

2021-04-23

Juridiska fakultetsnämnden

Socialdepartementet
Enheten för folkhälsa och sjukvård
S2021/02048

Remiss:**Statlig ersättning för personskada orsakad av vaccin mot sjukdomen covid-19**
(utkast till lagrådsremiss)

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet överlämnar svar på utkast till lagrådsremiss avseende Statlig ersättning för personskada orsakad av vaccin mot sjukdomen covid-19.

Övergripande om lagförslaget

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet ställer sig positiv till den föreslagna lagstiftningen och lämnar följande synpunkter på förslaget.

Syftet med lagen är att tillförsäkra den som drabbas av personskada orsakad av vaccin mot sjukdomen covid-19 en ersättning som är likvärdig annan ersättning för godkända skador som orsakas av läkemedel. Förslaget innebär att den som drabbas av sådan skada – med vissa begränsningar – kan få ersättning på skadeståndsnivå, dvs. motsvarande full ersättning. Juridiska fakultetsnämnden delar uppfattningen att det sett till den rådande pandemin och vikten av att vaccinering sker bör finnas möjlighet till ersättning om en enskild drabbas av personskada till följd av sådan vaccination. En osäkerhet kring vilket skydd som gäller vid skador orsakade av vaccin mot sjukdomen covid-19 kan bidra till att färre vaccinerar sig. I enlighet med förslaget är det av vikt att rätten till ersättning omfattar även dem som vaccinerats innan lagens ikraftträdande.

Administration och överprövning av rätten till ersättning

Ärenden om statlig ersättning för skada orsakad av vaccin mot sjukdomen covid-19 ska enligt förslaget handläggas av Kammarkollegiet, 10 § lagförslaget. Juridiska fakultetsnämnden delar uppfattningen att det är väsentligt att den föreslagna ersättningen administreras på ett för den enskilde enkelt och billigt sätt om rätten till ersättning ska fylla sin funktion. Kammarkollegiet har stor erfarenhet av administration av personskadeersättning och det är därför lämpligt att ge myndigheten uppdraget att handlägga eventuella skador. Som framgår av förslaget rör det sig om en offentlighetsrättslig förmån beräknad utifrån skadeståndsrättsliga regler, se 5 kap. 1–5 §§ och 6 kap. 3 §

Juridiska fakultetsnämnden

skadeståndslagen (1972:207). Ersättningen bär på så sätt drag av såväl offentligrätt som civilrätt.

Förslaget innebär att viss administrativ samordning sker mellan beslutsmyndigheten och Läkemedelsförsäkringen. Det kan innebära vissa komplikationer, men Juridiska fakultetsnämnden delar den bedömning som gjorts i förslaget.

Som regel överklagas ärenden om förmåner av olika slag till domstol. Istället föreslås Kammarkollegiets beslut om aktuell ersättning kunna överklagas till Statens skaderegleringsnämnd, 12 § lagförslaget. Samma förfarande används vid överprövning av ärenden enligt lagen (2016:417) om statlig ersättning till personer som insjuknat i narkolepsi efter pandemivaccinering. Juridiska fakultetsnämnden delar uppfattningen att överklagande bör ske i särskild ordning i syfte att tillhandahålla en för den enskilde enkel och billig möjlighet till överprövning. Statens skaderegleringsnämnd har också särskild kompetens på området.

I 11 § förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten föreskrivs att den handläggande myndigheten i ett ärende om reglering av personskada ska begära yttrande från Statens skaderegleringsnämnd rörande vissa frågor. Det rör sig bl.a. om ersättning vid inkomstförlust och ideell skada samt omprövning (se punkterna 1–4 i 11 § i förordningen). Om så sker i aktuella ärenden kommer Statens skaderegleringsnämnd att uttala sig vid själva handläggningen av ärenden och senare även fungera som överprövningsinstans. Juridiska fakultetsnämnden ställer sig något tveksam till om en sådan ordning uppfyller kraven om självständig överprövning enligt Europakonventionens artikel 6 om rättvis rättegång. Det är väsentligt att den ersättningsberättigade får möjlighet till en oberoende överprövning av ett eventuellt avslag på en begäran om ersättning.

Någon rätt till ersättning för ombudskostnader föreslås inte, se utkast till lagrådsremiss bl.a. s. 28 och 30. Det är också i linje med vad som normalt gäller avseende andra former av statliga förmåner. Frågan sammanhänger med möjligheterna att erhålla rättsskydd enligt hemförsäkringen. Rättsskyddet omfattar normalt inte tvister avseende offentligrättsliga förmåner, men däremot skadeståndsrättsliga anspråk. I vilken utsträckning som försäkringsbolagen kan erbjuda rättsskydd enligt hemförsäkringen i eventuella tvister om ersättning enligt den aktuella lagstiftningen är en fråga som ligger utanför lagstiftningsärendet. Juridiska fakultetsnämnden noterar att ersättning för personskador, kanske i form av livslång kompensation, regelmässigt omfattar komplexa frågor rörande medicinska, ekonomiska och juridiska bedömningar. Myndigheten har i ärenden av detta slag en utredningsskyldighet och det är väsentligt att understryka vikten av ett sådant utredningsansvar mot bakgrund av att ombudskostnader inte betalas. Utredningen kan t.ex. gälla forskningsläget om biverkningar av vaccin mot sjukdomen covid-19 samt svårbedömda sambandsfrågor utifrån förhållanden på den enskildes sida.

Frågor som har samband med skaderegleringen

Enligt förslaget föreslås ett beviskrav om övervägande sannolikhet för att personskada har orsakats av vaccinet, 4 § lagförslaget. Det är samma beviskrav som gäller enligt Läkemedelsförsäkringen och för övrigt samma eller motsvarande beviskrav som gäller inom andra delar av personskaderätten (jfr patientskador och arbetsskador). Juridiska

fakultetsnämnden instämmer i att ett sådant beviskrav bör gälla. Ett gemensamt beviskrav mellan olika ersättningsordningar underlättar skaderegleringen.

Reglering av en personskada omfattar en rad olika bevisfrågor. Sammanfattningsvis handlar det om att visa på såväl skada som orsak och följdverkningar samt olika samband däremellan. Kort kan kedjan beskrivas som orsak/orsaker – samband – personskada – samband – följd effekt/följdeffecker. Vart och ett av dessa rekvisit bör kopplas till ett beviskrav. Frågan är mycket styvmoderligt behandlad inom personskaderätten i sin helhet. Eftersom samma omständigheter kan aktualiseras inom olika delar av prövningen är det rimligt att samma beviskrav bör gälla för skadebedömningen i sin helhet. T.ex. kan den skadades fysiska och psykiska funktionsnedsättning ha betydelse för såväl bedömningen av men-ersättning som för bedömningen av inkomstförmågan. Eftersom det enligt den aktuella lagen är fråga om en offentligrättslig förmån som utges enligt skadeståndslagens regler är det väsentligt att beviskraven tydliggörs för att undvika oklarhet om ifall lagstiftningen i olika delar följer offentligrättsliga eller civilrättsliga bevisregler. Juridiska fakultetsnämnden föreslår att ett beviskrav om övervägande sannolikhet ska gälla för samtliga delar av skadebedömningen på sätt som beskrivits ovan. Det finns goda motiv för att tillämpa samma synsätt inom personskaderätten som helhet.

I enlighet med lagförslaget ska Läkemedelsförsäkringen och Kammarkollegiet göra vissa initiala sambandsbedömningar av om en skada anses orsakad av vaccin mot sjukdomen covid-19. Juridiska fakultetsnämnden noterar att det som här avses är sambandsbedömningen mellan vaccinet (orsaken) och den initiala personskadan, den s.k. ansvarssidan, men däremot inte skadans vidare följder för den enskilde (skadans effekter, omfattning och varaktighet), se utkast till lagrådsremiss s. 25 f.

Som regel har tidsmässiga samband stor betydelse vid sambandsbedömningen av läkemedelsskador. Av såväl naturliga skäl som av tradition får läkarjournaler som regel stor betydelse som bevismedel. Juridiska fakultetsnämnden noterar att läkarjournaler kan ha olika betydelse i förhållande till olika grupper av individer. T.ex. är det inte alltid som små barn ger uttryck för förändringar i hälsoläget på ett sådant sätt att det leder till direkta läkarkontakter. På samma sätt kan även äldre personer som bor eller vårdas på olika inrättningar ha minskad förmåga till sådan kommunikation. Benägenheten till läkarkontakt kan för övrigt variera från person till person. Det bör därför beaktas att även andra uppgifter och annan typ av information kan behöva värderas inom ramen för skaderegleringen. Generellt gäller principerna om fri bevisföring och fri bevisvärdering.

I förslaget understryks att Kammarkollegiet i egenskap av beslutande myndighet ska göra en självständig prövning, se utkast till lagrådsremiss bl.a. s. 20 och 26 ff. För den händelse forskningsläget kring eventuella biverkningar av vaccin mot sjukdomen covid-19 är oklart kan det leda till att skilda bedömningar görs vid administrationen av enskilda ersättningsanspråk inom Läkemedelsförsäkringen och myndigheten. Rättspraxis kring tolkningen av vad som utgör rimliga och förväntade biverkningar och som får tålas kan också komma att skilja sig något åt mellan administratörerna (se 5 § lagförslaget), liksom sambandsbedömningen i det enskilda fallet. Juridiska fakultetsnämnden ser det som väsentligt att lika fall behandlas lika på så sätt att de som eventuellt drabbats av skada till följd av vaccinering mot sjukdomen covid-19 i praktiken erhåller likvärdiga möjligheter till ersättning oavsett var handläggningen tar sin början. Lagförslaget synes utgå från samma synsätt, se utkast till lagrådsremiss särskilt s. 27 f.

För rätten till omprövning på grund av ändrade förhållanden föreslås en preskriptionsregel om tre år (i tillägg till preskriptionsregeln om tio år), se 7 § lagförslaget. Lagstiftningen föreslås här följa Läkemedelsförsäkringen (för skadeståndsrätten gäller i motsvarande situationer en regel om tio-årig preskription och inom socialförsäkringen gäller något andra regler). För den som erhåller en skadeståndslivränta i relativt ung ålder kommer i regel alltid en rätt till omprövning att aktualiseras. Detta som följd av att den årliga uppräkningsindexen av skadeståndslivräntor utgår från prisindex (genom att vara kopplad till prisbasbeloppet) och inte löneindex (jfr NJA 2008 s. 1217 I). Över tid kan det röra sig om betydande belopp. Det är ytterst tveksamt om den enskilde känner till och förstår innebörden av rätten till omprövning enligt 5 kap. 5 § skadeståndslagen. För att undvika rättsförluster finns det möjlighet för den beslutande myndigheten att särskilt informera om rätten till och innebörden av omprövningsinstitutet i samband med den initiala skaderegleringen. Juridiska fakultetsnämnden föreslår att en regel om att sådan information ska lämnas övervägs – inte bara för aktuell ersättning, utan även för annan skadeståndsrättslig ersättning som staten genom Kammarkollegiet hanterar.

Omprövningsinstitutet var ursprungligen tänkt som en säkerhetsventil för de fall där skadeståndet över tid kommit att bli alldeles för lågt. Med stöd av den skadeståndsrättsliga grundprincipen om full ersättning har man i rättspraxis även beaktat löneförändringar inom ramen för omprövningsrätten (se särskilt NJA 2008 s. 1217 I). Eftersom lönerna under lång tid stigit mer än inflationen har omprövning kommit att aktualiseras i betydligt fler fall än som ursprungligen var tänkt. De skadade som inte begär omprövning får inte del av den allmänna välfärdsökningen i samhället. Ändras reglerna för värdesäkring av skadeståndslivräntor på ett sådant sätt att även den allmänna löneökningen räknas in kommer behovet av omprövning att minska väsentligt och omprövningsinstitutet återfå sin prägel av undantagsregel. Det är upp till lagstiftaren att värdera behovet av en sådan regeländring, men den frågan ligger utanför det nuvarande lagstiftningsärendet.

Den föreslagna ersättningen beräknas enligt 5 kap. 1–5 §§ och 6 kap. 3 § skadeståndslagen, men innehåller i tillägg vissa beloppsbegränsningar. ”Ersättning, inklusive värdet av en utfästelse om framtida ersättning för inkomstförlust, får inte överstiga 10 miljoner kronor”, 11 § lagförslaget. Skadas en ung person kan livräntekostnaderna över åren komma att överstiga detta belopp. Eftersom förutsättningarna för sjuk- och aktivitetsersättning skiljer sig från förutsättningarna för skadeståndslivränta finns det även fall där livräntan ensam måste täcka hela inkomstförlusten. I de situationerna kommer den ersättningsberättigade tidigare än annars att nå beloppstaket. I författningskommentaren till lagförslaget anges att taket om 10 miljoner kronor i praktiken kan komma att överskridas om den skadade når en hög ålder eller den framtida inflationstakten är betydande. ”I dessa fall utbetalas ersättningen trots att det individuella ersättningstaket överskrids”, utkast till lagrådsremiss s. 60. Lagtexten och författningskommentaren säger innehållsmässigt olika saker. Juridiska fakultetsnämnden tolkar förslaget så att beloppsbegränsningen om 10 miljoner kronor inte är tänkt att hindra att fastställda livräntor över tid betalas till fullt belopp. Det är naturligtvis av stor vikt att de försörjningsekonomiska effekterna är tryggade för den enskilde. Det är önskvärt att det tilltänkta rättsläget inte står i strid med den språkliga utformningen av lagtexten. En möjlighet är att lägga till en mening i paragrafen med innebörd att fastställda livräntor alltid ska utges till fullt belopp, eventuellt även med

beaktande av rätten till omprövning. Än lämpligare är kanske att formulera om lagtexten i denna del.

Yttrandet har beslutats av dekanus, professor Jessika van der Sluijs. Yttrandet har beretts av universitetslektor och docent Mia Carlsson. Föredragande har varit fakultetskanslichef Catharina Sitte Durling.



Jessika van der Sluijs

Catharina Sitte Durling