

Rolf Lidskog och Göran Sundqvist

Mellan teknokrati och populism

Experter och medborgare i svensk kärnkraftspolitik

Vetenskapliga landvinningar, teknikutveckling och ett förändrat riskmedvetande har lett till att starkare krav ställs på samhället att hantera olika risker och att genom olika åtgärder kontrollera dem. Risker ska bedömas, förebyggas, regleras och kommuniceras. Tydligast är detta på miljöområdet. Troligtvis finns det i dag inget politikområde som är mer forskningsberoende än det miljöpolitiska. Genom experiment, fältstudier, datamodelleringar och integrerade bedömningar skapar naturvetenskapliga forskare kunskap om miljöproblem; de identifierar dem, kartlägger deras orsaker och konsekvenser samt föreslår lösningar. Det är framför allt experter som förser myndigheter, miljörelser

och medborgare med kunskap om miljöproblemen och som därmed utövar stort inflytande över politiken.

Samtidigt finns det en tveksamhet från en mängd aktörer – inte minst från medborgare och miljögrupper – huruvida denna riskhantering verkligen är tillförlitlig, relevant och effektiv. I detta sammanhang ställs ofta krav på att medborgaren bör ha större insyn och inflytande över riskbedömning och riskreglering. Exempel på detta är Århuskonventionen (1998), där medborgarna har rätt att få tillgång till information och att påverka beslutsfattande som rör miljöfrågor, och Europeiska Unionens direktiv om miljökonsekvensbeskrivningar (1985),

som syftar till att demokratisera miljöbeslut.

Dagens situation kännetecknas således av en dubbelhet; miljöpolitiken begreppsliggörs alltmer som en expertberoende riskfråga *samtidigt* som ökade krav ställs på att medborgare ska ha inflytande över miljöpolitikens innehåll och utformning. Denna utveckling är inte minst märkbar inom Europeiska Unionen (EU), där medborgarens och konsumentens rätt till insyn och inflytande allt starkare betonas och till vissa delar även har institutionaliserats.¹ Men kan kraven på såväl expertbaserade bedömningar som demokratiskt inflytande harmoniseras i regleringen av miljörisker? Finns det en väg mellan – eller bortom – teknokrati (»låt experterna bestämma«) och populism (»låt folket bestämma«)? Hur skapas en miljöreglering som är såväl vetenskapsbaserad som demokratisk, det vill säga baseras i expertkunskaper och som samtidigt är öppen för medborgarinflytande?

För att svara på dessa frågor tar denna text sin utgångspunkt i dagens diskussion om risk och riskreglering. I fokus står frågan om hur risker förstås och regleras samt vilka demokratiska och politiska implikationer detta har. I de två första avsnitten presenterar vi riskforskningen och den nuvarande betoningen på behovet av att överbrygga konflikten mellan experters och allmän-

hetens olika uppfattningar om risker. Därefter gör vi en historisk analys av svensk kärnkrafts- och kärnavfallspolitik. Ett skäl till att välja detta fall är att relationerna mellan politiker, experter och medborgare i denna fråga varit högst varierande; experter och medborgare har tillmätts olika betydelse och vikt under de drygt trettio år som frågan varit politiskt kontroversiell. Vi pekar på att dagens till synes demokratiska relationer mellan experter och medborgare i kärnkrafts- och kärnavfallsfrågan är förledande eftersom de har oklara kopplingar till det politiska systemet. I det avslutande avsnittet återvänder vi till frågan om samspelet mellan experter, medborgare och politiker och påstår att experterna i dagens miljöpolitik ofta fungerar som buffert mot en politisering av frågan, där medborgare bjuds in till dialog om tekniska lösningar i stället för att vara med och utforma en politik.

Från teknisk riskanalys till demokratisk riskhantering

Dagens samhälle är på ett aldrig tidigare skådat sätt sysselsatt med riskhantering. Bakgrunden till detta är det moderna samhällets syn på människans möjlighet att styra sitt eget öde och att förebygga oönskade händelser. Riskbegreppet har i stor utsträckning ersatt begreppen försyn och öde och är nära knutet till

1. David Vogel, *The new politics of risk regulation in Europe* (2001).

modernitetens utveckling.² Begreppet tar sin utgångspunkt i skillnaden mellan aktualitet och potentialitet, mellan dagens verklighet och framtidens möjlighet.

Att artikulera en risk – begreppsliggöra, förstå och kommunicera risk – är ett sätt att gå händelser i förväg, att föregripa och rama in ett visst objekt eller en viss aktivitet med avsikt att styra aktörers tolkning av den, påverka händelseförlopp och kontrollera verksamhetens konsekvenser, det vill säga att undvika eller främja att vissa saker inträffar, fenomen uppstår och handlingar utförs.³ Hur risker artikuleras har därför stora konsekvenser för samhällets utformning och utveckling; vare sig det handlar om säkerhetspolitik, aktiemarknader eller energifrågor. Riskartikulering är heller inte en verksamhet inom en avgränsad sektor, utan något som sker i hela samhället, och något som är synnerligen politiskt och produktivt i bemärkelsen att det påverkar samhällets utformning. Hur en risk artikuleras bestämmer vilka experter

som blir relevanta, men också dessas relation till andra aktörer såsom politiker, företagare och medborgare.

Riskbegreppet har utvecklats inom modernitetens ramverk där risken definieras tekniskt.⁴ Med risk avses här sannolikheten för att en viss oönskad konsekvens ska uppkomma och endast vetenskapen anses skapa tillförlitlig och relevant kunskap om den. Den tekniska inramningen av en risk betraktas som neutral och objektiv och skild från den process där beslut om riskreducering ska fattas och val av åtgärd genomföras. Denna åtskillnad kan uttryckas på olika sätt, exempelvis som en skillnad mellan fakta och värden, mellan vetenskap och politik eller mellan experter och lekmän.⁵

Gradvis har dock experter och riskreglerare upptäckt att allmänhetens syn på risker många gånger skiljer sig från experternas. För att hantera denna skillnad har en begreppslig uppdelning mellan objektiv risk och subjektiv risk skapats, där den förra står för experternas riskberäkningar och den senare för

2. Ulrich Beck, *Risksambället: På väg mot en annan modernitet* (2000); Anthony Giddens, *En skenande värld: Hur globaliseringen är på väg att förändra våra liv* (2003), s 35–47; Niklas Luhmann, *Risk: A sociological theory* (1993).

3. Mitchell Dean, *Governmentality: Power and rule in modern society* (1999); Alan Irwin och Mike Michael, *Science, social theory and public knowledge* (2003); Rolf Lidskog, Linda Soneryd och Ylva Ugglå, *Transboundary risk governance* (utkommer 2009).

4. Aniello Amendola, »Recent paradigms for risk informed decision making« i *Safety Science*, vol 40, nr 1–4 (2001), s 17–30.

5. Karsten Klint Jensen och Peter Sandøe, »Riskanalys, vetenskap och politik«, i Åsa Boholm, Sven Ove Hansson, Johannes Persson och Martin Peterson (red), *Osäkerhetens horisonter: Kulturella och etiska perspektiv på samhällets riskfrågor* (2002), s 139–158.

lekmäns riskuppfattningar. Riskpsykologin har tagit sig an uppgiften att förstå hur allmänheten formar sina riskuppfattningar. Framför allt är psykometrisk forskning vanlig, där man undersöker olika faktorerens betydelse för individens riskuppfattning. Man har här funnit att frivillighet, kännedom och kunskapsnivå, katastrofpotential, kontrollerbarhet och fruktan är viktiga faktorer.⁶ Hur risken ramas in är således avgörande för hur medborgarna uppfattar, bedömer och accepterar den.

Denna situation – spänningen mellan experter och lekmäns olika riskbedömningar – är utgångspunkten för riskkommunikation, som såväl är ett forskningsområde som en praktisk verksamhet. I dess tidiga utveckling utgick den från att lekmäns riskuppfattningar har sin bas i felaktig kunskap eller avsaknad av kunskap om de faktiska riskerna. Utifrån denna förståelse blir lösningen att informera och utbilda allmänheten så att den får en korrekt förståelse av riskens karaktär. I takt med att myndigheter, företag och forskning

började syssla med riskkommunikation blev det dock klart att allmänheten inte var homogen, utan att olika kategorier av människor hade skilda riskuppfattningar.⁷ Därmed blev det viktigt att kartlägga och klargöra vilka faktorer som gjorde att olika kategorier av människor har olika riskuppfattningar; hur sociala bestämningar som kön, klass, ålder och kulturell tillhörighet påverkar individers riskbedömningar. En annan förändring är att riskkommunikation numera starkt betonar den avgörande betydelse som förtroende har; lekmäns riskuppfattningar är avhängiga av om de har förtroende för den (myndigheter, företag, forskning) som ansvarar för riskernas hantering. Individen bedömer således inte bara trovärdigheten i riskbudskapet, utan även trovärdigheten hos den som levererar detta budskap.⁸

Dessa insikter har organisationer ofta tagit till sig och vi kan i dag se hur företag, myndigheter och politiska partier aktivt arbetar för att framstå som trovärdiga mot allmänheten. Till exempel är mycket av arbetet med miljö-

6. Ortwin Renn, *Risk governance: Coping with uncertainty in a complex world* (2008), s 106–110; Paul Slovic, *The perception of risk* (2000), s xxii.

7. Jeanne X. Kasperson och Roger E. Kasperson, *Social contours of risk, Volume I: Publics, risk communication and the social amplification of risk* (2005); Michael Siegrist, Timothy C. Earle och Heinz Gutscher (red), *Trust in cooperative risk management: Uncertainty and scepticism in the public mind* (2007); Misse Wester-Herber, *Talking to me?: The role of a diverse public in risk communication* (2004).

8. George Cvetkovich och Ragnar E. Löfstedt (red), *Social trust and the management of risk* (1999); Ragnar E. Löfstedt, *Risk management in post-trust societies* (2005); Brian Wynne, »Creating public alienation: Expert cultures of risk and ethics on GMOS«, i *Science as Culture*, vol 10, nr 4 (2001), s 445–481.

märkning, miljöprogram och *corporate social responsibility* en följd av att företag alltmer ser risker i hur de bedöms av aktörer i omvärlden.⁹ Den brittiske riskforskaren Michael Power hävdar till och med att företag och myndigheter i dag är minst lika inriktade på riskerna med att förlora anseende som riskerna förknippade med de varor och tjänster som de producerar.¹⁰ Riskreglering handlar för organisationer i allt högre grad om hur man ska förhålla sig till hur aktörer i omvärlden bedömer den verksamhet man ansvarar för och vilken tilltro de har till organisationens förmåga och intresse att ta ansvar för denna verksamhet.

Den tekniska riskanalysen har dominerat samhällets riskreglering: Vissa experter beräknar riskerna med en verksamhet (vilka negativa konsekvenser en verksamhet bedöms ha samt sannolikheten för att de ska uppstå) medan andra experter sedan bedömer olika handlingsalternativs nytta och kostnader. Först därefter gör politiker, utifrån ideologiska och värdemässiga överväganden, prioriteringar och fattar beslut om i vilken utsträckning, och på vilket sätt, verksamheten ska regleras. Slutligen enrulleras en ny typ av experter som föreslår hur risken mest effektivt regleras och kommuniceras.

Den tekniska riskanalysen handlar om objektiv analys, medan riskkommunikation handlar om hur man på bästa sätt kan distribuera denna kunskap till allmänheten (genom att förstå hur olika segment av allmänheten förstår risker och bedömer trovärdigheten hos dem som hanterar riskerna). Allmänheten tillmäts därmed en mycket begränsad roll i riskregleringen. Visserligen kan den vara viktig för att skapa opinion och kräva politisk handling, men på grund av frågornas komplexitet har medborgarna begränsade möjligheter att överblicka och förstå en risk i hela dess vidd.

Utifrån ett sociologiskt perspektiv är problemet med den tekniska riskanalysen och dess riskreglering att riskfrågor rycks ur sina sammanhang. Såväl experter som lekmän blir abstrakta stereotyper, där de förra vet och de senare inte vet och därför behöver informeras. Likaså frikopplas riskerna från de sammanhang där de uppstår och regleras. För att bedöma riskerna knutna till gränsöverskridande miljöproblem, exempelvis kärnkraft eller klimatförändringar, krävs inte enbart att man bedömer tekniska systems tillförlitlighet, utan frågor väcks också om nationell suveränitet, internationella avtals effektivitet och transnationella företags intressen. Risker är inte placerade i en

9. Det engelska uttrycket *corporate social responsibility* avser att ett företag betonar sitt samhällsansvar, till exempel att den kräver att leverantörer inte använder sig av barnarbetare, tar miljöhänsyn och inte är korrupt. Se Andrew Crane (red), *The Oxford handbook of corporate social responsibility* (2008).

10. Michael Power, *Organized uncertainty: Designing a world of risk management* (2007).

biofysisk natur eller teknisk sfär som är skild från samhället med dess institutioner, organisationer och individer. Den brittiske vetenskapssociologen Brian Wynne har visat att medan experter fokuserar tekniska detaljer är allmänheten främst intresserad av övergripande frågor om mening, syfte och trovärdighet.¹¹ Riskreglering tenderar dock främst att lyfta fram riskers tekniska aspekter utan att beröra mer fundamentala frågor om samhällsförändring och teknikutvecklingens mål.

Bortom teknokrati och populism

Erfarenheten av regleringsmisslyckanden – där den brittiska BSE-krisen (galna ko-sjukan) troligtvis är den mest omtalade – har resulterat i att en mängd politiska organ och myndigheter betonar vikten av tidig dialog med allmänhet och intressenter. Världshälsoorganisa-

tionen (WHO), FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) och EU är alla exempel på internationella organ som i olika dokument betonar att riskreglering på ett tidigt stadium bör involvera allmänheten, och då inte bara för att informera den om regleringsarbetet utan för att låta den påverka själva regleringens innehåll och utformning.¹² Regleringsforskningen betonar på ett liknande sätt vikten av en inkluderande riskreglering, där medborgarna engageras tidigt.¹³ Vetenskapssociologin formulerar en mängd olika förslag på hur relationen mellan vetenskap och medborgare bör se ut.¹⁴ Gemensamt för dessa är att medborgare och allmänhet bör inkluderas i kunskapsproduktionen och att vetenskapliga experter ska ta större hänsyn till konsekvenser – inte minst lokala sådana – av sin verksamhet. Denna utveckling kan fångas med metaforen att vetenskapen bör simma nedströms och skapa kunskap om lokala

11. Brian Wynne, »May the sheep safely graze? A reflexive view of the expert-lay knowledge divide«, i Scott Lash, Bronislaw Szerszynski och Brian Wynne (red), *Risk, environment and modernity. Towards a new ecology* (1996), s 44–83.

12. Se till exempel European Commission, *Report of the working group »Democratising expertise and establishing scientific reference systems«* (2001). Finns tillgänglig på Internet via http://ec.europa.eu/governance/areas/group2/report_en.pdf, hämtningsdatum 27 november 2008; *Århuskonventionen: Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor* (1998). Finns tillgänglig på Internet via <http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/26/22/6b938ee2.pdf>, hämtningsdatum 27 november 2008.

13. Renn; Oliver Todt, »Designing trust«, i *Futures*, vol 35, nr 3 (2003), s 239–251.

14. Bruna de Marchi, Bruno och Jerome R. Ravetz, »Risk management and governance: A post-normal science approach«, i *Futures*, vol 31, nr (1999), s 743–757; Irwin och Michael; Steven Yearley, *Making sense of science: Understanding the social study of science* (2005).

konsekvenser medan allmänheten bör sitta uppströms och påverka definitionen av problem, program och prioriteringar. Därigenom skapas en socialt robust reglering av risker, en reglering som av allmänheten och andra samhällsaktörer bedöms som relevant, effektiv och trovärdig.¹⁵

Den lösning som föreslås innebär således inte att en ovillkorlig tillit till vetenskapen (teknokrati) ersätts med en lika okritisk tillit till lekmannens kunskap (populism). Pendlingen mellan allmänhetens ovillkorliga tillit till vetenskapen och dess totala ignorering av densamma bör därför ersättas med ett förhållningssätt där alla kunskapsanspråk, såväl experters som lekmäns, konstruktivt och kritiskt granskas. Exempel på detta är förslaget om utvidgade granskningsgrupper (så kallade *extended peer communities*), där politiker, medborgare, miljörelser och andra intressenter bjuds in att bedöma forskningens kvalitet och relevans.¹⁶ Ett annat förslag är att skapa mötesplatser för olika kunskapsanspråk och kunskapsproducenter.¹⁷ Vetenskapen och allmänheten bör således närma

sig varandra genom att vetenskapens objektivitetskrav tonas ned medan allmänhetens förmåga till kritisk analys och reflektion lyfts upp.

Att överbrygga spänningen mellan experter och allmänhet genom att se medborgarnas riskuppfattningar som resurser och inte som problem, att inte bara prata om eller till allmänheten utan även lyssna på den och påverkas av den, framstår som vällovt och fruktbart. Att åstadkomma detta är dock inte enkelt. Regleringsprocesserna kommer troligtvis att bli mer komplicerade och tidskrävande, men å andra sidan kan uppsplitande konflikter i efterhand undvikas och förhoppningsvis kan både bättre och mer robusta beslut uppnås.¹⁸ Samtidigt är det naivt att utgå från att denna typ av deliberativa samråd kommer att resultera i samförstånd mellan deltagarna. Därmed ställs regleraren inför frågan när och hur dialogen ska avslutas och hur man ska fatta beslut när det finns olika ståndpunkter. Följden av denna typ av deliberativa arrangemang kan bli att konfliktlinjer förstärks, att deltagarna blir än mer övertygade i de ståndpunkter de företräder och att

15. Rolf Lidskog, Göran Sundqvist och Ylva Uggla, *Risk, expertis och demokrati: Allmänhetens inflytande i samhällets riskhantering* (2005); Helga Nowotny, Peter Scott och Michael Gibbons, *Re-thinking science: Knowledge and the public in an age of uncertainty* (2001).

16. Silvio O. Funtowicz och Jerome R. Ravetz, »Science for the post-normal age«, i *Futures*, vol 25, nr 7 (2003), s 739–755.

17. Nowotny, Scott och Gibbons.

18. Andrew Gouldson, Rolf Lidskog och Misse Wester-Herber, »The battle for hearts and minds? Evolutions in corporate approaches to environmental risk communication«, i *Environment and Planning C*, vol 25, nr 1 (2007), s 56–72.

regleraren inte får någon vägledning i sitt beslutsfattande.¹⁹

Allmänhetens involvering i regleringsprocessen öppnar också för olika typer av strategiskt handlande. Att riskreglerare och exploitörer inbjuder till samråd är många gånger betingat av att man hoppas kunna styra oreglerliga medborgare, påverka opinioner och öka acceptansen för sin verksamhet. Därtill kan politiker och experter välkomna allmänhetens deltagande eftersom man därmed minskar risken för att man behöver hållas för ansvarig om något går fel. Genom breddat deltagande sprids ansvaret, vilket i det långa loppet kan leda till en »organiserad oansvarighet«.²⁰ När väl en risk realiserats finns ingen instans eller organisation där ansvar kan utkrävas, utan politiker, företag och experter kan peka på att »alla var med på det«.

De organiserade samtalen mellan experter, politiker och allmänhet kan också ge resursstarka parter ännu en möjlighet att påverka de andra deltagarna. Intensiva minoriteter kan göra anspråk på att företräda allmänheten, och på så sätt få mycket stor makt,

medan andra kategorier av befolkningen kanske är tysta eller inte ens deltar. Allmänheten är en heterogen kategori som vissa grupper ofta gör anspråk på att ensamma representera. Även om det finns olika typer av procedurregler för att söka minimera icke-symmetrisk påverkan är det naivt att tro att regler för samtalens organisation och genomförande innebär att en strategisk påverkan kan undvikas.

Efter denna inledande översikt är det nu dags att empiriskt undersöka det komplexa samspelet mellan experter, allmänhet och politiker i regleringen av den svenska kärnkraften. Hur har relationen mellan expertbaserad och demokratisk riskreglering utformats på detta område? Har relationen mellan experter och allmänhet varit spänningsfylld eller bringats i harmoni?²¹

Kärnkraftens politisering

Vid början av 1970-talet fanns i Sverige en partipolitisk enighet om kärnkraften. Kärnkraftsprogrammet utvecklades och reaktorer byggdes i snabb takt. På kort tid bröts dock denna enighet och ett årtionde av intensiv

19. John S. Dryzek, *Deliberative global politics: Discourse and democracy in a divided world* (2006); John S. Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations* (2002); Amy Gutmann och Dennis Thompson (red), *Why deliberative democracy?* (2004); Robert E. Goodin, *Innovating democracy: Democratic theory and practice after the deliberative turn* (2008).

20. Begreppet »organiserad oansvarighet« myntades ursprungligen av Ulrich Beck. Se Ulrich Beck, *Ecological politics in and age of risk* (1995), s 88–92.

21. Inom ramen för denna artikel finns inte möjlighet att i detalj redogöra för denna utveckling. För mer utförliga beskrivningar, se Jonas Anshelm, *Mellan frälsning och domedag: Om kärnkraftens politiska idéhistoria i Sverige mellan 1945–1999* (2000);

forts på nästa sida

diskussion om kärnkraftens framtid följde. Bakgrunden var dels det stora svenska oljeberoendet (importerad olja stod för 70 procent av Sveriges totala energibehov), dels en gryende kärnkraftskritik företrädd av framträdande forskare som nobelpristagaren Hannes Alfvén. Samtliga riksdagspartier tog snabbt fram partispecifika ståndpunkter i kärnkraftsfrågan.

I kampanjen inför 1976 års val gjorde centerpartiet kärnkraften till sin stora valfråga. Partiets fokus på kärnkraftens avveckling blev en viktig förklaring till den socialdemokratiska regeringens valförlust.²² I valkampanjen hade centerns ledare Thorbjörn Fälldin gett ett löfte om att inte medverka i en regering som startar fler reaktorer; hans samhällsvision var ett decentraliserat samhälle i samklang med naturen och utan produktion av risker i form av radioaktiva atomspor.

Som statsminister i den borgerliga koalitionsregeringen fick dock Fälldin problem med sitt löfte. De två andra partierna i koalitionsregeringen – folk-

partiet och moderaterna – var kärnkraftsvänliga och pekade bland annat på att oljeberoendet och försurningen utgjorde större problem än kärnkraften. Den politiska visionen om ett Sverige fritt från kärnkraft gick inte att driva politiskt, även om stödet i den allmänna opinionen var betydligt större än i regering och riksdag. Lösningen på detta politiska dilemma blev en strategisk manöver, där fokus flyttades från politik till vetenskap och teknik. De splittrade partierna enades om att kärnkraften skulle underkastas strängare säkerhetskrav.

Våren 1977 beslutade riksdagen om en ny lag för tillstånd att ta kärnkraftsreaktorer i drift. Ett kärnkraftsbolag fick tillstånd att starta en reaktor först efter att ha visat hur och var en *helt säker* slutlig förvaring av det högaktiva kärnavfallet kunde ske. Eftersom centerpartiet och andra kritiker såg slutförvaringen som kärnkraftens akilleshäla innebar detta att tillstånd att starta nya reaktorer skulle omöjliggöras. Villkorlagen, som den kom att

forts från föregående sida Jonas Anshelm, *Bergsäkert eller våghalsigt? Frågan om kärnavfallets hantering i det offentliga samtalet 1950–2002* (2006); Mark Elam och Göran Sundqvist, *Stakeholder involvement in Swedish nuclear waste management* (2007); Rolf Lidskog, *Radioactive and hazardous waste management in Sweden: Movements, politics and science* (1994); Rolf Lidskog, »Bortom tid och rum? Svensk kärnavfallspolitik i historisk belysning«, i Rolf Lidskog (red), *Kommunen och kärnavfallet: Svensk kärnavfallspolitik på 1990-talet* (1998), s 5–68; Rolf Lidskog och Göran Sundqvist, »On the right track? Technology, geology and society in Swedish nuclear waste management«, i *Journal of Risk Research*, vol 7, nr 2 (2004), s 251–268; Göran Sundqvist, *The bedrock of opinion: Science, technology and society in the siting of high-level nuclear waste* (2002).

22. Sven-Erik Larsson, *Regera i koalition: Den borgerliga trepartiregeringen 1976–78 och kärnkraften* (1986); Evert Vedung, *Kärnkraften och regeringen Fälldins fall* (1979).

kallas, förvandlade kärnkraften till en expertfråga om säker avfallshandling, som delegerades till kärnkraftsindustrin att besvara. Från att vara en fråga kopplad till en politisk samhällsvision förvandlades kärnkraften till en teknisk utmaning för industrins experter.

En politisk debatt utbröt dock om hur »helt säker« skulle tolkas och vem som skulle avgöra om ett kärnavfallsförvar är helt säkert. Borde verkligen regeringen avgöra denna fråga eller är det expertmyndigheter och forskningsorgan som är den lämpliga instansen? Samtidigt var de politiska partierna och regeringen fortfarande splittrade i synen på kärnkraft och medborgare bedrev opinionsarbete – inte minst genom bildandet av Folkkampanjen mot atomkraft – för att få politiker att avveckla kärnkraften. I denna situation, i mars 1979, inträffade en allvarlig olycka i ett kärnkraftverk nära staden Harrisburg i östra USA. Som en följd av detta beslutade den svenska riksdagen att en folkomröstning om kärnkraften skulle hållas påföljande år. I den långa och intensiva kampanjen inför folkomröstningen svängde debatten tillbaka från tekniska detaljer till övergripande samhällsvisioner. En stor mängd studiecirkel, möten, debatter och demonstrationer hölls och massmedia rapporterade flitigt. En detaljerad studie av 1970-talets debatt om kärnkraften

konkluderar att »[i]ngen politisk fråga under efterkrigstiden [...] kan jämföras med kärnkraftsfrågan när det gäller omfattningen och intensiteten i olika former av opinionsbildningsarbete och massengagemang«.²³

På grundval av folkomröstningens resultat beslutade riksdagen att bygga ut kärnkraften från de befintliga sex reaktorerna som var i drift till högst tolv reaktorer, men också att dessa skulle avvecklas till år 2010. Beslutet kan ses som en kompromiss för att tillfredsställa såväl förespråkare som kritiker. Ett skäl till denna närmast paradoxala kompromiss, att först bygga ut och sedan relativt snabbt avveckla, står att finna i att det inom de politiska partierna fanns olika åsikter om kärnkraften, och med denna kompromiss bedömdes risken för väljarflykt att minska.

Beslutet blev slutpunkten för en lång period av intensiv politisk diskussion. Med riksdagsbeslutet avfördes nu frågan från den politiska arenan. Det blev industrins ansvar att såväl utveckla som avveckla kärnkraften, vilket även innefattar att på ett säkert sätt ta hand om det använda kärnbränslet.

Sammanfattningsvis: Under 1970-talet präglades regleringen av kärnkraften av stark politisering, nationell politisk debatt, fokus på teknisk säkerhet och nationell folkomröstning. Men denna form av riskreglering är långt

23. Sören Holmberg och Kent Asp, *Kampen om kärnkraften: En bok om väljare, massmedier och folkomröstningen 1980* (1984), s 540.

ifrån en harmonisering av expertkunskaper och medborgarinflytande. Vi ser i stället en pendel som svänger fram och tillbaka mellan de två ytterligheterna teknokrati och populism. Först tar politikerna initiativ, sedan förvandlas kärnkraftsfrågan till en fråga om »helt säker« slutförvaring för att slutligen bli en fråga för hela svenska folket att avgöra.

Kärnavfallet som en lokal fråga

I och med 1980 års riksdagsbeslut blev kärnavfallet frikopplat från kärnkraftsfrågan. Reaktorägarna fick nu ansvar för att utveckla metoder och finna lämplig plats för kärnavfallet och för detta ändamål skapades det gemensamt ägda bolaget Svensk kärnbränslehantering AB (SKB). SKB valde att se slutförvaring som ett strikt expertbaserat säkerhetsarbete, där det gällde att genom geovetenskapliga undersökningar – framför allt i form av provborrningar på olika platser – finna den bäst lämpade platsen. När borrningarna i berggrunden avslutades 1985 hade de utförts vid tio olika platser. Detta var färre än vad som planerades, och vid flera av de undersökta platserna hade arbetet blivit mindre omfattande än beräknat.²⁴ Skälet till det var att lokalbefolkning och miljöorganisationer demonstrerade och hin-

drade provborrningarna. SKB:s tekniska inramning av provborrningarna, där lokalbefolkningen inte ansågs kunna tillföra något och därmed inte borde ha något inflytande över arbetet med att undersöka platser, visade sig vara en allt annat än framgångsrik strategi.

Efter detta teknokratiska misslyckande ändrade SKB strategi och skapade i stället en demokratisk inramning av frågan. Kommunal frivillighet och lokal acceptans blev de viktiga ingredienserna i den nya lokaliseringsstrategin. I stället för att undersöka ett fåtal platsers geologiska lämplighet, vände sig SKB nu till samtliga kommuner och frågade om deras intresse av att medverka i en *förstudie* där man översiktligt skulle sammanställa redan befintligt material om kommunens karaktäristik (geovetenskap, markanvändning, transportvägar) samt utreda vilka effekter ett slutförvar skulle kunna få för kommunen (socioekonomiska konsekvenser såsom befolkningsutveckling och sysselsättningseffekter). Till skillnad från den tidigare teknokratiska strategin innebar den nya strategin att SKB kunde etablera positiva kontakter med aktörer på lokal nivå. Tidigare hade dessa aktörer setts som störande moment i arbetet, men blev nu till strategiskt viktiga byggstenar i den nya lokaliseringsstrategin. Genom att samtala och samarbeta med lokala aktörer

24. Mark Elam och Göran Sundqvist, »The Swedish KBS project: A last word in nuclear fuel safety prepares to conquer the world?«, i *Journal of Risk Research* (utkommer 2009).

hoppades SKB kunna skapa kommunal acceptans för ett slutförvar.

Intresset visade sig dock vara svagt, och endast två kommuner – Storuman och Malå – inbjöd SKB till att göra förstudier. Efter lokala folkomröstningar (1995 respektive 1997) valde kommunledningarna att avbryta samarbetet med SKB. SKB vände sig då till de kommuner som redan hade kärntekniska anläggningar samt några grannkommuner till dessa. Ytterligare sex förstudier genomfördes och utifrån dessa valde SKB att utföra mer omfattande platsundersökningar i Oskarshamn och Östhammar. Dessa båda kommuner, som samtyckte till SKB:s val, hade redan kärnkraftverk men också förvar för radioaktivt avfall. I Oskarshamn finns mellanlagret för det använda kärnbränslet och i Östhammar slutförvaret för det låg- och medelaktiva avfallet. SKB håller för närvarande på att avsluta platsundersökningarna och planerar att år 2010 ansöka hos regeringen om att få uppföra ett slutförvar i en av dessa kommuner.

I enlighet med Miljöbalkens krav har samråd med allmänheten hållits i

de två kommunerna.²⁵ Utöver detta har kommunerna upprättat lokala organisationer, där fullmäktige, tjänstemän, men också medborgare och närboende, engagerats i frågan om ett slutförvar i den egna kommunen. I de lokala diskussionerna har de kritiska frågorna efter hand tonats ned till förmån för frågor om lokal utveckling och ekonomiska fördelar med att hysa ett slutförvar. Säkerhetsfrågorna har inte gjorts till någon stor fråga, utan man förlitar sig här på expertmyndigheterna.²⁶ I dag är majoriteten av invånarna i Oskarshamn och Östhammar positiva till ett slutförvar i den egna kommunen. För svensken i allmänhet är dock närheten till ett slutförvar något mycket önskat.²⁷

Vad som är viktigt att notera är att SKB:s lokaliseringsstrategi har skapats utan någon nationell politisk styrning annat än att regeringen, i enlighet med lagstiftningens krav, vart tredje år godkänner SKB:s forsknings- och utvecklingsprogram. På lokal nivå diskuterar företaget, experter och allmänhet det nationella kärnavfallsförvaret utan inblandning av den nationella politiken.

25. Samråd regleras i Miljöbalken (SFS 1998:808) och sker med länsstyrelsen, tillsynsmyndighet och enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Det ska innefatta verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt innehåll och utformning av miljökonsekvensbeskrivningen. Av samrådsredogörelsen ska framgå hur samrådet har gått till, vilka som deltagit, vilka diskussioner som förts samt hur de synpunkter som kommit fram har tagits omhand.

26. Göran Sundqvist, *Expertisens gränser och sambälleliga utbredning: Exemplet slutförvaring av kärnavfall* (2005), s 30.

27. Lennart Sjöberg, *Opinion och attityder till förvaring av använt kärnbränsle* (2006), s 8; Per Hedberg och Sören Holmberg, *Åsikter om energi och kärnkraft: Preliminära resultat från SOM-undersökningen 2007* (2008).

Detta kan ses som en långtgående form av demokratiserad riskreglering, där medborgare i de lokala samråden blir delaktiga i SKB:s undersökningar av kommuners lämplighet. Samtidigt bör påpekas att SKB inte övergivit sin ursprungliga betoning på expertbaserad säkerhet. Tidigare enrollerades experter för att undersöka berggrundens beskaffenhet och sedan föreslå bästa plats. Nu är det experter som undersöker lokala opinioner, etablerar samhällskontakter och föreslår riskkommunikationsprogram. SKB har gått från ingenjörsvetenskap till informationskonst.²⁸ Skälet är att SKB ser sitt beroende av hur andra aktörer tolkar och bedömer dem; riskerna finns inte bara i berggrunden, utan minst lika mycket i trilskande opinioner och bristande medborgerlig acceptans.

Riksdagens tystnad i frågan beror troligtvis på att de politiska partierna är nöjda med denna situation. Kärnavfallsfrågan är delegerad till industrin. Den politiska diskussionen är flyttad från riksdagen till två kommuner. En nationellt brännande konfliktfråga med tydliga politiska skiljelinjer har förvandlats till en fråga som främst handlar om kommuners acceptans av SKB:s tekniska förslag. Inte heller i det lokala arbetet med kärnavfallens slutförvaring finner vi en harmonisering av expertkunskaper och medborgarinflytande. Vi ser i

stället en arbetsdelning där SKB inramar kärnavfallsfrågan som en teknisk riskfråga medan kommunerna framför allt ramar in den som en ekonomisk fråga, där ekonomiska fördelar och lokala utvecklingsmöjligheter betonas. Medborgardeltagandet och expertutlåtandena har ingen tydlig koppling till en nationell politisk instans som lyssnar, sammanväger och beslutar på grundval av vad medborgare och experter säger.

Klimatpolitik och kärnkraftens framtid

1997 beslutade riksdagen att ta bort det sedan 1980 fastslagna slutdatumet för svensk kärnkraft, det vill säga att den ska vara avvecklad till år 2010. I och med att det inte längre finns någon tidsplan om kärnkraftens avveckling finns det inte heller några säkra uppgifter om hur mycket kärnavfall som ska slutförvaras. Vid kärnkraftsomröstningen år 1980 antog man att en reaktor har en teknisk livslängd om 25 år. Under 1990-talet beräknades avfallsmängderna på en driftslängd om 40 år. År 2007 reviderade SKB detta och räknar nu med 50 års livstid för sju av reaktorerna och 60 år för de övriga tre.²⁹ Enbart med SKB:s senaste revidering ökar avfallsmängderna med 30 procent, från 9 600 till 12 000 ton. Som synes är det oklart hur mycket av-

28. Mats Eriksson, *Från ingenjörskonst till informatörskonst: Studier av PR och riskkommunikation* (2003).

29. SKB, *FUD-program 2007: Program för forskning, utveckling och demonstration av metoder för hantering och slutförvaring av kärnavfall* (2007), s 40.

fall som ska förvaras eftersom effekthöjningar och förlängd drifttid bestämmer hur mycket avfall som svensk kärnkraft totalt kommer att producera.

Att mängden kärnavfall blir större än ursprungligen beräknat är troligtvis möjligt att tekniskt hantera eftersom ett förvar förmodligen kan designas med viss flexibilitet i frågan om hur mycket avfall det kan omhänderta. Däremot kan den ökade mängden avfall skapa politiska komplikationer. En kommuns positiva inställning till ett förvar kan förändras om det är oklart hur mycket avfall som ska tas emot, när förvaret kommer att stängas samt om det även kommer att ta emot kärnavfall från nya svenska reaktorer eller från utländska reaktorer. Dessa frågor knyter kärnavfallsfrågan tätt till den nationella energipolitiken och till frågan om kärnkraftens framtid.

Stigande priser på fossila bränslen, kravet på att minska koldioxidutsläpp och flera tillväxtekonomiers kraftigt ökade energibehov har gjort att kärnkraften ser ut att få en internationell renässans. Utöver de 439 reaktorer som i dag är i drift är ytterligare ett

fyrtrital under konstruktion och ett stort antal under planering.³⁰ I Europa satsar Frankrike, Ryssland och Finland på nya kärnkraftverk och i sin senaste energiplan välkomnar den brittiska regeringen en expansion av kärnkraften. Dessa länder använder utvecklingen av kärnkraften som ett tydligt instrument i sitt klimatarbete. Ett uttalande från den tidigare EU-kommissionären för energi och transport är här illustrativt: »Antingen stänger vi kärnkraften och ger upp Kyoto, eller så stänger vi inte kärnkraften och respekterar Kyoto. Så enkelt är det. Ibland måste man uttrycka sig tydligt för att få folk att förstå«.³¹ Även många debattörer betonar att kärnkraften är viktig för att minska de globala koldioxidutsläppen.³²

Men inom EU uppmärksammas även kärnkraftens baksidor. I en grönbok om trygg energitillförsel säger kommissionen att kärnkraftens framtid »är helt beroende av att man en gång för alla löser frågan om hantering och transport av det radioaktiva avfallet på ett klart och entydigt sätt«.³³ Om man inte lyckas med detta saknas legitimitet att

30. Uppgifterna är hämtade från det internationella atomenergiorganets hemsida (IAEA). Se <http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/NuclearPower/>, hämtningsdatum 27 november 2008.

31. RTD, »The benefits of an unpopular sector«, i *RTD Info: Magazine on European Research*, nr 40 (2004). Tillgänglig via http://ec.europa.eu/research/rtdinfo/pdf/rtd40_en.pdf, hämtningsdatum 21 november 2008.

32. Stefan Fölster, *Farväl till världsundergången: Konsten att överleva växtbuseffekten* (2008); Bjørn Lomborg, *Cool it: Den skeptiska miljövännens guide till den globala uppvärmningen* (2007).

33. Europeiska gemenskapernas kommission, *Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet: Slutrapport om grönboken »Mot en europeisk strategi för trygg energiförsörjning«* (2002), s 5.

presentera kärnkraften som en lösning på klimatfrågan. Och i många länder i Europa befinner sig avfallsfrågan i djup kris, där nationella och lokala protester har gjort att man tvingats avbryta sökandet efter lämplig plats för slutförvaring.³⁴

I Sverige finns i dag en positiv opinion för kärnkraften. Andelen svenskar som vill utnyttja den befintliga kärnkraften är betydligt större än andelen som vill avveckla (49 respektive 31 procent), och andelen som vill satsa på utbyggnad är i stadigt stigande – år 1996 var det endast 6 procent och år 2007 hade siffran stigit till 18 procent.³⁵ Ett skäl till denna svängning i opinionen är att många medborgare i dag ser åtgärder mot klimatförändringarna som viktigare än avveckling av kärnkraften.

Samtidigt har miljödebattörer och energiexperter pekat på den bristande realismen i att se kärnkraften som en global lösning på klimatproblemet.³⁶ Det skulle i så fall kräva en ansevärd mängd kärnkraftverk i en mängd länder, även i länder med stor politisk instabilitet. I stället pekar dessa debattörer

och energiforskare på den outnyttjade potential som finns i förnyelsebara energikällor som sol, vind och vatten.

I det svenska klimatarbetet diskuteras dock inte kärnkraftens framtid. Den nyligen avslutade Klimatberedningen tar inte upp frågan om Sveriges stora kärnkraftsberoende, utan skriver i sin slutrapport att »inom beredningen finns det inte någon enighet i synen på kärnkraften« och därför har man inte »penetrerat djupare i frågor om kärnkraften«.³⁷

Den nuvarande regeringen försöker undvika frågan genom att skjuta den på framtiden, vilket blir tydligt i dess första regeringsförklaring: »Under mandatperioden 2006–2010 kommer inte några politiska beslut om avveckling av kärnreaktorer att tas. Inte heller kommer några förnyade driftstillstånd ges till de två reaktorer som redan stängts. Förbudet att uppföra nya reaktorer kommer att bestå«.³⁸

Såväl kärnavfallspolitik som klimatpolitik baseras på tekniska förutsättningar som inte diskuteras politiskt, och främst av allt gäller detta frågan

34. Rolf Lidskog och Ann-Katrin Andersson, *The management of radioactive waste: A description of ten countries* (2002).

35. Hedberg och Holmberg.

36. Christian Azar, *Makten över klimatet* (2008); William H. Calvin, *Global fever: How to treat climate change* (2008); David A. Coley, *Energy and climate change: Creating a sustainable future* (2008); Lester R. Brown, *Plan B 3.0: Uppdrag: rädda jorden!* (2008).

37. *Svensk klimatpolitik: Betänkande av Klimatberedningen*. SOU 2008:24, s 112.

38. Regeringsförklaringen, den 6 oktober 2006, s 12. Finns tillgänglig på Internet via <http://www.regeringen.se/content/1/c6/07/02/32/bcc6951a.pdf>, hämtningsdatum 27 november 2008.

om kärnkraftens framtid. Och diskussionen om kärnkraftens framtid lider tydlig brist på harmonisering mellan experter och medborgare, men framför allt saknas en nationell politisk koordinering. Genom att medvetet undvika en politisk kärnkraftsdiskussion delegeras kärnavfallsfrågan till experter. Därmed döljs att den nuvarande klimatpolitiken har som förutsättning att kärnkraften inte avvecklas. Politikerna är passiva och medborgarna lämnas att ta ställning till tekniska förslag vars politiska förutsättningar och konsekvenser förbigås med tystnad. Diskussionen mellan experter, medborgare och politiker sker på lokal nivå utan någon koppling till den övergripande energipolitiken och miljöpolitiken. Diskussionen mellan medborgare, experter och lokala politiker kan ytligt ses som ett lyckat politiskt experiment för hur dessa aktörer kan bringas samman och diskutera angelägna och komplicerade frågor. Men vi vill hävda att detta är en alltför enkel slutsats. I stället har den utvecklade lokala dialogen mellan medborgare, experter och politiker närmast karaktären av en buffert mot kärnkraftens politisering. Intensiva diskussioner pågår i ett par kommuner om hur man på bästa sätt ska förvara det svenska kärnavfallet, medan det på en annan nivå (nationellt och internationellt, särskilt inom kraftindustrin och inom EU) planeras och beslutas om energipolitikens utformning och kärnkraftens framtid, vilka har stor betydelse för den lokala nivån men som samtidigt inte diskuteras här.

Därmed är vi inne på vår texts centrala frågeställning huruvida expertbaserade bedömningar och demokratiskt inflytande kan harmonieras.

Vägen framåt: att simma uppströms

Inledningsvis ställde vi frågan om det finns en möjlig väg mellan teknokrati och populism, det vill säga en reglering som såväl är baserad i användandet av expertkunskaper som öppen för allmänhetens inflytande. Vi pekade här på vikten av hur risker artikuleras. Att reglera en risk handlar inte bara om att sätta gränser för en viss verksamhet, utan även om att rama in den med avsikt att bestämma vilka aktörer som bör inkluderas i beslutsprocessen, vilka roller, mandat och ansvar de tilldelas samt vad det är man beslutar om. Inramningen sätter inte bara gränser för vad som är önskvärt, utan även för vad som är möjligt att diskutera och besluta. Riskuppfattningar öppnar vissa handlingshorisonter, men stänger samtidigt andra. Vilka riskuppfattningar som sprids bestämmer hur aktörer agerar och hur de ser på sina relationer till andra aktörer.

Det innebär att även om man är enig i uppfattningen om behovet av att överbrygga spänningen mellan experter, allmänhet och politik i riskregleringen, finns det faror med en alltför oproblematisksyn på möjligheterna med och villkoren för en inkluderande riskreglering där allmänhet och experter välkomnas att delta. I många fall kan en till synes demo-

kratisk riskreglering innebära en avpolitiserings av samhällsfrågor, eftersom de redan inramats som tekniska frågor där allmänhet – men även experter – inbjuds till dialog, men med synnerligen oklara möjligheter att påverka den rådande politiken. Dessa samtal reduceras då till att främst skapa legitimitet för redan fastlagda förslag eller att enbart gälla detaljförändringar av den redan fastlagda politiken. Vi har ovan sett detta i den svenska kärnavfallspolitiken, och vi kan i dag se det i flera länders arbete med att involvera medborgare i utformningen av regler på bioteknikområdet.³⁹

Vägen mellan och bortom teknokrati och populism handlar därför inte enbart om att experter, allmänhet och politiker ska mötas för gemensam diskussion. Det är inte heller tillräckligt att det sker en ömsesidig påverkan mellan aktörerna som deltar i denna diskussion, eller att det sker en kritisk granskning av alla ståndpunkter och kunskapsanspråk (expertens såväl som medborgarnas) som artikuleras i denna diskussion. Enkelt uttryckt är det inte tillräckligt att forskare och politiker simmar nedströms för att tillsammans med allmänheten diskutera lokala och konkreta konsekvenser av en viss verksamhet och politik.

Vad som krävs är att medborgarna simmar uppströms, det vill säga får möjlighet att diskutera och påverka en frågas inramning och prioritering. Att simma uppströms innebär dock att simma motströms. Under en lång period har en mängd demokratiska stater utvecklat sina relationer med näringsliv och forskning och många gånger har dynamiska och handlingskraftiga konstellationer byggts upp med stor inverkan på samhällsutvecklingen. Samma kraft har dock inte lagts på att utveckla relationerna med allmänheten.⁴⁰ När politiker, företagsledare och forskare söker kontakt med allmänheten görs detta ofta av instrumentella skäl, utifrån syftet att förebygga potentiella konflikter, skapa acceptans för en verksamhet, undvika oönskade elektoral effekter i kommande val, stärka varumärken och fördela risker och ansvar. Följderna av denna inriktning är väl synliga; studier av medborgares engagemang i riskfrågor pekar på att den till synes demokratiska inramningen av riskfrågor i realiteten består av att medborgare inbjudits att diskutera olika tekniska lösningar på risker förknippade med verksamheterna, men inte verksamheterna i sig och den politik som möjliggör dessa verksamheter.⁴¹

39. Sheila Jasanoff, *Designs of nature: Science and democracy in Europe and the United States* (2005).

40. *Ibid*, s 227.

41. Brian Wynne, »Risk as globalizing >democratic< discourse? Framing subjects and citizens«, i Melissa Leach, Ian Scoones och Brian Wynne (red), *Science and citizens: Globalization and the challenge of engagement* (2005), s 66–82.

Att finna en för alla tider fruktbar relation mellan allmänhet, politiker och experter är varken möjligt eller önskvärt. I stället kräver frågan ständig penetrering och diskussion. Vad vi betonat i denna text är att man i arbetet med att finna en väg bortom teknokrati och populism varken bör överbetona eller utplåna skillnaderna mellan experters och allmänhetens bedömningar. Vägen framåt är snarare att underlätta för med-

borgare att simma uppströms – att bli mer delaktiga i frågor som rör samhällets utveckling samt att i de diskussioner som skapas mellan allmänhet, experter och politiker tydliggöra vad dessa aktörer har för mandat, rollfördelning och inflytande i de diskussioner som förs. Diskussionerna bör inte begränsas till hur olika frågor tekniskt kan lösas, utan bör även handla om övergripande politiska frågor som rör samhällets utveckling.