

Strålsäkerhetsmyndigheten
171 16 Stockholm

Nationell remiss av SKB:s slutförvarsansökan och Clink-ansökan

Riksarkivet har inbjudits att lämna synpunkter på Svensk Kärnbränslehanterings slutförvarsansökan och Clink-ansökan (anläggning för centralt mellanlager och inkapsling av använt kärnbränsle) till Strålsäkerhetsmyndigheten. Detta remissvar är gemensamt för de båda ansökningarna.

Riksarkivets begränsar sitt svar till frågor om dokumentation och bevarande av information.

Sammanfattning

Riksarkivet anser att redovisningen av kunskapsbevarande inför framtiden i ansökningsunderlaget är otillräcklig. Den ger intrycket att man avser att skjuta på viktiga dokumentationsinsatser tills förslutningen av slutförvaret, om 70 år. Planeringen borde istället redan ha tagit sin början, och sedan kontinuerligt uppdateras och revideras. I Clink-ansökan hittar Riksarkivet ingen redovisning alls av hur informationen ska bevaras, vilket är en brist. Riksarkivet anser inte att Svensk Kärnbränslehantering har redovisat hur de ska leva upp till 6 § 1 p. strålskyddslagen (1988:220), ur arkivsynpunkt. Det finns också vissa brister i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter på området, något som Riksarkivet och Strålsäkerhetsmyndigheten tillsammans avser att arbeta vidare med. Slutligen vill Riksarkivet rikta viss kritik mot själva remisshanteringen.

Ärendets handläggning hos Riksarkivet

Riksarkivet deltog vid informationsmötet om remisshanteringen som Strålsäkerhetsmyndigheten höll den 22 september 2011. Därefter har Riksarkivet träffat Svensk Kärnbränslehantering den 17 januari 2012 och Strålsäkerhetsmyndigheten den 17 april 2012.

Dokumentation och bevarande

Arkivens betydelse och ändamål

Arkiven utgör en viktig källa till kunskap och information om vårt samhälle och dess utveckling, samt om människors villkor genom tiderna. Arkiven har

stor betydelse från såväl demokrati- som forsknings- och kulturarvssynpunkt. Framför allt de offentliga arkiven, har en viktig roll för att tillgodose förvaltningens och rättskipningens behov av information, för att kunna fullgöra sina uppgifter. Enskilda arkiv är i princip en sak för den enskilde arkivbildaren eller den som fått arkivet i sin vård. Med hänsyn till statens eller annan tredje mans behov av insyn och kontroll, kan det ibland finnas anledning att bevara visst material som härrör från enskilda arkivbildare, i särskild ordning.

Dokumentationen om kärntekniska anläggningar och slutförvar av kärnbränsle, handlar i stor utsträckning om människor och andra levande varelsers säkerhet. Den måste ge förutsättningar för att minska riskerna för oavsiktligt mänskligt intrång och underlätta framtida insatser för att förbättra förvaret. Den ska också ge möjlighet för kommande generationer att återanvända avfallet.

För att det ska vara möjligt måste Svensk Kärnbränslehantering och Strålsäkerhetsmyndigheten noggrant dokumentera hela processen under perioden för ansökan, remissförfarandet och godkännandet, under byggnationen, när anläggningen är i bruk och efter förslutning. Dessutom måste man säkra informationen till dess att radioaktiviteten har avklingat, om minst 100 000 år. Det gäller information om det geografiska läget, det radioaktiva innehållet, och förvarets utformning, konstruktion och fysiska skydd, men också bakgrundsmaterialet till säkerhetsanalysen. Utöver det behövs noggrann systemdokumentation eftersom förståelsen av dokumentationen förändras över tiden.

En god struktur på arkiv och dokumentation är, enligt Riksarkivets mening, en förutsättning för att man ska kunna vidta de åtgärder och iaktta de försiktighetsmått som behövs för att hindra eller motverka skada på människor, djur och miljö som stadgas i 6 § 1 p. strålskyddslagen (1988:220). Strålsäkerhetsmyndigheten har också utnyttjat sin föreskriftsrätt enligt 7 § Strålskyddsförordningen (1988:293), för att de kärntekniska anläggningarna ska hålla en god sådan struktur. Det finns emellertid brister i regelverket, se vidare under avsnittet Regelverk om dokumentation och bevarande.

Förvaltning av information

Det är inte meningsfullt att tala om bevarande i 100 000 år. Den tid som kan gå att överblicka ur ett bevarandeperspektiv för dokumentation på papper, kan sträcka sig i storleksordningen 1000 år. Som jämförelse är det äldsta dokumentet som förvaras på Riksarkivet ett fragment av ett pergamentbrev från 900-talet och den egentliga arkivbildningen i Sverige tog sin början på 1100-talet.

För elektronisk dokumentation är frågan mer komplicerad. Riksarkivet har en definition av system och strategi för bevarande av elektroniska handlingar i sina föreskrifter för statliga myndigheter, se vidare avsnittet Regelverk om dokumentation och bevarande.

En strategi för långsiktigt bevarande och gallring i det aktuella fallet, måste omfatta all dokumentation oavsett format, och ta sikte på hur informationen ska förvaltas. Om det ska gå att förvalta information över långa tidsrymder behöver innehållet, klassificeringen och strukturen på dokumentationen vara mycket tydlig. Det är alltså inte främst en fråga om tekniska format, papper eller elektroniska handlingar, utan om hur dokumentationen är organiserad.

Dokumentation hos Strålsäkerhetsmyndigheten

Ansökan, remissförfarandet, och dokumentation som uppkommer i Strålsäkerhetsmyndighetens tillsyn m.m. kommer att utgöra allmänna handlingar. Dessa handlingar, som upprättas och inkommer till Strålsäkerhetsmyndigheten, ingår i det normala förfarandet hos myndigheten. För dem gäller tryckfrihetsförordningens andra kapitel, arkivlagen (1990:782), arkivförordningen (1991:446) samt Riksarkivets föreskrifter och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Som Riksarkivet förstår saken, är den del av dokumentationen som finns hos Strålsäkerhetsmyndigheten dock bara en del av den information som behövs för att säkra de ändamål som är aktuella här.

Dokumentation hos Svensk Kärnbränslehantering

Svensk Kärnbränslehantering är den enda aktören som kommer att ha all relevant dokumentation. Det är därför angeläget att Svensk Kärnbränslehantering, redan innan ett godkännande av ansökningarna, redovisar en strategi för långsiktigt bevarande av information om slutförvar och radioaktivt avfall.

Det enda Svensk Kärnbränslehantering redovisar i ansökningsunderlaget om långsiktigt bevarande av information, är i slutförvarsansökans toppdokument under rubriken 4.10 Kunskapsbevarande för framtiden. Riksarkivet anser inte att redovisningen är tillräcklig. Planeringen för den långsiktiga informationsförvaltningen måste integreras med förberedelserna för byggandet av anläggningarna. Planen måste sedan kontinuerligt revideras, i takt med den tekniska utvecklingen, nya behov etc., och arkivfrågorna måste hållas levande under hela processen, fram till förslutningen av förvaret och därefter. I Clink-ansökan hittar Riksarkivet ingen redovisning av det långsiktiga bevarandet av information. Riksarkivet efterlyser en utförlig redovisning i båda ansökningarna.

Regelverk om dokumentation och bevarande

Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter om arkivering vid kärntekniska anläggningar

I Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2008:38) om arkivering vid kärntekniska anläggningar¹ regleras dokumentation och arkivering vid

¹ Dessa föreskrifter har tidigare kungjorts i Statens strålskyddsinstitutets författningssamling (SSI FS 1997:1).

kärntekniska anläggningar. I samband med återutgivningen har Strålsäkerhetsmyndigheten varit i kontakt med Riksarkivet. Då konstaterade myndigheterna gemensamt att 5 § i föreskrifterna inte kan vara giltiga. Där står det att arkivet ska överlämnas till Riksarkivet, när verksamheten upphör. Riksarkivet kan i och för sig ta emot handlingar som härrör från enskilda, med stöd av 14 § Arkivlagen (1990:782) och 6 § Riksarkivets instruktion (2009:1593). Det sker efter en prövning i varje enskilt fall och Riksarkivet har fri förhandlingsrätt och också rätt att ta ut avgifter för mottagande och förvaring av arkivet. Strålsäkerhetsmyndigheten saknar möjlighet att binda Riksarkivet för att ta emot arkiv som härrör från kärntekniska anläggningar.

Ett mera ändamålsenligt regelverk om arkivering vid kärntekniska anläggningar

Det är inte heller möjligt för Riksarkivet att, genom föreskrifter, binda de aktörer som bedriver kärnteknisk verksamhet för att överlämna sina arkiv till Riksarkivet. Riksarkivet saknar föreskriftsrätt för annat än de arkiv som är allmänna handlingar. Inte desto mindre är arkiven av det slag, att det är av allmänt intresse att de bevaras för framtiden. Riksarkivet anser därför att det är angeläget att detta regleras på annat sätt.

Vid sitt möte den 17 april enades Strålsäkerhetsmyndigheten och Riksarkivet om att i en gemensam skrivelse lämna förslag på hur detta kan regleras.

Riksarkivet har inte yttrat sig över betänkandet Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form (SOU 2011:18). Men Riksarkivet kan inte se att utredningen föreslår några ändringar av Strålsäkerhetsmyndighetens föreskriftsrätt med avseende på dokumentation och arkivering.

Riksarkivet föreslår att Riksarkivet bistår Strålsäkerhetsmyndigheten vid en uppdatering av Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter på området.

Det finns också anledning att säga någonting om finansieringen av bevarandet av informationen. Om Riksarkivet, i slutändan, ska ta emot de aktuella arkiven måste någon stå för leveranskostnaderna. I Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter saknas regleringar om hur arkiveringen ska finansieras efter det att den kärntekniska verksamheten upphör.

Strategi för långsiktigt bevarande

Riksarkivet anser att de kärntekniska anläggningarna behöver ha hållbara strategier för långsiktigt bevarande. Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2008:38) om arkivering och vid kärntekniska anläggningar binder inte de kärntekniska anläggningarna vid de senaste föreskrifterna från Riksarkivet, vilket bl.a. innebär att det inte finns några uttryckliga krav på att de har sådana strategier.

Strategier för långsiktigt bevarande ska, enligt 6 kap. 1 § Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2009:1) om elektroniska handlingar, ha

sin utgångspunkt i SS-ISO/IEC 27001:2006, Informationsteknik – Säkerhetstekniker – Ledningssystem för informationssäkerhet (LIS), och med stöd av riktlinjerna i SS-ISO/IEC 27002:2005, Informationsteknik – Säkerhetstekniker – Riktlinjer för styrning av informationssäkerhet. För den aktuella dokumentationen bör det också finnas strategier för långsiktigt bevarande av handlingar på papper.

Vid mötet den 17 januari uppgav Svensk Kärnbränslehantering att deras ambition, på sikt, är att bevara och förvalta information i enlighet med kraven för långsiktigt bevarande och uppfylla Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2009:1) om elektroniska handlingar och Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2009:2) om tekniska krav för elektroniska handlingar. Detta går också att utläsa i den knapphändiga redovisningen i slutförvarsansökans toppdokument under rubriken 4.10 Kunskapsbevarande för framtiden. Även om Riksarkivet i dagsläget har fullt förtroende för Svensk Kärnbränslehanterings goda vilja och kunskaper om dokumenthantering, är det angeläget att detta regleras genom föreskrifter.

Remissen

Riksarkivet vill slutligen rikta viss kritik mot remissupplägget. Trots den långa remisstiden har det varit svårt att läsa och ta till sig hela det omfattande remissunderlaget, särskilt med tanke på det tekniskt komplicerade innehållet. Strålsäkerhetsmyndigheten hade kunnat underlätta nedladdningen och läsningen genom att t.ex. skapa en databas med sökmöjligheter och en bättre indexering. Det hela har ytterligare komplicerats av att remissinstanserna själva har varit tvungna att bevaka de kompletteringar som löpande har publicerats på Strålsäkerhetsmyndighetens webbplats.

Beslut i detta ärende har fattats av riksarkivarien Björn Jordell. Arkivarien Maria Nordström Jarnryd och juristen Ulrika Sturesdotter Andersson, föredragande, har deltagit den slutliga handläggningen.

Björn Jordell

Ulrika Sturesdotter Andersson