

ANNOTATIE

Kobaliya e.a. t. Rusland (EHRM, 39446/16) – Hoe om te gaan met buitenlandse politieke beïnvloeding?

J.H. Gerards

Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 22-10-2024, ECLI:CE:ECHR:2024:1022JUD003944616 (EHRC-2024-0273)

Ecodefence en de Russische ‘foreign agents’-wetgeving

1. In 2012 werd in Rusland wetgeving aangenomen waardoor de non-gouvernementele organisaties aan de leiband werden gelegd.[1] In deze wet werd de nieuwe term ‘foreign agents’ geïntroduceerd om organisaties en entiteiten aan te duiden die financiering verkrijgen vanuit het buitenland (‘foreign sources’) en die zich bezighouden met ‘politieke activiteiten’. ‘Politieke activiteiten’ werden daarbij gedefinieerd als alle activiteiten waardoor de besluitvorming door de overheid en de publieke opinie daarover zouden kunnen worden geraakt. Daarbij ging het onder meer om activiteiten op het terrein van wetenschap, cultuur, de kunsten, gezondheidszorg, liefdadigheid, vrijwilligerswerk en bescherming van flora en fauna. De nieuwe wetgeving voerde een aantal verplichtingen in voor de ‘foreign agents’. Zo moesten zij zich als zodanig laten registreren, moesten ze toelaten dat er geplande en ongeplande inspecties werden uitgevoerd, moesten ze op iedere publicatie vermelden dat ze ‘foreign agents’ waren, moesten ze aan strikte financiëleverantwoordingsregels voldoen en moesten ze regelmatig rapporteren over hun activiteiten. Op het niet voldoen aan deze verplichtingen stonden hoge boetes.

2. In 2016 breidde de Russische wetgever de definitie van ‘politieke activiteiten’ nog wat verder uit.[2] Volgens de nieuwe definitie was ook sprake van politieke activiteiten als deze raakten aan onder meer de rechtsstaat, nationale veiligheid, de sociaal-economische en

culturele ontwikkeling van Rusland of mensenrechten. Bovendien was het nu voldoende als de activiteiten tot doel hadden om het overheidsbeleid te beïnvloeden of om invloed uit te oefenen op statelijke of lokale activiteiten. De wetgeving was bijvoorbeeld ook van toepassing op het organiseren van demonstraties, evenementen of debatten tot dergelijke activiteiten, net als het optreden als waarnemer tijdens verkiezingen, het indienen van petitie's, het organiseren van opiniepeilingen of het betrekken van anderen bij dergelijke activiteiten.

3. In 2022 oordeelde het EHRM in de zaak *Ecodefence* dat deze wetgeving in strijd is met de verenigingsvrijheid en de vrijheid van meningsuiting.[3] Die zaak was aangebracht door 73 organisaties die in de loop van de tijd allemaal als 'foreign agents' waren aangemerkt. Zij waren allemaal geconfronteerd met sancties en veel van hen voelden zich gedwongen of werden ertoe verplicht om hun werkzaamheden te beëindigen. Het Hof velde een vernietigend oordeel. De definitie van politieke activiteiten was onaanvaardbaar breed en bij de toepassing was op grote schaal sprake van willekeur. Bovendien was onvoorspelbaar welke financieringsbronnen als 'buitenlands' werden aangemerkt en was de toepassing ook op dit punt inconsistent. Minstens zo belangrijk achtte het Hof dat de term 'agent' in Rusland een zeer negatieve connotatie heeft. Daardoor is het etiket 'foreign agent' in de praktijk erg stigmatiserend.[4] De wetgeving leidde al met al tot een sfeer van wantrouwen, angst en vijandigheid die het moeilijk maakte voor de organisaties om nog goed te kunnen functioneren.

4. Het Hof ging ook in op de vraag waarom het stellen van beperkingen in verband met buitenlandse financiering toch redelijk kan zijn. Op bepaalde gevoelige terreinen, zoals verkiezingen of financiering van politieke bewegingen, zag het Hof wel enige ruimte voor bijvoorbeeld eisen ter vergroting van de transparantie van herkomst en besteding van financiële middelen.[5] De Russische wetgeving ging echter veel verder dan dat, maar zag iedere 'externe' betrokkenheid bij onderwerpen als mensenrechten als een potentiële bedreiging. Het Hof benadrukte dat dat alle redelijkheid te buiten ging.

Het vervolg: Kobaliya t. Rusland

5. De uitspraak in *Ecodefence* werd in 2022 met open armen ontvangen. Tegelijkertijd was er het bittere besef dat Rusland op het moment van de uitspraakdatum nét uit de Raad van Europa was gezet in verband met de inval in Oekraïne. Natuurlijk betekende dat juridisch gezien niet dat Rusland zich kon (en kan) onttrekken aan tenuitvoerlegging van de uitspraak, maar iedereen zag wel in dat de kans in feite kleiner was dan ooit te voren dat het arrest zou leiden tot verandering.[6]

6. Des te interessanter is het dat het EHRM nu een vervolguitspraak heeft gedaan in de zaak

Kobaliya t. Rusland.^[7] Ook dit keer gaat het om groot aantal gevoegde klachten, afkomstig van niet minder dan 107 organisaties en individuen. Wat de kwestie iets anders maakt dan *Ecodefence*, is dat Rusland erin was geslaagd om na 2017 de – toch al strenge – wetgeving nog verder aan te scherpen. Allereerst werd het toepassingsbereik al verruimd van alleen organisaties naar bijvoorbeeld bloggers, wetenschappers en journalisten.^[8] In 2020 werd de wetgeving nog verder uitgebreid naar ieder individu dat zich bezighoudt met ‘politieke activiteiten’.^[9] In 2022 bepaalde de wetgever dat de wetgeving niet alleen van toepassing is bij buitenlandse financiering, maar ook bij ‘steun’ of ‘beïnvloeding’ uit het buitenland.^[10] Sindsdien omvat ‘beïnvloeding’ niet alleen financiering, maar bijvoorbeeld ook organisatorische ondersteuning of ondersteuning voor wat betreft de gehanteerde methoden. De verplichtingen voor de ruime groep geraakte actoren zijn eveneens aangescherpt.^[11] Zo moeten zij melding te maken van de buitenlandse ondersteuning in alle vormen van communicatie, inclusief individuele posts op sociale media (bijvoorbeeld een berichtje op X) en procedures bij de rechter. Daarnaast kunnen ‘foreign agents’ niet deelnemen aan verkiezingen of actief zijn in het onderwijs (bijvoorbeeld als docent), kunnen zij geen nationale financiering ontvangen en kunnen zij alleen nog boeken en stukken publiceren als die worden voorzien van een waarschuwingsticker (18+).^[12]

7. Natuurlijk verbaast het niet dat het EHRM gelet op deze aanscherpingen opnieuw tot het oordeel komt dat deze wetgeving in strijd is met art. 10 en 11 EVRM. Het Hof kon de lijn uit *Ecodefence* simpelweg doortrekken naar *Kobaliya*. Nu de nieuwe wetgeving mensen ook treft in hun privéactiviteiten of beroepskeuze – bijvoorbeeld doordat zij niet meer in het onderwijs kunnen werken – kon het daarnaast vrij gemakkelijk bepalen dat ook art. 8 EVRM is geschonden.^[13] Evenmin is nieuw dat Rusland zich ook waarschijnlijk niets gelegen zal laten liggen aan deze veroordeling.

Buitenlandse financiële beïnvloeding in Nederland (1): de Wtmo

8. Erg veel nieuws of verrassends bevat de uitspraak in *Kobaliya* ogenschijnlijk dus niet. Toch is de materie als zodanig waarop de kwestie betrekking heeft wat nadere aandacht waard. De discussie over buitenlandse financiering en buitenlandse beïnvloeding van nationale politieke partijen of nationale verenigingen en kerkgenootschappen speelt namelijk zeker niet alleen in Rusland, en brengt ook elders de gemoederen steeds weer in beweging.

9. Ook in Nederland is dat te zien. Een jaar of twintig geleden ontstond er bijvoorbeeld een stevig debat over religieus-ideologische beïnvloeding en ‘geheimzinnige’ geldstromen uit Saoedi-Arabië.^[14] De stelregel luidt immers ‘wie betaalt, bepaalt’, en wát dan wordt bepaald, bleek volgens mediaberichten én de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) op gespannen voet te kunnen staan met de nationale veiligheid en met diepgewortelde

opvattingen over rechtsstaat, democratie en grondrechten.[15] Dit leidde tot instelling van een parlementaire onderzoekscommissie ‘ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen’.[16] Deze commissie concludeerde dat buitenlandse financieringsstromen gepaard gaan met grote risico’s: ‘Feit is dat op zichtbare en onzichtbare wijze organisaties en regeringen van onvrije landen in de hoofden en harten van onze moslimgemeenschappen proberen te komen. Hierdoor kunnen parallelle samenlevingen ontstaan’.[17]

10. In reactie hierop is in 2020 een wetsvoorstel ingediend voor een Wet transparantie maatschappelijke organisaties (Wtmo). Daarmee beoogde de regering meer inzicht te geven in financiële stromen vanuit het buitenland en om onder meer witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan.[18] Aanvankelijk was daarbij de gedachte dat bij buitenlandse donaties van meer dan 4500 euro zou moeten worden voldaan aan transparantieverplichtingen. Dit voorstel kwam de regering op stevige kritiek te staan van de Afdeling advisering van de Raad van State. Die uitte onder meer als bezwaar dat de transparantieverplichting zo’n 357.000 organisaties zou raken, terwijl die lang niet allemaal problematisch hoefden te zijn.[19] Ook waren er grondrechtelijke kritiepunten. Zo gaf de Afdeling advisering mee dat ‘wanneer deze rechten en vrijheden ... verdergaand worden beperkt dan noodzakelijk is om de democratie en rechtsstatelijke waarden en instituties te beschermen, ... de democratische rechtsstaat zichzelf [dreigt] te ondermijnen’.[20]

11. Het voorstel is in 2023 aan deze kritiek aangepast, in die zin dat niet langer de herkomst van ontvangen gelden centraal staat, maar de vraag of de ontvangende partij er ondermijnend mee handelt.[21] Ook dit nieuwe criterium heeft echter geleid tot grondrechtelijke kritiek, nu het nog steeds het eigendom kan raken en bovendien indirect onderscheid kan opleveren jegens bijvoorbeeld islamitische organisaties en verenigingen.[22] Of dit wetsvoorstel uiteindelijk tot wet wordt is ongewis, maar het feit dat er al twintig jaar in stevige én grondrechtelijke termen over wordt gediscussieerd, laat wel zien hoe heikel de materie is.

Buitenlandse financiële beïnvloeding in Nederland (1): de W(f)pp

12. Een tweede Nederlands voorbeeld van de discussie over buitenlandse politieke beïnvloeding speelt in het kader van de Wet op de politieke partijen (Wpp), die vermoedelijk op korte termijn in de Tweede Kamer behandeld gaat worden.[23] Deze wet vormt, waar het gaat om buitenlandse financiering, de opvolger van de huidige Wet financiering politieke partijen (Wfpp). Vanuit integriteitsperspectief, maar ook om ongewenste buitenlandse beïnvloeding tegen te gaan, zijn daarin bepaalde transparantie-eisen opgenomen voor giften en worden daaraan ook bepaalde maxima gesteld.

13. Na een evaluatie is de Wfpp zodanig aangepast dat giften vanuit het buitenland volledig

zijn verboden; de eerdere regeling zou niet streng en effectief genoeg zijn.[24] Dit leidde opnieuw tot kritische reacties, onder meer omdat zo'n volledig verbod in strijd komt met het vrij verkeer van kapitaal in de EU en bovendien op gespannen voet staat met art. 11 EVRM.[25]

14. De ontwerp-Wpp gaat er dan ook van uit dat buitenlandse giften niet verboden zijn, maar stelt als eis dat niet-Nederlandse donateurs nooit meer dan 250 euro mogen geven. Is het bedrag hoger, dan moet de politieke partij het bedrag teruggeven.[26] Om te voorkomen dat deze regel wordt omzeild via een handige constructie, bevat de ontwerp-Wpp bovendien bepalingen over maximering van gecombineerde bijdragen en een meldplicht voor substantiële bijdragen.[27] Ten slotte zijn er verschillende bepalingen opgenomen over verantwoording, bijvoorbeeld via jaarverslagen en accountantsverklaringen.[28] Of het parlement dit een aanvaardbaar compromis vindt, moet worden afgewacht. Tot dat moment geldt in ieder geval de zeer strenge verbodsregeling van de huidige Wfpp.

Het spectrum van regulering van buitenlandse financiële beïnvloeding in Europa

15. Het voorgaande laat zien dat het bij buitenlandse giften aan politieke actoren gaat om een complex speelveld. Enerzijds wordt geaccepteerd dat bepaalde beperkingen aanvaardbaar kunnen zijn, maar anderzijds is een risico aanwezig dat die beperkingen politiek handig worden ingezet om kritische 'waakhonden' de kop in te drukken. Daarbij lijkt een zeker spectrum te zien te zijn, waarbij Rusland het ene uiterst representeert (wat daar gebeurt, is immers evident ontoelaatbaar), en landen als België, Duitsland en Luxemburg – waar helemaal geen verboden bestaan op dit vlak – het andere.[29] Probleem is dat het bij veel staten wat lastig is te zien hoe ze op dit spectrum kunnen worden gepositioneerd. Dat is nog wel doenlijk als er bij staten duidelijk sprake is van 'copycatgedrag'. Al eerder was dat bijvoorbeeld aan de orde in Hongarije,[30] en recenter heeft zich dat voorgedaan in Georgië. Ondanks grote bezwaren van de Venetië Commissie is daar in het voorjaar van 2024 wetgeving over buitenlandse agenten aangenomen, die sterk lijkt op de Russische en die vermoedelijk bij het EHRM hetzelfde lot beschoren zal zijn.[31]

16. Lastiger zijn staten die in het midden van het spectrum lijken te vallen. Recent moest de Venetië Commissie zich bijvoorbeeld buigen over Kirgizië, dat ook wetgeving had voorgesteld over buitenlandse financiering van politieke organisaties.[32] De Commissie schreef een zeer kritische opinie, waarin zij op basis van dit voorstel grote vraagtekens plaatste bij de ambitie van Kirgizië om in Centraal-Azië een voorlopersrol te spelen als het gaat om bescherming van grondrechten en de rechtsstaat. Ingewikkeld daaraan is dat de Kirgizische wetgeving weliswaar een aantal ongelukkige bepalingen en bewoordingen bevatte, maar helemaal niet zo restrictief en stigmatiserend lijkt te zijn als de Russische of de Georgische.

Conclusie: behoefte aan criteria voor het ‘middenveld’

17. Voor beoordeling van wetgeving als die in Kirgizië zou het prettig zijn geweest als het EHRM in *Ecodefence* en in *Kobaliya* concretere criteria had geformuleerd voor de beoordeling van regelgeving over buitenlandse financiële beïnvloeding. De Russische wetgeving was namelijk in zekere zin gemakkelijk te beoordelen, juist nu deze zo overduidelijk in strijd was met de verenigings- en uitingsvrijheid. Het gaat hier immers om wetgeving die én uitgaat van ruime en vage definities, én stigmatiserend uitpakt, én extreem hoge en bijna onhaalbare eisen stelt, terwijl er sprake is van willekeurige en duidelijk politiek gemotiveerde manier toepassing, én daarbij zodanige sancties worden opgelegd dat veel organisaties die niet eens kunnen opbrengen. Daardoor laten de uitspraken goed zien wat evident *niet* toelaatbaar is.

18. Aan de andere kant benadrukt het Hof in zowel *Ecodefence* als *Kobaliya* dat op zichzelf het reguleren van buitenlandse financiering in overeenstemming kan zijn met het doel van de openbare orde. Daarbij noemt als toelaatbaar voorbeeld dat bepaalde transparantieverplichtingen kunnen worden opgelegd in het kader van gevoelige onderwerpen als deelname aan de verkiezingen. Een ‘lichte’ beperking zoals die in de Nederlandse W(f)pp zou daarmee toelaatbaar kunnen zijn, al is dat al wat lastiger te beoordelen.

19. Nog veel moeilijker te beantwoorden is de vraag welke maatstaven dan moeten worden aangelegd bij de wetgeving in een staat als Kirgizië. Dat is jammer, want er is dringende behoefte aan helderheid op dit terrein. Te hopen valt dan ook dat er binnenkort ook wordt geprocedeerd over een tussengeval. Dat zal niet Kirgizië kunnen zijn, nu die staat geen partij is bij het EVRM, maar er blijven voldoende staten over waar ook wordt nagedacht over dit soort wetgeving. Intussen blijft het modderen op het ‘middenveld’.

J.H. Gerards

[1] Zie voor een beschrijving van de relevante wetgeving nader *Ecodefence e.a. t. Rusland*, EHRM 14 juni 2022, nrs. 9988/13 en 60 andere, ECLI:CE:ECHR:2022:0614JUD000998813, EHRC Updates 2022/167 m.nt. A.C. Buyse (<https://www.ehrc-updates.nl/commentaar/212188>), par. 15-25.

[2] *Ecodefence* (n. 1), par. 28.

[3] *Ecodefence* (n. 1).

[4] Hieraan besteedt Antoine Buyse uitgebreid aandacht in zijn commentaar bij *Ecodefence* in *EHRC Updates* 2022/167; <https://www.ehrc-updates.nl/commentaar/212188>.

[5] *Ecodefence* (n. 1), par. 139.

[6] Zie bijv. Buyse (n. 4), randnr. 11; F. Kiener, 'Ecodefence v Russia: The ECtHR's stance on Foreign Funding of Civil Society, *EJIL:Talk!* 21 juni 2022, <https://www.ejiltalk.org/ecodefence-v-russia-the-ecthrs-stance-on-foreign-funding-of-civil-society/>.

[7] *Kobaliya e.a. t. Rusland*, EHRM 22 oktober 2024, nrs. 39446/16 en 106 andere, ECLI:CE:ECHR:2024:1022JUD003944616, *EHRC Updates* 2024/273, <https://www.ehrc-updates.nl/samenvatting/ehrc-2024-0273>.

[8] *Kobaliya* (n. 7), par. 8-9.

[9] *Kobaliya* (n. 7), par. 11.

[10] *Kobaliya* (n. 7), par. 15.

[11] *Kobaliya* (n. 7), par. 16.

[12] *Idem*.

[13] *Kobaliya* (n. 7), par. 105-109.

[14] *Kamerstukken II* 2020/21, 35646, nr. 4 (advies Afdeling advisering Raad van State en nader rapport), p. 5.

[15] *Idem*; verwezen wordt naar AIVD, *Saoedische invloeden in Nederland. Verbanden tussen salafistische missie, radicaliseringsprocessen en islamistisch terrorisme*, 9 juni 2004.

[16] *Kamerstukken II* 2020/21, 35646, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 1; (On)zichtbare invloed: verslag parlementaire ondervragingscommissie naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen, *Kamerstukken II* 2019/20, 35228, nr. 4 (bijlage).

[17] (On)zichtbare invloed (n. 16), p. 5.

[18] *Kamerstukken II* 2020/21, 35646, nrs. 1-3.

[19] *Kamerstukken II* 2020/21, 35646, nr. 4 (advies Afdeling advisering Raad van State en nader rapport), p. 14

[20] *Idem*.

[21] *Kamerstukken II* 2022/23, 35646, nr. 7 (nota van wijziging).

[22] *Kamerstukken II* 2022/23, 35646, nr. 8 (advies Afdeling advisering Raad van State en nader

rapport)

[23] Nader hierover: L. Trapman, 'Buitenlandse donaties aan politieke partijen', *NederlandRechtsstaat* 23 januari 2023, <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/buitenlandse-donaties-aan-politieke-partijen/>.

[24] Art. 23a Wfpp; zie voor de achtergrond *Kamerstukken II 2021/22*, 35657, nr. 43.

[25] Zie de memorie van toelichting bij de ontwerp-Wpp en vgl. Afdeling advisering Raad van State, Voorlichting over de juridische mogelijkheden voor onafhankelijk onderzoek naar buitenlandse financiering van politieke partijen, 14 december 2022, *Wo4.22.0111/I/Vo*, <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@131898/wo4-22-0111-vo/>.

[26] Art. 40, tweede lid, ontwerp-Wpp. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft overigens aangegeven dat ook deze nieuwe grens het vrij verkeer van kapitaal kan raken en dat beter moet worden gemotiveerd waarom deze grens noodzakelijk en proportioneel is in het licht van de nagestreefde doelstellingen (Afdeling advisering van de Raad van State, Advies over de Wet op de politieke partijen, 9 oktober 2024, *Wo4.24.00070/I*, <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@143141/wo4-24-00070/>).

[27] Resp. art. 41 en 42 ontwerp-Wpp.

[28] Art. 43-48 ontwerp-Wpp.

[29] Afdeling advisering Raad van State, Voorlichting over de juridische mogelijkheden voor onafhankelijk onderzoek naar buitenlandse financiering van politieke partijen, 14 december 2022, *Wo4.22.0111/I/Vo*, <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@131898/wo4-22-0111-vo/>, par. 4a.

[30] Venetië Commissie, *Hungary: Opinion on the Draft Law on the Transparency of Organisations Receiving Support from Abroad*, 20 juni 2017, CDL-REF(2017)015; zie ook Buyse (n. 3), randnr. 8.

[31] Venetië Commissie, *Georgia: Urgent opinion on the Law on transparency of foreign influence*, 21 mei 2024, CDL-AD(2024)020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)020-e).

[32] Venetië Commissie, *Kyrgyzstan: Opinion on Law No. 72 of 2 April 2024 amending the Law 'on Non-Profit Organisations'*, 14 oktober 2024, CDL-AD(2024)033, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)033-e).