



# Innst. 276 S

(2013–2014)

## Innstilling til Stortinget fra helse- og omsorgskomiteen

Dokument 8:37 S (2013–2014)

### **Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken, Karin Andersen og Snorre Serigstad Valen om effektiv håndhevelse av forbudet mot reservasjon for leger**

Til Stortinget

#### **Sammendrag**

Det fremmes i dokumentet følgende forslag:

- «← Stortinget ber regjeringen gi Helsetilsynet i oppdrag å gjennomføre et landsomfattende tilsyn der legers reservasjon, både mot befatning med abort og andre temaer, kartlegges.
- Stortinget ber regjeringen presisere overfor tilsynsmyndighetene at regelbrudd knyttet til legers forskjellige reservasjoner skal sanksjoneres.
- Stortinget ber regjeringen fremme forslag til eventuelle lovendringer regjeringen finner nødvendig for at regelverket som forbyr legers reservasjon, skal kunne håndheves på en effektiv måte.»

Forslagsstillerne viser til at regjeringen har varslet at den går inn for å foreslå reservasjonsrett knyttet til abort for fastleger.

Det uttales at det gjennom mediene er kjent at en rekke leger i strid med regelverket praktiserer reservasjon, også ut over spørsmålet om abort.

Forslagsstillerne mener det er vesentlig å sikre at forbudet mot reservasjon håndheves effektivt for å sikre innbyggerne i Norge likeverdige helsetjenester. Det uttales at en reell håndhevelse av dette forutsetter at regjeringen iverksetter tiltak for å kartlegge om-

fanget av reservasjon, og at det klargjøres at det er forventet av tilsynsmyndighetene at brudd på plikten til å tilby likeverdig helsehjelp gjennom reservasjon får konsekvenser.

Forslagsstillerne mener det er nødvendig med en grundig gjennomgang for å sikre at dagens lovverk er tilstrekkelig til å kunne håndheve reservasjonsforbudet.

#### **Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ruth Mari Grung, Tove Karoline Knutsen, Torgeir Micaelsen, Audun Otterstad og Freddy de Ruiten, fra Høyre, Kristin Ørmen Johnsen, Elisabeth Røbekk Nørve, Sveinung Stensland og Tone Wilhelmsen Trøen, fra Fremskrittspartiet, lederen Kari Kjønaas Kjos, Harald T. Nesvik og Morten Wold, fra Kristelig Folkeparti, Olaug V. Bollestad, fra Senterpartiet, Kjersti Toppe, fra Venstre, Ketil Kjenseth, og fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, viser til at reservasjon i forbindelse med abort er regulert av abortloven § 14 og abortforskriften § 15. Det gis her en mulighet for helsepersonell til å reservere seg mot å utføre eller assistere ved abortinngrep, men det gis ikke anledning til å reservere seg mot å gi bistand før eller etter inngrepet. Komiteen viser til at det ikke er lovfestet andre reservasjonsmuligheter knyttet til reproduktiv helse.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at det har oppstått spørsmål knyttet til hvilken adgang leger i

den kommunale helse- og omsorgstjenesten har til å reservere seg mot å utføre bestemte oppgaver av samvittighetsgrunner. Dette gjelder for eksempel å tilby prevensjon og prevensjonsveiledning, henviser til spesialisthelsetjenesten for utføring av abort eller henviser lesbiske par til spesialisthelsetjenesten til utredning for assistert befruktning. Disse medlemmer viser til at Helse- og omsorgsdepartementet i 2011 klargjorde rettstilstanden på området gjennom I 4-2011. Disse medlemmer mener det er positivt at den nye helse- og omsorgsministeren ikke har utfordret denne lovtolkningen.

Disse medlemmer støtter departementets vurdering av at allmennleger og fastleger tilknyttet den kommunale helse- og omsorgstjenesten i dag har ingen lov- eller forskriftsfestet rett til å reservere seg av samvittighetsgrunner. Dette gjelder for eksempel oppgaver knyttet til prevensjon og familieplanlegging, samt henvisning til assistert befruktning eller abort. Med innføringen av fastlegeordningen har fastlegen ansvaret for allmennlegetilbudet til personer på sin liste innen de rammer som gjelder for fastlegeordningen i lov, forskrift og sentral avtale. Det er ikke gitt noen 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 listansvar, herunder å avtale at fastlegen av samvittighetsgrunner ikke skal utføre visse oppgaver.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti har gjennom mediene sett at en rekke fastleger reserverer seg i strid med regelverket. For disse medlemmer fremstår det høyst uklart hvordan helse- og omsorgsministeren og tilsynsmyndighetene forholder seg til disse lovbruddene. VG omtaler 3. april 2014 en sak hvor en fastlege nekter å sette inn spiral, og avisen hevder at «Høie har ingen planer om å gjøre noe med denne eller andre saker». Disse medlemmer ser med bekymring på at helse- og omsorgsministeren tilsynelatende ikke har gjort noe for å korrigere manglende oppfølging fra tilsynsmyndighetenes side i saker med urettmessig nekt av prevensjon eller bistand ved abort. Disse medlemmer mener det er uforståelig at helse- og omsorgsministeren i mediene skaper en usikkerhet om fastleger med såkalt felleliste lovlig kan nekte prevensjon, henvisning eller andre tilbud. Disse medlemmer kjenner ikke til at det i noen lov eller forskrift er dekning for en slik tolkning av regelverket som helse- og omsorgsministeren antyder. Tvert imot er rundskriv I 4-2011 helt tydelig på at reglene gjelder alle fastleger uten unntak. Det står blant annet:

«Med fastlege menes lege som har inngått avtale med en kommune om deltakelse i fastlegeordningen, jf. fastlegeforskriften § 2. Når det gjelder fastleger, uavhengig av 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.»

Disse medlemmer vil fremholde overfor helse- og omsorgsministeren at hvis han er uenig med et rundskriv, en lov eller en forskrift, må det utarbeides et nytt rundskriv, en ny lov eller en ny forskrift. Disse medlemmer mener at det ikke er holdbart for helse- og omsorgsministeren å spekulere i at fastleger med felleliste kan nekte tjenester til innbyggerne uten å vise til rettskilder som gir belegg for dette.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at helse- og omsorgsministeren har uttalt at den folkelige motstanden mot regjeringens forslag til reservasjonsadgang for fastleger gjør at regjeringen likevel ikke kommer til å foreslå en slik adgang. Disse medlemmer støtter dette.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at helse- og omsorgsministeren som øverste ansvarlig for Statens helsetilsyn må sørge for at det driver tilsyn på en god måte og har nok ressurser til å utføre sitt oppdrag. Selv om enkeltsaker avgjøres uavhengig av helse- og omsorgsministeren, har statsråden det øverste politiske ansvaret. Disse medlemmer vil i denne sammenheng vise til at daværende helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen fikk støtte av daværende komitéleder Bent Høie da hun instruerte Helsetilsynet i tolkningen av regelverket knyttet til fastlegers reservasjon gjennom rundskriv.

Disse medlemmer viser til helse- og omsorgsministerens uttalelse da Dokument 8:2 S (2013–2014) ble behandlet i Stortinget:

«Den handlet om en egendefinert reservasjonsrett, der den enkelte lege, uten noen som helst reguleringer, kunne reservere seg mot hva som helst – alt fra spiral og utskrivning av p-piller til henvisning til abort og assistert befruktning, der en også kunne diskriminere mellom lesbiske par og heterofile par. Det er det denne regjeringen rydder opp i.»

Disse medlemmer mener det er positivt at helse- og omsorgsministeren er så tydelig i Stortinget, men disse medlemmer blir bekymret når det gis uttrykk for noe annet i mediene. Disse medlemmer mener derfor Stortinget bør anmode regjeringen om å sørge for tilstrekkelig tilsyn og re-

aksjoner på ulovlige reservasjoner i kommunehelsetjenesten.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen på egnet måte snarest sørge for at Helsetilsynet følger opp at kommunene etterlever avgrensningene knyttet til reservasjon slik de er beskrevet i abortloven, fastlegeforskriften og tilhørende rundskriv.»

«Stortinget ber regjeringen om nødvendig å fremme forlag om økte ressurser til Helsetilsynet og fylkesmenn for å sikre tilstrekkelig etterlevelse av dagens regelverk knyttet til reservasjon.»

Disse medlemmer viser til at det er alvorlig når fastleger vilkårlig velger hvilke tjenester vedkommende tilbyr. Selv om slik praksis ikke har vært tillatt, har flere likevel praktisert i motstrid til gjeldende regelverk. Selv om innstramninger har vært gjennomført, har de ikke hatt den ønskede effekt. Dette gjør det nødvendig med nye steg. Disse medlemmer mener det er vesentlig for muligheten til å sikre innbyggerne likeverdige helsetilbud at det også utløser sanksjoner for å bryte regelverket på denne måten.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen presisere overfor tilsynsmyndighetene at regelbrudd knyttet til legers forskjellige reservasjoner skal sanksjoneres.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at det har eksistert en praksis i Norge hvor fastleger har reservert seg mot å henvise til abort, sette inn spiral, forskrive p-piller og henvise til assistert befruktning. Dette har ikke bare skjedd i strid med regelverket. Det har også skjedd uten noen sikkerhet for at kvinner har fått oppfylt rettighetene sine og uten noen formell informasjon til pasientene. Høringsinnspill og diskusjon knyttet til regjeringens forslag om reservasjonsmulighet for fastleger viste at dagens praksis ikke har fungert.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til Statens helsetilsyns innvendinger mot punktet i regjeringens skisse til høringsnotat som sier at leger som nekter å sette inn spiral, i ytterste konsekvens kan sies opp. Helsetilsynet skriver i et brev til Helse- og omsorgsdepartementet den 2. mai 2014 at Helsetilsynet ser det som «svært problematisk» å tvinge kommuner til å gå til oppsigelser av leger, når man har sørget for at kvinnen har andre

alternativer. Direktør i Statens helsetilsyn, Jan Fredrik Andresen, påpeker:

«Hvis man tolker regelverket på en slik måte at legen mister autorisasjonen dersom han ikke setter inn spiral, men i stedet sender pasienten til nabolegen, så får det konsekvenser. I enkelte kommuner kan det få betydning for det samlede helsetilbudet, og det har Helsetilsynet meddelt departementet.»

Dette medlem mener Helsetilsynets innvendinger understreker et problematisk punkt i hørings-skissen, og ber regjeringen og Stortinget om å lytte til Helsetilsynets anbefaling.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, viser til at kvinner i dag kan begjære abort på egne vegne og kan henvende seg rett til spesialisthelsetjenesten/sykehus for abort.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet er tilfreds med at regjeringen nå sender ut på høring et forslag om å fjerne ordningen med at legen skriver under på skjemaet for begjæring om abort og henviser kvinnen til sykehus. Disse medlemmer mener dette er en løsning som både ivaretar abortsøkende kvinners rettigheter og leger som av samvittighetsgrunner finner det vanskelig å henvise til abort. Det er selve henvisningen til abort som flere fastleger har hatt alvorlige samvittighetskvaler ved og ønsket å reservere seg mot. Når denne fjernes, forsvinner også disse legenes ønske og behov for å reservere seg. Det vil etter disse medlemmers syn hindre at kvinner uforvarende møter leger som vil reservere seg, når kvinnene kommer på legekantoret med kvaler rundt et svangerskap. Disse medlemmer mener bortfallet av henvisning hindrer at det på dette temaet vil praktiseres reservasjoner i strid med regelverket.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at regjeringen har sendt ut på høring et forslag om å fjerne ordningen med at fastleger skriver under på skjemaet med begjæring om abort. Dette medlem vil avvente høringsrunden på dette forslaget og se hva regjeringen faktisk fremmer for Stortinget, før en vurderer praktisk oppfølging og eventuelle behov for nye sanksjonsmuligheter.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet understreker at forslaget innebærer at alle fastleger skal ta imot og hjelpe kvinner som vurderer abort. Kvinnene skal få undersøkelser og informasjonen de trenger. De skal få veiledning og praktisk hjelp til å fremme begjæring om svangerskapsavbrudd overfor sykehus eller nemnd. Videre skal kvinner som ønsker det kunne

oppsøke sykehuset direkte for å få utført abort, og disse medlemmer er glad for at regjeringen vil kvalitetssikre og styrke spesialisthelsetjenestens mottak og tilbud til disse kvinnene.

Disse medlemmer viser til at regjeringens varslede forslag tydeliggjør at fastleger som har felleslister, kan ha oppgavedeling der dette er begrunnet i behov for å dekke opp for ubesatte stillinger eller avtalehjemler, ferie eller annet fravær eller av hensyn til kvaliteten på helsehjelpen. Disse medlemmer har merket seg at Helse- og omsorgsdepartementet ikke vil tillate oppgavedeling på felleslister motivert av legers ønske om å reservere seg mot enkelte oppgaver. Disse medlemmer har merket seg at regjeringens varslede forslag vil tydeliggjøre kommunenes ansvar for å sørge for at fastlegenes praksis er i tråd med regelverket, og at kommunenes mulighet for å si opp fastlegeavtaler hvis de blir kjent med at leger ikke følger reglene, tydeliggjøres. Disse medlemmer mener dette ivaretar forslagsstillerens ønske om en tydelig presisering av sanksjonering av regelbrudd.

Disse medlemmer har merket seg at kvinner som ønsker råd og veiledning om abort, vil kunne ringe et grønt telefonnummer for veilednings- og informasjonstjeneste. Tjenesten skal kunne sette kvinnen over til aktuelle sykehus eller rådgivningstjeneste dersom hun ønsker det.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Venstre, viser til at Helse- og omsorgsdepartementet har anmodet Statens helsetilsyn om høsten 2016 å gjennomføre en egnet tilsynsmessig oppfølging av kommunenes og fastlegenes tilbud til kvinner som vurderer eller ønsker svangerskapsavbrudd, og eventuell lovstridig reservasjon av samvittighetsgrunner. Flertallet mener dette er en mer hensiktsmessig håndtering enn et landsomfattende tilsyn.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet har merket seg at regjeringens forslag til ny løsning blir sendt på høring i juni med høringsfrist 15. september, og at departementet tar sikte på iverksettelse 1. januar 2015. Disse medlemmer har sett med bekymring på at det har eksistert en praksis hvor det ikke har vært åpenhet om fastlegers reservasjon, og at dette ikke bare har vært knyttet til abort, men også til prevensjon og assistert befruktning. Disse medlemmer er svært tilfreds med at regjeringen rydder opp i en praksis som ikke har fungert tilfredsstillende på mange år, og nå sikrer kvinner rask og tilgjengelig helsehjelp på viktige områder.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti vil peke på at avtalen med regjeringen, hvor fastlegers henvisningsplikt fjernes, er en praktisk løsning som både ivaretar kvinnens rettigheter og fastlegens samvittighetsfrihet i spørsmål om liv og død. Dette medlem vil understreke viktigheten av tanke-, religions- og samvittighetsfrihet i et demokratisk samfunn, noe som også er forankret i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Vern om mindretallet og annerledestenkende er en grunnstein i demokratiet.

Dette medlem er derfor glad for at det skal nedsettes et nasjonalt, offentlig utvalg som skal utrede etiske og praktiske forhold rundt tanke- og samvittighetsfriheten under utøvelse av arbeidsoppgaver i det norske arbeidsliv generelt. En rekke kjente og ukjente utfordringer vil møte oss i framtiden, og det trengs tydelige retningslinjer. Dette er noe som kan berøre mange i arbeidslivet, ikke bare helsepersonell.

## **Forslag fra mindretall**

### **Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:**

#### *Forslag 1*

Stortinget ber regjeringen på egnet måte snarest sørge for at Helsetilsynet følger opp at kommunene etterlever avgrensningene knyttet til reservasjon slik de er beskrevet i abortloven, fastlegeforskriften og tilhørende rundskriv.

#### *Forslag 2*

Stortinget ber regjeringen om nødvendig fremme forslag om økte ressurser til Helsetilsynet og fylkesmenn for å sikre tilstrekkelig etterlevelse av dagens regelverk knyttet til reservasjon.

#### *Forslag 3*

Stortinget ber regjeringen presisere overfor tilsynsmyndighetene at regelbrudd knyttet til legers forskjellige reservasjoner skal sanksjoneres.

## **Komiteens tilråding**

Komiteen viser til representantforslaget og merknadene og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:37 S (2013–2014) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken, Karin Andersen og Snorre Serigstad Valen om effektiv håndhevelse av forbudet mot reservasjon for leger – vedlegges protokollen.

Oslo, i helse- og omsorgskomiteen, den 10. juni 2014

**Kari Kjønås Kjos**  
leder

**Torgeir Micaelsen**  
ordfører

**VEDLEGG****Brev fra Helse- og omsorgsdepartementet v/statsråden til helse- og omsorgskomiteen, datert 23. mai 2014****Dokument 8:37 S (2013-2014) - Representantforslag om effektiv håndhevelse av forbudet mot reservasjon for leger - Stortingsrepr Audun Lysbakken, Karin Andersen og Snorre Serigstad Valen**

Jeg viser til brev fra helse- og omsorgskomiteen 24. april 2014 vedlagt dokument 8:37 S (2013-2014) til uttalelse.

I fremlegget ber representantene Audun Lysbakken, Karin Andersen og Snorre Serigstad Valen om at:

1. Stortinget ber regjeringen gi Helsetilsynet i oppdrag å gjennomføre et landsomfattende tilsyn der legers reservasjon, både mot befatning med abort og andre temaer, kartlegges.
2. Stortinget ber regjeringen presisere overfor tilsynsmyndighetene at regelbrudd knyttet til legers forskjellige reservasjoner skal sanksjoneres.
3. Stortinget ber regjeringen fremme forslag til eventuelle lovendringer regjeringen finner nødvendig for at regelverket som forbyr legers reservasjon, skal kunne håndheves på en effektiv måte.

**Endret forslag – høringsnotat om å fjerne henvisning til abort mv.**

Som kjent la regjeringen 7. mai 2014 frem en skisse til ny løsning som innebærer at fastlegen ikke lenger vil ha noen rolle når det gjelder henvisning til abort. Dermed er det heller ikke noe å reservere seg imot.

Departementet arbeider nå med et høringsnotat som skal beskrive denne løsningen nærmere. I notatet vil det også bli presisert at det ikke er mulig å re-

servere seg mot å sette inn spiral, forskrive p-piller eller henwise til assistert befruktning. Kommunens ansvar for å påse at fastlegene ikke reserverer seg i strid med regelverket vil også bli tydeliggjort. Videre vil det bli presisert hvilken oppgavefordeling fastleger med felleslister kan ha. Tilsynets adgang til å håndheve regelverket ved ulovlig reservasjon vil beskrives nærmere.

Høringsnotatet skal etter planen sendes på høring i juni med høringsfrist 15. september. Departementet tar sikte på iverksettelse 1. januar 2015.

Helse- og omsorgsdepartementet har i tillegg anmodet Statens helsetilsyn om å gjennomføre en egnet tilsynsmessig oppfølging høsten 2016 med kommunenes og fastlegenes tilbud til kvinner som vurderer eller ønsker svangerskapsavbrudd og lovstridig reservasjon av samvittighetsgrunner.

Regjeringen vil også foreslå at det blir opprettet en tjeneste som gjør det bli mulig å ringe et grønt telefonnummer for kvinner som ønsker råd og veiledning om abort. Tjenesten skal kunne sette kvinnen over til aktuelle sykehus eller rådgivningstjenester dersom hun ønsker det.

Regjeringen og KrF har blitt enige om at regjeringen skal nedsette et offentlig utvalg som skal utrede hvordan retten til tanke, religions- og samvittighetsfrihet best kan ivaretas under utøvelsen av arbeidsoppgaver i det norske arbeidsliv generelt.

Den nye løsningen som sendes på høring vil sikre at kvinners rettigheter blir ivaretatt vesentlig bedre enn i dag, uten noe pålegg om å henwise til abort for leger som har samvittighetsutfordringer knyttet til dette.



