



UPPSALA
UNIVERSITET

Magnus Ödman
Bitr. kanslichef
Utbildningsledare

Kansliet för humaniora och
Samhällsvetenskap

Box 256
SE-751 05 Uppsala

Besöksadress:
Dag Hammarskjölds väg 7

Telefon
0701679142:

[www..uu.se](http://www.uu.se)

Magnus.Odman@uadm.uu.se

1(1)

Beslut

2021-09-03 UFV 2021/1990

Justitiedepartementet

**Promemorian Regeringsprövning av kalkstenstäcker i
undantagsfall M2021/01600**

Beslut

Härmed beslutas:


- Att universitetet överlämnar bifogat yttrande som sitt svar på remissen.

Bakgrund

Uppsala universitet har anmodats yttra sig över rubricerad remiss. Bifogat yttrande har utarbetats av en expertgrupp inom Juridiska fakulteten.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad rektor efter föredragning av utbildningsledare Magnus Ödman.

Anders Hagfeldt


Magnus Ödman



Miljödepartementet

Promemorian Regeringsprövning av kalkstenstäcker i undantagsfall M2021/01600

Uppsala universitet har genom remiss anmodats yttra sig över rubricerad promemoria. Universitetet vill anföra följande.

Universitetet avstyrker förslaget.

Allmänt om remissförfarandet i föreliggande fall

För att regeringsärenden ska bli allsidigt belysta finns remissinstitutet. Enligt regeringsformen 7 kap 2 § ska vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Enligt statsrådsberedningen är statliga myndigheter skyldiga att besvara remisser från regeringen. I missivet till föreliggande remiss erinras om denna skyldighet.

Föreliggande promemoria har skickats ut på remiss på tisdag eftermiddag med sista svarsdag på fredag samma vecka. Det rör sig om en remisstid om endast två till tre dagar. Som huvudregel ska remisstiden sättas till minst tre månader. Vid så kallade brådskande propositionsarbete kan en kortare remisstid accepteras. Så får dock ske endast i undantagsfall (2008/09: KU10 s. 54). Beredningskravet är inte absolut men den reglering och praxis som finns gällande beredningskravet ska enligt KU tillmätas stor vikt. Gällande ordning är en garanti för att regeringens och riksdagens beslut håller hög kvalitet vilket i sig gagnar demokratin, rättsstaten och rättssäkerhet för enskilda (2008/09:KU10 s. 63).

Uppsala universitet kan inte bedöma om den extremt korta remisstiden i nu aktuellt fall är motiverad utifrån att sakfrågan är av sådan brådskande art att konsekvenserna av ett remissförfarande i enlighet med KU:s praxis skulle bli allvarliga.

Universitetet måste dock konstatera att skyldigheten att besvara remissen och själva remissinstitutets funktion blir en chimär om inte rimlig tid ges. Då emellertid ärendet aktualiserar flera principiellt viktiga frågor vill universitetet ändå försöka identifiera dessa, även om det inte funnits tid till en allsidig belysning eller djupare analys.

Grundlagsfrågor

Remissförfarandet och beredningskravet

Beredning av regeringsärenden regleras av regeringsformen 7 kap 2 §. Det föreligger ett beredningskrav och ett remisstvång. Vad detta krav innebär i detalj framgår inte av regeringsformen. Det faller på vederbörande departementschef att under konstitutionellt ansvar avgöra vilka myndigheter som är berörda och i vilken omfattning det är erforderligt att övriga organisationer och enskilda bör erbjudas tillfälle att yttra sig.

Som huvudregel ska remisstiden sättas till minst tre månader. Vid så kallade brådskande propositionsarbete kan en kortare remisstid accepteras. Så får dock ske endast i undantagsfall (2008/09:KU10 s. 54). Beredningskravet är inte absolut men den reglering och praxis som finns gällande beredningskravet ska enligt KU tillmätas stor vikt. Gällande ordning är en garanti för att regeringens och riksdagens beslut håller hög kvalitet vilket i sig gagnar demokratin, rättsstaten och rättsäkerhet för enskilda (2008/09:KU10 s. 63).

Konstitutionsutskottet har även utrett beredningskravet i kristider och framfört följande ”Enligt utskottet är det särskilt viktigt att även under kriser, i möjligaste mån, bibehålla krav på såväl välavvägda tidsfrister som lämpligt antal remissinstanser inte minst i beredningen av ärenden som kan innebära ett stort ekonomiskt risktagande för staten. Det bör därtill påpekas att behovet av brådskande beredningar åtminstone i viss utsträckning kan undvikas genom kontinuerlig omvärldsbevakning och god framförhållning och beredskap.” (2009/10:KU10 s. 77).

Remisstider av det slag som anges i föreliggande ärende, tre arbetsdagar, har tidigare primärt förekommit under eller i samband med kriser eller andra allvarliga situationer. Till och med under Covid-19 pandemin har regeringen tillämpat längre remisstider, med några få undantag.

Den i detta ärende föreliggande remisstiden är ett stort avbräck från den huvudregel som gäller (3 månader) och den praxis som har accepterats i samband med kriser. Det kan ifrågasättas om sakfrågan i föreliggande fall är av sådan brådskande art, och eventuella konsekvenser av ett remissförfarande i enlighet med KU:s praxis så allvarliga, att den korta remisstiden kan motiveras.

Den nu uppkomna situationen borde ha kunnat förutses och beredningsarbetet på regeringskansliet därmed anpassats. Till detta ska läggas de frågor med bäring på svensk grundlag som förslaget väcker.

Bristfällig beredning av ett lagförslag kan föranleda lagprövning enligt RF 11:14. I NJA 2018s 743 konstaterar HD att det ankommer på domstolen att göra en egen bedömning av om avvikelsen från det normala förfarandet vid lagstiftning är av sådan natur att föreskriften inte får tillämpas.

Föreskriftens karaktär

Föreskrifter ska ha en generell tillämpbarhet, vilket innebär att en föreskrift inte ska vara riktad mot en enskild. Riksdagen ska inte fatta beslut i enskilda fall, vilket framgår av RF 12:3. Regeringen fattar beslut i enskilda fall och verkställer riksdagens beslut. En tydlig uppdelning mellan och respekt för riksdagens och regeringens funktioner är grundläggande för det demokratiska systemet och rättsstatens principer (inkl rättssäkerhet). Det är dock inte alltid helt enkelt att upprätthålla skiljelinjen mellan generella föreskrifter och beslut i enskilda fall. Enligt Bull och Sterzel (Regeringsformen. En kommentar. S. 190) får följande överväganden göras vid en bedömning av om en föreskrift är generellt tillämpbar eller ej: hur många personer berörs potentiellt av föreskriften, hur stort geografiskt område träffas och hur många gånger kan föreskriften tänkas tillämpas. Föreliggande lagförslag avser att primärt träffa en aktör (Cemeta), och föreskriften är tillfällig, vilket begränsar hur många gånger föreskriften kan tillämpas. Om det råder osäkerhet kring en föreskrifts karaktär, eller effekten av

densamma, vilket kan vara fallet här, bör principen om att bevara och säkra riksdagens prerogativ som lagstiftare (dvs beslutsfattande organ vad gäller generella föreskrifter) ha företräde. Eventuella oklarheter kan föranleda att domstol kan behöva göra en lagprövning (RF 11:14) vilket kan föranleda att föreskriften inte tillämpas i det enskilda fallet.

Domstolarnas självständighet

Lagförslaget avser att reglera ett rättsförhållande som redan har varit föremål för domstolsprövning. Lagstiftaren kan självklart ändra lagen om man anser att domstolarnas tillämpning inte är i överensstämmelse med lagstiftarens intention. Sådana ändringar ska, i en rättsstat som värnar den dömande maktens självständighet, vara framåtblickande och generella. En sådan ”dialog” mellan domstol och lagstiftare är ett normalt förfarande i ett parlamentariskt system som det svenska i vilket domstolarna tolkar och tillämpar lag som antagits av riksdagen. Den situation som föranleder nu liggande förslag om lagändring innebär delvis att regeringen söker påverka ett rättsförhållande som varit föremål för ett lagakraftvunnet utfall i domstol (se ovan). Närheten i tid mellan lagförslag och lagakraftvunnen dom, samt det faktum att föreskriftens generella tillämpbarhet är mycket diskutabel gör att lagförslaget förefaller avsett att medföra en retroaktiv reglering av ett judiciellt prövat rättsförhållande. Sammantaget innebär detta att domstolarnas oberoende och självständighet enligt RF 11:3 förefaller utmanade om förslaget skulle antas.

Lagförslagets motivering

Utöver vad som sägs ovan om grundlagsfrågorna, inklusive remissförfarandet, anser universitetet att promemorian brister i att tydligt och allsidigt motivera lagförslagen.

Den föreslagna lagändringen motiveras med att tillgodose väsentligt allmänna intressen (som bostadsbyggande och infrastrukturförändringar) men beaktar inte tillräckligt det överhängande hotet av klimatförändringarna. Det bör understrykas att kalkstensbrytningen i Sverige bidrar med 10 % av den svenska industrins utsläpp av växthusgaser. Det allmänna intresse som i huvudsak beaktas genom förslaget är kortsiktiga

ekonomiska överväganden som inte är förenliga med en hållbar utveckling, jfr art. 3 unionsfördraget, art 11 funktionsfördraget och 1 kap 1 § miljöbalken.

Det andra skälet för lagförslaget nämligen att behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt är dåligt underbyggt och är även i en viss mening fördomsfullt. Det senare bekräftas av regeringens argument om att ”en ökad import från länder utanför EU kan generellt sett och i genomsnitt förväntas innebära ökad lokal miljöpåverkan till följd av lägre miljökrav”. Förslaget presenterar inga belägg för att så skulle vara fallet.

Förslaget sätter kalkstensbrytning i en särställning genom regellättnader på ett sätt som inte är förenligt med likabehandlingsprincipen och strävan efter konkurrensneutralitet mellan olika grenar av ”miljöfarliga” verksamheter.

Det hastigt framtagna förslaget om en tillfällig möjlighet för regeringen att göra undantag från kraven på miljöbedömning omöjliggör för remissinstanserna att ta ställning till om förslaget är förenligt med MKB-direktivet och art- och habitatdirektivet. MKB-direktivet medger under vissa förutsättningar undantag från krav på miljöbedömning för ett visst projekt men bedömningen ska enligt kommissionens vägledning vara restriktiv och enligt EU-domstolens praxis närmast vara baserat på livsavgörande omständigheter som t.ex. rör ett lands elförsörjning. Att föreslå regellättnader för en hel bransch i Sverige som egentligen beror på att vi gjort oss starkt beroende av ett enda företag i branschen (Cementa) kan knappast vara ett sådant skäl. Ett undantag från MKB-direktivet ska föranledas av skäl som har ett brett allmänt intresse och rimligen vara förenligt med en hållbar utveckling.

Avslutningsvis kan det ifrågasättas om förslaget är förenligt med art 6.3 art- och habitatdirektivet och 6 kap. 20§ miljöbalken, punkt 1 i miljöbalken, frågor som överhuvudtaget inte behandlas i promemoria