

Question raised by MP Genuis on Thursday, February 3<sup>rd</sup>, 2022, before the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development (FAAE). RESPONSE:

Question posée par le député Genuis le jeudi 3 février 2022 devant le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international (FAAE). RÉPONSE :

**MP Genuis (CPC)** has requested that GAC provide a response to Alexei Navalny's list of 8 Russian officials recommended for sanctions.

Since 2014, Canada has sanctioned 201 individuals and entities under the Special Economic Measures Act (Russia), 244 under the Special Economic Measures Act (Ukraine) and 0 under the Justice for Victims of Corrupt Officials Act (JVCFOA).

Of the eight individuals on the list published by Alexei Navalny, Canada has listed Andrey Kostin under Schedule 1 Part 1 # 101 of the Special Economic Measures (Russia) Regulations. He was sanctioned on March 15, 2019. He is subject to an asset freeze, as well as dealings prohibition under Subsection 3, which prohibit any person in Canada and any Canadians outside Canada to deal in any property, whenever situated, held by or on behalf of a designated person; enter into or facilitate, directly or indirectly, any transaction related to a dealing; provide any financial or other related service in respect of a dealing; make any goods, wherever situated, available to a designated person; or provide any financial or related service to or for the benefit of a designated person.

Le **député Genuis (PCC)** a demandé à AMC de donner une réponse au sujet de la liste d'Alexei Navalny recommandant des sanctions pour huit représentants russes officiels.

Depuis 2014, le Canada a infligé des sanctions à 201 personnes et entités en vertu de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* (Russie), 244 en vertu de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* (Ukraine) et zéro en vertu de la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus*.

Des huit personnes inscrites sur la liste publiée par Alexei Navalny, le Canada a inscrit Andrey Kostin à l'annexe 1, partie 1, no 101 du *Règlement sur les mesures économiques spéciales visant la Russie*. Il a été sanctionné le 15 mars 2019. Il fait l'objet d'un gel des avoirs, ainsi que d'une interdiction de transaction en vertu du paragraphe 3, lequel interdit à toute personne au Canada et à tout Canadien à l'étranger : d'effectuer une opération portant sur un bien, où qu'il se trouve, détenu par une personne désignée ou en son nom; de conclure, directement ou indirectement, une transaction relativement à une opération; de fournir des services financiers ou des services connexes à l'égard de toute opération visée; de mettre des marchandises, où qu'elles se trouvent, à la disposition d'une personne désignée; ou de fournir des services financiers ou des services connexes à toute personne désignée ou pour son bénéfice.

Question raised by PS Oliphant on Thursday, February 3<sup>rd</sup>, 2022, before the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development (FAAE). RESPONSE:

## Canada's Sanctions Tools

### BACKGROUND

Canada has three separate pieces of legislation authorizing the imposition of sanctions, which have variable applicability to situations of concern to Canada:

1. the *Special Economic Measures Act* (SEMA);
2. the *Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act* (JVCFOA); and
3. the *United Nations Act* (UN Act)

#### ***Special Economic Measures Act (SEMA):***

The SEMA allows Canada to impose sanctions against a foreign state, individuals, or entities related to that foreign state. The SEMA can be used in four types of situations:

1. a grave breach of international peace and security resulting in a serious international crisis;
2. when an international organization to which Canada belongs calls on its members to take economic measures against a foreign state;
3. gross and systematic human rights violations; and,
4. acts of significant corruption.

Canada currently imposes sanctions under SEMA on thirteen countries – Belarus, China, Democratic People's Republic of Korea, Iran, Libya, Myanmar, Nicaragua, Russia, South Sudan, Syria, Ukraine, Venezuela, and Zimbabwe.

#### ***Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (JVCFOA):***

The JVCFOA allows Canada to directly target individuals who are responsible for or complicit in two types of situations:

1. gross violations of internationally-recognized human rights; and
2. acts of significant corruption.

Since 2017, Canada has designated 70 individuals under the JVCFOA from Myanmar, Venezuela, South Sudan, Russia and Saudi Arabia. The latter two sets of designations were related to the case of Sergei Magnitsky and to the extrajudicial killing of Jamal Khashoggi, respectively.

#### ***United Nations Act (UN Act):***

Canada is legally required to implement sanctions imposed by the United Nations Security Council. These sanctions are implemented in Canada through regulations under the UN Act. There are 12 countries currently subject to UN sanctions: Central African Republic, Mali, Democratic Republic of Congo, Iran, Iraq, Lebanon, Libya, Democratic Peoples' Republic of Korea (North Korea), Somalia, South Sudan, Sudan, and Yemen.

#### **Implementation Process:**

Sanctions are implemented through the Governor in Council (GIC) regulatory process. This multi-step process requires significant consultation, input and coordination across several teams within Global Affairs Canada, and more broadly across a number of Government of Canada Departments. It includes also approval of proposed sanctions by Treasury Board Ministers and, ultimately, signature by the Governor General.

## COMPARISON OF AUTONOMOUS SANCTIONS TOOLS

### Circumstances or Triggers:

- Both the SEMA and JVCFOA allow Canada to impose sanctions related to human rights violations or significant corruption. These specific capabilities related to human rights and corruption were enacted in parallel in 2017.
- The SEMA has two additional and long-standing triggers: for situations that constitute a grave breach of international peace and security; and for when an international organization to which Canada belongs calls on its members to take economic measures against a foreign state.

### Targets:

- The SEMA can be used to impose sanctions on a foreign state and can target both individuals and entities.
- The JVCFOA can be used to sanction individuals.

### Prohibitions:

- Sanctions imposed under both the SEMA and JVCFOA place a “dealings prohibition” on listed targets (a dealings prohibition amounts to an effective freeze on assets).
- In the case of human rights violations or corruption, both the SEMA and JVCFOA include automatic inadmissibility to Canada under the *Immigration and Refugee Protection Act* (“travel ban”). The SEMA’s other two triggers do not include this inadmissibility provision.
- The SEMA provides for a wide variety of additional measures when imposing sanctions, allowing Canada to escalate measures beyond listing just individuals or entities (e.g. arms embargos, restrictions on the export of goods, bans on technology used for repression of protestors). The JVCFOA does not allow for such broader measures.

### Legal Thresholds for Human Rights:

- SEMA sanctions can be imposed in response to gross and systematic human rights violations that have taken place in a foreign state and that have been committed against anyone.
- JVCFOA sanctions have a more specific threshold and can be imposed in response to gross violations of internationally-recognized human rights that have been perpetrated against people who are engaged in some form of public advocacy or activism regarding human rights (i.e. human rights “activists” or “defenders”).

## MAGNITSKY SANCTIONS

“Magnitsky sanctions” are broadly understood internationally to be laws that allow governments to impose sanctions against foreign individuals or entities that have committed human rights violations or have been involved in significant acts of corruption.

Canada has two tools to apply Magnitsky-style human rights or corruption sanctions. With the passing of the JVCFOA in 2017, the SEMA was also amended to allow Canada to effectively impose identical measures under that piece of legislation. This granted Canada the ability to impose “Magnitsky-style” sanctions under both pieces of autonomous sanctions legislation, expanding our reach to all levels of perpetrators of human rights violations or corruption. From the perspective of impact on the sanctioned individual, there is no difference between sanctions under the JVCFOA or SEMA for human rights violations or acts of corruption - the associated prohibitions are identical.

## **APPLYING THE TOOLS IN THE RUSSIA-UKRAINE CONTEXT**

### SEMA - Grave Breach of Peace & Security:

The current situation at the border of Russia and Ukraine, and potential for escalation, constitutes a grave breach of international peace and security. These actions are widely known to be state-driven by the Russian government and involve both individuals and entities.

Sanctions targets being considered by Canada and like-minded governments include several entities that are owned, controlled by, or acting on behalf of the Russian state. As noted above, the SEMA can be used to impose sanctions on the state and responsible individuals and entities through its “grave breach of peace and security” trigger. Also in-line with likeminded allies, Canada is considering sanctions measures that would prohibit transactions pertaining to the export of certain goods as well as Russian sovereign debt. While these measures are feasible under the SEMA, they are not feasible under the JVCFOA.

In pursuing sanctions through this manner, rigorous due diligence is required. This would include obtaining the requisite level of supporting open source evidence as well as conducting analysis on the potential impacts on, among others, Canadian business, interests, and broader foreign policy objectives.

Canada’s existing sanctions related to Russia’s annexation of Crimea in 2014 were applied under the “grave breach” trigger of SEMA.

### SEMA and JVCFOA – Human Rights and Corruption:

Were credible evidence to emerge – either before or after any possible incursion or invasion by Russia – that gross violations of human rights and/or acts of significant corruption were occurring in relation to this situation, imposing sanctions through the related triggers in the SEMA and JVCFOA would be considered.

As with the “grave breach” trigger under SEMA, significant due diligence would be required, including with regard to the collection of adequate credible open source information to support any listings as well as a thorough impact analysis. Sanctions imposed by Canada must be able to be supported by open source information should they be subject to a future judicial review (in contrast, the US is able to rely on classified information in support of their listings).

Any human rights sanctions through the JVCFOA would also require that the violations be perpetrated against human rights defenders or activists, not simply the general population. Once again, open source evidence would be required to support these claims.

Question posée par PS Oliphant le jeudi, le 3 février, 2022, devant le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international (FAAE). RÉPONSE :

## **Outils de sanction du Canada**

### **CONTEXTE**

Au Canada, il existe trois différents textes législatifs autorisant l'imposition de sanctions. Ils s'appliquent tous différemment selon les situations préoccupantes :

1. la *Loi sur les mesures économiques spéciales*;
2. la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus*;
3. la *Loi sur les Nations Unies*.

#### ***Loi sur les mesures économiques spéciales***

La *Loi sur les mesures économiques spéciales* permet au Canada d'imposer des sanctions contre un État étranger ainsi que des personnes et des entités liées à cet État. Elle peut être utilisée dans quatre types de situations :

1. une violation grave de la paix et de la sécurité internationales entraînant une crise internationale grave;
2. lorsqu'une organisation internationale à laquelle appartient le Canada demande à ses membres de prendre des mesures économiques contre un État étranger;
3. des violations flagrantes et systématiques des droits de la personne;
4. des actes de corruption importants.

À l'heure actuelle, le Canada impose des sanctions en vertu de cette loi à treize pays, soit le Bélarus, la Chine, la République populaire démocratique de Corée, l'Iran, la Libye, le Myanmar, le Nicaragua, la Russie, le Soudan du Sud, la Syrie, l'Ukraine, le Venezuela et le Zimbabwe.

#### ***Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus***

La *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus* permet au Canada de cibler les personnes responsables ou complices de violations flagrantes dans deux types de situations :

1. des violations flagrantes des droits de la personne internationalement reconnus;
2. des actes de corruption importants.

Depuis 2017, le Canada a désigné 70 personnes du Myanmar, du Venezuela, du Soudan du Sud, de la Russie et de l'Arabie saoudite dans le cadre de cette loi. Les deux dernières catégories de désignation visent le cas de Sergei Magnitsky et le meurtre extrajudiciaire de Jamal Khashoggi, respectivement.

#### ***Loi sur les Nations Unies***

Le Canada a l'obligation légale d'appliquer les sanctions imposées par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Cela se fait au moyen de règlements découlant de la *Loi sur les Nations Unies*. Douze pays sont actuellement soumis à des sanctions de l'ONU : République centrafricaine, Mali, République démocratique du Congo, Iran, Irak, Liban, Libye, République populaire démocratique de Corée (Corée du Nord), Somalie, Soudan du Sud, Soudan et Yémen.

#### **Mise en œuvre des sanctions**

Les sanctions sont appliquées au moyen du processus de réglementation du gouverneur en conseil. Ce processus en plusieurs étapes exige d'importantes consultations, rétroaction et coordination au sein de multiples équipes d'Affaires mondiales Canada ainsi que de certains ministères du gouvernement du Canada. Il comprend également l'approbation des sanctions proposées par les ministres du Conseil du Trésor et, à la fin, la signature du gouverneur général.

## COMPARAISON DES OUTILS DE SANCTION AUTONOMES

### Circonstances ou éléments déclencheurs

- La *Loi sur les mesures économiques spéciales* et la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus* permettent au Canada d'imposer des sanctions en lien avec des violations des droits de la personne ou des actes de corruption importants. Les capacités visant particulièrement les droits de la personne et la corruption ont été mises en place au même moment en 2017.
- La *Loi sur les mesures économiques spéciales* possède depuis longtemps deux autres éléments déclencheurs : « violation grave de la paix et de la sécurité internationales » et « lorsqu'une organisation internationale à laquelle appartient le Canada demande à ses membres de prendre des mesures économiques contre un État étranger ».

### Cibles

- La *Loi sur les mesures économiques spéciales* permet d'imposer des sanctions contre un État étranger et peut cibler des personnes et des entités.
- La *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus* permet d'imposer des sanctions contre des personnes.

### Interdictions

- Les sanctions infligées en vertu de ces deux lois imposent une interdiction des transactions aux cibles mentionnées (une interdiction des transactions équivaut à un gel des avoirs).
- Dans le cas des violations des droits de la personne ou des actes de corruption, les deux lois incluent automatiquement une interdiction de territoire au Canada en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (« une interdiction de voyager »). Les deux autres éléments déclencheurs de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* ne comprennent pas cette disposition.
- La *Loi sur les mesures économiques spéciales* prévoit une vaste gamme de mesures additionnelles lors de l'imposition de sanctions, ce qui permet au Canada d'intensifier les mesures au-delà de la désignation de personnes et d'entités (p. ex. embargo sur les armes, restrictions sur l'exportation de biens, interdiction de l'utilisation de technologies pour la répression de manifestations). La *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus* ne prévoit pas ces mesures élargies.

### Seuils juridiques pour les droits de la personne

- Les sanctions de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* peuvent être infligées en réponse à des violations flagrantes et systématiques des droits de la personne commises dans un État étranger contre toute autre personne.
- Les sanctions de la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus* ont des seuils plus précis. Elles peuvent être infligées en réponse à des violations flagrantes de droits de la personne reconnus à l'échelle internationale et commises contre des personnes qui participent d'une façon ou d'une autre à de l'activisme ou à la défense des droits de l'homme (p. ex. « activistes » ou « défenseurs » des droits de la personne).

## SANCTIONS EN VERTU DE LA LOI DE MAGNITSKY

Les sanctions en vertu de la *Loi de Magnitsky* sont interprétées à l'échelle internationale comme étant des lois permettant aux gouvernements d'imposer des sanctions à des personnes ou à des entités étrangères ayant commis des violations des droits de la personne ou ayant participé à d'importants actes de corruption.

Le Canada possède deux outils pour infliger des sanctions en vertu de la *Loi de Magnitsky* en lien avec les droits de la personne ou des actes de corruption. À l'adoption de la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus* en 2017, la *Loi sur les mesures économiques spéciales* a également été modifiée pour permettre au Canada d'imposer des mesures identiques en vertu de ce texte de loi. Ainsi, le Canada a le pouvoir d'infliger des sanctions en vertu de la *Loi de Magnitsky* conformément à deux dispositions législatives sur les sanctions, élargissant sa portée à tous les niveaux de responsables de violations de droits de la personne ou d'actes de corruption. Du point de vue des répercussions sur les personnes touchées par les sanctions, il n'existe aucune différence entre la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus* et la *Loi sur les mesures économiques spéciales* pour ce qui est des violations des droits de la personne ou des actes de corruption. En effet, les interdictions sont identiques.

## APPLICATION DES OUTILS DANS LE CONTEXTE DE LA RUSSIE ET DE L'UKRAINE

### *Loi sur les mesures économiques spéciales : violation grave de la paix et de la sécurité*

La situation actuelle à la frontière de la Russie et de l'Ukraine, et la possibilité d'escalade, constitue une violation grave de la paix et de la sécurité internationales. Il est bien connu que ces actions sont menées par le gouvernement russe. Des personnes et des entités y participent.

Les cibles des sanctions envisagées par le Canada et les gouvernements aux vues similaires incluent plusieurs entités qui appartiennent à l'État russe, sont contrôlées par celui-ci ou agissent en son nom. Comme mentionné ci-dessus, la *Loi sur les mesures économiques spéciales* peut être utilisée pour imposer des sanctions sur l'État et les personnes et entités responsables en vertu de son élément déclencheur « violation grave de la paix et de la sécurité ». En outre, conformément à ses alliés aux vues similaires, le Canada envisage l'imposition de sanctions qui interdiraient les transactions en lien avec l'exportation de certains biens ainsi que la dette souveraine de la Russie. Ces mesures, possibles en vertu de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*, ne le sont pas en vertu de la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus*.

Il faut absolument faire preuve d'une forte diligence raisonnable en cherchant à infliger des sanctions de cette manière. Il faut obtenir le niveau requis de preuves à l'appui en libre accès et réaliser une analyse sur les répercussions potentielles sur, entre autres, les entreprises, les intérêts et les vastes objectifs de la politique étrangère du Canada.

Les sanctions actuelles imposées à la Russie par le Canada, en lien avec l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014, ont été appliquées en vertu de l'élément déclencheur « violation flagrante » de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*.

### *Loi sur les mesures économiques spéciales et Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus : droits de la personne et corruption*

Si des éléments de preuve crédibles voient le jour (avant ou après une possible incursion ou invasion de la Russie) au sujet de violations flagrantes des droits de la personne ou d'actes de corruption importants commis en lien avec cette situation, l'imposition de sanctions conformément aux éléments déclencheurs pertinents en vertu de ces deux lois sera envisagée.

L'élément déclencheur « violation flagrante » de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* requiert une forte diligence raisonnable, y compris en ce qui concerne la collecte de renseignements adéquats et crédibles en libre accès à l'appui des désignations ainsi que la réalisation d'une analyse approfondie des répercussions. Les sanctions imposées par le Canada doivent être appuyées par des données en libre accès au cas où elles feraient l'objet d'un futur contrôle judiciaire (contrairement aux États-Unis qui peuvent avoir recours à des renseignements classifiés pour appuyer leurs désignations).

Les sanctions liées aux droits de la personne imposées en vertu de la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus* nécessitent également que les violations soient commises contre des défenseurs ou des activistes des droits de la personne, et non contre le grand public. Encore une fois, l'existence de preuves en libre accès serait requise pour appuyer ces affirmations.