

15. juni 2010

Helse- og omsorgsdepartementet

Høringsnotat om

- Forslag til endringer i helsepersonellova § 8 om pliktig fråhald**
- Forslag til forskrift om pliktig fråhald for helsepersonell**

Høringsfrist: 15. september 2010

Innhald

1	Innleiing	3
2	Bakgrunn	4
3	Gjeldande rett	4
4	Regulering i andre nordiske land	6
5	Regulering innanfor andre sektorar	6
6	Forslaget frå Statens helsetilsyn	6
7	Departementets vurderingar og forslag	8
7.1	Forholdet til personopplysningslova	8
7.2	Behov for endring av helsepersonellova § 8 – utvida forskriftsheimel	9
7.2.1	Pålegg om blodprøvetaking o.a. ved mistanke om rusmisbruk før tenestetida byrjar	9
7.2.2	Reaksjonsmåtar dersom helsepersonellet nektar å ta utandingsprøve, blodprøve eller liknande prøver	10
7.2.3	Departementets forslag	12
7.3	Forskrift om pliktig fråhald	12
7.3.1	Kven kan gi pålegg om prøvetaking?	12
7.3.2	Forbod mot inntak av rusmiddel i eit visst tidsrom før tenestetida byrjar	12
7.3.3	Kva er tenestetid?	13
8	Økonomiske og administrative konsekvensar	13
9	Forslag til endring i helsepersonellova	14
10	Forslag til forskrift om pliktig fråhald	14
11	Forslag til endring i § 2 i forskrift om pliktmessig avhold – dersom Stortinget vedtek forslag til endringar i helsepersonellova § 8 tredje ledd	15

1 Innleiing

Lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonellova) § 8 regulerer helsepersonellens plikt til å unngå inntak av alkohol og andre rusmiddel i arbeidstida. Tredje ledd i § 8 gir departementet heimel til i forskrift å gi reglar om at helsepersonellet skal kunne påleggjast å levere utandingsprøve, blodprøve eller liknande prøve ved mistanke om brot på forbodet mot inntak av rusmiddel i arbeidstida, og reglar om forbod mot inntak av rusmiddel i eit nærare avgrensa tidsrom før tenestetida byrjar.

Departementet har ikkje tidlegare nytta høvet til å gi forskrift om pliktig fråhald. Bakgrunnen for at ein i dette høyringsnotatet tilrår både ei forskrift om pliktig fråhald og endringar i forskriftsheimelen i helsepersonellova § 8, er at det under utarbeidinga av forskrifta vart tydeleg for departementet at heimelen i § 8 er for snever til å kunne gi ei forskrift med eit innhald som departementet meiner det er behov for. Etter departementets vurdering er det ikkje gitt utvitydig grunnlag for å kunne gi forskrifter om å kunne påleggje prøvetaking ved mistanke om misbruk *før* tenestetida byrjar, eller konsekvensar ved at helsepersonell eventuelt nektar å ta prøve ved mistanke om ruspåverknad.

I dette høyringsnotatet gjer ein derfor framlegg om:

- ei utviding av forskriftsheimelen i helsepersonellova § 8 tredje ledd, slik at departementet også får fullmakt til å gi forskrift om at pålegg om å levere blodprøver m.v. også kan gjennomførast ved mistanke om at rusmisbruk kan ha skjedd *før* tenestetida byrjar
- ei utviding av den nemnde forskriftsheimelen slik at departementet også kan gi forskrift om konsekvensane ved at helsepersonell eventuelt nektar å levere prøve ved mistanke om ruspåverknad i eller i forkant av at tenestetida byrjar
- ei forskrift om pliktig fråhald for helsepersonell med forbod mot inntak av rusmiddel i eit visst tidsrom før tenestetida byrjar, og reglar om at det kan givast påbod om å levere blodprøve eller liknande prøver ved mistanke om rusmisbruk i tenestetida
- ei forskrift som set som vilkår at Stortinget vedtek forslaget om endringar i rettsgrunnlaget i § 8, jf. første og andre strekpunkt. Desse forskriftsreglane omhandlar at det kan givast påbod om å ta utandingsprøve, blodprøve eller liknande prøver ved mistanke om rusmisbruk *før* tenestetida byrjar, og at helsepersonell skal kunne framstillast for prøvetaking ved hjelp av politiet dersom helsepersonellet nektar å ta prøver ved mistanke om rusmisbruk i eller i eit visst tidsrom før tenestetida byrjar.

Dersom Stortinget vedtek lovendringsforslaget og departementet ikkje foreslår andre reglar i forskriften enn det som er tilrådd i dette høyringsnotatet, er det etter departementets syn ikkje nødvendig med ny høyring før departementet kan vedta forskriftsreglar om at helsepersonell kan påleggjast å levere blodprøve og liknande prøver ved mistanke om rusmisbruk *før* tenestetida byrjar, og reglar om at framstilling for prøvetaking kan skje med politiets hjelp.

2 Bakgrunn

Sidan helsepersonellova tok til å gjelde 1. januar 2001, har det skjedd ein auke i talet på tilsynssaker der misbruk av rusmiddel har vore utgangspunktet for sakene. Dei fleste som har fått tilbakekalla sin autorisasjon i denne perioden, har fått det på grunn av misbruk av rusmiddel. Fleire av sakene har også avdekt at helsepersonell har teke rusmiddel før tenestetida byrjar.

Departementet finn det no nødvendig å gi ei forskrift som regulerer helsepersonellens plikt til å levere blodprøver og liknande prøver ved mistanke om brot på forbodet mot inntak av rusmiddel i arbeidstida og forbodet mot inntak av rusmiddel i eit nærare avgrensa tidsrom før tenestetida byrjar.

Det har dei siste åra vore eit aukande problem at helsepersonell møter rusa på arbeid eller rusar seg i arbeidstida. Dette har ført til ein auke i talet på tilsynssaker mot helsepersonell på bakgrunn av rusmisbruk. I 2009 miste i alt 66 helsepersonell sin autorisasjon på grunn av rusmisbruk. 38 var sjukepleiarar, 10 var legar. Ein går ut frå at dei sakene som blir avdekte, truleg berre representerer ein liten del av det misbruket som går føre seg.

Misbruk av rusmiddel er ei av dei vanlegaste årsakene til at tilsynsverket reiser tilsynssak mot helsepersonell, og den aller vanlegaste årsaka til tilbakekalling av autorisasjon.

Statens helsetilsyn har på bakgrunn av det aukande talet på tilsynssaker meldt si uro til departementet og gått inn for ei forskrift om pliktig fråhald. Det er særleg frykta for tryggleiken til pasientane og kvaliteten i helsetenesta som Statens helsetilsyn strekar under. Helsetilsynets forslag til innhald i ei forskrift om pliktig fråhald er nærare drøfta under punkt 6 i dette høyringsnotatet.

Dei fleste helsepersonellgruppene utfører arbeid som krev stor grad av presisjon og konsentrasjon, og kravet til manuelle og kognitive evner er høgt. Somme yrkesgrupper gjer også arbeidet sitt med stor grad av fridom, utan kontroll og oppsyn av andre. Etersom misbruk av rusmiddel fører til ei svekking av funksjonar som minne, innlæring, konsentrasjon og til endra stemningsleie og kritikkløyse, kan utøving av helseteneste under påverknad av rusmiddel få katastrofale følgjer. Misbruk av rusmiddel kan også redusere evna til å vise empati og omsorg.

Pasientar som oppsøker helsetenesta har krav på tryggleik. Helsepersonell som er påverka av alkohol eller andre rusande eller døyvande middel er derfor uakseptabelt.

3 Gjeldande rett

Helsepersonellova

Dagens regulering av pliktig fråhald går fram av helsepersonellova § 8. Denne paragrafen lyder slik:

Helsepersonell skal ikke innta alkohol eller andre rusmidler i arbeidstiden.

Legemidler som er nødvendige på grunn av sykdom, regnes ikke som rusmidler etter første ledd. Helsepersonell som inntar slike legemidler, skal snarest orientere sin arbeidsgiver om dette.

Departementet kan i forskrift bestemme at helsepersonell skal kunne pålegges å avgi utåndingsprøve, blodprøve eller lignende prøve ved mistanke om overtredelse av første ledd, og kan gi bestemmelser om forbud mot inntak av rusmidler i et nærmere bestemt tidsrom før tjenestetiden begynner.

Departementets fullmakt til å gi forskrift om pliktig fråhald har som nemnt ikkje vore brukt. Det ligg derfor ikkje føre andre utvitydige regler om pliktig fråhald for helsepersonell enn det som går fram av lovas § 8. Men helsepersonellova § 4 krev at helsepersonellet gjer arbeidet sitt i samsvar med dei krava til fagleg forsvarleg og omsorgsfull hjelp som kan påreknast ut frå helsepersonellets kvalifikasjonar, arbeidets karakter og situasjonen elles. Denne regelen regulerer derfor indirekte også pliktig fråhald. Bryt helsepersonellet kravet til fagleg forsvarleg og omsorgsfull hjelp, kan tilsynsverket reagere overfor helsepersonellet med å reise tilsynssak, som kan resultere i både åtvaring, tilbakekalling av autorisasjon o.a. Lovas § 4 om krav til fagleg forsvarleg arbeid omfattar også bruk av rusmiddel *før* tenestetida har byrja, sidan det ikkje kan reknast som fagleg forsvarleg å ta rusmiddel i eit visst tidsrom før tenestetida har byrja.

Helsepersonellova § 8 gir ikkje fullmakt til å kunne påleggje helsepersonell å levere utåndingsprøve, blodprøve eller liknande prøve ved mistanke om brot på forbodet mot inntak av alkohol eller andre rusmiddel i arbeidstida eller forbodet mot inntak av rusmiddel i eit visst tidsrom før arbeidstida har byrja. Paragrafens tredje ledd gir likevel departementet rett til i forskrift å kunne gi reglar om desse punkta.

Arbeidsmiljølova

I lov 17. juni 2005 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern m.v. (arbeidsmiljøloven) § 9-4 er det heimel for at arbeidsgivaren kan gi arbeidstakaren pålegg om medisinske undersøkingar når

- det følgjer av lov eller forskrift
- stillinga fører med seg særleg risiko
- arbeidsgivaren finn det nødvendig for å verne liv eller helse

Så lenge det ikkje er fastsett ved lov eller forskrift at medisinske undersøkingar kan påleggjast, går det fram av andre og tredje strekpunkt at det skal mykje til før arbeidsgivaren kan krevje medisinske undersøkingar. Heimelen i arbeidsmiljølova er derfor ikkje tilstrekkeleg til å sikre at helsepersonell kan bli pålagt å ta blodprøve o.l. ved mistanke om rusmisbruk i eller i eit visst tidsrom før tenestetida har byrja.

§ 9-4 i arbeidsmiljølova omfattar heller ikkje dei som ikkje er arbeidstakarar hos ein arbeidsgivar.

4 Regulering i andre nordiske land

I Sverige og Danmark har dei inga direkte regulering av misbruk av rusmiddel hos helsepersonellet, verken i arbeidstida eller før arbeidstida har byrja. Aktuelle reaksjonsformer ved misbruk kan vere arbeidsrettslege reaksjonar og reaksjonar frå tilsynsverket, for eksempel tilbakekalling av autorisasjon.

I Finland er rusmisbruk regulert i lova som omhandlar dei som er utdanna til å arbeide innanfor helsetenesta. Ved mistanke om misbruk av rusmiddel kan vedkomande helsepersonell bli framstilt for legegranskning eller undersøking på sjukehus. Lova gir òg høve til å fastsetje reaksjonar i form av avgrensa godkjenning eller tilbakekalling.

På Island har dei heller ikkje per i dag noko direkte forbod mot bruk av rusmiddel. Men det ligg no føre eit forslag til lov om helsepersonell i Althingi, der ein går inn for forbod mot å arbeide under påverknad av alkohol eller andre rusmiddel. Det er òg tilrådd ein heimel til å kunne gi forbod mot inntak av rusmiddel i eit visst tidsrom før arbeidet byrjar. Forslag til slike reglar er ikkje utarbeidd.

5 Regulering innanfor andre sektorar

Innanfor samferdselssektoren er reglane om pliktig fråhald litt ulikt utforma på områda veg/jernbane og luftfart. I alle lovene finst det likevel reglar som forbyr inntak av alkohol og andre rusmiddel både i og før tenestetida byrjar. Forbodet i forkant gjeld for eit tidsrom på 8 timar i alle lovene. Felles er også at politiet kan koplast inn for framstilling til prøvetaking.

6 Forslaget frå Statens helsetilsyn

Statens helsetilsyn skreiv i brev av 19. november 2008 til Helse- og omsorgsdepartementet m.a. dette:

"Pliktmessig avhold

Statens helsetilsyn har ved behandling av tilsynssaker erfart at både helsepersonell og helsetjenesten er lite kjent med § 8 i helsepersonelloven om pliktmessig avhold og hvordan denne bestemmelsen er å forstå. Vi ønsker derfor en forskriftsregulering av plikten til pliktmessig avhold som gir tydeligere rammer enn hva helsepersonelloven § 8 gir. Dette etter modell fra samferdselssektoren, eksempelvis luftfartsloven som krever forbud mot inntak av rusmidler i et tidsrom på 8 timer før tjenestetid. Dette for å forebygge feilbehandling og ulykker og for å styrke tilliten til helsetjenesten og helsepersonell.

Tjenestetid bør defineres som tidsrommet fra den tid da helsepersonell i henhold til sin tjenesteplikt skal påbegynne utførelsen av slikt arbeid som stillingen krever, og til arbeidet avsluttes. Som tjenestetid regnes også vaktordninger/arbeidsavtaler der helsepersonellet mot godtgjøring har forpliktet seg til å møte på jobb på kort varsel eller gi råd og veiledning pr. telefon. Eksempel på slike avtaler er bakvaks- og hjemnevaksordninger etter oppsatt plan, med tydelig begynnelse og slutt på tjenestetiden.

Blod- eller utåndingsprøver

Statens helsetilsyn har erfart at mange arbeidsgivere har problemer med og mangler verktøy for å dokumentere rusmisbruk i tjenesten, når helsepersonell benekter forholdet og nekter å avgi frivillig blodprøve for rusmiddelanalyse.

For lettere å kunne dokumentere rusmisbruk i tjenesten foreslår Statens helsetilsyn at arbeidsgiver ved berettiget mistanke, kan pålegge helsepersonell å avgi blod/utåndingsprøve. Slik prøvetaking skal gjøres av lege, sykepleier eller bioingeniør, jf. helsepersonelloven § 12.

Prøvetaking og rusmiddelanalyse skal utføres i tråd med gjeldende kvalitetskrav til rutiner for rusmiddeltesting, hvor positivt analysesvar kan danne grunnlag for iverksetting av alvorlige sanksjoner. ”

Statens helsetilsyn har videre tilrådd at dersom helsepersonellet nekter å ta blod- eller utåndingsprøve, skal dette jamstillast med positivt prøvesvar. Formålet er å hindre at helsepersonell, ved grunnlagt mistanke om rusmisbruk og/eller påverknad i arbeidstida, skal kunne slippe unna rusmiddeltesting ved å nekte prøvetaking.

Når det gjeld kva for stoff ein skal kunne teste for, og kva grenseverdier som skal definerast for dei ulike stoffa, skriv Statens helsetilsyn:

”Hvilke stoffer det skal testes for må vurderes konkret i den enkelte situasjon. Nasjonalt folkehelseinstitutt, Divisjon for rettstoksikologi og rusmiddelforskning, opererer med en standard analysepakke som inneholder identifikasjon av stoffgruppene amfetamin, benzodiazepiner, cannabis-stoffer, kokain og opiater. Ved mistanke om rusmiddelmisbruk uten klar mistanke om hvilke, brukes ofte standard analysepakke.

Etter det vi har kunnet bringe på det rene er det ikke definert grenseverdier for de ulike rusmidlene slik det er gjort for alkohol relatert til bilkjøring. Gjennom kontakt med Nasjonalt folkehelseinstitutt, Divisjon for rettstoksikologi og rusmiddelforskning, har vi fått opplyst at det per i dag ikke er fastsatt grenser for konsentrasjoner av legemidler i blod som kan sammenlignes med gitte promilleverdier for alkohol.”

Statens helsetilsyn viser i ovannemnde brev til at det er nedsett ei gruppe som skal sjå på konsentrasjonar av ein del lækjemiddel/narkotiske stoff i blodet, og om det er vitskapleg grunnlag for å setje grenser for konsentrasjonar av desse stoffa i blodet.

Rapporten frå arbeidsgruppa, med tittelen *Kjøring under påvirkning av andre rusmidler enn alkohol*, vart lagd fram i mars 2009, og vart send på høyring med høyringsfrist 30. juni 2009. Arbeidsgruppa gjekk inn for endringar i vegtrafikklova, og at det bør etablerast ei fagleg referansegruppe som på grunnlag av vitskaplege tilrådingar skal foreslå minstegrenser for somme stoff, og at desse grensene blir nærare fastsette i forskrift. Denne typen grenseverdier vil på mange måtar vere analoge med legalgrensa på 0,2 promille for konsentrasjon av alkohol i blodet. Samferdselsdepartementet arbeider vidare med ei oppfølging av forslaga, både i form av lovframlegg og ved å ha skipa ei fagleg rådgivingsgruppe som mellom anna skal kome med forslag om konkrete grenser for når påverknaden av visse stoff i alle høve skal reknast som påverka etter vegtrafikklova.

7 Departementets vurderingar og forslag

Departementet deler uroa til Statens helsetilsyn for tryggleiken til pasientane og kvaliteten i helsetenesta når det no i aukande omfang blir avdekt misbruk av rusmiddel i og i forkant av tenestetida. Det er både alkohol, narkotika og lækjemiddel som blir nytta som rusmiddel, og testane som skal kunne takast, må derfor kunne avdekkje konsentrasjonar av alle desse rusmiddeltypene.

Etter departementets vurdering er det minst like viktig at helsepersonell ikkje rusar seg *før* arbeidstida byrjar, som at helsepersonell ikkje rusar seg i arbeidstida. Det avgjerande er at helsepersonell ikkje skal vere påverka av rusmiddel i det tidsrommet dei yter helsehjelp. Om rusmidla er tekne før eller i arbeidstida, spelar derfor inga rolle, og eit forbod mot inntak av rusmiddel i eit visst tidsrom *før* tenestetida byrjar, er etter departementets vurdering formålstenleg og nødvendig når det no i aukande grad blir oppdaga misbruk av rusmiddel både i og i forkant av at tenestetida byrjar.

Den heimelen arbeidsgivar har til å påleggje helsepersonellet medisinske undersøkingar etter arbeidsmiljølova i dei tilfella det er mistanke om rusmisbruk, vurderer departementet som så avgrensa, jf. kap. 3 om arbeidsmiljølova, at det ikkje sikrar at rustesting kan bli gjennomført alle dei gongene det er mistanke om misbruk. Dessutan er arbeidsmiljølova avgrensa til at det er arbeidsgivar som kan krevje prøvetaking. Ikkje alt helsepersonell har ein arbeidsgivar, og det er etter departementets vurdering nødvendig at også tilsynsverket får ein tydeleg heimel til å kunne krevje testing ved mistanke om misbruk av rusmiddel. Det er derfor, slik departementet vurderer det, behov for ein lovregel om at arbeidsgivar og tilsynsverket kan påleggje prøvetaking for å få konstatert eller avkrefta mistanke om rusmisbruk.

7.1 Forholdet til personopplysningslova

Departementet har vurdert om lov 14. april 2000 om behandling av personopplysningar (personopplysningsloven) kan vere til hinder for handsaming av opplysningar som kjem for dagen ved at arbeidsgivar/tilsynsverk pålegg helsepersonellet å ta prøver for å konstatere eventuelt misbruk av rusmiddel. Det er departementets vurdering at opplysningane høyrer inn under lova, og at dei etter lovas § 2 nr. 8 bokstav b er sensitive personopplysningar fordi dei er opplysningar om *at en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling*. Stafferegelen går fram av helsepersonellova § 67, som gir heimel for å straffe den som med forsett eller av aktløyse bryt lovreglar, medrekna forbodet mot inntak av alkohol og andre rusmiddel, jf. kap. 3 om gjeldande rett.

For å kunne handsame sensitive personopplysningar må eitt av vilkåra i personopplysningslova § 9, i tillegg til eitt av vilkåra i § 8, vere oppfylt.

Handsaming av personopplysningar som kjem for dagen ved at ein tek prøve for å konstatere eventuelt misbruk av rusmiddel, fell etter departementets vurdering under § 8 bokstav f. Dette alternativet opnar for å handsame personopplysningar når handsaminga er nødvendig for *at den behandlingsansvarlige eller tredjepersoner som opplysningene utleveres til kan vareta en berettiget interesse*,

og hensynet til den registrertes personvern ikke overstiger denne interessen. Etter departementets vurdering kan ikkje omsynet til personvernet for den registrerte gå føre den rettkomne interessa som ligg til grunn for å handsame opplysningar om noko som det i helsepersonellova er forbod mot, nemleg å ta rusmiddel i arbeidstida (og før arbeidstida etter regelen om forsvarleg helsearbeid i helsepersonellova § 4) og før arbeidstida byrjar, dersom forskrifta blir vedteken i tråd med forslaget i dette høyringsnotatet. Å sikre interessa til pasientane for at dei helsetenestene dei tek imot har høg kvalitet og blir gjennomførte på ein tryggast mogleg måte, må etter departementets vurdering også reknast for å vere ei rettkomen interesse som må gå føre omsynet til personvernet for den registrerte.

Lovas § 9 bokstavane a til h nemner dei tilfella der sensitive opplysningar kan handsamast, såframt tilfellet kjem inn under ein av bokstavane a til f i § 8, og det legg drøftinga i avsnittet ovanfor til grunn at er tilfellet for den typen opplysningar som kjem fram ved testing av ruspåverknad.

I § 9 bokstav f blir det opna for å handsame sensitive opplysningar når dette er nødvendig for å gjennomføre arbeidsrettslege plikter eller rettar. Handsaming av personopplysningar, etter prøvetaking ved mistanke om rusmisbruk i eller i forkant av tenesta, fell etter departementets vurdering inn under dette vilkåret, ettersom det er retten til arbeidsgivar og tilsynsverk etter helsepersonellova § 8 og dette forskriftsforslaget å påleggje arbeidstakar/helsepersonell å ta utandingsprøve, blodprøve eller liknande prøve ved mistanke om inntak av rusmiddel.

Departementet meiner på bakgrunn av ovannemnde vurderingar at personopplysningslova ikkje er til hinder for å handsame opplysningar som kjem for dagen ved prøvetaking som blir gjennomført på bakgrunn av at det er mistanke om rusmisbruk i eller i forkant av tenestetida.

7.2 Behov for endring av helsepersonellova § 8 – utvida forskriftsheimel

Departementet har vurdert om heimelen til å gi forskrift, slik det går fram av helsepersonellova § 8 tredje ledd, jf. pkt. 3 ovanfor, også gir heimel til å kunne påleggje helsepersonell å ta utandingsprøve, blodprøve eller liknande prøve ved mistanke om inntak av rusmiddel *før* tenestetida byrjar, og om heimelen gir rett til å gi reglar om moglege reaksjonar dersom helsepersonellet nektar å ta blodprøve eller liknande prøve.

Slik ordlyden i heimelen er, går det ikkje tydeleg fram at departementet kan gi reglar i forskrift om å påleggje prøvetaking ved mistanke om misbruk av rusmiddel *før* tenestetida byrjar, eller reglar om at nekting av å ta prøve kan føre til ei form for reaksjon. Spørsmålet er om ei slik forståing kan tolkast inn i det heimelsgrunnlaget som er gitt, eller om slike reglar må ha tydeleg heimel i lov for å sikre legalitetsprinsippet.

7.2.1 Pålegg om blodprøvetaking o.a. ved mistanke om rusmisbruk før tenestetida byrjar

Helsepersonellova § 8 tredje ledd gir departementet rett til å fastsetje i forskrift eit forbod mot inntak av rusmiddel i eit visst tidsrom før tenestetida byrjar. Vidare gir

regelen høve til i forskrift å fastsetje at helsepersonell kan påleggjast å ta blodprøve o.l. dersom det er mistanke om rusmisbruk *i arbeidstida*. Forskriftsheimelen gir altså ikkje departementet utvitydig rett til å gi reglar om å kunne påleggje nokon å ta blodprøve o.l. i dei tilfella ein har mistanke om at helsepersonell har rusa seg *før* tenestetida byrjar.

Departementet går ut frå at det ikkje er tilsikta frå lovgivaren at rusmisbruket til helsepersonell skal handterast forskjellig etter som rusmisbruket har skjedd i arbeidstida eller i forkant av arbeidstida, så lenge begge situasjonane kan få uønskete konsekvensar for pasienttryggleiken og kvaliteten i helsetenesta. Utan rett til å kunne påleggje helsepersonell å ta prøver ved mistanke om rusmisbruk før tenestetida byrjar, vil det å ruse seg før ein går på arbeid ikkje kunne følgjast opp på same måten som når nokon rusar seg i arbeidstida. Etter departementets vurdering bør det derfor også kunne givast påbod om at helsepersonellet må ta prøver i dei tilfella det er mistanke om at helsepersonell har rusa seg *før* tenestetida byrjar.

Så lenge det i helsepersonellova § 8 ikkje er gitt utvitydig heimel for at departementet kan gi reglar om å kunne påleggje helsepersonell å ta utandingsprøve, blodprøve eller liknande prøve ved mistanke om misbruk av rusmiddel *før* tenestetida byrjar, er det departementets vurdering at inngrepet trass i alt er så vidtgåande at det krev tydeleg heimel i lov. På denne bakgrunnen vil departementet foreslå ei utviding av forskriftsheimelen i helsepersonellova § 8 tredje ledd, slik at departementet også kan gi reglar i forskrift om at helsepersonell kan påleggjast å ta utandingsprøve, blodprøve eller liknande prøver ved mistanke om rusmisbruk *før* tenestetida byrjar.

7.2.2 Reaksjonsmåtar dersom helsepersonellet nektar å ta utandingsprøve, blodprøve eller liknande prøver

Helsepersonellova § 8 tredje ledd gir heller ikkje departementet utvitydig heimel til å gi reglar om noka form for reaksjonar overfor dei som eventuelt nektar å ta prøve. Dersom helsepersonell kan kome unna prøvetaking ved å nekte å ta prøve, og arbeidsgivaren eller tilsynsverket ikkje har nokon måte å reagere på nektinga på, vil ikkje pålegget om å ta prøve i stor nok grad sikre det pålegget er meint for, nemleg å få konstatert om mistanken om rusmisbruk er korrekt. Å få konstatert om mistanken stemmer, er viktig både av omsyn til framtidig tryggleik for pasientane og for vidare oppfølging av det aktuelle helsepersonellet. Vidare oppfølging kan ikkje basere seg på mistanke, den må basere seg på eit prøveresultat. Når nokon nektar å ta prøve, bør det derfor etter departementets vurdering finnast ei form for reaksjonsmåte.

Uavhengig av reaksjonsform er det departementets vurdering at det trengst tydeleg heimel i lov for å kunne reagere på ein viss måte. Heimelen som lovgivar har gitt til å kunne gi påbod om å ta prøve, kan etter departementets vurdering ikkje tolkast så vidt at han også omfattar det å kunne reagere dersom helsepersonellet nektar å levere prøve. Departementet vil derfor foreslå at ei utviding av forskriftsheimelen i helsepersonellova § 8 tredje ledd også omfattar ein heimel for

departementet til å gi reglar i forskrift om korleis det skal kunne reagerast dersom helsepersonellet nektar å ta utandingsprøve, blodprøve eller liknande prøver.

7.2.2.1 Alternative reaksjonsformer

Slik departementet vurderer det, er det to alternative reaksjonsformer som kan vere aktuelle dersom helsepersonellet nektar å ta prøve. Det eine alternativet er å framstille for prøvetaking ved hjelp av politiet, det andre er å jamstille nekting av å ta prøve med positiv prøve. Det siste alternativet gjekk Statens helsetilsyn inn for.

Nektar helsepersonell å ta prøve, er det etter departementets vurdering mykje som kan tale for at mistanken om at helsepersonellet er påverka av rusmiddel er underbygd. Det kan derfor vere nærliggjande å jamstille ei nekting med at det er levert positiv prøve. Departementets vurdering er likevel at ein ved å jamstille nekting med å ha levert positiv prøve berre vil sitje att med ein mistanke, men ikkje noko bevis på at rusmisbruk har gått føre seg. Vidare vil ein ikkje ha noko eige grunnlag for vidare oppfølging av helsepersonellet, så lenge ein utan prøvetaking heller ikkje kan få svar på kva helsepersonellet har rusa seg på.

Av dei to reaksjonsmåtane, anten framstilling ved hjelp av politiet eller å jamstille nekting av å ta prøve med positiv prøve, har departementet på bakgrunn av det ovannemnde kome fram til at det å kunne framstille for prøvetaking med politiets hjelp, slik som etter veg-, jernbane- og luftfartslovgivinga, er den beste løysinga.

7.2.2.2 Arbeidsrettslege reaksjonsformer

Departementet har også vurdert om dei arbeidsrettslege reaksjonsformene oppseiing eller avskjed kan vere aktuelle dersom helsepersonell nektar å ta utandingsprøve, blodprøve eller liknande prøver. Dei to reaksjonsformene er regulert i arbeidsmiljølova §§ 15-3 og 15-14.

Utan å gå nærare inn på vilkåra for dei arbeidsrettslege reaksjonane oppseiing og avskjed, er det departementets vurdering er at ein ved desse reaksjonsformene ikkje får bekrefta eller avkrefta om vedkommande helsepersonell hadde misbrukt rusmidlar, og at det å få konstatert om den mistanken ein har hatt om at helsepersonellet har vore rusa er heilt avgjerande for kva tiltak/reaksjonar ein skal sette i verk. Tiltak kan vere for eksempel tett oppfølging og hjelp til rusavvenning, tilrettelagte arbeidsoppgåver der helsepersonellet ikkje kan vere til fare for pasientar eller arbeid under tilsyn. Reaksjonar kan vere alt frå ein åtvaring til tilbakekall av autorisasjonen etter dei reglane som går fram av helsepersonellova. I dei tilfella det kan vere aktuelt å kalla tilbake autorisasjonen er det avgjerande at det skjer, slik at helsepersonellet ikkje kan vere ei fare for tryggleiken til pasientane i framtida. Dersom oppseiing eller avskjed vart nytta, kunne det aktuelle helsepersonellet funne seg ein annan plass å arbeide og på den måten vore ei like stor fare for pasientane i framtida.

Departementets vurdering er difor at dei arbeidsrettslege reaksjonsformene oppseiing eller avskjed ikkje i god nok grad vil ivareta behovet for å sikre at den helsehjelpen som gis gis av helsepersonell som ikkje er påverka av rusmidlar i tenestetida. Dette er òg særskilt viktig da fleire tusen helsepersonell arbeidar

sjølvstendig og ikkje vil vere omfatta av arbeidsmiljølova og dei arbeidsrettslege reaksjonane der.

7.2.3 Departementets forslag

Departementet foreslår at forskriftsheimelen i helsepersonellova § 8 tredje ledd blir utvida til også å omfatte det å kunne gi reglar om å kunne påleggje helsepersonell å ta utandingsprøve, blodprøve og liknande prøve ved mistanke om misbruk av rusmiddel *før* tenestetida byrjar og reglar om at helsepersonell som nektar å ta prøver, kan bli framstilt for prøvetaking ved hjelp av politiet.

7.3 Forskrift om pliktig fråhald

Som tidlegare omtalt gir heimelen i helsepersonellova § 8 tredje ledd fullmakt for departementet til å gi forskrift om

- at helsepersonell skal kunne påleggjast å ta utandingsprøve, blodprøve eller liknande prøve ved mistanke om inntak av alkohol eller andre rusmiddel i arbeidstida
- eit forbod mot inntak av rusmiddel i eit nærare fastsett tidsrom før tenestetida byrjar.

Som det er peikt på framanfor i dette høyringsnotatet, er det departementets vurdering at det er behov for å nytte høvet til å gi forskrift om å kunne påleggje prøvetaking og eit forbod mot inntak av rusmiddel i eit visst tidsrom før tenestetida byrjar.

7.3.1 Kven kan gi pålegg om prøvetaking?

Ovafor er det vist til at arbeidsmiljølova av fleire grunnar ikkje sikrar behovet for å kunne gi påbod om medisinske undersøkingar ved mistanke om rusmisbruk. Ein grunn er at det etter arbeidsmiljølova berre er arbeidsgivaren som kan krevje undersøkingar, og ein del helsepersonell har ingen arbeidsgivar. Som tilsynsorgan vil det derfor vere avgjerande å kunne påleggje helsepersonellet å ta utandingsprøve, blodprøve og/eller liknande prøve ved mistanke om rusmisbruk. Departementet vil på denne bakgrunnen foreslå at arbeidsgivar eller Helsetilsynet i fylket kan påleggje prøvetaking ved mistanke om rusmisbruk.

7.3.2 Forbod mot inntak av rusmiddel i eit visst tidsrom før tenestetida byrjar

Etter departementets vurdering er det også behov for å bruke heimelen i helsepersonellova § 8 tredje ledd til å kunne gi forskrift om forbod mot inntak av rusmiddel i eit nærare fastsett tidsrom før tenestetida byrjar.

Det er tidlegare i dette høyringsnotatet vist til at det etter veg-, jernbane- og luftfartslovgivinga er gitt slike forskrifter, og at det etter desse lovene er forbod mot inntak av rusmiddel i eit tidsrom av 8 timar før tenestetida byrjar.

Departementet har vurdert om det er ting som taler for at eit forbod innanfor helsetenesta bør ha ei anna tidlengd enn etter regelverket for transportsektoren. Både innanfor helsetenesta og transportsektoren kan det få katastrofale følgjer om dei som skal yte tenester anten møter rusa eller rusar seg i tenestetida. Departementet finn derfor ingen grunn til at det skal krevjast fråhald frå rusmiddel i eit stuttare tidsrom innanfor helsetenesta enn innanfor transportsektoren. Departementet vil på denne bakgrunnen foreslå eit forbod mot inntak av rusmiddel i eit tidsrom av 8 timar før tenestetida byrjar.

Departementet har óg vurdert om eit forbod mot inntak av rusmidlar i eit tidsrom av 8 timar før tenestetida byrjar må gjelde alt helsepersonell, eller om det berre kan gjelde for dei gruppene som kan forårsake størst skade.

Da helsepersonellova blei utarbeid, var det viktig at ho skulle gjelde for alt helsepersonell som ho regulerte. Dette var også Stortingets vurdering da dei vedtok lova. Lova er i stor grad ei pliktlov, og alle pliktane gjelde for alt helsepersonell som lova regulerer, med unntak av nokon pliktar som er særskilt retta mot helsepersonell med særleg kompetanse, for eksempel legers og jordmødrers plikt til å gi melding om fødsler. Det er departementets vurdering at også forbodet mot inntak av rusmidlar i eit tidsrom av 8 timar før tenestetida byrjar må gjelde for alt helsepersonell som reguleres av helsepersonellova.

7.3.3 Kva er tenestetid?

Statens helsetilsyn har i sitt innspel til departementet rådd til at tenestetid er tidsrommet frå helsepersonellet i samsvar med tenesteplikta si skal setje i gang med slikt arbeid som stillinga krev og til arbeidet er avslutta. Som tenestetid må ein også rekne vaktordningar/arbeidsavtalar der helsepersonellet mot godtgjersle har forplikta seg til å møte på arbeid på kort varsel eller gi råd og rettleiing på telefonen. Eksempel på slike avtalar er bakvaks- og heimevaksordningar etter fastsett plan, der starten og slutten på tenestetida er tydeleg spesifisert.

Ut frå eit tryggingsspektiv vurderer departementet det som like viktig å ha eit forbod mot inntak av rusmiddel også i dei periodane ein har ein annan type teneste enn å vere på arbeidsstaden. Noko av formålet med bakvaks- og heimevaksordningane er jo nettopp at helsepersonellet skal kunne møte på arbeidsstaden på kort varsel, og då må både arbeidsgivar og pasientar kunne lite på at vedkomande helsepersonell ikkje har teke rusmiddel dei siste åtte timane.

Departementet vil foreslå ein definisjon i forskrifta av kva ein skal forstå med tenestetid, slik at dette blir tydeleg for alle som kjem inn under forskrifta.

8 Økonomiske og administrative konsekvensar

Ei endring i helsepersonellova § 8 tredje ledd som gir departementet utvida rett til å gi reglar i forskrift om at helsepersonell også skal kunne påleggjast å ta utandingsprøve, blodprøve eller liknande prøve ved mistanke om rusmisbruk *før* tenestetida byrjar, og at helsepersonell skal kunne framstillast for prøvetaking med politiets hjelp dersom dei nektar å ta prøve, vil i seg sjølv ikkje få verken økonomiske eller administrative konsekvensar.

Ein reknar heller ikkje med at forslaget til forskrift om at helsepersonell kan bli pålagt å ta utandingsprøve, blodprøve eller liknande prøve ved mistanke om misbruk av rusmiddel i eller i forkant av tenestetida, vil føre til spesielle økonomiske og/eller administrative konsekvensar. Det er ingen grunn til å tru at det blir nokon auke i mengda av blodprøver osv. som blir tekne i framtida. Ei forskrift med forbod mot inntak av rusmiddel i eit visst tidsrom før tenestetida byrjar, og rett til å kunne påleggje helsepersonell å ta prøver, vil heller kunne føre til ein nedgang i misbruket av rusmiddel. Det er også departementets vurdering at forskrifta om at prøvetaking kan skje ved hjelp av politiet, kan føre til at det blir ein nedgang i talet på misbrukssaker. Retten for arbeidsgivaren eller Helsetilsynet i fylket til å be politiet om assistanse for å få gjennomført prøvetaking, må ein kunne gå ut frå har ein førebyggjande effekt og derfor fører til mindre forbruk av rusmiddel i eller i forkant av tenesta.

9 Forslag til endring i helsepersonellova

I lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven) gjer ein desse endringane:

§ 8 tredje ledd skal lyde:

Departementet kan i forskrift bestemme at helsepersonell skal kunne pålegges å avgi utandingsprøve, blodprøve eller lignende prøve ved mistanke om overtredelse av første ledd *og ved mistanke om at det er inntatt alkohol eller andre rusmidler før tenestetidens begynnelse. Departementet kan gi bestemmelser om forbud mot inntak av rusmidler i et nærmere bestemt tidsrom før tenestetiden begynner, og bestemmelser om at helsepersonell skal kunne bli fremstilt for prøvetaking med bistand fra politiet i de tilfellene helsepersonell nekter å avgi prøve.*

10 Forslag til forskrift om pliktig fråhald

Forskrifta skal lyde:

Forskrift om pliktmessig avhold for helsepersonell

Fastsatt av Helse- og omsorgsdepartementet (dato/år) med hjemmel i lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven) § 8 tredje ledd.

§ 1 Tidsrom for pliktmessig avhold

Helsepersonell skal ikke innta alkohol eller andre rusmidler i arbeidstiden, jf. helsepersonelloven § 8 første ledd, eller i et tidsrom av 8 (åtte) timer før tenestetiden begynner. Med tenestetid menes tidsrommet fra helsepersonell i henhold til sin tjenesteplikt skal påbegynne utførelse av slikt arbeid som stillingen krever og til arbeidet er avsluttet. Som tenestetid regnes også vaktordninger og arbeidsavtaler der helsepersonell mot godtgjøring har forpliktet seg til å møte på arbeid på kort varsel eller gi råd og veiledning på telefonen.

§ 2 *Plikt til å avlegge prøve*

Er det grunn til å tro at helsepersonell har overtrådt forbudet mot inntak av rusmidler i arbeidstiden, kan arbeidsgiver eller Helsetilsynet i fylket pålegge helsepersonellet å avgi utåndingsprøve, blodprøve eller lignende prøve. Slik prøvetaking skal foretas av lege, sykepleier eller bioingeniør, jf. helsepersonelloven § 12.

§ 3 *Konsentrasjon av rusmidler i blodet*

Helsepersonell må ikke på noe tidspunkt i løpet av tjenestetiden ha høyere konsentrasjon av rusmidler i blodet enn hva som tilsvarer 0,2 promille alkohol.

§ 4 *Villfarelse om rusmiddelkonsentrasjonens størrelse*

Villfarelse med hensyn til rusmiddelkonsentrasjonens størrelse, fritar ikke for administrativ reaksjon eller straffereaksjon etter helsepersonelloven.

§ 5 *Ikrafttredelse*

Forskriften trer i kraft fra det tidspunktet departementet bestemmer.

11 Forslag til endring i § 2 i forskrift om pliktmessig avhold – dersom Stortinget vedtek forslag til endringer i helsepersonellova § 8 tredje ledd

Under føresetnad av at Stortinget vedtek forslaget til utvida forskriftsheimel i helsepersonellova § 8 tredje ledd, jf. pkt. 9 foranfor, gjer ein framlegg om at § 2 i forskriftsforslaget blir endra til denne ordlyden:

§ 2 skal lyde:

§ 2 *Plikt til å avlegge prøve*

Er det grunn til å tro at helsepersonell har overtrådt forbudet mot inntak av rusmidler i arbeidstiden *eller i et tidsrom av 8 timer før tjenestetidens begynnelse*, kan arbeidsgiver eller Helsetilsynet i fylket pålegge helsepersonell å avgi utåndingsprøve, blodprøve og/eller lignende prøve. Slik prøvetaking skal foretas av lege, sykepleier eller bioingeniør, jf. helsepersonelloven § 12.

Dersom helsepersonell nekter å avgi prøver som nevnt i første ledd, kan arbeidsgiver eller Helsetilsynet i fylket be politiet om bistand til å fremstille helsepersonellet for prøvetaking.