

Kendelse
i
Opmandssag
(FV 2013.0113)

Praktiserende Lægers Organisation
(advokat Helene Amsinck)

mod

Regionernes Lønnings- og Takstnævn
(advokat Morten Ulrich)

afsagt den 4. februar 2014

1. Indledning

Region Hovedstaden opsagde ved brev af 15. marts 2013 til PLO-Hovedstaden ”overenskomsten vedrørende Lægebetjeningen uden for dagtiden (Overenskomstens paragraffer 42 til 45 vedrørende Lægevagt)” med virkning fra den 31. december 2013. Praktiserende Lægers Organisation (PLO) er af den opfattelse, at Region Hovedstaden ved opsigelsen har handlet i strid med den mellem Regionernes Lønnings- og Takstnævn (RLTN) og PLO indgåede Overenskomst om almen praksis § 43, stk. 4, som indeholder bestemmelser om den proces, der skal iagttages, såfremt en region påtænker at tilrettelægge lægebetjeningen uden for dagtiden på anden måde end den regulering, der fremgår af overenskomstens §§ 44 og 45. RLTN bestrider, at Region Hovedstaden har brudt overenskomsten.

Parternes tvist herom afgøres af undertegnede højesteretsdommer Poul Søgaard, der er udpeget som opmand, jf. overenskomstens §§ 124 og 125.

2. Parternes påstande

Klager, Praktiserende Lægers Organisation, har efter sin endelige påstand påstået RLTN tilpligtet at anerkende, at Region Hovedstadens opsigelse af 15. marts 2013 udgør et overenskomstbrud, og at Region Hovedstaden pålægges en bod af betydelig størrelsesorden.

Indklagede, Regionernes Lønnings- og Takstnævn, har nedlagt påstand om frifindelse.

3. Overenskomsten mv.

I parternes overenskomst 2011 hedder det i afsnittet **Lægevagt** bl.a.:

”§ 42 Vagttidens omfang og opdeling

...

§ 43 Tilrettelæggelse af lægebetjeningen i vagttiden

Stk. 1.

Regionen er ansvarlig for tilrettelæggelsen af lægebetjeningen uden for de alment praktiserende lægers dagarbejdstid.

Stk. 2.

Lægebetjeningen tilrettelægges således, at det sikres at patienter, der har behov for (almen) lægehjælp i vagttiden, på rimelig måde kan få adgang til denne lægehjælp.

Stk. 3.

Tilrettelæggelsen sker samordnet med øvrigt sundhedsmæssigt beredskab uden for dagtiden og i fornødent omfang samordnet med andre regioner.

Stk. 4.

Regionen kan efter drøftelse i samarbejdsudvalget beslutte, at tilrettelæggelsen af lægebetjeningen uden for dagtiden for hele eller dele af regionen finder sted på anden måde end efter §§ 44 og 45. Alment praktiserende lægers deltagelse i sådanne vagtordninger kan ske ved indgåelse af § 2-aftaler herom. Drøftelse og beslutning i henhold til 1. punktum foretages på grundlag af præcis beskrivelse af forslag til tilrettelæggelse af lægebetjeningen uden for dagtiden, herunder med præcis beskrivelse af virkningerne for den overenskomstmæssige lægebetjening uden for dagtiden, og der skal ved tilrettelæggelsen efter 1. punktum sikres en hensigtsmæssig gennemførelse, herunder med fastsættelse af rimelige frister for, hvornår en nyordning kan iværksættes. Såfremt regionen beslutter at tilrettelægge lægebetjeningen på anden måde, kan de alment praktiserende læger inden for samme frist frasige sig ansvaret for lægebetjeningen i vagttiden, jf. i øvrigt §§ 42 til 45.

Stk. 5.

De alment praktiserende læger har ansvaret for lægebetjeningen i vagttiden efter §§ 44 og 45.

§ 44 Lægebetjeningen i vagttiden

Stk. 1.

Til varetagelse af lægebetjeningen uden for dagtiden etablerer de alment praktiserende læger vagtordninger. Regionen træffer efter drøftelse i samarbejdsudvalget beslutning om, på hvilke vilkår vagtordninger kan tilrettelægges af de alment praktiserende læger. Den endelige tilrettelæggelse sker ved aftale mellem regionen og de omfattede læger. Medmindre der ikke er grundlag herfor, etableres vagtordningerne som visitationsvagtordninger, jf. § 45. ...

...

§ 45 Visitation i vagttiden

Stk. 1.

Vagtordninger tilrettelægges for hele eller dele af vagttiden som visitationsvagtordninger, jf. dog § 44, stk. 1, hvor der er mindst 2 læger på vagt, således at en eller flere læger er til rådighed for telefonisk visitation af henvendelser om lægehjælp i det tidsrum, vagtordningen fungerer som visitationsvagtordning. ...

... ”

I overensstemmelse med overenskomstens § 44, stk. 1, og tidligere tilsvarende overenskomstbestemmelser blev der den 20. december 2006 mellem Region Hovedstaden og Praksisudvalget i Hovedstadsregionen indgået aftale vedrørende lægevagtordningen i Hovedstadsregionen. Aftalen indeholder nærmere bestemmelser om de alment praktiserende lægers varetagelse af

lægebetjeningen i vagttiden. Efter aftalens § 21, stk. 1, kan hver af parterne opsige aftalen men mindst 6 måneders varsel til ophør den 1. i en måned.

4. Opsigelsen

Den 5. marts 2013 blev der indgået en politisk aftale mellem fire partier og en løsgænger, som tilsammen repræsenterede et betydeligt flertal af medlemmerne i Regionsrådet for Region Hovedstaden. Af aftalen fremgår bl.a., at partierne er enige om, at der pr. 1. januar 2014 skal skabes et enstrengt akutsystem i hele regionen, og at dette i praksis ville betyde en sammenlægning af akutmodtagelser, akutklinikker og sundhedshuse med lægevagten i regionens regi. Partierne var derfor enige om, at ”*lægevagtordningen hjemtages med virkning fra 1. januar 2014*”.

PLO-Hovedstaden skrev den 10. marts 2013 til Forretningsudvalget for Region Hovedstaden bl.a. følgende:

”PLO-Hovedstaden har erfaret, at forretningsudvalget den 12. marts behandler en indstilling om at hjemtage lægevagtsordningen og etablere et enstrengt akutsystem i regionen fra den 1. januar 2014. Da indstillingen ikke er baseret på en forudgående dialog med de praktiserende læger, som ellers har varetaget vagtlægeordningen i mange år, vil vi med denne henvendelse gerne orientere forretningsudvalget om vore synspunkter.

...

Vi anfægter naturligvis ikke regionsrådets overenskomstbaserede ret til at opsige lægevagtsaftalen med de praktiserende læger og i stedet opbygge sin egen, men vi må gøre opmærksom på, at dette indebærer, at de praktiserende læger ikke længere er forpligtet til at have lægevagter.

Vi undrer os over, at der ikke til forretningsudvalgets møde foreligger et veldokumenteret beslutningsgrundlag. Det fremgår således blot af indstillingen, at forventningen til den nye ordning er, at der vil ske en bedre udnyttelse af de samlede ressourcer på akutområdet, og at kvaliteten af akutbetjeningen af borgerne vil blive forbedret, men forretningsudvalgets beslutningsgrundlag indeholder ingen dokumentation herfor.

Det mest bekymrende ved indstillingen til forretningsudvalget er, at den fremtidige visitation af de akutte henvendelser, som i dag varetages af de praktiserende læger, femover skal varetages af sygeplejersker via akuttelefonen 1813. ...

... ”

Som opfølgning af den politiske aftale indstillede regionens administration til et møde i Regionsrådets forretningsudvalg den 12. marts 2013, ”at aftalen vedrørende lægevagtsordningen efter overenskomsten med PLO opsiges med henblik på etablering af et enstrengt akutsystem i Region Hovedstaden pr. 1. januar 2014”. Forretningsudvalget anbefalede indstillingen, som senere samme dag blev tiltrådt af et flertal i Regionsrådet.

I Region Hovedstadens brev af 15. marts 2013 til PLO-Hovedstaden hedder det:

”Vedrørende overenskomstaftale om Lægevagt.

Regionsrådet i Region Hovedstaden har den 12. marts 2013 besluttet at indføre et enstrengt akutberedskab med virkning fra 1. januar 2014.

Det er regionen bekendt, at PLO-Hovedstaden ikke ønsker, at visitationen til lægevagten foretages af andre end alment praktiserende læger. På den baggrund opsiges overenskomsten vedrørende Lægebetjeningen uden for dagtiden (Overenskomstens paragraffer 42 til 45 vedrørende Lægevagt) med virkning fra 31. december 2013, idet det dog forudsættes at den 31. december 2013 påbegyndte vagt afsluttes 1. januar 2014 kl. 8.00.

Det er hensigten, at regionens borgere ved akut opstået sygdom og behov for hjælp uden for dagtid henvender sig til akuttelefonen 1813 og ved akut eller livstruende sygdom til 112.

Ifølge overenskomstens § 43, stk. 4, skal en sådan ændret tilrettelæggelse af lægebetjeningen uden for dagtiden drøftes i samarbejdsudvalget, hvilket vil ske på det førstkommende møde 11. juni 2013, hvor en beskrivelse af vagtbetjeningen vil blive beskrevet.

Udmeldingen sker på nuværende tidspunkt, da Regionsrådets beslutning bliver offentligt kendt. Regionen ønsker at sikre, at PLO-Hovedstaden er bekendt med de afledte konsekvenser heraf. Desuden ønskes PLO-Hovedstaden givet et rimeligt varsel, før den nye ordning træder i kraft.

Følgende forhold karakteriserer den ændrede tilrettelæggelse af lægebetjeningen uden for dagtiden.

- *Der sker en samordning af sundhedsvæsenets akutberedskab fra 1. januar 2014*
- *Tilrettelæggelsen forudsætter ikke deltagelse af alment praktiserende læger, men Region Hovedstaden er naturligvis meget interesseret i, at praktiserende læger får mulighed for at deltage i arbejdet. Det er derfor håbet, at der kan indgås aftale herom.”*

I anledning af opsigelsen skrev PLO-Hovedstaden den 20. marts 2013 således til Landssamarbejdsudvalget, Danske Regioner:

”Region Hovedstadens opsigelse af Overenskomst om almen praksis vedr. lægebetjeningen uden for dagtiden

PLO-Hovedstaden skal herved klage over Region Hovedstadens adfærd i forbindelse med regionens opsigelse af Overenskomst om almen praksis vedrørende lægebetjeningen uden for dagtiden. Det er PLO-Hovedstadens opfattelse, at regionen ved sin adfærd har begået overenskomstbrud.

...

Opsigelsen er afgivet uden forudgående orientering eller drøftelse i samarbejdsudvalget.

Det fremgår af overenskomst om almen praksis § 43, stk. 4, at regionen, efter drøftelse i samarbejdsudvalget kan beslutte, at tilrettelæggelsen af lægebetjeningen uden for dagtiden for hele eller dele af regionen finder sted på anden måde end efter §§ 44 og 45. Det fremgår endvidere, at ” Drøftelse og beslutning foretages på grundlag af præcis beskrivelse af forslag til tilrettelæggelse af lægebetjeningen uden for dagtiden, herunder med præcis beskrivelse af virkningerne for den overenskomstmæssige lægebetjening uden for dagtiden, og der skal ved tilrettelæggelsen efter 1. punktum sikres en hensigtsmæssig gennemførelse, herunder med fastsættelse af rimelige frister for, hvornår en nyordning kan iværksættes.”

Etableringen af et enstrengt akutberedskab i Region Hovedstaden blev drøftet på et ekstraordinært møde den 22. april 2013 i samarbejdsudvalget for almen praksis. Som bilag til mødet forelå bl.a. et af regionsadministrationen udarbejdet faktanotat af 10. april 2013 med en opgørelse over antal ydere, aktivitet og økonomi vedrørende lægevagtsordningen for perioden fra 2009 til 2012. På mødet udleverede PLO-Hovedstaden et notat af 18. april 2013 med en række detaljerede spørgsmål til regionen om bl.a. bemanningen af 1813, visitation, service-mål, journaloptegnelser, receptudskrivning, dagtid/vagttid, akutmodtagelser og kommunikation med andre regionale lægevagter.

Etableringen af det enstrengede akutsystem blev på ny drøftet på et samarbejdsudvalgsmøde den 11. juni 2013. Af sagsfremstillingen til dette mødepunkt fremgår, at regionens fremtidige organisering i et enstrengt system var under planlægning med henblik på forelæggelse for Regionsrådet i august 2013. Det fremgår videre, at integration af lægevagts opgaver sker via 1813 og hospitalernes akutmodtagelser, akutklinikker og sundhedshuse som beskrevet i et vedlagt notat, samt at ordningen foruden visitation til regionens sundhedstilbud også vil tilgodese behov for hjemmebesøg og receptudskrivelser.

5. Forklaringer

Birgitte Alling Møller, der er formand for PLO-Hovedstaden, har forklaret bl.a., at hun den 5. marts 2013 blev ringet op af en journalist, der havde hørt, at regionen havde planer om en ændring af lægevagten til et enstrengt system, hvor visitationen skulle foretages af sygeplejersker. Hun blev helt overrasket over denne oplysning og tog spørgsmålet op på et samarbejdsudvalgsmøde samme dag. Hun refererede overenskomstens bestemmelser, men fik at vide, at hun skulle tage det roligt, for overenskomsten ville blive overholdt, og en plan ville blive fremlagt på det planlagte samarbejdsudvalgsmøde i juni 2013.

Med brevet af 10. marts 2013 ville hun sikre, at Regionsrådets forretningsudvalg kendte lægernes faglige bekymringer ved en omlægning af lægevagten. Brevet kan ikke tages som udtryk for, at PLO-Hovedstaden frafaldt proceduren i overenskomsten.

Hun opfattede regionens brev af 15. marts 2013 som en opsigelse af den del af overenskomsten, som omfattede lægevagten. Det forbavsede hende, da hun den 5. marts havde fået at vide, at overenskomsten ville blive overholdt. Hun anså opsigelsen for at være en grov overtrædelse af overenskomsten. Lægevagtsaftalen fra 2006 blev ikke opsagt, men ville selvfølgelig bortfalde, når overenskomstens §§ 42-45 blev opsagt.

På det ekstraordinære samarbejdsudvalgsmøde den 22. april 2013 omdelte hun notatet af 18. april 2013 med en række detaljerede spørgsmål i anledning af den af regionen besluttede ændring af lægevagten. Hun ville sikre, at samarbejdsudvalgets medlemmer blev bekendt med de lægefaglige bekymringer, og notatet skulle indgå som PLO-Hovedstadens bidrag til referatet af mødet.

På samarbejdsudvalgsmødet den 11. juni 2013 blev der alene givet en kortfattet redegørelse i overordnede termer om ændringen af lægevagtsordningen. Spørgsmålene i notatet af 18. april 2013 blev drøftet, men ikke besvaret, og er heller ikke blevet besvaret siden.

Det er hendes opfattelse, at en forudgående dialog måske kunne have ført til en løsning på den fremtidige akutordning, som for alle ville have været bedre end regionens model.

Else Hjortsø, der er direktør i Region Hovedstadens Koncern Praksis, har forklaret bl.a., at det enstrengede system betyder, at borgerne har én indgang til lægevagten, nemlig telefon nr. 1813 eller om fornødent 112. Allerede i 2008 var der i samarbejdsudvalget drøftelser om en sådan ordning, som regionen ville arbejde hen imod. PLO-Hovedstaden ønskede at fastholde ledelsen af lægevagtsordningen i stedet for en lægevagt tilknyttet sygehusene.

Hun blev bedt om at kommentere PLO-Hovedstadens brev af 10. marts 2013. Det skete i et notat af 11. marts 2013, som sammen med bl.a. brevet af 10. marts 2013 blev omdelt til medlemmerne af forretningsudvalget på dettes møde den 12. marts 2013.

Opsigelsen af 15. marts 2013 angår overenskomstens rammeaftale om lægevagten og dermed også lægevagtsaftalen fra 2006.

Efter hendes opfattelse blev de spørgsmål, som PLO-Hovedstaden havde stillet i notatet af 18. april 2013 besvaret så godt, som det var muligt, på samarbejdsudvalgsmødet den 22. april 2013. Det var ikke aftalt, at spørgsmålene skulle besvares skriftligt. Det fulgte af oplægget til mødet, at lægevagten efter ændringen ikke blot skulle bemannes med sygeplejersker, men også med ansatte læger.

På mødet den 11. juni 2013 i samarbejdsudvalget redegjorde regionen for, hvor langt man var kommet i arbejdet med tilrettelæggelse af den nye lægevagtsordning.

Hun er af den opfattelse, at regionen i forløbet har fulgt overenskomsten, herunder § 43, stk. 4, som politikerne også var bekendt med.

6. Parternes hovedsynspunkter

Praktiserende Lægers Organisation har gjort gældende, at Region Hovedstaden har gjort sig skyldig i et alvorligt brud på overenskomsten om almen praksis. Regionen undlod at følge overenskomstens detaljerede regler om lægevagtsordningen, jf. §§ 42-45, da regionen ved brev af 15. marts 2013 til PLO-Hovedstaden opsagde ”overenskomsten vedrørende ”Lægebetjeningen uden for dagtiden”. Det bestrides ikke, at regionen har mulighed for at gennemføre en ændret tilrettelæggelse af lægebetjeningen uden for dagtiden, men det følger af overenskomstens § 43, stk. 4, at der skal gennemføres en forudgående drøftelse i samarbejdsudvalget, og at denne drøftelse skal gennemføres på basis af et af regionen udarbejdet oplysnings-

grundlag, som skal have en nærmere fastsat detaljeringsgrad, før en eventuel beslutning kan træffes. Denne procedure blev ikke fulgt, og PLO-Hovedstaden blev således afskåret fra muligheden for at fremkomme med bemærkninger til den påtænkte omlægning af lægevagtbetjeningen og dermed også afskåret fra gennem drøftelse i samarbejdsudvalget at påvirke regionens endelige beslutning.

Opsigelsen af 15. marts 2013 angår efter sin ordlyd overenskomstens §§ 42-45. Det bestrides, at opsigelsen kan forstås som blot en opsigelse af lægevagtsaftalen af 20. december 2006. PLO-Hovedstaden har ikke på noget tidspunkt frafaldet sine overenskomstmæssige rettigheder efter de nævnte bestemmelser, og bemærkningerne i brevet af 10. marts 2013 til Region Hovedstaden kan ikke forstås på den måde. Drøftelserne på samarbejdsudvalgmøderne i april og juni 2013 kan ikke erstatte den manglende drøftelse forud for regionens beslutning om omlægning af lægevagtsbetjeningen, og i øvrigt skete disse drøftelser ikke på et fyldestgørende oplysningsgrundlag.

Regionens overenskomstbrud er alvorligt og bør sanktioneres med en betydelig bod.

Regionernes Lønnings- og Takstnævn har bestridt, at Region Hovedstaden skulle have brudt Overenskomst om almen praksis. Bestemmelsen i § 43, stk. 4, indebærer ikke et forbud mod at opsi lokale aftaler om tilrettelæggelse af lægevagt. Uanset henvisningen i brevet af 15. marts 2013 til overenskomsten §§ 42-45 angår opsigelsen den regionale lægevagtsaftale, som udfylder rammebestemmelserne i overenskomsten. Den enkelte region kan ikke opsi bestemmelser i overenskomsten, hvorimod lægevagtsaftalen indeholder en ubetinget opsigelsesadgang. Forpligtelsen til at høre samarbejdsudvalget indtræder først, når regionen formulerer detailreglerne for den fremtidige lægebetjening uden for dagtiden. En sådan høring er sket på møderne i samarbejdsudvalget den 22. april og den 11. juni 2013. Drøftelserne skete bl.a. på grundlag af det materiale, som regionen havde udarbejdet til mødet den 22. april 2013, og PLO-Hovedstadens detaljerede spørgsmål i brevet af 18. april 2013. I øvrigt bevirkede en ordning, som ikke involverede de praktiserende læger, at der ikke var behov for en så intens høring, som hvis det havde angået en omlægning af arbejdstiden i lægevagtordningen for de praktiserende læger. Dertil kommer, at regionens endelige afgørelse om den fremtidige lægevagtsordning først blev truffet i august 2013, dvs. efter de nævnte møder i samarbejdsudvalget.

RLTN har subsidiært gjort gældende, at en eventuel overtrædelse af reglen i overenskomstens § 43, stk. 4, ikke bør udløse bod. RLTN har herved henvist til, at PLO-Hovedstaden i brevet af 10. marts 2013 udtrykkeligt har anført, at man ikke anfægter regionens overenskomstbase-rede ret til at opsige lægevagtsaftalen med de praktiserende læger og i stedet opbygge sin egen.

7. Opmandens bemærkninger og afgørelse

Overenskomsten om almen praksis er indgået mellem Regionernes Lønnings- og Takstnævn og Praktiserende Lægers Organisation, og opsigelse af overenskomsten eller dele heraf kan alene foretages af disse parter efter de regler, som i overenskomsten er anført herom. Den enkelte region kan således ikke for sit vedkommende opsige dele af overenskomsten. Derimod kan den enkelte region opsige en aftale om lægebetjening uden for dagtiden, som regionen på grundlag af rammebestemmelserne i overenskomstens §§ 42-45 måtte have indgået med de praktiserende læger i regionen. En sådan opsigelse kan være begrundet i et ønske om en ændret tilrettelæggelse af lægebetjeningen uden for dagtiden, og opsigelse kan afgives, uden at der foreligger en detaljeret plan for en ændret tilrettelæggelse. Det kan nemlig ikke af overenskomsten udledes, at en opsigelse af den hidtidige lægevagtsordning først kan afgives efter drøftelse i samarbejdsudvalget. Derimod følger det af overenskomstens § 43, stk. 4, at beslutning om en ændret tilrettelæggelse af lægebetjeningen uden for dagtiden forudsætter forudgående drøftelse i samarbejdsudvalget som nærmere beskrevet i bestemmelsen.

Region Hovedstadens opsigelsesbrev af 15. marts 2013 tog udgangspunkt i, at regionen havde besluttet at indføre et enstrengt akutberedskab, og i regionens kendskab til, at PLO-Hovedstaden ikke ønskede, at visitationen til lægevagten skulle foretages af andre end alment praktiserende læger. Brevet må efter sit indhold forstås som en opsigelse af den lægevagtsordning, som på grundlag af rammerne i overenskomsten var aftalt mellem regionen og PLO-Hovedstaden. Af brevet kan det udledes, at overvejelserne om en ændret tilrettelæggelse af lægevagtsordningen ikke var tilendebragt. Uanset sætningen i brevet om opsigelse af overenskomsten vedrørende lægebetjening uden for dagtiden og henvisningen til overenskomstens §§ 42-45 kan brevet ikke forstås som en opsigelse af disse bestemmelser i overenskomsten. Det bemærkes herved, at Region Hovedstaden ikke havde kompetence til at afgive en sådan opsigelse, og at regionen i brevet tilkendegav, at den ændrede tilrettelæggelse af lægebetjeningen uden for dagtiden efter overenskomstens § 43, stk. 4, skulle drøftes i samarbejdsudvalget, hvilket ville ske på det førstkommande møde den 11. juni 2013, hvor der ville blive givet en beskrivelse af vagtbetjeningen.

Det må efter bevisførelsen lægges til grund, at tilrettelæggelsen af den af Region Hovedstaden ønskede nye lægevagtsordning blev drøftet på samarbejdsudvalgsmøder den 22. april og den 11. juni 2013, og det er ikke godtgjort, at drøftelserne skete på et utilstrækkeligt grundlag. Det må endvidere lægges til grund, at regionens endelige beslutning om tilrettelæggelsen af den nye lægevagtsordning først blev truffet i august 2013.

Da selve opsigelsen af den hidtidige lægevagtsordning som anført ikke krævede forudgående drøftelse i samarbejdsudvalget, og da tilrettelæggelsen af den kommende lægevagtsordning som foreskrevet i overenskomstens § 43, stk. 4, blev drøftet i samarbejdsudvalget, inden Regionsrådet for Region Hovedstaden traf den endelige beslutning om tilrettelæggelsen af ordningen, er det ikke godtgjort, at regionen har brudt overenskomsten.

Efter det anførte tages RLTN's påstand om frifindelse til følge.

Thi bestemmes:

Regionernes Lønnings- og Takstnævn frifindes.

Hver part bærer egne sagsomkostninger og betaler halvdelen af udgiften til opmanden.

København, den 4. februar 2014

Poul Søgaard