

Position paper

**Inbreng voor de deskundigenbijeenkomst Wet transparantie en tegengaan
ondermijning door maatschappelijke organisaties (Wtmo)**

November 2025

1 Inleiding

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) dankt u voor de uitnodiging om deel te nemen aan de deskundigenbijeenkomst over de Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties (Wtmo) en maakt graag van de gelegenheid gebruik een position paper in te dienen.

Maatschappelijke organisaties vervullen een onmisbare rol in de democratische rechtsstaat. Zij bieden tegenspraak, signaleren mensenrechtelijke risico's en versterken het publieke debat. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat organisaties een vehikel worden van buitenlandse beïnvloeding die er op uit is onze democratische rechtsstaat te vernietigen. Het College onderschrijft het belang van maatregelen die beogen de democratische rechtsstaat te beschermen. De vraag is echter of de Wtmo in zijn huidige vorm een geschikt middel is. De wet biedt een basis om de uitoefening van verschillende mensenrechten te beperken, zoals de bescherming van privacy, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vereniging en het recht op vreedzame vergadering. Het College benadrukt dat deze beperkingen in overeenstemming dienen te zijn met de rechten van de mens.

De amendementen die de Tweede Kamer heeft aangenomen, hebben op onderdelen tot verbeteringen geleid, zoals een hogere meldingsdrempel voor donaties, een verkorte bewaartermijn van donatiegegevens en de rechterlijke toets bij de inzet van een stakingsbevel. Toch blijven fundamentele vragen bestaan over de voorzienbaarheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit van de voorgestelde bevoegdheden voor het opvragen, verwerken en gebruiken van donateursgegevens en voor het opleggen van een stakingsbevel. Deze constatering sluit aan bij de aandachtspunten die het College eerder met de Tweede Kamer heeft gedeeld.¹

2 Grondrechten

Inbreuk op vrijheidsrechten

Het wetsvoorstel introduceert een verplichting voor organisaties om de gegevens over donateurs die bijdragen boven de drempelwaarde van EUR 15.000 te melden en te bewaren. Het geamendeerde wetsvoorstel verbreedt deze maatregel naar zowel buitenlandse als binnenlandse donateurs. Deze maatregel legt een extra administratieve last op aan organisaties en kan ertoe leiden dat (potentiële) donateurs terughoudender worden om een organisatie financieel te steunen. Tevens kan de maatregel de activiteiten van organisaties belemmeren en een 'algemene sfeer van verdenking' rond maatschappelijke organisaties creëren, wat kan leiden tot stigmatisering van deze organisaties.² Omdat financiële steun een noodzakelijk element is voor het functioneren van een vereniging, raakt een dergelijke verplichting rechtstreeks aan de uitoefening van het recht op vereniging.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft herhaaldelijk benadrukt dat toegang tot financiering essentieel is voor het functioneren van maatschappelijke organisaties. Volgens het EHRM is dat een integraal onderdeel van het recht op vrijheid van vereniging. Beperkingen op het werven, ontvangen en gebruiken van financiering zijn alleen gerechtvaardigd wanneer deze noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Wetgeving die is gebaseerd op een algemene verdenking dat donaties op zichzelf een risico vormen, voldoet niet aan de eis van noodzakelijkheid.³ In diezelfde lijn heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) geoordeeld dat transparantie op zichzelf een legitiem doel kan zijn, maar niet kan rechtvaardigen dat een lidstaat maatregelen neemt die

¹ [Inbreng van het College voor het debat over de Wtmo](#), 10 maart 2025.

² HvJ EU 18 juni 2020, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476 (*Commissie/Hongarije*), par. 116-119.

³ EHRM 10 oktober 2022, *Ecodefence e.a. t. Rusland*, Appl.nos. 9988/13 and 60 others, par. 165-166.

gebaseerd zijn op een algemeen vermoeden dat elke buitenlandse bijdrage een risico vormt voor de democratische rechtsstaat.⁴

3 Noodzakelijk in een democratische samenleving

Het wetsvoorstel introduceert het begrip “ondermijning” als voorwaarde voor het opvragen van donateursgegevens en voor het treffen van een rechterlijk stakingsbevel. Dit begrip is echter breed, niet nader gedefinieerd in bestaande wetgeving en vatbaar voor uiteenlopende interpretaties. De Nota van wijziging geeft voorbeelden van wat onder ondermijning kan vallen.⁵ Het College constateert echter dat de toelichting het brede karakter van de norm niet wezenlijk beperkt. Het blijft dan ook de vraag of deze voldoende houvast geeft aan burgers en maatschappelijke organisaties om te kunnen voorzien welke gedragingen en activiteiten als ondermijnd zullen worden aangemerkt.⁶ Onduidelijkheden kunnen leiden tot een risico op willekeur bij de handhaving en tot een *chilling effect* bij burgers en organisaties. Dat is vanuit het oogpunt van rechtsstatelijkheid onwenselijk.

Voorzienbaarheid

Volgens vaste jurisprudentie van het EHRM moet wetgeving die een inmenging vormt in de uitoefening van grondrechten voorzienbaar zijn. Wetgeving moet voldoende precies zijn geformuleerd om burgers hun handelen daarop te kunnen laten afstemmen en om bescherming te bieden tegen willekeurig overheidsingrijpen.⁷ Te open geformuleerde normen bieden onvoldoende houvast voor zowel burgers als overheid en vergroten het risico dat de toepassing ervan in de praktijk onvoorspelbaar of willekeurig wordt.

Ernst van de inbreuk

Artikel 4a Wtmo biedt de mogelijkheid tot het opleggen van een stakingsbevel door de civiele rechter. Dit maakt het mogelijk om maatschappelijke organisaties voor maximaal twee jaar te verbieden bepaalde of alle activiteiten te ontplooiën, een dwangsom op te leggen, een tijdelijk verbod om donaties te ontvangen en tegoeden tijdelijk te bevriezen. Daarmee wordt een zware sanctiemaatregel geïntroduceerd, die een diepgaand en langdurig effect op de vrijheid van vereniging heeft.

Deze maatregelen kunnen worden gebaseerd op de vaststelling dat activiteiten van organisaties de democratische rechtstaat ondermijnen, of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen. Het wetsvoorstel introduceert hiermee de mogelijkheid dat de rechter ook preventief kan ingrijpen als de organisatie activiteiten ontplooit die de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag dreigen te ondermijnen. Dat opent dus de mogelijkheid tot het opleggen van zware sancties, zonder dat sprake is van een vastgesteld strafbaar feit. Het stakingsbevel zal vooral activiteiten kunnen raken die onder de bescherming van de artikelen 10 en 11 EVRM vallen: bijeenkomsten, acties, campagnes, demonstraties en het deelnemen aan publiek debat. Dit zijn, zoals gezegd, cruciale activiteiten van organisaties en van grote waarde voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. Preventieve maatregelen om deze te verhinderen kunnen niet snel als noodzakelijk in een democratische samenleving worden beschouwd.

⁴ HvJ EU *Commissie/Hongarije* (noot 2), par. 86.

⁵ *Kamerstukken II 2022/23*, 35646, nr. 7, p. 18-19.

⁶ Zie hierover ook: S.K Hooijer en L. Trapman, ‘De Wet transparantie maatschappelijke organisaties – een sterk staaltje slechte wetgeving’, *NJB* 2025/2520, 3 november 2025, p. 6.

⁷ EHRM, 20 januari 2020, *Magyar Kétfarkú Kutya Párt t. Hongarije*, nr. 201/17 para. 94. Zie ook EHRM 22 januari 2025, *Kobaliya e.a. v. Rusland*, nr. 39446/16.

4 Noodzakelijkheid en proportionaliteit

Het College merkt op dat een dergelijke ingrijpende bevoegdheid slechts toelaatbaar is wanneer sprake is van een voldoende ernstige en concreet vastgestelde bedreiging, en wanneer de maatregel noodzakelijk en proportioneel is. In de toelichting van de nota naar aanleiding van het verslag, worden de invoering van het stakingsbevel en de informatiebevoegdheden vooral onderbouwd met een algemeen risico op ongewenste beïnvloeding en ondermijning van de democratische rechtsstaat, en met het ontbreken van een integraal instrument om financiering van maatschappelijke organisaties in kaart te brengen. Ook wordt gewezen op de bescherming van de openbare orde, bijvoorbeeld bij voorgenomen demonstraties.

Echter, vanuit mensenrechtelijk perspectief bezien voldoen deze beperkingen niet aan de eisen van noodzakelijkheid. Voor beperkingen van grondrechten geldt dat een voldoende ernstige en concreet vastgestelde bedreiging van een fundamenteel maatschappelijk belang moet worden aangetoond, en dat de daarop ingezette maatregel geschikt en proportioneel moet zijn ten opzichte van die bedreiging.⁸ Een algemene verwijzing naar mogelijke risico's, in combinatie met het ontbreken van een passend instrument, is daarvoor onvoldoende. Daarbij geldt dat minder ingrijpende, reeds beschikbare middelen eerst moeten worden benut voordat kan worden aangenomen dat een nieuw, zwaarder instrument noodzakelijk is.

5 Tot slot

Het College verzoekt de Eerste Kamer om deze mensenrechtelijke aandachtspunten te betrekken bij de beoordeling van het wetsvoorstel, in het bijzonder waar het gaat om de eisen van legaliteit, voorzienbaarheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit.

De combinatie van een ruim geformuleerde norm als 'ondermijning', de mogelijkheid van een rechterlijk stakingsbevel en de meld- en bewaarplicht voor donateurs kan in de praktijk diep ingrijpen in de uitoefening van grondrechten. Het verplicht verzamelen en bewaren van donateursgegevens kan een afschrikkende werking hebben: donateurs kunnen terughoudender worden en organisaties kunnen zich genoodzaakt voelen hun activiteiten aan te passen. Dit risico op een *chilling effect* dient serieus te worden gewogen, zeker vanwege de cruciale rol die het maatschappelijke middenveld speelt in een democratische rechtsstaat.

⁸ EHRM 10 oktober 2022, *Ecodefence e.a. t. Rusland*, par. 123, 132, 186 en EHRM 22 januari 2025, *Kobaliya e.a. t. Rusland*, par. 97-98.