

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till upphävande av 72 § strålskyddslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att 72 § strålskyddslagen upphävs. Enligt paragrafen stadgas det genom förordning om semester för personer i strålningsarbete vid sjukhus och hälsovårdscentraler. Under övergångsperioden bör arbetsmarknadsparterna komma

överens sinsemellan om rätten till semester för personer i strålningsarbete i fortsättningen.

Lagen avses träda i kraft den 1 april 1998.

MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Lagstiftning och praxis

Med stöd av 17 § lagen om strålningskydd (174/57) utfärdades 1967 förordningen om semester för personer i strålningsfarligt sjukhusarbete (175/67), nedan *1967-års förordning*. Enligt förordningen beviljades personer, som i sitt arbete fortgående kunde bli utsatta för farlig strålning som uppgick till mer än en tredjedel av den största tillåtna mängden, strålningssemester en vardag för varje månad i arbete.

Med stöd av 1967-års förordning utfärdade medicinalstyrelsen 1967 ett cirkulär där de arbetsuppgifter som ansågs berättiga till strålningssemester definierades.

Då systemet med tjänstekollektivavtal trädde i kraft 1970 togs också i avtalen in en hänvisning till 1967-års förordning.

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte den 17 april 1979 en arbetsgrupp med uppgift att utreda behovet av att ändra 1967-års förordning och anvisningar som medicinalstyrelsen meddelat med stöd av förordningen. Arbetsgruppen skulle i sitt arbete

beakta förändringar i användningen av strålning, utrustningens och apparaternas utveckling, användningen och förekomsten av strålning även utanför hälsovårdsanstalter samt förändringar som inträffat i hälsovårdsadministrationen efter det att förordningen gavs.

Arbetsgruppen konstaterade i sin promemoria att en effektivisering av åtgärder i anslutning till strålskyddet, utvecklingen av nivån på skyddsteknologin och en mer omfattande medicinsk kunskap samt tilläggsuppgif om hur risken för små strålningsdoser påverkar människor stöder uppfattningen om att det inte längre finns rent medicinska grunder för att strålningssemester skall beviljas eller behövs.

Arbetsgruppen ansåg det vara synnerligen viktigt att man alltjämt fäster särskild uppmärksamhet vid strålskyddsfrågor genom att vidta åtgärder av olika slag som förbättrar arbetarskyddet. Arbetsgruppen föreslog att systemet med avskaffande av strålningssemester skulle genomföras inom en tillräckligt lång övergångsperiod och att detaljerna för arrangemanget i sista hand bör överenskommas i förhandlingar mellan arbetsmark-

nadsparterna. En av medlemmarna var av avvikande åsikt och framhöll att strålningssemestern bör bevaras och att förordningen bör ändras så, att strålningssemestern också skall omfatta dem som arbetar i strålningsfarligt arbete vid hälsovårdscentraler.

Strålningssemestern utvidgades genom temporära ändringar av förordningen så att den fr.o.m. ingången av 1980-talet även gäller personer vid hälsovårdscentraler.

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte den 25 mars 1987 en kommission, som hade till uppgift att

- utreda behovet av en revidering av strålskyddslagstiftningen

- utgående från ett utkast till lag, daterat den 8 december 1981 och utarbetat av konsultativa kommissionen för strålskydd, bereda ett förslag till ny strålskyddslag

- bereda eventuella andra nödvändiga ändringar i författningar samt

- göra upp ett förslag till nödvändiga administrativa och organisatoriska ändringar och en utredning av deras ekonomiska verkningar.

Kommissionen beredde i form av en regeeringsproposition ett förslag till strålskyddslag och ett utkast till strålskyddsförordning. Det grundläggande målet för lagförslaget var att det i strålningsarbete skulle hållas en så låg exponeringsnivå att det av säkerhetsskäl inte skulle behövas särskilda arbetstidsarrangemang. Även i sådana fall då exponeringsnivån i särskilda arbetssituationer vore så hög att det skulle finnas skäl att begränsa exponeringen genom ändringar i arbetstiderna, skulle exponeringen begränsas genom en begränsning av den tid man får vistas i närheten av strålkällan.

Kommissionen framhöll att strålningssemester inte kan betraktas som en egentlig skyddsåtgärd som minskar de skadliga verkningarna av strålning. Av denna orsak föreslogs inte att ett stadgande om arbetstiden eller semestern för personer i strålningsarbete skulle tas in i strålskyddslagen. Avsikten var att särskilt, tillsammans med de olika arbetsmarknadsparterna, utreda vilka arrangemang den nya lagstiftningen skulle förutsetta i fråga om strålningssemester.

Enligt 72 § strålskyddslagen (592/91) stadgas genom förordning om arbetstid och semester för personer som i sitt arbete vid sjukhus eller hälsovårdscentraler kan utsättas för strålning. Stadgandet möjliggjorde en fortsättning på dåvarande praxis. Avsikten

var att i samband med beredningen av förordningen bedöma den praxis som då hade iakttagits och att definiera grunderna för semester samt tillämpningsområdet.

Förordningen om semester för personer i strålningsarbete vid sjukhus eller hälsovårdscentraler, nedan 1991-års förordning trädde i kraft den 1 januari 1992. Förordningen tillämpades första gången på strålningssemester som beviljats mellan november 1992 och december 1993.

I förordningen stadgas att den som är anställd vid ett sjukhus eller en hälsovårdscentral och utför sådant strålningsarbete som avses i 9 § strålskyddsförordningen (1512/91) skall utöver den semester som han annars har rätt till beviljas semester en vardag för varje månad som han under en period av minst sex månader, med undantag av semester samt tjänstledighet för högst en månad, har utfört nämnda arbete oavbrutet.

Strålningsarbetet har i 9 § strålskyddsförordningen definierats som följer: Om den effektiva dos som fås i arbetet, med beaktande även av en med arbetet sammanhängande möjlighet till händelser som leder till en avvikande strålningssexponering, är eller kan vara större än 5 mSv per år, skall övervakning av strålningssexponeringen ordnas på arbetsplatsen. Övervakningen av strålningssexponeringen skall ordnas på det sätt som verksamheten förutsätter så att exponeringen kan fastställas för varje arbetstagare som utför strålningsarbete. Enligt 10 § strålskyddsförordningen skall verksamhetsutövaren se till att uppgifterna om arbetstagare i strålningsarbete och resultaten av exponeringsövervakningen registreras och meddelas strålsäkerhetscentralen för lagring i dosregistret.

Tolkningen av 1991-års förordning orsakade i praktiken oklarheter och tvistiga situationer i fråga om semesterrättens omfattning. Enligt arbetsdomstolens dom 46/94 började semesterrätten i praktiken omfatta nya grupper, som inte tidigare hade haft strålningssemester. För att stabilisera situationen bereddes en ny förordning, som skulle frysa semesterrätten vid den praxis som hade etablerats på basis av den s.k. gamla förordningen.

I samband med beredningen av 1994-års förordning bad social- och hälsovårdsministeriet om expertutlåtanden av Strålsäkerhetscentralen, Folkhälsoinstitutet och Institutet för arbetshygien. Strålsäkerhetscentralen

konstaterade i sitt utlåtande bl.a. att det inte finns några direkta biologiska eller medicinska grunder för strålningssemester, dvs. semestern hjälper inte till att korrigera eventuella strålnings-skador. Enligt ett utlåtande av Institutet för arbetshygien finns det inte någon biologisk eller medicinsk grund för strålningssemester, eftersom verkningarna av strålningssexponeringen inte återgår till utgångsläget under semestern. Folkhälsoinstitutet konstaterade att det inte existerar arbetarskyddsmässiga grunder för strålningssemester för arbetstagare som är sysselsatta i arbete där det förekommer strålning.

Enligt förordningen om semester för personer som arbetar i strålningsuppgifter vid sjukhus och hälsovårdscentraler (1045/94) är personer som har arbetat vid sjukhus eller hälsovårdscentraler i sådana strålningsuppgifter i vilka de anställda har beviljats motsvarande semester under den semesterperiod som går ut 1994 berättigade till strålningssemester. Förordningen är i kraft till den 30 november 1996.

Samtidigt tillsattes en arbetsgrupp med uppgift att göra en utredning om hur antalet personer som arbetar vid sjukhus och hälsovårdscentraler och är berättigade till strålningssemester har ändrats under åren 1991-1994, samt att utreda om och under vilka förutsättningar det är möjligt att överföra frågan om beviljande av strålningssemester på arbetsmarknadsparterna så att dessa sinsemellan förhandlar därom arbetsgruppen hade också till uppgift att framställa nödvändiga förslag.

Finland har ratificerat Europarådets sociala stadga. Den trädde för Finlands del i kraft i maj 1991. I stadgan förbinder sig de fördragsslutande parterna att föreskriva att personer som arbetar inom stadgeenliga farliga eller för hälsan skadliga yrken skall beviljas extra semester med lön eller förkortad arbetstid.

I Finland har för hälsan skadliga yrken eller arbeten allmänt taget inte definierats. I regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av vissa bestämmelser i Europeiska sociala stadgan och dess tilläggsprotokoll konstateras i detaljmotiveringen till artikel 2 punkt 4 att stadganden om strålningssemester ingår i förordningen om semester för personer i strålningsfarligt sjukhusarbete (175/679).

I Finlands rapport om genomförande av Europeiska sociala stadgan hänvisas också

till förordningen om strålningssemester i samband med artikel 2 punkt 4.

1.2. Semesterrätten för personer i strålningsarbete i vissa länder

Sverige har haft stadganden om semester rätt för arbetstagare med radiologiskt arbete i arbetslagstiftningen, men redan i slutet av 1970-talet övergick man till ett arrangemang baserat på kollektivavtal. Efter detta har vissa grupper bytt ut sin rätt till extra semester mot pengar. För vissa arbetstagargruppers del har rätten till extra semester alltså överenskommit i kollektivavtal.

I Norge upphävdes specialstadgandena om extra semester på två veckor 1978. Därefter har rätten till extra semester varit en förhandlingsfråga mellan arbetsgivare och arbetstagare. Utgående från detta bibehöll vissa grupper som utsätts för exponering förhandlingsvägen rätten till extra semester. Personer i strålningsarbete har inte några andra förmåner.

I Danmark hade personer i strålningsarbete extra semester till 1977. Därefter har inte några särskilda förmåner existerat.

I Tyskland, Storbritannien, Spanien, Portugal och Luxemburg har inte arbetstagarerna extra semester på grund av strålningssexponering och inte heller några andra tilläggsförmåner i jämförelse med andra arbetstagare.

I Irland har arbetstagarerna inte extra semester på grund av strålningssexponering och de har inte heller haft sådan semester. Inom den offentliga sektorn har extra semester kunnat beviljas av andra orsaker genom avtal mellan arbetsmarknadsparterna, t.ex. för att göra arbetstagarerna förtrogna med ny apparatteknik eller för utbildningsändamål.

I Österrike ingår i strålningslagstiftningen inte några stadganden om särskilda förmåner som gäller strålningsarbete. Inom den offentliga sektorn, t.ex. på sjukhus, stadgas om arbetstagarernas förmåner, bl.a. om semestern, i den lagstiftning som gäller löner. Arbetstagare som exponeras för strålning har rätt till extra semester sju dagar per år, men även i detta fall får den totala semestern uppgå till högst 32 arbetsdagar.

I Italien har personer i strålningsarbete inom den medicinska och offentliga sektorn extra semester, som grundar sig på arbetsmarknadsavtal. Antalet semesterdagar kan vara högst 15, och då är förutsättningen att arbetstagarerna har varit sysselsatt i strålnings-

arbete hela det föregående året.

I Grekland har personer som är sysselsatta i strålningsarbete inom den medicinska sektorn lagstadgad extra semester en månad. Inom de övriga sektorerna existerar inte extra semester.

I Europeiska unionens strålskyddsregelverk ingår inte några stadganden som gäller extra semester för arbetstagare sysselsatta i strålningsarbete. Rådets direktiv 96/29/EURATOM om fastställande av grundläggande säkerhetsnormer för skydd av arbetstagarnas och allmänhetens hälsa mot de faror som uppstår till följd av joniserande strålning ger inte heller några grunder för en praxis som Tabell 1.

Arbetstagare som berörs av övervakningen av strålningsexponering

Uppmätt dos per år (mSv)	Arbetstagare
< 0,3	4486
0,3-<0,5	266
0,5-<5,0	514
5-<10,0	45
10-<20,0	18
≥20,0	11
Sammanlagt	5340

De högsta doserna gällde en begränsad grupp personer, nämligen läkare som utför radiologiska åtgärder. Detta beror på att de flesta av de radiologiska undersökningarna och vårdåtgärderna är sådana att det inte ens med hjälp av skyddsåtgärder är möjligt att helt undvika strålningsexponering.

Tabell 2.

Enligt de organisationsutredningar som behandlats har antalet personer i strålningsarbete uppgetts vara följande

	Personer
Användning av röntgenstrålning	2677
Användning av radioisotoper	303
Strålbehandling	246
Sammanlagt	3226

innebär extra semester.

1.3. Arbetstagare som berörs av övervakningen av strålningsexponering

År 1995 omfattades sammanlagt 5 340 arbetstagare sysselsatta i hälsovårdsuppgifter av övervakningen av strålningsexponering. Följande tabell som beskriver denna arbetstagargrupps exponering för strålning under året i fråga ingår i Strålsäkerhetscentralens årsrapport STUK-B-STO 33 (Säteilyn käyttö ja muu säteilytoiminta vuonna 1995):

Enligt de organisationsutredningar som behandlats under åren 1992 och 1993 har antalet personer i strålningsarbete uppgetts vara följande (huvudsakligen sjukhus och hälsovårdscentraler):

Skillnaderna i personantalet i tabellernas slutsummor får sin förklaring av att den personliga dosuppföljningen på många arbetsplatser har verkställts mer omfattande än såsom något som enbart rör arbetstagare i strålningsarbete. Så har ofta gjorts i synnerhet när ett visst arbetsobjekt omfattas av en sådan skyldighet att kontrollera arbetsförhål-

landena som är "lindrigare" än skyldigheten till personlig dosuppföljning. Med tanke på säkerheten är det naturligtvis enbart till fördel om arbetsgivaren i en dylik situation genomför dosuppföljning som gäller alla arbetstagare i stället för monitorering för varje arbetsplats.

Tabell 3.

Antalet arbetstagare som berörts av övervakningen av strålningsexponering branschvis grupperade enligt dos (avläst värde på dosimeter) 1995.

Dos-intervall (mSv)	Antal arbetstagare					
	Hälsovård	Veterinärmedicin	Industri	Forskning	Kärnenergi*	Alla** arbetstagare
< 0,3	4 486	229	1 051	1 340	1 516	8 592
0,3...< 0,5	266	21	46	22	206	540
0,5...< 5,0	514	38	76	34	829	1 475
5,0...< 10,0	45	1	5	7	123	184
10,0...< 20,0	18	-	-	3	39	60
≥ 20,0	11	-	-	-	2	13
Yhteensä	5 340	289	1 178	1 456	2 715	10 864
* Under 0,1 mSv 1 113 personer						
** Eftersom några personer har arbetat inom fler än en bransch, är siffran i kolumnen "Alla arbetstagare" inte nödvändigtvis densamma som summan av siffrorna för varje bransch inom samma dosintervall						

1.4. Antalet personer som arbetar vid sjukhus och hälsovårdscentraler och som är berättigade till strålningssemester i Finland

Sjukhus och hälsovårdscentraler som upprätthålls av kommuner och samkommuner är de viktigaste enheterna där personalen har rätt till strålningssemester. Kommunala ar-

betsmarknadsverket, som var representerat i den arbetsgrupp som dryftade frågan om strålningssemester, utredde genom en förfrågan som i november 1995 skickades till sjukhus och hälsovårdscentraler om antalet personer som är berättigade till strålningssemester ökat sedan 1991-års förordning trätt i kraft i jämförelse med den situation som rådde under den tid 1967-års förordning

var i kraft.

Resultaten av förfrågan var klara i januari 1996. Svarsprocenten var 91. Som resultat

av förfrågan fick man i tabell 4 följande utredning om personer som är berättigade till strålningssemester eller som hållit strålningssemester:

Tabell 4.

Antalet personer som arbetar vid sjukhus och hälsovårdscentraler och som är berättigade till strålningssemester i Finland

SEMESTERPERIOD	ANTAL PERSONER BERÄTTIGADE TILL STRÅLNINGSSEMESTER	FASTSTÄLLT ANTAL SEMESTERDAGAR
1.12.90 - 31.3.91	2 189	i medeltal 12,1 dagar/person
1.12.91 - 31.3.92	2 218	i medeltal 12,2 dagar/person
1.12.93 - 31.3.94	2 260	i medeltal 11,7 dagar/person
1.12.94 - 31.3.95	2 176	i medeltal 11,2 dagar/person

Uppgifter saknas från två sjukvårdsdistrikt, fyra samkommuner för folkhälsoarbetet och 18 kommuner med hälsovårdscentral. I dessa är uppskattningsvis 30-40 sjukvårdare eller läkare sysselsatta i strålningsarbete.

Enligt utredningen har antalet personer som är berättigade till strålningssemester inte väsentligt förändrats från 1990 till 1994. Med beaktande av de svar som saknas och förändringarna i antalet anställda kan man uppskatta att antalet personer som är berättigade till strålningssemester inom den kommunala sektorn torde vara ca 2200 - 2300. Inom den kommunala sektorn skulle således ca 26 000 dagar per år införtjänas som semesterdagar enligt 1991-års förordning.

Inom den privata sektorn gjordes inte någon förfrågan, eftersom 1991-års förordning inte tillämpas där. Frågan har ordnats genom avtal så att 1967-års förordning tillämpas till utgången av mars 1998. På privatsjukhus uppskattas antalet personer som är berättigade till strålningssemester uppgå till ca 50. Dessutom har privata läkarstationer och rehabiliteringsanstalter personal som är sysselsatt i strålningsarbete.

Staten hade vid Centralmilitärsjukhuset 1991 och 1994 sammanlagt sex personer berättigade till strålningssemester. År 1991 hölls 69 strålningssemesterdagar och 1994 var antalet 72.

2. Föreslagna ändringar

I propositionen föreslås att 72 § strålskyddslagen skall upphävas. Innan övergångsperioden går ut kunde arbetsmarknadsparterna komma överens om att rätt till strålningssemester i framtiden beviljas genom avtal.

3. Ekonomiska verkningar

Inom den kommunala sektorn finns det ca 2200-2300 personer som är berättigade till strålningssemester. Per år införtjänas ca 26 000 semesterdagar enligt förordningen. Den lönesumma som används för strålningssemester är ca nio milj. mk. Vid privatsjukhus är antalet personer som är berättigade till strålningssemester ca 50.

4. Beredningen av propositionen

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte den 17 maj 1995 en arbetsgrupp med uppdrag att bl.a. utreda om och under vilka förutsättningar det är möjligt att överföra rätten att bevilja strålningssemester så, att arbetsmarknadsparterna sinsemellan förhandlar om den, samt att framställa nödvändiga förslag. Representanterna för arbetstagersidan anmälde i arbetsgruppens betänkande avvikande åsikt, där de ansåg att strålningssemestern även i fortsättningen skall vara lagstadgad.

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet utgående från arbetsgruppens förslag. Utlåtanden om propositionen har inbegärts av både arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna.

5. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 april 1998.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om upphävande av 72 § strålskyddslagen

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §
Genom denna lag upphävs 72 § strålskyddslagen (592/91) av den 27 mars 1991.

2 §
Denna lag träder i kraft den 1 april 1998.

Helsingfors den 25 oktober 1996

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Minister Terttu Huttu-Juntunen

L a g
om upphävande av 72 § strålskyddslagen

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

Gällande lydelse

72 §

Semester för personer i strålningsarbete

Genom förordning stadgas om arbetstid och semester för personer som i sitt arbete vid sjukhus eller hälsovårdscentraler kan utsättas för strålning.

Föreslagen lydelse

72 §

Semester för personer i strålningsarbete

(upphäves)