

ANNOTATIE

# Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e. V. t. Duitsland (EHRM, 11214/19) – Hulp van de bank?

**G.A.F.J. Bronzwaer**

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 10-10-2023, ECLI:CE:ECHR:2023:1010JUD001121419 (EHRC-2023-0232)*

1. Duitsland verbood in 2010 de *Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e. V.* en nam haar tegoeden in beslag wegens langdurige en aanzienlijke financiële steun voor aan Hamas gelieerde sociale organisaties. Hoewel het doel van de vereniging was: “*to provide appropriate humanitarian aid worldwide in case of natural disasters, wars, and other catastrophes*”, werd zij eveneens ten aanzien van bijna de helft van haar bestedingen in verband gebracht met indirecte terrorismefinanciering. Met name een financieel project voor nabestaanden van Hamas-martelaars stootte Duitsland tegen de borst. De vereniging zou daardoor indruisen tegen *Völkerverständigung* (het beginsel van wederzijds begrip tussen volkeren) en is bestuursrechtelijk verboden krachtens art. 9 lid 2 Duitse Grondwet, dat wettelijke beperkingen op het verenigingsrecht bevat. De vereniging achtte haar verenigingsrecht ex art. 9 Duitse Grondwet en art. 11 Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: EVRM) geschonden en stapte naar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het Hof).

2. Het Hof beoordeelt de toelaatbaarheid van een verenigingsverbod aan de hand van drie criteria: kent het verbod een deugdelijke wettelijke basis, heeft het verbod een legitiem doel en is het verbod noodzakelijk in een democratische samenleving?[1] Het Hof toetst een verenigingsverbod slechts marginaal, omdat zij de nationale rechter beter in staat acht daarover een oordeel te vellen.[2] Daarmee krijgt de Verdragsstaat een ruime beslissingsruimte van het Hof, die de genomen beslissingen terughoudender toetst. Een ruime

*margin of appreciation* betekent dat het Hof slechts bij “kennelijke onredelijkheid” ingrijpt.[3] Van Toor schetst dat de reikwijdte van de *margin of appreciation* afhangt van “de Europese consensus, het belang van het grondrecht voor het individu en het doel dat met de inbreuk wordt gediend”. [4] Terrorisme kan op verschillende manieren worden bestreden en art. 11 EVRM is geen absoluut grondrecht. [5] Het verbieden van (indirecte) steun aan terrorisme is dermate zwaarwegend dat een verbod van een (niet-politieke) vereniging al snel proportioneel is. [6]

3. Kanne bekritiseert de ruime *margin of appreciation* van het Hof bij het verbieden en ontbinden van verenigingen. [7] Kanne waarschuwt in haar noot bij *Association Nouvelle des Boulogne Boys t. Frankrijk* dat het Hof de ruimte creëert om op basis van incidenten een vereniging te verbieden, zonder dat wordt onderzocht of die incidenten toerekenbaar zijn aan de vereniging. [8] Doordat het Hof louter nagaat of een dergelijk oordeel redelijkerwijs gerechtvaardigd was, en dus niet of hij noodzakelijk is en het beoogde doel wordt bereikt, zal een klacht hierover zelden slagen. [9] Daar staat tegenover dat het Hof in zulke gevallen wel een indringende proportionaliteitstoets aanlegt en de nationale procedure nauwgezet beoordeelt. [10] Bovendien vereist het Hof voor een inbreuk op het verenigingsrecht overtuigende en dwingende argumenten. [11]

4. De meest relevante argumenten in de zaak laten zich als volgt opsommen. Het Hof beslist in par. 66-71 dat het verbod een wettelijke grond kent. Het bestrijden van terrorismefinanciering is volgens het Hof een legitiem doel (par. 72-77). Of het verbod ook noodzakelijk is in een democratische samenleving onderzoekt het Hof door in par. 78-84 een proportionaliteitsafweging te maken tussen het verbod en het legitieme doel van het voorkomen van terrorismefinanciering. [12] Het Hof bepaalt voorts dat, hoewel terughoudendheid bij het verbieden van verenigingen het uitgangspunt is, een vereniging geen beroep mag doen op bepalingen uit het EVRM als daarmee de waarden en idealen van het EVRM worden ondermijnd. [13] Art. 17 EVRM verzet zich expliciet tegen zulk misbruik van recht, en hiervan is bijvoorbeeld sprake als een vereniging die terrorisme en oorlogsmisdaden vergoelijkt een beroep doet op verenigingsvrijheid. [14] Dit is in lijn met eerdere rechtspraak van het Hof, dat een dergelijke beperkende werking van art. 17 EVRM op de relatieve Verdragsrechten van art. 9-11 EVRM en art. 3 Eerste Protocol EVRM toepasbaar acht. [15] Hoewel het Hof daaromtrent in par. 89 verwijst naar *case law* over verenigingen die dergelijke doelen rechtstreeks nastreefden, leidt volgens het Hof in de hier geannoteerde zaak dus ook het indirect steunen van dezelfde doelen tot een door lidstaten snel aan te kunnen wenden verenigingsverbod. [16]

5. Het verbod van IHH-Duitsland was gerechtvaardigd in het licht van de maatschappelijke belangen gediend met het voorkomen van terrorismefinanciering. [17] Volgens het Hof heeft

het *Bundesverfassungsgericht* voorts de aan het verbod onderliggende feiten gedetailleerd uiteengezet, waardoor blijkt dat minder ingrijpende maatregelen – zoals bepaalde activiteiten verbieden of individuele leden van de vereniging vervolgen – niet effectief zijn.[18] De vereniging zou terecht niet in staat zijn gesteld de geconstateerde gebreken te herstellen, omdat dit er waarschijnlijk toe had geleid dat zij wederom geld zou wegsluizen. Op basis hiervan is het verbod voor het Hof gerechtvaardigd op grond van art. 11 lid 2 EVRM. Een door Duitsland afgewezen voorstel van het *Bundesverwaltungsgericht* dat de vereniging de gewraakte ondersteuningsactiviteiten aantoonbaar zou staken, is voor het Hof ook geen uiting van de disproportionaliteit van de verbodsmaatregel.[19]

6. Bevraagd kan echter worden of voldoende aandacht is besteed aan alle minder ingrijpende maatregelen dan een verenigingsverbod. Omdat het Hof voorop stelt dat een verenigingsverbod een *ultimum remedium* is, is niet begrijpelijk dat anti-witwastoezicht door banken niet is betrokken bij de proportionaliteitstoets.[20] Dit temeer omdat IHH-Duitsland ook legitieme doelen behartigt en ontbinding van de vereniging mogelijk in de hand werkt dat malafide leden “ondergronds” gaan. Europese banken zijn in 1991 poortwachters van het financiële stelsel gemaakt. Europese anti-witwasrichtlijnen verplichten banken om cliëntenonderzoek te doen en transacties te monitoren.[21] Ongebruikelijke transacties moeten onverwijld worden gemeld aan desbetreffende overheidsautoriteiten. Het doel van deze publiek-private samenwerking is witwassen en terrorismefinanciering voorkomen. Als IHH-Duitsland dus geld van haar rekeningen zou wegsluizen, kan dit onmiddellijk worden opgemerkt door de toezichthoudende bank.

7. Dat anti-witwastoezicht door banken in dit geval een gedegen alternatief voor een verenigingsverbod kan zijn, blijkt uit hoe in 2010 in Nederland is gereageerd op het verbod van IHH-Duitsland. De tegoeden van de Internationale Humanitaire Hulporganisatie Nederland (hierna: IHH-Nederland) werden bevroren toen bleek dat zij geld had overgemaakt naar haar Duitse evenknie.[22] Het voorstel van het *Bundesverwaltungsgericht* om IHH-Duitsland gedurende drie jaren openheid van zaken te laten geven was voor de Amsterdamse kortgedingrechter echter reden om deze maatregel in 2011 terug te draaien.[23] De rechter was overtuigd dat IHH-Nederland Hamas in de toekomst niet zou financieren, temeer omdat geen alternatieve geldstromen bleken te bestaan. Het voorgenomen Duitse toezicht was bovendien voor de minister voldoende aanleiding om geen nationaal overheidstoezicht op IHH-Nederland op te tuigen.[24] Dat het bemiddelingsvoorstel van het *Bundesverwaltungsgericht* niet doorging en IHH-Duitsland is verboden maakte de geboden herstel mogelijkheden aan IHH-Nederland niet anders. Laatstvermelde bestaat namelijk nog steeds en staat vanwege het feit dat zij bankiert bij twee Nederlandse grootbanken onder voortdurend toezicht ter voorkoming van terrorismefinanciering.[25]

8. Banken nemen het anti-witwastoezicht erg serieus en schromen zware maatregelen niet. Zo probeerde ING in 2023 om de bankrekening van de internationale hulporganisatie Stichting Hajiba op te zeggen wegens een onaanvaardbaar hoog risico.[26] De kortgedingrechter zette hier echter een streep door na een belangenafweging tussen de vele niet-verifieerbare internationale transacties en de nijpende behoefte aan hulpverlening bij de aardbeving in Marokko. Dat laatste gaf de doorslag om de bankrelatie voort te zetten, ook omdat Hajiba zich aantoonbaar inspant om de administratie te verbeteren.[27] Omdat IHH-Nederland niet te kampen heeft gehad met een (dreigende) opzegging van bankrelaties, terwijl zij op haar site donaties vraagt voor Palestina, Afghanistan en Libië, is het aannemelijk dat de financiële administratie voldoende op orde is. Zodoende blijft de hulporganisatie in staat om zwaarwegende internationale maatschappelijke belangen te dienen.

9. Anti-witwastoezicht kan terrorismefinanciering blootleggen en bestrijden. Desgewenst kan dit toezicht door banken verscherpt worden toegepast, bijvoorbeeld door IHH-Duitsland als hoog risico-cliënt in te schalen. Anti-witwastoezicht zorgt er bovendien voor dat groepen en geldstromen niet “ondergronds” gaan. Het Hof heeft het anti-witwastoezicht mijns inziens ten onrechte niet betrokken in haar proportionaliteitstoets, omdat dit een lichter en reëel alternatief is voor het verenigingsverbod. Internationale hulporganisaties hebben een zwaarwegend maatschappelijk belang bij het kunnen voortbestaan en uitvoeren van hulpactiviteiten. Omdat Gaza in de nabije toekomst waarschijnlijk veel buitenlandse hulp nodig zal hebben, is het noodzakelijk dat daartoe een duurzame financiële infrastructuur bestaat. Met het juiste toezicht op die bankrekeningen kunnen geldstromen (grotendeels) in goede banen worden geleid.

G.A.F.J. (Gijs) Bronzwaer

[1] *NTM/NJCM-Bulletin* 2014, pp. 589-602, m.nt. J.L.W. Broeksteeg & M.J. Kanne.

[2] *Association Nouvelle des Boulogne Boys t. Frankrijk*, EHRM 22 februari 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0222JUD000646809, *EHRC* 2011/93, m.nt. M.J. Kanne; A.J.P. Schild, *De invloed van het EVRM op het ondernemingsrecht*, Deventer: Kluwer 2012, p. 288 & J.G. Groen-de Kimpe, *Verboden verenigingen. Het verbieden en ontbinden van een rechtspersoon in verhouding tot de vrijheid van vereniging*, Tilburg: Celsus juridische uitgeverij 2014, p. 16-17 & p. 65-66.

[3] L. Glas, ‘Margin of appreciation van het EHRM’, in: Schutgens e.a., *Toetsingsintensiteit. Een vergelijkende studie naar het variëren van de toetsingsintensiteit door de rechter*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 450.

[4] D. van Toor, ‘Margin of appreciation’, *Het schuldige geheugen?* (SteR nr. 32)

2017/III.6.2.4.3.a.

[5] L. Glas, 'Margin of appreciation van het EHRM', in: Schutgens e.a., *Toetsingsintensiteit. Een vergelijkende studie naar het variëren van de toetsingsintensiteit door de rechter*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 457-458.

[6] *Handyside t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 7 december 1976, CE:ECHR:1976:1207JUD000549372, NJ 1978/236; *Murray t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 28 oktober 1994, ECLI:NL:XX:1994:AD2244, NJ 1995/509, m.nt. G. Knigge, par. 90-91; & *Association Nouvelle des Boulogne Boys t. Frankrijk*, EHRM 22 februari 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0222JUD000646809, EHRC 2011/93, m.nt. M.J. Kanne.

[7] EHRC 2011/93 m.nt. M.J. Kanne.

[8] EHRC 2011/93 m.nt. M.J. Kanne.

[9] J.G. Groen-de Kimpe, *Verboden verenigingen. Het verbieden en ontbinden van een rechtspersoon in verhouding tot de vrijheid van vereniging*, Tilburg: Celsus juridische uitgeverij 2014, p. 68.

[10] J.P. Loof, 'Terrorismebestrijding, de Raad van Europa en het EVRM', in: E. van Dongen, *Terrorismebestrijding met mensenrechten*, Leiden: Stichting NCJM-Boekerij 42 2005, p. 59-60 & B. Böhler, 'Hoofdstuk 7. Terrorismebestrijding', in: E. Prakken & T.N.B.M. Spronken, *Handboek Verdediging*, Deventer: Kluwer 2009, p. 395.

[11] Par. 63.

[12] B. Böhler, 'Hoofdstuk 7. Terrorismebestrijding', in: E. Prakken & T.N.B.M. Spronken, *Handboek Verdediging*, Deventer: Kluwer 2009, p. 391 & A.J.P. Schild, *De invloed van het EVRM op het ondernemingsrecht*, Deventer: Kluwer 2012, p. 287.

[13] Par 82.

[14] Par 88; zie ook: *Hizb ut-Tahrir e.a. t. Duitsland*, EHRM 12 juni 2012, nr. 31098/08, par. 72; *Roj TV A/S t. Denemarken*, EHRM 12 augustus 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0417DEC002468314, EHRC 2018/167, m.nt. P.E. de Morree, par. 30-38 & *Ayoub e.a. t. Frankrijk*, EHRM 8 oktober 2020, nrs. 77400/14, 34532/15 & 34550/15, par. 92-122.

[15] J.P. Loof, 'Terrorismebestrijding, de Raad van Europa en het EVRM', in: E. van Dongen, *Terrorismebestrijding met mensenrechten*, Leiden: Stichting NCJM-Boekerij 42 2005, p. 59-60 & *Lawless t. Ierland*, EHRM 1 juli 1961, ECLI:CE:ECHR:1961:0701JUD00003325, par. 7.

[16] P. Loof, 'Terrorismebestrijding, de Raad van Europa en het EVRM', in: E. van Dongen, *Terrorismebestrijding met mensenrechten*, Leiden: Stichting NCJM-Boekerij 42 2005, p. 64.

[17] Par 59.

[18] Par. 29 & par. 97.

[19] Bundesverwaltungsgericht 27 juni 2011, 6 VR 4.10 (6 A 2.10) & Par. 19 & Par 101.

[20] Par. 96-98.

[21] Dit begon in 1991 met de eerste anti-witwasrichtlijn, *PbEG*, L 166/77 en heeft in Nederland uiteindelijk geleid tot de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme.

[22] 'Tegoeden hulpclub IHH-Nederland bevroren', *trouw.nl*, 28 april 2011.

[23] Rb. A'dam, 21 juli 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BR2619.

[24] *Aanhangsel Handelingen II* 2011/12, nr. 249.

[25] IHH-Nederland bankiert bij ING en ABN Amro, zie: <https://ihhnl.org/> (laatst geraadpleegd 18 januari 2024).

[26] 'ING mag relatie met islamitische stichting niet verbreken', *fd.nl*, 3 oktober 2023.

[27] Rb. A'dam, 3 oktober 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:7489.