

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday February 2nd, 2023

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met with videoconference this day at 11:29 a.m. [ET] to undertake a comprehensive review of the provisions and operation of the Sergei Magnitsky Law, and the Special Economic Measures Act; and, in camera, to consider a draft budget.

Senator Peter M. Boehm (*Chair*) is presiding.

[*Translation*]

The Chair: Good morning, I am Peter Boehm and I am a senator for Ontario. I chair the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade.

[*English*]

Before we begin, I wish to invite committee members participating in today's meeting to introduce themselves.

Senator Coyle: Mary Coyle, representing Nova Scotia.

[*Translation*]

Senator Gerba: Amina Gerba, Quebec.

[*English*]

Senator Greene: Steve Green, Nova Scotia.

[*Technical difficulties*]

Senator MacDonald: Michael MacDonald, Nova Scotia.

Senator Harder: Peter Harder, Ontario.

Senator M. Deacon: Marty Deacon, Ontario.

Senator Boniface: Gwen Boniface, Ontario.

Senator Richards: Dave Richards, New Brunswick.

The Chair: Thank you very much.

I also want to welcome Chantel Cardinal, our new clerk of this committee, to her first meeting. Welcome.

I also welcome everyone watching us across the country on SenParlVu.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 2 février 2023

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 11 h 29 (HE), avec vidéoconférence, pour effectuer un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi de Sergueï Magnitski, et de la Loi sur les mesures économiques spéciales; et à huis clos, pour étudier l'ébauche d'un budget

Le sénateur Peter M. Boehm (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le président : Bonjour, je m'appelle Peter Boehm et je suis un sénateur de l'Ontario. Je suis président du comité des Affaires étrangères et du commerce international.

[*Traduction*]

Avant de commencer, j'aimerais inviter les membres du comité qui participent à la réunion d'aujourd'hui à se présenter.

La sénatrice Coyle : Mary Coyle, représentant la Nouvelle-Écosse.

[*Français*]

La sénatrice Gerba : Amina Gerba, du Québec.

[*Traduction*]

Le sénateur Greene : Steve Green, de la Nouvelle-Écosse.

[*Difficultés techniques*]

Le sénateur MacDonald : Michael MacDonald, de la Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Harder : Peter Harder, de l'Ontario.

La sénatrice M. Deacon : Marty Deacon, de l'Ontario.

La sénatrice Boniface : Gwen Boniface, de l'Ontario.

Le sénateur Richards : Dave Richards, du Nouveau-Brunswick.

Le président : Merci beaucoup.

Je tiens également à souhaiter la bienvenue à Chantel Cardinal, la nouvelle greffière de notre comité, à sa première réunion. Soyez la bienvenue.

Je souhaite également la bienvenue à tous ceux qui nous regardent de partout au pays sur SenParlVu.

Today, we're going to continue our review of the provisions and operation of the Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act, also called the Sergei Magnitsky Law, and the Special Economic Measures Act, pursuant to section 16 of the Sergei Magnitsky Law.

For the first part of our meeting today, we're pleased to welcome, by video conference, Paul James Cardwell, Professor of Law and Vice Dean (Education), The Dickson Poon School of Law, King's College London in the United Kingdom; and Elisabeth Braw, Senior Fellow, Foreign and American Defence Policy, from the American Enterprise Institute in Washington. It's a pleasure to have you both with us today. Thank you for joining us.

Before we hear your remarks and proceed to questions and answers, I wish to ask members and witnesses in the room to please refrain from leaning too close to your microphone or remove your ear piece when you do that. That will avoid any sound feedback that could negatively impact the committee staff and others in the room who might be wearing an earpiece for interpretation purposes.

We're now ready to hear opening remarks, which should be about five minutes each. Those will be followed by questions from members. Professor Cardwell, you have the floor.

Paul James Cardwell, Professor of Law and Vice Dean (Education), The Dickson Poon School of Law, King's College London, as an individual: Thank you, chair and members of the committee, for the invitation to speak to you today. It is a great privilege to do so.

I will first present a brief outline of my research interests in relation to sanctions. I am an EU law academic. I work at the interface of law and politics in the EU, and my specific focus is on the external relations of the European Union, which is EU-speak for what is generally covered by foreign policy of a nation state. I've been particularly interested in institutional questions and the place of law in what is generally assumed to be a political domain. Since the Maastricht Treaty in 1992, there has been a growing amount of EU law relating to external relations and a gradual but partial move away from the characterization of EU foreign policy from intergovernmental to supranational.

My interest in sanctions is as an expression of EU foreign policy. I published an article entitled "The Legalisation of European Union Foreign Policy and the Use of Sanctions" in 2015 in the *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. I argued there that the EU is far from being ineffective as a foreign policy actor, and that is a claim that has frequently been applied to the EU since its inability to respond to the breakup of

Aujourd'hui, nous poursuivons notre examen des dispositions et de l'application de la Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus — ou loi de Sergueï Magnitski — et de la Loi sur les mesures économiques spéciales, conformément à l'article 16 de la loi de Sergueï Magnitski.

Pour la première partie de notre réunion d'aujourd'hui, nous sommes très heureux d'accueillir, par vidéoconférence : Paul James Cardwell, professeur de droit et vice-doyen (éducation), The Dickson Poon School of Law, King's College London, au Royaume-Uni, et Elisabeth Braw, chargée de recherche, Politique étrangère et de défense, American Enterprise Institute, à Washington. C'est un plaisir de vous avoir avec nous aujourd'hui. Merci de vous joindre à nous.

Avant d'entendre votre déclaration et de passer aux questions-réponses, j'aimerais demander aux membres et aux témoins présents dans la salle de s'abstenir de se pencher trop près de leur microphone ou de retirer leur oreillette lorsqu'ils le font. Cela permettra d'éviter tout retour sonore qui pourrait avoir un impact négatif sur le personnel du comité et d'autres personnes dans la salle qui porteraient une oreillette.

Nous sommes maintenant prêts pour vos remarques préliminaires, qui devraient durer environ cinq minutes chacune. Les sénateurs vous poseront ensuite des questions. Monsieur Cardwell, vous avez la parole.

Paul James Cardwell, professeur de droit et vice-doyen (éducation), The Dickson Poon School of Law, King's College London, à titre personnel : Merci, monsieur le président, mesdames et messieurs, de m'avoir invité à prendre la parole devant vous aujourd'hui. C'est un grand privilège.

Je vais d'abord décrire brièvement les domaines de recherche qui m'intéressent relativement aux sanctions. J'étudie le droit au sein de l'Union européenne. Mon travail se situe à la jonction du droit et de la politique dans l'Union européenne, et je travaille plus précisément sur les relations extérieures de l'Union européenne, terme utilisé dans le jargon de l'Union européenne pour désigner ce qu'englobe généralement la politique étrangère d'un État-nation. Je m'intéresse en particulier aux questions institutionnelles et à la place du droit dans ce qui est généralement considéré comme un domaine politique. Depuis le Traité de Maastricht de 1992, le droit relatif aux relations extérieures de l'Union européenne se développe, et la politique étrangère de l'Union européenne devient graduellement de moins en moins intergouvernementale et de plus en plus supranationale, même si ce n'est qu'en partie.

Je m'intéresse aux sanctions en tant qu'expression de la politique étrangère de l'Union européenne. J'ai publié un article intitulé « The Legalisation of European Union Foreign Policy and the Use of Sanctions » en 2015 dans le *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. J'y faisais valoir que l'Union européenne est loin d'être inefficace en tant qu'acteur de la politique étrangère, contrairement à l'affirmation souvent faite

Yugoslavia in the early 1990s around the same time as the Treaty of Maastricht. The willingness the EU has shown to put autonomous sanctions into place demonstrates, in my view, its ability to do as well as to say things, and we've seen this most notably with Russia since 2014. The process of imposing sanctions, which covers internal market aspects of the EU and, thus, the core legal competences of the EU institutions, is one which fuses the illegal and political aspects, but it had often gone unnoticed. More recently, sanctions have become recognized as the go-to instrument, given the extensiveness in the way in which the EU has put them in place.

My more recent work was published in 2022 with Dr. Erica Moret, with whom you spoke in December. It focused on a trend since the mid-2000s to invite third states around the EU's borders to align with EU sanctions. Those states include closely integrated but non-EU members, such as Iceland, Norway and Liechtenstein; applicants for EU membership in the western Balkans, Turkey, Ukraine, Moldova and Georgia; and other eastern partners such as Armenia and Azerbaijan. We looked at the EU's 30-plus sanctions regimes until 2020 and the hundreds of instances where sanctions were imposed or built upon. We found that, typically, between 5 and 10 of those additional states that are not EU members undertake publicly to align themselves. The levels do vary from state to state. EU sanctions regimes therefore cover not only the 27 member states but up to 35 to 40, even, almost a third of the total membership of the UN.

Leaving aside the question of whether sanctions actually make a difference, the place of autonomous non-UN-derived sanctions as a go-to foreign policy instrument of the EU demonstrates, in this sense, its success. It also shows the potential for the EU to coordinate with allies beyond the states that are invited to align.

A final point to mention is that, as a U.K.-based academic, I've had to confront the reality of Brexit and the consequences. The U.K., as you'll be aware, no longer has a formal institutionalized framework for foreign and security policy with the EU. That may change in the future. Although the U.K. has its own act in place, the Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018, the evidence so far suggests that although there is much more limited cooperation between the U.K. and EU, the sanctions between the two remain remarkably similar in practice.

à son propos depuis qu'elle s'est montrée incapable de réagir à l'écèlement de la Yougoslavie au début des années 1990, à peu près à l'époque du Traité de Maastricht. La volonté de l'Union européenne de mettre en place des sanctions autonomes montre à mon avis sa capacité de faire et de dire des choses, et nous l'avons vu surtout avec la Russie depuis 2014. Le processus d'imposition de sanctions, qui englobe des aspects du marché intérieur de l'Union européenne et, par conséquent, les compétences juridiques fondamentales de ses institutions, combine les aspects de l'illégalité et de la politique, mais il passe souvent inaperçu. Depuis peu, les sanctions sont considérées comme étant l'instrument à utiliser par défaut, étant donné l'ampleur de leur mise en place par l'Union européenne.

J'ai publié mon article le plus récent en 2022 en collaboration avec Erica Moret, avec qui vous avez parlé en décembre. Il portait sur une tendance, depuis le milieu des années 2000, à inviter les États tiers voisins de l'Union européenne à s'aligner sur les sanctions de l'Union européenne. Il s'agit d'États étroitement intégrés, mais qui ne sont pas membres de l'Union européenne, tels que l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein; des candidats à l'adhésion à l'Union européenne dans les Balkans occidentaux, la Turquie, l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie; et des partenaires orientaux tels que l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Nous avons étudié plus de 30 régimes de sanctions de l'Union européenne jusqu'en 2020 et les centaines de cas où des sanctions ont été imposées ou renforcées. Nous avons constaté que, en général, de 5 à 10 de ces États qui ne sont pas membres de l'Union européenne s'engagent publiquement à s'aligner sur les sanctions de l'Union européenne. Les niveaux varient d'un État à l'autre. Les régimes de sanctions de l'Union européenne englobent donc non seulement les 27 États membres, mais jusqu'à 35 États, voire 40, soit près du tiers des membres de l'ONU.

Mis à part la question de savoir si les sanctions ont réellement un effet, la place des sanctions autonomes non imposées par l'ONU en tant qu'instrument de politique étrangère par défaut de l'Union européenne démontre, en ce sens, leur succès. Elle montre également la possibilité pour l'Union européenne de se coordonner avec des alliés autres que les États qu'elle invite à s'aligner.

Un dernier point à mentionner, c'est que, en tant qu'universitaire du Royaume-Uni, j'ai dû faire face à la réalité du Brexit et à ses conséquences. Comme vous le savez, le Royaume-Uni n'a plus de cadre officiel institutionnalisé de politique étrangère et de sécurité avec l'Union européenne. Cela pourrait changer dans l'avenir. Bien que le Royaume-Uni ait sa propre loi en place, la Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018, jusqu'à maintenant, les données probantes donnent à penser que, même s'il y a une collaboration beaucoup plus limitée entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, leurs sanctions demeurent remarquablement semblables en pratique.

I apologize in advance that my expertise does not extend to Canadian law, but I hope I will be able to answer your questions. Thank you.

The Chair: Thank you very much, Professor Cardwell.

I'd like to acknowledge that Senator Woo of British Columbia has joined the meeting.

We'll go to Dr. Braw for her statement.

Elisabeth Braw, Senior Fellow, Foreign and American Defence Policy, American Enterprise Institute, As an Individual: Thank you, chair, for the invitation.

My expertise is in the use of sanctions as a deterrent and, indeed, as a punishment if that deterrent fails. That is the use of sanctions that has been prevalent over the years — sanctions used against another country whose behaviour the sanctioning country is trying to correct. That behaviour is of interest to the sanctioning country as it relates to that country itself. We have seen it when countries have engaged in various aggressive actions toward their neighbours and toward the sanctioning countries.

The most creative use of sanctions was surprisingly by Switzerland in 2009. We should remember that the most frequent application of personal sanctions is the withdrawal or suspension of visas. In 2009, one of the Gaddafi sons, Hannibal Gaddafi, was staying at a hotel in Zurich, and he and his wife assaulted a number of staff at that hotel. Swiss police arrested Hannibal Gaddafi and his wife and put them in jail awaiting investigation. But that was not to Libya's liking so, all of a sudden, two Swiss businessmen who happened to be in Libya were seized by the Libyan authorities. That was a classic case of hostage diplomacy. What could Switzerland do to get those two Swiss businessmen released without making any concessions to the Libyan government? That is where Switzerland made very creative use of visa suspensions. The Swiss government suspended every visa issued to a Libyan citizen. I haven't seen that sort of blanket use of personal sanctions used since, but it shows how sanctions can be and are used to influence and steer the security foreign policy conduct of an offending country.

The Magnitsky Act applications are different. It doesn't try to steer the foreign policy of any offending country; it tries to improve the behaviour of that country within the country vis-à-vis its own citizen. That's what makes the Magnitsky act so different. What we've seen until now is several hundred people sanctioned under Magnitsky Act by Canada, the U.S., the EU and by the U.K. In some very few cases, those individuals have been sanctioned by everybody, all four of these entities. Usually,

Je m'excuse à l'avance du fait que mon expertise ne s'étend pas au droit canadien, mais j'espère pouvoir répondre à vos questions. Merci.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Cardwell.

J'aimerais souligner que le sénateur Woo, de la Colombie-Britannique, s'est joint à la réunion.

Nous allons passer à la déclaration de Mme Braw.

Elisabeth Braw, chargée de recherche, Politique étrangère et de défense, American Enterprise Institute, à titre personnel : Merci, monsieur le président, de l'invitation.

Mon domaine d'expertise est l'utilisation de sanctions comme moyen de dissuasion et, en fait, comme punition lorsque la dissuasion échoue. C'est cette utilisation des sanctions qui a surtout été faite au fil des ans, c'est-à-dire des sanctions utilisées contre un autre pays, dont le pays qui les impose tente de corriger le comportement. Le pays qui impose les sanctions a un intérêt à l'égard de ce comportement en ce qui concerne le pays en tant que tel. Nous l'avons vu lorsque certains pays ont pris diverses mesures vigoureuses à l'endroit de leurs voisins et à l'endroit des pays qui imposent des sanctions.

L'utilisation la plus créative des sanctions a étonnamment été le fait de la Suisse en 2009. Il ne faut pas oublier que l'application la plus fréquente des sanctions personnelles est le retrait ou la suspension de visa. En 2009, l'un des fils de Kadhafi, Hannibal Kadhafi, séjournait dans un hôtel de Zurich, et son épouse et lui ont agressé un certain nombre de membres du personnel de l'hôtel. La police suisse a arrêté Hannibal Kadhafi et son épouse et les a emprisonnés en attendant l'enquête. Mais cela n'a pas plu à la Libye et, tout à coup, les autorités libyennes ont saisi deux hommes d'affaires suisses qui se trouvaient en Libye. Il s'agit d'un exemple classique de diplomatie des otages. Que pouvait faire la Suisse pour obtenir la libération des deux hommes d'affaires suisses sans concéder quoi que ce soit au gouvernement libyen? C'est là que la Suisse a fait une utilisation très créative de la suspension de visa. Le gouvernement suisse a suspendu tous les visas délivrés à des citoyens libyens. Je n'ai pas vu ce genre d'utilisation générale des sanctions personnelles depuis, mais cet exemple montre comment les sanctions peuvent être utilisées pour influencer et orienter la conduite d'un pays fautif sur le plan de la politique étrangère et de la sécurité.

Les cas d'application de la loi de Magnitski sont différents. Le but est non pas d'orienter la politique étrangère d'un pays fautif, mais plutôt d'améliorer le comportement de ce pays à l'égard de ses propres citoyens. C'est ce qui rend la loi de Magnitski si différente. Jusqu'à maintenant, plusieurs centaines de personnes ont été sanctionnées en application de la loi de Magnitski par le Canada, les États-Unis, l'Union européenne et le Royaume-Uni. Dans de très rares cas, ces personnes ont été sanctionnées par

it's one country sanctioning individuals, or at maximum, two countries doing so together.

So far, the application of the Magnitsky Act has been heavily skewed towards Russia, and in some cases China, whereas there have been almost no cases of Magnitsky sanctions imposed on officials in, for example, Southeast Asia. I want to raise that to the committee because, with the Magnitsky Act being so different from traditional personal sanctions that are imposed to steer the foreign policy of a particular country, if you're going to sanction individuals because they violate their own citizens' human rights, then I think in order for the Magnitsky Act to be respected around the world, it's got to apply to every country where officials violate their own citizens' human rights and not skewed towards countries with which the west has some sort of geopolitical beef, for lack of a more formal word. If that happens, i.e. if the sanctioning countries begin imposing sanctions on human rights violators all over the world, I think the Magnitsky Act stands to gain great respect. If, however, it's used as one of several tools vis-à-vis countries whose foreign policy and security policy the West is trying to steer or influence, then it's seen as a geopolitical tool rather than as a human rights tool.

With that, over to you, chair.

The Chair: Thank you very much, Dr. Braw, for your comments.

[Translation]

Colleagues, you each have a maximum of four minutes for the first round, which includes both questions and answers. If you wish to ask a question, please raise your hand to indicate your interest.

[English]

Since we only have four minutes per segment, I'm just going to encourage, as I always do, both the members of the committee and witnesses to please be concise. We can always go to a second round if there is time.

Senator Ravalia: Thank you very much to our witnesses.

I would appreciate your opinion on "freeze don't seize" versus "freeze and redistribute" sanctioned assets. We've heard the pros and cons on both sides of the equation. Canada has taken the latter position. Your take on that would be much appreciated. That's for both of you, thank you.

The Chair: We'll perhaps start with Dr. Braw on this one, because you've written an article with that very title.

tout le monde, par les quatre entités. Habituellement, c'est un seul pays qui sanctionne des personnes ou, au maximum, deux pays qui le font ensemble.

Jusqu'ici, l'application de la loi de Magnitski a été fortement axée sur la Russie et, dans certains cas, sur la Chine, alors qu'il n'y a presque pas eu de cas de sanctions Magnitski imposées à des représentants de l'État en Asie du Sud-Est, par exemple. Je tiens à le souligner devant le comité parce que, étant donné que la loi de Magnitski est tellement différente des sanctions personnelles habituellement imposées pour orienter la politique étrangère d'un pays donné, si on sanctionne des individus parce qu'ils violent les droits de leurs propres citoyens, je pense que, pour que la loi de Magnitski soit respectée partout dans le monde, elle doit s'appliquer à tous les pays où des représentants de l'État violent les droits de leurs propres citoyens et ne doit pas être axée sur les pays avec lesquels l'Occident a maille à partir sur le plan géopolitique, faute d'un terme plus officiel. Si cela se produit, c'est-à-dire si les pays commencent à imposer des sanctions aux auteurs de violations des droits de la personne partout dans le monde, je pense que la loi de Magnitski acquerra un grand respect. Si, cependant, elle est utilisée parmi les nombreux outils utilisés contre les pays dont l'Occident tente d'orienter ou d'influencer la politique étrangère et la politique de sécurité, alors elle sera considérée comme un outil géopolitique plutôt que comme un outil de défense des droits de la personne.

Sur ce, je vous cède la parole, monsieur le président.

Le président : Merci beaucoup, madame Braw, de vos observations.

[Français]

Chers collègues, j'aimerais préciser que vous disposez d'un maximum quatre minutes chacun pour la première ronde, y compris les questions et réponses. Si vous voulez poser une question, veuillez lever la main pour nous indiquer votre intérêt.

[Traduction]

Comme nous n'avons que quatre minutes par segment, je vais encourager, comme toujours, tant les membres du comité que les témoins à être concis. Nous pourrions toujours tenir une deuxième ronde si le temps le permet.

Le sénateur Ravalia : Merci beaucoup à nos témoins.

J'aimerais savoir ce que vous pensez de l'expression « geler, pas saisir » par opposition à « geler et redistribuer » les biens sanctionnés. Nous avons entendu le pour et le contre de ces deux possibilités. Le Canada a adopté la seconde position. J'aimerais beaucoup connaître votre point de vue sur le sujet. Ma question s'adresse à vous deux. Merci.

Le président : Nous allons peut-être commencer par vous, madame Braw, puisque vous avez écrit un article dont c'était précisément le titre.

Ms. Braw: I have, and thank you for your attention to this really crucial issue. In fact, just today an EU official proposed that the EU should use the around \$300 billion Euros the European Union member states have frozen in Russian assets to pay for Ukraine's reconstruction. As you indicated, senator, I think that is a very dangerous path to take, to seize assets that the West has frozen as part of our sanctions.

We should remember that freezing an asset is very easy. As you all know on this committee, it's part of sanctions, and personal sanctions imposed on officials and others in foreign countries don't have to imply criminal activity by those individuals. We freeze sanctions to steer the foreign policy and other conduct of that country. If we then take those frozen assets and simply seize them, that means that we are seizing assets of people without proving any crime on their behalf or any crime involving those assets. That's an extremely dangerous path to take because it would mean that we're saying the rule of law, of which we are so proud in our liberal democracies, doesn't apply to everybody, doesn't apply to geopolitical adversaries, and we would choose to suspend the rule of law for certain people when it suits us and when it suits our foreign policy. I think that would be extremely dangerous. It would remove the moral high ground that we have worked for so long to establish for ourselves.

It would also, on top of that, put our companies operating abroad in a very dangerous position because those governments, whether they are adversaries or not at the moment, could then randomly, depending on when they saw the need to do so, freeze assets and seize them. Our companies would have no legal protection against it, and our governments would be able to do nothing to try to convince those governments to not seize those assets.

Mr. Cardwell: I agree with that point. Certainly within the case of the EU and going back before the most recent regulation in 2020, there's been a long-running saga about legal challenges and how someone who is placed on, in the case of the EU, a list of those suspected of involvement in terrorism and so on can challenge and get off. This was known as the Kadi Saga. I think the points raised by Dr. Braw are entirely valid.

The Chair: Thank you very much.

Senator MacDonald: This week we heard that when Russia invaded Ukraine last February, the Canadian government initially froze several hundred million in Russian bank assets, but since about June, it started sanctioning hundreds of additional individuals but hardly any additional accounts were frozen. This

Mme Braw : Oui, et je vous remercie de l'attention que vous portez à cette question cruciale. En fait, pas plus tard qu'aujourd'hui, un représentant de l'Union européenne a proposé que l'Union européenne utilise les quelque 300 milliards d'euros d'actifs russes que les États membres de l'Union européenne ont gelés pour financer la reconstruction de l'Ukraine. Comme vous l'avez indiqué, sénateur, je crois qu'il est très dangereux de saisir des biens que l'Occident a gelés dans le cadre de nos sanctions.

Il ne faut pas oublier qu'il est très facile de geler un actif. Comme vous le savez tous, cela fait partie des sanctions, et les sanctions personnelles imposées à des dirigeants et à d'autres personnes dans des pays étrangers n'impliquent pas nécessairement d'activités criminelles de la part de ces personnes. Nous imposons les sanctions pour orienter la politique étrangère et la conduite des autres pays. Si nous saisissons ensuite simplement les biens gelés, cela revient à saisir les biens des gens sans prouver de crime de leur part ou de crime impliquant ces biens. C'est une façon extrêmement dangereuse de procéder parce qu'elle suppose que la primauté du droit, si grande source de fierté dans nos démocraties libérales, ne s'applique pas à tout le monde, ne s'applique pas à nos adversaires géopolitiques, et nous choisissons de suspendre la primauté du droit pour certaines personnes lorsque cela nous convient et lorsque cela concorde avec notre politique étrangère. Je pense que ce serait extrêmement dangereux. Nous renoncerions à la supériorité morale que nous nous sommes employés à établir depuis si longtemps.

De plus, cela placerait nos entreprises à l'étranger dans une situation très dangereuse parce que les gouvernements visés, que ce soient des adversaires ou non en ce moment, pourraient alors, au hasard et quand ils verraient le besoin de le faire, geler des actifs et les saisir. Nos entreprises n'auraient aucune protection juridique contre cela, et nos gouvernements ne pourraient rien faire pour essayer de convaincre ces gouvernements de ne pas saisir ces actifs.

M. Cardwell : Je suis d'accord avec vous là-dessus. Il est certain que, dans le cas de l'Union européenne et avant le dernier règlement adopté en 2020, il y a eu une longue saga au sujet des contestations judiciaires et du fait que quelqu'un qui est placé, dans le cas de l'Union européenne, sur une liste des personnes soupçonnées d'être mêlées au terrorisme, entre autres, peut contester et s'en tirer. C'était la saga Kadi. Je pense que les points soulevés par Mme Braw sont tout à fait valables.

Le président : Merci beaucoup.

Le sénateur MacDonald : Cette semaine, nous avons appris que, lorsque la Russie a envahi l'Ukraine en février dernier, le gouvernement du Canada a d'abord gelé plusieurs centaines de millions de dollars d'actifs bancaires russes. Toutefois, vers le mois de juin, il a commencé à sanctionner des centaines d'autres

stands in marked contrast to the United States. U.S. Deputy Attorney General Lisa Monaco recently commented:

We've grounded planes in Switzerland and the Middle East. We've arrested smugglers in Italy, in Germany, in Latvia. And we've charged money launderers in the U.K. So basically, what we've shown is there's no place to hide ...

For both of our witnesses: What is the international and American view of Canada's performance, and do you believe that Canada has a serious enforcement problem when it comes to implementing Magnitsky sanctions?

Ms. Braw: It's easier to implement Magnitsky sanctions when the perpetrators have some sort of connection to your country. For the U.K., it's clearly easier to issue and implement Magnitsky sanctions against Russian individuals because there are so many of them with some sort of connection to the U.K. Canada is a little bit more isolated.

With regard to what Lisa Monaco said, I think she was taking a little bit too much credit for those various arrests because the arrests and other law enforcement activities in Latvia and Italy and so forth are obviously not by the U.S. government but by local law enforcement.

If I can just highlight some of the excellent work that's going on in various European countries to identify — outside the Magnitsky sanctions but as part of individual sanctions — criminal behaviour which would then allow that government to seize the assets from the individual as opposed to keeping it frozen. A really good example of that is the Italian *Guardia di Finanza*, which works on identifying criminal behaviour by the architect of Putin's palace, who is an Italian with Russian citizenship. Italian authorities have now established criminal activity relating to funds owned by this architect of Putin's palace. They have seized those assets, and the architect is now going on trial in absentia in Italy. So it is possible to go after criminal activity and, as a result, seize assets.

But to your question, senator, I think Canada shouldn't be too embarrassed by its lower number of Magnitsky sanction cases. In a recent report by Human Rights First, Canada didn't have an embarrassingly low number of cases. However, again, the implementation and the links between the sanctioned individuals and, perhaps, other sanctions that can be imposed on them beyond Magnitsky sanctions — I think that's where maybe Canada can do more work in going after their assets in Canada.

personnes, mais très peu d'autres comptes ont été gelés. C'est nettement différent de ce qu'ont fait les États-Unis. La sous-procureure générale des États-Unis, Lisa Monaco, a récemment déclaré :

Nous avons immobilisé des avions en Suisse et au Moyen-Orient. Nous avons arrêté des passeurs en Italie, en Allemagne et en Lettonie. Et nous avons porté des accusations contre des blanchisseurs d'argent au Royaume-Uni. Essentiellement, ce que nous avons montré, c'est qu'il n'y a nulle part où se cacher [...]

Je m'adresse à nos deux témoins. Quelle est la perception de la performance du Canada aux États-Unis et ailleurs dans le monde? Croyez-vous que le Canada a un grave problème d'application lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les sanctions de la loi de Magnitski?

Mme Braw : Il est plus facile pour un pays d'appliquer des sanctions Magnitski lorsque les contrevenants ont une forme de lien avec lui. Pour le Royaume-Uni, il est évidemment plus facile d'imposer et d'appliquer des sanctions Magnitski contre des Russes, car beaucoup d'entre eux ont un certain lien avec le Royaume-Uni. Le Canada est un peu plus isolé.

Quant aux propos de Lisa Monaco, je pense qu'elle s'attribue un peu trop de mérite pour ce qui est de ces diverses arrestations, étant donné que les arrestations et les autres activités d'application de la loi menées en Lettonie, en Italie et ailleurs ne sont évidemment pas le fait du gouvernement américain, mais des forces de l'ordre de ces pays.

Permettez-moi de souligner l'excellent travail qui se fait dans divers pays européens afin de déceler les comportements criminels — non pas sous le régime de sanctions Magnitski, mais au titre de sanctions individuelles — de manière à ce que le gouvernement puisse ensuite saisir les biens de la personne plutôt que de les bloquer. Un très bon exemple de cela est la Garde des finances italienne, qui a décelé un comportement criminel de la part de l'architecte du palais de Poutine, un Italien qui a la citoyenneté russe. Les autorités italiennes ont maintenant établi l'existence d'actes criminels liés à des fonds détenus par cet architecte du palais de Poutine. Ils ont saisi ces biens, et l'architecte sera jugé par contumace en Italie. Il est donc possible de s'attaquer aux activités criminelles et, par conséquent, de saisir des biens.

Mais pour répondre à votre question, sénateur, je pense que le Canada ne devrait pas avoir trop honte de son faible nombre de dossiers liés aux sanctions Magnitski. Selon un rapport récent de Human Rights First, ce nombre n'était pas honteusement bas. Cependant, là encore, l'application, les liens entre les personnes sanctionnées et, peut-être, les sanctions autres que celles prévues par la loi de Magnitski qui peuvent leur être imposées... Je pense qu'à ces chapitres, le Canada pourrait peut-être en faire davantage pour s'attaquer à leurs biens au Canada.

The Chair: We're almost at time here, but I did want to give Professor Cardwell a quick chance to comment.

Mr. Cardwell: Thank you. I'll be brief. In doing my preparation for today's hearing, I did ask about the view of Canada, which relates directly to this question. I certainly didn't hear any criticism of Canada's approach. I may have missed this, but that's not the evidence I found.

Senator Woo: Thank you to the witnesses. I have a question for both of you.

First to Professor Braw: Is it your assessment that the Magnitsky sanctions supplied by the countries that have this tool are, in fact, currently used as a geopolitical instrument rather than as a way of promoting human rights? Are you then, in effect, saying there are double standards at play in the application of Magnitsky sanctions?

Ms. Braw: That is an excellent question. I don't think the intention of the countries that use Magnitsky sanctions at the moment is to use them as a geopolitical tool. Of course, the intention is not the decisive part; it's the interpretation that's the decisive part. If countries around the world see Magnitsky sanctions as a geopolitical tool used by powerful Western countries, then the reputation of the Magnitsky sanctions as a human rights tool will suffer dangerously. Unfortunately, senator, I think we're on the path toward such a situation.

There is an almost complete lack of Magnitsky sanctions imposed on Southeast Asia where the U.S. and Europe don't really have very strong geopolitical interests. The lack of Magnitsky sanctions there suggests that Magnitsky sanctions are really primarily used against Russia and, in some cases, China — our main geopolitical adversaries. I think it's unintentional, but it needs to change. If we're going to hold human rights abuses to account, the same standard has to be applied to all countries.

If I may add, senator, it also has to be applied to countries that are our friends. I think this is where it will become really tricky for Western governments, because we have some geopolitical partners and indeed allies that are not particularly respectful of human rights. If we are going to use these sanctions, we're going to have to impose them on individuals in those countries as well, and that could become a real dilemma for Western governments.

Senator Woo: Thank you, Dr. Braw. I would conclude from your comment that the double standard extends well beyond Southeast Asia.

Le président : Le temps est presque écoulé, mais je voulais donner à M. Cardwell l'occasion de faire un bref commentaire.

M. Cardwell : Merci. Je serai bref. Dans le cadre de ma préparation en vue de la réunion d'aujourd'hui, je me suis renseigné sur le point de vue du Canada, qui est directement lié à cette question. Je peux vous dire que je n'ai pas entendu de critiques au sujet de l'approche du Canada. Cela m'a peut-être échappé, mais ce n'est pas ce que j'ai trouvé.

Le sénateur Woo : Je remercie les témoins. J'ai une question pour chacun d'eux.

Ma première s'adresse à Mme Braw. Croyez-vous que les pays qui disposent de l'outil que constituent les sanctions Magnitski s'en servent actuellement à des fins géopolitiques plutôt que pour promouvoir les droits de la personne? Seriez-vous donc effectivement en train de dire qu'il y a une politique de deux poids, deux mesures dans l'application des sanctions Magnitski?

Mme Braw : C'est une excellente question. Je ne pense pas que les pays qui ont recours aux sanctions Magnitski en ce moment aient l'intention de s'en servir comme d'un outil géopolitique. Bien sûr, l'élément décisif n'est pas l'intention, mais bien l'interprétation. Si des pays un peu partout dans le monde considèrent que les sanctions Magnitski constituent un outil géopolitique qu'utilisent de puissants pays occidentaux, la réputation de ces sanctions en tant qu'instrument de défense des droits de la personne en souffrira dangereusement. Malheureusement, sénateur, je pense que nous dirigeons vers une telle situation.

Il n'y a presque pas de sanctions Magnitski imposées à l'Asie du Sud-Est, où les États-Unis et l'Europe n'ont pas vraiment d'intérêts géopolitiques très importants. L'absence de sanctions Magnitski là-bas laisse croire que, en fait, ces sanctions visent principalement la Russie et, dans certains cas, la Chine, nos principaux adversaires géopolitiques. Je pense que ce n'est pas intentionnel, mais il faut que cela change. Si nous voulons que les auteurs de violations des droits de la personne rendent des comptes, il faut appliquer la même norme à tous les pays.

Permettez-moi d'ajouter, sénateur, qu'il faut aussi l'appliquer aux pays amis. Je pense que c'est là que les choses deviendront vraiment délicates pour les gouvernements occidentaux, car certains de nos partenaires géopolitiques et même certains de nos alliés ne sont pas particulièrement respectueux des droits de la personne. Si nous décidons de recourir à ces sanctions, nous devons les imposer également à des individus dans ces pays, et cela pourrait devenir un véritable dilemme pour les gouvernements occidentaux.

Le sénateur Woo : Merci, madame Braw. Je déduis de votre commentaire que la politique de deux poids deux mesures est appliquée bien au-delà de l'Asie du Sud-Est.

Professor Cardwell, you parenthetically uttered the phrase, “setting aside the effectiveness or the efficacy of sanctions and the UN” and went on to talk about implementation. I’m always asking about the efficacy because that seems to me to be the most important question. Would you comment on efficacy? I’m talking about deterrence rather than punishment.

Mr. Cardwell: Certainly. The reason I said that phrase, senator, as you quite rightly picked up on, is that it hasn’t been the focus of my research. That means I’m not best placed to comment as to whether the sanctions work, which is, of course, the key question about sanctions. My interest in this came from what EU sanctions tell us about the EU as a foreign policy actor. That’s why I was coming at it from this, which informs my position there. I will leave the question of efficacy — although it’s so important to us — to others who are better able to comment.

What I can say from the research and looking at the way in which sanctions put in place by the EU have evolved — and this also relates to Dr. Braw’s comments about where they are applied — is that we do see a trend that, yes, the EU found it much easier to place sanctions on smaller countries — let’s say smaller countries in Sub-Saharan Africa — than on large and more economically powerful states. All of these things come into the mix in terms of what we expect in the lack of uniformity in approach.

Senator Harder: My questions are very much in the spirit of Senator Woo’s. I’d like to expand and give the opportunity for our witnesses to give their reflection.

I was struck, Professor Cardwell, by your comment that sanctions have become the go-to instrument. I think we’ve seen that. I would posit that some of the reason for it being a go-to instrument is that it’s easily done and it makes it look as though we’re taking a situation seriously. It also is a very easy way of getting geopolitical coordination in the face of an aggressor. I wonder if your research confirms that the reason the European Union has had coordinated sanctions is that it is done in areas in which there is a geopolitical coordination of action as opposed to a human rights concern. Does your research confirm Professor Braw’s concern about the double standard?

Mr. Cardwell: Thank you very much, senator. That is a very good question.

The go-to comment referred in particular to the European Union, but you’re right that sanctions are the go-to the world

Monsieur Cardwell, vous avez mentionné incidemment le fait de mettre de côté la question de l’efficacité des sanctions et de l’ONU, et vous êtes passé à la question de l’application. Je pose toujours des questions au sujet de l’efficacité, car cela me semble être le point le plus important. Pourriez-vous nous parler de l’efficacité? Je parle de dissuasion plutôt que de punition.

M. Cardwell : Certainement. La raison pour laquelle j’ai dit cela, sénateur, comme vous l’avez fort justement remarqué, c’est que ce n’était pas l’objet de ma recherche. Cela signifie que je ne suis pas le mieux placé pour dire si les sanctions fonctionnent, ce qui est, bien sûr, la question clé en ce qui concerne les sanctions. Je m’intéresse à cette question à cause de ce que les sanctions de l’Union européenne nous disent au sujet de l’Union européenne en tant qu’acteur de la politique étrangère. C’est pour cette raison que j’ai abordé la question sous cet angle, ce qui éclaire ma position à cet égard. Je vais laisser la question de l’efficacité — même si elle est très importante pour nous — à des personnes mieux placées que moi pour en parler.

Ce que je peux dire de la recherche et de la façon dont les sanctions mises en place par l’Union européenne ont évolué — et cela a aussi un lien avec les commentaires de Mme Braw quant aux endroits où elles sont appliquées —, c’est que nous observons une tendance qui montre que, effectivement, l’Union européenne a trouvé beaucoup plus facile d’imposer des sanctions à de petits pays — disons de petits pays d’Afrique subsaharienne — qu’à de grands États plus puissants sur le plan économique. Tous ces facteurs entrent en ligne de compte pour ce qui est de nos attentes quant au manque d’uniformité de l’approche.

Le sénateur Harder : Mes questions vont dans le même sens que celles du sénateur Woo. J’aimerais poursuivre sur le même sujet et donner aux témoins l’occasion de faire part de leurs observations.

Monsieur Cardwell, j’ai été frappé par votre commentaire selon lequel les sanctions sont devenues l’instrument par défaut. Je pense que nous avons pu le constater. Je dirais que cela s’explique notamment par le fait que ce type de mesure est facile à prendre et donne l’impression que nous prenons une situation au sérieux. C’est aussi une façon très facile d’établir une coordination géopolitique face à un agresseur. Je me demande si votre recherche confirme que l’Union européenne a pu prendre des sanctions coordonnées parce qu’elles concernent des domaines où il y a coordination géopolitique de l’action, contrairement à ce qui est le cas dans le domaine des droits de la personne. Votre recherche confirme-t-elle la préoccupation de Mme Braw au sujet de la politique de deux poids deux mesures?

M. Cardwell : Merci beaucoup, monsieur le sénateur. C’est une très bonne question.

Le commentaire sur l’instrument par défaut concernait l’Union européenne en particulier, mais vous avez raison de dire que

over. They're easy to put in place, although they do have a cost. They can have an economic cost as well, particularly if they're placed on a larger trading partner. This is certainly one of the implications of the sanctions on Russia for Europe and others.

What informs my research is a particular case of the European Union compared to the other acts that we've seen in Canada, the U.S. and the U.K. because the EU is not a single actor in the same way. I think what is key here are the actual difficulties the EU experiences. Unlike in other areas of EU law where the EU essentially has the competence, member states cannot legislate in areas relating to, for example, internal markets. The powers — the sovereignty, if you like — has been transferred to the EU. That's not the case in foreign policy at all, and hence much of the criticism about the EU was that this requirement of unanimity for a position made any one member state able to block a position. In an enlarged EU of 27, this is a potential difficulty.

I think what is surprising and the reason I would hold that the EU has been successful is that getting 27 — well, formerly 28 — members around the table to agree and translate that into the legal process is something that is an achievement. Certainly on Russia, given the importance and given the nervousness there might be in capitals, it shows something that they have managed to do so. I think the go-to has a particular resonance with the European Union context.

Of course, that's not necessarily always going to be the case. If sanctions were proposed against another country, then it is possible that a member state might try to block it even if it was nothing to do with the issue at hand but because of leverage on some other issue. There are examples of that, too.

I think here, really, it's a rather different position, but you are absolutely right about the go-to. This is the state that we're in.

The Chair: We've run out of time on that segment, but I'm sure Dr. Braw might want to comment — maybe a little later on.

Senator Coyle: Thank you very much to both of our witnesses today. I have two questions; I'll put them right out there, and either of you are welcome to answer them.

les sanctions sont l'instrument utilisé par défaut dans le monde entier. Elles sont faciles à mettre en place, même si elles ont effectivement un coût. Elles peuvent aussi avoir un coût économique, surtout si elles sont imposées à un important partenaire commercial. C'est certainement l'une des conséquences des sanctions imposées à la Russie sur l'Europe et d'autres pays.

Ce qui oriente ma recherche, c'est un cas particulier de l'Union européenne par rapport aux autres lois en place au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni, car l'Union européenne n'est pas un acteur unique de la même façon. Je pense que l'essentiel ici, ce sont les difficultés réelles qu'éprouve l'Union européenne. Contrairement à d'autres domaines du droit de l'Union européenne où c'est essentiellement l'Union européenne qui a compétence, les États membres ne peuvent pas légiférer dans des domaines qui ont trait, par exemple, aux marchés intérieurs. Les pouvoirs — la souveraineté, si vous voulez — ont été transférés à l'Union européenne. Ce n'est pas du tout le cas en politique étrangère, d'où le fait qu'une bonne partie des critiques à l'égard de l'Union européenne concernaient l'exigence d'unanimité permettant à un État membre de bloquer une position. Dans une Union européenne élargie regroupant 27 pays, cela peut poser des difficultés.

Je pense que ce qui est surprenant, et c'est la raison pour laquelle je dirais que l'Union européenne a eu du succès, c'est le fait d'amener 27 membres — anciennement 28 — à se mettre d'accord et de traduire cela dans le processus juridique. C'est un exploit. À coup sûr, en ce qui concerne la Russie, vu son importance et la nervosité qu'il y a peut-être dans des capitales, cela montre que l'Union européenne a réussi à faire cela. Je pense que l'instrument par défaut a une résonance particulière dans le contexte de l'Union européenne.

Bien sûr, ce ne sera pas nécessairement toujours le cas. Si des sanctions sont proposées contre un autre pays, il est possible qu'un État membre tente de les bloquer, même si cela n'a rien à voir avec le fond de la question, mais à cause du pouvoir que cela pourrait lui procurer à un autre égard. Il y a aussi des exemples de cela.

Je pense qu'ici, il s'agit vraiment d'une position assez différente, mais vous avez tout à fait raison au sujet de l'instrument par défaut. C'est la situation dans laquelle nous nous trouvons.

Le président : Nous n'avons plus de temps pour ce segment, mais je suis certain que Mme Braw voudra formuler des commentaires. Peut-être un peu plus tard.

La sénatrice Coyle : Merci beaucoup à nos deux témoins d'aujourd'hui. J'ai deux questions; je vais les poser tout de suite, et l'un ou l'autre d'entre vous pourra y répondre.

We've been talking about the purpose of sanctions to influence and steer the conduct of a particular country. We've been talking a lot about Russia and the illegal and brutal invasion of Ukraine. I'd be curious to hear from either or both of you on the following: As you look at ways to influence and steer the conduct of an offending country, where do you see sanctions like the ones we're studying here sit in relation to other instruments and other measures? That's my first question.

Second, in the case of sanctions for offences related to human rights, do either of you have anything to say about the benefits and opportunities for more in-depth cooperation between civil society organizations and government in that realm?

Ms. Braw: Thank you for those questions, senator. Can I just ask a clarification on your second question? Do you mean cooperation between civil society and governments in our own countries or between our governments and civil society in the country that we are concerned about?

Senator Coyle: I mean in the country that we're concerned about.

Ms. Braw: I'll start with that question. That's something that Western governments, as you know, have been trying to do for decades. As the West, especially since the end of the Cold War but before that as well, we have tried to foster democracy and support democracy activists, human rights activists and religious minorities in various unfree countries. It started with things like Radio Free Europe/Radio Liberty, and in more recent years and the past few decades, incredible financial support from private donors and governments in the West for democracy groups in Russia and so forth. That has been done with the best of intentions.

My concern is that if you are the government of a country where Western governments and other donors support groups in your civil society, you won't take kindly to it and will view it as interference. That is where I think we have inadvertently contributed to a situation where those countries feel they can interfere in our societies because we have interfered in theirs. It's a deliberate misinterpretation of what we were trying to do. We had the best of intentions, but that's how it was perceived.

It is really a difficult situation because we do want to support the people who are doing brave and diligent work to improve the human rights situation in their own countries, but if we are seen as interfering, then it will trigger a backlash both against those people, as we have seen with Russia's foreign agent legislation,

Nous avons parlé du but des sanctions, qui est d'influencer et d'orienter la conduite d'un pays donné. Nous avons beaucoup parlé de la Russie et de l'invasion illégale et brutale de l'Ukraine. Je serais curieuse d'entendre vos réponses à la question suivante : lorsque vous examinez les moyens qui permettent d'influencer et d'orienter la conduite d'un pays contrevenant, quelle place occupent, selon vous, les sanctions comme celles que nous étudions ici par rapport à d'autres instruments et d'autres mesures? C'est ma première question.

Ma seconde porte sur les sanctions liées à des violations des droits de la personne. Est-ce que l'un ou l'autre d'entre vous a quelque chose à dire à propos des avantages et des possibilités d'une coopération plus approfondie entre organisations de la société civile et gouvernements à ce chapitre?

Mme Braw : Je vous remercie de ces questions, madame la sénatrice. Puis-je vous demander une précision au sujet de votre seconde question? Parlez-vous de la coopération entre société civile et gouvernements dans nos propres pays ou entre nos gouvernements et la société civile dans le pays qui nous préoccupe?

La sénatrice Coyle : Dans le pays qui nous préoccupe.

Mme Braw : Je vais commencer par cette question. C'est quelque chose que les gouvernements occidentaux, comme vous le savez, essaient de faire depuis des décennies. En tant qu'Occidentaux, surtout depuis la fin de la guerre froide, mais aussi avant cela, nous avons tenté de favoriser la démocratie et de soutenir les personnes qui militent pour la démocratie, les défenseurs des droits de la personne et les minorités religieuses dans divers pays non démocratiques. Cela a commencé, par exemple, avec Radio Free Europe/Radio Liberty, puis au cours des dernières années et des dernières décennies, il y a eu l'incroyable soutien financier versé par des donateurs privés et des gouvernements occidentaux à des groupes pro-démocratie en Russie et ainsi de suite. Cela a été fait avec les meilleures intentions.

Ce qui m'inquiète, c'est que les gouvernements de pays où des gouvernements occidentaux et d'autres donateurs soutiennent des groupes de la société civile ne voient pas ce soutien d'un bon œil et considèrent cela comme de l'ingérence. C'est là où, à mon avis, nous avons involontairement contribué à créer une situation où ces pays estiment pouvoir s'ingérer dans nos sociétés parce que nous nous sommes ingérés dans les leurs. C'est une mauvaise interprétation délibérée de ce que nous essayons de faire. Nous avons les meilleures intentions, mais c'est ainsi que les choses ont été perçues.

C'est vraiment une situation difficile parce que nous voulons soutenir les gens qui travaillent courageusement et assidûment à l'amélioration de la situation des droits de la personne dans leur propre pays, mais si cela est perçu comme de l'ingérence, cela déclenchera un mouvement de ressac à la fois contre ces gens-

and against our own countries. That matters a great deal when the country is a powerful one like Russia or China. Various countries in sub-Saharan Africa, where we have done it over the years, are not in a position to retaliate against us, but Russia and China are.

Your first question was about how the Magnitsky sanctions sit within our foreign policy tools, if I understood correctly.

The Chair: I'm going to intervene and say that we have hit four minutes. However, looking to Senator Coyle, I think she will probably want to pick this up in round two. Am I right?

Senator Coyle: I sure would.

The Chair: We will come back to it.

Senator M. Deacon: Thank you to our witnesses for being here today.

I'm torn between carrying on with what Senator Coyle was doing and building upon Senators Woo's and McIntyre's questions. I don't want this to be repetitive, since it's similar to something that has been addressed. I am going to try a different tack and address this to Professor Cardwell.

One of the criticisms we continue to read about regarding our sanctions regimes is that we are pretty good and quick to identify a group or an organization but have some ground to make up when it comes to enforcement, which was addressed earlier. I want to use the Wagner mercenary group as an example. We imposed sanctions against them. It could be seen as a bit of a nebulous group composed of any number of individuals, corporations and other private entities. It's been suggested, without being too much more specific, that our sanctions against Wagner are symbolic. From your perspective, is that a fair assessment? I ask that because the EU and the U.S. have sanctioned the Wagner group as well, and I wonder if those jurisdictions have taken a more targeted approach.

Mr. Cardwell: Thank you. That's a very good question, and it is, again, one of the key questions about the effects of sanctions, because enforcement is one of the main problems. We also think about the juxtaposition of making a system that's just and making sure that there's the ability to challenge but also acting quickly so that things like freezing assets, et cetera, happen quickly so that people aren't able to move them.

là — comme le montre la loi russe sur les agents étrangers — et contre nos propres pays. Cela a beaucoup d'importance lorsque le pays en question est un pays puissant comme la Russie ou la Chine. En Afrique subsaharienne, où nous avons fait cela au fil des ans, il y a plusieurs pays qui ne sont pas en mesure d'exercer des représailles contre nous, mais la Russie et la Chine en sont capables.

Votre première question portait sur la place qu'occupent les sanctions Magnitski parmi nos outils de politique étrangère, si j'ai bien compris.

Le président : Je vais intervenir pour vous dire que nous avons atteint la marque des quatre minutes. Cependant, je crois comprendre que la sénatrice Coyle voudra probablement revenir là-dessus au deuxième tour. Est-ce exact?

La sénatrice Coyle : Certainement.

Le président : Nous y reviendrons.

La sénatrice M. Deacon : Je remercie les témoins d'être ici aujourd'hui.

Je suis tiraillée entre le désir d'enchaîner sur les questions de la sénatrice Coyle et celui de poursuivre dans la même veine que les sénateurs Woo et McIntyre. Je ne veux pas que ma question paraisse répétitive, car elle ressemble à une autre qui a déjà été posée. Je vais essayer d'aborder les choses sous un angle différent. Ma question s'adresse à M. Cardwell.

L'une des critiques continuellement formulées au sujet de nos régimes de sanctions concerne le fait que nous sommes très efficaces et très prompts lorsque vient le temps de détecter des groupes ou des organisations, mais que nous avons du chemin à faire en matière d'application de la loi, comme il a été dit plus tôt. Prenons l'exemple du groupe de mercenaires Wagner. Nous avons imposé des sanctions contre ce groupe. On pourrait considérer qu'il s'agit d'un groupe un peu nébuleux composé d'un certain nombre de particuliers, de sociétés et d'autres entités privées. On a laissé entendre, de façon plus ou moins précise, que nos sanctions contre le groupe Wagner sont symboliques. À votre avis, est-ce exact? Je pose la question parce que l'Union européenne et les États-Unis ont également sanctionné le groupe Wagner, et je me demande si l'approche qu'ils ont adoptée était plus ciblée.

M. Cardwell : Merci. C'est une très bonne question. Là encore, c'est l'une des questions clés en ce qui concerne les effets des sanctions puisque l'application de la loi est l'un des principaux problèmes. Nous pensons aussi au fait de juxtaposer la création d'un système qui est juste et qui permet les contestations, mais qui permet aussi d'agir rapidement pour que des mesures comme le gel des biens, entre autres, puissent être prises sans délai de manière à ce que les gens ne puissent pas déplacer leurs actifs.

This answer actually builds upon the previous senator's question, but one of the main issues that underpins all of this is that we know that we can impose sanctions and that we can maintain them, but then what happens? Then we're faced with a choice of eventually lifting them. The aim is that we lift them because there's been a change in behaviour, but how often does that happen? We might question that.

We are also faced with the possibility that, due to commercial interests or simply fatigue, we remove the sanctions anyway, which means that the overall impact of them may or may not have been great. Plus — and this is less on the Magnitsky sanctions but more on the countrywide sanctions — it may be hurting the more vulnerable populations rather than the people they were actually targeting.

It's extremely difficult in that sense, especially when the situation is nebulous. You saying "nebulous" is a great way to describe something like the Wagner group because of the question of who we are actually targeting. Certainly, one of the main issues that we see in trying to constantly update lists and individuals concerned is the way in which we're not necessarily talking about tangible assets but assets that are moving about rather than on, say, travel bans that are perhaps slightly more easily put in place.

The Chair: One minute for Dr. Braw.

Ms. Braw: I thought the question was directed to Professor Cardwell. If you'd like me to add something, I'm happy to. In that case, I will follow up quickly on the previous discussion, which is where the Magnitsky sanctions sit within the hierarchy of foreign policy and sanctions.

The dilemma is that they are not supposed to sit anywhere; they're supposed to be imposed for the sake of the human rights of the people in those countries. They're not supposed to be a foreign policy tool. However, to date, the ones that have been imposed give the impression of having been imposed as a foreign policy tool, maybe apart from the case of some sanctions imposed in Bangladesh. But by and large, they have been accompanying foreign policy objectives of the countries imposing the sanctions.

I know your minute is up, senator, and I know you asked a slightly different question to Professor Cardwell, but I hope that helps.

[Translation]

Senator Gerba: My first question is for Professor Braw.

En fait, cette réponse fait suite à la question de la sénatrice précédente, mais l'un des principaux problèmes qui sous-tendent tout cela, c'est que nous savons que nous pouvons imposer et maintenir des sanctions, mais que se passe-t-il ensuite? Nous sommes alors placés devant la possibilité de les lever. L'objectif est de les lever parce qu'il y a eu un changement de comportement, mais est-ce que cela se produit souvent? On peut en douter.

Il y a aussi la possibilité que, en raison d'intérêts commerciaux ou simplement par lassitude, nous supprimions les sanctions de toute façon, ce qui veut dire que leur effet global peut avoir été important ou pas. De plus — et cela concerne moins les sanctions Magnitski que les sanctions visant l'ensemble d'un pays —, cela pourrait nuire aux populations les plus vulnérables plutôt qu'aux personnes qui étaient effectivement visées par les sanctions.

Dans ce sens, c'est extrêmement difficile, surtout quand la situation est nébuleuse. Votre emploi de l'adjectif « nébuleux » est une excellente façon de décrire quelque chose comme le groupe Wagner, en raison de la question de savoir qui nous ciblons réellement. Certes, l'un des principaux problèmes que nous observons en tentant de mettre constamment à jour les listes et les noms de personnes concernées tient au fait que nous parlons non pas nécessairement d'actifs corporels, mais d'actifs qui se déplacent plutôt que, disons, d'interdictions de voyager, qui sont peut-être un peu plus faciles à mettre en place.

Le président : J'accorde une minute à Mme Braw.

Mme Braw : Je croyais que la question s'adressait à M. Cardwell. Si vous voulez que j'ajoute quelque chose, je le ferai avec plaisir. Dans ce cas, je vais revenir rapidement sur la discussion précédente, c'est-à-dire la place des sanctions Magnitski dans la hiérarchie de la politique étrangère et des sanctions.

Le dilemme, c'est qu'elles ne devraient pas s'y trouver; elles sont censées être imposées dans l'intérêt des droits de la personne dans ces pays. Elles ne devraient pas être un outil de politique étrangère. Cependant, à ce jour, celles qui ont été imposées donnent l'impression de l'avoir été en tant qu'outil de politique étrangère, peut-être à part le cas de certaines sanctions imposées au Bangladesh. Mais, dans l'ensemble, les sanctions accompagnent les objectifs de politique étrangère des pays qui les imposent.

Je sais que votre minute est écoulée, sénateur, et je sais que vous avez posé une question légèrement différente à M. Cardwell, mais j'espère que cette réponse vous sera utile.

[Français]

La sénatrice Gerba : Ma première question s'adresse à la professeure Braw.

I would like to come back to your article, titled “Freeze—Don’t Seize—Russian Assets.” You argue that preliminary investigations should be carried out before confiscating assets and that these investigations would ensure that the owners of the assets in question are indeed involved in criminal acts.

Could you explain how this is currently done? What is the process for confiscating assets? Are these procedures adequate or inadequate? How can this be addressed?

[English]

Ms. Braw: Thank you, senator.

At the moment, and indeed in the past, the way it works is that if you impose sanctions on a particular person or company, if that person or company has assets, whether it be money or fiscal assets in your country, you can freeze them. The objective is to, first of all, make life uncomfortable for those individuals and companies so that they will be minded to influence their friends in the government to change its policy. It’s also to stop money going into whatever the hostile activity is that you’re seeking to end, or at least limit. Those assets remain frozen until the sanctions are lifted, and then they belong to that person or the company again.

The proposals that are being made now are that instead of just holding those assets until the hostile activity has ended, Western governments should simply take the money and use it for the reconstruction of Ukraine. I can see the point of that argument because Western taxpayers shouldn’t have to pay for the reconstruction of Ukraine.

It remains fundamental to our liberal democracies that the rule of law applies to everybody. I think that the way forward, if you want to seize some of those assets, is to conduct thorough investigations to try to determine, in as many cases as possible, whether those funds are linked to criminal behaviour. In those cases, we can seize the assets, just as the government in Canada and elsewhere seizes assets when ordinary citizens in our countries are involved in illegal behaviour.

Senator Richards: I’ve asked this question of other witnesses, and I don’t know if there is any real answer at the moment, but is there any way to know how these strictures damage or hurt the ordinary populations? If so, how can we tell that? These could be placed on the backs of the innocent, and we have had these sanctions in place in Russia for a while now. There seems to be little rule of law in Russia except the rule of oppression. I wonder if there is any way to understand how this is hurting the ordinary population. I’m sure it’s not helping them.

Je reviens sur votre article intitulé « Freeze—Don’t Seize—Russian Assets ». Vous défendez l’idée qu’il faut faire des enquêtes préliminaires avant de confisquer les biens et que ces enquêtes permettraient de s’assurer que les propriétaires des biens en question sont bel et bien impliqués dans des actes criminels.

Pouvez-vous nous expliquer comment cela se passe à l’heure actuelle? Quel est le processus par lequel on passe pour confisquer les biens? Est-ce que ces procédures sont suffisantes ou insuffisantes? Comment y remédier?

[Traduction]

Mme Braw : Merci, madame la sénatrice.

À l’heure actuelle, et c’était aussi le cas dans le passé, si nous imposons des sanctions à une personne ou à une entreprise en particulier et qu’elle a des actifs, qu’il s’agisse d’argent ou d’actifs fiscaux, dans notre pays, nous pouvons les geler. L’objectif est, premièrement, de rendre la vie difficile pour ces personnes et entreprises afin qu’elles soient prêtes à influencer leurs amis au sein du gouvernement et que celui-ci modifie sa politique. Il s’agit aussi d’empêcher l’argent de servir à financer les activités hostiles auxquelles on veut mettre fin, ou, du moins, de limiter ce financement. Ces actifs demeurent gelés jusqu’à ce que les sanctions soient levées, puis ils appartiennent de nouveau à la personne ou à l’entreprise en question.

Selon les propositions qui sont faites actuellement, au lieu de se contenter de détenir ces actifs jusqu’à ce que l’activité hostile ait pris fin, les gouvernements occidentaux devraient simplement prendre l’argent et l’utiliser pour la reconstruction de l’Ukraine. Je peux comprendre cet argument parce que les contribuables occidentaux ne devraient pas avoir à payer pour la reconstruction de ce pays.

Il demeure fondamental pour nos démocraties libérales que la primauté du droit s’applique à tout le monde. Je pense que la voie à suivre, si on veut saisir certains de ces actifs, consiste à mener des enquêtes approfondies pour tenter d’établir, dans le plus grand nombre de cas possible, si ces fonds sont liés à un comportement criminel. Dans ces cas-là, nous pouvons saisir les actifs, tout comme le font le gouvernement du Canada et ceux d’ailleurs lorsque des citoyens ordinaires de nos pays sont impliqués dans des comportements illégaux.

Le sénateur Richards : J’ai posé cette question à d’autres témoins, et je ne sais pas s’il existe une véritable réponse pour le moment, mais, y a-t-il moyen de savoir de quelles façons ces restrictions nuisent aux populations ordinaires? Si c’est le cas, comment peut-on le dire? Ces sanctions pourraient être imposées à des innocents, et elles sont en vigueur en Russie depuis un certain temps déjà. Il semble y avoir peu de primauté du droit en Russie, sauf la primauté de l’oppression. Je me demande s’il existe un moyen de comprendre de quelles façons ces sanctions

Mr. Cardwell: It's something that's been discussed by all kinds of policy-makers and scholars going back many years. Of course, there was the move to smart sanctions, which was supposed to avoid exactly that problem of hurting the population.

I think one of the issues that I referred to earlier was about when sanctions are in place, and particularly over a long time for the country, then there is an adaptation. Of course, if we look simply at levels of wealth in a country, we know that if you have more money, then you are able to get around things, and if goods become more expensive because of the sanctions, then it is the less well off in society who suffer the most. Obviously, this doesn't apply to all sanctions that are placed. Things like travel bans and so on can be targeted more effectively to individuals, but obviously, with trade and economic sanctions, we definitely see that it's almost inevitable that the negative consequences will be felt by those who are the least responsible for the policy of the government.

Senator Richards: Thank you. My only comment about that is that I don't think we're going to have a change in philosophy from Mr. Putin until we have a change in government there, and I don't think that's going to happen simply through sanctions. I guess I'm just making a comment.

Ms. Braw: I'll make a quick observation about your question, senator. Your question was about sanctions more generally, but I think what will be really interesting, and indeed crucial, is to find out, as the Magnitsky sanctions continue to make their way through the countries whose behaviour we are trying to change, whether it will, first of all, change the behaviour of those officials for the better. Let's see what happens.

I think there is the risk that for ordinary citizens in those countries, instead of getting a more liberal society, there will, in fact, be more oppression because the people who are sanctioned will retaliate against our countries, perhaps, but also against ordinary citizens in their own country. They won't change their philosophy simply because they've been sanctioned. They may simply become even more brutal. I think this is where some really important work needs to be done on the ground in those countries, as difficult as it is to get to the ground and speak to ordinary people.

Senator Richards: Thank you very much.

nuisent aux citoyens ordinaires. Je suis certain qu'elles ne les aident pas.

M. Cardwell : C'est une question dont discutent toutes sortes de décideurs et d'universitaires depuis de nombreuses années. Bien sûr, on s'est mis à imposer des sanctions judicieuses, qui étaient censées éviter exactement ce problème, de nuire à la population.

Je pense que l'un des problèmes dont j'ai parlé tout à l'heure tient au fait que, lorsque des sanctions sont en place, et surtout sur une longue période pour le pays, une adaptation a lieu. Bien entendu, si on regarde simplement les niveaux de richesse dans un pays, on sait que, si on a plus d'argent, on est capable de contourner les choses, et, si les actifs deviennent plus chers à cause des sanctions, ce sont les moins bien nantis de la société qui en souffrent le plus. Évidemment, ce principe ne s'applique pas à toutes les sanctions qui sont imposées. Des mesures comme les interdictions de voyager, et ainsi de suite, peuvent être destinées plus efficacement à des individus, mais, évidemment, dans le cas des sanctions commerciales et économiques, nous voyons certainement qu'il est presque inévitable que les conséquences négatives soient ressenties par les personnes qui sont les moins responsables de la politique du gouvernement.

Le sénateur Richards : Je vous remercie. Tout ce que je peux dire à ce sujet, c'est que, selon moi, M. Poutine ne changera pas de philosophie tant que le gouvernement de ce pays n'aura pas changé, et je ne pense pas que ce changement se fera simplement grâce à des sanctions. Je ne fais que formuler un commentaire.

Mme Braw : Je vais faire une brève observation au sujet de votre question, sénateur. Elle portait sur les sanctions en général, mais je pense que ce qui sera vraiment intéressant, et même crucial, c'est de savoir, au fur et à mesure que les sanctions Magnitski se propageront dans les pays dont nous essayons de changer le comportement, si, tout d'abord, elles amélioreront le comportement de ces fonctionnaires. Voyons ce qui arrivera.

Je pense que l'on court le risque que, au lieu que les citoyens ordinaires de ces pays jouissent d'une société plus libérale, il y ait en fait plus d'oppression parce que les personnes qui sont sanctionnées vont exercer des représailles contre nos pays, peut-être, mais aussi contre des citoyens ordinaires dans leur propre pays. Elles ne changeront pas leur philosophie simplement parce qu'elles ont été sanctionnées. Elles pourraient tout simplement devenir encore plus brutales. Selon moi, c'est à cet égard qu'il y a un travail vraiment important à faire sur le terrain dans ces pays, aussi difficile qu'il puisse être de s'y rendre et de parler aux gens ordinaires.

Le sénateur Richards : Merci beaucoup.

Senator Woo: I want to ask about the nuclear weapon of sanctions that has recently emerged, which is to use the financial system as a tool of sanctioning countries, including seizing central bank assets. I think of Afghanistan — Russia, of course, but Afghanistan before Russia — essentially, subjecting all transactions in U.S. dollars that have to be cleared through the United States to one form of sanction and another. Could you comment on the extent to which this nuclear weapon in sanctions is consistent with the rule of law? Perhaps our colleague from the EU can comment on whether the EU sees this as a tool to be also adopted by the European Union and what the prospects are for a further escalation of these kinds of sanctions.

Mr. Cardwell: Thank you very much. It's a very good question for which I don't have a very good answer, I'm afraid. Given the range of sanctions that we've seen applied, given that we do have the new 2020 regulation as well, I don't think anything is excluded from doing this. Obviously, it's a very serious step to do so, and of course, we're not privy to the discussions that take place between the member states, for obvious reasons. Unfortunately, I can't give a better answer than that. I'm sorry.

Ms. Braw: I'm happy to come in on that question, senator, which is a really crucial one, especially as the world moves away from the undisputed supremacy of the dollar towards a greater Chinese financial power in the world with more commercial transactions being carried out in the Chinese currency, whatever name one wants to use for it.

The reason the U.S. has been able to sanction companies in the past as a tool for foreign policy has been that almost all companies in the Western world — and, indeed, beyond the Western world — conduct their financial and commercial transactions in dollars. For example, in 1982, when West Germany and the Soviet Union wanted to build a pipeline and various European companies were contracted to build that pipeline, Ronald Reagan imposed sanctions on those companies simply because he didn't like the idea of this pipeline from the Soviet Union to West Germany. We saw the same thing happen with Nord Stream.

People can make the argument that it's legitimate for the U.S. to sanction companies when such companies are involved in activities that, while not illegal, are detrimental to U.S. interests, but it only works when the U.S. is the absolute predominant power in the world of commercial transaction and finance and when the dollar rules uncontested. That is not going to be the case for much longer. We will see many more transactions being carried out in alternative currencies, including that of China. That's when U.S. companies will face the prospect of China

Le sénateur Woo : J'aimerais poser une question au sujet de l'arme nucléaire que représentent les sanctions qui ont récemment vu le jour, qui consistent à se servir du système financier comme outil pour sanctionner des pays, notamment en saisissant les actifs de la banque centrale. Je songe à l'Afghanistan — la Russie, bien sûr, mais l'Afghanistan avant la Russie... essentiellement, en soumettant à une forme de sanction et à une autre toutes les transactions en dollars américains qui doivent être autorisées par les États-Unis. Pourriez-vous formuler un commentaire concernant la mesure dans laquelle cette arme nucléaire des sanctions est conforme à la primauté du droit? Notre collègue de l'Union européenne pourrait peut-être nous dire si l'Europe considère qu'il s'agit d'un autre outil à adopter et quelles sont les possibilités que ce genre de sanctions s'intensifient davantage.

M. Cardwell : Merci beaucoup. C'est une très bonne question à laquelle je n'ai malheureusement pas de très bonne réponse. Compte tenu de l'éventail de sanctions qui ont été appliquées et du fait que nous avons adopté le nouveau règlement de 2020, je pense qu'aucune conséquence de ce type de sanction n'est exclue. De toute évidence, il s'agit d'une mesure très sérieuse et, bien sûr, nous ne sommes pas au courant des discussions qui ont lieu entre les États membres, pour des raisons évidentes. Malheureusement, je ne peux pas vous donner une meilleure réponse que celle-là. Je suis désolé.

Mme Braw : Monsieur le sénateur, je suis ravie d'intervenir concernant cette question, qui est vraiment cruciale, surtout alors que le monde s'éloigne de la suprématie incontestée du dollar pour se tourner vers une plus grande puissance financière chinoise et effectuer davantage de transactions commerciales en monnaie chinoise, quel que soit le nom que l'on veut lui donner.

La raison pour laquelle les États-Unis ont pu, par le passé, imposer des sanctions aux entreprises comme outil de politique étrangère est que presque toutes les entreprises du monde occidental — et même d'au-delà de l'Occident — effectuent leurs transactions financières et commerciales en dollars. Par exemple, en 1982, lorsque l'Allemagne de l'Ouest et l'Union soviétique ont voulu construire un pipeline et qu'elles ont retenu les services de diverses entreprises européennes à cette fin, Ronald Reagan a imposé des sanctions à ces entreprises simplement parce que l'idée de ce pipeline entre ces pays ne lui plaisait pas. On a vu la même chose se produire dans le cas de Nord Stream.

Les gens peuvent faire valoir qu'il est légitime pour les États-Unis de sanctionner des entreprises lorsque celles-ci participent à des activités qui, sans être illégales, nuisent aux intérêts américains, mais cela ne fonctionne que si les États-Unis sont la puissance prédominante absolue dans le monde des transactions et des finances commerciales et que le dollar règne de façon incontestée. Ce ne sera plus le cas pour très longtemps. On verra bien plus de transactions se faire dans d'autres monnaies, dont celle de la Chine. C'est à ce moment-là que les entreprises

imposing similar sanctions without there being any illegal behaviour but simply as a foreign policy tool. That's something that policy-makers in the U.S. should take to heart. The days of being able to conduct foreign policy through sanctions on companies that haven't violated any laws won't last for much longer.

Senator Coyle: I know that Professor Braw started to answer my second question, but I would like to put it back out there.

I will quote you again when you spoke about sanctions being in place to influence and steer the conduct of an offending country around human rights abuses, and that could be in their own country, abusing their own citizens, but in the case of Russia, we are also seeing that they're abusing the rights of the citizens of their neighbour.

I want to hear from both of you. Where we have sanctions, we're trying to look at how effective they are. That's one of the big questions we're looking at. When we look at the effectiveness of these and other measures or instruments that the international community can take to try to influence and steer the conduct of an offending country, where do you see sanctions in a hierarchy, if you like, or a plethora of instruments that could be used to actually influence those kinds of changes we want to see so that human rights are respected?

Ms. Braw: Globalization was supposed to take care of all of this — the idea of change through trade. That's why we admitted China to the World Trade Organization. We thought if we embraced them, they will become more like us. That was clearly not the case. It wasn't the case with Russia either. But we thought we would try the carrot approach and then the stick approach after, which is sanctions. We're seeing an increasing use of sanctions because the warm embrace of capitalism didn't work.

The dilemma of where we are now is that if we use sanctions as a tool to try to steer the conduct of another country, how long is the time period after which we measure whether those sanctions have been successful? Is it one year or ten years?

Also, what are the factors we are trying to measure? Are we measuring the thinking of the decision makers in those countries? Do we want them to say, "Well, I suppose that was wrong, and we will try to change our behaviour," or is it, for example, ending the war in the case of Russia? Is it ending human rights violations?

américaines feront face à la possibilité que ce pays impose des sanctions semblables sans qu'elles aient adopté un comportement illégal, simplement en tant qu'outil de politique étrangère. C'est une possibilité que les décideurs des États-Unis devraient prendre à cœur. L'époque où l'on pouvait mener une politique étrangère en imposant des sanctions à des entreprises qui n'ont enfreint aucune loi ne durera plus longtemps.

La sénatrice Coyle : Je sais que Mme Braw a commencé à répondre à ma deuxième question, mais j'aimerais la poser de nouveau.

Je vais encore vous citer, lorsque vous avez parlé des sanctions qui sont en place pour influencer et orienter la conduite d'un pays contrevenant relativement aux violations des droits de la personne... et ce pourrait être sur leur propre territoire, en maltraitant leurs propres citoyens, mais, dans le cas de la Russie, on voit aussi que les Russes abusent des droits des citoyens de leur pays voisin.

Je voudrais entendre ce que vous avez à dire tous les deux. Là où nous avons imposé des sanctions, nous tentons de savoir dans quelle mesure elles sont efficaces. C'est l'une des grandes questions sur lesquelles nous nous penchons. Lorsque nous examinons l'efficacité de ces mesures ou autres instruments que la communauté internationale peut prendre pour essayer d'influencer et d'orienter la conduite d'un pays fautif, selon vous, quelle place occupent les sanctions dans une hiérarchie, si on veut, ou parmi une multitude d'instruments qui pourraient être utilisés pour influencer le genre de changements que nous voulons obtenir afin que les droits de la personne soient respectés?

Mme Braw : La mondialisation était censée régler toute cette question... l'idée du changement par le commerce. C'est pourquoi nous avons admis la Chine au sein de l'Organisation mondiale du commerce. Nous nous sommes dit que, si nous intégrions les Chinois, ils deviendraient davantage comme nous. Cela n'a manifestement pas été le cas. Cela n'a pas été le cas de la Russie non plus. Mais nous avons voulu essayer l'approche de la carotte et ensuite celle du bâton, c'est-à-dire les sanctions. Nous observons un recours croissant aux sanctions parce que l'accueil chaleureux du capitalisme n'a pas fonctionné.

Le dilemme dans lequel nous nous trouvons maintenant, c'est que, si nous utilisons les sanctions comme outil pour tenter d'orienter la conduite d'un autre pays, quelle est la durée de la période après laquelle nous pourrions mesurer si ces sanctions ont porté leurs fruits? Est-ce 1 an ou 10 ans?

En outre, quels sont les facteurs que nous essayons de mesurer? Mesurons-nous la pensée des décideurs de ces pays? Voulons-nous qu'ils disent : « Eh bien, je suppose que c'était mal, et nous allons tenter de changer notre comportement », ou bien s'agit-il, par exemple, de mettre fin à la guerre dans le cas de la Russie? S'agit-il de mettre fin aux violations des droits de la personne?

Then on top of that is the dilemma that human rights are an absolute good and that we shouldn't impose sanctions just in certain cases. If we are concerned about human rights, we should impose sanctions wherever those rights are violated.

Again, with Magnitsky sanctions, the question is this: How do we measure the success? Is it in the thinking of the leaders or individuals whom we have sanctioned? How do we collect the evidence of success, and after how long a period of time?

[Translation]

Senator Gerba: I will continue with Professor Braw, with whom I completely agree. I share your opinion: We need to look at sanctions, but also at the repercussions of such sanctions in the daily lives of the populace and in the daily lives of the companies that do business in countries that are sanctioned.

So I wanted to come back to the preliminary investigations that you suggest should take place before confiscating or seizing assets. You expressed a concern that the absence of such investigations would expose companies to retaliation. Have you witnessed this kind of retaliation, and what would you suggest we do in such cases?

[English]

Ms. Braw: Thank you, senator. It's the act of seizing frozen assets that I was referring to and the need for proper investigations.

We haven't seen countries seize frozen assets yet, although I'm aware that Canada has been floating such proposals as well. The moment countries begin to seize frozen assets, which I think would be inadvisable, is when we would have to be very concerned about the effects on our own companies and, indeed, individuals operating and living internationally, including in countries with imperfect rule of law.

Estonia is apparently working on a proposal for what it says is a legal path from freezing to seizing. I will be very curious how they square that circle of seizing assets without identifying criminal activity linked to those assets. If that does happen and if Western countries do begin to seize frozen assets, we will need to keep a very close eye open and ear to the ground to see how it affects our own companies. Indeed, we'll have to conduct some very serious self-examination about what it means for Western countries as beacons of rule of law.

En plus de cela, il y a le dilemme lié au fait que les droits de la personne sont un bien absolu et que nous ne devrions pas imposer des sanctions seulement dans certains cas. Si nous nous préoccupons des droits de la personne, nous devrions en imposer partout où ces droits sont violés.

Encore une fois, en ce qui concerne les sanctions Magnitski, la question est la suivante : comment mesurer le succès? Est-ce dans la pensée des dirigeants ou des individus que nous avons sanctionnés? Comment recueillons-nous les preuves de réussite et après combien de temps?

[Français]

La sénatrice Gerba : Je continue avec la professeure Braw, avec qui je suis totalement d'accord. Je suis du même avis : il faut se pencher sur les sanctions, mais aussi sur les conséquences de ces sanctions dans le quotidien des populations et dans le quotidien des entreprises qui font affaire dans les pays qui sont sanctionnés.

Je voulais donc revenir encore une fois sur les enquêtes préliminaires que vous suggérez de faire avant les confiscations de biens ou les saisies. Vous avez exprimé une préoccupation quant au fait que l'absence de telles enquêtes exposerait les entreprises à des représailles. Avez-vous observé ce genre de représailles et que nous suggérez-vous, dans ces cas-là?

[Traduction]

Mme Braw : Je vous remercie, madame la sénatrice. Je parlais de la saisie d'actifs gelés et de la nécessité de mener des enquêtes appropriées.

Nous n'avons pas encore vu de pays saisir des actifs gelés, mais je sais que le Canada a fait de telles propositions lui aussi. À partir du moment où les pays commenceront à saisir des actifs gelés — ce que je déconseillerais —, nous devrions être très préoccupés par les effets sur nos propres entreprises et, en fait, sur les personnes qui exercent des activités et vivent à l'étranger, y compris dans les pays où la primauté du droit est imparfaite.

Il semble que l'Estonie travaille sur une proposition de ce qu'elle affirme être une voie légale menant du gel à la saisie. Je serais très curieuse de savoir comment les Estoniens justifient la saisie d'actifs sans établissement d'activités criminelles liées à ceux-ci. Si cette situation se produit, et si les pays occidentaux commencent à saisir des actifs gelés, nous devons rester très vigilants et être à l'écoute pour savoir comment cette situation touche nos propres entreprises. En effet, nous devons mener un examen très sérieux de ce que cette mesure signifie pour les pays occidentaux en tant que phares de la primauté du droit.

The Chair: Thank you. We have a minute left. Perhaps we could ask Professor Cardwell to finish off this segment.

[Translation]

Mr. Cardwell: Thank you. If you don't mind, I will respond in French.

I agree with Professor Braw on these issues. I believe that this is rather dangerous — I am also thinking of Estonia, the example mentioned by Professor Braw — because it can also cause problems within the European Union's sanctions regime.

Finally, in terms of the freezing process, there is in fact a balance to be struck between the need to act swiftly — because the transfer of money can be done quite quickly and easily —, and the rule of law, the option or the possibility for individuals to file a complaint, to use the justice system to overcome the challenge created by these sanctions.

[English]

The Chair: Thank you very much.

We've reached the end of our time in this meeting, so on behalf of the committee, I would like to thank Dr. Braw and Professor Cardwell for their interesting testimony today. It's always great to get some expertise that is "offshore," and this will help us very much in our continuing review. Thank you very much for joining us.

Colleagues, we will now proceed in camera.

(The committee continued in camera.)

(The committee resumed in public.)

The Chair: Senators, is it agreed that the budget application for travel to Europe, London, Oslo and Berlin for a fact-finding mission for the fiscal year ending March 31, 2024, be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Thank you, senators. This budget will now be submitted to the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration to be reviewed by the Subcommittee on Senate Estimates and Committee Budgets at their next meeting.

Le président : Je vous remercie. Il nous reste une minute. Nous pourrions peut-être demander à M. Cardwell de clore cette partie.

[Français]

M. Cardwell : Merci. Si vous me permettez, je vais répondre en français.

Je suis d'accord avec Mme Braw sur ces questions. Je pense que c'est assez dangereux — je pense aussi à l'Estonie, l'exemple cité par Mme Braw —, car cela peut aussi causer des problèmes au sein du système des sanctions de l'Union européenne.

En dernier lieu, pour ce qui est du processus de *freezing*, en fait, il y a un équilibre à trouver entre la nécessité d'agir vite — parce que le transfert d'argent peut se faire très rapidement et très facilement —, et la règle de droit, l'option ou la possibilité pour les individus de porter plainte, d'utiliser la justice pour surmonter le défi amené par ces sanctions.

[Traduction]

Le président : Merci beaucoup.

Le temps dont nous disposons pour la séance est écoulé. Au nom du comité, je tiens à remercier Mme Braw et M. Cardwell de leurs témoignages intéressants. C'est toujours formidable d'obtenir de l'expertise « extraterritoriale », et elle nous sera très utile à notre examen qui se poursuit. Merci beaucoup de vous être joints à nous.

Chers collègues, nous allons maintenant poursuivre à huis clos.

(La séance se poursuit à huis clos.)

(La séance publique reprend.)

Le président : Honorables sénateurs, est-il convenu que la demande de budget pour le voyage en Europe — à Londres, à Oslo et à Berlin — pour une mission d'information, pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2024, soit approuvée pour soumission au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration?

Des voix : D'accord.

Le président : Je vous remercie, honorables sénateurs. Ce budget sera maintenant soumis au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration, qui l'examinera à l'occasion de sa prochaine réunion.

Colleagues, we'll reconvene next Wednesday at 4 p.m. to hear from witnesses to mark International Development Week. If there are no other items, colleagues, we will adjourn this meeting. Thank you.

(The committee adjourned.)

Chers collègues, nous nous réunirons de nouveau mercredi prochain à 16 heures pour entendre des témoins dans le cadre de la Semaine du développement international. S'il n'y a pas d'autres points, chers collègues, nous allons lever la séance. Merci.

(La séance est levée.)
