

Negatieve impact financiële anti-terreur maatregelen op (vrouwelijke) mensenrechtenorganisaties en verdedigers

Den Haag, 24 november 2016

Aan de leden van de Commissie Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer,

Afgelopen week diende de SP tijdens het AO Mensenrechten een motie in waarin de regering wordt opgeroepen na te gaan in hoeverre antiterrorisme wetgeving in de praktijk een obstakel vormt voor de financiering van het werk van (vrouwelijke) mensenrechtenverdedigers.

Verschillende leden en partners van WO=MEN, Dutch Gender Platform ervaren **dagelijks** direct en indirect de negatieve gevolgen van financiële antiterrorisme maatregelen op hun werk. Wij roepen u dan ook op om komende 29 november **vóór** een vertrouwelijk en onafhankelijk onderzoek te stemmen.



Financiële repressie mensenrechtenverdedigers

Wereldwijd hebben mensenrechtenactivisten en -organisaties die strijden voor mensenrechten en opkomen voor vrede en democratie, te maken met toenemende repressie door zowel autoritaire regimes als gewelddadige niet-statelijke actoren. Dat is voor u geen nieuws. Tegelijkertijd ervaren steeds meer organisaties in het maatschappelijk middenveld **problemen als gevolg van financiële antiterrorismaatregelen**. Zij ervaren hierdoor moeilijkheden bij het ontvangen of overmaken van financiële transacties, het openen van rekeningen, of worden zelfs gedwongen rekeningen te sluiten.

In toenemende mate treft deze realiteit ook vrouwenrechtenactivisten en -organisaties. Doordat deze kritische organisaties vaak onder grote druk in de luwte moeten werken, zijn zij extra kwetsbaar in het snel toenemende klimaat van *civil society surveillance* en restrictieve NGO regelgeving. Zij beschikken bovendien steeds vaker over kleine budgetten en kunnen (mede) daardoor steeds moeilijker aan de toenemende bureaucratie en controle vereisten van overheden, donoren en banken voldoen. Ook hebben ze in toenemende mate last van de de-risking praktijken van banken.

Het **bepert daarmee hun toegang tot financiering**. Maar vooral: organisaties en activisten kunnen hierdoor hun werkzaamheden, vaak op plekken waar dit het hardste nodig is, steeds moeilijker uitvoeren¹.

¹ Sinds 9/11 nemen overheden en de financiële sector wereldwijd maatregelen, welke moeten voorkomen dat onder andere de non profit sector, waartoe ook vrouwen- en mensenrechtenorganisaties behoren, worden misbruikt voor



Nederland geen uitzondering

Nederland is hierop geen uitzondering. Ook onze leden en (Zuidelijke) partners ervaren problemen als gevolg van anti-terreurmaatregelen en economische sancties. Enkele voorbeelden:

- Een van onze leden kreeg, toen zij geld over wilde maken voor een training politieke participatie aan vrouwen in een conflictland, een brief van haar Nederlandse bank waarin wordt gesteld dat de bank *'geen betrokkenheid wenst te hebben bij transacties in enkele vastgestelde landen, namelijk Iran, Cuba, Noord-Korea, Soedan en Syrië'*. Het geld was verkregen vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar kon niet voor het gealloceerde doel worden ingezet.
- Een andere organisatie gaf aan een nieuwe bankrekening te willen openen bij een Nederlandse bank, omwille van een gehonoreerde subsidieaanvraag door het ministerie van Buitenlandse Zaken om vrouwenrechten activisten in de MENA regio te steunen. Zij kregen deze niet toegewezen toen bij de bank bekend werd dat de organisatie mogelijk financiële transacties zou doen naar deze regio en eventueel naar partners in Syrië.
- Weer een ander voorbeeld van problemen als gevolg van financiële antiterreurmaatregelen is dat sommige Zuidelijke partners van ons bij hun overheid toestemming moeten krijgen om activiteiten te organiseren of om uit te reizen, al dan niet betaald door buitenlandse donors. Zuidelijke partners kunnen daardoor niet aanwezig zijn bij internationale fora of in contact blijven met andere vrouwenrechtenorganisaties. Zie ook het meest recente voorbeeld in Egypte waar op 16 november een nieuwe wet is aangenomen waarin alle NGO's onder overheidscuratele zijn geplaatst.

Erkenning van het probleem

Wereldwijd en in Nederland zijn de problemen die NGO's en specifiek vrouwenorganisaties ervaren als gevolg van financiële antiterreurmaatregelen al erkend. Eind 2015 hebben het Women Peacemakers Program (WPP) en het Human Security Collective (HSC) hierover input geleverd tijdens de Global Review van VN Veiligheidsraad Resolutie 1325. Mede op basis van deze input heeft de VN Veiligheidsraad Resolutie 2242 aangenomen - een vervolgresolutie op VNVR 1325 - welke wijst

terrorisme financiering. Dit leidt onder andere tot risicomijdend gedrag van banken, waardoor transacties van NGOs onnodig worden vertraagd, geweigerd, rekeningen worden geblokkeerd of zelfs niet kunnen worden geopend.

op het belang van het monitoren van de impact van deze maatregelen op vrouwenrechtenorganisaties.

Daarnaast heeft ook de Financial Action Taskforce (FATF) afgelopen zomer, dankzij de collectieve inzet van NGO's wereldwijd, al de eigen richtlijn 8, waarin in eerste instantie stond dat NGO's 'extra kwetsbaar zijn voor terrorisme misbruik', aangepast door deze categorisering ongedaan te maken. De implementatie ervan is echter nog niet doorgevoerd.

Mensenrechtenorganisaties in functioneren bedreigd

Wanneer risicomijdend gedrag van banken, ingegeven door CTM, leidt tot het vertragen, blokkeren en afsnijden van financieringsmogelijkheden, betekent dat in de praktijk dat organisaties die zich inzetten voor mensenrechten, democratie, gender gelijkheid en vredesopbouw, in hun effectiviteit en functioneren worden bedreigd. En dat de mensen die afhankelijk zijn van de inzet van deze organisaties, extra kwetsbaar worden. De progressieve tegenkrachten in de samenleving - cruciaal in de strijd tegen onrecht, geweld, extremisme en terrorisme – worden hiermee langzaam mond dood gemaakt.

Mensenrechten vormen een belangrijke pijler in ons buitenlands-, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, als ook in ons veiligheids- en defensiebeleid. Ook maakt Nederland zich sterk voor gemarginaliseerde groepen, zoals homoseksuelen, etnische minderheden en vrouwen en meisjes in kwetsbare posities. Wij roepen de Nederlandse regering op consistent te zijn in het eigen beleid, werkelijk bij te dragen aan (inter)nationale veiligheid én met organisaties opzoek te gaan naar oplossingen voor onwenselijke gevolgen van financiële anti-terreur wetgeving. Ons inziens is een **onderzoek** naar de gevolgen van antiterreur wetgeving op de financiering van het werk van mensenrechtenorganisaties dan ook **cruciaal**.

WO=MEN Dutch Gender Platform & Women Peacemakers Program met Cordaid, Karama Europe, African Sky, Hivos & PAX

Over WO=MEN

WO=MEN | Dutch Gender Platform is het Nederlandse netwerk van vrouwenrechten-, diaspora- en ontwikkelingsorganisaties, ondernemers, militairen, academici en activisten die zich inzetten voor genderrechtvaardigheid en vrouwenrechten wereldwijd. WO=MEN is het grootste netwerk in Europa op dit gebied. Zie voor meer informatie: www.wo-men.nl.

Bijlage 1: Waarom negatieve effecten van anti-terreur wetgeving?

Sinds 9/11 is het tegengaan van terrorisme financiering topprioriteit bij overheden en banken. In een internationale werkgroep, genaamd de FATF (Financial Action Task Force) ontwikkelen Ministeries van Financiën, Veiligheid, Justitie, Binnenlandse Zaken, Centrale Banken en de Wereldbank beleid en richtlijnen ter voorkoming van witwassen en terrorisme financiering. De FATF met kantoor bij de OESO in Parijs, is hiervoor dé mondiale standaard setter. Nederland en de EU zijn – evenals veel andere landen - lid van de FATF.

Vlak na 9/11 heeft de FATF richtlijnen (*recommendations*) opgesteld om o.a. misbruik van de non-profit sector door terroristische organisaties te voorkomen². Zo worden aanbevelingen gedaan om risicoanalyses te maken, nationale wet- en regelgeving aan te passen en maatregelen te nemen, transparantie bij de financiële sector te vergroten en internationale samenwerking te bevorderen. Deze richtlijnen worden inmiddels door 198 landen toegepast en deze landen laten zich ook onderwerpen aan peer-evaluaties over een effectieve toepassing ervan.

Non profit extra kwetsbaar

Sinds 9/11 is het tegengaan van terrorisme financiering topprioriteit bij overheden en banken. In een internationale werkgroep, genaamd de FATF (Financial Action Task Force) ontwikkelen Ministeries van Financiën, Veiligheid, Justitie, Binnenlandse Zaken, Centrale Banken en de Wereldbank beleid en richtlijnen ter voorkoming van witwassen en terrorisme financiering. De FATF met kantoor bij de OESO in Parijs, is hiervoor dé mondiale standaard setter. Nederland en de EU zijn – evenals veel andere landen - lid van de FATF.

Vlak na 9/11 heeft de FATF richtlijnen (*recommendations*) opgesteld om o.a. misbruik van de non-profit sector door terroristische organisaties te voorkomen³. Zo worden aanbevelingen gedaan om risicoanalyses te maken, nationale wet- en regelgeving aan te passen en maatregelen te nemen, transparantie bij de financiële sector te vergroten en internationale samenwerking te bevorderen. Deze richtlijnen worden inmiddels door 198 landen toegepast en deze landen laten zich ook onderwerpen aan peer-evaluaties over een effectieve toepassing ervan.

Tot voor kort stelde de FATF in haar richtlijnen (Recommendation 8, R8) dat non profit organisaties (NPOs) *extra* kwetsbaar zijn voor misbruik door terroristische organisaties en dus een verscherpt overheidstoezicht nodig hebben. Voor banken en andere financiële instituties betekent deze aanbeveling dat zij verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor mogelijke transacties van non profits naar terroristische organisaties.

² <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/internationalstandardsoncombatingmoneylaunderingandthefinancingofterrorismproliferation-thefatfrecommendations.html>

³ <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/internationalstandardsoncombatingmoneylaunderingandthefinancingofterrorismproliferation-thefatfrecommendations.html>

De internationale sancties voor banken die zich inlaten met terroristische organisaties, of die transacties doen met een terroristisch oogmerk, zijn verstrekkend. De tegoeden van de bank worden bevroren en de bankvergunning kan worden ingetrokken. Ook kunnen banken op hoge boetes rekenen. Bovendien is de non profitsector een 'dure klant', die sowieso weinig opbrengt. Banken worden dan ook risicomijdend: ze *de-risken* klanten die een te hoog risico vormen.

In de praktijk betekent bovenstaande dat vooral maatschappelijke organisaties die partners hebben in conflictgebieden, transacties willen overmaken naar conflictgebieden, of zich bezig houden met activiteiten die de lokale autoriteiten mogelijk niet welgevallig zijn, of onbekend zijn bij de bank (zoals mensenrechten), als klant worden geweigerd. Of ze krijgen te maken met vertraging of blokkering van geldtransacties. De wrange realiteit is dan ook dat de FATF maatregelen op deze manier juist bijdragen aan de *instabiliteit* van een land, zoals zeer recent aangetoond in een rapport van de *UN High Commissioner for Human Rights*⁴.

Progressieve tegenkrachten monddood

Het Human Security Collective (HSC), het European Foundation Centre (EFC) en het European Centre for Non-for-Profit Law (ECNL) hebben meermaals aangetoond dat de richtlijnen de non-profit sector – waaronder mensenrechtenactivisten - onevenredig raakt. Ook recent onderzoek van Women Peacemakers Program staat dat. Het preventief vertragen, blokkeren en afsnijden van financieringsmogelijkheden betekent in de praktijk dat organisaties, die zich inzetten voor mensenrechten, democratie, gender gelijkheid en vredesopbouw in hun voortbestaan worden bedreigd. De progressieve tegenkrachten in de samenleving - cruciaal in de strijd tegen extremisme en terrorisme – worden langzaam monddood gemaakt. Bovendien kan deze maatregel *het recht op organisatie en vereniging* ondermijnen, zoals ook Maina Kiai, Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties, aangeeft.

Doorgesloten de-risking

Inmiddels is de FATF zich meer dan bewust van de kwalijke gevolgen van R8 in de praktijk en heeft ze ingestemd, na een stevige lobby door een mondiale non-profit coalitie, met een wijziging ervan. Bovendien blijkt uit onderzoek het percentage non-profitorganisaties dat door terroristen is misbruikt nihil.⁵ De FATF stelt nu dat non-profits niet *extra*, maar op dezelfde manier als andere sectoren kwetsbaar zijn voor terrorisme financiering misbruik.

Ook heeft de FATF banken opgeroepen hun doorgesloten de-risking praktijken waarvan non-profits de dupe zijn geworden, te herzien. De geest is echter al uit de fles: o.a. in Brussel wordt nieuwe supra

⁴ http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/32/20

⁵ Deze assumptie die niet is onderbouwd met feiten en cijfers, zoals ook TNI onderzoeker Ben Hayes in meerdere studies laat zien. Het percentage NPOs dat misbruikt is voor terroristische doeleinden is nihil. Zie ook: <http://www.demos.co.uk/files/DEMOSuncharitablebehaviourREPORT.pdf?1419986873>
<http://civicus.org/index.php/en/media-centre-129/news-and-resources-127/2365-more-than-50-organizations-ask-u-s-treasury-state-for-help-with-access-to-banking-services>
https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/rr-bank-de-risking-181115-en_0.pdf
<https://www.womenpeacemakersprogram.org/assets/CMS/Resources/Reports/Policy-brief-CTM.pdf>

nationale wet- en regelgeving ontwikkeld, die de goede besluiten van het FATF weer in de wielen kan rijden⁶ en ook zien we dat banken nog weinig raad weten met de implementatie van de steeds veranderende wetgeving.

Wat kunnen non profits, overheid en banken wél doen?

Mensenrechten vormen een belangrijke pilaar in ons buitenlands-, buitenlandse handel en ontwikkelingsamenwerkingsbeleid, als ook in ons veiligheids- en defensiebeleid. Ook maakt Nederland zich sterk voor gemarginaliseerde groepen, zoals homoseksuelen, etnische minderheden en vrouwen en meisjes in kwetsbare posities. Al deze groepen en mensenrechtenverdedigers in het algemeen staan meer dan ooit onder druk door conservatieve krachten in de samenleving en in toenemende mate door de gevolgen van (financieel) antiterrorisme beleid. Maar zij zijn ook onze belangrijkste bondgenoten in de strijd tegen geweld, extremisme en terrorisme.

Om consistent te kunnen zijn in het Nederlands beleid en meer openbaarheid te kunnen geven aan de mogelijke problemen die organisaties kunnen ervaren, adviseren wij daarom:

- 1. In te zetten op het creëren van een overlegstructuur tussen diverse civil society, bankenwereld en overheid** om daarmee vanuit de realiteit van iedere sector te komen tot oplossingen die zowel recht doen aan de noodzaak onze veiligheid te vergroten als de oorzaken van terrorisme en gewelddadig extremisme kunnen aanpakken⁷;
- 2. De impact te monitoren van financiële Counter Terrorisme Maatregelen op vrouwenrechtenorganisaties en andere mensenrechtenorganisaties**, in lijn met Resolutie 2242 van de VN-Veiligheidsraad⁸ (2015);
- 3. In te zetten op internationale en publieke dialoog over deze problematiek met de FATF en de EU en de Wereld Bank**

⁶ Ook wet- en regelgeving vanuit de Verenigde Staten beïnvloeden risicomijdend gedrag van banken. Zij hebben bevoegdheden over de grenzen om landen, individuen, maatschappelijke organisaties en banken aan te pakken, die zich niet houden aan OFAC criminele en terrorismelijsten.

⁷ Een model zoals recent wordt ontwikkeld in het Verenigd Koninkrijk waarbij de Nederlandse vereniging van banken en koepelorganisaties, zoals WO=MEN, Dutch Gender Platform of Partos en de regulatoren gezamenlijk tot een oplossing proberen te komen, die ook werkt voor kleine, onbekende organisaties. Koepelorganisaties kunnen een dergelijk overleg starten. Anderen die ongebonden zijn, kunnen zich hierbij aansluiten. De overheid zou banken gerust moeten kunnen stellen dat ze niet worden gestraft als er toch geld verkeerd terecht komt ondanks hun *due diligence* procedures.

Maatschappelijke organisaties verbeteren hun zichtbaarheid en laten zien dat ze aan een aantal vereisten voldoen die voor banken van belang zijn, zoals transparantie van de organisatie en haar financiën. Dit kan door het opzetten van een website waarin inzicht wordt gegeven in de organisatie, haar sponsors, partners, doelgroepen. Organisaties bouwen een intensievere relatie op met hun accountmanager en legt uit wat hun werk inhoudt zodat deze manager voor hen opkomt wanneer hij moeilijke vragen krijgt van zijn compliance collega.

⁸ Met de unaniem aangenomen Resolutie 2242 roept de VN-Veiligheidsraad lidstaten op om vrouwenorganisaties direct te betrekken bij het ontwikkelen en uitvoeren van *counter terrorisme* maatregelen en extreem geweld. Zie ook: <http://www.un.org/press/en/2015/sc12076.doc.htm>