

Arkivsak-dok. 14/00433-2  
Saksbehandler Birgit Sannes

Saksgang  
Helse- og omsorgsutvalget  
Kommunestyret

Møtedato  
12.03.14  
27.03.14

## **Høring- reservasjonsordning for fastleger**

### **Rådmannens innstilling**

Bamble kommunestyre vedtar følgende:

1. Fastlegers mulighet for å reservere seg mot henvisning til abort tillegges den enkelte kommune å vurdere og vedta.
2. Helse- og omsorgstjenesteloven og pasient- og brukerrettighetsloven, med tilhørende forskrifter endres tilsvarende.

### **Vedlegg**

Høringsnotat fra Helse- og omsorgsdepartementet: Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven og i pasient- og brukerrettighetsloven (hjemmel til å gi forskrifter om reservasjonsmulighet for fastleger og rett til å skite fastlege ved reservasjon).

### **Referanser i saken**

- Høringsnotat fra Helse- og omsorgsdepartementet: Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven og i pasient- og brukerrettighetsloven (hjemmel til å gi forskrifter om reservasjonsmulighet for fastleger og rett til å skite fastlege ved reservasjon).
- Forskrift om 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).

### **Bakgrunn**

Helse- og omsorgsdepartementet har sendt på høring forslag til endringer i helse- og omsorgstjenesteloven og i pasient- og brukerrettighetsloven, samt i forskrift om endringer i fastlegeforskriften og i forskrift om pasient- og brukerrettigheter i fastlegeordningen. Endringsforslagene går i hovedsak ut på tilføyelser i helse- og

omsorgstjenesteloven, og skal gi hjemmel til forskrifter om mulighet for fastleger til å reservere seg mot henvisning og behandling ved alvorlige samvittighetskonflikter knyttet til liv og død. Med alvorlige samvittighetskonflikter knyttet til liv og død, menes først og fremst abort. Videre foreslås en endring i pasient- og brukerrettighetsloven. 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.

Departementet foreslår å åpne for at kommuner kan inngå avtale med fastleger som av samvittighetsgrunner ikke ønsker å henvise kvinner til abort.

## **Saksfremstilling**

### Hovedtrekkene fra høringsnotatet

Helse- og omsorgsdepartementet har sendt på høring forslag om endringer i helse- og omsorgstjenesteloven og i pasient- og brukerrettighetsloven, samt i forskrift om endringer i fastlegeforskriften og i forskrift om pasient- og brukerrettigheter i fastlegeordningen. Endringsforslagene går i hovedsak ut på tilføyelser i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 tredje ledd, og skal gi hjemmel til forskrifter om mulighet for fastleger til å reservere seg mot henvisning og behandling ved alvorlige samvittighetskonflikter knyttet til liv og død. Med alvorlige samvittighetskonflikter knyttet til liv og død, menes først og fremst abort. Hjemmelen vil imidlertid også omfatte forskrifter om reservasjon mot aktiv dødshjelp dersom dette skulle bli tillatt. Hjemmelen skal ikke omfatte forskrivning eller innsetting av prevensjon eller henvisning til assistert befruktning.

Videre foreslås 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.

Departementet foreslår også at kommunene 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 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. Fastlegen skal informere alle sine eksisterende listeinnbyggere om reservasjonsavtalen straks avtalen er inngått. Kommunen skal sørge for at alle

innbyggerne får informasjon om hvilke leger som til enhver tid har reservert seg, slik at innbyggerne er kjent med det når de skal velge fastlege.

### Gjeldende lovverk

Etter abortloven § 2 andre ledd har kvinner rett til selvbestemt abort dersom inngrepet kan utføres før utgangen av tolvte svangerskapsuke. Etter utgangen av tolvte svangerskapsuke avgjør en nemd om svangerskapet kan avbrytes. De regionale helseforetakene har ansvaret for at kvinnen får oppfylt retten til abort. Det er i dag kun helsepersonell ved avdelinger i spesialisthelsetjenesten der det utføres aborter, som har rett til å reservere seg av samvittighetsgrunner mot å utføre eller assistere ved abortinngrep, jf abortloven § 14 og abortforskriften § 15. Bestemmelsene i abortloven § 14 og abortforskriften § 15 gir rett til reservasjon for helsepersonell i spesialisthelsetjenesten. Abortloven og –forskriften har ingen regler som gir leger i den kommunale helse- og omsorgstjenesten en rett til å reservere seg mot å henvise til abort.

Statens helsetilsyn har imidlertid lagt til grunn at det er anledning for leger til å reservere seg mot å henvise til abort av samvittighetsgrunner (rundskriv IK-24/95, 20. juni 1995), dersom helsetilbudet til pasienten ivaretas tilstrekkelig. Statens helsetilsyn skriver i sitt rundskriv:

*«Kommunene har plikt til å yte nødvendig helsehjelp etter kommunehelsetjenesteloven. I små kommuner hvor det er få leger vil det lett medføre uakseptable belastninger for de kvinner det gjelder, dersom det aksepteres at legene tar forbehold mot å yte visse typer helsehjelp. Vi vil understreke at kommunen bør ta hensyn til dette ved ansettelse, slik at de ikke kommer i en situasjon hvor helsetilbudet i kommunene blir utilfredsstillende. Vi ber fylkeslegene orientere kommunene om dette slik at det ved nyansettelse i kommunehelsetjenesten blir tatt hensyn til at de omtalte tjenestene kan tilbys».*

Helse- og omsorgsdepartementet fortolket spørsmålet om hvorvidt leger i den kommunale helse- og omsorgstjenesten, av samvittighetsgrunner, har adgang til å reservere seg mot å utføre bestemte oppgaver. Departementet presenterte sin fortolkning i rundskriv I-4/2011:

*«Når det gjelder spørsmålet om en lege av samvittighetsgrunner skal ha mulighet til å reservere seg mot å utføre bestemte oppgaver, må man skille mellom allmennleger og fastleger. Med fastlege menes lege som har inngått avtale med en kommune om deltakelse i fastlegeordningen».*

*«Når det gjelder fastleger, uavhengig om de er selvstendig næringsdrivende eller ikke, er det ikke hjemmel for kommunen til å frita legen for oppgaver som er pålagt ved lov eller forskrift».*

*«Fastlegen skal ha ansvar for allmennlegetilbudet til personer på sin liste innen de rammer som gjelder for fastlegeordningen i lov, forskrift og sentral avtale. Listeansvaret omfatter også henvisning til andre helsetjenester etter behov».*

*Bestemmelsen (fastlegeforskriften) gir ikke en rett for fastlegen til å nekte eller unnlate å henvise pasienten videre av andre grunner enn at pasienten ikke har behov for en videre henvisning. Videre er det i fastlegeforskriften § 7 ikke gitt en adgang for partene, dvs. kommunen og fastlegen, til å fravike denne bestemmelsen. Det er dermed ikke anledning for kommunen og fastlegen til –*

*gjennom avtale- å bli enige om å innsnevre fastlegens listeansvar, herunder å avtale at fastlegen av samvittighetsgrunner ikke skal utføre visse oppgaver».*

### Situasjonen i Bamble kommune

Bamble kommune har i dag 11 fastlegehjemler og 2 turnusleger, fordelt med 5 leger på Langesund legesenter, 5 leger på Stathelle legesenter, 2 leger på Bamble legesenter, og 1 lege på Rønholt.

Per i dag har Bamble kommunes fastleger ingen av kommunens fastleger reservert seg mot henvisning til abort.

Bamble kommunes fastleger har samlet sett god kapasitet. En eventuell reservasjonsordning vil derfor ikke medføre problemer med å bytte fastlege.

### **Rådmannens vurdering**

Rådmann vurderer at dette er et vanskelig tema, både for kommunene og pasientene. Men det er også et vanskelig tema for fastleger som av samvittighetsgrunner ønsker å reservere seg, men som ønsker å utføre sin fastlegegjerning for øvrig. I større kommuner med mange fastleger bør det være mulig å få til fleksible ordninger, hvor gravide som ønsker abort kan henvises til en annen lege/-kollega. I mindre kommuner med få fastleger kan dette vanskelig la seg gjøre. Derfor vil en lovforskrift om at det ikke er mulig å reservere seg, ikke gi grunnlag for en egen/lokal vurdering i den enkelte kommune, stor eller liten. Rådmann mener således at en statlig styring ikke er en ønsket utvikling, men at kommunene, som representerer lokaldemokratiet, må stå fritt til å bestemme selv. Når det gjelder konsekvenser av reservasjonsrett eller ikke, vil dette få ulike konsekvenser for kommuner, noe som den enkelte kommune best kan vurdere fordeler og ulemper med selv.

### Økonomiske og administrative konsekvenser

En åpning for at kommunen og fastlegen kan avtale at fastlegen av samvittighetsgrunner reserverer seg mot å henviser 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/avtalene.

Ved reservasjonsrett må fastlegeavtalen for aktuell/aktuelle leger reforhandles. En reforhandling kan medføre at aktuelle «reservasjonsleger» ikke vil få fornyet avtale.

På bakgrunn av Helsedirektoratets kartlegging av reservasjonspraksis (juni 2011), som viser at svært få leger faktisk reserverer seg, antas det at både økonomiske og administrative forhold ikke vil medføre nevneverdige konsekvenser. Det er heller ikke sannsynlig at det vil komme «massereservasjoner» fra landets fastleger.

### Konsekvenser for «reservasjonslegers» pasienter

Departementet sier i høringsnotatet at fastleger bør ha adgang til å reservere seg, men adgangen bør være begrenset og forbeholdt situasjoner med alvorlige samvittighetskonflikter knyttet til liv og død. Ved den nærmere utformingen av reservasjonsordningen må hensynet til pasientene veie tungt.

Reservasjon vil i praksis medføre ulempe for den enkelte pasient som måtte ha behov for henvisning til abort. De aktuelle kvinnene vil ikke lengre kunne få alle tjenestene hos sin fastlege. Selv om det gis anledning til bytte av fastlege utenom den halvårlige retten til å bytte, vil disse kvinnene måtte bytte fastlege en ekstra gang dersom deres fastlege reserverer seg. Videre må det påpekes at disse kvinnene er i en svært sårbar situasjon, hvor de må ta vanskelige og tøffe valg. Det er derfor svært viktig at disse valgene kan gjøres i samarbeid med den legen kvinnen kjenner og har tillit til. Ved reservasjonsmulighet for fastlegene vil kvinnen måtte forholde seg til en ny og kanskje fremmed lege, i forhold til spørsmål av svært intim karakter, og med store etiske utfordringer.

Hvilke konsekvenser en reservasjonsrett vil få for Bamble kommunes innbyggere, er på nåværende tidspunkt ikke mulig å forutse. Selv om det i dag ikke er ytret ønske om reservasjon fra noen av kommunens fastleger, kan dette bunne i at fastlegene faktisk ikke har reservasjonsrett. Ved mulighet for reservasjonsrett kan dette medføre at flere av kommunens leger vil reservere seg, og dermed skape vanskeligheter for de kvinner som må søke om abort.

#### Andre konsekvenser

Hvis reservasjonsretten vedtas, vil dette medføre at Bamble kommune ikke bør ansette fastleger som reserverer seg mot henvisning til abort.

#### **Konklusjon**

Rådmannen er derfor av den oppfatning at forslaget om reservasjonsrett for kommunenes fastleger ikke vedtas sentralt, men avgjøres av den enkelte kommune.