



REGERINGSKANSLIET

Promemoria

2004-10-25

S2001/10752/HS

S2003/5617/HS

Socialdepartementet

Enheten för hälso- och sjukvård

Hans Hagelin

Ämnessakkunnig

Telefon 08-405 34 33

E-post hans.hagelin@social.ministry.se

Ersättning till de neurosedynskadade i Sverige

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås en lag som innebär att ersättning som enligt regeringsbeslut utbetalas till de neurosedynskadade i Sverige inte skall beaktas vid beräkning av vissa inkomstprövade socialförsäkringsförmåner och inkomstprövade kommunala bidrag och avgifter.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2005.

I övrigt görs bedömningen att ytterligare lagstiftningsåtgärder inte behöver vidtas för att regeringen skall kunna utbetala ersättning till de neurosedynskadade.

Lagförslag

Förslag till lag om beräkning av neurosedynskadades inkomstprövade socialförsäkringsförmåner och inkomstprövade kommunala bidrag och avgifter i vissa fall

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I denna lag finns särskilda bestämmelser för beräkning av neurosedynskadades inkomstprövade socialförsäkringsförmåner och inkomstprövade kommunala bidrag och avgifter i vissa fall.

2 § För den som enligt regeringsbeslut fått ersättning för fosterskador som antas orsakade av de i Sverige sålda läkemedlen Neurosedyn eller Noxodyn skall tillgångar uppgående till ett belopp om femhundratusen (500 000) kr anses som förmögenhet och inte beaktas vid tillämpningen av

1. 16 § lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl.,
2. 4 kap. 1 § och 8 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453),
3. 26 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd,
4. 5 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag,
5. 19 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, samt
6. 26 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

3 § Anmälan enligt 24 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag skall inte göras på grund av ersättning som avses i 2 §.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2005.

Inledning

I denna promemoria avses med neurosedynskadade de personer som drabbats av fosterskador orsakade av de under åren 1959-1961 i Sverige försålda läkemedlen Neurosedyn och Noxodyn. Den verksamma substansen i dessa läkemedel var ämnet talidomid.

Representanter för de neurosedynskadade har i en skrivelse som inkom till Regeringskansliet den 28 november 2001, begärt att staten till var och en av de 98 neurosedynskadade i Sverige skall utge ersättning med 3 622 kr per månad. Summan motsvarar den ersättning som AstraZeneca AB (Astra) varje månad betalar ut till de neurosedynskadade i enlighet med en förlikning mellan parterna. Som grund för sin begäran har föreningen i huvudsak anført att statens hantering vid godkännande av läkemedlet Neurosedyn varit bristfällig samt att det inte gjordes några kliniska prövningar eller djurförsök innan läkemedlet godkändes.

Med anledning av ovan nämnda skrivelse beslutade regeringen den 24 oktober 2002 att uppdra åt Justitiekanslern att granska berörda myndigheters handläggning av neurosedynkatastrofen. Uppdraget redovisades genom ett utlåtande som Justitiekanslern överlämnade till regeringen den 30 april 2003. I utlåtandet förordade Justitiekanslern att staten ex gratia till var och en av de nu levande neurosedynskadade i Sverige engångsvis skall utge 250 000 kr, att ersättningen skall vara fri från skatt och inte påverka övriga sociala förmåner. I budgetpropositionen för 2004 (prop. 2003/04:1, utgiftsområde 9) meddelade regeringen sin avsikt att i huvudsak följa Justitiekanslerns förslag. Medel avsattes för utbetalning av ersättningen (utgiftsområde 9, anslag 13:9 Ersättning till talidomidskadade i vissa fall). Regeringen har även i budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1, utgiftsområde 9, anslag 13:9 Ersättning till talidomidskadade i vissa fall m.m.) redogjort för sina avsikter avseende ersättning till de neurosedynskadade. Regeringens utgångspunkt är att ett belopp om 500 000 kr av de flesta neurosedynskadade bör kunna godtas som en rimlig ersättning från statens sida.

Justitiekanslerns utlåtande bifogas denna promemoria.

Hur ersättningen beslutas

Bedömning: Regeringen bör besluta om ersättningen till de neurosedynskadade i Sverige.

Skälen för bedömningen: Enligt Justitiekanslerns bedömning kan staten inte anses skadeståndsansvarig för de berörda myndigheternas agerande vid tiden för neurosedynkatastrofen. Justitiekanslern har dock föreslagit att staten, även utan att det finns någon skyldighet till det, av billighets-

skäl (ex gratia) skall utge en engångsersättning till var och en av de nu levande neurosedynskadade i Sverige.

Under åren 1959-1963 föddes, enligt tillgängliga uppgifter, ca 150 barn i Sverige vars skador bedömts orsakade av läkemedlen Neurosedyn eller Noxodyn. Uppgifterna grundar sig på de medicinska utredningar som genomfördes av den numera avlidne professorn i pediatrik, Jan Winberg. Jan Winberg var en av landets främsta experter på neurosedynskador.

I dag lever ca. 100 personer vars skador redan bedömts vara orsakade av Neurosedyn eller Noxodyn. De skadade erhåller ersättning på grund av det förlikningsavtal som representanter för de neurosedynskadade träffade med Astra den 5 november 1969 (i fortsättningen kallat förlikningsavtalet). Ersättningen omfattar även personer som inte var kärande i målet mot Astra.

Rätt till ersättning enligt förlikningsavtalet har den vars fosterskador antas vara orsakade av läkemedlen Neurosedyn eller Noxodyn. Förlikningsavtalets krav på orsakssamband mellan en fosterskada och nämnda läkemedel är således lågt ställt. Astra har enligt egna uppgifter inte företagit någon självständig prövning av om en fosterskada skall antas vara orsakad av läkemedlen, utan företaget har godtagit de bedömningar som Jan Winberg gjort.

Även om flertalet misstänkta fall av neurosedynskador i Sverige redan undersökts, förekommer fall som inte tidigare utretts. Vid det kunskapscenter (Ex-Center) på riksnivå för barn och vuxna med multipla extremitetsskador som finns vid Röda Korsets Sjukhus i Stockholm, pågår för närvarande utredningar av ca 50 misstänkta fall av neurosedynskador. De medicinska utredningarna leds av chefsläkaren Peter Köhler som är expert på talidomidskador. Utredningarna bedöms vara slutförda i slutet av år 2004. De personer vars fosterskador kan antas orsakade av Neurosedyn eller Noxodyn kommer också att omfattas av den ersättning som utbetalas enligt förlikningsavtalet.

Regeringen bör följa Justitiekanslerns rekommendation att betala ersättningen till de neurosedynskadade.

Skattefrågor

Bedömning. Ersättningen till de neurosedynskadade bör ur ett beskattningssperspektiv behandlas på ett sätt som överensstämmer med andra likartade ersättningar som regeringen tidigare beslutat. Någon lagstiftningsåtgärd behöver därför inte vidtas.

Skälen för bedömningen: Justitiekanslern har föreslagit att ersättningen till de neurosedynskadade skall vara skattefri. Enligt 1 kap. 3 § inkomst-

skattelagen (1999:1229) skall fysiska personer betala kommunal och statlig inkomstskatt på inkomster i inkomstslaget tjänst. En grundläggande förutsättning för att en inkomst skall beskattas i inkomstslaget tjänst är dock att inkomsten ifråga har sitt ursprung i någon form av inkomstgivande verksamhet.

Syftet med den aktuella engångsersättningen är att ge de neurosedynskadade upprättelse och viss kompensation för lidande. Ersättningen utgör inte till någon del kompensation för skador av ekonomisk natur och kan inte anses härröra från någon inkomstgivande verksamhet av vare sig tillfällig eller varaktig natur.

Ersättningen torde i beskattningssammanhang snarast motsvara ett ideellt skadestånd, för vilket skatteplikt enligt skatterättsliga principer inte föreligger.

Ersättningen till de neurosedynskadade bör ur ett beskattningsperspektiv behandlas på ett sätt som överensstämmer med andra likartade ersättningar som regeringen tidigare beslutat, dvs. beloppet skall inte inkomstbeskattas. Några särskilda regler behövs således inte.

Sociala förmåner, kommunala bidrag och avgifter

Förslag: Bestämmelser om att den ersättning som enligt regeringsbeslut ex gratia utbetalas till de neurosedynskadade i Sverige inte skall beaktas vid beräkningen av vissa inkomstprövade socialförsäkringsförmåner och inkomstprövade kommunala bidrag och avgifter, bör föras in i en ny lag.

Skälen för förslaget: Vid beräkning av vissa inkomstprövade socialförsäkringsförmåner och kommunala bidrag och avgifter läggs förmögenhet till den förmånsgrundande inkomsten och kan därigenom påverka storleken på förmånerna eller avgifterna. Enligt Justitiekanslerns förslag bör ersättningen till de neurosedynskadade inte påverka deras sociala förmåner.

Det finns redan idag exempel på ersättningar som undantagits vid inkomstberäkning av socialförsäkringsförmåner och kommunala bidrag och avgifter. Enligt lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall skall de tvångssteriliserades ersättning från staten undantas vid tillämpningen av vissa bestämmelser om bidragsgrundande inkomstberäkning. Detta undantag ansågs rimligt bl.a. med hänsyn till den speciella livssituation de ifrågavarande personerna befann sig i (se propositionen Ändring i lagen om ersättning till steriliserade i vissa fall, m.m. [prop. 1998/99:139]). Ett ytterligare exempel finns i lagen (1993:737) om bostadsbidrag, där ersättningar som tillerkänns barn med anledning av kroppsskada eller kränkning inte skall påverka familjens förmögenhet vid

beräkningen av bostadsbidrag (se propositionen Barns förmögenhet vid beräkning av bostadsbidrag [prop. 2002/03:33]).

En ersättning till de neurosedynskadade kommer att beröra en till antalet högst begränsad personkrets. Något underlag för att mer exakt bedöma vilka socialförsäkringsförmåner kommunala bidrag och avgifter som i de neurosedynskadades fall kommer att påverkas av en ersättning från regeringen finns inte. När det gäller frågan vilka socialförsäkringsförmåner som ersättningen kan komma att påverka, görs dock bedömningen att ersättningen kan påverka inkomstberäkning vid tillämpningen av bestämmelser om försörjningsstöd (socialbidrag), bostadsbidrag, bostadstillägg till pensionärer och särskilt bostadstillägg till pensionärer (BTP och SBTP), underhållsstöd, äldreförsörjningsstöd samt bilstöd till handikappade.

Försörjningsstöd enligt 4 kap 1 § socialtjänstlagen (2001:453) lämnas av socialnämnden till den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt. Bistånden skall tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Vid bedömningen av om bistånd skall lämnas beaktas bl.a. sökandens ekonomiska tillgångar.

Bostadsbidrag lämnas enligt 1 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag till barnfamiljer med hemmavarande barn i form av bidrag för bostadskostnaden och ett särskilt bidrag för antalet hemmavarande barn. Bostadsbidraget är behovsprövat. Vid inkomstprövningen tas, enligt 5 §, hänsyn till familjens samlade förmögenhet. Tillägg till den bidragsgrundande inkomsten skall göras med 15 procent av den del av familjens sammanlagda förmögenhet som överstiger 100 000 kr.

Bostadstillägg till pensionärer och särskilt bostadstillägg till pensionärer skiljer sig i förhållande till bostadsbidrag genom att de är individinriktade bostadsstöd av grundskyddskaraktär medan bostadsbidrag är ett hushållsinriktat bostadsstöd av högkostnadsskyddskaraktär (se propositionen Reformerade regler för bostadstillägg till pensionärer m.fl. [prop. 2000/01:140] s. 26 och 30 f). Förmånerna är behovsprövade och i huvudsak gäller samma inkomstprövningsregler för de två bostadstilläggen. Tillägg till den bidragsgrundande inkomsten skall enligt 16 och 17 §§ lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl. göras med 15 procent av den sammanlagda förmögenhet som överstiger 100 000 kr för ensamstående och 200 000 kr för makar.

Underhållsstöd lämnas enligt lagen (1996:1030) om underhållsstöd med 1 173 kr per barn och månad till den förälder som barnen bor hos och syftar bl.a. till att barn skall garanteras en rimlig ekonomisk standard. Den bidragsskyldige föräldern skall – utom vid utfyllnadsbidrag – betala tillbaka underhållsstödet till staten. Enligt 26 § andra punkten lagen om underhållsstöd skall, vid beräkning av den återbetalningsgrundande in-

komsten, ett belopp motsvarande en procent av den del av den bidrags-skyldiges skattepliktiga förmögenhet som överstiger 1 500 000 kr läggs till inkomsten.

Äldreförsörjningsstöd enligt lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd garanterar alla som fyllt 65 år och som bor i Sverige en viss skälig levnadsnivå. Stödet är helt behovsprövat och förmögenheten beaktas vid inkomstberäkningen. Reglerna för beräkning av förmögenhet och förmögenhetens betydelse för inkomstens storlek överensstämmer med vad som gäller för bostadstillägg till pensionärer. Enligt 7 § lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd skall den stödberättigades inkomster beräknas enligt 21 § första stycket lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m. fl. Detta innebär bl.a. att 16 § i sistnämnda lag skall tillämpas vid inkomstberäkning som avser äldreförsörjningsstöd.

Även vid inkomstprövning för bilstöd i form av anskaffningsbidrag enligt förordningen (1988:890) om bilstöd till handikappade tillämpas bl.a. 16 § lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl.

Genom att ersättningsbeloppet till de neurosedynskadade undantas vid tillämpningen av 16 § lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m. fl. i den nu föreslagna lagen kommer ersättningen inte heller att påverka inkomstprövning som avser bilstöd eller äldreförsörjningsstöd.

De kommunala bidrag och avgifter som kan komma att påverkas för den som är ersättningsberättigad är avgifter enligt 26 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), avgifter inom ramen för lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och avgifter enligt 8 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).

De kommunala avgifterna kan komma att höjas för de neurosedynskadade som får ersättningen. Kommunerna har stora friheter att själva bestämma nivån på avgifter för bl.a. bostäder för funktionshindrade. Enda begränsningen i lag är att avgifterna inte får överstiga kommunens självkostnader samt att den enskilde får behålla tillräckliga medel för sina personliga behov. Avgifter för hemtjänst och dagverksamhet enligt 8 kap. 2 § socialtjänstlagen får dock, tillsammans med avgifter som avses i 26 § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), per månad uppgå till högst en tolfedel av 0,48 gånger prisbasbeloppet. Avgifter för bostad i särskilt boende får per månad uppgå till högst en tolfedel av 0,50 gånger prisbasbeloppet. Den enskildes avgifter får inte uppgå till ett så stort belopp att den enskilde inte förbehålls tillräckliga medel för sina personliga behov och andra normala levnadskostnader.

För att undvika att ersättningen till de neurosedynskadade påverkar inkomstberäkningen av ovan redovisade sociala förmåner, kommunala bidrag och avgifter krävs en lagreglering. Nödvändiga bestämmelser bör föras in i en ny lag.

Av det ovan anförda följer sammanfattningsvis att den nya lagen bör omfatta alla ovan redovisade sociala förmåner, kommunala bidrag och avgifter.

Lagförslaget innebär, i likhet med vad som gäller den ersättning som enligt lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall utgått till de tvångssteriliserade, att ett belopp som motsvarar den ersättning som de neurosedynskadade erhåller från regeringen kommer att undantas vid de förmögensrelaterade beräkningar som anges i lagen under de skadades livstid oavsett om pengarna från regeringen faktiskt finns kvar eller inte. Vidare bör framhållas att eventuell avkastning på ersättningsbeloppet inte är undantagen vid beräkningen av förmåner, bidrag och avgifter.