

Helse- og omsorgsdepartementet

Høringsnotat

Forslag til endringer i forskrift 29. august 2012 nr. 843 om pasient- og brukerrettigheter i fastlegeordningen for å sikre utenlandske diplomater mv. i Norge tilgang til fastlegeordningen.

Høringsfrist: 21. mars 2021

Innholdsfortegnelse

Høringsnotat.....	1
1. Innledning.....	3
2. Bakgrunn.....	3
3. Gjeldende rett	3
4. Departementets vurderinger og forslag.....	5
5. Økonomiske og administrative konsekvenser.....	6
5.1 Økonomiske konsekvenser.....	6
5.2 Administrative konsekvenser	7
6. Forslag til forskriftsendringer	8

1. Innledning

I dette høringsnotatet foreslås det å endre forskrift 29. august 2012 nr. 843 om pasient- og brukerrettigheter i fastlegeordningen. Hensikten med forslaget er å sikre tilgang til fastlegeordningen for utsendte utlendinger som er tilknyttet diplomatiske eller lønnede konsulære stasjoner i Norge, ansatte i og oppdragstakere for mellomstatlige organisasjoner eller konvensjonsorganer, og nevnte personers medfølgende familiemedlemmer (diplomater mv.).

I notatet refereres det av pedagogiske grunner til "diplomater mv." Med dette menes utlendinger som omfattes av utlendingsloven § 5 tredje ledd, jf. utlendingsforskriften §§ 1-4 og 1-5. Vi vil under punkt 4 redegjøre nærmere for hvem som foreslås omfattet av forslaget.

2. Bakgrunn

For å ha rett til å stå på liste hos fastlege, er hovedregelen at man må være bosatt i en norsk kommune. Man regnes i denne sammenheng som bosatt når man er registrert i Folkeregisteret som bosatt i en norsk kommune. Utenlandske diplomater mv. skal imidlertid ikke registreres i Folkeregisteret som bosatt i Norge. De har derfor ikke rett til å stå på liste hos fastlege. Gjeldende rett er nærmere beskrevet under punkt 3.

Kommunen skal sørge for at alle som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige allmenlegetjenester, uavhengig av om de er registrert i Folkeregisteret som bosatt i kommunen. Kommunens plikt til å ha tilstrekkelig kapasitet i fastlegeordningen for å kunne gi et tilbud til alle som oppholder seg i kommunen, løses av flere kommuner ved å inngå avtale med et utvalg fastleger om å ha kapasitet ut over egen liste. Flere steder i landet har fastlegene ledig kapasitet også uten slik avtale. Dette innebærer at utenlandske diplomater mv. i Norge i utgangspunktet kan kontakte enhver fastlege i oppholdskommunen ved behov for helsehjelp.

Størstedelen av personene som er tilknyttet diplomatiske eller lønnede konsulære stasjoner i Norge bor i Oslo eller Bærum. Disse kommunene har etablert egne ordninger for personer som ikke har rett til å stå på fastleges liste, ved at de har inngått avtale med utvalgte fastleger om å ha kapasitet til å ta i mot disse pasientene. I tillegg til diplomater mv., tar de aktuelle fastlegene i Oslo i mot flyktninger, familieinnvandrere, andre utlendinger med oppholds- eller arbeidstillatelse, samt turister fra andre EØS-land.

Departementet er gjort kjent med at diplomater mv. ønsker tilgang til fastlegeordningen, på lik linje med personer som er registrert i Folkeregisteret som bosatt i kommunen. Det er blant annet anført at det er et begrenset antall fastleger å velge mellom, og at disse legene er lokalisert slik at det blir lang reisevei.

Departementet har også i brev av 17. juni 2020 fra EFTAs overvåkningsorgan for EØS-avtalen (ESA) blitt orientert om at de har mottatt en klage over manglende tilgang til fastlegeordningen for diplomater mv. fra andre EØS-land.

3. Gjeldende rett

Kommunen skal sørge for at alle personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige allmennlegetjenester, uavhengig av om de er registrert i Folkeregisteret som bosatt i Norge. Dette følger av lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 3-1, jf. § 3-2. Helse- og omsorgstjenester som tilbys eller

ytes etter loven skal være forsvarlige, jf. samme lov § 4-1. Det tilsier blant annet at helsehjelp skal gis innen rimelig tid basert på en individuell helsefaglig vurdering av pasientens behov.

Pasientrettigheter i fastlegeordningen er regulert i lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) § 2-1c. Det er gitt utfyllende bestemmelser i forskrift 29. august 2012 nr. 843 om pasient- og brukerrettigheter i fastlegeordningen.

Det følger av forskriften § 2 at personer som omfattes av ordningen blant annet kan fremsette legeønske, og at ønsket som hovedregel skal etterkommes så langt det er ledig plass på fastlegens liste. Det følger av merknaden til bestemmelsen at personer på fastlegens liste har rett til å bli prioritert. I praksis betyr dette at det skal være mulig å få legetime hos fastlegen innen fem dager, samt å nå legekontoret gjennom telefon for rådgivning og forespørsler. Videre fremgår det av forskriften § 6 at personer som omfattes av ordningen har rett til å bytte fastlege inntil to ganger i året, såfremt det er plass på annen fastleges liste. I tillegg har de på visse vilkår rett til å få en ny vurdering av sin helsetilstand hos en annen lege enn fastlegen, jf. forskriften § 7.

Et sentralt mål med fastlegeordningen er å bidra til kontinuitet i forholdet mellom pasient og lege. Det er vurdert som lite hensiktsmessig at personer som midlertidig oppholder seg i en kommune skal ha rett til fastlege.

For å ha rett til å stå på fastleges liste, er det derfor oppstilt krav om at man er bosatt i en norsk kommune, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1c første ledd. Bestemmelsen åpner for at også asylsøkere og deres familie gis tilgang til fastlegeordningen, forutsatt at de er medlem av folketrygden. Begrepet "bosatt" er i denne sammenheng nærmere definert i forskrift om pasient- og brukerrettigheter i fastlegeordningen § 2 første ledd, som lyder:

"Enhver som er bosatt i en norsk kommune, har rett til å stå på liste hos fastlege. Som bosatt regnes den som i folkeregisteret er registrert som bosatt i en norsk kommune. Rett til å stå på liste hos fastlege har også asylsøkere og deres familiemedlemmer når de er medlem av folketrygden, jf. forskrift 14. mai 2008 nr. 460 om tryggedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer."

Personkretsen som har rett til å stå på fastleges liste følger etter dette av lov 9. desember 2016 nr. 88 om folkeregistrering (folkeregisterloven) og tilhørende forskrift 14. juli 2017 nr. 1201 (folkeregisterforskriften). Det fremgår av hovedregelen i folkeregisterloven § 4-1 første ledd, jf. § 4-2 første ledd, at en person regnes som bosatt i Norge når vedkommende har lovlig opphold, og har til hensikt å bli her i minst seks måneder. Opphold av minst seks måneders varighet regnes som bosetting, selv om oppholdet er midlertidig.

Det fremgår imidlertid et unntak fra dette i folkeregisterloven § 4-1 andre ledd; personer som oppholder seg lovlig i norsk kommune på grunnlag av unntaket fra kravet om oppholdstillatelse i henhold til utlendingsloven § 5 tredje ledd, jf. utlendingsforskriften §§ 1-4 og 1-5, regnes ikke som bosatt i Norge. Nevnte forskrift § 1-4 første ledd og § 1-5 gjør unntak fra krav om oppholdstillatelse for utlendinger som er tilknyttet diplomatiske eller lønnede

konsulære stasjoner i Norge, og ansatte i og oppdragstakere for mellomstatlige organisasjoner eller konvensjonsorganer, samt nevnte personers ektefelle eller samboer og forsørgede barn. Det samme gjelder etter § 1-4 tredje ledd utlendinger som er hjelpe-personale ved diplomatisk eller konsulær stasjon eller i privat tjeneste hos en utlending som nevnt. Det er et vilkår at utlendingen er tilmeldt og akseptert av Utenriksdepartementet, eventuelt annen norsk myndighet.

Folkeregisterforskriften § 4-4-6 presiserer at utsendt utenlandsk personale ved diplomatiske og lønnede konsulære stasjoner i Norge, deres husstandsmedlemmer og utenlandske private tjenere, ikke regnes som bosatt i Norge. De får kun tildelt et d-nummer (midlertidig identitetsnummer), også når oppholdet overstiger seks måneder. Folkeregisterforskriften § 4-4-6 lyder:

"Utenlandsk personale ved fremmede staters diplomatiske og lønnede konsulære stasjoner regnes ikke som bosatt i Norge dersom de er utsendt til stillingen av sitt lands utenriksmyndighet i henhold til beordring eller tidsbegrenset tjenesteavtale.

Slike personers husstandsmedlemmer regnes heller ikke som bosatt i Norge, med mindre de er norske statsborgere.

Det samme gjelder utenlandske private tjenere som kommer fra utlandet for å tiltre tjenesteforhold hos personer nevnt i første ledd."

Diplomater mv. har dermed ikke rett til å stå på liste hos fastlege.

4. Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår å endre forskrift om pasient- og brukerrettigheter i fastlegeordningen for å sikre diplomater mv. tilgang til fastlegeordningen, på lik linje med de som oppfyller kravet om å være registrert i Folkeregisteret som bosatt i en norsk kommune.

Som beskrevet under punkt 2, har kommunen ansvar for å sørge for at diplomater mv. gis et tilbud om nødvendige allmennlegetjenester. Det er kjent at diplomatkorpset ikke er tilfreds med dagens løsninger som blant annet er etablert for denne gruppen i Oslo og Bærum, og at det konkret er pekt på at tilgjengeligheten til de aktuelle fastlegene oppleves å ikke være god nok.

Departementet har forståelse for at diplomater mv. ønsker tilgang til fastlegeordningen. Som beskrevet ovenfor, er fastlegeordningen ment å sikre at personer som har en fast tilknytning til Norge får en fast allmennlege å forholde seg til, slik at kontinuiteten mellom lege og pasient ivaretas. Departementet har fått opplyst at diplomater mv. som oftest oppholder seg i landet i tre til fem år i henhold til beordring eller tidsbegrensede kontrakter, noe som tilser at hensynet til kontinuitet også gjør seg gjeldende overfor denne gruppen. Behovet for tilgang til allmennlegetjenester antas generelt å kunne øke dersom de har medfølgende ektefelle mv. og barn. Siden diplomater mv. er unntatt fra registrering i Folkeregisteret som bosatt i en norsk kommune, vil kravet om å være bosatt i en norsk kommune for å få tilgang til fastlegeordningen slå ekstra uheldig ut for denne persongruppen.

Spørsmålet om tilgang til fastlegeordningen for diplomater mv. må også ses i lys av at ESA har henvendt seg til norske myndigheter om denne problemstillingen. I svarbrev til ESA har departementet orientert om at man ønsker å imøtekomme de ønskene som har blitt fremmet fra herværende diplomater. Dette gjelder uavhengig av de EØS-rettslige forpliktelsene.

Det går et skille mellom rett til en helsetjeneste og rett til stønad til helsetjenester. I henhold til artikkel 33 i Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem skal diplomater være unntatt fra mottakerstatens trygdeordning ved utsending. Dette prinsippet speiles i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) § 2-11, som slår fast at diplomater mv. ikke er pliktige medlemmer i folketrygden. De har derfor ikke rett til stønad til dekning av utgifter til helsetjenester etter reglene i folketrygdloven kapittel 5. Det presiseres at forslaget til endring av forskrift om pasient- og brukerrettigheter i fastlegeordningen § 2 ikke innebærer at diplomater mv. fra land utenfor EØS som får rett til å stå på liste hos fastlege, skal få rett til stønad til dekning av helsetjenesten. Diplomater mv. fra land utenfor EØS som ikke er medlemmer i folketrygden må i dag påregne å betale for behandlingen selv, utover fastsatt egenandel. Slik vil det fortsatt være, også dersom de får rett til å stå på fastleges liste.

Under henvisning til ovennevnte redegjørelse mener departementet at diplomater mv. bør gis rett til å stå på fastleges liste. Hensynet til kontinuitet i behandlerpasientrelasjonen tilsier dette.

Forslaget innebærer også at andre utenlandske borgere som er utsendte til Norge og omfattet av utlendingsloven § 5 tredje ledd, jf. utlendingsforskriften §§ 1-4 og 1-5, får rett til å stå på liste hos fastlege. Dette gjelder blant annet en del personell tilknyttet blant annet sekretariatet til Arktisk råds sekretariat (Tromsø), FNs utviklingsprogram (UNDP) (Oslo) og FNs internasjonale organisasjon for migrasjon (IOM) (Oslo).

Utlendinger som ikke er utsendt personell, dvs. ikke omfattet av utlendingsloven § 5 tredje ledd, jf. utlendingsforskriften §§ 1-4 og 1-5, men som er ansatt direkte ved ambassaden (lokalt ansatte), er derimot ikke unntatt fra kravet om å være folkeregistrert som bosatt i en norsk kommune. Lokalt ansatte utlendinger er heller ikke unntatt fra arbeidslandets (mottakerstatens) trygdeordning slik som diplomater og andre utsendte offentlige tjenestemenn. Lokalt ansatte utlendinger blir således medlemmer i folketrygden som arbeidstakere eller bosatte i Norge. Utlendinger som flytter til Norge for å arbeide her, er i utgangspunktet pliktig til å melde flytting i Folkeregisteret. I den grad lokalt ansatte faktisk melder flytting og blir registrert som bosatt i Folkeregisteret, vil de allerede i dag ha rett til å stå på fastleges liste.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

5.1 Økonomiske konsekvenser

Diplomatkorpsset i Norge består i dag av ca. 1700 personer. Antallet er oppgitt å være relativt stabilt. EØS-borgere skal betale de samme egenandeler som medlemmer av folketrygden. Diplomater mv. fra land utenfor EØS som ikke er medlemmer av folketrygden skal betale for behandlingen selv, utover fastsatt egenandel. Forslaget endrer ikke på dette.

Kommunens plikt til å tilby nødvendige allmennlegetjenester vil i beskjedne grad endres som følge av forslaget, og fastlegekapasiteten antas å være tilstrekkelig i berørte kommuner.

Kommunene kan ikke plassere listeinnbyggere hos bestemte fastleger, det skjer ved automatisk tildeling og individuelle bytter via Helfo. Flere kommuner løser dette i dag ved å inngå avtale med et utvalg fastleger om å ha kapasitet ut over egen liste.

Det vil etter dette være beskjedne endringer i utgifter knyttet til takstbruk, men noe økte utgifter til basistilskudd må påregnes. Det er i dag to satser for basistilskudd. Satsen er på 577 kroner per capita fra listepasient 0 til 1000, og 499 kroner per capita for listepasient 1001 til 2500. Marginalkostnaden for kommunen ved en mer pasient på listen avhenger av om vedkommende tildeles/søker om plass på en liste med flere eller færre enn 1000 listeinnbyggere.

Listelengden til fastleger i Oslo og Bærum og landet for øvrig ligger på om lag 1090 listeinnbyggere siste måneder. Om lag 90 prosent av alle listeinnbyggere befinner seg på listeplass 1 til 1000, og 477 per capita legges til grunn.

Dersom de 1700 diplomatene i snitt utgjør en familie på tre og alle ønsker fastlege, vil Oslo og Bærum kunne få en merkostnad på inntil 2,5 millioner kroner i forhold til deres rammetildeling basert på innbyggertall. Dette er et høyt anslag. Andelen antas å være lavere, men lar seg ikke tallfeste ytterligere. Samtidig bortfaller behovet for at kommunene betalet for ledig kapasitet for diplomater mv. hos utvalgte fastleger.

5.2 Administrative konsekvenser

5.2.1 Innmelding og utmelding av fastlegeordningen

Det finnes per i dag ikke noe register tilgjengelig for Helsedirektoratet/Helfo som løpende oppgir nødvendig informasjon om utenlandske diplomater mv., slik at de kan skilles fra øvrige med d-nummer. Den enkelte ambassade antas å ha samlet oversikt over navn, adresse og d-nummer på de diplomatene mv. som til enhver tid er tilmeldt og akkreditert av Utenriksdepartementet. Det er derfor to alternativer for innmelding og utmelding:

1. Helfo bruker den enkelte ambassade som autoritativ kilde for innmelding og utmelding av fastlegeordningen, basert på samtykke fra den enkelte diplomat mv. I oversendelsen oppgis innhentede samtykkeerklæringer til at ambassaden kan melde inn på vegne av dem. Det anses ikke hensiktsmessig at Utenriksdepartementet skal fungere som mellomledd i stedet for, eller i tillegg til, ambassadene. Dette ut fra administrative og personvernmessige hensyn.
2. Den enkelte diplomat mv. kan på egen hånd henvende seg skriftlig til Helfo med dokumentasjon på navn, adresse, d-nummer for seg selv og sine familiemedlemmer, at de er tilmeldt og akkreditert, og at de ønsker å bli meldt inn i fastlegeordningen. Helfo må da løpende og manuelt registrere disse inn i fastlegeordningen.

I begge alternativene vil diplomatene mv. da være registrert i fastlegeordningen med rett til fastlege i sin bostedskommune. De får automatisk tildelt en fastlege så snart det er ledig plass i bostedskommunen, i henhold til samme praksis som for andre nye innbyggere i en kommune.

Det vil være en klar fordel om innmelding og utmelding kan skje ved elektroniske lister fra ambassader. Det forenkler arbeidet både for den enkelte diplomat mv. og for Helfo. I tillegg

reduseres faren for at diplomater mv. ikke strykes fra lister når de ikke lenger har rett til fastlege.

Som dokumentasjon på at den aktuelle personen er tilmeldt og akkreditert av Utenriksdepartementet, foreslås det å kreve kopi av identitetskort eller oppholdskort (Residence Card Foreign Missions) som er utstedt av Utenriksdepartementet, eventuelt også kopi av svarnote fra Utenriksdepartementet hvor det fremgår at personen er akseptert.

Medfølgende familiemedlem som er over 16 år, må gi selvstendig samtykke (fullmakt) til å bli innmeldt i fastlegeordningen. D-nummer vil for den aktuelle personkretsen være nødvendig og tilstrekkelig for å kunne stå tilmeldt fastleges liste.

Når det gjelder utmelding, legges det til grunn at Utenriksdepartementet må kunne informere Helfo på jevnlig basis om hvilke diplomater mv. som har reist ut av landet etter endt tjenestegjøring. Alternativet er at diplomater mv. selv melder fra skriftlig til Helfo etter endt tjeneste i Norge.

5.2.2 Bytte av fastlege

Når utenlandske diplomater og ambassadepersonell er registrert i fastlegeordningen med rett til fastlege, vil de kunne bytte fastlege ved å ringe Helfo (veiledningstjenesten på helsenorge.no).

Det er generelt ikke lagt opp til at personer med d-nummer kan benytte/logge seg på "Bytte fastlege på Helsenorge.no", da man så langt ikke har hatt mulighet til å skille mellom hvem som har rett og ikke blant d-numrene. Uansett kan alle se oversikter over ledige fastleger på "Bytte fastlege" uten å måtte logge seg inn på helsenorge.no.

Basert på disse forutsetningene vil ikke forslaget medføre vesentlige administrative og økonomiske konsekvenser. Det tas sikte på at forskriftsendringene kan tre i kraft i løpet av våren 2021.

6. Forslag til forskriftsendringer

Forskrift om pasient- og brukerrettigheter i fastlegeordningen § 2 første ledd, skal lyde (endringer i kursiv):

Enhver som er bosatt i en norsk kommune, har rett til å stå på liste hos fastlege. Som bosatt regnes den som i Folkeregisteret er registrert som bosatt i en norsk kommune. Rett til å stå på liste hos fastlege har også asylsøkere og deres familiemedlemmer når de er medlem av folketrygden, jf. forskrift 14. mai 2008 nr. 460 om tryggedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer. *Rett til å stå på liste hos fastlege har i tillegg personer som oppholder seg lovlig i en norsk kommune på grunnlag av unntaket fra kravet om oppholdstillatelse i henhold til utlendingsloven § 5 tredje ledd, jf. utlendingsforskriften §§ 1-4 og 1-5.*