



Juridisk Publikation

STOCKHOLM - UPPSALA - LUND - GÖTEBORG - UMEÅ

Mårten Schultz
Ersättning och terroristbrott

Särtryck ur häfte 2/2022

Nummer 2/2022

ERSÄTTNING OCH TERRORISTBROTT¹

Av Mårten Schultz²

Det finns vissa aspekter av terroristbrott som gör dem speciella ur ersättningsrättslig synvinkel. En aspekt är hur brotten är konstruerade. En annan är att dessa brott kan drabba väldigt många personer. En tredje är att de ofta betraktas som samhällsproblem på ett sätt som "vanliga" brott sällan gör. Detta leder till frågor om vem som ansvarar, ansvarets utsträckning och hur rättsordningen konstruerar ersättningslösningar till de som skadas till följd av terroristbrott. I denna artikel, som bygger på ett anförande vid Nordiska Juristmötet i Reykjavik 2022, diskuteras dessa frågor.

INLEDNING

Strax innan klockan tre, eftermiddagen den 7 april 2017, publicerades de första uppgifterna om en trafikolycka i sociala medier. På Twitter berättade någon om hur människor skadats allvarligt utanför fönstret till hans arbetsplats. Berättelserna blev fler och därefter spreds uppgifter även i traditionella medier. Det stod snart klart att Stockholm utsatts för ett terrorattentat.

Gärningsmannen hade stulit en lastbil som ägdes av ett bryggeri. Han hade därefter framfört lastbilen i hög fart på Drottninggatan, en gågata där många människor ofta rör sig. Efter en vansinnesfärd kraschade lastbilen in i ett varuhus. Gärningsmannen försökte då antända en spränganordning men misslyckades. Fem personer dödades. Gärningsmannen flydde men greps senare på kvällen.

I rättegången mot terroristen prövades både straffrättsliga och skadeståndsrättsliga ansvarsfrågor. Det regelverk som användes i straffsaken har i hög grad sin grund i internationella överenskommelser.³ När det gäller skadeståndsrätten

¹ Artikeln vilar på det anförande jag skrev för Nordiska Juristmötet i Reykjavik 2022. Jag har lagt till några referenser men texten ska läsas som just ett anförande och inte som en rättsvetenskaplig uppsats.

² Professor vid Juridiska fakulteten, Stockholms universitet.

³ Lagstiftningen har nyligen ändrats. Den 1 juli 2022 trädde en sammanhållen terroristlagstiftning i kraft, terroristbrottslagen (2022:666). Den ersatte flera lagar som tidigare reglerade olika aspekter av terrorismbrottslighet: lag (2003:148) om straff för terroristbrott, lag (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, som syftar till att genomföra olika internationella överenskommelser (1 §) vilket även gäller för lag (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet och lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (se för sammanfattning av bakgrunden prop. 2016/17:173, s. 1 f.). Se för den europarättsliga bakgrunden Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om

saknas däremot gemensamma, internationella normer.⁴ Även om det finns en gemensam bakgrund för de nordiska skadeståndsrättsliga lagstiftningarna är skillnaderna betydande mellan våra skadeståndssystem i såväl metodologiskt som materiellt hänseende. Det finns dock fortfarande mycket som förenar våra rättsordningar, vilket nyligen betonats i en introduktionsbok till skadeståndsrätten med ett uttalat nordiskt perspektiv.⁵ Mina iakttagelser kring skadestånd och terroristbrott kommer primärt vara hämtade från svensk rätt, men flera av de frågor som ska behandlas har relevans även i övriga Norden.⁶

Framställningsmässigt kommer jag att sträva efter att fånga in några principiella frågor som kan vara av gemensamt intresse för nordiska jurister, även om jag kommer att använda en del svenska exempel. Fokus ligger på hur skadeståndsrättens verktyg för bedömningar av anspråk kan användas i samband med ansvarsbedömningar rörande terrorattentat. Slutligen kommer jag att fokusera på just terroristbrott, men argumentationen kan i delar föras över även på annan brottslighet som hänger samman med terrorism, finansiering av terrorism.

bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF. Se avseende det tidigare regelverket, som fortfarande har relevans i flera avseenden, Iain Cameron och Anna Jonsson Cornell, *Terroristbrott – en överblick*, SvJT 2017, s. 709 ff.

⁴ Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) har i och för sig haft inverkan på de nordiska skadeståndsrättsystemen men det är bara Sverige som har infört en lagregel om att konventionsöverträdelse medför en rätt till skadestånd, se 3 kap. 4 § skadeståndslagen (1972:207). Ämnet togs upp på Nordiska juristmötet i Stockholm 2011, se Kavita Bäck Mirchandani och Kristina Ståhl (red.), *Förhandlingarna vid det 39:e nordiska juristmötet i Stockholm 18-19 augusti 2011, Del I, Stockholm 2011*, s. 217 ff. Det finns vidare soft law-instrument som i olika utsträckning används i de nordiska rättsordningarna som inspirationskälla, men understundom även som någon form av rättskälla. Viktigast härvidlag är *Draft Common Frame of Reference*, som använts av Högsta domstolen (HD) i ett flertal fall.

⁵ Ellen Eftesøl-Wilhelmsson, *Finsk skadeståndsrätt i ett nordiskt perspektiv*, Helsingfors 2020, s. 6.

⁶ En fråga som inte kommer att tas upp är huruvida skadeståndsrättsliga regler, principer och begrepp kan underställas samhällliga målsättningar och därmed integreras i det främst offentlig-rättsliga antiterrorismarbetet. Se för ett exempel på sådana reflektioner: James Kraska, *Torts and Terror: Rethinking Deterrence Models and Catastrophic Terrorist Attack*, *American University International Law Review*, s. 361 ff., på s. 383 ff. (2007). Argumentationssättet – att dra och sträcka på skadeståndsinstitutet för att främja vissa mål påminner mig om hur resonemangen delvis har förts rörande s.k. klimatprocesser. Det här är ingen originell iakttagelse, se för kopplingar mellan skadeståndsfrågor som aktualiseras av terrorism, klimatförändringar och katastrofala naturhändelser: Daniel A. Farber, *Tort Law in the Era of Climate Change, Katrina, and 9/11: Exploring Liability for Extraordinary Risks*, *43 Valparaiso University Law Review*, s. 1075 ff. (2009).

SKADESTÅND TILL OFFER FÖR TERRORISM

VAD GÖR TERRORISM TILL EN SÄRSKILD FRÅGA I ERSÄTTNINGSRÄTTEN?

Hur förhåller sig ersättningsrätten till skador som uppkommer genom terrorhandlingar? En utgångspunkt låter sig enkelt formuleras. Den som faller offer för terroristbrott har rätt till skadestånd och annan ersättning enligt samma regler och principer som andra brottsoffer. Det innebär att den som skadas genom ett terrorattentat kan vara berättigad till ersättning för personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada eller kränkning. Anhöriga till den som skadas genom sådana brott kan också vara berättigade till ersättning.

Det finns däremot vissa aspekter av terrorism som gör den speciell ur ersättningsrättslig synvinkel. En sådan aspekt är hur *brotten är konstruerade*. En annan är att dessa brott *kan drabba väldigt många personer*.⁷ En tredje är att de ofta betraktas som *samhällsproblem*. Detta leder till frågor om vem som ansvarar, ansvarets utsträckning och hur rättsordningen konstruerar ersättningslösningar till de som skadas till följd av terroristbrott.

Jag kommer ta upp tre frågor som anknyter till det som just nämnts. Den första rör vem som har det skadeståndsrättsliga ansvaret för skador som orsakas genom terrorism. Den andra är hur de modeller som skadestånds- och ersättningsrätten använder för ansvarsbegränsningar kan appliceras för dessa skador. Den tredje rör formerna för ersättning, närmare bestämt frågan om det finns anledning att fundera kring särskilda kompensationslösningar som finns i vissa andra rättsordningar.

VEM HAR ANSVARET?

ANSVARSSUBJEKT

Vem ansvarar för skador orsakade genom terroristbrott? Ur ett civilrättsligt perspektiv är det i första hand *de som medverkar till terrorhandlingen* som har ansvar: den som utför handlingarna och de som medverkar till dem genom

⁷ Europeiska Unionen (EU) tar i Annex to EU Handbook on Victims of Terrorism upp hur skadeverkningarna av en terrorattack går genom fyra olika cirklar. I cirkeln närmast den fysiska attacken finns "victims present at the attack". I nästa cirkel familjen och närstående ("family and loved ones"). I den tredje, "first responders and witnesses" och i den fjärde, "local community and wider population". Särskilt formuleringen av den fjärde sfären gör modellen svåränvänd som ett verktyg, eller kanske snarare någon form av ingångsvärde, för att identifiera ersättningskretsen: Vissa som hör till "local community" skulle kunna höra till en potentiell skadelidarkrets, om det uppkommit t.ex. sak- eller ren förmögenhetsskada men det är svårare att se när de som hör till "wider population" utan särskild koppling till händelsen skulle kunna vara det. EU Centre of Expertise for Victims of Terrorism, EU Handbook on Victims of Terrorism, Januari 2021, tillgänglig på https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/law/annex_to_eu_handbook_on_victims_of_terrorism_2021_01_15_en.pdf.

planering och på andra sätt. Det är inte nödvändigtvis samma personer som har ett straffansvar som har ett skadeståndsrättsligt ansvar. En generell iakttagelse är att skadeståndsrättens ansvarsläror är mer omfattande än straffrättens. Alla som brottsligt medverkar i planeringen av ett terroristattentat har – om inte någon av de avgränsningar som nedan tas upp aktualiseras – ett skadeståndsansvar. Men civilrättsligt kan även andra rättssubjekt betraktas som medverkande till skadan.

I den komparativrättsliga litteraturen är det ofta andra, potentiella, ansvarssubjekt som stått i centrum för diskussionen. Terrorister har sällan medel för att betala ett omfattande skadestånd, men andra kan ha det. Går det att placera ansvaret på offentligrättsliga rättssubjekt eller någon som har försäkringsskydd ökar möjligheterna att erhålla ersättning genom skadeståndsrättens system. Mot denna bakgrund uppstår frågan om dessa kan hållas ansvariga.

Det potentiella ansvarssubjektet kan vara staten.⁸ I vissa situationer kan frågan uppkomma om staten borde ha ingripit tidigare på grund av ett misstänkt beteende. Liknande spörsmål kan aktualiseras även avseende andra myndigheter, som kan antas ha underlåtit att reagera tillräckligt efter att ha erhållit information om risker. Potentiella ansvarssubjekt kan också vara privata aktörer, företag (t.ex. säkerhetsföretag) eller andra juridiska personer. I USA inrättades en särskild ersättningsfond till följd av terroristattentatet den 11 september 2001 – vilken kommer att behandlas närmare nedan – för att möta de stora ansvarsrisker som händelserna medförde för flygbolagen. I den komparativrättsliga litteraturen har just ansvarsrisker för andra än terroristerna ofta stått i fokus.⁹

Det handlar här oftast om ett *underlåtenhetsansvar*. En underlåtenhet föreligger när någon inte gör något som hon borde göra. Det finns ett faktiskt och ett normativt inslag i begreppet. Det faktiska momentet består i frånvaron av en viss handling. Det normativa består i en bedömning av att det utifrån någon norm fanns en plikt för det potentiella ansvarssubjektet att handla.¹⁰

Inställningen i de nordiska rättsordningarna har traditionellt varit att underlåtenhetsansvaret är mer begränsat än det ansvar som följer av aktiva handlingar. I svensk rätt finns ett rättsfall som skaver mot denna inställning,

⁸ En framställning som fokuserar på statens ansvar utifrån common law är James E. Pfander, *Constitutional Torts and the War on Terror*, Oxford 2017, som dock primärt tar upp skadeståndsansvar för antiterrorismåtgärder (inkl. tortyr).

⁹ Lukas Bergkamp, Michael Faure, Monika Hinteregger och Niels Philipsen, *Civil Liability in Europe for Terrorism-Related Risk*, Cambridge 2015, s. 3 ff.

¹⁰ Se Märten Schultz, *Kausalitet*, Stockholm 2007, s. 520.

NJA 2013 s. 145 – Landskronadomen. HD lanserade i detta avgörande en särskild ansvarsmodell för underlåtenhet.

När den skadelidande menar att det som är ansvarsgrundande är svarandens underlåtenhet att agera så ska bedömningen inte utgå från den vanliga trestegs-metoden. Enligt denna metod är rekvisiten för ansvar att skada har inträffat, att en ansvarsgrund är för handen (d.v.s. vanligtvis att svaranden varit vårdslös) och att anledningen till att skadan uppkommit var den konstaterade ansvarsgrunden.

Istället görs två bedömningar. Först måste en skada konstateras, precis som vid tillämpning av den traditionella metoden. Därefter görs en bedömning av om det funnits något möjligt och lämpligt sätt som svaranden hade kunnat agera på och som hade minskat risken för att skadan skulle uppkomma. Om svaranden underlåtit att agera på ett sådant sätt så föreligger ansvar oavsett om skadan hade uppkommit även med ett rättsenligt (möjligt och lämpligt) handlande. Det faktiska orsakskravet ersätts alltså i denna modell med en övergripande normativ bedömning som även innehåller ett culpamoment. Detta innebär således att en svarande kan hållas ansvarig även för skador som hon inte orsakat. I Landskronadomen underlättade HD ytterligare för den skadelidande genom att dessutom kasta om bevisbördan för det nya ansvarskriterium som lanserades genom domen (se p. 58).

Ett något oväntat resultat av Landskronadomen är att det kan framstå som mer framkomligt för en skadelidande med en talan formulerad i underlåtenhets-termer än en talan som grundar sig på aktiv handling. Landskronadomen innebär ansvarsrisker för såväl det allmänna (i första hand staten) som juridiska personer i terrorsammanhanget.

HUR AVGRÄNSAS ANSVARET?

OLIKA TYPER AV BEGRÄNSNINGAR

Ett annat ersättningsrättsliga tema som får en särskild betydelse i terror-kontexten rör ansvarets utsträckning. De nordiska skadeståndssystemen innehåller olika regler, principer och läror som har till syfte att begränsa effekterna av ett föreliggande skadeståndsansvar.¹¹ Det finns jämningsregler i lag,

¹¹ Man kan metodologiskt ha olika syn på vad som är grunden för ett skadeståndsansvar och vad som är begränsningar i ett konstaterat ansvar. Ett exempel är adekvansläran, som innebär att den som orsakat en skada på ett i och för sig ansvarsgrundande sätt (typiskt sett genom en vårdslös handling) inte behöver ersätta skadan om skadan framstår som en helt oförutsebar effekt. Hör denna begränsning till ansvarsförutsättningarna – man har inget ansvar för helt oförutsebara effekter – eller är det en begränsning av ett i och för sig föreliggande ansvar av samma slag som t.ex. en jämningsregel kan medföra? För egen del betraktar jag adekvansbegränsningar som hörandes till den andra.

allmänna principer (som t.ex. *compensatio lucri cum damno*) som kan medföra nedsättning och allmänna läror, som adekvansläran och läran om det skyddade intresset.¹² Som en sammanfattande beskrivning av dessa möjligheter använder jag här uttrycket allmänna avgränsningsnormer, även om det är något oprecist.¹³

En annan möjlighet är att avgränsa genom konstruktionen av de positiva ersättningsreglerna. En ersättningsregel kan således formuleras på ett sätt som gör att bara vissa skadelidande kan få skadestånd. Ett exempel är skadeståndsregler om underhåll till efterlevande. Dessa regler kan kallas för särskilda ansvarsgrundsnormer.

AVGRÄNSNINGAR OCH DE PRIMÄRT ANSVARIGA

De allmänna avgränsningsnormer som ovan nämnts kan aktualiseras vid skadeståndsanspråk med anledning av terrorbrott. En terrorist eller någon som på ett ansvarsgrundande sätt medverkat till den skada som terrorbrottet medfört kan invända att en skada inte är tillräckligt förutsebar för att adekvanskriteriet ska anses uppfyllt, att den skadelidande inte begränsat sin skada eller att ersättningen borde jämkas. Sådana invändningar kommer i praktiken inte uppfattas som övertygande om vi håller oss till de primärt ansvariga.

Det är svårt att se att skadeståndsansvaret för den personskada som drabbar 100 eller 1 000 personer efter ett allvarligt terrorattentat någonsin skulle jämkas p.g.a. underlåten skadebegränsning eller för att ansvaret är ekonomiskt betungande för skadevällarna. *Compensatio lucri cum damno* kan i och för sig komma ifråga i vissa fall, t.ex. om ersättning utgått ur försäkring, men även det torde sällan bli aktuellt.

Adekvansläran kan visserligen aktualiseras. Enligt adekvansläran faller oförutsebara effekter utanför ansvaret.¹⁴ Adekvanskravets funktion är att begränsa skadeståndsansvaret till sådana effekter som skadevällaren *rimligen bör bära risken för*. När effekterna framstår som alltför slumpmässiga är det inte rimligt att skadevällaren ska behöva bära kostnadsansvaret. Vad som mer specifikt är rimligt att hålla skadevällaren ansvarig för går inte att formulera i en

¹² Det kan framstå som udda att ta med *compensatio lucri cum damno* i ett sammanhang som rör terrorbrott. I den komparativrättsliga litteraturen har principen tagits upp i ett sammanhang av uppsåtligt dödande, om än inte i terrorbrott utan vid mord, se Christian von Bar, *The Common European Law of Torts*, vol II, Oxford 2000, s. 454 ff. (nr 432)..

¹³ Det som jag menar är oprecist är att allmänna läror som adekvansläran och läran om det skyddade intresset är komplexa och innefattar flera normativa inslag – inte bara en norm.

¹⁴ I sammanhanget har jag valt en av flera möjliga formuleringar av adekvanskravet. Se för en uppräknig av olika uttryck Bertil Bengtsson och Mårten Schultz, *Skadestånd*. En lärobok, Stockholm 2022, s. 43 f.

allmän definition. Istället görs en avvägning mellan olika faktorer på skadelidar- och skadevållarsidan. De fullständigt oväntade effekterna faller överlag utanför ansvarets gräns medan de direkt förväntade effekterna faller innanför. Däremellan blir bedömningen svårare.

Adekvansbedömningen ska utgå från förutsebarheten vid tiden för den ansvarsgrundande händelsen. Vidare utgår bedömningen från en hypotetisk idealpersons perspektiv, från vad en fullständigt kunnig och insiktsfull person kunde förutse vid tidpunkten för den ansvarsgrundande händelsen (vanligtvis den oaktsamma handlingen).

I NJA 2017 s. 371 har HD emellertid formulerat kravet på följande sätt (p. 21):

”Kausalsambandet måste värderas för att utröna om skadan har framstått som en beräknelig och i viss mån typisk följd av det skadegörande beteendet. Skadan ska alltså ha varit i någon mening förutsebar. Det som ska skäras bort från ett konstaterat skadeståndsansvar är sålunda effekter av den skadegörande handlingen som är så osedvanliga eller osannolika att den skadevällande parten inte borde ha tagit dem i beräkning.”¹⁵

Formuleringen innebär möjligen en utveckling av adekvansbegreppet. Det har alltid funnits en inre friktion mellan objektiva och subjektiva hänsyn i adekvansläran. Å ena sidan görs adekvansprövningen inte utifrån den enskilda skadevällaren utan utifrån en idealperson med fullständiga eller i alla fall omfattande insikter om omständigheterna. Å andra sidan kan subjektiva hänsyn tas i vissa fall, t.ex. till skadevällarens nackdel om hon besitter särskilda kunskaper. Det objektiva perspektivet framträder i den första citerade meningen från HD:s avgörande. Det subjektiva perspektivet framgår av den sista meningen. Vad som gör den sista meningen särskilt intressant är att den tycks omorientera det subjektiva inslaget i prövningen från vad skadevällaren borde ha insett kunde hända till följd av agerandet till vad skadevällaren borde ha beaktat vid agerandet. Även adekvansbedömningen blir därmed en normativ prövning av vad skadevällaren borde ha gjort.

Mot bakgrund av dessa noteringar kan konstateras att adekvanslärans inskränkningar i skadeståndsskyldigheten vid terroristbrott är begränsade. Oavsett vilken av de olika formuleringarna av läran som används så kommer även oväntade konsekvenser falla inom ansvarssfären.

¹⁵ Denna formulering är i stort hämtad från ett annat avgörande från samma år, NJA 2017 s. 9, p. 26.

Ansvarsbegränsningar kan följa även av andra argument. I vissa sammanhang kan det finnas en överlappning mellan skadeståndsrättens begränsningar av ansvaret inom ramen för adekvansprövningen och straffrättens bestämning av vem som blivit utsatt för brott. Inom ramen för brottsskadeersättnings-systemet har frågan uppstått både när det gäller terroristbrott och andra brott som tematiskt liknar terroristbrott (i första hand vid skolattacker).¹⁶ Brottsskadeersättning utgår bara till den som utsatts för brott, men det kan vara svårt att bedöma vem som ska anses utsatt för försök till mord, olaga hot eller framkallande av fara vid en terrorattack. I praktiken har dessa frågor hanterats genom geografiska och tidsmässiga iakttagelser. Personer som fått kännedom om en terrorattack först efteråt anses inte ha blivit utsatt för ett brott. Detsamma gäller den som befinner sig för långt från platsen för ett attentat.

I förlängningen av det senast sagda ligger den begränsning som följer av läran om det skyddade intresset. Denna lära innebär att den som gjort något som står i strid med en rättslig norm enbart behöver ersätta den som skadats till följd av normöverträdelsen om normen skyddar den skadelidandes intresse. När det gäller skadestånd som grundar sig i brott får man bedöma vad den aktuella straffrättsregeln innebär.

Två fall som rör skadeståndsanspråk grundade i brott kan illustrera. I NJA 1995 s. 269 utgick ersättning för personskada till en moder som drabbats av psykisk skada efter att fadern, i samband med en tvist med modern, begått brottet egenmäktighet med barn genom att föra ut deras gemensamma son till Tunisien och lämna honom där. Brottet ansågs riktat även mot modern. Högsta domstolen kom till motsatt slutsats i NJA 2003 s. 508, som rörde ersättning till föräldrar till ett barn som rövats bort av en sexualbrottsling. I detta fall ansågs brottet människorov inte riktat mot föräldrarna.

I fall av terrorbrott följer svaret på frågan om vem brottet riktats mot delvis av brottets konstruktion, åtminstone om det hamnar under första punkten i 4 § av terroristbrottslagen. Regeln förutsätter att avsikten med brottet är att ”injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en del av en befolkning”.¹⁷ Det är dock inte så att alla människor i befolkningen ska kunna erhålla skadestånd vid terroristbrott. Härvid måste även beaktas att terroristbrottet förutsätter att något eller några ”vanliga” brott, som mord eller mordbrand, har förekommit. Terroristbrottet är annorlunda uppbyggt än andra brott på så vis att det utgår från ett antal straffrättsliga regler i brottsbalken men även andra lagar, och transformerar dessa till terroristbrott utifrån

¹⁶ Se Brottsoffermyndighetens referatsamling, Umeå 2020, s. 158 ff.

¹⁷ Detta är en förenklad beskrivning som får räcka i sammanhanget.

gärningspersonens syfte. Vid bedömningen av vilka som skadeståndsrättsligt omfattas av regelns skydd måste vägas in hur man ska se på de regler som så att säga ligger i botten, som mord. En fråga, som jag inte tänker besvara utan kort vill resa, är dock om inte skyddsintressebedömningen ska göras mer generöst i förhållande till den skadelidande i terroristbrottssituationen.

AVGRÄNSNINGAR OCH SEKUNDÄRT ANSVARIGA

Terroristbrott kan medföra skadeståndsansvar även för andra rättssubjekt än terrorister. Även om risken för just skadeståndsansvar är mindre än i andra rättsordningar är det uppenbart att risken för ersättningsansvar enligt ersättningslösningar som delvis bygger på skadeståndsrätten kan vara stor. Som redan nämnts landade ersättningsansvaret för terrorattentatet på Drottninggatan i Stockholm till viss del på trafikförsäkringen, som bygger på ett särskilt strikt ansvar för fordonsägare. Utöver detta ersattes vissa skador av systemet för brottskadereparation. I en annan situation är det inte otänkbart med ”vanliga” skadeståndsanspråk mot t.ex. ett företag som har underlåtit att tillse att det fanns tillräckliga säkerhetsanordningar. Hur ska de begränsningsmodeller som ersättningsrätten, med basen i skadeståndsrätten, uppställer förstås i sammanhanget av vad vi kan kalla sekundärt ansvariga?

De inskränkningar i ansvaret som följer av allmänna ansvarsbegränsningsregler och principer gäller även för vad jag här beskrivit som sekundärt ansvariga. Inskränkningarna blir, naturligtvis, än tydligare i dessa fall. Adekvansbegränsningen får en annan innebörd om det handlar om ett ansvarsutkrävande mot staten för att polisen inte gripit en farlig person som framfört hot om brott, jämfört med om det är en prövning av utsträckningen av det skadeståndsrättsliga ansvaret för den som underlåtit att motverka brottet eller dess effekter. I grund och botten är det samma modell som används. Ansvaret omfattar inte skador som är alltför oförutsebara. Vad gäller läran om det skyddade intresset aktualiseras samma överväganden som när det gäller ansvaret för den som gjort sig skyldig till brott och som diskuterades i föregående avsnitt.

I vissa rättsordningar används en särskild begränsningsprincip som har relevans för just dessa situationer. Principen kallas för *novus actus interveniens*.¹⁸ Den innebär att den som har givit upphov till en risk för skada som sedan utlöses av en medvetet agerande tredje man – den intervenerande aktören – anses ”bryta orsakskedjan” mellan det första riskskapandet och skadan. Den ansvarsrättsliga effekten blir i allmänhet att den som först gav upphov till skadan undgår ansvar.

¹⁸ Se vidare Mårten Schultz, *Novus actus interveniens*, Vänbok till Anne Ramberg, Stockholm 2019. Principen behandlas även i Bill W. Dufwa, *Flera skadeståndsskyldiga*, Stockholm 1993, s. 991 ff. nr. 2555 ff., Aleksander Peczenik, *Causes and Damages*, Lund 1979, s. 229 ff.

Resonemanget har aktualiserats i domstolarna vid några tillfällen men något explicit uttryck för en tillämpning av principen finns inte.¹⁹ Det går dock inte att utsluta att *novus actus interveniens* hör till de gamla ansvarsrättsliga tankegångar som kan aktualiseras i framtida processer.²⁰ Terrorattentat skulle kunna vara en sådan situation där principens tydlighet – ansvarskedjan klipps rakt av utan att några graderande resonemang förs – kan framstå som attraktiv.

HUR SKA OFFRET ERSÄTTAS?

I föregående avsnitt reflekterade jag kring vem som kan ha skadeståndsansvar för terroristbrott. En följdfråga, som bara delvis följer av svaret på frågan om vem som har skadeståndsansvar, är vem som ska betala ersättning. Naturligtvis ska den som är skadeståndsansvarig betala i den mån det är möjligt. Bortom denna självklarhet finns det skäl att reflektera över andra rättssubjekts ansvar och vem som egentligen borde bära kostnaden för skada orsakad genom terrorattentat.

Frågan om ansvarssubjekt kom uppkom efter terrorattentatet den 11 september 2001 i USA.²¹ Kort tid efter attentatet skapades den s.k. 9/11-fonden som syftade till att tillförsäkra offren ersättning.²² Fonden hade emellertid även ett annat syfte: att skydda potentiellt skadeståndsansvariga från det som i amerikansk debatt understundom kallas för ”crushing liability”.²³ Vid

¹⁹ Ett exempel på en typsituation för *novus actus interveniens* är NJA 1931 s. 7 där ett företag som givit upphov till en risk för brand invände att det brast i orsakssamband eftersom skadan utlösts av ett uppsåtligt agerande av en tredje man. Invändningen vann inte gehör och ansvar förelåg för företaget. *Novus actus*-principen nämndes inte vid namn.

²⁰ I kommentaren till Draft Common Frame of Reference har *novus actus*-resonemang varit föremål för diskussion och även om dess författare varnar för svart-vita lösningar framhålls att ”the intentional intervention of a third party typically breaks the chain of causation or liability”, se Christian von Bar och Eric Clive (red.), *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law, Full Edition, Vol. 4, München 2009*, s. 3571.

²¹ Jfr. ang. det följande Mårten Schultz, *Epidemi och ersättning*, SvJT 2020, s. 1212 ff.

²² Fonden har alltså en egen hemsida: www.vcf.gov. Som företrädare för fonden utsågs en Special Master, Kenneth R. Feinberg, som i en bok beskrivit sitt uppdrag, *What is Life Worth? The Unprecedented Effort to Compensate the Victims of 9/11*, Cambridge Mass. 2005. Boken recenserar av en av USA:s ledande skadeståndsexperten i Robert L. Rabin, *September 11 Through the Prism of Victim Compensation*, 106 *Columbia Law Review*, s. 464 ff. (2006). Boken har även legat till grund för filmen *Worth*, av Sara Colangelo, som släpptes på Netflix 2021.

²³ Det var särskilt flygbolagen som ansågs riskera att krossas av en flodvåg av anspråk, se Robert M. Ackerman, *The September 11th Victim Compensation Fund: An Effective Administrative to National Tragedy*, 10 *Harvard Negotiation Law Review*, s. 137 (2005). Frågan är hur stor den risken egentligen var – den särskilda sammanslutningen för USA:s ”trial lawyers” Association of Trial Lawyers of America (ATLA) hade gått ut med ett ”moratorium” för skadeståndsanspråk, se Robert S. Peck, *The Victim Compensation Fund: Born From a Unique Confluence of Events Not Likely to Be Duplicated*, 53 *DePaul Law Review*, s. 209 ff. Ang. termen ”crushing liability”, se

en jämförelse är 9/11-fonden intressant. Någon liknande kollektiv ersättningslösning hade aldrig tidigare förekommit i USA. Terrorattentatet ledde till rättspolitisk kreativitet.

I de nordiska länderna finns det åtskilliga kollektiva ersättningslösningar. I Sverige ger brottsskadeersättningssystemet ett skydd för brottsoffer som skadas genom brottsskadelagens regelverk. Socialförsäkringen ger en grundtrygghet. Andra försäkringssystem kan beroende på omständigheterna få betydelse. I samband med terrorattentatet på Drottninggatan i Stockholm var det i praktiken trafikförsäkringen som stod för en betydande del av kostnaden för den primära skadan, eftersom terroristen använde en stulen lastbil som vapen. Brottsoffermyndigheten betalade också ut omfattande belopp.²⁴

Det går att tänka sig nya ersättningslösningar för just detta problem. Terroristbrott och annan terrorismbrottslighet kännetecknas, som ovan tagits upp, av att de riktar sig mot samhället i stort. Det kan därför hävdas att särskilda samhälleliga kompensationsmodeller är motiverade. Vissa EU-länder har således särskilda ersättningsfonder för skador som orsakats genom just terrorhandlingar.²⁵ I Frankrike etablerades en sådan kompensationsfond genom lagstiftning redan 1986. Denna fond är begränsad till personskada. Fonden finansieras genom en särskild skatt på egendomsförsäkring. Även i Storbritannien och Spanien finns särskilda system för kompensation av terroroffer, om än inte genom samma typ av fondlösning som valts i Frankrike.²⁶ Det har förekommit viss diskussion om att sätta upp en

Robert L. Rabin, *The Pervasive Role of Uncertainty in Tort Law: Rights and Remedies*, 60 *DePaul Law Review*, s. 431 (2011).

²⁴ Fem år efter attentatet hade myndigheten betalat ut ungefär 11 miljoner kr. till terroroffer, Pressmeddelande från Brottsoffermyndigheten: Drygt elva miljoner kronor i statlig ersättning efter terrorattentatet på Drottninggatan, <https://www.brottsoffermyndigheten.se/om-oss/aktuellt/nyheter/drygt-elva-miljoner-kronor-i-statlig-ersattning-efter-terrorattentatet-pa-drottninggatan/>.

²⁵ Se för följande synpunkter, Lucas Bergkamp, Michael Faure, Monika Hinteregger och Niels Philipsen, *Civil Liability in Europe for Terrorism-Related Risk*, Cambridge 2015, s. 112 f. Se även Bernard A Koch och Stefan Strahwald, *Compensation Schemes for Victims of Terrorism*, i Bernard A. Koch och Kenneth S. Abraham, *Terrorism, tort law and insurance: A comparative survey*, Wien/New York 2004, s. 282 ff.

²⁶ I Storbritannien finns en sådan ersättningslösning sedan 2012, med ersättningar beräknade enligt en tariffmodell som bygger på det brittiska brottsskadeersättningssystemet. Högsta belopp är 500 000 £. Det kan jämföras med det högsta beloppet enligt den svenska brottsskadelagen (2014:322), som för personskada är 20 gånger prisbasbeloppet (12 §). Det finns inte längre något takbelopp för kränkningersättningen, se ang. detta prop. 2013/14:94, s. 32. I Spanien skapades en särskild ersättningsmodell genom lag 2011. Ersättningsnivån för dödsfall enligt den spanska lagen är 250 000 €.

allmän kompensationsfond till förmån för terroroffer på EU-nivå och det har rests krav i riksdagen på en liknande lösning i Sverige.²⁷

AVSLUTNING

Terrorhandlingar skadar och skador ger som framgått upphov till skadeståndsrättsliga och andra ersättningsrättsliga frågeställningar. Jag har tagit upp tre frågor. Vem har det skadeståndsrättsliga och ersättningsrättsliga ansvaret för skador som uppkommer till följd av terrorattentat? Hur långt sträcker sig ansvaret? Hur är systemet för ersättningar ordnat och hur kan det ordnas, om lagstiftaren vill stärka det ersättningsrättsliga skyddet för terrorismoffer? Det finns många fler frågor, t.ex. om möjligheten att teckna försäkring för terrorrisk.²⁸ Dessvärre lär det finnas anledning att återkomma till dessa. ☹️

²⁷ Se ang. EU Lucas Bergkamp, Michael Faure, Monika Hinteregger och Niels Philipsen, *Civil Liability in Europe for Terrorism-Related Risk*, Cambridge 2015, s. 324 och ang. den svenska diskussionen Anja Haglund, *Flera partier öppnar för fond till terroroffer*, SvD 2019-04-07, tillgänglig på internet <https://www.svd.se/partier-oppnar-for-terrorfond>.

²⁸ Se t.ex. Christian Lahnstein, *Liability Insurance for Acts of Terrorism?*, i Bernard A Koch och Kenneth S Abraham, *Terrorism, tort law and insurance: A comparative survey*, Wien/New York 2004, s. 252 ff. och Lukas Bergkamp, Michael Faure, Monika Hinteregger och Niels Philipsen, *Civil Liability in Europe for Terrorism-Related Risk*, Cambridge 2015, s. 209 ff. Efter terrorattackerna i USA 11 september 2001 skrevs en särskild lag som en reaktion på de bristande möjligheterna att teckna "terrorismförsäkring", detta behandlas i Jeffrey Manns, *Insuring Against Terror?*, 112 *Yale Law Journal*, s. 2509 ff. (2003).

