

GRUNDLAGAR I OROSTIDER: BEREDSKAPSREGLERING I ETT EUROPEISKT
PERSPEKTIV

Prof. Anna Khakee

15 februari 2023

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning	3
1) Kortfattad litteraturoversikt	5
2) Den konstitutionella regleringen av nödlägen i Europa	10
2.1 Inledning	10
2.2 Översikt	12
2.3 Olika grader/typer av nödtillstånd	15
2.4 Beslut om instiftande av nödtillstånd	19
2.5 Tidsbegränsning, förlängning och upphävande av nödtillstånd	25
2.6 Maktfördelning och normgivning vid nödtillstånd	28
2.7 Motsvarigheter till den svenska krigsdelegationen	35
2.8 Parlamentets sammanträdesort vid nödtillstånd	39
2.9 Domstolarnas roll vid nödtillstånd	41
2.10 Militär- och polismakt	44
2.11 Skydd för demokratins fortbestånd	47
2.12 Fri- och rättigheter vid nödtillstånd	52
2.13 Övriga, landspecifika aspekter	59
3) Länderstudier	62
3.1 Inledning	62
3.2 Danmark	62
3.3 Finland	66
3.4 Frankrike	71
3.5 Italien	74
3.6 Norge	77
3.7 Schweiz	80
3.8 Spanien	83
3.9 Storbritannien	87
3.10 Tyskland	90
Slutsatser	94

INLEDNING

Under de senaste femton åren har världen genomlevt allvarliga ekonomiska kriser såsom finanskrisen 2008–2009 och den nuvarande omfattande globala ekonomiska oron. Terrorattacker har fortsatt varit ett säkerhetsproblem, också i Sverige som utsatts för två terrordåd (åren 2010 och 2017). Det senare krävde ett flertal dödsoffer. Vi har de senaste åren varit tvungna att hantera en global pandemi, en pågående och alltmer akut klimatkris samt ett nytt storkrig i Europa. Det är sålunda knappast förvånande att konstitutionella frågor på krisberedskapsområdet fått stor uppmärksamhet, både i Sverige och på andra håll i Europa och den övriga världen.

Denna rapport, som utförts på uppdrag av Kommittén om beredskap enligt regeringsformen (Ju 2021:13), följer upp och kompletterar en tidigare kartläggning i ämnet från 2008, "Från Sovjetockupation till Al Qaida och global uppvärmning: Den konstitutionella regleringen av statsmaktens krishantering i ett europeiskt perspektiv".¹ Liksom sin föregångare syftar föreliggande rapport till att, med hjälp av en kort litteraturöversikt, en bred europeisk jämförelse och ett antal valda fallstudier, belysa den svenska grundlagsregleringen av krig och krigsfara i regeringsformens femtonde kapitel.

Övergripande slutsatser är svåra att dra från studien: Den enda generella slutsats som kan nås är att ländernas konstitutionella regleringar av nödtillstånd är mycket olikartade, både i omfattning och innehållsmässigt. Det finns inte någon aspekt av grundlagsregleringen av nödtillstånd som är gemensam för de europeiska konstitutioner som behandlas här. Vissa mönster kan dock skönjas, som till exempel att nordiska länders grundlagar tenderar att ge förhållandevis litet utrymme åt nödförordningar, att ett flertal central- och östeuropeiska länder har tre typer av grundlagsreglerade nödtillstånd och att det finns en rad likheter när det gäller fri- och rättigheter som får och inte får inskränkas (i de fall detta regleras i grundlagen), förmodligen som en konsekvens av att internationella människorättskonventioner har tydliga stadgar i detta hänseende. Dock är det mest intressanta kanske inte generella slutsatser såsom dessa, utan den rikedom av olika, ofta unika, utvägar som de europeiska ländernas grundlagsstiftare funnit för att lösa ett gemensamt problem: hur bevara individens demokratiska fri- och rättigheter, balansen mellan de olika statsorganen och, i slutändan, själva demokratins kärna under ett nödtillstånd?

Rapporten är uppdelad i tre delar, varav del ett utgör en kort forskningsöversikt vad avser konstitutionella frågor på krisberedskapsområdet med betoning på Europarådets arbete i frågan. Del två kartlägger i vilken mån tjugonio länder i Europa (EU:s medlemsländer förutom Sverige, samt Island, Norge och Schweiz)² reglerar nödlagen på grundlagsnivå och hur dessa regler är utformade. 2008 års kartläggning har breddats så att den föreliggande studien (a) redovisar huruvida det i europeiska länders grundlag finns någon motsvarighet till den svenska krigsdelegationen eller andra regler om

¹ Khakee, Anna (2008). "Från Sovjetunionen till Al Qaida och global uppvärmning: Den konstitutionella regleringen av statsmaktens krishantering i ett europeiskt perspektiv". Bilaga till Grundlagsutredningens rapport XIII *Krisberedskapen i grundlagen. Översyn och internationell utblick* (SOU 2008:61).

² Förutom länderna i den tidigare kartläggningen omfattar denna redovisning sålunda även Island och Kroatien.

parlamentets sammansättning eller funktionssätt i krig eller krigsfara, samt (b) om de omfattar regler vad gäller sammanträdesort för parlamentet i ett normaltillstånd respektive i krig, krigsfara och fredstida kriser. Dessutom har extra betoning lagts på (c) effekterna av nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament: Innebär nödtillståndet att regeringens eller statschefens normgivningsmakt utökas? Föreligger en skyldighet att underställa parlamentet sådana föreskrifter? Redovisningen i denna del av kartläggningen görs huvudsakligen i tabellform, med korta sammanfattande inledningar. En förändring gentemot 2008 års studie är att tabellerna har ett tematiskt upplägg (den tidigare kartläggningen redovisade stadgarna land för land), detta för att förhoppningsvis förenkla jämförelser mellan länder när det gäller olika aspekter av nödtillståndsregleringarna.

Del tre av kartläggningen beskriver närmare systemet för krishantering på högsta ledningsnivå i nio korta länderstudier. Dessa omfattar Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Norge, Storbritannien, Schweiz, Spanien och Tyskland. De nio länderstudierna uppdaterar 2008 års studie angående såväl lagstiftning som de högsta statsorganens beslutsfattande i nödlägen, samt valda exempel på när och hur sådan lagstiftning använts i praktiken. Fastän mycket av det som skrivits i frågan under de senaste åren behandlar coronaepidemin har här gjorts ett försök att bredda redogörelsen – som nämndes inledningsvis har beredskapslagstiftning kommit i fråga vid en rad olika kriser under det senaste årtiondet.

Under arbetets gång har olika typer av källor använts. Den breda kartläggningen av nödförordningar på grundlagsnivå runt om i Europa baseras främst på ländernas konstitutioner vilka i första hand hämtats från Comparative Constitutions Projects databas *Constitute*.³ Länderstudierna bygger, förutom grundlagarna, på ett bredare urval av källor såsom övrig lagstiftning, akademisk litteratur samt offentliga rapporter och redovisningar.

³ Elkins, Zachary; Ginsburg, Tom och Melton, James. *Constitute: The World's Constitutions to Read, Search, and Compare*. Online: constituteproject.org.

Dock har Constitute Project i ett antal fall angivit att deras engelska översättningarna täcker grundlagsändringar fram till ett visst datum, men att senare modifieringar ej är inbegripna. I dessa fall har engelska översättningar eller franska originaltexter sökts på officiella webbplats, såsom presidentens, parlamentets eller författningsdomstolens webbplats. I två fall (Grekland och Cypern) har det dock varit nödvändigt att använda icke fullt uppdaterade engelska översättningar tillgängliga genom Constitute Project, eftersom det visat sig svårt att hitta en officiell, fullt uppdaterad översättning.

1) KORTFATTAD LITTERATURÖVERSIKT

Sedan den förra rapporten skrevs år 2008 har mycket hänt litteraturmässigt sett, både i den akademiska forskningen och vad gäller rapporter och rekommendationer av mellanstatliga institutioner. Det är inte möjligt att inom ramen för denna kartläggning göra utvecklingen – speciellt vad gäller den akademiska forskningen – rättvisa. Betoningen här ligger därför på Europarådets normer, men också på ett urval relevanta EU-dokument.

En sökning på termen "state of emergency" på Europarådets webbplats ger mer än 27 000 träffar. Även om många av dem behandlar nödtillstånd i specifika länder, såsom Turkiet och Rumänien, pekar detta på att frågan får stor uppmärksamhet. Coronakrisen ledde också till att Europarådet skapade ett Emergency Powers Observatory.⁴ Det är sålunda svårt, inte bara att göra utvecklingen av litteraturen i sin helhet rättvisa, utan också att här ge en uttömmande bild av Europarådets arbete i frågan.

Dock publicerade Europarådets Venedigkommission år 2020 *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency*, en sammanställning ämnad att presentera allmänna riktlinjer i ämnet för kommissionens medlemsländer. Dessa riktlinjer har utarbetats i den uttryckliga avsikten att fungera som en utgångspunkt bl.a. för författande och ändring av grundlag.⁵ *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency* är tänkt att utgöra ett regelbundet uppdaterat dokument.⁶ Följande punkter betonas vid ett flertal tillfällen i sammanställningen:⁷

- Det är av stor vikt att nödtillstånd strikt begränsas vad gäller giltighetstid, omfattning och rådande omständigheter. Parlamentarisk kontroll och rättslig prövning av utfärdande, omfattning och giltighetstid är därför nödvändiga för att förhindra missbruk. Under inga förhållanden kan ett nödtillstånd leda till att rättsstatligheten och rättsväsendets oberoende hotas.⁸
- Den parlamentariska verksamheten ("parliamentary life") ska fortsätta under hela nödtillståndet, och parlamentet bör inte upplösas.⁹

⁴ https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_EmergencyPowersObservatory. Se också Europarådets "Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis: A toolkit for member states SG/Inf(2020)11 7 April 2020.

⁵ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency Strasbourg*, 16 April 2020 CDL-P(2020)003, s. 3. Föreliggande rapport frångår rekommendationen att citera de ursprungliga dokumenten istället för Venedigkommissionens sammanställning: i det följande hänvisas alltså till *Compilation of Venice Commission Opinions*.

⁶ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 3.

⁷ Vissa av dem återfinns också i Venedigkommissionens *Rule of Law Checklist* (European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) *Rule of Law Checklist* Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016) Strasbourg, 18 March 2016 CDL-AD(2016)007) samt i dess *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections* (Strasbourg, 26 May 2020 CDL-P(2020)005rev).

⁸ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 4, 7, 12, 13, 14–15, 19, 20, 21, 23, *Rule of Law Checklist*, s. 13, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, s. 4–5, 9, 18.

⁹ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 16, 6, 32, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, s. 15.

- Oppositionens deltagande kan säkerställas genom att en kvalificerad majoritet krävs för förlängning av ett nödtillstånd. Det kan också vara av värde att begränsa den verkställande maktens rätt att lagstifta till vissa specifika områden. Därmed kan inte oppositionens rättigheter frångås genom nöddekret.¹⁰
- Beslut om avslutande av nödtillstånd kan inte överlåtas till den verkställande makten, utan måste förbli parlamentets kompetens. Detta innebär "en kontinuitet i den parlamentariska verksamheten under nödtillståndet".¹¹
- Parlamentets efterhandsgranskning och ansvarsutkrävande vad gäller verkställandet av nödtillstånd och därtill hörande dekret är betydelsefullt för utvärderingen av regeringens arbete.¹²
- Avvikelser från den normala maktfördelningen mellan de olika statsorganen bör vara begränsade i tid, omfattning och rådande omständigheter.¹³
- Situationer som kan leda till utlysande av nödtillstånd och speciellt till begränsningar i de mänskliga fri- och rättigheterna ska tydligt specificeras och avgränsas i grundlagen. Här hänvisas till principen om "exceptionellt hot" som återfinns i de tre viktigaste människorättskonventionerna (EKMR, ICCPR, ACHR¹⁴) och som definieras i termer av krig eller allmän nödsituation som hotar nationens fortbestånd.¹⁵ Det hänvisas också till en fara som är befintlig eller överhängande och vars effekter är kännbara i hela landet. Den samhälleliga ordningen måste vara hotad.¹⁶
- *De facto*-nödtillstånd bör undvikas; nödtillstånd bör officiellt utlysas. Återigen dras en parallell till människorättskonventionerna och dessas krav på att varje konventionsstat formellt underrättar om tillfälliga undantag och avvikelser i tillämpningen av konventionerna.¹⁷
- I konstitutionen bör det fastställas att varje utlysande av nödtillstånd måste innefatta en uppräknig av de rättigheter som inskränks eller tillfälligt upphävs.¹⁸
- Grundlagen ska klart ange vilka rättigheter som får respektive inte får inskränkas eller tillfälligt upphävas vid nödtillstånd. Varje sådan avvikelse ska stå i proportion till faran.¹⁹ Venedigkommissionen konstaterar att de tre människorättskonventionerna innefattar fyra oinskränkbara rättigheter:
 - 1) rätten till liv;

¹⁰ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 24.

¹¹ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 15.

¹² *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 15–16, 18, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, s. 18.

¹³ *Rule of Law Checklist*, s. 13.

¹⁴ D.v.s. den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, den Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och den Amerikanska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

¹⁵ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 4, *Rule of Law Checklist*, s. 13.

¹⁶ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 6, 7.

¹⁷ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 5, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, s. 6.

¹⁸ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 8.

¹⁹ *Rule of Law Checklist*, s. 13, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, s. 7.

- 2) rätten att inte utsättas för tortyr och annan inhuman eller förnedrande behandling eller bestraffning;
- 3) förbudet mot slaveri;
- 4) förbudet mot retroaktiv strafflagstillämpning.

Dessa bör vara "explicitly phrased and sanctioned in the constitution".

- Dessutom är följande rättigheter viktiga att inbegripa bland de oinskränkbara rättigheterna:
 - 1) minimigarantier mot godtyckliga frihetsberövanden;
 - 2) andra garantier för rätten till en rättvis rättegång;
 - 3) rätten att vända sig till domstol för prövning av lagar och åtgärder tagna i enlighet med nödlagstiftning.

Dessa rättigheter ska gälla samtliga invånare utan diskriminering.²⁰ Ytterligare rättigheter som bör göras oinskränkbara är individens rättskapacitet samt tanke-, samvets- och religionsfrihet.²¹

- Även vid ett nödtillstånd ska rättstatlighetsprincipen stå fast: ingen ska åtalas i annan domstol än vad som tidigare fastställts i lag.²²
- Under ett nödtillstånd bör regeringen försöka att så långt det är möjligt fatta provisoriska, individuella åtgärder vilka senare kan dras tillbaka eller ändras.²³
- Nödtåtgärder kan inte fortgå längre än själva nödsituationen och begränsningarna ska gälla enbart i de drabbade geografiska områdena.²⁴
- Rättsverkan av nöddekrét med laga kraft bör upphöra samtidigt med nödtillståndet. Permanenta lagändringar bör ej göras genom lagdekret.²⁵
- Regeringen bör inte tillåtas utesluta rättslig prövning av dess handlande eller vidta förändringar som skulle göra en sådan prövning ineffektiv. Regeringen bör inte heller ges möjlighet att ändra reglerna så att andra oberoende statsorgans ställning försvagas.²⁶
- En differentiering av nödtillstånd är en positiv konstitutionell lösning eftersom olika typer av nödsituationer kräver olika åtgärder.²⁷ Det är att önskvärt att särskilja krigstillstånd och undantagstillstånd vad gäller frångående av grundläggande rättigheter.²⁸

²⁰ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 5, 11–12, 19, 20, 23 *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, s. 10.

²¹ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 7.

²² *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 5.

²³ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 24.

²⁴ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 5, 21–22, *passim*, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, s. 5, 7.

²⁵ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 22, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, s. 5, 14.

²⁶ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 22, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, s. 19.

²⁷ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 8.

²⁸ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 9, 12.

- Grundlagsändringar bör inte göras i nödlägen.²⁹ På samma sätt bör försiktighet iakttas när det gäller andra speciellt viktiga lagar såsom t.ex. vallagar.³⁰
- Försiktighet bör iakttas vad gäller val och folkomröstningar under undantagstillstånd eftersom det finns en tydlig risk för att den demokratiska processen hämmas av restriktionerna. Oppositionen bör konsulteras vad gäller beslut om uppskjutande av val.³¹

Sverige nämns uttryckligen vid ett tillfälle i sammandraget:

Many constitutions contain provisions specifically relating to states of emergency, while others do not. This is the case notably in Austria, Belgium, Italy, Denmark, Luxembourg, Norway, Sweden and Switzerland. Certain legal regimes possess a tradition of non-written constitutional emergency law. The Venice Commission, however, given that constitutions normally contain provisions to safeguard fundamental rights and freedoms, has already expressed the view that provision for situations of emergency rule should be made in the form of express constitutional rules.³²

EU har sedan år 2020 publicerat årliga *Rule of Law Reports*. 2021 års rapport fokuserade på coronapandemins effekter på rättsstatligheten i Europa. Rapporten betonar vikten av tidsbegränsningar, nödvändighet och proportionalitet, parlamentens och domstolarnas kontrollmakt, samt nödtåtgärdernas lagenlighet. På samma sätt understryks demokratisk maktfördelning ("checks and balances"), inklusive översyn utövad av parlament, konstitutionsdomstolar, andra domstolar, ombudsmän och nationella människorättsinstanser. Mediernas och civilsamhällets tillsynsroll betonas också. Dessutom noteras att förenklade förfaranden vid offentlig upphandling kan leda till korruption om spärrar inte införlivats i nödlagstiftningen.³³ Ett flertal av dessa rekommendationer nämns också i 2020 års rapport, vilken dessutom behandlar hur nödtåtgärder nedtrappas eller avvecklas.³⁴

EU:s institutioner har dock inte i samma utsträckning som Europarådet behandlat frågan om nödtillstånd. Ofta hänvisas till grundläggande, generella EU-normer såsom rättsstatlighet, demokrati och frihet såsom de stadfästs i fördragen³⁵ men även till

²⁹ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 16, 25.

³⁰ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 31.

³¹ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 28, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, s. 20–24.

³² *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 12–13.

³³ Europeiska kommissionen 2021 *2021 Rule of Law Report* Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Brussels, 20.7.2021 COM(2021) 700 final.

³⁴ Europeiska kommissionen 2020 *2020 Rule of Law Report* Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions The rule of law situation in the European Union Bryssel, 30.9.2020 COM(2020) 580 final, s. 6 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0580&from=EN>.

³⁵ Sälunda poängterade EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyen i ett uttalande i början av corona-krisen följande:

It is of utmost importance that emergency measures are not at the expense of our fundamental principles and values as set out in the Treaties. Democracy cannot work without free and independent media. Respect for freedom of expression and legal certainty are essential in these uncertain times. Now, it is more important than ever that journalists are able to do their job freely and precisely, so as to counter disinformation and to ensure that our citizens have access to crucial information.

Europarådets och Venedigkommissionens mer specifika normer och rekommendationer.³⁶ Europaparlamentet bad sålunda Venedigkommissionen år 2020 om ett utlåtande angående Corona-relaterade åtgärder i medlemsländerna och dessas inverkan på demokrati, rättsstatlighet och grundläggande rättigheter.³⁷ Europaparlamentets resolution om covid-19-åtgärdernas inverkan på demokratin, rättsstaten och de grundläggande rättigheterna hänvisar på samma sätt upprepade gånger till Venedigkommissionens utlåtanden och rapporter.³⁸

Any emergency measures must be limited to what is necessary and strictly proportionate. They must not last indefinitely. Moreover, governments must make sure that such measures are subject to regular scrutiny.

(Europeiska kommissionen "Statement by President von der Leyen on emergency measures in Member States" Bryssel, 31 mars 2020). Europaparlamentet har utkommit med en rad rapporter om tillämpningen av undantagsstillstånd i medlemsländerna under coronakrisen. Dessa är deskriptiva och innehåller inga rekommendationer (se t.ex. European Parliamentary Research Service (2020) "States of emergency in response to the coronavirus crisis: Normative response and parliamentary oversight in EU Member States during the first wave of the pandemic").

³⁶ 2020 Rule of Law Report, s. 4–6

³⁷ 2020 Rule of Law Report, s. 6.

³⁸ Europaparlamentet (2020) "Covid-19-åtgärdernas effekter på demokratin, de grundläggande rättigheterna och rättsstatsprincipen". Europaparlamentets resolution av den 13 november 2020 om covid-19-åtgärdernas inverkan på demokratin, rättsstaten och de grundläggande rättigheterna (2020/2790(RSP)) P9_TA(2020)0307.

2) DEN KONSTITUTIONELLA REGLERINGEN AV NÖDLÄGEN I EUROPA

2.1 Inledning

De europeiska grundlagarna använder en rad olika benämningar för nödtillstånd, till exempel krigstillstånd, krigslagar, belägringstillstånd, undantagstillstånd och nödläge. Precis som i 2008 års rapport används här begreppet nödtillstånd närhelst en generell, sammanfattande term behövs. Dock används i möjligaste mån ländernas egna benämningar i tabellerna nedan.

En rad gränsdragningar har varit nödvändiga, eftersom begreppen "nödläge" och "kris" är breda och på många sätt otydliga. Sålunda innefattar sammanställningen inte grundlagsregleringar med avseende på krigsförklaringar, mobilisering eller andra rent militära aspekter av statsmakternas agerande vid en väpnad konflikt.

En annan gränsdragning gäller "brådskanie" ärenden. Ett antal länder har särskilda grundlagsregler för hur lagförslag kan behandlas med ett snabbare förfarande. I regel definieras dock inte "brådskanie". Översikten i denna del innefattar inte sådan lagstiftning när inget ytterligare anges i grundlagen angående skälen till att ärendet brådskar (däremot diskuteras de närmare i del tre nedan). Anledningen till denna gränsdragning är att dessa regler kan komma i fråga i en rad sammanhang då inget nödläge föreligger och inget nödtillstånd proklamerats, till exempel för att behandla plötsligt uppkomna problem såsom en ny typ av brottslighet, vid ett oväntat behov av budgetmedel, eller – vilket enligt kritiker har varit fallet i Italien – när regeringen vill undvika den parlamentariska processen, som alltid är långsammare och vars utfall är osäkert.

Målet för denna del av studien är att ge en översikt baserad på grundlagstexterna som sådana. Den innefattar sålunda inte frågor rörande tolkning och tillämpning. Detta är givetvis en betydande begränsning. En konstitution är ju ett levande dokument, inte enbart ord på papper. I några enskilda fall har även "orden på papperet" varit svårtolkade, vilket inte förenklats av vissa översättningar. Ibland finns av samma grundlag flera mer eller mindre officiella översättningar som inte fullt överensstämmer med varandra. Detta har givetvis försvårat arbetet. Stora ansträngningar har gjorts för att tillhandahålla korrekt, komplett och uppdaterad information, men det ligger i ett arbete av denna omfattnings natur att ingen absolut garanti kan ges.

Det bör noteras att relativt många europeiska grundlagar stipulerar att internationella rättsprinciper och internationella konventioner och fördrag som ratificerats i enlighet med gällande grundlag utgör en integrerad del av den nationella lagstiftningen. Detta innebär att fördragsbestämmelser angående vilka mänskliga rättigheter som får och inte får begränsas eller tillfälligt upphävas vid nödtillstånd indirekt också blir en del av grundlagen. Ett exempel utgör Rumäniens grundlag (paragraf 20):

Constitutional provisions on the rights and freedoms of citizens shall be interpreted and applied in accordance with the Universal Declaration on Human Rights and with other treaties and pacts to which Romania is a party.

In case of an inconsistency between domestic law and the international obligations resulting from the covenants and treaties on fundamental human rights to which Romania is a party, the international obligations shall take precedence, unless the Constitution or the domestic laws contain more favourable provisions.

Då sådana regler om företräde för och direkt tillämpning av internationella bestämmelser är generella – de gäller inte bara vid nödtillstånd – innefattas de inte i denna översikt.

Som noterats i inledningen är upplägget i denna del tematiskt, detta för att underlätta jämförelser mellan de europeiska länderna när det gäller olika aspekter av nödtillståndsregleringarna. Efter en kort översikt i avsnitt 2.2 följer en rad avsnitt som behandlar: olika grader/typer av nödtillstånd; beslut om instiftande; tidsbegränsning, förlängning och upphävande; maktfördelning och normgivning; motsvarigheter till den svenska krigsdelegationen; parlamentets sammanträdesort; domstolarnas roll; militär- och polismakt; skydd för demokratins fortbestånd; fri- och rättigheter samt övriga, landspecifika aspekter.

2.2) Översikt

I detta avsnitt ges preliminär information om huruvida nödtillstånd regleras i europeiska grundlagar, de benämningar som används och de huvudsakliga paragrafer som behandlar nödtillstånd.

Rent generellt kan det fastslås att alla de europeiska länder som undersökts i någon mån reglerar nödtillstånd i grundlagen. Ett antal länder har valt att samla förordningarna i ett specifikt avsnitt av grundlagen, medan andra har reglerna spridda över ett stort antal paragrafer (ofta i form av spridda stycken i paragrafer som i huvudsak behandlar andra konstitutionella frågor).

Mycket stora skillnader finns i omfattningen av regleringarna. De nordiska grundlagarna innehåller generellt knapphändiga regler angående nödtillstånd, medan t.ex. Tjeckien har en separat grundlagsbilaga om den nationella säkerheten, vilken i praktiken främst behandlar nödtillstånd.

Tabell 1

<i>Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?</i>	
Belgien	Krigstillstånd regleras i paragraferna 157, 167 och 196.
Bulgarien	Krigstillstånd, krigslagar och undantagstillstånd regleras i paragraferna 57.3, 64.2, 84.12, 100.5 och 162.2.
Cypern	Undantagstillstånd och krigslagar nämns i paragraferna 183, 184, och 50.
Danmark	"Særdeles påtrængende/overordentlige tilfælde" nämns i korthet i grundlagen (paragraferna 23 och 37) utan att något speciellt nödtillstånd definieras.
Estland	Grundlagen reglerar undantagstillstånd, krigstillstånd samt nödläge främst i paragraferna 128–131, med vissa tillägg i en rad andra paragrafer.
Finland	Väpnat angrepp och "andra i lag angivna undantagsförhållanden" nämns i paragraf 23. Förutom stadganden om hur och vilka undantag som får göras från de mänskliga rättigheterna finns inga ytterligare regler för nödtillstånd i grundlagen.
Frankrike	Extraordinära befogenheter ("pouvoirs exceptionnels") regleras i paragraf 16, belägringstillstånd i paragraf 36.
Grekland	Konstitutionen reglerar belägringstillstånd i paragraf 48. Vissa tillägg finns t.ex. i paragraferna 7.3, 30.4, 53.3 och 72. "Extraordinära omständigheter av omedelbar och oförutsebar nödvändighet" omnämns också i paragraf 44.
Irland	Allmänt nödtillstånd ("public" alternativt "national" emergency) regleras främst i paragraferna 24, 26, 28.3 och 38.

Island	I grundlagen nämns överhängande fara ("urgency" i den engelska översättningen) utan att något speciellt nödtillstånd definieras.
Italien	Krigstid och krigstillstånd regleras i paragraferna 60, 78, 103 och 111. "Allvarlig fara för allmänhetens säkerhet och trygghet" nämns i paragraf 120.
Kroatien	Krigstillstånd, "uppenbart och omedelbart hot mot Kroatiens oavhängighet och enhet" och naturkatastrof regleras främst i paragraferna 17 och 101, men också i andra paragrafer såsom paragraferna 7, 31 och 76.
Lettland	Lettlands konstitution nämner undantagstillstånd och krigstid i paragraferna 62, 73 och 82.
Litauen	Krigslagar och undantagstillstånd regleras främst i paragraferna 67.20, 84.16-17, 142-145, 147 med vissa tillägg i andra paragrafer.
Luxemburg	"Kristillstånd" ("état de crise") regleras i paragraf 32.4.
Malta	Allmänt nödläge ("public emergency") regleras i paragraf 47, med vissa tillägg i andra paragrafer.
Nederländerna	Undantagstillstånd regleras i paragraf 103, krigstillstånd i paragraf 96, med vissa tillägg i andra paragrafer.
Norge	Endast "overordentlige omstendigheter, for eksempel fiendtlig innfall eller smittsom syke" nämns i korthet i paragraf 68.
Polen	Krigslagar, undantagstillstånd och naturkatastroftillstånd regleras under samlingsbenämningen extraordinära åtgärder, främst i kap. XI, men också i vissa andra paragrafer.
Portugal	Belägringstillstånd och undantagstillstånd regleras främst i paragraf 19, med tillägg i en rad andra paragrafer.
Rumänien	Konstitutionen reglerar undantagstillstånd och belägringstillstånd främst i paragraferna 53, 63.1, 65.2, 89.3, 93.2, 93, 115, och 152:3 med vissa tillägg i andra paragrafer.
Schweiz	I konstitutionen används benämningar såsom "allvarligt hot mot den interna säkerheten", "undantagssituationer", "nödsituationer", "katastrofer" och "oroligheter som allvarligt hotar den allmänna ordningen, den externa eller interna säkerheten" (t.ex. i paragraferna 58.2, 61, 173 och 185), utan att något speciellt nödtillstånd definieras.
Slovakien	Exceptionellt läge (exceptional state), undantagstillstånd och krigstillstånd finns reglerat i paragraferna 51.2, 102, 119 och 129, med vissa tillägg i andra paragrafer.
Slovenien	Undantagstillstånd finns reglerat i paragraferna 16, 81, 92, 103 och 108 med vissa tillägg i andra paragrafer. Krig nämns i ett antal paragrafer, utan att associeras till ett specifikt krigs- eller belägringstillstånd.

Spanien	Larmberedskap, undantagstillstånd och belägringstillstånd (också benämnt krigslagar) regleras främst i paragraferna 116, 55 och 169, med tillägg i vissa andra paragrafer.
Tjeckien	Grundlagen består av ett flertal "constitutional acts". Nödstillstånd, d.v.s. undantagstillstånd, tillstånd av nationellt hot ("state of national threat") och krigstillstånd regleras främst i en bilaga till grundlagen: "Appendix B. Constitutional Act of 22 April 1998 No. 110/1998 Sb., on the Security of the Czech Republic".
Tyskland	Försvarstillstånd (Verteidigungsfall) regleras i paragraf 115a–115l. "Omedelbar fara för federationens eller en förbundsstats fortlevnad eller demokratiska styresätt" (paragraf 91.1) regleras i paragraferna 35, 87a och 91, utan att detta i grundlagen definieras i termer av ett specifikt nödtillstånd. "Spänt tillstånd" (Spannungsfall) regleras främst i paragraf 80a.
Ungern	"Special legal order" är det sammanfattande begrepp som används i den ungerska grundlagen och som omfattar: <ul style="list-style-type: none"> • nationellt kristillstånd, • undantagstillstånd, • förebyggande försvarstillstånd (state of preventive defence), • tillstånd av terrorhot, • oväntat anfall, • tillstånd av fara ("state of danger"). Dessa regleras främst i paragraferna 48–54. "State of war" nämns också vid ett flertal tillfällen, men är till synes inordnat under nationellt kristillstånd (se tillagd kursivering nedan): Article 48 (1) The National Assembly: a) shall declare a state of national crisis and set up a National Defence Council <i>in the event of the declaration of a state of war</i> or an imminent danger of armed attack by a foreign power (danger of war); Systemet är så komplext att det inte kan fullständigt beskrivas i denna sammanställning.
Österrike	Konstitutionen reglerar inte direkt nödtillstånd. Dock finns vissa paragrafer som reglerar valda trängande situationer (se nedan).

2.3) Olika grader/typer av nödtillstånd

Frågan om olika typer eller grader av nödtillstånd har aktualiserats vid ett flertal tillfällen de senaste decennierna. Under 2000-talet var internationell och inhemsk terrorism det mest debatterade "icke-traditionella" hotet, medan de senaste två åren dominerats av Corona-pandemin.

Också i denna fråga om grader/typer av nödtillstånd finns stora skillnader mellan de europeiska ländernas konstitutioner. Ett antal centraleuropeiska länder (som ju ofta har de nyaste konstitutionerna) har tre typer av grundlagsreglerade nödtillstånd: krigstillstånd, undantagstillstånd – som ofta kopplas till hot mot den konstitutionella ordningen – samt naturkatastroftillstånd, vilket i vissa fall också omfattar industriolyckor och epidemier. Spaniens konstitution tillhör också denna grupp.

Några länder, inklusive Frankrike och Tyskland, har två huvudtyper av nödtillstånd reglerade på konstitutionell nivå, medan andra stater "bara" har ett nödtillstånd. I den senare gruppen ingår t.ex. Belgien, Irland och Luxemburg.

Ett avvikande fall är Ungerns konstitution, som innehåller stadgar om sex olika typer av nödtillstånd.

Tabell 2

<i>För vilka typsituationer gäller nödtillstånd? Finns olika grader/typer av nödtillstånd?</i>	
Belgien	Nödtillstånd gäller krig. Inga andra grader/typer finns reglerade i grundlagen.
Bulgarien	Krigstillstånd och krigslagar gäller vid väpnat angrepp eller när så krävs i enlighet med internationella åtaganden (paragraf 100.5). Grunderna för undantagstillstånd regleras ej närmare i konstitutionen.
Cypern	Krig eller annan allmän fara som hotar republikens eller delar av republikens fortlevnad (paragraf 183:1).
Danmark	Ej reglerat i grundlag.
Estland	Krigstillstånd gäller då landet attackerats eller går ut i krig. Undantagstillstånd kan utfärdas vid hot mot den konstitutionella ordningen (paragraf 129). Vad sådant hot kan bestå av specificeras inte närmare i grundlagen. Nödläge kan bli aktuellt i hela eller delar av landet vid naturkatastrof, annan katastrof eller för att förhindra en epidemi (paragraf 87.8).
Finland	Ej reglerat i grundlag.
Frankrike	Extraordinära befogenheter kan bli aktuellt när republikens institutioner, dess oavhängighet, territoriella integritet eller fullföljande av

	<p>internationella åtaganden utsätts för ett allvarligt och omedelbart hot och dess konstitutionella organ ej längre verkar i vanlig ordning (paragraf 16).</p> <p>I vilka fall belägringstillstånd kan komma ifråga specificeras ej i grundlagen.</p>
Grekland	Krig eller mobilisering p.g.a. fara utifrån, eller ett omedelbart hot mot den nationella säkerheten eller vid väpnad statskupp med mål att störta det demokratiska styrelsesättet (paragraf 48.1). Belägringstillstånd kan utlysas i hela eller delar av landet (paragraf 48.1).
Irland	Allmänt nödtillstånd gäller i krigstid. Krigstid behöver inte nödvändigtvis innebära att Irland är inblandat i krigföringen, utan innefattar även perioder av krig i vilka Irland inte deltar. I sådana fall krävs att parlamentets bägge kamrar beslutar att allmänt nödtillstånd föreligger p.g.a. att ett sådant krig påverkar statens vitala intressen (paragraf 28.3).
Island	Ej reglerat i grundlag.
Italien	<p>"Krigstid" och krigstillstånd gäller i krig.</p> <p>"Allvarlig fara för allmänhetens säkerhet och trygghet" definieras inte närmare i konstitutionen.</p>
Kroatien	Vad som kan anses vara ett "uppenbart och omedelbart hot mot Kroatiens oavhängighet och enhet" fastställs inte närmre i konstitutionen.
Lettland	Undantagstillstånd kan proklameras om staten hotas av en fiende utifrån eller ifall av inhemskt uppror som utgör eller kan komma att utgöra en fara för den politiska ordningen i hela eller delar av landet (paragraf 62).
Litauen	<p>Krigslagar kan instiftas om ett väpnat angrepp hotar statens oavhängighet eller territoriella integritet (paragraferna 84.16, 142).</p> <p>Undantagstillstånd kan proklameras vid hot mot den konstitutionella ordningen eller samhällsfreden ("social peace") (paragraf 144).</p>
Luxemburg	Kristillstånd gäller vid internationell kris, reella hot mot hela eller delar av befolkningens vitala intressen eller omedelbar fara som leder till allvarlig skada för den allmänna säkerheten (paragraf 32.4).
Malta	<p>Konstitutionen nämner tre fall av allmänt nödläge:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Malta befinner sig i krig. • Presidenten har proklamerat ett tillstånd av allmänt nödläge. • Parlamentet har i en resolution bekräftat att landets demokratiska institutioner hotas av omstörtning (paragraf 47.2). <p>De möjliga grunderna för att presidenten utfärdar allmänt nödläge anges ej.</p>
Nederländerna	Grundlagen fastställer att de typfall då undantagstillstånd kan utfärdas för att bibehålla den interna eller externa säkerheten ska bestämmas i lag (paragraf 103.1).

Norge	Ej reglerat i grundlag.
Polen	<p>Krigslagar kan komma ifråga vid utifrån kommande hot mot staten, väpnat angrepp mot dess territorium eller när Polen, i enlighet med internationellt fördrag, deltar i gemensamt försvar vid angrepp (paragraf 229).</p> <p>Undantagstillstånd kan komma ifråga vid hot mot den konstitutionella eller allmänna ordningen eller medborgarnas säkerhet (paragraf 230).</p> <p>Naturkatastroftillstånd kan utfärdas också vid en "teknologisk olycka" (technological accident) vars följdverkningar liknar en naturkatastrofs (paragraf 232).</p>
Portugal	Både undantagstillstånd och belägringstillstånd kan bara komma i fråga vid faktiskt eller nära förestående väpnat angrepp, ett allvarligt hot mot eller störande av den konstitutionella ordningen eller en katastrof (paragraf 19.2). Undantagstillstånd ska proklameras i mindre allvarliga fall och dess konsekvenser för medborgerliga fri- och rättigheter ska också vara mindre kännbara (paragraf 19.3).
Rumänien	Grunderna för utfärdande av undantagstillstånd och belägringstillstånd regleras inte i grundlagen.
Schweiz	Ej reglerat i grundlag.
Slovakien	Grunderna för utfärdande av undantagstillstånd, exceptionellt läge och krigstillstånd ska regleras i konstitutionell lag (paragraf 102.3).
Slovenien	Undantagstillstånd ska utfärdas när stor och allmän fara hotar statens fortlevnad (paragraf 92).
Spanien	Grunderna för utfärdande av larmberedskap, undantagstillstånd och belägringstillstånd regleras inte i grundlagen.
Tjeckien	<p>Undantagstillstånd kan komma i fråga vid naturkatastrof, miljö- eller industriolycka eller annan fara som i hög grad hotar liv, hälsa, egendom eller den allmänna ordningen eller säkerheten (paragraf 5.1). Undantagstillstånd får inte utfärdas p.g.a. strejk i försvar av rättigheter eller legitima ekonomiska och sociala intressen (paragraf 5.2).</p> <p>Ett tillstånd av nationellt hot är aktuellt om statens oavhängighet, territoriella integritet eller demokratiska grundvalar utsätts för ett direkt hot (paragraf 7.1).</p> <p>Krigstillstånd utfärdas om landet attackerats eller om detta är nödvändigt för fullgörandet av internationella förpliktelser angående kollektiv självförsvar (paragraf 43.1).</p> <p>Undantagstillstånd och tillstånd av nationellt hot utfärdas antingen i ett avgränsat område eller i hela landet, medan krigstillstånd utfärdas i hela landet (paragraf 2.2).</p>

Tyskland	<p>Ett försvarstillstånd kan komma i fråga vid väpnat angrepp eller omedelbart hot om sådant angrepp (paragraf 115a.1).</p> <p>Spänt tillstånd definieras inte närmare i grundlagen.</p>
Ungern	<p>Nationellt kristillstånd ska utlysas i fall av krig eller omedelbar fara för väpnat angrepp (paragraf 48.1a).</p> <p>Undantagstillstånd ska utlysas då man genom militära aktioner försöker kullkasta den konstitutionella ordningen eller tillägna sig full kontroll över statsmakten, i fall av allvarliga väpnade våldshandlingar som i stor skala äventyrar liv och egendom (paragraf 48.1b).</p> <p>Förebyggande försvarstillstånd ska utlysas vid fara för väpnat angrepp eller för att fullfölja alliansenliga skyldigheter (paragraf 51.1).</p> <p>Tillstånd av terrorhot ska utlysas i fall av betydande och direkt hot om terrorattentat eller i fall av terrorattentat (paragraf 51/A(1)).</p> <p>Oväntat anfall kommer i fråga i fall av oväntad invasion av externa väpnade grupper tills dess att nationellt kristillstånd eller undantagstillstånd kan utlysas (paragraf 52).</p> <p>Tillstånd av fara ska utlysas vid naturkatastrof eller industriolycka som innebär fara för liv och egendom (paragraf 53).</p>
Österrike	Ej reglerat i grundlag.

2.4) Beslut om instiftande av nödtillstånd

Det kan konstateras att de länder som har flera typer av nödtillstånd ofta, men inte alltid, har mer krävande beslutsångar för de nödtillstånd som har de mest långtgående konsekvenserna. Till exempel beslutar den spanska regeringen kollektivt genom dekret om larmberedskap (vilket är det minst vittgående nödtillståndet). När det kommer till undantagstillstånd krävs också godkännande av kongressen. Det mest omfattande nödtillståndet, belägringstillstånd, utfärdas av kongressen med absolut majoritet på förslag av regeringen. Den franska grundlagen utgör en kontrast. Den franske presidenten beslutar själv om extraordinära befogenheter (det mest långtgående nödtillståndet) efter att ha konsulterat statsministern, presidenterna för Nationalförsamlingens bägge kamrar och författningsrådet. Belägringstillstånd beslutas av den franska regeringen.

Det finns stora skillnader mellan länderna vad gäller parlamentets roll i beslut om instiftande av nödtillstånd. Belgiens, Frankrikes och Slovakiens konstitutioner ger t.ex. parlamentet en minimal roll. Andra länder, såsom Irland och Italien, har i högre grad säkerställt parlamentets ställning i beslutsfattandet. Många länder har valt en modell där den verkställande makten fattar beslutet, men detta beslut ska omedelbart eller så snart det är möjligt föreläggas parlamentet.

Ofta finns, beroende på situationen, mer än en möjlig beslutsång. Det är ofta parlamentets roll som kan reduceras när läget anses mycket brådskande eller när det är svårt att sammankalla parlamentsledamöterna. Nederländernas grundlag utgör ett exempel: en krigstillståndsförklaring ska inte göras utan att parlamentets godkännande först inhämtats. Detta steg kan dock utelämnas om det visar sig omöjligt p.g.a. pågående krig.

Tabell 3

<i>Vem beslutar om nödtillstånd?</i>	
Belgien	Kungen konstaterar att krigstillstånd föreligger. Han informerar parlamentets kamrar om detta så snart som statsintresset och statens säkerhet tillåter (paragraf 167.1).
Bulgarien	Parlamentet, på förslag av presidenten eller regeringen, inför krigslagar eller undantagstillstånd i hela landet eller i delar av landets territorium (paragraf 84.12). Presidenten ska utfärda krigstillstånd i fall av väpnat angrepp eller så snart brådskande åtgärder krävs i enlighet med internationella åtaganden. Hen ska utfärda krigslagar eller annat undantagstillstånd när parlamentet inte sammanträder och inte kan sammankallas. Parlamentet ska då genast sammankallas för att godkänna beslutet (paragraf 100.5).
Cypern	I fall av krig eller annan allmän fara som hotar delar av eller hela republikens existens ska regeringen ha makt att besluta om och utfärda undantagstillstånd, under förutsättning att presidenten och vicepresidenten, separat eller

	<p>gemensamt, äger vetorätt. Vetorätten ska utövas inom fyrtioåtta timmar efter det att beslutet har meddelats deras stab (paragraf 183:1).</p> <p>Presidenten och vicepresidenten promulgerar utfärdandet (paragraf 183:3).</p> <p>En sålunda promulgerad utfärdandet ska omedelbart föreläggas representanthuset. Om representanthuset inte är samlat ska det sammankallas så snart som möjligt för detta ändamål (paragraf 183:4).</p> <p>Om representanthuset förkastar utfärdandet av nödtillstånd saknar det laga kraft (183:5).</p> <p>Presidenten och vicepresidenten, separat eller gemensamt, äger vetorätt gentemot alla lagar eller beslut fattade av representanthuset eller delar därav som rör nödgärder och krigslagar (paragraf 50:1c).</p>
Danmark	Ej reglerat i grundlag.
Estland	<p>Parlamentet, på förslag av presidenten, beslutar om krigstillstånd, förutom vid väpnat angrepp, då presidenten proklamerar krigstillstånd utan att vänta på en resolution från parlamentet (paragraferna 128, 65.15 och 78.17–18).</p> <p>Parlamentet beslutar om undantagstillstånd med en majoritet av samtliga ledamöter på förslag av presidenten eller regeringen (paragraferna 129, 65.14 och 78.17).</p> <p>Regeringen beslutar om nödläge (paragraf 87.8).</p>
Finland	Ej reglerat i grundlag.
Frankrike	<p>Presidenten beslutar om extraordinära befogenheter, efter att ha konsulterat statsministern, presidenterna för Nationalförsamlingens bägge kamrar och författningsrådet (paragraf 16).</p> <p>Belägringstillstånd beslutas av regeringen (paragraf 36).</p>
Grekland	<p>Parlamentet på förslag av regeringen (paragraf 48.1). Ett sådant beslut fattas med tre femtedels majoritet av samtliga parlamentsledamöter i ett sammanträde (paragraf 48.6).</p> <p>Om parlamentet är frånvarande ("absent") eller om det objektivt sett är omöjligt att sammankalla det i tid, kan presidenten, på förslag av regeringen, utlysa belägringstillstånd genom dekret (paragraf 48.2). Regeringen ska hänskjuta dekretet till parlamentet för godkännande så snart det kan samlas, även om dess mandatperiod löpt ut eller om det upplösts och hur som helst inom 15 dagar (paragraf 48.2). Ett sådant parlamentsbeslut fattas med en majoritet av alla ledamöter i ett sammanträde (paragraf 48.6).</p>
Irland	Parlamentets bägge kamrar. I övrigt ej reglerat i grundlag.
Island	Ej reglerat i grundlag.
Italien	Parlamentet har befogenhet att utfärda krigstillstånd (paragraf 78).

Kroatien	Ej reglerat i grundlag.
Lettland	Regeringen proklamerar undantagstillstånd och ska meddela parlamentets presidium inom 24 timmar. Presidiet ska omedelbart förelägga beslutet för parlamentet (paragraf 62). Ett sådant beslut, liksom beslut om upphävande av undantagstillstånd, kan inte bli föremål för folkomröstning (paragraf 73).
Litauen	Seimas (parlamentet) kan införa krigslagar eller undantagstillstånd i hela eller delar av landet (paragraferna 67.20, 142, 144). Vid väpnat angrepp som hotar statens oavhängighet eller territoriella integritet kan presidenten införa krigslagar i hela eller delar av landet och förelägga beslutet för parlamentets godkännande vid dess nästa sammanträde. År parlamentet inte samlat ska ett extra sammanträde omedelbart sammankallas. Parlamentet ska godkänna eller avvisa presidentens beslut (paragraferna 84.16 och 142). Presidenten ska, i enlighet med lag, och i brådskande fall proklamera undantagstillstånd och förelägga beslutet för parlamentets godkännande vid dess nästa sammanträde (paragraferna 84.17 och 144). Parlamentet ska omedelbart sammankallas för ett extra sammanträde. Parlamentet ska godkänna eller avvisa presidentens beslut (paragraf 144). För att äga giltighet måste sådant presidentdekret undertecknas av premiärministern eller annan lämplig minister. Ansvaret för dekretet ligger också hos denne minister (paragraf 85).
Luxemburg	Storhertigen konstaterar att nödläge härrör från att parlamentet inte kan lagstifta inom rimlig tid (paragraf 32.4).
Malta	Presidenten, eller parlamentet med två tredjedels majoritet av alla ledamöter i fall att landets demokratiska institutioner hotas av omstörtning (paragraf 47.2).
Nederländerna	Undantagstillstånd proklameras genom kungligt dekret (paragraf 103.1). En krigstillståndsförklaring ska inte göras utan att parlamentets godkännande först inhämtats (paragraf 96.1). Parlamentets kamrar ska fatta beslut i frågan i en gemensam session (paragraf 96.3). Samma regler ska gälla mutatis mutandis för förklaring att krigstillstånd avslutats (paragraf 96.4). Sådant godkännande är dock inte nödvändigt om det visar sig omöjligt att samråda med parlamentet p.g.a. pågående krig (paragraf 96.2).
Norge	Ej reglerat i grundlag.
Polen	Presidenten inrättar krigslagar och proklamerar undantagstillstånd i hela eller delar av landet på begäran av regeringen (paragraferna 229 och 230). Sådan förordning ska föreläggas sejmen inom 48 timmar. Sejmen ska omedelbart ta upp den för behandling. En absolut majoritet av rösterna vid en omröstning där minst hälften av det lagstadgade antalet ledamöter är närvarande kan upphäva presidentens förordning (paragraf 231). Regeringen beslutar om naturkatastroftillstånd i hela eller delar av landet (paragraf 232).
Portugal	Presidenten proklamerar undantagstillstånd eller belägringstillstånd (paragraf 134.d). Innan sådan proklamation ska hen rådgöra med regeringen och inhämta

	<p>parlamentets godkännande (paragraferna 138 och 161). Om parlamentet inte är samlat och det inte är möjligt att omedelbart sammankalla det, ska dess ständiga utskott besluta i dess ställe (paragraferna 138.1 och 179.3–4). I sådant fall ska parlamentet godkänna beslutet så snart det kan sammankallas (paragraf 138.2). Proklamationen av undantagstillstånd eller belägringstillstånd kräver regeringens kontrasignering (paragraferna 140.1 och 197).</p>
Rumänien	<p>Presidenten utfärdar undantagstillstånd eller belägringstillstånd i hela eller delar av landet i enlighet med lag och begär inom fem dagar att parlamentet godkänner åtgärden (paragraf 93.1). Sådant dekret ska kontrasigneras av premiärministern (paragraf 100.2).</p>
Schweiz	<p>Se ovan: inget specifikt nödtillstånd omnämns i konstitutionen.</p> <p>Regeringen fattar beslut för att bibehålla den interna och externa säkerheten och Schweiz oberoende och neutralitet (paragraf 185.1–2).</p> <p>Parlamentet har dessutom följande uppgifter (paragraf 173.1):</p> <ol style="list-style-type: none"> Fatta nödvändiga beslut för att bibehålla den externa säkerheten och Schweiz oberoende och neutralitet Fatta nödvändiga beslut för att bibehålla den interna säkerheten
Slovakien	<p>Presidenten proklamerar exceptionellt läge och krigstillstånd på förslag av regeringen (paragraf 102.1m). Regeringen fattar kollektivt beslut om sådant förslag (paragraf 119n).</p> <p>Regeringen beslutar kollektivt om undantagstillstånd (paragraf 119n).</p>
Slovenien	<p>Parlamentet, på förslag av regeringen, beslutar om proklamation av undantagstillstånd samt tillbakadragandet av detsamma. Om parlamentet inte kan samlas ska presidenten fatta beslut angående proklamation av undantagstillstånd. Ett sådant beslut måste föreläggas parlamentet för godkännande vid dess nästa sammanträde (paragraf 92).</p>
Spanien	<p>Regeringen beslutar kollektivt om larmberedskap genom dekret. Dekretet ska klargöra vilken del av landets territorium som omfattas. Kongressen ska meddelas och omedelbart samlas (paragraf 116.2).</p> <p>Regeringen utfärdar kollektivt undantagstillstånd genom dekret efter godkännande av kongressen. Proklamationen och godkännandet ska innefatta bestämmelser om effekter, geografisk utbredning och tidsbegränsning av undantagstillståndet. Tidsbegränsningen får inte överskrida trettio dagar utom om den förlängs med ytterligare trettio dagar (paragraf 116.3).</p> <p>Kongressen utfärdar, på förslag av regeringen, belägringstillstånd med absolut majoritet (paragraf 116.4).</p>
Tjeckien	<p>Undantagstillstånd utfärdas av regeringen (paragraf 5.1). Om en försening skulle utgöra en fara kan premiärministern utfärda undantagstillstånd. Inom 24 timmar ska regeringen antingen ratificera eller upphäva ett sådant beslut (paragraf 5.3). Regeringen ska utan onödigt dröjsmål informera parlamentet som kan upphäva undantagstillståndet (paragraf 5.4).</p>

	<p>Ett tillstånd av nationellt hot utfärdas av parlamentet på förslag av regeringen (paragraf 7.1). Samtycke av en absolut majoritet av alla parlamentsledamöter i vardera kammaren krävs för antagandet av ett sådant utfärdande (paragraf 7.2).</p> <p>Krigstillstånd utfärdas av parlamentet med absolut majoritet av alla parlamentsledamöter i vardera kammaren (paragraf 39.3).</p>
Tyskland	<p>På förslag av förbundsregeringen beslutar Bundestag, med Bundesrats medgivande, om försvarstillstånd. Ett sådant beslut fattas med två tredjedels majoritet, vilket ska inkludera minst en majoritet av Bundestags ledamöter (paragraf 115a.1).</p> <p>Ifall situationen absolut kräver omedelbar handling, och om oöverstigliga hinder finns för Bundestags sammankallande eller om Bundestag inte kan uppnå kvorum, ska det Gemensamma utskottet (Gemeinsame Ausschuss) fatta beslut om försvarstillstånd med två tredjedels majoritet, vilket ska inkludera minst en majoritet av dess ledamöter (paragraf 115a.2). Regler för promulgering av deklARATION om försvarstillstånd finns också (se paragraf 115a.3).</p> <p>Om vederbörande statsorgan inte har möjlighet att omedelbart utfärda försvarstillstånd ska, vid väpnat angrepp, utfärdande anses vara gjort och promulgerat vid den tidpunkt då angreppet började (paragraf 115a.4).</p> <p>Bundestag beslutar om ett spänt tillstånd föreligger. Ett sådant beslut fattas med två tredjedels majoritet (paragraf 80a.1). Reglering för spänt tillstånd kan också komma i fråga på basis av internationella fördragsenliga åtaganden, med godkännande av förbundsregeringen (paragraf 80a.3).</p>
Ungern	<p>Parlamentet utfärdar nationellt kristillstånd och undantagstillstånd (paragraf 48.1). Sådant utfärdande kräver en majoritet på två tredjedelar av parlamentsledamöterna (paragraf 48.2).</p> <p>Samma regler gäller för förebyggande försvarstillstånd och tillstånd av terrorhot, med skillnaden att en majoritet på två tredjedelar av de närvarande parlamentsledamöterna krävs (paragraferna 51.1–2 och 51/A.1–2).</p> <p>Om parlamentet är förhindrat att fatta beslut har presidenten rätt att utfärda nationellt kristillstånd eller undantagstillstånd (paragraf 48.3). Parlamentet ska anses förhindrat om det inte är samlat och det är omöjligt att sammankalla det p.g.a. oöverstigliga hinder orsakade av tidsbrist eller de händelser som lett till nationellt kristillstånd, undantags- eller krigstillstånd (paragraf 48.4).</p> <p>Parlamentets talman, ordföranden i författningsdomstolen och statsministern ska enhälligt besluta huruvida parlamentet ska anses förhindrat att sammanträda och om införande av undantagstillstånd, krigstillstånd eller nationellt kristillstånd är berättigat (paragraf 48.5).</p> <p>Vid dess första session efter det att förhindret hävts ska parlamentet granska om utfärdandet av krigstillstånd, nationellt kristillstånd eller undantagstillstånd var berättigat och avgöra åtgärdernas lagenlighet. Sådana beslut kräver en majoritet på två tredjedelar av parlamentsledamöterna (paragraf 48.6).</p> <p>Regeringen vidtar omedelbara åtgärder vid oväntat anfall.</p>

	<p>Regeringen utlyser ett tillstånd av fara (paragraf 53.1).</p> <p>Paragraf 1.2i stipulerar också att parlamentet ska fatta beslut gällande "a special legal order". Samtidigt fastställer paragraf 9.3f att presidenten ska fatta beslut gällande "a special legal order".</p>
Österrike	Ej reglerat i grundlag.

2.5) Tidsbegränsning, förlängning och upphävande av nödtillstånd

Tabell 4 visar att en betydande andel – tolv av tjugonio – av de europeiska grundlagarna inte reglerar tidsbegränsning av nödtillstånd. Tidsbegränsningarna kan vara olika för skilda typer av nödtillstånd och varierar mellan ett par veckor och tolv månader. En förlängning kräver oftast parlamentets medgivande.

Det kan konstateras att det över lag inte finns förbud i europeiska grundlagar mot att beslut om nödtillstånd fattas flera gånger direkt efter varandra. Den maltesiska grundlagen stipulerar uttryckligen att inget hinder finns för att ett annat nödläge proklameras innan eller vid slutet av ett gällande nödläge.

Upphävande av nödtillstånd följer i vissa fall samma beslutsgång som instiftandet. Ofta fattar parlamentet beslut om att avsluta ett nödtillstånd.

Tabell 4

<i>Finns tidsbegränsning för nödtillstånd? Hur förlängs och avslutas nödtillstånd?</i>	
Belgien	Ej reglerat i grundlag.
Bulgarien	Ej reglerat i grundlag.
Cypern	Enligt paragraf 183:6 ska ett utfärdande av nödtillstånd upphöra att gälla när två månader förlupit efter det att det bifallits av representanthuset, förutom i det fall representanthuset, på regeringens begäran, beslutar att förlänga nödtillståndet. Presidenten och vicepresidenten har vetorätt i enlighet med paragraf 50 (se ovan).
Danmark	Ej reglerat i grundlag.
Estland	En tidsbegränsning på tre månader för undantagstillstånd (paragraf 129). I övrigt ej reglerat i grundlag.
Finland	Ej reglerat i grundlag.
Frankrike	För belägringstillstånd finns en tidsbegränsning på tolv dagar. Belägringstillstånd förlängs av parlamentet efter de tolv första dagarna (paragraf 36). Ingen tidsbegränsning för extraordinära befogenheter finns reglerad i grundlag. Dock stadgas det i paragraf 16 att ordföranden i endera kammaren eller sextio medlemmar av endera kammaren efter trettio dagar av utövande av extraordinära befogenheter kan begära att författningsrådet fastställer om grunderna för extraordinära befogenheter fortfarande föreligger. Författningsrådet kan göra detsamma på eget initiativ efter sextio dagar och vilken som helst tidpunkt därefter. Författningsrådet ska alltid ge sitt utlåtande offentligt så snart som möjligt.

Grekland	För belägringstillstånd finns en tidsgräns på 15 dagar (paragraf 48.1). Belägringstillståndet kan förlängas var femtonde dag genom parlamentsbeslut, detta även om parlamentet upplösts eller om dess mandatperiod löpt ut (paragraf 48.3). Ett sådant beslut fattas med en majoritet av samtliga ledamöter i ett sammanträde (paragraf 48.6). Belägringstillståndet avslutas automatiskt när tidsbegränsningarna löpt ut, om det inte förlängs av parlamentet. Det avslutas vid krigsslutet om krig var skälet till dess utfärdande (paragraf 48.4).
Irland	Parlamentets bägge kamrar beslutar om när det allmänna nödtillståndet inte längre behöver upprätthållas efter slutet på kriget, den väpnade konflikten eller upproret (28.3).
Island	Ej reglerat i grundlag.
Italien	Ej reglerat i grundlag.
Kroatien	Ej reglerat i grundlag.
Lettland	Ej reglerat i grundlag.
Litauen	Sex månader för undantagstillstånd (paragraf 144).
Luxemburg	Förlängning av kristillstånd efter tio dagar kan beslutas bara genom lagstiftning antagen med två tredjedels majoritet av parlamentets ledamöter. Lagstiftningen bestämmer perioden som kristillståndet ska gälla, men förlängningen kan vara maximalt tre månader (paragraf 32.4).
Malta	Tidsbegränsningen är fjorton dagar om inte presidenten tidigare upphävt det allmänna nödläget, med förbehåll för att parlamentet kan besluta om dess fortsatta tillämpning med upp till tre månader i taget. Inget hinder finns för att ett annat nödläge proklamerats innan eller vid slutet av ett existerande nödläge (paragraf 47.3.b och c). I det fall att parlamentet i en resolution bekräftat att landets demokratiska institutioner hotas av omstörtning och av den anledningen proklamerat ett allmänt nödläge (se ovan) ska detta nödläge, om det inte återkallats tidigare, upphöra att gälla efter tolv månader om inget annat angivits i resolutionen. Inget hinder finns för att ett annat nödläge proklamerats innan eller vid slutet av perioden (paragraf 47.4).
Nederländerna	Parlamentets båda kamrar beslutar i en gemensam session om tidsbegränsning för undantagstillstånd. Sådant beslut ska fattas omedelbart efter det att undantagstillstånd proklamerats och närhelst kamrarna finner det nödvändigt. Undantagstillstånd avslutas genom kungligt dekret, se också föregående (paragraf 103.3).
Norge	Ej reglerat i grundlag.
Polen	För undantagstillstånd stipuleras en tidsgräns på maximalt 90 dagar. Undantagstillstånd kan förlängas endast en gång med sejmens tillåtelse, med högst 60 dagar (paragraf 230).

	För naturkatastroftillstånd är tidsgränsen 30 dagar. Ett sådant tillstånd kan förlängas med sejmens tillåtelse (paragraf 232).
Portugal	För både undantags- och belägringstillstånd är tidsgränsen femton dagar, utom i fall av krig, då tidsperioden bestäms i lag (paragraf 19.5). Både undantags- och belägringstillstånd kan förlängas (paragraf 19.5).
Rumänien	Ej reglerat i grundlag.
Schweiz	Ej reglerat i grundlag.
Slovakien	Presidenten beslutar på förslag av regeringen när exceptionellt läge och krigstillstånd ska upphävas (paragraf 102.1m). Regeringen fattar kollektivt beslut om ett sådant förslag (paragraf 119n). Regeringen beslutar kollektivt om undantagstillståndets upphävande (paragraf 119n).
Slovenien	Undantagstillstånd upphävs på samma sätt som det utfärdats (paragraf 92).
Spanien	Tidsbegränsningen för larmberedskap är 15 dagar och kan endast förlängas genom kongressbeslut (paragraf 116.2). Tidsbegränsningen för undantagstillstånd är 30 dagar, och kan förlängas ytterligare 30 dagar. I detta fall följs samma procedur som vid utfärdandet (116.3). Kongressen bestämmer i varje enskilt fall villkor, tidsbegränsning och geografisk utbredning för belägringstillstånd (116.4).
Tjeckien	Ett undantagstillstånd kan utfärdas för högst 30 dagar. Den angivna tidsperioden kan förlängas enbart med parlamentets medgivande (paragraf 6.2). Ett undantagstillstånd avslutas vid den angivna tidsperiodens slut, förutom om regeringen eller parlamentet beslutar att upphäva det tidigare (paragraf 6.3).
Tyskland	Spänt tillstånd avslutas närhelst Bundestag så beslutar (paragraf 80a.2). Bundestag, med Bundesrats godkännande, kan närsomhelst deklarerar att försvarstillstånd upphör. Bundesrat kan begära att Bundestag tar upp frågan om upphörande till behandling (115l.2). Om grunderna för försvarstillstånd inte längre föreligger, ska deklaration om dess upphävande omedelbart utfärdas (paragraf 115l.2).
Ungern	De olika nödtillstånden hävs av samma statsorgan som har rätt att instifta dem, om grunderna för nödtillståndet inte längre föreligger (paragraf 54.3).
Österrike	Ej reglerat i grundlag.

2.6) Maktfördelning och normgivning vid nödtillstånd

Som framgår av del ett utgör maktfördelningen mellan parlament, regering, statschef och domstolar, tillsammans med fri- och rättighetsaspekten, den mest kontroversiella aspekten av nödtillståndsstadgarna. Mot den bakgrunden kan det kanske ses som förvånande att vissa länder, såsom Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta och Norge, inte alls reglerar frågan i grundlagen. Dock är de i minoritet: de flesta europeiska konstitutioner omfattar åtminstone vissa regleringar av normgivningsmakten vid nödtillstånd.

Det vanliga är, föga förvånande, att regeringen eller presidenten får utökade befogenheter att utfärda regleringar med kraft av lag vid nödtillstånd. I vissa grundlagar, såsom t.ex. den danska, isländska och luxemburgska, avgränsas dessa befogenheter genom att sådana regleringar inte får strida mot grundlagen (i Luxemburgs fall också internationella fördrag). Estlands grundlag gör en delvis annorlunda begränsning då också andra speciellt viktiga lagar (uppräknade i konstitutionens paragraf 104), statsbudgeten samt lagar som fastställer statliga skatter inte ska stiftas, ändras eller upphävas genom presidentdekret.

Ett extremfall får Slovaekiens konstitution anses utgöra, då den föreskriver att presidenten ska upplösa parlamentet vid krigstillstånd eller exceptionellt läge. Grundlagsstiftarna har annars i regel försökt att bibehålla ett visst mått av parlamentarisk översyn. Irlands och Tjeckiens konstitutioner medger sålunda ett förkortat parlamentariskt förfarande, medan Tysklands grundlag delvis överför lagstiftningsrollen till det s.k. Gemensamma utskottet (Gemeinsame Ausschuss). I vissa fall ska parlamentets talman involveras.

I många fall har förordningar med kraft av lag och lagar antagna genom ett förkortat förfarande en begränsad livslängd: antingen ett bestämt antal dagar, veckor eller månader, eller alternativt slutar de att gälla senast när nödtillståndet upphör.

Grundtanken i de flesta europeiska konstitutioner tycks vara att parlamentets roll ska ändras så lite som möjligt i ett krisläge. Många grundlagar stadfäster att parlamentet inte får upplösas vid ett nödtillstånd och ofta också att parlamentet ska sammanträda kontinuerligt i detta läge.

Tabell 5

<i> Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament? Innebär nödtillståndet att regeringens eller statschefens normgivningsmakt utökas? Föreligger en skyldighet att underställa parlamentet sådana föreskrifter? </i>	
Belgien	Ej reglerat i grundlag. Se dock tabell 10.
Bulgarien	Ej reglerat i grundlag.
Cypern	Under ett nödtillstånd kan regeringen, om den finner att omedelbara åtgärder är nödvändiga, utan hinder av vad konstitutionen fastställer,

	<p>besluta om förordningar som är omedelbart relaterade till undantagstillståndet. Dessa har laga kraft (paragraf 183:7.1).</p> <p>Presidenten och vicepresidenten, separat eller gemensamt, äger vetorätt.</p> <p>Dessa förordningar slutar att gälla senast när undantagstillståndet upphör (paragraf 183:7.3).</p> <p>Om en sådan förordning innebär frihetsberövande finns vissa regler avsedda att skydda de personer som frihetsberövats (se paragraf 184).</p>
Danmark	<p>Om folketinget inte har möjlighet att samlas kan kungen utfärda provisoriska lagar ("foreløbige love"). Dessa får ej strida mot grundlagen och ska, så snart folketinget åter samlas, föreläggas detsamma (paragraf 23).</p>
Estland	<p>Om parlamentet inte har möjlighet att samlas kan presidenten, i trängande nödfall ("urgent state need"), utfärda dekret med verkan av lag. Dessa ska ha kontrasignerats av parlamentets ordförande och landets statsminister. Presidenten ska förelägga parlamentet sådana dekret när det samlats. Parlamentet ska snarast genom lagstiftning antingen bekräfta eller upphäva dem (paragraf 109).</p> <p>Grundlagen, speciellt viktiga lagar (uppräknade i konstitutionens paragraf 104), statsbudgeten samt lagar som fastställer statliga skatter ska inte stiftas, ändras eller upphävas genom presidentdekret (paragraf 110).</p>
Finland	<p>Ej reglerat i grundlag, förutom vad gäller beslut om tillfälliga inskränkningar av de mänskliga rättigheterna (se tabell 9).</p>
Frankrike	<p>Extraordinära befogenheter förutsätter att de demokratiska institutionerna åtminstone delvis satts ur spel (paragraf 16). Själva termen "extraordinära befogenheter" tyder på att presidentens makt utökas betydligt.</p> <p>Parlamentet sammanträder dock med sina vanliga befogenheter ("de plein droit") och den nedre kammaren (nationalförsamlingen) kan ej upplösas (paragraf 16).</p>
Grekland	<p>Presidenten har, på förslag av regeringen, rätt att utfärda regleringar med kraft av lag ("acts of legislative content") för att hantera nödläget eller för att så snabbt som möjligt återupprätta den konstitutionella ordningen. Sådana lagar ska föreläggas parlamentet för godkännande inom femton dagar efter utfärdande eller efter parlamentets sammankallande. Om lagarna inte föreläggs parlamentet inom tidsgränsen eller om parlamentet inte godkänner dem inom femton dagar efter föreläggandet upphör de att gälla (paragraf 48.5).</p> <p>Vid extraordinära omständigheter av omedelbar och oförutsebar nödvändighet kan presidenten, på förslag av regeringen, utfärda regleringar med kraft av lag. Sådana lagar ska föreläggas parlamentet för godkännande i plenum inom 40 dagar efter utfärdande eller efter parlamentets sammankallande. Om lagarna inte föreläggs parlamentet inom tidsgränsen</p>

	eller om parlamentet inte godkänner dem inom tre månader efter föreläggandet, upphör de att gälla (paragraf 44).
Irland	<p>Om statsministern skriftligen intygar i meddelanden till presidenten och ordföranden i de bägge kamrarna att ett lagförslag enligt regeringen brådskar och är omedelbart nödvändigt för att bibehålla allmän ordning och säkerhet eller p.g.a. att ett allmänt nödtilstånd föreligger, kan den tid som senaten (Seanad Éireann) har till förfogande för behandling förkortas. Detta måste dock först få representanhusets (Dáil Éireanns) och presidentens medgivande. Presidenten måste, innan hen ger sitt medgivande, rådfråga Council of State. Senatens beslut kan också, om det motsäger representanhusets, åsidosättas (paragraf 24.1–2).</p> <p>Förslag om ändring av grundlag är undantagna (paragraf 24.1). Vissa skillnader finns mellan behandlingen av budgetrelaterade lagförslag ("money bills") och andra lagförslag (paragraf 24.2). Dessa lagar har en livslängd på 90 dagar, förutom i de fall då bägge kamrar kommer överens om att lagen ska ha en längre giltighetstid (paragraf 24.3).</p>
Island	I brådskande fall kan presidenten, när Althingi inte sammanträder, utfärda provisoriska lagar. Sådana lagar får dock inte strida mot grundlagen. De ska alltid föreläggas Althingi så snart det samlats. Om Althingi inte godkänner den provisoriska lagen eller inte färdigbehandlar ärendet inom sex veckor efter sammankallandet ska lagen upphöra att gälla (paragraf 28).
Italien	Parlamentet ger nödvändiga maktbefogenheter till regeringen i samband med krigstillstånd (paragraf 78).
Kroatien	<p>Under ett krigstillstånd kan presidenten utfärda dekret med kraft av lag på grundval av och inom de befogenheter hen fått av parlamentet. Om parlamentet inte är samlat kan presidenten reglera frågor uppkomna under krigstillståndet genom dekret med kraft av lag (paragraf 101).</p> <p>I fall av omedelbart hot mot statens oavhängighet, enhet och fortlevnad, eller om statsorganen är förhindrade från att regelbundet fullfölja sina konstitutionella åtaganden ska presidenten, på förslag av statsministern och med dennes kontrasignering, utfärda dekret med kraft av lag (paragraf 101).</p> <p>I ovanstående fall kan presidenten sammankalla regeringen. Hen innehar ordförandeskapet vid dessa sammanträden (paragraf 101). Presidenten ska överlämna ovan nämnda dekret till parlamentet för godkännande så snart det har möjlighet att samlas. Om presidenten underlåter att göra detta, eller om parlamentet inte godkänner dekretet, upphör det att gälla (paragraf 101).</p>
Lettland	Ej reglerat i grundlag.
Litauen	Ej reglerat i grundlag.
Luxemburg	Vid ett kristillstånd kan storhertigen i brådskande fall utfärda regleringar inom alla områden, även sådana som avviker från existerande lagstiftning. De måste vara nödvändiga, ändamålsenliga och stå i proportion till den sökta målsättningen. De måste också vara förenliga med konstitutionen och

	internationella fördrag. Alla sådana regleringar slutar att gälla senast då kristillståndet avslutas. (paragraf 32.4).
Malta	Ej reglerat i grundlag.
Nederländerna	Grundlagen föreskriver att konsekvenserna av undantagstillstånd ska bestämmas i lag (paragraf 103.1). I övrigt föreskrivs att vid undantagstillstånd kan konstitutionens bestämmelser om de maktbefogenheter som tillkommer provinsregeringarna, kommunstyrelserna, territorialregeringar i den västindiska delen av Nederländerna och vattenstyrelserna ("waterschappen") frångås (paragraf 103.2).
Norge	Ej reglerat i grundlag.
Polen	Grundlagen föreskriver att principerna för statsorganens verksamhet då extraordinära åtgärder vidtagits ska bestämmas i lag (paragraf 228.3). Om krigslag utfärdats och sejmen inte kan sammanträda ska presidenten, på regeringens begäran, utfärda förordningar som har kraft av lag. Sådana förordningar måste godkännas av sejmen vid nästa sammanträde (paragraf 234).
Portugal	Undantags- och beläringstillstånd får inte påverka tillämpningen av grundlagsregleringen angående ansvarsområden och funktions sätt för statsorganen eller de självstyrande organen i de autonoma regionerna (paragraf 19.7). Proklamation av undantags- eller beläringstillstånd ska bevilja de offentliga myndigheterna makten och ansvaret att vidta de lämpliga åtgärder som krävs för att snarast återgå till ett konstitutionellt normalläge (paragraf 19.8). Parlamentet ska granska hur ett beslut om undantags- eller beläringstillstånd har tillämpats (paragraf 162 b).
Rumänien	Regeringen kan bara anta nödförordningar (emergency ordinances) i undantagsfall som kräver omedelbar reglering och måste ange skälen till detta i förordningen (paragraf 115.4). En nödförordning träder i kraft först efter att den behandlats i parlamentet i ett nödförfarande och sedan publicerats i vanlig ordning (paragraf 115.5). Om parlamentets kamrar inte är samlade ska de sammankallas inom fem dagar efter att förordningen inkommit. Om den kammare som sålunda underrättats inte fattar beslut inom 30 dagar ska förordningen anses antagen och skickas till den andra kammaren. (115.5). Nödförordningar får gälla kardinallagar (paragraf 115.5), men inte konstitutionella lagar och får inte påverka de grundläggande statsorganens ställning, medborgarnas konstitutionella rättigheter, friheter och skyldigheter samt valrättigheter. De får inte heller innebära expropriering (paragraf 115.6).

Schweiz	<p>Regeringen får vid oroligheter som allvarligt hotar den allmänna ordningen eller den externa eller interna säkerheten fatta beslut och anta förordningar för att komma till rätta med situationen. Sådana förordningar måste vara tillfälliga (paragraf 185.3).</p> <p>Parlamentet kan, när extraordinära omständigheter så kräver och för att bibehålla den interna eller externa säkerheten och Schweiz oberoende och neutralitet, utfärda förelägganden och beslut (paragraf 173.1c).</p>
Slovakien	<p>Presidenten ska upplösa parlamentet vid krigstillstånd eller exceptionellt läge (102.1e).</p> <p>Statsorganens maktutövning vid krigstillstånd och exceptionellt läge ska regleras i konstitutionell lag (paragraf 102.3).</p>
Slovenien	<p>Om parlamentet inte kan samlas p.g.a. undantagstillstånd får presidenten, på förslag av regeringen, utfärda dekret med kraft av lag. Sådana dekret får, i exceptionella fall, inskränka individuella fri- och rättigheter i enlighet med paragraf 16 (se nedan). När parlamentet åter samlas ska det omedelbart föreläggas sådana dekret för godkännande (paragraf 108).</p>
Spanien	<p>En kardinallag ska fastställa bestämmelser angående larmberedskap, undantagstillstånd och belägringstillstånd samt befogenheterna och begränsningarna för vart och ett av dem (paragraf 116.1).</p>
Tjeckien	<p>Vid tillstånd av nationellt hot och krigstillstånd kan regeringen begära att parlamentet behandlar regeringspropositioner i ett förkortat förfarande (paragraf 8.1).</p> <p>Den nedre kammaren ska anta en resolution angående sådana propositioner inom 72 timmar efter överlämnande och den övre kammaren inom 24 timmar efter överföring från den nedre kammaren. Om den övre kammaren inte gör detta ska propositionen anses antagen (paragraf 8.2).</p> <p>Vid tillstånd av nationellt hot och krigstillstånd har presidenten inte rätt att återhänvisa lagar antagna genom ett förkortat förfarande (paragraf 8.3).</p>
Tyskland	<p>Vid försvarstillstånd har förbundsrepubliken rätt att lagstifta även i frågor som normalt faller under förbundsstaternas lagstiftningskompetens. Sådana lagar kräver Bundesrats godkännande (paragraf 115c.1).</p> <p>Propositioner som regeringen anser vara brådskande ska vid försvarstillstånd föreläggas Bundestag och Bundesrat samtidigt. De bägge kamrarna ska utan dröjsmål debattera sådana propositioner i en gemensam session (paragraf 115d.2).</p> <p>Om det Gemensamma utskottet vid försvarstillstånd beslutar med två tredjedels majoritet av avlagda röster, vilket ska inkludera minst en majoritet av dess ledamöter, att oöverstigliga hinder finns för Bundestags sammankallande eller att Bundestag inte kan uppnå kворum, ska Gemensamma utskottet ersätta både Bundestag och Bundesrat (paragraf 115e.1). Lagar stiftade av det Gemensamma utskottet ska inte förbli giltiga längre än sex månader efter försvarstillståndets slut (paragraf 115k.2, speciella regler gäller för vissa lagar om statens finanser e.dyl.).</p>

	<p>Vid försvarstillstånd får förbundsregeringen vid behov ge anvisningar till förbundsstaternas regeringar och myndigheter (paragraf 115f.1). Likaledes får förbundsstaternas regeringar i extrema fall fatta beslut i förbundsrepublikens ställe (se paragraf 115i).</p> <p>Vid proklamation av försvarstillstånd ska befälet för krigsmakten övergå till förbundskanslern (115b).</p>
Ungern	<p>Under ett nationellt kristillstånd upprättas det s.k. Nationella försvarsrådet. Ordförande i försvarsrådet är presidenten. Övriga medlemmar utgörs av parlamentets talman, parlamentsgruppernas gruppleddare, statsministern, övriga ministrar och stabschefen (den senare i rådgivande funktion) (paragraf 49.1).</p> <p>Det Nationella försvarsrådet övertar presidentens och regeringens maktbefogenheter samt de maktbefogenheter parlamentet överför (paragraf 49.2).</p> <p>Det Nationella försvarsrådet kan utfärda dekret med kraft av lag. Dessa får ej strida mot grundlagen (paragraf T 2), men kan, i enlighet med kardinallag, tillfälligt upphäva tillämpningen av vissa lagar och frånga från vissa lagstadgade bestämmelser (paragraf 49.4).</p> <p>Det Nationella försvarsrådet beslutar om de militära styrkornas användande både inom Ungern och utomlands samt om andra militära angelägenheter. Rådet fattar också beslut om andra extraordinära åtgärder (paragraf 49.3).</p> <p>Under ett undantagstillstånd ska presidenten, om parlamentet är förhindrat att agera, bestämma om användandet av försvarsmaktens styrkor (paragraf 50.2).</p> <p>Vid ett undantagstillstånd ska presidenten införa de extraordinära åtgärder som fastställts i kardinallag genom dekret. Sålunda kan vissa lagar och bestämmelser tillfälligt upphävas (paragraf 50.3). Presidenten ska utan uppskov informera parlamentets talman (paragraf 50.4).</p> <p>Försvarskommittén ska sammanträda kontinuerligt under ett undantagstillstånd i de fall parlamentet är förhindrat att agera. Parlamentets försvarskommitté, om parlamentet är förhindrat att agera, kan tillfälligt upphäva tillämpningen av extraordinära åtgärder vidtagna av presidenten (paragraf 50.4).</p> <p>Extraordinära åtgärder stadgade genom dekret har en giltighetstid på trettio dagar i det fall de inte förlängs av parlamentet eller, om parlamentet är förhindrat att agera, av parlamentets försvarskommitté (paragraf 50.5). Vid upphävandet av undantagstillståndet upphör sådana dekret att gälla (paragraf 50.6).</p> <p>Vid tillstånd av terrorhot får regeringen utfärda dekret som strider mot lagarna om myndighetsutövning, försvarsmakten, brottsbekämpande organ och säkerhetstjänsten samt de som regleras i kardinallag. Presidenten och</p>

	<p>relevanta ständiga kommittéer ska hållas informerade. Sådana åtgärder ska gälla maximalt femton dagar (paragraf 51/A.3).</p> <p>Regeringen får vidta extraordinära åtgärder och utfärda dekret som tillfälligt upphäver eller frångår vissa lagar i enlighet med kardinallag (paragraf 51/A.4).</p> <p>Liknande, men något mindre vittgående, regler gäller vid förebyggande försvarstillstånd.</p> <p>I fall av oväntat angrepp ska regeringen vidta omedelbara militära åtgärder (paragraf 52.1). Regeringen ska informera parlamentet och presidenten (paragraf 52.2). Regeringen får vidta extraordinära åtgärder och utfärda dekret som tillfälligt upphäver eller frångår vissa lagar i enlighet med kardinallag (paragraf 52.3). Sådana dekret upphör att gälla vid avslutandet av det oväntade angreppet (paragraf 52.4).</p> <p>Vid ett tillstånd av fara får regeringen vidta extraordinära åtgärder och utfärda dekret som tillfälligt upphäver eller frångår vissa lagar i enlighet med kardinallag (paragraf 53.1–2). Sådana dekret har en livslängd på femton dagar, förutom om regeringen, med parlamentets tillåtelse, förlänger deras giltighetstid (paragraf 53.3). Vid upphävandet av tillståndet av fara upphör sådana dekret att gälla (paragraf 53.4).</p>
Österrike	<p>Om omedelbara åtgärder som enligt konstitutionen ska fattas av parlamentet är nödvändiga för att förhindra uppenbar och oåterkallelig samhällelig skada och parlamentet inte sammanträder, inte kan sammanträda i tid, eller är förhindrat att handla p.g.a. händelser utanför dess kontroll, kan presidenten på förslag av federationens regering fatta sådana beslut genom provisoriska lagar. Federationsregeringen måste avge sin rekommendation med parlamentets ständiga underkommittés medgivande. Sådan förordning kräver den federala regeringens kontrasignering (paragraf 18.3).</p> <p>Sådana förordningar ska utan dröjsmål föreläggas parlamentet som ska sammankallas av presidenten. Parlamentet ska sedan inom fyra veckor antingen anta eller upphäva förordningen (paragraf 18.4).</p> <p>Sådana förordningar får inte innebära ändring av den federala grundlagen och omfattande begränsningar av finansiella åtaganden genom sådan förordning stipuleras i paragraf 18.5.</p> <p>Motsvarande lagstiftning finns också på förbundslandsnivå (paragraf 97.3–4).</p> <p>Paragraf 102.5 fastslår dessutom att förbundslandsguvernören i sådant nödläge som beskrivits ovan, om de federala verkställande organen är förhindrade att handla p.g.a. händelser utanför dessas kontroll, måste vidta åtgärder i deras ställe.</p>

2.7) Motsvarigheter till den svenska krigsdelegationen

Få länder har, som framgår av tabell 6 nedan, någon direkt motsvarighet till den svenska krigsdelegationen. Undantag utgör främst Tyskland och möjligtvis Ungern. Dessa två länder skiljer sig dock betydligt från varandra, inte minst vad gäller delegationens sammansättning. I Tysklands fall handlar det om ett "miniparlament" medan det i Ungern vid ett s.k. nationellt kristillstånd rör sig om ett råd där parlamentarikerna förmodligen skulle vara i minoritet. I ingetdera fallen upplöses dock parlamentet. Även de ständiga utskotten i Portugal och (i vissa speciella fall) Spanien kan komma att agera "miniparlament" och i praktiken tänkas komma att spela en roll liknande det tyska Gemensamma utskottets. Tjeckien och Österrike har också vissa regleringar angående parlamentets sammansättning eller funktionssätt i krig eller krigsfara.

Tabell 6

<i>Finns någon motsvarighet till den svenska krigsdelegationen eller andra regler om parlamentets sammansättning eller funktionssätt i krig eller krigsfara?</i>	
Belgien	Ej i grundlag.
Bulgarien	Ej i grundlag.
Cypern	Ej i grundlag.
Danmark	Ej i grundlag.
Estland	Ej i grundlag.
Finland	Ej i grundlag.
Frankrike	Ej i grundlag.
Grekland	Ej i grundlag. Parlamentets roll under undantagsförhållanden understryks ett flertal gånger i grundlagen. Exempelvis tillåter den grekiska grundlagen att debatt och omröstning i ett stort antal fall sker i parlamentariska kommittéer. Detta är dock inte fallet gällande ärenden relaterade till paragraf 48 som reglerar undantagstillstånd där debatt och omröstning äger rum i plenum (paragraf 72).
Irland	Ej i grundlag.
Island	Ej i grundlag.
Italien	Ej i grundlag.
Kroatien	Ej i grundlag.
Lettland	Ej i grundlag.

Litauen	Ej i grundlag.
Luxemburg	Ej i grundlag.
Malta	Ej i grundlag.
Nederländerna	Ej i grundlag.
Norge	Ej i grundlag.
Polen	Ej reglerat i grundlag, i vilken det endast noteras att principerna för offentliga myndighetsorgans ("organs of public authority") verksamhet under ett nödtillstånd skall regleras i lag (paragraf 228).
Portugal	Om parlamentet inte är samlat och ett omedelbart sammankallande inte är möjligt, ska det ständiga utskottet besluta i dess ställe (paragraferna 138.1, 161 och 179.3–4). I detta fall ska parlamentet godkänna beslutet så snart möjlighet finns att sammankalla det (paragraf 138.2). Det betonas särskilt i konstitutionen att nödtillstånd inte får påverka tillämpningen av de konstitutionella regler som gäller ansvarsområden och funktions sätt för de statsorgan som utövar suverän makt.
Rumänien	Ej i grundlag.
Schweiz	Ej i grundlag.
Slovakien	Ej i grundlag.
Slovenien	Ej i grundlag.
Spanien	I det speciella fall då kongressen har upplösts eller dess mandatperiod har löpt ut och en situation som leder till att larmeredskap, undantagstillstånd eller belägringstillstånd uppstår, ska kongressens maktbefogenheter övertas av dess ständiga utskott (<i>Diputación Permanente</i>) (paragraf 116.5). Paragraf 78 reglerar <i>Diputación Permanente</i> enligt följande: I varje kammare ska finnas en <i>Diputación Permanente</i> med minst tjugoen ledamöter som proportionellt representerar de parlamentariska grupperingarna. Deras ordförande är talmännen för respektive kammare.
Tjeckien	Grundlagen stipulerar att, vid ett nödtillstånd och om den nedre kammaren är upplöst, ska den övre kammaren ha behörighet att besluta om: förlängning och avslutande av undantagstillstånd; proklamation av ett tillstånd av nationellt hot eller krigstillstånd; deltagande i försvarsmekanismer inom ramen för internationella organisationer där Tjeckien är medlem; användandet av militära styrkor inom och utom landet, förutom i de fall då sådana beslut ska fattas av regeringen (paragraf 11).
Tyskland	Om det Gemensamma utskottet (<i>Gemeinsame Ausschuss</i>) vid ett försvarstillstånd beslutar med minst två tredjedels majoritet av de avlagda

	<p>rösterna, något som också ska inkludera minst en majoritet av dess ledamöter, att oöverstigliga hinder finns för förbundsdagens (<i>Bundestags</i>) sammankallande eller att förbundsdagen inte kan uppnå kворum ska Gemensamma utskottet ersätta både förbundsdagen och förbundsrådet (<i>Bundesrat</i>) (paragraf 115e.1).</p> <p>Det Gemensamma utskottet består till två tredjedelar av ledamöter från förbundsdagen och till en tredjedel från förbundsrådet. Förbundsdagens ledamöter i det Gemensamma utskottet ska återspegla maktbalansen i förbundsdagen. De får ej vara medlemmar i den federala regeringen. Varje förbundsland ska representeras av en ledamot av förbundsrådet (paragraf 53a).</p> <p>Gemensamma utskottet får ej, helt eller delvis, ändra, upphäva eller tillfälligt inskränka grundlagen. Lagar stiftade av utskottet har en begränsad giltighetstid.</p> <p>Bundestag får ej upplösas och det kan närsomhelst, med Bundesrats godkännande, upphäva lagar utfärdade av Gemensamma utskottet.</p>
Ungern	<p>Under ett nationellt kristillstånd upprättas det s.k. Nationella försvarsrådet. Ordförande i försvarsrådet är presidenten. Övriga medlemmar utgörs av parlamentets talman, parlamentsgruppernas gruppleadare, statsministern, övriga ministrar och stabschefen (den senare i rådgivande funktion) (paragraf 49.1).</p> <p>Det Nationella försvarsrådet övertar presidentens och regeringens maktbefogenheter samt de maktbefogenheter parlamentet överför (paragraf 49.2).</p> <p>Det Nationella försvarsrådet kan utfärda dekret med kraft av lag. Dessa får ej strida mot grundlagen (paragraf T 2), men kan, i enlighet med kardinallag, tillfälligt upphäva tillämpningen av vissa lagar och frångå från vissa lagstadgade bestämmelser (paragraf 49.4).</p> <p>Det Nationella försvarsrådet beslutar om de militära styrkornas användande både inom Ungern och utomlands samt om andra militära angelägenheter. Rådet fattar också beslut om andra extraordinära åtgärder (paragraf 49.3).</p> <p>Under ett undantagstillstånd kan parlamentets försvarskommitté, om parlamentet är förhindrat att agera, tillfälligt upphäva tillämpningen av extraordinära åtgärder vidtagna av landets president (paragraf 50.4). Extraordinära åtgärder stadgade genom dekret har en giltighetstid på trettio dagar i det fall de inte förlängs av parlamentet eller, om parlamentet är förhindrat att agera, av parlamentets försvarskommitté (paragraf 50.5).</p> <p>Försvarskommittén ska sammanträda kontinuerligt under ett undantagstillstånd i de fall parlamentet är förhindrat att agera (paragraf 50.4).</p> <p>I inget av fallen ovan upplöses parlamentet (paragraf 48.7).</p>

	<p>Parlamentet ska vid dess första sammanträde, så snart förhindret hävts, granska om införandet av krigstillstånd, nationellt kristillstånd eller undantagstillstånd var berättigat och besluta om de vidtagna åtgärderna var lagenliga. Sådana beslut fattas med en majoritet på två tredjedelar av parlamentets ledamöter (paragraf 48.6).</p>
Österrike	<p>Paragraf 18:3–5 stipulerar att om situationen kräver omedelbara åtgärder för att undvika otvetydig och obotlig samhällelig skada och om parlamentet ej är samlat, inte kan samlas i tid eller p.g.a. omständigheter utom dess kontroll ej kan agera, kan den federala presidenten på den federala regeringens inrådan och på hans och regeringens ansvar, vidta sådana åtgärder genom provisoriska regleringar som ändrar lag.</p> <p>Regeringen måste framställa sin inrådan med det ständiga underutskottets medgivande. Det ständiga underutskottet utnämns av den nedre kammarens huvudutskott i enlighet med paragraf 55.1. Ledamöterna i både huvudutskottet ock det ständiga underutskottet väljs i enlighet med proportionalitetsprincipen.</p> <p>Inom fyra veckor måste den nedre kammaren antingen göra regleringar enligt ovanstående till lag eller besluta att de omedelbart ska upphävas.</p>

2.8) Parlamentets sammanträdesort vid nödtillstånd

Vissa europeiska grundlagar anger sammanträdesort för parlamentet i ett normalläge och under ett nödtillstånd. Speciellt i Norden är sådana regler vanligt förekommande. Danmarks, Islands och Norges grundlagar har alla relativt likalydande bestämmelser om att tingen i extraordinära situationer kan samlas på annan ort än den sedvanliga. På andra håll i Europa är sådana regler mera ovanliga, även om de förekommer. I vissa fall, såsom i fråga om Irland och Malta, finns en flexibilitet vad gäller sammanträdesort även då inget speciellt nödläge eller annat tvingande skäl föreligger.

Tabell 7

<i>Anger grundlagen sammanträdesort för parlamentet i ett normalläge respektive i krig, krigsfara och fredstida kriser?</i>	
Belgien	Grundlagen anger endast sammanträdesort för den federala regeringen: "Staden Bryssel är Belgiens huvudstad och den federala regeringens säte" (paragraf 194). Inget sägs om parlamentet.
Bulgarien	Nej
Cypern	Nej
Danmark	I enlighet med paragraf 37 ska Folketinget sammanträda på den ort där regeringen har sitt säte. Vid "overordentlige tilfælde" kan Folketinget sammanträda i en annan del av riket.
Estland	Nej
Finland	Nej
Frankrike	Nej
Grekland	Nej
Irland	Enligt paragraf 15.1.3 ska parlamentets (<i>Oireachtas</i>) kamrar sammanträda i eller nära staden Dublin eller på sådan ort som parlamentets kamrar emellanåt beslutar ("or in such other place as they may from time to time determine").
Island	Althingi ska normalt sammanträda i Reykjavik men under speciella omständigheter kan presidenten beordra att Althingi samlas på annan ort på Island (paragraf 37).
Italien	Nej
Kroatien	Nej
Lettland	Ja. Paragraf 15 stipulerar att parlamentet (<i>Saeima</i>) ska sammanträda i Riga och bara under extraordinära omständigheter på annan plats.
Litauen	Nej
Luxemburg	Paragraf 71 fastställer att parlamentets sammanträden ska hållas på den ort där Storhertigdömet Luxemburgs administration har sitt säte. Paragraf 109 stipulerar att staden Luxemburg är Storhertigdömetets huvudstad och regeringens säte.

	Regeringens säte kan bara tillfälligt flyttas och endast i det fall det föreligger allvarliga skäl.
Malta	Varje parlamentssammanträde ska hållas på den ort som presidenten via en kungörelse tillkännager eller parlamentet på det sätt det finner lämpligt emellanåt beslutar (paragraf 75.1).
Nederländerna	Nej
Norge	Stortinget sammanträder i allmänhet i rikets huvudstad, förutom om kungen "på grunn av overordentlige omstendigheter, for eksempel fiendtlig innfall eller smittsom syke" väljer en annan stad i riket. Ett sådant beslut måste i offentliggöras i god tid (paragraf 68).
Polen	Nej
Portugal	Nej
Rumänien	Nej
Schweiz	Nej
Slovakien	Nej. Paragraf 10 stipulerar endast att Bratislavas ställning som Slovakiens huvudstad skall regleras i lag.
Slovenien	Nej
Spanien	Nej
Tjeckien	Nej
Tyskland	I enlighet med paragraf 22 ska federationen ansvara för att representera hela nationen i huvudstaden Berlin. Detaljer regleras genom federal lagstiftning.
Ungern	Nej
Österrike	I enlighet med paragraf 5 är Wien den federala huvudstaden och säte för dess högsta organ. Så länge som exceptionella omständigheter föreligger kan den federala presidenten, på den federala regeringens anmodan, förflytta de högsta organens säte till annan plats inom det federala territoriet. Paragraf 25 fastställer dessutom att sätet för den nedre kammaren (<i>Nationalrat</i>) är den federala huvudstaden Wien. Så länge som exceptionella omständigheter föreligger kan den federala presidenten, på den federala regeringens anmodan, sammankalla <i>Nationalrat</i> på annan plats inom det federala territoriet.

2.9) Domstolarnas roll vid nödtillstånd

En betydande andel av de europeiska konstitutionerna berör inte frågan om ett nödtillstånd inverkar på rättskipningen. Flera av de grundlagar som reglerar domstolarnas roll vid nödtillstånd gör detta indirekt, genom generella förbud (som inte begränsas till nödtillstånd och som i själva verket inte alls nämner nödtillstånd) mot specialdomstolar och nöddomstolar.

I Greklands fall tillåts specialdomstolar vid belägringstillstånd, något som annars är ovanligt. Vanligare är att militärdomstolar får utökade befogenheter vid nödtillstånd. Den tyska förbundsrepubliken kan t.ex. tillsätta federala militärdomstolar som vid försvarstillstånd kan döma i civila brottmål.

I Irland begränsas högsta domstolens lagprövningsrätt när lagar antagits genom ett förkortat förfarande. Lagprövningsrätten nämns inte i detta sammanhang i de övriga europeiska grundlagarna.

Tabell 8

<i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i>	
Belgien	Enligt paragraf 157 upprättas militärdomstolar (<i>juridictions militaires</i>) när krigstillstånd konstaterats i enlighet med paragraf 167.1.2. Militärdomstolarnas organisation och rättskipningsområde, samt de rättigheter, skyldigheter och mandatperioder som dessa domstolars ledamöter har fastställs i lag.
Bulgarien	Ej reglerat i grundlag.
Cypern	Ej reglerat i grundlag, förutom i ett specialfall (se tabell 5).
Danmark	Paragraf 61 förbjuder upprättandet av specialdomstolar med dömande makt.
Estland	Upprättandet av nöddomstolar är förbjudet (paragraf 148).
Finland	Ej reglerat i grundlag.
Frankrike	Ej reglerat i grundlag.
Grekland	Specialdomstolar upprättas vid belägringstillstånd (paragraf 48.1).
Irland	Presidenten kan inte hänskjuta en lag som antagits i ett påskyndat förfarande (i enlighet med paragraf 24, se ovan) till högsta domstolen för lagprövning (paragraf 26). Militärdomstolar får upprättas för rättslig prövning av påstådda brott mot militärlagar och vid krigstillstånd eller väpnat uppror (paragraf 38.4.1). Sådana fall kan behandlas utan jury (paragraf 38.5).

	För militärdomstolar gäller inte vissa grundläggande konstitutionella föreskrifter för rättsväsendet och dess funktionssätt (i enlighet med paragraferna 34 och 35) (paragraf 38.6).
Island	Ej reglerat i grundlag.
Italien	Om militärdomstolars rättskipningsområde i krigstid beslutas i lag (paragraf 103). Rätten att överklaga militärdomstolarnas domar i krigstid kan inskränkas (paragraf 111).
Kroatien	Ej reglerat i grundlag.
Lettland	I krigstid och vid undantagstillstånd kan rättsfall prövas i militärdomstolar (paragraf 82).
Litauen	Domstolar med extraordinära befogenheter får inte inrättas i fredstid (paragraf 111).
Luxemburg	I enlighet med paragraf 86 får inga extraordinära domstolar upprättas under någon som helst benämning. Dock nämns militärdomstolar i paragraf 94: dessas funktionssätt och tilldelningar regleras i speciell lag. Dessas eventuella roll vid ett kristillstånd regleras ej i konstitutionen.
Malta	Ej reglerat i grundlag.
Nederländerna	Annorlunda rättegångsregler får bestämmas i lag vid krigsrätt (paragraf 113.4).
Norge	Ej reglerat i grundlag.
Polen	Förenklade rättsförfaranden och tillfälliga domstolar får upprättas bara i krigstid (paragraf 175).
Portugal	I krigstid upprättas militärdomstolar. Deras rättskipningsområde är dock begränsat till rent militära brott (paragraf 213). Sådana domstolar ska ha en eller flera militärdomare (paragraf 211.3).
Rumänien	Ej reglerat i grundlag.
Schweiz	Specialdomstolar (tribunaux d'exception) är förbjudna (paragraf 30.1).
Slovakien	Ej reglerat i grundlag.
Slovenien	Enligt paragraf 126 är specialdomstolar förbjudna och militärdomstolar får inte upprättas i fredstid.
Spanien	Om militär rättskipning i enlighet med konstitutionens grundsatser vid belägringstillstånd ska beslutas i lag (paragraf 117.5). Specialdomstolar är förbjudna (paragraf 117.6).

Tjeckien	Ej reglerat i grundlag.
Tyskland	Förbundsrepubliken kan tillsätta federala militärdomstolar för brottmål. Dessa får döma i civila brottmål bara vid försvarstillstånd (paragraf 96.2). Högsta instans i sådana mål är högsta domstolen (Bundesgerichthof) (paragraf 96.3).
Ungern	Ej reglerat i grundlag.
Österrike	Grundlagen fastställer endast att militär jurisdiktion har upphävts, utom i krigstid (paragraf 84).

2.10) Militär- och polismakt

Militärens och polismaktens befogenheter och roller är den aspekt av nödtillstånd som regleras allra minst i de europeiska grundlagarna.

Något förvånande, då den schweiziska konstitutionen annars i stort sett inte reglerar nödlägen, stadgas det i en grundlagsparagraf att försvarsmakten stöder de civila myndigheterna när dessa står inför ett allvarligt hot mot den interna säkerheten eller inför andra undantagssituationer. Schweiz grannland Österrike har inte heller något konstitutionellt nödtillstånd men har också jämförelsevis omfattande stadgar om militärens roll i nödläge, inklusive regler för hur militären under vissa omständigheter kan ingripa på eget initiativ.

Vid nödtillstånd får den kroatiska försvarsmakten, om hotets natur så kräver, sättas in för att bistå polisen och andra statsorgan. En annorlunda formulering återfinns i den portugisiska grundlagen: lagarna som reglerar undantags- och belägringstillstånd ska innefatta bestämmelser för hur försvarsmakten får användas i sådana situationer.

Tabell 9

<i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i>	
Belgien	Ej reglerat i grundlag.
Bulgarien	Ej reglerat i grundlag.
Cypern	Ej reglerat i grundlag.
Danmark	Ej reglerat i grundlag.
Estland	Ej reglerat i grundlag.
Finland	Ej reglerat i grundlag.
Frankrike	Ej reglerat i grundlag.
Grekland	Ej reglerat i grundlag.
Irland	I krigstid eller vid väpnat uppror upphävs skyddet mot olaga frihetsberövande och prövorätten vid frihetsberövande gentemot försvarsmakten (paragraf 40.4). I övrigt ej reglerat i grundlag.
Island	Ej reglerat i grundlag.
Italien	Ej reglerat i grundlag.
Kroatien	Vid ett krigstillstånd eller i fall av uppenbart och omedelbart hot mot Kroatiens oavhängighet och enhet kan försvarsmakten, om hotets natur så kräver, sättas in för att bistå polisen och andra statsorgan (paragraf 7).

Lettland	Ej reglerat i grundlag.
Litauen	Ej reglerat i grundlag.
Luxemburg	Ej reglerat i grundlag.
Malta	Ej reglerat i grundlag.
Nederländerna	Ej reglerat i grundlag.
Norge	Ej reglerat i grundlag, se dock tabell 10.
Polen	Ej reglerat i grundlag.
Portugal	Lagarna som reglerar undantags- och belägringstillstånd ska innefatta bestämmelser för hur försvarsmakten får användas i sådana situationer (paragraf 275.7).
Rumänien	Ej reglerat i grundlag.
Schweiz	Försvarsmakten stöder de civila myndigheterna när dessa står inför ett allvarligt hot mot den interna säkerheten eller inför andra undantagssituationer (paragraf 58.2).
Slovakien	Ej reglerat i grundlag.
Slovenien	Ej reglerat i grundlag.
Spanien	Ej reglerat i grundlag.
Tjeckien	Ej reglerat i grundlag.
Tyskland	<p>Vid försvarstillstånd eller spänt tillstånd får krigsmakten skydda civil egendom och understödja polisens åtgärder för att skydda civil egendom (paragraf 87a.3).</p> <p>Vid omedelbart hot mot förbundsrepublikens eller en förbundsstats existens eller dess fria demokratiska ordning, kan förbundsregeringen, om förbundsstaten inte själv kan eller vill bekämpa faran och polisstyrkor och den federala gränspolisen inte räcker till, använda krigsmakten som stöd. Om Bundestag eller Bundesrat så begär, ska ett sådant utnyttjande av krigsmakten avbrytas (87a.4). Förbundsregeringen kan också i vissa fall ta kommandot över förbundsstaters polisstyrkor (paragraf 91.2).</p> <p>En förbundsstat kan, vid omedelbart hot mot förbundsrepublikens eller en förbundsstats existens eller dess fria demokratiska ordning, söka stöd av polisen från andra förbundsstater, resurser från andra myndigheter eller den federala gränspolisen (paragraf 91.1).</p> <p>Paragraf 35 stadgar i detalj hur en förbundsstat eller flera förbundsstater vid allvarlig olycka eller naturkatastrof, eller för att säkerställa den allmänna ordningen och säkerheten, kan söka stöd av den federala</p>

	gränspolisen, polisen från andra förbundsstater, resurser från andra myndigheter eller försvarsmakten. Förbundsregeringen har vissa rättigheter att ålägga förbundsstater att tillhandahålla sådana resurser eller att på eget initiativ sätta in federala styrkor.
Ungern	Försvarsmaktens styrkor får sättas in vid undantagstillstånd eller tillstånd av terrorhot om användandet av polis och säkerhetstjänst visar sig vara otillräckligt (paragraferna 50.1, 51/A.5).
Österrike	<p>Den federala försvarsmakten ska, om de civila statsorganen så begär, skydda de konstitutionella organen och deras funktionsduglighet samt befolkningens demokratiska fri- och rättigheter, bibehålla den allmänna ordningen och säkerheten inom landet, samt hjälpa i fall av naturkatastrof eller andra mycket allvarliga katastrofer (paragraf 79.2).</p> <p>Militären får ingripa på eget initiativ i ovanstående fall bara om omständigheter utom behöriga myndighetspersoners kontroll gör att de inte kan utföra sina ledningsuppgifter och obotlig samhällelig skada skulle uppkomma vid dröjsmål. Detta gäller också om ingripandet gäller tillbakadrivande av ett anfall eller eliminering av aktivt motstånd riktat mot någon del av den federala försvarsmakten (paragraf 79.5).</p>

2.11) Skydd för demokratins fortbestånd

Många europeiska konstitutioner förbjuder grundlagsändringar vid nödtillstånd. I jämförelse med de i andra hänseenden mycket olikartade konstitutionella ändringsreglerna, finns en bred samsyn: det är vanligtvis hela grundlagen som undantas och sålunda skyddas från revidering i krigs- eller undantagssituationer. Som regel görs heller inga undantag.

Andra vanligt förekommande grundlagsbestämmelser är förlängningar av parlamentets mandatperioder, förbud mot att parlamentet upplöses och återkallande av parlamentet om detta skulle ha upplösts. Sådana förordningar, med varierande lydelse, finns i t.ex. Bulgariens, Estlands, Frankrikes, Italiens, Kroatens, Litauens, Luxemburgs, Maltas, Polens grundlagar.

Ett annat potentiellt skydd för demokratins fortbestånd är ett förbud, såsom det grekiska och det polska, mot att de stadgar som reglerar nödtillstånd ändras under tiden de tillämpas. Polen skyddar sina vallagar på ett liknande sätt.

Tabell 10

<i>Vilka grundläggande skydd finns uppställda för demokratins fortbestånd?</i>	
Belgien	Konstitutionen förbjuder initiering eller fullföljande av grundlagsändring i krigstid eller när parlamentets kamrar ej fritt kan sammanträda på federationens territorium (paragraf 196). Se också tabell 10.
Bulgarien	I det fall krig, väpnad konflikt eller annat undantagstillstånd uppstår då parlamentets mandatperiod löpt ut eller är i färd med att löpa ut förlängs mandatperioden till dess förhållandena förbättrats (paragraf 64.2).
Cypern	Ej reglerat i grundlag.
Danmark	Ej reglerat i grundlag.
Estland	Paragraf 161 förbjuder initiering eller fullföljande av grundlagsändring när krigs- eller undantagstillstånd råder. I enlighet med paragraf 131 får inga parlaments-, president- eller lokalval hållas under krigstid eller vid undantagstillstånd; inte heller kan dessa institutioners maktbefogenheter upphöra. Parlamentets, presidentens, och de lokala församlingarnas befogenheter ska förlängas i de fall de skulle löpt ut under ett undantags- eller krigstillstånd eller inom tre månader efter det att nödtillståndet upphört. I sådana fall då mandatet förlängts ska val tillkännages inom tre månader efter det att undantags- eller krigstillståndet upphört. Se också tabell 5.
Finland	Ej reglerat i grundlag.

Frankrike	<p>I enlighet med paragraf 89 får inget ändringsförfarande initieras eller fortgå då nationens territoriella integritet är i fara.</p> <p>Nationalförsamlingen kan ej upplösas när presidenten använder sig av sina extraordinära befogenheter (paragraf 16).</p> <p>Enligt paragraf 16 ska de åtgärder presidenten vidtar grundas i en vilja att så snabbt som möjligt återge de konstitutionella organen deras funktion och författningsrådet ska rådfrågas.</p>
Grekland	<p>Vid krig förlängs presidentens mandatperiod till krigsslutet (paragraf 30.4). Detsamma gäller för parlamentet (paragraf 53.3). Om parlamentet har upplösts, ska val uppskjutas tills krigsslutet. Under tiden återkallas parlamentet automatiskt (paragraf 53.3).</p> <p>Stadgan om belägringstillstånd kan inte ändras under dess verkställighet (48.5).</p>
Irland	<p>Vid militär invasion ska den nedre kammaren sammankallas så snart det är praktiskt möjligt om den inte redan sammanträder. Dock får regeringen vidta alla åtgärder den anser nödvändiga för att skydda staten (paragraf 28.3.2).</p> <p>Konstitutionen sätts i det närmaste ur spel vid krig eller väpnat uppror "Nothing in this Constitution other than Article 15.5.2° [som förbjuder Irlands parlament - benämnt Oireachtas - att instifta dödsstraff] shall be invoked to invalidate any law enacted by the Oireachtas which is expressed to be for the purpose of securing the public safety and the preservation of the State in time of war or armed rebellion, or to nullify any act done or purporting to be done in time of war or armed rebellion in pursuance of any such law" (paragraf 28.3.3).</p> <p>Förslag om ändring av grundlag kan dock inte antas i ett förkortat parlamentariskt förfarande enligt ovan (se tabell 5).</p>
Island	Ej reglerat i grundlag.
Italien	Vid krig kan mandatperioden för parlamentets bägge kamrar förlängas genom lag (paragraf 60).
Kroatien	I enlighet med paragraf 76 kan parlamentsledamöternas mandatperiod förlängas enbart vid krig, krigstillstånd eller "uppenbart och omedelbart hot mot Kroatiens oavhängighet och enhet".
Lettland	Ej reglerat i grundlag.
Litauen	<p>Om tidpunkten för ordinarie val infaller i krigstid, ska antingen parlamentet eller presidenten fatta beslut om att parlamentets, presidentens eller kommunala församlingars mandatperiod ska förlängas. I sådant fall ska val utlysas inom tre månader efter krigsslutet (paragraf 143).</p> <p>Enligt paragraf 147 får konstitutionen inte ändras under krigslagar eller undantagstillstånd.</p>

Luxemburg	Parlamentet får ej upplösas under ett kristillstånd (paragraf 32.4). Ingen av konstitutionens paragrafer kan tillfälligt avskaffas (paragraf 113).
Malta	Parlamentet ska omedelbart informeras om anledningen till att ett nödläge proklamerats och, om det inte redan är samlat eller är i färd att samlas, sammanträda inom fem dagar efter en sådan proklamation, och därefter fortsätta att sammanträda (paragraf 47.3.a). Om Malta befinner sig i krig kan parlamentets mandatperiod förlängas med maximalt tolv månader åt gången, dock högst sammanlagt fem år (76.3).
Nederländerna	Ej reglerat i grundlag.
Norge	Ej reglerat i grundlag.
Polen	När extraordinära åtgärder införts får konstitutionen inte ändras. Sammalunda får vallagarna gällande Sejmen, senaten, lokala självstyrelseorgan och presidentposten inte ändras. Lagar som reglerar de extraordinära åtgärderna får heller ej ändras (paragraf 228). Under en period av extraordinära åtgärder och nittio dagar därefter får sejmens mandatperiod inte avkortas. Inga folkomröstningar eller val får hållas, förutom lokalval i sådana delar av landet där inga extraordinära åtgärder instiftats. Mandatperioderna förlängs sålunda om detta är nödvändigt (paragraf 228).
Portugal	Parlamentet kan inte upplösas vid undantags- eller belägringstillstånd (172.1). Grundlagen får ej ändras vid undantags- eller belägringstillstånd (paragraf 289). Endast parlamentet i plenum får lagstifta om bestämmelserna angående undantags- och belägringstillstånd (paragraferna 164 e och 168.4).
Rumänien	Parlamentet kan inte upplösas vid nödtillstånd (paragraf 89.3). I sådana fall kan dess mandatperiod förlängas de jure till dess att nödtillståndet upphört (paragraf 63.1). Om parlamentet inte är samlat ska det sammankallas inom 48 timmar efter det att belägringstillstånd eller undantagstillstånd har proklamerats. Parlamentet ska vara samlat under hela perioden av nödtillstånd (paragraf 93.2). Detsamma gäller vid mobilisering eller krig, med skillnaden att parlamentet då ska samlas inom 24 timmar (paragraf 92.4). Presidentens mandatperiod kan förlängas genom kardinallag vid krig eller katastrof (paragraf 83.3). Konstitutionen får inte ändras vid belägringstillstånd, undantagstillstånd eller i krigstid (paragraf 152:3).
Schweiz	Ej reglerat i grundlag.

Slovakien	<p>Författningsdomstolen ska granska om proklamation av exceptionellt läge och undantagstillstånd samt beslut fattade i samband härmed skett i enlighet med konstitutionen och konstitutionell lag (paragraf 129.6). Sådant beslut av författningsdomstolen ska fattas i plenum (paragraf 131.1).</p> <p>Dess beslut i detta hänseende ska vara bindande och tvingande (paragraf 129.7).</p>
Slovenien	<p>Om parlamentets mandatperiod löper ut under ett krig eller vid undantagstillstånd ska dess mandat fortsätta till sex månader efter krigsslutet eller undantagstillståndets upphävande, eller tidigare om parlamentet så beslutar (paragraf 81).</p> <p>Om presidentens mandatperiod löper ut under ett krig eller vid undantagstillstånd ska hans mandat fortsätta till sex månader efter krigsslutet eller undantagstillståndets upphävande (paragraf 103).</p>
Spanien	<p>Vid larmberedskap, undantagstillstånd eller belägringstillstånd får kongressen inte upplösas och om de bägge kamrarna inte sammanträder ska de automatiskt sammankallas. Deras verksamhet får inte avbrytas. Detsamma gäller de andra grundlagsstadgade statsorganen.</p> <p>Om kongressen har upplösts eller om dess mandatperiod löpt ut och en situation som leder till att ett av nödtillstånden uppkommer, ska kongressens maktbefogenheter övertas av dess "ständiga deputation" (se ovan) (paragraf 116.5).</p> <p>Inget av nödtillstånden förändrar principen om regeringens och dess representanters ansvarsskyldighet i enlighet med konstitutionen och andra lagar (paragraf 116.6).</p> <p>I krigstid eller vid något av nödtillstånden får ändring av grundlagen inte påbörjas (paragraf 169).</p>
Tjeckien	<p>Det förkortade förfarandet för regeringspropositioner vid tillstånd av nationellt hot och krigstillstånd (se ovan) kan inte användas för förslag om konstitutionella lagar ("constitutional acts") (paragraf 8.4).</p> <p>I fall att, vid undantagstillstånd, tillstånd av nationellt hot eller krigstillstånd, situationen i landet inte tillåter att allmänna val hålls i enlighet med fastställda tidsfrister kan tidsfristen förlängas genom lag, dock inte med mer än sex månader (paragraf 10).</p>
Tyskland	<p>I det fall att, under ett s.k. försvarstillstånd (Verteidigungsfall), den nedre kammaren (Bundestag) ej kan sammanträda, kan denna och den övre kammaren (Bundesrat) ersättas av det s.k. Gemensamma utskottet (Gemeinsame Ausschuss).</p> <p>Den tyska grundlagen får inte ändras, tillfälligt inskränkas eller upphävas, helt eller delvis, genom lag fattad av det Gemensamma utskottet (115e). Det Gemensamma utskottet får inte heller överföra maktbefogenheter till någon internationell organisation (paragraf 115e.2). Bundestag, med</p>

	<p>Bundesrats godkännande, får när som helst upphäva lagar utfärdade av det Gemensamma utskottet. Bundesrat kan begära att Bundestag tar upp frågan om upphävande till behandling (paragraf 115l.1).</p> <p>Gemensamma utskottet eller förbundsregeringens åtgärder kan upphävas genom beslut av Bundestag och Bundesrat (paragraf 115l.1).</p> <p>Författningsdomstolen ska verka i vanlig ordning, förutom i fall att domstolen själv beslutar att dess arbetsätt måste anpassas till situationen (se paragraf 115g).</p> <p>Mandatperioder för Bundestag och förbundsstaternas parlament ska, om de löper ut under ett försvarstillstånd, förlängas till sex månader efter försvarstillståndets slut. Detsamma gäller författningsdomstolens domare. För presidenten gäller samma regler, med skillnaden att förlängningen är nio månader efter försvarstillståndets slut (paragraf 115h.1).</p> <p>Bundestag får inte upplösas vid försvarstillstånd (paragraf 115h.3).</p>
Ungern	<p>Vid undantagstillstånd eller nationellt kristillstånd får parlamentet inte upplösas. Inga allmänna parlamentsval får hållas. Val ska istället hållas inom nittio dagar efter upphävandet av undantagstillstånd eller nationellt kristillstånd (paragraf 48.7).</p> <p>Under en "special legal order", d.v.s. vid något av nödtillstånden, får tillämpningen av grundlagen inte tillfälligt upphävas och författningsdomstolens verksamhet inte inskränkas (paragraf 54.2).</p>
Österrike	<p>Nödförordningar får ej innefatta ändring av den federala konstitutionens stadgar (paragraf 18:5).</p>

2.12) Fri- och rättigheter vid nödtillstånd

De allra flesta europeiska grundlagar reglerar i någon mån – och de flesta utförligt – effekterna av ett nödtillstånd på de mänskliga fri- och rättigheterna. Det återfinns i huvudsak i de europeiska grundlagarna två modeller: det ena alternativet är en uppräknig av de grundlagsstadgade fri- och rättigheter som får inskränkas eller tillfälligt upphävas, den andra att grundlagen istället specificerar oinskränkbara rättigheter. Tabell 11 visar att bägge modeller är ungefär lika vanligt förekommande.

Vissa oinskränkbara rättigheter är återkommande i de flesta konstitutioner: rätten till liv, förbudet mot tortyr och annan grym, inhuman eller förnedrande behandling eller bestraffning, förbudet mot medicinska, vetenskapliga eller andra experiment utan individens medgivande, samvetsfrihet och religionsfrihet samt principen inget straff utan lag.

Enligt den finska grundlagen kan sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna införas som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter: de viktigaste sådana innefattar alla oinskränkbara rättigheter.

Tabell 11

<i>Vilka fri- och rättigheter kan/kan inte inskränkas vid ett nödtillstånd?</i>	
Belgien	Se tabell 10.
Bulgarien	<p>Paragraf 57.3 omfattar en uppräknig av de rättigheter som inte får inskränkas efter en krigsförklaring, vid undantagstillstånd eller under krigslagar. Dessa är:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rätten till liv (i enlighet med paragraf 28) • Rätten att inte utsättas för tortyr eller annan grym, inhuman eller förnedrande behandling eller tvångsassimilering (i enlighet med paragraf 29.1) • Rätten att inte utsättas för medicinska, vetenskapliga eller andra experiment utan frivilligt skriftligt medgivande (i enlighet med paragraf 29.2) • Rätten till opartisk rättegång i enlighet med paragraf 31.1–3 • Rätten till privatliv och att inte utsättas för angrepp på heder, värdighet och rykte (i enlighet med paragraf 32.1) • Samvets-, religions- och åsiktsfrihet (i enlighet med paragraf 37)
Cypern	<p>Vilka rättigheter som begränsas ska fastställas vid utfärdandet av undantagstillstånd. Paragraf 183:2 (se också paragraf 33) stipulerar att följande rättigheter får upphävas tillfälligt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Paragraf 7 rätten till liv och lem ("life and corporal integrity"), men bara i den mån den avser död orsakad genom tillåten krigshandling • Paragraf 10:2–3 förbud mot tvångs- eller obligatoriskt arbete • Paragraf 11 förbud mot obefogat frihetsberövande samt rättigheter vid laga frihetsberövande

	<ul style="list-style-type: none"> • Paragraf 13 rätten att fritt röra och bosätta sig inom republikens territorium; rätten att lämna landets territorium • Paragraf 16 rätten till hemfrid • Paragraf 17 rätten till brevhemlighet • Paragraf 19 yttrandefriheten • Paragraf 21 mötesfriheten; föreningsfriheten • Paragraf 23:8(d) rätten till kompensation vid rekvisition • Paragraf 25 näringsfriheten • Paragraf 27 strejkrätten
Danmark	Ej reglerat i grundlag.
Estland	<p>Paragraf 130 stipulerar att vissa rättigheter kan begränsas och vissa skyldigheter uppkomma i enlighet med lag vid undantags- eller krigstillstånd för att säkerställa den nationella säkerheten och den allmänna ordningen. Inskränkningarna måste vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle och får inte förvränga fri- och rättigheterna (i enlighet med paragraf 11).</p> <p>Rättigheter som inte får inskränkas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rätten till estniskt medborgarskap genom <i>jus sanguis</i>; förbud mot att frånta estniskt medborgarskap av politiska skäl (i enlighet med paragraf 8) • Förbud mot diskriminering; likhet inför lagen (i enlighet med paragraf 12) • Förbud mot uppmaning till ras- eller klasshat, religiöst eller politiskt betingat hat, våld eller diskriminering (i enlighet med paragraf 12) • Rättsstatlighet; domstolarnas prövningsrätt; skydd för estländare bosatta utomlands (i enlighet med paragraferna 13–15) • Rätten till liv (i enlighet med paragraf 16) • Rätten att inte utsättas för förtal (i enlighet med paragraf 17) • Rätten att inte utsättas för tortyr eller annan grym eller förnedrande behandling eller bestraffning; rätten att inte utsättas för medicinska eller vetenskapliga experiment utan frivilligt medgivande (i enlighet med paragraf 18) • Rätten att berövas friheten enbart i brottsbekämpande syfte eller för att förhindra rymning (i enlighet med paragraf 20:3) • Oskuldspresumtionen (i enlighet med paragraf 22) • Principen inget straff utan lag och non bis in idem (i enlighet med paragraf 23) • Vissa rättigheter vid rättegång (i enlighet med paragraf 24:2, 4) • Rätten till kompensation för moralisk eller materiell skada åsamkad av annan genom olagliga gärningar (i enlighet med paragraf 25) • Familjens rätt till skydd och dess skyddsplikt (i enlighet med paragraf 27) • Rätten till socialt skydds nät (i enlighet med paragraf 28) • Skydd mot utlämning, utom i enlighet med lag eller internationella konventioner (i enlighet med paragraf 36:2) • Tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (i enlighet med paragraf 40) • Åsiktsfrihet (i enlighet med paragraf 41)

	<ul style="list-style-type: none"> • Rätten till etnisk identitet (i enlighet med paragraf 49) • Rätten att kommunicera med myndighetspersoner på det estniska språket (i enlighet med paragraf 51:1) <p>Möjlighet till inskränkningar i vissa rättigheter nämns uttryckligen i ett antal paragrafer, såsom paragraferna 29, 34 och 47.</p>
Finland	<p>Genom lag, eller genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande med exakt avgränsat tillämpningsområde som av särskilda skäl tagits in i lag, kan det införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. Grunderna för tillfälliga undantag skall dock bestämmas genom lag (paragraf 23).</p> <p>Förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag skall utan dröjsmål föreläggas riksdagen. Riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet (paragraf 23).</p>
Frankrike	Ej reglerat i grundlag.
Grekland	<p>I enlighet med paragraf 48.1 får följande rättigheter tillfälligt inskränkas vid belägringstillstånd:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rörelsefriheten (i enlighet med paragraf 5.4) • Garantier mot godtycklig och långvarig arrestering (i enlighet med paragraf 6) • Rätten att inte ställas inför rätta inför tillfälliga domstolar (i enlighet med paragraf 8) • Husfriden (i enlighet med paragraf 9) • Mötesfriheten (i enlighet med paragraf 11) • Organisationsfriheten (i enlighet med paragraf 12.1–4) • Yttrande- och pressfriheten (i enlighet med paragraf 14) • Brevhemligheten (i enlighet med paragraf 19) • Förbudet mot tvångsarbete (i enlighet med paragraf 22.3) • Fackföreningsfriheten och strejkrätten (i enlighet med paragraf 23) • Förbudet mot att civila ställs inför krigsdomstolar (i enlighet med paragraf 96.4) • Skydd vid rättegång i tryckfrihetsfall och vid andra "politiska lagöverträdelser ("political offences") (i enlighet med paragraf 97) <p>Dessutom upphör förbudet mot dödsstraff i krigstid i fall av krigsrelaterade grova brott (paragraf 7.3).</p> <p>Rekvision i krigstid, vid mobilisering, eller vid en direkt fara för den allmänna ordningen eller allmänhetens hälsa ska regleras i lag (paragraf 18).</p>
Irland	Förbudet mot dödsstraff i enlighet med paragraf 15.5.2 kan inte inskränkas.
Island	Ej reglerat i grundlag.

Italien	Se tabell 6. I övrigt ej reglerat i grundlag.
Kroatien	<p>Vid ett krigstillstånd, uppenbart och omedelbart hot mot Kroatiens oavhängighet och enhet eller allvarlig naturkatastrof kan grundlagsstadgade individuella fri- och rättigheter inskränkas. Beslut därom ska fattas med två tredjedels majoritet av samtliga parlamentsledamöter eller, om parlamentet inte kan samlas, av presidenten på förslag av regeringen med statsministerns kontrasignering (paragraf 17).</p> <p>Dessa restriktioner måste stå i proportion till faran och får ej leda till ojämlikhet vad gäller ras, hudfärg, kön, språk, religion, nationell eller social bakgrund.</p> <p>Följande konstitutionella rättigheter får aldrig inskränkas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Rätten till liv 2. Förbudet mot tortyr, grym eller förnedrande behandling eller bestraffning 3. Rättsliga definitioner av brott och straff 4. Tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet
Lettland	Paragraf 116 fastslår att rättigheterna i grundlagsparagraferna 96, 97, 98, 100, 102, 103, 106 och 108 kan inskränkas i enlighet med lag för att "skydda andras rättigheter, statens demokratiska styrelsesätt och allmän säkerhet, välfärd och moral". Inget specifikt sägs dock om undantagstillstånd eller krigstid i denna paragraf.
Litauen	När krigslagar eller undantagstillstånd instiftats får följande grundlagsstadgade fri- och rättigheter temporärt begränsas (paragraf 145): <ul style="list-style-type: none"> • Brevhemligheten och rätten till privatliv (i enlighet med paragraf 22) • Hemfrid (i enlighet med paragraf 24) • Åsiktsfriheten och yttrandefriheten (i enlighet med paragraf 25) • Fri rörlighet (i enlighet med paragraf 32) • Föreningsfriheten (i enlighet med paragraf 35) • Mötesfriheten (i enlighet med paragraf 36)
Luxemburg	Se tabellerna 8 och 10.
Malta	<p>Skyddet mot godtycklig arrestering (i enlighet med paragraf 34.5) och mot diskriminering (i enlighet med paragraf 45.4.e) kan reduceras under en period av allmänt nödläge.</p> <p>Arbete som krävs vid ett allmänt nödläge eller i fall av annat nödläge eller katastrof som hotar samfundets fortlevnad och välmående ska inte anses vara tvångsarbete och är sålunda tillåtet (paragraf 35.2.d).</p>
Nederländerna	<p>Konstitutionen (paragraf 103.2) medger att en proklamation av undantagstillstånd kan innefatta restriktioner i följande rättigheter:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rätten till fri religionsutövning utomhus (i enlighet med paragraf 6) • Medie- och yttrandefrihet (i enlighet med paragraf 7) • Föreningsfrihet (i enlighet med paragraf 8) • Mötesfrihet (i enlighet med paragraf 9) • Vissa regler kring hemfriden (i enlighet med paragraf 12.2-3)

	<ul style="list-style-type: none"> • Brevhemligheten (i enlighet med paragraf 13) <p>Se även ovan tabell 6.</p>
Norge	Ej reglerat i grundlag.
Polen	<p>Inskränkningar i fri- och rättigheter ska göras genom lag (paragraf 228.3). I enlighet med paragraf 233 får inskränkningar inte göras i följande rättigheter vid undantagstillstånd eller krigslagar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Människovårdets okränkbarhet (i enlighet med paragraf 30). • Rätten till medborgarskap och medborgarnas rätt till skydd då de befinner sig utom landet (i enlighet med paragraferna 34 och 36). • Rätten till liv (i enlighet med paragraf 38). • Förbudet mot tortyr och annan grym, inhuman eller förnedrande behandling eller bestraffning (i enlighet med paragraferna 39, 40, 41.4). • Principen inget straff utan lag; rätten till försvar (i enlighet med paragraf 42). • Rätten till en opartisk rättegång (i enlighet med paragraf 45). • Rätten till privatliv och rätten att inte utsättas för förtal (i enlighet med paragraf 47). • Tros- och samvetsfrihet (i enlighet med paragraf 53). • Rätten att inkomma med begäran, förslag och klagomål till berörda myndigheter (i enlighet med paragraf 63). • Föräldrars och barns rättigheter (i enlighet med paragraferna 48 och 72). <p>Inskränkningar får ej vara diskriminerande (paragraf 233.3).</p> <p>Grundlagen fastställer också vilka rättigheter som får begränsas vid ett naturkatastroftillstånd (paragraf 233.3). Dessa innefattar näringsfriheten (i enlighet med paragraf 22), personlig frihet (i enlighet med paragraf 41.1, 3 och 5), hemfriden (i enlighet med paragraf 50), rätten till fri rörlighet (i enlighet med paragraf 52.1), strejkrätten (i enlighet med paragraf 59.3), äganderätten (i enlighet med paragraf 64), rätten att arbeta (i enlighet med paragraf 65.1), rätten till trygga och hygieniska arbetsförhållanden (i enlighet med paragraf 66.1) samt rätten till vila (i enlighet med paragraf 66.2).</p>
Portugal	<p>Proklamationen av undantags- eller belägringstillstånd ska klargöra vilka rättigheter som tillfälligt inskränks (19.5).</p> <p>Under inga förhållanden ska en proklamation om undantags- eller belägringstillstånd påverka rätten till liv, människovårdets okränkbarhet, rätten till personlig identitet, rättsförmåga ("civil capacity") och medborgarskap, förbudet mot retroaktiv tillämpning av straffrättslig lagstiftning, svarandens rätt till försvar eller samvets- och religionsfriheten (paragraf 19.6).</p>
Rumänien	<p>I enlighet med paragraf 53 får begränsningar i vissa rättigheter göras bara genom lag och bara om detta är nödvändigt i vissa specifika fall, inbegripet försvaret av den nationella säkerheten eller för att åtgärda konsekvenserna av en naturkatastrof eller annan allvarlig katastrof. Inskränkningarna måste vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. De måste stå i</p>

	<p>proportion till situationen, får inte vara diskriminerande i sin utformning och får inte eliminera fri- eller rättigheten.</p> <p>Nödvändig tjänst vid naturkatastrofer eller annan fara ska ej anses vara tvångsarbete (paragraf 42.2).</p>
Schweiz	<p>Allvarliga inskränkningar får endast göras genom lagstiftning och får endast förekomma i fall av allvarlig, direkt och omedelbar fara (danger sérieux, direct et imminent) och måste stå i proportion till ändamålet (paragraf 36.1, 3). Kärnan i de grundläggande rättigheterna är okränkbar (paragraf 36.4).</p>
Slovakien	<p>Enligt paragraf 51.2 ska förutsättningarna för och omfattningen av inskränkningar i de grundläggande mänskliga fri- och rättigheterna vid de olika typerna av nödtillstånd fastställas i konstitutionell lag.</p> <p>Nödvändig tjänst stadgad i lag vid naturkatastrofer, olyckor eller annan fara som hotar liv, hälsa eller stora ekonomiska värden ska ej anses vara tvångsarbete (18.2c).</p>
Slovenien	<p>Enligt paragraf 16 får grundlagsstadgade mänskliga fri- och rättigheter tillfälligt inskränkas eller upphävas i krig eller vid undantagstillstånd. Sådana inskränkningar måste vara nödvändiga i den uppkomna situationen och får ej vara diskriminerande.</p> <p>Följande rättigheter får inte tillfälligt inskränkas eller upphävas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rätten till liv (i enlighet med paragraf 17). • Förbudet mot tortyr och annan inhuman och förnedrande behandling eller bestraffning samt mot medicinska eller andra vetenskapliga experiment utan inhämtande av fritt samtycke (i enlighet med paragraf 18). • Människovårdets okränkbarhet vid frihetsberövande och i domstolsprocess (i enlighet med paragraf 21). • Oskuldspresumtionen (i enlighet med paragraf 27). • Principen inget straff utan lag (i enlighet med paragraf 28). • Vissa rättsliga garantier vid straffrättsliga förfaranden (i enlighet med paragraf 29). • Samvets- och trosfriheten (i enlighet med paragraf 41).
Spanien	<p>Enligt paragraf 55.1 får följande fri- och rättigheter inskränkas vid undantagstillstånd eller belägringstillstånd:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rättigheter vid frihetsberövande (i enlighet med paragraf 17; rättigheter i paragraf 17.3 får dock inte inskränkas vid undantagstillstånd) • Hemfriden och brevhemligheten (i enlighet med paragraf 18.2–3) • Spanjorers rörelsefrihet inom Spanien såväl som över Spaniens gränser (i enlighet med paragraf 19) • Ytrandefriheten (i enlighet med paragraf 20.1a och d) • Tryckfriheten (i enlighet med paragraf 20.5) • Mötesfriheten (i enlighet med paragraf 21) • Strejkrätten (i enlighet med paragraf 28.2 och 37.2)

	Dödsstraff får förekomma i enlighet med militära strafflagar i krigstid (paragraf 15).
Tjeckien	Ej reglerat i grundlag, utom i paragraf 6 som stipulerar att regeringen samtidigt med proklamation om undantagstillstånd måste klargöra vilka lagstadgade rättigheter som begränsas i enlighet med the Charter of Fundamental Rights and Basic Freedoms (som har grundlagsstatus). Charter of Fundamental Rights and Basic Freedoms innefattar inga begränsningar förutom att nödvändig tjänst stadgad i lag vid naturkatastrofer, olyckor eller annan fara som hotar liv, hälsa eller stora ekonomiska värden ej ska anses vara tvångsarbete (paragraf 9, Charter of Fundamental Rights and Basic Freedoms).
Tyskland	En federal lag om försvarstillstånd får, om omständigheterna fordrar detta, innehålla stadgar om kompensation vid expropriering som avviker från konstitutionens bestämmelser. Sådan lag får också stadga annan tidsgräns vid frihetsberövande än den som anges i grundlagen, dock inte längre än fyra dagar i fall inte domare kunnat handla inom de normala tidsgränserna (paragraf 115c.2).
Ungern	Enligt paragraf 54.1 får, under en "special legal order", d.v.s. vid något av nödtillstånden, grundläggande fri- och rättigheter inskränkas eller tillfälligt upphävas, med undantag för följande rättigheter: <ul style="list-style-type: none"> • Rätten till liv och människovärdets okränkbarhet (i enlighet med paragraf II) • Förbudet mot tortyr, inhuman eller förnedrande behandling eller bestraffning; förbudet mot slaveri; förbudet mot medicinska, vetenskapliga eller andra experiment på människor utan dessas medgivande (i enlighet med paragraf III) • Oskuldspresumtionen, rätten till försvar, principerna inget straff utan lag och non bis in idem (i enlighet med paragraf XXVIII.2–6)
Österrike	Ej reglerat i grundlag.

2.13) Övriga, landspecifika aspekter

I tabell 12 återfinns en översikt över sådana grundlagsregleringar av nödtillstånd som inte faller under någon av ovanstående rubriker, men som är värda att notera. Dessa är av väldigt skiftande karaktär och därför görs här inget försök att sammanfatta dem.

Tabell 12

<i>Andra grundlagsregleringar värda att notera</i>	
Belgien	I enlighet med paragraf 187 kan konstitutionen inte tillfälligt upphävas, varken helt eller delvis.
Bulgarien	Paragraf 61 stipulerar att medborgare ska bistå staten och samhället i fall av natur- eller annan katastrof, på villkor som fastställs i lag. Konstitutionen fastställer att en för ändamålet framröstad Grand National Assembly antar en ny konstitution, beslutar om eventuella ändringar av Bulgariens territorium, dess statskick, grundläggande, icke-inskränkbara rättigheter samt reglerna för grundlagsändringar (157, 158). Beslut om allmänna val till en Grand National Assembly tas av parlamentet med två tredjedels majoritet av samtliga ledamöter (160). I ett nödläge ska Grand National Assembly utföra parlamentets funktioner (paragraf 162.2).
Cypern	-
Danmark	-
Estland	Frågor rörande införande eller upphävande av undantagstillstånd kan inte vara föremål för folkomröstning (paragraf 106).
Finland	-
Frankrike	-
Grekland	Under ett belägringstillstånd åtnjuter parlamentsledamöterna skydd mot arrestering, fängslande och åtal i enlighet med paragraferna 61 och 62 även om parlamentet upplösts (paragraf 48.7).
Irland	-
Island	-
Italien	Regeringen kan fatta beslut för regionala organ, storstäder, provinser och kommuner i fall av allvarlig fara för allmänhetens säkerhet och trygghet (paragraf 120).
Kroatien	Preskription ska inte gälla för brott begångna i krigstid eller vid tider av uppenbart och omedelbart hot mot Kroatiens oavhängighet och enhet (paragraf 31).

Lettland	Nödhjälpsarbete ska inte anses vara tvångsarbete och är därför tillåtet (paragraf 106).
Litauen	Nödhjälpsarbete och medborgares arbete i krigstid och andra extrema fall ska inte anses vara tvångsarbete och är därför tillåtna (paragraf 48).
Luxemburg	Ingen av konstitutionens paragrafer kan tillfälligt avskaffas (paragraf 113).
Malta	-
Nederländerna	Civilförsvarsuppgifter kan utdelas i enlighet med lag (paragraf 99a).
Norge	Regeringen har inte rätt att använda militärmakt mot invånarna förutom i enlighet med lag om en samling stör den allmänna ordningen och inte omedelbart upplöses efter det att "de lovbestemmelser som angår opprør, tre ganger høyt og tydelig er opplest for forsamlingen" av de civila myndigheterna (paragraferna 25 och 101).
Polen	-
Portugal	-
Rumänien	Undantagstillstånd och belägringstillstånd regleras i organisk lag (paragraf 73.3).
Schweiz	Konfederation ingriper när en kantons konstitutionella styre är hotat och kantonen inte själv eller med hjälp av andra kantoner kan bibehålla ordningen (paragraf 52). Paragraf 61.2 stipulerar att civilförsvarets verksamhet i fall av katastrof eller nödsituation regleras genom federal lagstiftning. I paragraf 102 stadgas att konfederationen är ansvarig för införskaffandet av förnödenheter vid krigshot, annat väpnat hot eller i en svår bristsituation som det ekonomiska systemet inte kan lösa på egen hand. I detta fall får konfederationen göra undantag från principen om näringsfrihet.
Slovakien	-
Slovenien	I enlighet med paragraf 90 ska folkomröstning om lag som fattats av parlamentet hållas om fyrtiotusen väljare så kräver. Detta gäller dock inte lagar som instiftar brådskande åtgärder för statens försvar, säkerhet eller undanröjandet av följderna av naturkatastrofer. Under ett krig eller vid undantagstillstånd förkortas den tid (48 timmar) som normalt måste förlöpa mellan motion om misstroendeförklaring och hållande av misstroendeomröstning (paragraf 116).
Spanien	Medborgarnas skyldigheter i fall av allvarlig fara eller katastrof får regleras i lag (paragraf 30.4).

	Gränserna för det strukturella underskottet och offentlig skuldsättning kan bara överskridas i vissa avgränsade fall, inklusive vid naturkatastrofer och extraordinära nödsituationer (paragraf 135.4).
Tjeckien	-
Tyskland	Vissa regleringar angående de finansiella aspekterna av ett försvarstillstånd finns (se paragraf 115c.3).
Ungern	Folkomröstning om utfärdande av krigstillstånd, undantagstillstånd och nationellt kristillstånd kan inte hållas. Detsamma gäller för utfärdande och förlängning av förebyggande försvarstillstånd (paragraf 8.3h). Paragraf XXXI.3 fastlägger regler för hur myndiga ungrare ska utföra militärtjänstgöring eller annat försvarsrelaterat arbete vid nationellt kristillstånd och förebyggande försvarstillstånd.
Österrike	-

3) LÄNDERSTUDIER

3.1 Inledning

Som komplement till översikten i del två beskrivs här närmare systemet för krishantering på högsta ledningsnivå i ett antal kortare länderstudier. Dessa omfattar Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Norge, Schweiz, Spanien, Storbritannien och Tyskland. Länderstudierna inbegriper krislagstiftning, de högsta statsorganens beslutsfattande i krisituationer samt exempel på användandet av lagstiftning och krishantering i praktiken. Extra betoning har lagts på de nordiska länderna.

Fokus på de högsta statsorganen har inneburit att en rad lagar, förordningar och procedurer faller utanför ramen för dessa länderstudier. Sålunda ingår inte till exempel de statliga verkens, regionernas och kommunernas respektive ansvarsområden i krislägen. Inte heller omfattar studierna detaljerade beredskapsplaner för olika specifika scenarier och sakområden.

De nio länderna har komplexa krisberedskaps- och krishanteringssystem. Litteraturhänvisningarna har valts med tanke på hur centrala och klargörande de är, speciellt för läsare som vill inhämta ytterligare information. Betoningen ligger på lagstiftning, officiella dokument och informativa webbplatser. Informationen om tillämpning har också hämtats från medierapportering i de fall den ansetts tillförlitlig.

Användandet och tillämpningen av nödlagstiftning är en fortsatt omstridd fråga, som i och med Coronakrisen också blivit aktuell i länder vilka inte tidigare tillämpat existerande nödlagstiftning, såsom till exempel Finland. Även i länder som Tyskland, Norge och Storbritannien – där valet har gjorts att kraftigt omarbeta existerande epidemilagar eller stifta nya "Coronalagar" i stället för att använda redan befintlig nödlagstiftning – har diskussioner om var gränsen mellan nödtillstånd och normala förhållanden går varit livlig. Detta står i kontrast till Frankrike, där nödlagstiftningen och dess tillämpning är en fråga som kanske kan sägas ha blivit ett stående inslag i samhällsdebatten sedan ett antal år tillbaka.

3.2 Danmark

Bakgrund

Venedigkommissionen noterar i *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency* att de flesta länder har konstitutionella mekanismer som reglerar utfärdande av undantagstillstånd, men att detta inte är fallet i Danmark.³⁹ Den danska grundlagen stipulerar endast att väpnade styrkor kan användas vid upplopp om folkmassan inte skingras efter det att tre varningar i lagens och kungens namn givits (paragraf 80). Det finns också regler för hur regeringen kan stifta provisoriska lagar vid

³⁹ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 14.

“særdeles påtrængende tilfælde” (paragraf 23). Dessa lagrum kopplas dock inte till någon typ av nödläge eller nödtillstånd.

Nödrätten anses sedan den tyska ockupationen under andra världskriget vara en oskriven del av grundlagen och kan komma i fråga vid ett allvarligt hot mot staten och dess institutioner. I sådana situationer kan grundlagens bestämmelser frångås.⁴⁰

Beredskapslagen från 2017 är den lag som huvudsakligen reglerar statsmaktens krishantering vid olyckor, katastrofer, terror- och krigshandlingar. Som noterades i 2008 års rapport ligger fokus i beredskapslagen på de lägre statsorganen och myndigheterna: detta gäller också i 2017 års version. Mindre sägs i lagen om de högsta statsorganens krishantering, förutom betoningen på försvarsdepartementets roll (se nedan).

Lagstiftning

Beredskapslagen syftar till att ”forebygge, begrænse og afhjælpe skader på personer, ejendom og miljøet ved ulykker og katastrofer, herunder terror- og krigshandlinger, eller overhængende fare herfor” (paragraf 1). Beredskapen organiseras på statlig, regional och kommunal nivå (paragraf 1). Försvarsdepartementet är den högsta myndigheten för den statliga krisberedskapen och överinser också kommunernas krisberedskap (paragraf 4). Det samordnar beredskapsarbetet mellan olika offentliga och privata aktörer och har en beslutande och reglerande roll vad gäller de flesta viktiga aspekterna av krisberedskapen på såväl statlig som kommunal nivå.

De olika departementen är ansvariga för att utveckla beredskapsplaner som ska möjliggöra ett upprätthållande av viktiga samhälleliga funktioner vid krisituationer inom sina respektive ansvarsområden (paragraf 24). Försvarsdepartementet har även i detta hänseende en central roll, då det samordnar krisberedskapsplaneringen.

Stor betoning läggs i beredskapslagen på den kommunala beredskapens organisation (3 kap). På samma sätt fokuserar 1997 års ”Bekendtgørelse om kommunernes styrelse under krise eller krig” på hur kommunerna ska styras i en kris- eller krigssituation.⁴¹ Lagen ger sålunda ganska knapphändig information om relationen mellan de högsta statsorganen vid en allvarlig kris.

Beslutsfattande och krishantering

Beredskapen på central nivå beskrivs i stället i ett flertal dokument utgivna av beredskapsstyrelsen, försvarsdepartementet och polisen. Regeringens krisledningsorganisation omfattar två kommittéer. Den högst ställda är regeringens säkerhetskommitté (Sikkerhedsudvalget), som består av statsministern, vice statsministern, försvarsministern, utrikesministern och justitieministern.⁴² Under

⁴⁰ Fallentin Nyborg, Klinge, Krunke och Rytter (2020).

⁴¹ Bekendtgørelse om kommunernes styrelse under krise eller krig.

⁴² <https://www.stm.dk/regeringen/regeringsudvalg/>.

denna finns tjänstemannakommittén för säkerhetsfrågor (Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål), i vilken departementscheferna (d.v.s. de högsta opolitiskt tillsatta tjänstemännen och därmed ministrarnas närmsta medarbetare) samt cheferna för polisens respektive försvarets underrättelsetjänster ingår. Den har en rådgivande funktion gentemot Sikkerhedsudvalget, där strategiska och politiska frågor diskuteras. Embedsmandsudvalget ska i en nödsituation hållas informerad av NOST (se nedan) och de aktuella departementen. Statsministerns stab kan inbjuda ytterligare departement att delta i bägge kommittéer.⁴³

Den nationella operativa staben, NOST, skapades 2005 och har en operativ och samordnande roll.⁴⁴ NOST ansvarar för att regeringen och andra aktörer hålls kontinuerligt informerade och ska ha en övergripande bild av den konkreta krishanteringen på olika nivåer. Staben samordnar myndigheters och andra aktörers krishantering. NOST leds av rikspolisens och innefattar polisens respektive försvarets underrättelsetjänster, försvarsstaben, beredskapsstyrelsen, utrikesdepartementet, hälsovårdsstyrelsen och transportstyrelsen.⁴⁵

Statsmakternas krisberedskap baserar sig på de sju centrala principerna sektorsansvar, likhet, närhet (subsidiaritet), samarbete, försiktighet, flexibilitet och riktning:

- Sektorsansvar innebär att departementen förblir ansvariga inom sina respektive sakområden.
- Likheter är att krishanteringen kvarstår i kontinuitet med och i mesta möjliga mån liknar ordinära besluts- och operativa förfaranden.
- Närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå.
- Samarbetsprincipen förutsätter att olika myndigheter arbetar tillsammans både med krisberedskap och krishantering.
- Försiktighetsprincipen manar till att man, i ett initialt skede då informationen tenderar att vara ofullständig, säkerställer en högre, snarare än för låg, beredskapsnivå.
- Flexibilitet innebär att strukturen för krishantering ska kunna anpassas om så är nödvändigt.
- Riktning, slutligen, innebär att alla åtgärder är vägleda av klara målsättningar.⁴⁶

Tillämpning

NOST har samman kallats ett antal gånger sedan 2005, till exempel efter terrorattackerna i Köpenhamn år 2015, vid stora toppmöten såsom COP15 och vid extrema vädersituationer – svår torka, allvarliga stormar, stormfloder osv. Tsunamin på Grönland 2017 och vulkanutbrott på Island har också föranlett ett sammankallande av

⁴³ Beredskapsstyrelsen (2019, 2021).

⁴⁴ "Den nationale operative stab (NOST)" <https://politi.dk/om-politiet/samarbejde/den-nationale-operative-stab-nost>.

⁴⁵ Beredskapsstyrelsen (2019, 2021).

⁴⁶ Beredskapsstyrelsen (2021), s. 5.

NOST.⁴⁷ Under 2022 sammankallades NOST i samband med läckorna från Nord Stream 2-ledningarna i Östersjön.⁴⁸

Källor

Bekendtgørelse om kommunernes styrelse under krise eller krig BEK nr 841 af 11/11/1997 <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1997/841>

Beredskabsloven LBK nr 314 af 03/04/2017
<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2017/314>

Brøndum, Christian (2015) "Da den store alarmknap blev trykket i bund" *Berlingske* 17 februar <https://www.berlingske.dk/samfund/da-den-store-alarmknap-blev-trykket-i-bund>

Beredskabsstyrelsen (2021) "Crisis Management in Denmark"
<https://www.brs.dk/globalassets/brs---beredskabsstyrelsen/dokumenter/krisestyling-og-beredskabsplanlagning/2021/-crisis-management-in-denmark-.pdf>

Beredskabsstyrelsen (2019) Retningslinjer for Krisestyling
https://www.brs.dk/globalassets/brs---beredskabsstyrelsen/dokumenter/krisestyling-og-beredskabsplanlagning/2020/-retningslinjer_for_krisestyling-.pdf

"Den nationale operative stab (NOST)" <https://politi.dk/om-politiet/samarbejde/den-nationale-operative-stab-nost>

Fallentin Nyborg, Anne Mette; Klinge, Sune; Krunke, Helle och Rytter, Jens Elo (2020) "Covid-19 and Emergency Laws in Denmark" <https://svjt.se/svjt/2020/1098>

Fischer, Nana (2022) "Statens krisestab er samlet for at drøfte gaslækager i Østersøen" DR 27 september <https://www.dr.dk/nyheder/seneste/statens-krisestab-er-samlet-droefte-gaslaegkager-i-oestersoen>

Försvarsdepartementet "The Danish Crisis Management System"
<https://www.fmn.dk/en/topics/national-tasks/the-danish-crisis-management-system/>

Lange Olsen, Theis (2018) "Storme, terror og tørke: Stort krisberedskab samler tråde og rådgiver regeringstop" 26 juli DR <https://www.dr.dk/nyheder/indland/storme-terror-og-toerke-stort-krisberedskab-samler-traade-og-raadgiver-regeringstop>

⁴⁷ Lange Olsen (2018), Brøndum (2015).

⁴⁸ Fischer (2022).

3.3 Finland

Bakgrund

I den finska grundlagen, liksom i de flesta nordiska grundlagar, sägs mycket lite om undantagsförhållanden. Förutom stadganden om hur och vilka undantag som får göras från de mänskliga rättigheterna vid väpnat angrepp och "andra i lag angivna undantagsförhållanden" (paragraf 23) finns inga ytterligare regler för nödtillstånd i konstitutionen. Till skillnad från Danmark och Norge finns inom finsk rättskultur ingen nödrätt.⁴⁹

Allvarliga kriser regleras i stället i Beredskapslagen och i Lagen om försvarstillstånd. Beredskapslagen från 2011 har genomgått ett flertal ändringar. Senast reviderades den "synnerligen brådsakande" våren 2022 i fråga om hybridhot, påkallat av Rysslands invasion av Ukraina.⁵⁰ Denna snabbrevidering kommer att följas av en total reformering av lagen, som beräknas vara klar för riksdagsbehandling hösten 2025.⁵¹ Beredskapslagen kritiserades från olika håll under Coronakrisen. En mer generell kritik, som också riktades mot den föregående versionen av lagen, är att den inte är helt förenlig med grundlagen.⁵² Lagen om försvarstillstånd har inte varit föremål för kritik i samma utsträckning; den har hittills inte använts.

Lagstiftning

Beredskapslagen definierar följande undantagsförhållanden (paragraf 3): 1) ett mot Finland riktat väpnat angrepp eller annat angrepp som kan jämföras med ett sådant 2) ett mot Finland riktat avsevärt hot om väpnat angrepp eller om angrepp som kan jämföras med ett sådant, om avvärdandet av verkningarna av hotet så kräver, 3) sådana synnerligen allvarliga händelser eller hot mot befolkningens försörjning eller mot grunderna för landets näringsliv som innebär en väsentlig risk för samhällets vitala funktioner, 4) en synnerligen allvarlig storolycka och förhållandena omedelbart efter den, 5) en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka, samt 6) sådant hot eller sådan verksamhet eller händelse mot eller sådana sammantagna konsekvenser av dessa för a) det allmännas beslutsförmåga, b) gränssäkerheten eller den allmänna ordningen och säkerheten, c) tillgången till nödvändiga tjänster inom social- och hälsovården eller räddningsväsendet, d) tillgången till energi, vatten, livsmedel, läkemedel eller andra nödvändiga nyttigheter, e) tillgången till nödvändiga betalnings- och värdepapperstjänster, f) funktionen hos samhällets kritiska trafiksystem, eller g) funktionen hos informations- och kommunikationstekniska tjänster eller informationssystem som upprätthåller de funktioner som avses i underpunkterna a–f som väsentligt och i stor skala hindrar eller lamslår nödvändiga samhällsfunktioner eller som på något annat till allvarlighetsgraden jämförbart sätt synnerligen allvarligt och väsentligt äventyrar samhällets

⁴⁹ Salminen 2020, s. 1.

⁵⁰ Justitiedepartementet "Beredskapslagen revideras".

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Salminen 2020.

funktionsförmåga eller befolkningens livsbetingelser. Punkt 5 tillkom i den nya Beredskapslagen från 2011⁵³ och punkt 6 tillkom år 2022 (se ovan).

Om statsrådet, d.v.s. regeringen, i samverkan med republikens president konstaterar att undantagsförhållanden råder, kan det utfärda en s.k. ibruktagningsförordning. En sådan förordning utfärdas för en viss tid, dock högst sex månader. Förordningen ska klargöra vilka av beredskapslagens befogenheter som får utövas samt det geografiska tillämpningsområdet. Ibruktagningsförordningen ska omedelbart föreläggas riksdagen som kan anta, ändra eller upphäva den (paragraf 6). Om det inte är möjligt att invänta riksdagens beslut utan att avsevärt äventyra lagens syfte, kan det genom förordning av statsrådet föreskrivas att bestämmelserna ska tillämpas omedelbart. En sådan förordning får utfärdas för högst tre månader och ska genast föreläggas riksdagen. Om förordningen inte har förelagts riksdagen inom en vecka förfaller den. Förordningen ska upphävas helt eller delvis om riksdagen så beslutar (paragraf 7). En förlängning är möjlig med högst sex månader åt gången med riksdagens medgivande (paragraf 8, se också paragraf 9). Statsrådet kan fatta beslut i enlighet med riksdagens ibruktagningsförordning. Detta innebär i regel att statsrådet utfärdar så kallade tillämpningsförordningar, vilka ska granskas av riksdagen.⁵⁴

De ytterligare befogenheter som enligt beredskapslagen kan komma ifråga vid undantagsförhållanden är omfattande och gäller centrala delar av samhällets funktioner: (a) finansmarknaden och försäkringsverksamheten (4 kap); (b) produktion och distribution av nyttigheter samt energiförsörjningen (5 kap); (c) reglering av byggande och byggprodukter (6 kap); (d) reglering av bostadsbeståndets användning (7 kap); (e) social trygghet (8 kap); (f) elektroniska data- och kommunikationssystem och posttjänster (9 kap); (g) transporter och reglering av flytande bränslen (10 kap); (h) social- och hälsovård (11 kap); (i) skötseln av statsfinanserna (12 kap); (j) offentlig- och privaträttsliga anställningsförhållanden (13 kap); (k) arbetsplikt (14 kap); (l) organisering av förvaltningen (15 kap); (m) den militära försvarsberedskapen (16 kap); (n) befolkningskydd och evakuering (17 kap) och (o) gränssäkerhet samt den allmänna ordningen och säkerheten (17 a kap).

Dessa befogenheter får utövas endast om situationen inte kan bemästras med hjälp av myndigheternas normala befogenheter; principerna om nödvändighet och proportionalitet i utövandet av de extra befogenheterna understryks (paragraf 4). Vilka av beredskapslagens paragrafer som aktiveras beror med andra ord på krisens art och omfattning.

Lagen om försvarstillstånd tillämpas ”för tryggnad av självständigheten och upprätthållande av rättsordningen” i fall av ”krig som riktar sig mot Finland samt under sådana med krig jämställbara interna störningar som inbegriper våld och allvarligt påverkar upprätthållandet av allmän ordning och som syftar till att upphäva eller ändra det grundlagsenliga statsskicket” (paragraf 1).

⁵³ Salminen 2020.

⁵⁴ Salminen 2020.

Presidenten förordar införande och förlängning av försvarstillstånd. En förordning om införande ges för viss tid, dock högst tre månader. I förordningen bestäms vilka av lagens stadganden som ska tillämpas och deras geografiska tillämpningsområde. Förordningen ska genast föreläggas riksdagen och upphävs om riksdagen så beslutar. Om förordningen inte har förelagts riksdagen inom en vecka förfaller den (paragraf 3). Försvarstillstånd kan förlängas av presidenten högst ett år i taget (paragraf 4). Förlängningsförordningen skall genast föreläggas riksdagen, som fattar beslut om eventuella ändringar, upphävande och tillämpningstid (paragraf 5). När försvarstillståndet upphör ska de beslut som har fattats med stöd av lagens kapitel 2 och 3 (se nedan) upphöra att gälla (paragraf 6).

Lagen om försvarstillstånd, kapitel 2, möjliggör följande restriktioner i de individuella fri- och rättigheterna: restriktioner i rörelsefriheten eller skyddsförvar av en individ som "på giltiga grunder med sannolikhet kan misstänkas göra sig skyldig till högförräderi eller landsförräderi eller till något annat brott som är ägnat att skada eller äventyra rikets försvar eller säkerhet" (paragraferna 8 och 9). Statsrådet kan under vissa förutsättningar förbjuda en förening, sammanslutning eller stiftelse att fortsätta sin verksamhet (paragraf 10). Mötesfriheten kan begränsas (paragraf 11) och utgångsförbud och censur införas (paragraferna 12–14). Upplivningsplikt och publiceringsskyldighet kan instiftas. I lagen betonas principerna om proportionalitet, icke-diskriminering, fortsatt respekt för internationella fördrag och allmänt erkända folkrättsliga regler.

Vid ett försvarstillstånd kan den ekonomiska verksamheten regleras för att trygga försvarsmaktens och civilbefolkningens försörjning (3 kap). Detta innefattar bl.a. produktionsplikt, arbetsplikt, konfiskation av egendom tillhörande fientlig stats medborgare, överlåtandeplikt gällande förnödenheter, drivmedel, maskiner och privata kommunikationsmedel, förbud mot export av kommunikationsmedel och rätten att tillverka dessa. Beslut får överklagas och rätten till ersättning stadfästas (paragraferna 37 och 38).

Beslutsfattande och krishantering

"Samhällets vitala funktioner" utgör ett centralt begrepp i krisberedskapen och omfattar sju aspekter: ledning av staten; EU- och internationell verksamhet; landets försvarsförmåga; den inre säkerheten; ekonomi, infrastruktur och försörjningsförmåga; befolkningens handlingsförmåga och service samt mental kristållighet.⁵⁵ Dessa funktioner ska säkerställas i enlighet med den finska beredskapens samverkansmodell kallad "övergripande säkerhet".

Statsrådet och behöriga myndigheter på statlig och kommunal nivå ska vid kris- eller undantagstillstånd så långt det är möjligt fungera på samma sätt som under normala förhållanden. Enligt beredskapslagen är de ansvariga för krisberedskapen och ska säkerställa att uppgifterna sköts så väl som möjligt också under undantagsförhållanden

⁵⁵ Statsrådet 2012, s. 7, Statsrådet 2017 kap 3.

(paragraf 12). Förberedelserna leds och övervakas av statsrådet och respektive ministerium (paragraf 13).

I en nödsituation ansvarar statsrådets kansli för att ta fram en komplett och kontinuerligt uppdaterad lägesbild. Kansliet är också ansvarigt för samordningen av krishanteringen. Vid en nödsituation sammankallar behörigt ministerium eller statsrådets kansli ett extra beredskapschefsmöte. Ministeriet leder verksamheten i enlighet med beredskapsplanerna och vid behov ministeriernas samarbete. För att säkerställa en god samordning är sammanträden i andra sammansättningar också möjliga. Arbetet med de utrikespolitiska följderna av en kris leds av presidenten i samarbete med statsrådet.⁵⁶ Säkerhetskommittén (tidigare Säkerhets- och försvarskommittén) bistår statsrådet och ministerierna i samordningen av beredskapen vad gäller den övergripande säkerheten och har inte någon ledande eller styrande roll i kris- eller undantagssituationer.

I denna modell understryks en global syn på krisberedskap och krishantering, med betoning på aktörer utanför den centrala beslutsnivån:

Styrkan hos den finländska samarbetsmodellen för övergripande säkerhet är att den omfattar alla nivåer och aktörer i samhället. Förutom statsförvaltningen, myndigheterna, näringslivet, landskapen och kommunerna utgör universitet och forskningsinstitut, organisationer, sammanslutningar och individer ett nätverk för den övergripande säkerheten...⁵⁷

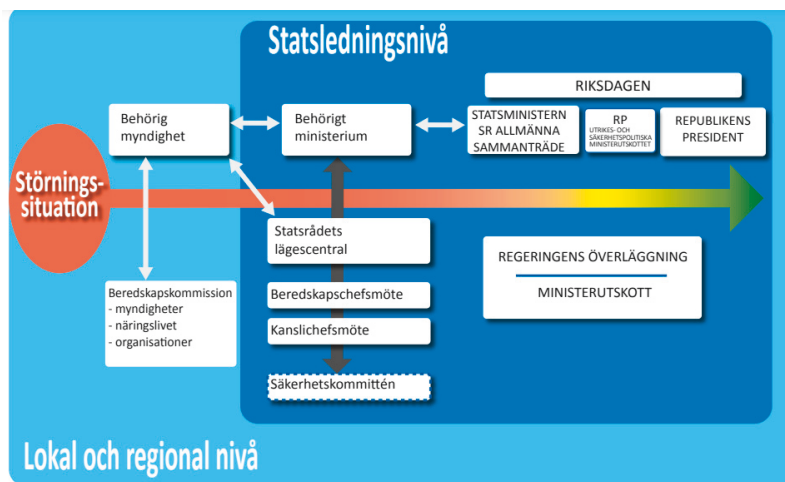


Fig. 1 Ledningsmodell i krissituationer (källa: Statsrådet 2017)

⁵⁶ Statsrådet 2017, s. 15–16 och del 2.1.

⁵⁷ Säkerhetskommittén "Säkerhetsaktörer", Statsrådet 2017, s. 7.

Tillämpning

På grund av Coronapandemin rädde undantagsförhållanden i enlighet med beredskapslagen under perioderna 16 mars–16 juni 2020 och 1 mars–27 april 2021, eftersom statsrådet fann att situationen inte kunde bemästras enbart med hjälp av normala befogenheter.⁵⁸ Dessa två tillfällen var de första då beredskapslagen togs i bruk.⁵⁹ Vid övriga tidpunkter hanterades Coronakrisen bl.a. enligt lagen om smittsamma sjukdomar och gränsbevakningslagen.⁶⁰

Källor

Beredskapslag 29.12.2011/1552

<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2011/20111552>

Forss, Henri (2020). "Coronakrisen visar på bristerna i beredskapslagen – 'Den kommer garantera att ses över'" *Hufvudstadsbladet* 3 April

<https://www.hbl.fi/artikel/42badfc9-15ca-4f10-a812-74ec22a67664>

Inrikesministeriet (2017). "Ett bra liv – en trygg vardag Statsrådets principbeslut om strategin för den inre säkerheten 5.10.2017"

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160223/sisaisenturvallisuuden-strategia-sv-verkkoversio.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Justitiedepartementet "Beredskapslagen revideras"

<https://oikeusministerio.fi/sv/beredskapslagen-revideras>

Lag om försvarstillstånd 22.7.1991/1083

<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1991/19911083>

Salminen, Janne (2020). Finsk krishantering i fredstid – beredskapslagen tillämpas för första gången <https://svjt.se/svjt/2020/1116>

Statsrådet (2017) "Säkerhetsstrategi för samhället: Statsrådets principbeslut" Utfärdat i Helsingfors 2.11.2017 https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/04/YTS_2017_svenska.pdf

Statsrådet (2012) "Statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten" Utfärdat i Helsingfors den 5 december 2012

<https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1210166/periaatepaatos-kokonaisturvallisuudesta-sv.pdf/a6d648c2-ff97-4376-ab7c-60095b7efede/periaatepaatos-kokonaisturvallisuudesta-sv.pdf>

<https://valtioneuvosto.fi/sv/information-om-coronaviruset/undantagsforhallanden>

Statsrådet "Undantagsförhållanden" <https://valtioneuvosto.fi/sv/information-om-coronaviruset/undantagsforhallanden>

⁵⁸ Statsrådet "Undantagsförhållanden".

⁵⁹ Forss (2020).

⁶⁰ Statsrådet "Undantagsförhållanden".

Säkerhetskommittén "Säkerhetsstrategin för samhället 2017"
<https://turvallisuuskomitea.fi/sv/sakerhetsstrategi-for-samhallet/>

Säkerhetskommittén "Säkerhetsaktörer"
<https://turvallisuuskomitea.fi/sv/sakerhetsstrategi-for-samhallet/sakerhetsaktorer/>

3.4 Frankrike

Bakgrund

Det franska konstitutionella systemet omfattar, som framgår av del två ovan, två typer av nödtillstånd: extraordinära befogenheter och belägringstillstånd. Extraordinära befogenheter har länge varit relativt kontroversiella, då de ger presidenten i stort sett total makt på vad kritiker ansett vara vaga grunder. Belägringstillstånd, som är tänkt att användas vid internationella väpnade konflikter och väpnade uppror, har inte debatterats på samma sätt. Förutom extraordinära befogenheter och belägringstillstånd regleras två typer av nödtillstånd genom ordinär lagstiftning. Dessa är undantagstillstånd och, sedan år 2020, sanitärt undantagstillstånd. Undantagstillstånd regleras i en lag som instiftades 1955, d.v.s. innan införandet av Femte republiken,⁶¹ och har undergått ett flertal ändringar, inte minst under det senaste årtiondet. Bland annat ändrades den i all hast fem dagar efter 2015 års terrorattacker. Även lagen om sanitärt undantagstillstånd har, fastän den är betydligt nyare, varit föremål för justeringar.⁶²

Efter 2015 års terrorattacker planerades en ny konstitutionell lag "till skydd för nationen". Ett av lagens syften var att ge undantagstillståndet konstitutionell status. Lagen debatterades häftigt i Frankrike och var även föremål för ett detaljerat utlåtande från Venedigkommissionen.⁶³ I slutändan antogs den aldrig. I stället tillkom 2017 års lag för förstärkande av den inhemska säkerheten och kampen mot terrorismen. Stiftandet av denna lag satte punkt för det undantagstillstånd som rått i Frankrike sedan 2015 års terroristdåd.⁶⁴ Inte heller denna lag har varit okontroversiell. Enligt kritikerna innebär den nya lagen att bestämmelser som vanligtvis associeras med undantagstillstånd nu blivit en del av den vanliga lagstiftningen och sålunda permanentats.⁶⁵

Lagstiftning

Då grundlagstexten gällande extraordinära befogenheter inte har ändrats sedan 2008 års rapport diskuteras den inte närmare här: i stället hänvisas till rapportens landsstudie över Frankrike. Detsamma gäller de relevanta delarna av den franska

⁶¹ Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

⁶² Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

⁶³ Venedigkommissionen (2016). Opinion On the Draft Constitutional Law on "Protection of the Nation" of France.

⁶⁴ Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

⁶⁵ Maison och Mamoudy (2018) ; Vie publique "État d'urgence et autres régimes d'exception (article 16, état de siège)".

försvarslagen som kodifierar belägringstillstånd; dessa har på det hela taget förblivit desamma sedan 2004.⁶⁶

Enligt lagen om undantagstillstånd kan regeringen genom dekret utfärda undantagstillstånd i hela eller delar av landet antingen vid omedelbar fara härrörande från allvarliga angrepp på den allmänna ordningen eller vid ett allmänt katastrofläge (*calamité publique*). Ett beslut om förlängning utöver de tolv första dagarna fattas av parlamentet genom lag (paragraferna 1–2). Om regeringen avgår eller parlamentet upplöses upphör denna förlängningslag att gälla efter femton dagar (paragraf 4). Enligt ett tillägg från 2015 ska parlamentets kamrar utan försening informeras om regeringens åtgärder under ett undantagstillstånd. Kamrarna har rätt att begära ytterligare information som en del i granskningen och utvärderingen av åtgärderna.

Ett undantagstillstånd innebär att de civila myndigheternas, speciellt inrikesministeriets och prefekternas⁶⁷, befogenheter utökas.⁶⁸ Följande restriktioner får införas av inrikesministern och prefekterna: förbud mot demonstrationer, parader, korteger och möten på allmän plats; förbud mot vissa offentliga sammankomster och stängning av allmänna mötes- och gudstjänstlokaler. Ett införande av skyddszoner möjliggörs, liksom blockering av webbsidor som uppmanar till eller försvarar terrorhandlingar. Möjligheten att införa andra typer av censur, som tidigare fanns i lagen, upphävdes i och med 2015 års ändringar.⁶⁹ Husarrest, vistelseförbud, husrannsakan, och rekvisitioner på inrikesministerns och prefekternas order möjliggörs också.

Beslutsfattande och krishantering

I en allvarlig krissituation kan premiärministern aktivera en interministeriell krisenhet (*cellule interministérielle de crise, CIC*) och ge den operationella ledningen till en minister, vald utifrån krisens art. Vanligtvis handlar det vid en intern kris om inrikesministern eller vid en internationell kris om utrikesministern. CIC består av representanter för de berörda ministerierna samt experter eller andra relevanta aktörer.⁷⁰

CIC består av fyra enheter. Situationsenheten ansvarar för framtagandet av lägesrapporter och analyser av krisens uppkomst. Framförhållningssenheten ("la cellule anticipation") har till uppgift att ta fram scenarier för hur krisen kan komma att utvecklas. Beslutsenheten fattar beslut på basis av förslag från situationsenheten och framförhållningssenheten. Kommunikationsenheten, slutligen, ansvarar för kommunikationen med och rekommendationer till allmänheten.⁷¹

⁶⁶ Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: France".

⁶⁷ Prefekterna är inom det franska systemet statens representanter på lokal nivå.

⁶⁸ Vie publique "État d'urgence et autres régimes d'exception (article 16, état de siège)".

⁶⁹ Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: France".

⁷⁰ Gouvernement français "Le processus de gestion de crise".

⁷¹ Gouvernement français "Le processus de gestion de crise".

Krisberedskapen är organiserad enligt sektoriella planer utarbetade på nationell och lokal nivå; dessa uppdateras kontinuerligt. Varje plan motsvarar en specifik risk eller ett specifikt hot.⁷² Den kanske mest kända är "plan Vigipirate", vars uppgift är att förebygga och hantera terrorhot. Planerna utvecklas under ledning av generalsekretariatet för försvar och nationell säkerhet (Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, SGDSN).⁷³

Tillämpning

Grundlagens paragraf 16 har använts bara en gång: år 1961 efter kuppörsöket mot dåvarande presidenten Charles de Gaulle.⁷⁴ Bestämmelserna om belägringstillstånd har hittills aldrig tagits i bruk.⁷⁵

Lagen om undantagstillstånd har tillämpats ett flertal gånger:⁷⁶ den användes i nästan två år efter 2015 års terrorattacker, mellan 14 november 2015 och 1 november 2017, då lagen för förstärkandet av den inhemska säkerheten och kampen mot terrorismen trädde i kraft.

Under Coronakrisen använde regeringen sig inte av lagen om undantagstillstånd. I stället antogs, som nämnts ovan, i mars 2020 en ny lag om sanitärt nödläge ("état d'urgence sanitaire").⁷⁷

Källor

Code de la défense

<https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071307/>

Gouvernement français "La préparation de l'état face aux risques"

<https://www.gouvernement.fr/risques/la-preparation-de-l-etat-face-aux-risques>

Gouvernement français "Le processus de gestion de crise"

<https://www.gouvernement.fr/risques/le-processus-de-gestion-de-crise>

Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT00000695350>

Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000035932811>

Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041746313/>

⁷² Gouvernement français "La préparation de l'état face aux risques".

⁷³ Gouvernement français "La préparation de l'état face aux risques".

⁷⁴ Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: France".

⁷⁵ Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: France".

⁷⁶ Se landsstudien I 2008 års rapport.

⁷⁷ Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: France".

Maison, Rafaele och Mamoudy, Olga (2018) *Autour de l'état d'urgence français : le droit politique d'exception, pratique nationale et sources internationales*, Paris, Institut universitaire Varenne

Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: France".
<https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/FRA-E.htm>

Venedigkommissionen (2016). Opinion On the Draft Constitutional Law on "Protection of the Nation" of France Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016) Strasbourg, 14 March Opinion No. 838/2016 CDL-AD(2016)006

Vie publique "État d'urgence et autres régimes d'exception (article 16, état de siège)" République française <https://www.vie-publique.fr/questions-reponses/269427-etat-durgence-et-autres-regimes-dexception-article-16-etat-de-siege>

3.5 Italien

Bakgrund

Italiens grundlag reglerar ett nödtillstånd, nämligen krigstillstånd. I enlighet med paragraf 78 har parlamentet befogenhet att utfärda krigstillstånd och ge nödvändiga maktbefogenheter till regeringen. I övrigt finns inga andra konstitutionellt reglerade nödtillstånd och konstitutionen säger inget mer om krigstillstånd än vad som återfinns i paragraf 78.

Konstitutionens paragraf 77.2–3 tillåter dock regeringen att på eget ansvar och i fall av utomordentlig nöd och brådska vidta tillfälliga åtgärder. Dessa ska framläggas parlamentet. Sådana åtgärder förlorar all rättslig verkan – även retroaktivt – om de inte införlivas i lagstiftningen inom sextio dagar genom en så kallad omvandlingslag.⁷⁸ Venedigkommissionens Observatory on emergency situations förklarar att vad som ansetts vara fall av utomordentlig nöd och brådska har varierat över tid:

The effective meaning of the words "extraordinary cases of necessity and urgency" has significantly varied from time to time. While in the first decade of the constitutional practice such cases designed public emergencies such as earthquakes or financial crisis, governments adopted later decree laws (namely the "temporary measures" as provided in Article 77) as ordinary means of legislation, with the effect of transforming the exception (or the emergency) into the rule.⁷⁹

Liknande kritik har framhållit att sådan lagstiftning använts för att genomföra neoliberala ekonomiska reformer⁸⁰ och att "legislating by statutory decrees is not at all extraordinary".⁸¹

⁷⁸ Cozzolino 2019 fotnot 4.

⁷⁹ Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Italy".

⁸⁰ Cozzolino 2019.

⁸¹ Civitarese Matteucci et al 2021.

Undantagstillstånd (*stato di emergenza*) regleras genom vanlig lagstiftning, i lagen om civilförsvaret från 1992, numera införd i ett lagdekret från 2018.⁸² Denna lagstiftning har använts relativt flitigt och diskuteras närmare nedan.

Lagstiftning

2018 års lagdekret om civilförsvaret skiljer mellan lokala, regionala och nationella nödlägen, vart och ett med olika modus operandi och ansvariga myndigheter.⁸³ Paragraf 7 skiljer sålunda mellan händelser som kan hanteras av enskilda myndigheter med hjälp av deras vanliga befogenheter, händelser som fordrar samarbete mellan olika myndigheter och användandet av extraordinära befogenheter samt, slutligen, landsomfattande händelser som kräver extraordinära befogenheter och åtgärder. Lagdekretets definition av civilförsvaret omfattar såväl olika typer av naturkatastrofer som katastrofer som orsakats av människor.⁸⁴

I enlighet med lagdekretet får regeringen, på förslag av premiärministern, införa undantagstillstånd i hela eller delar av landet. Ett sådant beslut kan utfärdas för en viss tid, dock högst 12 månader. Det kan förlängas en gång med ytterligare 12 månader (paragraf 24). Ett sådant beslut behöver inte godkännas av parlamentet. Vid ett undantagstillstånd kan myndigheterna utfärda regleringar som avviker från vanlig lagstiftning, men inte från konstitutionen.⁸⁵

Beslutsfattande och krishantering

I ett nödläge samordnar premiärministern och regeringen med civilförsvartsstyrelsen (*Dipartimento della protezione civile*); civilförsvartsstyrelsen är underställd premiärministern och har en central roll i krishantering. Civilförsvartsstyrelsen tillsätter för varje nationellt krisläge en tillfällig lednings- och kontrollenhet (*Direzione di Comando e Controllo, DiComaC*) som består av medlemmar från olika delar av förvaltningen.⁸⁶ Ytterligare speciella arbetsgrupper tillsätts efter behov.⁸⁷ Dessa kan ha stort inflytande på krishantering, såsom var fallet under Coronakrisen, då en nytillsatt enhet anses ha varit "den verkliga ledaren" i den första fasen av pandemin.⁸⁸ Regeringen kan dessutom utse en kommissionär som ansvarig för samordningsfrågor.⁸⁹

⁸² Decreto Legislativo n.1 del 2 gennaio 2018: Codice della protezione civile, Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Italy".

⁸³ Allegretti 2021.

⁸⁴ United Nations Environment Programme Law and Environment Assistance Platform "Abstract Legislative Decree 2 January 2018, n. 1 Civil Protection Code" <https://leap.unep.org/countries/it/national-legislation/legislative-decree-2-january-2018-n-1-civil-protection-code>.

⁸⁵ Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Italy".

⁸⁶ Allegretti 2021.

⁸⁷ Capano 2020.

⁸⁸ Capano 2020.

⁸⁹ Allegretti 2021.

Nöddekret utfärdas vanligen av en enskild minister, civilförsvarsstyrelsen eller statsministern.⁹⁰

De regionala och lokala nivåerna är av stor betydelse i krishanteringens då ansvaret för civilförsvaret i enlighet med konstitutionen delas mellan staten och regionerna, och den lokala nivån betonas särskilt i 2018 års lagdekret.⁹¹ Subsidiaritetsprincipen är sålunda grundläggande.

Civilförsvarsstyrelsen, i samarbete med regionerna och de autonoma provinserna, är också ansvarig för nationellt riskförebyggande arbete, planering och prognoser.⁹²

Tillämpning

Undantagstillstånd är relativt frekvent återkommande, något som en illustration över 2022 visar:⁹³ Undantagstillståndet som utfärdats med anledning av Coronaepidemin avslutades i månadsskiftet mars–april 2022.⁹⁴ Vid den tidpunkten var ett undantagstillstånd förorsakat av kriget i Ukraina redan i kraft. Under sommaren tillkom ett undantagstillstånd i fem regioner som drabbats av allvarlig torka. I november utfärdades undantagstillstånd på ön Ischia i södra Italien efter att ett jordskred förorsakat död och förödelse.

Källor

Allegretti, Umberto (2021). "Civil Protection: The Fight Against Earthquakes" in Domenico Sorace, Leonardo Ferrara, Ippolito Piazza (Eds) *The Changing Administrative Law of an EU Member State: The Italian Case* Springer

Aristei L, D'Ambrosio F, Villani L, Rossi MF, Daniele A, Amantea C, Damiani G, Laurenti P, Ricciardi W, Gualano MR, Moscato U. (2022) "Public Health Regulations and Policies Dealing with Preparedness and Emergency Management: The Experience of the COVID-19 Pandemic in Italy." *Int J Environ Res Public Health*. Jan 19;19(3):1091

Capano, Giliberto (2020) Policy design and state capacity in the COVID-19 emergency in Italy: if you are not prepared for the (un)expected, you can be only what you already are, *Policy and Society*, Volume 39, Issue 3

Civitarese Matteucci, S; Pioggia, A; Repetto, G; Tega, D; Pignataro, M; Celepija, M; Ferrara, L; Cavasino, E; Piazza, I (2021) "Italy: Legal Response to Covid-19", in Jeff King and Octávio LM Ferraz et al (eds), *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19* (OUP)

⁹⁰ Aristei et al 2022.

⁹¹ Allegretti 2021.

⁹² Allegretti 2021.

⁹³ Informationen i detta avsnitt är hämtad från pressartiklar i ledande nyhetsmedier.

⁹⁴ Det bör poängteras att Coronakrisen hanterades med en kombination av undantagstillstånd och brådskande lagstiftning i enlighet med konstitutionens paragraf 77 (se ovan) (Civitarese Matteucci 2020).

Civitarese Matteucci, S (2020) 'The Italian Response to Coronavirus and Constitutional Disagreement', UK Constitutional Law Blog (30 April)

<https://ukconstitutionallaw.org/2020/04/30/stefano-civitarese-matteucci-the-italian-response-to-coronavirus-and-constitutional-disagreement/>

Cozzolino, Adriano (2019) "Reconfiguring the state: executive powers, emergency legislation, and neoliberalization in Italy", *Globalizations*, 16:3, 336-352

Decreto Legislativo n.1 del 2 gennaio 2018: Codice della protezione civile
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/1/22/18G00011/sg>

United Nations Environment Programme Law and Environment Assistance Platform
"Abstract Legislative Decree 2 January 2018, n. 1 Civil Protection Code"
<https://leap.unep.org/countries/it/national-legislation/legislative-decree-2-january-2018-n-1-civil-protection-code>

Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Italy"
<https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/ITA-E.htm>

3.6 Norge

Bakgrund

Nödlagen regleras ytterst knapphändigt i den norska grundlagen. Paragraferna 25 och 101 stipulerar att regeringen inte har rätt att använda militärmakt mot invånarna förutom om en folksamling stör den allmänna ordningen och inte omedelbart upplöses efter det att "de lovbestemmelser som angår opprør, tre ganger høyt og tydelig er opplest for forsamlingen" av de civila myndigheterna. Dessutom förordas i grundlagen att stortinget i allmänhet sammanträder i rikets huvudstad, förutom om kungen "på grunn av overordentlige omstendigheter, for eksempel fiendtlig innfall eller smittsom syke" väljer en annan stad i riket (paragraf 68). I övrigt finns inga regleringar gällande nödlagen i den norska grundlagen.

I stället regleras nödlagen i Beredskapsloven från 1950 och 2017 års Samfunnsikkerhetsinstruks. En s.k. Krisefullmaktslov var under beredning när Coronapandemin utbröt,⁹⁵ och viktiga delar av lagförslaget inkorporerades i stället i den s.k. Koronalovent, en tillfällig lag som var i kraft mellan slutet av mars och slutet av maj 2020.⁹⁶

Nödrätten är fortfarande en del av den norska rättstraditionen, även om den debatteras kontinuerligt, främst med avseende på rättsstatlighet, mänskliga rättigheter och dess förhållande till den norska grundlagen. Krisefullmaktsloven utgjorde ett försök att

⁹⁵ Letvik 2020.

⁹⁶ LOV-2020-03-27-17.

stärka ett lagbaserat tillvägagångssätt vid nödsituationer, och på detta sätt minimera behovet av att använda sig av den extra-konstitutionella nödrätten.⁹⁷

Lagstiftning

Beredskapslagen från 1950⁹⁸ reglerar beslutsfattande, maktfördelning och mobilisering av resurser vid krig, krigsfara och hot mot statens oavhängighet och territorium (paragraferna 3, 7, 15). Om Stortinget p.g.a. krig inte kan samlas övertar kungen den lagstiftande makten, dock begränsad till sådana åtgärder som krävs för att tillvarata landets intressen (nationens säkerhet, den allmänna ordningen, folkhälsan, tillgången till förnödenheter och skyddet av allmän och privat egendom) (paragraf 1). Kungen förblir ansvarig gentemot Stortinget som måste delges dess lagar så snart som möjligt. Stortinget har makten att upphäva lagarna (paragraf 3) och de upphävs automatiskt efter Stortingets första officiella sammanträde (paragraf 2). Smärre ändringar av beredskapslagen har gjorts sedan 2008 års rapport skrevs. Regler för tillämpning av påföljder i paragraf 19 ändrades 2015, paragraf 11 upphävdes 2017 och 2021 infördes könsneutrala yrkesbeteckningar.

Arbetet med krisefullmaktsloven påbörjades med tillsättningen av en utredning år 2018. Meningen var att ge regeringen möjlighet att åsidosätta den normala kompetensfördelningen ("supplere, utfylle eller fravike annen lovgivning på tvers av sektorer") i krissituationer som inte täcks av beredskapslagen.⁹⁹ Dessa definieras som extraordinära lägen som "vil sette den alminnelige beredskap under et slikt press at [[äget] ikke lenger kan håndteres innenfor ordinære rammer."¹⁰⁰ Till sådana lägen hör naturkatastrofer, olyckor, pandemier, flyktingkatastrofer och infrastrukturkollaps.

Lagförslaget presenterades 2019. Enligt förslaget skulle kungen, i samarbete med regeringen, ha makten att aktivera krisfullmaktslagen.¹⁰¹ Ett sådant beslut måste föreläggas parlamentet inom tio dagar och en minoritet på minst en tredjedel av dess ledamöter skulle haft möjlighet att upphäva lagen. En maximal tidsgräns för aktivering av lagen sattes till sex månader.¹⁰²

Beslutsfattande och krishantering

Krishanteringen omstrukturerades år 2017 i och med ikraftträdandet av den nya "samfunnssikkerhetsinstruksen".¹⁰³ De tre tidigare huvudprinciperna ansvar, likhet och närhet finns kvar, men kompletteras av en fjärde princip, samarbete:

⁹⁷ Letvik 2020.

⁹⁸ LOV-1950-12-15-7.

⁹⁹ NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer.

¹⁰⁰ Ibid, s. 19.

¹⁰¹ Ibid, s. 22.

¹⁰² Ibid, s. 22.

¹⁰³ FOR-2017-09-01-1349.

- Ansvarsprinciplen betyder att myndigheternas ansvarsområden förblir desamma också i en krissituation;
- Likhetsprinciplen innebär att organisationen vid en kris i största möjliga mån ska förbli densamma;
- Närhetsprinciplen understryker att kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå, organisatoriskt och geografiskt;
- Samarbetsprinciplen poängterar varje statlig aktörs ansvar att samarbeta med andra relevanta aktörer i krisförebyggande, krisberedskaps- och krishanteringssyfte.¹⁰⁴

Regeringen har det övergripande politiska ansvaret för krisberedskap och krishantering, medan varje departement ansvarar för kontinuerlig riskanalys, datainsamling och införandet av krisåtgärder inom sina ansvarsområden. Vid mer komplexa krissituationer verkar Kriserådet som samordnande organ under regeringen. Kriserådet består av regeringsråd vid statsministerns kansli, departementsråd vid justitie och beredskaps-, försvars- och socialdepartementen samt utrikesråd vid utrikesdepartementet. Andra departement kan införlivas vid behov.

Sedan terrorattackerna i Oslo och på Utøya leder justitie- och beredskapsdepartementet vanligtvis kriserådet vid civila nationella kriser.¹⁰⁵ I annat fall leds arbetet av det departement inom vars mandat och expertis krisen faller. Leddepartementet stöds av ett permanent sekretariat, Krisestøtteenheten.

Tillämpning

Kriserådet har aktiverats ett antal gånger sedan det tillkom år 2005 som en följd av 2004 års tsunami i södra och sydöstra Asien.¹⁰⁶ Tröskeln för ett sammankallande är tänkt att vara relativt låg. Kriserådet spelade en viktig roll efter 2011 års terrorattacker och aktiverades i början av Covid-19 pandemin. Dock fann en utredning från 2021 av regeringens pandemihantering att rådets roll i krishanteringen varit mindre central än vad som väntats. En anledning till detta var regeringens beslut att tillsätta en särskild Coronakommitté i mars 2020.¹⁰⁷

Källor

FOR-2017-09-01-1349 Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen) <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2017-09-01-1349>

¹⁰⁴ "Hovedprinsipper i beredskapsarbeidet" <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet/id2339996/>.

¹⁰⁵ "Kriserådet" i *Store norske leksikon*.

¹⁰⁶ St.meld. nr. 37 (2004–2005) "Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering".

¹⁰⁷ NOU 2021: 6, s. 211.

“Hovedprinsipper i beredskapsarbeidet” Justis- og beredskapsdepartementet
<https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet/id2339996/>

Letvik, Tore (2020) “Lov-Norge var i ferd med å ruste seg for kriser da krisen traff”
Juristen <https://juristen.no/nyheter/2020/09/lov-norge-var-i-ferd-med-%C3%A5-ruste-seg-kriser-da-krisen-traff>

LOV-2020-03-27-17, Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven)
<https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/2020-03-27-17?q=koronaloven>

LOV-1950-12-15-7 Lov om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold [beredskapsloven] <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1950-12-15-7>

“Kriserådet” i *Store norske leksikon* <https://snl.no/Kriser%C3%A5det>

NOU 2021: 6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien: Rapport fra Koronakommisjonen
<https://www.regjeringen.no/contentassets/5d388acc92064389b2a4e1a449c5865e/nou/pdfs/nou202120210006000dddpdfs.pdf>

NOU 2000: 24 Et sårbart samfunn — Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet.

NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-13/id2654109/?ch=2>

NOU 1995: 31 Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser.

St.meld. nr. 37 (2004–2005) “Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering” <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-37-2004-2005-/id198889/?q=kriser%C3%A5d&ch=1#kap1-1>

3.7 Schweiz

Bakgrund

Schweiziska beslutsfattare har avsiktligt valt att inte reglera undantagstillstånd vare sig på grundlagsnivå eller i ordinär lagstiftning.¹⁰⁸ Grundlagen är tänkt som ett dokument för fredliga förhållanden, ett *Schönes-Wetter-Programm*, som det har uttryckts.¹⁰⁹ Den i mångt och mycket extra-konstitutionella nödrätten (*Notrecht; droit de nécessité*) tillåter

¹⁰⁸ Kley 2020, Venedigkommissionen “Observatory on emergency situations: Switzerland”, se också 2008 års rapport.

¹⁰⁹ Hottelier 2021, s. 601.

i stället att undantagstillstånd utfärdas när statens fortsatta existens eller dess befolknings överlevnad hotas, t.ex. vid krig eller särdeles allvarlig naturkatastrof:

Regeringen har inte bara rätt, men är också skyldig att agera utanför alla konstitutionella ramar i en nödsituation som hotar landets själva existens; dock kan de grundläggande rättigheterna inte i något fall begränsas...¹¹⁰

I sådana situationer överförs parlamentets makt till regeringen, antingen automatiskt i det fall parlamentet inte kan samlas, annars genom parlamentsbeslut.¹¹¹ Myndigheterna får när nödrätten åberopats göra avsteg från grundlagen, dock med undantag för *jus cogens* bestämmelser, humanitär rätt samt EKMR paragraf 15.2.¹¹² Som nämns ovan är kärnan i de mänskliga rättigheterna okränkbar enligt den schweiziska grundlagen.

Det finns dock, som framgår av del 2 ovan, vissa grundlagsparagrafer som behandlar nödlägen utan att dessa utgör grunden för ett specifikt nödtillstånd.¹¹³ Dessa diskuteras närmare nedan.

Lagstiftning

Som nämnts finns inget nödtillstånd i egentlig mening, varken i konstitutionen eller i annan lagstiftning; detta är resultatet av aktiva val gjorda över många årtionden av schweiziska lagstiftare (se 2008 års studie för ytterligare detaljer).

Däremot får regeringen, i enlighet med konstitutionen, vid oroligheter som allvarligt hotar den allmänna ordningen eller den externa eller interna säkerheten fatta beslut och anta förordningar för att komma till rätta med situationen (paragraf 185.3). Sådana förordningar behöver inte vara förankrade i lag. De måste vara tillfälliga och upphör att gälla efter sex månader om de inte förankrats i lag.¹¹⁴ Dessa förordningar har använts i en rad sammanhang, som till exempel under 2008 års finanskris och i samband med ett rättsfall där schweiziska medborgare stod anklagade för kärnvapenspridning.¹¹⁵ Användningsområdena visar att det i praktiken inte handlar om något nödtillstånd.

Parlamentet har också möjlighet att stifta brådskade federala lagar i enlighet med grundlagens paragraf 165. Dessa träder i kraft omedelbart och kan strida mot grundlagen, men har då en giltighetstid på ett år utom i det fall de bekräftas genom folkomröstning. Som påpekats av schweiziska jurister kan denna regel användas som stöd för ett parlamentariskt godkännande av nödrätten.¹¹⁶

Konstitutionen reglerar också hur försvarsmakten kan användas när de civila myndigheterna står inför en exceptionell situation. Den preciserar dessutom på vilka

¹¹⁰ Parlement suisse "Lexique du parlement: droit de nécessité", författarens översättning.

¹¹¹ Hottelier 2021, s. 580.

¹¹² Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Switzerland".

¹¹³ Bernard 2020.

¹¹⁴ Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Switzerland". Sexmånadersreglen tillkom år 2011.

¹¹⁵ Parlement suisse "Lexique du parlement: droit de nécessité".

¹¹⁶ Bernard 2020, s. 13.

sätt konfederationen kan ingripa, med eller utan en kantons medgivande, vid allvarliga kriser på kantonal nivå (se del 2 ovan).¹¹⁷

Beslutsfattande och krishantering

Principen för krishantering är att den så långt som möjligt ska följa samma procedurer som i normalfallet. Regeringen delegerar den övergripande krishanteringen till en av sina medlemmar beroende på krisens natur, eller till presidentens departement om krisen berör många departements kompetensområden.¹¹⁸

Den utsedda ministern tillsätter en tillfällig krisstab (*état-major de crise ad hoc*). Den federala staben för befolkningsskydd och staben för polisens verksamhet¹¹⁹ ställs till den tillfälliga krisstabens förfogande, beroende på krisens art.¹²⁰ Krisstaben är tänkt att vara flexibel och på bästa sätt använda sig av tillgänglig expertis både inom och utanför departementen.¹²¹

Den nationella larmcentralen (Centrale nationale d'alarme, CENAL) och konfederationens underrättelsetjänst (SRC) är tillsammans ansvariga för att skapa en situationsbild och, var för sig beroende på sakfrågan, säkra informationsflödet mellan kantonerna och konfederationen.

Inte minst p.g.a. landets federala struktur spelar också kantonerna en viktig roll i krishanteringen. Även här ska krishanteringen i möjligaste mån vara densamma som vid normalt beslutsfattande och, vid en långvarigare kris, ska en specifik kantonal instans överta ledningen.¹²²

Tillämpning

Extra-konstitutionellt nödtillstånd tillämpades under de bägge världskrigen (se 2008 års rapport för detaljer). Paragraf 185.3 används, vilket inledningsvis nämndes, relativt ofta; den tillämpades också under Coronakrisen.¹²³ Sedan Coronapandemin har en debatt om systemet med tillfälliga krisstaber tagit fart och flera instanser önskar ersätta detta med en permanent krisstab på federal nivå.¹²⁴

¹¹⁷ Somliga kantonal grundlag innefattar också vissa nödförordningar; andra kantonal grundlag i betydligt lägre grad. Nyare kantonal grundlag är vanligtvis mer detaljerade och ger som regel den verkställande makten, i de fall då säkerheten och den allmänna ordningen är allvarligt hotade, rätten att vidta nödvändiga åtgärder utan förankring i lag. En nödförordning ska omedelbart framläggas det kantonal parlamentet och upphör att gälla ett år senare om parlamentet inte godkänt den. Det har sålunda konstaterats att de kantonal grundlagarna i mångt och mycket liknar den extra-legala nödrätten (ibid).

¹¹⁸ Réseau national de sécurité "Gestion de crise".

¹¹⁹ Denna skapades 2015 genom ett samarbete mellan kantonal polisstyrkor.

¹²⁰ Réseau national de sécurité "Gestion de crise".

¹²¹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20203478>.

¹²² Réseau national de sécurité "Gestion de crise".

¹²³ Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Switzerland".

¹²⁴ Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (2022).

Källor

Bernard, Frédéric. (2020) État de droit et situations extraordinaires. In: Oliver Diggelmann, Maya Hertig Randall, Benjamin Schindler. *Verfassungsrecht der Schweiz Droit constitutionnel suisse*, vol. II. Zurich : Schulthess, s. 979–998

Chancellerie fédérale: Gestion de crises

<https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/soutien-gouvernement/aide-conduite-strategique/gestion-crisis.html>

Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (2022). Etat-major de crise permanent au niveau de la Confédération: la CG MPS en recommande la création 14 juni

<https://rkmzf.ch/fr/permanenter-krisenstab-des-bundes-rk-mzf-empfiehl-die-schaffung/>

Hottelier, Michel. (2021) "Suisse" i: L'état d'exception, nouveau régime de droit commun des droits et libertés? Du terrorisme à l'urgence sanitaire- L'opinion publique aujourd'hui. Regards pluridisciplinaires *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 36. s. 577–602

Kley, Andreas (2020) "Ausserordentliche Situationen verlangen nach ausserordentlichen Lösungen : Ein staatsrechtliches Lehrstück zu Art. 7 Epg und Art. 185 Abs. 3 BV," i: *Schweizerisches Zentralblatt Für Staats- Und Verwaltungsrecht* 121Nr. 5, s. 268–276

Kley, Andreas (2020) "Pleins pouvoirs" *Dictionnaire historique de la Suisse* <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/010094/2020-10-06/>

Parlement suisse "Lexique du parlement: droit de nécessité"

<https://www.parlament.ch/fr/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%C3%B6rterbuch/parlamentsw%C3%B6rterbuch-detail?WordId=155>

Réseau national de sécurité "Gestion de crise"

<https://www.svs.admin.ch/fr/themes/krisenmanagement/krisenmanagement2.html>

Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Switzerland"

<https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/SUI-E.htm>

3.8 Spanien*Bakgrund*

Tre typer av nödtillstånd regleras i konstitutionen (paragraf 116): larmberedskap, undantagstillstånd och belägringstillstånd. Grundlagsreglerna är relativt detaljerade. Det finns tydliga gradskillnader mellan de tre nödtillstånden, där larmberedskap – som utfärdas av regeringen – är det minst långtgående och belägringstillstånd – som

utfärdas av kongressen med absolut majoritet – har de mest omfattande konsekvenserna. Regleringarna i grundlagens paragraf 116 utvecklas närmare i en organisk lag (Ley Orgánica 4/1981). Denna lag har inte ändrats sedan utfärdandet år 1981.¹²⁵ Med andra ord har de spanska regleringarna av nödtillstånd i ett europeiskt perspektiv varit mycket stabila. Detta är speciellt anmärkningsvärt då reglerna skapades mer eller mindre omedelbart efter diktaturens fall i slutet av 1970-talet.

Förutom dessa regleringar medger konstitutionens paragraf 86 att regeringen i fall av utomordentlig och brådskande nödvändighet utfärdar tillfälliga lagdekret. Dessa får inte inverka på regleringen av de grundläggande statsorganen, mänskliga fri- och rättigheter i enlighet med konstitutionens första del, systemet med autonoma regioner eller vallagen. Dessa lagdekret måste omedelbart framläggas parlamentets nedre kammare, som röstar om dem inom trettio dagar.¹²⁶

År 2015 tillkom en lag med syfte att förbättra samarbetet mellan olika myndigheter med målet att säkerställa den övergripande säkerheten.¹²⁷ Lagen fastställer grunderna för ett nationellt säkerhetssystem under ledning av premiärministern; lagen diskuteras närmare i följande avsnitt.

Lagstiftning

Ley Orgánica 4/1981 beskrivs utförligt i 2008 års rapport, varför bara några sammanfattande punkter nämns här. Larmberedskap utlyses vid katastrofer, olyckor, epidemier, avbrott i viktig offentlig verksamhet eller vid brist på livsnödvändiga förnödenheter. Undantagstillstånd kan komma i fråga när det politiska systemet eller den allmänna ordningen störs så allvarligt att vanliga myndighetsåtgärder inte räcker till för att bemästra situationen. Belägringstillstånd utfärdas vid krig eller uppror.

Reglerna för utlysande av de olika nödtillstånden och parlamentets roll däri, konsekvenserna för maktfördelningen, inskränkningar i mänskliga fri- och rättigheter, rekvisition/beslagtagning osv. är mest långtgående vid belägringstillstånd, minst långtgående vid larmberedskap. De är också kumulativa, så att om till exempel en allvarlig störning av den allmänna ordningen sammanfaller med en olycka, katastrof eller epidemi etc., kan inte bara undantagstillstånd utfärdas, utan också åtgärder vidtas som faller under larmberedskapsregleringarna.

2015 års lag om nationell säkerhet omfattar bland annat definitioner av nationell säkerhet och det nationella säkerhetssystemet, regler gällande systemets organisation, kompetensfördelningen mellan olika statsorgan, krishantering samt samarbetet med de autonoma regionerna. Reglerna omfattar inte larmberedskap och undantagstillstånd,

¹²⁵ Ett förslag om ändringar framlades nyligen (se https://www.congreso.es/es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=most-rarDetalle&_iniciativas_legislatura=XIV&_iniciativas_id=122%2F000174). Enligt experter är chanserna att det går igenom minimala (emailkorrespondens med Zulima Palmira Sánchez Sánchez, professor i förvaltningsrätt, Universidad de Salamanca, 9 februari 2023).

¹²⁶ Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Spain".

¹²⁷ Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

vilka "regleras av sina specifika förordningar" (paragraf 2.2). Däremot utgör det nationella säkerhetssystemets resurser och instrument för krishantering ett stöd vid larmberedskap eller undantagstillstånd i enlighet med regeringsbeslut och annan lagstiftning.

Nationell säkerhet omfattar områden "som är grundläggande för att bibehålla fri- och rättigheter, medborgarnas välfärd och tillgången till oundgängliga tjänster och resurser". Där ingår bland annat cybersäkerhet, ekonomisk och finansiell säkerhet, sjöfartssäkerhet, säkerhet i luftrum och yttre rymden, trygg energiförsörjning och hälso- och miljöskydd (paragraf 10). Premiärministern leder det nationella säkerhetssystemet med stöd av det nationella säkerhetsrådet (*Consejo de Seguridad Nacional*) och dess tekniska sekretariat, departementet för nationell säkerhet (*Departamento de Seguridad Nacional*) (paragraf 20). Det nationella säkerhetsrådet har bland annat till uppgift att säkerställa planering och samordning när det gäller nationell säkerhet och att leda och samordna krisledningen (paragraf 21). Det består förutom av premiärministern och vicepremiärministrarna av utrikes-, justitie-, försvars-, finans-, inrikes-, utvecklings-, industri- energi-, ekonomi- och socialministrarna, överbefälhavaren samt chefen för säkerhetstjänsten. Andra departement och myndigheter kan också kallas att delta, beroende på frågans art, liksom utomstående personer och organisationer (paragraf 21).

En "situation av intresse för den nationella säkerheten" utlyses av premiärministern genom dekret. Dekretet ska innefatta en definition av krisen, geografisk utbredning, giltighetstid och i förekommande fall förlängning. Dessutom ska dekretet klargöra resursbehovet och utnämna en ledmyndighet. Parlamentets nedre kammare ska omedelbart informeras om åtgärderna och situationens utveckling (paragraf 24). Premiärministern ska sammankalla det nationella säkerhetsrådet för att leda och koordinera arbetet eller, ifall en ledmyndighet utses, ge råd om sådan utnämning (paragraf 25).

Beslutsfattande och krishantering

Som i de flesta andra länder följer Spanien subsidiaritetsprincipen, vilket innebär att en lokal eller regional nödsituation hanteras med stöd av lokala/regionala beredskapsplaner och resurser.¹²⁸ Detta är speciellt viktigt i ett system som det spanska, där de autonoma regionernas befogenheter och ansvarsområden är omfattande.

Som framgår av ovanstående ger lagen om nationell säkerhet premiärministern och det nationella säkerhetsrådet en central roll i krishanteringen på nationell nivå. Rådet kan upprätta vägledande organ på olika områden; dessa kallas vanligtvis specialiserade kommittéer.¹²⁹ Det nationella säkerhetsrådet backas i det dagliga arbetet upp av den s.k. situationskommittén (*Comité de Situación*) som vanligtvis leds av en vicepremiärminister. Dess medlemmar består av representanter (i form av höga

¹²⁸ European Commission "The national disaster management system: Spain".

¹²⁹ Departamento de Seguridad Nacional 2019, s. 22.

tjänstemän) från alla ministerier och statsorgan som finns representerade i det nationella säkerhetsrådet.¹³⁰ Situationskommittén utför i praktiken en rad krishanteringsuppgifter. I enlighet med civilförsvarlagen¹³¹ ges inrikesministern befogenheten över krishanteringen vid rent nationella kriser, vilket innebär organisation, koordination och hantering av alla nationella och internationella resurser.¹³²



Figur 2: Det nationella säkerhetssystemet (Källa: Departamento de Seguridad Nacional 2019, s. 22.)

Tillämpning

Larmberedskap har utfärdats vid fyra tillfällen, första gången i samband med 2010 års flygledarkris,¹³³ och övriga tre år 2020 under Coronapandemin;¹³⁴ av dessa tre

¹³⁰ Departamento de Seguridad Nacional 2019, s. 23.

¹³¹ Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

¹³² Departamento de Seguridad Nacional 2019, s. 25.

¹³³ Se Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo (tack till Zulima Palmira Sánchez Sánchez, professor i förvaltningsrätt, Universidad de Salamanca för denna referens).

¹³⁴ Se Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 ; Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 och Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

larmberedskapstillstånd gällde två hela landet, medan ett gällde Madrid. Vart och ett av dem förlängdes ett antal gånger i enlighet med konstitutionen.

Undantagstillstånd och belägringstillstånd har inte använts efter det att Spanien blev en demokrati, inte ens i samband med det misslyckade kuppforsöket 1981, vid de tillfällen då Spanien drabbades av inhemsk ETA-organiserad terrorism eller när Katalonien skakades av oroligheter i kölvattnet av en otillåten folkomröstning om självständighet.¹³⁵

Källor

Departamento de Seguridad Nacional 2019 National Civil Protection Strategy 2019 <https://www.dsn.gob.es/>

European Commission "The national disaster management system: Spain" European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/national-disaster-management-system/spain_en

Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/09/28/36>

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio <https://www.boe.es/eli/es/lo/1981/06/01/4/con>

Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Spain" <https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/ESP-E.htm>

3.9 Storbritannien

Bakgrund

Storbritannien har ingen skriven författning och det finns ingen normhierarki i vanlig mening mellan lagar med grundlagsstatus, organiska lagar och ordinär lagstiftning.¹³⁶ Därmed finns det inte heller någon konstitutionell reglering av nödtillstånd.

Nödtillstånd regleras i stället i Civil Contingencies Act från 2004. Denna kompletteras av sektorspecifik nödlagstiftning (på energiområdet, vad gäller vattenförsörjning osv).¹³⁷ Del 2 av Civil Contingencies Act, vilken reglerar maktförhållandena vid en allvarlig kris och därför är den mest relevanta delen för föreliggande rapport, har bara marginellt

Under pandemin användes också lagdekret i enlighet med grundlagens paragraf 86 (Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Spain").

¹³⁵ Emailkorrespondens med Zulima Palmira Sánchez Sánchez, professor i förvaltningsrätt, Universidad de Salamanca, 9 februari 2023.

¹³⁶ Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: United Kingdom".

¹³⁷ Cabinet Office 2022, s. 20.

ändrats sedan den antogs för snart tjugo år sedan. Då den redan beskrivits utförligt i 2008 års rapport ges en sammanfattning av de viktigaste punkterna i nästa avsnitt.

Den s.k. National Preparedness Commission ombads att göra en oberoende utvärdering av Civil Contingencies Act, vilken utkom 2022.¹³⁸ I denna konstaterades i första hand behovet av större resurser och ett mer systematiskt förebyggande arbete. En officiell utvärdering av lagen från samma år kom dock till slutsatsen att det ”i detta skede inte finns någon anledning att företa en genomgripande omarbetning av lagen”.¹³⁹ Den får medhåll i en senare rapport om Storbritanniens förmåga att stå emot kriser och katastrofer, som speciellt betonar den fortsatta relevansen av del 2.¹⁴⁰ Det troligaste är därför att den brittiska nödlagstiftningen förblir oförändrad, även i ljuset av de kriser som landet genomgått under de senaste åren, inklusive upplöpan sommaren 2011, ett flertal terrordåd, förödande bränder och Coronaepidemin.

Lagstiftning

Del 1 av Civil Contingencies Act, vilken genomgått fler ändringar än del 2, reglerar civilförsvaret och krisberedskap på lokal nivå. Fokus läggs på de lokala aktörernas respektive ansvarsområden och samspelet mellan dem. Dessa aktörer är av central betydelse då subsidiaritetsprincipen är lagens hörnsten.¹⁴¹

Del 2 av lagen gör det möjligt för monarken (i praktiken regeringen) att i en nödsituation stifta tillfälliga lagar utan förhandsgranskning av parlamentet. En nödsituation definieras som en händelse eller situation som hotar att allvarligt skada människors välfärd eller miljön, eller krig eller terrorism som hotar att allvarligt skada landets säkerhet (paragraf 19). Den speciella lagstiftningsmakten är vittgående och omfattar alla förordningar som anses nödvändiga för att bemästra nödsituationen. Detta omfattar till exempel befogenheter att bemyndiga enskilda personer, konfiskera egendom, definiera (inom vissa gränser) nya typer av lagöverträdelser, förbjuda folksamlingar och resor, sätta in väpnade styrkor och ändra eller tillfälligt upphäva de flesta lagar, med undantag av del 2 av Civil Contingencies Act och Human Rights Act 1998.

Användandet av Civil Contingencies Act begränsas av vad som ofta kallas ett ”trippellås” (”triple lock”): kravet på att ett allvarligt hot förestår, att regleringarna är nödvändiga för att hantera hotet och att alla åtgärder står i proportion till faran. En ytterligare begränsning är att regleringarna löper ut efter sju dagar om inte parlamentets bägge kamrar godkänner dem. Även med parlamentets godkännande löper de ut efter 30 dagar. Ytterligare regleringar kan då förordnas, i enlighet med samma procedur.

¹³⁸ National Preparedness Commission 2022.

¹³⁹ Cabinet Office 2022, s. 3, se också s. 21.

¹⁴⁰ Cabinet Office 2022a.

¹⁴¹ Cabinet Office 2022, s. 22.

Beslutsfattande och krishantering

Beslutsfattande och krishantering har inte heller genomgått några större förändringar sedan 2008 års rapport. Krisberedskapen hanteras fortfarande inom Civil Contingencies Secretariat (CCS) som skapades år 2001. CCS är den verkställande avdelningen inom premiärministerns kansli och ansvarar för riskutvärdering, krisförebyggande åtgärder, krisberedskap och krishantering. Bland annat ska CCS upprätthålla ett s.k. National Risk Register och genomföra "National Risk Assessments". Sekretariatet arbetar med en rad offentliga och privata aktörer på lokal, nationell och internationell nivå. CCS är en del av National Security Secretariat (som också det faller under premiärministerns kansli).¹⁴²

CCS utgör ett stöd för Civil Contingencies Committee (oftare kallat COBR, d.v.s. Cabinet Office Briefing Rooms) som samlas vid nationella nödlägen. COBR, som skapades i början av 1970-talet, fattar beslut vid omfattande eller katastrofala nödsituationer såsom naturkatastrofer, terrorattacker och stora industriolyckor och är också ansvarigt för koordinationen mellan departement och myndigheter.¹⁴³ I en krissituation fattas vanligtvis beslut omedelbart av enskilda ministerier och myndigheter, lokalt och nationellt, beroende på krisens art. På regeringsnivå säkerställer COBR en samlad situationsbild och hantering.¹⁴⁴ COBR leds av premiärministern eller, i hans ställe, en annan minister. Sammansättningen varierar beroende på nödsituationens art, men omfattar ministrar och högre tjänstemän.

I december 2022 lanserade regeringen ett nytt ramverk för förmågan att stå emot kriser och katastrofer (The UK Government Resilience Framework). COBR nämns som en fortsatt central del av beslutsfattandet i krissituationer, men CCS får inte samma utrymme. I stället föreslås en ny – inte helt tydlig – struktur med bland annat ett Resilience Directorate.¹⁴⁵ Det återstår att se om förändringarna genomförs i praktiken.

Tillämpning

Civil Contingencies Act har hittills aldrig använts.¹⁴⁶ Vissa röster hördes för att tillämpa lagen som en tillfällig lösning i det fall luckor i lagstiftningen skulle visa sig i samband med Brexit, men så skedde inte.¹⁴⁷

Valet att inte använda sig av Civil Contingencies Act under Coronakrisen, och istället instifta en "Coronavirus Act 2020", har varit omdebatterat.¹⁴⁸ Speciell kritik riktades mot ett av regeringens argument emot användandet av lagen: dess garantier om parlamentarisk och rättslig prövning.¹⁴⁹

¹⁴² Centre for Science and Policy "Civil Contingencies Secretariat (CCS), Cabinet Office".

¹⁴³ Institute for Government Explainer: COBR (COBRA).

¹⁴⁴ Institute for Government Explainer: COBR (COBRA).

¹⁴⁵ Cabinet Office 2022a.

¹⁴⁶ Cabinet Office 2022, s. 7.

¹⁴⁷ Parliament 2020, fotnot 18.

¹⁴⁸ Keen 2021.

¹⁴⁹ Parliament 2020.

Källor

Cabinet Office (2022) Civil Contingencies Act: Post-Implementation Review 2022
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1076209/cca-pir-2022.pdf

Cabinet Office (2022a). The UK Government Resilience Framework Policy paper, 19 December <https://www.gov.uk/government/publications/the-uk-government-resilience-framework/the-uk-government-resilience-framework-html#our-action-plan-responsibilities-and-accountability>

Centre for Science and Policy “Civil Contingencies Secretariat (CCS), Cabinet Office” University of Cambridge <https://www.csap.cam.ac.uk/organisations/civil-contingencies-secretariat/>

Civil Contingencies Act 2004 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/contents>

Institute for Government “Explainer: COBR (COBRA)”
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/explainer/cobr-cobra>

Keen, D. (2021), Does democracy protect? The United Kingdom, the United States, and Covid-19. *Disasters*, 45: s. 26–47

National Preparedness Commission (2022) “Independent Review of the 2004 Civil Contingencies Act” 23 March <https://nationalpreparednesscommission.uk/wp-content/uploads/2022/03/NPC-CCA-Report-FINAL-FOR-PUBLICATION-ON-24-MARCH-2022.pdf>

Parliament (2020) “The Government’s approach to legislation and the framework for Parliamentary Scrutiny” i *Parliamentary Scrutiny of the Government’s handling of Covid-19* 10 september
https://publications.parliament.uk/pa/cm5801/cmselect/cmpublicadm/377/37705.htm#_idTextAnchor008

Venedigkommissionen “Observatory on emergency situations: United Kingdom”
<https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/GBR-E.htm>

3.10 Tyskland

Bakgrund

Grundlagen omfattar vad som i Tyskland ofta kallas en “nödtillståndskonstitution” (*Notstandsverfassung*), d.v.s. ett antal paragrafer som reglerar ”interna” respektive ”externa” nödsituationer. Med stöd av paragraferna 35 och 91 kan ett internt nödtillstånd (*innerer Notstand*) utlysas vid en omedelbar fara för federationens eller en delstats fortlevnad eller demokratiska system. Paragraf 91 tillåter dock inte att maktbalansen ändras till förmån för den verkställande makten eller att de grundläggande mänskliga rättigheterna tillfälligt avskaffas. Ett nödtillstånd innebär

sålunda främst ömsesidigt bistånd mellan den federala regeringen och delstaterna.¹⁵⁰ Paragraferna 80a och 115a-i reglerar det så kallade externa nödtillståndet (*äusseren Notstand*), som innefattar *Spannungsfall* och *Verteidigungsfall*. *Spannungsfall* och *Verteidigungsfall* har betydande konsekvenser för maktbalansen på federal nivå, inte minst med avseende på parlamentets arbete och förbundskanslerns maktbefogenheter (för detaljer, se del två ovan). De kan komma i fråga vid omedelbart hot om eller faktisk väpnad attack.

Nödtillståndskonstitutionen har inte ändrats sedan den tillkom år 1968. Under Coronakrisen föreslog Bundestags talman, Wolfgang Schäuble, vissa ändringar som inte fick något brett stöd.¹⁵¹ Debatten har dock fortsatt. Den har också inbegripit en kritik av de ändringar i infektionsskyddslagen¹⁵² som tillkom under coronakrisen. Enligt vissa röster ger dessa så stora befogenheter till hälsoministeriet att resultatet är att likna vid ett undantagstillstånd som inte stödjer sig på grundlagen.¹⁵³

Katastroftillstånd, den tredje typen av nödtillstånd, regleras inte på grundlagsnivå och diskuteras närmare i följande avsnitt.

Lagstiftning

I enlighet med grundlagens paragraf 70 får delstaterna stifta lagar i de fall grundlagen inte givit förbundsrepubliken lagstiftningsrätt. Avvärijandet av faror för den allmänna säkerheten faller inom delstaternas kompetensområde. Alla delstater har sålunda sina egna lagar för katastroftillstånd (*Katastrophenfall*), med olika definitioner av vad som utgör en katastrof och olika regler för hur katastroftillstånd ska utfärdas.¹⁵⁴ De har dock gemensamt att beslutsfattandet förenklas vid ett katastroftillstånd: Bayerns katastrofskyddslag ger till exempel delstatsregeringen och dess inrikesministerium ökade befogenheter på bekostnad av lokala beslutsfattande organ.¹⁵⁵ Då dessa katastrofskyddslag inte faller under de högsta federala statsorganen diskuteras de inte närmare här.

Eftersom den tyska grundlagen omfattar en noggrann reglering av statsorganens funktionssätt vid nödlägen har det inte varit nödvändigt med ytterligare organisk eller ordinär lagstiftning i ämnet. Arbetsordningen för *Gemeinsamen Ausschuss*, d.v.s. det gemensamma utskott som ska säkerställa fortsatt parlamentarisk verksamhet även i ett nödläge (se del två ovan), är föremål för speciell reglering,¹⁵⁶ liksom parlamentets verksamhet under ett s.k. externt nödtillstånd.¹⁵⁷ Det finns en federal civilskydds- och

¹⁵⁰ Jürgensen och Orłowski 2020.

¹⁵¹ Jürgensen och Orłowski 2020.

¹⁵² Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen.

¹⁵³ Stelzenmüller och Denney 2020.

¹⁵⁴ Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Germany".

¹⁵⁵ Jürgensen och Orłowski 2020.

¹⁵⁶ Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuss.

¹⁵⁷ Geschäftsordnung für das Verfahren nach Artikel 115d des Grundgesetzes.

katastrofhjälpslag från 1997.¹⁵⁸ Genomförandet av lagen faller på delstaterna (paragraf 2). I övrigt finns en rad rent tekniskt hållna regleringar för nödlägen.¹⁵⁹

Beslutsfattande och krishantering

Sex principer ligger till grunden för krishantering: decentralisering, subsidiaritet, frivillighet, legalitet, samråd samt sektorsprincipen. Decentraliseringen är tydlig i den roll delstaterna, men också lokala myndigheter och aktörer, spelar. Subsidiaritet betyder att ansvar delegeras till lägsta möjliga nivå. Frivillighet understryker den viktiga roll som frivillig- och privata organisationer har i krishantering. Legalitetsprincipen innebär att åtgärder och strukturer baserar sig på lagar och föreskrifter. Av samrådsprincipen följer en kontinuerlig kommunikation på olika nivåer. Sektorsprincipen, slutligen, innebär att organet med störst kompetens intar ledningen i krishantering.¹⁶⁰

Alla federala ministerier har en krisarbetsgrupp som snabbt kan aktiveras.¹⁶¹ Det ledande ministeriets krisarbetsgrupp (i enlighet med sektorsprincipen) ansvarar för koordination såväl med andra ministerier som med delstaterna. Vid behov kan ledamöter från andra ministerier ingå i denna krisarbetsgrupp och andra ministeriers krisarbetsgrupper ska vara redo att stödja arbetet.¹⁶² Det finns också gemensamma krisarbetsgrupper som tar ledningen i frågor som berör mer än ett ministerium. Till exempel finns en krisarbetsgrupp för bioterrorism och pandemier som lyder under inrikesministeriet och hälsoministeriet.¹⁶³

Inrikesministeriet leder den s.k. interministeriella panelen för nationell krishantering, där bland annat strategiska och organisatoriska frågor diskuteras.¹⁶⁴ För kriser utanför Tyskland är utrikesdepartementet det ledande ministeriet.

Efter det senaste årtiondets kriser har det politiska och administrativa beslutsfattandet i krissituationer kritiserats för bristande ledarskap, effektivitet och snabbhet, samtidigt som vissa forskare konstaterar att det fungerat relativt tillfredställande.¹⁶⁵

Tillämpning

Vissa förbundsländer har använt sig av sina respektive lagar om katastroftillstånd, till exempel under Coronakrisen.

Grundlagens *Notstandsverfassung* har hittills aldrig använts.¹⁶⁶

¹⁵⁸ Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes.

¹⁵⁹ Dessa finns samlade under http://www.rechtliches.de/Gesetze_17.html.

¹⁶⁰ Jantz och Jann 2016.

¹⁶¹ European Commission "The national disaster management system: Germany".

¹⁶² Federal Ministry of the Interior and Community "Crisis management".

¹⁶³ European Commission "The national disaster management system: Germany".

¹⁶⁴ Federal Ministry of the Interior and Community "Crisis management".

¹⁶⁵ Behnke och Eckhard (2022).

¹⁶⁶ Stelzenmüller och Denney 2020.

Källor

Behnke, N., & Eckhard, S. (2022). "A systemic perspective on crisis management and resilience in Germany". *Der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 15(1), 3-19. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.11>

European Commission "The national disaster management system: Germany" European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/national-disaster-management-system/germany_en

Federal Ministry of the Interior and Community "Crisis management" <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/civil-protection/crisis-management/crisis-management-node.html>

Federal Ministry of the Interior (2015) "The Crisis Management System in Germany" [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2012/system_krisenmanagement_en.pdf?__blob=publicationFile#:~:text=Germany's%20states%20\(L%C3%A4nder\)%20are%20responsible,threats%20posed%20by%20international%20terrorism](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2012/system_krisenmanagement_en.pdf?__blob=publicationFile#:~:text=Germany's%20states%20(L%C3%A4nder)%20are%20responsible,threats%20posed%20by%20international%20terrorism)

Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuss http://www.rechtliches.de/info_GO-GemA.html

Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes <http://www.gesetze-im-internet.de/zsg/index.html>

Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen <http://www.gesetze-im-internet.de/ifsg/index.html>

Jantz, Bastian and Jann, Werner (2016) "Germany" i Læg Reid, Per och Rykkja, Lise H. (red.) *Organizing for Societal Security and Crisis Management: Cross Country Mapping Report* Stein Rokkan Centre for Social Studies 4-2016

Jürgensen, Sven; Orłowski, Frederik: Critique and Crisis: The German Struggle with Pandemic Control Measures and the State of Emergency, *VerfBlog*, 2020/4/19, <https://verfassungsblog.de/critique-and-crisis-the-german-struggle-with-pandemic-control-measures-and-the-state-of-emergency/>

Stelzenmüller, Constanze och Denney, Sam (2020) "COVID-19 Is a Severe Test for Germany's Postwar Constitution" Thursday, April 16 <https://www.lawfareblog.com/covid-19-severe-test-germanys-postwar-constitution>

Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Germany" <https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/GER-E.htm>

SLUTSATSER

Sedan 2008 års studie har mycket hänt vad gäller regleringen av nödtillstånd runtom i Europa. Venedigkommissionen har aktivt drivit frågan om vikten av omsorgsfullt utformade nödtillståndslagar, inte minst skapandet av ett Observatory of situations of emergency och 2020 års mycket detaljerade *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency* vittnar om detta. Under Coronakrisen betonades nödtillstånd som ett potentiellt problem för rättsstatligheten också inom EU. I vilken mån Europarådets och EU:s medlemsländer gör sig speciell möda om att följa Venedigkommissionens riktlinjer vid översyn av grundlagen förblir dock en intressant fråga.

Länderstudierna i föreliggande kartläggning visar att ett flertal europeiska länder uppdaterat sin krisberedskaps- och krishanteringslagstiftning och beslutsprocesser under det senaste årtiondet. Detta gäller också de nordiska länderna: den danska beredskapslagen är från 2017; den finska motsvarigheten antogs 2011 och genomgår för närvarande en omfattande revidering. Norge har också under en längre tid arbetat med en ny krisefullmaktslov. Förändringarna ska dock inte överbetonas. I de allra flesta fall bygger de nya krisberedskapslagarna på tidigare lagstiftning.

Samtidigt ger en jämförelse mellan 2008 års studie och föreliggande kartläggning av grundlagsregleringen av nödtillstånd vid handen att många länder gjort små eller inga ändringar på det konstitutionella planet. Med andra ord är grundlagarna, föga förvånande, "trögare" än ordinär lagstiftning. Sålunda kan konstateras att konstitutionerna i länder som Belgien, Danmark, Finland, Luxemburg, Norge, Schweiz och Österrike, såsom var fallet år 2008, fortfarande har en mycket knapphändig reglering av nödtillstånd, medan Polens, Portugals, Tysklands och Ungerns grundlagar fortfarande tillhör de mest utförliga.

Länderstudierna påvisar också att beslutsfattandet i en krissituation rent generellt i de nio länderna kombinerar subsidiaritet – snabba, relevanta beslut ska kunna fattas "på plats" för att minska effekterna av ett nödläge – med ett centraliserat beslutsfattande i en mindre grupp runt statsministern, bestående av relevanta ministrar och höga tjänstemän på central nivå. Ingen av de officiella beskrivningar av krishantering och centralt beslutsfattande i nödsituationer som del tre av rapporten baseras på nämner parlamentet eller någon form av parlamentarisk rådfrågning eller kontroll; krishantering är den verkställande maktens prerogativ.

Att frågan om nödtillstånd de senaste åren varit central i diskussioner om rättstatlighet står alltså klart. Coronakrisen har givetvis varit en mycket viktig faktor, men det bör understrykas att den överrumplande epidemin är långt ifrån den enda orsaken. Som framgår av ovanstående rådde undantagstillstånd i Frankrike under nästan två års tid efter terrorattackerna 2015. Italien är historiskt sett hårt drabbat av naturkatastrofer p.g.a. sitt geografiska läge där två tektoniska plattor möts – dock var det extrema väderförhållanden (skyfall respektive torka) som ledde till naturkatastrof-relaterade undantagstillstånd under 2022. Vissa italienska kritiker har också påpekat att grundlagsförordningar om ett förenklat lagstiftningsförfarande – som ursprungligen var tänkta att användas i nödlägen – under senaste år kommit att tillämpas på till exempel

ekonomisk lagstiftning. Undantagstillstånd användes vid polska gränsen till Belarus under 2021–2022 för att utestänga asylsökande och upphörde när en stålmur mellan länderna färdigställts. Det sätt på vilket grundlagar och nödtillståndslagstiftning tillämpas i orostider och hur beslutsfattare hanterar människors sökande efter trygghet i en till synes alltmer ogripbar värld kommer troligtvis att förbli en avgörande fråga under de närmaste åren.

