

Vergaderjaar 1990–1991

21 880

Regels inzake de heffing van rechten voor de legalisatie van handtekeningen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Legalisatie van handtekeningen door het Rijk, op verzoek van particulieren, vindt plaats met het oog op de bewijskracht van officiële documenten, voornamelijk ten behoeve van het buitenland. Voor het legaliseren van een handtekening is een particulier leges verschuldigd aan het Rijk. De heffing van deze legalisatieleges alsmede de tariefstelling is thans geregeld in het Koninklijk besluit van 10 september 1969, nr. 13 (Stcrt. 182).

Dit koninklijk besluit is aan te merken als een regeling met betrekking tot het heffen van retributies. Het besluit bevat een algemene regeling voor het aan particulieren in rekening te brengen van een vergoeding voor het verstrekken van afschriften en het legaliseren van handtekeningen door de ministeries. De vorm waarin deze regeling is gegoten: een zelfstandig, klein koninklijk besluit is niet de juiste juridische vorm voor een zodanige regeling. Retributies dienen ingevolge art. 104 van de Grondwet op een wettelijke grondslag te berusten. Voorts behoren algemeen verbindende voorschriften niet bij "klein" koninklijk besluit (een koninklijk besluit niet zijnde een algemene maatregel van bestuur) te worden vastgesteld.

Het onderhavige voorstel strekt er toe aan het heffen van rechten voor het legaliseren van handtekeningen overeenkomstig art. 104 van de Grondwet een wettelijke basis te bieden. Aanvankelijk was het voornemen daarvoor aan te knopen bij de Wet van 1890 tot nadere regeling van de heffing en bestemming der kanselarileges.

Aan de artikel 1 van die wet genoemde paspoort- en visumleges zouden in dat voornemen worden toegevoegd de legalisatieleges.

De reden was gelegen in de wetshistorische oorsprong van de hier aan de orde zijnde leges. Al deze leges hebben hun wortels in het Soeverein besluit van 18 januari 1814, nr. 6, van Koning Willem I, gedagtekend van vóór de afkondiging van de Grondwet van 1814. Op grond van dit Soeverein besluit konden op de verschillende bureaus van de Departementen van Algemeen Bestuur leges- en zegelgelden worden geheven ten behoeve, gedeeltelijk van de ambtenaren zelve, gedeeltelijk van het Weduwen- en Wezenfonds van de ambtenaren. De tarieven voor de paspoort- en visumleges werden vastgesteld onder nr. 11 van het bij het

Soeverein besluit behorende leges-reglement, de leges voor het verrichten van legalisaties of certificaties onder nr. 12 en de leges voor het verstrekken van afschriften, het zgn. kopijgeld, onder nr. 14. Op 9 mei 1890 kwam de Wet tot nadere regeling van de heffing en bestemming der Kanselarijleges tot stand (Stb. 80). Het doel van deze wet was de voornaamste bronnen van de legesheffing te laten voortbestaan, doch de legesheffing te zuiveren van «haar meest stuitende gebreken». Dit betekende een wijziging op twee punten:

– regeling van de legesheffing bij wet, waardoor overeenkomstig art. 174 van de Grondwet (thans art. 104), een betere wettelijke grondslag aan de legesheffing werd gegeven;

– de opbrengst van de leges vloeide voortaan in de schatkist, waardoor deze werd verantwoord onder de middelen, overeenkomstig het voorschrift van art. 123 van de Grondwet (thans: art. 105).

Een aantal leges werd geschrapt. Aanvankelijk behoorden ook de leges voor het verrichten van legalisaties of certificaties daartoe, doch bij nota van wijziging werden genoemde leges wederom opgenomen (Bijl. Handelingen der Tweede Kamer, zitting 1888–1889, 70, nrs. 8 en 9 en zitting 1889–1890, 13, nr. 5). Bij Wet van 23 juni 1923, Stb. 291 werden de meeste leges alsnog afgeschaft. De reden hiervoor was dat zij voor een groot deel slechts fictieve of geringe baten opleverden, terwijl de heffing van de leges veel administratieve omslag voor de verschillende departementen meebracht (Bijl. Handelingen der Tweede Kamer, zitting 1922–1923, 443, nrs. 1-3). Alleen de paspoortleges bleven bestaan. De tarieven werden voortaan bij algemene maatregel van bestuur (Legesbesluit) vastgesteld. Bij koninklijk besluit van 14 november 1924, nr. 36, Stb. 278, werden echter langs een achterdeur, onder de neutrale benaming «vergoeding», twee afgeschafte leges, te weten die voor het verkrijgen van afschriften van stukken en voor de legalisatie van handtekeningen, weer ingevoerd. Het feit dat de wettelijke basis hiervoor ontbrak, stond daar kennelijk niet aan in de weg. Dit «zelfstandige» koninklijke besluit was de voorloper van het thans van kracht zijnde koninklijk besluit van 10 september 1969, nr. 13, waarvan de intrekking in dit wetsvoorstel is voorzien.

Inmiddels is bij de Staten-Generaal een tweetal wetsvoorstellen ingediend die mij hebben doen kiezen voor een andere opzet van het onderhavige voorstel.

Het voorstel van rijkswet tot het stellen van regelen betreffende de verstrekking van reisdocumenten (Paspoortwet, Kamerstukken II, 1987/88, 20393, nrs. 1-3) bevat o.a. een wettelijke basis voor de heffing van paspoortleges alsmede een nadere, bij algemene maatregel van rijksbestuur uit te oefenen, regelingsbevoegdheid ten aanzien van de kosten en rechten die terzake van reisdocumenten aan het Rijk verschuldigd zijn. Het voorstel voorziet dan ook in het laten vervallen van de onderdelen 1 en 2 (paspoortleges) van artikel 1 van de wet van 1890. De visumleges zullen eveneens buiten de reikwijdte van de wet van 1890 gebracht worden; het wetsvoorstel behoudende een algehele herziening van de Vreemdelingenwet, Kamerstukken II, 1988/89, 21018, nrs. 1-3 bevat in artikel 43, eerste lid, onder e, een wettelijke basis voor het regelen bij algemene maatregel van bestuur van de voor de behandeling van verzoeken met betrekking tot visa verschuldigde vergoedingen.

Zodra beide wetsvoorstellen wet zijn geworden en in werking zijn getreden verliest de Wet van 1890 zijn betekenis. Reden waarom ik alsnog heb besloten voor de legalisatieleges niet aan te haken bij de Wet van 1890 en een afzonderlijke wet voor te stellen die de gewenste wettelijke grondslag moet verschaffen voor het heffen van rechten voor het legaliseren van handtekeningen. De Wet 1890 kan alsdan formeel worden ingetrokken.

2. Aanpassing van het tarief; decentrale tariefstelling

Het huidige tarief voor het legaliseren van een handtekening, zoals neergelegd in het koninklijk besluit van 1969, varieert van nihil tot f 2,50. Dit tarief kan heden ten dage niet langer kostendekkend worden geacht. De Minister van Buitenlandse Zaken, die de meeste legalisaties voor zijn rekening neemt, heeft de Minister van Financiën dan ook bij brief van 13 november 1987, kenmerk DAZ-283694, in overweging gegeven het tarief te verhogen. Als uitvloeisel van het streven gericht op deregulering van de interne bedrijfsvoering bij het Rijk acht ik het voorts gewenst om de tariefstelling op te dragen aan de afzonderlijke ministers.

Financiële gevolgen

Het wijzigingsvoorstel heeft zeer geringe, positieve financiële gevolgen voor de Rijksbegroting, omdat het zal leiden tot decentrale aanpassing van het tarief. Ook in de toekomst zullen de betrokken departementen sneller tot aanpassing van het tarief kunnen over gaan, indien blijkt dat het geldende tarief niet langer kostendekkend is. Het huidige centrale tarief van f 2,50 per legalisatie is dat zeker niet meer. Een verhoging tot maximaal f 10,- ligt in de rede.

Op basis van de onderstaande globale bedragen:

Buitenlandse Zaken	f 60 000
Justitie	f 20 000
Onderwijs en Wetenschappen ca.	f 2 500
Economische Zaken	f 500
	<hr/>
Totaal	f 83 000

zou een verhoging tot f 10 per legalisatie een verviervoudiging betekenen met als totaalbedrag f 332 000. Een meeropbrengst van f 249 000.

Deregulering

Het onderhavige wijzigingsvoorstel bevat herregulering van een bestaande retributieheffing. Regeling bij wet is ingevolge art. 104 van de Grondwet noodzakelijk. Verschil is dat de tariefstelling niet langer centraal geschiedt. Het wetsvoorstel voorziet op dit punt in delegatie aan de betrokken ministers.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Het tweede lid delegeert de tariefstelling voor de legalisatierechten aan de minister die het aangaat. De met een legalisatie gemoeid zijnde handelingen kunnen immers per ministerie verschillen, hetgeen in de tariefstelling tot uitdrukking zou kunnen komen. Het betreft hier de ministeries van Buitenlandse Zaken, Justitie, Onderwijs en Wetenschappen, Economische Zaken en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Bij dit laatste ministerie gaat het om slechts enkele legalisaties per jaar met een te verwaarlozen opbrengst.

Bij het bepalen van het tarief kan gebruik worden gemaakt van de «Handleiding bepaling tarieven voor verrichte werkzaamheden en

verleende diensten», opgenomen in het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid (HAFIR), A.8.4.

Artikel 2

Dit artikel regelt de intrekking van de Wet van 1890, alsmede van meergenoemd Koninklijk besluit van 1969.

Voor de goede orde kan over de inhoud van het koninklijk besluit van 1969 nog worden opgemerkt dat deze deels ook achterhaald is. Artikel 1 bevat een regeling voor het in rekening brengen van een vergoeding voor het verstrekken van afschriften van onder beheer van het rijk berustende documenten (het zgn. kopiëgeld). Inmiddels is de berekening van het tarief voor het verstrekken van fotokopieën van bestuurlijke documenten door organen van de centrale overheid opgenomen in de Wet openbaarheid van bestuur (Stb. 1978, 581) en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen (art. 7 Wet openbaarheid van bestuur jo. art. 7 Besluit openbaarheid van bestuur jo. aanwijzing 51 van de Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur).

Artikel 3

Een spoedige inwerkingtreding is gewenst mest het oog op het binnen korte tijd kunnen doorvoeren van een tariefsverhoging, als boven uiteengezet. Een praktische consequentie hiervan is dat de betrokken ministers op het moment dat deze wetswijziging haar beslag krijgt een regeling m.b.t. het tarief dienen te hebben vastgesteld.

Een uitzondering is gemaakt voor de inwerkingtreding van het eerste lid van artikel 2. voor het geval de parlementaire behandeling van het hierboven genoemde voorstel voor de Paspoortwet respectievelijk het voorstel houdende herziening van de Vreemdelingenwet een zodanige vertraging zou oplopen dat het onderhavige voorstel eerder wet zou worden.

Intrekking van de Wet van 1890 dient dan tijdelijk achterwege te blijven.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. J. J. van Amelsvoort