



Rett og urett

Spalten omhandler juridiske forhold av betydning for leger. Ideer og innlegg sendes tidsskriftet@legeforeningen.no

Særplass i turnustjenesten

Noen kan ha vektige grunner for ikke å flytte hvor som helst i landet for å gjennomføre turnustjenesten. Turnusforskriften åpner derfor for å tildele særplass for turnustjeneste på et bestemt sted etter søknad. Hvordan er praksis for behandling av slike søknader?

Etter helsepersonelloven § 48 er et av kravene for å få autorisasjon som lege at vedkommende har gjennomført praktisk tjeneste (turnustjeneste) fastsatt i forskrift gitt av departementet (1). Helsedepartementet fastsatte 20. desember 2001 forskrift om turnustjenesten for leger (2). Formålet med turnustjenesten for leger er definert i turnusforskriften § 1: Turnuslegen skal gjennom arbeid som lege under særskilt veiledning, opplæring og supervisjon få nødvendig erfaring, herunder erfaring med akutte tilstander, samt tilegne seg praktisk rutine for selvstendig å kunne utføre vanlig legevirkomhet på forsvarlig måte, jf. forsvarlighetskravet gitt i helsepersonelloven § 4 (1).

For å få turnustjenesten til å fungere må hele helsevesenet, både spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten, bidra til denne praksisen. Slik sett er turnustjenesten for leger et kollektivt system der hele helsevesenet plikter å bidra og der turnuslegene må flytte dit det er turnuslestilling. Etter turnusforskriften § 10 er det de regionale helseforetakene som har ansvaret for å skaffe det antallet turnusplasser man trenger i sykehusvesenet, mens det er landets fylkesmenn, gjennom fylkeslegene, som skaffer og godkjenner turnusplasser i kommunene.

Turnusleger plikter etter turnusforskriften § 5 å utføre turnustjenesten på anvist sted. Dette innebærer at turnuslegen plikter å flytte til det sted der vedkommende blir anvist turnusplass. Etter dagens system for fordeling av turnusplassene benyttes loddrekning av valgnummer og valg av turnusplass i nummerrekkefølge, dvs. et tilfeldighetsprinsipp. For at et slikt system skal få legitimitet, kreves det at man har en restriktiv praksis når det gjelder å gjøre unntak fra tilfeldighetsprinsippet.

Noen turnusleger kan ha vektige grunner som taler mot å flytte hvor som helst

i landet, selv om dette bare er for halvannet år. Man har derfor gitt hjemmel i turnusforskriften § 9 for å kunne søke om såkalt særplass for avtjening av turnustjenesten på et bestemt sted. Vedtak om tildeling av særplass fattes av Statens autorisasjonskontor for helsepersonell (SAFH). Klageorgan er Sosial- og helsedirektoratet.

Gjennom flere år har en forvaltningspraksis utviklet seg i dette grenselandet mellom det kollektive systemets behov for at hele helsevesenet benyttes som arena for avtjening av turnustjeneste og de individuelle behov enkelte turnusleger har for å avtjene turnustjenesten på et bestemt sted. I denne artikkelen omtales den forvaltningspraksis som hittil er fulgt når det fattes vedtak om når en turnuslege kan få særplass etter turnusforskriften § 9 for å avtjene turnustjenesten på et bestemt sted. For en mer detaljert fremstilling henvises det til nettsiden til Statens autorisasjonskontor for helsepersonell (3).

Antall søknader 2001–04

Statens autorisasjonskontor for helsepersonell ble etablert 1.1. 2001 og overtok fra samme dato ansvaret for å administrere turnustjenesten for leger fra Fylkeslegen i Oslo. I perioden 1.1. 2001–31.7. 2004 utstedte kontoret til sammen 2 173 turnuslisenser til turnusleger. I årene 2001–03 ble det utstedt ca. 610 turnuslisenser per år, mens man antar at det i 2004 ble utstedt ca. 740 turnuslisenser (4).

I perioden 1.1. 2001–31.7. 2004 mottok autorisasjonskontoret til sammen 388 søknader om særplass. 264 søknader (68 %) ble avslått, mens 124 søkere fikk innvilget særplass. Dette betyr at 30–40 turnusleger får innvilget særplass hvert år.

Relevante rettskilder om særplass

Turnusforskriften for leger (2), som er den viktigste rettskilden, har følgende bestemmelse om rett til særplass for turnusleger:

§ 9. Særplass

Student/kandidat kan søke Sosial- og helsedirektoratet om å få utføre praktisk tjeneste på et bestemt sted (særplass). Søknad om særplass skal som hovedregel fremsettes samtidig med påmelding til praktisk tjeneste.

Særplass kan tildeles dersom vedkommende:

- a) er enslig forsørger til barn under 12 år,*
- b) har barn under 12 år og ønsker å utføre praktisk tjeneste på samme sted eller i rimelig nærhet av ektefelle/samboer som avtjener militær førstegangstjeneste eller siviltjeneste,*
- c) er samisktalende og ønsker å utføre den praktiske tjenesten i områder med samisktalende befolkning,*
- d) oppgir andre særlige grunner som etter en helhetsvurdering tilsier at vedkommende bør få utføre turnustjenesten på et bestemt sted*

Helsedepartementets merknader til turnusforskriften for leger (5) er en annen relevant rettskilde. Statens helsetilsyn utarbeidet i juli 1998 et rundskriv om hvordan turnustjenesten for leger skal administreres (6). Dette rundskrivet gjelder fortsatt. Bestemmelsen om særplass i da gjeldende turnusforskrift gitt med hjemmel i da gjeldende legelov var identisk med dagens turnusforskrift § 9. Det vises også til Den norske lægeforenings *Veileder for turnus i kommunehelsetjenesten* utgitt i januar 2003 (7).

Enslig forsørger for barn under 12 år

Statens autorisasjonskontor for helsepersonell mottar ca. ti søknader hvert år fra turnusleger som søker særplass fordi vedkommende er eneforsørger for barn under 12 år. Da kriteriet som etter turnusforskriften § 9 andre ledd litra a) gir rett til særplass, er helt entydig, vil det bero på om søkeren fremlegger god nok dokumentasjon, om søknaden innvilges eller ikke. For å nå frem med søknaden må det fremlegges dokumentasjon fra trygdekontor eller liknende på at vedkommende faktisk er eneforsørger for barn under 12 år. De aller fleste av disse søknadene er blitt innvilget.

Barn under 12 år og ektefelle i militærtjeneste

Statens autorisasjonskontor for helsepersonell har bare mottatt én søknad om særplass i 2002 og én i 2003 fra søkere med barn

under 12 år som ønsker å utføre turnustjeneste på samme sted eller i rimelig nærhet av ektefelle/samboer som avtjener militær førstegangstjeneste eller siviltjeneste. Disse grunnene faller inn under § 9 andre ledd litra b) i turnusforskriften (2). For å nå frem med en søknad om særplass etter dette alternativet, må det fremlegges dokumentasjon på at partene har barn under 12 år og på at ektefelle/samboer avtjener militær førstegangstjeneste eller siviltjeneste. Begge de nevnte søknadene ble innvilget.

Samisktalende som ønsker tjeneste i samiske områder

Statens autorisasjonskontor har mottatt søknad fra kun én person som er samisktalende og som ønsker å utføre den praktiske tjenesten i områder med samisktalende befolkning. Denne grunnen faller inn under turnusforskriften § 9 andre ledd litra c) (2). For å nå frem med en søknad om særplass etter dette alternativet, må det fremlegges dokumentasjon på at vedkommende er samisktalende. Søknaden ble avslått fordi vedkommende søkte om særplass i en kommune (Tromsø) som ikke faller inn under begrepet «område med samisktalende befolkning». Autorisasjonskontoret har lagt seg på den linje at med samisktalende område menes de kommuner som er omtalt i lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (8) § 3 første ledd nr. 1 som lyder:

1. Med forvaltningsområdet for samisk språk menes kommunene Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger, Tana og Kåffjord.

«Andre særlige grunner»

Det fjerde og siste alternativet i turnusforskriften § 9 andre ledd litra d) som kan anvendes som grunn for å søke særplass, er en «sekkebestemmelse» som skal fange opp alle de tilfellene som bør lede til at søknad om særplass innvilges. Bestemmelsen inneholder et skjønnsstema, og dette er «andre særlige grunner». Når lovgiver har anvendt teknikken med bruk av et skjønnsstema, er det særlig fordi man ikke på forhånd kan overskue alle livets eventualiteter, men ønsker å gi forvalter av regelverket mulighet til å utvikle praksis slik at den blir rimelig og rettferdig for dem den gjelder, og at praksis skal følge utviklingen i tiden. Det er imidlertid også andre viktige hovedprinsipper som følges under anvendelsen av et slikt skjønnsstema. Den som skal foreta skjønnset, må undersøke andre rettskilder (9).

For det første er det slik at reglen skal anvendes fleksibelt og i samsvar med tiden og forholdene. Forvaltningspraksis kan med andre ord endre seg over tid. Etter en gjennomgang av alle 388 vedtak Statens autorisasjonskontor har fattet i disse sakene, hvorav ca. 350 (om lag 90 %) faller inn under dette alternativet, kan det slås fast at



Enslige forsørgere for barn under 12 år får særplass i turnustjenesten. Foto Aina Staveland Johnsen

det er en relativt lang og fast forvaltningspraksis innenfor dette området.

For det andre er det slik at ved forståelse og anvendelse av en slik regel skal ordlyden fortolkes og ses i sammenheng med andre aktuelle rettskilder. Departementets merknader til bestemmelsen og Helsetilsynets rundskriv vil her være vesentlige momenter. Det er for eksempel viktig å merke seg bestemmelsens ordlyd «særlige grunner», dvs. det må være grunner av en viss vekt. Det er også i ordlyden uttrykkelig understreket at det skal foretas en «helsevurdering», dvs. at man i den konkrete indivi-

duelle sak skal foreta en samlet vurdering av alle grunner som kan tenkes for å gi særplass med sikte på å finne ut om de samlet sett kan anses vektige nok til å hjemle særplass.

For det tredje må det vurderes hvilke interesser regelen er ment å skulle ivareta. Her er det særlig tre som må avveies. Det er interessen det offentlige har i at man har en alminnelig turnustjeneste for leger, der helsevesenet i hele landet må bidra med turnuslegestillinger og der turnusleger må sendes til alle landets sykehus og kommuner for å kunne få dette systemet til

å fungere. I enkelte utkantområder der det er stor mangel på legehjelp, vil turnuslegene også være en viktig arbeidskraftressurs. Mot dette står den enkelte turnusleges individuelle interesse i å kunne få avtjene turnustjeneste der det passer turnuslegen best. En tredje interesse er hensynet til å få ordningen til å fungere rent administrativt. Det er svært krevende å administrere turnustjenesten for leger, og av og til må det av administrative grunner fattes avgjørelser som den enkelte turnuslege kan ha vansker med å forstå.

For det fjerde vil de reelle hensyn, dvs. hva som er rimelig, rettferdig eller liknende, spille inn ved anvendelsen av regelen.

Søknadene om særplass på grunnlag av «særlige grunner» og «etter en helhetsvurdering» kan deles i to hovedgrupper. Den ene er søknader om særplass der grunnene som oppgis i det vesentlige er av sosial eller velferdsmessig art, og den andre er søknader der turnuslegen søker særplass av helsemessige grunner.

Sosiale- eller velferdsmessige grunner

En gjennomgang av forvaltningspraksis etter 2000 viser at de fleste grunnene som oppgis i søknadene, er av sosial og/eller velferdsmessig art. Denne gruppen utgjør ca. 300 (77 %) av de søknadene som er mottatt i nevnte periode. De aller fleste vedtakene der søknaden avslås, gjelder søknader med denne type grunner. Av de ca. 300 søknadene er ca. 240 (om lag 80 %) avslått. Det betyr at det hvert år er ca. 75 turnusleger som søker om særplass med sosiale og/eller velferdsmessige begrunnelser, men der Statens autorisasjonskontor for helsepersonell etter en helhetsvurdering finner at disse ikke er vektige nok til å innvilge søknaden.

Den som starter medisinstudier, vet at etter seks års studier skal det gjennomføres halvannet års turnustjeneste før man får autorisasjon som lege. Helsemyndighetene forventer at de som gjennomfører medisinstudiet, innretter seg på en slik måte at de praktiske problemer som oppstår som følge av at man må flytte til en annen kant av landet for å avtjene turnustjeneste, lar seg løse. Dette innebærer for eksempel at det at ektefelle eller samboer ikke kan flytte med, av hensyn til egen arbeidssituasjon, ikke vil kunne gi rett til særplass. Det samme

gjelder når man har omsorgen for egne barn. Heller ikke vil det at det vil oppstå økonomiske ulemper som følge av at man skal ut i turnus, gi rett til særplass. Heller ikke vil det bli gitt særplass når turnuslegen har ektefelle eller samboer som har arbeid på et spesielt sted, for eksempel som oljearbeider i Nordsjøen, arbeider som ukependler eller liknende eller har odelsrett til gårdsbruk. Ca. 200 av de foran nevnte 240 avslagene gjelder søknader der turnuslegen har oppgitt denne typen grunner. Skulle slike grunner føre til at det innvilges særplass, ville det ikke være mulig å gjennomføre turnustjenesten for leger etter dagens system.

Derimot er det blitt innvilget særplass til søkere som er i en spesiell situasjon eller har rettigheter som følger av annet regelverk. Det er således innvilget særplass til søkere som har status som flyktninger i Norge, og som har et spesielt behov for å være på et bestemt sted. Det er også blitt innvilget særplass til turnusleger som har påtatt seg politiske verv, for at de skulle kunne utføre dette vervet. Det har også vært innvilget særplass til toppidrettsutøvere på landslagsnivå i idretter av en viss betydning eller størrelse.

Det er normalt ikke blitt innvilget særplass til turnusleger for at de skal kunne utvikle alternative karriereveier samtidig med at de kvalifiserer seg for å bli autorisert som lege. Helsemyndighetene anser turnustjenesten som så krevende at den må utføres som heltidsbeskjeftigelse. Man kan ikke utvikle andre karriereveier *samtidig* med at man kvalifiserer seg til å bli lege. Det er således gitt avslag på søknader om særplass fordi man driver med forskning eller doktorgradsarbeid, at man har odelsrett til gårdsbruk, at man ønsker å utvikle en karriere som musiker eller liknende.

Det er blitt innvilget særplass til turnusleger som har vært nødt til å være på et bestemt sted for å ta seg av alvorlige sosiale eller helsemessige problemer hos nærstående. Det er imidlertid en forutsetning at dette er helt nødvendig, og at man ikke kan innrette seg på annen måte for å løse problemet.

Helsemessige grunner

Den siste kategorien blant særlige grunner som gir rett til særplass etter turnusforskriften for leger § 9 andre ledd litra d), er turnus-

legens egen helse. Denne kategorien kan deles i to undergrupper: somatiske lidelser og psykiske lidelser. For å få innvilget særplass på dette grunnlaget er det lang og fast praksis for å kreve at lidelsen er av en viss alvorlighetsgrad, og at den av en eller annen grunn bare kan håndteres på et bestemt sted. Almennlige sykdommer som kan behandles i det norske helsevesenet over hele landet, gir ikke rett til særplass. For psykiske lidelser har det også vært lagt vekt på at man ikke bør avbryte langvarig behandlingskontakt med psykiater eller psykolog.

Statens autorisasjonskontor mottar ca. 15 søknader i året der turnuslegen påberoper egen helse som grunn til å få særplass, hvorav ca. ti gjelder somatiske lidelser, mens ca. fem gjelder psykiske lidelser. De fleste søknader der det er oppgitt somatiske lidelser, blir innvilget (33 av 35 søknader er innvilget), mens situasjonen er omvendt når det gjelder søknader der det er oppgitt psykiske lidelser som grunn til å søke særplass (ni av 15 søknader er avslått). Mens antallet søknader der det påberopes somatiske lidelser er stabilt (ca. ti i året), har det vært en liten økning av antallet søknader der psykiske lidelser angis som grunn for søknaden.

Per Haugum

peh@safh.no

Statens autorisasjonskontor for helsepersonell
Postboks 8053 Dep
0031 Oslo

Litteratur

1. Lov om helsepersonell (helsepersonelloven) av 2. juli 1999. www.lovdato.no/all/nl-19990702-064.html (1.9.2004).
2. Forskrift om praktisk tjeneste (turnustjeneste) for å få autorisasjon som lege av 21. desember 2001. www.lovdato.no/for/sf/hd/hd-20011220-1549.html (1.9.2004).
3. Statens autorisasjonskontor for helsepersonell. www.safh.no (1.9.2004).
4. Statens autorisasjonskontor for helsepersonell. Årsrapporter for 2001–2003. www.safh.no/publikasjoner/aarsrapport2003.pdf (1.9.2004).
5. Helsedepartementets merknader til turnusforskriften. www.lovdato.no/for/sf/hd/hd-20011220-1549-007.html (1.9.2004).
6. Statens helsetilsyns rundskriv av juli 1998, IK-17/98. Oslo: Statens helsetilsyn, 1998.
7. Den norske lægeförening. Veileder for turnustjeneste i kommunehelsetjenesten. www.legeforeningen.no/assets/turnusveileder.rtf (1.9.2004).
8. Lov av 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold. www.lovdato.no/all/nl-19870612-056.html (1.9.2004).
9. Boe E. Innføring i juss – juridisk tenkning og rettskildelære. Oslo: TANO, 1993.