

Nöden kräver samsyn: undantagstillstånd i coronakrisen

Nöden har ingen lag, heter det. Men vad kan hända när statsapparater är fria att verka utanför de ordinarie lagarna? I detta perspektiv diskuterar **Anna Wetter Ryde**, forskare i juridik vid Sieps, skillnader mellan EU-ländernas nödlagar och hur de påverkar EU-samarbetet. En slutsats är att coronakrisen manar till ökad samsyn mellan medlemsstaterna om nödtillståndets karaktär.

Coronakrisen har återuppväckt den klassiska diskussionen om den exekutiva maktens roll i ett nödtillstånd. Enligt konstitutionell och politisk teori förutsätter ett nödtillstånd omfattande delegationer till den exekutiva makten, eftersom den **anses ha bäst förmåga** att fatta snabba, effektiva och välgrundade beslut i en pågående kris. Detta riskerar dock att leda till maktmissbruk, särskilt i svaga demokratier. Forskare förespråkar därför att stater inför tydliga nödlagar innan ett nödläge uppstår.¹

Hur ser då medlemsländernas nödlagar ut och vad kan förklara olikheter? I vilka lägen proklamerar staterna undantagstillstånd? Med tanke på medlemsstaternas EU-rättsliga förpliktelser och ömsesidiga beroende inom EU-samarbetet är frågan också hur de nationella nödlagarna påverkar EU-nivån. En farhåga är att rättsstaten urholkas av de åtgärder som vidtas under coronakrisen.

Nödlagar i EU:s medlemsstater

Ett nödtillstånd kännetecknas ofta av ett överraskande moment. Därför är ett nödtillstånd svårt att förbereda sig för, även om det kan finnas en institutionell beredskap. Stater kan exempelvis besluta om olika typer av samarbeten och anta lagar om vad som ska gälla i ett nödtillstånd.

Lagarna ser olika ut i olika länder. Sverige är exempelvis det enda landet i EU som har detaljerade bestämmelser i grundlagen om krig och krigsfara. Men till skillnad från många andra länder saknar den svenska grundlagen reglering av andra nödtillstånd, såsom naturkatastrofer, terroristangrepp, svåra epidemier eller svårartade ekonomiska kriser. I en statlig **utredning från 2008** placeras

statsvetaren Anna Khakee in EU:s medlemsstater samt Norge och Schweiz i tre olika grupper efter deras konstitutionella regleringar av nödlägen.² För att klassificera länderna ställde Khakee frågor som exempelvis handlar om huruvida nödtillstånd regleras i lag, vem som beslutar om nödtillstånd och eventuella förlängningar samt hur tillståndet påverkar olika myndigheters befogenheter och enskildas grundläggande fri- och rättigheter.³

Klassificeringen ledde till följande indelning: I den första hamnar länder med detaljerade bestämmelser om vad som gäller under nödtillstånd. I den andra gruppen ingår länder med vissa utförliga regler men med vissa väsentliga frågor obesvarade. Och i den tredje gruppen hamnar länder med knapphändiga regleringar om nödlägen. Undersökningen ger en bild av två extremer, nämligen Schweiz och Tyskland. Övriga länder hamnar någonstans i mitten. I Schweiz har regeringen i det närmaste *carte blanche* för att hantera kriser, medan Tyskland har en utförlig konstitutionell reglering av hur bland annat statsorganen ska fungera i en allvarlig nödsituation.

Undersökningen visar också att länderna i första gruppen, med de mest detaljerade bestämmelserna, har levande minnen och erfarenheter av diktatur och missbruk av undantagstillstånd, förutom Tyskland även Grekland, Portugal, Polen och Ungern. Däremot hamnar exempelvis Italien och Spanien i gruppen med vissa bestämmelser och Tjeckien i gruppen med knapphändiga regler. Sverige, som är föremål för utredningen, ingår inte men Khakee nämner att Sverige skulle hamna i grupp 2, till skillnad från Danmark, Finland och Norge som hamnar i samma grupp som Schweiz.

¹ Bruce Ackerman, *The Emergency Constitution*, *The Yale Law Journal*, 2004, Vol.113:1029.

² Utredningen togs fram 2008, varför det inte kan uteslutas att länder har gjort ändringar i sina regelverk.

³ Se s. 89 i SOU 2008:61 för samtliga frågor. Utredningen tillsattes i samband med att man diskuterade om Sverige skulle stärka sina nödlagar.

Det finns således stor variation när det gäller åtgärder som medlemsstaterna kan vidta i ett nödtillstånd, vilket kan få direkta konsekvenser för EU-samarbetet.

Delat ansvar i coronakrisen

För EU och dess medlemsstater har coronapandemin inneburit en särskild utmaning eftersom både **medlemsländerna och EU har ansvarsområden som påverkar skyddet för folkhälsan**. Å ena sidan är medlemsländerna ansvariga för sina invånares folkhälsa (ett ansvar som räknas till statens kärnuppgifter). Å andra sidan får EU förbjuda medlemsstaterna att begränsa den fria rörligheten för bland annat sjukvårdsutrustning, medicin och vaccin. Medlemsstaternas autonomi har stärkts under krisen, eftersom EU:s institutioner har gett medlemsländerna stor frihet att vidta folkhälsoåtgärder, även om de begränsar den fria rörligheten.

Att EU har hållit en relativt låg profil under krisen kan också ses i ljuset av att pandemin har påverkat medlemsstaterna på olika sätt. Således har den gett upphov till olika nödtillstånd i medlemsstaterna. Åtminstone tio medlemsstater har proklamerat ett "state of emergency" (nödläge), vilket har gett den exekutiva makten ökade befogenheter, på bekostnad av de parlamentariska församlingarna och den dömande makten. Medborgarnas fri- och rättigheter har också begränsats. Ytterligare sex medlemsländer har proklamerat liknande tillstånd. I flera medlemsländer, däribland **Frankrike, Italien, Spanien och Ungern**, har nödatgärderna ifrågasatts.⁴ Man har bland annat framhållit att nödtillstånden har proklamerats utan tydligt lagstöd, med bristande parlamentarisk kontroll samt på obestämd tid. Det ska dock tilläggas att det endast i några fall har uttryckts en verklig oro för att åtgärderna ska påverka rättsstatens principer på längre sikt. I bland annat Italien har åtgärder också vidtagits för att korrigera konstitutionella brister.

Frågan är dock hur långt medlemsstaternas nödatgärder kan gå. Dels med hänsyn till deras Europarättsliga åtaganden, dels med tanke på att pandemin också är en gemensam kris: viruset respekterar inte landgränser och har orsakat stora ekonomiska förluster i de flesta medlemsländer. En del av krishanteringen har därmed också varit gemensam, inte minst i form av det stora stödpaket som medlemsländerna enades om i juli.

Konsekvenser för EU

Att medlemsländernas nödlagar skiljer sig åt behöver inte vara ett problem. Problem kan däremot uppstå om nödlagarna ger länderna obegränsade möjligheter att bryta mot rättsstatsprinciperna. Detta kan få flera allvarliga konsekvenser för EU-samarbetet. Två av dem handlar om EU:s legitimitet och EU-medborgarnas rättigheter:

För det första påverkas EU:s legitimitet i medborgarnas ögon. EU:s legitimitet vilar nämligen i grunden på att de nationella parlamenten har ratificerat EU:s fördrag och på att medborgarna är representerade i Europaparlamentet. Om ett nödtillstånd leder till att makten flyttas från ett nationellt parlament till en president som får rätt att styra genom dekret kan det således få effekter för demokratin i hela EU. Det kan bli riktigt allvarligt om tillståndet pågår på obestämd tid.

För det andra har EU begränsade möjligheter att kontrollera medlemsstaternas krisåtgärder. Att exempelvis den dömande makten urholkas under ett proklamerat nödtillstånd kan snabbt få stora konsekvenser för EU-medborgarnas möjligheter att nyttja sina rättigheter.

Ökad samsyn inför kommande kriser

Medlemsstaternas vilja och skyldighet att ansvara för den egna befolkningen kan knappast ses som ett problem. Så länge medlemsländerna behåller sin suveränitet har de ansvar för invånarnas säkerhet. Men i EU finns idag ett ömsesidigt beroende mellan medlemsstaterna, vilket gör att nationella nödlagar kan få konsekvenser utanför landgränserna, inte minst för EU:s rättsstatsprinciper. Såväl **Europaparlamentet** som **Venedigkommissionen** har betonat vikten av att staters nödlagar följer vissa riktlinjer som gör att de håller sig inom ramarna för vad som är acceptabelt i en rättsstat.

Coronakrisen visar att medlemsländerna behöver större samsyn om definitionen av ett nödläge och ramarna för nödtillstånd. I annat fall riskerar medlemsländernas nödlagar att fördjupa de svårigheter som EU redan står inför när det gäller att upprätthålla rättsstatsprinciperna. Givet dagens spänningar på området blir det rimligen svårt att nå en sådan samsyn, men coronakrisen kan inte resultera i en praxis där EU accepterar att medlemsländerna försvagar rättsstaten. EU bör därför inleda en dialog med medlemsstaterna om vad som gäller i ett nödtillstånd.

⁴ Av de fyra nämnda länderna utpekar Khakees utredning Ungern som ett land med detaljerade konstitutionella bestämmelser om nödtillståndet, medan de tre övriga har vissa regler men saknar andra. Under senare år har Ungerns regering dock kritiserats för att missbruka bestämmelserna för att utöka sin makt.