

SKI-TR--93-36.

DIALOG-projektet

Det rätta beslutet?
En sociologisk utvärdering av projektet.

November 1993

SKi

STATENS KÄRNKRAFTINSPEKTION
Swedish Nuclear Power Inspectorate

DIALOG-projektet

Det rätta beslutet? Om dialog i kärnavfallsfrågan

En sociologisk utvärdering av Kärnkraftinspektionens DIALOG-projekt.

Göran Sundqvist
Centrum för vetenskapsstudier
Brogatan 4, 413 01 Göteborg

November 1993

Denna rapport har gjorts på uppdrag av Statens kärnkraftinspektion, SKI.
Slutsatser och åsikter som framförs i rapporten är författarens egna och
behöver inte nödvändigtvis sammanfalla med SKIs.

Förord

Statens kärnkraftinspektion, SKI, har sedan 1990 drivit DIALOG-projektet. Avsikten med projektet har varit att skapa en dialog mellan olika intressentgrupper i samhället. Dialogen har syftat till att inför en kommande prövning av ett slutförvar för använt kärnbränsle få fram ett förfarande för vilket flertalet berörda har ett rimligt förtroende.

DIALOG-projektet har genomförts med medverkan från andra myndigheter, kommuner och miljögrupper under ledning av förre ordföranden i koncessionsnämnden för miljöskydd.

Projektet redovisas i tre separata rapporter:

- DIALOG-projektet: Aktörsgruppens slutrapport.
SKI TR 93:34 (Finns också på engelska som SKI TR 93:41)
- DIALOG-projektet: Spelgruppens rapport om projektets
uppläggning och innehåll.
SKI TR 93:35 (Finns också på engelska som SKI TR 93:42)
- DIALOG-projektet: Det rätta beslutet? En sociologisk utvärdering
av projektet
SKI TR 93:36

Innehåll

1. Inledning: DIALOG-projektet	2
2. Kontroversiella beslut i ett demokratiskt samhälle.....	3
3. Rättvisans grunder	6
4. Dialog utifrån Habermas	10
5. Svensk kärnavfallshistorik.....	11
6. DIALOG-projektet.....	13
Bakgrund: SKIs initiala tankar.....	13
Organisation och förlopp	15
Aktörsgruppens utvärdering	17
7. Intervjuer med Aktörsgrupp och Spelgrupp	18
Syfte	18
Incitament för deltagande	20
Uppläggning	21
Problemet.....	22
Lösningen	24
Kriterier.....	26
8. Avslutning: Dialog och rättvist beslut.....	28
Referenser.....	30
Bilaga: Medverkande i DIALOG-projektet.....	31

1. Inledning: DIALOG-projektet

Att fatta beslut om slutförvaring av använt kärnbränsle är svårt. Frågan är kontroversiell; de olika åsikterna om slutförvaringen uttrycker olika syn på kärnkraften och vilken energiframtid som bäst garanterar välfärd och hållbar utveckling. Det är också en komplicerad vetenskaplig och teknisk fråga, där säkerhetsaspekterna skall utvärderas i tidsperspektiv om hundratusentals år. Ytterligare en svårighet är att inget land ännu tagit i bruk ett slutförvar för använt kärnbränsle; osäkerheten om hur en granskning och prövning skall ske är stor i och med att praxis saknas.

Det är enligt min mening rimligt att ställa tre krav på besluten kring slutförvaringen: Att beslutsunderlaget är relevant och korrekt; att besluten fattas i enlighet med befintlig lagstiftning och i en offentlig demokratisk process; att ingen medveten manipulation förekommer. För att tillgodose dessa krav behövs en beslutsprocedur med mekanismer som värnar dessa krav, exempelvis genom att brott mot dem leder till sanktioner.

Det kommer med stor sannolikhet att råda delade meningar om det slutliga beslutet om kärnavfallet verkligen blev det rätta. Trots detta finns det anledning att intressera sig för procedurfrågor. Det är nämligen fullt tänkbart att resultatet av beslutet kommer att kunna accepteras även av dem som upplever beslutets faktiska innehåll som felaktigt. Om vi har tilltro till reglerna, vare sig det handlar om fotbollsmatcher eller kärnavfallsbeslut, blir det lättare att acceptera ett resultat som går oss emot.

Statens kärnkraftinspektion (SKI) startade under hösten 1990 ett projekt som kan tolkas som ett försök att påbörja arbetet med att finna en procedur i kärnavfallsfrågan "för vilken de flesta aktörer har ett rimligt förtroende."¹ Projektet benämndes *DIALOG-projektet* och samlade personer från olika organisationer med skilda värderingar i kärnavfallsfrågan.²

Projektet var delvis tänkt som ett stöd för myndigheternas arbete med att granska och i sista hand licensiera ett slutförvar för det använda kärnbränslet. Enligt den svenska ansvarsfördelningen skall det tekniska systemet för slutförvaring utvecklas av kärnkraftindustrin. Idag utförs detta arbete av Svensk kärnbränslehantering AB (SKB), som ägs gemensamt av kärnkraftföretagen. Staten har det övergripande ansvaret för säkerheten och strålskyddet och fullgör detta genom sina myndigheter Kärnkraftinspektionen (SKI) och Strålskyddsinstitutet (SSI).

Denna rapport är en analys av DIALOG-projektet.³ Jag har tolkat min uppgift brett. Som jag ser det handlar DIALOG-projektet om sökandet efter en procedur som i grunden är *legal*, men där *den vetenskapliga och tekniska kunskapen* liksom procedurens *legitimitet*, dvs acceptansen från medborgarna, spelar en avgörande roll.

DIALOG-projektet tacklade dessa övergripande frågor genom att föra samman en begränsad grupp av inflytelserika aktörer, dvs representanter från centrala myndigheter, kommuner och miljöorganisationer, för att diskutera procedurfrågor i bred mening, dvs innefattande både det juridiska prövningsförfarandet och granskningen av sakunderlaget. Om denna heterogena grupp, med tydliga intressekonflikter, skulle kunna bli överens

¹ Andersson 1990-10-03.

² Projektets officiella namn är "DIALOG-Scenarier. Principer för granskning av slutförvar för använt kärnbränsle". Projektet har finansierats av SKI med bidrag också från Statens strålskyddsinstitut (SSI).

³ Under sommaren 1992 blev jag tillfrågad om att skriva en rapport om projektet. Jag var alltså inte inblandad i projektets tillblivelse, inte heller följde jag projektet under det första året, men var som observatör närvarande under det sista året.

i viktiga procedurfrågor, så borde detta stärka procedurens acceptans också i det övriga samhället.

Eftersom jag tolkat DIALOG-projektet och dess utformning som ett symptom på mer övergripande frågor, nämligen hur man inom ramen för ett demokratiskt beslutsfattande hanterar kontroversiella frågor av teknisk-vetenskaplig karaktär, kommer jag att tillåta mig utblickar av mycket generell karaktär. Mitt syfte blir att tolka erfarenheterna från DIALOG-projektet utifrån frågan om förutsättningarna för att fatta ett "rätt" beslut.

Det *material* jag haft till mitt förfogande är av tre slag:

- De dokument som producerats inom projektet. Dessa är i första hand olika PM men också mötesanteckningar och arbetsgruppsredovisningar.⁴
- Min närvaro i DIALOG-projektet från och med hösten 1992.
- Individuella intervjuer med projektets tjugo deltagare.

De *verktyg* jag använder för att analysera projektet och för att diskutera de övergripande frågorna är sociologiska, men härstammar också från den politiska filosofin. *Rättvisa, kommunikation (dialog) och legitimitet* är begrepp som jag kommer att utveckla och använda i rapporten.

Min metodologiska utgångspunkt är *symmetrisk*, vilket innebär att aktörerna kommer att behandlas likvärdigt med avseende på sanning och rationalitet. De argument som framförs i diskussionen tolkas som rationella och förståeliga men utifrån olika perspektiv och positioner. Två olika värderingar kan ge upphov till skilda problembilder och lösningsförslag, men båda kan motiveras rationellt.

Slutligen några ord om rapportens *disposition*. Avsnitten två, tre och fyra är av övergripande karaktär. Här diskuteras demokratiskt beslutsfattande i kontroversiella frågor, och de teoretiska begreppen introduceras. Avsnitt fem tar upp några betydelsefulla erfarenheter från den svenska kärnavfallshistorien om hur politiker söker legitimitet för sina beslut. I avsnitt sex beskrivs tankarna bakom DIALOG-projektet, hur projektet organiserades och genomfördes. Det sjunde avsnittet redovisar intervjuerna med de tjugo deltagarna. Här får vi ta del av deras erfarenheter av projektet. Detta avsnitt är strukturerat utifrån olika teman. I en kort avslutning knyts sedan några av de teoretiska trådarna samman med det som framkommit i intervjuerna.

2. Kontroversiella beslut i ett demokratiskt samhälle

I en demokrati är det folket som fattar beslut i frågor rörande samhällets gemensamma angelägenheter. Med andra ord utövas den offentliga makten av folket. Enligt den svenska regeringsformen måste denna makt utövas under lagarna.⁵ Men i en demokrati är det också folket som stiftar lagarna.

I en demokrati synes därmed folkets vilja vara den enda källan till offentlig maktutövning. Därmed borde det aldrig behöva uppstå något gap mellan besluten och accepterandet av

⁴ Alla dokument är opublicerade utom slutrapporterna från Aktörgruppen och Spelgruppen.

⁵ Se t ex Westerlund s.129

dessa. Att ett beslut är legalt (fattat i enlighet med gällande lagar) och att det är legitimt (i enlighet med folkets vilja) blir i en demokrati en och samma sak. Fattas ett beslut i enlighet med lagarna så kommer detta beslut definitionsmässigt också att erhålla acceptans.

Men riktigt så här enkelt fungerar det inte ens i de bästa av världens demokratier, exempelvis Sverige. Jag ska kortfattat beröra tre faktorer som bidrar till att skapa en klyfta mellan legalitet och legitimitet, nämligen *representativ demokrati*, *värderingskonflikter* och *kunskap*. Jag tar också upp ett antal *mekanismer* som den demokratiska staten använder för att söka lindra de legitimitetskriser som dessa faktorer kan ge upphov till.

I en modern demokrati av Sveriges typ har den offentliga makten utsöndrats som en distinkt politisk sfär.⁶ Den har sin grund och sin yttersta legitimitet i folkviljan, men har losskopplats från medborgarnas vardagsverklighet och deras uppfattningar i takt med att nationalstaterna centraliserats, vilket inneburit framväxten av *en representativ demokrati* och en förvaltning (byråkrati) verkställande politikernas beslut. Man kan i varje demokrati av denna typ fråga sig i vilken grad de demokratiskt valda representanterna verkligen representerar de medborgare som de företräder. Detta är inget märkligt i sig, själva statens idé bygger på att medborgarna fransäger sig en del av sina individuella möjligheter och en del av sitt överskott till en delegerad instans - en stat - i utbyte mot trygghet och välfärd. I den politiska filosofin talar man därför om ett socialt kontrakt mellan medborgarna och staten. Staten betyder därför både frihet och tvång för den enskilde medborgaren.⁷ Genom att staten garanterar ett visst mått av säkerhet, skydd och välfärd blir människan friare, men tvingas också lyda statens påbud. Enligt den engelske 1600-tals filosofen Thomas Hobbes skulle ett samhälle utan stat ge människorna ett liv som var djuriskt, smutsigt och kort, dvs ett mycket ofritt liv. Genom bildandet av en stat har det utsöndrats en makt ovanför medborgarens huvud som är oändligt mycket mäktigare än hon själv, vilket kan upplevas som en ofri situation, trots att staten är uttryck för den egen vilja. Mellan medborgare och stat finns därför alltid en potentiell legitimitetskris inbyggd.

Moderna representativa demokratier har en serie mekanismer för att försäkra sig om medborgarnas samtycke, dvs med vars hjälp man kan kanalisera medborgarnas eventuella missnöje inför den statliga politiken och söka undvika legitimitetskriser. Exempelvis utsetts de folkvalda representanterna för regelbunden granskning; vid varje val måste de söka sina väljares förtroende.

Ett annat, så gott som självklart, skäl till att en demokratisk stat kan råka ut för allvarliga legitimitetskriser beror på att samhället består av *olika intressen*. Idealt skall staten företräda allmänintresset och stå över eller medla mellan olika särintressen. Nu är det inte alldeles enkelt att fastställa vad som är allmänintresse och vad som är särintresse. Statens uppgift är att fördela trygghet och välfärd, och hur denna fördelning bäst ska utföras, dvs hur allmänintresset bäst tillgodoses, finns det olika åsikter om. Ytterst definieras allmänintresset av den samhällseliga kulturen, av de gemensamma värderingar som finns i den kultur där den specifika stat vi diskuterar återfinns. Men om värderingarna är delade, om det finns två lika starka intressegrupper med helt olika värderingar och åsikter, vilket är då allmänintresset? Allmänintresset kan aldrig vara något annat än ett uttryck för styrke- relationerna och kompromisserna mellan olika särintressen.

De mekanismer som finns i en demokratisk stat för att hantera *värderingskonflikter* och olika särintressen - dvs för att undvika att en majoritet på 51% kör över en minoritet på 49% - är de grundläggande medborgarrätterna om föreningsrätt, yttrandefrihet och fri

⁶ Bertilsson s.321.

⁷ Bertilsson s.349.

opinionsbildning. Minoriteter är inte överkörda för alltid, de har alltid chans att söka nå och övertyga fler människor inför nästa beslut, eller inför nästa val, genom att organisera sig. I de nordiska staterna har det länge funnits en ofta använd mekanism för att inkorporera starka minoriteter och olika särintressen i beslutsprocessen. Detta arbetssätt går under namnet korporatism, och innebär att staten bjuder in organisationer - företrädande olika särintressen, t ex fackföreningar, företagareföreningar och ideella föreningar - till överläggningar och till reellt ansvarstagande. Det svenska utredningsväsendet och remissförfarandet är ett mycket tydligt uttryck för korporatism. DIALOG-projektet är ett specifikt exempel på detta förfarande. Staten letar stöd - befärad en legitimitetskris - och söker förekomma eller överbrygga denna kris genom att bjuda in grupper som brister i lojalitet mot den förda politiken.⁸ De beslut som blir resultatet av en korporatistisk politik är kompromisser; besluten blir grå istället för svarta eller vita. Majoritetens diktatur undviks, men å andra sidan blir ingen part riktigt nöjd med beslutet.

Sverige är inte känt för sin preciserade lagstiftning och sina juridiska processer, till skillnad från t ex USA. Den svenska beslutskulturen, utövad under sk ramlagar, kännetecknas i stället av att staten har möjligheter att kompromissa sig fram till beslut genom att i korporatistisk anda höra olika expertgrupper och intresseorganisationer i syfte att stärka legitimiteten och nå fram till hållbara beslut.

Den tredje faktorn som hotar legitimiteten hos den offentliga maktens beslut heter *kunskap*. I en demokrati är det folket som fattar besluten. Detta till skillnad från en teknokrati där besluten fattas av experter. I diskussionen om demokrati kontra teknokrati blir en viktig uppgift att dra gränslinjen mellan faktafrågor och värdefrågor. Vi är alla överens om att i faktafrågor skall de som vet bäst - är innehavare av den relevanta kunskapen - fatta besluten. I värdefrågor betraktar vi däremot alla människor som lika kompetenta, dvs folket skall fatta besluten. Vi röstar inte om lösningen av matematiska ekvationer eller om hur många elektroner en kolatom innehåller. Det som är intressant utifrån legitimitetsaspekten är att det ibland är svårt att dra gränsen mellan faktafrågor och värdefrågor. Många viktiga samhällsfrågor innefattar såväl en fakta- som en värdedimension. Exempelvis frågan om kärnkraften är en bra energikälla som en del av det svenska energisystemet eller om det svenska urberget är tillräckligt säkert att förvara kärnavfall i. Vilka är mest skickade att besluta i sådana frågor, folket eller experterna? Statens legitimitet hotas då denna typ av frågor definieras som faktafrågor i en situation då stora delar av folket betraktar dem som värdefrågor.

Detta avsnitt har dragit upp linjerna för det demokratiska beslutsfattandets potentiella legitimitetskriser. Syftet med det demokratiskt-statliga beslutsfattandet är att *rättvist fördela trygghet och välfärd*. Jag har i detta avsnitt skisserat ett antal problem som kan uppstå i detta arbete, och även påstått att DIALOG-projektet kan ses som ett sätt att i korporatistisk anda stärka statens legitimitet i kärnavfallsfrågan.

Under den följande rubriken skall vi fråga oss om det går att precisera termen rättvisa - eller rättvisa beslut - på ett sätt som sedan kan bli relevant för kärnavfallsfrågans beslut. Det yttersta målet för alla statliga beslut är ju att finna de rätta besluten, i syfte att fördela välfärd/ofärd och trygghet/otrygghet på ett rättvist sätt. Detta gäller också för besluten om slutförvaring av kärnavfall.

⁸ Jag har i ett annat sammanhang skrivit om korporatistiska tendenser i den svenska kärnavfallshanteringen. Se Sundqvist 1993.

3. Rättvisans grund

John Rawls är en amerikansk filosof som har satt rättvisan i centrum för alla samhällsinstitutioner. Han hävdar att på samma sätt som sanningen är kunskapens legitimationsbas så är rättvisan de sociala institutionernas legitimationsbas. Vad sociala institutioner i huvudsak gör är att fatta beslut och fördela "det gemensamma goda" (eller det gemensamma onda). Beslutsfattande och fördelningsfrågor bör därför vara uppbyggda efter grundläggande principer som är både kända och erkända som *rättvisa*.

Enligt Rawls kan de här grundläggande rättvisepinciperna vara av olika slag. Han specificerar tre typer av procedurer som alla skall leda till ett rättvist slutresultat men under olika förhållanden, nämligen perfekt, imperfekt och rent procedurmässig rättvisa.⁹

En *perfekt procedurmässig rättvisa* innebär att det finns

- i) oberoende kriterium på ett rättvist slutresultat
- ii) procedur som garanterar detta slutresultat.

Imperfekt procedurmässig rättvisa innebär att det finns ett oberoende kriterium (i) för ett rättvist slutresultat men det saknas procedur (ii) som garanterar resultatet.

En *rent procedurmässig rättvisa* innebär tvärtom att vi har tillgång till en procedur (ii) men saknar oberoende kriterier (i). Här vet vi alltså inte vart vi vill (slutresultatet är på förhand ovisst), utan det är själva procedurens utfall som garanterar slutresultatets rättvisa.

Den perfekta procedurmässiga rättvisan föreligger då vi har en föreställning om ett rättvist resultat men också tillgång till en procedur som garanterar att detta resultat kan uppnås.¹⁰ Ett trivialt exempel kan här vara att dela en tårta, där det rättvisa resultatet består i att alla skall få lika stor bit. Att låta den som delar välja bit sist är en procedur som ofta används för att nå detta resultat, och givet att den som håller i kniven är egennyttig så garanterar denna procedur ett rättvist resultat.

Exempel på imperfekt rättvisa är rättegångsproceduren. Kriteriet vi har är att de skyldiga skall dömas och de oskyldiga skall frias, men rättegångsproceduren garanterar inte att vi i samtliga fall får detta utfall, dvs vi har i rättegångsfallet kriterium för rättvisa men saknar en procedur med garantier.

Exempel på ren procedurmässig rättvisa är lotterier och demokratiska val. Här vet vi inte på förhand vem som skall vinna, vi anser inte heller att det är möjligt att fastställa ett oberoende kriterium på vem som borde vinna, utan vi fogar oss i det resultat som proceduren avkastar och ser detta som rättvist i kraft av själva proceduren.

Frågan är nu om beslutssituationen att slutförvara kärnavfall bör ses som en imperfekt procedur, en ren procedur eller kanske till och med en perfekt procedur.

När man inom DIALOG-projektet talar om att etablera en procedur för vilken huvudaktörerna har förtroende, vilken typ av procedur är det då man menar? Den viktiga frågan att besvara blir om vi anser det möjligt att finna oberoende kriterier för ett rättvist slutresultat. Med andra ord: Känner vi målet för det planerade slutförvaret? Om målet är

⁹ Rawls 1971 s.85ff.

¹⁰ Exempelen i det följande är hämtade från Kukathas & Pettit 1990 s.80f.

ett tillräckligt säkert slutförvar så har vi ett oberoende kriterium för ett rättvist resultat. Vissa tekniker skulle kanske sedan också påstå att säkerhetsanalytiska beräkningar är en procedur som garanterar detta slutresultat. Tolkat på detta sätt skulle vi i Rawls terminologi ha att göra med en beslutssituation som är perfekt.

Här finns det emellertid en viktig hake. Detta idealtillstånd av perfekt procedurmässig rättvisa existerar inte som realiserbar möjlighet under nuvarande politiska och legala förhållanden i Sverige. Beslutet om slutförvaring definieras inte som en säkerhetsanalytisk fråga som har att avgöras av tekniska experter. Beslutssituationen innebär i stället att sökandens säkerhetsanalyser är en del av det beslutsunderlag som har att genomgå en juridisk process där det är politikerna (regeringen) som slutgiltigt skall väga samman olika aspekter och intressen och fatta beslut i frågan. Under dessa förhållanden är det tveksamt om någon vågar hävda att vi fortfarande kan ställa upp oberoende kriterier för ett rättvist slutresultat.

Men är det i så fall möjligt att söka en ren procedurmässig rättvisa i denna beslutssituation? Tekniker och naturvetare vill säkert hävda att det finns vissa randvillkor - minimivillkor - vad gäller säkerhetsaspekterna som gör att vi inte kan godta vilka slutresultat som helst, dvs det är möjligt att skilja mellan bättre och sämre resultat utifrån säkerhets- och strålskyddskriterier vilka är oberoende av proceduren. I så fall kan aldrig lotteri eller folkomröstning vara en rättvis procedur. Frågan är om en politisk behandling över huvud taget kan bli rättvis. Vi skulle då vara tillbaka i situationen att kärnavfallsbeslutet borde definieras som en perfekt beslutssituation som har att avgöras av teknikernas beräkningar. Men är dessa procedurer mer tillförlitliga än de vanliga rättegångsreglerna? Om inte befinner vi oss i en imperfekt situation.

Men vi kan också tänkas befinna oss i en beslutssituation som inte liknar någon av Rawls tre typer. Om vi inte vet vad det rättvisa resultatet innebär och vi inte heller anser det möjligt - rimligt - att söka rena procedurer vad har vi då att luta oss emot? Om slutförvaring av använt kärnbränsle liknar denna situation vad är det då för procedurer vi över huvud taget skall börja leta efter?

Rawls syfte är att formalisera beslutssituationer utifrån grundprincipen om rättvisa. Syftet är med andra ord att försöka finna (anta att det finns) kriterier eller procedurer som kan garantera ett rättvist resultat. Att finna att såväl kriterier som procedurer saknas är då ett misslyckande som faller utanför Rawls projekt.

Min uppfattning är att det råder oenighet om hur kärnavfallsfrågan och besluten kring denna skall uppfattas. Vissa grupper i det svenska samhället anser att det finns såväl kriterier som procedurer för att besluta, medan andra hävdar att det inte finns någondera. DIALOG-projektet kan därför i min tolkning ses som ett strategiskt test i förhållande till denna fråga. DIALOG-projektet kan avslöja uppfattningarna kring kriterier och procedurer.

Rawls moralfilosofi kan av samhällsvetare och praktiker upplevas som idealiserad och konstruerad. Verkliga beslutssituationer är ofta mycket mer pragmatiskt inriktade. Det finns moralfilosofier som är mer empiriskt och konkret sociologiskt inriktade än Rawls, och som inte sätter upp rena procedurer och kriterier i förhållande till önskvärda slutresultat, utan utgår från ett konkret samhälles "gemensamma värderingar". Michael Walzer är en sådan moralfilosof. När filosofer diskuterar rättvisa och rättvis fördelning gör de enligt Walzer ofta felet att leta efter *ett* enda fördelningskriterium, en enda princip som skall legitimeras alla typer av fördelningsfrågor i samhället. Enligt Walzer finns inte detta enda kriterium som gäller för alla typer av fördelningar. Han hävdar i stället att "... rättvisans

principer i sig själv är pluralistiska; att olika slags sociala nyttigheter bör fördelas av olika skäl, enligt olika principer och av olika agenter..."¹¹

Walzer hävdar därför att det finns olika sfärer i samhället som är autonoma i förhållande till varandra, dvs fungerar enligt sina egna interna principer och där olika kriterier på rättvisa är relevanta. Denna syn på rättviseproblematiken benämner han sammansatt jämlikhet (complex equality).¹² Exempel på sådana sfärer är enligt Walzer politik (stat), ekonomi (marknad), juridik (dömandet), kunskap (utbildning, kvalifikation), religion, vård och omsorg (trygghet och välfärd), familj (släktskap, kärlek).¹³

Rättvisa handlar om fördelning. Enligt Walzer innebär fördelning att fördela varor. Varor skall här förstås som nyttigheter i bredaste mening innefattande även onyttigheter och risker, t ex avfall. Men varor är alltid sociala varor med en specifik kulturell innebörd.¹⁴ Walzers yttersta kriterium på rättvisa är att varorna skall fördelas i enlighet med medlemmarnas sociala uppfattningar, dvs deras uppfattning om varans sociala innebörd.¹⁵

Att sfärena är autonoma innebär att utbyte mellan dem är av ondo, dvs resurser skall inte kunna överföras från den ena sfären till den andra; pengar är relevant på marknaden men skall inte vara ett relevant medium i politiken eller i den religiösa sfären. Man skall inte kunna få bättre sjukvård eller utbildning för att man har en tjock plånbok. Omvänt skall inte släktskap, utbildning eller religiösa föreställningar kunna ge privilegierade positioner på marknaden eller inom politiken. När fördelningen av en specifik nyttinghet påverkar fördelningen av andra nyttigheter säger Walzer att denna nyttinghet blir dominant, och *dominans* är alltid orättfärdigt.¹⁶ Rättvisa innebär därför att skapa goda staket mellan de olika sfärena.¹⁷

Detta antagande om pluralism och autonoma rättvisesfärer är inget konstruerat antagande som moralfilosofen gjort vid sitt skrivbord, utan utgår från allmänt accepterade värderingar i samhället (dvs västerländska välfärdssamhällen). Det finns i samhället enligt Walzer en utvecklad "social mening" om hur olika nyttigheter och resurser skall fördelas. Det är dessa gemensamma värderingar som legitimerar de specificerade rättvisepinciper som råder inom de olika sfärena. Det finns också en utbredd konsensus om att inte blanda samman principer från olika sfärer i konkreta beslutssituationer. Eller med Walzers egna ord: "För att hitta argument mot dominansen och de ojämlikheter som följer den, krävs endast att man studerar de nyttigheter saken gäller och de gemensamma tolkningarna av dem."¹⁸

Walzer ser alltså moralen som internt given i en specifik kultur, eller ännu strängare: internt given inom varje specifik samhällssfär. Det finns ingen universell, eller ens övergripande kulturell (samhällelig) moral utifrån vilken olika samhällen, eller ens de skilda samhällssfärena kan bedömas. Det är alltså inte filosofernas sak att formulera rättvisa fördelningskriterier, utan detta skall göras i enlighet med de gemensamma värderingar som gäller lokalt. Den allmänna *procedur* som Walzer skisserar kan kallas för radikal

¹¹ Walzer s.6.

¹² Ibid s.18. Sammansatt jämlikhet skall förstås i motsats till enkel jämlikhet som innebär att ett rättvisekriterium är relevant i alla tänkbara sfärer.

¹³ Se t ex Ibid s.318. Walzer gör aldrig en fullständig uppräknning, utan ger ovanstående exempel.

¹⁴ Ibid s.8f.

¹⁵ Ibid s.9.

¹⁶ Ibid s.10f.

¹⁷ Ibid s.319.

¹⁸ Ibid s.320.

demokrati. Walzer erkänner politikens överordnade roll bland sfärena; politiken är dominant så till vida att den har rätt att definiera gränserna för alla fördelningsstärerna. Den är dominant vid gränserna, men inte inom dem.¹⁹ Det är politikens uppgift att bestämma domänerna för de andra sfärena, men inte prägla innehållet i dessa. Politik för Walzer är inte liktydigt med styrning och administration för utvalda expertgrupper utan, som för Rousseau, ett samtal mellan medborgare om hur de skall hantera sina gemensamma angelägenheter.

Walzers resonemang ställer kärnavfallsfrågan inför följande viktiga fråga: *Till vilken samhällsfär hör kärnavfallsfrågan?* Är frågan teknisk/vetenskaplig eller är den politisk? Skall vi låta dem med bäst kunskaper om frågan avgöra den eller skall vi själva (svenska folket) eller våra valda representanter rösta om den? Walzers svar blir att den politiska processen har att avgöra detta, och bestämma gränserna mellan politik och vetenskap. Men hur skall vi hantera de viktiga och allt vanligare samhällsfrågorna som till sin karaktär är forskningsberoende och teknikintensiva, dvs där experternas kunskaper är nödvändiga som beslutsunderlag, men där vi skall fatta beslut i politisk demokratisk anda? Med andra ord: Hur kan vi föra över experternas kunskaper till den politiska sfären utan att expertkunskaperna "spiller över" i alltför hög grad och också kommer att prägla besluten så att vi hamnar i teknokrati?

Vi behöver veta mer om sfärens utbytesrelationer och översättningsproblematiken dem emellan. Jag antar att Walzer återigen skulle luta sig mot de gemensamma värderingarna i det konkreta samhälle det gäller och hävda att om medborgarna anser att denna fråga skall definieras rent tekniskt så skall det också beslutas i enlighet med denna definition. Hyser man uppfattningen att det är den geologiska kunskapen som är avgörande för slutförvaringens säkerhet så frågar man geologerna och beslutar sedan i enlighet med deras bedömningar. En situation vi kan kalla teknokrati på demokratiskt mandat. Fungerar den politiska sfären autonomt vid detta tillfälle så är detta ett demokratiskt beslut, men risken är givetvis att expertisen utövar påtryckningar på politiken och att vi hamnar i teknokrati.

Om vi funderar över hur kärnavfallens beslutssituationen är formaliserad idag så är det kärnkraftföretagen (marknad) som har att lämna in en ansökan om att få bygga ett slutförvar. Ansökan bedöms sedan av tillsynsmyndigheterna (expertis), men det avgörande beslutet fattas av regeringen (politik), som dock skall tillämpa den gällande lagstiftningen (juridik). Svaret på ovanstående fråga blir därför att kärnavfallsfrågan ytterst är placerad i den politiska sfären, men att andra sfärer, främst kunskapssfären, är mycket viktiga. Det tål därför att upprepas att utbytesrelationerna mellan den politiska och tekniskt/vetenskapliga sfären är intressanta att studera utifrån rättvisesynpunkt.

För kärnavfallsfrågan och mer specifikt för DIALOG-projektet reser ovanstående moralfilosofiska diskussion om rättvisans grunder flera intressanta frågor:

- i) Finns det (eller svagare, kan det finnas) oberoende kriterier för att avgöra om beslutet i kärnavfallsfrågan är rättvist? Är kravet på tillräcklig säkerhet ett sådant kriterium? Hur kan detta krav formuleras mer precist?
- ii) Finns det (kan det finnas) en procedur som garanterar ett rättvist slutresultat?

¹⁹ Ibid not s. 15.

Och följande mer empiriska frågor?

- iii) Anser relevanta aktörer inom kärnavfallsområdet att det finns kriterier och procedurer? Råder det i så fall konsensus eller konflikt om dessa?
- iv) Har DIALOG-projektets syfte varit att finna kriterier och procedurer? Är detta över huvud taget önskvärt? Hur har man i så fall lyckats med detta?
- v) Vilka sfärer är av störst betydelse i besluten om slutförvaring? Är sfäerna autonoma eller dominerar någon? Hur sker utbytet mellan dem? Hur fungerar översättningsmekanismerna konkret när man går från säkerhetsanalys till juridisk procedur och politiskt beslutsfattande?
- vi) Hur ser en procedur ut som är styrd av den politiska sfärens krav men som tar hänsyn till tekniskt/vetenskapliga krav?

Innan jag utifrån dessa frågor tar mig an uppgiften att analysera DIALOG-projektet har jag för avsikt att göra ytterligare en utveckling för att berika arsenalen av utvärderingsverktyg. Det gäller Jürgen Habermas' tankar kring samtal och dialog, det han benämner kommunikativt handlande. Eftersom DIALOG-projektet har antagit ett så uppförande namn blir detta en relevant uppgift.

4. Dialog utifrån Habermas

I utvecklandet av en sociologisk handlingsteori söker Habermas efter vad han kallar för handlingskoordinerade mekanismer.²⁰ Enligt Habermas måste individens handlingar nödvändigtvis koordineras i förhållande till varandra för att social ordning över huvud taget skall vara möjlig. Habermas postulerar därör förekomsten av mekanismer som koordinerar handlingar i förhållande till varandra och i förhållande till vissa regler. Förekomsten av dessa förklarar de stabila interaktionsmönstren i samhället.

Två viktiga handlingskoordinerande mekanismer är enligt Habermas *samförstånd* och *påverkan*.²¹ Mekanismen samförstånd ställer högre krav på interaktionen än bara en yttre påverkan, den förutsätter också ett *gemensamt* vetande mellan de handlande.

De två mekanismerna är varandra ömsesidigt uteslutande²², de konstituerar olika handlingstyper, vilka Habermas benämner *kommunikativt handlande* respektive *strategiskt handlande*. De handlande går i dessa två fall in i interaktionen med två helt olika inställningar, *förståelseorientering* respektive *framgångsorientering*. Ett strategiskt handlande innebär att den handlande har som utgångspunkt att nå framgång, att söka driva igenom sina intentioner; andra aktörer ses som hinder, yttre objekt, för realiserandet av detta syfte.²³

Trots den tydliga skillnaden i syfte och handlingskoordinering mellan kommunikativt och strategiskt handlande kan också kommunikativt handlande vara målinriktat och leda till

²⁰ Habermas s.175f.

²¹ Ibid s.177.

²² Ibid s.177f.

²³ Ibid. 194f.

yttre påverkan av medaktörerna.²⁴ Vid kommunikativt handlande måste dock "...interaktionsdeltagare, vilka samfällt koordinerar sina respektive handlingsplaner och bara genomför dem under förutsättning att ett samförstånd uppnåtts, inta den performativa inställningen hos talare och lyssnare och komma till en inbördes förståelse om den givna situationen och hur den kan hanteras."²⁵

Hur är det då möjligt att mer konkret urskilja vilket handlande som är strategiskt och vilket som är kommunikativt? Habermas ställer upp tre kriterier som det kommunikativa handlandet och det gemensamma vetandet måste uppfylla. Dessa innebär att gjorda yttranden skall vara *sanna*, *riktiga* och *sannfärdiga*.²⁶

Ett yttrande uppfyller kravet på *sannhet* om det finns ett intersubjektivt erkännande av ömsesidigt resta, men kritiserbara giltighetsanspråk.²⁷ Detta innebär att man med yttrandet reser giltighetsanspråk, dvs anger skäl för sitt yttrande vilka erkänns som kritiserbara och till vilka andra kan ta ställning med ett ja eller nej.²⁸ Sanningskriteriet innebär att varje yttrande utmanar varje "...medaktör till ett rationellt motiverat ställningstagande."²⁹

Riktighet innebär att yttrandets sociala och normativa kontext erkänns som legitim av de handlande.³⁰ Varje yttrande med sanningsanspråk hör hemma i ett normativt och socialt sammanhang (en situation) som av de handlande kan erkännas som legitim eller icke-legitim. Detta kriterium är därför oberoende i förhållande till sanningskriteriet.

Det tredje kriteriet innebär ett krav på *sannfärdighet* hos den som utför den kommunikativa handlingen. Om det saknas ett ärligt uppsåt förvandlas handlingen till strategisk. Sannfärdigheten ligger på det subjektiva planet och bedöms genom att personen ifråga betar sig konsistent över tid.³¹

Habermas tre kriterier för kommunikativt handlande kan ge oss perspektiv och infallsvinklar på DIALOG-projektet. Den ideala situationen innebär att enigheten, och även oenigheten, är rationellt grundad, dvs bygger på argument som framförs med skäl som erkänns som kritiserbara. Den sociala situationen måste erkännas som legitim och de enskilda personernas uppsåt måste vara ärligt menade, dvs i avsikt av manipulation. I vilken grad var dessa krav uppfyllda under DIALOG-projektet, dvs i vilken utsträckning var det fråga om en äkta dialog?

5. Svensk kärnavfallshistorik

Under denna fjärde och sista exkurs innan DIALOG-projektet beskrivs skall jag ge ett exempel från den svenska kärnkraftshistorien som väl illustrerar den svåra beslutssituationen och politikernas sökande efter stöd och legitimitet.

²⁴ Ibid s.200.

²⁵ Ibid s.178.

²⁶ Ibid s.189 och 195ff.

²⁷ Ibid s.177 och 189.

²⁸ Ibid s.189, 194 och 196.

²⁹ Ibid s.189.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid s.196.

En av de mest kritiska politiska beslutssituationerna under svensk efterkrigspolitik var tillämpningen av den s k villkorslagen som instiftades 1977.³² Denna lag formulerades av den i kärnkraftsfrågan djupt splittrade Fälldinregeringen och innebar att kärnkraftsföretagen måste visa hur och var en helt säker slutförvaring av det använda bränslet kunde ske innan nya kärnkraftsaggregat fick tas i drift. Laddningen av nya kärnkraftsreaktorer kom därför att göras helt beroende av kärnavfallsförvaringen. Vid tiden för lagens instiftande var fyra reaktorer under byggnad och väntade på drifttillstånd. Regeringens sätt att hantera dessa laddningstillstånd illustrerar flera av de problem vi diskuterat under ovanstående rubriker.

I ett första skede när ansökningar från kärnkraftbolagen inkommit för att ta i drift reaktorer Ringhals 3 och Forsmark 1 beslutade regeringen att ansökningarna inte uppfyllde lagens krav på att visa *var* en helt säker slutförvaring kunde ske. Man krävde därför kompletterande geologiska undersökningar som kunde visa på förekomsten av en tillräckligt stor bergsformation som uppfyllde lagens krav. Detta regeringsbeslut innefattade även en delegering till Statens kärnkraftinspektion (SKI) att besluta huruvida den kompletterade ansökan uppfyllde villkorslagens krav. Denna delegering till expertmyndigheten motiverade regeringen med att ingen ytterligare politisk bedömning skulle ske, utan det hela var en fråga om säkert berg, dvs en fråga för den geologiska expertisen.

SKI fattar beslut om att godkänna den kompletterande ansökan, men innan regeringen som utlovat hinner verkställa detta beslut inträffar Harrisburgolyckan i USA. Denna händelse leder till att regeringen överlämnar laddningsfrågan till folket i en nationell folkomröstning. Folkomröstningen kommer därför i praktiken att handla om att godkänna eller underkänna SKIs redan fattade beslut.

Utifrån vår synpunkt är dessa regeringsbeslut intressanta av följande skäl:

1. Regeringens delegering till SKI och att låta geologiska bedömningar bli utslagsgivande illustrerar en förflyttning av frågan från den politiska till den tekniskvetenskapliga sfären (Walzer). Eftersom detta görs med politikernas goda minne är det inte fråga om teknokrati, men politikerna definierar frågan som teknisk och hänskjuter den till sin expertmyndighet. Frågan om teknokrati kan enligt Walzer avgöras utifrån om politikerna själva, oberoende och autonomt, definierat frågan som teknisk eller om definitionen är ett resultat av att man inte klarat av att stå emot företagens, experternas eller myndigheternas definitioner, vilka vanligtvis och med rätta brukar vara tekniska. Illustrerar denna delegering att det är politikerna som bestämmer sfärernas gränser eller illustrerar det expertisens dominans? Thorbjörn Fälldin var en statsminister som hade stora ambitioner att fatta *politiska* beslut om kärnkraften. Delegeringen till SKI bör därför enligt min mening tolkas mer som att Fälldin sökte stöd för sin politiska bedömning hos en expertgrupp (geologerna) än att han blev expertisens gisslan.
2. Beslutet om folkomröstning visar att den representativa demokratin inte räckte till som legitimitetsgrund. Kärnkraften visar på tydliga värderingskonflikter bland medborgarna och trängde vid denna tid djupt in i den borgerliga trepartiregeringen. Kärnkraftsfrågan är också ett tydligt exempel på en s k intensitetsfråga, vilket innebär att de som är mest engagerade förespråkar ytterlighetslösningar. De som söker lösningar i mitten är mindre engagerade. Intensitetsfrågor är problematiska ur demokratisk synvinkel; genom att bara *räkna* rösterna och inte *väga* dem riskerar vi att hamna i en situation då en sval majoritet kör över en mycket engagerad och talrik minoritet. Folkomröstningen löste den legitimitetskris som den representativa demokratin ham-

³² För en utförlig beskrivning av hur politikerna tillämpade denna lag se Sundqvist 1991.

nade i, men hamnade i stället i majoritetens diktatur. Ett regeringsbeslut i en kontroversiell fråga i ett korporatistiskt land som Sverige är ofta uttryck för kompromisser. Detta kan ses som en fördel. Nackdelen med regeringsbeslut är att de ibland är avskärmade från vad vanliga medborgare anser. Fördelarna respektive nackdelarna med folkomröstningar är de motsatta.

3. Villkorlagen gav beslutsfattarna ett mycket tydligt - och oberoende - kriterium (Rawls) för bedömning av kärnavfallshanteringen: *helt säkert!* Procedur saknades dock. Villkorlagen var en helt ny lag, rättspraxis saknades. Fällinregeringen trevade sig fram i proceduren och tillgrip okonventionella delegeringar i jakten på legitimitet och rådrum. Denna brist på procedur är fortfarande påtaglig i kärnavfallsfrågan, eftersom det handlar om att ett enda förvar skall byggas, som aldrig byggts eller granskats tidigare. Praxis kommer aldrig att utvecklas för denna specifika fråga, men möjligen kan man dra nytta av procedurer som utvecklats och tillämpats på annat håll.

6. DIALOG-projektet

Bakgrund: SKIs initiala tankar

I en tidig programförklaring från DIALOG-projektet skiljer man mellan tre olika processer, nämligen *validering*, *legalisering* och *legitimering*.³³ Dessa tre processer antas styras av olika aktörer: validering av vetenskapssamhället, legalisering av myndigheter och politiska beslutsfattare och legitimering av allmänheten. Processerna ses som ingående i en hierarki där validering är ett nödvändigt (men inte tillräckligt) villkor för legalisering, och validering och legalisering nödvändiga (men inte tillräckliga) för legitimering. Utifrån denna indelning sägs DIALOG-projektets syfte vara att starta arbetet med att finna (etablera) "en process [tillgänglig] för vilken alla huvudaktörerna har förtroende... så att de legala processerna också leder till en legitimering av licensieringsbeslutet."³⁴ Det ses alltså inte som en självklarhet att validering och legalisering leder till legitimering av ett slutförvar för högaktivt avfall, men att det är möjligt att med en etablerad process uppnå detta syfte.

Den process som efterlyses gäller alltså inte bara den legala processen, utan också en bredare samhällelig legitimeringsprocess. För dessa ändamål krävs upprättandet av en dialog mellan de centrala aktörerna. Sådana var de tidiga tankarna bakom DIALOG-projektet.

Enligt min mening är det möjligt att tydligt urskilja två viktiga avsikter bakom DIALOG-projektet, dvs bakom behovet av att upprätta en dialog mellan olika aktörer.

Det första motivet kan vi kalla *erfarenhetsproblemet*. Detta problem grundar sig på att det finns en *osäkerhet* om själva beslutsgången, inkluderat granskningsförfarandet. Frågan om att licensiera ett slutförvar för högaktivt avfall är unik i den meningen att det gäller *ett* enda fall, *ett* förvar, som skall licensieras *en enda* gång - *ett* beslut. Tidigare erfarenheter av denna procedur saknas, såväl nationellt som internationellt.

33 Wene 1990-02-28

34 Ibid.

Det andra skälet kan vi kalla *legitimeringsproblemet*. Av tidigare erfarenheter inom kärnkraftsområdet finns det anledning att anta att en fullföljd legal procedur inte självklart leder till legitimering.

Även om termen legitimitet lyftes fram tidigt i projektet var man initialt från myndigheten primärt intresserad av att få synpunkter på och diskutera den tekniskt-vetenskapliga granskningen; den tekniska kompetensen för licensieringsprocessen. SKIs avsikt var att fokusera säkerhetsfrågorna, exempelvis genom att identifiera och diskutera osäkerheter och kriteriefrågor; man hade som förslag att projektet i huvudsak skulle koncentreras kring att diskutera igenom vilka scenarier (framtida yttre händelser) som kan komma att påverka slutförvaret och hur de i sak beaktats i den totala säkerhetsbedömningen.³⁵ Inriktningen på scenarier kan ha haft flera orsaker. Ett faktum är att varje scenario bygger på värderingar, och att en säkerhetsanalys är en modellberäkning i förhållande till valda scenarier. En säkerhetsanalys är en beräkning utifrån bestämda förutsättningar, och dessa förutsättningar kan väljas olika. Den innefattar därför definitionsmässigt också en värderingskomponent. Det är därför viktigt att välja relevanta scenarier när man gör säkerhetsanalyser på slutförvar. Vilka scenarier som är viktiga och relevanta att utgå från vid beräkningarna är därför en fråga som borde lämpa sig att diskutera i en bredare krets.

Två målsättningar formulerades från myndighetens sida enligt vilka DIALOG-projektet syftade till...

- att öka kunskaperna bland aktörerna om vilka metoder som kan utnyttjas för att utvärdera konsekvenserna av slutförvar för använt kärnbränsle i Sverige;
- att ge tillsynsmyndigheterna vägledning om utformningen av en utrednings- och granskningsprocedur för vilken de flesta aktörer har ett rimligt förtroende.³⁶

Dessa två syften inkluderar tillsammans såväl validering, legalisering som legitimering.

Den grundläggande idén var att bjuda in representanter från samhällsorganisationer som kan förväntas ha intresse och inflytande över besluten om kärnavfallshanteringen, för att med dem upprätta en dialog framför allt kring säkerhetsanalys och scenariosäkerheter. Exempelvis kring följande frågor:

- i) Identifiera framtida händelser som kan tänkas negativt påverka förvarets funktion.
- ii) Diskutera betydelsen av de identifierade händelserna.
- iii) Jämföra inverkan av händelser på det föreslagna slutförvaret och på det snollalternativet.³⁷

Projektets ursprungliga namn "DIALOG-Scenarier" kommer alltså av att den första tanken från SKIs sida var att mellan aktörerna få till stånd en dialog om olika scenarier.

³⁵ Andersson 1991-01-14

³⁶ Se Andersson 1991-01-14 och Wene 1991-04-22 för formuleringen av dessa två syften

³⁷ Andersson 1991-01-14

Organisation och förlopp

Initiativtagaren SKI var som värdorganisation för projektet mycket medveten om vikten av att låta representanterna själva styra sitt arbete. Det var aldrig meningen att SKI skulle välja representanter eller att dessa skulle komma till ett av SKI färdigdukat bord. Syftet med projektet skulle vara dialog och att samla ett antal nyckelpersoner från olika organisationer för att diskutera viktiga frågor inför granskningen och besluten av ett slutförvar för använt kärnbränsle.

I oktober 1990 gick SKI ut med en formell inbjudan till olika organisationer om att diskutera deltagande i och uppläggning av DIALOG-projektet. Inbjudan skickades till cheferna för myndigheterna Strålskyddsinstitutet, Kärnbränslenämnden (nedlagd sedan den 1 juli 1992) och Naturvårdsverket; till Kommunförbundet, SKB och de fyra miljöorganisationerna Naturskyddsföreningen, Folkkampanjen mot Kärnkraft-Kärnvapen, Greenpeace och Miljöcentrum. Dessa ombads att själva föreslå lämpliga representanter för deltagande i projektet. I denna inbjudan skisserades också projektets uppläggning. Tanken var att konstituera en Aktörsgrupp bestående av representanter från dessa organisationer. Bakom Aktörsgruppen skulle det finnas en Arbetsgrupp eller Spelgrupp som skulle fungera som resurs för aktörerna. (Se Bilaga för fullständig förteckning över de slutliga medlemmarna i Aktörsgrupp respektive Spelgrupp.) Några personer byttes ut under projektets gång; SKB, Miljöcentrum och Greenpeace valde att inte vara med.³⁸ Om man med fog kan påstå att Aktörsgruppen konstituerade sig själv, förutom ordföranden som utsågs av SKI, så är förhållandet att medlemmarna i Spelgruppen valdes av värdorganisationen SKI.

Projektet skulle inledas med en pilotstudie vars syfte var att ge aktörerna en gemensam förståelse. Aktörsgruppen skulle efter genomförd pilotstudie själva utvärdera denna och komma fram till beslut om huruvida en huvudstudie skulle vara önskvärd att genomföra och även hur en sådan skulle kunna läggas upp på ett meningsfullt sätt.

Projektet, såväl pilotstudien som huvudstudien, avsågs genomföras som ett "spel", dvs skulle baseras på någon typ av "ansökan" som Aktörsgruppen hade att granska, resonera kring och yttra sig om; för att eventuellt kunna nå konsensus kring hur en förtroendeingivande granskningsprocedur skulle kunna se ut. Här funderade man i banor av gruppdiskussioner och seminarier.

Det första mötet hölls den 15-16 april 1991. Efter detta möte beslutade Aktörsgruppen, som konstituerades på detta möte, att "spelet" skulle ordnas genom att Aktörsgruppen vid ett fingerat offentligt sammanträde granskar en fingerad ansökan om att få bygga och driva ett slutförvar för använt kärnbränsle. Ansökan bör avse tillstånd enligt Naturresurslagen (NRL) och inte bara enligt Kärntekniklagen (KTL). Vid prövning enligt NRL skall ansökan visa att den föreslagna platsen inte är sämre än någon alternativ plats, vilket kräver att åtminstone ett alternativ skall vara väl utrett och att också ett nollalternativ redovisas, vilket i detta fall tolkas som förlängd mellanförvaring i det befintliga mellanförvaret, CLAB, vid Oskarshamns kärnkraftverk. Handläggningen av ärendet borde enligt Aktörsgruppen också innefatta ett offentligt sammanträde. SKIs ursprungliga tankar om seminarier kring scenarioanalys förhöll sig Aktörsgruppen mer skeptisk till.³⁹

Projektet fick vid detta möte en förskjutning mot det juridiska, domstolslika, perspektivet; dvs mot legaliteten som gynnar de mer rättegångslika expertkonfrontationerna framför

³⁸ Miljöcentrum var med på de inledande mötena.

³⁹ Wene 1991-04-22.

den mer seminariebetonade scenarioanalysen.⁴⁰ En viktig anledning till detta var säkert att två erfarna jurister knöts till projektet. Båda utvalda av värddorganisationen, den ene som medlem i Spelgruppen, den andre som ordförande i Aktörgruppen.

Pilotprojektet genomfördes genom att Spelgruppen skrev samman en fingerad ansökan om tillstånd för byggande av slutförvar för använt kärnbränsle. I den trettiosidiga ansökan begärs tillstånd om att få inrätta och driva ett slutförvar vid en fingerad plats i sydöstra Sverige. Ett alternativ i norra Sverige redovisas också och även ett noll-alternativ.

Kring denna ansökan hölls den 13 november 1991 ett fingerat offentligt sammanträde enligt förebild från Koncessionsnämnden för miljöskydd. Inför sammanträdet fanns yttranden från aktörsrepresentanterna från SKI och SSI.

Efter pilotstudien upprättade Aktörgruppen en skrivelse där de ansåg det meningsfullt att också delta i en huvudstudie.⁴¹ Syftet med en sådan skulle vara en realistisk genomgång av prövningsförfarandet. Aktörgruppen ansåg att de nuvarande reglerna inom prövningsförfarandet inte inger allmänhetens förtroende. Det gäller enligt gruppens rapport följande punkter:

- Platsvalet måste ske systematiskt och gälla också annat än tekniska förutsättningar. Kriterier för systematiken måste anges innan ansökan inges.
- Det bör klarläggas vad som händer med driften av kärnkraftreaktorerna om tillstånd för slutförvaring inte beviljas.
- Riskerna under byggnadsskedet bör uppmärksammas i större utsträckning.
- Sakägare och lokala myndigheter bör ges tillfälle att yttra sig om ansökan under ett offentligt sammanträde där också strålskydds- och säkerhetsfrågor tas upp.⁴²
- Kostnadsfrågorna för förvaret bör utredas bättre.

I Aktörgruppens skrivelse förordas att huvudstudien borde bestå av tre faser, ett förberedelseskede, ett spelskede och ett utvärderingsskede. Förberedelseskedet borde bland annat bestå av en diskussion om hur genomarbetad ansökan skall vara och fördjupade diskussioner i väsentliga ämnen. Spelskedet börjar när ansökan föreligger och remisser finns från myndigheter och sakägare. Detta skede avslutas med ett fingerat offentligt sammanträde. Under utvärderingsskedet samlas erfarenheterna i en rapport från Aktörgruppen fokuserande främst på rekommendationer kring prövningsförfarandet.

En huvudstudie kom därför till stånd. Enligt överenskomna planer skulle år 1992 ägnas åt fördjupade diskussioner. En utvecklad ansökan skulle under våren utarbetas av Spelgruppen. Den avslutande hearingen planerades till våren 1993. Under våren 1992 avhölls två seminarier i syfte att fördjupa kunskaperna och diskussionerna i ämnen som Aktörgruppen ansåg väsentliga. Seminarierna tog upp flera ämnen per gång och inleddes av tillkallade experter som Aktörgruppen kunde ställa frågor till och diskutera med. Ämnen

⁴⁰ Wene 1991-04-22

⁴¹ Aktörgruppens rapport rörande erfarenheter av projektets pilotstudie mm 1991-12-09.

⁴² Enligt nuvarande lagstiftning hålls ett offentligt sammanträde av Koncessionsnämnden för miljöskydd som skall pröva ansökan enligt miljöskyddslagen, men nämnden har inte kompetens inom strålskyddsområdet, men kan - men behöver alltså inte - kalla sådan expertis till sig. Säkerhetsfrågor och strålskyddsfrågor behandlas under Kärntekniklagen och där finns inget krav på offentligt sammanträde.

som behandlades var säkerhetsproblemen under bygg- och driftskedet, risk- och sannolikhetsberäkningar, ekonomiska aspekter/ansvarsfrågor, dosberäkningar och samhällliga effekter.

Trots en viss tveksamhet från Aktörsggruppen att arbeta med scenarioanalys beslöts att under hösten ägna ett seminarium kring detta ämne. En scenariegrupp bildades under sommaren som fick till uppgift att utarbeta en PM som kunde ligga till grund för höstens seminarium. Syftet med seminariet var att diskutera hur scenarier kan och bör struktureras, att identifiera problemområden och göra en lista över viktiga scenarier som fokuserar olika områden som politik, ekonomi, teknik och energi.

Vid det avslutande seminariet under hösten presenterades och diskuterades myndigheternas, SKIs och SSIs, preliminära granskningar och bedömningar av den nu utvecklade fingerade ansökan som Spelgruppen tillhandahållit. Ansökan var nu ett 70-sidigt dokument med en beskrivning av samma två platser som användes under pilotstudien. Data från dessa två platser hämtades från SKIs Projekt-90. Ansökan innefattade också en preliminär säkerhetsanalys, vars material hämtats bland annat från Projekt-90 och SKBs säkerhetsstudier KBS-3 och SKB-91. Enligt den fingerade ansökan hävdas att säkerhetsanalysen visar att skillnaden mellan platserna inte påverkar slutförvarets säkerhetsfunktion. Nollalternativet avvisas emellertid av säkerhetsskäl, barriärerna i CLAB kan inte mäta sig med barriärerna i ett slutförvar långt ned i berggrunden. Geologiska data från de två fingerade platserna var manipulerade så att Norrlandsalternativet hade ett litet förspång, detta för att få en intressant granskning till stånd eftersom det södra alternativet var mer tilltalande för sökanden, bland annat av transportskäl. Av ekonomiska och praktiska skäl föredrar därför sökanden detta senare alternativ och ansöker om tillstånd om att få uppföra ett slutför på denna plats.

Den 21 och 22 januari 1993 hölls huvudstudiens avslutande hearing, upplagd som en förhandling i Koncessionsnämnden för miljöskydd. Inför detta möte hade sakägare, kommuner och miljöorganisationer fått resurser att kontakta egna experter som var närvarande under hearingen.

Det fattades aldrig några fingerade beslut i DIALOG-projektet. Detta var heller aldrig meningen. Inför verkliga sammanträden i Koncessionsnämnden finns det bara preliminära granskningar från myndigheternas sida. Myndigheterna tar ställning efter slutfört sammanträde.

Efter hearingen avhölls två möten för att i första hand diskutera Aktörsggruppens slutrapport.

Aktörsgruppens utvärdering

Aktörsgruppens slutrapport finns publicerad i separat rapport (SKI TR 93:34). Icke oväntat är denna rapport i första hand en utvärdering av det juridiska prövningsförfarandet. De rekommendationer som ges i rapporten angående prövningsförfarandet handlar till stor del om ökad offentlighet, dvs krav på en mer demokratisk beslutsprocess. Exempelvis önskas en miljökonsekvensbeskrivning (MKB)⁴³ präglad av öppenhet och möjligheter för andra intressenter än sökanden att ställa krav och få inflytande över processen. Dessa vare sig de är kommuner, sakägare eller miljöorganisationer måste få ekonomiska resurser för detta. Man skriver också att det bör övervägas om MKB-processen

⁴³ Miljökonsekvensbeskrivningar är numera obligatoriskt i ansökningar enligt NRL och KTL.

skall arrangeras av annan instans än sökanden för att bättre kunna garantera opartiskheten. I samma demokratiska anda hävdas i rapporten att krav på samråd innan ansökan inges bör införas i NRL, enligt mönster från miljöskyddslagen (ML). Likaså bör regeringskansliet, som är prövningsorgan för ansökningar enligt NRL, samråda med berörda myndigheter och en vidare krets av intressenter kring kompletteringar av ansökan innan denna godtas (som ansökan), också detta enligt mönster från ML. Ett offentligt sammanträde bör också komma till stånd där frågor om joniserande strålning kan diskuteras. Det finns ingen rimlig anledning att allmänhetens möjligheter att påverka prövningen av kärntekniska anläggningar, som prövas enligt KTL, ska vara avsevärt mindre än vid prövningen av andra miljöfarliga anläggningar, som prövas enligt ML.

Utöver frågor om prövningsförfarandet ger Aktörsrapporten också rekommendationer i några frågor av materiell innebörd. Här föreslår man utredningar och reser frågor vad gäller t ex kriterier för platsval, SKBs kostnadsberäkningar, om avslag på ansökan innebär att drifttillstånd för reaktorer dras in, om myndigheterna har tillräckliga resurser och kompetens för att fullgöra sin granskningsuppgift, om safeguardkrav och om gränser för vad som är svenskt respektive utländskt bränsle.

I ett särskilt yttrande av tre representanter från miljöorganisationerna framförs åsikten att SKB saknar förtroende hos delar av allmänheten och därför borde fråntas ansvaret för kärnavfallshanteringen. Genom att det finns en historisk koppling enligt tidigare svensk lagstiftning, den så kallade villkorslagen, mellan reaktordrift och slutförvaring så är det risk för att en lösning postuleras i förtid för att skydda reaktordriften. Det bör därför övervägas om en mer oberoende instans än SKB kan överta utvecklandet av ett slutförvarssystem.

7. Intervjuer med Aktörsgrupp och Spelgrupp

Efter slutfört spelskede, dvs efter hearingen i januari 1993, intervjuade jag medlemmarna i såväl Spelgrupp som Aktörsgrupp för att få del av deras personliga erfarenheter av projektet. Intervjuerna gjordes individuellt; femton av medlemmarna uppsöktes personligen, medan fem intervjuades per telefon. Intervjuerna utfördes i samtalsform utifrån ett antal teman som jag ville få belysta. De varade i genomsnitt i en timma. Projektmedlemmarna garanterades att inga namn kommer att förekomma i redovisningen. Eftersom det är de generella mönstren som är av störst intresse för projektet innebär inte denna inskränkning någon allvarlig förlust.

Intervjuerna kommer att redovisas utifrån sex olika teman, i syfte att visa hur projektmedlemmarna uppfattade projektet och de problem som man anser finns kring hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle. De sex teman som följer är i tur och ordning: 1) *projektets syfte*, 2) *incitament för deltagande*, 3) *projektets uppläggning*, 4) *kärnavfallsfrågans huvudproblem*, 5) *lösning av huvudproblemet*, 6) *kriterier*.

Syfte

Frågan om hur deltagarna upplevde projektets övergripande syfte är en överordnad fråga där svaren kommer att ge konsekvenser för flera kommande teman, t ex incitament för deltagande och hur problemen kring kärnavfallsfrågan upplevs.

Tidigare har jag beskrivit SKIs första tankar bakom DIALOG-projektet. Vi har också sett hur Aktörsgruppens egen vilja något ändrade projektets inriktning - och därmed syftet -

från scenarier till att handla mer om det juridiska prövningsförfarandet. Men hur upplevdes syftet bland de inblandade, såväl vid den första kontakten som efter hand? Jag listar ett antal olika syften som framkommit bland deltagarna.

1. Vårdorganisationens syfte kan sammanfattas som att vilja diskutera hur man kan *kommunicera kondenserad teknisk information* till politiker, miljöorganisationer och allmänhet. Detta inkluderar även frågan *vad* som är relevant teknisk information. Diskussioner om scenarier skulle kunna tillfredsställa ett sådant syfte. Scenarier bygger på värderingar, och DIALOG-projektets aktörer skulle kunna hjälpa till att definiera ett antal viktiga scenarier som myndigheten i en senare verklig gransknings-situation skulle kunna kräva att sökanden (SKB) kan visa att den planerade anläggningen är robust i förhållande till.

Mer preciserat kan detta syfte innebära att *testa myndighetens integritet och legitimitet*. SKI är en säkerhetsmyndighet som arbetar med säkerhetsanalyser som verktyg i bedömningar av SKBs tekniska systemförslag. Att arbeta med scenariegrundade säkerhetsanalyser ser man som det enda rimliga arbetssättet vid en granskning och licensiering av ett slutförvar. Eftersom detta arbete nödvändigtvis grundas på ett begränsat antal utvalda scenarier är det viktigt att få dessa diskuterade. Dels för att legitimera SKIs arbetssätt att arbeta med säkerhetsanalyser som granskningsmetod, dels för att kunna få legitimitet för de krav man i framtiden kommer att ställa på SKBs system- och platsval. Om man i Aktörgruppen kunde bli överens om förutsättningarna för ett antal viktiga scenarier skulle SKIs legitimitet kunna stärkas.

Kommunikationen av scenarier fick emellertid ett begränsat utrymme i projektet. Men detta syfte kan formuleras om så att det också passar DIALOG-projektets inriktning mot att granska det juridiska prövningsförfarandet: Uppgiften blir att undersöka *hur tekniska beräkningar och vetenskapliga bedömningar kan översättas till juridiska kravregler*. Detta omformulerade syfte återkommer jag till under rubriken "Kriterier" nedan.

2. Ett syfte som Aktörgruppen tidigt blev överens om var att *granska de aktuella förfaranderegler* inför en prövning av ett slutförvar för använt kärnbränsle. Detta syfte skulle kunna resultera i konkreta förslag till förbättringar av NRL, KTL och MKB. I detta finns också ett strategiskt syfte. Om man kunde uppnå konsensus i Aktörgruppen om konkreta ändringsförslag - förbättringar - av de befintliga lagarna så skulle detta kunna innebära en bra grund för att få igenom sådana författningsändringar. DIALOG-projektet med sin sammansättning skulle kunna få större tyngd än ett förslag från en enskild myndighet.

Detta syfte innebär också att testa förtroendet för den befintliga lagstiftningen. Mer precist har några uttryckt det som att det handlar om att *spela en ansökan*, dvs som en repetition i förväg, innefattande också att *lära sig beteendet* (rollspelet). Ett annat preciserat syfte som hör ihop med ovanstående är att fundera över hur en *miljökonsekvensbeskrivning* av ett tänkt slutförvar skulle kunna se ut och fungera, t ex vilka krav som kan och bör ställas på en sådan.

En anledning till att prövningsförfarandet kom i fokus kan ha varit att gruppen inte ansåg sig kompetent att granska sakunderlaget, åtminstone skulle en sådan inriktning utesluta flera av medlemmarna i aktörgruppen. Att granska KBS-3-systemet⁴⁴ skulle

⁴⁴ KBS-3 är det förvarssystem som SKB betraktar som sitt huvudalternativ. Systemet innebär ett djupförvar 500 meter ner i berggrunden där bränslet ingjuts i kopparkapslar och omges av ett buffertmaterial.

också bli en mer kontroversiell fråga (mer om detta under nästa punkt). Att granska förfarandereglererna fanns det däremot ett gemensamt intresse av. En bra prövning är något alla ställer upp på vad man än anser om KBS-3.

3. När miljöorganisationerna först fick höra talas om projektet anade de helt naturligt ugglor i mossen. Vad var det som gjorde att myndigheterna var intresserade av deras åsikter? Man anade *ett manipulativt syfte*; ett förbrödande projekt där risken är uppenbar att man sätter sig i knät hos industrin och myndigheterna, vilket kan leda till att det av psykologiska skäl kan bli svårare att kritisera dem vid senare tillfällen även om det är sakligt befogat. Myndigheterna får genom projektet information om miljöorganisationernas tänkande och strategier som de senare kan komma att utnyttja som dolkstötar i ryggen. De betydligt resurssvagare miljöorganisationerna kan komma att indefinieras och bli mer kraftlösa i en senare verklig situation.⁴⁵ Ett projekt som är uppbyggt som DIALOG fungerar oftast konsensusskapande, vilket kan innebära att man uppnår en empirisk konsensus som döljer en rationell oenighet.⁴⁶

Miljöorganisationerna ville inte heller ställa upp på att granska KBS-3-metoden. En sådan granskning skulle sedan kunna utnyttjas under hänvisning till att metoden nu också utvärderats av miljörelsen.

4. Tvärtom mot det tredje syftet skulle syftet kunna vara att få till stånd en verklig dialog, dvs genom att riva murarna mellan olika partsintressen, genom att aktörerna kommer upp ur skyttegravarna och är beredda att ompröva gamla ställningstaganden och ta intryck av varandras argument. Detta syfte har framförts av många medlemmar. De har velat se projektet som en läroprocess som kan komma att innebära att man senare koncentrerar sig på de mest relevanta frågorna och slipper diskussioner om irrelevanta frågor. Det kan också innebära att myndigheterna blir bättre att spela på bortaplan inom områden som juridik och politik och även får respekt för värderingar och bedömningar grundade i andra sfärer (Walzer) och av andra aktörer.

Incitament för deltagande

Incitamenten för deltagande är direkt kopplat till hur man upplever projektets syfte. Betraktar man syftet som manipulativt eller som ett projekt där man kommer i dialog med andra och går in i en läroprocess blir incitamenten givetvis väldigt olika. Frågan har därför olika relevans för aktörerna.

Frågan varför man väljer att delta i projektet är mindre intressant att ställa till myndighetspersonerna än till dem som kommer utifrån. De som i sitt dagliga arbete på en myndighet arbetar med kärnavfallsfrågor betraktar deltagandet som en del av detta arbete. Förhoppningsvis kan projektet ge ny kunskap och nya infallsvinklar som kan berika det vardagliga arbetet.

Som vi redan sett avböjde SKB ett aktivt deltagande i projektet. Man medverkade dock vid ett seminarium. Skälen för att inte medverka i större utsträckning var främst en vilja att inte binda upp sig inför framtiden. Även om DIALOG-projektet var ett "spel" så ansåg

⁴⁵ Balansgången mellan att indefinieras och utdefinieras är väsentlig att hantera för alla ideella organisationer som vill uppnå makt och inflytande över politiska beslut. Problemet har behandlats utförligt i Mathiesen 1982.

⁴⁶ Termerna empirisk konsensus, empirisk oenighet, rationell konsensus och rationell oenighet används av Habermas. De förra grundas på övertalning och makt och de senare på rationella argument.

man från SKBs sida att en medverkan skulle kunna innebära att företaget senare skulle kunna tvingas att försvara sitt handlande i DIALOG, vilket skulle kunna leda till onödiga låsningar inför framtiden. Huruvida SKB har åsikten att det också mellan övriga aktörer uppstår onödiga bindningar vet jag inte, men åsikten att man inte ska "spela" - i meningen leka - om så här viktiga saker kan möjligen finnas också hos andra aktörer eller hos utomstående.

Miljöorganisationerna har störst anledning att fundera över risken för manipulation. Miljöcentrum hoppade av projektet efter kort tid, men deras skäl var tidsbrist. Folk-kampanjen bytte ut en av sina representanter efter halva tiden, ett byte som möjligen uttryckte en personlig ovilja mot projektet av den tidigare representanten. Eftersom DIALOG-projektet startades utan att aktörerna på något sätt förband sig och genom att man började med ett pilotprojekt gavs aktörerna möjligheter att känna sig för, om vilka syften som fanns och vad man själv skulle kunna få ut av ett deltagande. Denna öppna och sökande organisationsform, där syftet var att Aktörgruppen själv skulle definiera hur projektet skulle fortlöpa, betraktades som en mycket stor fördel. Detta har säkert bidragit till att de från miljöorganisationerna som från början funderade i termer av manipulation slutade med detta efter en tids deltagande. Däremot är det inte uteslutet att *effekten* av ett deltagande kan bli en förbrödring och ett konsensuskapande som kan anses som negativt. Men detta var man medveten om och vägde mot fördelarna av att få insyn i hur myndigheterna tänker hantera frågorna och också få en reell möjlighet att kunna påverka dem. Eller som en aktör från miljöorganisationerna uttryckte saken: Projektet ger oss tillfälle att framföra våra åsikter i ett respektabelt sammanhang.

Sammantaget visar projektet att incitamenten för deltagande var starka för alla representanterna. Dels genom att huvudstudien fullföljdes, dels genom hög närvarograd och kontinuitet bland deltagarna.

Uppläggning

Att såväl pilotstudien som huvudstudien kom att inriktas mot en hearing, enligt mönster från de sammanträden Koncessionsnämnden för miljöskydd brukar avhålla, har en psykologisk och motivationsmässig förklaring. För att på ett positivt sätt hålla samman en så heterogen grupp som Aktörgruppen under mer än två års tid krävs att man hittar former som gör att deltagarna kan motiveras till ansträngning och engagemang. En hearing kan då fungera som ett positivt mål som det är värt att anstränga sig inför, och seminarier och grupparbeten kan komma att fungera som förberedelser för en kommande och viktigare övning. Att endast delta i seminarier och grupparbeten och diskutera sakfrågor skulle framstå som tråkigare. En hearing har också den fördelen att det blir mer realistiskt. Även om det i DIALOG-projektet handlade om en fingerad ansökan så kommer det i framtiden med all säkerhet att avhållas hearingar och möten i Koncessionsnämnden om slutförvaring av använt kärnbränsle. Många av deltagarna uppfattade hearingformen mycket positivt i det att den fungerade sporrande. Under hearingen hade de allra flesta i Aktörgruppen uppgiften att vara aktör för sin egen organisation. Trots att det rörde sig om ett spel kom det att bli mindre konstruerat när man spelade sig själv. Hearingen blev också en motvikt till de mer konsensuskapande seminarierna och grupparbetena.

Många av aktörerna vittnar om den förvirring och osäkerhet som rådde under de första mötena. I efterhand framstår detta som en nödvändighet för att fullfölja ambitionen med en aktörgrupp som till stor del skulle fungera självstyrande. Majoriteten hade också förväntningar om att det skulle bli hårda tag i diskussionerna, och säger sig vara förvånade

över det öppna klimat och den respekt för varandra som kom att råda efter hand. Några talar till och med om rivna murar, och att kasta sig ut i en förutsättningslös diskussion.

Bland de faktorer som aktörerna nämner för att få ett projekt av denna typ att fungera är följande: En öppenhet från värdorganisationens sida med att tillåta aktörerna styra projektet och också tillåta en ändrad inriktning; en lyhörd och drivande ordförande med stark integritet; ett mål att sträva mot, vilket i detta fall var den avslutande hearingen.

Frågan om projektet har fungerat som en dialog återkommer jag till i det avslutande avsnittet, men här kan nämnas att en hearing definitionsmässigt inte är en dialog. I en hearing handlar det om att tydliggöra sina egna perspektiv och argument; att tala väl för sin egen sak och inte i första lyssna på motståndaren och ta intryck av dennes argument. Däremot kan resultatet av en hearing bädda för dialog eftersom argumenten blivit tydligare.

Risken för manipulation diskuterades också inledningsvis i gruppen. Man uttalade då syftet att inte söka påverka någon utan i stället skulle ambitionen vara att belysa proceduren från olika håll och söka finna gemensamma drag i denna som alla kunde ställa upp på. Det är på detta sätt man ska läsa Aktörsgruppens slutrapport.

Problemet

Under denna punkt skall jag urskilja några problemformuleringar, dvs vad som anses vara de viktigaste problemen vi står inför vad gäller slutförvaring av använt kärnbränsle. Det gäller här inte detaljer utan sådant som man enligt aktörerna måste komma till rätta med för att kunna fatta bra beslut som kan få acceptans bland medborgarna. Under denna punkt kommer givetvis de mest kritiska bland aktörerna att framträda tydligast. De som inte ser så stora problem i hanteringen har bidragit med mindre material till nedanstående beskrivning.

Tre viktiga problematiseringar har jag funnit i intervjuerna.

- i) Den första problembeskrivningen handlar om *kärnkraftföretagens ovilja och oförmåga att förankra besluten brett demokratiskt*. Det stora misstaget är att man misstror folkets förmåga att förstå och kompetent diskutera frågan om slutförvaring. SKB uppfattas som teknokratiskt - de mest kritiska talar om en despotisk syn och om baggböleri i valet av plats för slutförvaring - vilket betyder att endast de som behärskar tekniken kring slutförvaring erkänns som kompetenta beslutsfattare i frågan. Utifrån denna problemsyn ses SKB som en mycket stor maktfaktor. Det är SKB som har resurser och makt att definiera frågeställningar. Brister företaget i demokratiskt hänseende blir det svårt för myndigheter och politiker att kompensera detta i ett senare skede. Den historiska koppling som finns i Sverige mellan driften av kärnkraftreaktorer och krav på säker slutförvaring gör att det finns visst fog för att misstänka att slutförvaring för kärnkraftföretagen har karaktären av att uppvisa alibi, dvs något som måste göras för att få driva kärnkraften vidare. Om samhället är en alltför svag part som granskare av kärnkraftföretagen blir det svårt att komma till rätta med detta problem. Ekonomiskt är det också industrin som har resurserna i fråga om slutförvaring. Myndigheternas resurser för granskning är en bråkdel av vad industrin har för utveckling av det tekniska konceptet. Samma sak gäller resurserna för information till politiker, skolor och allmänhet. Den som har resurserna har också privilegiet att formulera de relevanta problemen. Av alibiskäl finns det därför risk för att SKB söker dölja osäkerheter och problem kring slutförvaringen, vilket kan bli svårt för

granskarna att upptäcka. Väljer dessutom SKB att definiera problemet som tekniskt blir demokratin lidande och hanteringen brister i trovärdighet hos den stora allmänheten.

- ii) Den andra problematiseringen hävdar att det *saknas teknisk lösning* för slutförvaring. Det använda kärnbränslet är mycket riskfyllt att hantera. Det är farligt för människor och miljö i hundratusentals år. Vi har ännu inga garantier för att vi ska kunna hålla avfallet avskärmat från biosfären under denna extremt långa tidsperiod. Hela SKBs filosofi grundar sig på att vi *har* teknik för att hantera detta problem, eller rättare sagt att vi *måste ha* teknik för detta (alibi). På grund av SKBs problemformuleringsprivilegium tonas riskerna ned. Erkänner vi farligheten och de extremt långa tidsperspektiven så tvingas vi se att vi med nuvarande kunskaper faktiskt inte vet vad vi ska göra. Däremot invaggas vi av både industri och myndigheter att söka trygghet i säkerhetsanalytiska modellberäkningar, som kvantifierar riskerna och tycks göra dem hanterbara. Men för de extremt långa tidsperspektiv som är aktuella är det sällan meningsfullt att kvantifiera riskerna eftersom osäkerheterna blir alltför stora. Att göra ett scenario för hundratusen år är inte heller meningsfullt, förenklingarna och därmed osäkerheterna i de antagna händelserna blir uppenbara. Däremot riskerar sådana beräkningar att ge en falsk trygghet om att ha det hela under kontroll. Enligt dem som för fram denna problembeskrivning spelar såväl industri som myndigheter med i denna maskerad.
- iii) Den tredje problembilden fokuserar *de juridiska bristerna*. Proceduren är dålig, vilket riskerar att man undervärderar allvaret med slutförvaring av kärnavfall. Kärntekniklagen saknar kriterier för vad som skall få tillåtas eller inte. Inte heller ges möjlighet för sakägare att i offentlighet framföra synpunkter och kräva svar på dessa. Jämför man prövningen av kärntekniska anläggningar enligt kärntekniklagen med prövning av andra miljöfarliga anläggningar enligt miljöskyddslagen så erbjuder den senare en offentlig granskning då Koncessionsnämnden för miljöskydd alltid håller offentligt sammanträde i ärendet där sakägare kan yttra sig. I miljöskyddslagen ställs särskilda krav på att den valda platsen skall vara den bästa rimliga platsen. Dessutom ställs krav på bästa rimliga teknik. Inga sådana krav ställs på en anläggning för slutförvaring av använt kärnbränsle. Dessa brister i kärntekniklagen kan leda till att beslutsunderlaget blir dåligt. Vilket i sin tur kan göra att myndigheterna alltför lätt godkänner bristfällig teknik på grund av att det inte finns krav på bästa tillgängliga teknik eller på att sakunderlaget skall granskas offentligt under en hearing. Sammanfattningsvis säger denna kritik riktad mot kärntekniklagen att lagen saknar materiella bestämmelser. Lagen säger inget om vilka krav som skall ställas på säkerheten, på tillståndshavaren, på beaktande av alternativ eller på teknikvalet, utan endast att det "... får uppställas sådana villkor som behövs med hänsyn till säkerheten" (8§ KTL).⁴⁷ Lagen ger därmed fria händer åt beslutsfattaren att ställa upp villkor eller att slippa ställa upp villkor. En del av dessa brister i kärntekniklagen avhjälpas av att det numera i kärntekniklagen införts krav på miljökonsekvensbeskrivningar (MKB). Mer om MKB nedan under rubriken "Lösningen".

För en del av de intervjuade är de tre ovan beskrivna problemen intimt sammankopplade:

Den första problembeskrivningen fokuserar bristen på demokrati hos industrin. Denna brist kan förklaras på minst tre sätt. För det första med en teknokratisk attityd som är vanlig hos tekniker och industriföretag i allmänhet. För det andra med den historiska koppling mellan reaktordrift och säker slutförvaring, som tvingat kärnkraftföretagen att

⁴⁷ Löfgren s.17.

bedyra säker slutförvaring för att få ta i drift nya reaktorer. Detta har gjort att man tvingats in i en trosvis teknisk attityd till problemet. För det tredje kan bristen på demokratisk attityd förklaras med att det är industrin som har de ekonomiska resurserna och därmed möjligheten att formulera de relevanta frågeställningarna kring slutförvaringen, och givet de två första förklaringarna leder detta till en teknokratisk syn. Samhället är som demokratins representant och som granskare av industrin den svagare parten och har svårt att förändra de demokratiska bristerna.

Den andra problembeskrivningen kan förstås som en konsekvens av den första. Ett omöjligt - olösligt - problem har tvingats till hanterbarhet av industriella och politiska skäl. Om vi skakar av oss denna historiska slöja av trosvis besvärjelser kommer osäkerheter och olösliga problem att framträda.

De juridiska svagheterna i kärntekniklagen som tas upp i den tredje problembeskrivningen förstärker mönstret från de två första problemen. Bristen på offentlig granskning och tydligt formulerade krav i kärntekniklagen passar väl in i bilden av teknokrati och bristande demokrati.

Den andra punkten - "teknisk lösning saknas" - är den mest kontroversiella. Majoriteten av DIALOG-projektets medlemmar ställer inte upp bakom denna åsikt. Men även om man anser att det finns en acceptabel teknik för slutförvaring kan man trots detta hävda att det finns demokratiska och juridiska brister. De som lyfter fram de demokratiska bristerna talar om en attityd de anser nödvändig för att skapa förtroende för verksamheten. Andra fokuserar enbart den juridiska aspekten och menar att den rådande lagstiftningen präglar attityden hos huvudaktörerna. En lagstiftning som möjliggör offentlig insyn och granskning kommer att skapa mer demokratiskt sinnade huvudaktörer.

DIALOG-projektets kanske viktigaste syfte var att ta några steg på vägen mot en procedur som har de inblandade aktörernas och allmänhetens förtroende. De problem som framförts under denna rubrik ger bilden av att denna procedur saknats inom kärnteknikområdet och att frågan om slutförvaring av använt kärnbränsle är i stort behov av upprättandet av ett demokratiskt förfaringsätt och en demokratisk attityd, i synnerhet hos dem som har makten att formulera problemen. Ett viktigt led i detta är att förbättra lagstiftningen på området.

Lösningen

Under denna rubrik kommer jag att beskriva de lösningsförslag som framförts för att komma till rätta med ovanstående problem.

Det demokratiska underskott som alla de intervjuade noterar i kärnavfallsfrågan kan bara avhjälpas på ett sätt: genom *ökade möjligheter till insyn och deltagande*. Krav på ökad demokrati kan ta sig olika uttryck. Exempelvis genom de *krav på ändrad lagstiftning* som framförs i Aktörsgruppens slutrapport, framför allt ökat samråd och obligatoriskt offentligt sammanträde (hearing).

Som ovan nämndes har dock prövning enligt kärntekniklagen fått ett demokratiskt tillskott genom krav på obligatorisk miljökonsekvensbeskrivning. En sådan MKB är ett nytt fenomen i svensk miljölagstiftning. Vilka krav som kan ställas på en MKB har därför inte utvecklats till praxis. Klart är emellertid att en MKB för slutförvaring kräver att sökanden motiverar såväl sitt val av teknik som sitt val av plats. En MKB kräver dels att man visar på konsekvenserna av det man vill göra, dels att man jämför det man vill göra med alter-

nativ och med att inte göra någonting alls (det s k nollalternativet). Att tvinga sökanden att visa på konsekvenser och att jämföra kan förbättra beslutsunderlaget väsentligt. Kravet på jämförelse gör att sökanden tvingas motivera sitt beslut på ett tydligt sätt.

En MKB kräver också någon form av offentlig redovisning. Huruvida det är fråga om en regelrätt hearing är något oklart men mycket pekar på att Koncessionsnämndens sammanträden ses som ett föredöme.⁴⁸ En offentlig förhandling (hearing) ger möjligheter för fler argument att träda fram i ljuset vilket kan öka allsidigheten i beslutsunderlaget. Ju fler personer som har rätt att definiera frågeställningar och som kan fråga och kräva svar på dessa frågor, desto större chans att få svar, dvs erhålla ett fylligt och allsidigt beslutsunderlag. En hearing skapar därför möjligheter för ett bättre beslutsunderlag. Detta till skillnad från om endast sökanden avkrävs informationsplikt och sakägare har möjlighet att lämna skriftliga anmärkningar. Att läsa teknisk information eller att skriftligt kommentera tekniskt material är svårt för lekmän. Fördelen med en hearing är att man som lekman kan pussla med de olika argument som framkommer. Man hör var skiljelinjerna går och var det finns olika perspektiv och argument bland experterna. En hearing befördrar därför demokratin i högre utsträckning än den enkelriktade informationen gör. MKB är ett oprövat kort i Sverige men DIALOG-projektets medlemmar hyser stora förhoppningar om att detta tillskott skall leda till en bättre procedur.

Den demokratiska attityden måste dock gå långt utöver vad som är möjligt att lagstifta om. I platsvalet kommer ett antal kommuner att bli direkt berörda. Enligt SKBs planer kommer företaget att utföra förstudier i de kommuner som är intresserade av att få belyst konsekvenserna av ett slutförvar i den egna kommunen. Men eftersom det är SKB som utför dessa och kommunen inte har resurser för att göra egna utvärderingar riskerar man att bli en passiv mottagare och inte en aktiv motpart. Samma sak gäller när arbetet med miljökonsekvensbeskrivning kommer igång. För att få reellt inflytande över denna krävs att kommunen, sakägare och miljöorganisationer får tillgång till *resurser för egen kompetensutveckling*. Aktörsgruppens rapport reser krav på att denna fråga utreds. Utan resurser som möjliggör utvecklandet av självständiga bedömningar blir ökade lagliga möjligheter till insyn och deltagande utan reellt innehåll.

För ett demokratiskt beslut i platsvalsfrågan krävs också att det finns en bred uppslutning bakom beslutet i den berörda kommunen. Ett politiskt demokratiskt fattat beslut, vare sig det tas på kommunal nivå eller av regeringen, måste innebära ett beslut som hela samhället kan stå bakom. Det måste ställas krav på att alla skall få säga sitt och att beslutet fattas på bästa tillgängliga kunskapsunderlag. Endast på detta sätt kan ett beslut försvaras inför framtiden. För att beslutsunderlaget skall kunna leda till brett förankrade beslut i t ex en berörd kommun så måste det föregås av en ordentlig diskussion och kommunikation mellan kommunledning och medborgare. Det är viktigt att den kommunala demokratin aktiveras eftersom det kommunala perspektivet i platsvalsfrågan inte bara handlar om säkerhet i det långa perspektivet, som centralbyråkratin i Stockholm tenderar att betrakta frågan. Det handlar också om hur ett samhälle påverkas i det korta perspektivet av att bli Sveriges plats för atomsopor. Vad kommer att hända med arbetsmarknaden, med priserna, med jordbruksprodukterna och med relationerna till grannkommunerna? Hur dessa frågor besvaras bland medborgarna i olika kommuner måste tillåtas fälla avgörandet när de tekniska säkerhetskraven väger någorlunda jämt. Frågor om kompensation till den berörda kommunen måste också beaktas i detta sammanhang.

Kärnkraftföretagens brist på demokratisk attityd kan åtgärdas genom att frånta SKB ansvaret för kärnavfallshanteringen, som föreslås i ett särskilt yttrande till

⁴⁸ Westerlund s.187f.

Aktörsrapporten. Ett mindre dramatiskt sätt att komma till rätta med frågan om sökandens trovärdighet vore att öka demokratin i samhället. Samhället, som granskare av kärnkraftindustrin och ytterst ansvarig för säkerhetsfrågorna, är inte starkare än de demokratiska krav som finns bland samhällets medborgare. Om SKB har för stor makt och en alltför teknokratisk attityd så säger detta också något om det samhälle vi lever i. Enligt svensk ansvarsfördelning inom kärnavfallsområdet är det industrin som har ansvaret för att utveckla ett tekniskt system för slutförvaring. Vilka krav (kriterier) som skall ställas på säkerhet och strålskydd är en politisk fråga. Expertmyndigheternas sak är sedan att bedöma om systemet uppfyller de uppställda kriterierna. Samhället har alltså det övergripande ansvaret för säkerhetsfrågorna. Om SKB också vill bedöma säkerheten och sätta kriterierna för denna så är detta inte primärt något som SKB ska kritiseras för utan i stället det politiska systemet och demokratin i samhället. Tillspetsat kan man därför påstå att vi har det SKB vi förtjänar. Detta gäller i synnerhet om det finns ekonomiska och lagliga möjligheter för medborgarna att nå inflytande över processen bara man engagerar sig. Är dessa krav uppfyllda har vi förutsättningar för en kritisk granskning av kärnkraftföretagen som kan motsvara de krav som det finns politisk vilja och demokratisk opinion för att fullfölja.

För ett utvecklat demokratiskt förfarande räcker det inte med lagstiftning och bättre resurser till kommuner och berörda enskilda. Det är först då frågan är långt gången som dessa mekanismer aktualiseras. Men sedan lång tid tillbaka arbetar forskare och tekniker med att utveckla det tekniska systemet och undersöka detaljerna kring detta. Hur går detta arbete till inom industrin och på de granskande myndigheterna? Vilka krav kan vi och bör vi ställa på denna verksamhet ur demokratisk synvinkel och för att öka trovärdigheten i slutförvaringsfrågan? Här handlar det mycket om attityderna bland experterna själva. Möjligen kan medvetenheten om kommande hearingar och MKB-processer göra att teknikerna redan nu förstår vikten av öppenhet och offentlig granskning, men detta kan inte garanteras av lagstiftningen utan handlar i sista hand om en attityd hos den enskilde i samspel med traditioner och organisationskulturer. Har man tidigare haft framgång med en teknokratisk attityd är risken stor att man även i framtiden, då det börjar blåsa, lutar sig mot denna, även om man vet att det för beslut kommer att krävas såväl hearingar som offentliga MKB-processer.

Kriterier

Det sista temat som belystes vid intervjuerna handlade om kriterier för en bra procedur. Jag kommer att beskriva detta tema genom att knyta tillbaka till DIALOG-projektets ursprungliga tankar om de tre nivåerna validering, legalisering och legitimering. Temat är övergripande och överlappar därför frågor som kommit fram under främst de två tidigare rubrikerna "Problemet" och "Lösningen". Den normativa tanken bakom urskiljandet av de tre sfäerna validering, legalisering och legitimering är att en beslutsprocedur i slutförvaringsfrågan som kan få allas förtroende måste uppfylla kriterier och krav som ställs i *alla* de tre sfäerna.

Vi har tidigare ganska utförligt behandlat den legala nivån och de ändringar som krävs för att öka möjligheterna för de berörda enskilda att kunna delta i processen, och därmed öka procedurens trovärdighet. Frågan om legitimitet är starkt kopplad till de legala möjligheter som finns, men för lokaliseringen av ett slutförvar handlar det också om hur den samhälleliga demokratin fungerar, inte minst den kommunala. Sådana frågor är svårare att reglera genom lagar eftersom det till stor del handlar om attityden hos ledande politiker. Dessa frågor togs kortfattat upp under "Lösningen". Frågan om hur valideringen skall komma in i proceduren var i DIALOG-projektets början viktig för SKI, men kom senare

att tonas ned. Eftersom frågan är viktig för procedurens trovärdighet tänkte jag något utveckla den under detta avsnitt.

Validitet kan översättas med giltighet och betyder vanligtvis att man i vetenskapligt arbete mäter det man avser att mäta, dvs att de metoder och instrument man använder inte ger systematiska fel. I denna mening har validitet endast att göra med att man "räknar rätt" och har instrument som möjliggör att man räknar rätt. Vi kan kalla detta för intern validitet. Men validitet har också en extern (empirisk) sida som innebär krav på att mätningarna är relevanta i förhållande till det syfte man har med mätningen, dvs dels att mätningen lyckas fånga den del av verkligheten som den avser att fånga, dels att mätningen är relevant i förhållande till syftet.

För att bedöma funktion och säkerhet hos ett planerat slutförvar arbetar SKB med säkerhetsanalyser som grundas på matematiska modeller. Riskerna med ett slutförvar i berggrunden består i att kapseln runt bränslet kan brista eller brytas ned, att bränslet lakas ut och att de radioaktiva ämnena transporteras med hjälp av grundvattnet från förvaret upp till biosfären. För att beskriva sådana risker behövs modeller över bland annat grundvattenströmningen och bergets hydrauliska egenskaper (hydrologimodell); modell av kapselkorrosion, bränsleupplösning och utdiffusion av nuklider (närzonsmodell); modell av nuklidtransport (fjärrzonsmodell) och hur nukliderna upptas i biosfären (biosfärsmodell).⁴⁹ Dessa modeller kan sedan ligga till grund för en total säkerhetsanalys. Säkerhetsanalytiska beräkningar måste dock göras i förhållande till scenarier, dvs till en serie antaganden om t ex förekomst av initialt skadade kapslar, kommande istid, bergörelser och mänskliga intrång i förvaret.

En granskning och utvärdering av säkerheten hos förvaret handlar om validering när man diskuterar huruvida de använda modellerna representerar verkliga förhållanden på ett rimligt sätt. Detta kan göras genom att jämföra modeller med varandra och mot experimentellt erhållna data. Scenarierna kan endast valideras utifrån det man brukar kalla ytvaliditet, dvs att de är i samklang med vad människor uppfattar som rimliga och relevanta scenarier.⁵⁰ Scenarier kan ju aldrig prövas mot verkligheten.

Ett djupförvar för använt kärnbränsle är ett komplext system och för att utvärdera säkerheten under ett extremt långt tidsperspektiv krävs dels ett antal modeller, dels relevanta scenarier. Det är uppenbart att ett sådant system aldrig kan uppnå full validitet, därtill är förenklingarna och osäkerheterna för stora. Det viktiga med ett sådant arbete är att veta begränsningarna i det man gör.

Men vilka kriterier är det rimligt att sätta upp för valideringsprocessen? I intervjuerna uppmärksammades ett antal kriterier som borde ställas på proceduren. Några av dessa kan hänföras till valideringssfären, medan andra finns i gränslandet mellan validering och legalisering, dvs handlar om juridiska krav på validering.

Villkorlagen innebar att slutförvaringen skulle vara "helt säker". Idag säger kärntekniklagen att det får uppställas sådana kriterier som behövs för säkerheten. Detta är krav som formulerats i den legala sfären. I valideringssfären arbetar man efter säkerhets- och strålskyddskriterier. En nordisk arbetsgrupp har arbetat fram kriterier, vilka brukar benämnas acceptanskriterier, som ska ställas på slutförvaringen i ett långsiktigt perspektiv.⁵¹ Dokumentet säger bl a att den individuella stråldosen från förvaret skall vara mindre än

⁴⁹ För SKBs beskrivning av sitt modelleringsarbete se SKB 91 kapitel 8.

⁵⁰ Om ytvaliditet och andra former av validitet se Brante/Fasth 1982.

⁵¹ Disposal of High Level Radioactive Waste. Consideration of Some Basic Criteria.

0,1 mSv/år. Detta är ett kriterium som borde vara lätt att nå konsensus om. Det är också i överensstämmelse med lagens krav på "helt säker" och krav "som behövs med hänsyn till säkerheten". Att vi är överens om ett kriterium innebär emellertid inte att vi behöver vara överens om de krav vi skall ställa på en verksamhet för att den skall uppfylla kriteriet.

Ett annat problem med acceptanskriteriet är att det inte gäller för osannolika störande händelser. "Konsekvenserna av sådana händelser skall diskuteras och presenteras i kvalitativa termer och där så är möjligt kvantitativt i förhållande till den risk för dödsfall som motsvaras av dosen 0,1 mSv/år."⁵² Kriteriet blir därför med nödvändighet ett gummikriterium. Det är fullt möjligt att ange scenarier som gör att läckaget blir mycket stort. Dessa scenarier, man talar om restrisker och restriskscenarier, betraktas som mycket osannolika. Men det principiella problemet med ett gummikriterium kvarstår: eftersom avfallet är mycket farligt och "osannolika störande händelser" kan realiseras så handlar acceptansen i sista hand om hur stora sannolikheterna för dessa händelser är, hur vi beräknar dem och om vi accepterar dem. Vi hamnar här återigen i scenariekonstruktion och scenariebedömning. Och enligt SKIs initiala tankar grundas dessa ytterst på värderingar, vilkas utformning inte bör förbehållas expertisen. I ett demokratiskt samhälle är alla medborgare lika kompetenta att besluta i värderingsfrågor. Val mellan olika alternativ, vare sig det är teknikval, platsval eller val mellan sannolika/osannolika scenarier, grundas alltid på värderingar.

Granskningen av kärnkraftindustrins scenarier är alltså något som är en medborgerlig uppgift. På den legala nivån ger en hearing möjligheter för medborgarna att ställa kritiska frågor om scenarierna. Men hur ska man veta att det är relevanta och kritiska frågor man ställer. Detta är en fråga som uppmärksammas i Spelgruppens slutrapport. Juridiskt kan det konstrueras mekanismer för att öka sökandens trovärdighet, t ex straffansvar för oriktigt lämnade uppgifter, men i en sådan komplex fråga som slutförvaring är den vetenskapliga/tekniska granskningen alltför omfattande för att hinna penetreras under en hearing. Det räcker alltså inte med materiella villkor i lagen, utan det handlar till stor del om en öppen demokratisk attityd hos industrin och de granskande myndigheterna. Detta är särskilt viktigt i en fråga som slutförvaring av använt kärnbränsle där vi inte har det rätta svaret på säkerhetsfrågorna förrän om hundratusentals år och där praxis saknas för proceduren; det handlar om en ansökan som aldrig mer, varken förr eller senare, kommer att prövas igen.

8. Avslutning: Dialog och rättvist beslut

Frågan om slutförvaring av använt kärnbränsle är kontroversiell. Den är intimt förknippad med kärnkraften som varit den fråga som under efterkrigstiden kanske allra tydligast delat den svenska opinionen. Det finns därför ingen anledning att tro att besluten kring slutförvaringen kommer att bli oproblematiska, i den meningen att svenska folket inte kommer att beröras eller ha åsikter om såväl val av teknik som plats. Eftersom Sverige är ett demokratiskt land bör besluten om slutförvaring fattas i demokratisk ordning för att upplevas som rättvisa. Vad innebär då ett rättvist beslut? Som beskrevs redan i avsnitt 2 är inte folkomröstning mer rättvist än en korporatistisk sammanjämkning av olika särintressen.

Utifrån demokratisk synvinkel existerar det inte någon rättvis procedur (Rawls) för att hantera slutförvaringsfrågan, annat är den som folket bestämmer sig för. Det enda krav

⁵² Ibid. s.30.

som gäller i alla rättsstater är att politiska beslut skall fattas i enlighet med gällande lagar. Men dessa lagar kan folket ändra om de så önskar.

Eftersom slutförvaring av kärnavfall är en fråga som är starkt beroende av teknisk och vetenskaplig kunskap så intar många av huvudaktörerna en teknokratisk attityd, dvs anser att de som vet mest om denna kunskapsbas också skall fatta de avgörande besluten. Utifrån en teknokratisk attityd kan man hävda att det finns en procedur (Rawls) för att uppnå ett rätt beslut om slutförvaringen: Teknikerna utvärderar säkerheten i systemet med hjälp av säkerhetsanalyser. De strålskyddskriterier som utformats är grundade på medicinska och biologiska kunskaper om strålningens effekter på människor och miljö. Följaktligen är det en fråga för expertisen att såväl formulera kriterierna, som att utvärdera slutförvaringens säkerhet i förhållande till dessa. En sådan teknokratisk attityd har länge varit dominerande i kärnkraftbranschen. Med DIALOG-projektet har Kärnkraftinspektionen slagit in en demokratisk kil i denna teknokratiska attityd genom att föra fram de värderingsgrundade komponenterna i såväl de säkerhetsanalytiska beräkningarna som vid formulandet av kriterier. Erkänner vi dessa värderingsgrunder för t ex skisserandet av framtida händelseförlopp för slutförvaret så erkänner vi samtidigt att det inte finns *en* procedur (i Rawls mening) som kan lösa beslutsfattandet om slutförvaringen. Däremot är det möjligt att uppställa vissa krav för ett rättvist beslutsfattande:

- att beslut fattas under lagarna. Detta har varit tveksamt under tidigare skeden av den svenska kärnavfallshistorien. Delvis på grund av att lagarna varit ovanligt luddiga, men också beroende på att tidigare regeringar agerat maktfullkomligt. (se avsnitt 5 ovan)
- att lagarna tillåter ett demokratiskt inflytande, dvs ger möjligheter till insyn och offentlig granskning. Detta har också varit mycket dåligt inom kärnteknikområdet jämfört med prövningar av annan miljöstörande verksamhet.
- att valideringen av det tekniska sakunderlaget sköts av dem som bäst behärskar den, dvs att den vetenskapligt/tekniska sfären är autonom i förhållande till den politiska (Walzer). Men den andra sidan av denna autonomi är att klargöra värderingskomponenter som traditionellt, men orättmätigt, inordnats i den vetenskapliga sfären och låta dessa behandlas i den politiska sfären. Detta gäller exempelvis bedömningen av vilka scenarier som är relevanta att räkna med och vilka kriterier som bör gälla.
- att rättvist och demokratiskt beslutsfattande aldrig går att förena med övertalning och manipulation, dvs med maktmedel (strategiskt handlande enligt Habermas). Förekomst av manipulation avslöjas genom att den handlande aktören brister i konsistent beteende över tid. Konsistens är här inte synonymt med rigiditet eller brist på omprövning utan med ärligt uppsåt.

Medlemmarna i DIALOG-projektet är överens om att projektet för deras del inneburit ett steg på vägen i en demokratisk riktning. De två mäktigaste aktörerna på området SKB och regeringen har emellertid inte deltagit. För ett framtida rättvist beslut i kärnavfallsfrågan blir därför en första viktig uppgift att föra ut projektets resultat och fortsätta dialogen, men nu utanför DIALOG-projektets ram.

Referenser

Opublicerat material från DIALOG-projektet

- Aktörsgruppens rapport rörande erfarenheter av projektets pilotstudie m.m.* (1991-12-09).
- Andersson, Johan: *DIALOG-Scenarier principer för granskning av slutförvar för använt kärnbränsle* (1990-10-03).
- Andersson, Johan: *Förslag till konkret uppläggning av Scenario-DIALOG-Projektet* (1991-01-14).
- Wene, Claes-Otto: *Pilotprojekt: Utveckling av den aktörsorienterade delen av licensieringsprocessen* (1990-02-28).
- Wene, Claes-Otto: *Osorterade intryck från Sästaholm-seminariet* (1991-04-22).

Offentliga dokument

- DIALOG-projektets Aktörsgrupp (1993), *Slutrapport rörande erfarenheter av DIALOG-projektet* (Stockholm: SKI Teknisk Rapport 93:34).
- DIALOG-projektets Spelgrupp (1993), *Slutrapport* (Stockholm: SKI Teknisk Rapport 93:35).
- Disposal of High Level Radioactive Waste. Consideration of Some basic Criteria* (1993), (The Radiation Protection and Nuclear Safety Authorities in Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden).
- SKB 91. Slutlig förvaring av använt kärnbränsle. Berggrundens betydelse för säkerheten* (1992), (Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB).

Litteratur

- Bertilsson, Margareta (1987), "Om legitimitet" i Ulla Bergryd (ed), *Den sociologiska fantasin* (Stockholm: Rabén & Sjögren).
- Brante, Thomas & Eva Fasth (1982), *Termer i Sociologi* (Stockholm: Liber Förlag).
- Habermas, Jürgen (1982), "Om begreppet kommunikativ handling" i Jürgen Habermas, *Kommunikativt handlande. Texter om språk, rationalitet och samhälle* (Sv. övers. Göteborg: Daidalos, 1988).
- Kukathas, Chandran & Philip Pettit (1990), *Rawls - en introduktion* (Sv. övers. Göteborg: Daidalos, 1992).
- Löfgren, Tomas (1993), *Tillstånds- och lokaliseringsregler för kärnavfallsanläggningar* (Stockholm: SKI Teknisk Rapport 93:29)
- Mathiesen, Thomas (1982), *Makt och motmakt* (Sv. övers. Göteborg: Korpen, 1982).
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice* (Oxford: Oxford University Press).
- Sundqvist, Göran (1991), "Demokrati och expertis: Kärnkraftens avfallsproblem inför laddningen av Ringhals 3", *VEST - Tidskrift för vetenskapsstudier* nr 4.
- Sundqvist, Göran (1993), "Acceptans genom demokrati, marknad och vetenskap" i *SOU 1993:18, Acceptans, Tolerans, Delaktighet*.
- Walzer, Michael (1983), *Spheres of Justice* (Oxford: Basil Blackwell).
- Westerlund, Staffan (1992), *PBL, NRK, MKB. Grunderna i plan- & marklugstiftningen* (Stockholm: Naturskyddsföreningen).

Bilaga

Medverkande i DIALOG-projektet:

Spelgrupp:

Johan Andersson	Statens kärnkraftinspektion (projektledare)
Kjell Andersson	KARINTA konsult
Margareta Hallencreutz	Statens kärnkraftinspektion
Lars Högberg	Statens kärnkraftinspektion
Clas-Otto Wene	Chalmers tekniska högskola
Staffan Westerlund	Uppsala universitet

Aktörsgrupp:

Torsten Carlsson	Svenska kommunförbundet
Jörgen Ehn	Svenska kommunförbundet
Yvonne Eriksson	Folkkampanjen mot Kärnkraft-Kärnvapen
Olov Holmstrand	Avfallskedjan
Conny Hägg	Statens strålskyddsinstitut
Lennart af Klintberg	Aktörsgruppens ordförande (utsedd av SKI)
Tomas Kåberger	Naturskyddsföreningen
Sören Norrby	Statens kärnkraftinspektionen
Ulla Sjöström	Ledamot av SKIs styrelse
Birgitta Timm	Statens naturvårdsverk
Öivind Toverud	Statens kärnkraftinspektion
Mats Törnqvist	Folkkampanjen mot Kärnkraft-Kärnvapen
Jack Valentin	Statens strålskyddsinstitut
Stig Wingefors	Statens kärnkraftinspektion

SKi STATENS KÄRNKRAFTINSPEKTION
Swedish Nuclear Power Inspectorate

Postal address

Box 27106
S-102 52 Stockholm

Office

Sehlstedtsgratan 11

Telephone

+46 8 665 44 00

Telex

11961 SWEATOM S

Telefax

+46 8 661 90 86