

Minister van Justitie & Veiligheid
t.a.v. mevrouw D. Yeşilgöz-Zegerius
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Kopie aan: Minister van Buitenlandse Zaken
t.a.v. mevrouw H. Bruins Slot
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Betreft: oproep tot interventie HvJEU-procedure Europese Commissie tegen Malta's staatsburgerschap-door-investerings-regeling

Den Haag, 11 oktober 2023

Geachte mevrouw Yeşilgöz-Zegerius,

De afgelopen jaren hebben tal van schandalen aangetoond hoe criminelen en corrupten het EU-burgerschap van de EU hebben gekocht op Cyprus en Malta. Terwijl Cyprus in november 2020 eindelijk zijn staatsburgerschap-door-investerings-regeling afschafte, blijft de regering van Malta weigeren dit te doen. In september 2022 kondigde de Europese Commissie aan bij het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) juridische stappen te ondernemen tegen Malta in verband met de staatsburgerschap-door-investerings-regeling,¹ en in april 2023 diende de zaak bij het Hof. Transparency International Nederland dringt er nu bij de Nederlandse regering op aan om tussenbeide te komen in deze belangrijke zaak.

Investeringsmigratieregelingen zijn zó controversieel dat Nederland onlangs heeft besloten om zijn verblijfsvergunning-door-investerings-regeling te beëindigen, ook al waren er geen zorgen over misbruik ervan. Naast het schaarse aantal aanvragen dat in de loop der jaren is ontvangen, merkte de Nederlandse regering op dat "de voortdurende discussies op nationaal en EU-niveau over de risico's van de regeling" hebben bijgedragen aan haar beslissing om dit te doen.²

De Nederlandse regering heeft eerder al haar bezorgdheid geuit over de verkoop van burgerschapsrechten in andere EU-lidstaten en in het bijzonder Malta. Zo wezen twee voormalige staatssecretarissen van Justitie & Veiligheid in 2019 op bedreigingen voor de nationale veiligheid en openbare orde.³ Zij erkenden dat de verkoop van staatsburgerschap in Malta directe gevolgen heeft voor andere EU-lidstaten. In 2020 verklaarde het Nederlandse kabinet in antwoord op parlementaire vragen dat het "de verkoop van paspoorten aan niet-EU-burgers, die verdacht worden van misdrijven, onwenselijk achtte" en "de ontwikkelingen op Malta nauwlettend volgde".⁴

In reactie op vragen vanuit Follow the Money over de gouden paspoortregelingen gaven de AIVD en de ministeries van Justitie & Veiligheid en Buitenlandse Zaken het volgende gezamenlijke statement: "Het kabinet is (nog steeds) van mening dat zogenoemde gouden paspoortregelingen ongewenste risico's met zich brengen op het gebied van nationale veiligheid, corruptie, witwassen en belastingontduiking. Aan de hand van gouden paspoortregelingen kunnen de nationale procedures voor naturalisatie en de Europese regels voor visa kort verblijf worden omzeild. Het kabinet vindt daarom dat dit soort regelingen vermeden dienen te worden."⁵

¹ [Commissie tegen Malta, zaak C-181/23](#); Europese Commissie (29 september 2022), [Investor citizenship scheme: Commissie verwijst MALTA naar het Hof van Justitie](#)

² Europese Commissie, notulen van de groep van deskundigen van de lidstaten inzake beleggersregelingen: [1 maart 2023](#)

³ Kamerstuk [30 573, nr. 177](#); Kamerstuk [30 573, nr. 170](#)

⁴ [Antwoord van Minister Blok](#) (Buitenlandse Zaken), mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (ontvangen 24 januari 2020).

⁵ OCCRP en Follow the Money, oktober 2023, [Spionnen, oligarchen en witwassers krijgen vrij toegang tot de EU dankzij een gouden paspoort uit de Cariben](#)

De Nederlandse regering vindt dat er een einde moet komen aan gouden paspoortregelingen maar erkent dat het een complex probleem is, aangezien burgerschap een nationale bevoegdheid betreft. Volgens de regering moet de dialoog op EU-niveau gevoerd worden met andere lidstaten. Er is echter nog steeds geen lange termijnoplossing op Europees niveau.

Het vastgelopen proces is tevens de reden waarom het Europees Parlement in maart 2022 het wetgevingsinitiatiefverslag indiende, waarin de EU werd opgeroepen om staatsburgerschap-door-investeringsregelingen te verbieden.⁶

Het is algemeen bekend dat de Maltese "*cash-for-passports*"-regeling ondoorzichtig is en vatbaar is voor misbruik. Deze programma's stellen landen bloot aan corrupte individuen, en riskeren de reputatie van winstbeluste regeringen die corruptiegevaaren negeren en een race naar de bodem aangaan. Ze maken corruptie en het witwassen van geld mogelijk en gemakkelijker, om nog maar te zwijgen over de veiligheidsrisico's die inherent zijn aan de regeling, omdat onbekende kopers van paspoorten niet overal in de EU worden gecontroleerd. Malta zal aanvoeren dat dit triviale problemen zijn die kunnen worden opgelost maar wat niet kan worden opgelost, is dat het uitgangspunt van de regeling gebaseerd is op bedrog.

In werkelijkheid is een Maltees gouden paspoort zeer wenselijk voor degenen die betrokken zijn bij corruptie en op zoek zijn naar een veilige haven in de EU. Het maakt het voor schimmige actoren gemakkelijker om door de risico-gebaseerde aanpak van banken heen te navigeren en bedrijven in andere EU-lidstaten te openen. Gouden paspoorten zijn dan ook wijdverbreid onder individuen die zelf gesanctioneerd zijn of afkomstig zijn uit landen die sancties zijn opgelegd. Banken toetsen in hun *due diligence* ter voorkoming van witwassen en andere financiële criminaliteit, de transacties en rekeningen op een aantal kenmerken, waaronder nationaliteit en land van oorsprong. Het aanpassen van de nationaliteit maakt het moeilijker en soms onmogelijk om misbruik vast te stellen. Dat maakt gouden paspoorten tot de *loophole der loopholes*.⁷

Uit een recente analyse van Transparency International en haar partners zijn ten minste twintig Maltese houders van een gouden paspoort geïdentificeerd die eigenaar zijn van bedrijven in Frankrijk. In al deze gevallen hadden de bedrijfseigenaren ervoor gekozen alleen hun Maltese staatsburgerschap op te geven. De meesten komen oorspronkelijk uit Rusland, en sommigen staan op de sanctielijst of zijn verbonden met politiek prominente personen.⁸

De Commissie heeft volgehouden dat het Maltese staatsburgerschap-door-investering-programma in strijd is met de EU-verdragen, die voorschrijven dat het staatsburgerschap gebaseerd moet zijn op een "echte band" met het land, zoals een vereiste van fysiek verblijf. Transparency International wees al in 2018 op dit probleem.⁹ In april 2021 bevestigde een onderzoek van de Daphne Caruana Galizia Foundation, de Guardian en andere media een maas in de Maltese burgerschapsregeling, waardoor aanvragers de vereiste van een verblijf van 12 maanden - die op papier dient om een echte band met het land te garanderen - kunnen omzeilen.¹⁰

De Maltese regering zal waarschijnlijk volhouden dat staatsburgerschap een strikt nationale bevoegdheid is, terwijl ze staatsburgerschap blijft verlenen aan aanvragers die niet in Malta wonen. Ze kunnen aanvoeren dat de echte band niet beschouwd moet worden als een voorwaarde voor naturalisatie.

⁶ [2021/2026\(INL\)](#): Burgerschap en verblijf door investeringsregelingen

⁷ OCCRP en Follow the Money, oktober 2023, [Spionnen, oligarchen en witwassers krijgen vrij toegang tot de EU dankzij een gouden paspoort uit de Cariben](#)

⁸ Transparency International en Anti-Corruption Data Collective0, juli 2023, [Behind a Wall: Onderzoek naar bedrijfseigendom en onroerend goed in Frankrijk](#)

⁹ Transparency International en Global Witness (rapport), 10 oktober 2018, [European Getaway - Inside the Murky World of Golden Visas](#) (pagina's 31-32, 49).

¹⁰ Stichting Daphne Caruana Galizia (webartikel), 21 april 2021, [Paspoortpapieren: Krantenabonnementen en bezoeken van zes uur aan Malta](#).

En omdat het het EU-burgerschap betreft dat Malta uiteindelijk verkoopt, opent het niet alleen zijn eigen deuren, maar ook die van de EU voor schimmige figuren en hun illegale gelden – in strijd met zijn plicht tot oprechte samenwerking zoals vastgelegd in het Verdrag van de EU. De schade strekt zich uit tot buiten de grenzen van Malta, dus het is absoluut noodzakelijk dat de EU als geheel en haar EU-lidstaten individueel, waaronder Nederland, hier resoluut tegen optreden.

Toen het Verdrag van de Europese Unie werd overeengekomen en burgerschap tot een bevoegdheid van de lidstaten werd verklaard, hadden de wetgevers niet voorzien dat het verhandeld zou worden en dat de vier vrijheden van de EU als verkoopargument gebruikt zouden worden. Met de creatie van deze programma's werd het duidelijk dat het nu nodig is dat het HvJEU de onwettigheid ervan bevestigt - anders zullen de EU-beginselen geschonden blijven worden. De enige juiste uitkomst is een vonnis waarin de fundamentele onwettigheid van de "cash-for-passports"-regeling wordt erkend.

Omdat alle EU-lidstaten als poortwachters moeten optreden om de EU-regio te beschermen tegen financiële criminaliteit, en ons land vindt dat er een einde moet komen aan de gouden paspoortregelingen, roept Transparency International Nederland de Nederlandse regering op zich aan te sluiten bij de zaak van de Europese Commissie tegen Malta.

Zoals u wellicht weet, kunnen EU-lidstaten interveniëren in zaken voor het HvJEU.¹¹ In dit concrete geval kan de Nederlandse regering haar verzoek tot tussenkomst indienen vóór "het besluit om het mondelinge gedeelte van de procedure te openen".¹² Wij dringen er bij u op aan om gebruik te maken van deze mogelijkheid en op korte termijn een verzoek tot tussenkomst voor te bereiden, aangezien de schriftelijke fase van de procedure voor het HvJEU waarschijnlijk zijn voltooiing nadert.

Interventie in zaken van het HvJEU door lidstaten is niet alleen een theoretische mogelijkheid, maar gebeurt in de praktijk ook. In de zaak Commissie tegen Hongarije over LGBTIQ-rechten,¹³ weten we dat 15 landen zich hebben aangesloten bij de Commissie om Hongarije aan te klagen, waaronder Nederland.¹⁴

Wij zijn van mening dat ingrijpen in de zaak van de Commissie tegen Malta in overeenstemming is met onze gedeelde waarden en missie om een regio van integriteit, democratie, respect voor zowel het geheel als het individu, en de rechtsstaat op te bouwen.

Hoogachtend,



Lousewies van der Laan
Directeur Transparency International Nederland

¹¹ Zie artikel 40 van het [Statuut van het HvJEU](#). Volgens artikel 130 van het [Reglement voor de procesvoering van het HvJEU](#) moet een verzoek tot tussenkomst worden ingediend binnen zes weken na de publicatie van de mededeling van de zaak in het Publicatieblad. Helaas is dit op dit moment geen optie meer, aangezien de [mededeling van deze zaak](#) op 15 mei 2023 is [gepubliceerd](#). Artikel 129 bepaalt echter dat "een verzoek tot tussenkomst dat wordt ingediend na het verstrijken van de in artikel 130 bedoelde termijn, maar vóór het besluit tot opening van het mondelinge gedeelte van de procedure bedoeld in artikel 60, lid 4, in behandeling kan worden genomen. In dat geval kan de interveniënt, indien de president de tussenkomst toestaat, zijn opmerkingen maken ter terechtzitting, indien deze plaatsvindt.

¹² Artikel 129 van het [Reglement voor de procesvoering van het HvJEU](#)

¹³ Europese Commissie (15 juli 2022), [Commissie verwijst HONGARIJE naar het Hof van Justitie van de EU wegens schending van LGBTIQ-rechten](#)

¹⁴ Noordhollands Dagblad (7 april 2023), [Ruim helpt EU-landen steunt rechtszaak tegen Hongaarse lhbti-wet](#)