

Ressurssenter for helse og forebygging

Vår ref.: 2014/93 - 2928/2014 Saksbehandler: Eva Aastad
Arkiv: G21 Dato: 17.03.2014



www.amot.kommune.no

HØRINGSVAR FRA ÅMOT KOMMUNE VEDR. REGJERINGENS FORSLAG OM INNFØRING AV RESERVASJONSORDNING FOR FASTLEGER

Åmot kommunestyre viser til saksframstillingen, og har på bakgrunn av denne vedtatt følgende i kommunestyremøtet 23.4.2014:

1. Åmot kommune ønsker ikke å stille seg bak forslaget til en lovendring som åpner opp for at fastleger har mulighet for å reservere seg, mot henvisninger og behandling ved alvorlige samvittighetskonflikter knyttet til liv og død. Kommunen anerkjenner helsepersonells samvittighetsaspekt i spørsmål knyttet til etiske refleksjoner om liv og død, men mener allikevel at det i denne sammenhengen må være hensynet til de kvinnene som blir berørt av denne lovendringen, som må veie tyngst.
2. Åmot kommune ser på en eventuelt framtidig reservasjonsrett som først og fremst et rikspolitisk / statlig anliggende, og at det ikke må bli et kommunalt ansvar å innvilge fastleger rett til å reservere seg mot å henvise og behandle, ved alvorlige samvittighetskonflikter knyttet til liv og død.
3. Kommunestyret mener at hensynet til kvinner i en sårbar situasjon veier tyngst og ber derfor om at helse- og omsorgsdepartementet (HOD) sitt fremlegg ikke blir vedtatt. Dersom HOD sitt fremlegg blir vedtatt, vil Åmot kommune ikke tillate fastlegekontrakter som åpner for at fastlegene reserverer seg mot henvisning til abort.

Bakgrunn

Helse- og omsorgsdepartementet sendte 21.jan.2014 ut et høringsnotat til alle kommuner hvor departementet ønsket ba om innspill vedrørende innføring av en reservasjonsordning for fastleger. Høringsfrist er satt til 30.april 2014.03.24

Helse- og omsorgsdepartementet uttrykte i 2009 en aksept for en ordning, der kommuner ga leger en mulighet for reservasjon vedrørende henvisning til assistert befruktning. I 2011 sendte departementet ut rundskriv I-4/2011, som omhandlet reservasjon for leger i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. I dette rundskrivet konkluderes det med at det *ikke* åpnes for at fastleger med listeansvar kan få adgang til å reservere seg mot å henvise til abort og assistert befruktning, eller til å foreskrive og/ eller sette inn prevensjon.

Legeforeningen behandlet på sitt landsstyremøte i juni 2013, spørsmålet om fastleger bør kunne reservere seg mot å henvise til abort. Følgende vedtak ble fattet; "Legeforeningen mener at alvorlige

samvittighetsgrunner knyttet til liv og død kan gi grunnlag for at leger gis reservasjonsmulighet for deltakelse i henvisning og behandling. Legers reservasjonsmulighet skal ikke være til hinder for befolkningens lovbestemte rettigheter. Reservasjonsmulighetene må derfor vurderes lokalt i helsetjenesten på en slik måte at disse hensyn kan ivaretas. Pasientene skal alltid møtes med forståelse og respekt. Forutsigbarhet for pasientene må sikres gjennom god informasjon.”

I forbindelse med stortingsvalget i 2013, og dannelse av en ny borgelig regjering, inngikk Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig folkeparti, 30. september, en avtale hvor partene var enige om; «*Det gis reservasjonsmuligheter for fastleger etter dialog med Den norske legeforening*».

Hovedmomenter i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslår helse- og omsorgsdepartementet en tilføyelse i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 tredje ledd.

Tilføyelsen skal gi hjemmel til forskrifter om mulighet for fastleger til å reservere seg mot henvisninger og behandling ved alvorlige samvittighetskonflikter knyttet til liv og død.

Departementet presiserer videre at de med alvorlige samvittighetskonflikter knyttet til liv og død, mener først og fremst abort.

Hjemmelen vil imidlertid også omfatte forskrifter om reservasjon mot aktiv dødshjelp, dersom dette i fremtiden skulle bli tillat. Hjemmelen skal ikke omfatte forskrivning eller innsetting av prevensjon, eller henvisning til assistert befruktning.

Videre foreslår departementet en endring i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 c fjerde ledd.

Endringen skal gi grunnlag for forskrifter om utvidet rett til å skifte fastlege for pasienter som står på liste hos en fastlege som har reservert seg mot henvisning til abort.

Som følge av den foreslåtte tilføyelsen i helse- og omsorgstjenestelovens § 3-2 tredje ledd, foreslår departementet også endringer i fastlegeforskriften (forskrift 29. august 2012 nr. 842 om fastlegeordningen i kommunene) og i forskrift om pasient- og brukerrettigheter i fastlegeordningen (forskrift 29. august 2012 nr. 843).

Kommuner skal få adgang til å inngå avtaler med fastleger om at disse kan reservere seg av samvittighetsgrunner mot å henvise kvinner til abort. Fastlegen som reserverer seg må sørge for at kvinner på hans eller hennes liste som vurderer eller ønsker henvisning til abort, får tilbud om konsultasjon hos en annen fastlege i nærheten senest innen neste virkedag. Før kommunen kan inngå avtale om reservasjon, må fastlegen dokumentere at han eller hun har inngått en skriftlig avtale med en kollega som forplikter seg til å ta imot og henvise de aktuelle kvinnene.

Fastlegen som har reservert seg skal også informere kvinner på sin liste som vurderer eller ønsker henvisning til abort om at de kan henvende seg direkte til sykehuset uten henvisning fra fastlege.

Personer som står på listen til en fastlege som reserverer seg, skal få rett til å skifte til en fastlege som ikke har reservert seg. Dette skiftet skal ikke regnes som et skifte etter reglene om inntil to skifter per kalenderår. Før kommunen kan inngå en avtale om reservasjon, må den forsikre seg om at det er andre fastleger i nærheten med åpne lister slik at de som ønsker det kan skifte til en fastlege som ikke har reservert seg.

Departementet presiserer at forslaget ikke gir fastleger en *rett* til reservasjon, men en *mulighet*. Det skal være opp til den enkelte kommune å avgjøre om de ønsker å inngå avtaler om reservasjon, såfremt vilkårene for å inngå en slik avtale er oppfylt.

Kommunene har ansvaret for å organisere fastlegeordningen. De skal sørge for tilbud om allmennlegetjenester og at et tilstrekkelig antall leger deltar i fastlegeordningen slik at alle som ønsker det får tilbud om plass på en fastleges liste. Det skal etter forslaget derfor være kommunene som

vurderer ut fra lokale forhold om det er tilstrekkelig tilgang til fastleger til at en eller flere av fastlegene i kommunen kan reservere seg mot å henvise til abort uten at dette vil innebære en urimelig ulempe for kvinnene som blir berørt.

For å kunne ivareta tilbudet til kvinner som trenger henvisning til abort, må kommunen kunne si opp en avtale om reservasjon dersom tilgangen på fastleger med åpne lister reduseres, og det ikke er mulig for kvinner å skifte til en fastlege i nærheten som ikke reserverer seg. Kommunen skal også kunne si opp reservasjonsavtalen dersom fastlegen ikke ivaretar sin plikt til å informere sine listepasienter eller fastlegen ikke sørger for at kvinner på sin liste får tilbud om konsultasjon hos en annen fastlege i nærheten innen neste virkedag. Det samme gjelder dersom avtalen mellom fastlegen som har reservert seg og den andre legen som skal henvise fastlegens listepasienter, faller bort.

Økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene

En åpning for at kommunen og fastlegen kan avtale at fastlegen av samvittighetsgrunner reserverer seg mot å henvise til abort vil få visse økonomiske og administrative konsekvenser. For kommunene vil dette kunne gi et visst merarbeid knyttet til selve avtaleinngåelsen og oppfølgingen av denne. Kommunen skal også underrette fylkesmannen og HELFO om den inngåtte avtalen. Kommunen skal allerede i dag tilby en fastlegeordning. Det forhold at de må inngå avtaler med fastleger og følge opp disse er således ingen ny oppgave.

Departementet antar imidlertid at kommunenes merarbeid knyttet til dette vil være beskjedent. Det samme gjelder for de økonomiske konsekvensene.

Departementet ba Helsedirektoratet i første halvdel av 2011, om å kartlegge omfanget av samvittighetsbaserte reservasjoner i helsetjenesten, bl.a. hvor mange fastleger som hadde reservert seg mot å henvise til abort m.v.. Fra primærhelsetjenesten ble det rapportert om 16 tilfeller av samvittighetsbaserte reservasjoner mot å henvise til svangerskapsavbrudd og assistert befruktning. Det var mange kommuner som ikke rapporterte på denne kartleggingen, men departementet mener at resultatene allikevel gir et visst inntrykk av omfanget av slike avtaler, dersom det vedtas en reservasjonsordning for fastleger.

Vurderinger

- *Mulighet for fastleger til å reservere seg mot henvisninger og behandling ved alvorlige samvittighetskonflikter knyttet til liv og død – først og fremst abort.*

Åmot kommune mener at en slik reservasjonsordning vil kunne bidra til at kvinner i en svært sårbar situasjon får en ekstra belastning gjennom først å måtte finne ut av om sin fastlege har reservert seg. Etter at kvinnen har fått avklart hvorvidt fastlege har reservert seg eller ikke, må hun kanskje som følge av denne avklaringen, forholde seg til en ukjent lege i en situasjon hvor hun er avhengig av den tillit som vanligvis er etablert mellom en pasient og fastlege, for å kunne ta det «rette» valg ut i fra sin situasjon.

Forslaget om å innføre en reservasjonsmulighet for fastlegene i forhold til å reservere seg mot å henvise til abort, innebærer også at de kvinnene som står i en situasjon hvor et svangerskapsavbrudd er aktuelt, har rett til å skifte fastlege. Dette skifte av fastlege skal da ikke regnes som et ordinært skifte av fastlege (alle innbyggere i Norge har rett til å skifte fastlege inntil to ganger pr. kalenderår jfr. Lov om pasient- og brukerrettigheter § 2-1 c).

I praksis kan dette bety at kvinnen sannsynligvis også må endre fastlege samtidig som hun søker lege for vurdering eller henvisning til abort. Det blir kvinnens oppgave å finne fram til en fastlege som ikke har reservert seg, og søke HELFO om bytte av fastlege.

Forslaget åpner også for at kvinnen selv kan henvende seg direkte til sykehuset uten henvisning fra fastlegen. I forslaget er det ikke beskrevet hvilken bistand kvinnen kan forvente seg når hun kontakter sykehuset, foruten å få gjennomført en abort.

I lov om svangerskapsavbrudd er kvinnens rett til informasjon og veiledning tydelig beskrevet gjennom;

§ 2 »Fører et svangerskap til alvorlige vansker for en kvinne, skal hun tilbys informasjon og veiledning om den bistand som samfunnet kan tilby henne. Kvinnen har krav på råd for selv å kunne treffe det endelige valg. Finner kvinnen, etter at hun har fått tilbud om informasjon m.v. som nevnt og veiledning etter § 5 annet ledd første punktum, at hun likevel ikke kan gjennomføre svangerskapet, tar hun selv den endelige avgjørelse om svangerskapsavbrudd såfremt inngrepet kan skje før utgangen av tolvte svangerskapsuke og tungtveiende medisinske grunner ikke taler mot det.»

§5 «Begjæring om svangerskapsavbrudd skal fremsettes overfor en lege. Begjæring om avbrudd etter utgangen av tolvte svangerskapsuke kan også fremsettes overfor en nemnd (jfr. § 7) Kvinne som har begjært svangerskapsavbrudd, eller den som har begjært svangerskapsavbrudd etter § 4 annet ledd, skal av legen (eller nemnda) gis opplysning om inngrepets art og medisinske virkninger. Legen skal også gi informasjon og veiledning om bistand som nevnt i § 2 første ledd, dersom kvinnen ber om det.»

Veiledning og informasjon om bistand fra samfunnet, samt informasjon om inngrepets art og medisinske virkninger, er slik Åmot kommune ser det, vesentlig for at kvinnen skal kunne ta det valget som er rett for henne i forhold til livssituasjon. Blir kvinnen tvunget til selv å måtte ta kontakt med sykehuset, fordi hennes fastlege har reservert seg mot å henvise til abort, mister kvinnen muligheten for å ta et valg basert på adekvat informasjon og veiledning.

Fastlegeordningen ble innført i kommunene med det formål å sikre at alle får nødvendige allmennlegetjenester av god kvalitet til rett tid, og at personer bosatt i Norge får en fast allmennlege å forholde seg til (Forskrift om fastlegeordningen i kommunene § 1).

Ved å innføre en reservasjonsordning som åpner opp for at fastlegene i praksis kan velge hvilke pasienter de ønsker å behandle, mener Åmot kommune at noe av formålet med denne ordningen faller vekk.

- *Forslaget legger opp til at det er kommunene selv som må vurdere ut fra lokale forhold om det er tilstrekkelig tilgang til fastleger til at en eller flere av fastlegene i kommunen kan reservere seg mot å henvise til abort uten at dette vil innebære en urimelig ulempe for kvinnene som blir berørt.*

Departementet ønsker at det er lokale forhold som skal være avgjørende for om en fastlege skal gis mulighet for å reservere seg mot abort. Sett i lys av at fastlegeordningen er en nasjonal ordning som alle kommuner er pålagt å ha, og at formålet med ordningen bl.a. er at personer bosatt i Norge får en fast allmennlege å forholde seg til, er det ikke tilfredsstillende at det blir opptil den enkelte kommune å bestemme innholdet i denne ordningen. Fastlegene skal ivareta det offentliges interesse av at alle innbyggere skal få en fast lege som gir allmennlegetjenester, informasjon og veiledning,

og som også innehar rollen som hjelper og veiviser for pasientene inn mot den øvrige helsetjenesten – også for kvinner som vurderer å gjennomføre et svangerskapsavbrudd.

Departementet sier i sitt forslag at det er en klar forutsetning at den konkrete reservasjonsordningen ikke innebærer en urimelig ulempe for de aktuelle kvinnene.

Slik kommunen vurderer det, vil en definisjon av urimelig ulempe kunne inneholde mange aspekter, og det vil sannsynligvis bli gjort svært så forskjellige vurderinger lokalt i kommunene, i forhold til hva som defineres som en urimelig ulempe for kvinnene. Hva er en urimelig ulempe?

Dersom en kommune har flere fastleger som ønsker å reservere seg mot henvisning til abort av samvittighetsbaserte grunner, er det vanskelig å se for seg hvordan kommunene skal kunne velge hvem som får innvilget en reservasjonsrett. Skal den fastlegen som søkte først få innvilget en slik reservasjonsrett, eller skal man tildele retten ut ifra hvem av fastlegene som har de «beste» samvittighetskvalene knyttet opp mot det å henvise til abort?

For at kommunene i praksis skal kunne administrere en slik reservasjonsordning slik at de leger som ønsker å reservere seg, skal ha en reell mulighet til det, er kommunene avhengige av å ha flere fastleger som da ikke ønsker en slik reservasjonsrett. I praksis kan dette bli en ordning som stort sett bare lar seg gjennomføre i byer og i større kommuner, hvor man har mange leger tilknyttet fastlegeordningen.

Konklusjon

Åmot kommune ønsker ikke å stille seg bak forslaget til en lovendring som åpner opp for at fastleger har mulighet for å reservere seg, mot henvisninger og behandling ved alvorlige samvittighetskonflikter knyttet til liv og død. Kommunen anerkjenner helsepersonells samvittighetsaspekt i spørsmål knyttet til etiske refleksjoner om liv og død, men mener allikevel at det i denne sammenhengen må være hensynet til de kvinnene som blir berørt av denne lovendringen, som må veie tyngst. Kvinnen står kanskje ovenfor sitt livs vanskeligste valg, og det oppfattes som svært urimelig at hun i en slik situasjon også må skifte fastlege / henvises til en annen lege som hun ikke har opparbeidet noen tillit til, eller må ta direkte kontakt med sykehuset selv for å få vurdert / utført abort. Åmot kommune mener dette i seg selv er en urimelig ulempe for kvinnen.

Åmot kommune mener også at det ikke kan være opp til den enkelte kommune hvorvidt en fastlege skal ha muligheten for å reservere seg mot å henvise til abort, så lenge denne oppgaven hører inn under den nasjonale fastlegeordningen. Å få informasjon, råd og veiledning i forbindelse med en graviditet og et mulig framtidig svangerskapsavbrudd er en del av fastlegens oppgaver i sitt virke. Det samme er også det å henvise pasienten til sykehus for å få utført et svangerskapsavbrudd. Åmot kommune ser på en evt framtidig reservasjonsrett som først og fremst et rikspolitisk / statlig anliggende, og at det ikke må bli et kommunalt ansvar å innvilge fastleger rett til å reservere seg mot å henvise og behandle, ved alvorlige samvittighetskonflikter knyttet til liv og død.