

PM Rotel IX (Dnr KS 2025/940)

Promemorian - Verksamhet med strålning: arbetarskydd, tillsyn och sanktioner

Remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet
Remisstid den 17 oktober 2025

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Åsa Lindhagen

Sammanfattning av ärendet

Klimat- och näringsdepartementet har remitterat promemorian *Verksamhet med strålning: arbetarskydd, tillsyn och sanktioner* till Stockholms stad för yttrande.

Utredningen har haft i uppdrag att förtydliga lagstiftningen gällande stålskydd och att anpassa denna utifrån EU lagstiftning både när det gäller arbetarskydd, tillsyn och sanktioner.

Förslaget innebär en lagändring i strålskyddslagen (1988:220), när det gäller ett tydligare skydd mot joniserad strålning och att säkerställa ett heltäckande regelverk för skydd mot strålning för den som sysselsätts i en verksamhet. Lagändringen innebär även att det blir tydligare vilka olika personalkategorier som omfattas av lagen. Nya begrepp införs såsom ”exponerad arbetstagare” och ”räddningspersonal”.

Lag (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter (gällande att bland annat förtydliga tillståndshavarens skyldigheter att lämna uppgifter) och lag (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor kommer även att ändras för att förtydliga tillsynsmyndighetens befogenheter och att utöka straffansvar för oriktigt uppgiftslämnande.

Förslaget är även att regeringen och Strålsäkerhetsmyndigheten ska få meddela föreskrifter om sanktionsavgifter vid överträdelser av bestämmelser i strålskyddslagen och strålskyddsförordningen. Förslaget innebär även att tillsynsmyndighetens befogenheter att omhänderta och försegla radioaktiva material m.m. utökas.

Förslaget är att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027. Det bedöms inte föreligga något behov av några övergångsbestämmelser.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Miljöförvaltningen har inkommit med ett kontorsyttrande som svar på remissen givet den korta svarstiden.

Stadsledningskontoret ser överlag positivt på förslagen men lyfter behovet av förtydliganden kring begreppet ”frivilligt” och arbetsskyldigheten utifrån anställningsavtalet. De betonar vikten av klargörande i lagtexter, samordning mellan tillsynsmyndigheter samt utbildningsinsatser.

Miljöförvaltningen tillstyrker i huvudsak förslagen inom sitt tillsynsansvar för radon och solarier men anser att straff för att bryta mot tillsynsmyndighets försiktighetsmått bör tas bort och istället följas upp med vite. Förvaltningen varnar för gränsdragningsproblem och risk för överanvändning av förelägganden vid anmälningsärenden. Vidare avstyrks förslaget om kriminalisering av 3 kap. 6 § strålskyddslagen, då skyldigheten att optimera strålskyddet bygger på svårbedömda rimlighetsavvägningar och effektivare hanteras genom förelägganden med vite.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Jag välkomnar regeringens initiativ att uppdatera och förtydliga lagstiftningen kring strålskydd i enlighet med EU-regler, men ser dock att vissa aspekter behöver ses över för att säkerställa att lagstiftningen blir så ändamålsenlig och rättssäker som möjligt.

Inledningsvis vill jag särskilt lyfta fram de synpunkter som inkommit från stadens miljöförvaltning gällande kriminalisering av vissa överträdelser. Att införa kriminalisering där bedömningar är komplexa, som vid optimering av strålskydd, riskerar att bli ineffektivt och kan leda till en oproportionerlig användning av resurser. Det behöver utredas om inte förelägganden i kombination med vite i dessa fall är ett tillräckligt och mer flexibelt verktyg för att säkerställa att åtgärder vidtas.

Vidare är det viktigt att begreppet kring ”frivillighet” för räddningspersonal och exponerade arbetstagare förtydligas. Det måste vara klart hur dessa regler förhåller sig till anställningsavtal och arbetsskyldighet, så att arbetsgivare har tydliga riktlinjer och att de anställdas trygghet säkerställs genom bland annat adekvata medicinska kontroller. Tydlighet i dessa frågor är grundläggande för en god och jämlik arbetsmiljö i staden.

Sammanfattningsvis ser jag positivt på att stärka strålskyddet men anser att regeringen bör ompröva vissa delar av förslaget, särskilt avseende kriminalisering och behovet av förtydliganden kring arbetsrättsliga aspekter.

Stockholm den 1 oktober 2025

Åsa Lindhagen

Bilaga

Promemorian - Verksamhet med strålning: arbetarskydd, tillsyn och sanktioner, dnr KS 2025/940-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

Klimat- och näringsdepartementet har remitterat promemorian *Verksamhet med strålning: arbetarskydd, tillsyn och sanktioner* till Stockholms stad för yttrande.

Utredningen har haft i uppdrag att förtydliga lagstiftningen gällande stålskydd och att anpassa denna utifrån EU lagstiftning både när det gäller arbetarskydd, tillsyn och sanktioner.

Dagens lagstiftning behöver anpassas till och förtydligas utifrån EU lagstiftning och ge ett mer heltäckande regelverk för skydd mot strålning för den som sysselsätts i en verksamhet samt sanktioner och tillsyn.

Promemorian *Verksamhet med strålning: arbetarskydd, tillsyn och sanktioner* föreslår ändringar i strålskyddslagen, strålskyddsförordningen, lagen om finansiering av kärntekniska restprodukter och lagen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor.

Överträdelser av flera bestämmelser i strålskyddslagen och dess föreskrifter föreslås att kriminaliseras.

Tillsynsmyndigheternas befogenheter att omhänderta och försegla radioaktiva material utökas, och regler om administrativt förverkande införs.

Syftet är att skydda arbetstagare och räddningspersonal samt tydliggöra sanktionsstrukturen och tillsynshanteringen.

Regeringen och Strålsäkerhetsmyndigheten ska få meddela föreskrifter om sanktionsavgifter.

Beskrivning om föreslagna förändringar och förtydliganden i de olika lagstiftningarna

Gällande lagen om finansiering av kärntekniska restprodukter (2006:647) så föreslås att det blir tydligare vem som är tillståndshavare. Det föreslås även en redovisningsskyldighet till den myndighet som regeringen utser samt att det blir tydligare vad om händer vid lämnande av oriktiga uppgifter, vilka påföljderna det kan innebära, såsom böter eller fängelse.

I lagen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor (2010:950) så klargörs att anläggningshavare på begäran ska lämna de handlingar och upplysningar som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten får meddela föreläggande som kan förenas med vite. Även här tydliggörs vilka påföljder det kan innebära att med uppsåt eller oaktsamhet åsidosätta sina skyldigheter (böter eller fängelse).

Strålskyddslagen (2018:396) får fler ändringar än ovanstående lagstiftningar. Här tydliggörs vad som menas med en sluten strålkälla, herrelös strålkälla och joniserande strålning.

De nya begrepp som lagts in som förslag handlar om exponerad arbetstagare och räddningspersonal. Lagstiftningen tydliggör även hantering kring medicinska kontroller som behövs för att personers lämplighet ska kunna bedömas samt att den individuella stråldosen ska följas upp. Det finns även krav på att räddningspersonal och exponerad arbetstagare ska använda de skyddsanordningar och vidta åtgärder som anvisats.

Förslaget är att någon som är under 18 år inte får arbeta som varken räddningspersonal eller exponerad arbetstagare, med vissa undantag (lärling, praktikanter, under utbildning inom området). Det tydliggörs även regler när det gäller graviditet eller amning.

Kompetenskrav för hantering av tekniska anordningar som kan alstra icke-joniserande strålning införs också.

I denna lagstiftning förtydligas hanteringen gällande beslut om föreläggande som kan förenas med vite. Det kan gälla omhändertagande och försegling, tidsfrister och ersättningsfrågor vid tex provtagningar samt vilka påföljder som kan utdelas (böter eller fängelse) vid uppsåt eller av grov oaktsamhet. Hantering kring sanktionsavgifter, beräkningar och avgiftsbelopp, beskrivs. Den som med uppsåt eller oaktsamhet yrkesmässigt tillhandahåller kosmetiska solarietjänster till underåriga (den som inte fyllt 18 år) kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Förordning om ändring i strålskyddsförordningen (2018:506) uppdateras gällande förslag på förändringar i ovanstående lagstiftningar. I förordningen beskrivs de olika årliga stråldoser som inte får överskridas. I förordningen beskrivs vissa undantag, dispenser, gällande tex lärlingar och praktikanter mellan 16–18 år och vad de får hantera och vilka stråldoser som inte får överskridas på årsbasis.

I samtliga lagar och förordningar ovan så tydliggörs regeringens och av den utsedda myndighetens bemyndigande gällande utfärdande av föreskrifter.

Sanktionsavgifter och förelägganden

Sanktionsavgifterna avser mindre allvarliga överträdelser och syftar till att åstadkomma en enklare och mer effektiv hantering av sådana överträdelser. Det blir även straffbart att lämna oriktiga uppgifter som har betydelse för prövning eller tillsyn. Sanktionsavgifter införs för överträdelser som inte behöver en omfattande utredning.

Förslaget föreslår att tillsynsmyndigheterna ska få meddela föreläggande som behövs för tillsynen och för fullgörande av skyldigheter enligt lagen och föreskrifter. Ett föreläggande kan förenas med vite.

Straffbestämmelserna i strålskyddslagen förtydligas med brottsbeteckningar och en kortfattad beskrivning av den straffbelagda gärningen.

Tillstånd och anmälningsplikt

I promemorian tas det upp att överträdelse av flera bestämmelser i strålskyddslagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen kriminaliseras. Det gäller bland annat bestämmelser om tillstånd- och anmälningsplikt, försiktighetsmått, krav på kompetens och funktionskrav för och hantering av radioaktiva material och tekniska anordningar som kan alstra strålning. Det innebär tex möjligheter för utsedd myndighet att kunna utfärda sanktionsavgifter.

Tillsyn

Kommunala miljönämnder utövar tillsyn i fråga om verksamheter med kosmetiska solarium inom kommunen och i fråga om radonhalten i bostäder och lokaler som allmänheten har tillträde till inom kommunen samt i frågan om annat som Strålsäkerhetsmyndigheten överlåter efter kommunens åtagande.

Nya begrepp såsom "exponerad arbetstagare" och "räddningspersonal" införs

I förslag om ändring i strålskyddslagen beskrivs nya begrepp såsom "exponerad arbetstagare" och "räddningspersonal" för att tydliggöra vilka som omfattas av reglerna om skydd mot joniserad strålning.

Med "exponerad arbetstagare" menas den som är sysselsatt i en verksamhet med joniserande strålning och riskerar att utsättas för sådan strålning över en dosgräns som gäller för personer i allmänhet. Som sysselsatt anses: anställd, uppdragstagare, lärling, praktikant eller studerande hos verksamhetsutövaren eller någon annan och egenföretagare.

Med "räddningspersonal" avses den som har bestämda uppgifter att utföra vid en radiologisk nödsituation och därför kan komma att exponeras för joniserande strålning. Det kan röra sig om att hemtjänstpersonal besöker brukare eller snöröjning ska utföras i ett exponerat område där inomhusvistelse har rekommenderats som skyddsåtgärd för allmänheten.

Medicinska kontroller och läkarundersökningar

I förslaget så ska den som sysselsätter någon exponerad arbetstagare eller räddningspersonal se till att personen genomgår en läkarundersökning, om hen har exponerats för strålning över dosgränsen eller visar tecken på strålskada.

Förslaget innebär att även att det är förbjudet att sysselsätta någon som exponerad arbetstagare som:

1. Inte har genomgått den medicinska kontroll som behövs för att personens lämplighet för arbetsuppgifterna ska kunna bedömas, eller
2. Vid kontrollen har bedömts olämplig för arbetsuppgifterna. En exponerad arbetstagare är skyldig att genomgå den medicinska kontroll som behövs för att personens lämplighet ska kunna bedömas.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Miljöförvaltningen har inkommit med ett kontorsyttrande som svar på remissen givet den korta svarstiden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 28 augusti 2025 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ser överlagförändringar som positiva men att det finns några behov av förtydligande.

Tillsyn

Kommunala miljönämnder utövar tillsyn inom kommunen av verksamheter med kosmetiska solarium, radonhalten i bostäder och lokaler som allmänheten har tillträde till samt i annat som Strålsäkerhetsmyndigheten överlåter efter kommunens åtagande.

Förslagen i promemorian medför att stadens miljönämnd kommer att besluta om sanktionsavgifter enligt strålskyddslagen. Det innebär att myndighetsutövningen utökas och ska enligt Arbetsmiljöverkets författningssamling AFS 2023:1 riskbedömas.

Arbetstagare och frivillighet

I strålskyddslagen 4 kap 13§ är det förbjudet att sysselsätta någon som räddningspersonal som inte frivilligt har åtagit sig att utföra uppgifterna, om det med hänsyn till omständigheterna är sannolikt att personen kommer att exponeras för strålning och få en stråldos som överstiger de dosgränser som gäller för exponerad arbetstagare.

Inom en kommun kan räddningspersonal vara en anställd medarbetare när det gäller hemtjänst och snöskottning.

Frivillighetsbegrepp gällande exponerad arbetstagare och räddningspersonal.

Stadsledningskontoret noterar att det behöver förtydligande gällande begreppet ”frivilligt” och arbetsskyldigheten utifrån anställningsavtalet. Detta behöver förtydligas så att arbetsgivaren tydligt vet vad som menas med frivilligt och förbudet att sysselsätta. I promemorian beskrivs även att en utgångspunkt bör vara att samtliga anställda i en nödsituation kan komma att behöva utföra arbetsuppgifter och därvid riskerar exponering. Förslaget innebär även att detta perspektiv även ska ingå i beredskapsplanen. Rekommendationen i förslaget är att det i förväg ska ges regelbunden utbildning och information om vad räddningspersonal och dess uppgifter innebär i en nödsituation.

Vidare finns det utmaningar att tolka förslaget till lagtexterna mellan 4 kap §3, §4 och §13 som gäller förbudet att sysselsätta någon som räddningspersonal som samtidigt räknas in i kategorien exponerad arbetstagare, om denne inte genomgått medicinska kontroller.

Exponerad arbetstagare har en vidare tolkning på vad som beskrivs som arbetstagare i Arbetsmiljölagen. Gällande att som exponerad arbetstagare eller arbetstagare följa de av arbetsgivarens anvisningar gällande att använda skyddsutrustning/arbetsutrustning kan behöva en djupare analys när det gäller t ex möjlighet att använda arbetsrättsliga åtgärder om personen inte använder skyddsutrustning eller följer de säkerhetsrutiner som arbetsgivaren har.

Gravida och ammande, Arbetsmiljöverkets författningssamling (AFS) 2023:2 kap 7.

Stadsledningskontoret noterar att det är regler kring gravida och ammande arbetstagare tydliggörs i §§ 7–10 i den nya strålskyddslagen. Även i Arbetsmiljölagstiftningen gällande AFS 2023:2 kap 7 om gravida och ammande medarbetare samt AFS 2023:1 gällande systematiskt arbetsmiljöarbete (exempel §11 i förslag gällande strålskyddslagen) tas arbetsgivarens ansvar upp. Stadsledningskontoret anser att detta är bra.

Övrigt

Arbetsmiljölagen (AML), som är en utpräglad ramlag, syftar till att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. Denna lag anger vem som ansvarar för arbetsmiljön och hur arbetsmiljöarbetet ska organiseras.

Arbetsmiljöverket har ett bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om bland annat arbetsmiljöns beskaffenhet och allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljö som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. I promemorian så är det beskrivet hur det praktiska arbetet mellan tillsynsmyndigheterna Arbetsmiljöverket och Stålsäkerhetsverket ska fungera. Frågan är om detta behöver tydliggöras när det gäller tex kommunikations-vägar mellan dessa olika tillsynsmyndigheter?

Stadsledningskontoret noterar att även kravet på att medarbetare ska använda de skyddsanordningar och vidta de åtgärder i övrigt som anvisats av den som är ansvarig för strålskyddet ligger i linje med det krav på arbetstagare som finns i AML 3 kap 4§, vilket är bra.

Stadsledningskontoret uppmärksammat att när det gäller förändringar i regelverk så behövs en analys och oftast en kompetensinstats för både chefer och medarbetare som berörs av lagstiftningen.

Stadsledningskontoret har dock ingen erinran i övrigt mot förslaget.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 29 september 2025 har i huvudsak följande lydelse.

Nämnden lämnar synpunkter inom de områden som omfattas av nämndens tillsynsansvar, dvs för radon i bostäder och allmänna lokaler respektive solarier.

Nämnden tillstyrker förslagen i huvudsak med de synpunkter som lämnas nedan.

Straff för att bryta mot försiktighetsmått meddelade av tillsynsmyndighet bör tas bort

För närvarande är det kriminaliserat att bryta mot en tillsynsmyndighets föreläggande enligt strålskyddslagen. Förslagen i promemorian innebär att kriminaliseringen delvis upphävs, så att kriminaliseringen endast kvarstår vad gäller brott mot en tidsfrist eller ett försiktighetsmått som tillsynsmyndigheten har beslutat med anledning av en anmälan av en anmälningspliktig verksamhet.

Nämnden delar bedömningen i promemorian att det inte bör vara kriminaliserat att bryta mot förelägganden som meddelats av en tillsynsmyndighet enligt strålskyddslagen. Nämnden delar också bedömningen att en sådan straffbestämmelse är betänkelig eftersom den medför att det i ett enskilt fall är tillsynsmyndigheten som avgör om ett agerande är straffbart. Nämnden anser att samma resonemang ska gälla avseende överträdelser av försiktighetsmått som meddelats av tillsynsmyndighet med anledning av en anmälan av anmälningspliktig verksamhet. Det är ingen skillnad på en tillsynsmyndighets förelägganden beroende på om det är med anledning av en anmälan eller en planerad tillsynsinsats. Det är fortfarande samma krav som ställs på verksamheten. Nämnden anser därför att det är problematiskt om tillsynsmyndighetens försiktighetsmått ska få olika status beroende på om de meddelats omedelbart med anledning av en inkommen anmälan eller om de meddelats inom ramen för den löpande tillsynen.

En effekt av en den föreslagna kriminaliseringen av förelägganden med anledning av en anmälan kan bli att tillsynsmyndigheten börjar förelägga om en mängd olika försiktighetsmått i anmälningsärendet för säkerhets skull, för att kunna sanktionera eventuella framtida överträdelser. Den föreslagna kriminaliseringen motverkar således principen om att förelägganden och försiktighetsmått endast får meddelas om det finns anledning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Förslaget medför dessutom, om det genomförs, gränsdragningsproblem med avseende på om ett föreläggande är meddelat med anledning av en anmälan eller ett löpande tillsynsärende, eftersom ett anmälningsärende kan handläggas olika på olika tillsynsmyndigheter. Det kan t.ex. avslutas direkt efter den initiala granskningen av anmälan, för att istället driva den uppföljande tillsynen i ett uppföljningsärende, eller så ligger anmälningsärendet öppet under längre tid och ett flertal kompletteringar begärs in och inspektioner utförs som kan komma att ligga till grund för ett föreläggande. I båda fallen bedrivs samma tillsyn, men inom ramen för olika typer av ärenden.

Nämnden förordar mot ovanstående bakgrund den uppdelning som gäller enligt miljöbalken, dvs att det är straffbart att bryta mot villkor i tillstånd men inte försiktighetsmått som meddelats av tillsynsmyndigheten. Det torde vara tillräckligt effektivt att beslutade försiktighetsmått i det enskilda fallet istället följs upp med vitesförelägganden.

Nämnden avstyrker kriminalisering av 3 kap. 6 § strålskyddslagen

I promemorian föreslås att det framöver även ska vara straffbart för fastighetsägaren att med uppsåt eller av grov oaktsamhet inte optimera strålskyddet i en bostad eller lokaler som allmänheten har tillträde till i strid med kraven i 3 kap. 6 § strålskyddslagen.

Bestämmelsen i 3 kap. 6 § strålskyddslagen ställer krav på fastighetsägare att vidta åtgärder så att radonhalten hålls så låg som det är möjligt och rimligt.

Skyldigheten att optimera strålskyddet enligt 3 kap. 6 § strålskyddslagen innefattar en rimlighetsbedömning som många gånger är svårbedömd. Ofta förekommer sakkunnigutredningar och behov av att utvärdera potentiella åtgärdernas effekter efter genomförande innan en slutlig bedömning kan göras om verksamhetsutövaren har fullgjort sina skyldigheter enligt den aktuella bestämmelsen. Tillsynsmyndigheterna ska vidare vid åtalsanmälan inte bedöma om det subjektiva kravet på uppsåt eller grov oaktsamhet är uppfyllt. Därför finns också risk att tillsynsmyndigheterna tvingas åtalsanmäla ett stort antal överträdelser som skett av oaktsamhet och därmed inte är brottsliga.

Detta utgör inte ett effektivt utnyttjande av tillsynsmyndigheternas resurser.

I dagsläget beslutar nämnden om förelägganden i fall verksamhetsutövaren inte uppfyller sina skyldigheter att optimera strålskyddet. Följs inte föreläggandena förenas besluten med vite. Nämnden anser att denna ordning är tillräcklig för att förmå de verksamhetsutövare som inte utför åtgärder att få ner radonhalten under referensnivån under 200 Bq/m³ och den operativa tillsynen således kan bedrivas i effektivt. Nämnden avstyrker därför förslaget i den delen.