and militaries. The term may also refer to military coalitions, alliances, and international organizations.

UNCLASSIFIED

More broadly, section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees that “everyone has the right to life, liberty, and security of the person.” Section 12 of the *Charter* prohibits “any cruel and unusual treatment or punishment,” which Canadian courts have described as behaviour “so excessive as to outrage the standards of decency.” This behaviour includes torture and other cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment.

2. Definitions

“Mistreatment” means torture or other cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment.

“Substantial risk” is a personal, present, and foreseeable risk of mistreatment.

- In order to be “substantial,” the risk must be real and must be based on something more than mere theory or speculation.
- In most cases, the test of a substantial risk of mistreatment will be satisfied when it is more likely than not that there will be mistreatment. However, the “more likely than not” test should not be applied rigidly because in some cases, particularly where the risk is of severe harm, the “substantial risk” standard may be satisfied at a lower level of probability.

3. Information Sharing Principles

Sharing information with foreign entities is an integral part of CSIS’ mandate. It is also a formal obligation pursuant to Canada’s adoption of various international resolutions and agreements.

In sharing information, CSIS must act in a manner that complies with Canada’s laws and legal obligations. It is to avoid any complicity in mistreatment by foreign entities.

CSIS must assess and mitigate potential risks of sharing information in ways that are consistent with its unique role and responsibilities.

CSIS must also assess the accuracy and reliability of information received, and properly characterize this information in any further dissemination. It must have in place reasonable and appropriate measures to identify information that is likely to have been derived from mistreatment.

The approval level that CSIS requires in order to share information must be proportionate to the risk of mistreatment that may result: the greater the risk, the more senior the level of approval required.

CSIS also has a responsibility to keep the Minister of Public Safety generally informed about its information sharing practices.

UNCLASSIFIED

4. Decision Making Process When There Is A Substantial Risk of Mistreatment In Sharing Information

Except when there is a substantial risk, CSIS is responsible for establishing approval levels that are proportionate to the risks in sharing information with foreign entities. The following decision making process applies when there is a substantial risk of mistreatment of an individual.

When there is a substantial risk that sending information to, or soliciting information from, a foreign entity would result in the mistreatment of an individual, and it is unclear whether that risk can be mitigated through the use of caveats or assurances, the matter will be referred to the Director for decision.

In making his or her decision, the Director will normally consider the following information, all of which must be properly characterized in terms of its accuracy and reliability:

- the threat to Canada's national security or other interests, and the nature and imminence of that threat;
- the importance of sharing the information, having regard to Canada's national security or other interests;
- the status of the relationship with the foreign entity with which the information is to be shared, and an assessment of the human rights record of the foreign entity;
- the rationale for believing that there is a substantial risk that sharing the information would lead to the mistreatment of an individual;
- the proposed measures to mitigate the risk, and the likelihood that these measures will be successful (including, for example, the foreign entity's record in complying with past assurances, and the capacity of those government officials to fulfil the proposed assurance);
- the views of the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT); and
- the views of other departments and agencies, as appropriate, as well as any other relevant facts that may arise in the circumstances.

The Director may refer the decision whether or not to share information with the foreign entity to the Minister of Public Safety, in which case the Minister will be provided with the information described above.

The Director or Minister of Public Safety shall authorize the sharing of information with the foreign entity only in accordance with this Direction and with Canada's legal obligations.

5. Use Of Information That May Have Been Derived Through Mistreatment By Foreign Entities

As a general rule, CSIS is directed to not knowingly rely upon information derived through mistreatment by foreign entities.

UNCLASSIFIED

In exceptional circumstances, CSIS may need to share the most complete information in its possession, including information from foreign entities that was likely derived through mistreatment, in order to mitigate a serious threat of loss of life, injury, or substantial damage or destruction of property before it materializes. In such rare circumstances, ignoring such information solely because of its source would represent an unacceptable risk to public safety.

When there is a serious risk of loss of life, injury, or substantial damage or destruction of property, CSIS will make the protection of life and property its priority. If CSIS needs to share information that was likely derived through mistreatment with appropriate authorities in order to mitigate a serious threat, the matter will be referred to the Director. All decisions shall be made only in accordance with this Direction and with Canada's legal obligations.

CSIS will take all reasonable measures to reduce the risk that any action on its part might promote or condone the use of mistreatment. Measures will also be taken to ensure that the information which may have been derived through mistreatment is accurately described, and that its reliability is properly characterized. Caveats will be imposed on information shared with both domestic and foreign recipients to restrict their use of information, as appropriate.

6. Support

To help ensure a consistent understanding of the risks of sharing information with foreign entities, DFAIT will continue to make its country human rights reports available to the intelligence and law enforcement community.

NON CLASSIFIÉ

Instruction du ministre à l'intention du Service canadien du renseignement de sécurité sur l'échange d'information avec des organismes étrangers¹

Compte tenu des menaces actuelles, la lutte contre le terrorisme est la plus grande priorité du gouvernement du Canada en matière de sécurité nationale. Dans ce contexte, il est essentiel que le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) puisse entretenir des relations solides avec les organismes étrangers et qu'il puisse échanger avec eux de l'information de manière courante ou urgente. Le SCRS doit également pouvoir échanger rapidement de l'information avec des intervenants clés au pays, y compris les ministères et organismes fédéraux qui ont pour mandat et responsabilité de combattre les menaces graves avant qu'elles ne se concrétisent.

La présente instruction du ministre, établit conformément au paragraphe 6(2) de la *Loi sur le SCRS*, apporte au directeur du SCRS des directives sur l'échange d'information avec des organismes étrangers.

1. Obligations juridiques du Canada

L'échange d'information avec des organismes étrangers fait partie intégrante du mandat du SCRS. Il s'agit également d'une obligation découlant de l'adoption par le Canada de diverses résolutions et ententes internationales.

Le gouvernement du Canada s'oppose catégoriquement à ce que de mauvais traitements soient infligés à quiconque par un organisme étranger, quel que soit le but visé. Il a également le devoir envers ses citoyens et ses alliés d'empêcher les individus qui participent à des activités représentant une menace de causer du tort au Canada ou à l'étranger.

Le gouvernement du Canada s'oppose à l'utilisation de la torture et d'autres méthodes illicites pour combattre le terrorisme et les autres menaces à la sécurité nationale. Il est déterminé à recourir à une intervention proportionnelle et fondée sur des principes pour faire face aux menaces, tout en défendant les valeurs que le Canada cherche à protéger.

Le Canada est partie à un certain nombre d'ententes internationales qui interdisent la torture et les autres formes de peines et de traitements cruels, inhumains ou dégradants. Il est par exemple partie au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et à la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*. Cette convention exige que les États parties criminalisent toutes les formes de torture et prennent des mesures concrètes pour empêcher que des actes de torture ou que des peines ou des traitements cruels, inhumains ou dégradants soient infligés dans tout territoire relevant de leur compétence.

Au Canada, la torture est une infraction pénale de portée extraterritoriale. Les dispositions sur la responsabilité subsidiaire du *Code criminel* interdisent également aux personnes d'aider ou

¹ Le Cadre ne change rien aux obligations juridiques existantes en matière d'échange d'information avec des entités étrangères. Le terme entité étrangère, même s'il n'est pas défini de manière officielle, désigne d'abord et avant tout les organismes et services militaires étrangers. Il peut aussi s'appliquer à des coalitions militaires, des alliances et des organisations internationales.

NON CLASSIFIE

d'encourager la commission d'un acte de torture, de conseiller la torture peu importe si un acte de torture est commis, de tenter ou de comploter de commettre un acte de torture ou d'être complice après le fait.

De façon plus générale, l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* garantit que « chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne ». L'article 12 de la Charte protège contre « tous traitements ou peines cruels et inusités », lesquels ont été définis par les tribunaux canadiens comme un comportement « excessif au point de ne pas être compatibles avec la dignité humaine », ce qui comprend la torture et les autres formes de peines ou de traitements cruels, inhumains ou dégradants.

2. Définitions

« Mauvais traitement » s'entend de la torture ou de tout autre peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant.

« Risque substantiel » signifie qu'une personne court un risque personnel, actuel et prévisible de subir des mauvais traitements.

- Pour être « substantiel », le risque doit être réel et ne pas être uniquement théorique ou spéculatif.
- Dans la plupart des cas, l'existence d'un risque substantiel est établie s'il est « plus probable qu'improbable » que des mauvais traitements soient infligés à la personne. Cependant, ce critère ne doit pas être appliqué de manière absolue puisqu'il est possible dans certains cas d'établir l'existence d'un « risque substantiel » à un niveau de probabilité inférieure, surtout si une personne risque de subir un préjudice grave.

3. Principes liés à l'échange d'information

L'échange d'information avec des organismes étrangers fait partie intégrante du mandat du SCRS. Il s'agit également d'une obligation découlant de l'adoption par le Canada de diverses résolutions et ententes internationales.

Lorsqu'il échange de l'information, le SCRS doit respecter les lois et les obligations juridiques du Canada. Il doit éviter également d'être complice de mauvais traitements infligés par des organismes étrangers.

Le SCRS doit évaluer et atténuer les risques qui pourraient être liés à l'échange d'information en tenant compte des responsabilités et rôles qui lui sont propres.

Le SCRS doit également évaluer l'exactitude et la fiabilité de l'information qu'il reçoit et qualifier adéquatement l'information avant de la transmettre à d'autres. Il doit avoir en place des mesures raisonnables et appropriées pour cerner l'information qui a probablement été obtenue à la suite de mauvais traitements.

NON CLASSIFIE

Le niveau d'approbation requis pour échanger de l'information doit être proportionnel au risque de mauvais traitements. Plus le risque est grand, plus le niveau d'approbation est élevé.

Le SCRS est tenu d'informer de manière générale le ministre de la Sécurité publique de ses pratiques en matière d'échange d'information.

4. Processus décisionnel lorsque l'échange d'information comporte un risque substantiel de mauvais traitements

Sauf dans les cas où il existe un risque substantiel, le SCRS détermine les niveaux d'approbation requis en fonction des risques liés à l'échange de l'information avec des organismes étrangers. Le présent processus décisionnel s'applique uniquement lorsqu'il existe un risque substantiel que des mauvais traitements soient infligés à une personne.

Si le fait de communiquer de l'information à un organisme étranger ou d'obtenir de l'information de celui-ci soulève un risque substantiel que des mauvais traitements soient infligés et s'il n'est pas certain que le risque peut être atténué en utilisant des restrictions ou en obtenant des garanties, la décision d'échanger de l'information doit être rendue par le directeur.

Dans sa décision, le directeur tient normalement compte des renseignements ci-dessous, qui doivent tous être accompagnés d'une mention précisant leur exactitude et fiabilité :

- la menace pour la sécurité nationale et les intérêts canadiens, ainsi que la nature et le caractère imminent de cette menace;
- l'importance de l'échange de l'information en ce qui concerne la protection de la sécurité nationale ou d'autres intérêts canadiens;
- la relation entre le Canada et l'organisme étranger visé, et une évaluation du bilan en matière de respect des droits de la personne de cet organisme;
- les raisons de croire que l'échange de l'information pose un risque substantiel que des mauvais traitements soient infligés à une personne;
- les mesures proposées pour atténuer le risque et la probabilité que ces mesures soient efficaces (par exemple, le respect par le passé des garanties offertes par l'organisme étranger et la capacité des représentants du gouvernement de s'en acquitter);
- les vues du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international;
- les vues d'autres ministères et organismes, au besoin, et tout autre fait pertinent dans les circonstances.

Le directeur peut demander au ministre de la Sécurité publique de décider s'il y a lieu d'échanger de l'information avec l'organisme étranger. Le cas échéant, les renseignements énumérés précédemment sont communiqués au ministre.

Le directeur ou encore le ministre de la Sécurité publique autorise l'échange de l'information avec l'organisme étranger seulement si cela ne contrevient pas à la présente instruction et aux obligations juridiques du Canada.

NON CLASSIFIE

5. Utilisation de l'information ayant peut-être été obtenue à la suite de mauvais traitements infligés par des organismes étrangers

Règle générale, il est interdit au SCRS d'utiliser sciemment de l'information obtenue à la suite de mauvais traitements infligés des organismes étrangers.

Dans des circonstances exceptionnelles, le SCRS peut être appelé à communiquer toute l'information en sa possession, y compris celle qui provient d'un organisme étranger et qui a été vraisemblablement obtenue à la suite de mauvais traitements, afin d'atténuer une menace sérieuse pouvant entraîner des pertes de vie, des blessures, des dommages graves ou la destruction de biens, et l'empêcher de se concrétiser. Dans de telles rares circonstances, le fait de ne pas tenir compte de cette information seulement en raison de la source constitue un risque inacceptable pour la sécurité publique.

En cas de menace sérieuse pouvant entraîner des pertes de vie, des blessures, des dommages graves ou la destruction de biens, le SCRS accordera la priorité à la protection de la vie et des biens. Dans le cas où le SCRS doit échanger de l'information vraisemblablement obtenue à la suite de mauvais traitements avec les responsables autorisées pour atténuer une menace sérieuse, il incombe au directeur de prendre une décision à cet égard. D'ailleurs, toutes les décisions doivent respecter la présente instruction et les obligations juridiques du Canada.

Le SCRS prend des mesures raisonnables pour atténuer le risque que les mesures qu'il mettra en place aient pour effet de préconiser ou d'autoriser les mauvais traitements. Il doit également prendre des mesures pour décrire avec exactitude les informations obtenues à la suite de mauvais traitements et pour en caractériser la fiabilité. Le SCRS impose l'utilisation des restrictions en ce qui concerne à l'échange d'information avec des organismes canadiens ou étrangers afin d'en limiter l'utilisation, selon le cas.

6. Soutien

Pour assurer une compréhension uniforme des risques liés à l'échange d'information avec des organismes étrangers, le MAECI continuera de mettre à la disposition des organismes du renseignement et d'application de la loi ses rapports sur le respect des droits de la personne par les pays.