



Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Afdeling Internationaal en Europees Recht

Postbus 1030
1000 BA Amsterdam

T 020 535 2632

Advies Eritrea

Datum
29 augustus 2016
Opgemaakt door
Prof. dr P.A. Nollkaemper

Titel

Advies Libie

Op 5 augustus is mij, naar aanleiding van de aanvaarding van motie nr 117 (22831), gevraagd advies uit te brengen over de vraag welke mogelijkheden er voor Nederland zijn ‘om in overeenstemming met het internationaal recht de heffing en/of inning van de diasporabelasting door Eritrea binnen Nederland verbieden?’

Over de feitelijke achtergrond van de diasporabelasting en de wijze waarop heffing en/of inning door Eritrea in Nederland plaats vindt, bestaat onduidelijkheid, zoals ook blijkt uit het op 30 juli jl. in de Tweede Kamer gevoerde overleg. Onduidelijkheid over de feitelijke achtergrond beantwoording van de gestelde vraag belemmert in belangrijke mate een concreet antwoord. Het antwoord op de vraag of Nederland heffing en/of inning kan verbieden, hangt immers ten dele van de vraag hoe deze heffing en inning plaats vinden. Ik acht het niet op mijn weg te liggen om nadere duidelijkheid te verschaffen over de feitelijke aspecten van heffing en inning van diasporabelasting door Eritrea.

Desalniettemin maak ik het op grond van de mij ter beschikking gestelde informatie een aantal opmerkingen over de volkenrechtelijke mogelijkheden van Nederland ten aanzien van de diasporabelasting.

Het uitgangspunt is dat op grond van algemeen internationaal recht Eritrea, net als elke andere een staat, in beginsel het recht heeft om van haar in het buitenland wonende onderdanen belasting te heffen en deze belasting op grond van nationale wetgeving te innen. Diasporabelasting is als zodanig niet in strijd met internationaal recht. Integendeel, het behoort tot de soevereine rechten van staten, en belichaamt de band tussen een staat en haar onderdanen.

Internationaal recht stelt echter wel grenzen aan de wijze waarop de heffing en vooral de inning van diasporabelasting plaats kan vinden. Specifiek in het geval van Eritrea komt hierbij dat de VN Veiligheidsraad zich over de rechtmatigheid van de diasporabelasting heeft uitgesproken.

Ten eerste besloot de Veiligheidsraad in Resolutie 2023 (2011) dat Eritrea ‘should cease using extortion, threats of violence, fraud and other illicit means to collect taxes outside of Eritrea from its nationals or other individuals of Eritrean descent’ (par. 11). De Veiligheidsraad bepaalde niet dat het innen van belasting door Eritrea als zodanig onrechtmatig was of beëindigd diende te worden, maar dat Eritrea het gebruik van ‘extortion, threats of violence, fraud and other illicit means to collect taxes’ buiten Eritrea diende te beëindigen.

Deze resolutie impliceert dat, voor zover onderzoek zou aantonen dat Eritrea voor het innen van de belasting gebruik maakt van ‘extortion, threats of violence, fraud and other illicit means’, Nederland zonder meer bevoegd is om deze inning te verbieden. Of de daadwerkelijk gebruikte maatregelen in deze termen zijn te kwalificeren kan alleen op grond van een andere feitelijke analyse worden vastgesteld.

Ten tweede veroordeelde de Veiligheidsraad in dezelfde resolutie het gebruik van ‘the “Diaspora tax” on Eritrean diaspora by the Eritrean Government to destabilize the Horn of Africa region or violate relevant resolutions, including 1844 (2008), 1862 (2009) and 1907 (2009), including for purposes such as procuring arms and related materiel for transfer to armed opposition groups or providing any services or financial transfers provided directly or indirectly to such groups, as outlined in the findings of the Somalia/Eritrea Monitoring Group in its 18 July 2011 report (S/2011/433)’. De Raad besliste ook dat Eritrea deze praktijken moet beëindigen. (par 10).

Titel

Advies Libie

Hieruit volgt dat ook indien niet zou kunnen worden vastgesteld dat inning gepaard gaat met dwang etc als bedoeld in par 11 van Res. 2023, Nederland toch bevoegd is deze inning te verbieden indien voldoende aannemelijk kan worden gemaakt dat de belasting wordt geheven voor een van de in par 10 beschreven doelen.

Ten derde is Eritrea gehouden bepalingen van Nederlands recht te respecteren. Dit geldt ook voor diplomatiek en consulaire personeel. Het verdrag van Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (1961) bepaalt dat alle personen die op grond van dit verdrag privileges en immuniteiten genieten, verplicht zijn 'to respect the laws and regulations of the receiving State. They also have a duty not to interfere in the internal affairs of that State' (art. 41 lid 1). Een identieke bepaling is opgenomen in art 55 van het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen (1963). Nederland en Eritrea zijn partij bij beide verdragen.

Voor zover kan worden vastgesteld dat de wijze van heffing en/of inning van belasting door Eritrea in strijd is met Nederlands (straf)recht, zou Eritrea hiermee in strijd handelen met haar internationale verplichtingen jegens Nederland.¹ Nederland is in dit geval zonder meer bevoegd om deze heffing en/of inning te verbieden – zij het dat de privileges en immuniteiten van personen die door de twee genoemde verdragen zijn beschermd, blijven gelden.

Ten vierde biedt internationaal recht bescherming aan onderdanen van Eritrea die in het buitenland verblijven. Het is mogelijk dat de wijze van heffing en/of inning van de belasting in strijd is met de corresponderende verplichtingen van Eritrea. Zo zou het weigeren van consulaire diensten van onderdanen van Eritrea kunnen leiden tot een conflict met het recht van personen om een land te een verlaten (art 12 IVBPR). Of er sprake is van een daadwerkelijk conflict met dit of een ander internationaal recht zal afhangen van de specifieke wijze sancties die worden toegepast jegens personen die weigeren de diasporabelasting te betalen.

In het bijzonder bij de eerste drie hiervoor punten, zal strijd met internationaal recht (VR Resolutie 2023, dan wel de verdragen inzake diplomatieke en consulaire betrekkingen) in beginsel alleen ontstaan indien Eritrea zelf, door middel van haar organen (bijvoorbeeld consulaire ambtenaren), de diasporabelasting heft en int. Handelingen van andere personen kunnen in beginsel niet aan Eritrea worden toegerekend –ook niet als zij de nationaliteit van Eritrea. Indien onderzoek echter zou aantonen dat de belasting wordt 'geïnd' door personen die geen orgaan van Eritrea zijn, maar die wel op enige wijze door Eritrea worden aangestuurd, zou Eritrea hiermee in strijd met de genoemde internationale verplichtingen kunnen handelen.

Ik herhaal dat een juridische beoordeling van de mogelijkheden van Nederland uiteindelijk in belangrijke mate zal afhangen van nadere informatie over de specifieke wijze van heffing en inning van de diasporabelasting in Nederland door Eritrea.

¹ Zie ook Letter dated 18 July 2011 from the Chairman of the Security Council Committee pursuant to resolutions 751 (1992) and 1907 (2009) concerning Somalia and Eritrea addressed to the President of the Security Council, S/2011/433, par. 387.