



## DE GRONDWET - ARTIKEL 99a - CIVIELE VERDEDIGING

Volgens bij de wet te stellen regels kunnen plichten worden opgelegd ten behoeve van de civiele verdediging.

---

### WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 99a - CIVIELE VERDEDIGING - J.M. VAN SCHOOTEN, G. LEENKNEGT & M. ADAMS

#### Inhoudsopgave

1. Het ontstaan en de inhoud van artikel 99a
2. Relevante verdragsbepalingen
3. Jurisprudentie
4. Literatuur
5. Historische versies

#### Editie december 2013

#### 1. HET ONTSTAAN EN DE INHOUD VAN ARTIKEL 99A

De wetgever kan aan mensen verplichtingen opleggen in verband met de civiele verdediging. Daarmee worden niet-militaire maatregelen bedoeld ter bescherming van de bevolking en haar bezittingen wanneer zich een natuurramp, oorlogsgeweld of een andere noodtoestand voordoet. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de inzet van artsen en verplegend personeel op plaatsen waar dat dringend nodig is, de inzet van burgers bij het in stand houden van verbindingen over de weg en het water of het herstel en de verzekering van de drinkwater- en energievoorziening.

Tussen 1887 en 2000 kende de Grondwet steeds een bepaling die de wetgever opdroeg de verplichtingen in het kader van de civiele verdediging te regelen. Bij de grondwetsherziening van 1983 werd een dergelijke bepaling door de regering niet langer nodig geoordeeld<sup>[1]</sup>, maar pas bij gelegenheid van de herziening van de defensiebepalingen, die in 2000 haar beslag zou krijgen, stelde zij voor om de bepaling te schrappen. Na een uitvoerige discussie op dit specifieke punt in de Tweede Kamer werd in de plaats daarvan het huidige artikel 99a opgenomen.<sup>[2]</sup> De bepaling heeft om te beginnen een waarborgkarakter, in die zin dat niet-militairen weliswaar verplichtingen kunnen worden opgelegd ten behoeve van de civiele verdediging, maar dat dit alleen bij wet mag gebeuren. Daarnaast vormen verplichtingen in het kader van de civiele verdediging beperkingen op het verbod

van gewongen arbeid (zie paragraaf 3). Dergelijke, mogelijk ingrijpende, verplichtingen die inbreuk maken op fundamentele rechten behoeven een uitdrukkelijke basis in de Grondwet.

Het voormalige artikel 97 had voornamelijk betrekking op de verplichting voor alle daartoe in staat zijnde Nederlanders en eventueel andere ingezetenen, om mee te werken aan de handhaving van de onafhankelijkheid van het Rijk en de verdediging van zijn grondgebied. Volgens de regering miste dit voormalige artikel zijn historische context: de regelgeving betreffende de civiele verdediging bestond niet meer. Inderdaad is het geheel van niet-militaire maatregelen, dienende tot bescherming van de bevolking en haar bezittingen tegen de gevolgen van oorlogsgeweld en nationale rampen, de Bescherming Bevolking, opgeheven. Civiele verplichtingen kunnen evenwel nog steeds krachtens wet worden opgelegd (Provinciewet, Gemeentewet, Oorlogswet) en om deze reden vonden de voorstellers het wenselijk een zo belangrijke verplichting grondwettelijk te verankeren.<sup>[3]</sup> Op de vraag in de Eerste Kamer echter waarom de regering het amendement dat tot het nieuwe artikel 99a leidde, wenste te aanvaarden, antwoordde de regering dat dit werd gedaan ‘omdat de indieners hebben bevestigd dat de bepaling geen betrekking heeft op een sociale dienstplicht, niet dwingt tot nieuwe uitvoeringswetgeving en feitelijk in haar betekenis is beperkt tot de thans bestaande bepalingen in de wetgeving die betrekking hebben op civiele verdediging.’<sup>[4]</sup> Men zag er blijkbaar vooral geen kwaad in.

De kamerleden Koekkoek en Te Veldhuis dienden ieder een amendement betreffende de civiele verdediging in bij de eerste lezing van het voorstel tot herziening van de grondwetsbepalingen inzake defensie. Het verschil tussen beide was dat het amendement-Koekkoek de civiele verdediging als artikellid wenste onder te brengen (artikel 98, derde lid), terwijl het amendement-Te Veldhuis een afzonderlijke bepaling voorstelde (artikel 99a). Gezien de systematiek van de grondwetsherziening werd gekozen voor het laatste. Een door beide kamerleden gezamenlijk ingediend amendement leidde tot het huidige artikel 99a.<sup>[5]</sup>

Bij tweede lezing in de Eerste Kamer bevestigde de regering dat het de wetgever vrijstaat een eigen uitleg te geven aan het begrip ‘civiele verdediging’.<sup>[6]</sup> De wetgever blijft bij de uitvoering van artikel 99a echter gebonden aan het internationale recht, hetgeen beperkingen met zich kan brengen ten aanzien van de kring van personen en de inhoud van eventuele verplichtingen.<sup>[7]</sup>

De bepaling geeft niet aan of verplichtingen in het kader van de civiele verdediging alleen aan Nederlanders kunnen worden opgelegd, of ook aan niet-Nederlandse ingezetenen. De overeenkomende bepalingen die eerder in de Grondwet een plaats hadden, lieten de mogelijkheid open dat aan niet-Nederlanders verplichtingen zouden worden opgelegd. Het voormalige artikel 97 Grondwet (hierboven vermeld) sprak zelfs uitdrukkelijk van Nederlanders en andere ingezetenen. Aangenomen mag worden dat verplichtingen in het kader van de civiele verdediging indien dat nodig en wenselijk zou zijn ook aan niet-Nederlandse

ingezetenen kunnen worden opgelegd.

## 2. RELEVANTE VERDRAGSBEPALINGEN

De Grondwet maakt het de wetgever mogelijk bepaalde verplichtingen op te leggen aan niet-militairen; dergelijke verplichtingen kunnen worden gezien als een vorm van gedwongen arbeid. Enkele verdragen kennen een verbod van gedwongen tewerkstelling. Zo verbiedt artikel 4, tweede lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden dwangarbeid en verplichte arbeid. Het derde lid van die bepaling geeft echter aan dat niet als dwangarbeid worden beschouwd onder meer militaire dienstplicht en vervangende dienstplicht (onder b), diensten gevorderd in het geval van een noodtoestand of ramp (onder c) en elk werk of elke dienst die deel uitmaakt van de normale burgerplichten (onder d). Daarmee lijken de verplichtingen waarop de grondwettelijke bepaling betreffende de civiele verdediging doelt, buiten de reikwijdte van artikel 4 EVRM te vallen.

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie kent een wat andere formulering van hetzelfde verbod. Artikel 5, tweede lid, van het Handvest verbiedt, zonder enige reserve, dwangarbeid en verplichte arbeid. Een beperking van de werkingssfeer van die bepaling zoals in het EVRM is opgenomen, is daarin niet met zoveel woorden opgenomen. Wel bepaalt artikel 52, derde lid, van het Handvest dat de reikwijdte van rechten in het Handvest die corresponderen met bepalingen in het EVRM een overeenkomende reikwijdte hebben. Artikel 52 van het Handvest maakt het voorts mogelijk dat bij de wet beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van alle rechten en vrijheden die het Handvest beschermt indien dat noodzakelijk is in het algemeen belang of om de rechten van anderen te beschermen. Ook de wetgeving die uitvoering geeft aan artikel 99a zal, wanneer het Handvest van toepassing zou zijn, de noodzakelijkheidstoets moeten kunnen doorstaan.

## 3. JURISPRUDENTIE

Ons is geen relevante rechtspraak bekend.

## 4. LITERATUUR

Een algemene schets van het fenomeen civiele verdediging is te vinden in:

- T. van Merwijk, *Civiele verdediging in het tijdperk van de wederopbouw*, Categoriiaal onderzoek wederopbouw 1940-1965, Zeist 2007.
- L. ten Cate, E.R. D'Engelbronner, *Civiele verdediging*, Ivio: 1967

## 5. HISTORISCHE VERSIES

Art. 181, tweede volzin, Gw 1887:

De wet regelt den verplichten krijgsdienst. Zij regelt ook de verplichtingen, die aan hen, die niet tot de zee- of landmacht behooren, ten aanzien van 's Lands

verdediging opgelegd kunnen worden. (art. 180, tweede volzin, Gw 1917; art. 182, tweede volzin, Gw 1922; artikel 188, tweede volzin, Gw 1938; art. 195, tweede volzin, Gw 1953)

Art. 98, derde lid, tweede volzin, Gw 1983:

Zij regelt ook de verplichtingen die aan hen, die niet tot de krijgsmacht behoren, ten aanzien van 's lands verdediging opgelegd kunnen worden.

## NOTEN

1. Zo valt op te maken uit Hand. II 1997/ 98, p. 3257.
2. Rijkswet van 5 maart 1998, Stb. 138 (eerste lezing).
3. Hand. II 1997/ 98, p. 3250 en p. 3255.
4. Kamerstukken I 1997/ 98, 25 367 (R1593), nr. 226b, p. 3.
5. Kamerstukken II 1997/ 1998, 25 567 (R1593), nrs. 9 (amendement- Koekkoek) en 13 (amendement- Te Veldhuis); samengevoegd in nr. 16.
6. Kamerstukken I 1999/ 2000, 26 243 (R1622), nr. 165a, p. 5.
7. Kamerstukken I 1999/ 2000, 26 243 (R 1622), nr 165a, p. 3.

## CITEER SUGGESTIE

J.M. van Schooten, G. Leenknecht & M. Adams, Commentaar op artikel 99a van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2020 ([www.Nederlandrechtsstaat.nl](http://www.Nederlandrechtsstaat.nl)).