

Tillaga til þingsályktunar

um að heimila auglýsingar á heilbrigðisþjónustu.

Flm.: Ágúst Ólafur Ágústsson.

Alþingi ályktar að fela heilbrigðisráðherra að undirbúa lagabreytingar sem heimili læknum, tannlæknum og öðrum heilbrigðisstarfsmönnum, svo og heilbrigðisstofnunum, að auglýsa þjónustu sína og starfsemi. Við undirbúning slíkrar löggjafar hafi ráðherra samráð við helstu hagsmunaaðila og fagfélög heilbrigðisstétta.

Greinargerð.

Bætt þjónusta við almenning.

Flestum heilbrigðisstarfsmönnum og heilbrigðisstofnunum er óheimilt samkvæmt lögum að auglýsa starfsemi sína. Með afnámi á takmörkunum á auglýsingum heilbrigðisstarfsmanna og heilbrigðisstofnana er hins vegar ljóst að almenningur fengi betri upplýsingar um þjónustu lækna, tannlækna og annarra heilbrigðisstarfsmanna þar sem þeim yrði þá heimiluð eðlileg upplýsingagjöf um þjónustu sína.

Með nauðsynlegum lagabreytingum í þessa átt þarf almenningur því ekki lengur að treysta orðrómi og umtali þegar kemur að vali á heilbrigðisþjónustu.

Eðlileg kynning á heilbrigðisþjónustu, menntun, reynslu o.s.frv.

Gjörbreyttar aðstæður eru nú víða í heilbrigðisþjónustunni frá því sem áður var. Starfsemi og þjónusta heilbrigðisstétta hefur breyst mikið og orðið fjölbreytilegri en áður. Ýmsir fagaðilar í heilbrigðisgeiranum hafa heimasíður og kynningarefni með margs konar upplýsingum um hvað viðkomandi aðili eða stofnun býður upp á.

Í auglýsingum er að finna margvíslegar upplýsingar til almennings. Auglýsingar hjálpa almenningi að átta sig á hvað er í boði og með hvaða hætti. Með því að heimila auglýsingar lækna, tannlækna og annarra heilbrigðisstarfsmanna, svo og sjúkrahúsa og heilbrigðisstofnana, yrði því fyrst og fremst komið til móts við almenning í landinu og þar á meðal aldraða sem e.t.v. eru ekki allir vanir því að sækja sér upplýsingar um heilbrigðisþjónustu sem nú þegar er að finna á heimasíðum.

Staðreyndin er sú að almenningur á nú í mörgum tilfellum fjölbreytilega valkosti um lækna og fleiri heilbrigðisstarfsmenn sem keppa um þjónustu og aðstöðu þrátt fyrir að í flestum tilvikum sé það hið opinbera sem greiði fyrir þjónustuna.

Auglýsingabannið kemur í veg fyrir nýliðun.

Með auglýsingabanni er komið í veg fyrir að heilbrigðisstarfsmenn og heilbrigðisstofnanir geti kynnt þjónustu sína með fullnægjandi hætti. Til dæmis er þessum aðilum óheimilt að láta í té upplýsingar um menntun, reynslu, aðstöðu o.s.frv. Með brottfellingu á auglýsingabanni lækna mundi einnig losna um hömlur á auglýsingum ýmissa heilbrigðisstétta þar sem viðkomandi sérlög eða siðareglur vísa til læknalaga.

Núverandi auglýsingabann kemur sömuleiðis í veg fyrir eðlilega nýliðun í heilbrigðis-kerfinu þar sem nýir einstaklingar í faginu hafa ekki eðlilega möguleika á að kynna sig og sitt sérsvið.

Almenningur þarf að treysta á ímynd og orðróm.

Í þessu sambandi má nefna sérstaklega þjónustu tannlækna. Tannlæknar starfa á frjálsum og opnum markaði þar sem gjaldskrá þeirra er frjáls. Eins og með aðra þjónustu er það almenningi í hag að vita hvar bestu og hagkvæmustu þjónustuna er að fá. Samkvæmt nágildandi lögum getur hins vegar verið erfitt að finna bestu tannlæknaþjónustuna þar sem tannlæknum er óheimilt að auglýsa starfsemi sína með eðlilegum hætti.

Sama á víða við í heilbrigðisþjónustunni, svo sem um þjónustu lýtalækna, kvensjúkdómalækna, bæklunarlækna og augnlækna. Svo virðist sem almenningur verði að treysta á ímynd og orðróm þegar kemur að því að sækja sér heilbrigðisþjónustu.

Ekki markaðsvæðing heilbrigðisþjónustu.

Flutningsmaður leggur ríka áherslu á það að afnám auglýsingabanns heilbrigðisstétta og heilbrigðisstofnana lúti einungis að því að auka upplýsingaflæði til almennings með auglýsingum en ekki að einhvers konar markaðsvæðingu heilbrigðisþjónustunnar. Heilbrigðisþjónusta skal áfram vera óháð efnahag, búsetu eða félagslegri stöðu að öðru leyti. Til eru mörg dæmi þess að gjaldfrjáls almannaþjónusta auglýsi starfsemi sína og má þar t.d. nefna framhaldsskóla.

Að sjálfsögðu er það síðan viðkomandi heilbrigðisstarfsmanni eða stofnun í sjálfsvald sett hvort auglýst er eða ekki. Það getur vel verið að fjárráð viðkomandi stofnunar, fyrirtækis eða einstaklings veiti ekki svigrúm til auglýsinga eða það sé í sumum tilfellum fullkomlega óþarfi. Hins vegar er mikilvægt að þessir aðilar hafi rétt á að fara þessa leið til að kynna starfsemi sína.

Lengi vel komu siðareglur lögmanna í veg fyrir auglýsingar þeirra en nú hefur því verið breytt. Þrátt fyrir það hafa lögmenn ekki séð ástæðu til að auglýsa starfsemi sína mikið. En aðalatriðið er að þeir hafa rétt á því og almenningur nýtur góðs af betri upplýsingum um þjónustuna og jafnvel verð þar sem það á við.

Röksemdir fyrir banni.

Í 17. gr. læknalaga, nr. 53/1988, segir að lækni sé einungis heimilt að auglýsa lækna starfsemi sína með efnislegum og látlausum auglýsingum þegar hann hefur störf eða breyting verður á aðsetri eða viðtalstíma. Lækni er þó heimilt að auðkenna sig með nafni, sérgrein, aðsetri, síma og viðtalstíma á dyraspjöldum, nafnspjöldum og lyfseðlum. Í 2. mgr. 23. gr. laganna eru auglýsingar um sjúkrahús og hvers konar heilbrigðisstofnanir bannaðar fram yfir nafn og stað.

Þegar litið er til þeirra röksemda sem lágu að baki banni á auglýsingum lækna á sínum tíma, og sjá má í frumvarpi sem varð að læknalögum, nr. 53/1988, sést að ákvæði um auglýsingabann um starfsemi lækna voru lögfest árið 1932 í því skyni að halda uppi aga innan stéttarinnar og var auglýsingabann talið nauðsynlegt vegna fámennis í landinu og kunningssskapar (Alþt. 1987–1988, 110. lögþ., þskj. 120, bls. 816).

Í 11. gr. laga nr. 38/1985, um tannlækningar, má finna svipað ákvæði og er í 17. gr. læknalaga. Það getur hins vegar verið erfitt matsatriði hvað sé efnisleg og látlaus auglýsing. Sömuleiðis hafa komið upp álitamál um hvort einkenni eða kennileiti lækna- eða tannlæknastofu, svo sem skilti, samræmist nágildandi lögum. Í siðareglum tannlækna er nákvæm útlistun á

hvað skilti við tannlæknastofu megi vera stór (40 cm á lengd og 15 cm á hæð) og hvar þau megi vera (við inngang, anddyri og hurð stofu).

Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 38/1985, um tannlækningar, eru hins vegar ekki tilgreindar sérstakar röksemdir sem mæli með því að tannlæknum sé óheimilt að auglýsa starfsemi sína. Vísað er til þess að ákvæðið sé tekið upp úr læknalögum, auk þess sem tekið er fram að ekki sé nægilegt að hafa slíkt ákvæði í siðareglum stéttarfélags tannlækna (Alpt. 1984–1985, 107. lögþ., þskj. 110, bls. 761).

Þau rök sem tilgreind eru í lögskýringargögnum snúa því annars vegar að því að halda uppi aga innan stéttarinnar og hins vegar að því að auglýsingabann helgist af fólksfæð og kunningsskap. Flutningsmaður telur að þessi rök eigi ekki við nú, hafi þau einhvern tímann átt við.

Núverandi löggjöf er flókin og umdeild.

Núverandi takmarkanir á upplýsingagjöf heilbrigðisstarfsmanna og heilbrigðisstofnana geta verið erfiðar og flóknar í framkvæmd. Mörkin milli upplýsingagjafar annars vegar, t.d. á heimasíðu, og hefðbundinna auglýsinga hins vegar geta verið óljós. Upp hafa komið álitamál um hvort umfjöllun í fjölmiðlum, svo sem í viðtali, teljist auglýsing eða ekki. Eins er það oft á gráu svæði hvort um sé að ræða auglýsingu eða almenna umfjöllun um þjónustu, tækni, getu, tæki eða ákveðna lækniáðferð.

Mörk heilsuræktar og forvarna annars vegar og lækniþjónustu hins vegar geta jafnvel skarast í sumum tilfellum. Sömuleiðis er rétt að benda á að margs konar herferðir eða kynningar í heilbrigðismálum, svo sem hjá Krabbameinsfélagi Íslands, hefur mátt auglýsa en mörkin eru sem fyrr óljós.

Núgildandi lagaumhverfi er því bæði umdeilt meðal heilbrigðisstétta og jafnframt flókið í framkvæmd.

Auglýsingar eru eitt form tjáningar.

Auglýsingar eru sömuleiðis ekki einungis upplýsingar heldur einnig eitt form tjáningar og veigamikil rök þarf ef það á að takmarka á einhvern hátt. Flutningsmaður telur að það þurfi því sérstakar röksemdir og réttlætningar fyrir lagalegum takmörkunum eða bönnum í samfélaginu. Þessar sérstöku röksemdir telur flutningsmaður ekki vera fyrir hendi þegar kemur að takmörkun og hömlum á rétti lækna, tannlækna, annarra heilbrigðisstétta og heilbrigðisstofnana til að kynna sig og auglýsa þjónustu sína og starfsemi.

Auglýsingar annarra heilbrigðisstétta.

Sé litið til annarra heilbrigðisstétta er í lögum um þær ýmist vísað til læknalaga eða ekkert bann er að finna þegar kemur að auglýsingum. Siðareglur sumra fagfélaga geta þó takmarkað auglýsingar.

Auglýsingar um starfsemi hjúkrunarfræðinga eru ekki bannaðar samkvæmt hjúkrunarlögum, nr. 8/1974. Hins vegar segir í 7. gr. siðareglna hjúkrunarfræðinga að hjúkrunarfræðingi beri að haga svo störfum sínum að hann sé stétt sinni til sóma. Hann skuli varast að nota starfsheiti sitt í auglýsingaskyni og skuli ekki njóta hlunninda frá skjólstæðingi sínum.

Í 11. gr. laga nr. 58/1976, um sjúkrapjálfun, kemur fram að um sjúkrapjálfa gildi eftir því sem við getur átt reglur laga um lækningaleyfi, réttindi og skyldur lækna og annarra er lækningaleyfi hafa. Sambærilegt gildir um iðjuþjálfara samkvæmt lögum um iðjuþjálfun, nr. 75/1977, og þroskaþjálfara samkvæmt lögum um þroskaþjálfara, nr. 18/1978.

57/2005, sem koma nú þegar m.a. í veg fyrir að rangar, ófullnægjandi eða villandi upplýsingar birtist í auglýsingum.

Samkvæmt lögum verður auglýsandi að geta staðið við þær fullyrðingar sem koma fram í auglýsingunni og eru nú þegar takmarkanir í lögum um svokallaðar samanburðarauglýsingar. Upplýsingar í viðkomandi auglýsingum þurfa því að vera réttar, ábyrgar og málefnalegar og í lögum er að finna margs konar önnur skilyrði og kröfur til auglýsinga. Samkeppnisyfirvöld munu því hafa ríkt eftirlitshlutverk með framkvæmd viðkomandi auglýsinga.

Flutningsmaður telur einnig að fullkomlega sé hægt að treysta heilbrigðisstéttum til að standa faglega að upplýsingagjöf sinni svo að sómi sé að og siðareglur virtar.

Takmarkanir í siðareglum verða enn við lýði.

Áhersla er lögð á að heilbrigðisstarfsmenn verða sem fyrr bundnir af siðareglum sínum sem m.a. setja þeim ýmis skilyrði. Má þar nefna 18. gr. siðareglna lækna en þar segir að læknir megi ekki gefa fyrirheit um undralækningar né heldur gefa í skyn að honum séu kunn lyf eða lækningaaðferðir sem ekki séu á vitorði lækna almennt. Læknir skuli og forðast ummæli sem geti skapað óþarfan eða óréttlæt看anlegan ótta við sjúkdóma eða örökstudda vantrú á læknisstarfi.

Skv. 20. gr. siðareglanna má læknir síðan ekki leyfa notkun á nafni sínu, aðstöðu eða lærdómstitli í auglýsingum um lyf, sjúkravörur eða neinn þann varning sem talinn er lækna eða koma í veg fyrir sjúkdóma eða sjúkdómseinkenni. Ummæli um lyf eða sjúkravörur í faglegu sambandi, greinum eða fyrirlestur, teljast ekki til auglýsinga, enda sé þar ekki ágóðavon.

Þessar kröfur til lækna samkvæmt siðareglum þeirra gera það að verkum að mati flutningsmanns að ekki er hætt að læknar séu „keyptir“ með einhverjum hætti, t.d. af lyfjaframleiðendum til að auglýsa vörur þeirra. Lagabreytingin lyti einungis að því að heimila læknum og öðrum heilbrigðisstéttum ásamt heilbrigðisstofnunum að auglýsa starfsemi sína.

Í þessu sambandi má einnig minna á 29. gr. siðareglna lækna þar sem lækni er gert skylt að auðsýna öðrum læknum drengskap og háttvísi jafnt í viðtali sem umtali, ráðum sem gerðum og hann skal forðast að kasta rýrd á þekkingu eða störf annarra lækna. Lækni er ósæmandi að eiga þátt í eða stuðla að ráðstöfunum sem leitt geta til skerðingar á atvinnuöryggi annars læknis. Telji læknir að ástæða sé til íhlotunar vegna brots á siðareglum þessum eða vanhæfni læknis í starfi skal hann snúa sér til landlæknis og stjórnar viðkomandi svæðafélags Læknafélags Íslands. Svipað ákvæði er í siðareglum tannlækna.

Í 17. gr. siðareglna lækna segir að læknir megi auglýsa starfsemi sína að því marki sem landslög leyfa. Siðareglur lækna koma því ekki í veg fyrir auglýsingar lækna þótt þar megi finna takmarkanir á þeim. Við brottfall 17. gr. læknalaga sem hér er lagt til opnast hins vegar fyrir auglýsingar þeirra heilbrigðisstétta sem vísa til læknalaga í sérlögum sínum eða siðareglum.

Séu takmarkanir hins vegar á auglýsingum í siðareglum ákveðinna heilbrigðisstétta, eins og í tilviki Tannlæknafélags Íslands, sem með beinum hætti byggjast á umræddu lagaákvæði sem þarf að fella brott, mælist flutningsmaður til að viðkomandi fagfélag endurskoði þann hluta siðareglanna.

Flutningsmaður vill einnig hvetja fagfélög heilbrigðisstétta til að endurskoða þær siðareglur sem takmarka um of rétt félagsmanna til upplýsingagjafar, tjáningar og auglýsinga til almennings. Þó er alveg sjálfsagt að fagfélög viðkomandi heilbrigðisstétta meti hvort þörf sé á íþyngjandi takmörkunum á þessum rétti félagsmanna sinna með hliðsjón af siðferði og tilhlýðilegri hegðun stéttarinnar. Siðareglur viðkomandi stétta leggja því margs konar skyldur á viðkomandi einstaklinga sem tryggja að auglýsingar séu sem eðlilegastar og sanngjarnastar.

Auglýsingar lögmanna.

Sé litið til regluumhverfis lögmanna til samanburðar kemur í ljós að í lögum um lögmenn, nr. 77/1998, er ekki að finna ákvæði um bann við auglýsingum. Hins vegar kemur fram í 1. mgr. 42. gr. siðareglna Lögmannafélags Íslands að lögmaður megi auglýsa og kynna þjónustu sína svo sem samrýmist góðum lögmannsháttum. Fjallað er um góða lögmannshætti í I. kafla siðareglanna, en þar er fjallað á fremur almennum nótum um að lögmanni beri að efla rétt og hindra órétt, að lögmaður skuli vera óháður í störfum sínum, að lögmanni beri að virða óskir skjólstæðings síns um að ekki sé fjallað um mál hans á opinberum vettvangi o.s.frv.

Í 2. mgr. 42. gr. siðareglna lögmanna kemur auk þess fram að lögmanni sé óheimilt að veita rangar, ófullnægjandi eða villandi upplýsingar í auglýsingum eða með öðrum hætti, svo og að afla sér viðskipta með öðrum aðferðum sem séu sama marki brenndar. Lögmenn hafa því rétt á að auglýsa þjónustu sína og starfsemi bæði samkvæmt lögum og samkvæmt siðareglum Lögmannafélags Íslands sem þeir eru félagskyldir að.

Breytingar á 17. gr. læknalaga um auglýsingar lækna.

Til ná fram markmiðinu um afnám takmarkana á upplýsingagjöf heilbrigðisstétta og heilbrigðisstofnana þarf að huga að nokkrum lagabreytingum.

Í 17. gr. læknalaga, nr. 53/1988, sem yrði að fella brott, segir í 1. mgr. að lækni sé einungis heimilt að auglýsa læknastarfsemi sína með efnislegum og látlausum auglýsingum þegar hann hefur störf eða breyting verður á aðsetri eða viðtalstíma. Lækni er heimilt að auðkenna sig með nafni, sérgrein, aðsetri, síma og viðtalstíma á dyraspjöldum, nafnspjöldum og lyfseðlum.

Skv. 2. mgr. 17. gr. ber læknum og stéttarfélögum þeirra að sporna við því að fjallað sé í auglýsingastíl um lækna og störf þeirra í fjölmiðlum. Á sama hátt ber þeim að vinna á móti því að eftir þeim séu höfð ummæli og viðtöl í fjölmiðlum í auglýsingaskyni. Verði ekki komið í veg fyrir það ber viðkomandi lækni eða stéttarfélagi hans jafnskjótt að leiðrétta það sem kann að vera ofmælt. Öðrum en læknum er bannað að auglýsa starfsemi þeirra eða stuðla að því á annan hátt að sjúklingar leiti til ákveðins eða ákveðinna lækna.

Ákvæði 1. mgr. 17. gr. laganna var breytt með 24. gr. laga nr. 30/2002, um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu. Því voru lagðar til breytingar árið 2002 á læknalögunum þannig að þau leggðu ekki tálmanir við að lækna nýttu sér rafræna þjónustu við beinar eða óbeinar auglýsingar. Þessi lagabreyting var gerð vegna tilskipunar 2000/31/EB frá 8. júní 2000.

Ákvæðið var áður m.a. þannig að lækni var einungis heimilt að auglýsa starfsemi sína með efnislegum og látlausum auglýsingum í blöðum sem birta mátti í hæsta lagi þrisvar sinnum þegar hann hefði störf eða breyting yrði á aðsetri eða viðtalstíma. Markmið breytingarinnar var að ekki skyldi leggja tálmanir við því að lækna nýttu sér rafræna þjónustu við beinar eða óbeinar auglýsingar eins og segir í athugasemdum þess frumvarps. En til að heimila læknum að auglýsa læknastarfsemi sína þyrfti að fella brott 17. gr. læknalaga, nr. 53/1988 eins og áður hefur verið fjallað um.

Breytingar á 23. gr. læknalaga um auglýsingar heilbrigðisstofnana.

Með sömu röksemdum og reifaðar eru hér að framan þyrfti að fella brott 2. mgr. 23. gr. læknalaga, nr. 53/1988, en í ákvæðinu segir að bannaðar séu auglýsingar um sjúkrahús og hvers konar heilbrigðisstofnanir fram yfir nafn og stað. 3. mgr. 23. gr. laganna hljóðar þannig að auglýsingar um lyf, lækningaáhöld, sjúkrahús og heilbrigðisstofnanir eru þó leyfðar í

blöðum og tímaritum sem gefin eru út fyrir heilbrigðisstéttir. Þetta er undantekningarregla frá 2. mgr. sömu lagagreinar. En ef 2. mgr. yrði felld brott væri óþarfi að minnast á sjúkrahús og heilbrigðisstofnanir í undantekningarreglu 3. mgr.

Breytingar á 11. gr. tannlæknalaga.

Eins og áður hefur komið fram gildir hið sama um tannlækna og um lækna þegar kemur að réttinum til auglýsinga. Hins vegar er ekki gengið eins langt í tannlæknalögum og í læknalögum þar sem ekki er óheimilt að stuðla að því að sjúklingur leiti til tiltekins tannlæknis.

Flutningsmaður telur sömu röksemdir vera fyrir afnámi auglýsingabanns tannlækna og fyrir afnámi á auglýsingabanni hjá læknum. Reyndar eru ríkari röksemdir fyrir rétti tannlækna til auglýsinga þar sem gjaldskrá þeirra er frjáls og samkeppni ríkir í þjónustu þeirra. Það eru því ríkir almannahagsmunir að almenningur geti fengið upplýsingar um hvar sé að finna bestu og hagkvæmustu þjónustuna.

Því þarf að huga að breytingum á lögum um tannlækningar, nr. 38/1985. Fella þyrfti brott 11. gr. laganna en þar segir að tannlæknum séu óheimilar hvers konar auglýsingar um starfsemi sína sem tannlækna. Við opnun tannlæknastofu má þó auglýsa það með látlausum auglýsingum. Tannlæknum og stéttarfélagi þeirra ber að vinna gegn því að eftir þeim séu birt ummæli eða samtöl eða um þá ritaðar greinar í blöð eða tímarit í auglýsingaskyni. Verði ekki komið í veg fyrir það ber þeim eða stéttarfélagi þeirra jafnskjótt að leiðrétta það sem ofmælt kann að hafa verið, sbr. 11. gr.

Í 9. gr. laga Tannlæknafélags Íslands er að finna reglu þess efnis að félagið samþykki siðareglur (codex ethicus) fyrir stéttina og er hver félagsmaður skyldur til að fylgja ákvæðum þeirra. Reglan um bann við auglýsingum er svo útfærð nánar í siðareglunum í kafla sem ber yfirskriftina reglur um auglýsingar í handbók félagsins.

Hið sama gildir um lög um tannlækningar og læknalög, þ.e. að þeim var breytt með lögum nr. 30/2002, um rafræn viðskipti, en lögum um tannlækningar var breytt með 25. gr. þeirra. Ákvæðið var m.a. áður þannig að við opnun tannlæknastofu mátti auglýsa það með látlausri auglýsingu í blöðum sem mest mátti birta þrisvar sinnum. Þetta ákvæði var tekið út og bætt var við að við opnun tannlæknastofu mætti þó auglýsa það með látlausum auglýsingum. Þessi lagabreyting var gerð í þeim tilgangi að ekki væru tálmanir við því að tannlækna nýttu sér rafræna þjónustu við beinar eða óbeinar auglýsingar eins og fram kom í athugasemdum frumvarps til laga um rafræn viðskipti.

Ríkt samráð við hagsmunaaðila.

Flutningsmaður leggur ríka áherslu á að við gerð lagafrumvarps hafi heilbrigðisráðherra hafa ríkt samráð við helstu hagsmunaaðila, svo sem Læknafélag Íslands, Tannlæknafélag Íslands, Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga, Félag íslenskra sjúkraþjálfara, Þroskaþjálfafélag Íslands, Sjúkraliðafélag Íslands, Neytendasamtökin og landlækni. Einnig verði leitast við að hafa samráð við aðra sem láta sig þessi mál varða, svo sem samtök sjúklinga og samkeppnisyrivöld.