

**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday, December 5, 2022

The Standing Senate Committee on Human Rights met with videoconference this day at 4:05 p.m. [ET] to examine such issues as may arise from time to time relating to human rights generally; and, in camera, to consider a draft agenda (future business).

**Senator Salma Ataullahjan** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Honourable senators, welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Human Rights. I am Salma Ataullahjan, senator from Toronto and the chair of this committee.

I would like to introduce the senators who are members of this committee and participating in this meeting: Senator Hartling from New Brunswick, Senator Manning from Newfoundland and Labrador, Senator Omidvar from Ontario, Senator Pate from Ontario, Senator McPhedran from Manitoba and Senator Miville-Dechêne from Quebec.

Given the urgency of the humanitarian situation in Afghanistan, the committee decided to proceed with a spot study on Canadian humanitarian assistance to Afghanistan under its general order of reference. The study will focus on terrorism financing provisions under the Criminal Code and the extent to which those provisions are affecting the delivery of humanitarian assistance to the vulnerable people in Afghanistan.

I want to take this opportunity to welcome Senator Audette from Quebec, who has joined us.

Let me provide some details about our meeting today. This afternoon, we shall have two 45-minute panels, followed by a one-hour panel with department officials. In each panel, we shall hear from the witnesses, and then senators will have a question-and-answer session. At the conclusion of the public portion of our meeting, the committee will hold a short in camera meeting to discuss future business.

Now, I will introduce our first panel of witnesses. Each witness has been asked to make an opening statement of five minutes. I wish to welcome our first witnesses, joining us by video conference today: Sujit Choudhry, Head of Chambers, Haki Chambers Global; and Kent Roach, Professor, Faculty of Law, University of Toronto. I now invite Mr. Choudhry to make his presentation, followed by Professor Roach.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le lundi 5 décembre 2022

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 h 5 (HE), avec vidéoconférence, pour examiner les questions qui pourraient survenir concernant les droits de la personne en général; et à huis clos, pour étudier un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

**La sénatrice Salma Ataullahjan** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Honorables sénateurs, bienvenue à cette séance du Comité sénatorial permanent des droits de la personne. Je m'appelle Salma Ataullahjan, sénatrice de Toronto et présidente du comité.

Je vous présente les sénateurs qui sont membres du comité et qui participent à la séance : la sénatrice Hartling, du Nouveau-Brunswick, le sénateur Manning, de Terre-Neuve-et-Labrador, la sénatrice Omidvar, de l'Ontario, la sénatrice Pate, de l'Ontario, la sénatrice McPhedran, du Manitoba, et la sénatrice Miville-Dechêne, du Québec.

Compte tenu de l'urgence de la situation humanitaire en Afghanistan, le comité a décidé de réaliser une étude ponctuelle de l'aide humanitaire du Canada dans ce pays en vertu de son ordre de renvoi général. L'étude portera sur les dispositions du Code criminel relatives au financement du terrorisme et leur incidence sur la prestation d'aide humanitaire aux personnes vulnérables en Afghanistan.

Je profite de l'occasion pour souhaiter la bienvenue à la sénatrice Audette, du Québec, qui s'est jointe à nous.

Permettez-moi de vous donner quelques détails sur la séance d'aujourd'hui. Cet après-midi, nous entendrons deux groupes de témoins pendant 45 minutes chacun. Ils seront suivis d'un groupe de fonctionnaires représentant divers ministères. Ce groupe aura une heure. Dans chaque groupe, nous entendrons les témoins, après quoi les sénateurs poseront des questions. À la fin de la partie de la séance ouverte au public, le comité siégera brièvement à huis clos pour discuter des travaux futurs.

Je vais maintenant présenter le premier groupe de témoins. Chacun a été invité à faire une déclaration liminaire de cinq minutes. Je souhaite la bienvenue aux premiers témoins, qui se joignent à nous par vidéoconférence : Me Sujit Choudhry, chef de Chambres, Haki Chambers Global, et Me Kent Roach, professeur, Faculté de droit, Université de Toronto. J'invite maintenant Me Choudhry à présenter son exposé. Me Roach interviendra ensuite.

**Sujit Choudhry, Head of Chambers, Haki Chambers Global, as an individual:** Thank you, and good afternoon. I practise constitutional law and international law, both in Canada and globally. I'd like to thank the Standing Senate Committee on Human Rights and its chair, Senator Ataullahjan, for the opportunity to address the legal barriers on Canadian organizations to deliver humanitarian aid to Afghanistan.

On May 4 of this year, I, along with Professors Roach, Phoebe Okowa and Audrey Macklin, provided a written legal opinion to Attorney General Lametti on whether the payment of regular taxes or fees to governing authorities in Afghanistan by employees of humanitarian actors and/or by organizations that are funded by Canada to extract individuals from Afghanistan would violate subsection 83.03(b) of the Criminal Code. That opinion has been entered into evidence before the committee.

It is our understanding that the concern has been raised that the simple payment of regular taxes or fees to Afghan authorities — a routine, compelled and inescapable activity for individuals living under a governing authority — would constitute the provision of property or financial services to the Taliban with the knowledge that they would benefit the Taliban, in violation of subsection 83.03(b).

In our opinion, this conduct would not violate subsection 83.03(b) for the following three reasons: First, foreign governments cannot be a terrorist group under the Criminal Code, which means that taxes or fees paid to foreign governments cannot violate the code; second, if foreign governments can be a terrorist group, the payment of taxes or fees to the Taliban would not violate subsection 83.03(b); and third, if paying taxes or fees to the Taliban violates 83.03(b), it would have the absurd consequence of rendering inadmissible to Canada precisely the Afghans whom the Canadian government has pledged to resettle under the Immigration and Refugee Protection Act.

Today, I will be speaking to the first and third points and Professor Roach will speak to the second.

Section 83.03(b) prohibits the provision of property or financial services to a terrorist group. The Criminal Code defines a terrorist group as an entity, which is a person, group, trust, partnership or fund or an unincorporated association or organization. A group or entity does not include governments, let alone foreign governments.

The exclusion of foreign governments from the definition of a terrorist group is supported by the use of the term “government” in the Criminal Code. The term “government” refers to both Canadian and foreign governments interchangeably. The Criminal Code clearly differentiates between government and

**Me Sujit Choudhry, chef de Chambres, Haki Chambers Global, à titre personnel :** Merci, et bon après-midi. Je pratique le droit constitutionnel et le droit international, tant au Canada que dans le reste du monde. Je tiens à remercier le Comité sénatorial permanent des droits de la personne et sa présidente, la sénatrice Ataullahjan, de me donner l'occasion de parler des obstacles législatifs qui empêchent les organisations canadiennes d'offrir de l'aide humanitaire à l'Afghanistan.

Le 4 mai dernier, avec Kent Roach, Phoebe Okowa et Audrey Macklin, j'ai remis un avis juridique écrit au procureur général, M. Lametti. Il s'agissait de savoir si le paiement d'impôts ou de droits réguliers aux autorités afghanes par des employés d'acteurs humanitaires ou par des organisations financées par le Canada pour exfiltrer des personnes de l'Afghanistan violerait l'alinéa 83.03b) du Code criminel. Cet avis a été présenté au comité.

Nous croyons comprendre que le problème soulevé est que le simple versement d'impôts ou de droits ordinaires aux autorités afghanes, une pratique courante, obligatoire et inévitable pour qui vit dans un territoire soumis à une autorité gouvernementale, constituerait la fourniture de biens ou de services financiers aux talibans en pleine connaissance du fait qu'ils en profiteraient, ce qui va à l'encontre de l'alinéa 83.03b).

À notre avis, cette conduite ne contreviendrait pas à l'alinéa 83.03b) pour les trois raisons suivantes : premièrement, les gouvernements étrangers ne peuvent être un groupe terroriste aux termes du Code criminel, de sorte que les impôts ou les droits qui leur sont versés ne peuvent contrevenir au code; deuxièmement, si des gouvernements étrangers peuvent être un groupe terroriste, le paiement d'impôts ou de droits aux talibans ne contreviendrait pas à l'alinéa 83.03b); troisièmement, si le paiement d'impôts ou de droits aux talibans violait l'alinéa 83.03b), celui-ci aurait pour conséquence absurde de rendre inadmissibles au Canada précisément les Afghans que le gouvernement du Canada s'est engagé à réinstaller en vertu de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.

Aujourd'hui, je parlerai du premier et du troisième points, et Me Roach abordera le deuxième.

L'alinéa 83.03b) interdit la fourniture de biens ou de services financiers à un groupe terroriste. Le Code criminel définit un groupe terroriste comme une entité : personne, groupe, fiducie, société de personnes ou fonds, ou organisation ou association non dotée de la personnalité morale. La notion de groupe ou d'entité n'englobe pas les gouvernements, et encore moins les gouvernements étrangers.

L'exclusion des gouvernements étrangers de la définition de groupe terroriste est appuyée par l'utilisation du terme « gouvernement » dans le Code criminel. Ce terme désigne à la fois le gouvernement du Canada et les gouvernements étrangers de façon interchangeable. Le Code criminel établit clairement

entities that can constitute a terrorist group. It follows that taxes or fees paid to a foreign government do not violate 83.03(b).

The Criminal Code does not define what constitutes a foreign government. That term fails to be interpreted in accordance with its meaning under the rules of customary international law.

Under customary international law, the criterion for the existence of a government is effective control and not democratic legitimacy. The question of whether the Taliban is the government of Afghanistan under customary international law is to be determined by objective criteria. These criteria include whether the Taliban are in effective control of Afghanistan, whether they enjoy habitual obedience or acquiescence of the population, whether there are any rival governments and what dealings there are, if any, between the Taliban and foreign states.

On the basis of the evidence available to us at that time, it was our opinion that the Taliban are the government of Afghanistan, and that remains our opinion. They are in effective control of Afghanistan and enjoy habitual obedience or acquiescence of a significant proportion of the population. There are no rival governments. Moreover, there have been dealings between foreign states and the Taliban.

Most states no longer formally recognize foreign governments. Canada itself issued a statement abandoning the formal recognition of governments in 1988. Nonetheless, Canada has relied on non-recognition of the Taliban as one basis for its interpretation of section 83.03(b).

I note that in October 2022, it came to light that Canadian diplomats had appropriately been interacting with the Taliban on humanitarian issues since August 2021. If Canada deals with the Taliban as a government, it follows that the Taliban is a government under the Criminal Code and cannot simultaneously be a terrorist group. Taxes or fees paid to it do not violate section 83.03(b).

The Canadian government has publicly committed to resettling thousands of Afghans from inside of Afghanistan because they are at risk of persecution by the Taliban. If it is correct that an individual violates section 83.03(b) by paying taxes or fees to the Taliban, vast numbers of persons in Afghanistan will breach that provision on an ongoing basis.

The absurd consequence of the preferred interpretation would be that precisely the Afghans whom the Canadian government has pledged to resettle because of the risk they face from the Taliban could be inadmissible to Canada under section 36(2)(c) of the Immigration and Refugee Protection Act, or IRPA, which renders inadmissible to Canada foreign nationals on the basis of

une distinction entre le gouvernement et les entités qui peuvent constituer un groupe terroriste. Il s'ensuit que les impôts ou les droits payés à un gouvernement étranger ne contreviennent pas à l'alinéa 83.03b).

Le Code criminel ne définit pas ce qu'est un gouvernement étranger. Ce terme n'est pas interprété conformément aux règles du droit international coutumier.

En vertu du droit international coutumier, le critère de l'existence d'un gouvernement est le contrôle effectif qu'il exerce et non sa légitimité démocratique. La question de savoir si les talibans forment le gouvernement de l'Afghanistan en vertu du droit international coutumier doit être tranchée en fonction de critères objectifs : le contrôle effectif de l'Afghanistan par les talibans, l'obéissance habituelle ou l'acquiescement de la population, l'existence de gouvernements rivaux et les relations qui peuvent exister ou pas entre les talibans et les États étrangers.

À la lumière des éléments de preuve dont nous disposions au moment de l'avis, nous estimions que les talibans formaient le gouvernement de l'Afghanistan, et nous n'avons pas changé d'idée. Ils contrôlent effectivement l'Afghanistan et l'obéissance habituelle ou l'acquiescement d'une proportion importante de la population leur sont acquis. Il n'y a pas de gouvernements rivaux. De plus, il y a eu des échanges entre des États étrangers et les talibans.

La plupart des États n'appliquent plus la pratique qui consiste à reconnaître les gouvernements étrangers. Le Canada lui-même a publié une déclaration abandonnant cette pratique en 1988, ce qui ne l'a pas empêché de s'appuyer sur la non-reconnaissance des talibans pour interpréter l'alinéa 83.03b).

Je remarque qu'en octobre 2022, on a appris que des diplomates canadiens avaient des contacts, de façon tout à fait acceptable, avec les talibans à propos de questions humanitaires depuis août 2021. Si le Canada traite avec les talibans en tant que gouvernement, il s'ensuit que les talibans forment un gouvernement aux termes du Code criminel et ne peuvent pas simultanément constituer un groupe terroriste. Les impôts ou les droits qui lui sont payés ne contreviennent pas à l'alinéa 83.03b).

Le gouvernement du Canada s'est engagé publiquement à réinstaller des milliers d'Afghans qui vivent en Afghanistan parce qu'ils risquent d'être persécutés par les talibans. S'il est exact qu'on viole l'alinéa 83.03b) en payant des impôts ou des droits aux talibans, un nombre considérable de personnes en Afghanistan enfreignent constamment cette disposition.

La conséquence absurde de l'interprétation privilégiée serait que les Afghans que le gouvernement du Canada s'est engagé à réinstaller parce qu'ils sont à risque sous le régime taliban pourraient être interdits de territoire au Canada en vertu de l'alinéa 36(2)c) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, la LIPR, qui interdit de territoire au Canada les

criminality. Section 83.03(b) should be interpreted to avoid this absurd result. Thank you.

**The Chair:** Thank you, Mr. Choudhry.

**Kent Roach, Professor, Faculty of Law, University of Toronto, as an individual:** Thank you very much for this kind invitation. Just to elaborate, a purposive and Charter-compliant interpretation of section 83.03(b) should exempt humanitarian organizations who only pay taxes to the Taliban and have no intent or knowledge about any possible use of these funds for terrorism. If contrary to this primary submission, I would say that section 83.03(b), if it is broad enough to capture humanitarian aid, then it should be repealed or struck down by the courts as overbroad.

Section 83.03 was enacted after 9/11 to give effect to UN Security Council Resolution 1373 aimed at stopping terrorism financing of the kind that Osama bin Laden provided to al Qaeda. The payment of taxes, in my view, is not the type of provision of property or financial services targeted by section 83.02(b), which is a very serious offence, subject to 10 years imprisonment.

Assuming that the Taliban government can be listed as a terrorist group — and my colleague has told you that it cannot — the payment of tax should not be interpreted by either the Attorney General of Canada or the courts as a form of direct or indirect provision of property, financial or other related financial services that violate the code. Moreover, it should be interpreted in light of the Supreme Court of Canada's leading decision in *R. v. Khawaja* that excludes conduct in the ambit of terrorism offences that has the negligible risk of enhancing the ability of a terrorist group to carry out or facilitate a terrorist activity.

Now, I recognize that section 83.03(b) is wider than any of the other financing provisions used in the code. In my view, this renders the provision constitutionally suspect should it be applied to the provision of humanitarian aid. It is my opinion that courts would likely read in a terrorism-related purpose into section 83.03(b) to cure its overbreadth in relation to the legitimate and intended purpose of prohibiting the intentional financing of terrorism. Such concerns should influence the exercise of the Attorney General of Canada's prosecutorial discretion and the needed pre-charge approval to lay this charge.

Finally, to conclude and to reiterate, my primary position is that amendments to section 83.03(b) are not needed to allow humanitarian aid in Afghanistan. In the alternative — and unfortunately it would be too late for many — specific

étrangers pour criminalité. L'alinéa 83.03b) devrait être interprété de façon à éviter d'en arriver à cette absurdité. Merci.

**La présidente :** Merci, maître Choudhry.

**Me Kent Roach, professeur, Faculté de droit, Université de Toronto, à titre personnel :** Merci beaucoup de votre aimable invitation. Voici quelques précisions. Une interprétation conforme au but visé et à la Charte de l'alinéa 83.03b) devrait exempter les organisations humanitaires qui ne font que payer des impôts aux talibans et qui n'ont aucune intention de financer le terrorisme ni connaissance de l'utilisation possible de ces fonds à des fins terroristes. Si cet alinéa va à l'encontre de cette observation principale, je dirais que, s'il est suffisamment général pour s'étendre à l'aide humanitaire, il devrait être abrogé ou invalidé par les tribunaux parce qu'il a une trop grande portée.

L'article 83.03 a été promulgué après le 11 septembre pour donner effet à la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations unies visant à mettre fin au financement du terrorisme comme celui qu'Oussama ben Laden a fourni à Al-Qaïda. Le paiement d'impôts, à mon avis, n'est pas le genre de prestation de biens ou de services financiers visés par l'alinéa 83.02b), qui constitue une infraction très grave et passible d'une peine d'emprisonnement de 10 ans.

À supposer que le gouvernement taliban puisse être inscrit sur la liste des groupes terroristes — et mon collègue vous a dit que c'est impossible —, le paiement de l'impôt ne devrait pas être interprété par le procureur général du Canada ou les tribunaux comme une forme de fourniture directe ou indirecte de biens, services financiers ou connexes qui contrevient au code. De plus, la disposition devrait être interprétée à la lumière de l'arrêt de principe rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Khawaja*, excluant les actes de l'ordre des infractions de terrorisme qui présentent un risque négligeable d'accroître la capacité d'un groupe terroriste de se livrer à une activité terroriste ou de la faciliter.

J'admets que l'alinéa 83.03b) a une plus grande portée que toutes les autres dispositions sur le financement utilisées dans le code. À mon avis, cela rend la disposition douteuse sur le plan constitutionnel si elle s'applique à l'aide humanitaire. À mon avis, les tribunaux interpréteraient probablement l'alinéa 83.03b) en y ajoutant la notion de fin terroriste pour remédier à sa portée excessive par rapport à l'objectif légitime et recherché d'interdire le financement intentionnel du terrorisme. De telles préoccupations devraient influencer l'exercice du pouvoir discrétionnaire du procureur général du Canada en matière de poursuite et l'approbation préalable nécessaire pour porter cette accusation.

Enfin, pour conclure et réitérer mon opinion, ma position principale est qu'il n'est pas nécessaire de modifier l'alinéa 83.03b) pour autoriser l'aide humanitaire en Afghanistan. Ou alors — et il serait malheureusement trop tard

amendments could be made to allow humanitarian aid, as has been done in Australia and the U.K. However, if those alternatives were necessary — and it is our position that they are not if you give it a purposive and Charter-compliant interpretation — I would also recommend that serious consideration be given to repealing section 83.03(b) on the basis that it is overbroad to the legitimate purposes of preventing terrorism financing. Thank you very much.

**The Chair:** Thank you. We'll now proceed to questions from the senators. I generally don't like to ask a question right at the beginning, but Mr. Choudhry, I would like to ask you, in your opinion, are the Taliban suffering because NGOs on the ground are not providing them aid? We're actually harming the very people we want to help.

**Mr. Choudhry:** Senator, if I could rephrase your question, I think the question is are ordinary Afghans suffering, and I think the answer is correct. It leads me to this point, that whatever our political disagreements might be with the Taliban, whatever our views might be of its treatment of women, of its disregard for human rights and democracy, whatever our views might be of the fall of the government of Afghanistan, the people of Afghanistan should not be a casualty of that political disagreement.

The focus of our letter, and really the focus of our testimony, is on humanitarian assistance to make sure that the people of Afghanistan aren't victims of this political disagreement and that humanitarian aid isn't criminalized by organizations that simply want to help to prevent widespread famine in the months to come, which is a real risk.

**The Chair:** Thank you.

**Senator McPhedran:** Thank you to this committee for initiating this discussion today. I think it's crucial.

I am very heartened by the conclusion of both of our expert witnesses, and I just want to make sure that I've understood it correctly. In your expert opinions, there is actually not a need for an amendment in order for humanitarian aid to flow to Afghans in desperate straits. We all know that in August 2021, when Kabul fell and the Taliban officially retook the country, that it was described by virtually every source as the largest humanitarian disaster in the world at that time, and we all know that it's only gotten worse.

If I'm correct in understanding what you've said, may I ask you for your sense of why the Government of Canada would be continuing to take the position that they first need to amend the legislation? How is it that what sounds like a legal opinion has dictated everything that this government is currently doing to block humanitarian aid?

pour beaucoup —, des modifications précises pourraient être apportées pour autoriser l'aide humanitaire, comme cela a été fait en Australie et au Royaume-Uni. Si ces solutions de rechange étaient nécessaires — et nous sommes d'avis qu'elles ne le sont pas si vous donnez de la disposition une interprétation conforme au but visé et à la Charte —, je recommanderais également qu'on envisage sérieusement d'abroger l'alinéa 83.03b) au motif qu'il va trop loin dans le but légitime de prévenir le financement du terrorisme. Merci beaucoup.

**La présidente :** Merci. Passons maintenant aux questions des sénateurs. De façon générale, je n'aime pas poser une question dès le début, mais, maître Choudhry, je voudrais vous demander si, à votre avis, les talibans pâtissent parce que les ONG sur le terrain ne leur fournissent pas d'aide? Nous faisons du tort aux personnes mêmes que nous voulons aider.

**Me Choudhry :** Sénatrice, si vous me permettez de reformuler votre question, je crois que vous voulez savoir si les Afghans ordinaires souffrent de la situation. La réponse que vous avancez est exacte. Ce qui m'amène à ceci : quels que soient nos désaccords politiques avec les talibans, quoi que nous pensions du traitement qu'ils réservent aux femmes, de leur mépris des droits de la personne et de la démocratie, de la chute du gouvernement de l'Afghanistan, le peuple afghan ne devrait pas être la victime de ce désaccord politique.

L'objet de notre lettre et de notre témoignage, c'est l'aide humanitaire, car il faut éviter que le peuple afghan ne soit la victime de ce désaccord politique et que l'aide humanitaire ne soit criminalisée par des organisations qui veulent simplement aider à prévenir une famine généralisée dans les mois à venir, car il y a là un risque réel.

**La présidente :** Merci.

**La sénatrice McPhedran :** Je remercie le comité d'avoir lancé cette étude. Elle me semble cruciale.

Je suis très réconfortée par la conclusion des deux témoins experts, et je veux m'assurer d'avoir bien compris. Selon votre avis d'experts, il n'est pas vraiment nécessaire d'apporter une modification pour que l'aide humanitaire parvienne aux Afghans, qui sont dans une situation désespérée. Nous savons tous qu'en août 2021, lorsque Kaboul est tombée et que les talibans ont officiellement remis la main sur le pays, presque toutes les sources ont dit qu'il s'agissait de la plus grande catastrophe humanitaire au monde à l'époque, et nous savons tous que la situation n'a fait qu'empirer depuis.

Si je vous ai bien compris, puis-je vous demander pourquoi, à votre avis, le gouvernement du Canada continue d'affirmer qu'il doit d'abord modifier la loi? Comment se fait-il que ce qui semble n'être qu'un avis juridique dicte tout ce que ce gouvernement fait actuellement pour bloquer l'aide humanitaire?

**Mr. Roach:** Thank you for that question, Senator McPhedran. I do believe, although we have not seen the actual legal opinion, that it is a legal opinion that is blocking the government. But as we tried to do — and this opinion was prepared some months ago in recognition of the urgency of the situation — we have tried to make arguments that the *Khawaja* case is quite relevant, as well as the ability of the Attorney General of Canada to approve any terrorism prosecution before it is started. It may be — and I'm only speculating — that the government's legal advisers are looking at other countries that have crafted exemptions, but it's important to note that the government has generally been quite proud of the Anti-terrorism Act, 2001, and it has been upheld by the Supreme Court on a number of occasions.

The Supreme Court has also been very careful to say that it does not apply to conduct that presents a negligible risk of enhancing an ability to carry out acts of terrorism. In my view, section 83.03(b) sticks out like a sore thumb. Either it has to be read down through interpretation or, in my view, it is vulnerable to a Charter challenge. Now, obviously, waiting for either a successful Charter challenge, which could go all the way to the Supreme Court before it was finally decided and, in my judgment, likely to be successful; or even an amendment takes much time.

This is a case where, perhaps, an overly cautious legal opinion has slowed down the need to give much-needed humanitarian assistance. Although I'm not an expert on humanitarian assistance, I do know that some humanitarian groups that operate in Canada are simply going through their American arms in order to get humanitarian assistance to Afghanistan. To me, that seems beyond tragic and beyond ironic, given that the provision of humanitarian aid is essential to maintaining peace. Even Security Council Resolution 1373, where this all started, was very much tied not to providing funds for humanitarian reasons but to stop — legitimately, I would add — providing funds —

**The Chair:** Thank you, Professor Roach. I'm sorry, I have a list of senators. Senators, I just want to remind you that we have four minutes for questions and answers, and I can always put you on second round.

**Senator Omidvar:** Thank you to our witnesses for being here. This is not a new issue for senators. We have raised questions in the Senate. We have written letters to Minister Lametti. We continue to be told that the government is seized with the issue. I'm not quite sure how you can be seized with the issue for eight months and not provide any action.

Am I correct in hearing you say that amendments are not needed and that the Government of Canada could choose to craft an exemption to section 83.03(b) like some of our like-minded

**Me Roach :** Merci de votre question, sénatrice McPhedran. Je crois, bien que nous ne l'ayons pas vu, que c'est cet avis juridique qui bloque le gouvernement. Nous avons essayé, en produisant un avis il y a quelques mois à cause de l'urgence de la situation, de faire valoir que l'affaire *Khawaja* était tout à fait pertinente, tout comme la capacité du procureur général du Canada d'approuver toute poursuite pour terrorisme avant qu'elle ne puisse commencer. Il se peut — et c'est pure spéculation — que les conseillers juridiques du gouvernement étudient l'exemple d'autres pays qui ont mis en place des exemptions, mais il est important de noter que le gouvernement a été généralement très fier de la Loi anti-terroriste de 2001, qui a été maintenue par la Cour suprême à plusieurs reprises.

La Cour suprême a également pris grand soin de dire que la Loi antiterroriste ne s'applique pas aux actes qui présentent un risque négligeable d'accroître la capacité de commettre des actes de terrorisme. À mon avis, l'alinéa 83.03b) tranche avec le reste. Soit il faut en donner une interprétation limitative, soit, à mon avis, il est vulnérable à une contestation fondée sur la Charte. De toute évidence, il faudrait beaucoup de temps avant qu'une contestation fondée sur la Charte, contestation qui pourrait ne faire l'objet d'une décision finale, favorable à mon avis, qu'en Cour suprême, ou même que ne soit adoptée une modification.

Dans cette affaire, il est possible qu'un avis juridique trop prudent n'ait retardé la prestation d'une assistance humanitaire tout à fait nécessaire. Bien que je ne sois pas un expert de l'aide humanitaire, je sais que certains groupes humanitaires qui œuvrent au Canada passent simplement par leur antenne américaine pour acheminer de l'aide humanitaire en Afghanistan. À mon avis, c'est le comble du tragique et du paradoxal, car l'aide humanitaire est essentielle au maintien de la paix. Même la résolution 1373 du Conseil de sécurité, où tout a commencé, ne portait pas sur le versement de fonds pour des raisons humanitaires, mais visait plutôt à enrayer, légitimement selon moi, le financement de...

**La présidente :** Merci, maître Roach. Je suis désolée, mais de nombreux sénateurs ont des questions à poser. Honorables sénateurs, je vous rappelle que chacun à quatre minutes pour les questions et les réponses, et que je peux toujours inscrire des sénateurs au deuxième tour.

**La sénatrice Omidvar :** Merci aux témoins de leur présence. Ce n'est pas une question nouvelle pour les sénateurs. Nous avons soulevé des questions au Sénat. Nous avons écrit au ministre Lametti. On continue de nous répondre que le gouvernement est saisi de la question. Je ne vois pas très bien comment on peut être saisi de la question pendant huit mois et ne rien faire.

Vous ai-je bien compris? Aucune modification n'est nécessaire et le gouvernement du Canada pourrait décider d'établir une exemption à l'alinéa 83.03b) comme l'ont fait les

jurisdictions have done? In that exemption, would that be Afghanistan-specific or broader with respect to humanitarian aid to conflicted regions?

**Mr. Choudhry:** Maybe Professor Roach can speak to the exemptions in Australia and U.K. legislation because it would be useful for the senators to be aware of that.

**Mr. Roach:** Yes. In both of those countries, there are exemptions for providing aid of a humanitarian nature. I imagine that would be one model.

I want to make it clear that our primary position is that if this law is properly interpreted, no exemption is necessary. The issue of exemption is not an easy one, because we know that in some cases, a group that is classified as a terrorist group also provides humanitarian assistance. Although Australia and the U.K. have legislated humanitarian exceptions that do not apply specifically in Afghanistan but seem to me to be quite general, I think they also beg some questions. It's better simply to recognize that the legitimate ambit of the offence as it exists should not extend unless there is some nexus to terrorist activity.

**The Chair:** Mr. Roach, am I hearing correctly that you're saying Ottawa is misinterpreting its own laws?

**Mr. Roach:** In my view, yes, although it wouldn't be the first time that we disagreed with interpretations given by government lawyers. One of the concerns is whether the government is taking a very risk-averse interpretation of this provision. Private prosecutions are not allowed for terrorism crimes. They're not allowed for hate propaganda crimes because there's a sense that there has to be a government decision.

I find it difficult to understand, frankly, why the government seems to have taken the position that it does. Now, of course, you will be hearing from government representatives who get the last word, so you can make up your own minds.

[*Translation*]

**Senator Audette:** My question is for Mr. Roach.

You mentioned specific amendments to allow direct assistance for Afghans in Afghanistan. Could you elaborate on that procedure or that amendment? Maybe you did in your opening remarks, but I want to make sure I understand.

gouvernements de certains pays aux vues similaires aux nôtres? Cette exemption vaudrait-elle expressément pour l'Afghanistan ou serait-elle de portée plus large, s'appliquant à l'aide humanitaire consentie dans des régions en proie à des conflits?

**Me Choudhry :** Me Roach pourrait peut-être parler des exemptions prévues dans les lois australiennes et britanniques, car il serait utile que les sénateurs soient au courant.

**Me Roach :** Oui. Dans ces deux pays, il y a des exemptions pour l'aide humanitaire. J'imagine que c'est un modèle possible.

Qu'il soit clair que notre position première est que, pour peu que cette disposition soit correctement interprétée, aucune exemption n'est nécessaire. La question de l'exemption n'est pas facile, parce qu'on sait que dans certains cas, tel groupe classé comme terroriste fournit aussi de l'aide humanitaire. Bien que l'Australie et le Royaume-Uni aient légiféré pour prévoir des exemptions fondées sur des motifs humanitaires qui ne s'appliquent pas spécifiquement en Afghanistan, mais qui me semblent assez générales, ces exemptions soulèvent aussi des questions. Il vaut mieux simplement reconnaître que la portée légitime de l'infraction telle qu'elle existe ne devrait pas être étendue à moins qu'il n'y ait un lien quelconque avec l'activité terroriste.

**La présidente :** Maître Roach, ai-je bien compris? Vous dites qu'Ottawa interprète mal ses propres lois?

**Me Roach :** À mon avis, oui, bien que ce ne soit pas la première fois que nous sommes en désaccord sur les interprétations des juristes du gouvernement. Il y a lieu de se demander si le gouvernement n'adopte pas une interprétation très frileuse de cette disposition. Les poursuites privées ne sont pas permises pour les crimes de terrorisme. Elles ne sont pas autorisées non plus pour les crimes liés à la propagande haineuse parce qu'on a l'impression que c'est le gouvernement qui doit prendre une décision.

Franchement, j'ai du mal à comprendre pourquoi le gouvernement semble avoir adopté cette position. Bien sûr, vous allez entendre des représentants du gouvernement qui ont le dernier mot. Vous pourrez vous faire votre propre idée.

[*Français*]

**La sénatrice Audette :** Ma question s'adresse à M. Roach.

Vous avez parlé de modifications particulières permettant d'aider directement les Afghans en Afghanistan. Pourriez-vous donner des détails sur cette procédure ou cette modification? Peut-être l'avez-vous fait lors de vos remarques liminaires, mais je veux être sûre de bien comprendre.

[English]

**Mr. Roach:** Thank you, Senator Audette. If you went the legislative route, you could look at exemptions. The Australian law, for example, exempts from a terrorism participation offence an association that is only for the purpose of a humanitarian nature. Similarly, the British legislation exempts providing aid for a humanitarian nature.

But again, I would argue that if you go back to the *Khawaja* decision, the unanimous decision of the Supreme Court of Canada in giving both a purposive and a Charter-compliant interpretation to the law, such an amendment may not be necessary. If the government digs in its heels — which, to an extent, it probably already has — it might be that you want to look at an exemption of that nature.

But our primary position is that, on the law as it is written now, given the *Khawaja* case, it should not be interpreted to apply to giving humanitarian aid where there is no nexus, no knowledge and no intent in relation to an actual terrorist activity.

**Senator Pate:** My question is for both of you. Regarding the letter that was written on May 4 to Minister Lametti, what response, if any, have you received?

**Mr. Choudhry:** We've certainly had an exchange of views, I would say, with the Department of Justice. I would say that exchange of views was disappointing.

To give you some context, the four of us who wrote that letter came together quickly; we wrote it in three days. We're fairly strong-minded, independent lawyers, and we had no great difficulty coming to our conclusion, and we were very firm in our view. We didn't think it was even a close call, to be blunt. There are many issues in Canadian public law that are close calls, but in our respectful view, this is not one of them.

We shared that letter in May. We think, at that point, the government had a choice: It could either have reversed its legally incorrect decision of the code — and I note again that, notwithstanding Canada's position that the Taliban is a terrorist group and not recognized as the government of Afghanistan, since August 2021, in Qatar and elsewhere, our diplomats have appropriately been interacting with the Taliban on humanitarian issues. If they do that, then in our view, that blows apart the objection that the Taliban is not an entity that can be treated as a government, because the executive branch of the Canadian government is doing so.

But the other option at that juncture would have been to bring forth legislation on an emergency basis through an all-party consensus, to be passed on an expedited basis by both the House

[Traduction]

**Me Roach :** Merci, sénatrice Audette. Si on s'engage dans la voie d'une intervention législative, il serait possible d'envisager des exemptions. La loi australienne, par exemple, met une association qui n'est créée qu'à des fins humanitaires à l'abri de toute accusation pour participation à des activités terroristes. De même, la loi britannique exempte l'aide humanitaire.

Je soutiens que, si on revient à l'arrêt *Khawaja*, la décision unanime de la Cour suprême du Canada qui a donné une interprétation de la loi conforme au but visé et à la Charte, une telle modification n'est peut-être pas nécessaire. Si le gouvernement s'entête — ce qu'il a probablement déjà fait dans une certaine mesure —, il se peut que vous veuillez envisager une exemption de cette nature.

Mais notre position principale est que, compte tenu du libellé actuel de la loi et de l'arrêt *Khawaja*, la disposition ne devrait pas être interprétée comme s'appliquant à l'aide humanitaire lorsqu'il n'y a aucun lien, aucune connaissance et aucune intention relativement à une activité terroriste réelle.

**La sénatrice Pate :** Ma question s'adresse à vous deux. Avez-vous reçu une réponse à la lettre envoyée le 4 mai au ministre Lametti? Si oui, quelle est-elle?

**Me Choudhry :** Nous avons eu un échange de vues, je dirais, avec le ministère de la Justice, mais je qualifierais cet échange de décevant.

J'esquisse le contexte. Tous les quatre, nous nous sommes réunis rapidement; nous avons rédigé la lettre en trois jours. Nous sommes des avocats assez résolu et indépendants, et nous n'avons pas eu beaucoup de mal à en arriver à notre conclusion, et notre opinion était très fermement arrêtée. Pour être franc, nous ne pensions même pas qu'elle puisse être discutable. Il y a beaucoup de questions de droit public canadien qui peuvent aller dans un sens ou dans l'autre, mais, à notre humble avis, celle-ci n'était pas du nombre.

Nous avons communiqué cette lettre en mai. Nous croyons qu'à ce moment-là, le gouvernement aurait pu revenir sur son interprétation erronée du code. Je souligne encore une fois que, malgré la position du Canada selon laquelle les talibans constituent un groupe terroriste et qu'ils ne sont pas reconnus comme le gouvernement de l'Afghanistan, depuis août 2021, au Qatar et ailleurs, nos diplomates ont des contacts tout à fait normaux avec les talibans au sujet des questions humanitaires. S'ils ont ces contacts, alors, à notre avis, cela démolit l'objection selon laquelle les talibans ne peuvent pas être traités comme un gouvernement, car c'est ainsi que le pouvoir exécutif du gouvernement du Canada les traite.

L'autre possibilité, à ce moment-là, aurait été de présenter un projet de loi d'urgence qui, par consensus de tous les partis, serait adopté rapidement par la Chambre des communes et le

of Commons and the Senate. That certainly is an option before us, although I agree 100% with Kent Roach that our principal position is that such an amendment is not necessary. If the government's position is that it is necessary, then let's get on with it and get it done as soon as possible, because winter is here in Afghanistan. After 20 years of commitment to the people of Afghanistan, we certainly should not leave them to starve because of our disagreement with their government.

**Senator Pate:** Thank you. Is there anything you'd like to add, Professor Roach?

**Mr. Roach:** No, I completely agree with my colleague.

[Translation]

**Senator Miville-Dechêne:** It all seems Kafkaesque to me, as we have people who need help, on the one hand, and on the other hand, we have a government that says that it is too dangerous and that the Criminal Code does not allow it. We can't find a short-term solution to help these people, even though we participated in a war for years to help an entire people.

So is there another reason why the government is not prepared to act? I'm not an expert on this, but is because the authorities are afraid that the humanitarian aid will end up in the hands of the Taliban in the government and help the Taliban stay in power? Is that one of the reasons? Has it been brought up? Does it make sense?

[English]

**Mr. Roach:** Thank you, senator.

I guess it does seem a bit Kafkaesque, given that it really raises the issue of why you would ever prosecute someone for providing humanitarian aid that has the incidental effect of providing funds for the Taliban government.

I think the government has put a lot of stock in the fact that after 9/11 we did not go as far as some of our allies in enacting a broad-terrorism law. As I said, this provision really sticks out in its breadth. That raises two issues to me. There are basically two ways in our system that an overbroad law can be trimmed. One is through interpretation, and the Supreme Court of Canada has demonstrated a real preference for using interpretation when it comes to the anti-terrorism law. As I said, it has done so with the *Khawaja* case, and it did so in a number of other cases dealing with investigative hearings under the Anti-terrorism Act, or ATA. Alternatively, you can strike down a law.

Sénat. C'est certainement une option qui s'offre à nous, même si je suis tout à fait d'accord avec Kent Roach pour dire qu'une telle modification n'est pas nécessaire. Si la position du gouvernement va dans le sens contraire, alors allons-y et finissons-en le plus tôt possible, parce que l'hiver est là, en Afghanistan. Après 20 ans d'engagement envers le peuple afghan, nous ne devrions certainement pas le laisser mourir de faim à cause de notre désaccord avec son gouvernement.

**La sénatrice Pate :** Merci. Quelque chose à ajouter, maître Roach?

**Me Roach :** Non, je suis tout à fait d'accord avec mon collègue.

[Français]

**La sénatrice Miville-Dechêne :** Tout cela me semble kafkaïen, dans la mesure où on a des gens qui ont besoin d'aide, d'une part, et d'autre part, on a un gouvernement qui dit que c'est trop dangereux et que le Code criminel ne le permet pas. On n'arrive pas à trouver une solution à court terme pour aider ces gens alors qu'on a quand même participé à une guerre pendant des années pour justement venir en aide à tout un peuple.

Donc, y a-t-il une autre raison pour laquelle le gouvernement n'est pas prêt à bouger? Je ne suis pas une spécialiste du domaine, mais est-ce que les autorités craignent que l'aide humanitaire finisse par aboutir dans les mains des talibans du gouvernement et par aider les talibans à rester au pouvoir? Est-ce l'une des raisons? A-t-elle été invoquée? Cela a-t-il du sens?

[Traduction]

**Me Roach :** Merci, sénatrice.

Je suppose que cela semble un peu kafkaïen : pourquoi poursuivre quelqu'un pour avoir fourni une aide humanitaire qui a pour effet accessoire de fournir des fonds au gouvernement taliban?

Le gouvernement fait peut-être grand cas du fait que, après les attentats du 11 septembre, nous ne sommes pas allés aussi loin que certains de nos alliés en adoptant une vaste loi antiterroriste. Comme je l'ai dit, cette disposition se démarque vraiment par sa portée. Deux questions me viennent à l'esprit. Il y a essentiellement deux façons, dans notre système, de réduire la portée excessive d'une loi. Il y a d'abord l'interprétation, et la Cour suprême du Canada a montré une réelle préférence pour l'interprétation dans le cas de la Loi antiterroriste. Comme je l'ai dit, elle l'a fait dans l'affaire *Khawaja*, et elle l'a fait dans un certain nombre d'autres affaires concernant les investigations judiciaires en vertu de la Loi antiterroriste. L'autre possibilité, c'est l'abrogation de la disposition.

It's also important to know that the court is very unrelenting in its interpretation of what is over-broad. You don't have to prove to establish a violation of section 7 that every application of the law is over-broad; you only have to prove that one application is, in which case it then passes to the government to justify a limit on the section 7 right as fair, reasonable, necessary and proportionate. That has actually never happened in the history of the Charter of over 40 years.

I guess those are questions that you will be able to address to the government witnesses who will appear after us.

**Senator McPhedran:** I can't resist noting that I'm a former student of Professor Roach. It's lovely to have you with us. Mr. Choudhry, thank you for all your very good work as well.

I need to put my question into context. All of the ministers who could be answering these questions have been too busy to come to this committee today, and so we will be faced with civil servants who actually can't answer the questions we're discussing here. I think that needs to be on the record.

I also want to put into context that we are very close now to adjourning Parliament for the winter period. It is hovering at just above zero degrees in Kabul right now. The temperature predictions are that it will stay that cold and will only get colder. Parliament is not likely to come back for four, perhaps five, weeks, and that will be toward the end of January.

In your circles, have you heard of any movement by this government to do something, either to adjust the opinion or move with this emergency legislation that is so desperately needed? Any rumours, any idea?

**Mr. Choudhry:** Senator McPhedran, if I were asked, I would propose a double-barrelled approach along the lines of what you stated.

First, I would invite the Government of Canada to issue a formal legal opinion that is consistent with ours that the code, properly interpreted, doesn't criminalize the payment of fees by humanitarian organizations to the Taliban. But that would be bundled with a commitment to introduce narrowly targeted legislation to address this issue as a matter of the highest priority when Parliament reconvenes after Christmas, and to seek all-party agreement on it.

But I do think that some type of a statement that in fact this view is not correct would be a welcome development because it would avoid the perversity of what Professor Roach has indicated, which is that Canadian organizations are working through their counterparts or limbs in other countries to deliver aid to people in need.

Il importe également de savoir que la cour est très ferme dans son interprétation de ce qui est d'application trop générale. Inutile de prouver qu'il y a eu violation de l'article 7 dans chaque application trop générale; il suffit de prouver que cette application a été trop large dans un seul cas, et alors le gouvernement doit montrer qu'une limite à l'application de l'article 7 est juste, raisonnable, nécessaire et proportionnelle. Cela ne s'est jamais produit dans les 40 ans d'histoire de la Charte.

Je suppose que ce sont des questions que vous pourrez poser aux témoins du gouvernement qui comparaitront après nous.

**La sénatrice McPhedran :** Je ne peux m'empêcher de souligner que je suis une ancienne étudiante de Me Roach. C'est un plaisir de vous accueillir. Maître Choudhry, je vous remercie également de votre excellent travail.

Je dois situer le contexte de ma question. Tous les ministres qui pourraient répondre à ces questions sont trop occupés pour comparaître devant le comité aujourd'hui. Nous recevrons des fonctionnaires qui ne sont pas en mesure de répondre aux questions en cause. Il importe sans doute de le souligner.

Je tiens également à souligner que l'ajournement d'hiver est très proche. En ce moment, à Kaboul, il fait un peu plus de zéro. Selon les prévisions, la température restera tout aussi froide, voire plus froide. Il est peu probable que les travaux du Parlement reprennent avant quatre ou peut-être cinq semaines, ce qui nous mène à la fin de janvier.

Dans votre milieu, avez-vous entendu dire que le gouvernement songerait à faire quelque chose, soit pour modifier sa position, soit pour faire adopter la loi d'urgence dont nous avons si cruellement besoin? Des rumeurs? Une idée?

**Me Choudhry :** Sénatrice McPhedran, si on me demandait mon avis, je proposerais de faire deux choses dans le sens que vous suggérez.

Premièrement, j'inviterais le gouvernement du Canada à émettre un avis juridique officiel conforme au nôtre selon lequel le code, correctement interprété, ne criminalise pas le paiement de frais par des organisations humanitaires aux talibans. Mais cela serait assorti d'un engagement à présenter une mesure législative étroitement ciblée pour régler cette question en priorité lorsque le Parlement reprendra ses travaux après Noël, et à rechercher l'accord de tous les partis à ce sujet.

Je pense néanmoins qu'une déclaration indiquant que cette interprétation est fautive serait une bonne chose parce qu'elle effacerait la perversité de ce dont Me Roach a parlé, à savoir que les organisations canadiennes travaillent par l'entremise de leurs homologues ou membres dans d'autres pays pour fournir de l'aide aux personnes dans le besoin.

**Senator McPhedran:** Facing potentially five weeks if immediate action is not taken now along the lines of what has been laid out, the World Food Programme has already told us that there are at least one million Afghan children on the brink of starvation. This will only get worse in the five-plus weeks of the adjournment.

I would like to ask both of our experts: What kind of timeline do you think is reasonable here for the government, if indeed there were a will to take action?

**Mr. Roach:** Thank you, Senator McPhedran. As has been noted, the government has been seized with this issue for a while. I had forgotten our opinion was as early as May. It seems to me that's why I haven't really focused on the humanitarian exemption, because I just don't think it is possible, even with the greatest of cooperation and speed, to get this exemption passed.

I would also bring up that part of the architecture of the Anti-terrorism Act is 83.24, which says that no proceedings in respect of a terrorism offence, which includes this, shall be commenced without the consent of the Attorney General. I also think that some sort of a statement about why the Attorney General would not consent to the prosecution, someone giving humanitarian aid, this is also something that could be done, frankly, much quicker than legislation.

If the government didn't want to withdraw the legal opinion, it could also make a decision that it simply would not prosecute. Non-prosecution agreements, as you know, are quite common in the corporate world, and I think there's no particular reason why there could not be some similar statement made in the humanitarian and human rights world.

**Senator Omidvar:** You've given us three options. One, an amendment is not needed; two, exemptions can be crafted; and three, the government could agree to non-prosecution agreements. You're talking about a statement, both our witnesses are talking about statements. The Senate human rights report spot study on this possibly could be that powerful statement.

I'm struggling with my own conclusion to this, and I'd like your response. This is really not a matter of legislation or even policy. It's a matter of communications. It appears to me that the government is concerned that aid to Afghans will be interpreted as aid to the Taliban, and therefore, they would be in the crosshairs of public and global opinion. That's not a question. I just want you to respond to that.

**La sénatrice McPhedran :** Le Programme alimentaire mondial nous a déjà dit qu'il y a au moins un million d'enfants afghans qui sont au bord de la famine. La situation ne fera qu'empirer au cours des cinq semaines et plus d'ajournement.

J'aimerais demander à nos deux experts quel genre de délai, selon vous, serait raisonnable pour le gouvernement, s'il y avait effectivement une volonté d'agir.

**Me Roach :** Merci, sénatrice McPhedran. Comme on l'a mentionné, le gouvernement a été saisi de cette question depuis un certain temps. J'avais oublié que notre avis remontait à aussi loin que le mois de mai. Il me semble que c'est la raison pour laquelle je n'ai pas vraiment mis l'accent sur l'exemption humanitaire, parce que je ne pense tout simplement pas qu'il soit possible, même avec la plus grande coopération et la plus grande rapidité, de faire adopter cette exemption.

J'aimerais également souligner que l'article 83.24 de la Loi antiterroriste prévoit qu'aucune poursuite ne peut être intentée à l'égard d'une infraction de terrorisme, y compris celle-ci, sans le consentement du procureur général. Je pense aussi qu'une déclaration disant pourquoi le procureur général ne consentira pas à la poursuite, lorsque l'intéressé offre de l'aide humanitaire, est aussi une solution qui pourrait être apportée beaucoup plus rapidement qu'une loi.

Si le gouvernement ne voulait pas retirer l'avis juridique, il pourrait aussi décider de ne pas tenter de poursuites. Comme vous le savez, les accords de non-poursuite sont très courants dans le monde des affaires, et je ne vois aucune raison particulière pour laquelle on ne pourrait pas faire une déclaration semblable dans le monde des droits humanitaires et des droits de la personne.

**La sénatrice Omidvar :** Vous nous avez suggéré trois solutions. Premièrement, il n'est pas nécessaire d'apporter un amendement; deuxièmement, il est possible de prévoir des exemptions; et troisièmement, le gouvernement pourrait accepter des accords de non-poursuite. Vous parlez d'une déclaration; nos deux témoins parlent de déclarations. L'étude ponctuelle du rapport du Sénat sur les droits de la personne à ce sujet pourrait être une déclaration percutante.

J'ai du mal à tirer mes propres conclusions à ce sujet, et j'aimerais savoir ce que vous en pensez. Ce n'est pas vraiment une question de loi ou même de politique. C'est une question de communication. Il me semble que le gouvernement craint que l'aide aux Afghans ne soit interprétée comme une aide aux talibans et qu'il se retrouve donc dans le collimateur de l'opinion publique et mondiale. Ce n'est pas une question. J'aimerais simplement que vous répondiez à cela.

**Mr. Choudhry:** Senator, I think there is unreasonably written legal opinion that is at the root of this. It's deeply regrettable and we think it's wrong. I reiterate that there are many issues in Canadian public law on which there's room to disagree. In our respectful view, this is not one of them. This opinion, which we have not read but the results of which we are familiar with, is simply incorrect as a matter of law.

If I could add one thing to what Professor Roach said, because I think it's quite important. Section 83.24 says that:

Proceedings in respect of a terrorism offence or an offence under section 83.12 shall not be commenced without the consent of the Attorney General.

What Professor Roach says is eminently sensible and practical — that it would be entirely appropriate for the committee to address to the Attorney General a request that he exercise his power under 83.24 not to prosecute humanitarian organizations operating in Afghanistan who might otherwise run afoul of 83.03(b). That strikes me as a very positive step. It's a step that could be taken right away. And it picks up on Senator McPhedran's question, which was what we can do now, given that the Parliament is about to head into recess.

**Senator McPhedran:** In the short time that we have, we've established that there can be action. It is possible to rectify this horrendous situation.

Nobody has mentioned morality here, but this is highly questionable of the Government of Canada on a moral basis as well as in a legal and political basis. My question is this: Is there any good reason for the inaction that we are seeing?

**The Chair:** I will ask my question too. The House Committee did look at this issue, and there were several legislative options to address barriers to humanitarian aid and those were recommended during the committee study. What was the government's response? I want to know because it can be a matter of record.

I am someone who is familiar with and travelled extensively in Afghanistan, and I know how brutal the winters are in Kabul, so we talk about children starving, but we also talk about most of them do not have warm clothing, not even shoes. I go back to Peshawar, and I get news constantly. I'm constantly asked about this. Why?

I think Senator McPhedran nailed it. She said why is there a lack of will on the part of this government to move forward with this?

**Me Choudhry :** Sénatrice, je pense qu'il y a des avis juridiques rédigés de façon déraisonnable qui sont à la base de tout cela. C'est profondément regrettable et nous pensons que c'est mal. Je répète qu'il y a de nombreuses questions de droit public au Canada sur lesquelles on peut être en désaccord. À notre humble avis, ce n'est pas le cas ici. Cet avis, que nous n'avons pas lu, mais dont nous connaissons les résultats, est tout simplement erroné en droit.

J'aimerais ajouter une chose à ce que Me Roach a dit, car je crois que c'est très important. L'article 83.24 dit que :

Il ne peut être engagé de poursuite à l'égard d'une infraction de terrorisme ou de l'infraction prévue à l'article 83.12 sans le consentement du procureur général.

Ce que dit Me Roach est éminemment sensé et pratique, à savoir qu'il serait tout à fait approprié que le comité adresse au procureur général une demande pour qu'il exerce son pouvoir en vertu de l'article 83.24 de ne pas poursuivre en justice des organisations humanitaires opérant en Afghanistan qui pourraient autrement contrevenir à l'alinéa 83.03b). Cela me semble être une mesure très positive. C'est une mesure qui pourrait être prise immédiatement. Et cela rejoint la question de la sénatrice McPhedran, à savoir ce que nous pouvons faire maintenant, étant donné que le Parlement est sur le point de faire relâche.

**La sénatrice McPhedran :** Dans le peu de temps dont nous disposons, nous avons établi qu'il est possible d'agir. Il est possible de corriger cette situation épouvantable.

Personne n'a parlé de moralité ici, mais c'est très discutabile de la part du gouvernement du Canada sur le plan moral ainsi que sur le plan juridique et politique. Ma question est la suivante : y a-t-il une raison valable justifiant l'inaction dont nous sommes témoins?

**La présidente :** Je vais aussi poser ma question. Le comité de la Chambre s'est penché sur ce sujet, et plusieurs solutions législatives pour éliminer les obstacles à l'aide humanitaire ont été recommandées pendant l'étude du comité. Quelle a été la réponse du gouvernement? Je veux le savoir, car cela peut être consigné au compte rendu.

Je connais bien l'Afghanistan où j'ai beaucoup voyagé, et je sais à quel point les hivers sont rigoureux à Kaboul. On parle donc d'enfants qui meurent de faim, mais on dit aussi que la plupart d'entre eux n'ont pas de vêtements chauds, pas même des chaussures. Je retourne à Peshawar et je reçois constamment des nouvelles. On me pose constamment des questions à ce sujet. Pourquoi?

Je crois que la sénatrice McPhedran a mis le doigt dessus. Elle a demandé pourquoi le gouvernement n'avait pas la volonté d'aller de l'avant dans ce dossier.

**Mr. Choudhry:** I can't answer questions that are better answered by the government witnesses. I've provided this document to the clerk and I would hope that it be put into the record as well, as evidence. I provided a PDF of the government's response to the report of the Special Committee on Afghanistan. Senator, I would refer you to the government's response to recommendations 9, 10 and 11. In those responses, the Government of Canada says that legislative options should be looked at in response to precisely the same concerns being raised today in this committee. The government made that commitment. That report, as you know, was delivered months ago. Why there hasn't been any concrete initiatives taken since then, I can't answer.

**The Chair:** They made a commitment that they have not kept. Thank you.

**Mr. Choudhry:** Yes.

**Senator Omidvar:** I just wanted to say that the government agreed with almost all the recommendations of the House committee and clearly has not acted on them.

**The Chair:** I think we wanted that on the record. They agreed with the recommendations, but they have not done anything on it.

**Senator McPhedran:** I asked the question whether anybody could think of any good reason for this inaction, and no one has come up with a good reason for this inaction.

**The Chair:** Maybe there isn't a good reason, Senator McPhedran.

I want to thank the witnesses. Your testimony will greatly help us when we finish this study and put out a strong letter or recommendation. I think that's for the senators to decide. Let's see what happens with our study. I want to thank you.

I shall now introduce our second panel of witnesses. Each witness has been asked to make an opening statement of five minutes. We shall hear from all the witnesses and then turn to questions from the senators.

On behalf of the Aid for Afghanistan campaign, joining us by video conference, we have Amy Avis, General Counsel, Canadian Red Cross; at the table with us today we have Martin Fischer, Head of Policy, World Vision Canada; joining us by video conference from the Afghan Women's Organization Refugee and Immigrant Services, we have Asma Faizi, President, and Adeena Niazi, Executive Director.

I now invite Ms. Avis and Mr. Fischer to make their presentations, followed by Ms. Faizi and Ms. Niazi. Witnesses, can you please make sure your phones are off? In the previous

**Me Choudhry :** Je ne peux pas répondre à des questions auxquelles les témoins du gouvernement sont mieux placés que moi pour répondre. J'ai remis ce document au greffier et j'espère qu'il sera également versé au compte rendu, à titre de preuve. J'ai fourni une version PDF de la réponse du gouvernement au rapport du Comité spécial sur l'Afghanistan. Sénatrice, je vous renvoie à la réponse du gouvernement aux recommandations 9, 10 et 11. Dans sa réponse, le gouvernement du Canada dit que les options législatives seraient examinées pour répondre précisément aux préoccupations qui sont soulevées ici aujourd'hui. Le gouvernement a pris cet engagement. Comme vous le savez, ce rapport a été publié il y a des mois. Je ne peux pas vous dire pourquoi aucune initiative concrète n'a été prise depuis.

**La présidente :** Il a pris un engagement qu'il n'a pas tenu. Merci.

**Me Choudhry :** Oui.

**La sénatrice Omidvar :** Je voulais simplement dire que le gouvernement a accepté presque toutes les recommandations du comité de la Chambre, et qu'il n'y a manifestement pas donné suite.

**La présidente :** Nous voulions, je crois, que cela figure au compte rendu. Il a accepté les recommandations, mais il n'a rien fait.

**La sénatrice McPhedran :** J'ai demandé si quelqu'un pouvait trouver une bonne raison à cette inaction, et personne n'en a trouvé.

**La présidente :** Il n'y a peut-être pas de bonne raison, sénatrice McPhedran.

Je remercie les témoins. Votre témoignage nous aidera grandement lorsque nous terminerons notre étude et que nous formulerons une lettre ou une recommandation énergique. Je pense que c'est aux sénateurs de décider. Voyons ce qu'il adviendra de notre étude. Je tiens à vous remercier.

Je vais maintenant présenter notre deuxième groupe de témoins. Chaque témoin a été invité à faire une déclaration préliminaire de cinq minutes. Nous entendrons tous les témoins, puis nous passerons aux questions des sénateurs.

Au nom de la campagne Aide pour l'Afghanistan, nous accueillons, par vidéoconférence, Amy Avis, avocate générale, Croix-Rouge canadienne; Martin Fischer, responsable des politiques, à Vision mondiale Canada est avec nous à la table aujourd'hui. Par vidéoconférence, nous entendrons Me Asma Faizi, présidente, et Mme Adeena Niazi, directrice générale, Afghan Women's Organization Refugee and Immigrant Services.

J'invite maintenant Me Avis et M. Fischer à présenter leurs exposés, et ce sera ensuite au tour de Me Faizi et Mme Niazi. Chers témoins, pouvez-vous vous assurer que vos téléphones

panel, someone's phone kept ringing and it makes it difficult for our interpreters to hear. Thank you.

**Martin Fischer, Head of Policy, World Vision Canada:** Honourable senators, thank you for inviting us to contribute to your deliberations on the barriers affecting the delivery of humanitarian assistance in Afghanistan; assistance that is desperately needed and barriers that should and can be overcome, as our recommendations will highlight. I'm sharing my time with my colleague, Amy Avis, General Counsel for the Canadian Red Cross.

Both of our organizations are part of the Aid for Afghanistan campaign effort that brings together 18 Canadian humanitarian and human rights organizations who were active in Afghanistan before the Taliban took power and are keen to resume their work. We have designated funds on hold, materials and staff that stand ready to help but cannot. We're turning away Canadians who are looking to donate and engage, and as part of the campaign, close to 10,000 Canadians have signed a petition urging the Canadian government to remove all legal barriers preventing us from supporting our work on the ground.

You've heard about the deteriorating humanitarian situation in Afghanistan. One year on from momentous political change, hard-won development gains are clearly showing signs of erosion, and the situation for Afghans has never been more precarious. Political events coupled with the impacts of decades of conflict, cyclical natural disasters and increasing severity of climate-related shocks, as well as the compounding socio-economic effects lingering from the COVID-19 pandemic, are testing the resilience of Afghan communities, perhaps now more than ever. Families are being pushed to the brink, and child survival is at risk.

Senators, rather than repeating the staggering figures of humanitarian needs, allow me to read into the record one short story. Seven-month-old Miriam is severely malnourished and emblematic of how gaps in maternal, newborn and child health disproportionately impact children. Due to the lack of food and limited access to health services in their village, Miriam's family has already lost one child due to malnutrition. Now, family members are losing hope that Miriam will survive. She is very weak and cannot move a lot, says her mother. There are eight more villages neighbouring Miriam's village of 7,000 people, and none of them currently have access to health care services, posing a great risk to the survival of children experiencing acute malnutrition. The maternal and infant mortality rates in the area are also very high. Miriam's mother adds that it takes us around four hours to take a villager to see a doctor because we do not have any clinic or even a drugstore in our village.

sont éteints? Dans le groupe de témoins précédent, le téléphone de quelqu'un ne cessait de sonner, ce qui rendait difficile l'écoute de nos interprètes. Merci.

**Martin Fischer, responsable des politiques, Vision mondiale Canada :** Honorables sénateurs, je vous remercie de nous avoir invités à participer à vos délibérations sur les obstacles qui nuisent à la prestation de l'aide humanitaire en Afghanistan, une aide dont les gens ont désespérément besoin, et des obstacles qui devraient et peuvent être surmontés, comme nos recommandations le souligneront. Je partage mon temps de parole avec ma collègue, Amy Avis, avocate générale de la Croix-Rouge canadienne.

Nos deux organisations font partie de la campagne Aide pour l'Afghanistan, qui réunit 18 organisations canadiennes d'aide humanitaire et de défense des droits de la personne, qui étaient actives en Afghanistan avant que les talibans ne prennent le pouvoir, et qui ont hâte de reprendre leur travail. Nous avons des fonds réservés, du matériel et du personnel qui est prêt à aider, mais qui ne le peut pas. Nous devons dire non aux Canadiens qui cherchent à faire un don et à s'engager, et dans le cadre de la campagne, près de 10 000 Canadiens ont signé une pétition exhortant le gouvernement canadien à éliminer tous les obstacles juridiques qui nous empêchent de soutenir notre travail sur le terrain.

Vous avez entendu parler de la dégradation de la situation humanitaire en Afghanistan. Un an après un changement politique capital, les gains durement acquis en matière de développement montrent clairement des signes d'érosion, et la situation des Afghans n'a jamais été aussi précaire. Les événements politiques, conjugués aux conséquences de décennies de conflits, aux catastrophes naturelles cycliques et à la gravité croissante des chocs climatiques, ainsi que les effets socioéconomiques cumulatifs persistants de la pandémie de COVID-19, mettent à l'épreuve la résilience des communautés afghanes, peut-être plus que jamais. Les familles sont au bord du gouffre et la survie des enfants est menacée.

Honorables sénateurs, plutôt que de répéter les chiffres effarants des besoins humanitaires, permettez-moi de lire une petite histoire. Miriam, sept mois, souffre de malnutrition grave et illustre bien l'impact disproportionné des lacunes en matière de santé maternelle, néonatale et infantile sur les enfants. En raison du manque de nourriture et de l'accès limité aux services de santé dans son village, la famille de Miriam a déjà perdu un enfant à cause de la malnutrition. Maintenant, les membres de la famille perdent espoir que Miriam survive. Elle est très faible et ne peut pas bouger beaucoup, dit sa mère. Il y a huit autres villages à proximité du village de 7 000 habitants de Miriam, et aucun d'entre eux n'a actuellement accès à des services de santé, ce qui pose un grand risque pour la survie des enfants souffrant de malnutrition aiguë. Les taux de mortalité maternelle et infantile dans la région sont également très élevés. La mère de Miriam ajoute qu'il faut environ quatre heures pour emmener un

That's the situation we're facing and that's the situation we're looking to address once these barriers are removed.

**Amy Avis, General Counsel, Canadian Red Cross:** Honourable senators, Canadian humanitarian organizations are still unable to support ongoing work in Afghanistan. The position of the Canadian Red Cross and our sector partners is that there should be no limitation on the basis of geography for populations impacted by a humanitarian crisis. Impartial, life-saving humanitarian assistance must always be protected to ensure that it reaches those who need it most.

The barriers we are facing are twofold. Canadian aid organizations are unable to work in Afghanistan without fear of criminal prosecution or other penalties due to what the Canadian Red Cross and other sector partners believe is an overly restrictive interpretation of the Criminal Code and sanctions that do not have an express carve out for humanitarian action and life-saving aid, which does not align to that of other G7 nations. While the Red Cross recognizes states' authority and need to take measures to prevent and respond to terrorist activities and other fund diversion, it is also imperative that humanitarian action not be impeded. Further, we respectfully submit that many Canadian aid organizations are well experienced at working in complex contexts and have effective controls and strong local partnerships. The implication of those barriers, as shared very well by Martin Fischer, are that our shipments are paused, supplies are ageing in warehouses and organizations remain unable to continue to support critical programming.

Given the increasingly dire situation in Afghanistan, which is disproportionately affecting women and girls, we urgently ask the committee to consider the following recommendations:

That the sanctions regulations be revised to be brought in line with the UN Security Council Resolution 2615; that there be clarification and communication about the inapplicability of the Criminal Code to impartial humanitarian action; and that, to guard against this for future contexts, the Criminal Code be amended in order to allow for the inclusion of standing, well-crafted humanitarian carve outs.

Thank you for your time.

**The Chair:** Thank you. I will now turn to Ms. Faizi and Ms. Niazi for their statements.

villageois chez le médecin, car il n'y a pas de clinique ni même de pharmacie dans son village.

C'est la situation à laquelle nous faisons face et que nous cherchons à régler une fois ces obstacles éliminés.

**Me Amy Avis, avocate générale, Croix-Rouge canadienne :** Honorables sénateurs, les organisations humanitaires canadiennes ne sont toujours pas en mesure de soutenir le travail en cours en Afghanistan. La position de la Croix-Rouge canadienne et de nos partenaires sectoriels est qu'il ne devrait pas y avoir de limitation sur la base de la géographie pour les populations touchées par une crise humanitaire. L'aide humanitaire impartiale et vitale doit toujours être protégée pour qu'elle parvienne à ceux qui en ont le plus besoin.

Les obstacles auxquels nous faisons face sont de deux ordres. Les organismes d'aide canadiens sont incapables de travailler en Afghanistan sans craindre des poursuites criminelles ou d'autres sanctions en raison de ce que la Croix-Rouge canadienne et d'autres partenaires du secteur estiment être une interprétation trop restrictive du Code criminel, et des sanctions qui ne prévoient pas d'exclusion expresse pour l'action humanitaire et l'aide vitale, contrairement à celles des autres pays du G7. Bien que la Croix-Rouge reconnaisse l'autorité des États et la nécessité de prendre des mesures pour empêcher les activités terroristes et autres détournements de fonds, et y répondre, il est également impératif que l'action humanitaire ne soit pas entravée. De plus, nous vous soumettons respectueusement que de nombreux organismes d'aide canadiens ont une bonne expérience du travail dans des contextes complexes et disposent de contrôles efficaces et de solides partenariats locaux. Comme Martin Fischer l'a très bien dit, ces obstacles ont pour conséquence que nos expéditions sont interrompues, que les stocks vieillissent dans les entrepôts et que les organisations ne sont toujours pas en mesure de soutenir les programmes essentiels.

Compte tenu de la situation de plus en plus désastreuse en Afghanistan, qui touche de façon disproportionnée les femmes et les filles, nous demandons instamment au comité d'examiner les recommandations suivantes :

Que les règlements relatifs aux sanctions soient révisés pour qu'ils soient en conformité avec la résolution 2615 du Conseil de sécurité de l'ONU; qu'il y ait une clarification et une communication au sujet de l'inapplicabilité du Code criminel à une action humanitaire impartiale; et que, pour éviter que cela ne se reproduise à l'avenir, le Code criminel soit modifié afin de permettre l'inclusion d'exemptions humanitaires permanentes et bien conçues.

Je vous remercie de votre attention.

**La présidente :** Merci. Je vais maintenant céder la parole à Mmes Faizi et Niazi.

**Adeena Niazi, Executive Director, Afghan Women's Organization Refugee and Immigrant Services:** Thank you, Madam Chair and committee members, for the opportunity to allow Ms. Faizi and I to appear in front of you today.

For over 30 years, the Afghan Women's Organization Refugee and Immigrant Services, known as the AWO, has served our population, especially for those affected by war and persecution, with a special focus on women and their families. We have also sponsored thousands of Afghan refugees from across the world.

AWO was founded and led by Afghan women refugees and is a loyal advocate for refugee rights. It has also led similar educational projects for refugees in Pakistan and also inside Afghanistan, including a home-based underground school during the fall to the Taliban in the 1990s.

Currently, AWO is running education for all girls in Kabul.

Given the longstanding commitment and deep connection of our organization with the Afghan population in Canada and in Afghanistan, AWO is in a unique position to speak on the pressing issues that Afghans are facing at this time of crisis, including the barriers, which have been spoken about, that exist in the delivery of humanitarian assistance to Afghanistan.

We thank the Government of Canada for this longstanding and continued support to ensure stability and humanitarian rights in Afghanistan, as well as its investment in the areas of health, education and women's rights in Afghanistan. However, we are gravely concerned that Canada's investment in Afghanistan is severely threatened by the crisis that is happening right now. The humanitarian situation on the ground is much worse than we hear on the news. We receive calls from the people in Afghanistan every day, and the suffering of the people is heartbreaking.

Currently, there are more than 35 million displaced Afghans, and 80% of them are women and children. Starvation and winter make it very hard for them, in addition to not having a home or shelter. More than 24 million people are dependent upon their life savings and international assistance, and at least 1 million children are at risk of starvation.

Now, I will turn to Ms. Faizi to talk about our calls for action.

**Asma Faizi, President, Afghan Women's Organization Refugee and Immigrant Services:** Thank you, Madam Chair and the committee members.

**Adeena Niazi, directrice générale, Afghan Women's Organization Refugee and Immigrant Services :** Merci, madame la présidente et membres du comité, de donner l'occasion, à Me Faizi et moi-même, de comparaître devant vous aujourd'hui.

Depuis plus de 30 ans, l' Afghan Women's Organization Refugee and Immigrant Services, ou AWO, sert notre population, surtout les personnes touchées par la guerre et la persécution, en mettant l'accent sur les femmes et leurs familles. Nous avons également parrainé des milliers de réfugiés afghans de partout dans le monde.

L'AWO a été fondée et dirigée par des réfugiées afghanes, et est une loyale défenseuse des droits des réfugiés. Elle a également mené des projets éducatifs similaires pour les réfugiés au Pakistan et aussi en Afghanistan, y compris une école clandestine à domicile pendant l'automne, sous le régime taliban, dans les années 1990.

Actuellement, l'AWO dirige l'éducation pour toutes les filles à Kaboul.

Compte tenu de l'engagement de longue date de notre organisation et des liens profonds qu'elle entretient avec la population afghane au Canada et en Afghanistan, l'AWO est dans une position unique pour parler des problèmes urgents auxquels les Afghans sont confrontés en cette période de crise, y compris les obstacles dont on a parlé, qui existent dans l'acheminement de l'aide humanitaire en Afghanistan.

Nous remercions le gouvernement du Canada pour son soutien continu et de longue date visant à assurer la stabilité et les droits humanitaires en Afghanistan, ainsi que pour son investissement dans les domaines de la santé, de l'éducation et des droits des femmes en Afghanistan. Cependant, nous sommes très préoccupés par le fait que les investissements du Canada en Afghanistan sont gravement menacés par la crise qui sévit actuellement. La situation humanitaire sur le terrain est bien pire que ce qu'on entend aux nouvelles. Nous recevons chaque jour des appels de la population afghane, et la souffrance de la population est déchirante.

À l'heure actuelle, plus de 35 millions d'Afghans sont déplacés, et 80 % d'entre eux sont des femmes et des enfants. La famine et l'hiver leur rendent la vie très difficile, sans compter qu'ils n'ont ni maison ni abri. Plus de 24 millions de personnes n'ont que leurs économies et l'aide internationale pour vivre, et au moins un million d'enfants risquent de mourir de faim.

Je vais maintenant céder la parole à Me Faizi, qui vous parlera de nos appels à l'action.

**Me Asma Faizi, présidente, Afghan Women's Organization Refugee and Immigrant Services :** Merci, madame la présidente et membres du comité.

We have three calls for action. First, Canada should urgently remove current legislative barriers to humanitarian assistance that currently inhibit humanitarian organizations to deliver aid in Afghanistan. As an Afghan Canadian lawyer, I'm concerned about the negative effects that sanctions regimes and Canada's counterterrorism legislation are having on Afghans who most need humanitarian protection and assistance, and that instead of alleviating human suffering, they are causing more suffering.

Due to those barriers, we just heard that support from Canadian humanitarian organizations have been on hold at this crucial time. As Ms. Niazi mentioned, we have an all-girls orphanage in Afghanistan, and we are concerned about how to support them.

As part of Canada's Feminist International Assistance Policy, undertaking certain risks is acknowledged as fundamental to achieving its vision of meaningful social change. For that reason, more responsive, efficient and effective funding mechanisms and approaches are needed. We don't understand why it's taking so long to develop exemptions or other workarounds in light of the severity of the crisis in Afghanistan and the disproportionate impact it is having on women and children. Surely, Canada's laws aren't that much more complicated than those of all other major donors in Afghanistan, including the U.K., Australia, the U.S. and the EU, all of which have put forward exemptions or put in place other workarounds, some of them for more than a year now.

Further, to ensure that Afghans have the tools and resources they need, it's imperative that Canada increase its financial commitment to at least \$250 million for 2023 to reflect the drastically escalating needs.

Second, in addition to removing Canada's restrictions, Canada needs to work with the international community to remove other restrictions, with a long-eye view that aid should be given that opens up a pathway for reviving the economy and addressing needs beyond preventing academic collapse. Humanitarian actions cannot be segregated from the needs of the rest of the economy. Afghanistan needs a viable economy, with support from both the public and private sector, because humanitarian assistance alone will never be sufficient or sustainable.

Finally, Canada should work with Afghans and the diaspora to ensure that Afghan voices and local communities are meaningfully engaged and considered when making decisions regarding distribution of aid, which is consistent with Canada's feminist foreign affairs practices and international assistance policy. Once legislative barriers are removed, we need to ensure the accountability that aid assistance reaches the most vulnerable. Therefore, funds should only be allocated to NGOs

Nous avons trois appels à l'action. Premièrement, le Canada devrait éliminer de toute urgence les obstacles législatifs actuels à l'aide humanitaire qui empêchent actuellement les organisations humanitaires de fournir de l'aide en Afghanistan. En tant qu'avocate canadienne d'origine afghane, je suis préoccupée par les effets négatifs que les régimes de sanctions et la législation antiterroriste du Canada ont sur les Afghans qui ont le plus besoin de protection et d'aide humanitaire et qui, au lieu d'alléger la souffrance humaine, causent plus de souffrances.

En raison de ces obstacles, nous venons d'entendre que le soutien des organisations humanitaires canadiennes a été suspendu à ce moment crucial. Comme Mme Niazi l'a mentionné, nous avons un orphelinat de filles en Afghanistan, et nous sommes préoccupées par la façon de les soutenir.

La Politique d'aide internationale féministe du Canada reconnaît que la prise de certains risques est essentielle à la réalisation de sa vision d'un changement social significatif. C'est pourquoi il faut des mécanismes et des approches de financement plus souples, efficaces et efficaces. Nous ne comprenons pas pourquoi il faut tant de temps pour élaborer des exemptions ou d'autres solutions de rechange, compte tenu de la gravité de la crise en Afghanistan et de l'incidence disproportionnée qu'elle a sur les femmes et les enfants. Les lois du Canada ne sont certainement pas beaucoup plus compliquées que celles de tous les autres grands donateurs en Afghanistan, y compris le Royaume-Uni, l'Australie, les États-Unis et l'Union européenne, qui ont tous mis en place des exemptions ou d'autres solutions de rechange, dont certaines depuis plus d'un an maintenant.

De plus, pour veiller à ce que les Afghans aient les outils et les ressources dont ils ont besoin, il est impératif que le Canada augmente son engagement financier à au moins 250 millions de dollars pour 2023 afin de tenir compte de l'escalade radicale des besoins.

Deuxièmement, en plus de supprimer les restrictions qu'il impose, le Canada doit travailler avec la communauté internationale pour éliminer d'autres restrictions, en gardant à l'esprit que l'aide devrait être fournie de manière à ouvrir la voie à la relance de l'économie et à répondre à des besoins qui vont au-delà de la prévention de l'effondrement des établissements d'enseignement. Les interventions humanitaires ne peuvent être séparées des besoins du reste de l'économie. L'Afghanistan a besoin d'une économie viable, soutenue par les secteurs public et privé, car l'aide humanitaire ne suffira jamais à elle seule.

Enfin, le Canada devrait travailler avec les Afghans et la diaspora pour veiller à ce que les voix afghanes et les communautés locales soient véritablement mobilisées et prises en compte lorsqu'il s'agit de prendre des décisions concernant la distribution de l'aide, ce qui est conforme aux pratiques féministes du Canada en matière d'affaires étrangères et à la politique d'aide internationale. Une fois les obstacles législatifs éliminés, nous devons veiller à ce que l'aide internationale

and multilateral organizations that are independent, transparent and provide monitoring and reporting.

Thank you.

**The Chair:** Thank you very much for your presentations. We will now proceed to questions from senators.

Senators, I just want to remind you that we have four minutes for questions and answers. I can always put you on second round.

**Senator Omidvar:** Thank you so much to all our witnesses for being here today. The Red Cross, World Vision and the Afghan Women's Organization are valued partners of Global Affairs Canada, and I suspect that our government couldn't deliver on its international humanitarian objectives without partnership with your organizations.

Can you tell me what they have communicated to you? I'm sure you've had lots of back and forth with them trying to get an explanation. What information do you have from the department?

**Mr. Fischer:** Thank you, senator.

Maybe I can take a long view back to how this all began in the fall of last year. Every year, Global Affairs has a round of proposals, submissions and calls for chronic humanitarian emergencies. Afghanistan is obviously on the list of those. It was certainly on the list after the fall of the government.

From our perspective, the first time this became an issue from the Global Affairs side was when proposals were being developed for that chronic round in the fall of 2021. At least from our side, World Vision communicated to us that Afghanistan needed to be removed from a multi-country proposal and the funds should be reallocated. That was the first communication, I think, from Global Affairs to us as an implementing partner.

If I summarize the engagements we've had over the year and echo Mr. Choudhry and Mr. Roach's frustrations, there has been a lot. There have been communications with the Minister of Public Safety, the Minister of Justice, the Minister of International Development, the Minister of Foreign Affairs and the Prime Minister's Office over that duration as various constellations of a coalition.

The response has always been continued escalation of the following: "We are seized of it. We are working on something; we want to work on something." Now, as we are reaching the winter, as Mr. Choudhry has said, there's a little bit more

parvienne aux personnes les plus vulnérables. Par conséquent, les fonds ne devraient être attribués qu'aux ONG et aux organisations multilatérales qui sont indépendantes et transparentes, et qui fournissent un suivi et des rapports.

Merci.

**La présidente :** Merci beaucoup de vos exposés. Nous allons maintenant passer aux questions des sénateurs.

Honorables sénateurs, je vous rappelle que nous avons quatre minutes pour les questions et les réponses. Je peux toujours vous inscrire pour le deuxième tour.

**La sénatrice Omidvar :** Merci beaucoup à tous nos témoins d'être ici aujourd'hui. La Croix-Rouge, Vision mondiale et l'organisation des femmes afghanes sont de précieux partenaires d'Affaires mondiales Canada, et je soupçonne que notre gouvernement ne pourrait pas atteindre ses objectifs humanitaires internationaux sans un partenariat avec vos organisations.

Pouvez-vous me dire ce qu'il vous a communiqué? Je suis sûre que vous avez eu beaucoup d'échanges avec lui pour essayer d'obtenir une explication. Quels renseignements avez-vous obtenus du ministère?

**M. Fischer :** Merci, sénatrice.

Je pourrais peut-être vous dire comment tout cela a commencé, à l'automne de l'an dernier. Chaque année, Affaires mondiales présente une série de propositions, de soumissions et d'appels pour des urgences humanitaires chroniques. L'Afghanistan figure évidemment sur la liste. C'était certainement sur la liste après la chute du gouvernement.

De notre point de vue, la première fois que le problème s'est posé du côté d'Affaires mondiales, c'est lors de l'élaboration de propositions pour ces urgences chroniques, à l'automne 2021. Du moins de notre côté, Vision mondiale nous a fait savoir que l'Afghanistan devait être retiré d'une proposition multi-pays et que les fonds devaient être réaffectés. C'était la première communication, je crois, d'Affaires mondiales Canada à titre de partenaire de mise en œuvre.

Si je résume les engagements que nous avons pris au cours de l'année, et que je me fais l'écho des frustrations de Me Choudhry et de Me Roach, les communications ont été nombreuses. Nous avons communiqué avec le ministre de la Sécurité publique, le ministre de la Justice, le ministre du Développement international, la ministre des Affaires étrangères et le Cabinet du premier ministre pendant cette période, en tant que divers membres d'une coalition.

La réponse a toujours été le même refrain : « Nous en sommes saisis. Nous travaillons sur quelque chose; nous voulons travailler sur quelque chose. » Maintenant que nous approchons de l'hiver, comme l'a dit Me Choudhry, il y a un peu plus de

communication that perhaps something might be imminent. We've heard that before as well.

Normally, you don't hear humanitarian organizations come to committees and express a degree of frustration, but I think it's fair to express a high degree of frustration, and we're not quite sure where to target that frustration. I think we have had constructive engagements with all those folks we've engaged with. I cannot assume that anybody is not acting in good faith.

I think we have similar questions as Mr. Choudhry: What does it take and what is the barrier?

**Senator Omidvar:** Is this the first time that you have experienced the anti-terrorism code being interpreted in this way to prevent your delivery of humanitarian aid to conflicted parts of the world?

**Ms. Avis:** It's fair to say that we've never encountered it as a barrier. I think it's important to also talk about the sanctions regime because I think that the two together have made an unprecedented challenge for Canadian aid organizations. I think that's what makes this context in Afghanistan unique.

**Senator McPhedran:** Thank you very much. I will ask each of the witnesses to respond to this. Before I do, I just want to acknowledge the work, the dedication and the fact that you're here today, the tenacity that you all bring to this. In particular, Adeena Niazi. I remember when you were taking money into Afghanistan under a burka, and the situation is even worse now. It's hard to believe that I'm saying those words 20-plus years later.

My question to all of you: In all of your communications, in all of your meetings, is there one good reason that you've been given by the Government of Canada representatives — cabinet ministers, all the way through the system — why we're in this situation today facing six million people on the brink of starvation, including more than one million children?

**Ms. Faizi:** We've had a number of meetings, and what we repeatedly get told is that we understand that there's a problem, there's an acknowledgement there's a problem and that they're working on it. As Mr. Fischer indicated, "The solution is imminent," is what we keep hearing, and we've been hearing that for months.

You asked about morality. At what point does the situation in Afghanistan — which is already unprecedented — need to get worse before our government gets its act together and actually does something?

communications selon lesquelles une solution pourrait être imminente. Nous avons également déjà entendu cela.

Normalement, on n'entend pas les organisations humanitaires venir témoigner devant les comités et exprimer un certain degré de frustration, mais je pense qu'il est juste d'exprimer un degré élevé de frustration, et nous ne savons pas trop vers qui la cibler. Je pense que nous avons eu des échanges constructifs avec toutes les personnes avec qui nous avons discuté. Je ne peux pas présupposer de la mauvaise foi de qui que ce soit.

Je pense que nous avons des questions semblables à celles de Me Choudhry : que faut-il faire de plus et quel est l'obstacle?

**La sénatrice Omidvar :** Est-ce la première fois que la Loi antiterroriste est interprétée de cette façon pour vous empêcher de fournir de l'aide humanitaire à des régions du monde en conflit?

**Me Avis :** Il est juste de dire que cela n'avait jamais été un obstacle. Je crois qu'il est important de parler aussi du régime de sanctions parce que c'est, je pense, la conjugaison des deux qui a posé des difficultés sans précédent aux organisations d'aide canadiennes. C'est, à mon avis, ce qui rend ce contexte unique en Afghanistan.

**La sénatrice McPhedran :** Merci beaucoup. Je vais demander à chacun des témoins de répondre. Avant de le faire, je tiens à souligner votre travail, votre dévouement et le fait que vous êtes ici aujourd'hui, la ténacité dont vous faites tous preuve. Je pense notamment à Adeena Niazi. Je me souviens de l'époque où vous apportiez de l'argent en Afghanistan sous une burka, et la situation est encore pire aujourd'hui. Il est difficile de croire que je prononce ces mots 20 ans plus tard.

Ma question s'adresse à vous tous. Dans toutes vos communications, dans toutes vos réunions, y a-t-il une bonne raison qui vous a été donnée par les représentants du gouvernement du Canada — les ministres du Cabinet, Pourquoi sommes-nous aujourd'hui dans une situation où six millions de personnes, dont plus d'un million d'enfants, sont au bord de la famine?

**Me Faizi :** Nous avons tenu un certain nombre de réunions, et on nous répète sans cesse qu'on comprend qu'il y a un problème, qu'on reconnaît qu'il y a un problème et qu'on y travaille. Comme l'a dit M. Fischer, « la solution est imminente », c'est ce que nous entendons constamment, et ce, depuis des mois.

Vous avez posé une question sur la moralité. Jusqu'à quel point la situation en Afghanistan — qui est déjà sans précédent — doit-elle s'aggraver pour que notre gouvernement se décide à agir et à faire vraiment quelque chose?

As Mr. Fischer mentioned, this issue has been raised with the government since September 2021. The special House committee had extended studies, lots of witnesses provided evidence. There was a report that acknowledged the urgency of the situation. In June, there was a meeting we had with the Minister of International Development. At the end of June, we were told they were aware, they were going to do something. We got the response from the government in October 2002 agreeing to those recommendations, and here we are in December and nothing has been done.

**Ms. Niazi:** If I can add, I don't see any reasons that we can justify the starvation of children at this moment when they are frozen to death without shelter. I don't see any justification for us to be limited in providing services to the girls' orphanage who depend on our donations.

Now, we haven't paid the rent to the landlord, and the landlord, of course, is a generous person; he could throw us on the street. So I don't think anything justifies this situation.

Thank you for your comment and thanks for your support for standing beside us for many years.

Yes, during the period in the 1990s when the Taliban were there, I could go with a burka across the border. Now the Pakistani border is closed. We cannot go like that. I used to go that way to enter Afghanistan. Now we cannot even go in person to Afghanistan to meet them, to provide something locally. The barriers are even worse than they were before.

**Senator McPhedran:** Thank you.

**The Chair:** Mr. Fischer, would you like to add something to that?

**Mr. Fischer:** I can speak for World Vision and other humanitarian organizations. There are controls in place that we all have put in place that prevents precisely and mitigate the risks that are laid out in funds doing things and supporting individuals that they're not supposed to support. As Ms. Avis has said, while we have operated in similar challenging contexts where you perhaps bump up against these rules, we have not encountered a similar interpretation that has a chilling effect.

I think that's important for two reasons. Registered charities have very clear financial reporting obligations to the CRA. We're not talking about unregistered charities being allowed to do these kinds of activities that are specifically spelled out in various international and legal doctrines.

Comme M. Fischer l'a mentionné, cette question a été portée à l'attention du gouvernement depuis septembre 2021. Le comité spécial de la Chambre a fait des études approfondies et beaucoup de témoins ont témoigné. Un rapport a reconnu l'urgence de la situation. En juin, nous avons eu une rencontre avec le ministre du Développement international. À la fin de juin, on nous a dit qu'on était au courant, qu'on allait faire quelque chose. Nous avons reçu, en octobre, la réponse du gouvernement, qui acceptait ces recommandations, et nous voici en décembre, mais rien n'a été fait.

**Mme Niazi :** Si vous me permettez d'ajouter quelque chose, je ne vois aucune raison pour laquelle nous pourrions justifier la famine des enfants en ce moment, alors qu'ils meurent de froid et sont sans abri. Je ne vois pas pourquoi nous devrions nous limiter à fournir des services à l'orphelinat des filles qui dépendent de nos dons.

Nous n'avons pas payé le loyer au propriétaire, qui est bien sûr une personne généreuse, car il pourrait nous jeter à la rue. Je ne pense donc pas que quoi que ce soit justifie cette situation.

Je vous remercie de vos paroles et du soutien que vous nous apportez depuis de nombreuses années.

Oui, pendant la période des années 1990 où les talibans étaient là, je pouvais traverser la frontière en portant une burka. Maintenant, la frontière pakistanaise est fermée. Nous ne pouvons plus la traverser ainsi. J'avais l'habitude d'aller en Afghanistan. Maintenant, nous ne pouvons même pas aller en personne en Afghanistan pour rencontrer les gens, pour leur fournir quelque chose localement. Les obstacles sont encore pires qu'auparavant.

**La sénatrice McPhedran :** Merci.

**La présidente :** Monsieur Fischer, voulez-vous ajouter quelque chose?

**M. Fischer :** Je peux parler au nom de Vision mondiale et d'autres organisations humanitaires. Nous avons tous mis en place des mesures de contrôle qui préviennent précisément et atténuent les risques liés aux fonds qui soutiennent des personnes qu'elles ne sont pas censées appuyer. Comme Me Avis l'a dit, même si nous avons fonctionné dans des contextes difficiles semblables où nous nous heurtons à ces règles, nous n'avons pas eu à faire face jusqu'ici à une interprétation semblable qui a un effet paralysant.

Je pense que c'est important pour deux raisons. Les organismes de bienfaisance enregistrés ont des obligations très claires en matière de rapports financiers envers l'ARC. Nous ne parlons pas d'organismes de bienfaisance non enregistrés qui seraient autorisés à mener ce genre d'activités qui sont expressément énoncées dans diverses doctrines juridiques et internationales.

The larger and certainly medium-sized humanitarian organizations, the checks and balances we have in place, from memoranda of understanding to very clear beneficiary lists, to screenings, to third party screenings, the list goes on and on. We know how to do this and we know how to mitigate risks. All we're asking is for the government to follow their talk and allow us to do things that we're doing in similar contexts as well. This is not new to us. The challenge is new, but the situation and the risk mitigation we have in place are not new to us.

[*Translation*]

**Senator Audette:** Across the planet, every time we hear — in the media, in the news, or through our connections and friends — about women disappearing and how women's rights are being violated or they are being prevented from accessing a right that I believe is normal, which is the right to an education, it makes me react.

The work you do is precious. It is important and you put energy into it. Unfortunately, I don't have your expertise, so I'd like you to give us some details about the suffering and difficulties that Afghan women are experiencing right now. Can you tell us how your work has been affected by the suspension of government assistance?

You have an opportunity to guide us and propose actions and recommendations; I would like to hear from you on that, as well.

[*English*]

**Ms. Faizi:** As Senator McPhedran mentioned, the situation has gotten worse than the last time the Taliban were around. Women are facing restrictions on many fronts, starting with education, as mentioned. Girls are banned from going to school once they reach the age of 12. This effectively bans girls from higher education. You can't have a gap and enter high school afterwards or anything. It's effectively ensuring that women stay home after the age of 12. This situation can be found in no other country in the world.

The women that are currently in post-secondary education are being restricted in terms of the majors they can take. They're being restricted from taking majors in the areas of journalism, engineering and economics. These are deemed not to be appropriate for them, or something they cannot handle.

The only options they have are essentially literature or some other option, and again, those for the few who are in post-secondary education right now.

Les organisations humanitaires de grande taille et certainement de taille moyenne, les freins et contrepoids que nous avons mis en place, depuis les protocoles d'entente jusqu'aux listes de bénéficiaires très claires, en passant par les examens préalables et les examens par des tiers, la liste est longue. Nous savons comment procéder et comment atténuer les risques. Tout ce que nous demandons, c'est que le gouvernement respecte sa parole et nous permette de fonctionner comme nous le faisons dans des contextes semblables également. Ce n'est pas nouveau pour nous. Le défi est nouveau, mais la situation et les mesures d'atténuation des risques que nous avons mises en place ne sont pas nouvelles pour nous.

[*Français*]

**La sénatrice Audette :** À travers la planète, chaque fois qu'on entend parler — dans les médias, dans les nouvelles ou par l'entremise de nos relations et de nos amis — de la disparition de femmes et de la façon dont on brise les droits des femmes ou on les empêche d'avoir accès à un droit que j'estime normal, soit le droit à l'éducation, cela me fait réagir.

Le travail que vous faites est précieux. Il est important et vous y mettez de l'énergie. Je n'ai malheureusement pas votre expertise, alors j'aimerais que vous nous donniez des détails sur la souffrance et les difficultés que les femmes afghanes vivent actuellement. Pouvez-vous nous dire comment votre travail a été affecté par la suspension de l'aide gouvernementale?

Vous avez l'occasion de nous guider et de nous proposer des actions et des recommandations; j'aimerais également vous entendre à ce sujet.

[*Traduction*]

**Me Faizi :** Comme la sénatrice McPhedran l'a dit, la situation s'est détériorée depuis la dernière fois où les talibans étaient au pouvoir. Les femmes font face à des restrictions sur de nombreux fronts, à commencer par l'éducation, comme je l'ai dit. On interdit aux filles d'aller à l'école lorsqu'elles atteignent l'âge de 12 ans. Cela a pour effet d'interdire aux filles de faire des études supérieures. Elles ne peuvent interrompre leurs études quelques années et entrer à l'école secondaire par la suite. On s'assure ainsi que les femmes restent à la maison après l'âge de 12 ans. Cette situation n'existe dans aucun autre pays au monde.

Les femmes qui font actuellement des études postsecondaires sont limitées en ce qui concerne les spécialisations qu'elles peuvent étudier. On les empêche de se spécialiser dans les domaines du journalisme, de l'ingénierie et de l'économie. On juge que ces études sont inappropriées pour elles ou qu'elles ne peuvent les réussir.

Les seules options qui s'offrent à elles sont essentiellement la littérature ou une autre option, et encore une fois, celles qui s'adressent aux quelques femmes qui font des études postsecondaires en ce moment.

There are barriers to health. A few were mentioned by Mr. Fischer in terms of access to health care, given their restrictions on movement for women. They're not able to leave their home unless they have a male relative escorting them. A lot of these clinics have essentially closed down so they need to travel quite a way to get to these locations. They're facing access to health care, which is another barrier they're facing along with scarcity of food, clean water and hygiene products. A lot of our people are in desperate situations and are forced to sell their assets and make other desperate decisions that impact their dignity.

In terms of employment, women have been barred from working in most government institutions. In some cases, women have been told to select a male relative to come and replace them. How does that work in a society? In a place where someone has probably worked for 20 years, to just say to get them to replace someone.

In May 2022, there was an order that all female presenters and reporters on TV were to cover their faces on air. Women can no longer hold political office. Obviously, getting to work has become more difficult for those lucky to have these jobs. I'm not even talking about the security situation. There are restrictions on their freedom of movement, expression and peaceful assemble, and they're being banned from holding protests. They're being detained and beaten.

The situation is extremely dire, but the most dire situation right now is the humanitarian aspect. They need food, water and shelter. Once we get over and are able to have sustainability there, then I think we can move on and talk about other development opportunities that should be open to them.

**Senator Miville-Dechêne:** I have a question for the Red Cross and World Vision. I'm trying to understand. Right now the Canadian branches of those two charities are not on the ground at all in Afghanistan. I'm a little confused, because it seems to me the Red Cross said that there were some shipments on pause. Do you have a skeleton crew there or nobody?

I'm trying to get a sense — because, obviously, the humanitarian needs are absolutely enormous. What was your contribution before all that happened? Can you measure how important Canadian humanitarian aid is among all others? We're not such a huge country. I'm not saying the needs are not enormous, I'm just asking, what do you think has been taken away from those women and children?

**Mr. Fischer:** Thank you, senator. I think most of the humanitarian organizations operate in what's called either a

Il y a des obstacles à la santé. M. Fischer en a mentionné quelques-unes en ce qui concerne l'accès aux soins de santé, compte tenu des restrictions imposées aux déplacements des femmes. Elles ne peuvent pas quitter leur domicile à moins d'être accompagnées par un parent de sexe masculin. Comme un grand nombre de cliniques ont essentiellement fermé leurs portes, elles doivent parcourir de longues distances pour s'y rendre. L'accès aux soins de santé est un autre obstacle auquel elles font face, de même que la pénurie de nourriture, d'eau potable et de produits d'hygiène. Beaucoup de nos gens sont dans une situation désespérée et sont forcés de vendre leurs actifs et de prendre d'autres décisions désespérées qui leur enlèvent toute dignité.

Pour ce qui est de l'emploi, les femmes n'ont pas le droit de travailler dans la plupart des institutions gouvernementales. Dans certains cas, on a dit aux femmes de choisir un homme de leur famille pour les remplacer. Comment cela peut-il être accepté dans une société? Quand une personne travaille peut-être depuis 20 ans à un endroit, on décide simplement de la remplacer.

En mai 2022, on a ordonné que toutes les présentatrices et les journalistes à la télévision couvrent leur visage lorsqu'elles sont en ondes. Les femmes ne peuvent plus occuper un poste politique. De toute évidence, il est devenu plus difficile de se rendre au travail pour celles qui ont la chance d'occuper encore un emploi, et je ne parle même pas de la sécurité. Il y a des restrictions à leur liberté de mouvement, d'expression et de réunion pacifique, et on leur interdit de tenir des manifestations. Celles qui défient ces ordres sont détenues et battues.

La situation est extrêmement grave, mais l'aspect le plus désastreux à l'heure actuelle est la crise humanitaire. La population a besoin de nourriture, d'eau et d'abris. Une fois que nous serons en mesure d'assurer la durabilité, je pense que nous pourrions aller de l'avant et parler d'autres possibilités de développement qui devraient lui être offertes.

**La sénatrice Miville-Dechêne :** J'ai une question pour la Croix-Rouge et Vision mondiale. J'essaie de comprendre. À l'heure actuelle, les filiales canadiennes de ces deux organismes de bienfaisance ne sont pas du tout sur le terrain en Afghanistan. Je suis un peu confuse, car il me semble que la Croix-Rouge a dit que certains envois étaient en attente. Avez-vous une équipe réduite sur place ou non?

J'essaie de me faire une idée — parce que, de toute évidence, les besoins humanitaires sont absolument énormes. Quelle était votre contribution avant tout cela? Pouvez-vous mesurer l'importance de l'aide humanitaire canadienne parmi toutes les autres? Notre pays n'est pas si vaste. Je ne dis pas que les besoins ne sont pas énormes, mais je vous demande simplement ce qu'on a enlevé à ces femmes et à ces enfants.

**M. Fischer :** Merci, sénatrice. Je pense que la plupart des organisations humanitaires fonctionnent selon ce qu'on appelle

federated or a partnership model. In World Vision's case, you have World Vision Canada, World Vision United States, World Vision Germany and then, obviously, World Vision Afghanistan as the implementing partner or as the field office. The way that World Vision Afghanistan is able to operate is by pooling funds from the different, what we call, support offices. Right now, we would have funds both private and public from other countries that have been able to overcome the legal barriers in their contexts. In some contexts, really quickly. I think the U.S. was issuing what they called general licences to the humanitarian partners. That's how our field offices are still able to operate.

For the Canadian partners, it means that we're not able to engage — and this gets to your second question — Canadians for private fundraising. It's kind of a hypothetical, what we would be able to raise, but I think given the extreme humanitarian situation, you're likely to see large multi-partner appeals that go over the duration of many months that are able to raise in the millions.

On the contractual side, I have a list of things that we had to stop, so it's hard to say how much is actually being left on the table from the Government of Canada because they have also not been able to launch an appeal with their Canadian partners that would see the infusion of additional funds. While I think it is important — I give the government credit on one thing — that they have ponied up more money, sure, but none of that money has been able to be funnelled through Canadian partners.

Ministers are correct when they say they are increasing their funds. That's true, but it's not going through Canadian partners. Most importantly, we're not able to engage Canadians. We know Afghanistan is one of the very few places for which, when we launch appeals, there's a tremendous outpouring of solidarity and compassion. Not to be able to do that as the situation increasingly deteriorates is not just frustrating, it's heartbreaking.

**Ms. Avis:** If I can add to that briefly, as Martin said, Canadian organizations can't act without fear of criminal prosecution. Everyone who is doing so has that fear.

The other thing I would add in terms of the implications, as shared by my other colleagues testifying today, is that it forced us to not be able to pay amounts owing, pay rent and help programming that is live. There are huge implications to the fact that we weren't able to do a responsible handover or exit.

un modèle de fédération ou de partenariat. Dans le cas de Vision mondiale, vous avez Vision mondiale Canada, Vision mondiale États-Unis, Vision mondiale Allemagne et, évidemment, Vision mondiale Afghanistan comme partenaire de mise en œuvre ou comme bureau sur place. Pour que Vision mondiale Afghanistan puisse fonctionner, il faut mettre en commun les fonds des différents bureaux de soutien. À l'heure actuelle, nous aurions des fonds privés et publics d'autres pays qui ont été en mesure de surmonter les obstacles juridiques dans leur contexte. Dans certains contextes, très rapidement. Je pense que les États-Unis ont délivré ce qu'ils appellent des permis généraux aux partenaires humanitaires. C'est ainsi que nos bureaux sur place peuvent continuer de fonctionner.

Pour les partenaires canadiens, cela signifie que nous ne sommes pas en mesure de mobiliser — et cela nous amène à votre deuxième question — des Canadiens pour des collectes de fonds privées. Il est un peu hypothétique de parler de ce que nous pourrions amasser, mais je pense que, compte tenu de la situation humanitaire extrême, il y aura probablement de grands appels multipartites qui dureront de nombreux mois et qui permettront de recueillir des millions de dollars.

Pour ce qui est des contrats, j'ai une liste d'activités auxquelles nous avons dû mettre fin, alors il est difficile de dire combien d'argent reste sur la table de la part du gouvernement du Canada parce que l'on n'a pas non plus été en mesure de lancer un appel auprès des partenaires canadiens pour obtenir des fonds supplémentaires. Même si je crois qu'il est important — et je reconnais ce mérite au gouvernement — qu'il ait réussi à amasser plus d'argent, bien sûr, mais aucun de ces fonds n'a pu être acheminé par l'entremise de partenaires canadiens.

Les ministres ont raison de dire qu'ils augmentent leurs fonds. C'est vrai, mais ces fonds ne peuvent être acheminés par des partenaires canadiens. Plus important encore, nous ne sommes pas en mesure de mobiliser les Canadiens. Nous savons que l'Afghanistan est l'un des rares pays qui suscitent, lorsque nous lançons des appels, une immense vague de solidarité et de compassion. Il est non seulement frustrant, mais déchirant de ne pas pouvoir agir alors que la situation se détériore de plus en plus.

**Me Avis :** Si vous me permettez d'ajouter brièvement quelque chose, comme M. Fischer l'a dit, premièrement, les organisations canadiennes ne peuvent pas agir sans craindre des poursuites pénales. Tous ceux qui le font ont cette crainte.

Deuxièmement, au sujet des répercussions, comme l'ont dit d'autres collègues qui ont témoigné aujourd'hui, c'est que cela nous empêche de payer les montants dus, de payer le loyer et d'offrir des programmes d'aide en direct. Le fait que nous n'ayons pas été en mesure de procéder à un transfert ou à une sortie responsable a d'énormes répercussions.

The third thing I would say is that with the way the rules work, it matters where the money begins and where it ends. We're not able to work multilaterally. We're not able to use our money through our federated partners. For the Canadian Red Cross, we have a 10-year partnership with the Afghan Red Crescent Society on the ground, and we've been unable to undertake or continue to undertake programming. Most notably for the testimony tonight, it is around providing midwives in remote and rural areas for women and children. That critical programming and Canada's unique expertise in certain areas such as health, we are not able to provide because it's completely halted.

**Senator Miville-Dechêne:** Thank you.

**Senator Hartling:** Thank you very much for being here and for your testimony. The more and I hear, the angrier I'm getting. I'm feeling very frustrated, as I'm sure you are. Thank you for pushing this forward and trying to make a change.

It seems like the government of Canada has totally abandoned the Afghan people, especially the women and girls, but also your humanitarian efforts. This seems so tragic and desperate. What needs to happen immediately? Can our committee do something? Who else can do something move forward? It looks like you've done a lot of things to try to move things forward without help. Just tell us a little more about whether we can do something. Who else can do something and make things move now? Because it needs to happen now.

**The Chair:** Senator Hartling, we've heard that the government is "seized" with this issue since last year. I shudder to think what happens when they're not seized with an issue. What happens to that issue? Mr. Fischer?

**Mr. Fischer:** I hate to get into advocacy strategy in a public hearing, but many of us have been doing this for many years, and I have yet to encounter a situation where the discrepancy between the rhetoric and the reality is so stark. I have yet to encounter a situation where the willingness, certainly, of the public servants as well as ministerial staff to engage is there. They're willing to hear solutions. We have brought forward solutions. The solution really is a political one. It's not that the solutions are not on the table. Mr. Roach and Mr. Choudhry presented them. Ms. Avis and lawyers from our organizations have crafted proposed language for changes. Senators here have written op-eds and rang the alarm bells. Of all the tactics you could come up within an advocacy strategy, they've all been deployed. So the answer needs to be a political one.

Troisièmement, je dirais qu'avec la façon dont les règles fonctionnent, il importe de savoir d'où l'argent part et où il aboutit. Nous ne pouvons pas travailler de façon multilatérale. Nous ne pouvons pas utiliser notre argent par l'entremise de nos partenaires fédérés. Pour ce qui est de la Croix-Rouge canadienne, nous avons établi un partenariat de 10 ans avec la Société du Croissant-Rouge afghan sur le terrain, et nous avons été incapables d'entreprendre ou de poursuivre des programmes. Pour les témoignages de ce soir, il s'agit surtout d'offrir les services de sages-femmes pour les femmes et les enfants dans les régions éloignées et rurales. Nous ne sommes pas en mesure d'offrir ces programmes essentiels et l'expertise unique du Canada dans certains domaines, comme la santé, parce que tout est paralysé pour l'instant.

**La sénatrice Miville-Dechêne :** Merci.

**La sénatrice Hartling :** Merci beaucoup de votre présence et de votre témoignage. Plus j'en entends, plus ma colère monte. Je me sens très frustrée, tout comme vous, j'en suis sûre. Merci de faire avancer ce dossier et d'essayer d'apporter un changement.

Il semble que le gouvernement du Canada ait complètement abandonné le peuple afghan, surtout les femmes et les filles, mais aussi vos efforts humanitaires. Cela me semble tragique et désespéré. Que faut-il faire immédiatement? Notre comité peut-il faire quelque chose? Qui d'autre peut faire avancer les choses? Il semble que vous en ayez fait beaucoup pour essayer de faire avancer le dossier, sans obtenir d'aide. Dites-nous simplement si nous pouvons faire quelque chose. Qui d'autre peut faire quelque chose et faire bouger les choses maintenant? Parce que cela doit se faire maintenant.

**La présidente :** Sénatrice Hartling, nous avons entendu dire que le gouvernement est « saisi » de cette question depuis l'an dernier. Je frémis à l'idée de ce qui se passe lorsqu'il n'est pas saisi d'une question. Qu'advient-il de ce dossier? Monsieur Fischer?

**M. Fischer :** Je n'aime pas parler de stratégie de défense des droits dans le cadre d'une audience publique, mais c'est ce que bon nombre d'entre nous faisons depuis de nombreuses années, et je n'ai encore jamais vu une situation où l'écart entre la rhétorique et la réalité est si frappant. Je n'ai encore jamais vu de situation où les fonctionnaires et les représentants ministériels étaient disposés à participer ou à entendre les solutions proposées. Nous avons proposé des solutions. La solution est vraiment politique. Ce n'est pas que les solutions ne sont pas sur la table. Me Roach et Me Choudhry les ont présentés. Me Avis et les avocats de nos organisations ont rédigé des propositions de modifications. Les sénatrices et sénateurs ont rédigé des éditoriaux et sonné l'alarme. De toutes les tactiques qu'offre une stratégie de défense des droits, elles ont toutes été déployées. La réponse doit donc être politique.

An issue rarely follows ministers and the Prime Minister around the globe when they travel. Prime Minister Trudeau was asked about this on Friday in Vancouver at a press conference. I remember when Minister Joly was asked about this at a summit in Rwanda. That doesn't happen often. It's not that there are not enough people ringing the alarm bells. The answer is not simple, but it's straightforward. Perhaps there needs to be political will to overcome what has been frequently been described as an overly restricted interpretation of our own laws that are having real impact on people's lives. The most vulnerable people, women and girls, that our Feminist International Assistance Policy purports to champion.

**Senator Pate:** I don't have a question, it's more about whether there is anything further that any of you would like to add to make sure it's put on the record. What are some of the strongest recommendations beyond some of the obvious ones we're hearing that we could be making as a committee?

**The Chair:** Is that question directed at anyone or everyone?

**Senator Pate:** Everyone.

**The Chair:** Ms. Avis, would you like to start first?

**Ms. Avis:** Sure.

I will echo the fact that we're looking for some sort of a positive signal that we can undertake action and that there is no fear of criminal prosecution.

In the absence of and in addition to that, we are, for Afghanistan and in other contexts, seeking clarification to the Criminal Code. One thing that could come from this year is that, hopefully, we're never in this situation again. Therefore, we welcome any clarity to the Criminal Code.

We also recognize the fact that there's a multi-departmental situation and that we're talking about a really complex regime. So we are thankful for the conversations we've had over the last year. We remain optimistic that solutions will be implemented soon.

**The Chair:** Ms. Faizi, would you like to respond to that question briefly?

**Ms. Faizi:** Much has already been said. We hope it will not take longer for a solution to be put in place.

I once again emphasize the moral obligation here, because this is about the dignity of the people of Afghanistan; it's the dignity of our people. The stats from last year that we were quoting to the ministers and the people we have met have increased by a

Un problème suit rarement les ministres et le premier ministre lorsqu'ils voyagent partout dans le monde. Le premier ministre Trudeau a été interrogé à ce sujet vendredi, à Vancouver, lors d'une conférence de presse. Je me souviens quand la ministre Joly a été interrogée à ce sujet lors d'un sommet au Rwanda. Cela n'arrive pas souvent. Ce n'est pas qu'il n'y a pas assez de gens qui sonnent l'alarme. La réponse n'est pas simple, mais elle est connue. Il faut peut-être une volonté politique pour surmonter ce qui a souvent été décrit comme une interprétation trop restreinte de nos propres lois qui ont une incidence réelle sur la vie des gens, surtout les personnes les plus vulnérables, les femmes et les filles, que notre Politique d'aide internationale féministe prétend défendre.

**La sénatrice Pate :** Je n'ai pas de question à poser. J'aimerais simplement savoir si l'un d'entre vous a quelque chose à ajouter pour le compte rendu. Quelles sont les recommandations les plus importantes à part celles qui sont évidentes et que le comité pourrait formuler?

**La présidente :** Cette question s'adresse-t-elle à quelqu'un en particulier ou à tout le monde?

**La sénatrice Pate :** Tout le monde.

**La présidente :** Maître Avis, voulez-vous commencer?

**Me Avis :** Bien sûr.

J'ajouterai simplement que nous cherchons à obtenir un signal positif indiquant que nous pouvons agir sans crainte de poursuites pénales.

En l'absence de cette assurance et en plus de cela, nous cherchons, pour l'Afghanistan et dans d'autres contextes, à clarifier le Code criminel. Cette année, nous espérons ne plus jamais nous retrouver dans cette situation. Par conséquent, nous accueillerions favorablement toute clarification du Code criminel.

Nous reconnaissons également qu'il s'agit d'une situation qui touche plusieurs ministères et qu'il s'agit d'un régime très complexe. Nous sommes donc reconnaissants des échanges que nous avons eus au cours de la dernière année. Nous demeurons optimistes quant à la mise en œuvre prochaine de solutions.

**La présidente :** Madame Faizi, voulez-vous répondre brièvement à cette question?

**Me Faizi :** Beaucoup de choses ont déjà été dites. Nous espérons que la mise en place d'une solution ne prendra pas plus de temps.

J'insiste encore une fois sur l'obligation morale, parce qu'il s'agit de la dignité du peuple afghan; la dignité de notre peuple. Les statistiques de l'an dernier que nous avons citées aux ministres et aux gens que nous avons rencontrés ont augmenté de

staggering amount this year. It's the second winter that our people are facing, yet here we are talking about the same situation.

The situation, as Ms. Niazi mentioned, is more dire than what we see in the media, and we're seeing less and less of it in the media. That's also disheartening for us.

Please don't forget our people, at the very least the children, who are in such a dire situation. Every time we come to these meetings, it's hard for we Afghans because of the trauma we go through just looking at these statistics and how much they change for the worse daily and monthly.

We need the government to do something soon.

**The Chair:** Before I go to second round, I have a comment.

As a new senator in 2011, we had the same discussion we're having now. As Canada was getting ready to pull out of Afghanistan, I was very concerned about the rights of Afghan women, the gains they had made and what would happen to them. A decade later, we're having the same discussion.

I have to speak of my colleagues Senators Omidvar and McPhedran who have continued to raise the issue in the Senate. We have asked the questions, and we have made statements. For me, it's been almost a decade since anything happened in Afghanistan. As an ethnic Pashtun who is basically divided by a border — the same people — my heart bleeds for the children of Afghanistan.

Do you think the world has forgotten about Afghanistan? It's certainly out of the headlines.

We also know that various governments have had conversations with the Taliban. As chair of the Canada-Afghanistan Parliamentary Friendship Group, we were told in June by some of the female MPs that the Taliban were coming and that they needed to help us. That was the cry that went out to all the governments, yet everybody ignored them. Everybody is staying silent now. Why? Why is there this lack of empathy for the women and children of Afghanistan? It's a difficult question.

Ms. Faizi said that it's bad but it's going to get worse. We want it here on the record this lack of — I don't know what to say — interest or movement on this file. What does it mean

façon effarante cette année. C'est le deuxième hiver auquel notre peuple fait face à cette situation, et pourtant, rien n'a encore changé.

La situation, comme Mme Niazi l'a mentionné, est plus désastreuse que ce qu'on voit dans les médias, et on en voit de moins en moins dans les médias. C'est tout aussi décourageant pour nous.

S'il vous plaît, n'oubliez pas notre population, à tout le moins les enfants, qui sont dans une situation aussi désastreuse. Chaque fois que nous participons à ces réunions, c'est difficile pour nous, les Afghans, à cause du traumatisme que nous vivons simplement en regardant ces statistiques et en voyant à quel point elles changent pour le pire chaque jour et chaque mois.

Il faut que le gouvernement fasse quelque chose sans plus attendre.

**La présidente :** Avant de passer au deuxième tour, j'aimerais faire un commentaire.

Après avoir été nommée sénatrice en 2011, je me rappelle avoir été partie à la même discussion. Alors que le Canada se préparait à se retirer de l'Afghanistan, je me suis beaucoup inquiétée des droits des femmes afghanes, des gains qu'elles avaient réalisés et de ce qui allait leur arriver. Dix ans plus tard, nous sommes revenus à notre point de départ.

Je dois souligner les efforts de mes collègues, les sénatrices Omidvar et McPhedran, qui ont continué de soulever la question au Sénat. Nous avons posé des questions et fait des déclarations. En ce qui me concerne, cela fait près d'une décennie qu'aucun progrès n'est réalisé en Afghanistan. En tant que Pachtoune, un peuple fondamentalement divisé par une frontière — le même peuple des deux côtés —, mon cœur saigne pour les enfants de l'Afghanistan.

Pensez-vous que le monde a oublié l'Afghanistan? Ce qui est sûr, c'est que le pays ne fait plus les manchettes.

Nous savons aussi que divers gouvernements ont eu des échanges avec les talibans. En tant que présidente du Groupe d'amitié parlementaire Canada-Afghanistan, certaines députées nous ont dit en juin que les talibans revenaient et qu'elles avaient besoin de nous aider. C'est le cri d'alarme qui a été lancé à tous les gouvernements, mais aucun n'en a tenu compte. Tout le monde reste silencieux. Pourquoi? Pourquoi ce manque d'empathie envers les femmes et les enfants de l'Afghanistan? C'est difficile à comprendre.

Me Faizi a dit que la situation était mauvaise, mais qu'elle allait empirer. Nous voulons que le compte rendu fasse état de ce manque — je ne sais pas comment le qualifier — d'intérêt ou de

for women and children in Afghanistan? And I'm sorry; you just teared up talking about it, and I'm putting you in a difficult position.

But we are doing this because we want some movement. We want things to change.

**Ms. Niazi:** We have to remind the Government of Canada, because the Afghans are victims. They are victimized by the Taliban and also the international community, especially by our government in Canada that is depriving them of receiving aid in Afghanistan.

They have not thrown out the Taliban. It was not the choice of the people of Afghanistan to bring Taliban. There were some international agreement that the Taliban came back to power.

So why are we victimizing the poor people of Afghanistan? Forget even about the aid that we are expecting the Government of Canada on a humanitarian basis to provide to Afghanistan. The public — we have a good amount of donations from the public sitting in our organization. We are unable to deliver that aid to Afghanistan, to the people who are starving now and who are in great need.

The moment at which we are now sitting is the early morning in Afghanistan. We know at this moment that people are freezing to death. This is a humanitarian issue. The question of moral obligation came repeatedly.

Also, as a human being, we cannot see children starving because a terrorist government has been imposed upon them. It's not the fault of the people of Afghanistan. That is very sad to be ignored.

**The Chair:** Thank you.

Ms. Faizi, would you like to add anything to that?

**Ms. Faizi:** It was beautifully put.

Every time we have to prepare for these things, we need to essentially look at what's happening, get reports on what's happening, see pictures of what's happening and talk to people on the ground about what's happening. For us as an Afghan organization, for us as Afghans, and for all Afghans in Canada and abroad, we undergo trauma every time. We talk to our families. Every time we watch television and the Afghan news, and we see what's happening.

We keep saying it's worse than what you see in the media, and we're not seeing as much in the media, in any event. So we want to implore to this committee the gravity of the situation and the reason that our number one request since the beginning of the Taliban taking over Afghanistan has been humanitarian. Since

mouvement dans ce dossier. Qu'est-ce que cela signifie pour les femmes et les enfants en Afghanistan? Je suis désolée; vous venez de fondre en larmes juste à en parler, et je sais que je vous mets dans une position difficile.

Mais si nous parlons aussi franchement, c'est parce que nous voulons que les choses bougent. Nous voulons que les choses changent.

**Mme Niazi :** Il faut le rappeler au gouvernement du Canada, parce que les Afghans sont des victimes. Ils sont victimes des talibans et de la communauté internationale, surtout de notre gouvernement au Canada qui les empêche de recevoir de l'aide en Afghanistan.

Ils n'ont pas mis les talibans à la porte. Ce n'est pas le peuple afghan qui a choisi de ramener les talibans. Il y a eu une entente internationale qui a permis aux talibans de revenir au pouvoir.

Alors, pourquoi victimiser les pauvres de l'Afghanistan? Oublions même l'aide humanitaire que nous attendons du gouvernement du Canada pour l'Afghanistan, pour parler du public — nous recevons beaucoup de dons du public. Nous ne sommes pas en mesure de fournir cette aide à l'Afghanistan, aux gens qui souffrent actuellement de la faim et qui en ont grandement besoin.

À l'heure où nous siégeons actuellement, il est tôt le matin en Afghanistan. Nous savons qu'en ce moment, des gens meurent de froid. C'est une crise humanitaire. La question de l'obligation morale a été soulevée à maintes reprises.

De plus, en tant qu'être humain, nous ne pouvons pas voir des enfants mourir de faim parce qu'un gouvernement terroriste leur a été imposé. Ce n'est pas la faute du peuple afghan. C'est très triste qu'ils soient ainsi abandonnés à leur sort.

**La présidente :** Merci.

Madame Faizi, voulez-vous ajouter quelque chose?

**Me Faizi :** C'était très bien dit.

Chaque fois que nous devons nous préparer, nous devons essentiellement examiner ce qui se passe, obtenir des rapports sur ce qui se passe, voir des images de ce qui se passe et parler aux gens sur le terrain de ce qui se passe. En tant qu'organisation afghane, en tant qu'Afghans et pour tous les Afghans au Canada et à l'étranger, nous subissons des traumatismes chaque fois. Nous parlons à nos familles. Chaque fois que nous regardons la télévision et les nouvelles de l'Afghanistan, et que nous voyons ce qui s'y passe.

Nous ne cessons de dire que la situation est encore pire que ce que nous montrent les médias, et nous n'en voyons pas tant dans les médias, de toute façon. Nous implorons donc le comité de prendre en compte la gravité de la situation et la raison pour laquelle notre principale demande depuis le début de la prise de

August of last year, it's been humanitarian. We continue to ask for that, and we hope this committee will help bring some urgency to this issue, as well as action and change as a result of these hearings.

**The Chair:** Thank you.

Mr. Fischer, my question is for you: Has the world forgotten about Afghanistan and moved on to other headlines?

**Mr. Fischer:** Perhaps.

The question might be reframed. I can't speak with as great a degree of personal inflection on this as my colleagues can, but if I can get political for a second, if you rewind the clock to the fall of 2021, COVID was still there. Then winter of 2022 in Ottawa, it was a bad time for all the ministers implicated in a possible solution around the convoy and the occupation. We expressed that degree of empathy and compassion toward our colleagues. People are only people; they can only deal with so many different issues at one given time.

Then, obviously, there is Ukraine.

The challenges and the bandwidth capacities that any government has are limited. Now, we have Iran. I know there are conversations, and obviously those are political ones, about the listing and delisting of Iranian entities under the code. I would argue that's a political distraction to a very real human tragedy that is unfolding in Afghanistan.

If anything, Senator McPhedran, I once had a conversation with you, and you said that I'm a "feminist warhorse."

**Senator McPhedran:** An old feminist warhorse.

**Mr. Fischer:** It was an intentionally selective quote.

There are few governments in the world that walk the talk of feminist values. We were all excited in 2015 and 2016 when Minister Bibeau unveiled the Feminist International Assistance Policy, or FIAP, followed by feminist foreign policy that was still on the policy weighting, but the ideals were there.

There's clear articulation, I think Ms. Faizi said, in the FIAP that says that reasonable, calculated risks need to be taken to pursue the objectives of the FIAP. If ever there was a time to take those risks by a government that flies around the world and says it is feminist, it's now. To transfer the risk onto organizations that are operating in many difficult contexts just flies against the values of the FIAP and against the values that

contrôle de l'Afghanistan par les talibans est d'ordre humanitaire. Depuis août de l'année dernière, la crise est d'ordre humanitaire. Nous continuons de demander une aide, et nous espérons que ce comité contribuera à rendre cette question urgente, ainsi qu'à faire bouger les choses et à apporter des changements à la suite de ces audiences.

**La présidente :** Merci.

Monsieur Fischer, ma question s'adresse à vous. Le monde a-t-il oublié l'Afghanistan et est-il passé à d'autres manchettes?

**M. Fischer :** Peut-être.

La question pourrait être reformulée. Je ne peux pas parler à un titre aussi personnel que mes collègues, mais si je peux me permettre de parler de politique un instant, si l'on remonte à l'automne 2021, la COVID défrayait encore les manchettes. Puis, à l'hiver 2022, à Ottawa, ce fut une mauvaise période pour tous les ministres cherchant à dénouer l'impasse autour du convoi et de l'occupation. Nous avons fait preuve d'empathie et de compassion à l'égard de nos collègues. Les gens sont humains; ils ne peuvent s'attaquer qu'à un certain nombre de problèmes à la fois.

Ensuite, évidemment, il y a l'Ukraine.

Les défis et la capacité d'intervention d'un gouvernement sont limités. Il y a aussi maintenant la situation en Iran. Je sais qu'il y a des discussions, qui sont évidemment de nature politique, au sujet de l'inscription et de la radiation d'entités iraniennes en vertu du code. Je dirais que c'est une distraction politique à l'égard de la véritable tragédie humaine qui se déroule en Afghanistan.

En fait, sénatrice McPhedran, nous en avons déjà parlé, et vous aviez dit que j'étais un « cheval de guerre féministe ».

**La sénatrice McPhedran :** Un vieux cheval de guerre féministe.

**M. Fischer :** C'était une citation intentionnellement sélective.

Il y a peu de gouvernements dans le monde qui joignent le geste à la parole en ce qui concerne les valeurs féministes. Nous avons tous été emballés en 2015 et en 2016 lorsque la ministre Bibeau a dévoilé la Politique d'aide internationale féministe, ou PAIF, suivie de la politique étrangère féministe, dont les fondements demeuraient pondérés, mais dont les idéaux étaient bien ancrés.

Je crois que c'est Me Faizi qui a dit que la PAIF énonce clairement qu'il faut prendre des risques calculés raisonnables pour atteindre les objectifs en la matière. S'il y a un moment où un gouvernement qui parcourt le monde en se déclarant ouvertement féministe doit prendre ces risques, c'est bien maintenant. Transférer le risque aux organisations qui œuvrent dans de nombreux contextes difficiles va à l'encontre des valeurs

we all uphold as Canadians. I could go on and on about expressing personal and organizational frustration as an external partner who works with Afghans on the ground, that can't even get close to expressing the personal and collective frustration that Afghan Canadians and the Afghan diaspora have around the world when they have a simple problem taking so long to find, what seems to us in the collective, advice that others have given the government to be simply overcome. I'll stop there.

**The Chair:** Thank you. If you don't implement that agenda and the laws that you have in place, then it's just a useless piece of paper.

**Senator Omidvar:** I think we all hear, appreciate and understand the urgency that is in play at this point in Afghanistan. We need action today. We needed action yesterday. The situation is beyond urgent.

Let me ask all of you this question. We heard from Professors Roach and Choudhry that there are three solutions. One is for the government to interpret its own law appropriately and stop misinterpreting it. The second is to table a carve out as an exemption to the law to enable humanitarian aid organizations to function without fear of prosecution in Afghanistan; and the third is to exercise the power of non-prosecution agreements.

From your view, all of you, which solution will get us to the end goal soonest, which is to deliver aid to the people of Afghanistan, particularly the women and children?

**Ms. Avis:** I think that another critical point that we would need to highlight is the sanctions regime. That also has to be addressed in order for us to ensure that we remove all the barriers. We again would like to see that aligned with the UN standard.

With regard to those solutions, I think we can't speak to the speed of the implementation. I think they all would be effective for addressing some of the barriers. Ultimately, we're looking for a positive signal that the government wishes the Canadian aid organizations to operate in Afghanistan. That could come in the form of any of the solutions you enumerated. No matter what, we should look to amend the Criminal Code because it will guard against us being in this context in the future.

**Senator Omidvar:** Amend the Criminal Code?

**Ms. Avis:** Yes, through a humanitarian exemption.

de la PAIF et des valeurs que nous défendons tous en tant que Canadiens. Je pourrais continuer longtemps à exprimer ma frustration personnelle et organisationnelle en tant que partenaire externe qui travaille avec les Afghans sur le terrain, qui n'arrive même pas à commencer à exprimer la frustration personnelle et collective des Canadiens d'origine afghane et de la diaspora afghane partout dans le monde, alors qu'il faut tant de temps pour trouver la solution à un problème pourtant simple, alors qu'il nous semble, collectivement, que le gouvernement ne tient pas compte des conseils que d'autres lui ont donnés. Je vais m'arrêter ici.

**La présidente :** Merci. Si vous ne mettez pas en œuvre le programme et les lois que vous avez mis en place, ce ne sont que des documents inutiles.

**La sénatrice Omidvar :** Je pense que nous comprenons tous l'urgence de la situation en Afghanistan. Il faut agir dès maintenant. Il fallait agir hier. La situation est plus qu'urgente.

Permettez-moi de vous poser à tous la question suivante. Maîtres Roach et Choudhry nous ont dit qu'il y avait trois solutions. La première, c'est que le gouvernement applique correctement sa propre loi et qu'il cesse de mal l'interpréter. La deuxième consiste à présenter une exclusion à titre d'exemption à la loi pour permettre aux organisations d'aide humanitaire de fonctionner sans crainte de poursuites en Afghanistan; et la troisième consiste à exercer le pouvoir des accords de suspension des poursuites.

De votre point de vue à tous, quelle solution nous permettra d'atteindre le plus rapidement possible l'objectif ultime, qui est de fournir de l'aide au peuple afghan, en particulier aux femmes et aux enfants?

**Me Avis :** Je pense qu'un autre point essentiel que nous devrions souligner est le régime de sanctions. Il faut aussi régler ce problème pour nous assurer d'éliminer tous les obstacles. Encore une fois, nous aimerions que ce régime soit conforme à la norme de l'ONU.

En ce qui concerne ces solutions, je pense que nous ne pouvons pas parler de la rapidité de la mise en œuvre. Je pense que ces solutions seraient toutes efficaces pour éliminer certains des obstacles. En fin de compte, nous voulons un signal positif indiquant que le gouvernement souhaite que les organisations d'aide canadiennes puissent opérer en Afghanistan. Cela pourrait prendre la forme des solutions que vous avez énumérées. Quoi qu'il en soit, nous devrions envisager de modifier le Code criminel, car cela nous éviterait d'être dans ce contexte à l'avenir.

**La sénatrice Omidvar :** Modifier le Code criminel?

**Me Avis :** Oui, au moyen d'une exemption pour motif humanitaire.

**Senator Omidvar:** Carve out, yes. Thank you.

**Mr. Fischer:** I don't have anything further to add. Ms. Avis is the legal counsel on this one.

**Ms. Faizi:** I think Adeena and I would echo what Amy mentioned. At the end of the day, the quickest solution is the one that we're looking for, whichever way; whether it's to request for the minister, again, to address the issues under the Criminal Code under section 83.24, to use his powers under that provision, or to essentially acknowledge that no exemption is necessary for the Criminal Code and also to address the issues that Amy mentioned about the sanctions regime. The sooner we can get something, the better. That's what we're looking for, the quickest solution.

**Senator McPhedran:** My question is going to try to link the massive humanitarian crisis inside Afghanistan with what I think is pretty clearly now a crisis for those who either have been approved to come to Canada and are still trying to. The connecting theme for me is broken promises; what that means for Canada in the international community increasingly making big promises and breaking them. As Senator Omidvar and Ataullahjan have mentioned, many of us senators work with a whole network. You know this because we work with you. We are seeing cancellations of special immigration measure approval.

If we do a gender-based analysis of what's happening here inside the country in terms of humanitarian aid completely consistent with the Feminist International Assistance Policy promised to the world, and what we're seeing in terms of the broken promises, including in some cases that we're working on, of women who received approval and they have just recently, in the last few days, received a cancellation of that.

I understand; you can't be as forceful as we are being. You have relationships you have to protect. There is a tremendous vulnerability of all of your organizations to the Government of Canada.

But in this continuum that I'm describing, inside the country, coming out of the country, and hopefully being able to come to Canada, as promised, are you seeing a disconnect here? Are you seeing, in fact, a connect where there appears to be a dual purpose to the breaking of these promises?

I'm mystified, seriously. I don't know why this government is behaving in this way. If there is a way, without jeopardizing the relationships you have to protect that you can help us understand what is going on here?

**La sénatrice Omidvar :** Une disposition d'exclusion, d'accord. Merci.

**M. Fischer :** Je n'ai rien à ajouter. Me Avis est l'avocate-conseil en la matière.

**Me Faizi :** Je pense que Mme Niazi et moi sommes d'accord avec Me Avis. Au bout du compte, la solution la plus rapide est celle que nous recherchons, quelle que soit la façon dont nous y prenons; qu'il s'agisse de demander au ministre, encore une fois, de régler les problèmes en vertu de l'article 83.24 du Code criminel, d'utiliser ses pouvoirs en vertu de cette disposition, ou essentiellement reconnaître qu'aucune exemption n'est nécessaire pour le Code criminel et aussi pour régler les problèmes dont Me Avis a parlé au sujet du régime de sanctions. Le plus tôt nous obtiendrons une solution, le mieux ce sera. C'est ce que nous recherchons, la solution la plus rapide.

**La sénatrice McPhedran :** Ma question vise à établir un lien entre l'énorme crise humanitaire qui sévit en Afghanistan et ce que je considère maintenant comme une crise pour ceux qui ont été autorisés à venir au Canada et qui essaient toujours de le faire. Pour moi, le thème central est celui des promesses brisées; ce que cela signifie pour la réputation dans la communauté internationale du Canada, qui fait de plus en plus de grandes promesses et les rompt. Comme les sénatrices Omidvar et Ataullahjan l'ont dit, bon nombre d'entre nous travaillons en réseau. Vous le savez parce que nous travaillons avec vous. Nous assistons à l'annulation de l'approbation de mesures spéciales en matière d'immigration.

Faisons seulement une analyse comparative entre les sexes de ce qui se passe ici au pays en termes d'aide humanitaire tout à fait conforme à la Politique d'aide internationale féministe promise au monde et de ce que nous voyons en termes de promesses non tenues, y compris, dans certains cas auxquels nous travaillons, des femmes qui ont été approuvées pour immigrer et dont le dossier, tout récemment, au cours des derniers jours, a été annulé.

Je comprends que vous ne pouvez pas être aussi catégoriques que nous. Vous avez des relations à protéger. Toutes vos organisations sont extrêmement vulnérables face au gouvernement du Canada.

Mais dans le continuum que je décris, à l'intérieur du pays, à la sortie du pays et en espérant pouvoir venir au Canada, comme promis, voyez-vous un décalage ici? Voyez-vous, en fait, un double objectif derrière ces promesses rompues?

Sérieusement, je suis perplexe. Je ne sais pas pourquoi ce gouvernement se comporte de cette façon. Pourriez-vous nous aider à comprendre ce qui se passe ici, sans compromettre les relations que vous devez protéger?

**Mr. Fischer:** I appreciate the caveat, Senator McPhedran. I wish I could answer what's going on here. But I think what I can put on the record is that there's a political and collective moral obligation to address those promises. Canadians will remember our western allies' history in Afghanistan. Those were commitments that were made out of that history. It's not a place that we didn't invest in politically or militarily with our soldiers' lives. Out of that comes an obligation that perhaps we shouldn't even have to articulate because there's a humanitarian imperative.

That's what I can articulate. Our organizations have a humanitarian imperative to act in neutral, impartial and an independent manner. We provide aid based on need, not based on political affiliation. We don't discriminate against or favour in any of those situations. That's all we're asking. We're asking for the Government of Canada to remove barriers to allow us to do our job, that perhaps there are obligations that we're not able to meet because of barriers that are there, that collectively we've heard that it's hard to understand why they continue to remain.

This is not something that we don't bump up against time and again. But perhaps I would argue, to answer your question, is that there's a special responsibility from the Government of Canada toward Afghanistan and toward Afghans to fix this and to allow those organizations and Canadians that look to help to do so.

**Ms. Faizi:** We're all complicit in what's going on inside Afghanistan, not just in Canada but the international community. We need to take responsibility for that. What makes it worse in Canada is that they raise the hopes of many people, of the people who received these emails or the examples that you're giving of people who were accepted and now their applications are being rejected. It makes it even worse, because not only did you raise their hopes in thinking that they're going to come and potentially have a better life, particularly when they're at risk and they were identified as being at risk when they were given those approvals, to then leave them behind.

Not only are you leaving them behind, but you're leaving them in a country where the international community has not only put sanctions, frozen its assets, it's contributing to the entire collapse of its economy and infrastructure, no private sector, no public sector infrastructure.

On top of that, for Canada, we're not even going to allow our Canadian aid organizations to carry on the work that they've been doing for the past 10, even 20 years in Afghanistan.

**Ms. Niazi:** If I could add to the question of migration, we have to remember that Afghans are leaving Afghanistan, going to the neighbouring countries. The persecution, torture and even

**M. Fischer :** Je comprends la mise en garde, sénatrice McPhedran. J'aimerais pouvoir répondre à cette question, mais je pense pouvoir dire pour le compte rendu qu'il existe une obligation politique et morale collective de tenir ces promesses. Les Canadiens se souviennent bien de l'histoire de nos alliés occidentaux en Afghanistan. Ces engagements découlent de cette histoire. Ce n'est pas un endroit où nous n'avons pas investi politiquement ou militairement, avec la vie de nos soldats. Il en découle une obligation que nous ne devrions peut-être même pas avoir à énoncer parce qu'il y a un impératif humanitaire.

C'est ce que je peux vous dire. Nos organisations ont l'obligation humanitaire d'agir de façon neutre, impartiale et indépendante. Nous fournissons de l'aide en fonction des besoins et non de l'affiliation politique. Nous ne faisons pas de discrimination dans ces situations, pas plus dans un sens que dans l'autre. C'est tout ce que nous demandons. Nous demandons au gouvernement du Canada d'éliminer les obstacles pour nous permettre de faire notre travail, parce qu'il y a peut-être des obligations que nous ne sommes pas en mesure de respecter en raison des obstacles qui existent, des obstacles dont nous avons, collectivement, entendu dire qu'il est difficile d'en comprendre l'existence encore aujourd'hui.

C'est un problème auquel nous sommes constamment confrontés. Mais je dirais, pour répondre à votre question, que le gouvernement du Canada a une responsabilité spéciale envers l'Afghanistan et les Afghans, celle de régler ce problème et de permettre à ces organisations et aux Canadiens qui cherchent de l'aide de le faire.

**Me Faizi :** Nous sommes tous complices de ce qui se passe en Afghanistan, pas uniquement nous, au Canada, mais toute la communauté internationale. Nous devons assumer cette responsabilité. Ce qui est encore pire au Canada, c'est qu'ils suscitent l'espoir de nombreuses personnes, des gens qui ont reçu ces courriels ou les exemples que vous donnez de gens qui ont été acceptés et dont les demandes sont maintenant rejetées. C'est encore pire, parce que non seulement on leur a donné l'espoir de se retrouver au Canada et d'avoir ici une meilleure vie — surtout ceux dont on a établi qu'ils étaient à risque et à qui on a donné des approbations — mais qu'on les a finalement laissés derrière.

Non seulement on les a laissés derrière, mais en plus on les a laissés dans un pays soumis à des sanctions internationales, dont les actifs ont été gelés au point de contribuer à l'effondrement complet de l'économie et des infrastructures, un pays sans secteur privé et sans infrastructure publique.

De plus, le Canada ne va même pas permettre à ses organisations d'aide de poursuivre le travail qu'elles font depuis 10, voire 20 ans en Afghanistan.

**Mme Niazi :** Si je peux ajouter quelque chose à la question de la migration, il ne faut pas oublier que les Afghans quittent l'Afghanistan pour se rendre dans les pays voisins. La

being put in jail continues in the second country. They are not safe in the second country. We are also sponsoring refugees from overseas who are not even getting an interview after more than eight or nine months. These are the special, urgent Afghan cases.

There is also a direct connection between the lack of humanitarian assistance to Afghanistan, the migration of a large number of Afghans and also the crime and the insecurity in Afghanistan. Some of the Afghans, out of starvation, might join ISIS. ISIS is a big threat in Afghanistan. We are talking about the Taliban. Of course the Taliban is a big risk, but there are also other terrorist organizations acting in Afghanistan. We are closing our eyes, and we don't look at them. Afghans are joining them because of lack of support. They say their children are starving and that they have no other option but to go to some of the terrorist organizations where they get funding and are financed by them.

With migration, I know many Afghans who were in Western countries who had good jobs, but once they felt it was secure in Afghanistan, they went back to Afghanistan. They wanted to contribute and rebuild their country. Now, even those who are very connected with the country and never wanted to leave, they are leaving. One of the things is a lack of jobs, a lack of support, and for women and others, there's the question of security.

**The Chair:** Thank you. I want to thank all the witnesses for your presentations. Your help is greatly appreciated as we move forward in this study. Ms. Niazi, you raised a valid point — one that I've been aware of for a few months — about the resurgence of ISIS/Daesh in Afghanistan. They have also recently carried out attacks in neighbouring countries. They have been very emboldened. Let's get on with this. What's holding us back? All the witnesses whom we have heard from today — there's nothing holding us back. Hopefully, something will come of this study. Maybe I'm an optimist. Thank you very much.

Honourable senators, I shall now introduce our last panel. We'll hear from them and then turn to questions from senators. We have the pleasure to welcome to the table, from Justice Canada, Criminal Law Policy Section, Robert Brookfield, Director General and Senior General Counsel; and we have Glenn Gilmour, who is Counsel. From Global Affairs Canada, we have Nancy Segal, Acting Director, Crime and Terrorism Policy Division; and Marie-Louise Hannan, Director General, South Asia. From Public Safety Canada, we have Sébastien Aubertin-Giguère, Acting Assistant Deputy Minister.

I want to take this opportunity to welcome all of you and thank you for being here.

persécution, la torture et même l'emprisonnement se poursuivent dans leur pays d'accueil. Ils ne sont pas en sécurité dans le deuxième pays. Nous parrainons aussi des réfugiés d'outre-mer qui n'obtiennent même pas d'entrevue après plus de huit ou neuf mois. Il s'agit de cas spéciaux et urgents en Afghanistan.

Il y a aussi un lien direct entre le manque d'aide humanitaire en Afghanistan, la migration d'un grand nombre d'Afghans et le crime et l'insécurité qui règnent dans ce pays. Certains Afghans pourraient se joindre à l'EIIS parce qu'ils ont faim. L'EIIS est une grande menace en Afghanistan. On parle des talibans. Bien sûr, les talibans représentent un grand risque, mais il y a aussi d'autres organisations terroristes qui agissent en Afghanistan. Nous fermons les yeux et ne voulons pas les voir. Les Afghans se joignent à eux en raison d'un manque de soutien par ailleurs. Ils disent que leurs enfants meurent de faim et qu'ils n'ont d'autre choix que de s'adresser à certaines organisations terroristes qui les financent.

Pour ce qui est de la migration, je connais beaucoup d'Afghans qui se sont retrouvés dans les pays occidentaux où ils avaient de bons emplois, mais dès qu'ils ont senti que la situation était devenue plus sûre au pays, ils sont retournés en Afghanistan. Ils voulaient contribuer à la reconstruction de leur pays. Désormais, même ceux qui étaient profondément attachés à leur pays et qui n'ont jamais voulu en partir, s'en vont. L'un des problèmes, c'est le manque d'emplois, le manque de soutien, pour les femmes et pour les hommes. C'est une question de sécurité.

**La présidente :** Merci. Je remercie tous les témoins de leurs présentations. Votre aide est grandement appréciée dans le cadre de cette étude. Madame Niazi, vous avez soulevé un point valable — dont j'ai été informée il y a quelques mois — au sujet de la résurgence de l'EIIS ou Daesh en Afghanistan. Ce groupe a récemment perpétré des attaques dans des pays voisins après avoir repris du poil de la bête. Mais passons à autre chose. Qu'est-ce qui nous retient? Selon tous les témoins que nous avons entendus aujourd'hui, rien ne devrait nous en empêcher. J'espère que cette étude débouchera sur quelque chose. Je suis peut-être optimiste. Merci beaucoup.

Honorables sénateurs, je vais maintenant présenter notre dernier groupe de témoins. Nous allons les écouter, puis nous passerons aux questions des sénateurs. Nous avons le plaisir d'accueillir Robert Brookfield, directeur général et avocat général principal, Section de la politique en matière de droit pénal à Justice Canada, et Glenn Gilmour, avocat. D'Affaires mondiales Canada, nous accueillons Nancy Segal, directrice par intérim, Division de la politique sur la criminalité et le terrorisme, et Marie-Louise Hannan, directrice générale, Asie du Sud. De Sécurité publique Canada, nous accueillons Sébastien Aubertin-Giguère, sous-ministre adjoint principal par intérim.

Je profite de l'occasion pour vous souhaiter la bienvenue et vous remercier de votre présence.

**Sébastien Aubertin-Giguère, Acting Assistant Deputy Minister, Public Safety Canada:** Good afternoon. I'm pleased to join you here on the traditional unceded territory of the Anishinaabe Algonquin. Thank you for the invitation to appear today to talk about Canadian humanitarian assistance to Afghanistan.

I'm joined today by my colleagues from Global Affairs Canada and the Department of Justice.

Let me start by saying that the Government of Canada remains deeply concerned by the critical and worsening humanitarian situation in Afghanistan. Canada is committed to the Afghan people and we will continue to do all we can to support them.

Canadian and international aid has helped a generation of Afghans advance their human rights, to participate in a more inclusive society and achieve a higher standard of living with reduced infant mortality, extended life expectancy and millions of children, especially girls, attending school. Since the Taliban forcefully took over Afghanistan, however, the world has witnessed the steady deterioration of social and economic systems in the country, leading to the current humanitarian crisis.

Under the Taliban, we have seen violence and the erosion of fundamental rights, including those of women and girls, and religious and ethnic minorities. The Taliban takeover has made it more complex for humanitarian organizations to undertake full efforts to address the humanitarian situation. Indeed, it has also made it more complex to function in Afghanistan without concerns of running afoul over the relevant terrorist financing Criminal Code provision.

Given that the Taliban is the de facto authorities and also a terrorist group under Canada's Criminal Code, the current counterterrorism financing offence has the unintended effect of impeding legitimate humanitarian assistance in Afghanistan. So the government's response to the June 2022 report of the special committee on Afghanistan, *Honouring Canada's Legacy in Afghanistan*, recognizes the seriousness of the humanitarian crisis.

[Translation]

The report details the humanitarian situation inside Afghanistan, the efforts to bring to safety Afghan nationals who are at risk, and the impediments that are being encountered. In its response, the Government of Canada has acknowledged the challenges facing Canadian organizations and the need to provide clarity and assurances in relation to sanctions and provisions of the Canadian Criminal Code on terrorist financing.

**Sébastien Aubertin-Giguère, sous-ministre adjoint principal, Sécurité publique Canada :** Bonjour. Je suis heureux de vous rejoindre ici, sur le territoire traditionnel, non cédé, du peuple algonquin anishinabe. Nous vous remercions de l'invitation de comparaître aujourd'hui pour parler de l'aide humanitaire canadienne en Afghanistan.

Je suis accompagné aujourd'hui par des collègues d'Affaires mondiales Canada et du ministère de la Justice.

Permettez-moi tout d'abord de dire que le gouvernement du Canada demeure profondément préoccupé par la situation humanitaire en Afghanistan, qui est très critique et qui continue de s'aggraver. Le Canada est déterminé à aider le peuple afghan et nous continuerons de faire tout ce qui est en notre pouvoir pour le soutenir.

L'aide canadienne et internationale a aidé une génération d'Afghans à faire progresser leurs droits fondamentaux, à participer à une société plus inclusive et à atteindre un niveau de vie plus élevé, avec une mortalité infantile réduite, une espérance de vie prolongée et des millions d'enfants, en particulier les filles, qui vont à l'école. Cependant, depuis que les talibans ont pris le contrôle de l'Afghanistan par la force, le monde a été témoin d'une détérioration constante des infrastructures économiques et sociales du pays, ce qui a conduit à la crise humanitaire actuelle.

Sous les talibans, nous avons également assisté à un regain de la violence et à l'érosion des droits fondamentaux, y compris de ceux des femmes et des filles, ainsi que des minorités religieuses et ethniques. La prise de pouvoir par les talibans a rendu plus complexe pour les organisations canadiennes la tâche de s'attaquer pleinement à la situation humanitaire. En effet, cela a également rendu plus complexe de fonctionner en Afghanistan, sans craindre de contrevenir aux dispositions pertinentes du Code criminel sur le financement du terrorisme.

Étant donné que le territoire de l'Afghanistan est sous le contrôle des talibans, et que les talibans sont une entité terroriste aux termes du Code criminel du Canada, l'infraction actuelle de financement du terrorisme a pour effet involontaire d'entraver l'aide humanitaire légitime en Afghanistan. La réponse du gouvernement au rapport de juin 2022 du comité spécial sur l'Afghanistan, *Honorer l'héritage du Canada en Afghanistan*, reconnaît la gravité de la crise humanitaire.

[Français]

Le rapport décrit la situation humanitaire en Afghanistan, les efforts déployés pour mettre en sécurité les ressortissants afghans qui sont en danger et aussi les obstacles rencontrés. Dans sa réponse, le gouvernement du Canada a reconnu les défis auxquels font face les organisations canadiennes et la nécessité de fournir des éclaircissements et des assurances en ce qui concerne les sanctions et les dispositions du Code criminel du Canada en matière de financement du terrorisme.

As you know, recommendation 10 of the report calls for the Government of Canada to act immediately to develop a carve-out or exception to deliver humanitarian assistance and meet basic needs in Afghanistan, without Canadian organizations fearing prosecution. Recommendation 11 further stresses that the Government of Canada should review the anti-terrorism financing provisions and urgently take legislative steps to ensure those provisions do not unduly restrict legitimate humanitarian action.

In its response, which was presented to the House of Commons on October 6, 2022, the Government of Canada agreed to recommendations 10 and 11. It is also committed to considering measures, including legislative options, to address the need for exemptions for some Canadian organizations seeking to conduct humanitarian and other essential activities in regions controlled by a terrorist group.

Unlike Five Eyes allies and the United Nations, no exemption to the Canadian offence exists. The special committee's report highlights this reality in recommendations 10 and 11.

[*English*]

In line with recommendations 10 and 11 of the report, Public Safety officials have been working closely with Global Affairs, Immigration, Refugees and Citizenship and Justice to analyze the issue and explore a range of potential solutions to help provide the Afghan people the assistance they desperately need.

In the Afghanistan context, the options for reform will balance the objectives of protecting Canada's national security interests, the integrity of the existing terrorist offences and the international commitment to combat terrorism while also facilitating Canada's engagement internationally, to advance peace and security and to provide various forms of international aid.

Reasonable measures must continue to be imposed on charitable and other organizations in order to minimize benefits to the Taliban or other terrorist groups operating in the region, whether directly or through the diversion of funds or other property to individuals representing these terrorist groups.

Madam Chair, in conclusion, we are exploring a balanced solution to facilitate the delivery of international assistance that Afghans desperately need. This responds to the government's commitment to satisfy recommendations 10 and 11 in the special committee's report while preserving the integrity of Canada's counterterrorism financing measures. As measures are being

Comme vous le savez, la recommandation 10 du rapport demande au gouvernement du Canada d'agir immédiatement pour élaborer une dérogation ou une exception visant à fournir de l'aide humanitaire et à répondre aux besoins essentiels en Afghanistan, sans que les organisations canadiennes craignent de faire l'objet de poursuites. La recommandation 11 insiste d'ailleurs sur le fait que le gouvernement du Canada devrait examiner les dispositions relatives au financement du terrorisme et prendre d'urgence des mesures législatives pour s'assurer que ces dispositions ne restreignent pas indûment l'action humanitaire légitime.

Dans sa réponse, qui a été présentée à la Chambre des communes le 6 octobre 2022, le gouvernement du Canada a accepté les recommandations 10 et 11. Il s'est également engagé à envisager des mesures, y compris des options législatives, pour répondre à la nécessité d'exemptions pour certaines organisations canadiennes qui cherchent à mener des activités humanitaires et d'autres activités essentielles dans des régions contrôlées par un groupe terroriste.

Contrairement aux alliés du Groupe des cinq et aux Nations unies, il n'existe aucune exemption à l'infraction canadienne. Le rapport du comité spécial souligne cette réalité dans les recommandations 10 et 11.

[*Traduction*]

Conformément aux recommandations 10 et 11 du rapport, les responsables de la sécurité publique ont travaillé en étroite collaboration avec Affaires mondiales Canada, Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada et le ministère de la Justice pour analyser la question et explorer une gamme de solutions potentielles, afin d'aider le peuple afghan à obtenir l'aide dont il a désespérément besoin.

Dans le contexte afghan, les options de réforme permettront d'équilibrer les objectifs de protection des intérêts du Canada en matière de sécurité nationale, l'intégrité de l'infraction de terrorisme et les engagements internationaux de lutte contre le terrorisme, tout en facilitant l'engagement du Canada à l'échelle internationale pour faire progresser la paix et la sécurité et en fournissant diverses formes d'aide internationale.

Des mesures raisonnables doivent continuer d'être imposées à des organismes de bienfaisance et à d'autres afin de minimiser les avantages pour les talibans ou d'autres groupes terroristes opérant dans cette région, que ce soit directement ou par le détournement de fonds ou d'autres biens à des personnes représentant ces groupes terroristes.

Madame la présidente, je dirai en conclusion que nous sommes en train d'explorer une solution équilibrée pour faciliter l'acheminement de l'aide internationale dont les Afghans ont désespérément besoin. Cela répond à l'engagement du gouvernement de respecter les recommandations 10 et 11 du rapport du comité spécial, tout en préservant l'intégrité des

considered by the government, officials are not at the moment to provide any update on them and the timeframe for action, but we would be happy to take your questions. Thank you.

**The Chair:** Thank you very much. I just want to put it on the record that Justice and Global Affairs officials had no opening remarks.

You bring up the point of the House of Commons special committee on Afghanistan. The government had said it was considering measures, including legislative options to address the need for exemptions. That is the terrorist financing option for some Canadian organizations. You can't share with us what specific measures are under consideration?

**Mr. Aubertin-Giguère:** No. At this point, Public Safety is working in collaboration with other government departments to explore a series of options. That includes legislative amendments, but it's too early to be discussing that.

**The Chair:** You're still working on the measures. That committee met in June and we're in December, so you're still looking at those measures. Can you give us a timeline? Do you anticipate a timeline for government action?

**Mr. Aubertin-Giguère:** I'm not in a position to provide a timeline at this point. It's a complex issue, and it's important to remember that we're dealing with serious terrorism financing provisions and that any solution needs to take into account that seriousness. I think we need to balance the humanitarian need versus the integrity of the terrorist financing provisions of the code. Work is under way but I'm not in a position to give you precise timelines.

**The Chair:** I think we've heard work is under way every time we've asked a question in the Senate. We've gotten the same response from the Government Representative. I'm sure you heard the sense of frustration that the witnesses before you had.

**Senator McPhedran:** Thank you to all of the officials who are here with us today. I have two questions, which hopefully we can deal with in the appointed time.

First, when did you find out that you were coming to this committee? When were you told?

**Mr. Aubertin-Giguère:** Last week.

**Senator McPhedran:** After the ministers declined to come?

**Mr. Aubertin-Giguère:** That's correct.

mesures de financement de la lutte contre le terrorisme du Canada. Les mesures étant envisagées par le gouvernement, les responsables ne sont pas, pour l'instant, en mesure de faire le point sur celles-ci et sur le calendrier d'action, mais nous serons heureux de répondre à vos questions.

**La présidente :** Merci beaucoup. Je tiens à préciser que les fonctionnaires du ministère de la Justice et d'Affaires mondiales n'ont pas fait de déclaration préliminaire.

Vous avez parlé du comité spécial de la Chambre des communes sur l'Afghanistan. Le gouvernement avait dit qu'il envisageait des mesures, y compris des options législatives pour répondre au besoin d'exemptions. C'est l'option de financement du terrorisme pour certaines organisations canadiennes. Vous ne pouvez pas nous dire quelles mesures précises sont à l'étude?

**M. Aubertin-Giguère :** Non. À l'heure actuelle, Sécurité publique travaille en collaboration avec d'autres ministères pour explorer une série d'options. Cela comprend les modifications législatives, mais il est trop tôt pour en discuter.

**La présidente :** Vous travaillez donc encore sur les mesures. Ce comité s'est réuni en juin et nous sommes en décembre, mais vous examinez toujours ces mesures. Pouvez-vous nous donner un échéancier? Prévoyez-vous un échéancier pour l'action gouvernementale?

**M. Aubertin-Giguère :** Je ne suis pas en mesure de vous donner un échéancier pour l'instant. C'est une question complexe, et il est important de se rappeler qu'il s'agit de dispositions graves sur le financement du terrorisme et que toute solution doit tenir compte de ce degré de gravité. Je pense que nous devons trouver un équilibre entre les besoins humanitaires et l'intégrité des dispositions du code sur le financement des activités terroristes. Des travaux sont en cours, mais je ne suis pas en mesure de vous donner des délais précis.

**La présidente :** Je pense que nous avons entendu dire que des travaux sont en cours chaque fois que nous posons une question au Sénat. Nous avons reçu la même réponse du représentant du gouvernement. Je suis sûr que vous avez entendu la frustration ressentie par les témoins qui vous ont précédés.

**La sénatrice McPhedran :** Merci à tous les fonctionnaires qui sont avec nous aujourd'hui. J'ai deux questions, et j'espère que nous pourrons y répondre dans les délais prescrits.

Premièrement, quand avez-vous appris que vous alliez comparaître devant le comité? Quand vous a-t-on informé?

**M. Aubertin-Giguère :** La semaine dernière.

**La sénatrice McPhedran :** Après que les ministres ont refusé de venir?

**M. Aubertin-Giguère :** C'est exact.

**Senator McPhedran:** The reference to Five Eyes I think is helpful and of considerable interest. The balancing that you referenced between the security interests of Canada and the humanitarian promises of Canada is also very interesting.

Is Canada unique? Is there something about us that makes us unique so that four of the Five Eyes have managed to address this devastating humanitarian crisis by allowing action that Canada is refusing to allow? What makes us unique in this regard?

**Mr. Aubertin-Giguère:** When it comes to the Criminal Code, I will defer to my Justice colleagues.

**Robert Brookfield, Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** I wouldn't suggest we're unique in any broader sense. But from a technical sense, the legislation at issue here was passed in 2001. It hasn't been substantially amended since then. We do not have in our legislation the kinds of mechanisms that some witnesses referred to — the Australia and U.K. — amended their legislation. The United States has long had a system which allows directives issued with respect to sanctions and terrorist financing. Other allies, I'm not familiar with, for example, the exact details of the EU or Japan but they all have their mechanisms.

I can't say we're unique. But I can say that many of the countries referenced in this committee I believe have different legal mechanisms that give more flexibility for exceptions than ours does.

**Senator McPhedran:** Okay, so for over 20 years we've known that Canada has a highly restrictive legislative regime on this point and we haven't changed anything. Were you able to hear Professor Roach and Mr. Choudhry? I'm getting nods all around. Thank you.

What's the fastest fix here? There are different options. This doesn't have to be either/or. What is actually feasible? One million children, minimum, are facing starvation. An estimated 6 million Afghans are on the brink of starvation right now as winter begins. What is the most effective step from an official perspective in order to fix this?

**Mr. Brookfield:** I can't say what decision the government might make in balancing the legal and policy perspectives of human rights, the atrocious humanitarian situation and the legal situation.

I can say it's been identified to change the Criminal Code. That's in some ways analogous to what's been described as what's happening in the United Kingdom, in Australia, and it exists already in the United States. Some of the other options

**La sénatrice McPhedran :** Je pense que la référence au Groupe des cinq est utile et présente un intérêt considérable. L'équilibre dont vous avez parlé entre les intérêts du Canada en matière de sécurité et les promesses humanitaires du Canada est également très intéressant.

Le Canada est-il unique? Y a-t-il quelque chose qui nous rend uniques, de sorte que quatre membres du Groupe des cinq ont réussi à faire face à cette crise humanitaire dévastatrice en permettant des actions auxquelles le Canada refuse de consentir? Qu'est-ce qui nous rend unique à cet égard?

**M. Aubertin-Giguère :** Pour ce qui est du Code criminel, je m'en remets à mes collègues du ministère de la Justice.

**Robert Brookfield, directeur général et avocat général principal, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** Je ne dirais pas que nous sommes uniques au sens large du terme, mais d'un point de vue technique, la loi en question a été adoptée en 2001 et elle n'a pas été modifiée en profondeur depuis. Nous n'avons pas, dans notre loi, le genre de mécanismes que certains témoins ont mentionnés, comme ceux qu'ont modifiés l'Australie et le Royaume-Uni. Les États-Unis disposent, depuis longtemps, d'un système qui permet d'émettre des directives concernant les sanctions et le financement du terrorisme. Pour ce qui est de nos autres alliés, je ne sais par exemple pas ce qui se fait exactement au niveau de l'UE ou au Japon, mais tous ont leurs mécanismes.

Je ne peux pas dire que nous sommes uniques, mais je crois pouvoir dire que bon nombre de pays dont il a été question ici, ont des mécanismes juridiques différents qui donnent plus de latitude que le nôtre pour les exceptions.

**La sénatrice McPhedran :** D'accord. Donc, depuis plus de 20 ans, nous savons que le Canada a un régime législatif très restrictif à cet égard et nous n'avons rien changé. Avez-vous suivi les témoignages de Me Roach et de Me Choudhry? Tout le monde hoche de la tête. Merci.

Quelle serait la solution la plus rapide? Il y a différentes options. Il n'est pas nécessaire que ce soit une chose ou l'autre. Qu'est-ce qui est réellement faisable? Un million d'enfants, au minimum, sont menacés de famine. On estime que six millions d'Afghans sont au bord de la famine en ce moment, alors que l'hiver commence. Quelle serait la mesure la plus efficace, d'un point de vue officiel, pour régler ce problème?

**Me Brookfield :** Je ne peux pas dire quelle décision le gouvernement pourrait prendre pour équilibrer les perspectives juridiques et politiques des droits de la personne, la situation humanitaire atroce et la situation juridique.

Il a été déterminé qu'il fallait modifier le Code criminel d'une façon semblable à ce qui a été fait au Royaume-Uni, en Australie et qui existe déjà aux États-Unis. Certaines autres options sont peut-être plus difficiles d'un certain point de vue, bien que je

may be more challenging from some perspectives, although I appreciate the desire to have powerful advocates, such as Mr. Choudhry and Mr. Roach, speak on how things can be resolved.

I note that the Canadian government doesn't have the authority to reinterpret legislation as it sees fit. These are Criminal Code provisions that are charged by a place of jurisdiction, decided by independent prosecutors, adjudicated by courts. For example, Mr. Roach made reference to whether the courts would strike down some of these provisions as unconstitutional. That might well be the case. There have been no cases on that. There have been no prosecutions, as far as I'm aware, under these provisions since that time.

Independent clients, or anyone, can follow the advice of Mr. Roach or Mr. Choudhry and, with their own resources, do whatever they think is appropriate. The challenge for them — as I understand it, and understandably so — is to decide what the Canadian government does in terms of balancing its legal and policy risks. Some of the options laid forward may be something that the government could consider, but others would raise some challenges.

**The Chair:** I just want to put on the record that the ministers were invited, Senator MacPhedran. When the ministers refused, all the ministers' parliamentary secretaries were asked to appear, and they all said they were not available. I just want that to be a matter of record.

[*Translation*]

**Senator Miville-Dechêne:** My question is for Mr. Aubertin-Giguère.

I would like to take the question from another angle. You are concerned about the repercussions of humanitarian aid falling into the hands of an autocratic regime like the Taliban — not just autocratic, but also linked to terrorism.

Explain to us how these concerns are well founded at this stage. We just heard from World Vision Canada and the Red Cross who told us, particularly World Vision Canada, that there are very well-integrated systems in place to ensure that money that comes from donations does not fall into the hands of the Taliban.

Of course, perfection is impossible, but do you have any reason to believe that this aid is going directly to the Taliban? That's my first question.

**Mr. Aubertin-Giguère:** It is recognized that the provision of humanitarian assistance could result in funds going to the Taliban, either directly or indirectly, through taxes or fees.

comprene le désir d'entendre des défenseurs puissants, comme Me Choudhry et Me Roach, parler de la façon dont les choses peuvent être réglées.

Je remarque que le gouvernement canadien n'a pas le pouvoir de réinterpréter la loi comme bon lui semble. Ce sont des dispositions du Code criminel qui sont décidées par une administration, débattues par des procureurs indépendants et interprétées par des tribunaux. Par exemple, Me Roach s'est demandé si les tribunaux allaient déclarer inconstitutionnelles certaines de ces dispositions. Ce pourrait être le cas. Il n'y a aucun antécédent de ce genre. À ma connaissance, aucune poursuite n'a été intentée en vertu de ces dispositions depuis.

Des clients indépendants, par exemple, pourront décider de suivre les conseils de Me Roach ou de Me Choudhry et, avec leurs propres ressources, de faire ce qu'ils jugent approprié de faire. Le défi pour eux si je comprends bien, et c'est compréhensible, est de décider ce que le gouvernement canadien doit faire pour équilibrer ses risques juridiques et politiques. Le gouvernement pourrait envisager certaines des options qui ont été présentées et juger que d'autres poseraient problème.

**La présidente :** Sénatrice MacPhedran, je tiens à préciser que les ministres ont été invités. Après qu'ils ont refusé, tous leurs secrétaires parlementaires ont été invités à leur tour, et ils ont tous répondu qu'ils n'étaient pas disponibles. Je voulais simplement que cela figure au compte rendu.

[*Français*]

**La sénatrice Miville-Dechêne :** Ma question s'adresse à M. Aubertin-Giguère.

J'aimerais prendre la question sous un autre angle. Vous vous inquiétez des repercussions du fait que l'aide humanitaire pourrait tomber entre les mains d'un régime autocratique comme celui des talibans — pas seulement autocratique, mais aussi lié au terrorisme.

Expliquez-nous en quoi ces inquiétudes, à ce stade-ci, sont fondées. On vient d'entendre Vision mondiale Canada et la Croix-Rouge qui nous ont dit, en particulier Vision mondiale Canada, qu'il y avait des systèmes fort bien intégrés pour s'assurer que l'argent qui vient des dons ne tombe pas entre les mains des talibans.

Bien sûr, la perfection est impossible, mais avez-vous des raisons de croire que cette aide s'en va directement chez les talibans? C'est ma première question.

**M. Aubertin-Giguère :** On reconnaît que la prestation d'aide humanitaire pourrait entraîner un versement de fonds aux talibans, que ce soit directement ou indirectement, par le biais de taxes ou de frais.

For large organizations, which are well organized, we need to be able to indicate that the risk may be reduced, but the fact remains that there will be a number of organizations operating on the ground. So we must have a well-structured framework to be able to manage the situation.

As part of the potential option reviews, we want to have a clear understanding of the nature of the operations. We also want to ensure that humanitarian aid deliveries are not diverted, whether knowingly or unknowingly, through intermediaries.

**Senator Miville-Dechêne:** Isn't what you are saying a bit unrealistic? There is a population at the moment — winter is about to begin, it is cold — including women and children who are suffering because you cannot fully control where every penny goes in Afghanistan. So we're better off doing nothing.

That's the hard choice: it's to do nothing, as there is a risk — I'm not saying it's completely absent — but that is what's hard to understand for human beings like you and like us.

**Mr. Aubertin-Giguère:** I understand your dilemma and how you present it. In this case, what is being sought is a solution that will make humanitarian operations possible while successfully protecting these organizations from potential prosecution under the Criminal Code.

So, we are looking for structured options and mechanism, not only to protect the organizations, but also to ensure the integrity of the Criminal Code's anti-terrorism regime.

**Senator Miville-Dechêne:** Thank you.

[*English*]

**Senator Omidvar:** Thank you to all of you for spending your evening with us. As you can imagine, we're slightly — what's the word the government uses? We're seized with this issue. The government has told us, again and again, they're seized with this issue.

I would like to know if your ministers have directed you to give this file a priority.

**Mr. Aubertin-Giguère:** I can assure you that this is a priority, and we are working very hard to come up with the options.

**Senator Omidvar:** All your ministers have said this is a priority, and you're working very hard to present a solution. We heard previously from Professor Roach and Mr. Choudhry. I should note that both of them are highly respected legal scholars. Both of them agreed that the legal opinion provided to you by

Pour les grandes organisations, qui sont bien organisées, on doit pouvoir indiquer que le risque est peut-être réduit, mais il reste qu'il y aura plusieurs organisations qui vont agir sur le terrain. Donc, il faut avoir un cadre bien structuré pour pouvoir gérer la situation.

Dans le cadre des examens possibles des options, on veut bien comprendre la nature des opérations. On veut aussi s'assurer que les prestations d'aide humanitaire ne sont pas déviées, que ce soit sciemment ou non, par des intermédiaires.

**La sénatrice Miville-Dechêne :** N'est-ce pas un peu illusoire, ce que vous dites? C'est qu'il y a une population en ce moment — on est à la veille de l'hiver, il fait froid—, dont des femmes et des enfants qui souffrent parce que vous n'arrivez pas à contrôler à 100 % où va chaque denier en Afghanistan. Alors, on est mieux de ne rien faire.

C'est ce qui est difficile comme choix : c'est de ne rien faire, parce qu'il y a un risque — je ne dis pas qu'il est complètement absent—, mais c'est ce qui est difficile à comprendre pour des êtres humains comme vous et comme nous.

**M. Aubertin-Giguère :** Je comprends votre dilemme et la façon dont vous le présentez. Dans ce cas-ci, ce qu'on cherche, c'est une solution qui permettra des opérations humanitaires tout en réussissant à protéger ces organisations contre des poursuites éventuelles en vertu du Code criminel.

Donc, on cherche des options et un mécanisme structurés, non seulement pour protéger les organisations, mais aussi afin de s'assurer de l'intégrité du régime antiterroriste du Code criminel.

**La sénatrice Miville-Dechêne :** Je vous remercie.

[*Traduction*]

**La sénatrice Omidvar :** Merci à vous tous d'avoir accepté de passer ce temps-là avec nous. Comme vous pouvez l'imaginer, nous sommes quelque peu... Quel mot le gouvernement utilise-t-il? Il parle d'être saisi de la question. Le gouvernement n'a de cesse de nous répéter qu'il est saisi de cette question.

J'aimerais savoir si vos ministres vous ont demandé d'accorder la priorité à ce dossier.

**M. Aubertin-Giguère :** Je peux vous assurer que c'est une priorité, et nous travaillons d'arrache-pied pour trouver des solutions.

**La sénatrice Omidvar :** Tous vos ministres ont dit que c'était une priorité, et vous travaillez très fort pour présenter une solution. Nous avons déjà entendu maîtres Roach et Choudhry. Je tiens à souligner que ce sont tous deux des juristes très respectés. Ils ont tous les deux convenu que l'avis juridique qui

a group of lawyers disputes the claim that I imagine Justice has made, that an amendment to the Criminal Code would be required in order to allow international aid to flow to Afghanistan without fear of prosecution.

Now, we don't have access to your legal opinion. Neither does anyone else. What is your response to their opinion about your interpretation of the law?

**Mr. Brookfield:** I can respond that, as I averted to, they're powerful advocates. They make a strong case in favour of dealing with this awful situation. There are some issues I can flag without providing legal advice about considerations that relate to their advice. One of them I tried to refer to earlier, which is Professor Roach making reference to a court finding the law unconstitutional. That may well be the case, but the federal government is not in a position to ignore the law because a court might find it unconstitutional.

There are other elements of their analysis that perhaps can be debated. We're not in a position to and I don't think it's appropriate for us to be debating the legal points, but there are other elements to be flagged.

For example, part of the argument, I believe, of Mr. Choudhry relates to the Taliban as the government of Afghanistan. My colleagues at Global Affairs and the legal bureau can talk about recognition of governments, but I don't believe there's any controversy that a government cannot be listed or cannot be a terrorist entity within the meaning of the legislation, but entities associated with governments can and are. Hamas, Hezbollah and the Taliban are, as is the Haqqani Network, which also has a role in governing Afghanistan.

There are some interesting legal questions. I don't think I'm at liberty to debate them, but I would say that, while they make a powerful case, I do not believe it is in controverted. I have heard from some of the witnesses that they feel there is a lack of certainty.

I understand the frustration of wanting to put it on the opinion that I understand to be provided by the federal government, but my position — I would suggest that it's not the federal government that can solve this. As I mentioned, it's the police, independent prosecutors and courts that, at the end of the day, decide whether cases are brought or not. It's not in the power of the federal government to decide whether that will happen or not. That's the law as passed by Parliament and unamended since 2001 in any substantive way.

**Senator Omidvar:** So at this point, the law, unamended as it is, outdated, as I hear you saying — not directly, but I infer from that — outdated as it is, would require an amendment to the

vous a été fourni par un groupe d'avocats va à l'encontre de la position du ministère de la Justice, à savoir qu'une modification au Code criminel serait nécessaire pour permettre l'acheminement de l'aide internationale vers l'Afghanistan, cela pour éviter tout risque de poursuites.

Nous n'avons pas accès à votre avis juridique. Personne d'autre n'a adopté cette position. Que répondez-vous à l'opinion des deux experts sur votre interprétation de la loi?

**Me Brookfield :** Comme je le disais, ce sont de puissants défenseurs. Ils militent résolument en faveur d'une solution à cette terrible situation. Sans aller jusqu'à formuler un avis juridique, je peux vous faire part de quelques remarques au sujet des conseils de ces deux messieurs. Il y a notamment la question de l'inconstitutionnalité de la loi mentionnée par le professeur Roach. C'est peut-être le cas, mais il n'empêche que le gouvernement fédéral n'est pas en mesure de faire fi de la loi, même si un tribunal l'a jugée inconstitutionnelle.

Il y a d'autres éléments de leur analyse qui mériteraient d'être soumis à débat, mais ce serait un débat auquel nous ne serions pas en mesure de prendre part, car il serait, selon moi, inapproprié pour nous de discuter des aspects juridiques. Il demeure que d'autres aspects sont à signaler.

Par exemple, une partie de l'argument de Me Choudhry, je crois, concerne le gouvernement taliban. Mes collègues d'Affaires mondiales et du bureau juridique pourraient vous parler de la question de la reconnaissance des gouvernements étrangers, mais je ne vois pas de désaccord possible sur le fait qu'il n'existe pas de différence entre un gouvernement en place et toute entité terroriste, au sens de la loi, éventuellement associée à ce gouvernement. Le Hamas, le Hezbollah et les talibans constituent de telles entités, tout comme le réseau Haqqani qui joue aussi un rôle dans la gouvernance de l'Afghanistan.

Certaines questions juridiques intéressantes se posent. Je ne pense pas avoir la liberté d'en débattre, mais je dirais que, tout aussi convaincants que soient les arguments de ces messieurs, ils n'en sont pas moins discutables. J'ai entendu certains témoins dire que rien n'est vraiment sûr.

Je comprends le désir de faire glisser le débat sur ce qui semble être l'avis du gouvernement fédéral, mais selon moi, ce n'est pas le gouvernement fédéral qui peut résoudre ce problème. Comme je l'ai dit, la solution se trouve dans les mains de la police, des plaideurs indépendants et des tribunaux qui font éventuellement droit à la demande de fournir une aide. Le gouvernement fédéral n'a pas le pouvoir de décider si tel doit être le cas. Cela dépend de la loi qui a été adoptée par le Parlement et qui n'a pas été modifiée depuis 2001.

**La sénatrice Omidvar :** En l'état, la loi est donc désuète, comme vous l'avez, je crois, laissé entendre, et elle nécessiterait une modification du Code criminel pour permettre

Criminal Code in order to enable humanitarian aid to flow to Afghanistan. That is your position?

**Mr. Brookfield:** That's certainly one clear way forward that has been identified in the report of the House of Commons. The government has accepted that as a way they will look at as a potential solution moving forward.

**Senator Omidvar:** Are you also looking at the other two solutions that have been tabled, including non-prosecution agreements, a carve out for humanitarian aid, as our other partners have done? Are you looking at those two options?

**Mr. Brookfield:** I can't speak to what the government might be looking at. I will note the idea that the federal government would have an interpretation binding on police; prosecutors, including perhaps provincial prosecutors; and courts. It would be challenging.

There was the interpretation approach and the Attorney General approach, which is also theoretically possible. Again, in principle at least, the "Attorney General" referenced in the Criminal Code is not necessarily the federal Attorney General; it could be provincial attorneys general. That is one mechanism that could be used. The Attorney General when referenced in the Criminal Code — the Attorney General consent — is the Attorney General where the prosecution occurs.

I understand that would normally be a federal level, so normally it would be the federal Attorney General, but it isn't necessarily them.

There are some challenges with some of the proposals they put forward, but I'm not in a position to say whether the government would explore those or other part of what they have said they will explore in terms of legislative and other measures.

**Senator Omidvar:** Do I have time to ask GAC a question?

**The Chair:** Yes.

**Senator Omidvar:** Charities' law is very robust. We've been dealing with charities' law, and the appropriate limitations it puts on charities in their engagement in non-charitable activities.

Do you not believe, with the constraints that charities must operate under, that it is sufficient to allow trusted partners, like World Vision, the Red Cross and the Afghan Women's Organization, to continue their work in Afghanistan on the ground to deliver humanitarian aid?

l'acheminement de l'aide humanitaire en Afghanistan. C'est votre position?

**Me Brookfield :** C'est une approche qui est clairement mentionnée dans le rapport de la Chambre des communes. Le gouvernement a accepté cette façon de faire comme solution possible pour l'avenir.

**La sénatrice Omidvar :** Examinez-vous également les deux autres solutions qui ont été présentées, soit celle d'un accord de non-poursuite en tant qu'exception au titre de l'aide humanitaire, comme l'ont fait nos partenaires? Examinez-vous ces deux options?

**Me Brookfield :** Je ne peux pas parler de ce que le gouvernement envisage. Je soulignerais simplement que, dans son approche, le gouvernement fédéral semble vouloir s'en remettre à la police et aux procureurs, éventuellement aux procureurs provinciaux, ainsi qu'aux tribunaux. Ce ne sera pas facile.

La possibilité d'opter pour la voie de l'interprétation et du procureur général est aussi envisageable, en théorie. En principe, le « procureur général » mentionné dans le Code criminel n'est pas nécessairement le procureur général fédéral, et il pourrait s'agir d'un procureur général provincial. Un tel mécanisme pourrait être appliqué. Le procureur général mentionné dans le Code criminel — quand il est question du consentement du procureur général — fait référence au procureur général de la juridiction où la poursuite a lieu.

Normalement, il devrait s'agir de l'échelon fédéral, soit du procureur général fédéral, mais ce ne serait pas nécessairement le cas.

Certaines des propositions présentées par les deux experts soulèvent des problèmes, mais je ne suis pas en mesure de dire si le gouvernement compte envisager ces solutions ou les mesures législatives ou autres dont ces messieurs ont parlé.

**La sénatrice Omidvar :** Ai-je le temps de poser une question au témoin d'Affaires mondiales?

**La présidente :** Oui.

**La sénatrice Omidvar :** La Loi sur les organismes de bienfaisance est très stricte. Nous nous sommes penchés sur cette loi et sur les restrictions qu'elle impose aux organismes de bienfaisance dans le cadre de leurs activités non caritatives.

Compte tenu des contraintes auxquelles les organismes de bienfaisance sont soumis, n'estimez-vous pas qu'il suffirait de permettre à des partenaires de confiance, comme Vision mondiale, la Croix-Rouge et l'Organisation des femmes afghanes, de poursuivre leur travail sur le terrain en Afghanistan en matière d'aide humanitaire?

**Marie-Louise Hannan, Director General, South Asia, Global Affairs Canada:** With all due respect — and I mean that sincerely to all of our trusted partners with whom we do work around the world — the regime that is governing us in this situation and that pertains to the situation in Afghanistan, which is an unprecedented situation, is this Criminal Code situation. We're not dealing with a government but with the de facto authorities. That puts us in quite a different zone. That is why it's not a question of trust but a question of the applicability of the relevant laws.

At the moment, there is no ability to provide exemptions under Canadian law to the provisions of the Criminal Code that apply in this unique situation, which is deeply regrettable.

**Senator Omidvar:** And that is why Afghanistan was taken off the list of — what is the word Mr. Fischer used — in the call for proposals in August 2021, Afghanistan was taken off the list as early as that.

**Ms. Hannan:** At that time, there was no way for the government to encourage organizations to submit proposals that, we would say, knowingly would expose them to the risk of contravening the Criminal Code provisions.

[Translation]

**Senator Audette:** Knowing that the Senate and the House of Commons can propose amendments and legislate, when all this happened, did you make those recommendations so that they could be debated in the House and amendments could be made to the bill? That's my first question.

**Mr. Brookfield:** I am not in a position to give an answer regarding legal advice, as this is the privilege of the cabinet. I am sorry.

**Senator Audette:** I have a second question. With respect to the committee report that is before us, can you tell us what has been done so far in light of all the recommendations? Is that also a privilege?

**Mr. Brookfield:** As far as I know, with respect to the Criminal Code, the government has responded that it will look at possible measures, including legislation. The decision will be made by cabinet.

**Senator Audette:** To make the most of the few minutes we have, I understand from your presentation that we need a robust framework.

Have we started working on a robust framework as a way to support these people? I understand that, for lawyers, the law is important, but there are also people who guide the law and who

**Marie-Louise Hannan, directrice générale, Asie du Sud, Affaires mondiales Canada :** Si vous me permettez — et c'est ce que je dis sincèrement à tous nos partenaires de confiance avec lesquels nous travaillons partout dans le monde —, je rappellerai que régime qui nous gouverne dans de telles situations et qui s'applique au cas sans précédent de l'Afghanistan, découle du Code criminel. Nous ne faisons pas affaire avec un gouvernement, mais avec des autorités de fait. Cela nous amène dans une dimension très différente. C'est pourquoi ce n'est pas une question de confiance, mais une question d'applicabilité des lois pertinentes.

Il n'est pas actuellement possible d'accorder des exemptions en vertu des dispositions du Code criminel qui s'appliquent dans cette situation unique, ce qui est profondément regrettable.

**La sénatrice Omidvar :** Et c'est pourquoi l'Afghanistan a été retiré de la liste — quel mot M. Fischer a-t-il employé? — dans l'appel de propositions d'août 2021. L'Afghanistan a été exclu de la liste à cette étape.

**Mme Hannan :** À l'époque, le gouvernement n'avait aucun moyen d'encourager les organisations à soumettre des propositions qui, selon nous, les exposeraient sciemment au risque de contrevenir aux dispositions du Code criminel.

[Français]

**La sénatrice Audette :** Sachant que le Sénat et la Chambre des communes peuvent proposer des modifications et légiférer, lorsque tout cela est arrivé, avez-vous fait ces recommandations pour qu'on puisse en débattre en Chambre afin que puissent être apportées les modifications au projet de loi? C'est ma première question.

**Me Brookfield :** Je ne suis pas en mesure de donner une réponse en ce qui concerne les avis juridiques, car c'est le privilège du Cabinet. Je suis désolé.

**La sénatrice Audette :** J'ai une seconde question. En ce qui a trait au rapport du comité qui nous est présenté, êtes-vous en mesure de nous dire ce qui a été fait jusqu'à maintenant à la lumière de toutes les recommandations? S'agit-il aussi d'un privilège?

**Me Brookfield :** À ce que je sache, en ce qui a trait au Code criminel, le gouvernement a répondu qu'il se penchera sur les mesures possibles, y compris des mesures législatives. La décision reviendra au Cabinet.

**La sénatrice Audette :** Pour profiter des quelques minutes que nous avons, je comprends, selon votre présentation qu'il faut un cadre robuste.

Est-ce qu'on a commencé à travailler sur un cadre robuste quant à la façon de soutenir ces gens? Je comprends que pour les avocats, le droit est important, mais il y a aussi des gens qui

need us right now. Has that work begun in order to come up with a framework that will enable us to support those people?

**Mr. Brookfield:** I don't think I can speak to the political views. However, I think I can safely say that all of us and many others are seized with this issue and are working very hard on it.

**Senator Audette:** Thank you very much.

[*English*]

**The Chair:** Senator McPhedran, did you have a supplementary question? I have you on second round already.

**Senator McPhedran:** Thank you. I can pick up on it during second round.

**Senator Pate:** Mr. Aubertin-Giguère, how long have you been Public Safety?

**Mr. Aubertin-Giguère:** Six months.

**Senator Pate:** Has anyone else worked at Public Safety in the legal department? No? Then I'm going to put something to you and ask if you've had similar experiences.

When I was in civil society working more with Public Safety, there were frequent times when the minister would just decide that something needed to happen and would, sometimes without even letting officials know, announce in the media or in other ways. For instance, I remember grain farmers would get a pardon. There was a decision to just change policy around a classification system for prisoners. Those decisions would happen just like that, and then the legal department would have to figure out the rationale.

Have any of you seen these kinds of examples in your respective departments? You all seem to be rather senior in your experiences with the government.

**Mr. Brookfield:** Until about two and a half years ago, my experience was in trade law, trade policy and NAFTA negotiations. Those are very different contexts. I certainly saw that sort of thing often driven by external factors, such as Trump wanting to renegotiate NAFTA.

I can't say I've seen that in my two and a half years or so in my present or previous role in dealing with the Criminal Code.

animent le droit et qui ont besoin de nous en ce moment. Est-ce que ces travaux ont commencé afin de proposer un cadre qui nous permettra de soutenir ces personnes?

**Me Brookfield :** Je ne crois pas pouvoir parler des avis politiques. Cependant, je pense que je peux dire sans me tromper que nous tous et beaucoup d'autres sont saisis de cette question et y travaillons très fort.

**La sénatrice Audette :** Merci beaucoup.

[*Traduction*]

**La présidente :** Sénatrice McPhedran, aviez-vous une question complémentaire? J'ai déjà votre nom pour le second tour.

**La sénatrice McPhedran :** Merci. Je pourrai y revenir alors.

**La sénatrice Pate :** Monsieur Aubertin-Giguère, depuis combien de temps travaillez-vous à Sécurité publique?

**M. Aubertin-Giguère :** Six mois.

**La sénatrice Pate :** Quelqu'un d'autre a-t-il travaillé au service juridique de Sécurité publique? Non? Je vais vous poser une question et vous demander si vous avez connu des expériences semblables.

Dans mon travail auprès de la société civile, quand j'étais davantage en contact avec le ministère de la Sécurité publique, il arrivait souvent que le ministre décide unilatéralement de la façon de faire les choses et, sans même que les fonctionnaires en soient informés, qu'il fasse une annonce dans les médias ou par d'autres moyens. Je me souviens, par exemple, de la fois où l'on avait accordé une absolution à des céréaliculteurs. Il avait été simplement décidé de modifier la politique relative au système de classification des détenus. C'est ainsi que les décisions étaient prises, et il revenait alors au service juridique d'en déterminer les motifs.

Avez-vous vécu de telles choses dans vos ministères respectifs? Vous semblez tous avoir une certaine expérience du gouvernement.

**Me Brookfield :** Jusqu'à il y a deux ans et demi à peu près, c'est dans le droit commercial, la politique commerciale et les négociations de l'ALENA que j'avais de l'expérience. Ce sont des domaines très différents. J'ai certainement vu ce genre de situations, souvent causées par des facteurs externes, comme la volonté de Trump de renégocier l'ALENA.

Je ne peux pas dire que j'ai vu ce genre d'intervention concernant le Code criminel au cours de mes deux années et demie ou quelques dans le cadre de mes fonctions actuelles ou antérieures.

**Senator Pate:** Has anybody else seen instances of when there's been a desire on the part of the government to do something?

**Ms. Hannan:** I can't say I've observed or witnessed that kind of a situation in my time dealing with the Afghanistan issue, no.

**Senator Pate:** You're saying "not with the Afghanistan issue," but have you seen it in other contexts?

**Ms. Hannan:** I have not seen it in other contexts. For most of my career, I've served abroad and I haven't been close to those sorts of decisions.

**Senator Pate:** Is there anybody else? Scientists being fired — all kinds of examples I can think of? No? Thank you.

**The Chair:** I have a question. When you are asked to appear before a Senate committee, what's the process? Who decides who appears? Do you take experience on a certain issue into consideration? I'm just trying to understand who decides who appears before any committee.

**Mr. Aubertin-Giguère:** It depends who receives the invitation, and then working with —

**The Chair:** I'm sorry, I can't hear you.

**Mr. Aubertin-Giguère:** I'm sorry.

Working with the deputy minister's office and also with parliamentary affairs, we establish who is the most relevant interlocutor for the presentation.

**The Chair:** So it's the deputy minister who makes that decision?

**Mr. Aubertin-Giguère:** It depends upon who is invited in the first place. It's definitely something that is the object of discussion, probably between the deputy minister's office and the office of the minister.

**Senator Pate:** I'd like your opinion. If you suddenly were told, say tomorrow or tonight, that this issue needs to be solved as soon as possible, how quickly could you move to address it?

**Mr. Aubertin-Giguère:** That's a very hypothetical question. It depends upon the solution that's being chosen. It's almost impossible to answer that question.

**Senator Manning:** Thank you to our witnesses.

What do you see as the number one roadblock to addressing this serious situation, from a Canadian point of view? Is it the law as it stands today? I'm just trying to see.

**La sénatrice Pate :** Y a-t-il quelqu'un d'autre qui aurait connu des cas où le gouvernement voulait prendre des initiatives de la sorte?

**Mme Hannan :** Je ne peux pas dire que j'ai été témoin de ce genre de situation à l'époque où je travaillais sur le dossier de l'Afghanistan, non.

**La sénatrice Pate :** Vous dites « pas dans le dossier de l'Afghanistan », mais l'avez-vous vu dans d'autres contextes?

**Mme Hannan :** Je n'ai pas vu cela dans d'autres contextes. Pendant la plus grande partie de ma carrière, je travaillais à l'étranger et je n'étais pas près du centre de décision.

**La sénatrice Pate :** Y a-t-il quelqu'un d'autre? Le cas des scientifiques qui se font congédier, toutes sortes d'exemples me viennent à l'esprit. Non? Merci.

**La présidente :** J'ai une question. Quand on vous convoque à comparaître devant un comité du Sénat, quel est le processus? Qui décide du témoin qui se présentera? Tient-on compte de l'expérience dans tel ou tel dossier? Je cherche simplement à comprendre qui décide lequel des fonctionnaires comparaitra devant un comité.

**M. Aubertin-Giguère :** Cela dépend de la personne qui reçoit la convocation, puis qui travaille avec...

**La présidente :** Je suis désolée, je ne vous entends pas.

**M. Aubertin-Giguère :** Mes excuses.

Nous déterminons, en consultation avec le cabinet du sous-ministre et les Affaires parlementaires, qui est celui des fonctionnaires le mieux placé pour témoigner.

**La présidente :** C'est donc le sous-ministre qui prend la décision?

**M. Aubertin-Giguère :** Tout dépend de qui est convoqué au départ. Cela fait certainement l'objet de discussions, probablement entre le cabinet du sous-ministre et celui du ministre.

**La sénatrice Pate :** J'aimerais avoir votre opinion. Si on vous disait à brûle-pourpoint, disons ce soir ou demain, que telle question doit être réglée le plus tôt possible, combien de temps vous faudrait-il pour vous y attaquer?

**M. Aubertin-Giguère :** C'est une question des plus hypothétiques. Tout dépendrait de la solution recherchée. Il est presque impossible de répondre à cette question.

**Le sénateur Manning :** Merci à nos témoins.

Selon vous, quel est le principal obstacle à la résolution de cette grave situation, du point de vue canadien? Est-ce la loi actuelle? J'essaie simplement de comprendre.

It seems like we're spinning our tires here and have been for quite some time.

I'm speaking as a Canadian. We, as a committee, are trying to find an avenue where we could recommend some type of resolution to the situation we're dealing with. We're looking for advice from people like yourselves to give us some guidance on where we should be leaning. Maybe you can give us some suggestions. Some say that this is a political problem. Other people say it's a bureaucratic problem. The bottom line is, it's a problem. Can we narrow down how to assist in addressing that? I'm hoping for someone to enlighten us.

**Ms. Hannan:** I hear your frustration, senator, and Madam Chair. Part of the slightly awkward situation is that we are from three different departments. We have been working closely together. For the last year, we have been mandated to look at this question and have been trying to come up with the most expedient way to address it. We're always slightly concerned about treading on someone else's territory.

I'm going to take a chance here and say that it seems that, after all the thought and the advice that has come forward, without addressing these blockages in the Criminal Code, there is no way for us to untie the hands that are now preventing some of this humanitarian assistance from being done. That is where a large part of the effort is being placed. It's also why the government accepted those particular recommendations and stated so in the government response to the special committee's report. I will ask my colleague from Justice to complement that if that is not quite right.

**Mr. Brookfield:** I'm in an awkward situation because the government response in the report was that they would consider measures, including legislative. The government has not committed to a legislative response.

There are other approaches. You've heard from some witnesses about those they put forward that are perhaps being considered. But I will risk myself a bit by saying that from a lawyer's perspective, you look at the legislation, look at what other countries do and the legislation would certainly be one clear way forward.

**Senator Manning:** I thank you for that. In the report by the special committee, the government accepted the recommendations. That was the message that Canadians were told. We accept the recommendations. But you've been galvanized with this for about a year now.

I've been around government and politics now for 30 years and I realize that the wheels turn very slowly. I sometimes

J'ai l'impression que nous tournons en rond depuis un certain temps déjà.

Je parle en tant que Canadien. En tant que comité, nous cherchons une voie nous permettant de recommander une solution à la situation à laquelle nous sommes confrontés. Nous voulons que des gens comme vous nous conseillent sur la voie à suivre. Vous pourriez peut-être nous faire des suggestions. Certains disent que c'est un problème politique, d'autres que c'est un problème bureaucratique. En fin de compte, ça demeure un problème. Pouvons-nous mieux définir les moyens de régler ce problème? J'espère que quelqu'un pourra nous éclairer.

**Mme Hannan :** Je comprends votre frustration, sénateur et madame la présidente. Ce qui rend la situation quelque peu malaisée, c'est que nous représentons trois ministères différents. Nous avons travaillé en étroite collaboration. Cette dernière année, ayant reçu le mandat d'examiner la question, nous nous employons à trouver la façon la plus opportune de la régler. Nous sommes toujours quelque peu soucieux de ne pas empiéter sur le terrain du voisin.

Je vais m'aventurer à dire qu'il semble, après toutes les idées et les conseils qui ont été formulés, que, si nous ne nous attaquons pas à ces blocages qui découlent du Code criminel, nous n'aurons aucun moyen de faire sauter les entraves qui empêchent actuellement d'apporter une partie de cette aide humanitaire. C'est sur ce point que porte une grande partie des efforts. C'est aussi la raison pour laquelle le gouvernement a accepté ces recommandations particulières, comme il l'a indiqué dans sa réponse au rapport du comité spécial. Je demande à mon collègue de la Justice de compléter ma réponse, au cas où elle n'est pas tout à fait exacte.

**Me Brookfield :** Je me trouve dans une situation délicate du fait que le gouvernement a répondu dans son rapport qu'il envisagerait des mesures, dont des mesures législatives. Cependant, il ne s'est pas engagé à prendre des mesures législatives.

Il y a d'autres approches. Vous avez entendu des témoins vous exposer celles qu'ils proposaient et qui sont peut-être envisagées. Mais je me hasarderai un peu à dire, dans l'optique d'un juriste, qu'il faut se pencher sur les textes législatifs, regarder ce que font les autres pays. Légiférer serait certainement un moyen clair d'aller de l'avant.

**Le sénateur Manning :** Je vous remercie de cette remarque. Le gouvernement a accepté les recommandations formulées dans le rapport du comité spécial. C'est bien le message envoyé aux Canadiens: les recommandations sont acceptées. Mais cela vous occupe depuis à peu près un an maintenant.

Je suis au gouvernement et en politique depuis maintenant 30 ans et je suis bien conscient que les choses avancent très

understand why they turn slowly. But this is a situation that has galvanized the world; a million children heading into winter, six million Afghans.

I got your answer to my previous question. How do we get this thing sped up? How do we get to where we need to in order to address this serious situation?

A country such as Canada, with the intelligence that we have right here at this table, with the intelligence we supposedly have within government, I find it hard to believe that a year plus after a special committee report that we're still spinning our tires. I fail to understand how Canada is still not there.

I realize that some of you are in a position where you can't express fully what's on your minds, but we as a committee need assistance because we're not getting it from the politicians. We need it from somebody else, regardless of who is in the chief position here. Is there anything you can offer us to address the legal side of this? Again, I guess it has to be pushed by government. It's a frustrating exercise for us.

**Ms. Hannan:** I'm afraid I'm not going to be able to address that question. I wish I could, but I can't recommend what the most expedient way is. But just for the record, I think some of the speakers today have been saying there has been no assistance.

I do want to correct the record. In 2022, Canada did provide over \$143 million in humanitarian assistance to Afghanistan and neighbouring countries, a lot to Pakistan as well, where a number of Afghan refugees are currently living. Through this very challenging flood crisis that Pakistan experienced in the last several months, there were a number of allocations, and they were distributed through humanitarian organizations that are flexible enough to continue to deliver in this particular, exceptional context and can also comply with the existing constraints; those who were able to comply with our existing counterterrorism legislation.

We have been engaging those partners to ensure that some humanitarian assistance has been able to be provided. That includes the allocation of over \$20 million to move wheat from Ukraine to Afghanistan through the Black Sea Grain Initiative. I just wanted to correct the record that it's not the case —

**The Chair:** Thank you. I think most of us studying this file are aware of that assistance given through UN and various other agencies. Thank you. What we're talking about is some of the charities and organizations that are on the ground, that have

lentement. Je comprends parfois pourquoi elles avancent lentement. Mais il s'agit ici une situation qui a galvanisé le monde : six millions d'Afghans, dont un million d'enfants, qui voient approcher l'hiver.

J'ai obtenu votre réponse à ma question précédente. Comment pouvons-nous accélérer les choses? Comment pouvons-nous arriver où il faut être pour régler cette grave situation?

Dans un pays comme le Canada, avec les renseignements que nous avons ici à cette table, avec ceux que nous sommes censés avoir au sein du gouvernement, je me fais mal à l'idée que nous continuons à faire du sur-place plus d'un an après le rapport du comité spécial. Je ne comprends pas pourquoi le Canada n'a toujours pas avancé.

Je me rends compte que certains d'entre vous sont dans une position où ils ne peuvent exprimer pleinement leur pensée, mais le comité a besoin d'aide parce qu'il n'en obtient pas des politiciens. Nous devons la recevoir d'ailleurs, de vous, sans égard au rang de chacun ici. Avez-vous des propositions à nous faire sur le plan juridique? Dans ce cas également, pour avoir quelque aboutissement, je suppose qu'il faudra que le gouvernement les prenne à son compte. C'est un exercice frustrant pour nous.

**Mme Hannan :** Je crains de ne pas pouvoir répondre à cette question. J'aimerais pouvoir le faire, mais je ne peux rien recommander quant à la solution la plus opportune. Cependant, je pense que certains des intervenants d'aujourd'hui ont dit qu'il n'y avait pas eu d'aide.

Je tiens à rectifier les faits pour le compte rendu. En 2022, le Canada a fourni plus de 143 millions de dollars en aide humanitaire à l'Afghanistan et aux pays voisins, dont une bonne part au Pakistan, où vivent actuellement bon nombre de réfugiés afghans. Durant les inondations dévastatrices survenues au Pakistan ces derniers mois, il y a eu un certain nombre d'affectations de ressources, distribuées par l'entremise d'organisations humanitaires suffisamment souples pour maintenir leurs activités dans ce contexte particulier et exceptionnel, tout en étant assujetties aux contraintes existantes; il s'agit de celles qui ont pu se conformer à notre législation antiterroriste.

Nous avons consulté ces partenaires pour nous assurer qu'une certaine aide humanitaire pouvait être fournie. Cela comprend l'affectation de plus de 20 millions de dollars au transport du blé de l'Ukraine vers l'Afghanistan à la faveur de l'Initiative céréalière de la mer Noire. Je veux simplement apporter cette rectification dans le compte rendu en affirmant qu'il n'est pas exact de...

**La présidente :** Merci. Je pense que la plupart de ceux d'entre nous qui étudient ce dossier sont au courant de l'aide fournie par l'entremise de l'ONU et de divers autres organismes. Merci. Ce dont nous parlons, ce sont de certains des organismes

experience in helping the people in Afghanistan. As you heard Ms. Adeena Niazi, who runs an orphanage and who has the funds sitting in an account, she cannot help those children as a second winter approaches. There is a sense of frustration that Senator Manning expressed and I think we're all feeling it too. Thank you for raising that.

[*Translation*]

**Senator Miville-Dechêne:** Ms. Hannan, you said that you have dealt with organizations that are able to comply with the rules of our Criminal Code or Canadian rules. Does that mean that organizations here, like World Vision, can't follow the rules, but the ones you've chosen can? I'm just trying to understand if they are non-Canadian organizations.

**Ms. Hannan:** We don't want to harm other Canadian organizations. However, in our experience, this is a fairly complex issue. Generally speaking, larger organizations, with facilities in Afghanistan and outside Afghanistan, can negotiate certain provisions in their contract, certain assurances, so that they don't pay fees to the Taliban, and make other very specific operational arrangements with respect to where the funds will be used.

I am not suggesting that other organizations would not be able to negotiate such arrangements. However, to date, to find partners who were able to achieve such terms, we have worked through some major partners.

**Senator Miville-Dechêne:** Those partners are not Canadian.

**Ms. Hannan:** I have the list in front of me. There is the International Committee of the Red Cross — I think you are familiar with the organizations.

**Senator Miville-Dechêne:** Yes.

[*English*]

**Ms. Hannan:** There are IOM, UNHCR, UNICEF, OCHA, World Food Programme and UN Humanitarian Air Services.

**Senator Miville-Dechêne:** Thank you.

**The Chair:** Supplemental to that?

**Senator Omidvar:** We also heard, Ms. Hannan, from World Vision that Canadians are unable to participate in humanitarian aid through donations.

de bienfaisance et autres qui sont sur le terrain, qui ont de l'expérience dans l'aide aux Afghans. Comme vous l'avez entendu, Mme Adeena Niazi, qui dirige un orphelinat et qui, bien qu'elle ait les fonds dans un compte, ne peut pas aider les enfants à l'approche d'un deuxième hiver. Le sénateur Manning a exprimé un sentiment de frustration que nous ressentons tous, je crois. Merci d'avoir soulevé cette question.

[*Français*]

**La sénatrice Miville-Dechêne :** Madame Hannan, vous avez dit que vous aviez fait affaire avec des organisations qui sont capables de se plier aux règles de notre Code criminel ou aux règles canadiennes. Est-ce que cela veut dire que des organisations ici, comme Vision mondiale, ne peuvent pas respecter les règles, alors que celles que vous avez choisies peuvent le faire? J'essaie juste de comprendre si ce sont des organisations non canadiennes.

**Mme Hannan :** Nous ne voulons pas porter préjudice aux autres organismes canadiens. Toutefois, selon notre expérience, c'est une question assez complexe. En règle générale, les organismes de plus grande envergure, qui ont des installations en Afghanistan et à l'extérieur de l'Afghanistan, peuvent négocier certaines dispositions de leur contrat, certaines assurances afin de ne pas payer de frais aux talibans, et prendre d'autres arrangements opérationnels très particuliers relativement à l'endroit où les fonds seront utilisés.

Je ne veux pas dire que d'autres organismes ne seraient pas capables de négocier de tels arrangements. Toutefois, jusqu'à ce jour, pour trouver des partenaires qui étaient en mesure de réaliser de telles conditions, nous avons œuvré par l'entremise de certains grands partenaires.

**La sénatrice Miville-Dechêne :** Ces partenaires ne sont pas canadiens.

**Mme Hannan :** J'ai la liste devant moi. Il y a le Comité international de la Croix-Rouge — je pense que vous êtes familière avec les organismes.

**La sénatrice Miville-Dechêne :** Oui.

[*Traduction*]

**Mme Hannan :** Il y a l'OIM, le Haut Commissariat pour les réfugiés, l'UNICEF, le BCAH, le Programme alimentaire mondial et les Services aériens humanitaires des Nations Unies.

**La sénatrice Miville-Dechêne :** Merci.

**La présidente :** Une question complémentaire?

**La sénatrice Omidvar :** Nous avons également entendu, madame Hannan, de la part de Vision mondiale Canada, que les Canadiens ne sont pas en mesure de participer à l'aide humanitaire au moyen de dons.

I understand that we are working through international partners, and that seems to be okay to do. I wanted your response to the limitation of working with international partners and the disadvantage that engaged Canadians are experiencing. Canadians are generous people. They want to give to humanitarian disaster that is happening in Afghanistan and they're unable to do that. Even if they do so, the money is blocked.

**Ms. Hannan:** I'm familiar with the fact that Canadians are very interested in contributing to appeals that are launched under this sort of humanitarian crisis. I believe the recommendation is to work through larger international partners, and if donations can be offered is through the larger appeals launched by the UN and its agencies at the moment.

**Senator Omidvar:** This disenfranchises to some extent our own partners, but I'll let that go.

**The Chair:** Wouldn't the charities be losing extra money, the budgeting, the costs?

**Senator Omidvar:** Yes, of course.

**The Chair:** There would be that issue also.

Before I turn to second round, I have something that you said, Mr. Brookfield and Mr. Aubertin-Giguère, that you brought up the balance between legal and policy risks. Testimony from the previous panel indicated that the government must take necessary risks, especially considering the fact that Canada's international assistance to Afghanistan adopts a women and girls' rights first approach. We're seeing that women and girls are slowly being erased from public life. If we are so worried about the women and girls — and we also hear it's young girls, young children who are dying — isn't the onus on us to move on this file quickly?

**Mr. Aubertin-Giguère:** I completely understand the imperative to move as quickly as possible on this file. I can assure you that all the officials are seized with this issue and are working hard to find options — consideration of the government.

**The Chair:** In all my 12-and-a-half years in the Senate, I have never heard that the government is so seized — I think this is the fourth or fifth time it's been mentioned. Yet that's not the sense we're getting. That's not the sense we got from our previous panels too. I don't know what it means to be seized with an issue when you're not willing to move forward with an issue. Does that mean you're seized with that issue? I don't know. Maybe there's a new interpretation of the word "seized."

Je comprends que nous travaillons avec des partenaires internationaux, ce qui me semble tout indiqué. J'aimerais savoir ce que vous pensez des limitations qu'impose la collaboration avec les partenaires internationaux et des difficultés que rencontrent les Canadiens désireux d'aider. Les Canadiens sont des gens généreux. Ils veulent aider à soulager la crise humanitaire en Afghanistan, mais sont incapables de le faire. Même s'ils envoient des dons, l'argent est gelé.

**Mme Hannan :** Je sais bien que les Canadiens sont naturellement portés à répondre aux appels lancés quand une crise humanitaire de ce genre se produit. Je crois qu'il leur est recommandé de travailler par l'entremise des grands partenaires internationaux et, pour peu que des dons puissent être faits, c'est actuellement dans le cadre de grandes campagnes d'aide lancées par l'ONU et ses organismes.

**La sénatrice Omidvar :** Dans une certaine mesure, cela restreint le champ d'activité de nos propres partenaires, mais je laisse passer.

**La présidente :** Est-ce que les organismes de bienfaisance ne verraient pas diminuer leurs revenus supplémentaires, leur budget, leurs coûts?

**La sénatrice Omidvar :** Oui, bien sûr.

**La présidente :** Il y aurait aussi ce problème.

Avant de passer au deuxième tour, j'aimerais revenir sur ce que vous avez dit, monsieur Brookfield et monsieur Aubertin-Giguère, au sujet de l'équilibre entre les risques juridiques et les risques politiques. De l'avis d'un témoin du groupe précédent, le gouvernement doit prendre les risques nécessaires, surtout en regard du fait que l'aide internationale du Canada en Afghanistan emprunte une approche axée sur les droits des femmes et des filles. Nous constatons que les femmes et les filles disparaissent peu à peu de la vie publique. Si nous nous préoccupons à ce point des femmes et des filles — et nous entendons aussi dire que les victimes sont surtout de jeunes filles, de jeunes enfants —, n'est-il pas de notre devoir d'agir rapidement dans ce dossier?

**M. Aubertin-Giguère :** Je comprends tout à fait la nécessité d'agir le plus rapidement possible dans ce dossier. Je peux vous assurer que tous les fonctionnaires sont saisis de cette question et qu'ils travaillent fort pour trouver des options, des solutions à soumettre à l'examen du gouvernement.

**La présidente :** Depuis 12 ans et demi que je siège au Sénat, je n'ai jamais entendu autant de gens du gouvernement être si souvent saisis; je crois que c'est la quatrième ou cinquième fois qu'on emploie le mot. Pourtant, ce n'est pas l'impression que nous avons. Ce n'est pas l'impression laissée par les témoignages précédents. Je ne sais pas ce que cela signifie d'être saisi d'une question quand on n'est pas prêt à aller de l'avant pour la régler. Est-ce que cela signifie que vous en êtes

**Senator McPhedran:** Before I begin with my questions of the officials, I want to point out to you that an engine also “ceases,” and that meaning of that word is it stops functioning.

**The Chair:** You found the answer, Senator McPhedran.

**Senator McPhedran:** Maybe there’s more than one meaning here.

We’ve heard articulate statements from most of you. We have not heard I think from two of the witnesses, quotes like “do all we can to help them,” “unintended effect of the Criminal Code,” the clarity and reassurance you offered us about the government’s agreement on recommendations 10 and 11 of the special Afghanistan parliamentary committee and the need for a “well-structured framework.” We’ve known for more than 20 years that we have a very rigid section of the Criminal Code. We’ve known since at least August 2021 that we have the world’s most massive humanitarian crisis. I want to make sure that I understand this correctly. I have two parts to my question.

The first is there’s one legal opinion — presumably from Justice, but I don’t even need you to tell me that — that all three departments are following one legal opinion. That’s what’s seizing you in the sense of an engine that’s stopped working, one legal opinion.

**Mr. Brookfield:** I understand that’s how some witnesses have characterized it. I would suggest that the issue is the legislation. The legislation can be interpreted in different ways. You’ve heard from some witnesses who are, frankly, at greater liberty than we are to express their articulate views as to how it should be interpreted and I tried without getting into a debate of legal advice to raise some of the considerations that may suggest that it’s perhaps not as complicated as that.

I will say, yes, maybe people do cite as one legal opinion, but I would suggest that it is the law as passed by Parliament that is the issue and not just that one person can interpret it one way and not another. I’ll get back to the point that Professor Roach made. He feels very strongly that a court would strike this down, but the federal government is not in a position to decide what the courts will do whether the subject is constitutional or not. We are creatures of the law as passed by Parliament and as brought into force by the executive.

**Senator McPhedran:** Thank you.

réellement saisi? Je ne sais pas. Peut-être que le mot « saisir » a acquis un nouveau sens.

**La sénatrice McPhedran :** Avant de poser mes questions aux fonctionnaires, je tiens à vous faire remarquer que, quand on dit d’un moteur qu’il est « saisi », c’est qu’il a cessé de tourner.

**La présidente :** Vous avez trouvé la réponse, sénatrice McPhedran.

**La sénatrice McPhedran :** Les mots n’ont peut-être pas tous le même sens ici.

La plupart d’entre vous ont fait des déclarations éloquentes. Nous n’avons pas entendu deux des témoins, je crois, dire des choses comme « faire tout ce que nous pouvons pour les aider » ou « effet involontaire du Code criminel », parler de la clarté et des assurances données concernant l’accord du gouvernement sur les recommandations 10 et 11 du comité parlementaire spécial sur l’Afghanistan et la nécessité d’un « cadre bien structuré ». Nous savons depuis plus de 20 ans que nous avons un article très rigide dans le Code criminel. Nous savons depuis au moins août 2021 que nous vivons la plus grande crise humanitaire au monde. Je veux être sûre de bien comprendre. Ma question est à deux volets.

D’abord, il y a un avis juridique — probablement du ministère de la Justice, mais je n’ai même pas besoin que vous me le disiez — selon lequel les trois ministères suivent un même avis juridique. C’est ce qui vous saisit — un avis juridique — dans le sens du moteur qui cesse de fonctionner.

**Me Brookfield :** Je crois comprendre que c’est ce que certains témoins ont dit. Je dirais que le problème, c’est la loi. La loi peut être interprétée de différentes façons. Vous avez entendu des témoins qui sont, disons-le bien honnêtement, plus libres que vous pour exprimer leurs points de vue sur la façon de l’interpréter, et j’ai essayé, sans me lancer dans un débat sur les conseils juridiques, de soulever certaines considérations qui pourraient indiquer qu’elle n’est peut-être pas aussi compliquée que cela.

Je dirais que oui, peut-être qu’on cite un avis juridique, mais il reste que c’est la loi telle qu’elle a été adoptée par le Parlement qui est le problème et pas seulement le fait qu’on peut l’interpréter d’une façon et pas d’une autre. Je vais revenir à ce que disait Me Roach. Il est convaincu qu’un tribunal invaliderait cette disposition, mais le gouvernement fédéral n’est pas en mesure de décider ce que feront les tribunaux, constitutionnalité ou pas. Nous sommes des créatures de la loi telle qu’elle a été adoptée par le Parlement et telle qu’elle a été promulguée par l’exécutif.

**La sénatrice McPhedran :** Merci.

My second question and I'll begin by asking if we could please hear from Ms. Segal as the Acting Director of Crime and Terrorism Policy Division of Global Affairs Canada and anyone else representing the other two departments. Has a Gender-Based Analysis Plus been done on this question and has a child-centred analysis been done on this question?

**Nancy Segal, Acting Director, Crime and Terrorism Policy Division, Global Affairs Canada:** Thank you very much for your question, senator. I can assure you that gender-based analysis is integral to all of the work and all of the options that we are considering, and that includes an intersectional approach to looking at the issue, including the effect on children, women, girls, boys, youth, men, yes.

**Senator McPhedran:** Thank you.

May I hear from any others, please? I'd like to hear from all three departments that are represented here today.

**Mr. Aubertin-Giguère:** I agree with what my colleague has said. These are observations and they have been front and centre for any of the policy options that we've looked at.

**Mr. Brookfield:** And I can confirm that the Department of Justice always applies a Gender-Based Plus Analysis to all of its work, some of which are more focused on these issues than others. Certainly in this case, that's one of the elements that's been front and centre.

**Senator McPhedran:** In terms of the degree of the analysis that's been done, have you been advised of what's happening on the ground in Afghanistan? Do we have any Canadian representatives from any departments in government on the ground in Afghanistan anymore? They're completely gone from the country; am I correct in that?

**Ms. Hannan:** Our senior representative for Afghanistan is based in Doha, Qatar. From that location, he meets with a number of like-minded and interacts with as many people who are knowledgeable about Afghanistan as he is able and has some informal meetings to assess the positions of the Taliban insofar as it's helpful to inform our reporting on the situation on the ground.

**Senator McPhedran:** Can you advise whether that individual representing Canada is applying gender-based analysis, including child-based analysis, to the reports being sent in?

**Ms. Hannan:** I can confirm that it is one of the most important lenses that we apply to our country program for Afghanistan, gender-based, women and girls in particular. In fact, our senior representative for Afghanistan is at the moment

Ma deuxième question est la suivante. Je vais commencer par demander si nous pourrions entendre Mme Segal, directrice par intérim de la Direction de la politique du crime et du terrorisme d'Affaires mondiales Canada, et quiconque représente les deux autres ministères. Y a-t-il eu une analyse comparative entre les sexes plus et une analyse axée sur l'enfant sur cette question?

**Nancy Segal, directrice par intérim, Direction de la politique du crime et du terrorisme, Affaires mondiales Canada :** Je vous remercie beaucoup de votre question, sénatrice. Je peux vous assurer que l'analyse comparative entre les sexes fait partie intégrante de tout le travail que nous accomplissons et de toutes les options que nous examinons, et cela comprend une approche intersectionnelle pour l'examen du problème, y compris de l'effet sur les enfants, les femmes, les filles, les garçons, les jeunes et les hommes, oui.

**La sénatrice McPhedran :** Merci.

Puis-je avoir les commentaires des autres témoins, s'il vous plaît? J'aimerais entendre les représentants des trois ministères qui sont ici aujourd'hui.

**M. Aubertin-Giguère :** Je suis d'accord avec mon collègue. Ce sont des observations qui ont été au premier plan de toutes les options de politique que nous avons examinées.

**Me Brookfield :** Et je peux confirmer que le ministère de la Justice applique toujours une analyse comparative entre les sexes plus à tous ses travaux, dont certains portent davantage que d'autres sur ces questions. Dans ce cas-ci, c'est certainement l'un des éléments les plus importants.

**La sénatrice McPhedran :** Pour ce qui est de la portée de l'analyse qui a été faite, vous a-t-on informé de ce qui se passe sur le terrain en Afghanistan? Avons-nous des représentants canadiens d'un ministère ou d'un autre sur le terrain en Afghanistan? Ils ont tous quitté le pays, n'est-ce pas?

**Mme Hannan :** Notre représentant principal pour l'Afghanistan est basé à Doha, au Qatar. À partir de cet endroit, il rencontre un certain nombre de personnes d'optique commune et interagit avec autant de personnes possibles qui connaissent bien l'Afghanistan. Il tient des réunions informelles pour évaluer les positions des talibans, dans la mesure où cela nous aide à faire rapport de la situation sur le terrain.

**La sénatrice McPhedran :** Pouvez-vous nous dire si cette personne qui représente le Canada applique à ses rapports l'analyse comparative entre les sexes, y compris l'analyse centrée sur l'enfant?

**Mme Hannan :** Je peux confirmer que c'est l'une des lentilles les plus importantes que nous appliquons à notre programme national pour l'Afghanistan, en particulier pour les femmes et les filles. En fait, notre représentant principal pour

on the way to attend a meeting on women's education in Afghanistan, which is a multilateral meeting taking place in Indonesia this week.

**Senator McPhedran:** Thank you.

**Senator Omidvar:** We've heard in the media and also heard today that diplomats have been meeting with representatives of the Taliban in Qatar.

I'm not sure that last bit is completely correct, but I heard that today. How is that not in contravention of the Criminal Code, as you have stated?

**Ms. Hannan:** As I said, our senior representative for Afghanistan is based in Doha, Qatar. That is why many of the meetings he is conducting are taking place in Qatar. He's based there in a very small office and he coordinates with allies and holds a number of meetings there. He has had informal meetings with a range of stakeholders to get as much information as possible which will inform Canada's position and our ongoing engagement to assist the people of Afghanistan. His meetings have included meeting informally with Taliban officials to share Canada's priorities. This is not in contravention of our Criminal Code obligations. I invite my legal colleagues to speak.

**The Chair:** So, meetings with the Taliban after they took over? But they were conversations that were happening even before the Taliban took over. Am I correct in that?

**Ms. Hannan:** I don't think I could confirm that these are continuation of conversations that took place before.

**The Chair:** Not continuation, but I know that the Taliban had an office in Doha and various countries were engaging with them. Was Canada engaging with them in any conversation then?

**Ms. Hannan:** Not that I'm aware of.

**The Chair:** Thank you.

**Senator Omidvar:** I really wanted to focus on how is it legally possible for our diplomats to meet with the Taliban, which is a terrorist-declared organization, and it's illegal for international aid and international aid actors in Canada to provide aid to women and children? I can't cross that bridge in my mind, so please help me.

**Glenn Gilmour, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** Perhaps I can be of some help here.

It's not a crime to be a member of a terrorist group in Canada. The offences that are set out in the Criminal Code rely on conduct the person must engage in. Unlike some other countries, for example, such as England, where being a member of a

l'Afghanistan est en route pour une réunion sur l'éducation des femmes en Afghanistan, une réunion multilatérale qui aura lieu en Indonésie cette semaine.

**La sénatrice McPhedran :** Merci.

**La sénatrice Omidvar :** Nous avons appris par les médias et entendu encore aujourd'hui que des diplomates ont rencontré des représentants des talibans au Qatar.

Je ne suis pas certaine que ce dernier élément soit tout à fait exact, mais c'est ce que j'ai entendu aujourd'hui. Comment cela ne contrevient-il pas au Code criminel, comme vous l'avez dit?

**Mme Hannan :** Je le répète, notre représentant principal pour l'Afghanistan est basé à Doha, au Qatar. C'est pourquoi bon nombre de ses réunions ont lieu au Qatar. Il est basé là-bas dans un très petit bureau, d'où il assure la coordination avec les alliés et où il tient plusieurs réunions. Il a eu des rencontres informelles avec divers intervenants afin de recueillir le plus d'information possible pour éclairer la position du Canada et notre engagement de continuer d'aider le peuple afghan. Il a notamment rencontré officieusement des représentants talibans pour leur faire part des priorités du Canada. Cela ne contrevient pas à nos obligations en vertu du Code criminel. J'invite mes collègues juristes à intervenir.

**La présidente :** Donc, des rencontres avec les talibans après leur prise de contrôle? Mais c'étaient des conversations qui avaient lieu avant même que les talibans prennent le pouvoir. Ai-je raison?

**Mme Hannan :** Je ne pense pas pouvoir confirmer qu'il s'agit de la continuation de conversations qui avaient déjà eu lieu.

**La présidente :** Pas la continuation, mais je sais que les talibans avaient un bureau à Doha et que divers pays avaient des contacts avec eux. Le Canada a-t-il alors discuté avec eux?

**Mme Hannan :** Pas que je sache.

**La présidente :** Merci.

**La sénatrice Omidvar :** Je m'intéresse vraiment à la façon dont nos diplomates peuvent légalement rencontrer les talibans, une organisation déclarée terroriste, alors qu'il est illégal pour les acteurs de l'aide internationale au Canada de fournir de l'aide aux femmes et aux enfants des talibans. Je ne peux pas concilier cela dans ma tête, alors aidez-moi.

**Glenn Gilmour, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** Je peux peut-être vous éclairer.

Ce n'est pas un crime d'être membre d'un groupe terroriste au Canada. Les infractions prévues au Code criminel reposent sur la conduite de l'individu. Contrairement à d'autres pays, comme l'Angleterre, où le fait d'être membre d'un groupe terroriste est

terrorist group is a crime, we have an offence in section 83.18 of the Criminal Code that it's a crime to directly or indirectly contribute to, or participate in, any activity of a terrorist group for the purpose of enhancing the ability of any terrorist group to commit a terrorist activity. In other words, the mere fact that you're a member of a terrorist organization does not give rise to criminal liability. What does give rise to criminal liability are the actions in which you engage in support of the terrorist group. The terrorist group itself might engage in terrorist activity.

**Senator Omidvar:** I'm assuming that what you mean by that is when Canadian international aid organizations engage in Afghanistan with humanitarian impetus that is, in fact, supporting in one way or another. I'm trying to tease this apart, please.

**Mr. Brookfield:** Maybe I can clarify. I think what this committee has heard, and before the House as well is a concern about — one of the concerns particularly is about — humanitarian organizations operating in Afghanistan and paying taxes and other fees that benefit the Taliban. The offence is provision of financial benefit to the Taliban. You would not do that if you just meet them in a boardroom.

**Senator Omidvar:** I'm trying to find a way out of this. I really respect your testimony and the constraints you are under in responding to some of our questions. I do want to underline that. But I'm trying to find a way forward. Whilst Canada and you good people are trying to figure out the solution and deal with the blockage and the Criminal Code, et cetera, is there an interim measure that can be proposed that would unlock humanitarian aid without fear of prosecution? Is there an interim measure?

**Mr. Brookfield:** Under the constraints which we operate I can say that you have heard some proposals. I flagged some potential concerns with those. The government has said they're looking at measures, including legislative. I appreciate I'm not being very helpful, but I don't —

**Senator Omidvar:** You have thought about interim measures?

**Mr. Brookfield:** We have thought about many things, including interim measures.

**Senator Omidvar:** I'm hearing you say, yes. I'll leave it at that.

un crime en soi, l'article 83.18 du Code criminel criminalise le fait de participer à une activité d'un groupe terroriste ou d'y contribuer directement ou indirectement, dans le but d'accroître la capacité d'un groupe terroriste de se livrer à une activité terroriste. Autrement dit, le seul fait d'être membre d'une organisation terroriste n'entraîne pas une responsabilité criminelle. Ce qui entraîne une responsabilité criminelle, ce sont les gestes que l'on pose pour soutenir le groupe terroriste. Le groupe terroriste lui-même pourrait se livrer à une activité terroriste.

**La sénatrice Omidvar :** Je suppose que ce que vous voulez dire par là, c'est que lorsque les organisations canadiennes d'aide internationale interviennent en Afghanistan dans un but humanitaire, c'est toujours une forme de soutien. Aidez-moi à décortiquer cela, s'il vous plaît.

**Me Brookfield :** Je pourrais peut-être apporter une précision. Je pense que ce qu'on a entendu au comité, et à la Chambre est une préoccupation — une des préoccupations en particulier — au sujet des organisations humanitaires œuvrant en Afghanistan, où elles paient des impôts et d'autres frais qui profitent aux talibans. L'infraction consiste à procurer un avantage financier aux talibans, ce que vous ne feriez pas si vous les rencontriez simplement dans une salle de conférence.

**La sénatrice Omidvar :** J'essaie de trouver une solution. Je respecte vraiment votre témoignage et les contraintes que vous devez respecter en répondant à certaines de nos questions. Je tiens à le souligner. Mais j'essaie de trouver moyen d'aller de l'avant. Pendant que le Canada et vous, bonnes gens, essayez de trouver une solution et de régler le problème du blocage et du Code criminel, etc., aurait-on une mesure provisoire à proposer pour débloquer l'aide humanitaire sans s'exposer à des poursuites? Y a-t-il une mesure provisoire?

**Me Brookfield :** Dans le contexte des contraintes auxquelles nous sommes confrontés, je peux vous dire que vous avez entendu certaines propositions. J'ai signalé diverses préoccupations possibles à cet égard. Le gouvernement a dit qu'il envisageait des mesures, y compris une initiative législative. Je sais bien que je ne suis pas très utile, mais je...

**La sénatrice Omidvar :** Vous avez pensé à des mesures provisoires?

**Me Brookfield :** Nous avons pensé à beaucoup de choses, et notamment à des mesures provisoires.

**La sénatrice Omidvar :** Je vous entends dire oui. Je m'arrête là.

[Translation]

**Senator Audette:** In a few seconds, as I understand it, Canada is able to fund humanitarian aid in various organizations that meet your criteria, such as UNICEF and the ones you listed. However, Canadian organizations cannot do that. Can we change the regulations, the statutes of our Canadian organizations, so that they resemble, temporarily, what we agree to do with the organizations you listed?

Instead of looking at the Criminal Code, could we temporarily change the general statutes and regulations of those who really want to help on the ground? I'm sure you've thought of that.

**Ms. Hannan:** There is no time to change the formal framework that all agencies must adhere to and work under.

**Senator Audette:** Can you suggest it?

**Ms. Hannan:** Provided it doesn't violate the Criminal Code, I think Canadian organizations would also be encouraged to assess for themselves whether they would be able to work under the various constraints and conditions I've just described, which are quite complex.

[English]

**The Chair:** My question is to you, Ms. Segal. I don't know if you heard the previous witness, Adeena Niazi, express concern because people are starving and ISIS is beginning to rear its head again in Afghanistan. That they might be able to recruit more people. When people are starving, they will turn to any means to survive. Is that a fear? Was she correct in expressing that fear? I've also heard of ISIS claiming responsibility for recent attacks in Pakistan, too. That's the big fear. We thought we had seen the end of ISIS or Daesh. To all of a sudden see them become active again for me is very scary.

**Ms. Segal:** Thank you very much for the question. Yes, bluntly speaking, of course, feeding the underlying conditions that drive people toward violent extremism is a concern not only of Canada but all of our partners. Canada works in concert with our partners, with Five Eyes, but with others as well, The Global Coalition Against Daesh/ISIS members and things like that. So Afghanistan has been routinely added to many of our international meetings so that we can work together to find strategies to address these things. Canada is not alone. We do have constraints that maybe some others do not, but that is one of the ways we are trying to make sure that we are active in addressing these things and being part of efforts to try to constrain those sorts of conditions. It is a very complex environment, and things change extremely rapidly. So working internationally very much maximizes our ability to address the

[Français]

**La sénatrice Audette :** En quelques secondes, si j'ai bien compris, le Canada est capable de financer l'aide humanitaire dans diverses organisations qui répondent à vos critères, comme l'UNICEF et celles que vous avez nommées. Par contre, les organisations canadiennes ne le peuvent pas. Est-ce qu'on peut changer les règlements, les statuts de nos organisations canadiennes pour qu'ils ressemblent, temporairement, à ce qu'on accepte de faire avec les organisations que vous avez nommées?

Au lieu de nous pencher sur le Code criminel, pourrions-nous temporairement changer les statuts et règlements généraux de ceux et celles qui veulent vraiment aider sur le terrain? Je suis certaine que vous y avez pensé.

**Mme Hannan :** On n'a pas le loisir de changer le cadre formel que tous les organismes doivent respecter et en vertu duquel ils doivent travailler.

**La sénatrice Audette :** Pouvez-vous le proposer?

**Mme Hannan :** Pourvu que cela n'aille pas à l'encontre du Code criminel, je pense que les organismes canadiens seraient aussi encouragés à évaluer eux-mêmes s'ils seraient en mesure de travailler sous les différentes contraintes et en vertu des conditions que je viens de décrire, qui sont assez complexes.

[Traduction]

**La présidente :** Ma question s'adresse à vous, madame Segal. Je ne sais pas si vous avez entendu le témoin précédent, Adeena Niazi, exprimer sa crainte parce que les gens crèvent de faim et que l'EIIS commence à se relever en Afghanistan. Qu'il pourrait peut-être recruter plus de monde. Quand on meurt de faim, tous les moyens sont bons pour survivre. Est-ce une crainte? Mme Niazi avait-elle raison d'exprimer cette crainte? J'ai aussi entendu parler de l'EIIS qui a revendiqué la responsabilité des récentes attaques au Pakistan également. C'est la grande crainte. Nous pensions avoir vu la fin de l'EIIS ou de Daech. Je trouve très troublant de les voir redevenir actifs tout à coup.

**Mme Segal :** Merci beaucoup de la question. Oui, franchement, bien sûr, nourrir les conditions sous-jacentes qui poussent à l'extrémisme violent est une préoccupation non seulement pour le Canada, mais encore pour tous nos partenaires. Le Canada travaille de concert avec ses partenaires, le Groupe des cinq, mais aussi avec d'autres, comme la Coalition internationale contre Daech et d'autres groupes du genre. L'Afghanistan a donc fait régulièrement son entrée dans bon nombre de nos réunions internationales de sorte que nous pouvons chercher ensemble des stratégies pour régler ces problèmes. Le Canada n'est pas seul. Nous avons des contraintes que d'autres n'ont peut-être pas, mais c'est l'une des façons dont nous essayons de nous occuper activement de ces choses-là et de participer aux efforts visant à limiter ce genre de conditions. C'est un environnement très complexe, et les choses changent

conditions but also devise some strategies along with our like-minded to try to influence the situation to the greatest extent possible.

**The Chair:** One way might be to let aid agencies work there so they can support the people who need help and they wouldn't be radicalized, which wouldn't be good for anyone.

I want to thank all of you for appearing before us. Your testimony, your answers, will help us a great deal. We really appreciate your coming at such short notice. Thank you very much.

Senators, we will suspend the meeting because we are come back in camera to discuss future business.

(The committee continued in camera.)

extrêmement rapidement. Par conséquent, travailler à l'échelle internationale maximise notre capacité de nous attaquer aux problèmes, et aussi d'élaborer des stratégies avec mes partenaires et d'essayer d'infléchir la situation dans toute la mesure du possible.

**La présidente :** Une façon serait peut-être de laisser les organismes d'aide travailler là-bas pour aider ceux qui ont besoin d'aide et qui échapperaient à une radicalisation que personne ne souhaite.

Je tiens à vous remercier tous de votre comparution. Votre témoignage, vos réponses, nous aideront beaucoup. Nous vous sommes très reconnaissants d'être venus à si court préavis. Merci beaucoup.

Honorables sénateurs, nous allons suspendre la séance pour reprendre le huis clos afin de discuter des travaux à venir.

(La séance se poursuit à huis clos.)

---